

Konflikt und Krisenmanagement im Pazifik: Das Beispiel Bougainville, Papua New Guinea

Hermann Mückler

1. Rahmenbedingungen einer Großregion

Die Großregion Ozeanien innerhalb des Pazifiks, allgemein als Pazifische Inselwelt bezeichnet und aus den Subregionen Melanesien, Mikronesien und Polynesien bestehend, kann räumlich zwischen den sogenannten Pacific-Rim-Staaten, den Ländern an den Rändern des Pazifischen Ozeans, verortet werden. Nördlich bzw. nordöstlich von Australien sowie östlich des insularen Südostasiens, zu dem die Schnittstellen überlappend und daher nicht immer eindeutig sind, ist die Großregion durch zwei Faktoren gekennzeichnet: extrem kleine Landflächen im Vergleich zu extrem großen Wasserflächen zwischen den einzelnen Inseln. Begrenzte demografische Tragfähigkeit aufgrund der Limitiertheit von Grund und Boden, generelle Ressourcenarmut sowie schwierige Nutzungsbedingungen der häufig korallinen und daher höchst unfruchtbaren Böden charakterisieren die Bedingungen vor Ort. Kulturelle Vielfalt führte dazu, dass heute Ozeanien zu jenen Weltregionen zählt, welche eine der größten Sprachendichten aufweisen, da viele ethnische Gruppen in relativer Isolation bzw. naturräumlich bedingter Abgeschiedenheit lebten und leben. Dies betrifft sowohl abgelegene liegende Außeninseln als auch große Gebiete im zerklüfteten und schwer zugänglichen Hochland Papua New Guineas (PNG).

Bestimmendes Kennzeichen der gesellschaftlichen und politischen Strukturierung ist die relative zahlenmäßige Kleinheit der Gruppen. Sowohl in den Inlandgebieten der größeren Inseln als auch an den Rändern derselben sowie auf vielen kleineren Inseln sind die Größen von zusammenhängenden Gruppen überschaubar. Diese verstehen sich jeweils als durch Klan-, Stammes- oder Dorfzugehörigkeit zusammengeschweißte soziale Entitäten, wobei die jeweiligen Affillierungen so vielfältig und unterschiedlich sind, dass es in jedem Einzelfall einer Bestimmung jener

identitätsstiftenden Elemente bedarf, welche diese Gruppen formen. Ähnlich vielfältig sind die gesellschaftlichen und politischen Organisationsformen in der Region. Während die heutigen Gesellschaften durch eine mehrhundertjährige Kontaktsituation mit europäisch-amerikanischen Konzepten und einer meistens rund hundertjährigen Periode der Kolonisierung so geprägt sind, sodass traditionelle, überlieferte Normen, Wertvorstellungen und gesellschaftliche Strukturierungen unwiderruflich drastische Veränderungen erfuhren, so sind heute nach Entkolonisierung und mehreren Jahrzehnten eigenständiger Verantwortung und Entwicklung auch wieder starke Rückbesinnungstendenzen im Sinne eines „revival of tradition“ allerorten sichtbar¹.

Die späte Entlassung der meisten pazifischen Inselstaaten in die Unabhängigkeit hat sowohl zu strukturellen Problemen als auch zu Identitätsproblemen in den jungen Staaten geführt, welche Ursachen für rezente Konflikte sind. Zu den strukturellen Problemen zählen der an westlichen Modellen orientierte Aufbau der Verwaltungsapparate und Regierungsinstitutionen sowie deren nachgeordnete Stellen, die, nur bedingt auf spezifische lokale und regionale Bedürfnisse eingehend, in ihrer Reichweite, Durchsetzungsfähigkeit und aufgrund fehlender Kontrollmechanismen nur in urbanen und semiurbanen Räumen ihre volle Funktion entfalten können und massiver Korruption, Kollusion und Nepotismus ausgesetzt sind. Darüber hinaus ist die Tatsache, dass die meisten der Staaten in Grenzen entstanden, welche koloniale Aufteilungen widerspiegeln und den Umstand ignorieren, dass in voreuropäischer Zeit kein überlokales bzw. überregionales Zusammengehörigkeitsgefühl existierte, von zentraler Bedeutung für die Erklärung gegenwärtiger Konflikte. In PNG gab es bereits im Vorfeld der 1975 vollzogenen Unabhängigkeit Versuche der Bewohner der Insel Bougainville, sich von dem in Gründung befindlichen Staat abzulösen. Nur durch Zugeständnisse und Drohung mit Intervention der zur selben Zeit neugegründeten Armee von PNG konnte ein Verbleib Bougainvilles bei PNG sichergestellt werden – gleichwohl sollte sich diese Vorgeschichte als mitbestimmender Effekt

¹ Mückler, Hermann: Kolonialismus in Ozeanien. Kulturgeschichte Ozeaniens Band 3, Wien 2012.

bei dem im folgenden dargestellten Fallbeispiel des Bougainville-Konfliktes entscheidend niederschlagen.²

2. Bougainville – Die Genese eines Konfliktes

Mit der Unterzeichnung des Konnou-Agreement am 29. November 2011 im Dorf Mongoroi auf Bougainville durch den Präsidenten von Bougainville, John Momis, und Vertretern mehrerer rivalisierender Fraktionen, fanden ein fast zwölfjähriger Bürgerkrieg und eine daran anschließende rund elfjährige Phase der Konsolidierung und des Versuchs einer Rückkehr zu Stabilität und Frieden ihren vorläufigen Abschluss. Das Dorf Mongoroi wurde deshalb gewählt, weil aus diesem der Anführer der letzten noch gewalttätigen Widerstand leistenden Gruppe aus der Region Konnou, Damian Koike, stammt, der sich nun als Letzter ebenfalls zu Verhandlungen bereit erklärt hatte und damit dem bewaffneten Kampf abschwor. Neben einem offiziellen Dokument, welches es zu unterzeichnen gab, sollten vor allem traditionelle rituelle Handlungen mit Symbolwert im Vordergrund stehen, um die besondere Bedeutung dieses historischen Ereignisses festzuhalten. Dazu gehörten ein großes Festessen und die gegenseitige Überreichung von Geschenken. Präsident John Momis, ein ehemaliger Priester, der Mitte der 1990er von der damaligen Bougainville Revolutionary Army (BRA) im Ort Tinputz entführt, mit dem Tod bedroht und mehrere Monate lang gefangen gehalten worden war, kehrte das erste Mal nach 21 Jahren wieder nach Panguna, an den Ort des Beginns des Konfliktes, zurück.

Doch der Konflikt um Bougainville kennt mehrere Stadien und dies ist der vorläufig letzte Akt eines weit über zwanzig Jahre dauernden Konfliktes, der viele Facetten der Eskalation und Konfliktaustragung sowie zahlreiche Versuche der Deeskalation und Konfliktbeilegung erlebt hat. Grundsätzlich kann man die Krise, den (Bürger)krieg und die Anstrengungen zur Lösung des Konfliktes in vier Phasen teilen: Vorgeschichte

² Dinnen, Sinclair: *Law and Order in a Weak State. Crime and Politics in Papua New Guinea*. Pacific Islands Monograph No. 17, Honolulu 2001; Bainton, Nick / Cox, John: *Parallel States, Parallel Economies: Legitimacy and Prosperity in Papua New Guinea*. State, Society and Governance in Melanesia, Discussion Paper 2009/5, Canberra 2009.

und schrittweise Eskalation in den Jahren 1972-1989, offener Konflikt und Bürgerkrieg in den Jahren 1989-1999, Versuche der Konfliktbeilegung 1989-2001 und schließlich Maßnahmen zur dauerhaften Deeskalation und Versöhnung 2001-2011.

Die Insel Bougainville steht damit für den am längsten dauernden Bürgerkrieg in der Region. Es ging und geht dabei um den Kampf gegen äußere Einflussnahme, ungenügende Entschädigung und ökologische Folgewirkungen für exzessive Ressourcenausbeutung und um die immer wieder von Teilen der Bevölkerung Bougainvilles angestrebte, aber bisher nicht erreichte, Unabhängigkeit Bougainvilles vom Staat PNG. Die Konfrontationen zwischen den politischen und militärischen Vertretern PNGs einerseits und den Vertretern der verschiedenen Interessensgruppen Bougainvilles andererseits hatten alle Bewohner der Insel in der Zeit von 1989 bis Ende der 1990er-Jahre in einen Strudel gewalttätiger Ereignisse gestürzt. Tausende Menschen fielen diesem Krieg unmittelbar zum Opfer, in dessen Folge Zehntausende zur Flucht gezwungen wurden und der letztlich zur weitgehenden Zerstörung der vorhandenen Infrastruktur führte. Das Friedensabkommen von 2001 muss im Kontext der 32 Abkommen und Vereinbarungen gesehen werden, die in den Jahren davor nicht oder nur bruchstückhaft zur Umsetzung gelangten. Allen vorangegangenen Abkommen war gemeinsam, dass sie bald nach der Unterzeichnung wieder hinfällig waren. Dieser Umstand zeigt, dass die Rückkehr zu stabilen Verhältnissen auf Bougainville von zahlreichen Rückschritten geprägt war und ist. Zusammengefasst handelt es sich bei den Ursachen und Wurzeln des Konfliktes um zwei Themen, die jedoch eng miteinander verschränkt sind:

- 1.) das Verhältnis der Bewohner Bougainvilles zum Staat PNG bzw. seiner Regierung und das damit verbundene Streben nach Unabhängigkeit; 2.) die Auswirkungen des Minenbetriebs von Panguna mit allen ökonomischen, ökologischen, politischen und sozialen Folgen für Anrainer, Minenarbeiter, Betreiber und den Gesamtstaat.

2.1 Der unmittelbare Auslöser: Panguna

Vordergründiger Ausgangspunkt für die Ausweitung des Konfliktes um die politische Oberhoheit über die Insel waren die unmittelbaren Ereignisse um die Kupfermine Panguna. Noch heute, viele Jahre nach Schließung der Mine, wird um eine für die Betroffenen zufriedenstellende Abwicklung der Folgen des exzessiven Ab- bzw. Raubbaus gerungen. Das Kupferbergbauprojekt Panguna auf Bougainville hatte großflächig die Landschaft im Umfeld der Mine geschädigt. Ganze Dörfer sowie riesige Flächen an tropischen Regenwald wurden dauerhaft vernichtet, Berghänge abgetragen und die ökologischen Rahmenbedingungen durch eine Verseuchung der umliegenden Gewässer, vor allem des Jaba-Rivers, mit Schwermetallen und chemischen Substanzen drastisch beeinträchtigt. Panguna, der Name der Kupfergrube, die mit einem Durchmesser von zwei Kilometern und einer Tiefe von 600 Metern zur Zeit ihres Betriebes die größte Tagebau-Kupfergrube der Welt war, steht in Melanesien heute synonym für die größte ökologische und politische Krise, welche diese Weltregion nachhaltig erschütterte. Die Anrainer und unmittelbar Betroffenen des Minenbaus, die durch den schrittweisen Abbau in Mitleidenschaft gezogen wurden, sind anfangs nur ungenügend entschädigt worden. Zuerst wurden ihnen nur Entschädigungszahlungen für die verloren gegangenen Landflächen und Anbauflächen zugesagt; erst später wurden sie an den Gesamteinnahmen prozentuell beteiligt.

Bereits 1960 hatte die australische Conzinc Rio Tinto, die sich zu 85 Prozent im Besitz der in London registrierten Rio Tinto-Zinc Corporation Ltd. (RTZ) bzw. Conzinc Rio Tinto of Australia Ltd. (CRA), einem der weltweit größten Bergbaukonzerne, befand, mit Schürfungen begonnen und große Mengen minderwertigen Kupfers auf Bougainville gefunden. Neue Förderungstechnologien und ein stetig steigender Bedarf am Weltmarkt führten dazu, dass man den Bau einer Mine mit einer projektierten Nennleistung von 80.000 Tonnen pro Tag ins Auge fasste. Mit Inbetriebnahme im April 1972 wurde die Panguna-Mine der Bougainville Copper Ltd. (BCL), wie sich das Unternehmen zwischenzeitlich nannte, zum größten Industrieunternehmen in PNG. Mit einem geschätzten Erzvorkommen von rund 900 Millionen Tonnen schien eine langfristige

Nutzung der Mine gesichert. Die Regierung erhielt 61,5 Prozent der erwirtschafteten Einnahmen im Zuge von Dividenden und Steuern, die Provinzregierung 4,3 Prozent und die Landbesitzer 1,4 Prozent der Gesamtsumme. Die durch die Minenbetreiber vor Ort aufgebaute Infrastruktur machte die Region um Panguna und Arawa zum drittgrößten urbanen Zentrum des Landes. Von 1972 bis 1988 war die Bevölkerung Arawas von 5.000 auf 15.000 angestiegen. Siebzehn Jahre lang war die Panguna-Mine das größte produktive Minenprojekt und Industrieunternehmen in PNG. In dieser Zeit sind rund drei Millionen Tonnen Kupfer, 304.412 Kilogramm Gold und 780.875 Kilogramm Silber gefördert worden. Hauptabnehmer waren Japan, Deutschland, Spanien und die südostasiatischen Staaten. Mit der sukzessiven Verbreiterung und Vertiefung der Mine nahm die Belastung der Umwelt und die schrittweise Zerstörung der Umgebung und damit die Beeinträchtigung der lokalen Bevölkerung drastisch zu. Insgesamt zahlten die Minenbetreiber in den Jahren des Minenbetriebs mehr als 500 Millionen Euro an Steuern und rund 150 Millionen Euro Dividende an den Staat PNG. Rund 20 Millionen Euro wurden an Kompensation und weitere 3 Millionen Euro an Pachtgebühren an die Landbesitzer gezahlt (wobei die Feststellung der Landbesitzer und die Verteilungsschlüssel wiederum Auslöser für Konflikte waren – ein Umstand, der noch zur Sprache kommt). Weitere 30 Millionen Euro wurden an die Regierung als Pacht- und Lizenzgebühren gezahlt. Die Minenbetreiber bauten zwei Städte, einen Hafen, ein Elektrizitätswerk und boten 3.500 Menschen Arbeit. Mehr als 17.000 technische Zertifikate wurden an graduierte Absolventen des mineneigenen Trainings-College sowie technischer Schulungseinrichtungen in Übersee vergeben. Letztlich erwirtschaftete PNG rund 45 Prozent seiner Export-Einnahmen mit der Mine. Dies erklärt die Abhängigkeit des Staates von der Mine und das daraus resultierende brachiale Verhalten der Regierung in Port Moresby gegenüber den Gegnern des Betriebs. Konflikte und Diskrepanzen zwischen Einheimischen und Zugewanderten haben sich parallel zum Minenbetrieb verstärkt. Viele zugewanderte Arbeitskräfte aus allen Teilen PNGs haben die ethnische Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung Bougainvilles nachhaltig verändert. Gravierend für den Konflikt um Panguna hatte sich die Tatsache erwiesen, dass jene australischen Beamten, die bereits Mitte der 1960er-Jahre die Titelhalter von Grund und Boden („title holder“) zu eruieren und in Listen zu erfassen

sen versucht hatten, um eine Grundlage für Kompensationszahlungen zu bekommen, den Umstand ignorierten, dass Grund und Boden überwiegend unter Kontrolle der Frauen standen, z. B. bei den Nasioi, bei denen Land von der Mutter einer landbesitzenden Gruppe an die jeweils älteste Tochter weitergegeben wird. Die Beamten verhandelten jedoch meistens mit Männern; daraus entstanden interne Konflikte in den betroffenen Dörfern, die sowohl entlang geschlechtsrelevanter Zuständigkeiten verliefen, als auch den Vorwurf der Frauen an die Männer, sich gekauft haben zu lassen, beinhalteten.

Umsiedlungen und Landverlust hatten jene fünf ethnischen Gruppen zu erdulden, die im Umfeld der Mine lebten: die östlich an der Küste lebenden Nasioi, die entlang der Küste nördlich von Kieta lebenden Rorovanas, die Uruwan in der Nähe von Arawa, die Nagovisi westlich von Panguna und die Küstenbewohner des Jaba Flusses, die Banoni. Hinzu kamen die ökologischen Belastungen, die für die Betroffenen ein Ausmaß erreichten, welche die ursprünglichen Vorstellungen bei Weitem übertrafen. Der Verlust der Jagdgründe und das Verschwinden bestimmter Tierarten wurden direkt auf den Einfluss der Mine zurückgeführt. Die jeden Tag anfallenden tausenden Tonnen Abraum verwandelten das Umfeld der Mine in eine Gesteinswüste. Schlamm und Schwermetalle gelangten in die Flüsse, die dadurch ihre Funktion als Frischwasserreservoirs und Fischfangplätze verloren.³ Die Minenbetreiber reagierten mit der Einsetzung einer Untersuchungskommission, welche eine Überprüfung der Umweltveränderungen durchführen sollte. Weiters sollten Maßnahmen zur Wiederbegrünung der Abraumhalden erarbeitet und eine 31 Kilometer lange Pipeline gebaut werden, um die Erzabfälle direkt zur Bucht befördern zu können.

Schließlich sollten Entschädigungszahlungen für Verluste durch die Mine an die Bevölkerung gezahlt werden. Dazu musste das Land von indigenem zu privatem umgewidmet werden, um nicht nur der Regierung, sondern auch Einzelpersonen eine Pachtgebühr zusätzlich zu den Schadenszahlungen für Bäume, Pflanzen und Gebäuden auszahlen zu kön-

³ Seib, Roland: Papua-Neuguinea: Zwischen isolierter Stammesgesellschaft und weltwirtschaftlicher Integration. Hamburg 1994.

nen. Rund 850 festgeschriebene Landbesitzer und Titelhälter organisierten sich innerhalb der PLA, der Panguna Landowners Association. Landbesitzer wurden in den Jahren nach 1974 für tatsächlichen und möglichen Schaden an ihrer Ernte, ihren Waldprodukten sowie ihrem Bedarf an Fischen, etc. entschädigt. Ein Anschluss an das Elektrizitäts- und Straßennetz war ein weiterer Anreiz, um die betroffenen Anrainer zu beruhigen. Potenzielle Schadenersatzforderungen wurden durch ein standardisiertes System von Entschädigungen aufgefangen. Ab Ende 1974 wurden insgesamt jährlich rund 820.000 A\$ (Austr. Dollar) von der Minengesellschaft für Pacht, Entschädigungen, etc. bezahlt. Registrierte Landbesitzer, die eine jährliche Pacht einfordern konnten, erhielten durchschnittlich 590 A\$, einige aber bis zu 60.000 A\$ (vgl. Oliver 1991: 147). Insgesamt 53 Dörfer partizipierten an den Zahlungen.⁴ Neuverhandlungen der Kompensationszahlungen im Jahre 1974 hatten zur Grundlage, dass die Kupferweltmarktpreise hoch standen und somit die Gewinne aus der Mine weit über dem Durchschnitt lagen. Im Bougainville Copper Agreement wurde eine Überprüfung der Vereinbarungen alle sieben Jahre im Sinne gegenseitiger Fairness vereinbart. Aufgrund der Unzufriedenheit mit der „alten“ PLA wurde 1987 von Pepetua Serero und Francis Ona eine „neue“ PLA gegründet, die New Panguna Landowners Association, die aber von den Minenbetreibern nicht anerkannt wurde. Serero wurde Vorsitzende und Ona, der noch eine bedeutende Rolle spielen sollte, Generalsekretär. Immer neue und höhere Forderungen der Landbesitzer führten zu einem Klima der Konfrontation. Neben mehr Geld, weiteren Infrastrukturprojekten und einer Einbeziehung der Landbesitzer in zukünftige Planungen war die Forderung nach einer Umfunktionierung der BCL in einem fünfjährigen Zeitraum in eine lokale Gesellschaft, die den Landbesitzern bzw. der Bevölkerung Bougainvilles gehören sollte. Die Unannehmbarkeit dieser Forderungen verschärfte die Gegensätze, die durch einen zwischenzeitlich vorliegenden Umweltbericht und dessen Aussagen zur Mine als Verursacher des ökologischen Desasters angereichert wurden.

⁴ Oliver, Douglas L.: Black Islanders, A Personal Perspective of Bougainville 1937-1991. Honolulu 1991, S. 174.

2.2 Papua-Neuguinea – der ungeliebte Staat

Bereits die Unabhängigkeitserklärung des Staates PNG am 16. September 1975 war von Diskussionen und Verhandlungen um die Rolle Bougainvilles im neuen Staat geprägt. Einer Eskalation der Situation hatte der damalige designierte Premier Michael Somare im Vorfeld zu begegnen versucht, indem er dem Distrikt Bougainville die Gründung eines Bougainville Special Political Committee (BSPC) in Aussicht stellte, welches tatsächlich bereits 1973 unter Vorsitz von Leo Hannett, einer engagierten Führungspersönlichkeit von Bougainville, installiert wurde. Dessen Aufgabe war es, Modalitäten zu evaluieren, welche die Gratwanderung zwischen begrenzter Autonomie und einem Verbleib bei dem im Entstehen begriffenen Staat PNG erleichtern sollte. Die langwierigen Verhandlungen vor der Unabhängigkeit PNGs blieben jedoch erfolglos und hatten zu einer überraschenden unilateralen Unabhängigkeitsdeklaration seitens der Vertreter Bougainvilles am 1. September 1975 geführt, also zwei Wochen vor der Unabhängigkeit PNGs – eine Handlung, die zweifelsohne auch mit dem Wunsch verbunden war, mehr und besser von dem zwischenzeitlich erfolgreich etablierten Minenprojekt profitieren zu können.

Die „Republic of the North Solomons“ existierte von 1. September 1975 bis 9. August 1976. Ihr Premier war in dieser Zeit Alexis Sarei, ein Mann aus Buka, der ursprünglich Priester war, bevor er in die Politik ging und eine Zeit lang District Commissioner für Bougainville war. In den darauffolgenden Verhandlungen versuchte man, Bougainville von der weder von PNG noch international anerkannten Sezession durch finanzielle Zugeständnisse und Entwicklungsperspektiven abzubringen. Das Organic Law on Provincial Government aus dem Jahre 1977, welches die Grundlage für die Gründung der 19 Provinzen PNGs war, wurde einer Revision unterzogen und die Machtaufteilung zwischen der nationalen und den Provinzregierungen neu definiert, sodass „semi-autonome Regierungen“ entstanden. Bei diesen hatte die nationale Regierung zwar das grundsätzliche Recht, diese außer Kraft zu setzen, aufzuheben und zu intervenieren, aber gleichzeitig galten sie als Symbol für eine Dezentralisierungspolitik in PNG. Vor allem die Diskussion um eine schrittweise Einführung verhältnismäßig autonom agierender Pro-

vincial Governments in allen Landesteilen PNGs hatte die Entwicklung in den vorangegangenen Jahren bestimmt. Vor allem auch aufgrund der Schwierigkeiten bezüglich Bougainville waren die bereits festgelegten entsprechenden gesetzlichen Grundlagen im Juli 1975 aus der Verfassung PNGs gestrichen worden. Dies war ein Punkt, der die kurzzeitige Sezession gefördert hatte. Erst 1977 begann man auf Druck von Vertretern anderer Landesteile, eine Neuregelung ins Auge zu fassen. Das Scheitern der Provincial Governments geht auf das Scheitern einer Einigung über die Aufteilung der Geldmittel zurück sowie auf die Unbeweglichkeit der zentralen Stellen in Port Moresby, Kompetenzen abzutreten. Ab circa 1983 nahmen Korruption, finanzielle Inkompetenz und Misswirtschaft in einigen Teilen PNGs so dramatische Formen an, dass in der Folge mehrere Provinzregierungen suspendiert wurden. Eine Restrukturierung der nationalen Verfassung und des Systems der Provinzregierungen kam nach langjährigen Verhandlungen erst 1995 zu einem Abschluss. Seither hat der Staat PNG wieder, durch eine Aufwertung der nationalen Regierung, größere Kompetenzen und ein verbessertes Durchgriffsrecht der zentralen Stellen verfassungsmäßig verankert.

2.3 Bürgerkrieg und die Suche nach einer Lösung

Straßensperren, physische Attacken und die Drohung der neuen PLA, die Mine zu schließen, führten ab 17. Mai 1988 zu einem ersten Höhepunkt der Gewalt. Zunehmend kristallisierte sich eine Persönlichkeit als zentrale Figur in der Lenkung der Ereignisse heraus: Francis Ona, Minenarbeiter und in der Folge Anführer einer Widerstandsbewegung. Nach der Bekanntgabe des Umweltberichts hatte er gekündigt, engagierte sich im Widerstand und ging schließlich in den Untergrund.⁵ Ona agierte zuerst als Sprecher der neuen PLA, die weitere Boykottmaßnahmen beschlossen hatte. Blockierte Straßen, gesprengte Masten und gelegte Brände kennzeichneten die Situation, die von der anderen Seite mit einer Verstärkung der Polizeitruppen beantwortet wurde. Ende 1988 und Anfang 1989 wurde mit Einbruch der Dunkelheit eine Ausgangssperre verhängt. Rund 400 Polizisten bewachten die Mine.

⁵ Oliver, Douglas L.: Black Islanders, A Personal Perspective of Bougainville 1937-1991. Honolulu 1991, S. 209.

Die weiteren Stufen der schrittweisen Eskalation: Ein von der Regierung angebotenes Bougainville Peace Package wurde von den zunehmend militanten Aktivisten abgelehnt. Im Jänner 1989 bildete sich die Bougainville Revolutionary Army (BRA), deren Forderungen zunehmend auch die völlige Unabhängigkeit der Insel beinhalteten. Aufgrund der nicht mehr gewährleisteten Sicherheit der Minenarbeiter musste die Mine ab 15. Mai 1989 schrittweise geschlossen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Mine seit ihrer Errichtung (1972-1989) rund 3 Millionen Tonnen Kupfer, 306 Tonnen Gold und 484 Tonnen Silber in konzentrierter Form produziert.⁶ Endgültig war mit Februar 1990 das gesamte Personal abgezogen worden. Francis Ona galt in Teilen der Bevölkerung als „local folk hero“. Mit der Ausrufung der „Republic of Bougainville“ im April 1989 steigerte sich noch seine Popularität.⁷ Im November 1989 wurden, angeführt von Ona, mehrere Minenarbeiter niedergeschossen. Die Regierung entsandte daraufhin ein Kontingent Soldaten der PNGDF (Papua-New Guinea Defence Forces), mit dem Ziel, die „Rebellen“, wie sie nun genannt wurden, aus den Bergen und Wäldern im Umfeld der Mine zu vertreiben. Die militärische Struktur der BRA, geht zu einem guten Teil auf den Einfluss von Sam Kauona zurück, der sie entsprechend organisierte und auch interne Aufspaltungstendenzen zu verhindern wusste. Zeitweilig wurde er als Nachfolger bzw. Rivale von Ona gesehen. Ex-Leutnant Kauona, aus einem Dorf nahe dem Kongara-Gebiet am oberen Ende des Bovo-Tals, war kein Landbesitzer. Er hatte in der Armee PNGs gedient und noch kurz vor seinem Ausstieg und der Rückkehr nach Bougainville eine Ausbildung für Sabotagemaßnahmen in Australien erhalten. Er hatte somit neben den Führungsqualitäten als Militär-Stratege auch die technischen Kenntnisse, Sprengungen und andere Sabotagemaßnahmen präzise auszuführen. Die von ihm aufgebaute BRA setzte sich vor allem aus jungen Männern zusammen, deren Verhalten in den Medien oftmals mit demjenigen der „raskals“ verglichen wurde. Mit raskals bzw. raskols werden die kriminellen Jugendbanden in den urbanen Gebieten PNGs bezeich-

⁶ Vulum, Sam (1997): Mine ready to negotiate. Haiveta reveals government plans for takeover at Sandline inquiry. In: Pacific Islands Monthly, June, Suva 1997, S. 13.

⁷ May, R.: The Situation on Bougainville: Implications for Papua New Guinea, Australia and the Region. Current Issues Brief 9, 1996-97, Canberra 1997a, S. 3.

net. Es gelang Kauona jedoch, Disziplin und zielgerichtetes Handeln zu forcieren und die BRA somit zu einem ernst zu nehmenden Gegner für die Armee PNGs aufzubauen. Versuche der Regierung in Port Moresby, mit den Rebellen in Verbindung zu treten und zu einer Verhandlungslösung zu kommen, scheiterten mehrmals. Obwohl mit einigen Landbesitzern im Oktober 1989 noch eine Friedenszeremonie unter Teilnahme zahlreicher hochrangiger Politiker PNGs abgehalten wurde, konnte dies, aufgrund der fehlenden Teilnahme von Mitgliedern der BRA, keine echte Beruhigung der Situation bewirken. In der Zwischenzeit wandten sich die Gewaltakte auch gegen „redskins“, ursprünglich aus PNG stammende Menschen, von denen bereits im Mai 1989 über 500 zur Flucht gezwungen worden waren. Ende 1989 waren bereits 4.000 Menschen aus der Region auf der Flucht.

Die Schließung der Mine hatte weitreichende Folgen für PNG. Der Einkommensverlust für den Staat machte rund 44 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung aus, was unmittelbar zu einer höheren Arbeitslosigkeit im Land führte. Bilaterale Konfliktverhandlungen zwischen der Regierung und der BRA schlugen wiederholt fehl. Nach einem gescheiterten Versuch im November 1989 kam es im Februar 1990 erstmals zu konkreten Schritten einer Lösung des Konfliktes. Der überwiegende Teil der Polizeitruppen wurde abgezogen und der anerkannte schwedische Konfliktexperte Professor Peter Wallenstein wurde als Mediator ins Spiel gebracht. Sein Erfolg lag im Zustandebringen eines Waffenstillstands, der mit dem Abzug der Regierungsstreitkräfte bis auf 70 Soldaten verbunden war. Dies war eine De-Facto-Räumung Bougainvilles, die mit dem Kollaps der staatlichen Institutionen vor Ort verbunden war. Der Anfang März 1990 in Kraft getretene Waffenstillstand, im Zuge dessen irrtümlicherweise alle Truppen abgezogen wurden, brachte der BRA kurzfristig die völlige Kontrolle über die Insel. Die Position der militanten Führung auf Bougainville änderte sich jedoch in den folgenden Verhandlungen nicht: die Forderung einer Sezession blieb nun fester Bestandteil aller Gespräche. Dieser Umstand erschwerte jeden Fortschritt, da PNG bei allen potenziell vorstellbaren und möglichen Zugeständnissen für eine weitreichende Autonomie nie einer völligen Loslösung Bougainvilles zustimmen würde. Neben der ökonomischen Kom-

ponente spielte dabei die Vorbildwirkung, die Bougainville für andere Landesteile haben konnte, eine entscheidende Rolle.

Mit einer neuerlichen Ausrufung der Unabhängigkeit am 17. Mai 1990 und der Gründung der Republic of Me(e)kamui durch die Führung der BRA war die Schaffung eines politischen Arms der BRA, des sogenannten Bougainville Interim Government (BIG) verbunden.⁸ Die Unabhängigkeitserklärung wurde von der nationalen Regierung in Port Moresby für illegal und verfassungswidrig erklärt. Führer des BIG wurde Francis Ona, dem in der BRA Sam Kauona zur Seite stand. Zu den Motiven für die Gründung des BIG zählte der Umstand, dass innerhalb der BRA, aber auch in der Bevölkerung Bougainvilles Diskussionen um die weitere Vorgangsweise entbrannt waren, die zu einer Schwächung des Vertrauens in die BRA geführt hatten. Zunehmende Rechtlosigkeit und die Unfähigkeit der BRA, eine Stabilisierung der Insel im ökonomischen und politischen Bereich zu erreichen, führte die Separatisten Mitte 1990 wieder an den Verhandlungstisch zurück. Auf Initiative von Neuseeland wurde auf dem neuseeländischen Kriegsschiff HMSNZ Endeavour vor Kieta ein Abkommen unterzeichnet, das sogenannte Endeavour Accord, welches die Wiederherstellung der Infrastruktur und Serviceleistungen garantieren sollte. Misstrauen und Missverständnisse verhinderten aber in der Folge die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen, da zur Wiederherstellung der Ordnung landende Polizeikräfte PNGs von den Separatisten als Vertragsbruch angesehen wurden. Darauf folgende Gespräche in Honiara, der Hauptstadt der Salomonen-Inseln, führten nach langen Verhandlungen zur sogenannten Honiara Declaration on Peace, Reconciliation and Rehabilitation on Bougainville, die den Weg zu einer dauerhaften Rückkehr zum Frieden ebnen sollte, obwohl weder Ona noch Kauona bei den Verhandlungen anwesend waren.⁹ In den eigentlichen Verhandlungen, die durch dieses Ereignis fast gescheitert wären, wurde die Frage nach der Zukunft der Panguna-Mine ausgeklammert. Kompensationszahlungen wurden vereinbart, aber keine genauen Ter-

⁸ Waiko, John Dademo: A Short History of Papua New Guinea. Melbourne 1995, S. 240.

⁹ Siemers, Günter: Neue Verhandlungen mit Sezessionisten von Bougainville. In: Südostasien Aktuell, 1/91, Hamburg 1991, S. 43-44.

mine für die Wiedererrichtung infrastruktureller Maßnahmen gesetzt. Darin lag der Keim des Scheiterns bereits begründet, da in der Folge Enttäuschung über die praktische Umsetzung des Abkommens auf Bougainville schnell um sich griff. Im Jänner 1991 wurde das Embargo aufgehoben.

Zwischenzeitlich hatte sich auf Buka die sogenannte Buka Liberation Front (BLF) gebildet. Sie stand in Opposition zur BRA und teilte nicht deren Wunsch nach einer Sezession von PNG. Bereits im Oktober 1990, zur Zeit ihrer Gründung, hatte die BLF die Rückkehr der Sicherheitskräfte gefordert und in einem Memorandum of Understanding mit der nationalen Regierung in Port Moresby wurde explizit der Forderung nach einer Sezession vonseiten der BLF eine Absage erteilt. Aus dieser Entwicklung ließ sich ablesen, dass die BRA ihre ursprüngliche Stärke, zumindest teilweise und regional begrenzt, eingebüßt hatte. Schätzungen, die von einer Anhängerzahl von rund 20.000 Mann ausgingen, wurden revidiert; Gerüchte über Teilungstendenzen innerhalb der BRA nahmen zu. Dies wiederum ermunterte jene Kräfte in der Regierung und den Sicherheitskräften PNGs, die eine Lösung des Problems in der nun offensichtlich leichter möglichen endgültigen militärischen Niederschlagung der BRA suchten.

2.4 Rückschläge und Fortschritte

Die Wahlen zur Jahresmitte 1992 führten in PNG zu einem Regierungswechsel. Paias Wingti wurde Premierminister anstelle von Rabbie Namaliu. Neue Hoffnungen auf eine Beilegung des Konfliktes wuchsen, nachdem Abgesandte der Regierung das Gespräch mit einem in Honiara ansässigen BIG-Vertreter, Martin Miriori, suchten. Auch die Bildung eines Peace-Committees der Buka Interim Authority mit Repräsentanten der interimistischen Autoritäten Nord- und Süd-Bougainvilles und der Kirchen, die mit den BIG-Führern und Häuptlingen (Chiefs) aus Zentral-Bougainville in Verhandlungen traten, nährten die Hoffnung auf Frieden. Die Regierung von PNG kam international unter Druck, nachdem sie in einem Bericht der UN Human Rights Commission zur Wiederherstellung von Frieden und Ordnung auf Bougainville aufgerufen worden war. Grenzverletzungen durch Mitglieder der PNGDF trugen dazu bei,

die nationale Regierung in Bedrängnis zu bringen. Ein geplantes Pan-Bougainville-Meeting wurde aufgrund einer solchen Grenzverletzung, bei der zwei Solomon-Islanders getötet wurden, abgesagt. Bei einem Treffen aller nationalen Parlamentsabgeordneten der Provinzen und rund fünfzig traditionellen Führern der interimistischen Autoritäten auf Provinzebene auf der Insel Buka berieten diese einen BIG-Friedensplan. Im Anschluss daran wurde ein North Solomons Peace Negotiating and Monitoring Committee gegründet, welches sich 1993 in Honiara zu Beratungen traf und ein Peace and Ceasefire Agreement produzierte. Mangelnde Aufmerksamkeit und Unterstützung seitens der nationalen Regierung in Port Moresby verhinderten die Effizienz all dieser Maßnahmen. Die Regierung war durch ihre angestrebte Reform des Provinz-Regierungs-Systems derart in Anspruch genommen, dass in dieser Zeit zu wenig Augenmerk auf die Bougainville-Angelegenheiten gelegt wurde. Die Regierung versuchte, gegen den Widerstand der meisten Provinzen, deren Autonomie in Bezug auf die Verwendung öffentlicher Gelder drastisch einzuschränken, nachdem durch Korruption und Misswirtschaft mehrere provincial governments von der Zentralregierung suspendiert werden mussten.

Enttäuschte Bougainvilleans forderten den Rücktritt des Ministers for Bougainville Affairs, Michael Ogio, und des Administrators of Bougainville, Sam Tulo. Bis April 1994 wurden keine weiteren Fortschritte gemacht. Erst infolge des Besuchs einer australischen Parlamentsdelegation verlaubliche Paias Wingti eine Stellungnahme, in der er zur Zusammenarbeit der BIG/BRA mit der Regierung zur Beendigung der Krise einlud. Kurz darauf schlug der Anfang 1994 neu ernannte Vize-Premier Sir Julius Chan die Einsetzung einer multinationalen South Pacific Peacekeeping Force (SPPKF) vor, welche die Einhaltung aller getroffenen Vereinbarungen als unabhängiges Gremium überwachen sollte. Obwohl dies als ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung schien, kam es trotz der auf allen Ebenen wieder aufgenommenen Verhandlungen zu keinen Fortschritten. Sir Julius Chan wurde am 30. August 1994 zum neuen Premierminister PNGs gewählt. Neuerliche Anläufe für eine Friedenskonferenz fanden ihren Anfang in weiteren Verhandlungen in Honiara, an denen auch der Kommandeur der BRA, Sam Kauona teilnahm, und gipfelten in der Durchführung der sogenannten Arawa Peace Confe-

rence. Unter Einschaltung der SPPKF, welche die Sicherheit aller Delegationsteilnehmer gewährleisten sollte, trafen sich Vertreter aller involvierter Parteien in Arawa, der Provinzhauptstadt Bougainvilles, im Oktober 1994. Die Gespräche waren aber von vornherein zum Scheitern verurteilt und eine Vereinbarung, das sogenannte North Nasioi Agreement, das Papier nicht wert, auf dem es unterzeichnet wurde, da die Schlüsselpersonen Ona, Kauona und Kabui nicht daran teilnahmen. Die Gründe dafür waren in deren Befürchtung vor Anschlägen begründet sowie in falschen Informationen, welche die BIG/BRA-Mitglieder über die Intentionen der Vereinten Nationen in dieser Angelegenheit hatten. Vermutungen gehen heute davon aus, dass bei einer möglichen längeren Dauer der Konferenz und einer damit verbundenen längeren Präsenz der SPPKF vor Ort, eine Teilnahme der genannten Personen einen Erfolg ermöglicht hätte. Zur selben Zeit wurden auch Konsultationen zur zukünftigen Struktur von Dorf- und Regional-Häuptlingsversammlungen geführt sowie Verhandlungen mit dem BIG/BRA aufgenommen.¹⁰

2.5 Die Sandline-Affäre

Treffen im September und Dezember 1995 in Cairns sollten weitere Schritte auf dem Weg zur Normalisierung setzen. Unter Aufsicht Australiens und unter Vorsitz der Generalsekretäre der Vereinten Nationen und des Commonwealth nahmen am zweiten Treffen auch Kauona und Kabui teil. Dabei wurde vereinbart, dass die UNICEF und andere Hilfsorganisationen nach Bougainville kommen sollten. In der sogenannten Operation High Speed II wurde in der Folge von der Armee PNGs unter Einsatz von Hubschraubern und Patrouillenbooten eine massive Offensive gegen die BRA geführt. Der Erfolg blieb aus. Der Versuch, die BRA mittels einer Zangenbewegung im Gebiet der Panguna-Mine einzukesseln, misslang. Schwere Kämpfe im Küstentiefland mit hohen Verlusten auf beiden Seiten führten schließlich zum Abbruch der Aktion. Das sogenannte Kangu Beach Massacre am 11. September 1996 führte dazu, dass eine Einheit der PNGDF von der BRA überrannt wurde,

¹⁰ Vgl. dazu auch Mückler, Hermann: Bougainville – Ein Anfang, der das Ende bedeuten könnte. In: ders.: Melanesien in der Krise, Wiener Ethnohistorische Blätter Band 46, Wien 2000, S. 105-138 und Quodling, Paul: Bougainville. The Mine and the People. Pacific Papers No.3 St. Leonards 1991.

zwölf Soldaten getötet und zahlreiche weitere als Gefangene genommen wurden. Mit diesem Vorfall galt die Operation High Speed II endgültig als fehlgeschlagen. Schätzungen gingen Mitte August desselben Jahres von rund 67.000 Flüchtlingen aus, die aus den unmittelbar betroffenen Kriegsgebieten Zuflucht in sogenannten „care centers“ gesucht hatten.

Die Ermordung des Premiers des zwischenzeitig eingerichteten BTG, des Bougainville Transitional Governments, Theodore Miriung, am 8. Oktober 1996 im Dorf seiner Frau im Süden Bougainvilles, verschärfte die Situation dramatisch. Miriung, der als Hoffnungsträger für eine friedliche Lösung des Konfliktes gegolten hatte, war in seiner Rolle als Vermittler zwischen der Zentralregierung und der BIG/BRA erfolgreich gewesen; seine Vorschläge für eine weitgehende Autonomie Bougainvilles im Rahmen des papuanischen Staatsverbandes hatten unter der Bevölkerung große Unterstützung gefunden (Böge 1997a: 10). Die Ausichtslosigkeit der Situation und der Verlust des Vertrauens in eine Verhandlungslösung veranlassten Sir Juius Chan, eine radikale militärische Lösung zu suchen. Die Anheuerung ausländischer Söldner, die als Profis und unter Einsatz modernster Waffen erfolversprechender agieren könnten, schien die gesuchte Alternative zu sein. Die in der Folge als „Sandline-Affäre“ in die Geschichte PNGs eingehenden Ereignisse nahmen mit Geheimverhandlungen ihren Anfang, die von Regierungsvertretern PNGs mit dem britischen Söldnerunternehmen Sandline (International) geführt worden waren.¹¹ Bereits im Februar 1996 hatte es erste Kontakte zwischen dem Verteidigungsminister PNGs, Mathias Ijape, und dem Direktor von Sandline, Tim Spicer, gegeben. Das Unternehmen wurde beauftragt, ein Konzept für die Beendigung der Bougainville-Krise auszuarbeiten. Im April kam es zu einem Treffen mit dem Kommandeur der PNGDF, Jerry Singirok, bei dem ein entsprechender Vorschlag unter dem Decknamen Project Contravene präsentiert wurde, der von Kosten von US\$ 36 Millionen für Personal und militärische Geräte sowie logistische Planung ausging. Formuliertes Ziel war die Ausschaltung und Zerschlagung der BRA, die Führung der BRA zu töten

¹¹ Vgl. dazu Dorney, Sean: *The Sandline Affair. Politics and mercenaries and the Bougainville crisis.* Sydney 2001 sowie O’Callaghan, Mary-Louise: *Enemies Within. Papua New Guinea, Australia, and the Sandline Crisis: The Inside Story.* Sydney 1999.

und die Panguna-Mine freizukämpfen. Anfang 1997 wurden, nach Unterzeichnung des Vertrages, in Etappen Söldner und militärische Ausrüstung nach PNG gebracht.¹² Parallel dazu ließ Premierminister Chan vom Department of Provincial and Local Government Affairs eine neue Bougainville Peace Strategy ausarbeiten.

Mit einer Coverstory der australischen Zeitschrift „Weekend Australian“ am 22. Februar wurde die Präsenz von Söldnern in PNG publik. Chan dementierte umgehend die Vermutungen, dass diese direkt in den Konflikt involviert seien, und erklärte, die Söldner seien nur zu „Trainingszwecken“ der PNGDF im Land. Lokale und internationale Kritik an der Vorgangsweise und den angestrebten Zielen sowie die Frage nach der Finanzierung der Aktion setzte ein und verstärkte sich fast stündlich. Das Individual and Community Rights Advocacy Forum (ICRAF), eine lokale NGO, sah einen Verfassungsbruch in der Vorgangsweise Chans. Politiker, Vertreter der Kirchen und schließlich die PNGDF selbst, verstärkten ihre Kritik. Jerry Singirok forderte Premierminister Chan sowie den Verteidigungsminister Mathias Ijape und den Finanzminister Chris Haiveta zum Rücktritt auf. Die schlecht ausgerüsteten und unterbezahlten Soldaten der PNGDF sahen in der geplanten Söldneraktion nicht nur ihre Kompetenz und ihr Ansehen infrage gestellt, sondern sich auch finanziell gegenüber den Söldnern benachteiligt. Die Armee forderte den Abzug der Söldner und setzte im Rahmen der Operation Rausim Kwik, 61 Söldner und deren Kommandeure fest. Die unzureichende Versorgung der und die katastrophalen Bedingungen für die Soldaten der PNGDF, die gleichzeitig auf Bougainville in einem nicht zu gewinnenden Krieg verheizt wurden, hatten die Stimmung auf einen Siedepunkt gebracht. Chan reagierte mit der umgehenden Absetzung Singiroks. Die darauf einsetzenden Tumulte und Unruhen in allen größeren Orten des Landes, die partielle Loyalität der PNGDF mit Singirok, aber auch das Bekanntwerden weiterer Details des Deals mit Sandline, destabilisierten in den letzten Februartagen und den ersten Märzwochen schrittweise das gesamte Land. Mit Demonstrationen in allen größeren Städten Papua

¹² Dinnen, Sinclair/ May, Ron/ Regan, Anthony J.(eds.) (1997): Challenging the State: the Sandline Affair in Papua New Guinea. Pacific Policy Paper No. 30, Regime Change/ Regime Maintenance Discussion Paper No.21, Canberra 1997.

New Guineas, der zögerlichen Zustimmung Chans zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, der Festsetzung der Söldner und der Verhaftung von Tim Spicer, einsetzenden Plünderungen und der Notwendigkeit, Ausgangssperren zu verhängen, geriet die Situation zunehmend außer Kontrolle. Am 18. März war Singirok als Kommandeur der PNGDF abgesetzt und Colonel Aikung an seiner Stelle ernannt worden. Am 25. März tagte das Parlament von PNG in einer Dringlichkeitssitzung. Eine wütende Menschenmenge blockierte die Zugänge zum Parlament. Das Militär übernahm daraufhin die Kontrolle des Zugangs zum Parlament und Befürchtungen wurden laut, dass die Armee die Kontrolle im Land übernehmen könnte. Nur mit Mühe „entkamen“ die führenden Politiker aus dem Parlamentsgebäude. Tags darauf, am 26. März gaben Premier Chan sowie Haiveta und Ijape ihren vorläufigen Rücktritt bekannt. Die in den Tagen und Wochen folgenden Untersuchungen machten die Ziele der geplanten und nicht umgesetzten Söldner-Aktion öffentlich.

2.6 Die Suche nach einer Verhandlungslösung

Neue Verhandlungen in Burnham, nahe dem neuseeländischen Christchurch, an denen Francis Ona nicht teilnahm, brachten bezüglich Bougainville trotzdem konkrete Ergebnisse und die Unterzeichnung eines Abkommens zur vorläufigen Waffenruhe – die sogenannte Burnham Declaration – am 18. Juli. In der Folge wurden von der BRA als Zeichen guten Willens fünf Soldaten der Regierungstruppen, die im vorangegangenen September gefangen genommen worden waren, freigelassen. Ein Besuch des neuseeländischen Außenministers McKinnon auf Bougainville Ende August galt als weiteres Signal einer Entspannung. Die Insel war dadurch wieder frei zugänglich. Zur selben Zeit kam es zu einer neuen Gesprächsrunde, die als Burnham II bezeichnet wurde, bei der eine 90-tägige Waffenruhe und der Einsatz einer regionalen Friedenstruppe vereinbart wurden. Bei diesen neuerlichen Gesprächen kamen rund 100 Delegierte aller involvierten Konfliktparteien (BRA, Resistance Forces, der Oberbefehlshaber der PNGDF) inklusive Vertretern der

Salomonen-Inseln zusammen.¹³ Am 24. Oktober schließlich hob die Armeeführung alle Beschränkungen gegenüber Bougainville auf.

Das sogenannte Lincoln-Agreement, welches an der gleichnamigen Universität (nahe der neuseeländischen Stadt Christchurch) nach schwierigen Verhandlungen in der Zeit von 18. bis 23. Januar 1998, am letzten Tag abgeschlossen werden konnte, sah das Inkrafttreten eines permanenten und unwiderruflichen Waffenstillstandes mit 30. April des Jahres vor. Dieser sollte die Waffenruhe ablösen. Die sogenannte Truce Monitoring Group (TMG), der 300 Personen aus Neuseeland, Australien, Fidschi und Vanuatu angehörten, war seit dem Abkommen Burnham II auf Bougainville eingesetzt; sie sollte mit Beginn des Waffenstillstands durch eine internationale Beobachtertruppe ersetzt werden.¹⁴ Dazu wurde auf Ersuchen PNGs hin das sogenannte United Nations Political Office Bougainville (UNPOB) gegründet. Dieses Büro wurde 2004 in UNOMB (United Nations Observer Mission Bougainville) umbenannt, und garantierte die Überwachung der TMG bzw. später der PMG (Peace Monitoring Group)-Aktivitäten. Weiters einigte man sich auf freie und demokratische Wahlen für eine neue „Regierung der Versöhnung“ (Bougainville Reconciliation Government, BRG) bis Ende des Jahres 1998. Diese neue Regierung sollte anstelle der BIG und BTG treten. Die TMG wandelte sich nun zur sogenannten PMG. Teile der Inselbewohner feierten das Friedensabkommen mit Festen und traditionellen Zeremonien, an denen auch Vertreter der umliegenden involvierten Staaten teilnahmen. Insgesamt umfasste die Peace Monitoring Group 306 Frauen und Männer, davon 247 aus Australien, 30 aus Neuseeland, 15 aus Fidschi und 14 aus Vanuatu, die unter dem Namen Operation Bel Isi zum Einsatz kamen. Hauptstützpunkte waren Arawa und Loloho sowie sogenannte „team sites“ in Arawa, Buin, Tonu und Wakanui. Zu ihren Aufgaben gehörte bei den Patrouillenfahrten neben dem Angebot logisti-

¹³ Böge, Volker: „Bougainville – Silberstreif am Horizont“ Waffen schweigen – Kriegsparteien reden wieder miteinander. In: Rundbrief, Forum für Mitglieder und Freunde des Pazifik-Netzwerkes e.V., Nr. 36/97, Neuendettelsau 1997, S. 10-14.

¹⁴ Vgl. dazu Adams, Rebecca, (ed.): „Peace on Bougainville. Truce Monitoring Group“ Gudpela Nius Bilong Peace. Wellington 2001 sowie Wehner, Monika / Denoon, Donald (eds.): Without a Gun. Australians' Experiences Monitoring Peace in Bougainville, 1997-2001. Canberra 2001.

scher und medizinischer Hilfestellung auch die Verteilung einer wöchentlich erscheinenden Zeitschrift, der sogenannten „Nius Blong Peace“. Das Bedürfnis nach Information in der Bevölkerung war nach Jahren ohne Zugang zu aktuellen Nachrichten groß. Inhaltlich wurden vor allem die Entwicklungen des Friedensprozesses thematisiert. In Arawa wurden wöchentlich 16.000 Stück von „Nius Blong Peace“ gedruckt, davon 15.000 in Pidgin und 1.000 in englischer Sprache. Die Reichweite betrug rund 60.000 LeserInnen.

Die zunehmend problematische, weil starre Rolle, die Francis Ona bei diesen Veränderungen und in den politischen Prozessen spielte, führte zur Spaltung innerhalb der BRA. Sein Fernbleiben von den Verhandlungen und das Einberufen einer Gegenveranstaltung am 17. April 1998 im Dorf Pakia, bei dem aber nur rund 200 Gefolgsleute Onas, nicht aber Kabui und Kauona erschienen waren, zeigten seinen Widerstand gegen die getroffenen Vereinbarungen. Francis Ona hatte bei einem Treffen von rund 700 Gefolgsleuten, darunter vielen Häuptlingen vor allem aus dem Süden und dem Zentrum der Insel, im Dorf Guava bei Panguna in der Zeit von 28. bis 31. Juli 1998 beklagt, dass im BIG und in der BRA zu viele machthungrige Politiker seien, welche die wahren Ziele (nämlich die Unabhängigkeit) für persönliche Vorteile verraten hätten. In Abgrenzung zu den, seiner Ansicht nach korrumpierten, Gremien schuf und benannte er eine neue Fraktion, Mekamui National Chief's Assembly, und einen damit korrespondierenden militärischen Arm, die sogenannten Mekamui Defense Force. Der Begriff „Mekamui“ heißt soviel wie „Heiliges Land“ und fand sich bereits im Namen der Republic of Mekamui (auch Meekamui). Damit scharte er seine Gefolgschaft erfolgreich um sich, festigte aber die (Ab)spaltung gegenüber der BIG/BRA und deren Vertretern.

Die sogenannte Buin Declaration of the Pan-Bougainville Leaders Congress, die nach dreitägigen Verhandlungen von 20. bis 22. August 1998 in Buin (im Süden Bougainvilles) unterzeichnet worden war, brachte eine Weiterführung und den Ausbau der in den vorangegangenen Abkommen festgelegten Maßnahmen. Im Jänner 1999 nahm eine Bougainville Constituent Assembly die Arbeit auf. Die Umsetzung der getroffenen Abmachungen kam jedoch in den folgenden Monaten nicht in

Schwung. Dafür waren beide Seiten verantwortlich. Die zunehmende politische Instabilität der Regierung PNGs auf der einen Seite und interne Streitigkeiten auf der anderen Seite sowie ein nach wie vor bestehendes Misstrauen der Bevölkerung Bougainvilles gegenüber exekutiven Maßnahmen PNGs verhinderten schnelle Erfolge. Ein wesentlicher Erfolg war jedoch das – nur von kleineren Unstimmigkeiten unterbrochene – Halten des Waffenstillstands. Dies war – zusammen mit der teilweise wieder instand gesetzten Infrastruktur, die auch durch massive ausländische Hilfe (EU, AusAID, Internationales Rotes Kreuz, „Ärzte ohne Grenzen“, etc.) zustande kam – ein entscheidendes stabilisierendes Kriterium am Weg zum Frieden. Bei Verhandlungen von 20. bis 22. April 1999 im neuseeländischen Rotorua, bei denen Bill Skate und Repräsentanten der Regierungsgegner anwesend waren, wurden weitere positive Schritte vereinbart. Im sogenannten Matakana and Okataina Understanding wurde erstmals ernsthaft an Modalitäten einer Entwaffnung der an den früheren Kämpfen beteiligten Personen gearbeitet.

Ende Mai 1999 kam es auf Bougainville zur Bildung des Bougainville Peoples Congress (BPC), der auf breiter Basis unterschiedliche, überwiegend gewählte, Interessenvertreter beinhaltete und die Mehrheit Bougainvilles repräsentierte. Im BPC vereinigten sich die Vertreter des BIG, der BRA, des BTG und der Resistance Forces. Nicht vertreten waren die BRA-Fraktion um Ona, das Leitana Council of Elders (LCOE) mit ihrem Führer Joel Banam aus Buka, der für einen Verbleib bei Papua-Neuguinea war und John Momis, der sich um seinen Job als Gouverneur des BPG, des Bougainville Provincial Governements, gebracht sah.¹⁵ Präsident des BPC wurde Joseph Kabui. Als Leitlinie für weitere Verhandlungen mit der Regierung PNGs legte er die weitgehende Autonomie als Übergangslösung und die Unabhängigkeit als Endziel fest. Kabuis Bestrebungen, auch alle nicht direkt im BPC vertretenen Kräfte nach Möglichkeit in eine gemeinsame Vorgangsweise einzubinden, hatte Erfolg. Die als Nehan Resolution am 29. Oktober 1999 verabschiedete

¹⁵ Böge, Volker: Bougainville: Friedensprozeß im Schnecken tempo. In: Rundbrief, Forum für Mitglieder und Freunde des Pazifik-Netzwerkes e.V., Nr. 44/00, Neuendetsau 2000, S. 13.

Festlegung auf die weitere Vorgangsweise wurde von allen Kräften auf Bougainville mitgetragen.

3. Probleme bei der Rückkehr zu Stabilität

Der Rücktritt von Bill Skate und die Ernennung von Mekere Morauta zum neuen Premierminister hatte im Mai 1999 eine neue Ausgangssituation geschaffen. Morauta bemühte sich primär um eine ökonomische Konsolidierung Papua-Neuguineas. Dazu suchte er die Zusammenarbeit mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds, um ein Strukturreformprogramm zu implementieren sowie auf diplomatischer Ebene eine sensiblere Vorgangsweise als sein Vorgänger an den Tag zu legen. Morauta gilt als in wirtschaftlichen Belangen erfahrener Experte. In den ersten zweieinhalb Jahren seiner Amtszeit hat er eine Fülle an Reformen eingeleitet. Anpassungen an diese Politik haben sich auch in Veränderungen innerhalb der Regierungsmannschaft niedergeschlagen. Er hatte bereits in den ersten Monaten seiner Amtszeit flexibel in einem Umfeld reagiert, in dem der Seitenwechsel führender Politiker häufig vorkam und damit die permanente politische Instabilität prolongiert wurde. Mit Morauta war auch eine klarere Linie der Regierung in der Behandlung der Bougainville-Frage deutlich geworden. Der Abschluss des Loloata Understanding hatte letztendlich eine indirekte Zustimmung zur Abhaltung einer Volksabstimmung über die Zukunft Bougainvilles erbracht. Die Aussagen eines Führers von East New-Britain im September 2000, die Autonomie als eine für alle Provinzen PNGs vorteilhafte Lösung anzusehen, waren ein Signal zu verstehen, dass sich die zentrifugalen Tendenzen im Land grundsätzlich verstärkten, dass man aber mit der Gewährung weitgehender Autonomie ein echtes Losbrechen vom Staatsverband auffangen wollte. In der Vergangenheit hatte es wiederholt Abspaltungswünsche in verschiedenen Regionen des Landes gegeben. Bougainville hatte und hat somit eine nicht zu unterschätzende Sprengkraft für die Zukunft des Gesamtstaates PNG, die zwar in der Vergangenheit erkannt wurde (deshalb der Widerstand der Regierung gegen eine Unabhängigkeit und auch gegen eine weitreichende Autonomie innerhalb des Staates), aber aufgrund der Schwäche bzw. Instabilität der Zentralregierung nicht entschärft werden konnte. Joseph Kabui, Prä-

sident des Bougainville Peoples Congress (BPC), stellte im Dezember 2001 die Einführung regionaler Regierungen (regional governments) mit weitreichenden Kompetenzen im Rahmen der Schaffung eines föderalen Staatssystems als mögliche Alternative für die Zukunft PNGs in Aussicht.

Die Unterzeichnung des Bougainville Peace Agreements im Herbst 2001 (nach mehrmaligen Verzögerungen, bedingt durch Uneinigkeit über die Abwicklung der Waffenabgabe) eröffnete nicht nur eine langfristige Perspektive für Bougainville, indem die weitere Vorgangsweise Schritt für Schritt geregelt wurde und 1.) die Abgabe der Waffen aufseiten der Bougainville-Kämpfer im Rahmen eines dreistufigen Planes, 2.) Maßnahmen für eine weitreichende politische Autonomie und 3.) für ein Referendum innerhalb von 10-15 Jahren nach Bildung der Autonomieregierung verbindlich vereinbart wurden. Es bedeutete auch die Initialzündung für die grundsätzliche Debatte, wie PNG den zentrifugalen Tendenzen im Land zukünftig begegnen sollte. Demobilisierung und Reintegration, die Wiedereingliederung von (Ex-)Kombattanten, der komplexe Prozess der Versöhnung, die Frage nach der Herstellung von Gerechtigkeit, der Umgang mit begangenen Menschenrechtsverletzungen während des Krieges, die juristische Aufarbeitung im Sinne eines Täter-Opfer-Ausgleichs und die Debatte um Sinn und Notwendigkeit einer Wahrheitskommission¹⁶ – dies und noch einige andere zentrale Punkte stehen in ihrer Umsetzung noch aus und werden zum Prüfstein für Frieden auf Bougainville, aber auch für den Umgang mit Entwicklungen in anderen Landesteilen PNGs.

Über dreißig Abkommen sind in den Jahren 1989 bis 2001 geschlossen worden, um den Konflikt zu beenden. Die meisten von ihnen erwiesen sich als nicht durchsetzbar und einige waren bereits bei ihrer Unterzeichnung durch neue Ereignisse überholt. Die Vielzahl der Lösungsversuche spiegelt die Tatsache wieder, dass es (außer in der Zeit von 1991 bis 1994) fast kontinuierlich Bestrebungen zur verhandlungsmäßigen Beilegung des Konfliktes gegeben hat. Und auch zwischen den Verein-

¹⁶ Böge, Volker: Konfliktpotentiale und Gewaltpotentiale im Südpazifik. Optionen für den Zivilen Friedensdienst. Arbeitspapier Nr. 1, Hamburg 2001, S. 17.

barungen hatten zahllose informelle und halboffizielle Treffen der verschiedensten Interessensgruppen unter Vermittlung und Monitoring von PMG bzw. UNOMB stattgefunden.

3.1 Neue Strukturen

Bereits während der Unabhängigkeitsbestrebungen Bougainvilles im Vorfeld der Unabhängigkeit PNGs und danach, also in der Zeit von 1974 bis 1977, hatte es bereits Anstrengungen gegeben, autonome Verwaltungsinstitutionen (sogenannte *autonomous Bougainvillean government institutions*) zu gründen, deren wichtigste der Versuch der Gründung der bereits erwähnten *provincial governments* war. In diese Zeit fielen aber gleichzeitig auch Bestrebungen, traditionelle Autoritäten in lokale Verwaltungen einzubinden; anders ausgedrückt: eine Verschmelzung traditioneller (erblicher) Autoritäten in sogenannten *village governments*, wie ebenfalls bereits erwähnt wurde. Mit der Schaffung von beratenden Versammlungen (*councils*) mit gewählten Mitgliedern auf der Ebene von sogenannten *community governments*, einer (Zwischen-)Lösung, welche die Vorgaben Port Moresbys besser berücksichtigte, artikulierte sich so eine Rivalität zwischen „traditionellen“ Häuptlingen einerseits und jüngeren und besser ausgebildeten Vertretern einer neuen, im Entstehen begriffenen Politikergeneration, die sich an anderen, europäischen Vorbildern und für Bougainville neuen Formen politischer Entscheidungsfindungsprozesse orientierte.¹⁷

Im Zuge des Bürgerkriegs gewann die Frage nach der Rolle traditioneller Autoritäten neues Gewicht und die folgenden Ausführungen beziehen sich auf eine diesbezügliche Erörterung von Anthony Regan.¹⁸ Mit dem Rückzug der Truppen PNGs aus Bougainville im März 1990 waren auch

¹⁷ Peasah, J.: *Local-level Government in Papua New Guinea. A Study in Change and Continuity in the Development of Liberal-democratic Self-determination at the Local Level*. NRI (National Research Institute) Monograph No.31, Port Moresby 1994, S. 183-188; Connell, John: *The decline of local government councils and the rise of village government*. In: Connell, J. (ed.): *Local Government Councils in Bougainville*. Bougainville Special Publication No. 3. Christchurch 1977, S. 132-174.

¹⁸ Regan, Anthony J.: „Traditional“ Leaders and Conflict Resolution in Bougainville: *Reforming the Present by Re-Writing the Past?* Manuscript; Canberra 1999, S. 6.

jede Form von zentraler Autorität und alle diese repräsentierenden Verwaltungsinstitutionen zusammengebrochen. Dieser Kollaps reichte bis auf die lokale Ebene. Die BRA war zu diesem Zeitpunkt weder darauf vorbereitet, noch war es ursprünglich von ihr geplant, hier einen entsprechenden Ersatz gewährleisten zu müssen. In vielen Gebieten kam es daher zu einem Bedeutungsgewinn der lokalen „Chiefs“. Dort, wo sich lokale BRA-Kommandeure der Autorität der Häuptlinge unterordneten, war deren Machtgewinn plötzlich und signifikant. Andererseits gab es aufseiten der BRA meistens junge Kommandeure, die ihren neu gewonnenen Einfluss und ihre Macht nicht mehr teilen wollten wodurch eine Konfliktebene entstand: „local“ Chiefs gegen örtliche Befehlshaber. Gleichzeitig hatte sich die BRA von Anfang an als eine Bewegung definiert, die es um den Erhalt, die Wiedererlangung und den Ausbau traditioneller Autoritäten ging. Es gab im BRA Senior Command und dem BRA Civilian Government, dem BIG, großes Interesse an einer Stärkung der Häuptlinge, von der man sich eine Stabilisierung der Situation erhofft hatte. Dies führte zur Schaffung eines Systems von „Councils of Chiefs“.

In vielen von der BRA dominierten Gebieten wurde ein „three-tiered system“ auf Basis eines Versuchsmodells aus Zentral-Bougainville etabliert, welches aus folgenden Instanzen bzw. Gremien bestand¹⁹: Clan Councils of Chiefs (CCC), Village Councils of Chiefs (VCC) und Area Council of Chiefs (ACC). Mit der Namensgebung innerhalb dieses Drei-Säulenmodells war im Wesentlichen der jeweilige Zuständigkeitsbereich definiert. Mit der Rückkehr der PNG-Truppen, häufig auf Einladung besser qualifizierter Persönlichkeiten und auch auf Einladung von Chiefs, die sich in ihren lokalen Konflikten Unterstützung erhofft hatten, kam es zu zahlreichen örtlichen Konflikten um Zuständigkeiten. Die fortgeschrittene Fragmentierung in BRA und ehemalige BRA-Angehörige (sogenannte Resistance Forces), in oppositionelle Gruppen (teilweise die Chiefs unterstützend, teilweise eben gegen diese auftretend) und schließlich die PNGDF, die vorgab die Chiefs zu unterstützen, de facto aber die „Macht“, wo es möglich war, wieder an sich riss,

¹⁹ Regan, Anthony J.: „Traditional“ Leaders and Conflict Resolution in Bougainville: Reforming the Present by Re-Writing the Past? Manuscript; Canberra 1999, S. 3.

machte die Situation unübersichtlich. Faktisch hatten Häuptlinge in BRA-kotrollierten und in abgelegenen Gebieten mit einer nur eingeschränkten Wiederherstellung staatlicher Macht – wo die BRA und die Resistance Forces diese respektierten – häufig mehr Macht als je zuvor. Außerdem konnten sie „custom“-legitimiertes Entscheidungsverhalten ohne Rücksicht auf verfassungsmäßig artikulierte Gesetze bzw. „Einschränkungen“ umsetzen.

Obwohl die Häuptlinge ihre Möglichkeiten als „traditionell“ verkauften, war das Drei-Säulenmodell der Versammlungen eine neue Einführung und nicht traditionell. Gleichwohl hatte ihr Verhalten entscheidende Auswirkungen auf die Gesamtentwicklung und trug zu einer schrittweisen Stabilisierung in weiten Teilen Bougainvilles bei. Dazu gehörte die entspannende Vermittlung im Konflikt zwischen der BRA und den Resistance Forces, die soweit gehen konnte, dass diese in eine defensive Rolle gedrängt wurden. Die Einbindung der Häuptlinge in den „reconciliation process“ gewann so an Bedeutung. Mit der Etablierung des Bougainville Transitional Governments (BTG) im April 1995 hatte dessen erster Premier Theodore Miriung explizit das Ziel des BTG formuliert, auch als Brücke zwischen den verfeindeten Fraktionen innerhalb Bougainvilles zu dienen, und dabei sollten die Häuptlinge eine große Rolle spielen. Miriung galt als Vertreter einer Stärkung „traditioneller“ Autoritäten und forcierte soziale Entwicklung auf Basis kultureller Wurzeln Bougainvilles. Mit den damit verbundenen internen und mit den Autoritäten PNGs geführten Diskussionen um die Ausweitung der Möglichkeiten im legislativen und exekutiven Bereich für die zu schaffenden Versammlungen von Häuptlingen wurden auch richterliche Zuständigkeiten ins Auge gefasst, wenn es um Fälle ging, die nach „customary ways“ behandelt werden könnten. „The BTG envisaged negotiating for at least a high level of autonomy where Bougainville would control police, courts and criminal laws and so could define Chiefs’ roles in relation to such matters“. Schließlich wurde ein Zwei-Säulenmodell für die rund sechshundert registrierten Dörfer Bougainvilles ins Auge gefasst: Jedes Dorf sollte eine entsprechende Dorfversammlung besitzen, die für lokale Sicherheit, Regelung lokaler Dispute sowie Aussöhnung zuständig sei. Darüber hinaus sollten sich einige Dörfer zu sogenannten Councils of Elders (COEs) zusammenschließen. Man ging von rund siebzig solcher COEs

aus. Diesen Versammlungen sollten überwiegend Chiefs, aber auch andere kompetente Führungspersonlichkeiten angehören können. Diese Versammlungen hatten formelle Zuständigkeit für die Gerichtsbarkeit im Sinne von Village Courts. Die Auswahl der daran Teilnehmenden war auf Dorfebene sowohl durch Wahl als auch durch Ernennung im Rahmen traditioneller und örtlich variierender „custom“-Richtlinien möglich. Ende 1998 waren über dreißig dieser COEs bereits etabliert, die zwar aufgrund von konstitutionellen Verzögerungen noch nicht als Dorfgerichte arbeiten, aber bereits eine entscheidende Rolle auf dem Weg zur Rückkehr zu Stabilität spielen. Mit der Auflösung des BTG im Jänner 1999 und der Schaffung von sogenannten Interim Governmental Arrangements ist eine neue Phase eingeleitet worden. Die Vertreter Bougainvilles forcieren einen Fortbestand und die Ausweitung des COE-Systems, der die Rolle der Häuptlinge erhalten würde – auch aus dem Grund, dass außerhalb der wenigen urbanen Zentren kaum Institutionen staatlicher Gerichtsbarkeit existieren, die eine flächendeckende Rechtsprechung gewährleisten könnten.

Verschiedene Autoren haben diese Entwicklung kommentiert und sie, wie R. May, als Tendenz „towards authoritarian forms of social control“ interpretiert.²⁰ Der Wunsch vonseiten vieler Bewohner Bougainvilles nach starken Führungspersonlichkeiten als Stabilitätsgarantie steht hinter dieser Sichtweise. Lamont Lindstrom und Geoffrey White setzten diesen Trend in Beziehung zu dem „micro-nationalist withdrawal“, der in vielen Teilen PNGs in den vergangenen Jahren beobachtet werden konnte, als Konsequenz des Vertrauensverlustes in die Problemlösungskapazitäten des Staates und der Besinnung auf Formen regionaler Identität gegenüber nationaler Identität.²¹ Auch die Rivalität zwischen Häuptlingen und einer ausgebildeten jungen und unternehmerischen Generation mag hier eine Rolle im Ringen um Verknüpfung traditioneller und moderner Formen politischer Repräsentation spielen. Spätestens mit der Etablie-

²⁰ May, R.: (Re)Discovering chiefs: traditional authority and the restructuring of local-level government in Papua New Guinea. Regime Change and Regime Maintenance in Asia and the Pacific Discussion Paper No. 18. Canberra 1997b.

²¹ Lindstrom, Lamont / White, Geoffrey: Introduction: chiefs today. In: White, G./Lindstrom, L. (eds.): Chiefs Today: Traditional Leadership and the Postcolonial State: Stanford 1997, S. 1-18.

rung kolonialer Mächte war es auf Bougainville (und ebenso im Rest PNGs) zu Autoritäts-Alternativen gekommen, die seither nebeneinander und gegeneinander existieren. Dabei gelang es den Häuptlingen in der Mehrheit der Fälle, ihre Autorität zu bewahren. Vor allem auch aufgrund der Tatsache, dass viele Versuche, regional und lokal Verwaltungseinheiten zu etablieren, nur von bedingtem nachhaltigen Erfolg gekrönt waren. Die Stärkung der Chiefs ist in ihren langfristigen Konsequenzen noch nicht absehbar. Dies könnte langfristig auch zu einer Steigerung von Spannungen zwischen den Häuptlingen führen und geht grundsätzlich auf Kosten anderer Autoritätsformen.

3.2. Die Rolle der Frauen

Die gesellschaftliche Position der Frauen spielt hier eine entscheidende Rolle. Durch die Bürgerkriegsereignisse haben sie, obwohl anfangs in durchaus tragender Rolle wie beispielsweise Pepetua Serero als Gründerin der Panguna Landowners Association (PLA) involviert, an Bedeutung verloren. Der bewaffnete Kampf wurde überwiegend von Männern ausgetragen. In großen Teilen Bougainvilles waren und sind aber Landbesitz und Landübertragung matrilinear organisiert. Das Ignorieren dieses Umstands durch die Bergwerksbetreiber bei den Verhandlungen um Landabtretung für die Panguna-Mine in den 1960er- und 1970er-Jahren, bei denen die australischen Vertreter des Bergwerkskonzerns ausschließlich mit Männern verhandelten und die tatsächlich zuständigen landbesitzenden Frauen der lokalen matrilinearen Gesellschaften ausgegrenzt blieben, hat zur Konfusion und zur Erodierung von deren Position in der Gesellschaft beigetragen. Die Rolle der Frauen bei der Rückkehr zu stabilen Verhältnissen ist nicht zu unterschätzen; Faktum ist, dass sie die Hauptlast der negativen Auswirkungen des Konfliktes zu tragen hatten. Einer Einbindung der Frauen in den Friedensprozess wurde von den Garantiemächten des Friedensabkommens insofern Rechnung getragen, als nun auch Frauen als unbewaffnete Hilfspolizistinnen, sogenannte Community Police Officers (CPOs), ausgebildet werden. Ihre Zahl und ihr Wirkungskreis sowie ihre Durchsetzungsfähigkeit haben schrittweise zugenommen.

Als Beispiel seien hier die Aktivitäten der Missionsschwester der Congregation of the Sisters of Nazareth (CSN) Lorraine Garasu und Koordinatorin des Bougainville Inter-Church Women's Forum (BICWF) genannt, deren vielfältige Aktivitäten bereits noch während der Kampfhandlungen zur Konfliktbeilegung in den Jahren danach dazu führten, dass sie u. a. ein sogenanntes Trauma-Center, das Nazareth Center for Rehabilitation in Tsiroge gründete. In diesem werden vom Krieg traumatisierte Männer, Frauen und Kinder aufgenommen und können dort neue Lebensperspektiven gewinnen, indem sie verschiedene Ausbildungen durchlaufen können, die ihnen neue Chancen eröffnen. Der Autor dieser Zeilen konnte sich im Februar 2011 vor Ort im Norden von Bougainville von diesen neuen Initiativen selbst ein Bild machen. In drei Phasen bzw. durch drei Komponenten wurden Maßnahmen für eine Stabilisierung der Gesellschaft unter dem Projektnamen "Rethinking Human Security, Resilience, Reconstruction and Reconciliation in Bougainville" unternommen:

1. Component 1: Reduction on violence against women and children (2006-2011)
2. Component 2: Men and Boys engage in building non violent peace (redesigned from community based trauma and peace building 2008-2011; bis 2010 von UNDP unterstützt).
3. Component 3: Community Mobilization for Building Safe, Secure and a Just Society. (2005-2011)²²

Die entsprechenden Initiativen hatten im Wesentlichen 2003 mit der Bougainville Women's Vision for the Future Programm „From Village to Parliament“ ihren Ausgangspunkt genommen. Frauen begannen schrittweise, das gegenüber den Männern während des Krieges verloren gegangene Terrain wiederzuerobern und sie partizipierten auch bei den 2005 stattgefundenen Autonomous Government Elections.²³ Daneben engagierten sich die Frauen um Schwester Lorraine Garasu auch in me-

²² Garasu, Lorraine, CSN: Powerpoint-Folien, 2011

²³ Garasu, Lorraine, CSN: Weaving Peace through the Hearts, Minds and Hands of Women. In: Dossier Nr. 86 der Pazifik Informationsstelle, Neuendettelsau 2008, S. 56-61.

dizinischen und schulischen Ausbildungsprogrammen und unterstützen beispielsweise eine inselweite HIV/AIDS-Kampagne. Weiters werden Dörfer betreut, die durch Umsiedlungen aus den während des Krieges umkämpften Gebieten im Süden Bougainvilles in den Norden verlegt bzw. dort neu gegründet worden waren, wie z. B. Romsua. Diese Zusammenarbeit geschah und geschieht in enger Kooperation mit den lokalen, vor allem katholischen Kirchen.

Dadurch kommt es auch zu einer Re-Definition der Rolle der traditionellen Chiefs auf Bougainville, wie sie in den Jahren 2001-2011 zu beobachten war. Mit der Rückkehr zu Stabilität wird die Identitätsfrage unter Umständen ihre zentrale Bedeutung verlieren und damit ein größerer Wettbewerb um die Macht und eine eventuelle Restriktion der Bedeutung der Häuptlinge verbunden sein. Dies wird von der Rolle der staatlichen Autorität und der Gestaltung der Autonomie für Bougainville abhängen. Chiefs könnten so in die Rolle von Vermittlern zwischen dem Staat und ihren Gefolgsleuten wachsen, bei gleichzeitiger Gefahr, sich zwischen zwei Stühle zu setzen. Es sind somit bei einer Betrachtung des Bougainville-Konfliktes neben den offensichtlichen Konfliktebenen zwischen der Zentralregierung in Port Moresby und den Vertretern einer Autonomie bzw. Unabhängigkeit Bougainvilles auch die internen Bruchlinien und Interessenkonflikte innerhalb der Bougainville-Gesellschaften zu beleuchten. Die Frage nach der Legitimität der im Zuge der jüngsten Vereinbarungen geschaffenen Gremien und Institutionen, die Rolle von Einzelakteuren und die Zuerkennung von Bedeutungsgewinn für einzelne Gruppen werden für die nähere Zukunft Bougainvilles von entscheidender Bedeutung sein.

Die Aussichten auf einen tragfähigen und dauerhaften Frieden haben sich in den vergangenen Jahren schrittweise verbessert. Immer mehr Fraktionen und immer größere Teile der Bevölkerung hatten eine Sehnsucht nach Rückkehr zu geordneten Verhältnissen. Dadurch war der lange Widerstand leistende Frank Ona immer mehr in eine isolierte Rolle geraten. Sein Verhalten wurde mit der Zeit immer erratischer, obwohl er nach wie vor in Teilen der Bevölkerung, insbesondere im Süden Bougainvilles, nach wie vor Sympathien, wenn auch schnell schwindende, genoss. Am 17. Mai 2004 hatte er sich zum „König von Bougainville“

erklärt und sich mit dem Namen „King Francis Dominic Dateransy Domanaa, head of state of the Royal Kingdom of Me'ekamui“ „krönen“ lassen. Dies hatte einen gewissen Einfluss auf die Wahlen zur autonomen Regierung des Jahres 2005, da dadurch letztlich weniger Menschen an den Wahlen teilnahmen, als prognostiziert worden war. Ona wurde als in enger Verbindung zu Noah Musingku gesehen, der eine zwielichtige Rolle beim Pyramidenspiel „U-Vistract“ gespielt und viele Leute um ihr Vermögen gebracht hatte. Die Ereignisse um das Pyramidenspiel „U-Vistract“ (einem von mehreren Spielschemen, bei denen sich nach dem Lawinenprinzip durch permanent hinzukommende Mitspieler die Anteile der Spieler unrealistisch vermehren sollten) schlugen auch außerhalb Bougainvilles Wellen. So waren die meisten Geschädigten aus anderen Landesteilen PNGs, die dem skrupellosen Geschäftsmann Noah Musingku und seinen Versprechungen auf Renditen von 100 Prozent gefolgt waren. Musingku musste 2002 fliehen, um dem drohenden Arrest zu entgehen, und gesellte sich zu Ona in der No-Go-Zone um die Panguna-Mine. Mit der Ausrufung eines „Kingdom of Papala“ (zum selben Zeitpunkt, als Ona „sein“ Königreich ausrief) versuchte Musingku, Immunität zu erlangen und damit der Strafverfolgung aufgrund der Klagen dreier zu kurz gekommener ehemaliger Mitspieler zu entgehen. Ona und Musingku verkündeten ein „twin kingdom agreement“. Diese Ereignisse zeigen, dass damals irrationalen Entwicklungen durch die allgemeine Unsicherheit Tür und Tor geöffnet wurde. In PNG wurde damals um das Jahr 2000 herum auch auf nationaler und institutioneller Ebene mit dem Kollaps des National Provident Fund, bei dem rund die Hälfte aller Einlagen von Arbeitnehmern und -gebern aus der Privatindustrie spurlos verschwanden, das Vertrauen in solche Veranlagungsformen nachhaltig erschüttert und vor allem eine sich bildende urbane Mittelschicht geschädigt.²⁴ Das Alles, Onas Bedeutungsverlust durch seine starre Haltung sowie auch sein Kontakt mit umstrittenen Persönlichkeiten wie Musingku, verringerte seinen Einfluss. Dennoch gelang es ihm, das Gebiet um die Panguna-Mine als No-Go-Zone zu behaupten. Sie war das Rückzugsgebiet jener, welche sich bis zuletzt einer Verhandlungslösung widersetzen.

²⁴ Callick, Rowan: The battle to remove the corruption burden. How people were frustrated by a rot at top. In: Islands Business, No. 9, Svua 2000, S. 22-24.

Ona verstarb am 24. Juli 2005 an Malaria in seinem Heimatdorf Guava. Damit ging eine Ära zu Ende, aber gleichzeitig ermöglichte dies ein Abschließen eines Kapitels in der konfliktreichen Geschichte Bougainvilles. Bereits davor waren entscheidende Schritte auf dem Weg zur Rückkehr in die Normalität gesetzt worden: Im Februar 2003 war der erste Entwurf einer Verfassung für Bougainville von der Bougainville Constitutional Commission veröffentlicht worden. Im Monat April desselben Jahres verließen die letzten PNGDF-Truppen Bougainville. Die im Mai 2005 abgehaltene erste allgemeine Wahl für das Autonomous Bougainville Government (ABG) machte Joseph Kabui zum gewählten Präsidenten. Dennoch blieben Unsicherheiten und Herausforderungen. Musingku schien mithilfe von fünf im Oktober 2005 ins Land gekommenen fidschianischen Soldaten einen Putsch gegen das ABG geplant zu haben, der jedoch nicht zur Umsetzung gelangte. Vier der fünf Fidschianer wurden 2007 arrestiert und in Buka für ein Jahr für verschiedene Vergehen in Gewahrsam gehalten. Mit dem Tod von Joseph Kabui im Juni 2008 folgte diesem James Tanis nach, auf den wiederum John Momis 2011 nachfolgte. Mit der Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding zwischen dem Autonomous Bougainville Government, Vertretern der ursprünglich von Ona 1998 ins Leben gerufenen Me'ekamui Regierung sowie Vertretern des davon abgespaltenen Me'ekamui Government of Unity (MGU) wurde am 17. März 2010 ein Abkommen zur friedlichen Beilegung der noch ausstehenden Konfliktpunkte unterzeichnet.

4. Lehren und Erkenntnisse

Aus heutiger Sicht (2012) kann die derzeitige Situation als ruhig bezeichnet werden und die Richtung, in die sich die Bevölkerung Bougainvilles bewegt, als eine günstige bewertet werden. Es gibt Überlegungen, den seit den Kampfhandlungen gesperrten Flughafen von Arawa wieder für regelmäßigen Zivilflugverkehr zu öffnen, Infrastrukturprojekte wie der Bau von Brücken auf der Strecke Tinuput-Arawa, finanziert durch japanische Hilfgelder, verbessern die Erreichbarkeit und verbinden wieder den Norden und den Süden der Insel. Derzeit wird intensiv und kontroversell eine Wiedereröffnung der Panguna-

Mine diskutiert. Sowohl „linke“ pro-sezessionistische Anhänger als auch „rechte“ Gegner einer vollständigen Lösung Bougainvilles von PNG diskutieren dabei darum, ob und wieviel eine Wiedereröffnung der Mine für eine Rückkehr der Insel zur Prosperität beitragen kann. Voraussetzung dafür wäre, dass ein möglichst großer Teil der zukünftigen Einnahmen in Bougainville selbst verbleibt. Eine kurzfristige Wiederaufnahme des Bergbaus ist sowieso nicht möglich, da praktisch die gesamte dafür notwendige Infrastruktur zerstört ist und erst kostspielig wieder hergestellt werden muss. Potenzielle Interessenten an einem Einstieg – das betrifft insbesondere die die Rechte an der Mine haltende BCL – führen diese Investitionen ins Treffen, um zu hohe Abschlagszahlungen an die lokale Regierung von Bougainville möglichst hintanzuhalten. Derzeit (2012) sind mehrere Feasibility-Studien in Auftrag gegeben, von denen einige bereits erkennen lassen, dass sich die Wiederaufnahme des Minenbetriebs rentieren würde.

Mehrere Faktoren charakterisier(t)en den Konflikt:

1. Kennzeichnend für den Konflikt und die Konfliktlösungsversuche war die Vielzahl der Akteure auf beiden Seiten. Diese fraktionierte Situation eines „multiparty conflicts“, oftmals mit sehr losen und schnell wechselnden Koalitionen, erschwerte und bestimmte die Herangehensweise an Lösungsversuche.
2. Der gesamte Konflikt und dessen Lösungsprozess wurden weitgehend von lokalen und regionalen Akteuren initiiert und kontrolliert, sodass die internationale Community über weite Strecken nur eine unterstützende und vermittelnde Rolle spielte.
3. Eine von mehreren partizipierenden Staaten mitgetragene internationale Intervention, die sich vor allem als regionale „Koalition der Willigen“ darstellte und nur von wenigen UN-Beobachtern unterstützt wurde, konnte eine entscheidende Rolle beim Bougainville-Friedensprozess spielen. Eine militärische Komponente wurde von Anfang an nicht in Betracht gezogen.
4. Die gesamte Intervention kann als „light footprint“-Intervention bezeichnet werden, sowohl was die Zahl der involvierten Akteure als auch die Einflussnahme auf lokale Strukturen betrifft. D. h., dass mit einer relativen Behutsamkeit die Berücksichtigung und

Einbindung lokaler Praktiken und Interessen betrieben wurde bei gleichzeitiger Minimierung desintegrierender und damit zerstörerischer äußerer Einflussnahme durch Implementierung „fremder“ Strategien. Das reduzierte gleichzeitig Kosten aufseiten der Interventionskräfte. Der limitierte Umfang der Intervention („limited weight of intervention“) ist auf den kontextuellen Faktor des „mutual hurting stalemate“²⁵ zurückzuführen, der alle opponierenden Fraktionen des Konfliktes betraf. Die Erwartungshaltung der potenziellen Interventionskräfte folgte einer realistischen Einschätzung und war daher vor überzogenen und nicht einhaltbaren Maßnahmen gefeit. Die angestrebten und zur Umsetzung gelangten Praktiken beschränkten sich auf die Schaffung von atmosphärischen und realen Verhandlungsräumen und einem entsprechenden günstigen Verhandlungsklima, um den Konfliktparteien Gelegenheiten zur Kommunikation zu bieten.

5. Die geopolitische Situation Bougainvilles mit einer limitierten Diaspora-Population und der Lage in einem relativ isolierten peripheren Gebiet Papua New Guineas und Melanesiens sowie beschränkten internationalen Verbindungen, reduzierte den strategischen Impact des Konfliktes. Die Einmischung außerregionaler geopolitischer Akteure war somit auf ein Minimum reduziert, was der Konfliktlösung zuträglich war. Australien und Neuseeland agierten abwechselnd als Hauptvermittler, wobei Australien dabei seine Beziehungen zu PNG insgesamt im Auge behalten mußte, während Neuseeland als gänzlich unbeteiligter Partner größeren Bewegungsspielraum und Akzeptanz bei den Konfliktparteien erringen konnte.
6. Für Vertreter der internationalen Gemeinschaft waren Einschätzung und Risikoabwägungen für ein Engagement von Vergleichen mit ähnlich gelagerten Vergleichsbeispielen geprägt. Die Regierung von PNG wiederum war einem internationalen Engagement gegenüber skeptisch eingestellt, da dies eine stärkere Involvierung Australiens bedeutete, des traditionell engsten Partners, von dem man sich aber zugleich immer abzugrenzen versucht und dem gegenüber man auf die eigene Souveränität pocht.

²⁵ Regan 2010, S. 163.

- Vonseiten PNGs wurde daher eine Internationalisierung des Konfliktes weitgehend zu verhindern versucht.
7. Von besonderer Wichtigkeit bei der Konfliktlösung waren die Beachtung und der Miteinbezug regionaler und lokaler überlieferter Konfliktlösungsmechanismen, wie sie sich in der traditionellen mealesischen Kultur finden. Die Bereitschaft der Interventionskräfte, diese Praktiken zu berücksichtigen, half entscheidend, ein Klima der Bereitschaft zur Konfliktbeilegung unter den Konfliktparteien zu schaffen.
 8. Viele der zivilen Schlüsselpersonen in administrativen Positionen aufseiten der Vermittler kannten sich und die Vertreter der Konfliktparteien bereits über einen langen Zeitraum und konnten so bereits auf einer Vertrauensbasis bei ihren Gesprächspartnern aufbauen.
 9. Gegen die Vorschläge eines Teils der australischen mit dem Konflikt befassten Bürokratie, welche eine aktivere und „agenda-setting international intervention“ favorisierten (insbesondere Angehörige des australischen Militärs), gelang es Vertretern des australischen Department of Foreign Affairs and Trade mit langfristigen Erfahrungen zu Bougainville, eine behutsamere Herangehensweise durchzusetzen.
 10. Die Verteilung von Verantwortlichkeiten innerhalb der an der Krisenintervention Beteiligten (Vertreter verschiedener pazifischer Inseln sowie Australier und Neuseeländer) erwies sich als vorteilhaft, ebenso die gänzliche Unbewaffnetheit der vor Ort agierenden Protagonisten.
 11. Die Einbindung der Frauen in den Konfliktlösungsprozess erwies sich als notwendig und zielführend. Obwohl in der Anfangsphase der Konfliktlösungsmaßnahmen die Interventionsakteure vor allem mit Männern verhandelten und die traditionell starke Rolle der Frau in den partiell von Matrilinearität geprägten Gesellschaften ignorierten, wandelte sich dies schrittweise im Laufe der Fortdauer der Verhandlungen. Erst die volle Einbindung der Frauen konnte eine nachhaltige Konfliktbeilegung günstig beeinflussen.
 12. Die Definition von Zwischenschritten und Etappenzielen sowie die Ausklammerung des endgültigen Status von Bougainville (Verbleib bei, weitreichende Autonomie oder Unabhängigkeit

von PNG) erleichterte die Deeskalation, die Voraussetzung für eine Verhandlungslösung war.

Der Prozess des Konfliktes sowie die einzelnen Schritte zur Beruhigung und Befriedung der Situation wurden zwischenzeitig Gegenstand mehrerer Studien.²⁶ Tatsächlich kann vor Ort eine schrittweise Verbesserung der ökonomischen Situation festgestellt werden, wenngleich es in vielen Bereichen, insbesondere bei grundlegenden infrastrukturellen Notwendigkeiten, beispielsweise im Spitalswesen, nach wie vor schwere Mängel gibt. Im Oktober 2011 konnte der Papua New Guinea Post-Courier dennoch verkünden: „Peace brings Prosperity to Bougainville“. Man darf auf das geplante und immer wieder eingeforderte Referendum über den endgültigen Status Bougainvilles und die weitere Entwicklung gespannt sein.

²⁶ Z. B. Howley, Pat: *Breaking Spears & Mending Hearts. Peacemakers & Restorative Justice in Bougainville*. London 2002 und Regan, Anthony J.: *Light Intervention. Lessons from Bougainville. Perspectives Series*, Washington 2010; zu beachten sind aber auch ältere Studien, die bereits während des Konfliktes entstanden, z. B: Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade: *Bougainville: The Peace Process and Beyond*. Canberra 1999.