

Hegemonialer Interventionismus oder humanitäre Stabilisierung? Die Entwicklung der australischen Pazifikpolitik zur pazifischen Integration

Andreas Holtz

Hegemonic Interventionism or Humanitarian Stabilisation? The Development of Australia's Pacific Policy in the Direction of Pacific Integration

Summary

Since the first coups took place in Fiji in 1987, the South Pacific has become an ever more precarious region. In Australia's eyes, the arc of instability in Melanesia is the main reason for concern. After the attacks in Bali in 2002, the contemporary government of Prime Minister John Howard decided to change the hands-off approach adopted until then and instead take a hands-on approach to the Pacific. This seems a new step, but in fact it was only a policy shift and not a shift of paradigms in Australia's Pacific policy.

In this essay the author attempts to show that Australia has only intensified its old policy by using co-operative interventionism and instruments of a shared sovereignty. In the course of this kind of interventionism, Australia has underlined its position as a leading country in the region. As a result, Australia is responsible for the restructuring of the regional economic system and the Regional Assistance Mission to the Solomon Islands (RAMSI). The next step is the so-called Pacific Plan, which is changing the region in an integrated way due to the Pacific Forum being restructured. Australia's security and economical interests in the South Pacific appear neo-colonial to many Pacific islands leaders for this reason.

Manuscript received 2006-05-30, accepted 2006-08-23

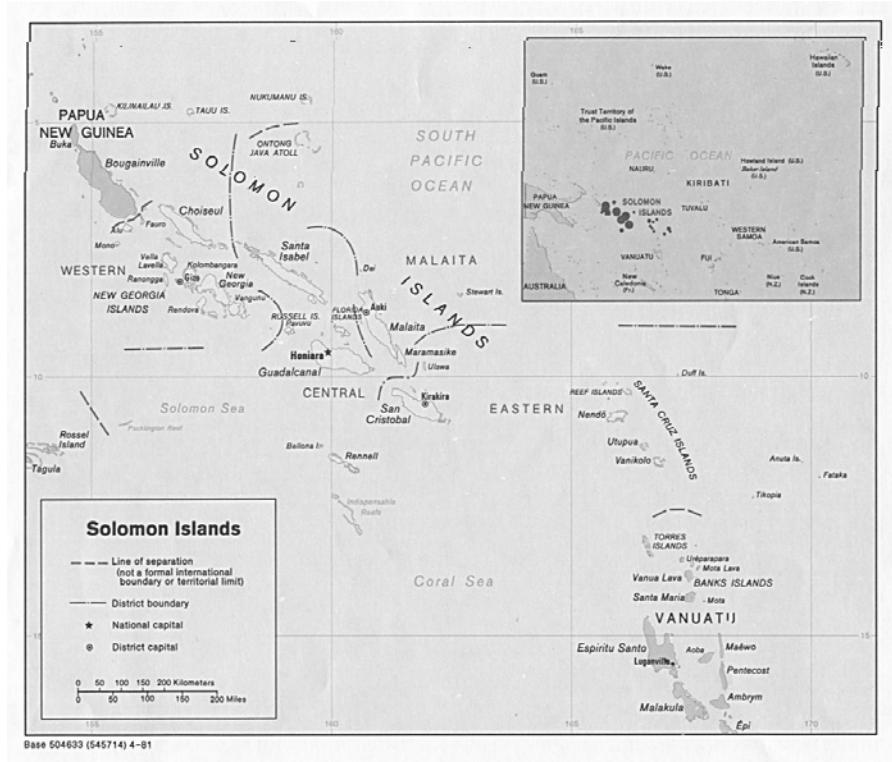
Keywords: Australia's pacific policy, hegemonic interventionism, pacific integration

1 Einleitung

Die Region der pazifischen Inselstaaten galt lange Zeit als eine Konfliktexklave. Spätestens seit dem Bürgerkrieg in den Solomon Islands (SI) (1998-2003) ist dieses Bild jedoch getrübt. Schon werden Stimmen laut, die von einer Afrikanisierung Melanesiens (Reilly 2000) und von einem Bogen der Instabilität in Melanesien (May 2003) sprechen. Besonders seit den Anschlägen von Bali 2002 wird die Dis-

kussion über gescheiterte Staaten auch im Pazifik geführt. Australien muss sich fragen, wie darauf angemessen reagiert werden kann. Diese Angemessenheit umfasst einen weiten Bereich an Handlungsmöglichkeiten, die von Hilfsleistungen über Interventionen bis hin zu einer Umstrukturierung der gesamten Region reichen. Hierbei ist nun zu analysieren, inwieweit dabei von einer Neuausrichtung der australischen Pazifikpolitik ausgegangen werden kann, wenngleich Australien bereits vor 2002 immer zur Verteidigung seiner von großen Asymmetrien geprägten Dominanz bereit gewesen ist. Im Folgenden wird das australische Vorgehen im Pazifik dargestellt, das faktisch eine verschärzte Fortführung der bisherigen Pazifikpolitik Australiens ist. Dabei sind regionale Parallelen zur globalen Politik der USA unübersehbar. Der Fokus liegt hierbei auf der australisch geführten "Regional Assistance Mission to the Solomon Islands" (RAMSI) und dem Bestreben Australiens, eine integrative Lösung für die kleinstaatlichen Probleme des Südpazifiks zu finden.

Abb. 1: Regionale Position der Salomonen



Quelle: http://www.lib.utexas.edu/maps/islands_oceans_poles/solomonislands.jpg

2 Die australische Pazifikpolitik im historischen Abriss

Australien ist im Südpazifik schon seit der eigenen Unabhängigkeit sehr aktiv.¹ Papua-Neuguinea (PNG) wurde als natürlicher Schutzwall vor einer (asiatischen) Invasion betrachtet. Australien unterstützte PNG in der Bougainville-Krise, die ohne australische Mitwirkung mit einer Sezession der Insel geendet hätte. Anfang 1950 sprachen sich Teile der australischen Regierung für die Übernahme des britischen Parts auf dem britisch-französischen Kondominium der Neuen Hebriden aus (vgl. Thompson 1998:143). Die australische Marine lag zur Intervention bereit, als die Unruhen in Vanuatu 1988 zu eskalieren drohten (vgl. Hamilton 1988:19f.). Bereits 1954 sprachen sich Offizielle im australischen Außenministerium für eine aktive und expansionistische australische Pazifikpolitik aus. Der natürliche Schutzschild der um Australien liegenden Inseln sollte aus Gründen der nationalen Sicherheit von einem australischen Einfluss dominiert sein. Daneben sollten die ökonomischen Interessen Australiens in der Region ausgedehnt, die Entwicklung der indigenen Völker vorangetrieben und die erwartete Übernahme der damaligen britischen Besitzungen im Pazifik vorbereitet werden (vgl. Goldsworthy 1995:356).

3 Der vertragliche Rahmen für die australische Pazifikpolitik

Die Verfolgung des nationalen Interesses in der südpazifischen Region ist für Canberra handlungsleitend. Dieses ist von einem starken Sicherheitsstreben gekennzeichnet. Australiens Ansatz einer Sicherheitsmaximierung in einer als anarchisch angesehenen Umwelt ist in seinem Ausgangspunkt neorealistisch geprägt. Canberra übersieht dabei aber nicht die extremen Asymmetrien in der Region, die es ermöglichen, Strukturveränderungen integrativ durchzuführen. Australien schickt sich an, die Architektur der südpazifischen Region neu zu ordnen. Dieses Vorhaben ist langfristiger Natur und begann mit der so genannten Honiara-Erklärung 1992. Bislang liegen Planungen bis 2015 vor. Das Instrument der australischen Pazifikpolitik ist die regionale Institution des Pacific Forums.

Ein wichtiger Pfeiler der gegenwärtigen australischen Pazifikpolitik besteht in der Biketawa-Erklärung (2000) des Pacific Forums, die als ein wichtiger Baustein in der Sicherheitsarchitektur Ozeaniens gilt. Vorher wurden bereits die Erklärungen von Honiara (1992) und Aitutaki (1997) verfasst, auf denen die Biketawa-Erklärung aufbaut. Ihr folgte 2002 die Nasonini-Erklärung, die besonders auf die veränderte Bedrohungssituation durch die Anschläge in New York eingeht, und 2004 die Auckland-Erklärung, die sich mit einer regionalen Neugliederung des pazifischen Raumes befasst.

Nach einem Bericht des Forums von 2000 sind die Hauptkonfliktgründe im Pazifik ethnische Spannungen, Landrechtsstreitigkeiten, ökonomische Disparitäten und ein

¹ Unter dem damaligen australischen Premier Hawke wurde Ende der 1980er-Jahre die sog. Evans-Doktrin verfasst, die eine interventionistische Komponente enthält (vgl. Fry 2004:4).

genereller Vertrauensverlust in ineffiziente und korrupte Regierungen (vgl. Dinnen 2002:285), die zu einem Zusammenbruch des Staates führen können. Die Anarchisierung pazifischer Staaten wie z.B. in den SI oder in PNG wächst zu einer regionalen Bedrohung heran, die von den regionalen Hegemonen Australien und Neuseeland als solche erkannt werden. Dieses Bedrohungspotenzial wird durch die porösen Grenzen der pazifischen Inselstaaten sowie durch ihre ökonomische Schwäche verstärkt (vgl. Hanson 2003:259).

Die regionale Reaktion auf dieses Bedrohungspotenzial ließ angesichts der schon in den 1980er-Jahren auftauchenden Unruhen in Fiji und Vanuatu lange auf sich warten. In der Tat wurden Sicherheitsfragen, und besonders solche Sicherheitsfragen, die sich mit den jeweilig internen Bedrohungsszenarien auseinander setzten, im Forum kategorisch ausgeschlossen (vgl. Firth 2001:278). Dies lag primär an dem Grundsatz der Nichtintervention und an der internen Natur pazifischer Konflikte. Aber selbst wenn das Forum willens gewesen wäre, Sicherheitsfragen zu thematisieren, so hätten immer noch die entsprechenden Mechanismen gefehlt, die notwendig gewesen wären, um zu intervenieren. Mit der Aitutaki-Erklärung 1997 wurde dieses Problem thematisiert. Dies war aber nur ein erster Schritt, da hier noch von den Mitteln einer präventiven *Diplomatie* gesprochen wurde. Mit den Krisen in Fiji und den SI jedoch wurde die Handlungsunfähigkeit der Forum-Staaten trotz Aitutaki offensichtlich.

Im Oktober 2000 wurde schließlich die Biketawa-Erklärung formuliert, die oft als Wendepunkt in der pazifischen Regionalpolitik angesehen wird. Das Forum sollte zu einer schlagkräftigen Regionalorganisation werden. Deswegen wurde der absolute Konsens auf ein Verfahren mit einem ausreichenden Konsens reduziert und verschiedene Krisenreaktionsmechanismen eingeführt. Im Falle eines Scheiterns dieser Mechanismen wurden weitere Optionen ausdrücklich offen gehalten, obgleich sie nicht weiter spezifiziert worden sind. Die Reichweite solcher Optionen erstreckt sich von Wirtschaftssanktionen bis hin zu Interventionen, womit das bislang geltende Nichtinterventionsprinzip des Forums faktisch beendet wurde.

Neuseeland und Australien sind die einzigen Staaten in der Region, die in der Lage sind, eine Intervention durchzuführen. Das Aufweichen des starren Konsensprinzips im Forum führt zur Durchsetzung des Mehrheitswillens. Dass die anfälligen und fragilen pazifischen Kleinstaaten dabei den Kurs der Vormacht im Forum und ihres Hauptgebers unterstützen, darf bei ihren strukturellen Problemen nicht als bloßer Opportunismus gewertet werden, sondern als strukturelle Überlebensnotwendigkeit. Die multilaterale Konfliktlösungsfähigkeit des Forums verändert sich in der Realität zu einem unilateralen Handlungsinstrument Australiens.

Auf die Anschläge von New York reagierte das Pacific Forum 2002 mit der Naso-nini Declaration on Regional Security. Mit ihr als Folgedokument der Biketawa-Erklärung wurde die Notwendigkeit eines aktiven regionalen Handelns hinsichtlich einer sich veränderten regionalen Sicherheitslage festgehalten. Im April 2004 wurde

schließlich die Auckland-Erklärung abgegeben, mit der die regionale Kooperation und vor allem die regionale Integration vorangetrieben werden sollte. Diese Erklärung fokussierte formal die Bedeutung des Forums bei Fragen der regionalen Sicherheit im Südpazifik. Der Kernpunkt dieser Erklärung liegt in dem Beschluss des so genannten Pacific Plan (PP), der seit Ende 2005 vorliegt. In allen diesen Dokumenten dürfen aber die tatsächlichen Kräfteverhältnisse nicht außer Acht gelassen werden. Der reale Charakter dieser Erklärungen zeigt deutlich Züge zur Legitimierung eines unilateralen australischen Vorgehens in einem multilateralen Gewand. Der Südpazifik wird hier nicht nur ökonomisch, sondern auch sicherheitspolitisch zu einem Australian Lake. Neben Australien, das seiner Führungsrolle gewollt nachkommt, haben auch die insularen Kleinstaaten der Region den Wandel der Zeit erkannt.

Ihr Beharren auf der eigenen Souveränität als das höchste Gut und das damit verbundene Nichtinterventionsgebot treten vor der Erkenntnis zurück, dass die Inselstaaten alleine kaum Bedrohungen gerecht werden können. Das Nichtinterventionsgebot wird dabei so stark abgeschwächt, dass unter gewissen Umständen ein Staat das Recht zur Intervention hat, wenn in dem zu intervenierenden Land die Regierung nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, im Krisenfall geeignete Maßnahmen zum Schutz der eigenen Bevölkerung zu ergreifen. Humanitäre Einsätze werden somit nicht nur ermöglicht, sondern sogar ausdrücklich gefordert (vgl. allg. ICISS 2001:XII). Dass diese Interpretation einer Intervention auch missbraucht werden kann, steht so lange außer Frage, bis eine allseits anerkannte Institution zur Intervention nicht *unabhängig* berechtigt. Australien als regionale Ordnungsmacht behält sich das Recht auf Intervention vor, legt aber Wert darauf, nicht eines Neokolonialismus bezichtigt zu werden (vgl. Field 2003:24-25). In der Tat bestehen hier in Australien große Ängste, sodass unilaterales Handeln nicht *offen* gefordert werden kann.

Hier zeigen sich viele Parallelen zu den USA. Seit den Anschlägen 2002 liegt Australiens New York auf Bali. Mit den RAMSI-Truppen wurden die als Staat gescheiterten SI präventiv besetzt. Die Legitimität der Intervention lässt sich humanitär begründen, ist aber dennoch bestenfalls nur formal extern legitimiert. Faktisch steht, wie beim Einmarsch der USA in den Irak mit ihrer Koalition der Willigen, beim australischen Einmarsch das Eigeninteresse Australiens im Vordergrund. In der Realität ist das Vorgehen Australiens unilateral. Australiens gegenwärtige Politik ist keine pure Aktion als Reaktion auf die neuen Herausforderungen. Sie ist ebenso wie die Politik der USA schon vorher erdacht worden und kann sich nun dem Praxistest unterziehen.

4 Ökonomische Regionalisierung: PICTA und PACER

Bevor ein solcher Praxistest politisch durchgeführt werden konnte, wurde die pazifische Region durch australisches Bestreben ökonomisch neu geordnet. Das Pacific

Islands Countries Trade Agreement (PICTA) stellt eine Freihandelszone innerhalb der pazifischen Inselstaaten dar. Das Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER) regelt als Nachfolger des South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement (SPARTECA) die Handelsbeziehungen zwischen den pazifischen Staaten und Australien sowie Neuseeland. 1997 machten die Wirtschaftsminister des Forums konkrete Vorschläge für eine pazifische Freihandelszone. Die Inselstaaten bestätigten diese Vorschläge. Trotz der Vorteile eines gemeinsamen Marktes ist zu befürchten, dass PICTA vor allem die größeren Staaten wie Fiji oder PNG bevorzugt, weil nur hier überhaupt eine entsprechende Firmenkapazität vorhanden ist (vgl. Narsey 2004b:40).

Das Hauptproblem dabei war allerdings die Frage nach der Inklusion Australiens und Neuseelands.² Die Vorschläge gingen in zwei Richtungen, wonach es einen Vorschlag mit und einen ohne Beteiligung Australiens und Neuseelands gab. Australien wies die Vorschläge einer möglichen pazifischen Region ohne den pazifischen Hegemon zurück. Neben dem befürchteten Verlust des politischen Einflusses war Canberra besonders um die ökonomische Seite besorgt, weil sich die Waage damit zugunsten anderer Akteure, namentlich der EU nach Unterzeichnung des Abkommens von Cotonou mit den pazifischen Staaten, neigen würde. Australien fürchtete um seinen Platz als wichtigster Exporteur in die pazifischen Inselstaaten (vgl. Kelsey 2004:19f.). Im Endeffekt entstanden zwei Vereinbarungen. PICTA ist dabei die inselregionale Variante ohne Australien und Neuseeland. Es hat dabei eine Brückenfunktion für die pazifischen Staaten, die über das Abkommen Teil eines regionalen Marktes werden und sich so in die Weltwirtschaft integrieren können.

Aufbauend auf PICTA lässt sich PACER verstehen. PACER erweitert PICTA um Australien und Neuseeland. Damit öffnen sich die pazifischen Inselstaaten den liberalen WTO-Bedingungen, was zwei grundlegende Bereiche betrifft. Die Implementierung von Good Governance ist als solche sicher ein richtiger Schritt. Allerdings stellt sich die Übernahme solcher Rahmen häufig gegen die in der Bevölkerung fest verwurzelte Tradition. Weiterhin bedeutsam ist das klare Bekenntnis der WTO zum Privateigentum. Besonders in den melanesischen Staaten ist das individuelle Eigentum traditionell nicht bekannt; hier ist das kollektive Eigentum dominant. Ein staatliches "Ja" zu den Privateigentumsvorstellungen der WTO steht somit ebenfalls in einem Widerspruch zu der gesellschaftlichen Tradition (vgl. Narsey 2004:96). Ein weiterer Punkt sind die Verhandlungen der pazifischen Inselstaaten mit der EU. PACER sorgt dafür, dass alle pazifischen Verpflichtungen gegenüber der EU gemäß dem Gleichbehandlungsgrundsatz auch für Australien und Neuseeland zu gelten

² Diese Frage wird kontrovers diskutiert. Einige Autoren fordern inzwischen, Australien und Neuseeland komplett und sogar aus dem Forum auszuschließen, weil sie mit ihrem übergroßen Gewicht Entscheidungen entsprechend beeinflussen. Hier stellt sich also die grundsätzliche Frage, ob Staaten als formal gleich oder als faktisch unterschiedlich zu bewerten sind (vgl. Taga 2005:5), was besonders bei der Finanzierung des Forums sichtbar wird, das zu 74,32% von Australien und Neuseeland getragen wird (vgl. Peebles 2005:60).

haben, sodass PACER vor allem der Sicherung australischer und neuseeländischer Absatzmärkte dient (vgl. ebda.:78). Daneben bilden PICTA und PACER die ökonomische Basis für ein weiteres integratives Vorgehen, das seit 1992 vertraglich abgesichert wird und mit dem RAMSI-Einsatz erstmalig einem sicherheitspolitischen Praxistest unterzogen wurde.

5 Der RAMSI-Einsatz

Die beiden wichtigsten Inseln der SI sind Malaita, die von ca. 30% der rund 450.000 Einwohner bewohnt wird, und Guadalcanal mit der Hauptstadt Honiara. Überproportional viele Schlüsselpositionen der SI werden von zugewanderten Malaitern besetzt. Ungelöste Landrechtsstreitigkeiten zwischen den indigenen Einwohnern Honiaras bzw. Guadalcanals und Malaitern sind eine Ursache des Konflikts der SI. Daneben gesellte sich ein schwelender Konflikt zwischen dem Zentrum Honiara und der Peripherie. Im Laufe der Streitigkeiten bildete sich auf der Insel Guadalcanal das Isatabu Freedom Movement (IFM) mit dem Ziel der Vertreibung der Malaitern von "ihrer" Insel. Das IFM beschuldigte die Siedler, die eigenen Landrechte sowie die eigene Kultur zu missachten und guadalcanische Arbeitsplätze zu besetzen. Anfang 2000 organisierten sich die Malaiter in der Malaita Eagle Force (MEF), was zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen führte. Die MEF arbeitete eng mit der salomonischen Polizei zusammen, die zu einem Großteil aus Malaitanern bestand, und stürzte am 5.6.2000 die Regierung Ulufa'alu. Das einsetzende Machtvakuum nutzte v.a. die MEF, um ausgerüstet mit Waffen aus Polizeibeständen die Dörfer um Honiara auszurauben (vgl. Hegarty 2003:5).

Eigene Beschwichtigungsversuche scheiterten, weil sie zwar von offizieller Seite, nicht aber von Seiten der eigentlichen ethnischen Konfliktparteien unterzeichnet wurden (vgl. Nanau 2002:19). Am 15.10.2000 fand schließlich die Unterzeichnung des Solomon Islands Peace Agreement statt. Damit wurde neben innerstaatlichen Neuregelungen auch der Einsatz einer multinationalen Friedenstruppe verabschiedet. Schließlich wurde die Aktion "Helpen Fren" ins Leben gerufen. RAMSI kontrollierte die Entwaffnung der Konfliktparteien und agiert bis heute als Ordnungsmacht im Lande. Die Aktion startete am 24.7.2003 dreigeteilt. Militär, Polizei und zivile Berater sollten die SI wieder stabilisieren. Die militärischen Truppen bestanden anfangs aus rund 1.800 Mann aus Australien, Neuseeland, PNG, Tonga und Fiji. Sie haben die Aufgabe, die allgemeine Sicherheit zu gewährleisten und die aus 330 Polizisten Australiens, Neuseelands und verschiedener pazifischer Inselstaaten bestehende Participating Police Force logistisch zu unterstützen und die Rahmenbedingungen für ein salomonisches Statebuilding v.a. im juristischen und ökonomischen Bereich zu stellen. RAMSI ist Teil des Framework for Strengthened Assistance to Solomon Islands. Es wurde dem salomonischen Premier Kemakeza anlässlich seines Besuchs beim australischen Premier Howard vorgestellt und von Seiten der salomonischen Regierung akzeptiert. Der Fokus dieses Rahmenabkommens liegt

auf der Wiederherstellung von Wirtschaft und Sicherheit. Damit lag das RAMSI-Mandat nahe an der UN-Resolution zu Osttimor. Allerdings gab es Differenzen bezüglich der Autorität, Legitimität und Verantwortlichkeit. Australien autorisierte sich faktisch, wenn auch nicht formell, selbst, bezog daraus die Legitimität und ist bislang nur sich selbst über sein Handeln in den SI verantwortlich. Hinter dem offiziellen Grund lag die Sorge Australiens vor einem gescheiterten Nachbarstaat als Basis für Terroristen in Anbetracht einer geplanten Teilnahme am Irak-Krieg der US-Amerikaner (vgl. Nelson 2005:23). Howard drückte seinen Willen zur Intervention am 12.8.2003 in einer Rede aus, in der auf Australiens Führungsposition im Südpazifik und die internationalen Erwartungen hinsichtlich eines australischen Eingreifens hinwies. Besonders der Feldzug im Irak und Washingtons Wunsch nach einer stärkeren Beteiligung Australiens dort brachte Australien jedoch in einen Erklärungsnotstand. Eine erhöhte australische Truppenpräsenz im Irak konnte Canberra nun mit der Begründung ablehnen, dass man die Truppen in der eigenen Region bräuchte (vgl. Patience 2005:4; Fry 2004:7).

Die Autorität RAMSIs ist offiziell durch die salomonische Hilfsanfrage und die Vereinbarung der kooperativen Zusammenarbeit mit der salomonischen Regierung gewährleistet. RAMSI erscheint als eine kooperative Intervention (vgl. Wielders 2004:7). Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit die Kooperation bei den bestehenden Asymmetrien zwischen Australien und den SI greift. Die Legitimität der RAMSI-Operation lässt sich an drei verschiedenen Dokumenten ablesen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Einsatz von Gewalt durch das Völkerrecht nur dann opportun ist, wenn das eigene Territorium angegriffen wird oder wenn der UN-Sicherheitsrat dazu legitimiert. Beides war bei der australisch geführten Intervention in die SI nicht der Fall.

Am 4.7.2003 schrieb der Gouverneur der Inseln, Lapli, einen Brief an Howard, in dem er auf Anraten des Kabinetts um australische Hilfe ersuchte. Die Einrichtung des International Assistance Act passierte das salomonische Parlament am 17.7.2003 und trat am 21.7.2003 in Kraft. Damit wurden die Zuständigkeiten des Kontingents festgelegt. Darauf aufbauend wurde zwischen den SI, Australien, Neuseeland, Tonga, Fiji, PNG und Samoa am 24.7.2003 ein Vertrag zur Statusregelung der ausländischen Polizei-, Militär- und Zivilkräfte in den SI geschlossen. Auf den ersten Blick sah diese regionale pazifische Kooperation zur Stabilisierung der SI wie der erste Erfolg der Biketawa-Erklärung aus. Doch gestaltet sich die Realität anders: Die überwältigende Mehrheit des RAMSI-Kontingents kommt aus Australien, die Leitung stand von Anfang an unter australischer Obhut, der Oberbefehlshaber ist von der australischen Regierung benannt und die meisten Offiziere sind ebenfalls Australier, sodass von einer multilateralen Intervention kaum noch die Rede sein kann (vgl. ebda.:9).

Dieser Multilateralismus wäre aber eine Voraussetzung für eine ausreichende Legitimation der Aktion. Das Forum ist zwar formal der Leiter, faktisch jedoch nicht.

Natürlich ist das Engagement Australiens in dieser Region kaum vermeidbar und sogar wünschenswert. Allerdings ist die plötzliche Aufmerksamkeit Canberras für die pazifischen Inselstaaten nach Jahren der relativen Enthaltsamkeit gerade vor dem Hintergrund der eigentlichen australischen sicherheitspolitischen Motive nicht unbedingt dazu geeignet, viel Vertrauen bei den Insulanern zu wecken. Es überrascht dann nicht mehr, dass die Verantwortlichkeit des RAMSI-Personals nicht klar geregelt ist. Im Gegensatz zum Einsatz auf Bougainville gibt es keine Kontroll- und Reportmechanismen. Nur ein jährlicher Bericht über die Fortschritte der Mission wird publiziert. Es gibt keine formalen Reportstrukturen zum Forum, obgleich die Aktion einen regionalen Charakter trägt. Es wurden viele allgemeine Ziele vereinbart, aber keine Spezifizierungen getroffen, was gerade mit den Statebuilding-Aspekten der Mission kollidiert. Diese bewusst vage Formulierung und das australische Übergewicht in dieser regionalen Kooperation der Willigen erinnert in vielerlei Hinsicht an den "Krieg gegen den Terror" der USA, in dem das Terror-Argument zur multipel einsetzbaren Begründung für jede Art von Aktion über eine unbestimmte Zeit genutzt wird (vgl. Dinnen 2004:5).

RAMSI legt einen Schwerpunkt auf das Statebuilding (v.a. Justiz und Strafvollzug) und auf die Wiederherstellung der salomonischen Ökonomie. Dabei arbeitete man v.a. mit der stärksten Konfliktpartei, also der salomonischen Polizei, und der MEF zusammen. RAMSI vermied es ausdrücklich, in den Friedensprozess einzugreifen, der als innere Angelegenheit betrachtet wurde. Es erscheint der Verdacht nicht unbegründet, dass die RAMSI-Truppen wegen australischer Sicherheitsinteressen einen Fokus auf die Wiederherstellung des Justizwesens und der salomonischen Wirtschaft haben. Für das Funktionieren der Ökonomie ist zwar ein stabiler rechtlicher und politischer Rahmen bedeutsam, wofür die RAMSI-Truppen sorgen. Daneben ist aber nur eine funktionstüchtige Ökonomie ein Garant dafür, dass die australischen Investitionen in den SI irgendwann Früchte tragen werden.

RAMSI brachte Stabilität und Statebuilding, verhinderte aber, sich mit den Konfliktursachen auseinander zu setzen, sodass die Spannungen weiterhin vorhanden sind. Das implementierte Statebuilding befasst sich nicht mit den Wurzeln des Problems. Die Beachtung der nichtstaatlichen Akteure kommt zu kurz. Dies erscheint allerdings notwendig, um einen Staat, der nicht im Bewusstsein der Bürger vorhanden ist, zu restaurieren. Die bloße Übernahme eines westlich orientierten Staatkonstrukts und die Gewährleistung seiner Funktionalität erscheinen nicht ausreichend, um den Anforderungen der in weiten Teilen traditionellen Gesellschaft der SI gerecht zu werden (vgl. Hou 1998:16).

Australien agiert hier voreilig, wenn es nur den Staatsaufbau der SI absichert. Der elementare Zusammenhang von Nationbuilding und Statebuilding bleibt durch die RAMSI-Intervention weitgehend unbeleuchtet (vgl. Kabataulaka 2004:2). Die eindimensionale Sichtweise auf den Staatsaufbau und die Verengung auf einen ethnischen Konflikt als Konfliktursache werden der Komplexität der salomonischen

Probleme nicht gerecht, sodass die wahren australischen Gründe für die von ihnen initiierte und geleitete RAMSI-Intervention wohl nicht nur altruistisch sind. Australiens Sicherheitsinteresse ist nicht mehr wie ehemals durch eine angenommene Invasionstrance des "fremden" asiatischen Nordens geprägt, sondern durch die Mutation traditioneller Herrschaftssysteme wie das salomonische *wantok* zu Nepotismen und die damit zusammenhängende Verabschiedung eines glaubwürdigen, stabilen und funktionierenden Staates. Eben diese Traditionen werden mit der RAMSI-Intervention aber nicht thematisiert. Warum also RAMSI, wenn das Wohlergehen des salomonischen Staates offensichtlich nicht die Hauptantriebsfeder ist?

Der wohl wichtigste Punkt für eine Intervention in die SI ist sicherheitspolitisch zu begründen. Die schwachen Staaten des Pazifiks sind allein nicht in der Lage, auftau-chende Kriminalität wie Piraterie, Drogen- und Menschen-smuggel sowie Geldwäsche wirkungsvoll zu bekämpfen. Das weitreichendste Bedrohungspotenzial liegt in der Bedrohung Australiens durch den internationalen Terrorismus, von dem man annimmt, dass er teilweise zerfallene Staaten wie PNG und die SI als Ausgangsbasis für seine Aktionen nutzt. Auch hat sich gezeigt, dass die Nepotismen der pazifischen Inselstaaten sehr resistent gegenüber demokratischen Institutionen und Transparenz in der Regierungsarbeit sind. Die negativen Konsequenzen der postkolonialen Pazifikstaaten wie wachsende Armut und der Kollaps der staatlichen Leistungen münden in Korruption, Gewalt und Verbrechen. Es sind diese Gefahren, die als Sicherheitsbedrohung für Australien wahrgenommen werden (vgl. Patience 2005:1f.). Interessant ist hierbei besonders die Sprache der australischen Verantwortlichen. Vor der Intervention in die SI war der Begriff des gescheiterten Staates für Australiens Regierung nicht im Zusammenhang mit Sicherheitsfragen gebräuchlich, obwohl die Diskussion über die Sicherheitsbedrohungen durch zusammengesetzte Staaten seit den Anschlägen in New York international auf der Tagesordnung der Sicherheitspolitik steht. Erst durch das Einsetzen der öffentlichen Diskussion um RAMSI wurde eine Verbindung zwischen gescheiterten Staaten und dem internationalen Terrorismus hergestellt. Bis dato betrachtete das australische Außenministerium gescheiterte Staaten nur entwicklungspolitisch (vgl. Lambach 2004:13f.). Ab nun wurde damit begonnen, den Terrorismusbegriff zu instrumentalisieren.

Die australische Außen- und Regionalpolitik wechselte hier die Sichtweise, aber nicht ihre Richtung. Die bereits eingeschlagene australische Interessenpolitik im Pazifik konnte durch die Instrumentalisierung der sicherheitspolitischen Bedeutung gescheiterter Staaten intensiviert werden. Da derartige Staaten zumeist auch schwache Staaten mit unzureichenden Kapazitäten sind, ist die Möglichkeit einer Intervention Australiens in der gesamten von staatlicher Schwäche geprägten inselstaatlichen Region des Pazifiks gegeben. Wurde früher die humane Dimension scheiterner Staaten zur altruistischen Maxime australischer Politik, so ist es in der Gegenwart eine sicherheitspolitische Dimension (vgl. Hawksley 2004:19; Henderson 2004:10). Ehemals versuchte Canberra, humane Katastrophen zu bekämpfen und erntete damit praktisch nebenher die Sicherheit, die sich aus den stabilisierten Sta-

ten ergab. Nun steht der Sicherheitsaspekt im Vordergrund, der als Nebenprodukt die Verbesserung der Lebenssituation der Anrainerstaaten enthält.

Das australische Vorgehen im Südpazifik wird oftmals als ein Wendepunkt in der australischen Regionalpolitik beschrieben. Wainwright und Harris (2005) beschreiben erstens die Befürchtungen Canberras vor den in innerstaatlicher Anarchie versinkenden SI. Die Erkenntnisse, die aus dem Antiterroreinsatz der US-Amerikaner nach dem 11. September 2001 in Afghanistan hinsichtlich gescheiterter Staaten als Terroristenstandort gezogen wurden, trugen zweitens ein ihriges dazu bei. Drittens realisierte Canberra, dass der zumindest auf den ersten Blick passive und auf Transferleistungen basierende Hands-off-Ansatz nicht mehr ausreicht, um die australischen Interessen wirkungsvoll zu vertreten (vgl. Callick 2004:30f.). Viertens erkannte Australien eine humanitäre und moralische Dimension zur Intervention, um das Elend im Nachbarstaat zu lindern, die fünftens auch das australische Ansehen als Vormacht im Südpazifik betraf (vgl. Wainwright 2003b:486). Dieser scheinbare australische Politikwechsel erscheint bei einer historischen Analyse als ein Trugschluss. Die australische Interventionspolitik hat somit Tradition und kann kaum als ein Politikwechsel bezeichnet werden.

Wainwrights und Harris' Behauptung des "Hands off" Australiens im Pazifik ist damit nur teilweise zutreffend. Besonders der melanesische Teil des Südpazifiks spielte in den Plänen der verschiedenen australischen Regierungen eine nicht unbedeutende Rolle. Dass in Australien kein Politikwechsel, sondern eine Politikverschärfung vollzogen wurde, kann man an den beschriebenen Erklärungen ablesen, die zeitlich vor dem Politikwendepunkt von Bali 2002 und z.T. vor dem 11. September 2001 liegen. Vor den Anschlägen wurde die Souveränität der pazifischen Inselstaaten gewahrt, danach nicht mehr. Das australische Interesse lag jedoch gleichwohl immer an erster Stelle, weswegen auch nicht von einer australischen Neuentdeckung des Pazifiks, sondern von einem Neuerwachen alter Interessen ausgegangen werden sollte (vgl. Hawksley 2004:1). Die Pläne für die Ordnungs- und Interventionsmacht Australien waren schon vorhanden; praktisch genutzt werden konnten sie aber erst durch einschneidende Ereignisse. RAMSI war offiziell ein Projekt des Pacific Forum auf Bitten der salomonischen Regierung. "But the reality was that the landing date was set and forces put into motion three weeks before the paperwork was done" (Field 2003:25).

6 Der Pacific Plan zur weitreichenden Integration

Vereinbarungen wie PICTA oder PACER sind nicht nur ökonomisch zu sehen, sondern sollten ebenso wie RAMSI in einem weiteren Umfeld analysiert werden. Der Regionalismus im Pazifik hat besonders nach dem Abzug der Briten in seiner nachkolonialen Phase verschiedene Stadien durchlaufen, die von einer Phase wohlwollender Unterstützung über eine Phase konstruktiver Verpflichtung, die den Inselstaaten Kooperation ohne Dominanz versprach (vgl. Evans/Grant 1995:31f.), bis hin

zu einer Phase der kooperativen Intervention (vgl. Peebles 2005:49; Shibuya 2003:3) reicht, in der die australischen Sicherheitsinteressen, die sich aus dem Scheitern der pazifischen Staaten ergeben, eine führende Rolle einnehmen (vgl. Wainwright 2003a:4,13).³ Die nun aktuelle Phase kann man als den Beginn einer pazifischen Integration bezeichnen, die in einem Widerspruch zu dem Beharren auf der eigenen Souveränität pazifischer Staaten steht, aber von Australien gewünscht wird. Andere Ansätze wie eine Stärkung des Pacific Forums werden von Australien weniger unterstützt (vgl. Barcham/Greener-Barcham 2006:9). Dabei erscheint das regionale Konzept der Eminent Persons Group (EPG⁴; EPG 2004) sinnvoller als das australische Konzept, weil es den pazifischen Eigenarten Rechnung trägt, nicht nur von einem westlichen staatszentristischen Standpunkt aus argumentiert und auch nichtstaatliche Akteure berücksichtigt.

Mit der Auckland-Erklärung 2004 wurde ein Kernstück des pazifischen Regionalismus und der pazifischen Inselstaaten als solche angegriffen. Während frühere Treffen der Regierungschefs im Rahmen der Forumtreffen im Zeichen einer Verbesserung der regionalen Kooperation und vor dem Hintergrund der Verbesserung der Lebensbedingungen auf den Inseln standen, konnte nun aufbauend auf der Biketawa-Erklärung die politische Seite des pazifischen Regionalismus bearbeitet werden. Der Grundgedanke einer pazifischen Kooperation, die besonders für die extrem schwachen Staaten des Pazifiks eine wichtige Rolle spielt, wurde hier durch die Idee einer pazifischen Integration unter australischer Führung erweitert. Der Testfall von RAMSI kann hierbei als ein Zeichen betrachtet werden, das besonders die Souveränität der pazifischen Inselstaaten berührt. Das Eingreifen Canberras in PNG und in die SI demonstriert eine konsequent durchgeführte australische Pazifikpolitik, die bereits vorher von australischen Think Tanks⁵ erdacht worden ist.

Bis 2003 wurde ein intervenierendes Eingreifen mit der Begründung abgelehnt, dass man die Souveränität der entsprechenden Staaten achtete und nicht des Neokolonialismus bezichtigt werden wollte. Inoffiziell bestand aber die Furcht Canberras, in Konflikte involviert zu werden, für die es keine Exit-Strategie geben würde (vgl. Dinnen 2004:2f.). Inzwischen hat sich Australien zu einer eingreifenden Haltung entschlossen, wobei der alte antikoloniale Grundsatz nicht aufgegeben wurde. Um die beiden divergierenden Pole Antikolonialismus und Intervention miteinander verbinden zu können, bedient sich Australien des Pacific Forums, das es davor häufig nicht beachtet hat. 2003 verabschiedete das Australian Senate Committee einen

³ Mitunter vermischen sich die australischen Sicherheitsinteressen auch mit ökonomischen Befürchtungen. Das Enhanced Reform Program Australiens in PNG dient nicht zuletzt dazu, einen Flüchtlingsstrom von PNG nach Australien zu vermeiden, von dem einige Kommentatoren annehmen, dass dieser 500.000 Menschen umfassen könnte (vgl. Kennedy 2003:11).

⁴ Die EPG wurde 1993 vom Pacific Forum eingesetzt, um unter der Leitung des ehemaligen Premiers PNGs, Chan, Reformvorschläge für das Forum auszuarbeiten.

⁵ Zu nennen wären hierbei besonders das staatliche Australian Strategic Policy Institute (ASPI) und das private Centre for Independent Studies (CIS).

Bericht über das Verhältnis Australiens zu seinen insularen Nachbarn. Dieser Bericht erläuterte die Vorteile einer gemeinsamen Währung (siehe dazu Duncan 2005:116) sowie die damit zusammenhängende Forderung nach Haushalts- und Finanzdisziplin und die Idee eines gemeinsamen Arbeitsmarktes, was besonders den Inselstaaten und ihren MIRAB-Ökonomien⁶ entgegenkommen würde.

Australiens Engagement in den SI hatte verschiedene Gründe. Die Wende zur Intervention kann v.a. damit begründet werden, dass Australien gestützt auf den CSI-Bericht (Hughes 2003) über die Auswirkungen von Entwicklungshilfe zu dem Schluss kam, dass finanzielle Hilfe bestehende korrupte Systeme eher stützt, als eine Änderung zu mehr Entwicklung zu fördern. Erst wenn durch eine Intervention ein Regimewechsel erfolgte und wenn man die Institutionen des entsprechenden Staates stabilisieren könnte, würden finanzielle Hilfen wieder auf einen fruchtbaren Boden fallen. Am wichtigsten waren jedoch die veränderten internationalen Bedingungen nach dem 11. September 2001 und Bali 2002. Bushs "Krieg gegen den Terror" bot Canberra eine willkommene Gelegenheit, um die Neuordnungspläne in die Praxis umzusetzen. Eine schwache oder gar gescheiterte Staatlichkeit war kein Anlass mehr zu einer humanitären Hilfe, sondern eine Gefahr für die nationale Sicherheit (vgl. Allard 2003:5). Der ASPI-Bericht (Wainwright 2003a) zeichnete die SI als ein Land, in dem Korruption, Gewalt und Verbrechen herrschten, was wiederum von Verbrechersyndikaten und Terroristen ausgenutzt würde (vgl. ebda.:13). Dies würde zu einer weiteren Destabilisierung der SI, Melanesiens und schließlich auch Australiens führen. Hier wurde im Pazifik zum ersten Mal ein Bogen von staatlicher Schwäche über eine politische Instabilität hin zu einer regionalen Sicherheitsgefährdung geschlagen. Allerdings geht das Konzept der ASPI-Studie von gescheiterten Staaten aus. Dies impliziert jedoch, dass ein nun gescheiterter Staat vorher funktionierte, was bei den melanesischen Staaten, in denen ein moderner Staat im Widerspruch zu den gesellschaftlichen Traditionen steht, nicht der Fall ist. Dementsprechend kann ein Staat, der als solcher nie bestand, nicht durch RAMSI wiederaufgebaut werden. Ein Staat muss dort komplett neu errichtet werden (vgl. Dinnen 2004:10).

Das Arrangement Australiens in den SI zielt nicht nur auf diese, sondern auf die gesamte Region. Australiens vorübergehend passive Haltung wurde 2003 durch ein Konzept der kooperativen Intervention abgelöst (vgl. Downer 2003). In einem ersten Schritt soll demnach das Statebuilding in den SI durchgeführt werden, dem das Nationbuilding als zweiter Schritt folgen sollte. Mit dem dritten Schritt soll schließlich die Rolle der Region integrativ (und unter australischer Führung) gestärkt werden, um so den schwachen pazifischen Inseln ein Überleben zu ermöglichen (vgl. Fry 2004:2f.). Die Ausrichtung der australischen Pazifikpolitik ist dabei nicht neu, wenngleich sie in ihrer Intensität bislang eine nicht bekannte Dimension erreicht. Diese neue Dimension besteht v.a. darin, dass Australien sicherheitspolitische Inter-

⁶ MIRAB steht für **M**igration, **R**emittances, **A**id, **B**ureaucracy.

ressen verfolgt, somit den Pazifik von der eigenen Seite betrachtet und nicht mehr wie ehedem von der insularen Perspektive ausgeht, die besonders ein Wohlfahrtsinteresse hat. Der Weg, den Australien geht, lässt sich deswegen am ehesten mit einem "Policy Shift" und weniger mit einem "Paradigm Shift" (ebda.:4-6) umschreiben.

Mit der Auckland-Erklärung vom 6.4.2004 wurde eine weitreichende Neugliederung der regionalen Ordnung eingeleitet. Die Hauptpunkte der Erklärung umreißen die zukünftigen Aufgaben des Forums. Neben den "traditionellen" Aufgaben ökonomischer und sozialer Art werden ausdrücklich die Ziele "Sicherheit" und "Good Governance" hervorgehoben, die seitdem ein zentrales Anliegen des Forums sind. Die Mitglieder verpflichten sich, das Forum stärker als bisher an den Erfordernissen der schwachen Inselstaaten auszurichten. Die Prozeduren innerhalb des Forums sollen weiter reformiert werden, um ausgehend von der Biketawa-Erklärung das ehemalige Konsensprinzip weiter zurückzudrängen. Daneben soll die Kommunikation zwischen den Mitgliedsstaaten und den anderen regionalen Organisationen verbessert werden. Passend zu der Neuausrichtung des Forums auf sicherheitspolitische Bereiche wurde in Auckland vor allem die Entwicklung eines Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration (PP) verabschiedet, der als ein pazifischer Leitfaden agiert, um mehr Kooperation und vor allem mehr Integration in der Gesamtregion zu erzeugen.

Dabei werden die entscheidenden Kräfte und Richtungskämpfe des pazifischen Regionalismus deutlich. Das Thema Sicherheit verweist auf die Ansprüche, die Australien als Regionalhegemon an die Region stellt. Das Wohlfahrtsziel ist für Canberra zweitrangig, da Australien nicht auf externe Überlebenshilfe angewiesen ist. Wohlwissend, dass die kleinen Inselstaaten dies umgekehrt sehen, ist es für Australien eher ein Instrument. Canberra lässt sich das Wohlfahrtsstreben der Pazifistaaten einiges kosten, um letztendlich das eigene Sicherheitsziel zu realisieren. Die integrative Kooperation dient keinem Selbstzweck und ist nicht von den pazifischen Inselstaaten privilegiert. Vielmehr sind es die hierarchischen Kräfte Australiens, die zu einer Pacific Union führen sollen, in der das Land als kooperativer Hegemon tonangebend ist. Mittel- und langfristig sieht Canberra seine Hegemonialposition durch die Wirtschaftsriesen Japan und China gefährdet (vgl. Henderson 2004:11-13). Schon jetzt orientieren sich einige Inselstaaten in Richtung Norden, um dort Unterstützung zu erhalten, ohne dass unangenehme Fragen nach Good Governance oder Demokratie gestellt würden (vgl. Nadkarni 2005:6).

Der PP ist ein Ausdruck der von Howard in Auckland verkündeten gemeinsamen Regierungsverantwortung. Hierfür soll zunächst eine pazifische Polizeieinheit geschaffen werden, die in der Lage ist, schnell in den Brennpunkten einsatzbereit zu sein. 900 Polizisten sollen in Fiji jährlich zum Einsatz im Pazifik ausgebildet werden (vgl. Economist 2003:32). Damit wären die Kapazitäten für verschiedene Einsätze à la RAMSI gegeben (vgl. Hawke 2004:10). Die Gründe für die australische Forderung nach einer solchen Eingreiftruppe liegen in den nationalen Sicherheitsinteres-

sen und entsprechen den Verpflichtungen Australiens als Washingtons Helfer im Pazifik, die somit relativ kostengünstig erfüllt werden können (vgl. Hanson 2003:254). Eine multilaterale Polizeitruppe, freilich unter australischer Führung, würde diese beiden Pole wirkungsvoll verbinden (vgl. Dobell 2003:16). Der PP wurde von den Regierungschefs der Forum-Staaten auf ihrem Treffen im Oktober 2005 verabschiedet. Er sieht basierend auf der Auckland-Erklärung die Intensivierung von Kooperation *und* Integration vor. Dabei sind vor allem vier Hauptziele zu nennen: Wachstum, nachhaltige Entwicklung, Good Governance und Sicherheit (vgl. Forum Secretariat 2005:4), die anhand der so genannten Kalibobo Roadmap realisiert werden sollen. Die beiden letzten Ziele zeigen deutlich die Weiterentwicklung des Forums zu einer politischen und handlungsfähigen Institution unter der Federführung Australiens auf. Das Ziel von Good Governance hat nicht nur einen politischen Hintergrund, sondern ist durchaus ökonomisch motiviert. Viele der pazifischen Inselstaaten bestreiten einen überdurchschnittlich großen Teil ihrer Einnahmen über Transferleistungen, wovon wiederum viele von Australien geleistet werden. Natürlich ist Canberra daran interessiert, dass diese Mittel zweckgerichtet verwendet werden, weil eine schlechte Regierungsführung ein hauptsächlicher Grund für ein Scheitern der pazifischen Inselstaaten ist (vgl. Duncan 2004:1).

Dabei ist der PP formal nicht bindend, weil er nur als eine Roadmap angelegt ist. Allerdings ist diese faktisch handlungsleitend. Obgleich erst seit kurzem verabschiedet, reiht sich der PP in die Vereinbarungen seit der Honiara-Erklärung 1992 ein. Sowohl RAMSI als auch die Pacific Regional Assistance for Nauru (PRAN), PICTA und PACER sind als Teile des PP anzusehen, obwohl sie bereits vor seiner Verabschiedung begannen, was wiederum die faktische Bindungswirkung unterstreicht. Erstmals wurde bereits eine Pacific Islands Regional Security Technical Cooperation Strategy (PIRSTCS) im Sekretariat des Forums eingerichtet.

Erste Schritte sieht der Plan in der Periode zwischen 2006 und 2008 vor, in der die nationalen Prozesse regional homogenisiert werden sollen (vgl. Maiava 2006:9). Hauptsächlich dient diese erste Periode zur Implementierung der Kalibobo Roadmap (vgl. Forum Secretariat 2005:37ff.). Dabei erscheint der europäische Einigungsprozess als ein Vorbild. Allerdings ist der Vergleich mit der EU nicht immer angebracht, weil der politische Einigungsprozess Europas auf einer ökonomischen Grundlage steht und weil die Kooperation "aus sich selbst heraus" entstanden und mit einem Integrationsziel versehen ist, während im Pazifik bislang nur kooperiert und nicht integriert wurde. Die Integrationsbestrebungen sind von Canberra vorgegeben. Eine ökonomische Vorstufe zur politischen Gemeinschaft ist zwar wünschenswert. Jedoch bleibt die Frage nach der Effektivität einer solchen funktionalen Wirtschaftskooperation bestehen, wenn zum einen so lebenswichtige Zolleinnahmen wegfallen und wenn zum anderen der interinsulare Handel bestenfalls zweitrangig ist (vgl. Thomas 2004:19). Die Implementierung des PP erscheint unter diesen Voraussetzungen hauptsächlich durch die Sicherheitsinteressen Australiens begründet zu sein, nachdem das ASPI die Gefahr terroristischer Anschläge als "hoch" einge-

stuft hat und Australien eine neue intervenierende Rolle in der pazifischen Region zuschreibt, um besonders PNG, die SI und Vanuatu zu unterstützen (vgl. Borgu 2002:3f., 6ff., 29ff.).

Die EPG sorgte mit ihren Ratschlägen dafür, dass die für den pazifischen Alltag so wichtigen Traditionen in den Plan aufgenommen worden sind (vgl. Forum Secretariat 2005d:1). Ebenso sorgte das EPG dafür, dass die von Australien ursprünglich vorgeschlagene staatliche Integration um die Berücksichtigung von nichtstaatlichen Akteuren erweitert wird. Damit soll das Bewusstsein der Insulaner für die Region gestärkt werden. Dazu wird eine stärkere mediale Präsenz regionaler Aspekte erwogen (vgl. Forum Secretariat 2005b:25-27) und eine fortlaufende Überprüfung und Angleichung des PP durchgeführt (vgl. Forum Secretariat 2005c:1f.). Die Zielüberwachung obliegt dem Pacific Plan Action Committee unter dem Vorsitz des Forum-Generalsekretärs, das vierteljährliche Berichte an die teilnehmenden Regierungen erstellt (vgl. Forum Secretariat 2005:10).

Der PP verfolgt einen klaren Zeitplan. Dieser ist in die Phasen zwischen 2006-08 unterteilt, die umgehend zu realisieren sind. Eine darauf aufbauende und weiterführende Phase umfasst den Zeitraum bis 2015. Innerhalb dieser Zeiträume sollen die vier genannten Ziele erreicht werden. Jedes dieser vier Ziele ist mit vielfältigen Unterzielen versehen, für die jeweils eine entsprechende Strategie vorgesehen ist. Bei der Betrachtung der einzelnen Ziele fällt auf, dass die meisten ihr Entstehen einer neuen Initiative, dem PP, zu verdanken haben. Der PP greift also massiv in die regionale und nationale Ordnung ein, obwohl offiziell nur von einem kooperativen regionalen Management und nicht von Einschnitten in die nationalen Souveränitäten die Rede ist (vgl. ebda.:4,6).

Bislang unklar ist die geplante Liberalisierung der regionalen Freizügigkeit im Zuge von PICTA und PACER (vgl. Forum Secretariat 2005e:16). Vor allem Australien befürchtet einen ungehinderten Arbeitsmarkt, der von den Inseln wegen kleinstaatlicher Zwänge favorisiert wird, um gerade das Problem der Arbeitslosigkeit und hier besonders der Jugendarbeitslosigkeit in den überforderten kleinstaatlichen Ökonomien zu lösen. Der Begriff der MIRAB-Ökonomie würde bei einer regionalen Öffnung der australischen und neuseeländischen Arbeitsmärkte eine völlig neue Dimension erhalten.

Die Aussicht auf einen neuen pazifischen Regionalismus wirft noch weitere Probleme und Fragen auf. Die ökonomische Integration der nichtsouveränen Gebiete in das PICTA stellt die Gültigkeit zweier Regionalvertretungen in Frage. Die Rolle der Pacific Community bleibt ebenso unklar wie die praktische Integration der externen Mächte in eine australisch dominierte pazifische Region. Um ein regionales Kompetenzwirrwarr zu vermeiden, wurde die Auflösung des dualen pazifischen Regionalsystems vorgeschlagen. Eine einzige aus dem Pacific Forum hervorgehende Regionalorganisation könnte eine effektivere Regionalarbeit leisten. Zumindest Frankreich als ein bedeutender und somit wichtiger Geldgeber im Pazifik würde somit

jedoch an Einfluss verlieren und eine solche Einzelorganisation ablehnen (vgl. Henderson 2004:14).

Die grundlegende Frage ist also, ob mit dem PP der pazifische Regionalismus oder die Stellung Australiens mit dem dazugehörigen australischen Sicherheitsinteresse in der Region gestärkt wird. Ebenso sollte beantwortet werden, was die pazifische Region ist. Ist sie eine Region der melanesischen, polynesischen und mikronesischen Subregionen oder gehören die Anrainerstaaten wie Australien und Neuseeland, aber auch die USA, Frankreich, Großbritannien, Japan, die beiden Chinas, Chile, Indonesien und die Philippinen mit zum Klub der pazifischen Staaten? Eine "objektive" Antwort auf diese hypothetische Frage ist nicht möglich. Sehr viel leichter hingegen ist eine Antwort auf den Zweck des PP zu geben, der, so wie es das an den nationalen Sicherheitsinteressen ausgerichtete australische Konzept der kooperativen Intervention vorschreibt, zuerst australischen Interessen und erst in der Folge dem pazifischen Regionalismus dient.

Das Grundproblem des PP ist jedoch, dass er nicht anerkannt ist. Die Idee einer pazifischen Kooperation oder gar einer pazifischen Integration kommt nicht aus dem Pazifik selbst. Man hat es hier mit einer gewissen Verständnislosigkeit zu tun, die man ebenso zumindest bei der melanesischen Bevölkerung in Hinsicht auf ihre Staaten beobachten kann. Der PP ist ein künstliches Produkt eines Regionalhegemon, den die meisten Insulaner nicht als Teil ihrer Region sehen. Dabei scheinen bisher nur die Eliten und somit die Staaten zu einem PP bereit zu sein, die Menschen sind es noch nicht:

The process of debate, I suggest, needs to be planned as a long-term exercise. Not so long that people will totally lose interest. But long enough to allow new ideas to be discussed and, most important of all, to encourage a truly Pacific solution which could be embraced by a majority of all Pacific peoples so that, ultimately, the *Pacific Plan* will become not just a plan for governments and regional organisations, but will be acknowledged also as a *Pacific Peoples' Plan* (Powles 2004:12, Hevorhebung durch Powles).

Abkürzungen

ANU	Australian National University
ASPI	Australian Strategic Policy Institute
CIS	Centre for Independent Studies
EPG	Eminent Persons Group
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IFM	Isatabu Freedom Movement
MEF	Malaita Eagle Force
MIRAB	Migration, Remittances, Aid, Bureaucracy
PACER	Pacific Agreement on Closer Economic Relations
PICTA	Pacific Islands Countries Trade Agreement
PIRSTCS	Pacific Islands Regional Security Technical Cooperation Strategy
PNG	Papua New Guinea
PP	Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration, kurz Pacific Plan
PRAN	Pacific Regional Assistance for Nauru

RAMSI	Regional Assistance Mission to the Solomon Islands
SI	Solomon Islands
SPARTECA	South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement

Literatur

- Allard, Tom (2003): "PM Ready to Send Troops to Solomons", in: *Sydney Morning Herald* v. 26.6.2003
- Barcham, Manuhua/Greener-Barcham, Beth K. (2006): *Rethinking the State: Examples from the Southwest Pacific*, Paper zur "Global Development Network Conference St. Petersburg" v. 19.-21.1.2006, St. Petersburg
- Borgu, Aldo (2002): *Beyond Bali: ASPI's Strategic Assessment 2002*, ASPI Canberra
- Callick, Rowan (2004): "Engaging More in the Region", in: *Islands Business*, 30(11), November 2004
- Dinnen, Sinclair (2002): "Winners and Losers: Politics and Disorder in the Solomon Islands 2000-2002", in: *The Journal of Pacific History*, 37(3) 2002
- Dinnen, Sinclair (2004): *Australia's New Interventionism in the Southwest Pacific*, Paper zur Konferenz "Foreign Policy, Governance and Development: Challenges for Papua New Guinea and Pacific Islands" v. 22.-23.3.2004, Madang
- Dobell, Graeme (2003): "The Reluctant Pacific Nation: Policy Taboos, Popular Amnesia and Political Failure", in: *Quadrant*, 47(5), May 2003
- Downer, Alexander (2003): *Security in an Unstable World*, Rede vor dem National Press Club am 26.6.2003, Canberra
- Duncan, Ron (2004): *Quantitative Assessment of the Cost of Governance Failure in Fiji Islands, Nauru, Papua New Guinea, and Solomon Islands*, Pacific Studies Series: "Towards a New Regionalism", Working Paper No. 6, Asian Development Bank, Manila
- Duncan, Ron (2005): "A Common Currency for the Pacific Island Economies?", in: Satish Chand (ed.): *Pacific Islands Regional Integration and Governance*, ANU Canberra
- Economist, The (2003): "The UnPacific Pacific; Australia and the Island-States", in: *The Economist*, 368(8338) v. 23.8.2003
- EPG (Eminent Persons Group) (2004): *Pacific Cooperation: Voices of the Region. The Eminent Persons Group Review of the Pacific Islands Forum*, Auckland
- Evans, Gareth/Grant, Bruce (1995): *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*, Melbourne
- Field, Michael (2003): "Australia leads Charge in Operation Helpum Fren", in: *Islands Business*, 29(9), September 2003
- Firth, Stewart (2001): "A Reflection on South Pacific Regional Security, mid-2000 to mid-2001", in: *The Journal of Pacific History*, 36(3) 2001
- Forum Secretariat (Pacific Islands Forum Secretariat) (2005a): *The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration*, Suva
- Forum Secretariat (Pacific Islands Forum Secretariat) (2005b): *Pacific Plan Background Papers*, Suva
- Forum Secretariat (Pacific Islands Forum Secretariat) (2005c): *Pacific Issues Papers No. 1*, Suva
- Forum Secretariat (Pacific Islands Forum Secretariat) (2005d): *Pacific Issues Papers No. 3*, Suva
- Forum Secretariat (Pacific Islands Forum Secretariat) (2005e): *The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration, Annex A: An Assessment of Regional Mechanisms and Processes in the Pacific*, Suva
- Fry, Greg (2004): *The 'War Against Terror' and Australia's New Interventionism in the Pacific*, Paper zur Konferenz "Foreign Policy, Governance and Development: Challenges for Papua New Guinea and Pacific Islands" v. 22.-23.3.2004, Madang
- Goldsworthy, David (1995): "British Territories and Australian Mini-Imperialism in the 1950s", in: *The Australian Journal of Politics and History*, 41(1) 1995
- Hamilton, Ian S. (1988): "The Vanuatu Crises: Did Hawke over-react?", in: *Pacific Defence Reporter*, 15(1) 1988
- Hanson, Fergus (2003): "Promoting a pacific Pacific: A Functional Proposal for Regional Security in the Pacific Islands", in: *Melbourne Journal of International Law*, 4(1) 2003
- Hawke, Allan (2004): *Regional Co-operation in the Pacific: An Australian(s) Perspective*, Paper zur "39th Foreign Policy School: Redefining the Pacific; Regionalism; Past, Present and Future" v. 25.-28.6.2004, Dunedin
- Hawksley, Charles (2004): *The Enhanced Cooperation Program between Australia and PNG: 'The Intervention you have when you're not having an Intervention'*?, Paper zur "First Oceanic International Studies Conference", Canberra

- Hegarty, David (2003): *Peace Interventions in the South Pacific: Lessons from Bougainville and the Solomon Islands*, SSGM Working Paper 2003/4, ANU Canberra
- Henderson, John (2004): "The Future of Pacific Regionalism: A New Zealand Perspective on an Unfinished Agenda", Paper zur "39th Foreign Policy School: Redefining the Pacific; Regionalism; Past, Present and Future" v. 25.-28.6.2004, Dunedin
- Hou, Tony (1998): *Development and Culture-A Solomon Islands Case-Study*, Solomon Islands College of Higher Education, Applied Research Working Paper No. 1, January 1998, Honiara
- Hughes, Helen (2003): *Aid has failed the Pacific*, Issue Analysis No. 33, CIS, Sydney
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) (2001): *The Responsibility to Protect*, Ottawa
- Kabutaulaka, Tarcisius Tara (2004):