

## Regierungswechsel in Australien

Annäherung an asiatische Nachbarländer und Modernisierung der Ökonomie

Heribert Dieter

Die konservative Regierung des australischen Ministerpräsidenten John Howard hat am 24. November die Parlamentswahlen deutlich verloren. Howard, der das Land seit 1996 regierte, hinterlässt seinem Nachfolger Kevin Rudd ein schwieriges Erbe. Außenpolitisch war die Ära Howard von einer festen Bindung an die USA geprägt, die Kooperation mit den asiatischen Nachbarländern wurde eher vernachlässigt. Die australische Wirtschaft steht zwar mit ihren Daten für Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit gut da – Australien profitierte von einem gleichzeitigen Boom bei Rohstoffen und am einheimischen Immobilienmarkt. Zugleich aber wurde in den letzten Jahren eine Modernisierung der Ökonomie versäumt. Öffentliche Infrastruktur und der Bildungssektor fallen heute hinter asiatische Wettbewerber zurück.

Mit einem Erdrutschsieg für die Laborpartei endete die Ära John Howard, der dann auch noch sein Direktmandat verlor, das er 33 Jahre gehalten hatte. John Howard ist einer der erfolgreichsten Politiker Australiens. Er gewann seit 1996 vier Parlamentswahlen in Folge und amtierte länger als jeder seiner Vorgänger mit Ausnahme von Robert Menzies, der von 1949 bis 1966 regiert hatte. Howard hat an den außenpolitischen Schwerpunkten seiner konservativen Vorgänger festgehalten. Dazu gehörten eine starke Bindung an die Vereinigten Staaten und eine nur vorsichtige Annäherung an die asiatischen Nachbarländer. Die Labor Party unter Kevin Rudd wird hier für eine deutliche Akzentverschiebung sorgen. Die Regierung Rudd kann auf die Unterstützung der sechs australischen Bundesstaaten

rechnen, die allesamt von der Laborpartei gehalten werden. In der australischen Geschichte erreichten die Konservativen eine ähnliche Machtfülle nur ein einziges Mal, und das lediglich für wenige Monate. Die Laborpartei verfügte noch nie über eine solche Machtvollkommenheit.

### Gründe für Howards Niederlage

Howard hatte es bei den vergangenen Wahlen stets geschafft, die Wähler von seiner Kompetenz in Wirtschafts- und außenpolitischen Fragen zu überzeugen. Diesmal konnte Labor mit größerer Kompetenz auf von Howard vernachlässigten Politikfeldern punkten.

Erstens maß John Howard der Umweltpolitik keine große Bedeutung bei. Seine

Regierung lehnte – wie der amerikanische Verbündete Bush – die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls ab. Zudem unterließ es Howard, eine glaubwürdige nationale Umweltpolitik zu implementieren. Die Treibhausgasemissionen in Australien lagen 2005 um 35 Prozent über dem Niveau von 1990, im Kyoto-Protokoll ist eine Steigerung der australischen Emissionen von maximal 8 Prozent vorgesehen. Vor dem Hintergrund einer extremen Dürre und strenger Beschränkungen des Wasserverbrauchs in vielen australischen Städten wurde die Zurückhaltung Howards gegenüber dem Umwelt- und Klimaschutz von den Wählern nicht mehr gebilligt.

Howards Vernachlässigung von Umweltthemen bescherte den australischen Grünen einen merklichen Bedeutungszuwachs. In der zweiten Kammer des australischen Parlaments, dem Senat, werden sie fünf Sitze einnehmen und damit das Zünglein an der Waage sein. 38 der 76 Senatoren wurden neu gewählt, und da die Labor Party nur über 32 Sitze verfügt, ist sie im Senat auf die Unterstützung der Grünen und von zwei unabhängigen Kandidaten angewiesen. Die Grünen haben mit Erfolg die Umweltpolitik fest verankert. Umwelt- und Klimapolitik sind in Australien kein Randthema mehr.

Zweitens hat der enge Schulterschluss mit den USA im Irak-Krieg eine wichtige Rolle bei der Abwahl Howards gespielt. Obwohl das Engagement Australiens im Irak eher bescheiden ist, zogen australische Wähler Parallelen zur Beteiligung des Landes am Vietnamkrieg. Der Wahlsieg Gough Whitlams im Jahr 1972 war eine Reaktion auf die Beteiligung australischer Soldaten am Vietnamkrieg. Und Kevin Rudd hatte im Wahlkampf den Irak-Krieg deutlich kritisiert und den Abzug der Truppen aus dem Irak angekündigt. Die Nibelungentreue John Howards zu George W. Bush und die Unterstützung der aggressiven amerikanischen Außenpolitik waren den australischen Wählern angesichts des Scheiterns der Vereinigten Staaten im Irak nicht zu vermitteln.

Drittens hat die konservative Regierung mit der Verschärfung des Arbeitsrechts im Jahr 2006 viele abhängig Beschäftigte gegen sich aufgebracht. In Betrieben mit weniger als 100 Mitarbeitern kann seitdem nicht mehr gegen sogenannte unfaire Entlassung geklagt werden. Labor hatte im Wahlkampf angekündigt, diese Rechte wieder in Kraft zu setzen. Zudem wurde die Koalitionsfreiheit von Arbeitnehmern deutlich eingeschränkt und durch eine individuelle Vereinbarung zentraler Elemente des Arbeitsverhältnisses abgelöst, etwa Gehalt und Zahl der Urlaubstage. Labor will individuell ausgehandelte Arbeitsverträge beschränken auf Arbeitnehmer mit Jahreseinkommen von mehr als 100 000 australischen Dollar.

Viertens hat die wirtschaftliche Entwicklung, und hier insbesondere jene an den Finanzmärkten, John Howards Stern sinken lassen. Im Jahr 2004 hatte Howard mit dem Versprechen, die Zinssätze auf niedrigem Niveau zu halten, die Wahlen gewinnen können. Für eine große Zahl von Australiern ist das Zinsniveau sehr wichtig. Australische Haushalte wenden in diesem Jahr bereits 31 Prozent ihres Einkommens für die Immobilienfinanzierung auf. Mehr als 80 Prozent der Immobilienkredite sind mit einem variablen Zinssatz versehen. Die Zentralbank hat seit 2004 den Leitzins fünfmal erhöht, zuletzt am 7. November 2007 auf 6,75 Prozent. Aus Sicht der Wähler hatte Howard sein Versprechen gebrochen.

### **Ambivalentes Bild der Wirtschaft**

Elf Jahre lang hat John Howard Australien regiert, und auf den ersten Blick scheint die wirtschaftliche Lage ausgesprochen positiv. Die Arbeitslosigkeit sank 2007 auf ein 33-Jahrestief und liegt mit 4,2 Prozent auf einem niedrigen Niveau. Die öffentlichen Haushalte weisen seit Jahren Überschüsse auf, was 2007 zu einer drastischen Verringerung der Gesamtverschuldung auf 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geführt hat. Das Wirtschaftswachstum liegt seit der schweren Wirtschaftskrise Anfang

der 1990er Jahre über dem OECD-Mittel und soll auch in diesem Jahr beachtlich hohe 4,0 Prozent erreichen. Betrachtet man die gesamte Regierungszeit John Howards, errechnet sich ein reales Pro-Kopf-Wachstum von durchschnittlich 2,4 Prozent pro Jahr.

Getragen wurde dieser Boom von der hohen Nachfrage nach australischen Rohstoffen. Der Aufstieg asiatischer Volkswirtschaften, allen voran der VR China, hat die Nachfrage insbesondere nach mineralischen Rohstoffen enorm erhöht. Zugleich sind die Preise für Rohstoffe in den letzten Jahren drastisch gestiegen. Trotz dieser günstigen Rahmenbedingungen hat es die australische Wirtschaft indes nicht vermocht, einen Überschuss in der Handelsbilanz zu erzielen. Die anhaltende Schwäche der verarbeitenden Industrie Australiens ist eine der Ursachen dafür, dass in diesem Jahr trotz des Rohstoffbooms in der Handelsbilanz ein Defizit von rund 14 Milliarden US-Dollar erwirtschaftet wird.

Sehr viel problematischer ist jedoch, dass in Australien – vergleichbar der Lage in den USA – seit Jahren ein hoher Kapitalimport verzeichnet wird. Die Sparquote australischer Haushalte ist seit dem Amtsantritt John Howards von 7,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf 0,8 Prozent gesunken. Die Folge ist ein deutlicher Anstieg des Kapitalimports, der sich in der Leistungsbilanz zeigt. Der Fehlbetrag in der Bilanz der laufenden Posten liegt 2007 bei 5,9 Prozent der Wirtschaftsleistung. Aufgrund der anhaltenden Kapitalimporte wachsen die Außenschulden Australiens – erneut eine Parallele zu den USA – immer weiter an. Im kommenden Jahr wird die Verschuldung auf den Rekordwert von 900 Milliarden US-Dollar steigen. Die Nettoverschuldung Australiens liegt heute bei 52 Prozent des BIP. Im Jahr 2008 wird die australische Volkswirtschaft 140 Milliarden US-Dollar für den Schuldendienst aufwenden müssen.

Die Vermögensposition australischer Haushalte ist aber – trotz steigenden Schuldendienstes – insgesamt besser als zu Beginn der Amtszeit von John Howard. Zwar

stieg die Verschuldung der privaten Haushalte von 68,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1996 auf nunmehr 161 Prozent an. Zugleich sind die Australier aber reicher geworden: Die Vermögensposition erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 506 Prozent des BIP auf 806 Prozent. Der wichtigste Einzelfaktor hierfür ist der Anstieg der Immobilienpreise in den letzten Jahren. Während der Durchschnittspreis eines Hauses in Australien 1996 noch 140 000 Dollar betrug, muss inzwischen mehr als das Dreifache gezahlt werden. Zwar können die meisten Australier diesen Wohlstandszuwachs nicht nutzen, da sie in den eigenen vier Wänden leben, aber in der Wahrnehmung hat die eigene Wohlstandsposition, der »gefühlte Wohlstand«, dennoch ein sehr hohes Niveau.

Die strikte Sparpolitik der Regierung Howard hat in einigen wirtschaftsnahen Bereichen für Engpässe gesorgt. Die Infrastruktur bleibt heute hinter jener der entwickelten asiatischen Nachbarn zurück. Dies gilt für Häfen und Flughäfen, aber auch für das öffentliche Transportsystem. Beispielsweise können die Zugverbindungen an der gesamten australischen Ostküste weder mit dem Flugzeug noch dem Auto konkurrieren. Die unterbliebenen Investitionen in diesen Feldern erschweren selbstredend auch das Erreichen der Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls. In der Krankenversorgung und bei anderen sozialen Sicherungssystemen ist Australien ebenfalls inzwischen weit zurückgefallen. Die unterlassene Modernisierung der australischen Volkswirtschaft war ein wichtiger Bedingungsfaktor für die Wahlniederlage Howards. Wahlsieger Rudd dagegen hat im Wahlkampf den raschen Ausbau von Breitband-Internetverbindungen – auch im ländlichen Raum – angekündigt.

Die sich verschärfende Wirtschaftskrise in den USA hat indirekt Auswirkungen auch auf die australische Volkswirtschaft. Als Folge des zu erwartenden Nachlassens der amerikanischen Binnennachfrage wird der Rohstoffbedarf der asiatischen Länder

abnehmen. Sollte es zu einem Sinken der Rohstoffpreise auf breiter Front kommen, wäre die australische Volkswirtschaft darauf nur schlecht vorbereitet. Die dem Rohstoffboom zu verdankenden Zusatzeinnahmen belaufen sich Schätzungen zufolge auf rund 400 Milliarden australische Dollar. 300 Milliarden davon wurden an die Bürger in Form von Steuersenkungen weitergegeben. Anders als andere rohstoffreiche Länder, etwa Norwegen, hat es die australische Regierung versäumt, einen aus den Rohstoffeinnahmen dotierten Fonds einzurichten oder die Infrastruktur zu verbessern. Die Abhängigkeit von Rohstoffpreisschwankungen bleibt eine Achillesferse der australischen Ökonomie.

### **Annäherung an Asien**

In der Vergangenheit hat die australische Laborpartei die Öffnung des Landes an Asien betrieben. In der turbulenten Regierungszeit von Gough Whitlam (1972–1975) nahm Australien diplomatische Beziehungen zur VR China auf. Bob Hawke (1983–1991) und Paul Keating (1991–1996) setzten die Politik der Annäherung an die asiatischen Nachbarn fort. Die 1989 auf australische Initiative gegründete asiatisch-pazifische Wirtschaftsgemeinschaft APEC sollte die angelsächsisch geprägten Länder der Region mit den asiatischen Staaten in einen kontinuierlichen Dialogprozess einbinden.

Kevin Rudd wird die Zusammenarbeit mit asiatischen Staaten vertiefen. Australien nimmt bereits an einer Reihe von Kooperationsprojekten in der Region teil, beispielsweise am Ostasiengipfel, an dem neben den Asean-Staaten Australien, China, Japan, Südkorea, Indien und Neuseeland, nicht jedoch die USA teilnehmen. In der Kooperation der Zentralbanken wird sich Australien weiterhin engagieren und versuchen, an die erreichten Fortschritte bei der Schaffung leistungsfähiger Finanzmärkte in der Region anzuknüpfen. Zu den Erfolgen gehört die immer größere Bedeutung von in Landeswährung denominierten Anleihen. In der Folge wurde in diesem Jahr

an asiatischen Finanzmärkten erstmals der amerikanische Dollar als wichtigste Emis-sionswährung verdrängt. Noch vor einem Jahrzehnt spielten lokale Währungen auf asiatischen Anleihemärkten so gut wie keine Rolle.

Wie rasch Australiens Annäherung an China von der Privatwirtschaft mitvoll-zogen wird, zeigt das Bietergefecht um den australisch-britischen Rohstoffkonzern Rio Tinto. Ein erstes Angebot des größten australischen Konzerns BHP Billiton lautete auf 140 Milliarden US-Dollar. Dieses Gebot wurde Ende November 2007 vom chinesischen Staatsfonds CIC, der Rio Tinto zusammen mit Stahlherstellern erwerben will, mit einer Offerte in Höhe von 200 Milliarden US-Dollar übertroffen.

Unklar ist, welche Akzente die neue Regierung in der Sicherheitspolitik setzen wird. Abgesehen von dem bereits angekündigten Teilrückzug aus dem Irak ist nicht mit weitreichenden sicherheitspolitischen Initiativen zu rechnen. Auf die außerhalb der unmittelbaren Nachbarschaft gelegenen Konfliktregionen, das heißt in erster Linie die pazifischen Inselstaaten, hat Australien keinen großen Einfluss. Die Rolle des Erfüllungsgehilfen der amerikanischen Regierung, gelegentlich als Hilfs-sheriff im Südpazifik verspottet, wird die Laborregierung nicht spielen.

Europa, noch immer einer der Haupt-handelspartner Australiens, wird als dessen sicherheitspolitischer Kooperationspartner vermutlich auch weiterhin einen minderen Rang einnehmen. Ein Ansatzpunkt für eine vertiefte Zusammenarbeit in diesem Bereich ist nicht zu erkennen. Europa spielt keine wichtige Rolle für die Sicherheits-politik im asiatisch-pazifischen Raum, in dem die USA die entscheidende Militärmacht bleiben werden.

Der Regierungswechsel wird die Zusammenarbeit Europas mit Australien erleichtern. John Howard hatte eine ausgeprägte Abneigung gegen Kontinentaleuropa. Insbesondere in der Klimapolitik wird die australische Regierung künftig eine deutlich konstruktivere Haltung einnehmen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364