

VOM BRITISCHEN ANTIPODEN ZUR PAZIFISCHEN REGIONALMACHT

Probleme und Perspektiven der Außenpolitik Australiens

Friedrich von Krosigk

Einleitung

Australiens Außenpolitik ist unter der neuen Labour-Regierung in eine Phase der Innovation getreten, die weitere internationale Beachtung gefunden hat. Auf der Suche nach einem neuen Profil nationaler Eigenständigkeit des fünften Kontinents zeichnen sich insbesondere vermehrte Initiativen zur Stärkung der Kooperation mit den asiatisch-pazifischen Nachbarstaaten ab. Hervorzuheben wäre auch die gegen den Willen der USA behauptete regionale Vermittlerrolle, die Australien in der Kampuchea-Frage übernommen hat. Über das regionale Umfeld hinaus weisen die - wenn auch gescheiterten - Vermittlungsbemühungen der Hawke-Administration in der Libanon-Krise, die Proteste gegen die fortwährenden französischen Atomtests im Südpazifik und die daran gekoppelte Stornierung der Uranlieferungen an Frankreich. Kritische Stimmen zur Präsenz nuklear-gerüsteter Schiffe der USA-Flotte in australischen Häfen ebenso wie der mit den Stimmen der Dritten Welt erworbene Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen runden das Bild "nationaler Stärke und Unabhängigkeit", das Ministerpräsident Hawke zu vermitteln sucht, ab.

Manche der jetzt aktuellen außenpolitischen Innovationsansätze - dies gilt insbesondere für die australische Vietnampolitik - knüpfen an Traditionen der Labour-Party an, die unter Premierminister Whitlam (1972-1976) in den 70er Jahren bereits erste Konturen gewannen, denen jedoch bekanntlich recht rasche Schritte der Ernüchterung folgten, die schließlich in die konservative Revision unter Premierminister Frazer führten. Angesichts dieser Erfahrungen mag Skepsis geboten sein hinsichtlich der realen Realisierungschancen einer eigenständigen australischen Außenpolitik insbesondere gegenüber den USA. Die gegenwärtige außenpolitische Reorientierungsphase Australiens bietet jedoch günstigen Anlaß die Aufmerksamkeit auf ein Land zu lenken, das militärstrategisch und rohstoffpolitisch zunehmende Bedeutung für die westliche Welt gewonnen hat, darüber hinaus aber die besonderen Probleme außenpolitischer Anpassung einer regional in der Dritten Welt situierten "weißen Siedlergesellschaft" reflektiert, die ursprünglich dazu

bestimmt war, die Rohstoffbedürfnisse der britischen Metropole zu sichern. Ein Blick auf die veränderten Bedingungen der Sicherheits- und Wirtschaftsbeziehungen Australiens, als den beiden zentralen Komponenten der Außenpolitik, mag diese Besonderheiten australischer Wirklichkeit im ersten analytischen Schritt dieser Untersuchung illustrieren.

Paradoxien der australischen Sicherheitspolitik

Staaten leben mit ihren Mythen. Für Australien ist es der Mythos des Reichtums, des "lucky country", der aus europäischer Perspektive gepaart erscheint mit dem Mythos der Sicherheit. Manch deutscher Auswanderer wählt gegenwärtig den Weg zum fünften Kontinent im Glauben, einem drohenden atomaren Holocaust "down under" entrinnen zu können. Wer sich mit den Realitäten Australiens vertraut macht, muß zwar eingestehen, daß dieses Land mit nur 15 Mio. Einwohnern über einen unerhörten Reichtum an Bodenschätzen und Energiequellen verfügt,¹ doch weder Armut noch Arbeitslosigkeit (13% 1980 auf dem Höhepunkt der letzten Rezession, gegenwärtig [1984] 9,3%), geschweige denn hohe Inflationsraten (11,7% im Schnitt der 70er Jahre, gegenwärtig 8,6%) und Verschuldung (40 Mrd. Aus. Dollar beim Stand von 1984)² sind fremde Realitäten in Australien.

Ähnlich paradox gestaltet präsentierte sich die sicherheitspolitische Realität Australiens, die gegenwärtig im Zeichen der Labour-Machtübernahme zum Gegenstand heftiger Kontroversen avanciert ist. Australien hat lange Zeit fern der großen weltpolitischen Konfliktherde existiert, dennoch gibt es kaum eine kriegerische Auseinandersetzung von internationaler Bedeutung in den letzten hundert Jahren, an der nicht australische Truppen zunächst in treuer Gefolgschaft des britischen Empire und später der USA beteiligt waren. Unter großen Opfern kämpfte Australien an der Seite Britanniens vom Burenkrieg über zwei Weltkriege bis hin zu den späteren Rückzugsgefechten des Empire in Südostasien während der 1950er und 1960er Jahre.

Der Zweite Weltkrieg, der Australien mit dem japanischen Angriff auf Pearl Harbor, dem Fall Singapurs und schließlich der Bombardierung der nordaustralischen Stadt Darwin (im Februar 1942) erstmals an den Rand konkreter externer Bedrohung führte, bewirkte dann die große Zäsur in der australischen Sicherheitspolitik: die Wende von der zerfallenden britischen zur amerikanischen Schirmherrschaft. Und auch hier zeigte sich Australien bereit, die Gunst der USA mit der Präsenz auf zahlreichen amerikanischen Kriegsschau-

plätzen in alter Treue zu bezahlen. Australische Truppen kämpften an der Seite der USA nicht nur im Pazifik, sondern auch in Korea und Vietnam. Selbst im Rahmen der ersten Berlinkrise profilierte sich Australien als tatkräftiger Förderer der amerikanischen Anti-Blockade-Strategie. Vertraglich kodifiziert wurde die australisch-amerikanische Sicherheitsallianz 1951 im Rahmen des ANZUS-Pakts (Australia-New Zealand-US-Pakt)³ - er bildet bis in die Gegenwart das Kernstück australischer Sicherheitspolitik. Australien gehörte fortan zu jenen getreuen Verbündeten der USA, die sich nahtlos in die amerikanische Containment-Politik einfügen ließen und diese Politik noch verteidigten, als die USA bereits im Begriff waren, sie zu Grabe zu tragen. Mit ähnlicher Beharrlichkeit hatte Australien zuvor auf die Verteidigungsgarantien des britischen Empire gesetzt.

Hinter dieser Eigenheit australischer Sicherheitspolitik steht als Konstante ein starkes Gefühl der Bedrohtheit, das den Eindruck pathologischer Züge vermittelt, letztlich aber auf die objektive Situation einer Nation verweist, die als weiße Minderheit und Insel des Wohlstands in einer Region der Dritten Welt existiert und einen großen leeren, mineralreichen Kontinent bewohnt, dessen Ausbeutung wesentlich an die Verwertungsbedingungen im entfernten Europa und Amerika, denen sich gegenwärtig Japan hinzugesellt, gebunden ist. Das aus diesen Disparitäten und Spannungen erwachsene Sicherheitsdenken war traditionell von der Überzeugung getragen, daß Australien nicht auf eigenem Boden, sondern nur im Rahmen einer "forward defence", die spätestens im südostasiatischen Raum anzusetzen sei, verteidigt werden könne.

Die australischen Bedrohungsvisionen haben eine Reihe asiatischer Nachbarn betroffen, von Japan über China bis hin zur Sowjetunion, die gegenwärtig an erster Stelle möglicher Invasoren rangiert. Ebenso von Bedrohungsvorstellungen ist das Verhältnis gegenüber dem 150-Millionen-Nachbarn Indonesien geblieben, dies gilt insbesondere für die Epoche kommunistischer Experimente Indonesiens unter Sukarno. Aber auch heute unter dem Eindruck der jüngsten Expansion Indonesiens nach Ost-Timor und West-Irian - sowie der wachsenden Militanz der mit den Völkern Südostasiens ethnisch verbundenen australischen Ureinwohner - finden australische Bedrohungsperspektiven gegenüber Indonesien hinreichende Anregung.⁴

Die aus den australischen Sicherheitsbedürfnissen erwachsene "special relationship" mit den Vereinigten Staaten hat im Vietnam-Krieg ihre erste Belastungsprobe erfahren. Obgleich das australische Vietnam-Engagement auf maximal 8.000 Kampftruppen beschränkt blieb - Norman Harper

spricht von einer "calculated insurance policy to keep the ANZUS treaty alive" -,⁵ wurde es zum Auslöser heftiger innerer Kontroversen, die erstmals auch die Frage der Opportunität und Kosten der Abhängigkeit von den USA berührten. Bemerkenswert an dieser Debatte ist bereits die für Australien rare Erscheinung, daß ein außenpolitisches Thema zum Gegenstand innerer Kontroversen avancieren konnte; ähnliche Auseinandersetzungen hatte es zuvor nur im Ersten Weltkrieg um die Frage der "conscription", d.h. die Frage der Unterstützung Großbritanniens mit eingezogenen, nicht-freiwilligen Truppen, gegeben. Damals zerbrach die alte australische Labour Party an dieser Kontroverse. Diesmal trug der anti-Vietnam-Kurs der Labour Party unter Whitlam nicht unerheblich zum spektakulären Labour-Wahlsieg von 1972 bei. Die grundsätzliche Solidarität Australiens gegenüber den USA in sicherheitspolitischen Fragen hat jedoch - wie noch zu zeigen ist - durch die Vietnam-Episode keinen ernsthaften Abbruch erlitten.

Der ANZUS-Pakt blieb aller Unabhängigkeits-Rhetorik der innovationsfreudigen Whitlam-Regierung zum Trotz die grundlegende Basis australischer Außen- und Sicherheitspolitik. Auch die neue Labour-Regierung unter Hawke scheint sich einer engen sicherheitspolitischen Bindung an die USA über den ANZUS-Pakt nicht entziehen zu wollen, obgleich die Diskussion über Sinn und Nutzen der amerikanischen Sicherheitsgarantie insbesondere innerhalb der Labour Party immer stärker an Resonanz gewonnen hat.

Die gegenwärtige sicherheitspolitische Debatte, die, sieht man einmal von der Vietnam-Episode ab, eine Novität im Nachkriegs-Australien darstellt, hat sich insbesondere an der wachsenden physischen Präsenz der USA auf dem fünften Kontinent entzündet. Als Teil des australischen Beitrags zur ANZUS-Allianz beherbergt Australien strategisch bedeutsame militärische Installationen, denen insbesondere für die atomare Kriegsführungsfähigkeit der USA große Bedeutung beizumessen ist. Am North-West Cape in Westaustralien befindet sich die wichtigste - mit einem Very-low-frequency-Sender ausgestattete - Kommunikationsbasis zwischen Washington und der amerikanischen Unterseeflotte im Pazifik und im Indischen Ozean, während die Marinebasis Cockburn Sound bei Perth zum Versorgungsstützpunkt für amerikanische Unterseeboote ausgebaut wird. Pine Gap im Northern Territory und Nurrungar in Südaustralien sind Basen mit Schlüsselpositionen im amerikanischen Frühwarn- und Zielerkennungssystem gegenüber atomaren Angriffen der Sowjetunion. Darüber hinaus werden den im Indischen Ozean patrouillierenden B 52-Bombern der USA Landrechte in Darwin zugestanden. Die Existenz dieser Installationen hat

souveränitätspolitische Querelen mit Washington ausgelöst, denn weder am North-West Cape noch in Pine Gap und Nurrungar verfügt Australien über kontrollierende Befugnisse. Entscheidender in der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Situation ist die Frage geworden, inwieweit nicht gerade diese US-Stützpunkte sicherheitspolitisch kontraproduktiv wirksam sind, indem sie dazu beitragen, Australien in jedwede atomare Supermacht-Rivalität unvermeidlich hineinzuziehen. Erstmals sind im Rahmen dieser Überlegungen Zweifel an der Opportunität des ANZUS-Paktes auch auf parlamentarischer Ebene laut geworden, und die Plausibilität der sowohl auf die Sowjetunion wie auf Indonesien fixierten Drohperspektive haben zunehmend kritische Beurteilung gefunden.⁶

Dessen ungeachtet, so sollte sich schnell herausstellen, hat die neue Labour-Regierung trotz anfänglicher kritischer Töne rasch eine versöhnliche Haltung gegenüber den USA sowohl im Hinblick auf den ANZUS-Pakt als auch im Hinblick auf die amerikanischen Militärbasen eingenommen. Die jüngste Publikation des streng geheimen Strategic Basis Paper in der National Times, vom Kabinett noch im September vergangenen Jahres kommentarlos angenommen, hat vielmehr die sicherheitspolitische Kontinuität verdeutlicht, in der sich selbst eine auf größere Unabhängigkeit und Souveränität bedachte Labour-Regierung gedanklich bewegt. Die Sowjetunion, Indonesien und schließlich Japan erscheinen in diesem regierungsoffiziellen Dokument als Fixpunkte des australischen Bedrohungssyndroms, aus dem sich keine Alternative zur "special relationship" mit den USA ableiten läßt.⁷ Es versteht sich, daß dieses aus der historischen Erfahrung einer geographisch isolierten Siedlerkolonie sich nährende australische Sicherheitsbedürfnis nicht problemlos versöhnbar ist mit einer allgemeinen außenpolitischen Orientierung, die auf die Integration Australiens in ein regionales Verbundsystem mit den asiatisch-pazifischen Nachbarstaaten gerichtet ist. Die Außenwirtschaftspolitik Australiens bewegt sich an vorderster Front in dieser Entwicklung.

Transformationstendenzen der australischen Außenwirtschaft

Während auf sicherheitspolitischer Ebene Australiens Bekenntnis zu einer neuen regionalen Rolle weithin rhetorisch geblieben ist, zeichnen sich im wirtschaftlichen Bereich unter der neuen Labour-Regierung deutliche Bemühungen ab, die Einbindung Australiens in die politisch und wirtschaftlich an Bedeutung rasch wachsende asiatisch-pazifische Nachbarregion forciert voranzutreiben, und das impliziert

auch die verstärkte Ausrichtung der australischen Wirtschaft auf die spezifischen Bedürfnisse dieser Region.

"Asia-Pacific is the fastest growing area in the world" - so die Argumentation von Premierminister Hawk -. "To contribute to its prosperity and to benefit from it, Australia must restructure its economy and enmesh itself in the region."⁸

Hinter diesem in australischen Regierungskreisen gegenwärtig häufig zu vernehmenden Bekenntnis zur regionalen wirtschaftlichen Integration steht die Realität eines bereits stark fortgeschrittenen regionalen Strukturwandels der australischen Außenwirtschaft zugunsten des asiatisch-pazifischen Raumes. Traditionell konzentrierten sich drei Viertel des australischen Außenhandels auf Großbritannien. Im Verlauf der vergangenen drei Jahrzehnte vollzog sich begünstigt durch den Zerfall der britischen Wirtschaftsmacht und deren Eingliederung in die EG die rasche Umorientierung des Handels zunächst auf den amerikanischen, dann den japanischen und schließlich den südostasiatischen Wirtschaftsraum. Gegenwärtig richten sich etwa 70% der australischen Exporte (55% der Importe) auf die asiatisch-pazifischen Anrainerstaaten, unter denen Japan mit knapp 30%, die USA mit 10% und die Entwicklungsländer der Region (ASEAN, Südkorea, China, Taiwan, Hong Kong) mit ca. 20% der australischen Exporte an wichtigster Stelle liegen. Die EG nimmt nur noch 12% der australischen Exporte auf, ist aber mit 20% auf der Importseite ähnlich stark wie die USA am australischen Außenhandel beteiligt.⁹

Besonders ausgeprägt ist gegenwärtig die Abhängigkeit Australiens vom japanischen Absatzmarkt. Für einzelne Produkte, wie z.B. Kohle und Eisenerz, liegt die japanische Absatzquote gegenwärtig schon bei über 70%, für Wolle, Fleischprodukte und Bauxit steht Japan an erster Stelle als Abnehmer mit Anteilen bis zu 50%.

Die in den 60er und 70er Jahren erfolgte regionale Umorientierung des australischen Außenhandels in Richtung auf die asiatisch-pazifische Region hat sich Hand in Hand mit erheblichen Veränderungen auch der sektoralen Struktur vollzogen. Zwar ist Australiens Außenwirtschaft nach wie vor stark geprägt geblieben vom kolonialen Erbe der Ausrichtung auf die Rohstoffversorgung entfernter industrieller Zentren. Doch waren es ursprünglich agrarische Rohstoffe - Wolle und Nahrungsmittel (Fleisch und Weizen) -, die den Außenhandel dominierten, so sind es gegenwärtig mineralische Rohstoffe - insbesondere Eisenerze, Bauxit und Brennstoffe (Kohle) -, die immer stärker in Konkurrenz mit dem traditionellen Exportprimat des Agrarsektors treten. 77% des australischen Außenhandels entfallen zur Zeit auf

den Rohstoffexport, davon kommen 46% der Landwirtschaft und 31% dem Bergbau zugute.

Ebenfalls starken Veränderungen ausgesetzt ist die verarbeitende Industrie Australiens, die zur Zeit mit einem BIP-Anteil von 20% nur noch ca. 15% der Exporte trägt. So sank der Exportanteil von Produkten aus dem für die industrielle Entwicklung insgesamt sensitiven Bereich des Maschinenbaus und der Transportausrüstung zwischen 1971/1972 und 1979/1980 von 7,6% auf 4,6%. Der überwiegende Anteil der von Australien exportierten Fertigwaren wird in industriell schwächer entwickelte periphere Länder der umliegenden Regionen, wie Neuseeland, Papua-Neuguinea, Südafrika sowie in Südostasien (insbesondere Malaysia und Indonesien),¹⁰ abgesetzt. Damit hat sich Australien im beschäftigungspolitisch eine strategische Rolle einnehmenden Fertigwarenssektor auf einen Marktbereich konzentriert, der lange Zeit im Windschatten der internationalen Konkurrenz lag, heute aber in zunehmendem Maße von der japanischen Konkurrenz sowie den aufstrebenden Entwicklungsländern Südostasiens erfaßt wird und keineswegs mehr als für australische Produkte gesichert zu betrachten ist. Der rapide Zerfall der australischen Automobilexporte, die 1973 noch 20% des nationalen Outputs an Automobilen ausmachten, drei Jahre später aber schon durch den Verlust des neuseeländischen und südafrikanischen Absatzraumes an die japanische Konkurrenz auf ein spärliches Rinnsal reduziert war, bietet ein anschauliches Beispiel für die Gefährlichkeit dieser Entwicklung.¹¹

Zu den Besonderheiten des australischen Wirtschaftssystems zählt neben dem stark expansiven, exportlastigen Primärsektor die hohe Abhängigkeit vom ausländischen Kapital. 9 bis 11% der australischen Gesamtinvestitionen kamen üblicherweise aus dem Ausland.¹² Der Ressourcen- und Energie-Boom, der in den 70er Jahren einsetzte, hat den Zufluß des Auslandskapitals jedoch wesentlich erhöht. Im heute so begehrten mineralischen Rohstoffsektor liegt der Auslandsanteil bei Investitionen inzwischen bereits knapp unter 50%.¹³ Die hohe Außenverschuldung Australiens (40 Mrd. Aus. Dollar) ist mit bedingt durch diese Entwicklung.¹⁴

Australien gehört heute zu den vom Auslandskapital am stärksten durchdrungenen und abhängigen westlichen Industriestaaten. Auf der Basis der von der UN im Jahre 1978 zusammengestellten Daten ist davon auszugehen, daß ca. 40-50% der australischen Privatwirtschaft sich in ausländischer Hand befinden, bei starker Variation zwischen einzelnen Branchen.¹⁵ Besonders exponiert sind der kapitalintensive Bergbau-Sektor (59% Auslandsanteil) und einzelne

Schlüsselbranchen der verarbeitenden Industrie. 36% der verarbeitenden Industrie insgesamt stehen unter ausländischer, d.h. insbesondere britischer, amerikanischer und japanischer Kontrolle. Die Automobilbranche wird zu fast 100% von den USA kontrolliert.

Vor dem hier aufgezeigten Hintergrund der Veränderungen der australischen Wirtschaftsstrukturen werden manche der Intentionen der gegenwärtigen außenpolitischen Initiativen der neuen Labour-Regierung leichter interpretierbar. Sinkende Absatzmärkte für Rohstoffe und Agrarprodukte in Europa aber auch in Amerika haben ursprünglich die Reorientierung auf die asiatisch-pazifische Nachbarregion erzwungen. Japan konnte mit seinem hohen Bedarf an mineralischen Rohstoffen (insbesondere Eisenerz), Brennstoffen (Kohle) und Agrarprodukten manche der Verluste kompensieren, die für Australien im Zuge der Entfaltung des gemeinsamen Agrarmarktes und der über das Lomé-Abkommen vermittelten Rohstoffpolitik der EG anfielen. Der japanische Markt hat aber inzwischen, das verdeutlicht die jüngste Rezession, die Grenze der Aufnahmefähigkeit für australische Rohstoffe erreicht, so daß australische Kohle- und Eisenerzexporte bereits rückläufige Tendenzen aufweisen. Dieser Trend wird gestärkt durch eine zunehmende Verlagerung japanischer Produktionsverfahren in den weniger energie- und rohstoffintensiven High-Technology-Bereich. Die Chancen, die für australische Exporte verbleiben, verlagern sich zunehmend auf die Märkte der Schwellenländer Südost(ASEAN)- und Ostasiens (insbesondere Südkorea) sowie auf China. Länder also, die, wie schon gesagt, gegenwärtig insgesamt knapp 20% der australischen Exporte aufnehmen. Sie bilden nicht ohne Grund das Zentrum der jüngsten diplomatischen Offensive Australiens und stehen zusammen mit Japan im Mittelpunkt der australischen Bemühungen um die Institutionalisierung verstärkter regionaler Kooperation.

Grenzen der regionalen Kooperation

Die neue Labour-Regierung hat kaum eine Gelegenheit versäumt, um die strategische Bedeutung der asiatisch-pazifischen Nachbarregion für die Zukunft Australiens zu betonen. Ein 18tägiges Besuchsprogramm Bob Hawkes, das ihn im Frühjahr dieses Jahres von Hong Kong über Japan nach Südkorea, China und Singapur führte, sollte die Dringlichkeit der australischen Kooperationsbestrebungen mit der Nachbarregion unterstreichen. Konkrete Ansätze zur Zusammenarbeit zeichnen sich bislang in geplanten multi-latera-

len Handelsvereinbarungen mit den Nachbarstaaten ab. Dazu sind erste Schritte unternommen worden, die in Richtung auf eine Integration der chinesischen und australischen Stahl- und Eisenindustrie weisen. Auch der noch laufende Versuch Australiens, in der Kampuchea-Frage zwischen Vietnam und den ASEAN-Staaten auf der einen und China und der Sowjetunion auf der anderen Seite zu vermitteln, muß mit vor dem Hintergrund australischer Interessen an der Gestaltung möglichst "offener" und stabiler Bedingungen in der asiatisch-pazifischen Nachbarregion gesehen werden, ist also als Teil des regionalen Kooperationsengagements zu verstehen.

In der Euphorie über die erfolgreichen ersten außenpolitischen Initiativen der neuen Labour-Regierung neigten allerdings manche Beobachter der australischen Außenpolitik zur Überbewertung der "neuen" Elemente, die Bob Hawke und sein Außenminister Bill Hayden in das regionale Engagement Australiens eingebracht haben.¹⁶ "Foreign affairs enters a new age of regionalism", so ist die Mission Hawkes in der asiatisch-pazifischen Nachbarregion in der australischen Presse zelebriert worden;¹⁷ dabei wird leicht übersehen, daß auch unter der konservativen Regierung Frazer regionale Kooperationspläne besondere Priorität genossen haben. Die Forderung einer engeren Zusammenarbeit mit den ASEAN-Staaten ebenso wie der schon in den 70er Jahren mit Japan ventilierte Plan zur Gründung einer Pacific Economic Community gehörten zum außenpolitischen Standardrepertoire der Frazer-Administration. Für ein analytisches Verständnis der Außenpolitik Australiens ist somit weniger der Novitätsaspekt des "neuen Regionalismus" von Interesse als die Frage der Hemmnisse auf dem Wege zu dessen Realisierung.

Neben den engen ideologischen und sicherheitspolitischen Bindungen Australiens an die USA waren es in erster Linie strukturelle Probleme der australischen Wirtschaft, die bislang den politischen und ökonomischen Kooperationsmöglichkeiten mit der Nachbarregion Grenzen gesetzt haben. Aus europäischer Perspektive wird die Eigenheit der industriellen Struktur des OECD-Mitglieds Australien leicht übersehen. Dem weltmarkt-orientierten, kapitalintensiven (und technologisch hochentwickelten) Agrar- und Primärgütersektor Australiens steht eine verarbeitende Industrie gegenüber, die in vielen Branchen binnenmarkt-orientiert, importsubstituierend produziert und, von hoher Protektion abhängig, große Anteile an der Beschäftigung (30%) aber nur geringe Anteile an den Exporten (15%) trägt. In einem Bericht des Commercial Councillors der EG-Länder in Australien aus dem Jahre 1980 heißt es entsprechend nüchtern über die australische Industrie:

"... with its traditional emphasis on import substitution the industry is not particularly competitive by international standards and consequently relies heavily on an elaborate network of protectionist measures such as non-tariff and tariff trade barriers, direct subsidies (bounties) and export incentives. ... Quotas protect the weakest sectors in the manufacturing industry such as textiles (effective rate of assistance up from 43% to 57% for the period 68/69 - 77/78), clothing and footwear (up from 97% to 149% for the above period) and motor vehicles (up from 50% to 61% for the same period)."¹⁸

Das außenpolitische Konfliktpotential, das in dieser Strukturschwäche angelegt ist, liegt auf der Hand. Der Absatz der australischen Bergbau- und Agrarprodukte in der asiatisch-pazifischen Region läßt sich langfristig nur sichern bei gleichzeitiger Öffnung des australischen Marktes für die Produkte der verarbeitenden Industrie der zahlreichen Schwellenländer dieser Region. Gerade aber dieser Marktöffnung hat sich Australien aufgrund der schwachen Konkurrenzfähigkeit der eigenen Industrie bislang verwehrt. Der australische Protektionismus wuchs damit zur wirksamsten Barriere gegen eine Überwindung der traditionellen Isolation des britischen Antipoden. So heißt es im Harries Report, der speziell dem Thema "Australien und die Dritte Welt" gewidmet ist:

"Can we overlook the adverse effects of our political and economic relations with our developing neighbours arising from the contradiction between our continuing rhetoric of regional friendship and cooperation and our failure to move to improve the access of these countries to our markets?"¹⁹

In demselben unter der Frazer-Administration schon erstellten Bericht wird auch die Forderung nach dem strukturellen Wandel der australischen Industrie im Sinne der arbeitsteiligen Anpassung an den asiatisch-pazifischen Nachbarraum artikuliert, die heute unter Hawke so starke Betonung gefunden hat.

Bleibt die Frage, inwieweit Premierminister Hawke als ehemaliger Gewerkschaftsführer besser durchsetzen kann, was andere Administrationen vor ihm bislang vergeblich versucht haben, nicht zuletzt weil sie mit den australischen Gewerkschaften kollidierten. Die traditionelle Labilität der australischen Industrie begrenzt den Handlungsspielraum für einschneidende Veränderungen. Nur wenn es gelingt, internationale konkurrenzfähige Ersatzbereiche für die veralteten Industriezweige aufzubauen, wäre ein Wandel ohne Risiko für die innere Stabilität des Landes denkbar. Die

Verlagerung der australischen Industrie auf Produktionszweige mit starker High-Technology Komponente wird heute vielerorts und insbesondere von Regierungsseite gefordert; ob diese Wende gegen die vielfältigen inneren Widerstände, gegen die wachsende, kapitalabsorbierende Dynamik des international kontrollierten Rohstoffsektors und gegen die bereits existierende insbesondere japanische Konkurrenz durchsetzbar ist, bleibt abzuwarten.

Gegenwärtig wird darüber hinaus deutlich, daß der Wunsch nach Überwindung der regionalen Isolation auch fundamentale innergesellschaftliche Veränderungen aufwirft. Es genügt an dieser Stelle der Verweis auf den engen Zusammenhang, der zwischen forcierter Kooperations- und Immigrationspolitik in Australien besteht. Ohne Abstriche an der angestammten "White Australia"-Politik lassen sich neue Märkte im asiatisch-pazifischen Raum, geschweige denn engere politische Kooperation nicht erschließen. Australien verfügt inzwischen über eine relativ umfangreiche asiatische "Community", die meisten von ihnen Flüchtlinge aus Vietnam, Kambodscha und Laos chinesischer Abstammung. Doch schon werden auch von renommierter Seite Stimmen laut, die vor Überfremdung und zukünftigen Rassenkonflikten warnen. Die 80.000 Asiaten, die gegenwärtig in Australien leben, sind mit 18,7% überdurchschnittlich von der gegenwärtig noch allgemein hohen (9,3%) australischen Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre prekäre Lage deutet auf das Heranziehen eines neuen innergesellschaftlichen Konfliktpotentials.²⁰

Die heterogenen Interessen Australiens, das eine fragile Industriestruktur mit einem dynamischen expansiven Rohstoffsektor versöhnen muß, haben bislang allerdings nicht nur die Kooperationspolitik auf regionaler Ebene gehemmt. Ähnlich belastet von diesem Dualismus zeigen sich die vielfältigen Kooperationsansätze, die Australien mit anderen rohstoffproduzierenden Entwicklungsländern eingegangen ist. Zwar ist Australien heute - im Gegensatz zu Kanada -- Mitglied zahlreicher Produzentenkartelle. Australien wurde Vollmitglied der Association of Iron Ore Exporting Countries (AIOEC), der International Bauxite Association (IBA), assoziiertes Mitglied des Rates der kupferexportierenden Länder (CIPEC) und trat zudem dem Abkommen für Zinn und Zucker bei. Dennoch erwiesen sich die Möglichkeiten der Einfügung Australiens in ein weiteres Netzwerk von Konsultationen und Preisabsprachen mit anderen rohstoffproduzierenden Ländern als sehr begrenzt. Australien hat seinen Einfluß in den verschiedenen Produktionskartellen stets unter starker Berücksichtigung der Interessen der Verbraucherländer, d.h. der Industriestaaten, zur Geltung gebracht und gleichsam als deren Anwalt agierend, preispolitisch mä-

bigend und marktwirtschaftliche Prinzipien vertretend zu wirken versucht. Es liegt auf der Hand, daß diese Position - sie ist charakteristisch für eine Linie australischer Interessenpolitik, die sich bis hin in die jüngsten Verhandlungen um die Gestaltung einer Rohstoffpolitik im Rahmen der von der UNCTAD diskutierten neuen Weltwirtschaftsordnung verfolgen läßt²¹ - nur schwerlich nutzbar zu machen ist für eine Harmonisierung der Interessen mit den anderen rohstoffexportierenden Ländern der Dritten Welt.²²

Protector Ozeaniens

Weniger problematisch, da weniger berührt von den aufgezeigten Strukturproblemen der australischen Wirtschaft, hat sich dagegen Australiens Verhältnis zu den südwestpazifischen Nachbarstaaten gestalten können. Das geringe - sieht man von Neuseeland ab - vorherrschende Entwicklungsniveau dieser zumeist erst unlängst aus dem direkten Kolonialstatus entlassenen Inselstaaten schließt konkurrierende Wirtschaftsinteressen und Probleme des Protektionismus weithin aus. Das Machtgefälle verläuft eindeutig zugunsten Australiens, das ursprünglich den Inseln Ozeaniens nur geringe Bedeutung - sie waren vornehmlich Quelle billiger Arbeitskräfte - zugeschrieben hat, heute aber diese Region unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und insbesondere strategischer Interessen eindeutig als privilegiertes Einflußgebiet betrachtet. Im Mittelpunkt der australischen Interessen im Südwest-Pazifik steht das rohstoffreiche, ehemalige UN-Mandatsgebiet Papua Neu-Guinea (PNG), das ca. 50% der öffentlichen Auslandsentwicklungshilfe und 24% der Auslandsinvestitionen Australiens auf sich vereinigt und dessen Gesamthaushalt fast zur Hälfte von australischen Subventionen getragen wird.²³ Zwar hat PNG bislang nur geringe Anteile (1,9% 1977/78) der australischen Exporte absorbieren können, dennoch aber steht es an dritter Stelle als Abnehmer australischer Produkte der verarbeitenden Industrie. Mit Aufbau und Finanzierung der Armee dieses Staates hat sich Australien zudem ein erstes Instrument zur Sicherung regionaler Interessen und Stabilität geschaffen, mit dessen Hilfe es eine "low profile"-Präsenz in dieser Region gewährleisten kann. Exemplarisch war hierfür die jüngste Intervention Papuas in Vanuatu (ehemals Neue Hebriden). Der Einsatz des von australischen Militärs ausgebildeten Pacific Regiment gegen die Separatisten auf der Insel Espiritu Santo erfolgte mit australischer Unterstützung und Beratung.

Wenn auch die direkte ökonomische Bedeutung der südwestpazifischen Inseln für Australien zumindest statistisch heute noch sehr begrenzt erscheint, so hat doch umgekehrt Australien erheblichen Einfluß auf die Entwicklung dieser Region gewonnen.

Australien ist allgegenwärtig in Ozeanien als ökonomischer und militärischer Machtfaktor wie als Relais des westlichen Gesellschaftsmodells, das auf die Entwicklungsziele der umliegenden Inselstaaten wirkungsvoll ausstrahlt. Australien ist der dominierende Handelspartner der zwölf Inselstaaten, die im South Pacific Forum zusammengeschlossen sind. Der australische Dollar ist ihre bevorzugte Verrechnungseinheit; seine allgegenwärtige Präsenz gleicht der des australischen Rundfunks, dessen Programm in dieser Region am leichtesten zu empfangen ist und die weiteste Verbreitung genießt. Canberra unterstützt mit Experten und Beratern Papua-Neuguinea, Vanuatu, Fidschi, die Salomon-Inseln, Tonga und West Samoa; bildet ihre Verwaltungskader und Polizei aus, stellt ihre Piloten und zahlt Subventionen, um die traditionellen Handelsbilanzdefizite, die diese Staaten im Verkehr mit Australien registrieren, finanziell tragbar zu machen. Der dominierende Anteil Australiens am Außenhandel dieser zwölf Inselstaaten ist ein weiterer Faktor der Einflußnahme; er liegt nach Angaben des Harries Reports z.B. für Papua-Neuguinea bei 50%, für Fidschi und West Samoa bei 20% bzw. 13%; 90% der Phosphat-Exporte Naurus gehen nach Australien und 85% der Importe dieser Insel kommen aus Australien.²⁴

Im Südpazifik sind folglich auch die bereits institutionalisierten Formen regionaler Kooperation, an denen Australien beteiligt ist, am weitesten vorangeschritten. Besondere Erwähnung verdient in diesem Kontext neben dem South Pacific Forum und der South Pacific Commission, den beiden politischen Spitzenorganisationen Ozeaniens, und dem South Pacific Regional Trade and Economic Agreement (SPARTECA) als wichtigstem Wirtschafts- und Handelsabkommen der Region - über das SPARTECA gewinnen die Forum-Inselstaaten nahezu freien Zugang zu den Märkten Australiens und Neuseelands - die fortschreitende enge wirtschaftliche Bindung zwischen Neuseeland und Australien. Sie fand im Closer Economic Relations Agreement eine auf die Errichtung einer Freihandelszone zwischen beiden Staaten zielende neue vertragliche Basis.²⁵

Wenn auch begrenzt in ihrem ökonomischen Potential, so sind doch die pazifischen Inselstaaten von fundamentaler Bedeutung für die sicherheitspolitischen Interessen Australiens. Hinter der von Australien forcierten regionalen Kooperationspolitik im Südpazifik lauern die alten Geister australischer "Bedrohtheit".

Die pazifische Inselwelt zählt zu den raren Regionen der Welt, die bislang frei von sowjetischer Präsenz geblieben sind, und Canberra hat bisher keinen Hehl daraus gemacht, daß es gewillt ist, mit allen Mitteln diesen Status quo zu erhalten. Als Tonga, Fidschi und West Samoa in den 70er Jahren von der Sowjetunion wie von China Angebote zur technischen Hilfe im Austausch für die Einrichtung von Fischereibasen erhielten, verdreifachte Australien (wie auch Neuseeland) prompt seine jährlichen Zahlungen für Entwicklungshilfe an diese Staaten und überzeugte die USA von der Notwendigkeit sich ebenfalls mit verstärkten finanziellen Mitteln im Südpazifik zu engagieren.²⁶ Diese Mission der Protektion der pazifischen Inselstaaten von sowjetischem Einfluß scheint neben dem traditionellen Bedürfnis nach Sicherung ökonomischer Interessen in dieser Region immer stärker in den Vordergrund der australischen Bemühungen um Förderung "kollektiver Identität" und Stabilität in Ozeanien zu rücken.

Schluß

In seiner viel beachteten Studie zur Geschichte Australiens hat Blainey entscheidende Besonderheiten australischer Entwicklung mit Hilfe des Konzepts der "Tyranny of distance" zu dechiffrieren gesucht. "Much of Australia's history had been shaped by the contradiction that it depended intimately and comprehensively on a country which was further away than almost any other in the world."²⁷ Der Bann der Entfernung scheint heute im Zeichen der modernen Massenkommunikation gebrochen, ebenso die Abhängigkeit von Großbritannien, die gegenwärtig in erster Linie als kulturelles Relikt in Erscheinung tritt und in der "American connection" wirkungsvollen Ersatz gefunden hat. Die einstigen Antipoden sind auseinandergedriftet, aber die Schwierigkeiten der Einfügung Australiens in die asiatisch-pazifische Region sind verblieben. Zwar hat Australien aufgehört als "European outpost" im Pazifik zu existieren und außenpolitisch zu agieren, als wäre es die Isle of Wight,²⁸ aber dennoch ist es eine weiße Insel in einem farbigen Meer geblieben. Eine Insel des "Wohlstands" in einer Region, die von der Dritten Welt dominiert wird. Aber auch ein Land, in dem die Dritte Welt, vertreten durch die entrechtete, von physischer und psychischer Vernichtung bedrohte Minorität der Aborigines, schon immer präsent war und mit der wachsenden Einwanderung aus Südost- und Ostasien stärker präsent sein wird.

Die Überwindung der "Tyranny of distance" hat sich allerdings für Australien als zweischneidiges Schwert erwiesen; denn ursprünglich war es die geographische Isolation des fünften Kontinents, die eine zumindest partielle autonome industrielle Entwicklung begünstigt und die Nachteile der geringen Marktgröße kompensiert hat. Hohe Transportkosten bilden eine natürliche Form des Protektionismus für die entstehende einheimische Industrie. Die moderne Transporttechnologie sowie die Industrialisierung des angrenzenden pazifischen Beckens von Tokio bis Singapur haben diesen traditionellen Entfernungsschutz aufgelöst; gleichzeitig sind die strukturellen Schwächen des aus der Dominion-Zeit geformten Kapitalismus Australiens deutlicher in Erscheinung getreten. Kritische Beobachter dieser Entwicklung haben bereits vor einer Lateinamerikanisierung Australiens bzw. vor einer Transformation des fünften Kontinents in eine Mineralienrepublik²⁹ - angesichts der wachsenden Dynamik des international kontrollierten Rohstoffsektors - gewarnt. Mögen Prognosen dieser Art heute noch verfrüht erscheinen, so gibt doch das Schicksal der einst reichen de-facto-Dominions Argentinien und Uruguay zu denken.³⁰

Australiens internationale Stellung ist fundamental geprägt vom Spannungsverhältnis zwischen seiner traditionellen kulturellen, ideologischen und sicherheitspolitischen Westorientierung - sowie seiner "special relationship" mit den USA - und seiner physischen Nähe zur Dritten Welt, die in zunehmendem Maße ökonomisch, aber auch gesellschaftlich zu Buche schlägt. Gewiß ist Australien als Rohstoffproduzent nach wie vor stark auf die Belieferung westlicher Industriezentren orientiert, aber die allgemeine wirtschaftliche Verflechtung mit den umliegenden asiatisch-pazifischen Nachbarstaaten hat unaufhörlich zugenommen. Damit einhergehend wächst der Zwang zur Anpassung an die neuen Gegebenheiten der "Abhängigkeit" von einer zukunftssträchtigen und konkurrenzfähigen Region der Dritten Welt. Die daraus resultierende Notwendigkeit zur Restrukturierung der Wirtschaft ebenso wie zur gesellschaftlichen Öffnung auf die umliegende Dritte Welt hat schicksalhafte Bedeutung für die Zukunft Australiens gewonnen. Nur wenn diese Anpassung gelingt, sind der neu belebten regionalen Kooperationspolitik ernsthafte Realisierungschancen zuzuschreiben.

Summary

Australia's foreign policy has entered a phase of motivation and reorientation under her new Labour Government with

strong emphasis being placed on strengthening political and economic links with neighbouring Asia Pacific. Though a new sense of "national strength and independence" pervades the intentions of the new administration, the obstacles to Australia's "new regionalism" should not be underestimated. Strong security ties with the USA as well as a weak protectionist industrial base are limiting Australia's possibilities of enmeshing herself with the neighbouring region.

Australia has ceased to be a European outpost in the Pacific, her economy inevitably gravitating towards the growth centers of East and Southeast Asia. However, the scope of her regional role still largely depends on her ability to restructure her industry and to open her society towards the neighbouring Third World on which she increasingly depends.

Anmerkungen

- 1 Australien zählt zu den wichtigsten Exporteuren von Steinkohle und Eisenerz. Bei Rutil, Zirkon- und Ilmenit-Konzentrat sowie bei Bauxit ist es führendes Förderland. Es verfügt zudem über 20% der Weltreserven an Uran und vermag 70% seines Ölbedarfes aus eigenen Bohrungen zu decken. Bedeutend sind darüber hinaus die australischen Vorkommen an Kupfer, Blei, Zink, Zinn, Nickel, Manganerz, Wolfram-Konzentrat, Gold, Silber und Diamanten.
- 2 Vgl. The Asia Wall Street Journal, 17. April 1984. Nach jüngsten Berechnungen des Institute of Applied Economics and Social Research der Melbourne University leben mehr als 2 Mio. Australier (d.h. 13% der Gesamtbevölkerung - Arbeitslose und Rentenempfänger unter der sog. "austere poverty line", vgl. The Australian, 5. April 1984: "The poor are worse off, despite recovery").
- 3 Der ANZUS-Pakt, auch pazifischer Pakt genannt, trat 1952 als Sicherheitsbündnis zwischen Australien, Neuseeland und den USA in Kraft. Er schuf die Voraussetzung für die Zustimmung der beiden Pazifikstaaten zum amerikanisch-japanischen Friedensvertrag.
- 4 Zur Diskussion um die Alternativen der gegenwärtigen Sicherheitspolitik Australiens vgl. R. Babbage, Rethinking Australia's Defence, St. Lucia: Queensland University Press, 1980; D. Ball, A Suitable Piece of Real Estate: American Installations in Australia, Sidney: Hall and Ironmonger 1980; C. Bell, "The Case for the Alliance", paper presented to the Conference on Australian

- Defence Policy for the 1980s, Melbourne, Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University; A. Mack, "Is There a Soviet Threat?", Peace Dossier No.3, Victorian Association of Peace Studies, 1982; M. Katz, The Third World in the Soviet Military Thought. London: Croom Helm 1982; Sub-Committee on Defence Matters, Joint Committee on Foreign Affairs and Defence, Parliament of the Commonwealth of Australia, "Threats to Australia's Security: Their Nature and Probability, (1981).
- 5 Norman Harper, Australian Foreign Policy, in: Livingstone, L., Australia, New Zealand and the Pacific Islands since the First World War, Austin, London 1979, S.92.
 - 6 Nach einer Umfrage in der in Sydney erscheinenden Financial Review vom Herbst 1980 waren 64% der Befragten der Überzeugung, daß Australien in den nächsten fünfzehn Jahren von außen bedroht werde. 47% bezogen diese Drohung auf die Sowjetunion, 25% auf Südostasien, 12% auf den Mittleren Osten, 8% auf China und 2% auf die USA, vgl. The Guardian Weekly, 3. Mai 1981: "Australia's Indigestible Wealth".
 - 7 The Australian, 30. März 1984: "Huge defence security leak".
 - 8 The Asia Wall Street Journal, 17. Feb. 1984: "A conversation with Bob Hawke".
 - 9 Die hier verwendeten ökonomischen Daten sind dem Länderkurzbericht Australien (1983) des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden entnommen.
 - 10 Kenneth Good, The development of Australian Capitalism, in: Amarski, Good, Mortimer, Development and Dependence. The Political Economy of Papua New Guinea, Oxford University Press, 1979, S.72.
 - 11 Vgl. Ross Garnant, "Australia's Shrinking Markets", in: Krause und Sekigudi, ed., Economic Interaction in the Pacific Basin, Washington D.C., 1980.
 - 12 Vgl. Harris G. Gelber, Australiens außen- und sicherheitspolitische Perspektiven für die 80er Jahre, in: Europa Archiv, Folge 10, 1981, S.293.
 - 13 Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Dokument Nr.568/80; Australien, 979/80, S.19: "Between 42 and 49% of all funds (in the mining sector) were provided by way of foreign investment."
 - 14 The Asia Wall Street Journal, 17. April 1984: "Bank Sees Australian Foreign Debt".
 - 15 U.N., Transnational Corporation in World Development, New York, 1978, S.265.
 - 16 So der Tenor in der Australian Financial Review vom

10. Feb. 1984: "After 13 wasted years, a new chance in Asia".
- 17 The Australian, 28. Dez. 1983.
- 18 Bundesstelle für Außenhandelsinformationen. Dokument No.568/80, Australien, Wirtschaftliche Entwicklung 1979/80, S.7.
- 19 Harries Report, S.131. (Anm.21)
- 20 Neue Zürcher Zeitung, 7. April 1984: "Asiatische Überwanderung Australiens".
- 21 Australiens Beziehungen mit der Dritten Welt sind im "Harries Report" (Australia and the Third World, Report of the Committee on Australia's Relations with the Third World, Australian Government-Publishing-Service, Canberra, September 1979) aus der Perspektive der Frazer-Administration ausführlich diskutiert worden. Der gesamte Bericht ist ein sorgfältig abgewogener Balance-Akt zwischen "westlichen" Solidaritätsbezeugungen ("while making no bones about the fact that we are a Western Country ...", S.179) und Kooperationsofferten gegenüber der Dritten Welt ("Our posture on Third World issues should be a moderate and constructive one ...", S.177).
- 22 Zur Ressourcen-Politik Australiens vgl. Jim Hyde, Australia: The Asia Connection, Melbourne 1978.
- 23 Harries Report, S.116 (Anm.21)
- 24 Op.cit.
- 25 Zur Kooperation Australien-Neuseeland vgl. Roderick Alley, New Zealand, Foreign Policy, 7. April 1983; Günter Rath, Integrations- und Desintegrationstendenzen im Südpazifik, in: ASIEN, 12 (1984), S.20-36.
- 26 W. Cohen, "Oceania in the World System", Part. II, Pacific Research, Vol.VIII, No.5, July-August 1977, S.2.
- 27 Vgl. G. Blainey, The Tyranny of Distance, Melbourne 1966, S.339.
- 28 Op. cit. S.328.
- 29 Vgl. Zur These der Lateinamerikanisierung Australiens Crough Weelright, Wilshire, Australia and World Capitalism, 1980, S.9.
- 30 Zur Diskussion um die Problematik des Dominion Capitalism W. Armstrong, New Zealand: Imperialism, Class and Uneven Development, in: Australian and New Zealand Journal of Sociology, Vol.14, No.3 (Part Two), Oktober 1978. Für weitere Ausführungen zum Thema Dominion Capitalism vgl. W. Armstrong, Land, Class, Colonialism: The Origins of Dominion Capitalism, in: New Zealand and the World, Essays in Honour of Wolfgang Ronnberg, 1980; Philipp Ehrensaft, W. Armstrong, Dominion Capitalism: A First Statement, in: Australia and New Zealand

