

Außenpolitik Australiens

Thorsten Benner/Udo Hagedorn/Christian Krell

Erschienen in: Thorsten Benner/Jürgen Bellers/Ines M. Gerke (eds.) (2001) *Handbuch der Außenpolitik von Afghanistan bis Zypern* (München, R. Oldenbourg Verlag).

Historische Grunddaten

- 17.9.1900 Proklamation des Australischen Staatenbundes durch die britische Königin Victoria
- 1.1.1901 Bildung des Commonwealth of Australia, Melbourne wird vorläufige Hauptstadt.
- 1914 Besetzung deutscher Besitzungen durch australische Truppen
- 1919 Australien erhält das Völkerbundsmandat über einen Teil der ehemaligen deutschen Pazifik-Kolonien.
- 1923 Australien erhält außenpolitische Selbstständigkeit von Großbritannien.
- 1939-1945 Beteiligung am Zweiten Weltkrieg
- 1942 Mobilmachung, Darwin wird durch Japan bombardiert.
- 1945 Australien ist Gründungsmitglied der Vereinten Nationen (UN).
- 1949 Papua-Neuguinea-Gesetz, ehem. Britisch- und Deutsch-Neuguinea bilden australisch verwaltete Union.
- 1952 Mitbegründer des ANZUS-Paktes (Australia, New Zealand, USA)
- 1963 Beginn des Abbaus der Patronisierung der Eingeborenen
- 1966-1970 Beteiligung am Vietnamkrieg
- 1969 Abkommen über Verteidigungszusammenarbeit mit Neuseeland
- 16.4.1971 Verteidigungsabkommen mit Malaysia und Singapur
- 7.6.1971 Mitglied der OECD
- 21.12.1972 Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur VR China und Abbruch der Beziehungen zu Taiwan
- 16.9.1975 Unabhängigkeitserklärung Papua-Neuguineas
- 25.8.1977 Aufhebung des Exportverbots für Uranerz, gleichzeitig Beginn des Abbaus
- Sept. 1982 Vertrag über Wirtschaftsintegration mit Neuseeland (CER)
- 1984 Deregulationsprogramm für das Bankenwesen beginnt, Zulassung von 40 Auslandsbanken.
- 26.10.1985 Rückgabe des Uhuru-Nationalparks an die Aborigines
- 3.3.1986 Mit der Unterzeichnung des ›Australian Act 1986‹ durch Königin Elisabeth II. werden die letzten rechtlichen und politischen Bindungen zwischen Australien und Großbritannien gelöst.
- Aug. 1986 Australien unterstreicht seine Ansprüche in der Antarktis durch die Errichtung einer vierten Forschungsstation.
- 8.12.1986 Das Rarotonga-Abkommen über Verbot von Herstellung, Anschaffung und Erprobung von Kernwaffen sowie Verbot der Verklappung und Lagerung von Atommüll im Südpazifik tritt durch die Ratifizierung Australiens in Kraft.
- 22.1.1988 Vertreter der 14 größten Inseln in der Torresstraße fordern die Loslösung von Australien und die Bildung eines unabhängigen Staates.
- 17.-19.9.1993 Anlässlich eines Staatsbesuches in Großbritannien teilt Premierminister Keating die Absicht Australiens mit, das Land bis zum Jahr 2001 in eine Republik umzuwandeln.
- 18.10.1993 Kompromiss in der Landrechtsfrage der Aborigines, Kodifizierung im Dezember durch den ›Native Title Act‹

16.3.1995	Bestätigung des Native Title Acts durch den Obersten Gerichtshof
6.11.1999	Referendum zur Beibehaltung der Monarchie
1999/2000	Einsatz in Osttimor

Historischer Abriss

Die außenpolitische Tradition Australiens ist vom Zeitraum her durchaus überschaubar. Das entscheidende Ereignis im Rahmen dieser Tradition ist die Gründung des ›Commonwealth of Australia‹ am 1.1.1901. Der Commonwealth wurde allerdings erst 22 Jahre später von der britischen Krone dazu legitimiert, neben dem Aufbau eines diplomatischen Dienstes, Verträge und Abkommen mit auswärtigen Akteuren und Staaten zu schließen. Eine erste erkennbare Umsetzung dieser Möglichkeiten lässt sich 1940 mit der Einrichtung einiger ›foreign diplomatic posts‹ beobachten. Vorher muss für lange Zeit die sogenannte ›Imperial Connection‹ als für die Außenpolitik profilbildend angesehen werden. Diese traditionell enge Verbindung mit Großbritannien gewährte a) Schutz vor den asiatischen Nachbarstaaten und bot b) eine engere Rückkoppelung an westliche Kultur- und Wertesysteme, denen sich der Hauptteil der Einwanderer verpflichtet fühlte. Ein außenwirtschaftspolitischer Vorteil war vor allem die Sicherung der westlichen Ex- und Importbeziehungen.

Der entscheidende Bruch dieser Konstellation ist im Februar 1942 am Fall Singapurs zu markieren. Angesichts eines drohenden Angriffs durch Japan und mangelnden Schutzes durch Großbritannien erfuhren die außenpolitischen und außenhandelspolitischen Gewohnheiten und Präferenzen eine Verlagerung zu Gunsten der USA. Als eine weitere außenpolitische Weichenstellung galt der australischen Regierung der EG-Beitritt Großbritanniens. Bisher gepflegte Handels- und Politiktraditionen brachen auf, verschwanden aber nicht völlig, sondern führten zu einer Bipolarität, die bis in die 60er Jahre als kennzeichnend anzusehen ist. Das außenpolitische Fundament der australischen Nachkriegsära wurde 1951 mit dem ANZUS-Abkommen gelegt. Kern dieses Arrangements ist die militärische Allianz zwischen Australien, Neuseeland und den USA. Das Zustandekommen dieser Absprachen ohne die Teilnahme Großbritanniens kann als deutliches Symptom der neuen außenpolitischen Richtung gesehen werden, wenn auch das Abkommen selber ob des textlichen Interpretationsspielraumes umstritten war. Tatsächlich muss aber diagnostiziert werden, dass die australischen Regierungen die diplomatischen und außenpolitischen Strategien der USA als Leitlinien ihrer pro-amerikanischen Ausrichtung maßgeblich berücksichtigten. Eine Entwicklung die sich etwa in unterstützenden Militäreinsätzen zeigte. Bis in die 70er Jahre folgten die Verantwortlichen dem Gedanken der zweipoligen Absicherung in Richtung USA und Großbritannien. Im Gegenzug führten diese Arrangements zu Truppenentsendungen im Auftrag Großbritanniens in den Jahren 1950, 1955 und 1965. Pro-amerikanische Einsätze gab es im Korea-Krieg Anfang der 50er Jahre und im Vietnam-Krieg 1965-1971. Die Militäreinsätze der australischen Truppen müssen klar als Pakt-stützende Aktionen gesehen werden, als Handlungen von Absprachen-erneuerndem, bekräftigendem Charakter. Allein schon die Truppenstärke spiegelt die für die USA und Großbritannien lediglich lagerpolitische Bedeutung der außerterritorialen Handlungen wider. Ohne diese militärischen Aktivitäten in Konfrontationen, die zunächst nur die Paktpartner betrafen, wäre es nicht zu australischen Kriegsbeteiligungen gekommen. Im Nachhinein muss festgestellt werden, dass noch einige geheime Absprachen und Operationen aus Bereichen der Atom-U-Boote, CIA oder z. B. der Satellitenaufklärung hinzuzurechnen sind. Diese Absprachen fallen in die Zeit des Vietnamkrieges, die Phase australischer Außenpolitik, die als Höhepunkt der Anlehnung an amerikanische Strategien gesehen werden muss. Parallel hierzu festigt ein erstes australisch-japanisches Wirtschaftsabkommen ab 1957 die ökonomische Lage Australiens, es kommt zu prosperierenden Entwicklungen in einigen Wirtschaftszweigen, wie etwa dem des Rohstoffexports.

Die bedeutendste Veränderung in der australischen Außenpolitik ist am Namen des 1972 gewählten Premier- und Außenministers Whitlam festzumachen. Dieser popularisierte unmittelbar nach seinem Amtsantritt einen wesentlich unabhängigeren australischen Kurs in der internationalen Politik, eine Besinnung auf eigene Prioritäten. Er stoppte die australischen Truppeneinsätze in Süd-Vietnam, nahm diplomatische Beziehungen zur DDR und zur VR China auf, nur zwei Beispiele für den einsetzenden politischen Abnabelungsprozess Australiens, der sich in der künftigen außenpolitischen Haltung etwa gegenüber Asien manifestierte. So präsentiert sich Australien in der Whitlam-Ära z. B. asiatischen Migranten gegenüber so offen wie nie zuvor. Als ein weiterer Punkt sind die nachhaltig guten diplomatischen und ökonomischen Beziehungen zur VR China und Süd-Ostasien zu nennen. Eine neuerliche politische Richtungsänderung vollzieht sich mit der Amtsübernahme und Ablösung Whitlams durch Malcolm Fraser. Die Whitlamsche Zeit der optimistischen Lage-Einschätzung, etwa der sowjetischen Politik, wird abgelöst durch Skepsis von Seiten Frasers. Dieser verlagert den Schwerpunkt der australischen Außenpolitik auf die USA. Nicht zuletzt eine Folge des sowjetischen Expansionsbestrebens, festgemacht an der Invasion in Afghanistan 1979. Wahlentscheidend war aber sowohl 1975 als auch 1979 die wirtschaftliche Lage, d. h. die erste und zweite Ölkrise, die Australien ebenso betraf wie seine westlichen Partner.

Festzuhalten ist, dass der profilbildende Charakterzug australischer Außenpolitik der Abhängigkeits-/Schutzgedanke zunächst gegenüber Großbritannien, später gegenüber den USA ist. Dies gilt sowohl für das ökonomische, wie auch für das militärische Handlungsspektrum. Ein weiterer Indikator zur Einschätzung der australischen Politik ist die jeweilige Einstellung zu den asiatischen Nachbarstaaten. Immer wieder scheinen die außenpolitischen und außenhandelspolitischen Strategien die aktuelle Antwort und Einstellung der Regierung im klassischen australischen Spannungsfeld ›Kultur – Geographie‹ zu spiegeln.

Bedeutende Veränderungen markieren die Jahre 1983 bis 1998. Die geographische und diplomatische Nähe z. B. zu den vier ›Tigern‹ Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur konnte die australische Außenpolitik nicht unbeeinflusst lassen, gleiches gilt für den Zerfall der Sowjetunion. Wenn wir Außenpolitik als strategische Aktion und Reaktion auf externe Bedingungen ansehen, bedeuten die Jahre 1983 bis 1998 für eine Mittelmacht wie Australien dramatische Umbrüche. Kennzeichnend für die Labour-regierte Zeit 1983-1996 ist eine Politik der Initiativbildung, ein außenpolitisches Selbstverständnis, das auf die darauf folgende liberal-nationale Koalition sicher weniger zutrifft. Deutlichste Unterscheidungen lassen sich in außenpolitischer Sicht in den Einstellungen zu bilateralen und multilateralen Beziehungen treffen. Die Labour-regierte Phase 1983-1996 steht sicherlich im Zeichen multilateraler Arrangements – als Beispiel sind hier die APEC und die Cairns Gruppe, die UN, aber auch Menschenrechtsinitiativen zu nennen. Während die Labour-Regierungen Australien eher durch ein Netzwerk multilateraler Abkommen gesichert sehen, zielt die Liberale Partei eher auf deutliche machtpolitische Anlehnung an die USA. Eindeutigstes Zeichen dafür, dass die Labour-Regierung bis 1996 daran scheiterte, die außenpolitischen und außenhandelspolitischen Strategien plausibel zu verkaufen, ist eben die Ablösung durch die Koalition, mit deren Reduzierung des Engagements in AFTA, NAFTA, ASEAN, ASEM, APEC, EEP und WTO zu Gunsten bilateraler Aktivitäten und Abkommen.

Außenpolitische Grundorientierungen und Grundstrategien

Das Selbstverständnis weiter Teile der australischen Bevölkerung und entsprechend der politischen Eliten war und ist vielfach vom Verständnis als europäische Nation geprägt. Trotz der geographischen Lage im asiatisch-pazifischen Raum war Australien immer eine westliche Gesellschaft, zunächst eng ausgerichtet an der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien,

später zunehmend auch an den USA. Die Politik der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war vom Ziel der Assimilation aller Australier in einer englischsprachigen und anglo-keltisch orientierten Nation geprägt.

Lange Zeit hat sich Australien daher »als ›misplaced continent‹ verstanden: Die Australier betrachteten sich als im Südpazifik lebende Europäer, fühlten sich England, den USA und einigen europäischen Ländern, nicht aber den asiatischen Nachbarn verbunden.« (Dieter, 1997: 60)

Diese Orientierung an der westlichen Welt zeigte und zeigt sich in den vielfältigsten Bereichen der australischen Politik. So war die Einwanderungspolitik beispielsweise bis zum Wahlsieg der Labour Party im Dezember 1972 unter Gough Whitlam vom rassistischen sogenannten »White Australia Policy«-Grundsatz geleitet, welcher nichteuropäische Einwanderer diskriminierte. Die Region nördlich Australiens wurde lange Zeit klassisch-europäisch als »Ferner Osten« bezeichnet und bis in die frühen 70er Jahre dieses Jahrhunderts war das Vereinigte Königreich dominantes Thema in der australischen internationalen Presse. Als jüngster Beleg für die nach wie vor vorhandene, wenngleich schwindende Orientierung an Europa kann das plebiszitäre Bekenntnis zur britischen Königin als Staatsoberhaupt angesehen werden (6.11.1999).

Das Verhältnis zu den asiatischen Nachbarstaaten war stets von Ambivalenz und teilweise Antipathie geprägt. Seit Mitte der 70er Jahre ist dieses Verhältnis deutlich im Wandel begriffen. Die außenpolitischen Entscheidungsträger in Australien haben sich überwiegend aus ökonomischen Motiven heraus und im Kontrast zum national-kulturellen Verständnis als europäische Gesellschaft dem asiatischen Raum geöffnet. Diese Öffnung wird auf beiden Seiten ambivalent betrachtet und zum Teil sehr vorsichtig betrieben. Es kann von einem signifikanten Paradigmenwechsel der australischen Außenpolitik im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts gesprochen werden, welcher die immer engere wirtschaftliche Verflechtung mit Asien widerspiegelt.

Bereits 1970 sind nach IMF-Angaben ca. 35 % der australischen Exporte in den südost- bzw. nordostasiatischen Raum geflossen. 1994 lag dieser Anteil bei 65 % (zit. n. MacIntyre, 1996: 610-611). Heute stammen sechs der zehn größten Handelspartner Australiens aus Ostasien. Zwar ist der Warenaustausch zwischen Australien und dem ostasiatischen Raum von einer deutlichen Asymmetrie geprägt – Australien liefert in erster Linie Rohstoffe, während die asiatischen Länder Fertigwaren liefern – doch erzielt Australien ein deutliches Plus in der Außenhandelsbilanz. Auch in anderen Bereichen ist eine Verdichtung der Beziehungen zu verzeichnen: Mehr als die Hälfte der ca. 5 Mio. Touristen, die Australien jährlich besuchen, kommen aus Ostasien. Australische Schulen und Universitäten unterrichten derzeit fast 100.000 Schüler und Studierende aus Ostasien, tausende Australier studieren in Asien.

Vor diesem Hintergrund versuchen die australischen Regierungen immer wieder, eine Annäherung an die asiatischen Nachbarstaaten vorzunehmen. Australischen Vertretern ist es aber auch wichtig zu betonen, dass diese Annäherung nicht nur aus rein ökonomischen Erwägungen forciert wird. Auch ein bedeutender politischer Wandel hin zu mehr Demokratie habe stattgefunden.

Die prekäre sicherheitspolitische Dimension der Annäherung an Asien hat nicht zuletzt das australische Engagement in Osttimor verdeutlicht. Australiens Beziehungen zu Indonesien wurden einer großen Belastungsprobe unterzogen und leiteten eine Phase der sicherheitspolitischen Neuorientierung ein (s. Abschnitt Sicherheitspolitik).

Sowohl bei Teilen der australischen Bevölkerung, als auch bei den asiatischen Ländern stößt die beschriebene Hinwendung Australiens zu den geographischen Nachbarländern allerdings auf Zurückhaltung. In der australischen Gesellschaft wird diese Zurückhaltung auf extreme Weise durch populistische Kommentare artikuliert. Aufsehen erregendes Beispiel war die Äußerung der unabhängigen Abgeordneten Hanson vor dem australischen Parlament am 10.9.1996: »I and most Australians want our immigration policy radically reviewed and that of

multiculturalism abolished. I believe we are in danger of being swamped by Asians.« (Commonwealth of Australia, 1996: 3860f.) So unzutreffend und plattitüdenhaft diese einzelne Äußerung auch sein mag, so interessant und aussagekräftig ist die Diskussion, die dadurch angestoßen wurde. »After the Hanson speech, and in the context of discussion of it, it began to be apparent that there was an upsurge of anti-Asian remarks and incidents in the community.« (Dalrymple, 1997: 246) Zudem zeigt die zurückhaltende Reaktion der konservativen Koalitionsregierung, dass auch sie, trotz aller öffentlichen Bekundungen, der regionalen Integrationspolitik nach wie vor nicht ohne Vorbehalte gegenübersteht. Viele Australier scheinen den intensivierten Kontakt mit den neuen »Freunden« (Außenminister Downer, 1996) nicht so sehr als »zweites Standbein« sondern vielmehr als ein »Sitzen zwischen den Stühlen« zu begreifen.

Auch im asiatischen Raum wurde die Hanson-Debatte natürlich interessiert verfolgt und hat Vorbehalte gegenüber der Annäherung Australiens verstärkt. Zur groß scheinen nach wie vor die kulturellen Unterschiede zu sein, wie ein indonesischer Regierungsvertreter betont: »Australia's acceptance in Asia depends on how well the government and people of Australia understand Asian culture and society.« (zit. n. Huntington, 1998: 152). Offene Ablehnung schlägt Australien etwa durch die malaysische Regierung unter Premier Mahathir bin Mohamad entgegen. Viele asiatische Vertreter betonen zudem, dass Asien für Australien wichtiger sei umgekehrt. Deshalb seien gerade auf australischer Seite große Anpassungsleistungen zu vollbringen – mit den Worten eines singapurischen Diplomaten: »However, if Australia wishes to be accepted by East Asia, it cannot think and behave as the deputy sheriff of the United States.« (Koh, 2000).

Um dieser Zurückhaltung auf beiden Seiten gerecht zu werden, zielt die Politik der 1996 ins Amt gewählten Koalitionsregierung eher auf eine vorsichtige und langsame Öffnung gegenüber dem asiatischen Raum. Man möchte nicht »rennen«, sondern eher behutsam »gehen«. (vgl. Dalrymple, 1997: 243). Zudem betont die Liberale Partei in ihrem außenpolitischen Manifest »A Confident Australia«, dass Australien eher Gewinn aus der europäischen Tradition schlagen solle. »Australia should capitalise on our heritage rather than apologise for it.« (Liberal Party, 1996: 7) So könnte Australien als »Brückenkopf« zwischen den alten Verbündeten Europa (insbesondere Großbritannien) und USA sowie den neuen asiatischen Partnern agieren.

Außenminister Downer illustrierte im Mai 2000 die Grundprinzipien des pragmatischen Engagements Australiens in Asien: »Engagement with East Asian countries is at the heart of Australian foreign policy. More than half of Australia's exports go to East Asia. An enormous amount of investment flows in both directions. Australia's security is tied up with the security of East Asia. It is inevitable that engagement with the region must be the priority of Australian foreign policy.« (Downer, 2000) Downer betont gleichzeitig, die regionale Zusammenarbeit Australiens mit Asien beruhe auf einem geographisch bedingten »practical regionalism«, weniger einem »cultural regionalism, which is built on common ties of history and mutual cultural identity.« (Downer, 2000) Dieser pragmatische Ansatz manifestiert sich in Institutionen wie dem »Asia-Pacific Economic Cooperation forum«, dem von der Association of South East Asian Nations (ASEAN) getragenen regionalen sicherheitspolitischen Forum, den jährlichen Gesprächen der ASEAN-Außenminister mit ihren Gegenparts in anderen asiatischen und pazifischen Ländern sowie den Aussichten auf engere Beziehungen zwischen der ASEAN-Freihandelszone und der australisch-neuseeländischen Freihandelszone.

Außenpolitische Entscheidungsprozesse und Institutionen

Als wesentliche Institutionen im außenpolitischen Entscheidungsprozess sind das Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), der Minister for Foreign Affairs and Trade, das Parliamentary Committee on Foreign Affairs sowie das Senate Standing Committee on Foreign Affairs zu nennen. Diese Institutionen und deren Zusammenspiel sind ungleich stärker als in vergleichbaren Staaten durch die spezifischen, politischen Hintergründe und Orientierungen Australiens geprägt.

Institutionen und Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess

Wie bereits erwähnt werden wir hier im Wesentlichen drei staatliche Institutionen beschreiben: das Department of Foreign Affairs and Trade, das Parliamentary Committee on Foreign Affairs sowie das Senate Standing Committee on Foreign Affairs.

Erst relativ spät hat sich ein nennenswertes und mit einem signifikanten Einfluss ausgestattetes Außenministerium mit einem angehängten diplomatischen Dienst in Australien entwickelt. »Australia's early activities in international affairs were handled personally by the Prime Minister and his cabinet ministers, with minimal involvement by any public service department.« (Cumpston, 1997: 92) Das Department of External Affairs wurde 1935 aus der Notwendigkeit einer Professionalisierung der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene heraus gegründet, hatte aber zunächst weder eine konkrete Aufgabendefinition, noch nennenswerten Einfluss. Zudem verfügte Australien bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht über diplomatische Vertretungen in anderen Ländern. Selbst für Länder der britischen Commonwealth ungewöhnlich, wurde die Interessen Australiens ausschließlich vom UK Foreign Office vertreten.

Erst gegen Ende der 40er Jahre entwickelte sich das Department unter Minister Evatt zu einer wahrnehmbaren Größe mit wechselndem Einfluss auf die Entscheidungen des Kabinetts. Die folgenden Jahrzehnte waren von einer zunehmenden Bedeutung des Departments geprägt, obwohl seine Aufgaben nach wie vor unklar definiert waren. Dies änderte sich in den 70er Jahren, insbesondere mit einer Neuorganisation und Erweiterung des Ministeriums 1974: »Because the Government were making a greater effort to support principles and take positions on issues which transcended national boundaries, they increased diplomatic representation and involvement in economic, social and cultural matters at bi-lateral, regional and international levels.« (Cumpston, 1997: 110).

Zu einer weiteren bedeutsamen Reform kam es 1987. Das Department of Foreign Affairs wurde zum Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), um eine bessere Koordination der ökonomischen und politischen Interessen zu erreichen.

Neben dem DFAT und seinen entsprechenden Ministern als wesentliche staatliche Institutionen im außenpolitischen Entscheidungsprozess sieht das politische System Australiens ferner die Miteinbeziehung des Parliamentary Committee on Foreign Affairs and Trade sowie das Senate Standing Committee on Foreign Affairs and Trade vor. Das Komitee des Parlaments wurde zu Beginn der 50er Jahre ins Leben gerufen, das Komitee des Senats wurde 1971 durch Senatsbeschluss gegründet. Sie setzen sich aus Vertretern der Regierung und der Opposition zusammen und werden daher als überparteiliche Gremien akzeptiert. Beide haben keinen unmittelbar-rechtskräftigen Einfluss auf die Entscheidungen der Regierung, sind aber entscheidende Größen in der australischen Politlandschaft. Nicht nur Informationen werden hier gesammelt und weitergeleitet, auch Empfehlungen werden abgegeben. Dadurch hat sich das Interesse der australischen Öffentlichkeit und der Medienlandschaft an außenpolitischen Entscheidungsprozessen deutlich erhöht.

Neben den beiden Komitees und dem Department sind ferner das Kabinett und der Ministerpräsident des Commonwealth of Australia als Entscheidungsträger zu nennen. Ihre

Bedeutung lässt sich jedoch nicht exakt bemessen und schwankt innerhalb gewisser Grenzen je nach der Schwerpunktsetzung der jeweiligen Amtsinhaber.

Nichtstaatliche Akteure, Parteien und Verbände

Waren die nichtstaatliche Interessenverbände in den 50er Jahren hauptsächlich mit den ökonomischen Aspekten der Australischen Außenpolitik beschäftigt (wie beispielsweise die »Associated Chambers of Commerce«) so hat sich im Laufe der 70er Jahre die Zahl der *pressure groups* vervielfacht und deren Interesse deckt breitere Dimensionen der Außenpolitik ab. Besser organisierte Interessenvertretungen versuchen nun, Entscheidungsprozesse durch ökonomische, ethnische oder ideologische Absichten zu beeinflussen.

Die australische Regierung steht dem Austausch mit Interessengruppen grundsätzlich offen gegenüber und pflegt insbesondere den Kontakt mit größeren Zusammenschlüssen wie der Australian Confederation of Industry, dem Australian Council of Trade Unions, dem Ethnic Affairs Council oder dem Australian Council for Overseas Aid.

In jüngster Zeit gewinnen besonders ethnische Konflikte, in die Australien entweder involviert ist oder in denen Migranten aus den vom Konflikt betroffenen Staaten in Australien Druck ausüben, an Bedeutung. Aktuelle Beispiele sind Osttimor oder Bougainville, bei denen besonders amnesty international und Asia Watch aktiv geworden sind.

Die asiatisch-pazifische Neuorientierung Australiens wurde von einer »asia-pacific diplomacy« vorangetrieben, »einer Mischung aus diplomatischen Engagements aus der Geschäftswelt, der intellektuellen Sphäre der Universitäten und der ›think tanks‹ und von den Regierungsvertretern ›in privater Eigenschaft« (Mols, 1998: 127-128) So haben nichtstaatliche Akteure heute auch großen Anteil an der im asiatischen Raum weitverbreiteten »two-track diplomacy«, welche nichtstaatliche Akteure in die Politikformulierung einbezieht.

Generelle außenpolitische Orientierungen der Parteien können am ehesten an ihrem Verhältnis zu den asiatischen Nachbarn sowie zu traditionellen Verbündeten wie Großbritannien und den USA abgelesen werden. »Die konservativen Regierungen [...] taten sich mit der Annäherung an Asien schwer.« (Dieter, 1997: 59) Erst der Wahlsieg der Labour Party 1972 brachte einen leichte Wende dieser Politik. So wurden noch im gleichen Jahr die letzten australischen Militärberater aus Vietnam abgezogen und diplomatische Beziehungen zu China aufgenommen. Wenn auch inzwischen die konservativen Regierungen die Notwendigkeit zu einer Öffnung hin zum asiatisch-pazifisch Raum erkannt haben (zu Details und Ursachen s. u.), so betonen sie doch nach wie vor eher die strategische Bedeutung der USA für Australien. (Brown, 1996: 341)

Medien und Außenpolitik

Spiegelbildlich zur australischen Gesellschaft insgesamt haben auch die Medien außenpolitische Fragestellungen bis in die späten 70er Jahre hinein eher untergeordnet bzw. nur marginal behandelt. Zudem wurden in den internationalen Abschnitten der Zeitungen etc. primär Themenbereiche aus dem westlichen Europa behandelt. Die strukturellen Ursachen hierfür liegen in der Tatsache, dass die von den australischen Medien genutzten Agenturen im Vereinigten Königreich, Frankreich oder den USA angesiedelt waren ebenso wie die Auslandsbüros der australischen Zeitungen. Dies änderte sich sukzessive mit zunehmender Bedeutung von Außenpolitik im australischen Kontext generell sowie der Öffnung gegenüber dem asiatisch-pazifischen Raum. Wichtige Faktoren hierbei waren u. a. die Einrichtung des 1964 sowie die bereits erwähnten Committees on Foreign Affairs des Senats und des Parlaments (s. o.) und das Institute of International Affairs. So kann entsprechend als eine der wichtigsten, gegenwärtigen Informationsquellen über die australische Außenpolitik sicher das

vom Australian Institute of International Affairs herausgegebene Australian Journal of International Affairs genannt werden.

Sicherheitspolitik

Bis in die 1970er Jahre verließ sich Australien in Bezug auf die Landesverteidigung fast völlig auf die Schutzmächte Großbritannien und seit 1942 die USA. Der 1951 in San Francisco unterzeichnete ANZUS-Pakt zwischen Australien, Neuseeland und den Vereinigten Staaten unterstrich dies. Diese ausschließliche Ausrichtung auf den militärischen Beistand der USA änderte sich Mitte der 70er Jahre mit der Politik der »defense self-reliance«. Diese beinhaltete auch eine Konzentration auf die Landesverteidigung anstelle der auf militärische Operationen außerhalb des eigenen Territoriums ausgerichteten »Forward Defense«-Politik der 50er und 60er Jahre. Diese »increased self-reliance« umfasste vor allem drei Aspekte: »ein Überdenken der Sicherheitssituation des Inselkontinents [...], Anerkennung der längst eingetretenen außenhandelspolitischen Umschichtungen – und: eine fundamentale Neubesinnung über die eigenen internationalen Grundorientierungen.« (Mols, 1998: 125)

Seit Ende der 90er Jahre ist eine erneute strategische Neuorientierung zu verzeichnen. Die »Strategic Review« des Verteidigungsministeriums aus dem Jahre 1997 betont die regionale Komponente der Verteidigung Australiens und die Zusammenarbeit mit Verbündeten auch außerhalb des eigenen Territoriums. Die »Defense Review 2000« treibt diese Gedanken weiter voran und betont die paradoxe strategische Situation, in der sich Australien befindet (vgl. Department of Defense, 2000). Einerseits ist es (mangels Landgrenzen) eines der sichersten Länder der Welt, das konstruktive Beziehungen zu allen Nachbarn unterhält und mit den Vereinigten Staaten in der mittlerweile einzigen Supermacht einen Verbündeten hat. Andererseits befindet sich Australien in einer extrem dynamischen, komplexen und von mannigfaltigen Unsicherheiten geprägten Region. Es ist höchst unklar, ob sich die aufstrebenden Mächte in absehbarer Zeit zu einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft (wie sie sich in West-Europa nach 1945 entwickelt hat) zusammenschließen werden und wie sich die Rolle der USA sowie Japans darstellen wird. Gegenteilige Entwicklungen sind denkbar.

Konfliktherde sind auch in der näheren südpazifischen Region zu verzeichnen mit politischen Instabilitäten in Indonesien, Papua-Neuguinea und auf kleineren Inseln: »Recurrent problems in the South Pacific countries may mean that Australia will need to deploy forces for operations such as peacekeeping or disaster relief.« (Department of Defense, 2000: 13).

Die gestiegenen wirtschaftlichen Wachstumsraten in Südostasien gehen mit steigenden Militärbudgets einher. Viele Beobachter warnen vor einem regionalen Rüstungswettlauf, der sich auch durch die Verlagerung von Land- auf Luft- und Seestreitkräfte auszeichnet. Australiens strategische Rolle in der Region basierte bislang auf der relativen Überlegenheit der australischen Land- und Seestreitkräfte. Diese relative Überlegenheit wird in den nächsten Jahren durch die Aufrüstungsbemühungen der Nachbarstaaten unter stärkeren Druck geraten, etwa was die Raketensysteme oder U-Boot-Systeme betrifft.

Die Rolle Australiens im asiatisch-pazifischen Kräftespiel zwischen Russland, Japan, Indien und Indien orientiert sich weiterhin stark an den USA.

Weder »Fortress Australia« noch »Forward Defense« werden somit allein die zukünftige strategische Orientierung Australiens bestimmen. Vielmehr wird eine Kombination aus starker Landesverteidigung, regionalen Anstrengungen, Zusammenarbeit mit den USA sowie multilateralen Aktionen (etwa im Rahmen der UN) die strategische Ausrichtung Australiens bestimmen. Australien wird somit gleichzeitig mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit sowie die der Region übernehmen. Diese ambitionierte Zielsetzung wird höchstwahrscheinlich nicht ohne eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben zu realisieren sein, zumal Australien beabsichtigt, sich Militärinterinformationstechnologisch auf die Höhe der Zeit zu bringen und die »revolution in military affairs« aktiv mitzugestalten (vgl. Department

of Defense, 2000: 46). Australien gibt gegenwärtig ca. 13 Mrd. australische Dollar (umgerechnet 700 AUS-\$ pro Person) für Verteidigung aus. Die Verteidigungsausgaben konnten in den letzten Jahren konstant gehalten werden. Gemessen am Anteil am BSP sind sie von 2,5 % in den 80er Jahren auf 1,9 % im Jahre 1999 gesunken. Eine Erhöhung der Ausgaben wird gerade dann nicht zu umgehen sein, wenn sich Australien verstärkt das Konzept »umfassender Sicherheit« zu eigen machen, das neben rein militärischer Sicherheit auch humanitäre, ökologische und soziale Notlagen sowie transnationale Bedrohungen wie »Internetbased crime« und Terrorismus umfasst.

Australien in internationalen Organisationen

Jüngst hat Australien die Zentralität bilateraler Beziehungen betont, etwa im White Paper 1997: »A central feature of the Government's approach to foreign and trade policy is the importance it places on bilateral relationships as a means of advancing Australian interests.« (zit. n. Mols, 1998: 133) Multilaterale Beziehungen folgen hingegen einem »selective approach«. Dieser selektive Ansatz manifestiert sich im Jahre 2000 in den anhaltenden Auseinandersetzungen mit den Vereinten Nationen, welche die Menschenrechtssituation von Aborigines und Asylbewerbern in Australien kritisch unter die Lupe genommen hatten. Australiens harsche Gegenmaßnahmen (wie die Verweigerung der Mitarbeit in UN-Menschenrechtsgremien) wurden von vielen als Überreaktion und Eingeständnis eigener Fehler angesehen.

Australien sieht sich als einen der Gründungsarchitekten der Vereinten Nationen und betont somit die Zentralität multilateraler Zusammenarbeit im UN-Rahmen. Australien hat sich in den letzten Jahren an zahlreichen UN-Operationen beteiligt, so in Namibia, Ruanda, der Westsahara, der Golfregion, dem Mittleren Osten, Zypern, Kambodscha, Südkorea sowie jüngst in Osttimor. Insbesondere das australische Engagement in Osttimor hat dem Land internationalen Respekt eingebracht und setzte einen Kontrapunkt zu den gegenwärtigen Auseinandersetzungen Australiens mit dem UN-Komitee für die Abschaffung der Rassendiskriminierung (CERD).

Außenwirtschaft

Immer wieder scheinen die außenpolitischen und außenhandelspolitischen Strategien die aktuelle Antwort und Einstellung der Regierung im klassischen australischen Spannungsfeld »Kultur – Geographie« zu spiegeln. Eine deutliche Modifikation im Umgang mit dieser Problemstellung lässt sich ab den 70er Jahren beobachten. Hier beginnt eine Reflexion der eigenen Interessen mit dreierlei Folgen: a) eine Grundsatzdebatte über eigene Prioritäten im internationalen Wettbewerb, b) eine Öffnung in Richtung Japan, c) die Anerkennung der asiatischen Nachbarn auf politischer und ökonomischer Ebene. Als direkte Folge schlugen Ost- und Südostasien in der australischen Exportquote 1975 mit 43 % zu Buche, Europa mit 21 % und die USA mit 16 %. Diese Tendenz der Öffnung entwickelte sich dem Trend folgend fortlaufend weiter, sodass im Jahre 1995 eine Quote von 60 % für Asien und 18 % für Europa, 8 % für die USA erzielt wurde.

Die Asienkrise lockerte die sich abzeichnende Bindung mit Asien wieder – wenn auch eher vorübergehend. Es lässt sich wie z. B. im White Papers 1997 eine deutliche Präferenz bilateraler Außen- und Außenhandelspolitik feststellen. Eine Aufwertung der Handelsbeziehungen mit den USA und Europa ist zu verzeichnen, wengleich die multilateralen Einbindungen etwa in die APEC, die in ihrer Entstehung auf australischer Initiative beruht, bestehen bleiben. Prioritäten werden in diesem Bereich nun auf einige wenige multilaterale Verknüpfungen gesetzt, etwa auf die UN, APEC, ARF und WTO. Die Rückbesinnung auf bilaterale Arrangements kann aber als präventive, zukunftsichernde

Reaktion auf die Asienkrise angesehen werden. Gleichwohl zeigte sich Australien als führende Kraft bei den Versuchen, den asiatischen Staaten international bei der Bewältigung der Folgen der Asienkrise zu helfen – eine Rolle, die ein singapurischer Diplomat ausdrücklich anerkennt: »In the economic crisis of 1997-1998, Australia proved that it was East Asia's friend in need. Australia and Japan were the only two countries to offer loans to all three of the emergency support arrangements put in place by the International Monetary Fund for Indonesia, Thailand and South Korea. Australia persuaded the IMF to ease some of the conditions of its rescue package for Indonesia. In addition, it provided substantial bilateral assistance to Indonesia and Thailand.« (Koh, 2000)

Die australische Entwicklungshilfepolitik ist stark von außenwirtschaftlich-strategischen Erwägungen geprägt. So waren nicht etwa die ärmsten Länder, sondern Papua-Neuguinea, Indonesien, die VR China, die Philippinen und Malaysia die fünf Hauptempfänger australischer Entwicklungshilfe zwischen 1987 und 1997 (Firth, 1999: 236). Generell gehen 80 % der Entwicklungshilfe nach Ostasien und in den südpazifischen Raum, nur 9 % nach Afrika, weitere 8 % nach Südasien (vgl. Firth, 1999: 237). Ein großer Teil der Entwicklungshilfe ist an den Kauf von australischen Gütern und Dienstleistungen gekoppelt. Anfang der 90er Jahre betonte der damalige Entwicklungshilfeminister Bilney, dass er sich nicht für die Tatsache zu entschuldigen brauche, »that nearly 90 per cent of Australia's aid is spent on goods and services which are sourced in Australia.« (zit. n. Firth, 1999: 241) Mit einem Anteil von ca. 0,3 % des BSP liegt die australische Entwicklungshilfe deutlich unter dem offiziellen UN-Ziel von 0,7 % des BSP.

Aussichten

»Australia does not need to choose between its history and geography« – dieses offizielle Statement aus dem White Paper des Jahres 1997 verspricht eine Orientierungssicherheit, welche in der Realität nicht vorhanden ist (zit. n. Mols, 1998: 130). Australiens Außenpolitik befindet sich gegenwärtig im starken Wandel und ist nicht unwesentlich von Selbstzweifeln und Unklarheiten über die eigene Rolle geprägt. Diese Unsicherheiten spiegeln sowohl die innenpolitische Suche nach Orientierung als auch die ungewissen ökonomisch-strategischen Entwicklungen in der asiatisch-pazifischen Region wider. Beobachter haben Australien mit einem der Anthropologie entnommenen Begriff als »liminal state« bezeichnet, der sich zwischen zwei Welten befindet: der angloamerikanischen Welt auf der einen Seite und der asiatisch-pazifischen Region auf der anderen Seite. Australien vollzieht einen »rite de passage« – mit allerdings ungewissem Ausgang.

Thorsten Benner, Udo Hagedorn und Christian Krell

Literatur

- Brown, Colin (1996) »Problems in Australian Foreign Policy: January-June 1996«, *Australian Journal of Politics and History* 42 (3), S. 331-344.
- Commonwealth of Australia (1996) *Parliamentary Debates*, House of Representatives, 208, S. 3860-3863.
- Cumpston, I. M. (1997) *History of Australian Foreign Policy 1901-1991* (Canberra, Union Offset).
- Dalrymple, Rawdon (1997) »Perspectives on Australian Foreign Policy 1996«, *Australian Journal of International Affairs* 51 (2), S. 243 – 253.
- Dieter, Heribert (1997) »Kontinent am falschen Ort ?«, *Internationale Politik* 52 (6), S. 59-64.
- Department of Defense (2000) *Defense Review 2000 – Our Future Defense Force. A Public Discussion Paper* (Canberra, Department of Defense).

Downer, Alexander (2000) ›There Is Nothing Canberra Wants More. Engagement with East Asian countries is at the heart of Australian foreign policy‹, *International Herald Tribune*, 13.5.2000.

Firth, Stewart (1999) *Australia in International Politics. An Introduction to Australian Foreign Policy* (St. Leonards, Allen & Unwin).

Huntington, Samuel P. (1998) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (London, Touchstone Books).

Koh, Tommy (2000) ›What Australia Needs to Do to Strengthen Its Ties with East Asia‹, *International Herald Tribune*, 13.5.2000.

Liberal Party (1996) *A Confident Australia* (Canberra, Liberal Party).

MacIntyre, Andrew (1996) ›Pacific drift: Southeast Asia and the US-Australia relationship‹, *The Pacific Review* 9 (4) S. 607-624.

Mols, Manfred (1998) ›In the National Interest: Australiens Außenpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts‹, *WeltTrends* 19, S. 121-136.

Ravenhill, John (1998) ›Cycles of middle power activism: Constraint and choice in Australian and Canadian foreign policies‹, *Australian Journal of International Affairs* 52 (3), S. 309-327.

Thorsten Benner, geb. 1973, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an den Universitäten Siegen und York, M. A. 1998. 1998/99 Visiting Scholar an der University of California at Berkeley, danach Research Associate im Global Public Policy Project (<http://www.globalpublicpolicy.net>) in Washington D. C. sowie wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin. Ab September 2000 Policy Analyst im Office of Development Studies des UN Development Programme in New York.

Udo Hagedorn, geb. 1973, Studium der Sozialwissenschaften und der Germanistik an der Universität-GH Siegen.

Christian Krell, geb. 1977, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an der Universität-GH Siegen und der University of York.