ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dieter, Heribert

Research Report

Rohstoffboom und Kapitalimporte: Stolperstein für die australische Wirtschaft?

SWP-Studie, No. S 26/2012

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Dieter, Heribert (2012) : Rohstoffboom und Kapitalimporte: Stolperstein für die australische Wirtschaft?, SWP-Studie, No. S 26/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252819

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Heribert Dieter

Rohstoffboom und Kapitalimporte: Stolpersteine für die australische Wirtschaft?

S 26
November 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

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 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Einleitung**

9 **Nach dem Höhenflug: Der Rohstoffsektor und das Ende der Übertreibungen**
9 Fluch Rohstoffreichtum?
10 Wann endet der Eisenerzboom?
12 Fehlspekulation bei Erdgas?
13 Auswirkungen der Spekulation auf den Rohstoffhandel
15 Niedrige Steuern auf Rohstoffabbau

17 **Stärken und Schwächen nach 20 Jahren Wachstum: Solide Fiskalpolitik, aber schlechte Infrastruktur**
17 Grundsolide Fiskalpolitik
18 Achillesferse (Außen-)Verschuldung
21 Australien und die globale Wirtschaftskrise

24 **Australiens außenwirtschaftliche Verflechtungen**
24 Die wachsende Bedeutung des asiatisch-pazifischen Raums
24 Handelsbündnisse im asiatisch-pazifischen Raum
28 Australien und aufstrebende Mächte: Konflikt oder Kooperation mit asiatischen Schwellenländern?
28 Enttäuschte Erwartungen: Das australisch-amerikanische Handelsabkommen
29 Australien und finanzpolitische Zusammenarbeit in Asien
31 Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Australien und Europa

33 **Schlussbemerkungen: Was bleibt nach dem Boom?**

34 **Abkürzungsverzeichnis**

PD Dr. Heribert Dieter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen und war Ko-Direktor der »Warwick Commission on International Financial Reform«

Rohstoffboom und Kapitalimporte: Stolpersteine für die australische Wirtschaft?

Anfang der 1990er Jahre litt Australien unter einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise. Ähnlich wie heute Europa kämpfte die Wirtschaft des Fünften Kontinents mit Überschuldung, Pleiten und düsteren Aussichten. Australiens Regierungen haben seitdem viele Reformen umgesetzt und damit insbesondere die öffentlichen Finanzen und den Finanzsektor überdurchschnittlich krisen- und zukunftssicher gemacht. In diesen beiden Bereichen kann Europa von den australischen Erfahrungen profitieren.

Doch die Zukunft der australischen Wirtschaft birgt auch erhebliche Risiken. Der seit 1991 anhaltende Aufschwung ist nicht nur der nachhaltigen Fiskal- und Finanzmarktpolitik, sondern vor allem zwei weiteren Faktoren geschuldet. So erlebt Australien anders als die meisten anderen OECD-Länder eine bislang ungebrochene Hochkonjunktur des Immobiliensektors. Viele Beobachter halten das Preisniveau für Eigentumswohnungen und Häuser in den Großstädten für übertrieben hoch. Aus deutscher Perspektive noch wichtiger ist, dass Australien deswegen boomt, weil die Preise sowohl für agrarische als auch für mineralische Rohstoffe seit der Jahrtausendwende geradezu explodiert sind.

Zu fragen ist daher, ob Australiens wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig sein wird. Darauf liegt der Schwerpunkt dieser Studie. Dabei interessiert zunächst, ob und wie lange der Höhenflug bei den Rohstoffpreisen anhalten wird. In der Diskussion werden dazu zwei grundsätzlich divergierende Thesen vertreten. Die erste lautet, die Strukturveränderungen in der Weltwirtschaft – etwa der Aufstieg der BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) – würden bewirken, dass sich die Nachfrage nach Rohstoffen stetig erhöhe und das Angebot schrumpfe. Danach wären auch künftig hohe Preise zu erwarten und die Wohlstandsposition Australiens würde sich weiter verbessern. Nach dieser Lesart würde der »Superboom« kein Ende nehmen. Die zweite These dagegen besagt, Rohstoffpreise seien während des gesamten 20. Jahrhunderts real gefallen und mittelfristig sei eine Rückkehr zu diesem Trend wahrscheinlich. Gerade im Fall von Rohstoffen wie Eisenerz, bei denen es keinen Mangel, sondern nur temporär zu geringe Förder-

kapazitäten gebe, wäre demnach zu vermuten, dass die Preise schon im laufenden Jahrzehnt deutlich nachgeben werden.

Für Deutschland und die deutsche Außenwirtschaftspolitik sind diese Überlegungen von großer Bedeutung. Falls das Angebot vor allem an mineralischen Rohstoffen steigt und die realen Preise sinken, könnte die deutsche Wirtschaft wieder auf die marktwirtschaftliche Allokation von Rohstoffen setzen und darauf verzichten, staatliche Hilfen zu fordern. Damit würde es sich erübrigen, die Wirtschaft bei der Rohstoffversorgung staatlich zu unterstützen.

Wenn sich abzeichnet, dass mineralische Rohstoffe spürbar billiger werden, sollten die deutsche und die europäische Außenwirtschaftspolitik davon absehen, mittels staatlicher Interventionen die Versorgung der Wirtschaft zu sichern. Stattdessen sollten sie mit Hilfe aufsichtsrechtlicher Maßnahmen die Aktivitäten von Finanzmarktakteuren eindämmen, die durch derivative Produkte Einfluss auf die Preisentwicklung von Rohstoffen nehmen. Derivate sind nützlich, um Preisschwankungen abzufedern, aber ihre in den letzten Jahren stark ausgeweitete Nutzung hat zu Preisverzerrungen geführt, die ohne ordnungspolitische Eingriffe nicht beseitigt werden können.

Die zweite strukturelle Schwäche der australischen Wirtschaft sind die anhaltenden Kapitalimporte. Australiens Außenverschuldung liegt auf einem gefährlich hohen Niveau, was die Akteure auf den internationalen Finanzmärkten bislang ignoriert haben. Sollten Europa und die USA in absehbarer Zeit ihre jeweiligen Krisen überwinden, erscheint es recht wahrscheinlich, dass sich die Lage in Australien zuspitzt. Bisher lenken die schweren Krisen in Europa und den USA von Australiens Schwächen ab.

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Australien sollte auch künftig im Rahmen der multilateralen Ordnung stattfinden. Wenig sinnvoll erscheint eine stärkere institutionelle Absicherung, etwa durch ein Freihandelsabkommen oder eine Rohstoffpartnerschaft. Die Produkte, die Australien anbietet, werden schon heute weitgehend zollfrei gehandelt, und infolge der australischen Liberalisierungspolitik in den letzten Jahrzehnten ist etwa der Einfuhrzoll auf Autos in Australien heute halb so hoch wie der Zollsatz, den die EU selbst erhebt. Aus australischer Perspektive böte ein Freihandelsabkommen mit der Union nur dann Vorteile, wenn diese bereit wäre, den Agrarhandel zu liberalisieren. Realistisch ist dies nicht. Auch eine Rohstoffpartnerschaft mit Australien erscheint wenig plausibel. Der australische Staat hat keinen Einfluss auf die Vermarktung australischer Rohstoffe, so dass ein Regierungsabkommen nutzlos wäre.

Empfehlungen

- Australiens Fiskalpolitik hat es vorgemacht, wie sich nachhaltige Fiskalpolitik und hohes Wachstum verbinden lassen. Gerade für die Krisenstaaten Europas, aber auch für andere OECD-Staaten ergeben sich aus diesem Modell wichtige Anreize für Reformen.
- Der Fall Australien zeigt zugleich, dass die Übertreibungen der letzten Jahre bei Rohstoffpreisen eine vorübergehende Erscheinung sind. Deutschland und die EU sollten deshalb nicht überstürzt eine staatliche Rohstoffpolitik entwickeln. Aufgabe der Wirtschaftspolitik bleibt es, dafür Sorge zu tragen, dass Märkte funktionieren. Die direkte Versorgung der deutschen und europäischen Wirtschaft mit Rohstoffen sollte auch künftig von der Privatwirtschaft, nicht vom Staat sichergestellt werden.
- Die jüngsten Entwicklungen im Rohstoffbereich bestätigen, dass die Ausweitung des Angebots das Preisniveau, insbesondere bei Eisenerz, beträchtlich hat sinken lassen. Von September 2011 bis September 2012 fiel der Eisenerzpreis von 177 auf unter 100 US-Dollar pro Tonne. Rohstoffpreise bleiben wie im gesamten 20. Jahrhundert auch nach dem Aufstieg Chinas und anderer Schwellenländer volatil. Nicht die Politik, sondern die Marktteilnehmer sind gefragt, übermäßige Schwankungen abzufedern, und zwar durch langfristige Verträge oder derivative Produkte.
- Australien sollte dem Beispiel anderer rohstoffextrahierender Ökonomien folgen und in Phasen hoher Rohstoffpreise Rücklagen für künftige Generationen bilden.

Einleitung

Australien ist ein reiches Land, das seit Gründung des Australischen Bundes im Jahr 1901 von politischen Unruhen verschont geblieben ist und in der internationalen Politik keine wichtige Rolle zu spielen scheint. Der Fünfte Kontinent wird auch in der wissenschaftlichen Analyse gerne übersehen. Dies ist bedauerlich, denn je genauer man Australien untersucht, desto mehr Lehren für andere Länder und Regionen ließen sich ziehen. In der Fiskalpolitik beispielsweise hat Australien etwas vollbracht, was in Europa unmöglich zu sein scheint: Wirtschaftswachstum und geringe Verschuldung wurden erfolgreich miteinander verknüpft.

Seit Überwindung der letzten schweren Wirtschaftskrise in den Jahren 1990/91 hat die australische Volkswirtschaft eine lang anhaltende Phase hohen Wachstums durchlaufen. In diesem nun schon über 20 Jahre währenden Höhenflug stieg der Lebensstandard schneller als in anderen OECD-Ländern, die Arbeitslosigkeit sank auf ein Rekordtief und die Staatsverschuldung bewegt sich auf außerordentlich niedrigem Niveau.[1] Der Aufschwung erreichte auch die australischen Arbeitnehmer: Zwischen 1992 und 2006 wuchs nicht nur die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung (zu konstanten Preisen) um gut ein Fünftel (9000 US-Dollar), sondern auch die Einkommen stiegen anders als in einigen anderen OECD-Ländern deutlich an.[2]

Australiens Boom fußte auf einer stetig hohen Binnennachfrage und, insbesondere nach der Jahrtausendwende, auf einer hohen Nachfrage nach australischen Primärgütern bei stark gestiegenen Preisen, vor allem mineralischen Rohstoffen. Australiens Ökonomie lebt auch im 21. Jahrhundert überwiegend vom Export agrarischer und mineralischer Rohstoffe. Der Anstieg der Rohstoffpreise in der ersten Dekade hat diese Abhängigkeit weiter verschärft, und im selben Zeitraum ist die verarbeitende Industrie des Landes weiter zurückgefallen. Steigende Immobilienpreise spielten für den Aufschwung eine zentrale Rolle, so wie in den USA und Großbritannien auch. Zugleich hat Australien den Boom durch üppige Kredite aus dem Ausland finanziert.

Während Australien in der Fiskalpolitik als Vorbild dienen kann, ist die übrige Wirtschaftspolitik eher von kurzfristigem Handeln gekennzeichnet. Ähnlich wie in anderen angelsächsisch geprägten Ökonomien ist nachhaltiges Wirtschaften in Australien wenig verbreitet. Besonders deutlich wird dies bei der unzureichenden Vorsorge für mögliche Risiken im Rohstoffsektor. Anders als etwa Norwegen oder die Russische Föderation hat Australien keine Rücklagen gebildet, um auf nachgebende Rohstoffpreise reagieren zu können. Vor allem hat es die australische Politik versäumt, den schleichenden Tod der verarbeitenden Industrie zu bekämpfen, den der Rohstoffboom und der damit verbundene gestiegene Wechselkurs des australischen Dollar verursacht haben.

Für die deutsche Außenpolitik ist nicht zuletzt Australiens Rolle im asiatisch-pazifischen Raum von Interesse. Der Fünfte Kontinent hat ohne große Fortune bilaterale Präferenzabkommen in der Region vereinbart. Wichtiger als die handelspolitische Zusammenarbeit ist jedoch Australiens Stellenwert für die finanzpolitische Kooperation in der Region.

In dieser Studie wird die wirtschaftliche Entwicklung und Lage Australiens untersucht. Dabei gilt die Aufmerksamkeit zunächst dem Rohstoffsektor. Die Zukunft dieses Sektors mitsamt seinen Risiken ist besonders bedeutsam für Deutschland und die Weltwirtschaft. Sodann wird die aktuelle wirtschaftliche Lage in den Blick genommen. Dabei zeigt sich, dass Australien zwar eine nachhaltige Fiskalpolitik betreibt, mit seiner privaten Außenverschuldung jedoch einen gefährlichen Kurs steuert. Dessen mögliche Abgründe werden von der australischen Politik und Australiens ausländischen Kreditgebern weitgehend ausgeblendet. Die Vernachlässigung von Risiken genau dieser Art aber hat Spanien, Irland und die USA in eine schwere Finanzkrise gestürzt.

Als Nächstes werden Australiens außenwirtschaftliche Verflechtungen analysiert. Im Mittelpunkt stehen dabei nicht nur die Beziehungen zu den aufstrebenden asiatischen Volkswirtschaften, sondern auch die Perspektiven für eine Vertiefung der Beziehungen zwischen Europa und dem Fünften Konti-

1 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Economic Survey Australia 2010*, Paris 2010, S. 11f.
2 Vgl. OECD, *Economic Survey Australia 2008*, Paris 2008, S. 19.

nent. Zum Schluss wird diskutiert, ob Australien auch mittelfristig ein Modell für andere Volkswirtschaften bleiben kann. In der gesamten Analyse wird ein besonderes Augenmerk auf die Geschichte der australischen Wirtschaft und Außenwirtschaftspolitik gelegt. Vor allem das auf den ersten Blick gute, letztlich aber substanzarme Verhältnis Australiens zu den Staaten der EU ist kaum zu verstehen, wenn historische Entwicklungslinien außer Acht gelassen werden.

Nach dem Höhenflug: Der Rohstoffsektor und das Ende der Übertreibungen

Die australische Wirtschaft lebte lange »on the sheep's back«, war also von Produktion und Export landwirtschaftlicher Produkte, vorwiegend Wolle, abhängig. Während andere Branchen durch Zölle und hohe Transportkosten nach Australien geschützt waren und sich nicht zum Weltmarkt hin orientierten, produzierten die australischen Farmer von Beginn der angelsächsischen Besiedlung an für den Export. Der Agrarsektor war wie auch der übrige Primärgütersektor stets gezwungen, rentabel und ohne Subventionierung zu wirtschaften.

Agrarprodukte waren die ersten Exportschlager Australiens. Wolle, Rindfleisch und Weizen brachten wirtschaftlichen Aufschwung in den damals noch britischen Kolonien und stellen noch heute wichtige Exportgüter dar. Die Schwäche der australischen Industrie lässt sich teilweise mit der Stärke der Wollproduktion erklären. Die hohe Produktivität des Wolle erzeugenden Agrarsektors reduzierte die Neigung, Ressourcen in die verarbeitende Industrie zu verlagern. Die frühe Dominanz des Primärsektors bewirkte, dass weder private noch öffentliche Mittel in den verarbeitenden Sektor flossen. Nötige Investitionen in Forschung und Entwicklung wurden gleichfalls versäumt. Der lang anhaltende Erfolg des Primärsektors endete für die australische Wirtschaft in einer Sackgasse.

Fluch Rohstoffreichtum?

Die Folgen des Rohstoffreichtums wurden in Australien intensiv untersucht. Es erwies sich, dass Rohstoffe nicht unbedingt ein Segen für eine Volkswirtschaft sind. Der australische Ökonom Robert Gregory setzte sich mit den Folgen eines Rohstoffbooms für die Ökonomie des Landes auseinander. Sein Theorem ist seit 1977 als holländische Krankheit (Dutch disease) bekannt: So bezeichnete man den Bedeutungsrückgang des verarbeitenden Sektors nach den Erdgasfunden vor der niederländischen Küste. Bis zu jenem Zeitpunkt hatte man angenommen, Rohstoffreichtum begünstige grundsätzlich den Entwicklungsprozess. Gregory hatte aber schon zuvor nachgewiesen, dass Rohstoffreichtum die industrielle Entwicklung eines Landes hemmen und beeinträchtigen kann. Ein Boom im Rohstoffsektor lässt Löhne und Renditeerwartungen auch im industriellen Sektor steigen, der mit importierten Produkten konkurrieren muss.[3]

Anders als heute häufig diskutiert sind Wechselkurseffekte bei der Entstehung der holländischen Krankheit nicht notwendigerweise von Belang. Auch in einem System fester Wechselkurse sind die von Gregory analysierten negativen Effekte zu beobachten. Freilich kann in einem System flexibler Wechselkurse die Aufwertung der Landeswährung zusätzlichen Problemdruck erzeugen, denn bei einem Rohstoffboom untergräbt sie obendrein die Wettbewerbsfähigkeit. Genau diese Konstellation prägt seit einigen Jahren die Lage der verarbeitenden Industrie in Australien.

Galt die australische Wirtschaft bis ins neue Jahrtausend hinein wegen der großen Bedeutung von Rohstoffexporten als rückständig, so machte sich in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts eine Art neuer Goldrausch breit. Die massiv gestiegenen Rohstoffpreise beflügelten die australische Wirtschaft. Nicht Gefahren des Rohstoffreichtums, sondern die enormen Preisanstiege waren das bestimmende Thema. Der Fünfte Kontinent profitierte besonders davon, da er enorme Reserven an mineralischen Rohstoffen besitzt. Gold, Diamanten, Mineralsände, Kupfer, Blei, Eisenerz, Bauxit, Öl und Gas werden in Australien gefördert. Das Land verfügt über 12 Prozent der bekannten Vorkommen von Eisenerz. Auch bei Blei (13 Prozent), Bauxit (12 Prozent) und Zink (10 Prozent) sind vergleichbar hohe Reserven zu verzeichnen.[4] Daneben hat Australien große Vorkommen an Steinkohle und Uran. Seit einigen Jahren werden zunehmend Gaslagerstätten an den Küsten Australiens erschlossen. Die Gasreserven im Nord-West-Festlandsockel gehören zu den größten der Welt. Anders gesagt: Nahezu alle Rohstoffe, die Asiens rasch wachsende Volkswirtschaften benötigen, kommen in Australien vor.

3 Vgl. Robert G. Gregory, »Some Implications of the Growth of the Mineral Sector«, in: *Australian Journal of Agricultural Economics*, 20 (August 1976) 2, S. 71–91.
4 Vgl. The Economist Intelligence Unit, *Country Profile Australia 2008*, London u.a. 2008, S. 17.

Tabelle 1
Australiens Vorkommen und Exporte mineralischer Rohstoffe im Rechnungsjahr 2008/09

Rohstoff	*Exporte 2008/09 (in Mrd. australischen Dollar)*	*Anteil an den Rohstoffexporten (in %)*	*Ergiebigkeit der bekannten Lagerstätten (in Jahren)*	*Weltrangliste: Position Australiens im Vergleich zu den Vorkommen anderer Länder*
Steinkohle	54,7	33,9	90	6
Eisenerz und Stahl	35,6	22,0	70	3
Gold	16,1	10,0	30	2
Aluminium	10,9	6,8	85	2
LNG (Flüssiggas)	10,1	6,2	60	14
Rohöl	8,8	5,4	10	3
Kupfer	5,9	3,6	85	2
Nickel	2,7	1,6	130	1
Zink	1,9	1,2	35	1
Mangan	1,4	0,9	20	4
Uran	1,0	0,6	125	1
Andere	12,5	7,8	/	/
Gesamtexporte	161,6	100,0	–	–

Quelle: OECD, *Economic Survey Australia 2010* [wie Fn. 1], S. 44.

Auf den ersten Blick erwies es sich für Australien als sehr nützlich, dass die Rohstoffpreise seit der Jahrtausendwende in die Höhe schossen, nachdem sie in den vier Dekaden vor dem Jahr 2000 auf niedrigem Niveau verharrt hatten. Die australischen »terms of trade« bewegten sich von 1959 bis 2000 in einem relativ schmalen Band mit Indexwerten zwischen 80 und 120 (1959 = 100).[5] Bis zum Jahr 2010 dagegen schraubte sich der Wert auf den Rekord von über 170. Vereinfachend gesagt bedeutet dies, dass Australien für die gleiche Menge von Industriegüterimporten immer weniger Rohstoffe exportieren muss.[6] Glenn Stevens, Direktor der australischen Zentralbank, illustrierte dies mit einem Vergleich: 2006 hätte eine Schiffsladung Eisenerz für den Kauf von 2000 Flachbildfernsehern ausgereicht, 2011 dagegen hätte man schon 22 000 Fernseher dafür bekommen.[7]

5 Als »terms of trade« werden die Austauschrelationen im internationalen Handel bezeichnet. Je höher die Zahl, desto weniger muss eine Volkswirtschaft für den Import von Waren aufwenden. Umgekehrt weisen sinkende »terms of trade« darauf hin, dass eine Ökonomie immer mehr Güter ans Ausland verkaufen muss, um die gleiche Importmenge zu bezahlen.

6 Vgl. OECD, *Economic Survey Australia 2010* [wie Fn. 1], S. 24.

7 Vgl. John Grimond, »No Worries? Special Report: Australia«, in: *The Economist*, 28.5.2011, S. 5.

Wann endet der Eisenerzboom?

Es stellt sich indes die Frage, ob der Rohstoffpreisboom anhalten wird. Historisch gesehen sind Rohstoffpreise stets stark schwankend und von einem längerfristigen Preisverfall geprägt gewesen. Seit den 1950er Jahren sind Preise für Metalle im Schnitt um 1,6 Prozent pro Jahr gefallen. Dieser Trend wurde zwar in der ersten Dekade des 21. Jahrhundert gebrochen, doch ist zu fragen, ob es sich um eine dauerhafte Wende handelt oder um eine Ausnahmesituation, die durch mehrere Einflussgrößen auf der Nachfrage- und Angebotsseite hervorgerufen wurde. Drei Faktoren könnten einen Preisverfall verursachen, der Australien empfindlich treffen würde:

Erstens haben die hohen Rohstoffpreise schon zu massiven Neuinvestitionen geführt, vor allem in Afrika, Lateinamerika und Australien. Die in wenigen Jahren zu erwartende Ausweitung des Angebots an mineralischen Rohstoffen und Metallen wird die Preise vermutlich sinken lassen.

Zweitens begünstigen hohe Rohstoffpreise die Entwicklung neuer, alternativer Technologien. Ein Beispiel ist der Ersatz von Kupferkabeln durch Glasfaserkabel, für deren Herstellung man im Wesentlichen nur den praktisch unbegrenzt verfügbaren Quarzsand benötigt. Auch im Bereich von Energierohstoffen wird

in den Industrieländern mit Hochdruck an neuen Technologien und Einsparmöglichkeiten gearbeitet.

Drittens sind die Vorkommen der meisten Metalle beträchtlich und Knappheit besteht nicht wegen zu kleiner Reserven, sondern wegen temporär zu geringer Förderkapazität.

Die OECD hat in ihrem bisher letzten Economic Survey die Erwartung geäußert, dass mittelfristig die Rohstoffpreise wahrscheinlich wieder fallen werden.[8] Allerdings hatten sowohl die australische Regierung als auch die Bergbauindustrie dies lange anders eingeschätzt und einen anhaltenden Boom erhofft. Aber das Blatt scheint sich im Laufe des Jahres 2012 zu wenden. Australiens Rohstoffkonzerne wechseln die Tonart und werden vorsichtig.[9]

BHP Billiton, der größte Bergbaukonzern der Welt, rechnet damit, dass Nachfrage und Preise zurückgehen, und überprüft nun geplante Investitionen, etwa den auf 20 Milliarden australische Dollar veranschlagten Ausbau des westaustralischen Erzhafens Port Hedland.[10] Von September 2011 bis September 2012 ist der Preis für Eisenerz deutlich gefallen, von 177 auf unter 100 US-Dollar pro Tonne. Aus Australien stammen 40 Prozent der chinesischen Eisenerzimporte und 33 Prozent der Einfuhren von Kohle. Lässt das Wachstum in China nach, könnten erhebliche Exporteinbrüche in Australien die Folge sein.[11] Eisenerz ist nach Steinkohle das zweitwichtigste mineralische Exportgut Australiens und hat deshalb große Bedeutung für die Wirtschaft des Landes.

Zu bedenken ist, dass ein großer Teil des in China verbrauchten Eisens für den Wohnungsbau genutzt wird. In Europa wird die chinesische Immobilienblase bislang noch nicht ausreichend zur Kenntnis genommen. Falls der schon heute zu beobachtende riesige Überhang an Wohnungen bewirkt, dass die Bautätigkeit abnimmt – und dies ist eigentlich nur eine Frage der Zeit –, wird die Nachfrage nach Eisenerz drastisch schrumpfen.

Was ist über die Bautätigkeit in China bekannt? Für chinesische Bürgerinnen und Bürger ist der Kauf einer Wohnung ein beliebtes Verfahren, um für das Alter vorzusorgen. Angesichts niedriger Zinsen auf Spareinlagen, einer bereits sehr hoch bewerteten Börse und dem Verbot, Kapital zu exportieren, sind chinesische Anleger mit einem Anlagenotstand konfrontiert. Wohnungen verhießen einen Ausweg.
Für die chinesische Regierung war der Bauboom in doppelter Hinsicht nützlich. Zum einen sorgte er für ein politisch willkommenes hohes Maß an Beschäftigung. Zum anderen erzeugte er eine Wohlstandsillusion bei den Immobilienbesitzern, deren vermeintlich steigender Wohlstand ebenfalls zur Stabilisierung des politischen Systems beigetragen hat. Das Problem ist nun, dass viele Chinesen die gleiche Einschätzung hatten und weit über den Bedarf hinaus in Immobilien investierten. Das Ergebnis ist ein gigantisches Überangebot, das sich in enormem Leerstand niederschlägt.

Die chinesische Regierung liefert keine verlässlichen Zahlen über das Ausmaß des Leerstands, was nicht überrascht, da dies politische Turbulenzen heraufbeschwören könnte. Peking hat ein Interesse daran, die Vermögensillusion der chinesischen Mittelschicht nicht in Frage zu stellen. Informationen kommen nur aus nicht-chinesischen Quellen: Der staatliche australische Fernsehsender SBS hat im Jahr 2011 in einer großen Reportage über chinesische Geisterstädte berichtet und geschätzt, dass in China um die 64 Millionen Wohnungen leer stehen.[12] Auch die britische BBC bestätigt, dass es in China Geisterstädte gibt, deren Existenz auf Fehlinvestitionen beruht.[13] Die englische Zeitung Daily Mail veröffentlichte im Jahr 2011 Satellitenaufnahmen, die große, ungenutzte Neubausiedlungen zeigen.[14] Im Jahr 2012 sind die Immobilienpreise offenbar gesunken. Allerdings scheint ein Niveau von 3700 Euro pro Quadratmeter in Pekinger Trabantenstädten noch immer reichlich hoch zu sein.[15] Ein Durchschnittsverdiener

8 Vgl. OECD, *Economic Survey Australia 2010* [wie Fn. 1], S. 44.
9 Christoph Hein, »Die großen Rohstoffkonzerne rudern zurück«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.5.2012, S. 12.
10 »BHP Billiton stellt alle Ausbaupläne auf den Prüfstand«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.8.2012, S. 15.
11 »Australien zeigt sich von Chinas Abschwung noch unbeeindruckt«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.8.2012, S. 18.
12 Adrian Brown, »China's Ghost Cities« [Fernsehdokumentation], *SBS One*, 20.3.2011, <www.sbs.com.au/dateline/story/ about/id/601007/n/China-s-Ghost-Cities> (eingesehen am 30.4.2012).
13 Peter Day, »Ordos: The Biggest Ghost Town in China«, in: *BBC News Magazine*, 17.3.2012, <www.bbc.co.uk/news/magazine-17390729> (eingesehen am 30.6.2012).
14 »China's Ghost Towns: New Satellite Pictures Show Massive Skyscraper Cities which Are STILL Completely Empty«, in: [Daily] *Mail online*, <www.dailymail.co.uk/news/article-2005231/Chinas-ghost-towns-New-satellite-pictures-massive-skyscraper-cities-STILL-completely-empty.html> (eingesehen am 30.6.2012).
15 Christian Geinitz, »China: Aus der Immobilienblase entweicht die Luft«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.5.2012, <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/immobilien/china-aus-der-immobilienblase-entweicht-die-luft-11736320.html> (eingesehen am 8.8.2012).

in China muss 36 Jahresgehälter für eine durchschnittliche Wohnung aufwenden, während in Singapur 18, in New York 12 und in Frankfurt fünf Jahresgehälter dafür ausreichen.[16]

Falls die genannten Schätzungen akkurat sein sollten, könnten in Chinas Geisterstädten rund 200 Millionen Menschen ein neues Zuhause finden, ohne dass dafür eine einzige neue Wohnung gebaut werden müsste. Auch der Vergleich mit Spanien verdeutlicht, welch krasse Fehlentwicklung in China stattfindet: In Spanien stehen (bei 46 Millionen Einwohnern) etwa eine Million Wohnungen leer,[17] in China (bei 1300 Millionen Einwohnern) 64 Millionen Wohnungen. Der Leerstandsquotient (Leerstand pro 1000 Einwohner) beträgt in Spanien 22 und in China 49. Danach sind in China also mehr als doppelt so viele Wohnungen unbewohnt wie im krisengeschüttelten Spanien.

Im Mittelpunkt dieser Studie stehen indes nicht die Auswirkungen der vermutlich gerade platzenden Immobilienblase auf die Stabilität von Chinas politischem System und der dortigen Banken, sondern die Folgen für Australien. Chinas Bauindustrie ist für etwa 40 Prozent des landesweiten Stahlverbrauchs verantwortlich. Ein Rückgang der Bautätigkeit auf die Hälfte des Spitzenwertes würde den chinesischen Stahlverbrauch um 20 Prozent verringern. Der Preisdruck auf Eisenerzproduzenten, aber auch Stahlhersteller wäre allem Anschein nach extrem hoch.

Neben dem möglicherweise sinkenden Verbrauch ist das wachsende Angebot ein weiterer Faktor, der den Rohstoffproduzenten Australien in Bedrängnis bringen könnte. Dies gilt insbesondere für Rohstoffe, bei denen es keinen physischen Mangel, sondern höchstens zu wenig Abbaukapazitäten gibt. An erster Stelle steht hier Eisenerz. Gut fünf Prozent der Erdkruste bestehen daraus. Was gegenwärtig fehlt, sind Bergwerke zum Erzabbau, aber Eisen selbst ist alles andere als knapp.

Beim Eisenerz zeigt sich einmal mehr die Bedeutung des zyklischen Verhaltens von Anbietern. In Zeiten niedriger Preise wird nur wenig in den Ausbau von Produktionskapazitäten investiert. Dies verknappt das Angebot, worauf ein Preisanstieg und im Anschluss Neuinvestitionen zu beobachten sind. Das ausgeweitete Angebot übersteigt dann aber die Nachfrage, und die sinkenden Preise führen zu niedrigen Investitionen. Dieser Mechanismus, von Volkswirten als »Schweinezyklus« bezeichnet, kennzeichnet vor allem Märkte für agrarische Rohstoffe, bei denen die Markteintrittskosten besonders niedrig sind.[18]

Wie zu erwarten war, hat das hohe Preisniveau für mineralische Rohstoffe einen wahren »Goldrausch« ausgelöst. Insgesamt befinden sich in Australien neue Projekte mit einem Investitionsvolumen von 588 Milliarden australischen Dollar in der Vorbereitung. Davon sollen 231 Milliarden nach Westaustralien und 75 Milliarden nach Queensland fließen.[19] Diese enormen Erweiterungsinvestitionen werden fast zwangsläufig bewirken, dass die realen Preise für mineralische Rohstoffe in den Keller rutschen.

Fehlspekulation bei Erdgas?

Ein Rohstoff, der für Australiens Exporte spürbar an Relevanz gewonnen hat, ist verflüssigtes Erdgas. Gerade weil die Perspektiven von Energieausfuhren zeitweilig als sehr rosig beurteilt wurden, ist die Untersuchung der Gasexporte wichtig für die Wirtschaft des Fünften Kontinents.

Aufgrund der isolierten geographischen Lage des Landes ist es nicht zweckmäßig, australisches Erdgas über ein Pipelinenetzwerk zu transportieren. Stattdessen setzen die Ölkonzerne auf die Verflüssigung des Gases. Im September 2009 verkündeten Chevron, Exxon und Shell, dass sie rund 25 Milliarden Euro investieren wollten, um das Gorgon-Gasfeld 50 Kilometer vor der Küste Westaustraliens zu erschließen. Während ihrer auf 30 Jahre ausgelegten Lebensdauer soll die Anlage Exporte im Wert von 300 Milliarden und Steuereinnahmen in Höhe von 40 Milliarden australischen Dollar erwirtschaften. Das Gorgon-Gasfeld soll acht Prozent des weltweiten Verbrauchs an Flüssiggas decken.[20] Gorgon ist indessen nur eines

16 Patrick Chovanec, »China's Real Estate Bubble May Have just Popped«, in: *Foreign Affairs*, 18.12.2011, <www.foreignaffairs.com/articles/136963/patrick-chovanec/chinas-real-estate-bubble-may-have-just-popped> (eingesehen am 8.8.2012).
17 Vgl. Michael Psotta, »Die Schrottwohnungen im Inneren Spaniens«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.7.2012, <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/spanien/spaniens-immobilienmarkt-die-schrottwohnungen-im-inneren-spaniens-11806284.html> (eingesehen am 15.8.2012).

18 Erstmals systematisch untersucht hat diese Zusammenhänge der deutsche Diplomlandwirt Arthur Hanau in seiner gerade einmal 39 Seiten umfassenden Dissertation aus dem Jahr 1928. Vgl. Arthur Hanau, »Die Prognose der Schweinepreise«, Berlin: Institut für Konjunkturforschung, 1928 (Vierteljahrshefte für Konjunkturforschung, Sonderheft 7).
19 Vgl. Clancy Yeates, »Labour Crisis a Threat to Mining Boom«, in: *The Sydney Morning Herald*, 14./15.1.2012, S. 4.
20 Christoph Hein, »Das Zauberwort lautet Flüssiggas«, in:

von zahlreichen Projekten zur Erzeugung von Flüssiggas. Gegenwärtig sind Investitionen in Höhe von 180 Milliarden australischen Dollar zur Erschließung neuer Lagerstätten geplant. Per Saldo will Australien seine Flüssiggasexporte bis zum Ende der laufenden Dekade vervierfachen und Katar als bedeutendsten Flüssiggasexporteur ablösen.[21]

Ähnlich wie beim Eisenerz scheinen sich aber auch die Investoren beim Flüssiggas verrechnet zu haben. Australisches Gas ist teuer, und weil das Angebot wächst, stehen die Gasmärkte vor drastischen Veränderungen, die die australischen Anbieter weit zurückwerfen dürften.

Die beträchtlichen Kosten sind unter anderem den hohen Löhnen in Westaustralien geschuldet. Schon auf dem Festland kassieren angelernte Arbeiter in den Minen Jahresgehälter von 100 000 Euro und mehr.[22] Für die zur Gaserschließung notwendigen Spezialisten, die auf Bohrinseln vor der Küste arbeiten müssen, liegen die Löhne noch deutlich höher. Die Produktionskosten für australisches Flüssiggas bewegen sich auch deshalb bei sechs bis acht US-Dollar pro Million British Thermal Units (BTU).[23] Solange auf den Kassa-Märkten in Asien jedoch Preise von etwa 16 US-Dollar pro Million BTU bezahlt werden, liegt dies noch im Rahmen.[24] Das Problem ist ein anderes: die Energiewende in den USA. Dort ist durch die Erschließung nicht-konventioneller Lagerstätten der Preis auf das Zehnjahrestief von unter drei US-Dollar pro Million BTU gefallen.[25] Was in den USA noch fehlt, sind Anlagen zur Verflüssigung des Gases, aber diese befinden sich im Bau. Wahrscheinlich werden amerikanische Anbieter im laufenden Jahrzehnt zu einem ernsthaften Konkurrenten für die australischen Gasproduzenten avancieren. Im Jahr 2017 könnten die USA drei Milliarden Kubikfuß Flüssiggas pro Tag exportieren, etwa ein Drittel des für 2017 geplanten australischen Exportvolumens.[26] Arthur Hanaus »Schweinezyklus« funktioniert offenbar auch auf den Energiemärkten.

Auswirkungen der Spekulation auf den Rohstoffhandel

Rohstoffmärkte waren schon immer volatil und reagierten auf die unterschiedlichsten Einflüsse, etwa Dürren, Fluten oder Tierseuchen, mit heftigen Preisschwankungen. In den letzten Jahren ist aber eine qualitative Veränderung der Rohstoffmärkte festzustellen: Die Finanzmärkte haben den Rohstoffhandel als neues Betätigungsfeld entdeckt.

Bei der Analyse, welche Folgen das verstärkte Auftreten von Spekulanten auf den Rohstoffmärkten hat, gibt es zwei diametral entgegengesetzte Interpretationen. Die erste besagt, dass spekulative Aktivitäten nützlich und zugleich unschädlich sind.[27] Vertreter dieser Argumentationslinie bestreiten, dass die gehäufte Nutzung derivativer Instrumente sich auf die Kassa-Märkte auswirkt.[28] Mit anderen Worten: Spekulation habe keinen Einfluss darauf, zu welchem Preis Rohstoffe von Anbietern verkauft und von Abnehmern gekauft werden.[29]

Die zweite, stichhaltigere Position dagegen lautet, dass die Zunahme spekulativer Geschäfte die Rohstoff-

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.7.2010, <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/energie-das-zauberwort-lautet-fluessiggas-1606905.html> (eingesehen am 20.11.2012).

21 Rebekah Kebede, »Gas Projects in Australia Hit Obstacles«, in: *International Herald Tribune*, 24.1.2012, S. 16.

22 Die hohen Löhne sorgten für einen Rationalisierungsschub. Der Bergbaukonzern Rio Tinto hat 150 vollautomatisierte Lastwagen beim japanischen Hersteller Komatsu bestellt, die eine Nutzlast von je 300 Tonnen haben und von Perth aus ferngesteuert im 24-Stunden-Betrieb laufen sollen. Vgl. Amanda O'Brien, »Rio Hits Top Gear with New Robot Fleet for the Pilbara«, in: *The Australian*, 3.11.2011, S. 22.

23 »British Thermal Unit« ist eine Maßeinheit zur Messung des Energiegehalts eines Rohstoffs.

24 Kassa-Märkte, im Englischen »spot markets« genannt, sind die Märkte, auf denen Waren und Wertpapiere, jedoch keine Derivate gehandelt werden.

25 Vgl. Guy Chazan, »Chevron Bets on the ›Goldilocks‹ of Gas«, in: Financial *Times*, 2.8.2012, <www.ft.com/intl/cms/s/0/51e88976-da35-11e1-b03b-00144feab49a.html#axzz22weMtTVB> (eingesehen am 8.8.2012).

26 Vgl. »The LNG Way Round for Japan«, in: *Financial Times*, 3.5.2012, S. 12.

27 Die Begriffe Spekulation und spekulative Aktivitäten werden in dieser Studie synonym benutzt. Als Spekulation wird der Einsatz derivativer Instrumente bezeichnet, wenn diese nicht zur Preissicherung, sondern zur Gewinnerzielung genutzt werden. Ein Bauer, der im Mai die Ernte des Monats August mittels eines Derivats verkauft und damit seine künftigen Einnahmen sichert, spekuliert nicht. Eine Bank jedoch, die auf fallende oder steigende Preise setzt, ohne den Rohstoff zu besitzen (und ohne die Absicht, diese je zu erwerben), spekuliert.

28 Derivate oder derivative Produkte sind Finanzmarktinstrumente, die keinen eigenen Wert haben, sondern deren Wert von Gütern oder Wertpapieren abgeleitet wird. Derivate werden auch als Finanztermingeschäfte bezeichnet.

29 Vgl Ingo Pies, »Die Moral der Agrar-Spekulation«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.8.2012, <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/lebensmittelpreise-die-moral-der-agrar-spekulation-11873351.html> (eingesehen am 18.10.2012).

märkte strukturell verändert habe und diese im 21. Jahrhundert zur Spielwiese von Spekulanten geworden seien. Deren Herdenverhalten könne das Preisniveau zumindest zeitweise beeinflussen.[30] Das heiße, wenn viele Akteure auf steigende Preise setzen und zudem derivative Produkte verwenden würden, könnten die Preise temporär in die Höhe schnellen. Langfristig werde sich die durch Finanzinnovationen beflügelte Hochpreisphase abschwächen, aber einige Jahre lang könnten solche Übertreibungen durchaus Bestand haben.

Nicht zu bezweifeln ist jedenfalls, dass die Rohstoffmärkte sich gewandelt haben. Noch Ende der 1990er Jahre waren an den Warenterminbörsen, allen voran die führende Börse in Chicago, Spekulanten in der Minderheit. Die meisten Transaktionen wurden von Marktteilnehmern getätigt, die ein direktes Interesse daran hatten, einen bestimmten Preis zu sichern. Dies heißt, dass Einkäufer, etwa eine Brotfabrik, und Verkäufer, beispielsweise ein Bauer oder ein Getreidehändler, Sicherungsgeschäfte (hedging) abgeschlossen haben. Im Oktober 1998 betrug das Verhältnis von Sicherungsgeschäften zu reinen Finanzwetten an der Chicagoer Weizenbörse 70,5 zu 29,5 Prozent. Zehn Jahre später hatte sich das Verhältnis genau umgekehrt und lag nun bei 25,1 zu 74,9 Prozent.[31] Die Europäische Kommission hat auf stark gestiegene Aktivitäten institutioneller Investoren auf den Rohstoffmärkten hingewiesen. Von 2003 bis 2008 wuchsen die Investitionen dieser Akteure allein in Rohstoffderivaten von 13 Milliarden Euro auf 170 bis 205 Milliarden Euro und haben 2010 die bisherigen Höchstwerte des Jahres 2008 erreicht oder überschritten.[32] Die Warenterminbörsen sind zu Kasinos geworden, in denen Finanzwetten dominieren.

Besonders problematisch ist, dass seit einigen Jahren immer mehr Indexfonds auftreten, die in der Regel auf einen Preisanstieg setzen.[33] Die dazu verwendeten Instrumente sind sogenannte rollierende Futures: Bei Fälligkeit eines Termingeschäfts wird erneut ein Geschäft abgeschlossen – mit neuer Laufzeit, aber wiederum auf einen Anstieg setzend. Die Indexfonds treten damit in direkte Konkurrenz zu anderen Käufern von Futures, die diese aber nicht zu spekulativen Zwecken einsetzen, sondern um ihre Produktion abzusichern. Dies können Nahrungsmittelhersteller sein oder auch Eisenhütten.

George Soros, einer der prominentesten Spekulanten der Welt, hat schon im Jahr 2008 vor den Folgen des zunehmenden Einflusses institutioneller Investoren auf die Rohstoffmärkte gewarnt. Soros stellte fest, dass die spekulativen Einflüsse die Preise auf den Rohstoffmärkten verändern können – sie setzen auf ein bestimmtes Ergebnis und haben genug Macht, den Markt aus dem Gleichgewicht zu bringen.[34] Diese durch die Spekulation getriebene Entwicklung hat den Charakter einer sich selbst erfüllenden Erwartung: Alle reden über ein neues Paradigma, alle wetten auf eine neue Epoche, und zumindest zeitweilig können die erwarteten Ergebnisse tatsächlich eintreten.

Allerdings hat diese Entwicklung wenig mit marktwirtschaftlichen Preisfindungsprozessen zu tun, sondern offenbart Anzeichen des von der britischen Ökonomin Susan Strange schon vor vielen Jahren so bezeichneten »Mad Money«. Strange schrieb das gleichnamige Buch kurz vor ihrem Tod im Jahr 1998 und kritisierte darin scharf die Untätigkeit staatlicher Aufsichtsbehörden, die das »verrückte« Treiben auf den Finanzmärkten zuließen.[35] Gerade die Entwicklungen auf den Rohstoffmärkten sind ein Beispiel dafür, wie schlecht Aktivitäten vieler Marktakteure ordnungspolitisch flankiert werden.

Doch für Befürworter weitgehend unregulierter Rohstoffmärkte zählen diese Einwände nicht. Sie behaupten, dass es die Kassa-Märkte sind, die über die Preisentwicklung entscheiden, nicht die Termingeschäfte. So äußerte Nobelpreisträger Paul Krugman, die immer wieder unterstellte Verbindung zwischen Termingeschäften und Kassa-Märkten würde ihn

30 Vgl. hierzu Harald Schumann, *Die Hungermacher. Wie Deutsche Bank, Goldman Sachs & Co. auf Kosten der Ärmsten mit Lebensmitteln spekulieren*, Berlin 2011, S. 38ff.

31 Sicherungsgeschäfte werden von Anbietern und Nutzern eines Rohstoffs getätigt. Vgl. ebd., S. 41.

32 Vgl. Europäische Kommission, *Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze*, Brüssel, 2.2.2011, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/communication_de.pdf> (eingesehen am 30.7.2012).

33 Indexfonds versuchen, einen bestimmten Index möglichst exakt nachzubilden. Auf Rohstoffindizes setzende Indexfonds sind nur ein Teil dieser Anlageklasse.

34 Wörtlich sagte Soros: »... the institutions are piling in on one side of the market and they have sufficient weight to unbalance it.« Zugleich warnt er vor einem Crash auf den Rohstoffmärkten für den Fall, dass sich die Erwartungen der institutionellen Investoren ändern und viele zur gleichen Zeit auf fallende Preise setzen. Joanna Chung, »Soros Sounds Alarm on Oil ›Bubble‹«, in: *Financial Times*, 3.6.2008, <www.ft.com/intl/cms/s/0/5dbd0ffe-30ef-11dd-bc93-000077b07658.html#axzz239kFJGud> (eingesehen am 1.8.2012).

35 Vgl. Susan Strange, *Mad Money. When Markets Outgrow Governments*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998, S. 1, 3.

»wahnsinnig machen«. Krugman meint, dass Termingeschäfte überhaupt keine Auswirkungen auf die Kassa-Märkte hätten: »It has no, zero, nada effect on the spot price.«[36]

Die Frage bleibt indes, warum Produzenten von Rohstoffen nicht die Entwicklungen auf den Terminmärkten nutzen sollten. Steigt also der Preis für eine Tonne Eisenerz auf den Terminmärkten auf ein bestimmtes Niveau, beispielsweise 150 US-Dollar pro Tonne, dann kann der Erzeuger des Rohstoffs zu jenem Preis ein Termingeschäft abschließen und das Erz verkaufen. Welchen Preis für das Produkt er dann auf dem Kassa-Markt erzielt, muss den Produzenten nicht mehr interessieren. Mit dem Termingeschäft hat er den Preis von 150 US-Dollar abgesichert. Selbst Krugman räumt ein, dass die Preise auf den Terminmärkten dann Einfluss auf die Kassa-Märkte haben können, wenn Akteure auf beiden Märkten aktiv werden.

Umgekehrt müsste man fragen, warum ein Rohstoffproduzent seine Ware unterhalb des Preises verkaufen sollte, der für Termingeschäfte gezahlt wird. Verfechter weitgehend unreglementierter Termingeschäfte unterstellen, Kassa-Märkte und Termingeschäfte seien strikt getrennt. Das trifft so aber nicht zu. Wegen der in den letzten Jahren deutlich ausgeweiteten spekulativen Aktivitäten auf Rohstoffmärkten ist davon auszugehen, dass reale Faktoren, also etwa der Aufstieg Chinas, die hohen Rohstoffpreise nur zum Teil erklären können. Im Umkehrschluss heißt dies aber auch, dass für eine Fortsetzung des Rohstoffbooms nicht nur eine anhaltend hohe Nachfrage erforderlich ist, sondern dass eine Re-Regulierung der Rohstoffmärkte die Preise womöglich auf breiter Front einbrechen lassen kann.

Niedrige Steuern auf Rohstoffabbau

Obwohl in Australien schon seit dem 19. Jahrhundert mineralische Rohstoffe gefördert werden, war das System der Besteuerung des Rohstoffabbaus lange nicht überzeugend. Die vor allem von den Bundesstaaten erhobenen Abgaben waren niedrig und stiegen auch im Rohstoffboom kaum an, vom Rechnungsjahr 2000/01 bis zum Rechnungsjahr 2006/07 lediglich von 0,3 Prozent auf 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Zwar stiegen im gleichen Zeitraum auch die Unternehmenssteuern um 1,1 Prozent des BIP, aber nur ein Teil dieses Anstiegs entfiel auf den Rohstoffsektor.[37]

Die Rechte an der Förderung von Rohstoffen liegen im Prinzip bei der britischen Königin (sogenanntes Crown Land), werden aber von den australischen Bundesstaaten wahrgenommen. Ihnen obliegt die Aufsicht über die Erschließung etwa von Kohlelagern. Die Bundesstaaten vergeben Lizenzen und verlangen dafür Gebühren. In Zeiten niedriger Rohstoffpreise war die minimale Besteuerung des Bergbaus sinnvoll, aber die in Boomzeiten erwirtschafteten, zum Teil spektakulären Gewinne müssten weitaus rigider besteuert werden. Das australische Steuersystem unterscheidet sich deutlich von den Systemen in anderen OECD-Ländern mit nennenswerter Rohstoffförderung. Im Jahr 2007 machten die aus der Ölförderung stammenden Steuereinnahmen in Norwegen 15 Prozent der Staatseinnahmen aus, in Mexiko wird dieser Wert sogar auf 40 Prozent geschätzt. Eine höhere Besteuerung des Rohstoffabbaus in Australien erscheint gerechtfertigt, weil die Erträge daraus der gesamten Gesellschaft und nicht nur den Betreibern von Bergwerken zugute kommen sollten.

Zu diesem Thema präsentierte das Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics im Jahr 2007 eine Studie und schlug vor, im Bergbau erzielte Profite zu versteuern.[38] Premierminister Kevin Rudd versuchte die Empfehlungen umzusetzen und den Bergbauunternehmen im Mai 2010 eine 40-prozentige Steuer aufzuerlegen (Resource Super Profits Tax, RSPT). Damit scheiterte er jedoch im ersten Anlauf, unter anderem am Widerstand der Bergbaulobby. Rudds Niederlage trug nicht unerheblich dazu bei, dass er im Juni 2010 zurücktreten musste und von seiner Stellvertreterin Julia Gillard abgelöst wurde.

Nachdem die Regierung Gillard in den Wahlen vom August 2010 bestätigt worden war, wurde eine neue Form der Besteuerung des Bergbaus auf den Weg gebracht. Hauptkomponente ist die Abkehr von einem Lizenzierungsverfahren hin zur Besteuerung von Gewinnen. Im alten System wurden Lizenzen gegen Gebühren vergeben, doch wenn die Rohstoffpreise nach Vergabe der Lizenzen stiegen, profitierten die Steuerzahler nicht davon. Zugleich beeinträchtigen

36 Paul Krugman, »Speculative Nonsense, Once Again«, in: *The New York Times* [Blog Paul Krugman], 23.6.2008, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/06/23/speculative-nonsense-once-again/> (eingesehen am 30.7.2012).

37 Vgl. OECD, *Economic Survey Australia 2008* [wie Fn. 2], S. 39.

38 Vgl. ebd.

hohe Lizenzgebühren die Investitionsbereitschaft im Bergbau. Eine Besteuerung von Erträgen ist hingegen sehr viel effizienter: In Phasen niedriger Rohstoffpreise und schmaler Gewinne sind auch die Steuern gering, im Boom umso höher.[39]

Die Regierung Gillard hat die Empfehlung der OECD aus ihrem Economic Survey des Jahres 2010 befolgt und zum 1. Juli 2012 eine Besteuerung von Gewinnen aus der Rohstoffförderung in Höhe von 30 Prozent eingeführt (Mineral Resources Rent Tax, MRRT).[40] Der Ausgleich zwischen den Interessen von Bundes- und Länderregierungen wird in einem komplexen administrativen Verfahren geregelt. Die Bundesstaaten dürfen weiter Lizenzgebühren verlangen, und die Unternehmen dürfen bereits gezahlte Gebühren von der an den Bund zu entrichtenden Steuer abziehen.[41] Bemerkenswert ist, dass die Besteuerung von Profiten aus dem Bergbau so lange auf sich warten ließ und die australische Politik und Gesellschaft nicht schon lange darauf bestanden haben, an den Gewinnen aus der Förderung natürlicher Rohstoffe angemessen beteiligt zu werden.

39 Vgl. OECD, *Economic Survey Australia 2010* [wie Fn. 1], S. 69.
40 Vgl. »Bergbaukonzerne spüren die Abkühlung in China«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.3.2012, S. 17.
41 Vgl. »MRRT Not that Complex: Henry«, in: *The Sydney Morning Herald*, 22.11.2010, <http://news.smh.com.au/breaking-news-national/mrrt-not-that-complexhenry-20101122-183eb.html> (eingesehen am 5.12.2010).

Stärken und Schwächen nach 20 Jahren Wachstum: Solide Fiskalpolitik, aber schlechte Infrastruktur

Der Fünfte Kontinent wurde, wie bereits erwähnt, in den Jahren 1990/91 von einer schweren Finanzkrise erschüttert. Vorausgegangen war eine Wachstumsphase, die Premierminister Bob Hawke und sein Finanzminister Paul Keating von 1983 an mit einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs und einer Deregulierung der Finanzmärkte eingeleitet hatten. Diese Phase endete mit dem Crash des Jahres 1990. Nachdem diese tiefe Krise überwunden war, hat die australische Volkswirtschaft einen langen Aufschwung erlebt.

Grundsolide Fiskalpolitik

Von einigen OECD-Ländern, deren Ökonomien zeitweilig rasch gewachsen sind (etwa Großbritannien, Island, Irland, Griechenland und Ungarn), unterscheidet sich Australien vor allem dadurch, dass sein Wachstum von einer extrem restriktiven Fiskalpolitik begleitet wurde. Während zahlreiche andere OECD-Länder im Boom die Staatsausgaben steigerten, hat die Regierung des von 1996 bis 2007 amtierenden Konservativen John Howard die Aufschwungphasen genutzt, um die Staatsverschuldung zu verringern. Damit hat die Regierung sich die Chance eröffnet, in einer Krise massiv die Nachfrage zu steigern. Howards konservative Fiskalpolitik ermöglichte dem Labor-Premierminister Kevin Rudd eine keynesianische Antwort auf die Krise. Mit anderen Worten: Die drastische Reduzierung der staatlichen Defizite unter der konservativen Regierung hat die Labor Party erst in die Lage versetzt, mit großzügigen Ausgabenprogrammen auf die Wirtschaftskrise zu reagieren.

Im Jahr 1992, unmittelbar nach der letzten schweren Krise, machte die staatliche Neuverschuldung noch 5,5 Prozent der australischen Wirtschaftsleistung aus. 1998 wurde erstmals ein Plus von 1,6 Prozent des BIP erwirtschaftet. Abgesehen von einem minimalen Defizit im Jahr 2001 wurden seitdem bis einschließlich 2007 stets Überschüsse zwischen 0,7 und 1,7 Prozent des BIP realisiert. Erst infolge der Weltfinanzkrise entstand ab dem Jahr 2008 wieder ein Defizit in den öffentlichen Haushalten und die Staatsverschuldung stieg, allerdings vergleichsweise moderat: Im Jahr 2011 entsprach sie 26,6 Prozent der Wirtschaftsleistung, während der Durchschnittswert aller OECD-Länder im gleichen Jahr bei 103,0 Prozent des BIP lag (siehe Tabelle 2, folgende Seite).

Gerade für die Debatte über die wachsende Überschuldung zahlreicher europäischer Staaten ist das Beispiel Australiens von Interesse. Trotz einer im Vergleich unproblematischen demographischen Entwicklung (Australien weist sowohl eine hohe Geburtenrate als auch eine Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer auf) hat das Land erfolgreich die Gesamtverschuldung reduziert. Eine sich verselbständigende staatliche Überschuldung wie etwa im Falle Griechenlands, Japans oder der USA ist verhindert worden. Australien hat das geschafft, was in der aktuellen Verschuldungsdebatte in Europa als Antagonismus dargestellt wird: Die Wirtschaft wuchs, während gleichzeitig die staatliche Verschuldung verringert wurde.

Allerdings hatte die Sparpolitik der Regierung Howard auch gravierende Nachteile. Vor allem in den Bereichen Bildung, öffentliche Verkehrssysteme und Infrastruktur leidet Australien heute auch aufgrund der Sparmaßnahmen an schwerwiegenden Defiziten. Die Universitäten sind darauf angewiesen, ausländische Studenten anzuwerben, die hohe Studiengebühren entrichten. Die öffentlichen Verkehrssysteme der großen Städte hinken weit hinter europäischen und inzwischen auch asiatischen Standards hinterher. In der Millionenstadt Sydney etwa kann selbst in den dichter besiedelten Stadtteilen nicht von einem leistungsfähigen Nahverkehr gesprochen werden. Viele Busse in Sydney wurden schon in den 1980er Jahren in Dienst gestellt. Die knapp 300 Kilometer lange Zugfahrt von der Hauptstadt Canberra nach Sydney dauert viereinhalb Stunden. Diese wenigen Beispiele illustrieren, dass der rigorose Sparkurs nicht ohne Folgen für die Leistungsfähigkeit der australischen Volkswirtschaft blieb. Allerdings haben die Regierungen Rudd und Gillard, indem sie Konjunkturpakete schnürten, schon erhebliche Anstrengungen für die Modernisierung der Infrastruktur unternommen und zahlreiche Investitionen in die Wege geleitet.

Die Infrastruktur leistungsfähiger zu machen ist eine der großen Herausforderungen für die australische Politik. Dies gilt nicht nur für die Verkehrswege

Tabelle 2
Entwicklung der australischen Staatsverschuldung

	2000	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*
Saldo der öffentlichen Haushalte (in % des BIP)	1,4	0,1	1,3	2,0	1,8	2,0	2,3	1,8	−0,8	−4,5	−4,7	−3,9
Verschuldung der öffentlichen Hand (in % des BIP)	25,0	22,1	20,1	18,6	16,8	16,3	15,6	14,5	13,8	19,4	23,5	26,6

Quelle: OECD, *Economic Outlook 91 Database*, Tabellen 27 und 32.

zwischen den Metropolen, sondern auch für den innerstädtischen Verkehr. Im Jahr 2010 verursachten die vielen Staus in den Großstädten Kosten in Höhe von etwa 13 Milliarden australischen Dollar oder 1,5 Prozent der Wirtschaftsleistung. Wenn nichts getan wird, werden diese Kosten auf 20 Milliarden australischen Dollar im Jahr 2020 steigen.[42] Aber auch in Wasserversorgung und Elektrizitätswirtschaft muss in großem Stil investiert werden. Viele Jahre haben australische Großstädte den Wasserverbrauch rationiert, statt Mittel für eine verbesserte Wasserversorgung bereitzustellen. Zugleich wurde das Wasser viel zu billig abgegeben, obwohl es relativ knapp ist. Im Juni 2009 kostete es etwa 1,50 US-Dollar pro Kubikmeter und damit nur rund halb so viel wie in Deutschland. Die niedrigen, staatlich festgesetzten Preise reflektieren also nicht die Knappheit des Wassers.[43]

Achillesferse (Außen-)Verschuldung

Australien ist schon seit Jahrzehnten auf Kapitalimporte angewiesen. Letztmalig hat das Land im dritten Quartal 1973 einen Überschuss in der Leistungsbilanz (was einem Kapitalexport entspricht) realisiert. Seitdem leiht sich Australien immer größere Summen vom Ausland.

Deshalb ist die hohe Verschuldung des privaten Sektors einschließlich der Privathaushalte die wirtschaftliche Achillesferse Australiens. Über kurz oder lang dürfte das Schuldenproblem in eine Wirtschaftskrise münden. Der verlässlichste Einzelindikator für eine drohende Finanzkrise ist der Zuwachs von Krediten. Es ist riskant, wenn die Wirtschaftspolitik eines Landes eine deutliche Zunahme der Verschuldungsposition des privaten Sektors ignoriert.[44] In Irland, Spanien und den USA hat man den Anstieg der privaten Verschuldung vor der Krise nicht verhindert, und Australien läuft Gefahr, den gleichen Fehler zu machen.

Die hohe Abhängigkeit von Kapitalimporten ist eine der zentralen Schwächen der australischen Wirtschaft. Die umfangreichen Kapitalzuflüsse sorgten für ein großes Angebot an billigen Krediten. Ähnlich wie in Spanien, Irland oder den USA sind die Kredite auf den Immobilienmarkt konzentriert. Ihr Gesamtvolumen hat sich seit der Jahrtausendwende vervielfacht, so dass in den letzten Jahren eine Immobilienblase entstanden ist. Zusätzlich heizten in- und ausländische Investoren den heimischen Immobilienmarkt an. Zwischen 1995 und 2005 haben sich die durchschnittlichen Hauspreise verdoppelt.

Aufgrund dieser Entwicklung schmolzen die privaten Ersparnisse dramatisch. Von 1994 bis 1997 hatten australische Privathaushalte noch zwischen 4,7 und 6,1 Prozent des verfügbaren Einkommens gespart. Als die Hauspreise stiegen, ging die Sparquote erheblich zurück. In den Jahren 2002 bis 2004 lag sie nur noch bei 0,3 bis 1,0 Prozent des verfügbaren Einkommens. Immerhin hat der Schock der Finanzkrise die australischen Privathaushalte veranlasst, wieder deutlich mehr Geld zurückzulegen. In den Jahren 2009 bis 2012 lag die Sparquote zwischen 8,9 und 10,4 Prozent des verfügbaren Einkommens und damit etwa auf dem Niveau, das in Deutschland seit langem zu beobachten ist.[45]

42 Vgl. OECD, *Economic Survey Australia 2010* [wie Fn. 1], S. 92.
43 Ebd., S. 100.

44 Vgl. Moritz Schularick/Alan M. Taylor, *Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles and Financial Crises, 1870–2008*, Cambridge, MA: National Bureau for Economic Research (NBER), November 2009 (NBER Working Paper 15512), S. 29.
45 Quelle: OECD, *Economic Outlook 91 Database*, Tabelle 23. Allerdings ist die Sparquote in Deutschland von 1994 bis

Drastisch gestiegen sind allerdings die Verbindlichkeiten der Haushalte. Im Jahr 1977 betrug die durchschnittliche Verschuldung im Verhältnis zum Jahreseinkommen lediglich 34,0 Prozent. Bis März 2012 ist dieser Wert auf 149,7 Prozent gestiegen und hat sich damit mehr als vervierfacht. Ursache hierfür ist nahezu allein die Kreditaufnahme für Immobilienerwerb. Das Verhältnis von Immobilienkrediten zum verfügbaren Einkommen stieg von 24,4 Prozent (1977) auf 134,5 Prozent (März 2012).[46] Australier haben sich also massiv verschuldet, um die eigene Immobilie zu finanzieren.

Bei vielen Australiern hatten die steigenden Immobilienpreise den »gefühlten Wohlstand« erhöht. In den zehn Jahren bis 2007 wuchs das Vermögen australischer Haushalte im Schnitt um zehn Prozent pro Jahr, vor allem weil selbstgenutzte Immobilien an Wert gewannen. Parallel dazu stiegen die Aktien, was die meisten Australier über den Wertzuwachs ihrer persönlichen Pensionssparpläne beobachten konnten. Dies komplettierte das Bild und stärkte die Einschätzung von Prosperität und Sicherheit.[47] Allerdings haben sich viele Australier nicht klargemacht, dass sie von Wertzuwächsen selbstgenutzter Immobilien wenig haben. Angesichts der hohen Bewertung von Wohnimmobilien sind ein deutlicher Preisrückgang und damit eine Reduzierung des »gefühlten Wohlstands« auf mittlere Sicht recht wahrscheinlich.

Zudem stellt sich die Frage, welches Maß an Belastung Privathaushalte zur Finanzierung einer Immobilie schultern können. Wie in anderen Volkswirtschaften mit vergleichbaren Entwicklungen, etwa Spanien, wenden Bürger in Australien einen immer größeren Teil ihres Einkommens für die Kosten der selbstgenutzten Immobilie auf. Eine Schuldentilgungsquote von 50 Prozent des verfügbaren Bruttoeinkommens wird heute zumindest bei überdurchschnittlich verdienenden Haushalten als akzeptabel einschätzt. Schon im Jahr 2004 kritisierte Ian Macfarlane, damals Präsident der Notenbank, diese Entwicklung: Den (damals) neuen Kreditvergaberichtlinien sei zu entnehmen, dass die Banken das gesamte Einkommen oberhalb des zur Befriedigung von Grundbedürfnissen notwendigen Niveaus, des Subsistenzniveaus, als für den Schuldendienst nutzbar betrachteten.[48]

In der gesamten Dekade des ersten Jahrzehnts im 21. Jahrhundert hat Australien reichlich Kapital importiert. Im Jahr 2007, also vor Beginn der Finanzkrise, wiesen nur wenige Länder in der OECD ein höheres Leistungsbilanzdefizit im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung auf als Australien, dessen Defizit bei 6,2 Prozent des BIP lag. Noch schlechter da standen Estland (16,0%), Island (15,7%), Griechenland (14,6%), Portugal (10,1%), Spanien (10,0%) und das benachbarte Neuseeland (8,2%).[49] Wie diese Auflistung zeigt, können hohe Kreditaufnahmen im Ausland, die sich wiederum in großen Leistungsbilanzdefiziten niederschlagen, für Volkswirtschaften sehr gefährlich werden. Ausländische Kreditgeber können recht kurzfristig ihre Einschätzung darüber ändern, inwieweit eine Volkswirtschaft imstande ist, ihre Schulden zu bedienen. Bislang ist Australien von einem solchen Wandel der Wahrnehmungen verschont geblieben; eine Garantie für die nächsten Jahre ist dies nicht.

Wie anfällig die australische Verschuldungsposition ist, wird klar, wenn man die Struktur der Verschuldung unter die Lupe nimmt. Ende des ersten Quartals 2012 belief sich Australiens Nettoinvestitionsposition (die Summe aller Verpflichtungen abzüglich der Forderungen ans Ausland) auf 59,8 Prozent der Wirtschaftsleistung des Landes. Schon diese Zahl zeigt, wie tief der australische Privatsektor (Firmen und Haushalte) im Ausland in der Kreide steht. Noch schärfer wird das Bild, wenn man die Bruttoverschuldung Australiens betrachtet. Die Nettozahlen sind im Grunde irreführend, da Forderungen und Schulden selten in derselben Hand liegen und bei einer Finanzkrise die Forderungen ans Ausland nicht ohne Weiteres genutzt werden können, um Schulden zu bedienen.

Im ersten Quartal 2012 hat die Bruttoaußenverschuldung, also die Summe aller Schulden australischer Kreditnehmer im Ausland, 1300 Milliarden australische Dollar erreicht, was rund 93 Prozent der

2012 nie unter den Wert von 9,4 Prozent des verfügbaren Einkommens (im Jahr 2000) gefallen.

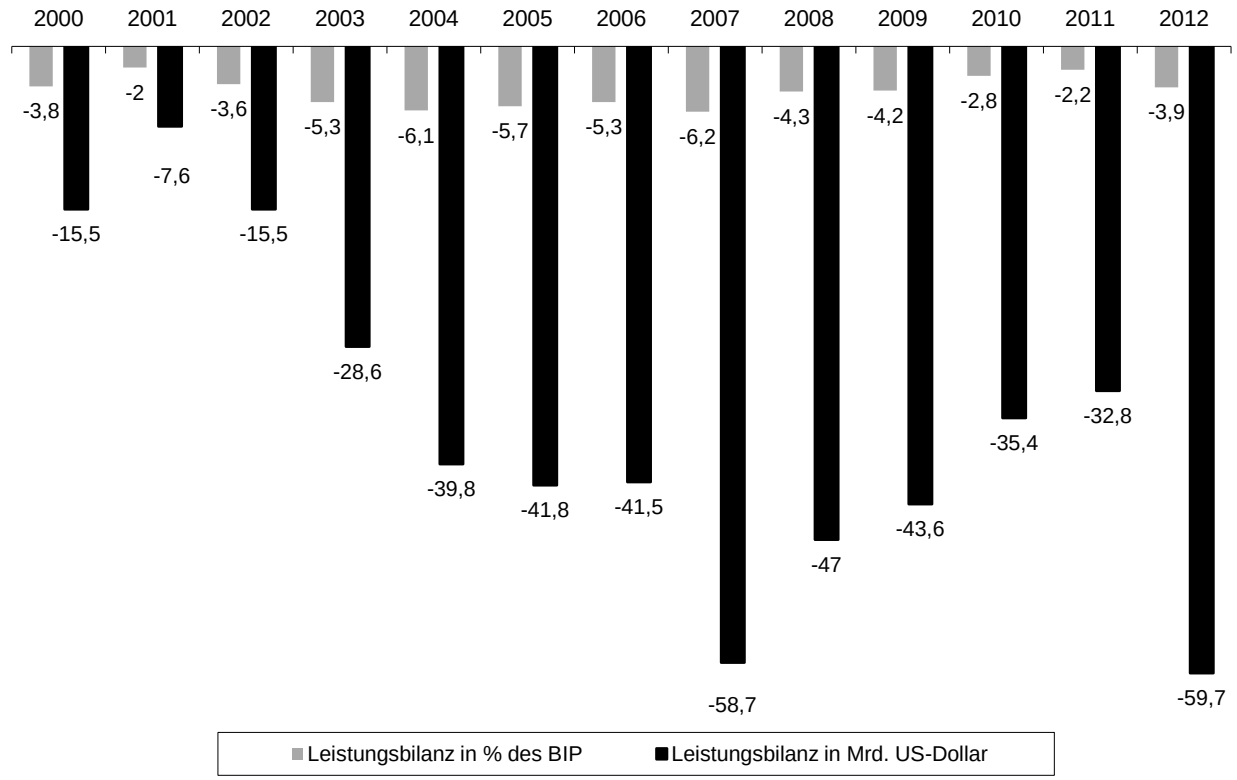
46 Reserve Bank of Australia, *Household Finances, Selected Ratios*, <www.rba.gov.au/statistics/tables/xls/b21hist.xls> (eingesehen am 5.8.2012).

47 Vgl. Annette Sampson, »Don't Rely on Your Home to Keep You Rich«, in: *The Sydney Morning Herald*, 15./16.11.2008, S. 47.

48 Wörtlich sagte er: »The new lending models used by the banks ... seem to regard the bulk of income above subsistence as being available for debt-servicing«, vgl. Ian Macfarlane, *Monetary Policy and Financial Stability*, Melbourne, 16.11.2004 (Bank for International Settlements, Central Bankers Speeches), <www.bis.org/review/r041117c.pdf> (eingesehen am 6.8.2012).

49 OECD, *Economic Outlook 91 Database*, Tabelle 51, <www.oecd.org/eco/economicoutlookanalysisandforecasts/economicoutlookannextables.htm> (eingesehen am 6.8.2012).

Grafik
Entwicklung der australischen Leistungsbilanz 2000–2012



Quelle: OECD, *Economic Outlook 91 Database*, Tabellen 50 und 51, <www.oecd.org/eco/economicoutlookanalysisandforecasts/economicoutlookannextables.htm> (eingesehen am 6.8.2012).

Wirtschaftsleistung im Haushaltsjahr 2010/2011 (1400 Milliarden australische Dollar) entspricht. Nach dem Wechselkurs im August 2012 belaufen sich diese Verbindlichkeiten auf beachtliche 1111 Milliarden Euro. Der Staat trägt hierzu nicht sehr viel bei, denn seine Bruttoaußenverschuldung liegt bei »lediglich« 148,7 Milliarden australischen Dollar. Im Ausland hoch verschuldet ist der gesamte private Sektor, nämlich mit brutto 1066 Milliarden australischen Dollar Ende des ersten Quartals 2012. Hiervon entfallen 805 Milliarden auf Banken und andere Finanzinstitute und 260 Milliarden auf weitere Unternehmen.[50]

Häufig wird behauptet, private Außenverschuldung sei weniger riskant als staatliche. Diese Einschätzung basiert auf der Annahme, dass die private Kreditaufnahme im Ausland Investitionen, nicht Konsum finanziere. Gerade in Australien müssen daran aber erhebliche Zweifel bestehen. Dort wurde in der Tat oftmals Konsum durch Kredite ermöglicht, vor allem im Bereich Wohnimmobilien. Mit anderen Worten: Ähnlich wie in den USA, Spanien oder Großbritannien erzeugten Kapitalimporte einen Boom im Immobiliensektor. Anders als in den genannten drei Ländern ist diese Vermögenspreisblase in Australien allerdings noch nicht geplatzt, wenngleich die Zeiten hoher Wertzuwächse auch dort zu Ende gehen. Im zweiten Quartal 2012 haben die Immobilienpreise gegenüber dem zweiten Quartal 2011 in allen größeren Städten mit Ausnahme von Perth und Darwin um 0,9 Prozent (Sydney) bis 4,8 Prozent (Melbourne) nachgegeben.[51]

50 Australian Bureau of Statistics, *Balance of Payments and International Investment Position*, 1. Quartal 2012, Sydney 2012, S. 64f, 70.

51 Australian Bureau of Statistics, *House Price Indexes: Eight Capital Cities*, 2. Quartal 2012, Sydney 2012, 1.8.2012 (ABS Catalogue Nr. 6416.0), <www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/

Immobilienpreisblase, hohe private Verschuldung und immense Außenschulden bilden einen gefährlichen Cocktail. Besonders problematisch ist, dass es keine verlässlichen Grenzwerte dafür gibt, wie lange Verschuldungspositionen noch als risikoarm gelten dürfen und ab wann Verschuldung in ein Missverhältnis zur Wirtschaftsleistung gerät. Die jüngsten Finanzkrisen haben bestätigt, dass Finanzmärkte die hohen Verbindlichkeiten eines Landes ziemlich lange tolerieren können, um dann überraschend ihre Haltung zu ändern – siehe Irland und Spanien.

Auch in Australien, vor allem aber bei dessen Kreditgebern wird die Furcht vor einer Schuldenkrise zurückkehren. Das Land ist darauf angewiesen, dass die ausländischen Geldgeber anhaltende Bereitschaft zeigen, immer neuen Kredit zu geben. Einzelne Kommentatoren haben dies in den vergangenen Jahren kritisch beleuchtet und von Australiens Ponzi-Finanzierung gesprochen.[52]

Noch ist die Reduzierung des Leistungsbilanzdefizits kein Thema für die australische Politik. Die beiden großen politischen Lager scheuen sich, die Ersparnis privater Akteure anzukurbeln, etwa durch eine merkliche Erhöhung der verpflichtenden Altersvorsorge. Zwar hat die Einführung privater Altersvorsorge, die sogenannte Superannuation, für eine leichte Zunahme der australischen Ersparnis gesorgt. Allerdings wird diese Altersvorsorge nahezu ausschließlich von den Arbeitgebern und nicht von den Beschäftigten gezahlt. Der Versuch, Arbeitnehmer stärker daran zu beteiligen, wurde in den 1990er Jahren aufgegeben.[53]

Die OECD hat im Jahr 2010 darauf hingewiesen, dass die Kapitalimporte in den nächsten Jahren zunächst sogar noch steigen dürften. Begründet wird dies mit dem hohen Investitionsbedarf für den Ausbau der Infrastruktur und den Bergbau. Dies könnte dann bedrohlich werden, wenn die Rohstoffpreise nachgeben und zugleich die Immobilienpreise ins Rutschen geraten sollten. Wie die jüngsten Finanzkrisen, vor allem die in den USA und Europa, lehren, ist die Stabilisierung einmal sinkender Immobilienpreise schwer zu prognostizieren und eine Immobilienkrise kann eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale verursachen. Je höher die (Außen-)Verschuldung, desto größer ist das Risiko, dass sich die Stimmung an den internationalen Finanzmärkten dreht und die weitere Finanzierung des bestehenden Schuldenstocks nur noch mit empfindlichen Risikoaufschlägen möglich ist.[54] Allerdings ist nicht mit einer zugespitzten Verschuldungssituation zu rechnen, solange Rohstoff- und Immobilienpreise stabil bleiben.

Australien und die globale Wirtschaftskrise

Australien hat die globale Wirtschafts- und Finanzkrise besser überstanden als die meisten Industrieländer. Die Arbeitslosigkeit blieb niedrig, die Wirtschaftsleistung schrumpfte nicht und schon seit Mitte 2009 ist Australien wieder auf einen Wachstumspfad eingeschwenkt. Verantwortlich für diese positive Entwicklung sind vor allem drei Faktoren. Erstens hat die australische Regierung ein Programm zur massiven Stärkung der Nachfrage aufgelegt. Zweitens hat die australische Notenbank eine nachhaltige Geldpolitik betrieben und den zeitweiligen Absturz des australischen Dollar in Kauf genommen. Drittens schließlich hat die anhaltend hohe Nachfrage nach australischen Primärgüterexporten, vor allem aus China, zur Stabilisierung beigetragen.

Zu Beginn der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise hatten viele Beobachter erwartet, dass diese den Fünften Kontinent hart treffen würde. Die beschriebenen strukturellen Schwächen deuteten auf eine solche Entwicklung hin. Doch trotz der schwierigen Ausgangslage ging die Wirtschaftsleistung lediglich im vierten Quartal 2008 zurück. Was sind die Ursachen für diesen Erfolg?

Die australische Politik hat schon in einer frühen Phase der Krise verstanden, dass der Schlüssel für erfolgreiches Krisenmanagement darin liegt, das Vertrauen der privaten Haushalte zu stabilisieren. Ken Henry, Staatssekretär im australischen Finanzministerium, prägte die Formel »Go early, go hard, go households«. Die Maßnahmen der Regierung sollten schnell ergriffen werden, ein ansehnliches Volumen haben und sich vor allem an private Haushalte richten. Ausgesprochen effektiv war etwa eine Barzuwendung von 900 australischen Dollar an jeden einzelnen Bürger mit Ausnahme der wohlhabendsten. Die Australier

meisubs.nsf/0/EEFC24A5E0F51DE9CA257A4C001268CA/$File/64160_jun %202012.pdf> (eingesehen am 6.8.2012).

52 Eine Ponzi-Finanzierung ist ein Schneeballsystem, das auf die beständige Zufuhr frischen Kapitals angewiesen ist, um zu funktionieren. Vgl. Michael West, »Don't Mention the Debt«, in: *The Sydney Morning Herald*, 19.2.2009, <www.smh.com.au/business/dont-mention-the-debt-20090219-8c6e.html> (eingesehen am 19.7.2012).

53 Vgl. The Economist Intelligence Unit, *Country Profile Australia 2008* [wie Fn. 4], S. 24.

54 Vgl. OECD, *Economic Survey Australia 2010* [wie Fn. 1], S. 46.

ließen sich nicht zweimal bitten und gaben die Hälfte des staatlichen Geschenks binnen zwei Monaten aus.[55] Geschwindigkeit und Entschlossenheit prägten die Arbeit der Regierung in den Krisenjahren 2008 und 2009. Der damalige Premierminister Kevin Rudd, der erst im Jahr zuvor den langjährigen Regierungschef John Howard abgelöst hatte, bezeichnete in seiner ersten Rede zu Wirtschaftsfragen die globale Wirtschafts- und Finanzkrise als Herausforderung für die australische Wirtschaft. Rudd hielt die Rede am 21. Januar 2008, also knapp acht Monate vor dem Zusammenbruch der US-Investmentbank Lehman Brothers.

Fortan bestimmte die Krise, in Australien als GFC (global financial crisis) bezeichnet, die wirtschaftspolitische Diskussion. Die Regierung scheute sich nicht, den Finanzmärkten Fesseln anzulegen, indem sie bestimmte Transaktionen verbot. Schon am 21. September 2008, also wenige Tage nach der Pleite von Lehman Brothers, untersagte die Regierung Leerverkäufe, das heißt Marktteilnehmer durften keine Aktien mehr verkaufen, die sie noch gar nicht besaßen. Dies sollte die Spekulation auf fallende Börsennotierungen, insbesondere der Banken, unterbinden.[56] Anschließend wurden in kurzer Folge mehrere Maßnahmenpakete zur Ankurbelung der Wirtschaft beschlossen.

Die australische Regierung schnürte in weniger als neun Monaten, von Oktober 2008 bis Mai 2009, fünf Konjunkturpakete mit einem Volumen von 88 Milliarden australischen Dollar. Dies entspricht etwa sieben Prozent der Wirtschaftsleistung des Landes. Damit hat Australiens Regierung weit energischer auf die Krise reagiert als die meisten anderen OECD-Länder.

Die Regierung hat in drei sehr unterschiedlichen Phasen Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaft umgesetzt. Die größten Wirkungen hatten die Programme im ersten Halbjahr des Jahres 2009. Die erste Stabilisierungsphase von Ende 2008 bis Anfang 2009 war geprägt von direkten Transferzahlungen an Haushalte mit moderatem Einkommen und der Schaffung von Anreizen für Erstkäufer von Immobilien. Allein die Transferzahlungen an Haushalte machten 2,3 Prozent der Wirtschaftsleistung aus. In der zweiten Phase, von Frühjahr 2009 bis Anfang 2011, verschob sich der Schwerpunkt zu rasch realisierbaren Infrastrukturprojekten, vor allem den Ausbau von Schulen und Maßnahmen zur Energieeinsparung. Die dritte Phase ab Anfang 2011 war durch längerfristige Infrastrukturprojekte gekennzeichnet, etwa Straßenbau und Erweiterung des Schienennetzes.[57]

Ein wesentlicher Faktor für die Stabilität der australischen Wirtschaft war und ist die Geldpolitik. Die australische Notenbank konnte sich auf die Erfahrungen der letzten Krisen in den 1990er Jahren stützen und ließ sich in ihrer Geldpolitik nicht beirren. Wie bei früheren Krisen schenkte die Notenbank dem Wechselkurs des australischen Dollar keine Beachtung und verzichtete darauf, die Zinspolitik zur Verteidigung des Wechselkurses einzusetzen. Dies führte, vergleichbar mit dem Einbruch des australischen Dollar in der Asienkrise 1997/98, zu einem fast schon dramatischen Verlust des Außenwertes der Währung. Vor der Krise hatte der australische gegenüber dem US-Dollar nahezu pari notiert (1,02 pro US-Dollar im Juli 2008), sackte dann aber ab und erreichte einen Tiefstand von 1,66 pro US-Dollar. Doch schon Ende 2010 hatte sich die australische Währung wieder auf Parität gegenüber dem amerikanischen Dollar erholt. Im Sommer 2012 notierte der australische Dollar gegenüber US-Dollar und Euro auf hohem Niveau. Die Notenbank hat die Schwäche der Landeswährung durchgehend ignoriert und keine Maßnahmen zu deren Stützung ergriffen. Sie hat – anders als dies gelegentlich in Europa diskutiert wird – in einem schwachen Außenwert der Währung kein Problem gesehen.

Ebenso wichtig war indes die Zinspolitik. Im Gegensatz zu fast allen anderen wichtigen Notenbanken hat die australische Zentralbank den Leitzins nicht auf Werte um oder knapp über null reduziert. Der Tiefstand von 3,0 Prozent wurde bereits im Oktober 2009 verlassen. Im November 2010 berechnete die Notenbank für risikoarme Geschäfte schon wieder 4,75 Prozent Zinsen – deutlich mehr, als in Europa, den USA und Japan verlangt wird. Seitdem ist der Leitzins (cash rate) wieder gesenkt worden, was vor allem auf das niedrige Zinsniveau in allen wichtigen Währungsräumen zurückzuführen ist. Seit dem 3. Oktober 2012 liegt er bei 3,25 Prozent.

Die australische Notenbank unter der Leitung von Glenn Stevens hat die Risiken einer zu reichlichen Versorgung mit billigen Krediten im Blick. Stevens hat ein fast schon der alten Philosophie der deutschen

55 *The Economist*, Special Report Australia, 28.5.2011, S. 3.

56 Australian Securities and Investment Commission, *Covered Short-selling Not Permitted*, 21.9.2008, <www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/08-205+Covered+short+selling+not+permitted?openDocument> (eingesehen am 20.11.2012). Vgl. *The Australian*, 23./24.1.2010, S. 4.

57 Vgl. OECD, *Economic Survey Australia 2010* [wie Fn. 1], S. 31.

Bundesbank gleichendes Verständnis von Geldpolitik und sucht Übertreibungen zu verhindern. Ende des Jahres 2009 bemerkte er, das abgelaufene Jahr sei weniger interessant als das Jahr 2008 gewesen, aber aus seiner Sicht noch nicht langweilig genug.[58]

Die Notenbank hat die unerwünschten Nebeneffekte einer Nullzinspolitik erfolgreich vermieden und neuen Risiken einen Riegel vorgeschoben, wie sie beispielsweise Wertpapierpensionsgeschäften der amerikanischen Federal Reserve Bank und der Europäischen Zentralbank innewohnen. Auch dies macht die australische Geld- und Fiskalpolitik zum Vorbild für andere Länder. Aus den Erfahrungen der Finanzkrise Anfang der 1990er Jahre haben Australiens Geld- und Finanzpolitiker gelernt, dass nachhaltiges Wirtschaften mehr ist als die Reduzierung von Zinssätzen in Krisenzeiten.

58 »2009 was less interesting than 2008, though still not quite boring enough in my view.« Glenn Stevens, *Developments in Financial Regulation*, Rede, Sydney, 8.12.2009, S. 7, <www.rba.gov.au/speeches/2009/pdf/sp-gov-081209.pdf>, (eingesehen am 20.11.2012).

Australiens außenwirtschaftliche Verflechtungen

Seit Großbritannien 1973 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beigetreten ist, hat die ehemalige britische Kolonie Australien den wirtschaftlichen Austausch mit den asiatischen Nachbarstaaten deutlich intensiviert. Die dynamische Entwicklung zahlreicher asiatischer Volkswirtschaften hat sich als Segen für die australische Wirtschaft erwiesen. Allerdings birgt die enge Verflechtung des Landes mit asiatischen Staaten auch Gefahren: In der Asienkrise 1997/98 litt Australien schwer an den Folgen des Nachfrageeinbruchs. Heute führt schon eine leichte Wachstumsschwäche in China zu deutlichen Bremsspuren in Australien (vgl. hierzu das Kapitel »Nach dem Höhenflug«).

Die wachsende Bedeutung des asiatisch-pazifischen Raums

In den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg veränderte vor allem der wirtschaftliche Aufstieg Japans die Außenhandelsbeziehungen Australiens. Die Nachfrage nach Bergbauprodukten, allen voran Eisenerz und Kohle, stieg rasch an. Bis zur Ölkrise der Jahre 1973/74 erlebte Australien eine lange Boomphase, die auch vom damaligen Bedarf an Rohstoffen getragen war.

In der ersten Dekade des 21. Jahrhundert haben sich die wirtschaftlichen Verflechtungen Australiens mit den Volkswirtschaften des asiatisch-pazifischen Wirtschaftsraums erheblich verdichtet. Dies liegt vor allem an der wachsenden Bedeutung Chinas, aber auch anderer aufstrebender Ökonomien wie Thailand. Zugleich schwindet die Relevanz des Handels mit anderen OECD-Ländern, einschließlich Japans. Augenfällig werden diese Trends besonders im längerfristigen Vergleich. 1990 machte der australische Waren- und Dienstleistungshandel mit China nur 2,6 Prozent des gesamten Handels aus. Bis 2007 war Chinas Anteil auf 14,6 Prozent gestiegen und wuchs 2011 auf 19,9 Prozent. Auch der Handel mit Thailand (1,1 Prozent 1990, 3,0 Prozent 2011) und Indien (0,9 Prozent 1990, 3,3 Prozent 2011) weitete sich spürbar aus. Dagegen schrumpfte Japans Gewicht als Handelspartner im gleichen Zeitraum merklich. Sein Anteil am australischen Handel ging von 22,6 Prozent im Jahr 1990 auf 11,9 Prozent im Jahr 2011 zurück (siehe Tabelle 3).

Für Australien sind die Handelsbeziehungen zu asiatischen Ländern heute von überragender Bedeutung. 2011 wurden mehr als 60 Prozent des Waren- und Dienstleistungshandels mit Ländern Asiens abgewickelt. Vermutlich wird dieser Trend anhalten: In den Jahren 2006 bis 2011 wuchs der Handel mit Ländern Asiens um durchschnittlich 9,2 Prozent, während der Handel mit Amerika und Europa um einiges langsamer zunahm. Bemerkenswert ist die schwache Entwicklung des Handels mit den USA, obwohl die beiden Länder 2004 ein Freihandelsabkommen geschlossen haben. Der Handel mit anderen Volkswirtschaften des amerikanischen Kontinents wuchs schneller als derjenige mit den USA, obgleich nur mit diesen ein Freihandelsabkommen existiert.

Noch wichtiger ist Asien für Australiens Exporte. Im Jahr 2011 gingen fast drei Viertel (74,4 Prozent) der australischen Ausfuhren in asiatische Länder, nach Nord- und Südamerika dagegen lediglich 7,1 Prozent und nach Europa nur 10,2 Prozent. Australien bezieht also relativ viel Waren und Dienstleistungen aus anderen OECD-Ländern, kann dorthin aber nur sehr wenig verkaufen. Galt Australien früher als abgelegener Kontinent, der unter der »Tyrannei der Distanz« litt, profitiert es heute von der Nähe zu Asiens aufstrebenden Märkten.

Von Belang ist diese Entwicklung gerade für die immer wieder diskutierte Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu den Ländern der Europäischen Union. Nach Großbritanniens Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1973 verlor Australien einen bis dahin wichtigen Markt für seine Agrarprodukte. Seitdem wird Europa für die australische Wirtschaft immer unbedeutender, der asiatische Raum dagegen immer maßgeblicher.

Handelsbündnisse im asiatisch-pazifischen Raum

Seit der asiatischen Finanzkrise 1997/98, die im Juli 1997 mit der Abwertung des thailändischen Baht begann und rasch zahlreiche Staaten in Südost- und

Tabelle 3
Australiens Waren- und Dienstleistungshandel nach Ländern und Regionen (in Mrd. australischen Dollar)

Land	*2009*	*2010*	*2011*	*In % des Gesamthandels 2011*	*Durchschnittliche jährliche Veränderung 2006 bis 2011 (in %)*
China	85,2	105,2	121,0	19,9	19,8
Deutschland	14,4	14,8	15,3	2,5	3,4
Großbritannien	24,3	23,0	23,0	3,8	−1,3
Indien	20,8	22,1	20,3	3,3	12,9
Indonesien	11,3	12,9	14,8	2,4	7,1
Japan	59,1	66,1	72,5	11,9	5,1
Neuseeland	20,6	21,2	21,6	3,5	0,6
Singapur	22,9	21,6	27,6	4,6	2,4
Südkorea	24,4	30,1	32,7	5,4	8,9
USA	49,8	49,5	54,2	8,9	1,9
Region					
Asien	303,4	344,1	378,1	62,2	9,2
Nord- und Südamerika	63,4	64,0	70,0	11,5	2,5
Europa	87,0	88,1	93,1	15,3	0,9

Quelle: Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Composition of Trade 2011*, Canberra, Juli 2012, S. 32, <www.dfat.gov.au/publications/stats-pubs/cot-cy-2011.pdf> (eingesehen am 2.7.2012).

Ostasien erfasste, haben sich die internationalen Beziehungen im asiatisch-pazifischen Raum gewandelt. Die Asienkrise erschütterte die von ihr in Mitleidenschaft gezogenen Volkswirtschaften sowohl politisch als auch ökonomisch. Zudem veränderte sie das Verhältnis der betroffenen Staaten, vor allem Thailands, Indonesiens und Südkoreas, zu den alten Industrieländern, die den von der Krise gebeutelten Ländern nur wenig Unterstützung boten. Waren internationale Beziehungen in der Region in den Jahrzehnten vor der Asienkrise noch sehr stark von sicherheitspolitischen Fragen geprägt, hat sich in den letzten Jahren ein neuer, um wirtschaftliche Stabilität ergänzter Sicherheitsbegriff durchgesetzt.[59] Handelspolitik und Handelsabkommen spielen hierbei eine zentrale Rolle.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird zwischen zwei Formen der Handelsintegration unterschieden: durch den Markt und durch Maßnahmen der Politik. Private Akteure haben in den letzten Jahren dafür gesorgt, dass sich die wirtschaftlichen Verflechtungen intensivierten, während die Politik bisher kaum handelspolitische Impulse setzen konnte. Für die Zunahme der marktgetriebenen Handelsintegration ist vor allem der wirtschaftliche Aufstieg Chinas verantwortlich. Australien und andere Handelspartner haben von diesem Aufstieg und dem Zuwachs des Handels enorm profitiert. Allerdings ist Chinas Rolle mit Vorsicht zu genießen, stellt sich doch immer drängender die Frage, welche langfristigen politischen und ökonomischen Ziele das Land verfolgt.

Die Welle bilateraler und regionaler Wirtschaftsbündnisse, die in allen Teilen der Welt seit Mitte der 1980er Jahre entstanden sind, bildet eine Herausforderung für Australien. Canberra hat darauf mit einer Reihe von Initiativen reagiert und versucht, mit Freihandelsabkommen und anderen Wirtschaftsbündnissen seine Außenwirtschaftsbeziehungen dauerhaft zu stabilisieren. Dabei befindet sich das Land allerdings in einem Dilemma: Australiens wichtigste Exportgüter, agrarische und mineralische Rohstoffe, werden ohnehin selten mit Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen belegt, und die

59 Vgl. T. J. Pempel, »Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism«, in: *Journal of East Asian Studies*, 10 (2010) 2, S. 209–238 (213).

geringen verbleibenden Schutzzölle für Industriegüter werden durch immer mehr Freihandelsabkommen ausgehebelt. Mit anderen Worten: Da für australische Exporte kaum Handelsbeschränkungen gelten, können australische Unternehmen nur mittelbar von ökonomischen Arrangements profitieren.

Australien und das kleine Nachbarland Neuseeland haben seit Jahrzehnten ihre Volkswirtschaften eng verzahnt. Schon 1966 trat das New Zealand-Australia Free Trade Agreement in Kraft. Im Jahr 1983 folgte das Abkommen Closer Economic Relations (CER), das bereits weit über die Liberalisierung des Handels hinausreichende Harmonisierungsmaßnahmen vorsah. Seit Jahren ist im Gespräch, das CER zu einer Zollunion weiterzuentwickeln, also einen einheitlichen Außenzoll für beide Volkswirtschaften festzulegen. Ungewiss ist nach wie vor, wann dies umgesetzt werden wird.[60]

Die australische Regierung hat zudem schon in den 1980er Jahren versucht, eine asiatisch-pazifische Wirtschaftsgemeinschaft ins Leben zu rufen. Die Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) wurde am 9. November 1989 in Canberra gegründet. Neben den sechs ASEAN-Staaten Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand nahmen die Pazifik-Anrainer Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA teil. 1991 folgte die Erweiterung um China, Hongkong und Taiwan. Da man die geographische Reichweite des Wirtschaftsraums sehr großzügig auslegte, wurden nicht nur Papua-Neuguinea, Mexiko und Chile aufgenommen, sondern schließlich auch Peru, Vietnam und Russland.

Allerdings hat die APEC schon früh ihren Zenit erreicht und sich seitdem nicht weiterentwickelt. Ihre Blütezeit liegt um das Jahr 1994, als die Liberalisierung des Handels in der Region bis zum Jahr 2020 vereinbart wurde. Stets unklar blieb jedoch, welche Form die Kooperation letztlich annehmen sollte. Die Unterstützer von APEC betonten, die Gruppe sei kein geschlossener Handelsblock, sondern dem Konzept des »offenen Regionalismus« verpflichtet. Dieses wurde aber nie präziser definiert, so dass bis heute niemand weiß, ob die APEC die Schaffung einer Freihandelszone oder einer Zollunion anstrebt.[61]

In den letzten Jahren lag die Dynamik aber nicht mehr bei der vermutlich zu groß und zu konturlos gewordenen APEC, sondern bei der Ostasiatischen Gemeinschaft (East Asian Community, EAC). Diese kleinere Gruppe, zu der neben den zehn Mitgliedsländern der ASEAN weitere sechs Staaten (Australien, China, Indien, Neuseeland, Japan und Südkorea) gehören, pflegt heute einen intensiven Dialog- und Konsultationsprozess. Doch auch die EAC ist noch weit von konkreten Integrationsschritten entfernt. Eine Integration nach dem Vorbild der Europäischen Union erscheint nach wie vor sehr unwahrscheinlich.[62]

Der Stillstand bei großen regionalen Projekten bedeutet indessen nicht, dass sich die wirtschaftlichen Beziehungen im asiatisch-pazifischen Raum nicht wandeln. Dies geschieht bislang vor allem in Form bilateraler Freihandelsabkommen, zum Beispiel zwischen Australien und den USA, und nicht durch die Schaffung eines großen gemeinsamen Marktes. Solche Präferenzabkommen schwächen jedoch die internationale Handelsordnung und sind gerade für ein dem liberalen Freihandel verpflichtetes Land wie Australien ausgesprochen problematisch.[63]

Australien hatte sich lange zu einer multilateralen Handelsordnung bekannt. In ihrem 1997 erschienenen Weißbuch zur Außen- und Handelspolitik hatte die Regierung Howard noch nachdrücklich vor den Risiken einer Politik gewarnt, die diskriminierende Handelsabkommen fördert, und hatte verlangt, die multilaterale Ordnung zu stärken.[64] Nur wenige Jahre später, bei der Vorstellung ihres zweiten außenpolitischen Weißbuchs 2003, revidierte die Regierung Howard jedoch ihre Position und setzte fortan ebenfalls auf Präferenzabkommen, auch weil dies Staaten

60 Damit würden Australien und Neuseeland einen Schritt tun, den die Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereits 1968 vollzogen.

61 Vgl. dazu ausführlicher Heribert Dieter, *Australien und die APEC. Die Integration des fünften Kontinents in den asiatisch-pazifischen Wirtschaftsraum*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 1994, S. 221–241.

62 Vgl. Douglas Webber, »The Regional Integration that Didn't Happen: Cooperation without Integration in Early Twenty-first Century East Asia«, in: *The Pacific Review*, 23 (Juli 2010) 3, S. 313–333.

63 Freihandelsabkommen zwischen zwei oder mehr Staaten sind handelspolitische Verträge, in denen sich die teilnehmenden Staaten Vergünstigungen unter Ausschluss von Drittstaaten gewähren. Diese Präferenzabkommen sind gemäß den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) unter bestimmten Bedingungen möglich, verstoßen aber dennoch gegen den Geist der Nachkriegshandelsordnung. Deren zentrales Prinzip war die sogenannte Meistbegünstigung, die ein Verbot jedweder diskriminierender Präferenzgewährung vorsah.

64 Vgl. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest. Australia's Foreign and Trade Policy*, White Paper, Canberra 1997, S. 42f.

Tabelle 4
Präferenzhandelsabkommen Australiens

Abkommen	*Status*	*Datum des Inkrafttretens/ Beginn der Verhandlungen*
ASEAN-Australien-Neuseeland	in Kraft	1. Januar 2010
Australien-Singapur	in Kraft	28. Juli 2003
Australien-Thailand	in Kraft	1. Januar 2005
Australien-USA	in Kraft	1. Januar 2005
Australien-Neuseeland (CER)	in Kraft	1. Januar 1983
Australien-Chile	in Kraft	6. März 2009
Australien-Malaysia	Verhandlungen abgeschlossen	22. Mai 2012
Australien-China	Verhandlungen	26. Mai 2005
Australien-Golfstaaten (GCC)	Verhandlungen	30. Juli 2007
Australien-Japan	Verhandlungen	23. April 2007
Australien-Südkorea	Verhandlungen	1. Oktober 2008
Australien-Indonesien	Verhandlungen	20. November 2011
Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER)*	Verhandlungen	17. Juni 2009
Trans-Pacific Partnership Agreement**	Verhandlungen	15. März 2010

* Australien, Neuseeland sowie die Inselstaaten des South Pacific Forum.

** Australien, Brunei, Chile, Malaysia, Neuseeland, Peru, Singapur, USA, Vietnam.

Quelle: Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia's Trade Agreements*, <www.dfat.gov.au/fta/index.html> (eingesehen am 6.8.2012).

in Asien und anderen Teilen der Welt ähnlich handhaben würden.[65]

Die neue Politik schlug sich schon bald in mehreren Präferenzabkommen nieder (siehe Tabelle 4), von denen das Abkommen mit den USA fraglos das politisch wichtigste ist. Allerdings ziehen sich ausgerechnet die Verhandlungen in die Länge, die Australien mit ökonomisch bedeutenden Staaten wie China und Japan führt. Seit mehr als sieben Jahren versucht Canberra erfolglos, ein Freihandelsabkommen mit Peking zu erzielen, und auch die Unterredungen mit Japan und Südkorea kommen nicht recht voran. Ein vermeintlicher Vorteil von Präferenzabkommen, nämlich die Möglichkeit, rasch zu Abschlüssen zu gelangen, hat sich in diesen Fällen nicht bestätigt.

Australien hat sich seit der Jahrtausendwende einem Trend angeschlossen, der im gesamten asiatisch-pazifischen Wirtschaftsraum zu beobachten ist. Regionale Abkommen, an denen eine große Zahl von Ländern teilnehmen, werden zwar diskutiert, aber nicht umgesetzt. Dynamisch entwickeln sich lediglich bilaterale Abkommen. Ein wesentlicher Faktor dafür ist die anhaltende Konkurrenz zwischen China und Japan. Anders als in der Frühphase der europäischen Integration, als Deutschland und Frankreich in der Regel an einem Strang zogen, gibt es im asiatisch-pazifischen Raum nur wenig gemeinsame Initiativen der beiden größten Mächte. Vielmehr wetteifern China und Japan um Macht und Einfluss und tragen diese Rivalität auf der Bühne der Handelspolitik aus. China etwa nimmt an 25 Präferenzabkommen teil, 15 davon im asiatisch-pazifischen Raum.[66] Für eine pazifische Mittelmacht wie Australien ist diese Konstellation politisch problematisch. Seit den 1960er Jahren ist Australien vergleichsweise eng mit Japan verbunden, aber aktuelle wirtschaftliche Interessen sprechen dafür, die Zusammenarbeit mit China zu vertiefen. Bislang hat Canberra eine pragmatische Lösung gefunden: Verhandelt wird sowohl mit Tokio als auch mit Peking, aber ohne mit einem der beiden Länder ein Abkommen zu schließen.

65 Vgl. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Advancing the National Interest. Australia's Foreign and Trade Policy*, White Paper, Canberra 2003, S. 58.

66 Vgl. Asian Development Bank, *Free Trade Agreements*, <http://aric.adb.org/FTAbyCountryAll.php> (eingesehen am 1.8.2012).

Australien und aufstrebende Mächte: Konflikt oder Kooperation mit asiatischen Schwellenländern?

Für Australien ist der Aufstieg asiatischer Schwellenländer, allen voran China, in erster Linie eine Chance, weniger eine Bedrohung. Australien hatte nie eine hochentwickelte verarbeitende Industrie, sondern war stets vom Rohstoffexport geprägt. Auch im 21. Jahrhundert hat sich dieses Bild nicht nennenswert geändert, und daher profitiert die Wirtschaft des Landes zumindest zeitweise vom anhaltenden Boom in Asien.

Allerdings heißt dies nicht, dass die wirtschaftlichen Beziehungen konfliktfrei verlaufen, auch nicht mit China. Das Land ist für Australien ökonomisch von überragender Bedeutung. Nicht nur ist China Australiens größter Handelspartner, auch die Direktinvestitionen haben ein hohes und weiter steigendes Niveau erreicht. In wirtschaftlicher Hinsicht ist China heute genauso wichtig für Australien wie die USA in der Sicherheitspolitik.[67]

Chinas Bedeutung für Australien ist rasant gewachsen. Innerhalb einer Dekade, von 1998 bis 2007, verdreifachte sich der bilaterale Handel. Seit dem Jahr 2000 wächst er mit Jahresraten von rund 20 Prozent. Chinas anhaltender Hunger nach australischen Rohstoffen – die Hälfte des weltweit verbrauchten Eisenerzes und 30 Prozent des Bauxits gehen nach China – ließ australische Rohstoffproduzenten prosperieren, etwa das weltgrößte Bergbauunternehmen BHP Billiton.

Eine Folge des chinesischen Aufstiegs ist, dass die Australier China heute anders wahrnehmen. Allerdings bleiben sie vorsichtig. Zwar führte 2008 den damaligen Premierminister Kevin Rudd seine erste Auslandsreise nach China, wo er vor Studierenden der Universität Peking eine Rede vollständig in Mandarin hielt und damit für erhebliches Aufsehen im Gastgeberland sorgte.[68] Doch was die Genehmigung ausländischer Direktinvestitionen anbelangt, hegt Canberra Vorbehalte gegenüber Peking. Der Erwerb rohstoffproduzierender Unternehmen durch China wird in Australien skeptisch gesehen. Die australische Politik weicht nicht grundsätzlich von der Orientierung an liberalen, marktwirtschaftlichen Prinzipien ab, unterstellt chinesischen Firmen aber nicht-ökonomische Motive. Nach einem im Februar 2008 in Kraft getretenen Gesetz kann es die australische Regierung auf der Basis nicht näher definierter »nationaler Interessen« untersagen, dass ein ausländischer Investor ein australisches Unternehmen übernimmt, der sich im Staatsbesitz befindet oder von einem Staat kontrolliert wird.[69]

Für Australiens Außen- und Außenwirtschaftspolitik brachte das Ende der US-amerikanischen Dominanz in der Welt eine neue Herausforderung. Von Beginn der 1990er Jahre bis zum Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2007 hatten die Vereinigten Staaten in der Welt eine uneingeschränkte Führungsrolle inne. Vor der in den USA ausgelösten Finanzkrise lebte Australien in einem Arrangement, das geprägt war von amerikanischen Sicherheitsgarantien auf der einen und wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit asiatischen Akteuren auf der anderen Seite. Der damalige australische Verteidigungsminister Joel Fitzgibbon bezeichnete im Mai 2009 sowohl den Aufstieg Chinas und Indiens als auch das Ende der unangefochtenen Position der USA als die größten Herausforderungen für Australien.[70] Die USA als Wirtschaftspartner werden zumindest kurz- und mittelfristig für Australien an Bedeutung verlieren. Dies liegt zum einen an der Schwäche der amerikanischen Wirtschaft, zum anderen daran, dass die USA keine stark wachsenden verarbeitenden Industrien haben – anders als die asiatischen Nachbarn.

Enttäuschte Erwartungen: Das australisch-amerikanische Handelsabkommen

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts waren die Perspektiven amerikanisch-australischer Kooperation noch wesentlich besser. Im Jahr 2003 hatte Australien die amerikanische Invasion im Irak befürwortet, und Premierminister John Howard wollte offenbar von

67 Vgl. James Manicom/Andrew O'Neil, »Accommodation, Realignment, or Business as Usual? Australia's Response to a Rising China«, in: *The Pacific Review*, 23 (März 2010) 1, S. 23–44 (29).

68 Dies war das erste Mal, dass der Regierungschef eines westlichen Landes eine komplette Rede in der offiziellen Sprache Chinas hielt. Vgl. Louise Yaxley, »Rudd's China Visit Attracting Local Attention«, *ABC News*, <www.abc.net.au/news/stories/2008/04/09/2211522.htm> (eingesehen am 2.8.2012).

69 Vgl. Peter Drysdale/Christopher Findlay, *Chinese Foreign Direct Investment in Australia: Policy Issues for the Resource Sector*, Paper Presented to the Crawford School Public Seminar, 4.9.2008, S. 4, <www.eastasiaforum.org/wp-content/uploads/2008/09/drysdale_and_findlay_chinese_fdi_300808.pdf> (eingesehen am 7.8.2012).

70 Vgl. »A Pacific Warning«, in: *The Wall Street Journal*, 8.5.2009, S. A12.

der Unterstützung profitieren, die er der Regierung George W. Bush hatte zuteil werden lassen. Australien und die USA unterzeichneten im Februar 2004 ein vielbeachtetes Freihandelsabkommen, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat. Überraschenderweise begünstigte die Vereinbarung eher die USA. Anstatt Kapital aus den guten politischen Beziehungen zwischen den beiden konservativen Regierungen zu schlagen, musste Canberra einige empfindliche Restriktionen akzeptieren, während die USA als das reichere Land einen besseren Zugang zum australischen Markt erhielten.

Die Ergebnisse des Verhandlungspokers waren aus australischer Sicht ernüchternd. Australiens Handelsdelegation scheiterte mit dem Versuch, eine Öffnung des amerikanischen Zuckermarkts zu erreichen. Stattdessen musste die australische Regierung den einheimischen Zuckerproduzenten anschließend Ausgleichszahlungen gewähren. Sie hatte nämlich für das Freihandelsabkommen geworben, indem sie dessen angebliche potentielle Vorteile für die australische Landwirtschaft gepriesen hatte.

Ähnlich ungünstig für Australien ist die Übereinkunft zum Handel mit Rindfleisch. Die USA können australische Importe stoppen, falls amerikanische Bauern durch diese Konkurrenz ökonomisch bedroht werden. Einen vergleichbaren Ansatz der Europäischen Union hat die australische Regierung 30 Jahre lang bekämpft, ihn im Falle der Vereinigten Staaten aber akzeptiert. Sowohl der Ausschluss von Zucker als auch die willkürliche Regulierung von Rindfleischimporten verletzen die Freihandelsprinzipien, die die australische Regierung seit Jahrzehnten öffentlich vertreten hatte. Entsprechend kritisch war die Reaktion australischer Beobachter auf den Abschluss des Freihandelsabkommens.[71]

Die Skeptiker sollten recht behalten. Den australisch-amerikanischen Handel konnte das Abkommen nicht ankurbeln. Von 2006 bis 2011 wuchs er nur um 1,9 Prozent pro Jahr. Dies ist der drittniedrigste Anstieg unter den zehn wichtigsten Handelspartnern Australiens. Selbst mit Deutschland und Japan hat sich der Handel weitaus dynamischer entwickelt, obwohl es mit diesen Ländern kein Freihandelsabkommen gibt (siehe Tabelle 3, S. 25).

Die australische Regierung hat zwischen 1997 und 2003 eine bemerkenswerte handelspolitische Kehrtwende vollzogen. Dennoch bleibt der alte Ansatz weiterhin überzeugender. Australien als Exporteur von Rohstoffen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen kann vom Freihandel bei Industriegütern kaum profitieren, es sei denn, dynamische Effekte würden australische Hersteller wettbewerbsfähiger machen. Aus dem Freihandel in der Landwirtschaft dagegen könnte das Land durchaus Nutzen ziehen, aber das Abkommen mit den USA hat einen misslichen Präzedenzfall geschaffen. Der heutige Handelsminister Craig Emerson hat die Nachteile der auf Präferenzhandel setzenden Strategie erkannt und gibt heute wieder der multilateralen Ordnung den Vorrang.[72] Australien hat aber keinen entscheidenden Einfluss auf die Verhandlungen der Doha-Runde und muss darauf warten, dass USA, Europa und China einen Durchbruch erzielen.

Australien und finanzpolitische Zusammenarbeit in Asien

Während es für Australien vermutlich wenig Erfolg verspricht, sich an handelspolitischen Projekten in Asien zu beteiligen, hat die finanzpolitische Zusammenarbeit in der Region eine aussichtsreichere Perspektive. Für die Länder Südost- und Ostasiens ist das Interesse an einer Neuordnung der regionalen Finanzbeziehungen auch eine Spätfolge der Asienkrise von 1997/98. Die vom Internationalen Währungsfonds mehr schlecht als recht gemanagte Krise hat in den direkt und indirekt betroffenen asiatischen Ländern tiefes Misstrauen gegenüber den westlichen Industrieländern erzeugt. Die bittere Erfahrung, in einer nur teilweise selbstverschuldeten Notlage keine wirksame Unterstützung bekommen zu haben, belastet die Beziehungen sowohl zu den USA als auch zu Europa und ist ein anhaltender Anreiz, in der Finanzpolitik neue, eigene Wege zu beschreiten.

Seit Anfang des Jahrhunderts haben die Länder Südost- und Ostasiens gigantische Währungsreserven angehäuft. Diese fungieren als Versicherung auch gegen sogenannte Ansteckungseffekte, bei denen sich eine Finanzkrise auf benachbarte Finanzmärkte überträgt, ohne dass dafür makro- oder mikroökonomische Gründe vorliegen.[73] Zudem wird ein Teil dieser Reserven für Investitionen im Ausland genutzt, häufig durch sogenannte Staatsfonds. Über diese unilateralen

71 Vgl. Ann Capling, *All the Way with the USA*, Sydney: University of New South Wales Press, 2005.

72 Persönliches Gespräch mit Minister Craig Emerson am 2. Juni 2012.

73 Vgl. Masahiro Kawai, »Dollar, Yen, or Renminbi Bloc«, in: Duck-Koo Chung/Barry Eichengreen (Hg.), *Toward an East Asian Exchange Rate Regime*, Washington, D.C., 2007, S. 90–120.

Maßnahmen hinaus arbeiten die Staaten der Region aber auch daran, die regionalen Finanzbeziehungen weiterzuentwickeln. So wurde ein regionaler Fonds aufgelegt, der einen kleinen Teil der Währungsreserven in der Region bündelt. Außerdem wurden Maßnahmen zur Vertiefung regionaler Finanzmärkte getroffen, vor allem von Anleihemärkten. Bei den Wechselkursregimen sind zwar noch keine handfesten Veränderungen zu beobachten. Gleichwohl diskutieren Regierungen und Notenbanken der Region über Optionen in diesem Bereich. Schon diese Diskussionen sind bemerkenswert, da es bis 1997 so gut wie keine Zusammenarbeit in der regionalen Finanzpolitik gegeben hat.

Mit Hilfe regionaler Währungs- und Finanzkooperation in Asien sollen vor allem vier Ziele erreicht werden: erstens die Erleichterung des Handels mit Waren und Dienstleistungen durch die Schaffung stabiler monetärer Bedingungen, zweitens der Aufbau effizienter, gut funktionierender Finanzmärkte, drittens die Vermeidung von Finanzkrisen und viertens das regionale Management bereits entstandener Kredit- und Währungskrisen. Obwohl diese vier Ziele in erster Linie wirtschaftlicher Natur sind, wird eine rein ökonomische Analyse der Dynamik eines regionalen monetären Integrationsprozesses nicht gerecht, denn dieser wird maßgeblich von politischen Motiven beeinflusst. Eindimensionale ökonomische Bewertungen greifen zu kurz. In der Debatte etwa, ob Asien die Kriterien für einen optimalen Währungsraum erfüllt, werden die Bedingungen, unter denen er sich entwickeln könnte, nicht vollständig erfasst. Wie in Europa kommt es auch in Asien darauf an, die Kombination politischer und wirtschaftlicher Motive zu untersuchen.

Die Vertiefung der währungs- und finanzpolitischen Kooperation steht seit der Asienkrise weit oben auf der wirtschaftspolitischen Agenda in Asien.[74] Australien spielt dabei eine auf den ersten Blick überraschend prominente Rolle. Vor allem bei der Schaffung regionaler Anleihemärkte, ein wichtiger Baustein finanzpolitischer Kooperation im asiatisch-pazifischen Raum, mischt Australien kräftig mit.

Das Forum, in dem die Notenbanken zusammenarbeiten, heißt Executives' Meeting of East Asia and Pacific Central Banks (EMEAP). Es ist eine der älteren Dialoginstitutionen in der Region und wurde 1991 auf Initiative der japanischen Zentralbank eingerichtet.[75] Während in den ersten Jahren seiner Existenz wenig konkrete Schritte unternommen wurden, ist es seit der Jahrhundertwende zu einem wichtigen, aber unterschätzten Forum für die Zusammenarbeit der Zentralbanken in der Region avanciert.

EMEAP ist kein rein asiatisches Kooperationsprojekt, denn auch Australien und Neuseeland nehmen als bedeutende Partner teil. Beide Volkswirtschaften verfügen über entwickelte Finanzmärkte; beide Zentralbanken besitzen profunden Sachverstand, der von den asiatischen Dialogpartnern geschätzt wird. Auch in Währungsfragen kann Australien ein gewichtiges Wort mitreden. Das Land wurde nicht nur wegen seiner Kompetenz bei Finanzmarktfragen, sondern auch wegen der Bedeutung des australischen Dollar in den Kooperationsverbund der Zentralbanken einbezogen. Australiens kluge Geld- und Fiskalpolitik in der globalen Krise 2008 und 2009 hat Ansehen und Stellenwert des Landes in den Dialogforen der Region weiter gesteigert.

Die Bedeutung der EMEAP-Initiative kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Zentralbanken der größeren Volkswirtschaften in der Region haben gemeinsam Schritte unternommen, um die Finanzmärkte dort zu vertiefen und zu stärken. Die Abhängigkeit von nicht-asiatischen Finanzmärkten wurde verringert und die Kreditaufnahme in heimischer Währung erleichtert. Die Bereitschaft, die amerikanische Notenbank auszuschließen, unterstreicht den Willen der Zentralbanken, sich vom Einfluss der USA zu emanzipieren.[76] Australien hat durch die Teilnahme an EMEAP deutlich gemacht, dass es intensiverer Zusammenarbeit mit asiatischen Volkswirtschaften hohen Wert beimisst und sich dabei nicht, anders als in der Sicherheitspolitik, als engen Verbündeten der Vereinigten Staaten versteht.

74 Vgl. Paul De Grauwe/Zhaoyong Zhang, »Monetary and Economic Integration in the East Asian Region«, in: *The World Economy*, 29 (Dezember 2006) 12, S. 1643–1647 (1644).

75 Vgl. Marc Castellano, *East Asian Monetary Union: More Than Just Talk?*, Washington, D.C., März 2000 (Japan Economic Institute Report 12A), S. 1f.

76 Seit der von den USA forcierten Erweiterung der APEC um Russland Mitte der 1990er Jahre vermeiden asiatische Staaten die Teilnahme der USA an wirtschaftlichen Kooperationsprojekten der Region. Auch vom ersten Ostasiatischen Gipfel in Kuala Lumpur im Dezember 2005 blieben die USA ausgeschlossen, ein bemerkenswerter und, berücksichtigt man den seit 1945 extrem großen Einfluss der USA in Asien, überraschender Vorgang. Vgl. T. J. Pempel, »The Race to Connect East Asia: an Unending Steeplechase«, in: *Asian Economic Policy Review*, 1 (2006) 2, S. 239–254.

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Australien und Europa

Bis 1945 dominierten die Wirtschaftsbeziehungen mit Europa die australische Außenwirtschaft. Australien exportierte Agrarprodukte, vor allem Wolle, nach Großbritannien und importierte von dort Industriegüter. Investitionen wurden häufig mit Kapital britischer Banken finanziert. Nach 1945 hielten die engen Wirtschaftsbeziehungen zunächst an. Im Jahr 1950 machten die Ausfuhren nach Großbritannien 33 Prozent der Gesamtexporte aus. Doch die wirtschaftliche Schwäche des Vereinigten Königreichs, vor allem aber sein erster, wenn auch 1963 gescheiterter Versuch, in die junge Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aufgenommen zu werden, führten den Australiern vor Augen, dass sie sich wirtschaftlich neu würden orientieren müssen. Der damalige australische Premierminister Harold Holt stellte Anfang des Jahres 1966 fest, die Politik des Mutterlandes habe Australien in das Erwachsenenalter katapultiert.[77]

Am 1. Januar 1973 trat Großbritannien der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bei, die seit 1968 eine Zollunion war. Eine solche Union ist gekennzeichnet durch einen gemeinsamen Zolltarif aller daran teilnehmenden Länder, was Sonderregelungen einzelner Länder mit Drittstaaten ausschließt. Die Präferenzen für Australien liefen im September 1972 aus, und am 1. Februar 1973 endete das Handelsabkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und Australien. 185 Jahre nach Beginn der weißen Besiedlung des Fünften Kontinents erklärte London die engen Handelsbeziehungen für beendet.[78] In kurzer Zeit sank das Volumen der Exporte nach Großbritannien drastisch und machte 1975 nur noch 4 Prozent der Gesamtexporte aus, während zugleich schon 33 Prozent der australischen Ausfuhren nach Japan gingen.

Nicht nur die Beendigung des Präferenzabkommens, sondern auch die gemeinsame europäische Agrarpolitik sorgten für anhaltenden Ärger in Canberra. Kaum eine andere Abkürzung rief in der australischen Hauptstadt so viel Zorn hervor wie CAP, die Common Agricultural Policy der Europäer. Seit den 1970er Jahren wurde Australien nicht müde, diese Politik an den Pranger zu stellen, vor allem die Subventionierung der Produktion, die Beschränkung des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt und den von den Europäern entfachten Verdrängungswettbewerb auf Drittmärkten. Besonders in den 1980er Jahren geißelte die in Australien gegründete Cairns Group, ein Zusammenschluss von Exporteuren landwirtschaftlicher Produkte, die CAP, doch Europa änderte kein Jota an seiner Subventions- und Exportpolitik. Der europäische Integrationsprozess brachte Australien also handfeste ökonomische Nachteile und bewirkte eine Entfremdung zwischen Europa und dem Fünften Kontinent. Die Europäische Gemeinschaft aber unternahm wenig, um die Beziehungen zu verbessern. Während Australien schon 1962 eine diplomatische Vertretung in Brüssel eröffnete, ließ sich Brüssel nahezu zwei Jahrzehnte Zeit, bevor eine Vertretung der Kommission in Canberra eingerichtet wurde.

Symptomatisch für den tiefen Groll über Europas Politik ist eine Bemerkung des einstigen Premierministers John Howard zu Beginn seiner Amtszeit. Bereits in der Regierung von Malcolm Fraser war Howard Wirtschaftsminister (1975–77) und musste sich schon in diesem Amt mit der europäischen Politik auseinandersetzen. Seine Aversion gegenüber Kontinentaleuropa erhielt in jener Zeit reichlich Nahrung. 1998 sagte er: »Ich habe einen wesentlichen Teil meines politischen Lebens, oft leidenschaftlich, damit verbracht, diese niederträchtige anti-australische Politik der EU zu kritisieren, die der australischen Landwirtschaft solch immensen Schaden zugefügt hat und die ein schlimmes Beispiel für Heuchelei in den Welthandelsbeziehungen darstellt.«[79] Daran zeigt sich, wie lange führende europäische Politiker die Kritik aus Australien überheblich, fast verächtlich zurückgewiesen haben.

Für das heute zwar freundliche, aber doch distanzierte Verhältnis zwischen Europa und Australien sind vermutlich die negativen Erfahrungen ausschlaggebend, die Australien seit den 1960er Jahren mit der Europäischen Union gemacht hat. Zwar gab es immer wieder Versuche, die wirtschaftlichen Beziehungen zu intensivieren, aber nennenswerter Erfolg war ihnen

77 Vgl. James Curran, »Britain–Australia«, in: Brian Galligan/Winsome Roberts (Hg.), *The Oxford Companion to Australian Politics*, Sydney: Oxford University Press, 2007, S. 66–69.

78 Vgl. Philomena Murray, »Europe–Australia«, in: Galligan/Roberts, *The Oxford Companion to Australian Politics* [wie Fn. 77], S. 192–194.

79 Im Original sagte Howard: »I have spent a large part of my political life denigrating, quite rightly, with some passion, the rotten anti-Australian policies of the EU that have done such immense damage to the agricultural industries of Australia and represent one of the high-water marks of world trading hypocrisy«, zitiert nach Philomena Murray, *Australia and the European Superpower: Engaging with the European Union*, Melbourne: Melbourne University Press, 2005, S. 14.

nicht beschieden. Gerade an den Handelsbeziehungen lässt sich gut ablesen, dass Europas Bedeutung für die Ökonomien im asiatisch-pazifischen Raum einschließlich Australiens abnimmt. Wohl sieht der Besucher in den begüterteren Stadtteilen Sydneys oder Melbournes eine große Zahl deutscher Automobile, und häufig nicht die billigsten Modelle, aber per Saldo wird Europa als Lieferant und Markt immer unwichtiger. Selbst wenn man Dienstleistungen inklusive Bildungsdienstleistungen und Tourismus berücksichtigt, schwindet die Relevanz des alten Kontinents. Auf asiatische Länder entfielen 2011 über 60 Prozent des australischen Handels, auf Europa nur noch etwa 15 Prozent.

Diesen Bedeutungsverlust kann auch die Politik nicht aufhalten. Die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Australien und den einzelnen Ländern der Europäischen Union sind unkompliziert, aber ohne Dynamik. Auch das im Jahr 2008 geschlossene Rahmenabkommen Australia-European Union Partnership Framework[80] dürfte nicht dazu führen, dass die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern eine neue, mit Asien vergleichbare Entwicklung nehmen werden.[81] Australien und die Europäische Union haben in ihrem Partnerschaftsabkommen zwar eine Reihe kleinerer Einzelprojekte vereinbart, etwa einen Dialogprozess zum Tierschutz oder Verhandlungen zum Datenschutz, die im Jahr 2010 abgeschlossen wurden. Der größte Stolperstein aber, die europäische Agrarpolitik und die Zugangsbeschränkungen zum europäischen Markt für landwirtschaftliche Produkte, bleibt ausgeklammert.

Agrarpolitik ist das einzige Gebiet der Handelspolitik, auf dem es seit Jahrzehnten so gut wie nicht vorangeht. Während Australien seinerseits die Zölle für europäische Industriegüter, zum Beispiel Autos, drastisch gesenkt hat und heute geringere Einfuhrzölle erhebt als die EU, bleiben die europäischen Agrarmärkte verschlossen. Angesichts dessen fehlt Australien schlicht die Möglichkeit, mit Europa enger wirtschaftlich zu kooperieren. Auch der Rohstoffboom ändert daran nichts.

Seit einigen Jahren wird in Deutschland und Europa verstärkt auf die Bedeutung der sicheren Versorgung mit Rohstoffen hingewiesen. Bislang spielt Australien in dieser Diskussion keine Rolle. Auch die Rohstoffstrategie des EU-Industriekommissars Antonio Tajani, vorgestellt Mitte des Jahres 2010, beschäftigt sich nicht mit Australien. Vielmehr stellt sie Brasilien, China, die Republik Kongo und Russland in den Mittelpunkt.[82]

Selbst wenn sich die EU entscheiden würde, zur Sicherung der Rohstoffversorgung enger mit Australien kooperieren zu wollen, wäre eine erfolgreiche Zusammenarbeit allem Anschein nach nicht möglich. Der australische Staat hat nahezu keinen Einfluss auf die Vermarktung von Rohstoffen. Förderung und Verkauf liegen wie in einer Marktwirtschaft üblich in den Händen privater Akteure, die ihre Entscheidungen nicht entlang politischer Leitlinien, sondern im wirtschaftlichen Interesse treffen. Kooperationspartner der Bergbauunternehmen BHP Billiton oder Rio Tinto könnte allenfalls ein privatwirtlich organisierter europäischer Rohstoffeinkäufer sein, den es in Deutschland in Form der Metallgesellschaft bis in die 1990er Jahre auch gab.[83]

Aus diesen Gründen haben die deutsche und die europäische Außenpolitik nur wenig Optionen, die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Australien zu vertiefen. Sinnvoll erscheint eine gemeinsame Initiative der pazifischen Mittelmacht Australien und der Europäischen Union zum Abschluss der Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO. Sowohl Europa als auch Australien haben ein Interesse daran, die multilaterale Ordnung zu sichern. In Kooperation mit aufstrebenden Mächten wie Brasilien und China könnte eine gemeinsame Initiative helfen, die Widerstände gegen einen Abschluss der Runde zu überwinden.

80 Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia-European Union Partnership Framework*, <www.dfat.gov.au/geo/european_union/australia_partnership_framework.html> (eingesehen am 30.7.2012).

81 Vgl. zum Abschluss des Abkommens die Presseerklärung des damaligen australischen Außenministers Stephen Smith, *Australia-European Union Partnership Framework Launched*, 29.10.2008, <www.foreignminister.gov.au/releases/2008/fas163_08.html> (eingesehen am 30.7.2012).

82 Vgl. European Commission, *Critical Raw Materials for the EU*, Brüssel, 30.7.2010, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf> (eingesehen am 30.7.2012).

83 Der Zusammenbruch der Metallgesellschaft (MG) weist auch auf die Risiken des Rohstoffhandels hin. Die MG hatte 1993 in Öltermingeschäften viel Geld verloren und wurde infolge dieser Fehlspekulationen zerschlagen.

Schlussbemerkungen: Was bleibt nach dem Boom?

Die Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklung Australiens hat viele positive Entwicklungen der letzten Jahre offenbart. Australien hat in mancherlei Hinsicht Vorbildcharakter. Insbesondere die Fiskalpolitik ist ausgesprochen nachhaltig und zeigt den überschuldeten anderen OECD-Ländern, dass Schuldenabbau nicht in wirtschaftliche Stagnation münden muss. Die heutige Diskussion in Europa kann von der Analyse des Falls Australien profitieren. Wachstum und nachhaltige Fiskalpolitik müssen kein Widerspruch sein.

Die neuere Entwicklung, insbesondere das Krisenmanagement in den Jahren 2008 und 2009, hat viele Beobachter überzeugt, sowohl in Australien wie im Ausland. Weil er die Krise energisch bekämpfte, kürte die größte Tageszeitung des Landes, The Australian, den damaligen Premierminister Rudd zum »Australier des Jahres 2009«. Die Herausforderungen, die Rudd meistern musste, wurden mit denen verglichen, die Premierminister John Curtin während des Zweiten Weltkriegs zu bewältigen hatte. Unter der Überschrift »Im Finanzfeuer geschmiedete Führerschaft« pries die konservative Zeitung Rudds Krisenmanagement. Das Land schulde ihm Dank für seine Entschlossenheit und seine Führungsqualitäten in besonders schwerer Zeit.[84] Geholfen hat diese Huldigung nichts: Weniger als ein halbes Jahr danach wurde Premierminister Rudd von der eigenen Partei entmachtet.

Unabhängig davon, dass die Labor Party Rudd nur wenig Gelegenheit gab, die Früchte seiner Arbeit zu ernten, wird sein wirkungsvolles Krisenmanagement in Erinnerung bleiben. Auch die OECD ist voll des Lobes und stellt fest, sowohl die Geldpolitik als auch die Fiskalpolitik Australiens hätten mit entschlossenen und angemessenen Maßnahmen auf die Krise reagiert. Australien war eines von zwei OECD-Ländern, die die weltweite Krise ohne Rezession überstanden haben. Die Geldpolitik war schon in den Jahren vor der Krise gestrafft worden, was der Notenbank die Möglichkeit gab, in der Krise die Zinssätze spürbar zu senken.[85]

Ein Modell für andere Industrieländer ist Australien nicht nur im Hinblick auf die Fiskalpolitik, die im Krisenfall Spielräume eröffnet hat. Auch die gelassene Geldpolitik der Notenbank war konsequent und durchdacht. Die vorsichtige Finanzpolitik in den Jahren vor 2008 hat es der australischen Regierung gestattet, in der Krise massiv gegenzusteuern und eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung zu verhindern. Im Boom wurden Staatsausgaben gesenkt, in der Krise wurde dann viel Geld ausgegeben. Ohne es zu beabsichtigen, haben die Regierungen unter John Howard und Kevin Rudd ein Musterbeispiel für keynesianische Fiskalpolitik geliefert. Die australische Notenbank demonstriert den anderen OECD-Notenbanken gerade, wie eine Politik aussehen kann, die der Geldwertstabilität und dem wirtschaftlichen Wachstum verpflichtet ist. Anders als die amerikanische und britische Notenbank sowie die EZB setzt die australische Notenbank ihre Politik knappen Geldes unbeirrt fort.

Trotz vieler positiver Aspekte hat die australische Wirtschaft mit zwei gravierenden Problemen zu kämpfen. Das erste ist die zu lange vernachlässigte Infrastruktur des Landes. Nahezu sämtliche Verkehrsträger sind heute chronisch überlastet, und allein mit privaten Investitionen wird die Infrastruktur nicht auf einen leistungsfähigen Standard gebracht werden können. Das zweite Problem ist die hohe Außenverschuldung. Auch wenn Investoren bislang nicht zögerten, fällig werdende Verbindlichkeiten umzuschulden, heißt dies nicht, dass dies immer so bleiben muss. Fallende Rohstoffpreise und moderat steigende Zinsen würden die australische Wirtschaft einem Schock aussetzen, der vermutlich in eine Finanzkrise führen würde. Die Reduzierung privater Schulden müsste deshalb eine wichtige Aufgabe der australischen Geld- und Wirtschaftspolitik sein, aber diese Einschätzung ist in der inneraustralischen Debatte nur selten zu hören.

Rätselhaft bleibt, warum die australische Politik den Risiken so wenig Beachtung schenkt, die von einem möglichen Rückgang der Rohstoffpreise ausgehen. Weder in den boomenden Bundesstaaten Westaustralien und Queensland noch in der australischen Hauptstadt wird offen diskutiert, was schlag-

84 Vgl. Cameron Stewart/David Uren, »Leadership Forged in the Financial Fire«, in: *The Australian*, 23./24.1.2010, S. 4.
85 Vgl. OECD, *Economic Survey Australia 2010* [wie Fn. 1], S. 23f.

artig sinkende Rohstoffpreise anrichten könnten. Angesichts der historischen Erfahrungen des Fünften Kontinents und unwägbarer künftiger Preise für Bodenschätze war es sehr gewagt, sich auf ein einziges wirtschaftliches Entwicklungsszenario festzulegen. Abrupt hat nun Ende August 2012 der australische Minister für Rohstoffe, Martin Ferguson, das Ende des Rohstoffbooms ausgerufen.[86] Sollten die Rohstoffpreise tatsächlich dauerhaft sinken, dürften die Schwächen der australischen Wirtschaft, insbesondere die hohe Außenverschuldung und die mangelnde Konkurrenzfähigkeit der verarbeitenden Industrie, rasch eine unheilvolle Wirkung entfalten.

Abkürzungsverzeichnis

AFTA	ASEAN Free Trade Area
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
AUSFTA	Australia-United States Free Trade Agreement
BHP	Broken Hill Proprietory
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRIC	Brasilien, Russland, Indien und China
BTU	British Thermal Unit
CAFTA	China-ASEAN Free Trade Agreement
CAP	Common Agricultural Policy
CER	Closer Economic Relations
EAC	East Asia Community
EAS	East Asia Summit
EMEAP	Executives' Meeting of East Asia and Pacific Central Banks
GFC	Global Financial Crisis
MRRT	Mineral Resources Rent Tax
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RSPT	Resource Super Profits Tax
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
WTO	World Trade Organization

86 Vgl. Neil Hume, »Debate Rages over End of Australia's Resources Boom«, in: *Financial Times*, 29.8.2012, S. 2.