

Magere Jahre in Australien: der neue Premierminister Turnbull steht vor schwierigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen

Dieter, Heribert

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dieter, H. (2015). *Magere Jahre in Australien: der neue Premierminister Turnbull steht vor schwierigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen*. (SWP-Aktuell, 77/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-448500>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Magere Jahre in Australien

Der neue Premierminister Turnbull steht vor schwierigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen

Heribert Dieter

Der konservative Premierminister Tony Abbott ist am 14. September von seinem Herausforderer Malcolm Turnbull abgelöst worden. Überraschen konnte diese Revolte nicht: Abbott war in seiner Partei umstritten, in der Bevölkerung unpopulär und hatte zudem strukturelle wirtschaftliche Schwächen zu bewältigen. Nach fast 25 Jahren stetigen Wachstums wird die australische Wirtschaft vom Abflauen des Rohstoffbooms hart getroffen. Zudem ist die verarbeitende Industrie kaum noch konkurrenzfähig. Deutlich macht dies das Ende der Autoproduktion: Die drei verbliebenen Automobilhersteller werden bis zum Jahr 2017 die Fabriktore schließen.

Seit 1991 ist die Wirtschaft Australiens ununterbrochen gewachsen. Nicht einmal die weltweite Krise des Jahres 2009 hat das Land in eine Rezession gestürzt. Diese bemerkenswerte wirtschaftliche Entwicklung stößt nun an Grenzen. Die Zeiten traumhafter Gewinne aus dem Export von Eisenerz und anderen Rohstoffen nach China sind vorbei; inzwischen erkennt die australische Politik die Notwendigkeit eines Strukturwandels. Der neue Premier Turnbull nannte die Notwendigkeit eines wirtschaftspolitischen Kurswechsels als Motiv für seine Revolte.

Neuer Premierminister

Im Unterschied zu früheren Premierministern wie Hawke, Keating und Howard genoss der jetzt abgelöste Tony in der australischen Bevölkerung nur wenig Sympathie.

Selbst der G20-Gipfel in Brisbane im November 2014, der von der Ukraine-Krise überschattet war, bescherte Abbott keine Popularitätsgewinne. Gastgeber Abbott hatte sich im Vorfeld als wortgewaltiger Kritiker des russischen Präsidenten Putin gezeigt und angekündigt, er werde ihn sich während des G20-Gipfels »zur Brust nehmen« (er sagte: »shirt-front Putin«).

Nicht nur der australische Oppositionsführer Bill Shorten von der Labor Party betrachtete Abbotts Bemerkung als Entgleisung und diplomatischen Fauxpas. Für weitere Irritationen sorgte Abbott, als er bei der offiziellen Rede zur Eröffnung des G20-Gipfels von seinen innenpolitischen Problemen erzählte. Abbott schilderte den in Brisbane versammelten Staats- und Regierungschefs beispielsweise, welche Schwierigkeiten er habe, die Einführung einer Praxis-

gebühr von sieben Dollar für Arztbesuche durchzusetzen. Der britische *Guardian* sprach von einer »wehleidigen« Rede, Oppositionsführer Shorten nannte Abbotts Ausführungen »bizarr und würdelos«.

Per Saldo blieb der G20-Gipfel in Brisbane weit hinter den hohen Erwartungen der australischen Gastgeber zurück. Zu bedenken ist, dass Australien solche politischen Großveranstaltungen nur selten ausrichtet. Auf dem Gipfel sollten auch die von der konservativen Regierung favorisierten Themen – Reformen der Wirtschaft standen ganz oben auf der Tagesordnung – intensiv diskutiert werden. Gelungen ist dies nicht, und Australien hat von der Ausrichtung des G20-Gipfels nur bedingt profitiert. Dies lag auch an der unangemessenen protokollarischen Organisation. Präsident Putin wurde am Flughafen Brisbane vom stellvertretenden Verteidigungsminister empfangen, während die fünf Minuten nach Putin eintreffende Bundeskanzlerin und der zeitgleich ankommende chinesische Staatspräsident mit allen protokollarischen Ehren begrüßt wurden. Putin musste sein Abendessen alleine einnehmen und reiste schließlich vorzeitig ab. Australien ist es nicht gelungen, Fragen der wirtschaftlichen Kooperation einen prominenten Stellenwert auf dem G20-Gipfel zu verschaffen.

Deutschland konnte eine deutlich positivere Bilanz des G20-Gipfels ziehen als die australischen Gastgeber. Am Rande des Treffens hat Kanzlerin Merkel mit Premierminister Abbott eine signifikante Intensivierung der deutsch-australischen Beziehungen vereinbart. Eine vom australischen Finanzminister Mathias Cormann und der Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Maria Böhmer, geleitete Arbeitsgruppe hat Mitte 2015 mit der Erarbeitung eines Maßnahmenkatalogs begonnen.

Erfolgreiche Revolte

Premier Abbott wurde nur wenige Wochen nach dem G20-Gipfel mit einer Parteirevolte konfrontiert. Am 9. Februar 2015, unmittelbar nach der von Dezember bis Ende Januar

währenden Sommerpause, musste er sich einer innerparteilichen Abstimmung stellen. Nur 61 Stimmen wurden für ihn gezählt, 39 Parlamentarier stimmten gegen Abbott.

Malcolm Turnbull hat Abbott am 14. September erfolgreich herausgefordert. Die Position australischer Premierminister hängt sehr stark von den Parlamentariern der Regierungskoalition ab: Im Prinzip kann es jederzeit eine Revolte geben. 1991 wurde der damalige Premier Bob Hawke von seinem Herausforderer Paul Keating verdrängt, wenn auch erst im zweiten Anlauf. Abbotts Vorgänger Gillard und Rudd sind ebenfalls durch interne Revolten abgelöst worden.

Abbotts Partei war ungeduldig geworden, weil dem Premierminister in Umfragen eine schlechte Politik bescheinigt wurde. Im Februar 2015, dem Monat der innerparteilichen Rebellion, waren zwei Drittel der Befragten unzufrieden mit Abbotts Arbeit. Malcolm Turnbull hat die Machtprobe mit 54 zu 44 Stimmen für sich entschieden, muss nun aber bis Ende 2016 Wahlen anberaumen. Er spricht breitere Kreise der Bevölkerung an, vermag aber konservative Stammwähler weniger zu binden, als sein Vorgänger das konnte. Turnbull wird besonders von denen geschätzt, die Labor oder die australischen Grünen wählen. In wirtschaftspolitischen Fragen hat er aber mehr Kompetenz als Abbott. Diese wird er auch benötigen.

Nach den goldenen Jahren

Die goldenen Jahre der australischen wirtschaftlichen Entwicklung sind vorbei. Der längste Aufschwung der Wirtschaftsgeschichte Australiens gelangt gegenwärtig an sein Ende. Auf den ersten Blick sehen seine Daten noch recht gut aus. Aber das Land steht vor massiven Strukturproblemen, auf die seine Unternehmen und die Politik keine überzeugende Antwort haben.

Die Tragik dieser Entwicklung ist, dass sie vorherzusehen war. Australien hatte in den 1980er Jahren entschlossen reformiert, wettbewerbshemmende Regulierungen beseitigt und erlebte anschließend in den 1990er Jahren ein starkes Wachstum der

Produktivität. Von 1990 bis 2005 stieg die gesamtwirtschaftliche Produktivität von einem Indexwert von 75,6 auf 100. Darauf folgte ein Immobilienboom, der in weiten Teilen des Landes bis heute anhält. In den ersten Jahren des Booms schnellten die Preise geradezu explosionsartig in die Höhe. 2001 und 2002 etwa stiegen die Immobilienpreise (landesweit) pro Jahr um nahezu 20 Prozent. Die leichte Abschwächung des Immobilienbooms fiel indes nicht auf, weil von etwa 2005 an der Rohstoffboom einsetzte – und erneut die Illusion von Wohlstand nährte.

Ohnehin wird die wirtschaftliche Entwicklung Australiens häufig zu positiv interpretiert. Dies liegt vor allem daran, dass die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf den ersten Blick sehr imposant erscheinen. So hatte Australien von 2005 bis 2014 ein durchschnittliches reales Wachstum von 2,8 Prozent pro Jahr zu verzeichnen. Gerade im Vergleich mit anderen OECD-Ländern, vor allem jenen in Europa, ist dies beeindruckend. Übersehen wird aber, dass ein wesentlicher Teil des Wachstums auf die Zunahme der Bevölkerung zurückgeht. Im Zeitraum 2005 bis 2014 wuchs die australische Bevölkerung alljährlich im Schnitt um 1,5 Prozent. Selbstverständlich ist die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung daher bei weitem nicht so stark gestiegen, wie es den Anschein hat. Im genannten Zeitraum betrug die jährliche Wachstumsrate pro Kopf nur noch 1,2 Prozent. Das ist immer noch beachtlich, aber eben nicht ganz so imposant wie nach dem ersten Anschein.

Deutlich wird dies auch, wenn man die Zahlen mit den Werten für Deutschland vergleicht. Trotz der schweren Krise im Jahr 2009 wies die deutsche Wirtschaft von 2005 bis 2014 ein Pro-Kopf-Wachstum von 1,5 Prozent auf, das folglich höher war als das australische. Dies schlägt sich auch in den Jahreswerten nieder: 2005 lag die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung Australiens mit 33 996 US-Dollar (berechnet in konstanten US-Dollar des Jahres 2005) noch nahe jener Deutschlands (34 651 US-Dollar). 2014 übertraf der Wert für Deutschland mit 39 718

US-Dollar deutlich den australischen Wert von 37 828 Dollar.

Politik und Gesellschaft Australiens genossen die Phase des Booms zu lange und vermieden eine langfristige Weiterentwicklung der Wirtschaft des Landes. Ross Garnaut, einer der bekanntesten Ökonomen Australiens, kritisierte schon häufig die Wirtschaftspolitik seines Landes. Er spricht von der »Great Australian complacency of the early twenty-first century«. Viele Australier nahmen an, dass der Rohstoffboom sehr lange anhalten würde.

Kein Preis zeigt das Ende des Rohstoffbooms so deutlich an wie der für Eisenerz, Australiens Exportschlager der Vergangenheit – mit Ausfuhren im Wert von 74 Milliarden australischen Dollar im Fiskaljahr 2013/2014. Im Jahr 2011 wurden für eine Tonne Eisenerz 190 US-Dollar bezahlt. Der Preis ist 2015 auf unter 50 US-Dollar gefallen – ein Rückgang um mehr als 70 Prozent. Dies wirkt sich auf zwei Ebenen negativ aus. Zum einen findet ein Bereinigungsprozess in der Bergbauindustrie statt. Unternehmen, deren Produktionskosten hoch waren, werden aus dem Markt gedrängt. Der westaustralische Anbieter Atlas Iron gab im April 2015 bekannt, dass er seine Eisenerzminen schließen werde. Obwohl er sich einem Kostensenkungsprogramm unterzogen hatte, lagen seine Produktionskosten von 60 US-Dollar pro Tonne über den Marktpreisen für Eisenerz.

Zum anderen sorgt der Verfall der Rohstoffpreise für erhebliche fiskalische Probleme. Westaustralien rechnet damit, dass seine Einnahmen aus Gebühren für den Bergbau (royalties) im Fiskaljahr 2015/2016 um vier Milliarden australische Dollar zurückgehen. Damit fehlen dem lange vom Boom verwöhnten Bundesstaat 12 Prozent der Haushaltsmittel. Aber auch die Bundeskasse leidet erkennbar. Schatzkanzler Joe Hockey erwartet in seinem Entwurf für den Haushalt des Jahres 2015 nur noch Preise von 35 US-Dollar pro Tonne Eisenerz und beziffert die Einnahmeausfälle für den Bundeshaushalt auf 30 Milliarden australische Dollar in den kommenden vier Jahren.

Der wichtigste Hebel, der Investitionen außerhalb des Primärsektors bewirken könnte, ist der Wechselkurs des australischen Dollar. Dieser ist gegenüber US-Dollar und Euro bereits stark gefallen – gegenüber dem Euro von August 2012 bis August 2015 um etwa 32 Prozent. Abwertungen wirken aber erst mittelfristig, weil Investoren an die auch künftig niedrigere Bewertung der Währung glauben müssen. Kurzfristig zeigt ein niedrigerer Wechselkurs keine Wirkung auf Investitionen. Deshalb ist die Hoffnung auf den Nutzen der Abwertung überzogen. Man kann, wie es Ross Garnaut formulierte, ein Schwein nicht erst am Markttag mästen.

Überschuldete Privathaushalte

Die lange Phase hohen Wirtschaftswachstums hat zu vergleichsweise soliden Staatsfinanzen geführt. 2014 betrug die Staatsverschuldung 42,5 Prozent des BIP, einer der niedrigsten Werte in der OECD: Neben Südkorea wiesen nur wenige kleine Länder einen geringeren Wert auf. 2014 bezifferte sich der Durchschnitt aller OECD-Länder auf 113,8 Prozent des BIP. Allerdings ist die recht geringe Staatsverschuldung nicht unproblematisch. Zum einen ist sie rasch gestiegen und hat sich von 2008 bis 2014 mehr als verdoppelt. Zum anderen befindet sich Australien – im Unterschied zu vielen europäischen Ökonomien – nicht am Ende, sondern am Beginn einer Phase der wirtschaftlichen Anpassung. Auch Spanien hatte vor dem Platzen der Immobilienpreisblase sehr gute Zahlen und glänzte 2007 mit einer Staatsverschuldung von 41,7 Prozent des BIP: 2014 belief sich seine Staatsverschuldung auf 115,8 Prozent des BIP.

Die australische Regierung hat angekündigt, den Maßnahmen großer Konzerne zur Vermeidung von Steuerzahlungen energisch entgegenzutreten. Insbesondere die Bergbaukonzerne BHP Billiton und Rio Tinto sollen Steuern im Wert von 750 Millionen australischen Dollar pro Jahr durch geschickte Transaktionen nach Singapur gespart haben. Von Januar 2016 an sollen

multinationale Konzerne gezwungen werden, in Australien erzielte Gewinne auch dort zu versteuern. Bei Zuwiderhandlung drohen Geldstrafen, deren Höhe exakt jener der nicht gezahlten Steuern entspricht. Die Maßnahmen richten sich zunächst gegen 30 große Unternehmen, die in Australien keine oder sehr geringe Steuern zahlen.

Sorge bereitet die hohe Außenverschuldung Australiens. Die anhaltend hohen Leistungsbilanzdefizite – 2015 wird ein Defizit von 4 Prozent des BIP erwartet – erfordern entsprechend umfangreiche Kapitalzuflüsse. Damit wächst die Außenverschuldung. Von 2012 bis 2014 stieg die Bruttoaußenverschuldung des Landes von 1365 Milliarden US-Dollar auf 1675 Milliarden US-Dollar an. Zwar ist dies nahezu ausschließlich auf die Verschuldung privater Akteure zurückzuführen, aber auch diese müssen die Schulden bedienen. Vor allem wegen Immobilienkäufen sind in erster Linie die privaten Haushalte sehr hoch verschuldet. 2013 betrug deren Verschuldung in Australien 110 Prozent des BIP – ein Spitzenwert unter den Industrieländern. Nur in den Niederlanden war dieser Wert mit 126 Prozent des BIP noch höher, während die Vergleichswerte für Deutschland (57% des BIP) oder die USA (79% des BIP) deutlich unter dem australischen Niveau lagen.

Der australischen Notenbank bereitet die ultralockere Geldpolitik der großen Notenbanken erhebliches Kopfzerbrechen. Um ein weiteres Ansteigen der ohnehin schon sehr hohen privaten Verschuldung zu verhindern, wären aus Sicht der Notenbank höhere Zinsen sinnvoll. Dies würde allerdings den australischen Dollar stärken, was wiederum nicht im Interesse der Notenbank liegt. Seit Mai 2015 verharrt der Leitzins auf dem historischen Tiefstand von 2,00 Prozent. Die Notenbank steht vor einem klassischen Dilemma. Einerseits ist ihr an einer weiteren, deutlichen Abwertung des Dollar gelegen. Dies kann sie nur dadurch erreichen, dass sie die Zinsen weiter senkt – bis auf das in Nordamerika und Westeuropa herrschende Niveau von null. Damit treibt sie aber private Haushalte im-

mer tiefer in die Verschuldung. Diesem Dilemma könnte die australische Geldpolitik entrinnen, indem sie Kapitalimporte erschwert und zugleich die Zinsen erhöht. Allerdings werden derart unkonventionelle Schritte noch nicht einmal erwogen. Australien bleibt deshalb auf eine Normalisierung der Geldpolitik in den USA und Europa angewiesen, kann die dortige Geldpolitik aber nicht beeinflussen.

Auch den vier australischen Großbanken stehen möglicherweise stürmische Zeiten bevor. Immobilienkredite machen zwischen 40 und 60 Prozent der Forderungen der vier Großbanken aus – damit ist ihr Anteil an den gesamten Forderungen seit Anfang der 1990er Jahre zwischen 15 und 30 Prozent gestiegen. Das aktuell sehr niedrige Zinsniveau sorgt zwar für eine anhaltend hohe Nachfrage nach Krediten, doch die Achillesferse ist ein möglicher Anstieg des Zinsniveaus. 80 Prozent der Hypothekenkredite wurden mit variabler Verzinsung verkauft; höhere Zinsen könnten zahlreiche Kreditnehmer rasch in Schwierigkeiten bringen. Allerdings haften Kreditnehmer in Australien – anders als in den USA – mit ihrem gesamten Vermögen und sind deshalb weniger geneigt, Zins- und Tilgungszahlungen einzustellen. Dennoch beziffert die australische Regierung die erhöhten Eigenkapitalanforderungen der vier Großbanken auf 40 Milliarden australische Dollar.

Neue Handelsabkommen

Australien konnte einige Freihandelsabkommen erfolgreich abschließen. Innerhalb weniger Monate kamen mit China, Japan und Südkorea Verträge zustande. Insbesondere das Abkommen mit China fand große Beachtung. Chinesische Unternehmen werden künftig mit Konkurrenten aus den USA oder Japan gleichgestellt sein und benötigen – außerhalb des Immobiliensektors – erst bei einer Investitionssumme von mehr als 1,08 Milliarden australischen Dollar eine Genehmigung. Allerdings sind wichtige Themen – etwa der Reisexport nach China – noch nicht abschließend geklärt

und sollen in drei Jahren erneut besprochen werden.

Zugleich hat sich gezeigt, dass die bislang abgeschlossenen Freihandelsabkommen den australischen Unternehmen nur wenig nutzen. Der Pazifische Wirtschaftskooperationsrat PECC verwies darauf, dass seinen Umfragen zufolge nur zehn Prozent der Unternehmen die Freihandelsabkommen überhaupt anwenden. Die ganz überwiegende Mehrheit scheut die für die Dokumentation des Warenursprungs anfallenden Kosten und zieht die Zahlung eines Zolls – außerhalb der Freihandelsabkommen – vor.

Auch im Hinblick auf das seit zehn Jahren bestehende Abkommen mit den USA (AUSFTA) macht sich Ernüchterung breit. Dessen wirtschaftlicher Nutzen ist begrenzt, die Kosten aber sind hoch. Der ökonomische Nutzen von AUSFTA wird durch dessen administrative Komplexität geschmälert, vor allem durch den Zwang zur Dokumentation des Warenursprungs, die Voraussetzung ist für den zollfreien Zugang zu dem jeweils anderen Markt. Außerdem schützen die USA ihren Agrarsektor nach wie vor, was die Vorteile von AUSFTA für die australische Wirtschaft zusätzlich verringert.

Auch in Australien mehren sich die Sorgen der Bevölkerung vor einer weiteren Vertiefung der Globalisierung. Die Regierung hat auf den wachsenden Unmut reagiert und die Obergrenzen für genehmigungsfreie Direktinvestitionen in Teilbereichen deutlich gesenkt. Von März 2015 an müssen Käufe landwirtschaftlicher Nutzflächen oberhalb eines Transaktionswertes von 15 Millionen australischen Dollar dem Foreign Investment Review Board zur Genehmigung vorgelegt werden. Zuvor galt ein Grenzwert von 240 Millionen australischen Dollar. Premierminister Abbott verwies auf die nationalen Interessen: Ausländische Investitionen seien willkommen, aber nur solche, die Australien nutzten. Bislang machten chinesische Investitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen nur einen kleinen Teil der gesamten Investitionen aus. Gerade Abbotts Koalitionspartner, die im ländlichen Raum verwurzelte Natio-

nal Party, reagiert jedoch auf den verstärkten Landkauf sehr empfindlich.

Insbesondere in den Großstädten Sydney und Melbourne bereiten ausländische Investoren zusehends Sorgen. Dabei geht es weniger um Neubauten – deren Erwerb ist erwünscht und gestattet –, sondern um bestehende Gebäude. Die Regierung Abbott verfolgt zusehends Verstöße gegen die Regeln, die für den Kauf von Wohnimmobilien in Australien gelten. Ausländern ist es untersagt, Bestandsimmobilien ohne Genehmigung des Foreign Investment Review Board zu erwerben. Im Jahr 2015 wurden bislang knapp 200 Fälle verfolgt, bei denen die notwendigen Genehmigungen nicht vorlagen. Schatzkanzler Joe Hockey nannte diese Zahl die »Spitze des Eisbergs« und kündigte eine intensivere Verfolgung von Verstößen an. Die Strafen bei Nichtbeachtung der Investitionsregeln sind happig und können bis zu drei Jahren Gefängnis betragen.

Krise im Primärsektor

Nach dem Abschluss der Handelsabkommen mit den potentiellen Großabnehmern China, Japan und Südkorea hofft die australische Agrarwirtschaft auf vermehrte Exporte in diese Länder. Agrarausfuhren sollen die schrumpfenden Erlöse aus dem Export von Bergbauerzeugnissen kompensieren. Die reichste Frau Australiens, Gina Rinehart, kaufte im Juli 2015 eine große Rinderfarm in Westaustralien, um von der erhofften Belebung der Nachfrage asiatischer Länder zu profitieren. Schon 2014 hatte sie die größte Farm für Wagyu-Rinder außerhalb Japans erworben. Die Abschwächung der Konjunktur im Bergbau könnte zur Folge haben, dass sich die bisher zu verzeichnenden Engpässe bei Arbeitskräften in der Landwirtschaft überwinden lassen.

Der Bergbau und die Energiewirtschaft durchlaufen seit mehreren Jahren einen brutalen Anpassungsprozess, dessen Ende noch nicht abzusehen ist. Optimisten hoffen darauf, dass Chinas Nachfrage nach australischen Primärgütern erstarbt, aber diese Hoffnung könnte sich als trügerisch erwei-

sen. Genauso wenig deutet sich derzeit eine Rückkehr zu hohen Energiepreisen an, deren niedriges Niveau die australischen Flüssiggasprojekte schwer belastet.

Hintergrund der Rohstoffhaussse war der gigantische Bauboom in China. Dort wurde in den Bau von Wohnungen und Infrastruktur investiert. Für den dazu notwendigen Stahl war man auf australisches Eisenerz und australische Kohle angewiesen. 2013 waren in China 76 Millionen Wohnungen im Bau. Der Anteil der Wirtschaftsleistung, der in chinesische Wohnimmobilien investiert wird, ist zwischen 2000 und 2013 von unter vier Prozent des BIP auf nahezu zehn Prozent gestiegen. Damit entspricht er dem Niveau, das Spanien vor dem Platzen der dortigen Immobilienblase erreicht hatte. China hat in den letzten Jahren in bemerkenswertem Maße investiert. 2013 hatten die Anlageinvestitionen in China einen Anteil am BIP von 48 Prozent und waren damit doppelt so hoch wie in den G7-Ländern.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass der amerikanische Ökonom Kenneth Rogoff – der zusammen mit Carmen Reinhart ein Standardwerk über Finanzkrisen mit dem Titel »Dieses Mal ist alles anders« verfasste – vor einem Zusammenbruch Chinas warnte. Rogoff sagte voraus, dass in China vor dem Jahr 2021 eine Schulden- und Immobilienkrise ausbrechen werde. Vielleicht kommt diese Krise aber noch schneller. 2015 mehren sich die Zeichen für eine Normalisierung des Wachstums in China. Der zu erwartende Rückgang der Bautätigkeit wird dämpfend auf das chinesische Wirtschaftswachstum wirken. Beobachter rechnen mit einem Rückgang um 2,5 bis 3,5 Prozent auf dann nur noch 4,5 Prozent jährlichen Wachstums. Gewaltige negative Auswirkungen hat die Verminderung der Bautätigkeit auf die Preise für Rohstoffe, insbesondere für Eisenerz. Einer der Hauptverlierer der Normalisierung in China ist der australische Bergbau.

Aber auch die Erschließung von Flüssiggasfeldern leidet. In den goldenen Jahren hoher Energiepreise liefen den australischen Anbietern die Kosten aus dem Ruder.

2005 bezifferten sich die Kosten einer Anlage zur Verflüssigung von Erdgas noch auf 800 bis 1000 US-Dollar pro Tonne, heute dagegen sind es 4000 US-Dollar pro Tonne.

Nach Jahren der Hochkonjunktur im Bergbau ist die verarbeitende Industrie Australiens massiv geschwächt. Die Abwanderung von Arbeitskräften in die Minen, vor allem aber der hohe Außenwert des Dollar machten diesem Industriesektor zu schaffen. Nach 2017 wird es in Australien keine Automobilproduktion mehr geben. Angesichts des niedrigen Einfuhrzolls von fünf Prozent und der hohen Produktionskosten war es für die Hersteller General Motors- Holden, Ford und Toyota nicht mehr lukrativ, in Australien zu produzieren. Damit endet eine Ära, die nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Produktion des legendären Holden FX begonnen hatte. Australien ist bald nur noch Abnehmer von Personenwagen, aber kein Hersteller mehr.

Die Regierung Abbott hatte die Schließungen der Autowerke zwar nicht gutgeheißen, zunächst aber auf die hohen und letztlich erfolglosen Subventionen der Vergangenheit verwiesen. Immerhin 30 Milliarden australische Dollar waren zwischen 1997 und 2012 an die Automobilindustrie geflossen. In Anbetracht seiner schwindenden Popularität machte Premier Abbott aber auch hier eine Kehrtwende: Zuletzt hatte er sich bereit erklärt, die bis Ende 2017 ausstehenden und von der vorherigen Labor-Regierung zugesagten Finanzhilfen für die Automobilindustrie in Höhe von 500 Millionen australischen Dollar auszuführen.

Der Tourismus leidet ebenso wie die verarbeitende Industrie unter den Folgen des hohen Außenwertes des Dollar. Aber auch die in den Boomjahren rasch gestiegenen Löhne bereiten der Tourismusindustrie erhebliche Schwierigkeiten. Gering qualifizierte Arbeitskräfte haben 2015 Anspruch auf einen Stundenlohn von mindestens 16,87 australischen Dollar, ein Vielfaches der in asiatischen Ländern wie im benachbarten Indonesien gezahlten Löhne.

Die Kombination von hohen Löhnen und starkem Dollar hat Australien zu einem

sehr teuren Land werden lassen. Die Weltbank hat im Mai 2014 einen Index des Preisniveaus in 177 Ländern errechnet. Demzufolge ist Australien nach der Schweiz, Norwegen und den Bermudas das viertteuerste dieser Länder. Für viele Touristen ist Australien damit ein Luxusziel geworden. Am ehesten können sich noch Rucksacktouristen, die in Australien mit Gelegenheitsarbeit ihre Kasse aufbessern, eine Reise dorthin erlauben. Allerdings hat die australische Regierung beschlossen, von Juli 2016 an ausländische Gelegenheitsarbeit vom ersten verdienten Dollar an mit einem Satz von 32,5 Prozent zu besteuern.

Deutsch-australische Beziehungen

Deutschland und Australien haben 2015 begonnen, ihre politischen Beziehungen zu vertiefen. Beide Regierungen kündigten an, künftig intensiver miteinander zu kooperieren. Da die Kontakte bislang freundlich, aber spärlich waren, erscheint es leicht möglich, mehr zu erreichen.

Was indes fehlt, ist eine wirtschaftliche Basis für den Ausbau der Beziehungen. Der bilaterale Handel ist rückläufig. Von 2012 bis 2014 schrumpfte der Umfang der aus Deutschland importierten Güter um 33 Prozent, vor allem wegen der gesunkenen Rohstoffpreise. Der Wert der Einfuhren aus Australien betrug 2014 gerade einmal zwei Milliarden Euro. Dies entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller deutschen Importe, deren Gesamtwert sich auf 916,6 Milliarden Euro beziffert. Der zwischen 2012 und 2014 sinkende Wert der deutschen Ausfuhren nach Australien betrug zuletzt 7,8 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Anteil an den Gesamtausfuhren (1133,5 Milliarden Euro) von 0,69 Prozent.

Angesichts der Schwäche der verarbeitenden Industrie, der niedrigen Rohstoffpreise und der großen Entfernung zu Europa, die auch den Tourismus erschwert, erscheint eine merkliche Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen zumindest schwierig. Die hohen Studiengebühren, die australische Universitäten erheben, beeinträchtigen

überdies den Austausch von Studierenden. Von Juli 2016 an wird die Attraktivität Australiens als Reiseziel für junge Deutsche signifikant abnehmen, weil die Besteuerung von Ausländern deren Einkünfte aus Saison- und anderer Gelegenheitsarbeit empfindlich schmälern wird. Schatzkanzler Hockey erhofft sich von der neuen Steuer in den ersten vier Jahren Zusatzeinnahmen in Höhe von über 500 Millionen australischen Dollar, die in den Portemonnaies der Rucksackreisenden fehlen werden. Hockey bezeichnete die Steueränderung als fair und die bisherige Regel, die Inhaber von Working-Holiday-Visa genauso behandelte wie Inländer, als unangemessen.

Denkbar wäre, dass Australien und Europa die Einrichtung einer Freihandelszone vereinbaren. Allerdings zeigt sich die EU in dieser Frage sehr zurückhaltend, weil einige Mitgliedsländer an einer Ausweitung der australischen Agrarexporte kein Interesse haben. Umgekehrt ist der australische Markt schon heute kaum noch durch Zölle geschützt, womit für die EU ein wichtiges Motiv für die Etablierung einer Freihandelszone entfällt. Die Einfuhr von Personewagen etwa wird in Australien mit einem Zoll von fünf Prozent belegt – die Hälfte des Zollsatzes, den die EU erhebt.

Möglicherweise könnte aber ein Rüstungsgeschäft zur Belebung der deutsch-australischen Beziehungen beitragen. Australiens Marine will bis 2025 ihre Untersee-Flotte erneuern. Zwölf neue U-Boote sollen beschafft werden. Der Beschaffungsauftrag hat ein Volumen von bis zu 36 Milliarden australischen Dollar. ThyssenKrupp ist einer der konkurrierenden Anbieter. Die Regierung Abbott hatte den Auftrag in enger Abstimmung mit Washington zunächst an den japanischen Anbieter Mitsubishi vergeben wollen. Die durch diese Beschaffung gestärkte Allianz der pazifischen Demokratien sollte China die Stirn bieten. Aber China ist nicht nur geopolitischer Kontrahent der USA, sondern auch der wichtigste Abnehmer australischer Exporte. Mit Rücksicht darauf wären ein deutscher oder ein französischer Ausrüster politisch unproblematischer.

Zudem wäre die Vergabe an ThyssenKrupp ein Konjunkturprogramm für den Bundesstaat Südaustralien, der vom Niedergang der Automobilindustrie geschwächt ist. ThyssenKrupp kündigte an, in Adelaide eine Kopie der Kieler Werft errichten zu wollen. Als hilfreich für die Auftragsvergabe könnte sich auch das gegenwärtig gute Image Deutschlands in der Welt erweisen – die BBC hat 2014 nach einer Umfrage Deutschland erneut zum beliebtesten Land der Welt gekürt. Schließlich wirkt sich möglicherweise auch die recht hohe Zahl deutschstämmiger Australier, die mit 900 000 angegeben wird, im Vergabewettbewerb positiv für ThyssenKrupp aus. Das Unternehmen verweist in seiner Werbekampagne gerne darauf, dass es schon seit 1865 in Australien tätig sei – anfangs allerdings im Eisenbahnbau.

Eine Gründerzeit in Australien?

Politik und Wirtschaft Australiens stehen vor großen Herausforderungen. Die Selbstgefälligkeit der letzten Jahre ist dem Wissen um Defizite gewichen, das Antrieb ist für die Suche nach Antworten auf die veränderte wirtschaftliche Lage. Australien wird sein Wohlstandsniveau in den kommenden Jahren nur dann halten oder gar heben können, wenn es ihm gelingt, außerhalb des Bergbaus neue Wachstumsindustrien zu entwickeln. Gewiss ist dies nicht unmöglich. Kosmetische Korrekturen am bisherigen Modell werden aber wohl nicht genügen: Australien muss sich neu erfinden. Neu gegründete Unternehmen können mittel- und langfristige mit ihren Erträgen die weggebrochenen Einnahmen aus dem Bergbau kompensieren. Die konservative Regierung hat dies erkannt, scheute bislang aber die Erarbeitung einer industriepolitischen Strategie und vertraut auf die Kräfte des Marktes. Der niedrigere Wechselkurs des australischen Dollar wird die Wettbewerbsfähigkeit australischer Unternehmen steigern. Mit positiven Impulsen für die Investitionstätigkeit ist aber erst mittelfristig zu rechnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364