



Zweijahresbilanz der Gillard-Regierung in Australien

Pragmatische Regierungspolitik unter
schwierigen Bedingungen

THOMAS KRAUSE

Juni 2012

- Die australische Premierministerin Gillard hat eine beachtliche Reformbilanz vorzuweisen, die sie unter schwierigsten Bedingungen erarbeitet hat. Es besteht jedoch eine eklatante Diskrepanz zwischen der politischen Bilanz ihrer Regierung und deren Ansehen in der Bevölkerung. Effizientes Regierungshandwerk reicht offenbar nicht aus, Wähler zu binden, wenn es nicht gelingt, eine Vision bzw. übergeordnete Idee überzeugend zu kommunizieren.
- Der Tenor der öffentlichen Debatte wurde in den letzten beiden Jahren stark von Opposition und Medien geprägt und auf persönliche Angriffe fokussiert. Julia Gillard musste weitgehend aus der Defensive heraus Politik machen und konnte in einem hitzigen politischen Klima die öffentliche Debatte nur selten mit eigenen Botschaften prägen.
- Die australische *Labor Party* befindet sich in einer tiefen Krise. Neue Mitglieder und künftige Mehrheiten scheinen ohne Öffnung und Reform der Partei kaum erreichbar.
- Die traditionell enge Verbindung zwischen *Labor* und Gewerkschaften – sowohl thematisch als auch personell – scheint nicht mehr zeitgemäß. Aufgrund veränderter Wirtschaftsstrukturen und gesellschaftspolitischer Schwerpunkte kann sie allein keine Aussicht auf politische Mehrheiten mehr garantieren.



Inhalt

| | |
|---|----|
| Von der Machtübernahme bis zur Wahl | 3 |
| Wahlkampf 2010 | 3 |
| Mehrheitsfindung und Erarbeitung der »Arbeitsfähigkeit« | 4 |
| Gillard erklärt 2011 zum »Jahr der Reformen« | 4 |
| Die Ankündigung des <i>carbon price</i> | 4 |
| ... und seine demoskopischen Folgen | 5 |
| Umsetzung der Wahlagenda in einer Minderheitsregierung | 5 |
| Erholung im letzten Quartal 2011 | 6 |
| Weitere Machtfestigung auf dem <i>ALP</i> -Parteitag | 6 |
| Machtkampf mit Rudd | 7 |
| Modernisierung der <i>Labor Party</i> und Einfluss der Gewerkschaften | 7 |
| Haushaltsüberschuss als Trendbrecher? | 8 |
| Fazit: Gibt es eine Gillard-Agenda? Oder: Was ist schief gelaufen? | 9 |
| Ausblick | 10 |

Am 24. Juni 2010 wurde Julia Gillard als erste Frau im Premierministeramt Australiens vereidigt. Zuvor waren die demoskopischen Zustimmungswerte für Vorgänger Kevin Rudd und die *Australian Labor Party (ALP)* deutlich gesunken, und bei *ALP*-Parlamentariern stieg die Sorge, bei der im gleichen Jahr anstehenden Wahl ihre Mandate einzubüßen. Rudds Stellvertreterin, Bildungs- und Arbeitsministerin Gillard, wurde aufgefordert, gegen Rudd anzutreten. Nachdem klar wurde, dass Rudd den parteiinternen Machtkampf verlieren würde, entschloss er sich zum Rücktritt. Mit Rudd wurde erstmals ein amtierender Premierminister in seiner ersten Legislaturperiode gestürzt.

Als (schmale) Begründung für die Herausforderung eines immer noch recht beliebten Premierministers gab Gillard an, »*a good government has lost its way*«. Dabei nannte sie drei Bereiche, in denen Rudd gescheitert sei: Bei der Einführung eines Emissionshandelssystems (Rudd hatte dieses zentrale Projekt Ende April 2010 – auch auf Drängen Gillards – für zunächst drei Jahre verschoben), bei der beabsichtigten Einführung einer Steuer auf Bergbauprofite (von der mächtigen Bergbauwirtschaft massiv bekämpft) und bei der Flüchtlingspolitik (die Zahl der Bootsflüchtlinge stieg seit eineinhalb Jahren stark an).

Von der Machtübernahme bis zur Wahl

Gillard setzte schnell Akzente: Sie verzichtete auf eine größere Kabinettsumbildung, einigte sich mit den drei großen Bergbauunternehmen auf eine abgespeckte Variante einer Profitsteuer, nannte die Herstellung eines neuen gesellschaftlichen Konsenses als Voraussetzung für künftige Initiativen beim Klimaschutz und bewegte sich in der Flüchtlingspolitik auf die Opposition zu. Damit war klar, dass Gillard die Regierungspolitik mehr in die Mitte verlagerte.

Nachdem es Gillard scheinbar gelungen war, alle drei Probleme zu lösen bzw. politisch zu neutralisieren, beantragte sie am 17.7. bei der Generalgouverneurin vorgezogene Neuwahlen für den 21.8.2010. Regulär hätte die nächste Wahl¹ erst einige Monate später angestanden.

1. Eine Legislaturperiode dauert in Australien drei Jahre. Die zwei Parlamentskammern werden wie folgt gewählt: Für die 150 Sitze des Repräsentantenhauses gilt ein Präferenzwahlssystem; nur die in den 150 Wahlkreisen direkt gewählten Kandidaten kommen zum Zuge, Listenplätze gibt es nicht. Die 76 Sitze im Senat werden alle drei Jahre jeweils zur Hälfte mit Verhältniswahlrecht für sechsjährige Amtsperioden neu

Wahlkampf 2010

Der Wahlkampf verlief für die Regierungschefin desaströs: Gegen Gillard gerichtete Kabinetttinterna wurden an die Presse durchgestochen², ihre Ankündigung zur Eröffnung eines Flüchtlingszentrums in Ost-Timor (in das in Australien ankommende Bootsflüchtlinge transferiert werden sollten, bis über ihren Asylantrag entschieden ist – sogenanntes *Offshore Processing*) war nur unzureichend abgestimmt und schien kaum realisierbar, und ihre Idee, über eine »Bürgerversammlung« einen nationalen Klimakonsens herzustellen, erhielt einhellig ein vernichtendes Medienecho.

Zudem wurde ihr Wahlkampfstil insgesamt als technokratisch und steif kritisiert. Gillards Versuch, mehr Bürgernähe zu zeigen, entwickelte sich jedoch zum Boomerang: Sie kündigte öffentlich an, ihren Wahlkampfstil zu ändern; die Wählerinnen und Wähler würden künftig »*the real Julia*« sehen. Medien und Opposition³ fragten fortan bei jeder Äußerung Gillards, ob gerade die »richtige« oder etwa »falsche Julia« gesprochen habe. Zudem entstand der Eindruck, sie sei zuvor eine Art Marionette der Parteiregie gewesen. Demgegenüber gelang es Oppositionsführer Tony Abbott, selbst wenig Angriffsfläche zu bieten und mit kurzen plakativen Slogans (beispielsweise »*Stop the boats!*«, »*Great big new tax on everything*«) zu punkten. Insgesamt war der Wahlkampf inhaltlich recht kleinteilig und von Pannen und persönlichen Angriffen geprägt.

Im Ergebnis sanken die Umfragewerte für Gillard und die *Labor Party*: Zu Beginn des Wahlkampfes lag Gillard in der persönlichen Präferenz (»Wer ist der bessere PM?«) gegenüber Abbott deutlich mit 57 zu 27 Prozent in Führung⁴. Die *ALP* lag bei der entscheidenden Frage der gewichteten Stimmenverteilung (»*two-party preferred*«) mit 55 zu 45 Prozent vorn. Durch den problembehafteten Wahlkampf der *ALP* ergab die letzte Umfrage unmittelbar vor der Wahl trotz fortbestehender Führung für

besetzt. Die sechs Bundesstaaten entsenden jeweils zwölf, die zwei Territorien jeweils zwei Senatoren. Es herrscht Wahlpflicht.

2. Gillard sagte am 23.2.2012 mit Blick auf Kevin Rudd, der Wahlkampf des Jahres 2010 sei aus den eigenen Reihen »sabotiert« worden.

3. Die Opposition besteht auf Bundesebene aus einer Koalition aus zwei Parteien (*Liberal Party* und *National Party*), die vom Parteichef des größeren Partners (*Liberal*) angeführt wird.

4. Die beiden großen Meinungsforschungsinstitute Newspoll und Nielsen kommen jeweils zu sehr ähnlichen Ergebnissen, so dass hier und im Folgenden jeweils nur Newspoll-Ergebnisse zitiert werden.

Gillard gegenüber Abbott (50 zu 37 Prozent) bei der gewichteten Parteipräferenz ein Patt.

Mehrheitsfindung und Erarbeitung der »Arbeitsfähigkeit«

Nach Auszählung der Stimmen wurde das demoskopisch erfasste Meinungsbild bestätigt: Weder *Labor* noch die Opposition erhielten eine Mehrheit.⁵ Sowohl Gillard als auch Abbott suchten nun weitere Unterstützer. Dabei gelang es Gillard, neben der Unterstützung des grünen Abgeordneten drei der fünf Unabhängigen auf ihre Seite zu ziehen, so dass sie die erforderliche Mehrheit von 76 Stimmen im Repräsentantenhaus erreichte. Eine formale Koalition gibt es nicht, in schriftlichen Vereinbarungen wurden aber einzelne Projekte festgehalten, welche die Gillard-Regierung im Gegenzug für die Unterstützung bei ihrer Wahl, bei der Haushaltsaufstellung und bei etwaigen Misstrauensvoten umsetzen würde. Für alle übrigen Vorhaben muss sich Gillard jeweils neue Mehrheiten suchen, so dass sie faktisch eine Minderheitsregierung anführt.

Gillard befindet sich zudem in einem ständigen politischen »Überlebenskampf«: Die um ihre Wiederwahlchancen besorgten Abgeordneten schauen mit Argusaugen auf die aktuellen Umfragen, Opposition (der »gefühlte Sieger« Abbott gab als Ziel möglichst baldige Neuwahlen aus) und Teile der Medien begleiten die Regierungspolitik mit lautstarker Kritik und Polemik. Insbesondere die einflussreiche nationale Tageszeitung *The Australian* ist Gillard und der *Labor*-Regierung in offener Ablehnung verbunden.

Gillard erklärt 2011 zum »Jahr der Reformen«

In den ersten Wochen nach Sicherung der Regierungsfähigkeit wurden zunächst bestehende Projekte aus der Rudd-Zeit fortgeführt, insbesondere der Aufbau eines Nationalen Breitbandnetzes (NBN) und die Abwicklung

5. Von den 150 Sitzen im Repräsentantenhaus errangen *Labor* und Opposition jeweils 72 Sitze. Von den restlichen sechs Sitzen gingen fünf an unabhängige Kandidaten und einer an die Grünen (erstmals zog ein Grüner ins Repräsentantenhaus ein). Im Senat ergab sich eine gefestigte Mehrheit für *Labor* und die Grünen (mit zusammen 40 von 76 Sitzen). Die Grünen erzielten mit 12 Prozent der Stimmen das beste Ergebnis ihrer Parteigeschichte (als bundesweite Partei 1992 gegründet).

der Stimuluspakete gegen die Globale Finanzkrise (v. a. Investitionen in Schulgebäude). Mit der Umsetzung ihrer Idee zur Einrichtung eines Flüchtlingszentrums in Ost-Timor beauftragte Gillard den neuen Außenminister, Kevin Rudd⁶, der dem Projekt skeptisch gegenüberstand. Zur Vorbereitung eines Klimaschutzpaketes wurde anstelle der »Bürgerversammlung« eine *Multi-Party Climate Change Commission (MPCCC)* eingesetzt. Anfang 2011 trat der noch unter Kevin Rudd durchgesetzte bezahlte Erziehungsurlaub (*paid parental leave*) in Kraft, eine 18-wöchige Sozialleistung in Höhe des nationalen Mindestlohns (ab Mitte 2012 15,96 Australische Dollar pro Stunde).

Ende 2010 rief Gillard das Jahr 2011 zum »*year of delivery and decision*« aus und setzte das Startsignal für die konsequente Abarbeitung von Wahlversprechen. Das Unterfangen wurde im November 2010 sowie im März 2011 deutlich erschwert: Die *Labor*-Landesregierungen in Victoria und New South Wales wurden abgewählt und durch konservative Regierungen ersetzt. In der Folge wurden erforderliche Vereinbarungen mit den Ländern im Bund-Länder-Ausschuss (*Council of Australian Governments – COAG*) deutlich schwerer und teurer.

Ein erster Erfolg für Gillard war Ende Januar 2011 die Durchsetzung eines Hilfsprogramms zur Bewältigung der Flutschäden in Queensland und New South Wales. Gillards Reaktion auf die menschlichen Tragödien wurde zwar vielfach als hölzern beschrieben, ihr Krisenmanagement insgesamt jedoch als angemessen und solide gewürdigt.

Die Ankündigung des *carbon price* ...

Die folgenschwerste Entscheidung der Legislaturperiode wurde am 24.2.2011 bekannt gegeben: Gillard stellte – u. a. zusammen mit dem damaligen Grünenchef Bob Brown – die grundsätzlichen Verhandlungsergebnisse in der *MPCCC* vor. Ab Mitte 2012 sollte ein Emissionshandelssystem (ETS) mit zunächst dreijähriger Festpreisperiode starten. Die Konsumenten würden für etwaige Preissteigerungen kompensiert. Der noch zu bestimmende Festpreis – von der Regierung *carbon price* genannt – sorgte für großen Wirbel. Im Wahlkampf hatte Gillard eine CO₂-Abgabe (»*There will be no carbon tax under a*

6. Dem Vernehmen nach hatte Gillard Rudd bei dessen Sturz eine zentrale Rolle in ihrem Kabinett zugesagt.

government I lead.») kategorisch ausgeschlossen. Ihre Kehrtwende begründete sie nun mit der neuen Situation nach der Wahl und erforderlichen Kompromissen in einer Minderheitsregierung.

Die Details des *Clean Energy Future* genannten Pakets wurden am 10.7.2011 bekanntgegeben. Neben der Festlegung des Startniveaus des *carbon price* enthielt es insbesondere Anreize für Investitionen in erneuerbare Energien. Davor hatte die Opposition viereinhalb Monate die Möglichkeit, mit zum Teil abstrusen und hysterischen Behauptungen das Bild einer vom Zusammenbruch bedrohten Wirtschaft zu zeichnen. Überraschen konnte das schrille Auftreten Abbotts gegen die Abgabe jedoch nicht, da Abbott seinen Vorgänger Malcolm Turnbull im November 2009 aufgrund dessen Unterstützung für Rudds ETS-Pläne gestürzt hatte. Abbotts Kampagne gegen die vermeintlich verheerenden ökonomischen Folgen hält bis heute an.

... und seine demoskopischen Folgen

Der von Opposition und Medien schlicht *carbon tax* genannte Mechanismus stieß in der Bevölkerung auf mehrheitliche Ablehnung. Hatte Kevin Rudd Ende 2007 ein überwältigendes Mandat der Bevölkerung zur Einführung eines ETS erhalten, ging die Unterstützung der Bevölkerung für konsequente Klimaschutzmaßnahmen nach den als Scheitern wahrgenommenen Ergebnissen der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009 und dem anschließenden Verzicht Rudds auf sein Kernwahlversprechen (gemäß Rudd »*the greatest moral challenge of our generation*«) deutlich zurück.

In Umfragen lagen ALP und Opposition kurz vor Bekanntgabe des *carbon price* im Februar 2011 gleichauf (gewichtet 50 zu 50 Prozent). Gillards persönliche Werte lagen deutlich im positiven Bereich (50 zu 39 Prozent). Die erste Meinungsumfrage nach Bekanntgabe der Pläne ergab einen dramatischen Einbruch: *Labor* lag nun in der gewichteten Parteipräferenz 46 zu 54 Prozent zurück, Gillards Werte hatten sich auf einen Schlag ins Negative verkehrt (39 zu 51 Prozent).

Fokus der Oppositionskritik war Gillards vermeintlicher »Wortbruch«. Damit sei Gillards Regierung auf einer Lüge aufgebaut und habe jegliche Legitimation verloren. Das Argument verlorener Glaubwürdigkeit der Regie-

rungschefin wird seitdem stetig und in diversen Zusammenhängen wiederholt. Offenbar scheint die Kritik bei Wählern zu verfangen, da Gillards persönliche Zustimmungswerte seitdem durchgängig negativ sind.

Umsetzung der Wahlagenda in einer Minderheitsregierung

Inhaltlich hat Gillard wesentliche Initiativen und Reformen aus der Rudd-Zeit, die sie zuvor als Stellvertreterin maßgeblich geprägt hatte, fortgeführt und zu ihrem Wahlprogramm gemacht.

Neben den Großprojekten NBN-Aufbau und ETS-Einführung sowie zusätzlichen Investitionen in Bildung und Ausbildung trieb die Gillard-Regierung eine Reihe gesundheits- und sozialpolitischer Projekte voran: Die von Rudd begonnene Reform der Krankenhausfinanzierung wurde am 13.2.2011 mit Abstrichen mit den Ländern im Grundsatz verabredet. Elektronische Patientenakten (als Opt-in-Modell) sollen ab 1.7.2012 zur Verfügung stehen, der Ausbau telemedizinischer Dienstleistungen wurde vorangetrieben. Das von Tabakkonzernen heftig bekämpfte Werbeverbot auf Tabakprodukten (sog. *Tobacco Plain Packaging*) kam Ende 2011 ins Gesetzblatt (Start: Dezember 2012) und hat weltweit Aufsehen erregt. Mit Verzögerung wurde Anfang 2012 auch die seit langem angestrebte Einführung einer Einkommensprüfung bei der Erstattung von Beiträgen zur privaten Krankenversicherung durchgesetzt. Am 13.4. 2012 hat Gillard mit den Ländern eine grundsätzliche Übereinkunft zur Einführung eines *National Disability Insurance Scheme* erzielt, am 20.4. legte sie die Eckpunkte für eine Pflegereform vor. Beide Reformen genießen überparteiliche und breite gesellschaftliche Unterstützung; ihr Erfolg wird vom finanziellen Engagement des Bundes abhängen.

Im letzten Quartal 2011 wurde – neben der legislativen Umsetzung des *Clean Energy Future*-Pakets – auch die vor der Wahl vereinbarte Besteuerung von Profiten einzelner Rohstoffe der Bergbauwirtschaft im Repräsentantenhaus beschlossen (im Senat im März 2012); damit zusammen hängt die schrittweise Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge zur individuellen Altersvorsorge (*Superannuation*) von neun auf 12 Prozent ab Mitte 2013.

Weniger erfolgreich verlief Gillards Flüchtlingspolitik: Der oberste Gerichtshof (*High Court*) entschied am 31.8.2011,

dass die mit Malaysia einen Monat zuvor getroffene Vereinbarung über einen Tausch von Flüchtlingen (Transfer von in Australien ankommenden Bootsflüchtlingen nach Malaysia im Gegenzug für die Ansiedlung in Malaysia aufhältiger, UN-anerkannter Flüchtlinge in Australien) zur Abschreckung von Menschenschmugglern – die Ersatzstrategie für den im Mai endgültig gescheiterten Ost-Timor-Ansatz – verfassungswidrig sei. Gillard schien von dem Richterspruch völlig überrascht, kritisierte den *High Court* öffentlich und versuchte, ihn durch eine Gesetzesänderung zu umgehen. Für diese benötigte sie aufgrund der Ablehnung der Grünen die Zustimmung der Opposition. Abbott ließ Gillard jedoch Mitte Oktober aus politischen Gründen im Regen stehen, obwohl der Gillard-Vorschlag eine deutliche Annäherung an die LNP-Position bedeutet hätte. Zwar bezog der Oppositionsführer aufgrund seiner parteitaktischen Blockade einen Teil der medialen Schelte, doch bedeutete das Scheitern primär eine politische Niederlage für Gillard.

Auch ein neuer Vorstoß zum Jahreswechsel mit weiteren Zugeständnissen an die Opposition führte nicht zum Erfolg. Die Gespräche wurden am 24.1.2012 ergebnislos beendet. Alles andere als eine für die Regierung unakzeptable vollständige Übernahme der Oppositionspositionen ist offenbar nicht mehrheitsfähig. In der Realität ist die Zahl der Bootsflüchtlinge nach Australien seit Ende 2008 infolge politischer Entscheidungen unter Rudd deutlich gestiegen. Gillard gelang bislang keine gesichtswahrende Rückkehr zur unter Ex-Premierminister John Howard 2001 eingeführten restriktiveren Praxis des *Offshore Processing*. Abbott ist nicht geneigt, dieses Gewinnerthema (beim Umgang mit dem Thema »Asylbewerber« führt die Opposition in Umfragen stets deutlich) zugunsten einer parteiübergreifenden Lösung aufzugeben. Die Alternative, sich zu der unter Rudd geänderten Praxis und seinen Folgen zu bekennen und in der Wählerschaft um Unterstützung zu werben, wäre ebenfalls nicht (mehr) ohne Gesichterverlust für Gillard möglich. Es bleibt dabei: Bei der Flüchtlingspolitik kann *Labor* weder politisch noch demoskopisch gewinnen.

Die Reformbilanz im von Gillard zum Jahr der Entscheidungen stilisierten 2011 war zusammengenommen mit den ersten Monaten 2012 – abgesehen von der fruchtlosen Flüchtlingspolitik – insgesamt sehr beachtlich. Gillards Wahlagenda ist im Wesentlichen legislativ umgesetzt.

Erholung im letzten Quartal 2011

Im letzten Quartal 2011 verbesserten sich die Umfragewerte für Gillard und die *ALP* peu à peu von dramatisch auf schwach. Dazu trugen unter anderem die nach einhelliger Medienmeinung gelungenen Besuche von Königin Elisabeth II. und US-Präsident Barack Obama in Australien sowie die Ausrichtung des *Commonwealth-Gipfels* in Perth bei. Hatte Gillard zunächst mit der Außenpolitik gefremdet (Gillard am 5.10.2010: »*Foreign policy is not my passion*«), wurde sie im Laufe des Jahres 2011 auf internationalem Parkett zunehmend trittsicherer.

In der letzten Sitzungswoche des Repräsentantenhauses Ende November gelang Gillard ein machtpolitischer Coup: Sie überzeugte den Oppositionsabgeordneten *Peter Slipper*, für das Amt des Parlamentspräsidenten (*Speaker of the House*) zur Verfügung zu stehen. Vorgänger Harry Jenkins kehrte mit seiner Stimme in die *Labor*-Fraktion zurück, die Opposition büßte die Stimme Slippers ein. In der Folge verfügte Gillard über eine komfortablere Minderheitsposition.⁷

Die letzte Umfrage 2011 wies in der gewichteten Parteipräferenz einen auf 46 zu 54 Prozent verkürzten *ALP*-Rückstand aus.

Weitere Machtfestigung auf dem *ALP*-Parteitag

Auch parteiintern konnte Gillard Ende 2011 ihre Position stärken. Beim *ALP*-Parteitag (2.–4.12.2011, Motto: »*Jobs. Growth. Fairness*«) hat Gillard Parteilinie und Regierungshandeln wieder überwiegend in Einklang gebracht. Im Vorfeld hatte sie ihrer Partei, insbesondere dem linken Flügel, aus dem Gillard selbst kommt, viel zugemutet: Die Ankündigung, Uranexporte nach Indien erlauben zu wollen, widersprach ebenso Parteitagebsbeschlüssen wie die angestrebte Rückkehr zum sogenannten *Offshore-Processing* von Bootsflüchtlingen (Ost-Timor, Malaysia). Beim Parteitag hat Gillard sich weitgehend durchgesetzt. Nur bei der rechtlichen Anerkennung gleichgeschlecht-

7. Die zusätzliche Stimme nutzte Gillard am 20.1.2012, um sich eines Problems zu entledigen: Sie rückte von ihrer dem Unabhängigen Andrew Wilkie im Gegenzug für dessen parlamentarische Unterstützung gemachten Zusage ab, die in der *Labor*-Fraktion auf heftigen Widerstand gestoßen war, und verlor dessen Unterstützung. Abbott bezichtigte Gillard eines weiteren »Wortbruchs«.

licher Eheschließungen folgte die Partei Gillard nicht: Die offizielle Parteilinie fordert nun eine Anerkennung, Gillard lehnt diese trotzdem weiter öffentlich ab. Jedoch setzte Gillard eine Gewissensabstimmung bei der geplanten parlamentarischen Befassung durch, welche die Erfolgchancen deutlich verringert, da Abbott seine Fraktion bislang auf eine Ablehnung festgelegt hat. Für Kopfschütteln sorgte Gillard allerdings durch die Nichterwähnung Rudds bei einer Würdigung ehemaliger ALP-Premierminister.

Ihre parlamentarisch und parteiintern gestärkte Position nutzte Gillard am 12.12.2011 für eine Kabinetttumbildung, bei der sie einige ihrer wichtigsten Unterstützer beim Sturz Rudds eineinhalb Jahre zuvor beförderte. Zu Beginn der politischen Sommerpause (Dezember 2011/Januar 2012) schien Gillard damit neben einer demoskopischen Trendumkehr auch eine Festigung ihrer Machtbasis gelungen zu sein.

Machtkampf mit Rudd

Eine nennenswerte Verschnaufpause blieb Gillard aber verwehrt. Mitte Februar 2012 hatte es in den Medien mal wieder Spekulationen über einen vermeintlich kurz bevorstehenden Umsturzversuch Rudds gegeben, die durch ein Fernsehinterview Gillards Nahrung erhielten. Nachdem Außenminister Rudd von Minister Crean öffentlich zum Rücktritt aufgefordert worden war, ohne dass Gillard sich öffentlich vor ihn stellte, und es Spekulationen über einen anstehenden Rauswurf Rudds aus dem Kabinett gab, trat er am 22.2.2012 während einer Auslandsreise (!) von seinem Amt zurück.

Gillard übernahm die Initiative und beraumte für den 27.2.2012 eine Abstimmung im *Caucus* (Versammlung aller *Labor*-Abgeordneter und -Senatoren) an. Bis dahin wurde der Machtkampf über mehrere Tage in brutaler Form öffentlich ausgetragen: Gillard beschuldigte Rudd, er habe gegen ihre Regierung gearbeitet, *Treasurer* Swan charakterisierte seinen ehemaligen Chef als jemanden, »*who does not hold any Labor values*« und *Broadband*-Minister Conroy – auch er schon im Kabinett Rudd in gleicher Funktion tätig – fasste zusammen, Rudd »verachte« Kabinett, Parlament und Bevölkerung. Es wurde deutlich, wie groß die Ablehnung Rudds bei ALP-Parlamentariern ist, die vor allem in seinem als autokratisch und herablassend charakterisierten Führungsstil als Premierminister begründet liegt. Zudem äußerte sich Gillard

erstmal ausführlich zu den Gründen der Ablösung Rudds im Juni 2010: Rudds Regierung sei »funktionsgestört«, »gelähmt und chaotisch« gewesen und sie habe als seine Stellvertreterin alles getan, um Rudds Unzulänglichkeiten auszugleichen. Die meisten Kommentatoren hielten diese Erklärung zwar für zutreffend, allerdings auch für verspätet.

Gillards deutlicher Sieg mit 71:31 Stimmen war keine Überraschung. Es schien so, als käme die von Gillard forcierte Abstimmung für Rudd zu früh. Kommentatoren vermuteten, dass Rudd nicht vor der Landtagswahl in Queensland und der prognostizierten verheerenden Niederlage für die ALP⁸ initiativ werden wollte. Für die Außenwirkung der *Labor Party* war der Machtkampf allerdings katastrophal: Über eine Woche lang hatte sich die erste Reihe öffentlich gegenseitig zerfleischt. Im Ergebnis kann Gillard bis auf Weiteres nicht mehr auf (vermeintliche oder reale) parteiinterne Destabilisierungsversuche hinweisen, falls ihre Regierung weiter im Umfragetief bleiben sollte.

Modernisierung der *Labor Party* und Einfluss der Gewerkschaften

Die Machtarithmetik innerhalb der ALP ist nicht zu verstehen, ohne einen Blick auf die Beziehung zwischen Partei und Gewerkschaften zu werfen.

Die Partei setzt immer noch auf ein »traditionelles« sozialdemokratisches Modell mit fester Verankerung in der Arbeitnehmerschaft, (inhaltlich und personell) unterstützt von Gewerkschaften. Das Problem ist, dass diese Basis seit vielen Jahren erodiert, auch da die Bedeutung des produzierenden Gewerbes schrumpft (dessen Anteil am BIP ist von Ende der 1950er bis Anfang der 2000er Jahre von 30 auf unter 13 Prozent gesunken). Der Organisationsgrad der Gewerkschaften (von 1990 bis 2011 von 40 auf 18 Prozent) und die ALP-Mitgliederzahlen (von 2007 bis 2011 von knapp 50 000 auf 31 000) sinken. Der Partei gelingt es immer weniger, engagierte neue Mitglieder zu gewinnen, da diese häufig zu den Grünen tendieren. Viele sind von der starken Rolle der beiden Flügel (Linke und Rechte) und offenkundigen landsmannschaftlichen Hinterzimmerkungeleien abge-

8. Am 24.3.2012 erlitt die ALP-Landesregierung in Queensland die allseits erwartete vernichtende Niederlage, die Zahl ihrer Abgeordneten sank von 51 auf sieben (!).

schreckt. Auch die Tatsache, dass allein der *Caucus* die Parteiführung bestimmt, trägt sicher nicht zu deren Autorität bei.

Gewerkschaftsführer fungieren als einflussreiche Strippenzieher, die beispielsweise beim Sturz Rudds eine wichtige Rolle spielten. Über die Hälfte aller ALP-Parlamentarier sind ehemalige Gewerkschaftsfunktionäre, so auch Julia Gillard. In der Partei wird zunehmend in Frage gestellt, ob der große gewerkschaftliche Einfluss noch zeitgemäß sei. So sprach der ehemalige Labor-Premierminister Bob Hawke (selbst ehemaliger Gewerkschaftsvorsitzender) am 2.1.2012 von einem »fast schon erstickenden Einfluss der Gewerkschaften« auf die Partei. Die nötige Öffnung der Partei wird jedoch gerade durch den Gewerkschaftseinfluss verhindert. So wird die Hälfte der Parteitagsdelegierten von Gewerkschaften bestimmt. Zudem ist die ALP nicht zuletzt aufgrund der schmalen Mitgliederbasis auch finanziell auf die affilierten Gewerkschaften angewiesen.

Gillard selbst kann sich auf eine breite Unterstützung seitens der Gewerkschaften verlassen.⁹ Konsequenterweise unterstützte Gillard beim Parteitag vorliegende Vorschläge für eine Parteireform, die im Ergebnis den Einfluss der Gewerkschaften auf die ALP geschmälert hätten, nur halbherzig. Sie wurden in der Folge weitgehend in Parteigremien verwiesen.

Demgegenüber hatte Rudd die Gewerkschaften als Premierminister ein ums andere Mal politisch wie persönlich brüskiert, was diese ihm bis heute nicht verzeihen. Sie betrachten gewerkschaftsfreundliche politische Entscheidungen als gerechten Lohn für den entscheidenden Beitrag zu Rudds Wahlsieg 2007, den die Gewerkschaftskampagne gegen *WorkChoices*¹⁰ geleistet hat.

Die Partei ist in den letzten 25 bis 30 Jahren zunehmend in die politische Mitte gerückt, zulasten eines klaren in-

haltlichen Profils. Themen mit Bindungskraft genießen entweder überparteiliche Unterstützung (z. B. Bildung, sozialer Ausgleich) oder gehören nicht zum traditionellen sozialdemokratischen Kern (z. B. Umweltschutz). Neben Rudds persönlicher Popularität und einer Überdrüssigkeit der Bevölkerung mit der Vorgängerregierung war das Thema Arbeitnehmerrechte 2007 wahlentscheidend. Das Versprechen, hier den Status quo zu erhalten, wird die Wählerinnen und Wähler 2013 jedoch nicht ausreichend mobilisieren, insbesondere wenn die Opposition sich geläutert gibt.

Aufgrund der fortbestehenden Distanz der ALP zur Person Rudd tut sich die Regierung zudem schwer, sich offensiv mit dessen Regierungsbilanz zu schmücken, obgleich z. B. die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, die historische Entschuldigung bei den *Stolen Generations*, die Abschaffung von *WorkChoices* und die Vermeidung einer Rezession während der Globalen Finanzkrise Erfolge sind, auf die die *Labor Party* durchaus stolz ist.

Haushaltsüberschuss als Trendbrecher?

Die ökonomische Situation Australiens ist – angetrieben durch den Boom der Bergbaubranche – insgesamt gut¹¹, ohne dass die Wählerinnen und Wähler der Regierung deshalb hohe wirtschaftliche Kompetenz zuschreiben. Die Bemühungen der Regierung, ihre Reformen kommunikativ mit dem Erhalt einer starken Wirtschaft und der Organisation von Fairness in der Gesellschaft zu verknüpfen, verfangen offenbar in der Wählerschaft nicht ausreichend. Die Opposition versucht zudem alles, um der Regierung das Image des Umverteilers und Verschwendens anzuhängen.

Das Verhältnis zwischen Gillard und der Wirtschaft ist belastet, der Ton zwischen den Sozialpartnern hat sich zuletzt verschärft. Opposition und Teile der Medien sehen in *Labor*s Regierungspolitik nicht nur einen Beitrag zum Klassenkampf, sondern auch zur Drosselung wirtschaft-

9. Beim Machtkampf mit Rudd hatten sich alle Gewerkschaften für Gillard ausgesprochen. Allein die mächtige *Australian Workers Union (AWU)* behauptet, im *caucus* 25 Stimmen entscheidend beeinflussen zu können, die sämtlich für Gillard gestimmt hätten (vgl. *The Sydney Morning Herald* vom 3./4.3.2012, S. 9). Angesichts der Zahlenarithmetik hätte eine AWU-Empfehlung für Rudd demgemäß allein ausgereicht, das Ergebnis zu drehen.

10. Die 2005 unter PM Howard eingeführte grundlegende Reform des kollektiven Arbeitsrechts (*WorkChoices*) wurde von der Mehrheit der Bevölkerung als zu arbeitgeberfreundlich abgelehnt und 2009 durch die von Arbeitsministerin Gillard erarbeitete *Fair Work*-Gesetzgebung ersetzt, die wiederum von Wirtschaft und Teilen der Medien als zu gewerkschaftsfreundlich kritisiert wird.

11. Das staatliche Statistikamt ABS weist folgende Zahlen aus: Solides Wachstum (2,7 Prozent 2010; 2,3 Prozent 2011/pro-Kopf: 0,8 Prozent 2010; 0,9 Prozent 2011) bei schwachem Produktivitätsfortschritt (die verschiedenen Indikatoren weisen für die 2000er Jahre stagnierende oder nur leicht steigende Werte aus), geringer Arbeitslosigkeit (rund fünf Prozent, jedoch deutlich unterschiedliche Entwicklung in verschiedenen Branchen), weitgehend stabiler Erwerbsbeteiligung (in den letzten vier Jahren um 65,5 Prozent), im OECD-Vergleich hohem Bevölkerungswachstum (langjähriger Durchschnitt 1,6 Prozent; seit 1965 hat sich die Bevölkerungszahl verdoppelt) und im internationalen Vergleich niedriger Staatsverschuldung (gemäß IWF 2011 22,8 Prozent des BIP).

licher Produktivität. In diesem Klima ist eine gemeinsame Verständigung zwischen Regierung und Sozialpartnern auf notwendige Reformen – z. B. zur Sicherstellung der künftigen Fachkräftebasis oder eine Art »Bündnis für Produktivität« – kaum vorstellbar.

Da wirtschaftliche Aspekte für die Wahlentscheidung vieler Wählerinnen und Wähler eine enorme Bedeutung haben, setzt Gillard darauf, bis zur Wahl ihr ökonomisches Profil zu stärken. Am 8.5.2012 legte die Regierung den im Wahlkampf versprochenen Überschusshaushalt 2012/13 vor. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2011/12, für das die Regierung ein Defizit von drei Prozent des BIP erwartet, wäre dies im Erfolgsfall ein beachtlicher Turnaround. Ob die Ist-Zahlen tatsächlich einen Überschuss ergeben, wird sich erst im Herbst 2013 – und damit nach der nächsten Wahl – zeigen. Kurzfristig hat die Vorlage des Haushaltes der Regierung in Umfragen etwas Luft verschafft. Ob der Effekt den Beginn einer dauerhaften Trendumkehr markiert, darf jedoch bezweifelt werden.

Fazit: Gibt es eine Gillard-Agenda? Oder: Was ist schief gelaufen?

Am 1.2.2011 beschrieb Gillard ihre Vision für Australien als »a high-skill, high-tech, low-pollution economy that will succeed independent of our mineral wealth«. Diese Zukunftsvorstellung dürfte der breiten Wählerschaft jedoch nicht bekannt sein. Zum einen berichteten die Medien kaum darüber, zum anderen blieb Gillard nicht »on message«. Denn die Regierung hat es nicht in ausreichendem Maße verstanden, ihre Reformen mit dieser in ihrer Abstraktheit sicher mehrheitsfähigen Vision zu verknüpfen und die einzelnen Maßnahmen kommunikativ aus den Elementen der Vision abzuleiten und zeitnah in lebensnahe Beispiele zu übersetzen. Auf der Hand liegende Chancen, Regierungshandeln als Herstellung von Chancengerechtigkeit und Teilhabemöglichkeiten zu kommunizieren, wurden entweder gar nicht oder (zu) spät ergriffen; stattdessen gelang es der Opposition, Debatten auf reine Kostenaspekte und eine vermeintliche Verschwendungsneigung der *Labor*-Regierung zu verengen.

Eine Gillard-Agenda lässt sich trotz sporadischer Versuche, der Regierungspolitik eine übergeordnete Idee zu geben, nicht erkennen. Vielmehr ist Gillard eine pragmatische, an Ergebnissen interessierte Politikerin (Selbstbild:

»I am the person who gets things done«). Sie ist extremen Rahmenbedingungen ausgesetzt: Minderheitsregierung, ständige Diskussionen um ihre Führungsrolle, zum Teil einseitige Medienberichterstattung und persönliche Angriffe, eine weitgehend destruktive Opposition, ein vielfach als vergiftet wahrgenommenes politisches Klima, praktisch kein Druckpotenzial gegenüber der eigenen Fraktion, da jeder einzelne Abgeordnete durch Rücktritt die Regierung fast automatisch zu Fall bringen würde¹² sowie Verlust von drei *Labor*-Landesregierungen innerhalb von 17 Monaten. Vor diesem Hintergrund wird ihre Leistung, das Wahlprogramm zur Mitte der Legislaturperiode fast vollständig abgearbeitet zu haben, umso eindrucksvoller.

Die drei von Gillard bei Amtsantritt genannten politischen Baustellen aus der Rudd-Zeit prägen ihre Amtszeit bis heute. In zwei Bereichen hat Gillard »geliefert«, beim dritten – der Flüchtlingspolitik – ist sie gescheitert. Alle drei Themen haben der Regierung keine Sympathien eingebracht: Der *carbon price* hat Gillards Glaubwürdigkeit in der Wählerschaft scheinbar irreparabel beschädigt, der Profitsteuer im Bergbau wird kaum zugetraut, ein substanzielles Steueraufkommen zu erbringen und Gillards Flüchtlingspolitik wird vielfach als sprunghaft bezeichnet.

Politische Erfolge der Regierung führten nicht zu Verschnaufpausen, da sie oftmals umgehend von anderen Themen – zum Teil selbstverschuldeten Pannen – negativ überlagert wurden. Das mediale Bild Gillards wird seit Ankündigung des *carbon price* von ihrem vermeintlichen Wortbruch geprägt. Die Opposition versucht ständig, Gillard als kalte prinzipienlose Machtpolitikerin darzustellen, der die Wählerschaft nicht vertrauen könne. Dazu erinnert Abbott immer wieder an die seiner Meinung nach dubiosen Umstände des Sturzes Rudds (die Meuterei eines gewählten Premierministers durch sog. »faceless men«¹³ und »factional warlords« ohne Begründung), der offenbar viele *Labor*-Wähler nachhaltig vor den Kopf gestoßen hat. All dies überlagert ihre politische Reformbilanz.

12. Das Ausscheiden einer/eines Abgeordneten führt automatisch zu einer Nachwahl in dem betreffenden Wahlkreis.

13. Das Bild der »faceless men« wurde 1963 vom damaligen Liberal-Premierminister Robert Menzies geprägt und ist eine Metapher für an Parteigremien vorbei getroffene Entscheidungen in der *ALP*. Über die Jahre hat sie nichts von ihrer reputationsschädigenden Kraft eingebüßt und wird politisch gern bemüht.

Die parlamentarischen Machtverhältnisse gestatten es Gillard nicht, auf einzelne Stimmen zu verzichten. So hielt sie (zu) lange an zwei Abgeordneten (Parlamentspräsident Peter Slipper und Craig Thomson) fest, denen unappetitliche und schwerwiegende Verstöße vorgeworfen werden, bevor sie sich am 29.4.2012 von ihnen lossagte. Parteiintern musste sich Gillard schwere Vorwürfe gefallen lassen, denn ihr Zögern ermöglichte es der Opposition, die Regierung wochenlang immer wieder mit den Skandalen in Verbindung zu bringen. Kritiker sahen erneut den Beweis erbracht, dass die Regierungschefin ihrem Machterhalt moralische Bedenken unterordnete.

Demgegenüber scheinen Gillards offenkundige Stärken (effizientes Management nach innen, klare Ergebnisorientierung, aufmerksame Gesprächspartnerin, gute Parlamentsrednerin, ausgeprägtes Verhandlungsgeschick) nicht die Eigenschaften zu sein, aufgrund derer Wähler eine Premierministerin schätzen. In Medien und Teilen der Bevölkerung sieht sich Gillard einem Ausmaß an Anfeindungen und persönlichen Beleidigungen ausgesetzt, das nicht mit ihrer Politik begründet werden kann. Gillard beweist im Umgang mit Kritik ein enormes Maß an Standfestigkeit. Sofern sie jedoch eine Position verteidigt, die weithin als falsch wahrgenommen wird, kann dieser Charakterzug auch als Sturheit oder Rechthaberei wirken. Kommentatoren halten Gillard für unfähig, Fehler zuzugeben bzw. aus diesen zu lernen; sie sei eher an kurzfristigen taktischen Erfolgen als an längerfristigen strategischen Ausrichtungen interessiert.

Ausblick

Inzwischen ist es nicht mehr unwahrscheinlich, dass die laufende Legislaturperiode die vollen drei Jahre andauern wird. Abbotts Hoffnung eines schnellen Sturzes Gillards erfüllte sich nicht. Dennoch ist zu erwarten, dass bei anhaltend schwachen Umfragewerten für die *ALP* weiterhin

regelmäßig über einen Führungswechsel spekuliert wird. Allerdings steht derzeit kein Nachfolger bereit: Nach der gezielten öffentlichen Demontage Rudds zu Jahresbeginn und der fortbestehenden verbitterten Abneigung vieler *ALP*-Parlamentarier gegen ihn, scheint eine Rückkehr Rudds trotz hoher Zustimmungswerte in der Bevölkerung (insbesondere bei Nicht- bzw. ehemaligen *Labor*-Wählern) kaum vorstellbar. Andere Anwärter (v. a. Bill Shorten und Greg Combet) halten sich dezent zurück und spekulieren offenbar eher auf ihre Führungchance in einer Post-Rudd-Gillard-Ära. Ob ein erneuter Führungswechsel vor der nächsten Wahl zu einer nachhaltigen Trendwende für die *ALP* führen würde, ist ohnedies fraglich.

Inhaltlich ist die Agenda abgearbeitet bzw. auf die Spur gesetzt. Gillard wird nun Kurs halten und auf eine demoskopische Wende bis zur Wahl im zweiten Halbjahr 2013 setzen. Dabei hofft sie, die Wählerinnen und Wähler erleben zum einen, dass der *carbon price* nicht die von der Opposition beschworene verheerende ökonomische Wirkung haben werde, und zum anderen, dass ihrer Regierung das Verdienst wichtiger sozialpolitischer Reformen bei gleichzeitig wirtschaftlich solider Haushaltspolitik zugeschrieben werde. Doch ob die Wähler diese Bilanz angesichts eines fehlenden »roten Fadens« honorieren, ist zweifelhaft.

Gillard's persönlichen Zustimmungswerte werden absehbar weiter negativ bleiben. Das heißt aber nicht, dass sich die Parteiwerte nicht unabhängig davon nach oben entwickeln können. Auch bei der Opposition fallen die Zustimmung für Abbott persönlich bzw. seine Koalitionsparteien deutlich auseinander. Um erfolgreiche politische Comebacks aus einer demoskopisch ausweglos erscheinenden Lage zu finden, muss man nicht weit in die Vergangenheit zurückblicken: John Howard (2001) und Paul Keating (1992/93) lagen sieben bzw. 13 Monate vor ihrer Wiederwahl weiter zurück als Gillard ein gutes Jahr vor der nächsten Wahl.



Über den Autor

Thomas Krause ist Volkswirt und lebt in Australien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Internationaler Monitor Soziale Demokratie«,
Redaktion: Jan Niklas Engels, Jan.Engels@fes.de; Redaktionsassistentin: Nora Neye, Nora.Neye@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-199-9