

Australiens Rolle als regionale Führungsmacht im Pazifik

ANDREAS HOLTZ

In kaum einer anderen Region der Welt zeigen sich ausgeprägtere Formen zwischenstaatlicher Asymmetrien als in Ozeanien. Beim Vergleich zwischen der regional bedeutendsten Macht Australien und den Pacific Islands States (PIS) fallen nicht nur die reinen Größenunterschiede auf, sondern auch die relativen und absoluten Kennziffern für politische, ökonomische und militärische Kapazitäten. Trat Canberra anfangs noch überwiegend als kooperativer und mitfühlender Hegemon auf, so wurde infolge des »War against Terrorism« schnell eine interventionistische Rolle eingenommen (vgl. Barcham und Greener-Barcham 2006: 67–82). Damit wandelte sich Australien immer mehr zu einer regionalen Ordnungsmacht.¹

Deutlich wird das Führungsstreben vor allem im Hinblick auf die schwachen PIS, die diesem Streben kaum etwas entgegenzusetzen haben. Maßgeblich vorangetrieben wurde Australiens Rolle als regionaler »overlord« durch den konservativen Premier John Howard während seiner Regierungszeit zwischen 1996 und 2007. Im Dezember 2007 wurde die konservative Regierung durch eine Labor-Regierung abgelöst, die zunächst unter der Führung von Premier Kevin Rudd stand. Nach positiven Beliebtheitsrekordwerten Rudds im ersten Halbjahr 2010 sank sein Stern rapide, so dass die nächsten Wahlen ein Debakel für Labor zu werden drohten. Labors konservativer Flügel betrieb daraufhin die Ablösung Rudds durch seine Stellvertreterin Julia Gillard, die sein Amt am 24. Juni 2010 übernahm, Neuwahlen ausschrieb und die darauffolgende Wahl im August 2010 knapp gewann. Die außenpolitisch unerfahrene Premierministerin machte ihren Vorgänger am 14. September 2010 zum Außenminister, so dass die grundsätzliche außenpolitische Richtung der Regierung Rudd beibehalten wird.

1. Zur Bedeutung der Begriffe *Hegemon* und *regionale Ordnungsmacht* siehe Destradi 2008.

Der Sinologe Rudd verbrachte als Diplomat längere Zeit in China und gilt als Kenner des Landes. Das Verhältnis zur Volksrepublik ist ein entscheidender Baustein in der australischen Außen- und Wirtschaftspolitik. Dies gilt es bei der Analyse der australischen Pazifikpolitik zu beachten, da Peking ein steigendes Interesse am Pazifik bekundet und dort zunehmend aktiv wird. Die Labor-Regierung setzt in vielen Politikbereichen neue Maßstäbe. Rudd zeigte als Premier im Gegensatz zu seinem Vorgänger eine erstaunliche Fähigkeit zur Selbstkritik, als er sich beispielsweise für ergangenes Unrecht bei den australischen Indigenen entschuldigte und erstmals in der australischen Geschichte eine nennenswerte Umweltpolitik implementierte. Dahingehend besteht Rudds Idealismus zum Trotz in der Pazifik- und Außenpolitik auch für die amtierende Regierung eine politische Realität, die nicht zu übersehen ist. Es lässt sich die Hypothese aufstellen, dass Gillard, ebenso wie Rudd und anders als Howard, zwar deutlich leiser auftreten wird, aber nicht weniger zielstrebig.

Die Pazifikpolitik Australiens bis zur Regierung Rudd

Die australisch geführte »Regional Assistance Mission to the Solomon Islands« (RAMSI), die seit 2003 andauert, gilt für viele Beobachter als ein Wendepunkt in der australischen Pazifikpolitik. Die Intervention habe gezeigt, dass Australien nunmehr seine alte Strategie eines »hands-off approach« zugunsten eines »hands-on approach« wechsele (vgl. Wainwright und Harris 2005: 54–61). Tatsächlich hat der australische Interventionismus im Pazifik bereits eine längere Tradition. Neben RAMSI ist hierbei vor allem die mit 3800 Soldaten und 300 zivilen Beratern durchgeführte Intervention im Sezessionskonflikt der rohstoffreichen Insel Bougainville vom Mutterland Papua-Neuguinea (PNG) zu erwähnen. Der Hauptbefürworter der australischen Intervention war der damalige australische Außenminister Gareth Evans, der später maßgeblich an der Formulierung des »Responsibility to Protect«-Reports (R2P) der »International Commission on Intervention and State Sovereignty« zur Legitimierung humanitärer Interventionen beteiligt war und dessen außenpolitischer Ansatz durchaus auch interventionistische Komponenten enthielt (vgl. Fry 2004: 4). Wenig überraschend ist in diesem Zusammenhang die Aussage des ehemaligen Premiers Howard, der für Australien das Recht in Anspruch nahm, im Rahmen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus und zur Wahrung der australischen

Sicherheit präventiv ohne vorherige Konsultation der entsprechenden Institutionen zu agieren (vgl. Baker 2005: 225).

Gebot der Ost-West-Konflikt noch Zurückhaltung, so machte sich Canberra seitdem daran, sein regionales Gewicht auf den Umbau der regionalen Wirtschafts- und Sicherheitsarchitektur zu legen. 1992 verabschiedete das Pacific Islands Forum (PIF) als die bestimmende regionale Institution die Honiara-Erklärung,² womit erstmalig die Möglichkeit bestand, sicherheitspolitisch in die inneren Angelegenheiten der jeweiligen Mitgliedsstaaten einzugreifen. Bis dahin wurden Sicherheitsfragen kategorisch ausgeschlossen (vgl. Firth 2001: 278). Mit der Aitutaki-Erklärung 1997 wurden Interventionsmechanismen im Rahmen einer präventiven *Diplomatie* thematisiert, der jedoch mit den Krisen auf Fiji und den Salomonen ihre Grenzen aufgezeigt wurden. 2000 wurde schließlich die Biketawa-Erklärung formuliert, mit der das PIF zu einer schlagkräftigen Regionalorganisation werden sollte. Dazu wurde das bisherige absolute Konsensverfahren auf ein Verfahren mit einem ausreichenden Konsens reduziert. Zwar erscheint diese Neuausrichtung zunächst sinnvoll; es darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Finanzierung des PIF zu je 37,16 Prozent von den beiden größten Mitgliedern Neuseeland und Australien abhängt (vgl. Peebles 2005: 60), sodass sich gewünschte Mehrheiten relativ einfach erzeugen lassen. Des Weiteren wurden Krisenreaktionsmechanismen eingeführt, die bei einem Scheitern von Konsensfindungsgesprächen weitere Optionen boten. Deren Reichweite erstreckt sich von Wirtschaftssanktionen bis hin zu Interventionen (vgl. Anderson 2005: 28 f.).

Auf 9/11 reagierte das PIF 2002 mit der Nasonini-Erklärung, welche die veränderte globale Sicherheitslage berücksichtigt und ein aktives regionales Handeln einfordert. 2004 wurde schließlich die Auckland-Erklärung abgegeben, mit der die regionale Integration über eine Umgestaltung des PIF vorangetrieben werden sollte. Neben herkömmlichen Aufgaben ökonomischer und sozialer Art werden nun ausdrücklich die Ziele Sicherheit und Good Governance hervorgehoben. Passend zu dieser Neuausrichtung wurde in Auckland die Entwicklung eines »Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration« verabschiedet, der als pazifischer Leitfaden für mehr Kooperation und Integration zwischen den PIS und Australien dient.

2. Die Namen der Erklärungen beziehen sich auf den jeweiligen Austragungsort der PIF-Treffen.

Dabei werden die entscheidenden Kräfte des pazifischen Regionalismus deutlich. Das Thema Sicherheit verweist auf die Ansprüche, die Australien an die Region stellt. Das Wohlfahrtsziel ist für Canberra zweitrangig. Wohlwissend, dass die PIS dies umgekehrt sehen, ist es für Australien ein Instrument seines Sicherheitsziels. Angesichts der Kräfteverhältnisse im PIF bezweckt diese Erklärung faktisch die Legitimierung eines unilateralen australischen Vorgehens in einem multilateralen Gewand.

International wird diese Strategie durch den R2P-Report gedeckt, der das Nichtinterventionsgebot so stark abschwächt, dass ein Interventionsrecht besteht, wenn ein Staat unwillig oder nicht in der Lage ist, im Krisenfall geeignete Maßnahmen zum Schutz seiner Bürger zu ergreifen (vgl. ICISS 2001: XI). Australien als regionale Ordnungsmacht behält sich das Recht auf Intervention vor, legt aber Wert darauf, nicht des Neokolonialismus bezichtigt zu werden (vgl. Field 2003: 24–25). In der Tat bestehen hier in Australien Bedenken, so dass unilaterales Handeln nicht offen gefordert werden kann. Um die beiden divergierenden Pole Antikolonialismus und Intervention miteinander verbinden zu können, bedient sich Australien des PIF.

Märkte und Mächte: Australiens regionale Außenwirtschaftspolitik und die EU

Parallel zum politischen Umbau der Region unterstützt Australien auch eine ökonomische Neuausrichtung im Pazifik. Mit Beginn der 1990er Jahre trat Australien nicht mehr altruistisch auf, sondern agierte ökonomisch aktiv, indem es die herrschende neoliberale Wirtschaftsauffassung auch auf den pazifischen Raum auszudehnen versuchte. Dass Australien damit aber in einem globalen Kontext handelt, zeigt das Verhältnis der Europäischen Union zu der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) seit den Verträgen von Cotonou 2000, die für die PIS 2004 spezifiziert wurden. Good Governance und vor allem die Integration in das Weltwirtschaftssystem werden von der EU als Problemlösungsinstrumente für die PIS genannt (vgl. Reichert et al. 2009: 10). Dabei verhandelt die EU nur mit einzelnen Gruppen und nicht mit der Gesamtheit der AKP-Staaten, so dass sich die einzelnen Vertragspartner gegeneinander ausspielen lassen (vgl. Schilder et al. 2006: 23 ff., Holland und Koloamatangi 2006: 101–120). Sogenannte Economic Partnership Agreements (EPAs) werden mit einzelnen Partnern abgeschlossen,

welche die alten nicht-reziproken Handelsbeziehungen zwischen dem Pazifik und Europa ablösen und durch Freihandelsabkommen ersetzen. Seit 2008 haben die AKP-Staaten ihre Handelspolitik den Vorgaben der World Trade Organization (WTO) anzupassen. Wird dies verweigert, so nimmt sich die EU das Recht, Strafzölle zu erheben, die den lebenswichtigen Export stark erschweren. Schließlich umfassen die EPAs auch eine entwicklungspolitische Komponente zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsräume, um über regionale Freihandelsabkommen eine wirtschaftliche Integration anzustreben (vgl. Reichert et al. 2009: 8, 10).

Australiens Antwort auf das Verhältnis der PIS zur EU bestand in der Implementierung des »Pacific Agreement on Closer Economic Relations« (PACER, 2001), das als Folge des »Pacific Islands Countries Trade Agreement« (PICTA, 2001) die Handelsverhältnisse zwischen Australien und den Pazifikstaaten regelt, während PICTA den freien Warenhandel lediglich untereinander ohne Australien vorsieht. PACER selbst ist noch kein Freihandelsabkommen, sondern die verpflichtende Abmachung darüber, dass die PIS mit Australien und Neuseeland Freihandelsabkommen abzuschließen haben, wenn sie solche mit Staaten außerhalb des PIF vereinbaren. Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, sieht PACER vor, dass diese Konsultationen bis spätestens 2011 vorzunehmen sind. Durch die Abkommen der PIS mit der EU laufen gegenwärtig die Verhandlungen zu PACER Plus, das dann als eigentliches Freihandelsabkommen gilt.

Durch die EU-Verhandlungen der PIS sah Australien seinen Platz als wichtigster Exporteur in die PIS gefährdet (vgl. Kelsey 2004: 19 f.). Mit PACER Plus öffnen sich die PIS den liberalen WTO-Bedingungen. Das Abkommen sorgt also dafür, dass alle pazifischen Verpflichtungen gegenüber der EU gemäß dem Gleichbehandlungsgrundsatz auch für Australien und Neuseeland zu gelten haben, sodass PACER Plus vor allem der Sicherung australischer und neuseeländischer Absatzmärkte dient (vgl. Narsey 2004: 78). Den PIS blieb aufgrund ihrer Schwäche und der damit verbundenen schlechten Verhandlungsposition nichts anderes übrig, als PACER Plus zu akzeptieren, obgleich die für die PIS vorteilhaften Aspekte der Freizügigkeit innerhalb der Freihandelszone ausdrücklich ausgeschlossen und einschneidende Folgen für die PIS zu erwarten sind (vgl. Ratuva 2004: 4).³ Der europäische Vorstoß zur Neugliederung der ökonomischen Beziehungen zu den AKP-Staaten lieferte Australien eine

3. Z. B. zeigen Tonga und Vanuatu, dass durch Marktliberalisierung jeweils rund ein Drittel der Einnahmen ausfallen (vgl. Nathan Associates 2007).

Steilvorlage zur Umgestaltung der *eigenen* Region, die Abhängigkeiten verstärkt und damit Australiens Führungsposition festigt (vgl. Braxton 2009: 8).

Der Pacific Plan als politischer und ökonomischer Wegweiser

Mit der Auckland-Erklärung wurde zugleich der erwähnte Pacific Plan entwickelt, der als Wegweiser für eine pazifische Integration unter der Federführung Australiens anzusehen ist und 2005 verabschiedet wurde. Der Plan selbst versteht sich als lebendiges Dokument, das sich wechselnden Gegebenheiten anpasst und aus den vier Kernelementen Wirtschaftswachstum, nachhaltige Entwicklung, Good Governance und Sicherheit zusammensetzt (vgl. Forum Secretariat 2005).

Die beiden letzten Ziele verweisen deutlich auf die Weiterentwicklung des PIF zu einer handlungsfähigen politischen Institution gemäß der sicherheitsmaximierenden Ansprüche Australiens. Der Plan reiht sich in die von Australien geförderten sicherheitspolitischen Aktivitäten seit der Honiara-Erklärung 1992 ein (vgl. Rolfe 2006: 86), wobei die Biketawa-Erklärung sicherlich der bedeutendste Schritt gewesen ist. Sowohl RAMSI als auch die »Pacific Regional Assistance for Nauru« (PRAN), PICTA und PACER sind als Teil des Plans anzusehen, obwohl sie bereits vor seiner Verabschiedung eingeführt wurden.

Der Plan ist Ausdruck einer bekundeten gemeinsamen Regierungsverantwortung, die sich besonders in der Etablierung einer multilateralen Polizeieinheit zeigt, die faktisch von Australien dominiert ist (vgl. Dobell 2003: 16). Damit sind die Kapazitäten für verschiedene Einsätze im Stil von RAMSI gegeben (vgl. Hawke 2004: 10). Begründet wird eine solche Interventionstruppe mit humanitären Notwendigkeiten und australischen Sicherheitsinteressen. Darüber hinaus wird Australien der selbst gewählten Rolle als Washingtons Deputy im Pazifik gerecht, die auf diese Weise vergleichsweise kostengünstig erfüllt werden kann (vgl. Hanson 2003: 254). Damit bewegt sich Canberra auf dem schmalen Grat zwischen humanitärer Hilfe und als neokolonialistisch eingestuftem Aktionen, zumal eine tatsächliche pazifische Eingreiftruppe unter insularer Leitung von Canberra vermutlich mit der Begründung von zu starken Souveränitätseinbußen abgelehnt würde (vgl. Henderson 2004: 21).

Erste Schritte sah der Plan in der Periode zwischen 2006 und 2008 vor, in der die nationalen Prozesse regional homogenisiert werden sollten

(vgl. Maiava 2006: 9). Am weitesten ist dabei die ökonomische Neuausrichtung unter PICTA und PACER Plus vorangeschritten. Hier stellt sich jedoch die Frage nach der Effektivität einer solchen funktionalen Wirtschaftskooperation, wenn dadurch lebenswichtige Zolleinnahmen wegfallen und der interinsulare Handel bestenfalls zweitrangig ist (vgl. Thomas 2004: 19). Die Implementierung des Plans erscheint unter diesen Voraussetzungen hauptsächlich durch die Interessen Australiens begründet zu sein.

Eine darauf aufbauende und weiterführende Phase umfasst den Zeitraum zwischen 2006 und 2015. Innerhalb dieses Zeitraums sollen die genannten vier Kernelemente realisiert sein. Jede Zielvereinbarung ist mit vielfältigen Unterzielen versehen, für die jeweils eine entsprechende Strategie vorgesehen ist. Bei der Betrachtung der einzelnen Ziele fällt auf, dass die meisten ihr Entstehen überhaupt erst dem Plan zu verdanken haben, so dass festgehalten werden kann, dass der Plan massiv in die regionale und nationale Ordnung eingreift, obwohl offiziell nur von einem kooperativen regionalen Management und nicht von Einschnitten in die nationalen Souveränitäten die Rede ist (vgl. Forum Secretariat 2005: 4, 6). Da die PIS dem Plan zumindest kritisch gegenüberstehen, stellt sich die Frage nach den australischen Beweggründen zur Neuausrichtung der Pazifikpolitik, die offensichtlich nur mit einem entsprechenden politischen und wirtschaftlichen Druck durchgesetzt werden kann.

Australien im Spannungsfeld der Mächte: Terrorismus, China und die USA

Der sicherheitspolitische Aspekt ist vor allem der australischen Sicht des *Außen* geschuldet. Viele Australier sehen sich gerade ihren asiatischen Nachbarn gegenüber immer noch als überlegen an: der weiße Demokrat, der von asiatischer Anarchie umgeben ist (vgl. allg. Fitzgerald 1997). Diese weit verbreitete Sicht schlägt sich besonders in den australischen Wahlkämpfen nieder. Konservative Rhetorik, eine sehr einseitige Medienberichterstattung und eine düstere Interpretation der Welt unterstützen diesen Trend. Es entsteht ein von Dichotomien und Ausschließungsbewegungen bestimmtes Weltbild, in dem zwischen »denen« und »uns« unterschieden wird. Durch die Terroranschläge in New York und Bali 2001 bzw. 2002 wurde dieses Weltbild gestärkt. Die Angst vor *denen* offenbart sich in der Angst vor dem islamischen Terrorismus, von dem in Analogie

zu den Erfahrungen in Afghanistan angenommen wird, dass er die schwachen Staaten des Pazifiks als Stützpunkte wählen könne. Canberra fürchtet ein südpazifisches Afghanistan vor seiner Haustür. Eine vorbeugende Intervention im Rahmen einer formal abgesicherten Pazifikpolitik könnte dies ebenso verhindern wie befürchtete Flüchtlingsströme vor allem aus Papua New Guinea (PNG), die sich aus dem Kollaps der dortigen staatlichen Funktionen ergeben und als Sicherheitsbedrohung für Australien wahrgenommen werden (vgl. Patience 2005: 1f.). Ein politischer Aktionismus im Kampf gegen den Terror ist deswegen für australische Regierungen beinahe verpflichtend. Allerdings lehnen rund 70 Prozent der Australier das australische Globalengagement in Afghanistan und im Irak ab. Durch eine interventionistische Neuausrichtung der australischen Pazifikpolitik gelingt Australien die Gratwanderung, die Sicherheitsbedürfnisse der eigenen Bevölkerung zu befriedigen, die eigene Position im internationalen System möglichst kostenneutral zu verbessern und zugleich seiner Rolle als Verbündeter der USA gerecht zu werden, ohne Forderungen nach stärkerem militärischen Engagement im Irak und Afghanistan nachzukommen. Australische Regierungen stehen hier vor der schwierigen Entscheidung, es sowohl den eigenen Wählern als auch dem wichtigsten internationalen Verbündeten recht zu machen (vgl. Fry 2004b: 7).

Die australische Außensicht findet auch im Rahmen der australischen Flüchtlingspolitik Ausdruck. Hier besteht ein Dissens zwischen Gillard und Rudd, der über Unstimmigkeiten auf persönlicher Ebene hinausgeht. Vertrat die Regierung Howard noch die sogenannte Pacific Solution, also die Unterbringung von Bootsflüchtlings in Nauru und PNG, so sprach sich Labor dagegen aus, da Nauru die UN-Flüchtlingskonvention seinerzeit noch nicht unterzeichnet hatte. Rudds Regierung verbrachte Flüchtlinge auf die australische Weihnachtsinsel, beließ sie also im australischen Hoheitsgebiet und damit im Wirkungsbereich der UN-Flüchtlingskonvention. Inzwischen hat Gillard ihre anfängliche Haltung als Oppositionspolitikerin aufgegeben und ihr Vorschlag, Flüchtlinge im benachbarten Osttimor (Demokratische Republik Timor-Leste) unterzubringen, stößt auf den Widerstand Rudds, der diese Lösung angesichts des ungelösten Problems von 100 000 Binnenflüchtlings in Osttimor ablehnt (vgl. Callick 2010). Osttimor hat die UN-Flüchtlingskonvention unterzeichnet, so dass der Inselstaat für Gillard die alte Labor-Forderung nach Beendigung der Pacific Solution erfüllt. Gleichsam kann sich Gillard damit als Hardlinerin im Bereich der Asylpolitik geben und die konser-

vative Opposition einschränken. Inzwischen hat Nauru die Konvention jedoch unterzeichnet, so dass Gillard entgegen ihrer ursprünglichen Forderung nun auch Nauru wieder als Option betrachtet (vgl. Maley und Franklin 2010). Gillard agiert damit vor allem innenpolitisch und unterstreicht ihre mangelnde außenpolitische Erfahrung, was sich besonders anhand der Begegnung chinesischer Interessen im Pazifik zeigt.

Chinas Interessen im Pazifik

Peking sieht in einer aktiveren und global ausgerichteten Außenpolitik eine hinreichend gute Möglichkeit, um die eigenen Interessen durchzusetzen und die für den ökonomischen Aufschwung nötigen Rohstoffe zu sichern.

Daraus folgen Chinas Interessen an den PTs, die sich in drei Bereiche untergliedern lassen. Zunächst ist Peking an den vor allem in Melanesien vorzufindenden Rohstoffen interessiert. Über diese wirtschaftliche Komponente hinaus hat China die strategische Bedeutung des Pazifiks im Vergleich mit den USA erkannt. Schließlich ist China im Rahmen seiner Ein-China-Politik (vgl. dazu Möller 2005: 83 f.) bestrebt, den Einfluss Taiwans in der Region zu minimieren. Alle drei Bereiche betreffen Australiens Rolle als regionale Führungsmacht im inselpazifischen Raum. Dabei werden Canberra zugleich Möglichkeiten und Grenzen aufgezeigt. Australiens Möglichkeiten als überregionale Strukturierungsmacht sind limitiert und sein Einfluss auf die USA ist trotz der engen Kooperation zwischen beiden Staaten ebenso begrenzt wie der auf China. Allerdings kann sich Australien als Mittler präsentieren, den sowohl Peking als auch Washington schätzen (vgl. Maclellan 2002: 51).

Australiens Verbindungen zu China sind ambivalent. Einerseits ist China einer der wichtigsten Handelspartner Australiens. Etwa 60 Prozent der australischen Rohstoffexporte gehen in die Volksrepublik. Im Zeitraum zwischen 1999 und 2004 hat sich der bilaterale Handel zwischen beiden Staaten verdoppelt, sodass rund 11 Prozent des gesamten australischen Handels mit Peking abgewickelt wurden (vgl. Möller 2006: 3). Zugleich wurde aber auch Chinas gesteigertes Interesse am Pazifik wahrgenommen, das von der Regierung Howard vor allem als Gefahrenquelle eingestuft wurde. Im Gegensatz dazu versuchte die Regierung Rudd die Wogen zu glätten, ohne die negativen Implikationen zu übersehen, und damit die eigene Mittlerposition zu verbessern. Der Sinologe und

ehemalige Diplomat Kevin Rudd kennt die politischen Entscheidungsprozesse in Peking und weiß um die ökonomische Bedeutung Chinas, so dass versucht wird, die Volksrepublik noch mehr in multilaterale Institutionen einzubinden (vgl. Hofmeister 2010: 74). Damit zeigt(e) Rudd als Premier und als Außenminister nicht nur sehr viel mehr Weitsicht als seine konservativen Vorgänger, sondern kommt Peking auch hinsichtlich einer multilateralen Ausrichtung entgegen, obgleich der australische Senat angesichts fehlender Kenntnisse einer langfristigen außenpolitischen Strategie Chinas vor Risiken warnt (vgl. Commonwealth of Australia 2006: 183).

Chinas Rohstoffnachfrage schlägt sich nicht nur in der Handelsbilanz zwischen Australien und der Volksrepublik nieder, sondern zeigt sich auch in den PIS. Es findet kaum ein wirtschaftliches Großprojekt statt, wie beispielsweise in der Minenwirtschaft PNGs, ohne dass Pekings Spezialisten intervenieren. Dabei ziehen nicht nur australische Firmen den Kürzeren, sondern auch die innenpolitische Stabilität der betroffenen PIS. Peking ist in der Wahl seiner Mittel wenig sensibel und scheut auch vor Bestechungen nicht zurück. Der Rohstoffabbau wird oftmals durch chinesische Arbeiter durchgeführt und missachtet umweltrechtliche Vorschriften. Erhoffte Beschäftigungseffekte in den PIS bleiben aus, die Umweltzerstörung nimmt zu und fördert eine ökologische Migration. Diese wiederum führt zu Landrechtsstreitigkeiten, was gerade die ohnehin fragilen Staaten Melanesiens noch mehr destabilisiert (siehe dazu exemplarisch Forell 2009).

Gleichbedeutend für die australische Pazifikpolitik ist das strategische Interesse, das China an den PIS bekundet. Dieses zielt zunächst auf die erwähnte Ein-China-Politik ab. Taipeh ist im Pazifik aktiv, um die PIS dazu zu bewegen, Taiwan anzuerkennen und als sein Sprachrohr in internationalen Foren zu agieren.⁴ Im Rahmen dieses diplomatischen Wettlaufs zwischen den beiden Chinas sind die Konkurrenten nicht zimperlich. Die Hilfgeldkonten sind für pazifische Verhältnisse prall gefüllt, und nicht wenige pazifische Regierungschefs finden Gefallen daran, von Peking oder Taipeh ebenso hofiert und empfangen zu werden wie ihre

4. Taiwan unterhält gegenwärtig mit den Salomonen, Nauru, Palau, den Marshallinseln, Kiribati und Tuvalu diplomatische Beziehungen. Tonga befand sich bis 1998 ebenfalls in dieser Gruppe, bevor es sich zum Wechsel entschloss. Im selben Jahr beschlossen die Marshallinseln, Taiwan anzuerkennen, woraufhin Palau 1999 folgte. PNG erkannte 1999 ebenfalls Taiwan an, was allerdings nach einem Regierungswechsel sofort widerrufen wurde (vgl. Hegarty 2007: 13).

Amtskollegen aus Paris oder Washington (vgl. Reilly und Henderson 2003: 100).

Vor allem China stellt im Gegensatz zu westlichen Helfern keine Ansprüche an Transferleistungen, die für den chinesischen Haushalt ohnehin im Peanuts-Bereich liegen. Insgesamt bot China den PIS im Rahmen des »Pacific Islands Countries Economic Development and Cooperation Forum« knapp 400 Millionen US-Dollar an Unterstützung an (vgl. Davis 2007). Die grassierende Korruption besonders in Melanesien interessiert dabei ebenso wenig wie Mängel in der Good Governance. Verknüpfen westliche Geber ihre Hilfeleistungen mit Forderungen nach Demokratisierung, springt China gerne ein, wenn diese nicht erfüllt werden. Dabei überrascht es kaum, wenn Fijis Putschistenführer Bainimarama Pekings Nähe sucht und sich von Canberra abwendet oder wenn sich das feudale tonganische Königshaus von Peking hofieren lässt (vgl. Nadkarni 2005: 6). Allerdings weiß auch Taiwan die Klaviatur der »richtigen Zahlung« virtuos zu spielen. Der Journalist Graeme Dobell erhielt von offizieller Seite aus Taiwan die Information, dass 15 Prozent der taiwanesischen Hilfsgelder aus dem »Taiwan International Cooperation and Development Fund« stammen und somit offiziell und transparent sind. 85 Prozent werden hingegen direkt vom Außenministerium verwaltet, ohne dass darüber Rechenschaft abgelegt werden muss. Die somit intransparente Verwendung solcher *Hilfsgelder* bietet Raum für mannigfache Interpretationen (vgl. Dobell 2007: 11 f.).

Wie sehr sich der Wettstreit um Anerkennung auch im Inneren der PIS auswirkt und in welcher Weise er diese Staaten destabilisiert, lässt sich am besten anhand des Beispiels der Salomonen nachzeichnen.⁵ *Hilfsgelder*

5. Beispiele aus anderen PIS sind Legion. Der Präsidentschaftswahlkampf 2005 auf den Marshallinseln beinhaltete gleichzeitig eine Abstimmung über die Anerkennung Pekings bzw. Taipehs. Den stimmberechtigten Parlamentariern wurden zwischen 6000 und 10 000 US-Dollar für das *richtige* Stimmverhalten geboten (vgl. www.taipeitimes.com vom 08.04.2010). Bereits im Jahre 2000 soll Taiwan bis zu 100 000 US-Dollar für die Wahl eines taiwanfreundlichen Kandidaten zur Disposition gestellt haben. Es wird vermutet, dass weitere sieben Millionen US-Dollar aus inoffiziellen Quellen Taiwans in Richtung Marshallinseln geflossen sind (vgl. Sung 2000: 2). In Tonga erreichte Kronprinz Tupouto'a im Juni 2004 eine Zahlung Pekings von umgerechnet rund 13 Millionen Euro für *technische Kooperation*. Die Gelder sollten zur Verbesserung des tonganischen Telekommunikationsnetzes und der Stromversorgung genutzt werden. Die in diesen Geschäftsfeldern tätigen Unternehmen sind Eigentum der tonganischen Herrscherfamilie (vgl. Keith-Reid 2004: 26 f.).

versickerten in der Bürokratie, was den Unmut der Bevölkerung beschwor. Salomonische Abgeordnete erhalten jährlich umgerechnet knapp 6800 Euro an staatlichen Zuwendungen und zugleich rund 90 000 Euro aus Taipeh. Dazu flossen 2006 Summen zwischen 2700 Euro und 4500 Euro für das *richtige* Stimmverhalten bei der Wahl des taiwanfreundlichen Kandidaten Snyder Rini zum Premier (vgl. ebd.: 12). Die Wahl Rinis führte schließlich zu Ausschreitungen gegenüber Chinesen in der Hauptstadt Honiara, sodass Rini kurze Zeit später sein Amt wieder zur Verfügung stellen musste (vgl. D'Arcy 2007: 1).

Damit wird auch die Zielrichtung der chinesischen Pazifikpolitik deutlich, die in einer Destabilisierung der Region besteht, um dort Fuß fassen und die strategische Bedeutung Ozeaniens ausnutzen zu können. Schon jetzt beschäftigt Peking, und nicht etwa Australien, am meisten Diplomaten in Ozeanien, während die Geschäftsträger der USA immer mehr reduziert wurden (vgl. Reilly und Henderson 2003: 99). Dabei registrieren die USA durchaus die zunehmende Bedeutung Chinas im südwestlichen Pazifik (vgl. D'Arcy 2007: 18, CRS 2007). Es wird befürchtet, dass die PIS eine ähnliche strategische Bedeutung erhalten könnten wie zur Zeit des Zweiten Weltkrieges. Dies erscheint zwar lediglich vor einem unwahrscheinlichen Worst-Case-Szenario einleuchtend, macht aber deutlich, dass sich Chinas Pazifikpolitik langfristig vor allem mit den USA und damit mit Washingtons Verbündeten Australien beschäftigt. Folgerichtig modernisiert China vorrangig seine Hochseeflotte (vgl. Li et al. 2006: 18). Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die chinesischen Streitkräfte ihre Verteidigungsstrategie weit in den Pazifik hineinlegen. Der sogenannte »Second Island Chain« umfasst, ähnlich dem amerikanischen »Strategic Denial« in Mikronesien während des Kalten Krieges, die pazifischen Inseln bis hin zu den Salomonen (vgl. USA 2006: 11). Vor diesem Hintergrund ist das Engagement Chinas im inselpazifischen Raum letztendlich zu bewerten. Das Verhältnis zwischen China und Australien ist im Pazifik also immer mehr von Konkurrenz geprägt, obgleich beide Staaten ökonomisch sehr eng miteinander verflochten sind. Dieses besondere Verhältnis zugleich kooperierender und konkurrierender Mächte im Pazifik ist sehr ambivalent, da Australien China nicht nur als bedeutenden Handelspartner sieht, sondern gleichzeitig auch als potenzielle Bedrohung auffasst (vgl. Commonwealth of Australia 2009: 34).

Ausblick: Australiens mittelmächtige Gestaltungsfähigkeit im Pazifik

Die eingangs aufgestellte Hypothese eines fortgeführten australischen Unilateralismus moderater Prägung im Pazifik ist zu bejahen, wenngleich sich die Art und Weise des australischen Auftretens nach dem Regierungswechsel 2007 gewandelt hat. Bedeutsam erscheint die im Vergleich mit seinem Vorgänger grundlegend realistischere Einschätzung australischer Möglichkeiten und Notwendigkeiten durch Rudd. Australien ist unfähig, internationale Strukturen zu beeinflussen. Es kann aber im Rahmen seiner Möglichkeiten agieren, wie Rudds Streben nach Institutionalisierung zeigt. Australiens Gestaltungsmacht im Pazifik ist funktional, was sich in einem freundlicheren Politikstil manifestiert, der dennoch zielstrebig ist. Diese Zielstrebigkeit zeigt sich deutlich in der Port Moresby-Erklärung vom 06. März 2008, mit der Rudd Australiens Entwicklungshilfe aufstockte, diese aber auch an klare Bedingungen und messbare Erfolge knüpfte (vgl. Chand 2008). Australien bleibt die pazifische Ordnungsmacht, die inzwischen aber weniger anordnet und mehr zu überzeugen versucht.

Rudds deutlich lesbare Handschrift im Rahmen der australischen Außen- und Pazifikpolitik dürfte grundsätzlich auch unter der neuen Premierministerin Gillard, die sich gegen Rudd vor allem wegen innenpolitischer Themen durchsetzen konnte, weitergeführt werden (vgl. Volk 2010). Gillard überdeckt mit der Ernennung Rudds zum Außenminister die eigene außenpolitische Unerfahrenheit und sorgt damit für eine außenpolitische Kontinuität (vgl. Flitton 2010). Gleichwohl zeigt sich aber auch, dass der Stellenwert des Pazifiks unter Gillard nicht mehr derselbe wie unter dem *Premier* Rudd ist. So ließ sich Gillard auf dem jährlichen Treffen des PIF im August 2010 von Rudds kurzlebigen Vorgänger als Außenminister, Stephen Smith, vertreten. Bedeutsamer erscheint jedoch die Entscheidung, den von Rudd geschaffenen Posten des Parlamentarischen Staatssekretärs für »Pacific Islands Affairs« nach der Pensionierung des Amtsinhabers Duncan Kerr nicht neu zu besetzen. Ebenso bleibt der Posten des Parlamentarischen Staatssekretärs für »Overseas Development Assistance« weiterhin vakant, was die Beziehungen Australiens zum Pazifik nicht unterstützt (vgl. Matau 2010: 8).

Deutlich wird hier die fehlende außenpolitische Expertise Gillards, die aber notwendig ist, um Australiens besonderer regionaler Stellung als »elephant in the room« (Duncan Kerr) gerecht zu werden. Diese re-

gionale Stellung entspricht auch dem australischen Selbstverständnis einer Mittelmacht auf globaler Ebene. Australien sieht sich als regionaler Deputy der USA, dessen Sicherheitsinteressen Vorrang haben und ggf. Interventionen erfordern (vgl. Callick 2003: 22), zumal diese wie RAMSI oder in Osttimor auch eine ökonomische Bedeutung aufweisen: Es gehe offiziell und ungeachtet ökonomischer Interessen vor allem um die Stabilisierung der Region und somit um die Verbesserung Australiens im internationalen System (vgl. Buchsteiner 2006: 5). Darüber hinaus betrachtet man sich als Vorreiter westlicher Werte, als Modellstaat für repräsentative demokratische Institutionen und als dominante Macht im Südpazifik. Die Aufgabe der pazifischen Ordnungsmacht Australien ist also in einem global-strategischen Kontext vor dem Hintergrund der engen politischen Beziehung zu den USA und den wirtschaftlichen Verbindungen mit China eingebunden und gleicht somit einer Sandwich-Politik. Damit schwankt Australien in der Person Rudds zwischen idealisierenden Zielen und politischen Realitäten.

Literatur

- Anderson, Kylie (2005): »The Implications of the Biketawa Declaration«, in *Islands Business*, 31.4.2005, 28–29.
- Baker, David (2005): »Policing Vulnerable States«, in John Henderson and Greg Watson (Hrsg.): *Securing a Peaceful Pacific*, Christchurch, 223–228.
- Barcham, Manuhua und Greener-Barcham, Beth K. (2006): »Terrorism in the South Pacific? Thinking Critically about Approaches to Security in the Region«, in *Australian Journal of International Affairs*, 60(1) March 2006, 67–82.
- Braxton, Nick (2009): *PACER Plus and Its Alternatives: Which Way for Trade and Development in the Pacific?*, OXFAM New Zealand, Auckland.
- Buchsteiner, Jochen (2006): »Das kleine Amerika«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 197, 25.08.2006, 5.
- Callick, Rowan (2003): »Our Pacific Man of the Year«, in *Islands Business*, 29.12.2003, 16–23.
- (2010): »Julia Gillard Must Do Regional Homework«; <http://www.theaustralian.com.au/news/world/julia-gillard-must-do-regional-homework/story-e6frg6so-1225890462091> vom 12.07.2010 (aufgerufen am 20.09.2011).
- Chand, Satish (2008): »Help-out, not Hand-out«; http://www.islandsbusiness.com/islands_business/index_dynamic/containerNameToReplace=MiddleMiddle/focusModuleID=17934/overrideSkinName=issueArticle-full.tpl (aufgerufen am 20.09.2010).
- Chen, Chuan (2006): »Chinas neue Sicherheitsdoktrin«, in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 51(3), 325–336.

- Commonwealth of Australia (2006): *China's Emergence: Implications for Australia*, Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee, Canberra.
- (2009): *Defending Australia in the Asia-Pacific Century: Force 2030*, Department of Defence, Defence White Paper 2009, Canberra.
- Congressional Report Service (CRS) (2007): *The Southwest Pacific, US Interests and China's Growing Influence*, US Congress, April 2007, Washington.
- D'Arcy, Paul (2007): »China in the Pacific: Some Policy Considerations for Australia and New Zealand«, SSGM Discussion Paper 2007/4, ANU Canberra.
- Davis, Graham (2007): »The New Power Game«; <http://www.fijitimes.com/story.aspx?id=56756> (aufgerufen am 20.09.2010).
- Destradi, Sandra (2008): »Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers«, GIGA Working Paper 79, GIGA, Hamburg.
- Dobell, Graeme (2003): »The Reluctant Pacific Nation: Policy Taboos, Popular Amnesia and Political Failure«, in *Quadrant*, 47(396) May 2003, 16–23.
- (2007): »China and Taiwan in the South Pacific: Diplomatic Chess Versus Pacific Political Rugby«, Policy Brief January 2007, Lowy Institute for International Policy, Sydney.
- Fickling, David (2003): »Diplomacy for Sale«; http://www.guardian.co.uk/taiwan/Story/0,,1097301,00.html#article_continue (aufgerufen am 20.09.2010).
- Field, Michael (2003): »Australia Leads Charge in Operation Helpum Fren«, in *Islands Business*, 29(9) September 2003, 24–25.
- Firth, Stewart (2001): »A Reflection on South Pacific Regional Security, mid-2000 to mid-2001«, in *The Journal of Pacific History*, 36(3) 2001, 277–283.
- Fitzgerald, Stephen (1997): *Is Australia an Asian Country?*, Sydney: Allen & Unwin.
- Flitton, Daniel (2010): »Preparing for Gillard's World«; <http://www.theage.com.au/national/preparing-for-gillards-world-20100702-zu60.html> vom 03.07.2010 (aufgerufen am 20.09.2010).
- Forell, Matthias (2009): *Anthropologische Perspektiven auf die Bergbaupolitik Papua-Neuguineas: Eine Untersuchung der sozio-ökologischen Auswirkungen des neuen Ramu-Nickel-Projekts in der Madang-Provinz*, Saarbrücken: Vdm Verlag Dr. Müller.
- Forum Secretariat (Pacific Islands Forum Secretariat) (2005): »The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration«, Suva.
- Fry, Greg (2004): »Whose Oceania? Contending Visions of Community in the Pacific Region-Building«, Working Paper 2004/3, Department of International Relations, ANU, Canberra.
- (2004b): »The »War Against Terror« and Australia's New Interventionism in the Pacific«, Paper zur Konferenz »Foreign Policy, Governance and Development: Challenges for Papua New Guinea and Pacific Islands«, 22.–23. März 2004 in Madang, PNG.
- Hanson, Fergus (2003): »Promoting a pacific Pacific: A Functional Proposal for Regional Security in the Pacific Islands«, in *Melbourne Journal of International Law*, 4(1) May 2003, 254–299.

- Hawke, Allan (2004): »Regional Co-operation in the Pacific: An Australian(s) Perspective«, Paper zur 39. Foreign Policy School der University of Otago: »Redefining the Pacific; Regionalism; Past, Present and Future«, University of Otago, 25.–28.06.2004, Dunedin.
- Henderson, John (2004): »The Future of Pacific Regionalism: A New Zealand Perspective on an Unfinished Agenda«, Paper zur 39. Foreign Policy School der University of Otago: »Redefining the Pacific; Regionalism; Past, Present and Future«, University of Otago, 25.–28.06.2004, Dunedin.
- Hofmeister, Wilhelm (2010): »An odd man in – Australiens Rolle in der internationalen Politik«, in *KAS Auslandsinformationen*, 24(2) Februar 2010, 73–96.
- Holland, Martin and Koloamatangi, Malakai (2006): »Governance, Capacity and Legitimacy: EPAS, EBA and the European Union's Regionalism after Cotonou«, in Jenny Bryant-Tokalau und Ian Frazer (Hrsg.): *Redefining the Pacific*, Aldershot: Ashgate Publishing, 101–120.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001): *The Responsibility to Protect*, Ottawa.
- Keith-Reid, Robert (2004): »China to the Kingdom's Rescue?«, in *Islands Business*, 30(9), 26–27.
- Kelsey, Jane (2004): »A People's Guide to PACER: The Implications for the Pacific Islands of the Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER)«, Pacific Network on Globalisation, Suva.
- Li, Nan; McVadon, Eric und Wang, Qinghong (2006): »China's Evolving Military Doctrine«, Pacific Forum CSIS, Issues and Insights 6(20), Dec. 2006, Honolulu.
- Maclellan, Nic (2002): »Australia and the Pacific«, Australian Council for Overseas Aid, Canberra.
- Maiava, Iosefa (2006): »Pacific Regionalism and the Pacific Plan: Regional Perspectives on Government Reinvention«, Paper zum »Regional Forum on Reinventing Government Exchange and Transfer of Innovations for Transparent Governance and State Capacity«, 20.02.–22.02.2006, Nadi.
- Maley, Paul und Franklin, Matthew (2010): »Nauru Solution Open to PM Julia Gillard«; <http://www.theaustralian.com.au/news/nation/nauru-solution-open-to-pm-julia-gillard/story-e6frg6nf-1225891388482> vom 14.07.2010 (aufgerufen am 20.09.2010).
- Matau, Robert: »Will Gillard Set a New Pacific Agenda?«, in *Islands Business*, 36(7), 7–8.
- Medeiros, Evan S. und Fravel, M. Taylor (2003): »China's New Diplomacy«, in *Foreign Affairs*, 82(6), 22–35.
- Möller, Kay (2003): *Chinas Außenpolitik: Selektive Multilateralität*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- (2005): *Die Außenpolitik der Volksrepublik China 1949–2004*, Wiesbaden.
- (2006): »China im Westen – Australien und Kanada«, Diskussionspapier FG7 2006/1, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Nadkarni, Dev (2005): »Pacific Islands Drifting North?«, in *Islands Business*, 31(6), 6.

- Narsey, Wadan (2004): »PICTA, PACER, EPAS: Weaknesses in Pacific Island Countries' Trade Policies«, in *Pacific Economic Bulletin*, 19(3) 2004, 74–101.
- Nathan Associates (2007): »Pacific Regional Trade and Economic Cooperation – Joint Baseline and Gap Analysis«, Pacific Islands Forum Secretariat, Suva.
- Patience, Allen (2005): »The ECP and Australia's Middle Power Ambitions«, SSGM Discussion Paper 2005/4, ANU Canberra.
- Peebles, Dave (2005): *Pacific Regional Order*, ANU Canberra.
- Ratuva, Steven (2004): »The Dilemma of Smallness: Globalization and Challenges for Pacific Governance and Foreign Policy«, Paper zur Konferenz »Foreign Policy, Governance and Development: Challenges for Papua New Guinea and Pacific Islands«, 22.–23. März 2004 in Madang, PNG.
- Reichert, Tobias; Spielmanns, Silke; Mengel, Carolin; Frein, Michael und Lanje, Kerstin (2009): *Entwicklung oder Marktöffnung?* Germanwatch, Bonn.
- Reilly, Ben (2002): »Internal Conflict and Regional Security in Asia and the Pacific«, in *Pacifica Review*, 14(1), 7–21.
- Reilly, Benjamin und Henderson, John (2003): »Dragon in Paradise – Chinas Rising Star in Oceania«, in *The National Interest*, No. 72, Summer 2003, 94–104.
- Rolfe, Jim (2006): »Beyond Cooperation: Towards an Oceanic Community«, in *Australian Journal of International Affairs*, 60(1) March 2006, 83–101.
- Schilder, Klaus; Deckwirth, Christina und Fuchs, Peter (2006): *Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus*, EED Bonn & WEED Berlin.
- Sung, Catherine (2000): »MOFA Slams Latest Report of Diplomatic Corruption«, in *Taipei Times* vom 22.01.2000, 2.
- Thomas, Steve (2004): »Euphoria in the Pacific? Regional Economic Partnership Agreements – Implications for the Pacific«, Paper zur New Zealand Asia Pacific European Studies Association Conference »Outside Looking In« vom 09.–11.09.2004, National Centre for Research on Europe, University of Canterbury, Christchurch.
- USA (2006): *Military Power of the People's Republic of China 2006. Annual Report to Congress*, Department of Defense, Washington.
- Volk, Pia (2010): »Wie ein Premier am Klimaschutz scheitert«; <http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-06/rudd-klimaschutz-gillard?page=2> vom 24.06.2010 (aufgerufen am 20.09.2010).
- Wainwright, Elsinä und Harris, Murray (2005): »Lektionen aus dem Südpazifik«, in *Internationale Politik*, 60(9) September 2005, 54–61.

Internetquellen

- <http://www.fijitimes.com/story.aspx?id=56756> (aufgerufen am 20.09.2010).
- http://www.guardian.co.uk/taiwan/Story/0,,1097301,00.html#article_continue (aufgerufen am 20.09.2010).

http://www.islandsbusiness.com/islands_business/index_dynamic/containerNameToReplace=MiddleMiddle/focusModuleID=17934/overrideSkinName=issueArticle-full.tpl (aufgerufen am 20.09.2010).

<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2005/04/30/2003252555> (aufgerufen am 08.04.2010).

<http://www.theage.com.au/national/preparing-for-gillards-world-20100702-zu60.html> (aufgerufen am 20.09.2010).

<http://www.theaustralian.com.au/news/world/julia-gillard-must-do-regional-home-work/story-e6frg6so-1225890462091> (aufgerufen am 20.09.2010).

<http://www.theaustralian.com.au/news/nation/nauru-solution-open-to-pm-julia-gillard/story-e6frg6nf-1225891388482> (aufgerufen am 20.09.2010).

<http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-06/rudd-klimaschutz-gillard?page=2> (aufgerufen am 20.09.2010).