

Japan als internationaler Akteur: das Instrument der multilateralen Entwicklungshilfe

Paul Kevenhörster

Die internationale Politik wird in wachsendem Umfang durch grenzüberschreitende Probleme globalen Ausmaßes herausgefordert: Bevölkerungswachstum, Umweltschutz, Wanderungsbewegungen, Drogen, Kriminalität. Sie muß sich fragen, ob der bestehende Rahmen multilateraler Zusammenarbeit diesen Herausforderungen noch gewachsen ist. Auch die japanische Außenpolitik sieht sich inzwischen Problemen gegenüber, die ihren traditionellen geographischen Aktionsrahmen weit überschreiten und globale Ausmaße angenommen haben.¹ Japan ist zu einem gewichtigen internationalen Akteur geworden. Welchen Beitrag leistet die multilaterale Hilfe dieses Landes zur Bewältigung der drängenden globalen Probleme?

Zur Beantwortung dieser Frage sollen die Ausgangsbedingungen der japanischen Entwicklungspolitik durch zwei Hypothesen umrissen werden:²

1. Die multilaterale Entwicklungshilfe ist Instrument einer Außenpolitik der *Interdependenz*, mit der Japan dem Strukturwandel des internationalen Systems zu entsprechen sucht.
2. Das multilaterale entwicklungspolitische Engagement ist Ausdruck einer *internen Interessenkonstellation*, mit der die politische Führung ökonomische, strategische und außenpolitische Interessen in mittelfristige Konzepte umsetzt.

Struktur, Stellenwert und Wirkung der multilateralen Entwicklungspolitik sind nur dann zu verstehen, wenn die Kompatibilität dieser Politik mit den Anforderungen des internationalen Systems und ihr politisches Konsensniveau beachtet werden.

1 Bestandsaufnahme

Die Rolle Japans als internationaler Akteur zu bestimmen heißt, den außenpolitischen Stellenwert der Entwicklungspolitik zu prüfen und Gewichtsverlagerungen innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft zu berücksichtigen. Seit 1989 führt Japan die Liste der Geber Öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) an.³ Umfang und Struktur dieser Hilfe zeigen jedoch, daß Japan in der internationalen Gebergemeinschaft eine Sonderstellung einnimmt.⁴ Zwar fühlt sich die japanische Regierung an die international akzeptierten Vorgaben des Development Assistance Committee (DAC) der OECD gebunden, hat die Entwicklungshilfe aber stets vorrangig als Instrument "internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit" (*kokusai keizai kyōryoku*) verstanden.

Grundlegende Motive der japanischen Entwicklungshilfe waren von Anfang an die Erschließung neuer Märkte und die Sicherung einer stabilen Rohstoffversorgung. Die japanische Regierung hat daher die Integration des Landes in die Institutionen des internationalen Handels mit Nachdruck vorangetrieben: Im August 1952 trat Japan der Weltbank (International Bank for Reconstruction and Development; IBRD) und dem Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund; IMF) bei. Darauf folgten die Beitritte zum Welthandelsabkommen GATT im Jahre 1955 und zur OECD im Jahre 1964.⁵

Wirtschaftliches Eigeninteresse war auch erkennbar, als Japan Ende der 50er Jahre mit der Vergabe zinsgünstiger, aber vollständig gebundener Yen-Kredite begann und sich verstärkt an internationalen Hilfskonsortien beteiligte. Regionaler Schwerpunkt dieses Engagements war Südostasien. In den 80er Jahren versuchte Japan, Anschluß an die internationale Grundsatzdebatte in der Entwicklungspolitik zu finden und erklärte - auch unter dem Eindruck massiver Kritik des Development Assistance Committee der OECD, der Vereinigten Staaten und anderer Geber -, seine Hilfeleistungen stärker an den Grundbedürfnissen (*basic human needs*) der Partnerländer auszurichten. In die gleiche Richtung zielten Überlegungen, die sich in den Begriffen "Internationalisierung" (*kokusaika*) und in einer stärkeren Beteiligung am internationalen "burden sharing" niederschlugen. Wegen der starken innenpolitischen Widerstände gegen jeden Ausbau des Militärhaushaltes über 1% des Bruttosozialproduktes hinaus legte diese Perspektive eine stärkere Expansion der Öffentlichen Entwicklungshilfe nahe.

Die "Initiative für Internationale Zusammenarbeit" der Regierung Takeshita im Jahre 1988 sah daher drei Ziele vor, die das internationale Engagement Japans im Kern bis heute bestimmen: 1. Verstärkung des internationalen Kulturaustausches, 2. größere nichtmilitärische Beiträge zu friedenssichernden und humanitären Maßnahmen der UN und 3. eine entsprechende Erhöhung der Öffentlichen Entwicklungshilfe. In der Tat hat Japan in der Folgezeit seine Entwicklungshilfe stark ausgebaut und Mittel und Personal für Friedenssicherungsmaßnahmen der Vereinten Nationen von Kambodscha bis Zypern zur Verfügung gestellt.⁶

Nach einer Phase der Ernüchterung über die Wirkungen der Öffentlichen Entwicklungshilfe und der Zusage umfassender Hilfeleistungen an die Staaten Osteuropas sind die Erwartungen der westlichen Geber wie der Entwicklungsländer an die Entwicklungshilfe Japans groß. Vor diesem Hintergrund hat die japanische Regierung am 30. Juni 1992 eine "Charta der Öffentlichen Entwicklungshilfe" verabschiedet, die Grundsätze japanischer Hilfeleistungen festlegt.⁷ Auf dieser Grundlage sind 1993 mittelfristige Ziele der Entwicklungspolitik deklariert worden: der Vorrang von Umweltschutzprojekten und des Aufbaus einer Umweltverwaltung in den Partnerländern, die Verbesserung der Qualität der Projekte, die Steigerung des im Vergleich zu anderen Gebern niedrigen Schenkungsanteils (*grant element*) der Hilfe und die Intensivierung des Politikdialogs im Interesse entwicklungsfördernder politischer, administrativer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Diese Grundsätze sind - soweit sie in die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt werden - schon deshalb von erheblicher Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit, weil Japan inzwi-

schen 18% der weltweit vergebenen Öffentlichen Entwicklungshilfe finanziert (11,5 von 61,4 Mrd. Dollar im Jahre 1992).

2 Das Instrumentarium der multilateralen Hilfe

Die Öffentliche Entwicklungshilfe Japans umfaßt bilaterale Zuschüsse, bilaterale Kredite und Zuschüsse an internationale Organisationen.⁸ Zur ersten Gruppe bilateraler Hilfeleistungen zählen Zuschüsse (*grant aid*) für den Aufbau des Bildungs- und Gesundheitssystems, Landwirtschaft und Fischerei, für Aufgaben der Katastrophen- und Nahrungsmittelhilfe und Projekte technischer Zusammenarbeit. Für Nahrungsmittelhilfe und technische Zusammenarbeit ist die Japan International Cooperation Agency (JICA) und für die Kredite im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit der Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) in Abstimmung mit dem Außen-, Finanz-, dem Außenhandels- und Industrieministerium und der Economic Planning Agency zuständig. Während die Projekte der technischen und finanziellen Zusammenarbeit Gegenstand regelmäßiger Evaluierungen und Objekte nachdrücklicher Kritik von Medien, Wissenschaftlern und Partnerorganisationen sind, führt die multilaterale Hilfe in Medien und Wissenschaft nahezu ein Schattendasein. Japans multilaterale Hilfe läßt sich in drei Kategorien aufteilen:⁹

- Zuwendungen an Organisationen der Vereinten Nationen (z.B. UNDP),
- Zuwendungen an Institutionen der internationalen finanziellen Zusammenarbeit (Weltbank, regionale Entwicklungsbanken),
- Zuwendungen an Nicht-UN-Organisationen wie an die Internationale Konsultativgruppe für Agrarforschung (CGIAR) und die Asian Productivity Organization.

Die Zuständigkeiten für die multilaterale Hilfe als (neben finanzieller und technischer Zusammenarbeit) dritter Säule der Entwicklungszusammenarbeit - Japans Beiträge zu internationalen Organisationen - sind auf zwei Ressorts verteilt. Das Außenministerium verwaltet die Beiträge an Organisationen der Vereinten Nationen: das United Nations Development Programme (UNDP), den United Nations Population Fund (UNPF), die Asian Productivity Organization und weitere Sonderorganisationen. Demgegenüber ist das Finanzministerium für die Beiträge an die Weltbank, die IDA (International Development Association), die Asian Development Bank und andere regionale Entwicklungsbanken und Finanzierungsorganisationen zuständig.¹⁰

Nach der Takeshita-Initiative baute Japan sein Engagement in den Institutionen der internationalen Zusammenarbeit zügig aus.¹¹ Nachdem die multilaterale Hilfe noch in den 70er Jahren nur 15% des ODA-Haushalts ausgemacht hatte, erhöhte sich dieser Anteil in den 80er Jahren auf 25-30% , um sich Anfang der 90er Jahre bei rund 25% zu stabilisieren.¹² Damit wurde Japan nach den Vereinigten Staaten der zweitgrößte Geber multilateraler Entwicklungshilfe (und der größte Geber bilateraler Hilfe). Ein Viertel der japanischen Mittel in diesem Bereich kommt den UN-Organisationen wie dem United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), der UN-Organisation zur Unterstützung palästinensischer Flüchtlinge (UNRWA) und dem Welternährungsprogramm

(WFP) zugute. Drei Viertel der multilateralen Hilfe fließen an die Weltbank-Gruppe: die Weltbank, die International Development Association (IDA), die International Finance Corporation (IFC) und an regionale Entwicklungsbanken.¹³

Die Motive dieses Engagements sind Gegenstand vielfältiger Spekulation: Das Streben nach internationalem Prestige verbindet sich mit einer Strategie, die äußeren Druck entwicklungspolitisch umsetzt und die internationale wirtschaftliche Macht dadurch außenpolitisch abzusichern sucht. Der Ausbau des finanziellen und personellen Engagements in den Vereinten Nationen und der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) verleiht andererseits der Forderung nach größerer internationaler Mitsprache wie nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zusätzliches Gewicht.¹⁴ Die japanische Regierung selbst sieht sich der Forderung der internationalen Staatengemeinschaft gegenüber, in der Entwicklungspolitik und in der Mitarbeit in den UN "entschlossene Führung" (*sekkyokuteki ridāshipu*) zu übernehmen.¹⁵

Der Ausbau der japanischen Entwicklungshilfe ist noch in den 80er Jahren überwiegend der bilateralen Hilfe zugutegekommen. Die japanische Regierung wählte diesen Kurs, weil sie in der bilateralen Hilfe ein wirksameres Instrument der eigenen Interessendurchsetzung sieht.¹⁶ Schließlich ist die Wahrnehmung der außenwirtschaftlichen Interessen des Landes über diese Form der Hilfe leichter möglich als auf dem weit komplizierteren Weg der Beeinflussung internationaler Organisationen. Japans Engagement in diesen Institutionen ist daher zwiespältig: Höhere Zuwendungen und das Beharren auf entsprechenden Mitspracherechten haben Japan zwar zum zweitwichtigsten Beitragszahler dieser Organisationen werden lassen, aber eine schmale personelle Präsenz untergräbt die damit verbundenen Mitwirkungschancen.

Im Internationalen Währungsfond besitzt Japan wie Deutschland mit jeweils 5,65% den zweithöchsten Stimmrechtsanteil nach den USA (18,9%). In der Weltbank beträgt der japanische Kapitalanteil 7,43% und der Stimmrechtsanteil 7,22% (zum Vergleich: USA 17,9% bzw. 17,37%; Deutschland 5,74% bzw. 5,58%, Großbritannien 5,5% bzw. 5,35%).¹⁷ In der International Development Association (IDA) betragen die entsprechenden Anteile für Japan 21,04% bzw. 9,97%, für die USA 25,91% / 16,22%, für Deutschland 11,97% / 6,87% und für Großbritannien 8,38% / 5,39%. Das kontinuierliche Streben der japanischen Regierung nach höheren Stimmrechtsanteilen dokumentiert den Wunsch nach einer Verbesserung des internationalen Status wie nach größerer faktischer Mitwirkung. Diese wird von den anderen Geberstaaten aber schon deshalb mit grundsätzlicher Skepsis betrachtet, weil die japanische Regierung sich sonst noch mehr für die Finanzierung großer Infrastrukturprojekte und die Interessen der eigenen Wirtschaft einsetzen könnte.

Dies geschieht jedoch schon jetzt über die japanische Beteiligung an der Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten, die von den internationalen Organisationen gefördert werden. Bei den kofinanzierten Weltbankprojekten beispielsweise stellt Japan nach Schätzungen mehr als die Hälfte des zusätzlichen Betrages zur Verfügung, bei den kofinanzierten Projekten der Asiatischen Entwicklungsbank etwa ein Drittel.¹⁸ Auf diesem Wege kann die japanische Regierung die komplexe Stimmrechtsstruktur der internationalen Organisationen wirksam

unterlaufen und dem kofinanzierten Projektbereich durch bilaterale Verhandlungen mit dem betreffenden Partnerland ihren Stempel aufdrücken.

Den stetig gewachsenen Kapital- und Stimmrechtsanteilen Japans an den großen internationalen Institutionen steht eine zwar stetig zunehmende, aber insgesamt unzulängliche personelle Präsenz gegenüber. So stellt die japanische Regierung nach Schätzungen nur 1,3% der gesamten Mitarbeiterschaft von Weltbank und IMF.¹⁹ Im einzelnen nehmen Japaner in den internationalen Organisationen folgende Positionen ein:²⁰ UN Assistant Secretary General im Department of Administration and Management (*Yukio Takasu*, zuständig für Verwaltung und Rechnungsprüfung); Assistant Administrator im United Nations Development Programm (UNDP) (*Toshiyuki Niwa*, zuständig für Verwaltung und Haushalt); Stellvertretender Direktor des UN Population Fund (*Hirofumi Ando*, zuständig für Politik und Verwaltung); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (*Sadako Ogata*); UN-Sonderbeauftragter für Bosnien (*Yasushi Akashi*); Director General der World Health Organization (WHO) (*Hiroshi Nakajima*); Präsident der Asian Development Bank (ADB) (*Mitsuo Sato*), ferner ein Mitglied des zwölfköpfigen Board of Directors (*Susumu Fujimoto*). In den Vereinten Nationen stellt Japan deutlich weniger Mitarbeiter als Großbritannien, Frankreich, Deutschland, China und auch die Schweiz und schöpft so nicht einmal die Hälfte der ihm zustehenden Stellenquote aus. Lediglich das personelle Engagement in der Asiatischen Entwicklungsbank macht hier eine Ausnahme. Die Ursache dieses Defizits ist in der "insularen Psychologie" und der ministeriellen Karrierepolitik zu suchen: Eine Auslandsentsendung stößt auf große emotionale Vorbehalte und zahlt sich beruflich für Ministerialbeamte nicht aus. Folglich fällt es der japanischen Regierung schwer, die eigenen Beamten an internationale Organisationen zu entsenden.

Das multilaterale Engagement Japans spiegelt sich auch in der Entscheidung der Regierung wieder, sich am Aufbau der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) zu beteiligen. Nach den Vereinigten Staaten hält Japan an dieser Bank mit Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland den zweithöchsten Kapitalanteil in Höhe von 8,5 Prozent. Zusätzlich finanziert die japanische Regierung den "Kooperationsfonds Japan-Europa", der in den Ländern Osteuropas die Auswahl geeigneter Projekte der Zusammenarbeit und von Programmen der Aus- und Fortbildung von Fachkräften ermöglichen soll. Ein zwei Milliarden Dollar umfassendes Hilfsprogramm für Polen und Ungarn dient allerdings im Ergebnis der Absicherung japanischer Exporte.

Im Haushaltsjahr 1993/94 zahlte die japanische Regierung 3,309 Milliarden Dollar an internationale Organisationen. Hierbei handelte es sich um zweckgebundene Zuschüsse (*zoyo*) und um Beitragsleistungen (*shusshi*). Die Zusammensetzung des Betrags zeigt Tabelle 1.²¹

Das japanische Hilfevolumen hat im Haushaltsjahr 1993/94 11,26 Mrd. Dollar erreicht. Die multilaterale Hilfe machte 3,31 Mrd. Dollar aus.²² Gegenüber dem Vorjahr sank der ODA-Anteil am Bruttosozialprodukt von 0,30 auf 0,26. In ihre Haushaltsplanung hat die Regierung für den Zeitraum 1993-1997 einen Betrag von 70-75 Mrd. Dollar eingestellt.²³ Ob sie diese Steigerung auch tatsächlich politisch und administrativ umsetzen kann, bleibt angesichts fortbestehender innenpolitischer Instabilität, haushaltspolitischer Engpässe und eines schon jetzt überlasteten Durchführungsapparats abzuwarten.

Tab. 1: Die multilaterale Entwicklungshilfe Japans (1993/94)

	Millionen Dollar
1. Zuschüsse zu internationalen Organisationen	657,7
- UN-Organisationen	593,2
- andere Organisationen	64,5
2. Beitragsleistungen an internationale Organisationen	2.652,0
- Weltbankgruppe	1.603,3
- andere Organisationen	1.048,7
Gesamtbetrag	3.309,7
ODA-Anteil	28,8%

In ihrem Kabinettsbeschuß vom Juni 1994 umreißt die Regierung zugleich die Richtung ihres künftigen weltweiten Engagements auf der Grundlage der entwicklungspolitischen Grundsätze des Jahres 1992: Um die Effizienz der internationalen Organisationen zu stärken, will sie deren Haushaltsgrundlagen verbreitern und ihre eigenen personellen und konzeptionellen Beiträge verstärken. Der Politikdialog mit den Partnerländern soll intensiviert werden. Die Vergabe der Entwicklungshilfe soll dabei auch künftig in einer "organischen Verbindung" (*yūkiteki kanren*) mit den japanischen Direktinvestitionen und dem Außenhandel erfolgen. Um Wirksamkeit und Effizienz der Öffentlichen Entwicklungshilfe zu steigern, seien das Entwicklungshilfepersonal zu vergrößern, die Vorbereitung von Entwicklungsprojekten durch regionale und sektorale Bedarfsanalysen zu verbessern und die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit durch kontinuierliche Evaluierungen zu steigern.

Zugunsten ihres multilateralen Engagements führt die japanische Regierung an, sie könne durch ihre multilaterale Hilfe von Erfahrung und Sachverstand internationaler Organisationen profitieren; ihr komme ferner deren internationales Netzwerk zugute; sie könne sich auf diesem Wege besser auf transnationale Herausforderungen (Flüchtlinge, Drogenbekämpfung) einstellen und Informations- und Koordinationsprobleme der eigenen Außenvertretungen so besser bewältigen.²⁴

Japan sieht sich zunehmend mit der Forderung der anderen Geber konfrontiert, auch in den internationalen Organisationen Führungsaufgaben zu übernehmen. Im Januar 1991 wurde *Sadako Ogata*, die japanische Diplomatin und Professorin der Sophia-Universität, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Dem entsprach zugleich ein umfassendes Hilfsprogramm Japan für die internationalen Flüchtlingsorganisationen (Tabelle 2). Zusätzlich zu dieser institutionellen Förderung beteiligte sich die japanische Regierung an Programmen der internationalen Flüchtlingshilfe zugunsten

- der Indochina-Flüchtlingshilfe mit dem international größten Hilfebeitrag (29,3 Millionen Dollar im Jahre 1992),

- der Myanmar-Flüchtlinge in Bangladesh (1 Million Dollar),
- der Palästina-Flüchtlinge (13 Millionen Dollar),
- der Flüchtlinge in Afrika (Äthiopien, Somalia, Sudan, Kenia) mit insgesamt 14,5 Millionen Dollar und
- der Flüchtlinge im früheren Jugoslawien über das internationale Rote Kreuz, UNICEF, UNHCR, die Internationale Flüchtlingsorganisation IOM und das Welternährungsprogramm WFP (insgesamt 53,3 Millionen Dollar).

Tab.2: Japans Hilfeleistungen an internationale Flüchtlingsorganisationen (1992/93)²⁵

	Millionen Dollar
United High Commissioner for Refugees (UNHCR)	1.192,41
United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)	19,00
World Food Programme (WFP)	92,85
United Nations Border Relief Operation (UNBRO) ²⁶	4,30

Japan ist darüber hinaus nach den USA der zweitstärkste Finanzier der Weltbankgruppe: der Weltbank (IBRD), der International Development Association (IDA), der International Finance Corporation (IFC) und der Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) erhält 12,24% ihrer Mittel von Japan, der UNHCR 14,3% , der Weltbevölkerungsfonds 25,37% und UNDP 8,66%.²⁷ Bei der Kofinanzierung von Weltbankprojekten ist Japan durch die Export-Import-Bank und den Overseas Economic Cooperation Fund zum größten Kreditgeber aufgestiegen: Im Haushaltsjahr 1992 haben diese beiden Organisationen 31 Weltbankprojekte mit 1,38 Mrd. Dollar unterstützt.²⁸ Dieser Betrag machte 37% der gesamten bilateralen Kofinanzierung von Projekten aus, zu der als weitere Geldgeber die USA 675 Millionen Dollar und Deutschland 379 Millionen Dollar beisteuerten.

Der von Weltbank und IDA getragene Policy and Human Resource Development Fund (PHRD) ist auf japanische Initiative eingerichtet worden und wird überwiegend von Japan finanziert (im Haushaltsjahr 1993 mit einem Beitrag von 127,5 Millionen Dollar). Eine führende Rolle spielt Japan ferner bei der Finanzierung des Weltbankprogramms für einkommensschwache und stark verschuldete Länder in Subsahara-Afrika sowie bei der Finanzierung regionaler Entwicklungsbanken. Zusammen mit den USA ist Japan zudem mit einem Beitragssatz von 13,5% größter Kapitalgeber der Asiatischen Entwicklungsbank, bei deren laufenden Programmen zugunsten der ärmsten Länder Asiens es auch größter Beitragszahler ist. Zweitgrößter Geldgeber ist Japan im Multilateralen Investment-Fond, der Investitionen in Lateinamerika und in der Karibik fördert, und - zusammen mit Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland - in der Europäischen Entwicklungsbank (EBRD).

Um die bi- und multilaterale Hilfe besser aufeinander abzustimmen, strebt Japan ein kombiniertes System (*maruti-baienjo*) an:²⁹ Die Arbeit der internatio-

nalen Organisationen und bilateralen Geber soll durch Austausch von Information, Personal, Know-how und finanziellen Mitteln harmonisiert werden. Beispiele für diesen Kooperationsansatz sind die Zusammenarbeit mit IDA zugunsten der Länder Subsahara-Afrikas, jährliche Arbeitssitzungen mit den Vertretern von UNDP und die Durchführung von Kooperationsprojekten in Regionen und Sektoren mit entwicklungspolitischer Schlüsselfunktion: wie etwa in Nepal (Wassergewinnung), auf den Malediven (Managementschulung) und in Kambodscha (Wahlvorbereitung und Wahlmanagement).

Seit den 80er Jahren hat die japanische Regierung die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen und des GATT forciert, die Zusammenarbeit mit UNDP bei der Planung und Durchführung bilateraler Projekte vorangetrieben³⁰ und darüber hinaus finanziell und personell folgende internationale Organisationen am stärksten unterstützt:³¹

- UN Center for Regional Development (UNCRD),
- UN Statistical Institute for Asia and the Pacific,
- die Universität der Vereinten Nationen,
- Asian Productivity Organization,
- UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Bangkok),
- Asian and Pacific Development Center (Kuala Lumpur),
- Regional Center for Mineral Explorations and Research (Bandung).

In diesen Einrichtungen sind japanische Mitarbeiter auch auf der Leitungsebene tätig. In den internationalen Organisationen außerhalb Asiens aber ist das personelle Engagement deutlich geringer. In der Weltbank, in der die meisten Entscheidungen durch langwierige Beratungen einvernehmlich gefällt werden (ein durchaus "japanisches" Verfahren), hat dies einen relativ geringen japanischen Einfluß auf das Alltagsgeschäft der Bank zur Folge.³² Zudem stellt Japan der Weltbank weniger als andere große Geberländer entwicklungspolitische Expertisen von Nichtregierungsorganisationen, Instituten und Universitäten zur Verfügung. Mit anderen Worten: Personeller Einsatz und entwicklungspolitischer Wissensstand entsprechen keineswegs dem finanziellen Engagement. Allerdings gibt es auch Anzeichen für ein verstärktes japanisches Engagement in der Weltbank zugunsten entwicklungsfördernder politischer und administrativer Rahmenbedingungen in den Partnerländern.

Die japanische Regierung wird die Lücke zwischen ihrem finanziellen und ihrem personellen Einsatz nur schließen können, wenn sie die Universitäten stärker zum Aufbau entwicklungspolitischer Forschungskapazität ermuntert, Consultingunternehmen für Beratungsaufgaben der Weltbank mobilisiert und Karriereanreize für Beamte schafft, die für einen mittleren Zeitraum Positionen in der Weltbank oder anderen internationalen Organisationen übernehmen sollen. Der japanische Regierungsapparat kann den eigenen außen- und entwicklungspolitischen Anspruch nur einlösen, wenn er darüber hinaus seine Verhandlungskapazität in allen Fragen der Politikkoordination mit anderen Gebern und des Politikdialogs mit den Partnerländern - auch in Lateinamerika, Afrika, Osteuropa und Indochina - weiter ausbaut.³³

3 Die Asiatische Entwicklungsbank

Wie in einem Brennspiegel lassen sich die Facetten der multilateralen Entwicklungshilfepolitik Japans am Beispiel des Engagements in der Asiatischen Entwicklungsbank in Manila nachzeichnen.³⁴ Hier zeigen sich - wie in der gesamten Außenpolitik Japans - erneut die bekannten Widersprüche zwischen einem reaktiven, wirtschaftsorientierten und auf Asien zentrierten Vorgehen einerseits und den neuen, globalen Anforderungen an eine aktivere, von den Vereinigten Staaten weniger abhängige internationale Rolle andererseits. Inzwischen besitzt Japan 16,43% des Kapitals und 13,52% der Stimmrechte der Asiatischen Entwicklungsbank (USA: 15,89% und 13,9% , Deutschland: 4,55% und 4,02%).³⁵ In den Fragen der Bankpolitik und ihres Bankmanagements verhält sich die japanische Regierung durchaus konservativ. Andererseits hat sie in den letzten Jahren zentrale entwicklungspolitische Ziele (Schuldenerleichterung, Abbau des Protektionismus, Öffnung der Bank gegenüber China und Vietnam) in den Mittelpunkt ihres Engagements gerückt und darüber hinaus neue Fonds zur Verfügung gestellt. Einen außenpolitische Konkurrenzsituation mit den USA entsteht in der Leitung und Politik der Bank. Das Engagement in dieser Bank ist für die japanische Regierung seit jeher eine zentrale Prestigefrage, zugleich aber auch eine Frage ihres Einsatzes für die Interessen der japanischen Wirtschaft.³⁶

In der ADB sind die entscheidenden Führungspositionen in japanischer Hand: außer dem Präsidium und dem Direktorium die Strategic Planning Unit im Präsidentenbüro, das Programs Department East, Programs Department West, Pakistan Resident Office, Indonesia Resident Office, Budget, Personnel and Management Systems Department und das Treasurer's Department.³⁷ Die Identifikation der Regierung in Tokyo mit der Bank in Manila ist so stark, daß Kritiker die Asiatische Entwicklungsbank als "Japans Internationale Entwicklungsbank" ("JDB") bezeichnen.³⁸ In jedem Fall ist die japanische Bindung an diese Institution seit ihrer Gründung im Jahre 1966 die stärkste und intensivste unter allen multilateralen Entwicklungshilfeorganisationen. Daher läßt sich auch der Wandel des konzeptionellen Selbstverständnisses der japanischen Entwicklungspolitik am Beispiel des japanischen ADB-Engagements illustrieren. Verstand sich diese Politik in den 60er und 70er Jahren im Unterschied zu der der Vereinigten Staaten als eher reaktiv und unpolitisch - für Mittelbewilligungen galt stets das Bedarfs-Prinzip (*yōsei-shugi*), und der pragmatische Selbsthilfeansatz erschien tragfähiger als alle Versuche einer politischen Konditionierung der Hilfe -, so versucht die japanische Regierung seit den 80er Jahren, ihre multilaterale Hilfe in einen außenpolitischen Rahmen zu integrieren und als Instrument ihres internationalen Prestiges einzusetzen.

Nicht nur in der Asiatischen Entwicklungsbank, sondern auch in der Weltbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung hat Japan seine einstmals defensive Position aufgegeben und eine offensivere, aktive Rolle übernommen, die nachhaltigen Einfluß auf Tagesordnung und Machtstruktur dieser Institutionen nimmt.³⁹ Hier kann die japanische Diplomatie die nichtmilitärischen Instrumente ihrer Politik im globalen Rahmen anwenden. Diese *Politisierung* der multilateralen Hilfe schlägt sich in einer globalen Ausrichtung, in größerem Einfluß auf Themen und Institutionen und in internationalen Prestige-

gewinnen nieder, ohne daß die regionale Konzentration auf Asien und den Pazifik gefährdet würde.

4 Die multilaterale Hilfe im internationalen Vergleich

Die Öffentliche Entwicklungshilfe Japans weist nach den Berechnungen des Development Assistance Committee der OECD seit 1989 eine Spitzenposition unter allen Gebern auf. Die Hilfeleistungen der USA rücken hierbei nur dann an die erste Stelle, wenn zu den eigentlichen Entwicklungshilfeleistungen (ODA) der Schuldennachlaß für nicht aus Entwicklungshilfemitteln finanzierte Kredite hinzugerechnet wird.⁴⁰ In der internationalen Rangordnung des ODA-Anteils am Bruttosozialprodukt steht Japan mit 0,26% allerdings erst an 15. Stelle (Norwegen, Schweden und Dänemark nehmen die Spitzenplätze ein, während die Vereinigten Staaten mit einem Anteil von 0,20% unter den großen Gebernationen das Schlußlicht bilden). Diese Quoten der wichtigsten DAC-Mitglieder sind zudem seit mehreren Jahren rückläufig.

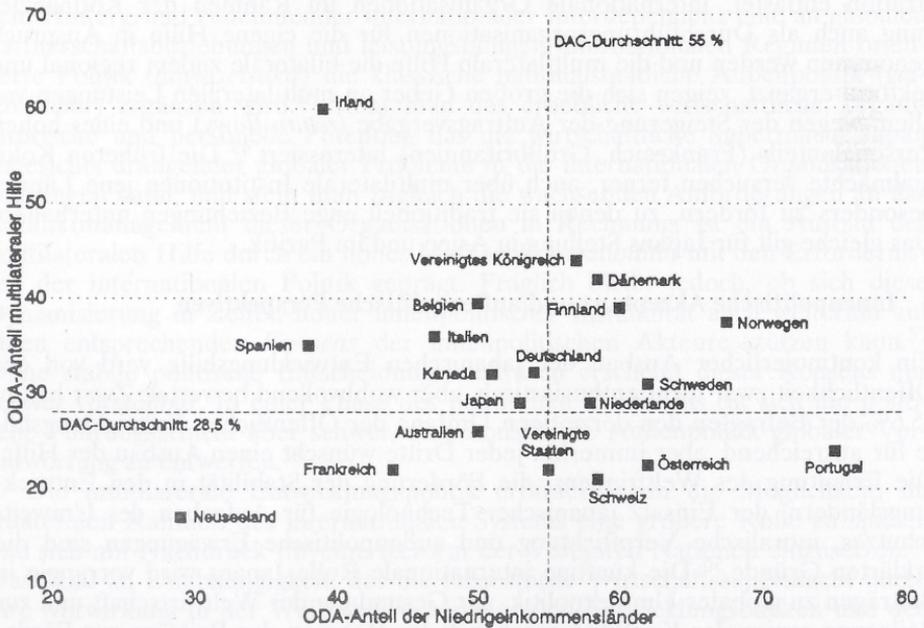
Dem entspricht, daß der Anteil der multilateralen Hilfe am gesamten Entwicklungshilfeeinkommen insgesamt ebenfalls zurückgeht: Während die DAC-Mitglieder 1981/82 32,3% ihrer Entwicklungshilfe an internationale Organisationen zahlten, sank dieser Anteil im folgenden Jahrzehnt auf 29,9%. Lediglich die kleineren Geber verwenden nach wie vor einen großen Teil ihrer Mittel auf multilaterale Hilfe. Ebenso ist in diesem Zeitraum der Anteil der Zuwendungen an das Entwicklungshilfeprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zurückgegangen, während die Zahlungen an die internationalen Flüchtlingshilfswerke zugenommen haben. Der international rückläufige Anteil der multilateralen Hilfe ist entwicklungspolitisch schon deswegen problematisch, weil 41% der multilateralen Hilfe, aber nur 20,4% der bilateralen Hilfe den ärmsten Entwicklungsländern zugutekommen.⁴¹

Versucht man, die japanische Entwicklungshilfepolitik hinsichtlich des Gewichts der multilateralen Hilfe einerseits und des an Niedrigeinkommensländer (LIC mit einem BSP pro Kopf von weniger als 675 Dollar) fließenden ODA-Anteils andererseits im Koordinationssystem der internationalen Gebergemeinschaft einzuordnen, so zeigt sich, daß Japan hinsichtlich beider Quoten fast die gleiche Position wie die USA einnimmt und daß seine Platzierung nicht weit von der Frankreichs, Australiens, der Schweiz und Österreichs entfernt ist (Abb. 1).⁴² Die unterdurchschnittlichen Anteile der multilateralen Hilfe Japans, der USA und Frankreichs spiegeln im übrigen die Tatsache wider, daß diese drei Länder seit langem starke regionale Schwerpunkte ihrer Entwicklungspolitik gesetzt haben (Japan: Asien; USA: Lateinamerika, Israel, Afrika; Frankreich: frankophones Afrika).

Der Entwicklungshilfesausschuß der OECD hat sich in seinem Prüfungsbericht anerkennend über die Ausweitung der japanischen Entwicklungshilfe geäußert, aber zugleich bemängelt, daß deren Anteil am Bruttosozialprodukt den internationalen Vorgaben nicht entspreche. Zwar seien qualitative Fortschritte bei der Verbesserung der Tragfähigkeit (*sustainability*) der Hilfe unverkennbar, aber Projektprogrammierung und -verwaltung seien ebenso verbesserungsbedürftig wie Japans Beteiligung an der internationalen Geberkoordination und die Maßnahmen des Politikdialog.⁴³ Diese Forderung erscheint um so einleuchten-

der, als die globalen Herausforderungen der kommenden Jahre (Umwelt, Bevölkerungsentwicklung, Migration, Flüchtlinge, Drogenbekämpfung, Friedenssicherungsmaßnahmen) einen stärkeren Einsatz internationaler Organisationen und damit ein größeres Volumen multilateraler Hilfe erzwingen.⁴⁴

Abb.1: Der Anteil der multilateralen Hilfe und der Hilfeleistungen an Niedrigeinkommensländer⁴⁵



Die neueste Entwicklung ergibt folgendes Bild: 1993 machte Japans ODA unter Einschluß der Leistungen an die Länder Osteuropas 11,473 Mrd. Dollar aus. Der ODA-Anteil am Brutto sozialprodukt ging um 0,04 Prozentpunkte auf 0,27% zurück. Während sich das Gesamtvolumen der Hilfe 1993 gegenüber dem Vorjahr nur um 1,2% erhöhte, nahmen die technische Zusammenarbeit um 22,0% und die multilaterale Hilfe um 16,2% zu.⁴⁶ Von 11,473 Mrd. Dollar entfielen somit 3,31 Mrd. auf multilaterale Leistungen. Damit hat sich der Anteil dieser Hilfe am gesamten japanischen ODA-Volumen wieder auf 28,8% erhöht und gegenüber den Vorjahren (1990: 22,8% ; 1991: 21,6% ; 1992: 28,5%) nochmals gesteigert.⁴⁷

Die kleinen Geberstaaten, die wie insbesondere die skandinavischen Länder einen höheren ODA-Anteil am Brutto sozialprodukt aufweisen, haben von Anfang an ihre Hilfe in überdurchschnittlichem Umfang an internationale Organisationen geleistet. Während sich in diesen Ländern ein Trend zu multilateraler Hilfe durchgesetzt hat, haben die großen Geber stets Vorbehalte gegen einen höheren Anteil dieser Hilfe zu Lasten der bilateralen Entwicklungshilfe erkennen lassen. Eine international vergleichende Untersuchung hat gezeigt, daß die bilaterale Hilfe aller Staaten einen deutlich geringeren Grad an *Bedürfnisorientierung* aufweist als die multilaterale Hilfe.⁴⁸ Anders gesagt: Während die bilaterale

ale Hilfe in allen Entwicklungsdekaden immer in erheblichem Umfang wirtschaftliche, außenpolitische und strategische Eigeninteressen der Geber widerspiegelt, orientiert sich die Tätigkeit der internationalen Organisationen in größerem Umfang an ihrem Beitrag zur Befriedigung von Grundbedürfnissen.

Die Motivations- und Interessenlage der Geber bleibt gleichwohl komplex. Während die kleineren Geber auch deswegen einen hohen ODA-Anteil an internationale Organisationen zahlen, weil die multilaterale Hilfe die eigene Administration entlastet, internationale Organisationen im Rahmen der Kofinanzierung auch als Durchführungsorganisationen für die eigene Hilfe in Anspruch genommen werden und die multilaterale Hilfe die bilaterale zudem regional und sektoral ergänzt, zeigen sich die großen Geber an multilateralen Leistungen vor allem wegen der Steigerung der Auftragsvergabe (*return flows*) und eines hohen Personalanteils (Frankreich, Großbritannien) interessiert.⁴⁹ Die früheren Kolonialmächte versuchen ferner, auch über multilaterale Institutionen jene Länder besonders zu fördern, zu denen sie traditionell enge Beziehungen unterhalten. Das gleiche gilt für Japans Stellung in Asien und im Pazifik.

5 Innenpolitische Akzeptanz und außenpolitische Perspektiven

Ein kontinuierlicher Ausbau der japanischen Entwicklungshilfe wird von der Öffentlichkeit zwar nicht enthusiastisch, aber wohlwollend bewertet. Zwar halten 45,6% der Befragten den derzeitigen Umfang der Öffentlichen Entwicklungshilfe für ausreichend, aber immerhin jeder Dritte wünscht einen Ausbau der Hilfe. Die Erhaltung des Weltfriedens, die Förderung der Stabilität in den Entwicklungsländern, der Einsatz japanischer Technologie für Aufgaben des Umweltschutzes, moralische Verpflichtung und außenpolitische Erwägungen sind die erklärten Gründe.⁵⁰ Die künftige internationale Rolle Japans wird vorrangig in Beiträgen zu globaler Umweltpolitik, zur Gesundung der Weltwirtschaft und zur Beilegung regionaler Konflikte gesehen.⁵¹ Im Rahmen der Beiträge zur Förderung internationaler Zusammenarbeit wird die Entwicklungshilfe allerdings nach Maßnahmen der Friedenssicherung und des Umweltschutzes erst an dritter Stelle genannt.⁵²

Die Umfragen weisen aber zugleich eine rückläufige Tendenz der Intensität öffentlicher Unterstützung für Entwicklungshilfe aus:⁵³ Der Anteil derjenigen Befragten, die sich "entschieden" (*sekkyokuteki*) für einen Ausbau dieser Hilfe aussprechen, hat sich im Zeitraum von 1972 bis 1993 kontinuierlich von 42,7% auf 32,6% verringert, während der Anteil derjenigen, die für eine Beibehaltung im bisherigen Umfang eintreten, von 33,8% auf 45,6% angestiegen ist. Damit ist die politisch-psychologische Resonanzbasis einer weiteren Dynamisierung der Entwicklungshilfe schmaler geworden.

Sieht man die Schwerpunkte der bi- und multilateralen Hilfe Japans im Zusammenhang, so wird deutlich, daß Japan mit beiden Formen des Engagements seine dominierende wirtschaftliche Stellung in Asien und im Pazifik untermauert.⁵⁴ Darin ist zugleich ein Hebel für regionale Kooperationsformen - etwa im Rahmen der APEC - zu sehen. Zugleich sieht sich Japan nach den programmatischen Erklärungen seiner Regierung auch künftig als Wachstumsmotor dieser Region. Außenpolitisch setzt Japan darauf, daß sich die Hilfelei-

stungen in einer Unterstützung der Partnerländer bei der Frage der ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen niederschlagen wird.⁵⁵

Im trilateralen Kräftefeld USA-Europa-Japan erhöht die multilaterale Entwicklungshilfe Japans internationale Durchsetzungsfähigkeit und erweitert seinen außenpolitischen Aktionsspielraum. Mit ihrem multilateralen Engagement trägt die japanische Regierung in der Debatte zwischen *Realisten* und *Globalisten* um die Struktur der internationalen Beziehungen der Erkenntnis Rechnung, daß vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Interdependenz eine an globalen Partnerschaftsbeziehungen und leistungsfähigen internationalen Regimen orientierte Politik (*taigaiseisaku*) die klassische nationalstaatliche Außenpolitik (*gai-kōseisaku*) ergänzen wird.⁵⁶ Sieht man das erhebliche wirtschaftliche, organisatorische und personelle Potential, das die wirtschaftliche Supermacht Japan angesichts drängender globaler Probleme in die internationalen Organisationen einbringen kann, und stellt man zugleich die wachsenden Anforderungen an das Konfliktmanagement dieser Organisationen in Rechnung, ist ein Ausbau der multilateralen Hilfe durch ein hohes Maß an *Kompatibilität* mit den Erfordernissen der internationalen Politik geprägt. Fraglich bleibt jedoch, ob sich diese Dynamisierung in Zeiten hoher innenpolitischer Instabilität auch weiterhin auf einen entsprechenden *Konsens* der innenpolitischen Akteure stützen kann.⁵⁷ Ohne stabile politische Entscheidungsstrukturen erscheint dieser Konsens nur schwer vorstellbar. In einer Phase des politischen Umbruchs tut sich die politische Führungsschicht aber schwer, eine konsistente Außenpolitik globaler Verantwortung zu entwerfen.⁵⁸

Die multilaterale Entwicklungspolitik eröffnet Japan die Möglichkeit, im trilateralen Rahmen des internationalen Systems eine größere Rolle zu spielen und sich mit Nachdruck für eine Reform der Vereinten Nationen einzusetzen.⁵⁹ Das Maß an Unabhängigkeit, das die fernöstliche Wirtschaftssupermacht durch ihre Mitwirkung in der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und den UN-Organisationen gewinnt, macht es ihr leichter, als trilateraler Partner aufzutreten und das Image des "Trittbrettfahrers" internationaler Beziehungen abzustreifen.⁶⁰ Das Gewicht dieser Institutionen für die internationale Politik hat nach dem Ende des "Kalten Krieges" zugenommen. Japans multilaterales Engagement könnte dabei zugleich als Ausgangspunkt einer weiterreichenden globalen Arbeitsteilung dienen.

Ein Ausbau der multilateralen Entwicklungshilfe würde sich gut in eine neue außenpolitische Strategie einfügen, wie sie Yōichi Funabashi mit vier Stichworten charakterisiert: 1. Japan als "globale zivile Macht", 2. Mehrdimensionale Außenpolitik, 3. Gleichberechtigte Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten und 4. "Pazifischer Globalismus".⁶¹ Schrittweise könnte Japan danach in die Rolle einer "zivilen Weltmacht" hineinwachsen, deren Gestaltungschancen auf ihren wirtschaftlichen, technologischen und organisatorischen Potentialen beruhen und die diese für Aufgaben der Entwicklungshilfe, der Förderung von Demokratie und Menschenrechten, der Friedenssicherung und des Schutzes der globalen Umwelt einsetzt. Die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, des internationalen Handels und Friedenssicherung sind zwar globale Aufgaben, sollten von Japan aber schwerpunktartig in Asien und im Pazifik weiterverfolgt werden.

Der internationalen Erwartung eines stärkeren multilateralen Engagements Japans und einer aktiveren Außenpolitik dürfte zugutekommen, daß Japan im Zeitraum von 1995 bis 1997 seinen gegenwärtigen Anteil am Budget der Vereinten Nationen in Höhe von 12,45% auf 15,65% steigern und damit den Abstand zum größten Beitragszahler, den USA (25%), deutlich verringern wird.⁶² Dieses Wachstum wird es der japanischen Regierung nahelegen, die vorhandenen entwicklungspolitischen Ansätze weiterzuentwickeln und in ein außenpolitisches Konzept einzubinden. Hierzu sind drei Perspektiven vorstellbar.

1. Das stärkere Engagement für globale Fragen (des Umweltschutzes, der Migration etc.) legt einen absoluten und relativen Ausbau der multilateralen Hilfe nahe. Dazu wird die Öffentliche Entwicklungshilfe in eine andere Größenordnung hineinwachsen müssen.⁶³ Wenn Japan auch künftig darauf beharrt, den Umfang seines Verteidigungshaushaltes nicht über 1% des Bruttosozialproduktes ansteigen zu lassen, wird es den Forderungen seiner Partner nach einer angemessenen Lastenteilung am ehesten entsprechen können, indem es Öffentliche Entwicklungshilfe und auswärtige Kulturpolitik einem Vorschlag des früheren Premierministers Fukuda entsprechend dynamisiert und auf Dauer drei Prozent des Bruttosozialproduktes auf internationale Beiträge verwendet: 1% Verteidigungsaufgaben, 1% Öffentliche Entwicklungshilfe und 1% Auswärtige Kulturpolitik. Von einer solchen Dynamik ist allerdings die gegenwärtige Haushaltspolitik noch um Lichtjahre entfernt.
2. Während die politischen Zuständigkeiten gegenwärtig auf insgesamt 18 Ministerien und Ämter verteilt sind,⁶⁴ erscheint eine politische und administrative Koordination durch ein Ressort geboten, das die Perspektiven der internationalen Zusammenarbeit mit größerem Nachdruck verfolgt. Dazu ist die Einrichtung eines "Ministeriums für internationale Zusammenarbeit" geboten.
3. Japan wird im Interesse seiner auswärtigen Politik eine personalpolitische Kurskorrektur vornehmen müssen, wenn es den ihm durch seine Beiträge zu internationalen Organisationen eröffneten Gestaltungsspielraum nutzen will. Gegenwärtig besetzt die japanische Regierung nur einen Bruchteil der ihr bei den Vereinten Nationen und in der Weltbankgruppe zustehenden Stellen.⁶⁵

Die zunehmende globale Interdependenz - die besonders vom Brandt-Bericht und der Brundtland-Kommission betonte multidimensionale, gegenseitige Abhängigkeit zwischen dem Norden und dem Süden - deutet darauf hin, daß die Anforderungen an das internationale Krisenmanagement und das Leistungsvermögen internationaler Organisationen steigen.⁶⁶ Die Industriestaaten müssen sich fragen, ob Umfang und Perspektiven ihrer multilateralen Hilfe dieser Herausforderung gerecht werden. Dabei bietet sich Japan die Chance, die Vereinten Nationen insbesondere durch den Ausbau der Wahlprüfung und Wahlberichterstattung, die Stärkung der Electoral Assistance Unit, die Unterstützung des Hochkommissariats für Menschenrechte und die Verbesserung der Koordination zwischen den UN-Organisationen leistungsfähiger zu machen.⁶⁷

Japan ist mit dem Ausbau seiner Entwicklungshilfe für Umweltschutz und Flüchtlingshilfswerke einen Schritt in die richtige Richtung gegangen. Zum *burden sharing* gehört aber auch das *power sharing*. Mitwirkung erfordert auch

Mitsprache.⁶⁸ Als internationaler Akteur wird Japan einen langen Atem und mehr Entscheidungsfreude beim Ausbau der internationalen Organisationen zeigen müssen. Sonst bleibt die "Internationalisierung" der Außenpolitik ein Torso.

*) Vortrag auf der Jahrestagung der Vereinigung für sozialwissenschaftliche Japanforschung in Bad Boll im November 1994

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Gaimushō (Außenministerium), **Gaiko Seisho (Außenpolitisches Blaubuch) 1993**, Tokyo 1994, Bd.1, S.54; Ryohei Murata, "Die japanische Außenpolitik in den neunziger Jahren", in: **Europa-Archiv**, Folge 20/1993, S.577-586.
- 2) Vgl. Takashi Inoguchi, **Japan's International Relations**, London 1991, S.103-124; ders., **Japan's Foreign Policy in an Era of Global Change**, London 1993, S.139-145.
- 3) Vgl. Paul Kevenhörster, **Japan. Außenpolitik im Aufbruch**, Opladen 1993, S.116. Allerdings sind die Berechnungsmodalitäten der ODA zwischen den führenden Entwicklungshilfegebern nicht unumstritten. Dies gilt vor allem für die ODA-Anrechnung von Schuldenerleichterungen für Kredite, die nicht für Entwicklungsvorhaben, sondern für andere Zwecke (Waffenkäufe etc.) verwendet werden.
- 4) Vgl. Hans-Heinrich Berghorn, **Die Entwicklungspolitik Japans - von der "Ressourcen-Diplomatie" zu globaler Entwicklungshilfe**, Münster 1994, Magister-Arbeit, Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.
- 5) Vgl. Ryutaro Komiya/Motoshige Itoh, "Japans International Trade and Trade Policy, 1955-1984", in: Takashi Inoguchi/Daniel I. Okimoto (Hrsg.), **The Political Economy of Japan. Vol. II: The Changing International Context**, Stanford 1988, S.174 ff.
- 6) Vgl. Tsuneo Akaha/Frank Langdon, "Introduction: Japan and the Posthegemonic World", in: dies. (Hrsg.), **Japan in the Posthegemonic World**, Boulder (Colorado)/London 1993; Gerald L. Curtis (Hrsg.), **Cold War. Coping with Change**, New York/London 1993, hier insbesondere der Beitrag von Yasuhiro Ueki, "Japan's UN Diplomacy: Sources of Passivism and Activism", S.347-370.
- 7) Vgl. Japan. Ministry of Foreign Affairs, **Japan's Official Development Assistance Charter**, Tokyo, 30. Juni 1992; Marie Söderberg, "Japanese Development Aid: Trendiness versus Reality", in: **Japan Forum**, vol. 5, No. 2, October 1993, S.217-229.
- 8) Vgl. Japan International Cooperation Agency, **Annual Report 1993**, Tokyo 1993, S.12; Association for Promotion of International Cooperation (APIC), **A Look at ODA and International Cooperation**, Tokyo 1990, S.2.
- 9) Vgl. Association for Promotion of International Cooperation, **A Guide to Japan's Aid**, Tokyo o. J., S.89; Matsusumusu Sanpon/Norio Terada/Nobuo Maruyama, **Keizai kyoryoku handobukku 1993 (Handbuch wirtschaftlicher Zusammenarbeit 1993)**, Tokyo 1994, Ajia Keizai Kenkyojo.
- 10) Zur Rolle von Weltbank und IMF aus der Sicht japanischer Experten siehe u. a.: Yasuhisa Ohama, "Sekai ginko/IMF ni yoru enjo (Entwicklungshilfe durch Weltbank und IMF)", in: **Keizai Semina (The Keizai Seminar)**, No. 435, April 1991, S.105-110; ders., "Sekai-ginko no kōzo-chōsei-yushi (Die Strukturanpassungskredite der Weltbank)", in: **Keizai Semina**, Nr. 436, Mai 1991, S.93-98; Mitsuko Akizuki, "Sekai-ginko to Kokuren kaihatsu keikaku (Die Weltbank und das Entwicklungshilfeprogramm der Vereinten Nationen)", in: **Kokusai Mondai (International Affairs)**, No. 414, September 1994, S.41-53.
- 11) Vgl. Dennis T. Yasutomo, "The Politicization of Japan's 'Post-Cold War' Multilateral Diplomacy", in: Gerald L. Curtis (Hrsg.), **Japan's Foreign Policy after the Cold War**, a.a.O., S.339 f.; Wolfgang Möllers, "Japan's Development Policy and Multilateral Institutions: Buying Political Influence?", in: **ASIEN**, Nr. 44, Juli 1992, S.8 f.; Bernhard May, **Japans neue Entwicklungspolitik. Entwicklungshilfe und japanische Außenpolitik**, München 1989.
- 12) Von 1986 bis 1990 stieg der Umfang der multilateralen Leistungen Japans zwar von 1,79 auf 2,28 Mrd. Dollar an, sein Anteil am Gesamtvolumen der Öffentlichen Entwicklungshilfe verringerte sich aber von 31,7% auf 24,7%. Vgl. Japan. Ministry of Foreign Affairs/Economic Cooperation Bureau, **Outlook of Japan's Economic Cooperation**, Tokyo April 1992, S.43.
- 13) So ist Japan etwa im Jahre 1992 der größte bilaterale Kreditgeber der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) gewesen. Vgl. Weltbank, **The World Bank Annual Report 1992**, Washington D. C. 1993, S.149.
- 14) Vgl. "Joninri iri 'shiji' kōru (Rufe nach 'Unterstützung' des Eintritts in den Kreis der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates)", in: **Asahi Shimbun**, 10. September 1994, S.1.

- 15) Vgl. Gaimushō. Keizaikyōryoku-kyoku (Außenministerium. Abteilung für wirtschaftliche Zusammenarbeit) (Hrsg.), *Wagakuni no seifu kaihatsu enjo (Die Öffentliche Entwicklungshilfe Japans)*, Tokyo 1993, S.197.
- 16) Vgl. Edward J. Lincoln, *Japan's New Global Role*, Washington D. C. 1993, S.115 ff.
- 17) Vgl. Okurashō, *Kokusai Kinyukyoku Nempo. Dai 17 kai, Heisei 5 nen (Finanzministerium. Haushaltsabteilung, 17. Jahresbericht 1993)*, Tokyo 1993; *Kinyū Zaisei Jijō Kenkyūkai*, S.447.
- 18) Vgl. Edward J. Lincoln, a.a.O., S.137 f.
- 19) Selbst in dem von Sadako Ogata geleiteten Weltflüchtlingskommissariat besetzen japanische Mitarbeiter nur 30 von 2000 Stellen.
- 20) *United Nations Handbook 1993*, Wellington 1993, S.167 ff., 251; Asian Development Bank, *Annual Report 1993*, Hongkong 1994, S.2
- 21) Vgl. *Wagakuni no seifu kaihatsu enjo no jissai jōkyō (93 nendo) ni kansuru nenji hōkoku (Jahresbericht über die Vergabe Öffentlicher Entwicklungshilfe im Jahr 1993)*, Tokyo, 28. Juni 1994.
- 22) Vgl. *Wagakuni no seifu kaihatsu enjo*, a.a.O., S.66, 64, 41, 6.
- 23) Vgl. Gaimushō (Außenministerium), *ODA hakusho (ODA-Weißbuch), Wagakuni no seifu kaihatsu enjo (Öffentliche Entwicklungshilfe Japans)*, Bd.1, Tokyo 1994, S.45.
- 24) Vgl. *Japans ODA. Annual Report 1993*, S.143.
- 25) *Japan's ODA*, a.a.O., S.144.
- 26) Das Programm unterstützt kambodschanische Flüchtlinge im Grenzgebiet von Thailand und Kambodscha.
- 27) Vgl. Gaimusho, *Wagakuni no seifu kaihatsu enjo*, a.a.O., S.391-399.
- 28) Vgl. Weltbank, *The World Bank Annual Report 1992*, Washington D. C. 1993, S.75, 80.
- 29) Vgl. *ODA hakusho 1994*, a.a.O., S.201.
- 30) Im Jahre 1992 war Japan mit einem Betrag von 92,1 Mill. Dollar nach Schweden (122,9) und den USA (107,4) der drittgrößte Beitragszahler von UNDP. Vgl. Tsushosangyoshō (MITT), *Keizaikyoryoku no genjo to mondaiten. Heisei rokunen han (Situation und Probleme wirtschaftlicher Zusammenarbeit, 1994)*, Bd.2 (Materialien), Tokyo 1994, S.764.
- 31) Vgl. Ryokichi Hirono, "Japan's Leadership Role in the Multilateral Development Institutions", in: Shafiqul Islam (Hrsg.), *Yen for Development. Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden-Sharing*, New York 1991, S.171-181.
- 32) Vgl. Ernest Stern, "Comment", in: Shafiqul Islam (Hrsg.), *Yen for Development*, a.a.O., S. 181-188.
- 33) Vgl. Alan Rix, *Japan's foreign aid challenge. Policy reform and aid leadership*, London/New York 1993, S.120. Tadahiro Abe, *Foreign Aid Policy. Japan and the U. S.*, Cambridge (Mass.) 1991, S.19 ff.; Margee M. Ensign, *Doing Good or Doing Well? Japan's Foreign Aid Program*, New York 1992, S.179 f.
- 34) Vgl. Dennis T. Yasutomo, "Japan and the Asian Development Bank: Multilateral Aid Policy in Transition", in: Bruce M. Koppel/Robert M. Orr (Hrsg.), *Japan's Foreign Aid. Power and Policy in an New Era*, Boulder 1993, S.305-340; ders., *Japan and the Asian Development Bank*, New York 1983; Jens Reiner Behrendt, *Die Asiatische Entwicklungsbank. Organisation, Funktionsbedingungen, entwicklungspolitische Schwerpunkte*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Nr. 205, Hamburg 1992.
- 35) Vgl. Asian Development Bank, *Annual Report 1993*, Hongkong 1994, S.3.
- 36) Im Zeitraum von 1988 bis 1991 flossen von den Projektausgaben der Bank in Höhe von insgesamt 21 Mrd. Dollar 3,8 Mrd. Dollar als Aufträge an japanische Unternehmen zurück. Vgl. Anthony Rowley, "Asian Development Bank 1992. Focus/Procurement", in: *Far Eastern Economic Review*, 7. Mai 1992.
- 37) Vgl. Asian Development Bank, *Annual Report 1993*, Hongkong 1994, S.222-224.
- 38) Vgl. ders., ebd., S.307.
- 39) Vgl. Dennis T. Yasutomo, *The Politicization of Japan's 'Post-Cold War' Multilateral Diplomacy*, a.a.O., S.333 ff.
- 40) Vgl. OECD/DAC, *1993 Report. Development Cooperation-Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, Paris 1994, S.81 ff.
- 41) Im Falle Japans kommt 14,7% der gesamten bilateralen Entwicklungshilfe den ärmsten Entwicklungsländern (LLDC) zugute und 46% den Niedrigeinkommensländern (LIC) mit einem BSP pro Kopf von weniger als 676 Dollar. Vgl. *ODA hakusho 1994*, a.a.O., S.120.
- 42) Einen relativ hohen Anteil multilateraler Hilfe weist unter den führenden Industriestaaten nur Großbritannien mit 45% auf. Vgl. *British Overseas Aid, Annual Review 1993*, S.22. Demgegenüber strebt die Bundesregierung eine Reduzierung des Anteils multilateraler Hilfe in Höhe von derzeit 35% auf 30% an und führt zur Begründung die "mangelnde Effizienz" der multilateralen Hilfe sowie die geringe Sichtbarkeit des deutschen Anteils an. Vgl. E+Z, 35, 1994: 9, S.238.

- 43) Vgl. OECD/DAC, "Report 1993", a.a.O., S.119.
- 44) Vgl. hierzu auch Dietrich Thränhardt, "Globale Probleme, globale Normen, neue globale Akteure", in: *Politische Vierteljahresschrift*, 33. Jg. 1992, S.219-234.
- 45) Nach: OECD/DAC, **Report 1993**, a.a.O., S.91; die Angaben zu Japan wurden entsprechend den Zahlen des Entwicklungspolitischen Weißbuchs 1994 korrigiert.
- 46) Vgl. Tsushōsangyoshō (MITI), **Keizaikyōryoku no genjō to mondaiten. Heisei rokunen han (Situation und Probleme wirtschaftlicher Zusammenarbeit, 1994)**, Bd.1, Tokyo 1994, S.23.
- 47) Vgl. Ministry of International Trade and Industry, **Japan's Economic Cooperation, 1993**, Tokyo o.J., S.37; **ODA hakusho 1994**, a.a.O., S.196.
- 48) Vgl. Thomas R. Cusack/Joyce P. Kaufman, "The Evolution of Western Foreign Aid Programs", **16. Weltkongreß der International Political Science Association**, Berlin, August 1994, S.5, 12 f.
- 49) Vgl. Burghard Claus/Michael Hofmann/Hans H. Lembke/Wolfgang Zehender, **Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit wichtiger OECD-Geberländer**, Berlin 1989, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, S.88 f.
- 50) Vgl. Sōrifu-kōhōshitsu-hen, **Gekka. Seiron chōsa. Gaikō** (Amt des Premierministers. Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit, Monatliche Meinungsumfragen: Auswärtige Beziehungen), Tokyo, April 1994, S.20; Japan. Prime Minister's Office, **Public Opinion Survey on Diplomacy (Summary)**, Foreign Press Center Japan, März 1994.
- 51) Vgl. Sōrifu-kōhōshitsu, a.a.O., S.7, 9.
- 52) Vgl. auch Ōkurashō insatsukyoku, **Geikō seishō no aramashi (Finanzministerium, Kurzfassung des Außenpolitischen Blaubuchs)**, Tokyo 1993, S.12-14.
- 53) Vgl. Sōrifu-kōhōshitsu, a.a.O., S.20.
- 54) Vgl. Foreign Press Center, **Japan's Economic Cooperation**, Tokyo, 4. Juni 1994, S.6; Yutaka Kosai/Kenji Matsuyoma, "Japan's Economic Cooperation", in: **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Januar 1991, S.63.
- 55) Vgl. "Premier to offer 60 bil. Yen in ODA for Vietnam", in: **The Daily Yomiuri**, 22. August 1994, S.1.
- 56) Vgl. Hideo Satō, **Taigaisaisaku. Gendai seijigaku soshō (Außenpolitik. Moderne politikwissenschaftliche Veröffentlichungen)**, Tokyo 1989 (Tokyo daigaku shuppan kai, Bd.20), S.5; vgl. hierzu auch die Konzeption des Shinseitō-Generalsekretärs Ichiro Ozawa, **Blueprint for a New Japan. The Rethinking of a Nation**, Tokyo/New York/London 1994, S.135 ff.
- 57) Vgl. Wolfram F. Hanrieder, "Compatibility and Consensus: A Proposal for the Conceptual Linkage of External and International Dimensions of foreign Policy", in: **American Political Science Review**, vol. 61, S.971-982.
- 58) Vgl. hierzu auch Reinhard Drifte, **Japan's Foreign Policy**, London 1990, S.109.
- 59) Vgl. Gaimushō, **Gaikō Seisho 1993**, S.54 f.
- 60) Vgl. hierzu auch die Vorstellung des ODA-Jahresberichts 1984 in den Medien: "ODA shudōkoku ni" (Zum führenden Staat Öffentlicher Entwicklungshilfe), in: **Asahi Shimbun**, 30. September 1994, S.1.
- 61) Yōichi Funabashi, **Nihon no taigai kōsō: Reisengo no bijon-o kaku (Japans internationale Konzeption: eine Vision für die Zeit nach dem Kalten Krieg)**, Tokyo 1993, Iwanami shoten; ders., "Introduction: Japan's International Agenda for the 1990s", in: ders., (Hrsg.), **Japan's International Agenda**, New York/London 1994, New York University Press, S.1-27.
- 62) Vgl. **The Japan Times**, 13. September 1994, S.5; **ODA hakusho 1994**, a.a.O., S.197.
- 63) Vgl. Tatsuhiro Kunugi, "Aid issues change in new era", in: **The Daily Yomiuri**, 4. Januar 1994, S. 6; Riokichi Hirono, "Recent Trends and Debates on Japan's Official Development Assistance (ODA)", **Bellagio**, 12.-15. Juli 1993, S.6 f.
- 64) Vgl. "Organization for Economic Cooperation and Development", **Aid Review 1992/93. Report by the Secretariat and Questions for the Review of Japan**, Paris 1993, S.37. Vier Ressorts verwalten 95% der ODA-Haushaltsmittel, 14 weitere Ministerien und Ämter die restlichen 5% .
- 65) Vgl. "Japan underrepresented at international organizations", in: **The Daily Yomiuri**, 14. Mai 1994, S.3.
- 66) Vgl. hierzu das Interview der Tageszeitung **Yomiuri** mit dem UNDP-Direktor James Gustave Speth: "Kakuya Ishida, U. N. official calls for prevention aid", in: **The Daily Yomiuri**, 11. Dezember 1993, S.3.
- 67) Vgl. Kōji Kakizawa, "The United Nations Should Prepare for the Borderless World Ahead", in: **International Harald Tribune**, 27./28. August 1994, S.6.
- 68) Vgl. Ryohei Murata, a.a.O., S.584 f.