

Konditionierte Entwicklung? Politische Flexibilität japanischer Entwicklungshilfe

Christiane Seitz

This paper analyses Japan's political influence in the Asia Pacific region that it asserts through political conditionality of its development policy. Japan, the biggest donor of development aid world-wide and the main donor in 47 recipient countries, explicitly linked political conditionality with its development policy in 1992 when the Japanese government created the Overseas and Development Assistance Charter (ODA-Charter). The focus here is on the following principles of the ODA-Charter: (1) environmental conservation; (2/3) military expenditures and production of mass destruction weapons; and (4) democratisation and human rights. The case studies - China, India, Pakistan and Indonesia - demonstrate how Japan applies these principles. Connecting the implementation of political conditionality with Japan's national interests identifies a ranking of the different principles with environmental issues at the bottom and the principle military expenditures and mass destruction weapons at the top. This hierarchy correlates with the economic significance of the selected countries with China at the top and India and Pakistan at the bottom. Therefore, it can be demonstrated that Japan's application of political conditionality in Asia depends on mainly economic factors.

Einleitung

Japans regionale Rolle in Asien ist entscheidend durch seine Entwicklungshilfe mit seinen asiatischen Partnerländern geprägt. Die wirtschaftliche Bedeutung Japans in der Region wird zwar schon allein dadurch deutlich, dass 70% des Bruttosozialproduktes (BSP) der Region von Japan erwirtschaftet werden. Zudem ist Japan aber für die Länder Asiens der größte Entwicklungshilfegeber. 1996, also noch vor Ausbruch der asiatischen Währungs- und Finanzkrise, flossen 49,6% der japanischen Entwicklungshilfe in asiatische Länder. Nach dem Beginn der Asienkrise wurden bis September 1998 Zahlungen in Höhe von 42 Milliarden US-Dollar geleistet, die nicht als Entwicklungshilfe, sondern als einmalige Zahlungen bezeichnet wurden. Die finanziellen Zuschüsse, die Japan an die Region leistet, unterstreichen seine Rolle bei deren wirtschaftlichen Entwicklung.

Auch außerhalb Asiens ist Japan entwicklungspolitisch stark engagiert. Quantitativ gesehen ist Japan seit 1992 trotz seiner eigenen wirtschaftlichen Probleme der größte Entwicklungshilfegeber weltweit. 1997 wurden 9,44 Milliarden US-Dollar in 162 Länder vergeben. Für 47 Empfängerländer ist Japan zudem der größte Entwicklungshilfegeber. Das Verhältnis von Entwicklungshilfe zum BSP liegt aller-

dings nur bei 0,2% und Japan damit an 19. Stelle der 21 Länder des Development Assistance Committee der OECD.

Obwohl Tokio an der Übernahme von mehr politischer Verantwortung interessiert ist, besteht nach wie vor ein starkes Missverhältnis zwischen seiner Wirtschaftskraft und seinen politischen Handlungsmöglichkeiten. Die politische Dimension japanischer Wirtschaftskooperation kommt in erster Linie in den 1992 in die Entwicklungspolitik eingeführten politischen Konditionen zum Ausdruck. Diese betreffen vor allem die Bereiche Umwelt, militärische Sicherheit sowie Demokratisierung und Menschenrechte. Die bisherige japanische Politik weist auf unterschiedliche Prioritäten bei deren Anwendung und somit unterschiedliche Interessen der japanischen Außen- und Entwicklungspolitik hin.

In diesem Arbeitspapier soll die japanische politische Einflussnahme auf regionaler Ebene anhand der politischen Konditionen analysiert werden. Im Besonderen werden mittels Fallbeispielen die Vergabeprinzipien identifiziert sowie die Gründe für mangelnde Kohärenz bei der Umsetzung politischer Konditionalität erläutert.

Ausgewählt sind Länder, anhand derer sich die unterschiedlichen Bereiche der Konditionen darstellen lassen. China wird analysiert, da dort seine Bevölkerungsgröße Umweltprobleme bereits impliziert und Japan aufgrund seiner geographischen Nähe direkt betroffen ist. Aufgrund der Anfang Mai 1998 von Indien und Pakistan durchgeführten Atomwaffentests sah Japan Frieden und Stabilität in der asiatischen Region gefährdet und reagierte schnell mit dem Einfrieren seiner Entwicklungshilfe. Im Falle Indonesiens sicherte Japan zu, die nach der Absetzung Suhartos aufgetretenen demokratischen Reformbemühungen zu unterstützen. Inzwischen ist Indonesien zum größten Empfängerland japanischer Entwicklungshilfe avanciert, jedoch floss auch schon vorher ein großer Teil der japanischen Entwicklungshilfe dorthin. Deshalb wird hier untersucht, welchen Beitrag Japan zur demokratischen Umgestaltung Indonesiens zu leisten versuchte.

1 Entwicklungspolitik als Instrument japanischer Außenpolitik

Obwohl Japan nach den USA die zweitgrößte Wirtschaftsmacht ist, wird seine Außenpolitik als reaktiv, ineffizient und teilweise nicht-existent kritisiert. Seit Ende des Kalten Krieges fordern westliche Länder Tokio auf, international mehr politische Verantwortung zu übernehmen. Japan selbst wünscht sich ebenfalls eine größere internationale politische Rolle, die seiner wirtschaftlichen Position entspricht. Die Bereitschaft, sich mehr in der Weltpolitik zu engagieren, kam z.B. in der innenpolitisch heftig umstrittenen Entscheidung zum Ausdruck, sich an UN-Blauhelmeinsätzen zu beteiligen. Ein weiteres Indiz ist der Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, den Japan – genauso wie Deutschland – seit einigen Jahren immer wieder äußert. Japans diplomatische Initiativen in den Bereichen Entwicklungshilfe, Kultur- und Umweltpolitik verdeutlichen das Bestreben Tokios, international mehr politische Verantwortung zu übernehmen. So war Japan Gastgeber der Umweltkonferenz Anfang Dezember 1997 in Kyoto und veranstaltete vom 19.-21. Oktober 1998 bereits zum zweiten Mal die Tokio International Conference on African Development (TICAD).

Allerdings wird Japans außenpolitischer Handlungsspielraum – ähnlich wie der Deutschlands – durch seine Vergangenheit, seine Verfassung¹ sowie seine regionale Position eingeschränkt. So wird nach Möglichkeiten gesucht, unter diesen Voraussetzungen eine globale Rolle zu übernehmen und das politische Image zu verbessern. Entwicklungspolitik bietet eine Möglichkeit, internationalen Forderungen nachzukommen, global zu agieren, ohne das Risiko innen- oder regionalpolitischer Konflikte. Entwicklungspolitik ist daher für Japan zur Zeit das einzige Mittel, außenpolitisches Profil auf globalem Niveau zu gewinnen. Die Bedeutung, die der Entwicklungspolitik als Instrument außenpolitischer Gestaltung beigemessen wird, zeigt sich auch an der Entscheidung, Entwicklungspolitik zur tragenden Säule einer neuen, aktiven japanischen Außenpolitik zu machen.²

Bis zum Beginn der 90er Jahre zielte die Kritik anderer Entwicklungshilfegeber an der japanischen Entwicklungspolitik vor allem auf die mangelnde Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange bei der Mittelvergabe, da Japan bis zu diesem Zeitpunkt politische von wirtschaftlichen Interessen trennte und praktisch keine Menschenrechtspolitik praktizierte. Diese Vorgehensweise brachte Japan sein Negativimage ein. Schließlich knüpfte die westliche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes die Vergabe von Entwicklungshilfe an politische Bedingungen wie z.B. in den Lomé IV-Verträgen zwischen der EU und den AKP (Afrika, Karibik, Pazifik)-Staaten. Neben die Förderung marktwirtschaftlicher Strukturreformen trat im Westen die Aufgabe, Demokratisierungsprozesse und die Respektierung von Menschenrechten zu unterstützen. Diese Zweckbestimmung setzte auch Japan politisch unter Druck und stellte somit eine neue außenpolitische Herausforderung dar. Um auf internationaler Ebene proaktiv mitwirken zu können, wurde daher eine Politisierung der japanischen Entwicklungshilfe immer dringlicher.

Am 10. April 1991 kündigte der damalige Ministerpräsident Toshiki Kaifu (1989-1991) an, dass künftig bei der Vergabe von Entwicklungshilfe die Höhe von Militärausgaben, die Produktion von Massenvernichtungswaffen sowie Waffenhandel, marktorientierte Wirtschaftsreformen, Demokratisierung und Menschenrechte in den Empfängerländern beachtet werden sollten. Diese Richtlinien wurden dann in die am 30. Juni 1992 verabschiedete "Official Development Assistance Charter of Japan (ODA-Charta)" integriert und um den Bereich Umwelt erweitert. Die ODA-Charta beruht demnach auf vier Prinzipien, die die Bereiche (1) Umwelt, (2) Einsatz von Entwicklungshilfe für militärische Zwecke, (3) Militärausgaben, Entwicklung und Produktion von Massenvernichtungswaffen, Waffenhandel, (4) Demokratisierung und Menschenrechte sowie marktwirtschaftliche Reformen betreffen.

1 Japans Selbstverteidigungsarmee steht unter strengen verfassungsmäßigen Einschränkungen: Artikel 9, Absatz 2: "In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized." Verfassung Japans, 3.11.1946; Außenministerium, Tokio, Kodansha International Ltd., März1998.

2 Rohde 1996, S. 416.

Aus japanischer Sicht hat die ODA-Charta dazu beigetragen, dass andere Länder, vor allem Entwicklungsländer, nicht ausschließlich den wirtschaftlichen Aspekt der entwicklungspolitischen Rolle Japans wahrnehmen. Vor allem wird der Erfolg in der Anwendung der Prinzipien der ODA-Charta in der Vergabepaxis von Entwicklungshilfe reflektiert.³ Dennoch beanstanden Kritiker, dass die Einführung von politischer Konditionalität in die Entwicklungshilfe weniger auf eigene Initiative erfolgte, sondern eher als eine notwendige Anpassung an internationale Gepflogenheiten zu bewerten ist. Dabei wird übersehen, dass auch diese Anpassung an westliche Konzepte der Demokratieförderung und des Menschenrechtsschutzes für Japan etwas Neues bedeutete.⁴ Die Einführung politischer Konditionalität stellt einen Prozess dar, der verschiedene Fragen der politischen Identität berührt und daher auch in Zukunft in Japan noch kontrovers diskutiert werden wird.

2 Flexible Auslegung japanischer politischer Konditionalität in Asien

Japan bevorzugt – wie Tab. 1 zeigt – bei den asiatischen Ländern, denen gegenüber politische Konditionalität angewandt wird, die Instrumente diplomatischer Druck sowie *positive linkage* – eine finanzielle "Belohnung" für eine Verbesserung in einem der Teilbereiche. In insgesamt sechzehn Fällen wird diplomatischer Druck und *positive linkage* angewandt und nur sechsmal *negative linkage* – also eine finanzielle "Bestrafung" für eine Verschlechterung in einem der Teilbereiche. Die Maßnahmen erschöpfen sich größtenteils darin, dass in fünf Fällen Betroffenheit zum Ausdruck gebracht wird, dreimal mahnt Tokio, den Atomwaffen-Nichtverbreitungsvertrag einzuhalten, achtmal wird neue Hilfe zugesagt oder alte Zusagen wieder aufgenommen und nur jeweils dreimal wird Entwicklungshilfe nicht erweitert oder Zuschüsse tatsächlich gestoppt.

Auffällig ist jedoch, dass zum einen das Prinzip Umwelt niemals als Kriterium auftaucht und zum anderen Demokratie meistens mit der Methode *positive linkage* verbunden wird. *Negative linkage* für das Prinzip Demokratie wird nur im Falle von Myanmar angewandt, jedoch beschränkt sich die Maßnahme darauf, die Entwicklungshilfe nicht zu erweitern. Ansonsten wird *negative linkage* nur für die Nuklearpolitik eines Landes verwendet wie im Falle von China, Indien und Pakistan.

Eine Ausnahme bildet Kambodscha, da hier eine Form politischer Konditionalität praktiziert wird, die nicht explizit in der ODA-Charta vorgesehen ist. Kambodscha erhielt trotz der erneut ausgebrochenen Kämpfe im Juli 1997 weiterhin Finanzhilfe von Japan, allerdings nur, wenn Bedingungen wie Demokratie, Menschenrechte, politische Stabilität und Frieden erfüllt werden.⁵ In diesem Fall wurde zusätzliche Entwicklungshilfe als Anreiz zugesagt, um bestimmte Ziele zu erreichen.

3 Japan's Official Development Assistance 1998, S. 66.

4 Nuscheler 1997, S. 9.

5 Japan's Official Development Assistance 1998, S. 68.

Tab. 1: Aufstellung der japanischen Maßnahmen, Auslöser und Methoden der politischen Konditionalität

Nr.	Datum	Land	Maßnahme	Gründe	Methode
1	1991	Mongolei	Zusage neuer Entwicklungshilfe	ME/DEM	POS
2	1991	Indonesien	"express concern"	MR/DEM	DIP
3	1992	Mongolei	Zusage neuer Entwicklungshilfe	MR/DEM	POS
4	1992	Thailand	"express concern"	DEM	DIP
5	1993	Pakistan	Ermahnung zu NPT	NUK	DIP
6	1994	Indien	Ermahnung zu NPT	NUK	DIP
7	1994	Kambodscha	Zusage neuer Entwicklungshilfe	DEM	POS
8	1994	China	"express concern"	NUK	DIP
9	1994	China	"express concern"	NUK	DIP
10	1995	Pakistan	Ermahnung zu NPT	MIL	DIP
11	1995	China	"express concern"	NUK	DIP
12	1995	Myanmar	Teilweise Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe	MR/DEM	POS
13	1995	China	Stop von Zuschüssen	NUK	NEG
14	1996	Vietnam	Zusage neuer Entwicklungshilfe	DEM/MR	POS
15	1996	Kambodscha	Zusage neuer Entwicklungshilfe	DEM/MR	POS
16	1996	Mongolei	Zusage neuer Entwicklungshilfe	DEM/ME	POS
17	1996	Myanmar	Keine Erweiterung	DEM/MR	NEG
18	1997	China	Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe	NUK	POS
19	1997	Myanmar	Keine Erweiterung	DEM/MR	NEG
20	1998	Indien	Stop von Zuschüssen	NUK	NEG
21	1998	Pakistan	Stop von Zuschüssen	NUK	NEG
22	1998	Myanmar	Keine Erweiterung	DEM/MR	NEG

Abkürzungen:

DEM	=	Rückschritte / Fortschritte im Demokratisierungsprozess	NEG	=	negative linkage
DIP	=	Diplomatischer Druck	NPT	=	Non-Proliferation Treaty
MIL	=	Militärausgaben	NUK	=	Nuklearpolitik
MR	=	Menschenrechtslage	POS	=	positive linkage
ME	=	Marktwirtschaftliche Reformen			

Quelle: Japan's Official Development Assistance 1998 und 1999; bearbeitet nach Nuscheler 1997, S. 16.

3 Militärische Sicherheit als oberstes Prinzip politischer Konditionalität

Das zweite Prinzip der ODA-Charta - kein Missbrauch von Entwicklungshilfe für militärische Zwecke - sowie das dritte Prinzip der ODA-Charta - Beachtung von Trends bei der Höhe von Militärausgaben, der Entwicklung und Produktion von Massenvernichtungswaffen, des Waffenhandels - sollen hier unter dem Begriff militärische Sicherheit zusammengefasst werden. In jüngster Zeit stellen hinsichtlich militärischer Sicherheit, vor allem aus japanischer Sicht, die im Mai 1998 von In-

dien und Pakistan durchgeführten Atomwaffentests eine Bedrohung für Sicherheit, Stabilität und Frieden in der asiatisch-pazifischen Region dar.

Für eine Einschätzung der japanischen Reaktionen ist das Verhältnis Japans zu Indien und Pakistan näher zu betrachten. Beide Länder pflegen traditionell freundschaftliche Beziehungen zu Japan, jedoch nimmt in wirtschaftlicher Hinsicht Indien gegenüber Pakistan für Japan eine etwas wichtigere Position ein. Japan importiert indische Rohmaterialien und exportiert Güter wie Maschinen und Transportfahrzeuge an Indien.⁶ Tokio ist sich der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung Indiens und Pakistans im südwestasiatischen Raum bewusst und bringt dies durch seine Entwicklungshilfepraxis zum Ausdruck. Vor den Atomwaffentests 1998 war Indien das fünftgrößte, Pakistan das elftgrößte Empfängerland bilateraler japanischer Entwicklungshilfe. Umgekehrt ist Japan sowohl Indiens als auch Pakistans größter Entwicklungshilfegeber. 1997 betrug die japanische Entwicklungshilfe an Indien 492 Millionen US-Dollar und an Pakistan 92 Millionen US-Dollar.⁷ Die Ziele japanischer Entwicklungshilfe sind für beide Länder gleich – wirtschaftliche Infrastruktur, Abbau der Armut und Bewahrung der Umwelt –, wobei bei Pakistan noch die Förderung der Landwirtschaft hinzukommt.⁸

Die Atomwaffentests Indiens und Pakistans werden von Tokio als gefährlich eingestuft, da sie die Spannungen in der gesamten Region erhöhen. Zudem wird befürchtet, dass dadurch auch das internationale nukleare Nichtverbreitungsregime destabilisiert wird. Daher wurden diese Aktionen verurteilt.⁹ Als erste Reaktion Tokios auf die Anfang Mai 1998 von Indien durchgeführten Atomwaffentests wurden unter Hinweis auf die Prinzipien der ODA-Charta die Yen-Kredite für neue Entwicklungshilfeprojekte eingefroren.¹⁰ Auch im Falle der pakistanischen Atomwaffentests reagierte die japanische Regierung mit einem Stop der Yen-Kredite für neue Projekte in Pakistan. Ebenso wurden Subventionen für neue Projekte unterbrochen mit Ausnahme von humanitärer Hilfe und Katastrophenschutzmaßnahmen.¹¹

Die Gegenmaßnahmen betreffen außer dem Stop von Entwicklungshilfe auch politische Maßnahmen. So veranstaltete die japanische Regierung eine "Konferenz für dringende Aktionen bei Nichtverbreitung und Abrüstung".¹² Des Weiteren wurden Anfang 1999 globale Politiken und Programme über nukleare Abrüstung und Nicht-

6 Außenministerium, "Japan-India Relation", Tokio. Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/relation/relation.html#6>.

7 Japan's Official Development Assistance 1999, S. 174 und S. 181.

8 Ebd., S. 173 und 179.

9 Statement by Kanezo Muraoka, "Chief Cabinet Secretary on the underground nuclear tests conducted by Pakistan on 30 May 1998". Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/nuketest9805.html>.

10 Außenministerium, "Comments by the Chief Cabinet Secretary on Measures in Response to the Second Nuclear Testing conducted by India". Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/nuketest9805.html>.

11 Außenministerium, "Comments by the Chief Cabinet Secretary on Measures in Response to Nuclear Testing Conducted by Pakistan". Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/nuketest9805.html>.

12 Mayumi Negishi, Japan Pushed to Lead Nuclear Disarmament, *The Japan Times*, 9.9.1998, S. 3.

verbreitung vorgeschlagen.¹³ Japan, das an Stabilität in der Region interessiert ist, begrüßte die Wiederaufnahme des indisch-pakistanischen Dialogs vom 15. Oktober 1998. Tokio hofft, dass diese Gespräche den Dialog festigen, zur Entspannung zwischen beiden Ländern führen, gegenseitiges Verständnis fördern und die bilateralen Beziehungen verbessern. Seit den Atomwaffentests im Mai 1998 wurden deshalb Indien und Pakistan von Japan gedrängt, am internationalen nuklearen Nichtverbreitungsregime teilzunehmen und den Atomwaffenteststoppvertrag zu unterzeichnen. Zusätzlich wurden beide Länder ermutigt, sich an dem Dialog für Frieden und Sicherheit in der Region zu beteiligen.¹⁴

Was die japanischen Entwicklungshilfestopps angeht, gibt es seit einiger Zeit Mutmaßungen, diese gegenüber Pakistan aufzuheben, sie jedoch gegenüber Indien fortzuführen. Dies wurde jedoch vom japanischen Außenministerium nicht bestätigt.¹⁵ Tatsächlich sind nach neuesten Angaben des japanischen Außenministeriums Yen-Kredite bislang weder nach Indien noch nach Pakistan geflossen. An Indien gingen auch keine Finanzmittel und an Pakistan lediglich 416 Millionen Yen im Rahmen eines begrenzten Projektes zur Polio-Bekämpfung, das als humanitäre Hilfe eingestuft wird.¹⁶ In diesem Fall hat Japan eines seiner in der ODA-Charta aufgestellten politischen Prinzipien angewandt.

Die konsequente Anwendung politischer Konditionalität kann mehrfach begründet werden. Erstens besteht für Tokio in diesem Fall kein Konflikt mit den regionalpolitischen Interdependenzen, da auch die asiatisch-pazifische Region die indischen und pakistanischen Atomwaffentests als Gefährdung von Stabilität und Sicherheit der Region einschätzt. Zweitens kann Japan durch sein Engagement zur Förderung des Nichtverbreitungsregimes von Nuklearwaffen seine regionale und internationale Stellung stärken und eine führende Rolle bei entsprechenden Initiativen einnehmen, ohne sich von regionaler Seite behindert zu sehen. Drittens fühlt Japan aufgrund seiner Atombombenerfahrungen im Zweiten Weltkrieg eine besondere Verantwortung, sich für die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen einzusetzen. Viertens sind die Beziehungen Japans zu Indien und Pakistan politisch nicht so sensibel wie z.B. die zu China oder Korea.

4 Die Prinzipien Demokratisierung und Menschenrechte in der Kontroverse

Die japanische Entwicklungspolitik gegenüber Indonesien ist ein überzeugendes Beispiel für die Vorgehensweise hinsichtlich des vierten Prinzips der ODA-Charta, bei dem u.a. Fortschritte bei Demokratisierung und Menschenrechtsschutz Voraussetzung für Entwicklungshilfe sind.

13 Ebd.

14 Außenministerium, "Statement by the Press Secretary/Director-General for Press and Public Relations on the Resumption of Foreign Secretary Level Talks between India and Pakistan", 16.10.1998. Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/nuketest9805.html>.

15 Außenministerium, "Press Conference by the Press Secretary", 27.10.1998. Internet: <http://www.mofa.go.jp/announce/press/1998/10/1027.html>.

16 Economic Cooperation Bureau, Tokio, Oktober 1998 (persönliche Information).

In diesem Zusammenhang ist das japanische Konzept von Demokratieförderung von besonderer Bedeutung. Obwohl Japan mit dem Westen das Ziel der Demokratieförderung teilt, werden abweichende Vorstellungen und Mittel der Vorgehensweise betont:

Nevertheless, as Japan is part of Asia, its means and perceptions for promoting democracy may differ from countries in Europe and North America, even though its goals are the same.¹⁷

In Japan herrscht Skepsis an der Übertragbarkeit westlicher Demokratiemodelle auf Entwicklungsländer. Japaner legen Wert darauf, dass Demokratisierung von innen erfolgen soll und von außen allenfalls unterstützt werden kann. Hinzu kommt, dass der Weg zu Demokratie in Etappen unterteilt wird, die wie folgt festgelegt sind: Zunächst wirtschaftliche Entwicklung, gefolgt von politischer Stabilisierung und erst dann Demokratisierung. Aufschlussreich ist, dass Tokio nur sieben von 22 Konventionen und Deklarationen der Vereinten Nationen zu Menschenrechten unterzeichnete, die eine externe Einflussnahme auf interne Verhältnisse rechtfertigen können.¹⁸ Auch in Gesprächen der Autorin im japanischen Außenministerium kam zum Ausdruck, dass vorzugsweise das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zur Rechtfertigung der Nichtanwendung politischer Konditionalität zum Tragen kommt. Diese Aspekte erschweren Entwicklungspolitik auf der Basis einer kohärenten politischen Konditionalität.

Seit General Suharto 1965 an die Macht kam, unterstützte Japan – wie auch andere westliche Länder – Indonesien mit Entwicklungshilfe. Inzwischen ist Indonesien mit 965 Millionen US-Dollar Hauptempfänger japanischer Entwicklungshilfe. Dabei wird besonderer Wert auf den Ausgleich regionaler Unterschiede und die Entwicklung von Humankapital und Bildungseinrichtungen gelegt.¹⁹ Dadurch mitbedingt unterhält Tokio mit Jakarta traditionell freundschaftliche Beziehungen. Zudem ist Indonesien von wirtschaftlicher Bedeutung für Japan. 1997 exportierte Japan Waren im Wert von 10,2 Milliarden US-Dollar nach Indonesien und importierte Waren im Wert von 14,7 Milliarden US-Dollar aus Indonesien.²⁰

Ein Beispiel für die japanische Priorität wirtschaftlicher Interessen über Prinzipien wie Demokratie und Menschenrechte ist seine entwicklungspolitische Vorgehensweise gegenüber Indonesien nach dem Massaker in Ost-Timor im November 1991. Damals kündigte Indonesien die Zusammenarbeit mit der ehemaligen niederländischen Kolonialmacht auf, nachdem die japanische Diplomatie auf Drängen einer einflussreichen Wirtschaftslobby den Verzicht auf einen Stopp von Entwicklungshilfe signalisiert und sich darauf beschränkt hatte, ihr Bedauern über den Vorfall auszudrücken. Der indonesische Botschafter in Tokio hatte aus Gesprächen mit dem Premier- und Außenminister die Erkenntnis gewonnen, dass Japans Entwicklungshilfe nicht mit der Implementierung von Menschenrechten konditioniert wird.

17 Japan's Official Development Assistance, *Annual Report 1997*, S. 65.

18 Nuscheler 1997, S. 5.

19 Japan's Official Development Assistance, *Annual Report 1997*, S. 188 f.

20 JETRO, "Japan's Trade with Indonesia". Internet: <http://www.jetro.go.jp/FACTS/AS-HANDBOOK/indonesia/02.html>.

Indonesien ist so stark von japanischer Hilfe abhängig, dass möglicherweise allein die Androhung eines Stopps japanischer Entwicklungshilfe das Verhalten der indonesischen Regierung hätte beeinflussen können. Nach Auffassung von Beobachtern konnte dagegen Indonesien die sanfte Reaktion aus Tokio geradezu als Einladung zur Fortsetzung seiner repressiven Politik verstehen und damit auf andere Geberländer verzichten.²¹ So wird moniert, dass Tokio, trotz des Inhalts der ODA-Charta, gegenüber den Ereignissen in Indonesien seine Politik nicht veränderte. Dies geht soweit, dass nach Ansicht eines japanischen Experten die gewalttätigen Unruhen in Indonesien im Frühjahr 1998 hätten vermieden werden können, wenn die japanische Regierung eine strenge Warnung ausgesprochen und mit dem Ende der finanziellen Unterstützung gedroht hätte.²²

Momentan befindet sich Indonesien in einer Phase des Übergangs. Fraglich ist, ob die politische Transformation zu mehr Demokratie gelingt. Japan könnte dabei eine positive Rolle spielen, da es Indonesien weiterhin finanziell unterstützt. Indonesien ist eines der drei Länder, denen Japan im Zusammenhang mit der Asienkrise verstärkt Hilfe leistet. So erhielt Indonesien von Japan mehr als 7 Milliarden US-Dollar an bilateraler Hilfe und 5 Milliarden US-Dollar über den IWF.²³ Zusätzlich stellte die japanische Regierung im Fiskaljahr 1998 1,3 Milliarden US-Dollar an Wirtschaftshilfe zur Verfügung, um die Devisenknappheit Jakartas zu bekämpfen.²⁴ Da Indonesien auf die finanzielle Unterstützung Japans angewiesen ist, hätte Tokio durchaus Möglichkeiten, politisch zu konditionieren, wenn es auf die Einhaltung der Prinzipien der ODA-Charta drängen würde.

Am Beispiel Indonesiens wird die Unverbindlichkeit der ODA-Charta, speziell ihrer Prinzipien Demokratie und Menschenrechte, besonders deutlich. Hier zeigt sich der explizite Widerspruch zwischen politischer Konditionalität gemäß den ODA-Prinzipien und japanischer Wirtschaftshilfe und damit die Dominanz wirtschaftlicher über politischen Interessen.

5 Umweltpolitische Prinzipien als Opfer wirtschaftlicher Prioritäten

Auf den Bereich Umwelt wird hier ausführlicher eingegangen, da Japan als Beispiele für die Durchführung politischer Konditionalität üblicherweise die Prinzipien Demokratisierung, Menschenrechte und militärische Sicherheit betont, Umweltschutz jedoch in keinem ODA-Jahrbuch genannt ist. Obwohl die Verbindung von Umwelt und Entwicklung in der ODA-Charta an erster Stelle steht, verzichtete Japan bislang auf politischen Druck zur Erreichung dieses Prinzips.

Besonders in China sieht Japan eine Chance, durch Entwicklungspolitik seine globale Rolle zu stärken. Chinas Umweltprobleme haben schon aufgrund der geographischen Größe des Landes und seiner Bevölkerung globale Auswirkungen. Indem

21 Nuscheler 1997, S. 18.

22 Kiroku Hanai, "Cleaning Up the ODA Mess", *The Japan Times*, 29.7.1998, S. 19.

23 Außenministerium, "Japan's Economic Contribution to Asia". Internet:
<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/measure98/asia.html>.

24 *Japan aktuell*, (Oktober 1998), S. 460.

Tokio Peking bei der Lösung seiner Umweltprobleme unterstützt, trägt Japan nach Meinung des japanischen Außenministeriums zu weltweit nachhaltiger Entwicklung bei.²⁵ Allerdings werden von offizieller japanischer Seite nur umweltrelevante Problembereiche Chinas angeführt, die Japan direkt betreffen und bei denen die Zusammenarbeit als erfolgreich bewertet wird – wie dies bei der chinesischen-japanischen Kooperation gegen Luftverschmutzung der Fall ist –, während andere Umweltprobleme keine Erwähnung finden.

Diese vorsichtige Vorgehensweise Japans ist nicht zuletzt eine Folge der sensiblen Beziehungen zwischen beiden Ländern. Das bilaterale Verhältnis wird durch geographische Nähe sowie starke politische, historische und kulturelle Bindungen bestimmt. So wirkt sich Japans Vergangenheit noch auf die heutigen Beziehungen mit seinen Nachbarländern aus. Vor allem Peking fordert immer wieder eine offizielle Entschuldigung für Japans Kriegsverbrechen, wie z.B. auf dem chinesisch-japanischen Regierungsgipfel im November 1998, als das erste chinesische Oberhaupt japanischen Boden betrat. Allerdings wurde auf Drängen der japanischen Seite keine offizielle Entschuldigung in die gemeinsame Abschlusserklärung aufgenommen, sondern lediglich die alte Formulierung wiederholt, in der Bedauern über die Schäden und das Leid, das Japan dem chinesischen Volk zugefügt hat, ausgedrückt wird.²⁶ Die mangelnde Bereitschaft Japans zur Aufarbeitung seiner Vergangenheit verstärkt die Ängste Chinas und anderer Nachbarn, allen voran Koreas vor japanischem Imperialismus. China setzt die Frage der Vergangenheitsbewältigung und die Entschuldigungsfrage bewusst als politisches Druckmittel ein, um entwicklungspolitisches Wohlverhalten Japans zu erzwingen. Die politischen Beziehungen der beiden Länder sind weiterhin gespannt, auch aufgrund der Revision der amerikanisch-japanischen Verteidigungsrichtlinien und der Taiwan-Frage. Zusätzlich bestehen in wirtschaftlicher Hinsicht gegenseitige Abhängigkeiten. Japan ist Chinas größter und China Japans zweitgrößter Handelspartner. Der bilaterale Handel erreichte 1997 63,8 Milliarden US-Dollar, von denen Japans Exporte 21,8 und die Importe 42 Milliarden US-Dollar betragen, was für Japan gegenüber China einen Handelsüberschuss von 20,2 Milliarden US-Dollar bedeutete.²⁷

Aufgrund der schwierigen Beziehung der beiden Länder zueinander und der starken Position Chinas in der asiatisch-pazifischen Region erschwert dies für Japan die Umsetzung politischer Konditionalität. Es ist offensichtlich, dass für Tokio, das an einem Gleichgewicht in der Region interessiert ist, China wegen seiner regionalen Bedeutung eine Sonderstellung in der Vergabe von Entwicklungshilfe einnimmt. Peking ist der zweitgrößte Empfänger japanischer Entwicklungshilfe nach Indonesien mit einer Summe von 576,86 Millionen US-Dollar im Jahr 1997.²⁸ Entwicklungspolitische Schwerpunkte bilden folgende Bereiche: Landwirtschaft, Gesundheit

25 Japan's Official Development Assistance, *Annual Report 1997*, S. 51.

26 *The Japan Times*, 25. November 1998 u. 27. November 1997.

27 Außenministerium, "Japan-China Relations". Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/index.html>.

28 "Japan Still Tops in ODA", *The Japan Times*, 9.9.1998, S. 1.

und medizinische Dienstleistungen, Entwicklung von Humanressourcen und Umweltschutz.²⁹

Bislang wurde die Entwicklungshilfe für China nur im Falle der Atomwaffentests 1995 und 1996 gestoppt, während Umweltschutz generell als erfolgreiches Beispiel japanisch-chinesischer Kooperation bei der Anwendung der ODA-Charta bewertet wird. Chinas Umweltprobleme hängen eng mit seinem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum zusammen. In dem von der chinesischen Regierung herausgegebenen "China Environment White Paper"³⁰ wird das Problem der Luftverschmutzung als eine der Hauptumweltbelastungen genannt. Von den zehn von Luftverschmutzung am schlimmsten betroffenen Städten weltweit befinden sich fünf in China.³¹ Einer der Hauptgründe hierfür ist Chinas größte Energiequelle: Kohle. Kohle ist verantwortlich für 70% der Schadstoffe in der Luft und für 90% der Schwefeldioxidemissionen. Oxide und Schwefel sind die Hauptverursacher von Luftverschmutzung und saurem Regen. Die Dimension des Problems wird deutlich anhand des Ausmaßes von Chinas Schwefeldioxidemissionen, die mindestens das Zwanzigfache der japanischen Schadstoffemissionen betragen.³² Insgesamt ist die Luftverschmutzung in China durchschnittlich viermal höher als in Japan.³³ Daher zeigt sich das japanische Außenministerium besorgt über die Luftverschmutzung in China, die aufgrund der geographischen Nähe auf Japan Auswirkungen hat.³⁴ Im Bereich Umweltschutz möchte Japan seine Erfahrung und Technologie nützen, um Unterstützung in Form von Technologietransfers, Kooperationsprojekten und Kooperationsforen zur Verfügung zu stellen.³⁵

Die bestehende Zusammenarbeit beider Länder bei der Verhinderung der Luftverschmutzung sollte jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass Chinas Umweltprobleme darüber hinaus immens bleiben. Ein Beispiel der Umweltprobleme, das nicht von japanischer Seite in seine entwicklungspolitischen Überlegungen einbezogen wird, ist der Drei-Schluchten-Staudamm, der zwischen den Jahren 2009 und 2013 fertiggestellt werden soll. Er dient zur Elektrizitätsgewinnung, Kontrolle von Überschwemmungen und zur Vereinfachung der Navigation auf dem Jangtse. Auf der anderen Seite warnen Wissenschaftler, dass der Damm mehr als eine Million Menschen aus ihren Häusern vertreiben, 32.000 Hektar Farmland überfluten, 13 Städte, 140 Orte, 1352 Dörfer, 657 Fabriken und Hunderte archäologischer Reliquien, von denen einige mehr als 6000 Jahre alt sind, zerstören wird. Zudem werden einige bereits bedrohte Tierarten verstärkt gefährdet. Außerdem wird befürchtet, dass die Kosten des Damms, die bislang auf zwischen 27 und 70 Milliarden US-Dollar geschätzt werden, die chinesische Wirtschaft ruinieren könnten. Viele Umweltspezialisten sind der Meinung, dass eine Reihe kleinerer Projekte genauso viel Energie

29 Japan's Official Development Assistance, *Annual Report 1997*, S. 194.

30 International Fund for China's Environment, *1997 China Environment Report*.

31 Peking, Shenyang, Xian, Shanghai und Kanton.

32 Japan's Official Development Assistance, *Annual Report 1997*, S. 51.

33 Ebd., S. 194.

34 Ebd., S. 51.

35 Ebd., S. 194.

produzieren würden, ohne ähnliche gravierende humanitäre und umweltpolitische Kosten zur Folge zu haben, und dabei wesentlich kostengünstiger wären.³⁶

Die Probleme, die mit dem Bau dieses Staudamms verbunden sind, werden von offizieller japanischer Seite nicht erwähnt. Zudem unterstützen verschiedene japanische Firmen³⁷ sowie die japanische Export-Import Bank das Staudammprojekt.³⁸ Dies verdeutlicht, dass Umwelt kein so erfolgreiches Beispiel entwicklungspolitischer Zusammenarbeit darstellt wie von offizieller Seite gerne behauptet wird. Hier kommt noch das vierte Prinzip, das Demokratisierung und Menschenrechte betrifft, hinzu, denn die chinesische Regierung verhindert Meinungsäußerungen von Gegnern des Staudamms.³⁹ Dies wäre ein weiterer Grund für Japan, politische Konditionalität anzuwenden. Der Grund für die Nichteinmischung Japans in diesem Fall ist in den komplizierten regionalpolitischen Handlungsmöglichkeiten und den unterschiedlichen Gewichtungen nationaler Interessen zu finden. China ist für Japan in wirtschaftlicher und regionalpolitischer Hinsicht von großer Bedeutung. Diese Faktoren wiegen in diesem Fall schwerer als Japans Interesse, internationale politische Verantwortung für Umwelt und Entwicklung durch politische Konditionalität zu übernehmen.

6 Gründe für die unterschiedliche Anwendung politischer Konditionalität

Die Bedeutung, die Japan den Prinzipien der ODA-Charta beimisst, wird vor allem in den ODA-Jahrbüchern deutlich. Einerseits bezeichnet Japan die vier Prinzipien als allgemeine Werte, die in der internationalen Politik gelten sollten und eine wichtige Richtlinie für die Entwicklungspolitik darstellen. Die in den Prinzipien enthaltenen Werte zu bewahren, wird als wichtiges Ziel japanischer Entwicklungspolitik betrachtet. Jedoch wird dieses Ziel andererseits eingeschränkt, indem darauf verwiesen wird, dass bei der Vergabe von Entwicklungshilfe Vorsicht angebracht ist und mehrere Faktoren in Betracht gezogen werden müssen.⁴⁰ Diese Faktoren werden bis auf den Zusatz, dass bilaterale Beziehungen dazu zählen, nicht näher erläutert. Es handelt sich demzufolge um eine vage Formulierung, die eine sehr flexible Auslegung der ODA-Charta zulässt.

Eine weitere Einschränkung stellt die Warnung des japanischen Außenministeriums vor "drastischen Aktionen" dar. Begründet wird diese Warnung damit, dass derartigen Aktionen Verständnis oder Mitgefühl für das betreffende Land fehlt. Ungeklärt bleibt allerdings, was unter einer "drastischen Aktion" zu verstehen ist. Vielmehr

36 Environment-China: "Banned Voices Speak on Three Gorges Dam", Washington 12.12.1997.
Internet: <http://members.aol.com/cmwwrc/marmamnews/97121202.html>.

37 Ebd.

38 Interview mit Professor Kazuo Sumi, Professor of International Law, Niigata National University, Tokio, 4.9.1998.

39 Nach Angaben von Human Rights Watch/Asia wurden 1997 42 Menschen zu 20 Jahren Gefängnis verurteilt, um die öffentliche Ordnung der Gegend um den Drei-Schluchten-Staudamm zu erhalten. *The Environment Digest*, (1997) 2, S. 3.

40 Japan's Official Development Assistance, *Annual Report 1997*, S. 65.

wird deutlich, dass gerade die Mittel die zur Anwendung der ODA-Charta dienen könnten, jederzeit als "drastische Aktion" deklariert werden können, sodass bei Bedarf von einer Konditionierung abgesehen werden kann. So wird z.B. ausgeführt, dass Probleme mit Militärausgaben und Demokratisierung direkt mit der nationalen Sicherheit und Innenpolitik eines Landes verbunden sind und daher drastische Aktionen eine gegenteilige Reaktion provozieren oder sich kontraproduktiv auswirken könnten. Zugleich wird besonders betont, dass kleine Fortschritte im Vergleich zur Vergangenheit bereits als positiv zu werten seien.⁴¹

Die flexible Auslegung der Prinzipien wird in den einleitenden Sätzen der ODA-Charta allgemein begründet:

Taking into account comprehensively each recipient country's request, its socio-economic conditions, and Japan's bilateral relations with the recipient country, Japan's ODA will be provided in accordance with the principles of the United Nations charter (especially sovereign equality and non-intervention in domestic matters).⁴²

Die vier Prinzipien stehen also nicht alleine, sondern hängen ab von einer Reihe von Punkten wie den Forderungen des jeweiligen Empfängerlandes, den sozio-ökonomischen Voraussetzungen und den bilateralen Beziehungen zu dem jeweiligen Entwicklungsland. Nach Ansicht des japanischen Außenministeriums ist seine Entwicklungspolitik reaktiv und sollte daher erst auf Anforderung der Empfängerländer erfolgen.⁴³ Weiterhin werden die ODA-Prinzipien relativiert durch einen Hinweis auf die Souveränitäts- und Nichtinterventionsklauseln der Charta der Vereinten Nationen. Auch in Gesprächen der Autorin mit Vertretern des Außenministeriums wird betont, dass die Formulierung schließlich nur lautet "full attention will be paid".⁴⁴ Diese Formulierung bedeutet, dass die politischen Konditionen nicht automatisch angewendet werden, wenn sie im Empfängerland nicht erfüllt sein sollten. Solch eine automatische Anwendung wäre wahrscheinlich nicht im Interesse der japanischen Regierung. All diese Aspekte weisen darauf hin, dass die Prinzipien der ODA-Charta einen Wert an sich nur dann besitzen, wenn nicht gleichzeitig andere übergeordnete japanische Interessen betroffen sind. In einem solchen Fall bietet die Formulierung der ODA-Charta Möglichkeiten nicht zu konditionieren.

Kritik an dieser flexiblen Auslegung der Prinzipien der ODA-Charta wird auch innerhalb Japans laut. So kritisieren Experten, dass man in Japan denkt, wirtschaftliches Wachstum sei in Asien willkommen, selbst wenn es sich um diktatorische Regime handelt. Die Formulierung, dass die ODA-Charta implementiert wird auf der Basis von allgemeinen Beurteilungen, die auch bilaterale Beziehungen beinhalten

41 Ebd.

42 Außenministerium, *ODA-Charta*, Tokio 1992.

43 Interview mit Yukihiko Nikaidou, Direktor der Evaluation Division, Economic Cooperation Bureau, Außenministerium Japan, Tokio, 1.9.1998.

44 Interview mit Akira Yamada, Direktor, Economic Affairs Bureau, Außenministerium Japan, Tokio, 11.9.1998.

ten, heiße nicht, dass die vier Prinzipien unklar gehandhabt werden können. Ansonsten wäre es überflüssig, ein Dokument wie die ODA-Charta zu besitzen.⁴⁵

Obwohl ein Dilemma besteht zwischen den Ansprüchen der internationalen Gemeinschaft und den internen sowie regionalen Interessen darstellt, erscheint die Einführung politischer Konditionalität in Japan sinnvoll aufgrund der Möglichkeit, dadurch dem Druck von außen nachzukommen und zugleich eine kohärente Linie in der Entwicklungspolitik sowie eine Balance zwischen wirtschaftlicher Macht und internationaler Verantwortung zu finden – sofern diese Chance genutzt wird.

Schlussfolgerungen

Die politischen Implikationen, die mit Japans Entwicklungshilfe verbunden sind, hängen mit verschiedenen Faktoren zusammen, die auch seine Außen- und Regionalpolitik bestimmen. So beeinflusst Japans Vergangenheit auch heute noch seine regionale Position. Daher sieht sich die japanische Regierung gezwungen, ihren Wunsch nach Übernahme von mehr internationaler politischer Verantwortung auf eine Art nachzukommen, die – zumindest auf den ersten Blick – unproblematisch erscheint und dazu dienen kann, Japans politisches Image aufzuwerten. Entwicklungshilfe wird von der japanischen Regierung als geeignetes Mittel betrachtet, diese Funktion zu erfüllen. Allerdings ist Entwicklungspolitik bei näherer Betrachtung nicht so unproblematisch. Wirtschaftlich gesehen kann sich Japan nun zwar rühmen, der größte bilaterale Entwicklungshilfegeber weltweit zu sein. Qualitativ bringt jedoch die ODA-Charta das Land in ein Dilemma. Schließlich war sie als Antwort auf internationale Kritik an der japanischen Entwicklungspolitik – sie sei nur auf wirtschaftliche Erfolge ausgerichtet – gedacht. Im Grunde hat sich dadurch die Problematik verschärft, da sich Japan nun zwischen asiatischen und westlichen Forderungen in bezug auf die Handhabung politischer Konditionalität befindet. Folgt es den asiatischen Forderungen, ruft es Kritiker aus dem Westen und vermehrt auch aus asiatischen Ländern auf den Plan. Folgt es den westlichen Forderungen, werden imperialistische Erinnerungen an seine Vergangenheit wach. Auch die jüngsten Reformbemühungen bleiben trotz einiger guter Ansätze in diesem Bereich oberflächlich. So wird zwar auf die unklare Formulierung der ODA-Charta eingegangen, doch bleiben Verbesserungsvorschläge aus.⁴⁶ Japans Vorgehensweise gegenüber dieser Problematik bestand bislang darin, die ODA-Charta flexibel zu interpretieren.

Die hier behandelten Flle Indien, Pakistan, Indonesien und China machen die unterschiedliche Auslegung der ODA-Charta deutlich. So wird zwar Entwicklungshilfe deklatorisch mit Umweltschutz verbunden, jedoch politische Konditionalität für diesen Bereich nicht eingesetzt. Im Bereich militärische Sicherheit ist die Reaktion Japans wesentlich eindeutiger: Als China vor ein paar Jahren Atomwaffentests durchführte, wurde Entwicklungshilfe suspendiert. Am schwierigsten ist die Rolle Japans für die Demokratisierungsprozesse in asiatischen Ländern wie Indonesien

45 Kiroku Hanai, "Cleaning Up the ODA Mess", *The Japan Times*, 29.7.1998, S. 19.

46 Council on ODA Reform for the 21st Century 1998, S. 9.

oder auch Myanmar zu bewerten. Gerade hier dominiert der Wunsch Japans, sich nicht in innere Angelegenheiten eines Landes einzumischen, womöglich weil sonst gleichzeitig ökonomische Nachteile zu befürchten sind.

Wie gezeigt, verwendet Japan politische Konditionalität nicht automatisch nach den Prinzipien der ODA-Charta. Andere Faktoren wie außen- und regionalpolitische Interessen spielen bei der unterschiedlichen Anwendung politischer Konditionalität eine wichtige Rolle. Allerdings erschwert dies die Berechenbarkeit japanischer Entwicklungspolitik. Für die Empfängerländer gibt es keinen klaren Verhaltenskodex, nach dem sie sich richten könnten, um zu wissen, welches Verhalten welche japanischen Reaktionen zur Folge hat. Das Problem besteht aber nicht nur für die Empfängerländer, auch andere Geberländer sind betroffen. Wie einleitend erwähnt, stellt die Geberkoordination eine wesentliche Voraussetzung für die Effizienz von politischer Konditionalität dar. Diese Feststellung soll nicht bedeuten, dass Japan sich als einziges Land zweideutig verhält und Doppelstandards bei der Vergabe von Entwicklungshilfe verwendet. Allerdings wird Geberkoordination schwierig, wenn nicht einmal das Verhalten des größten Entwicklungshilfegebers vorhersagbar ist.

Eine Prognose zur zukünftigen Anwendung japanischer politischer Konditionalität erfordert die Analyse aller Faktoren, die Japans Entscheidungsfindung in diesem Bereich beeinflussen.

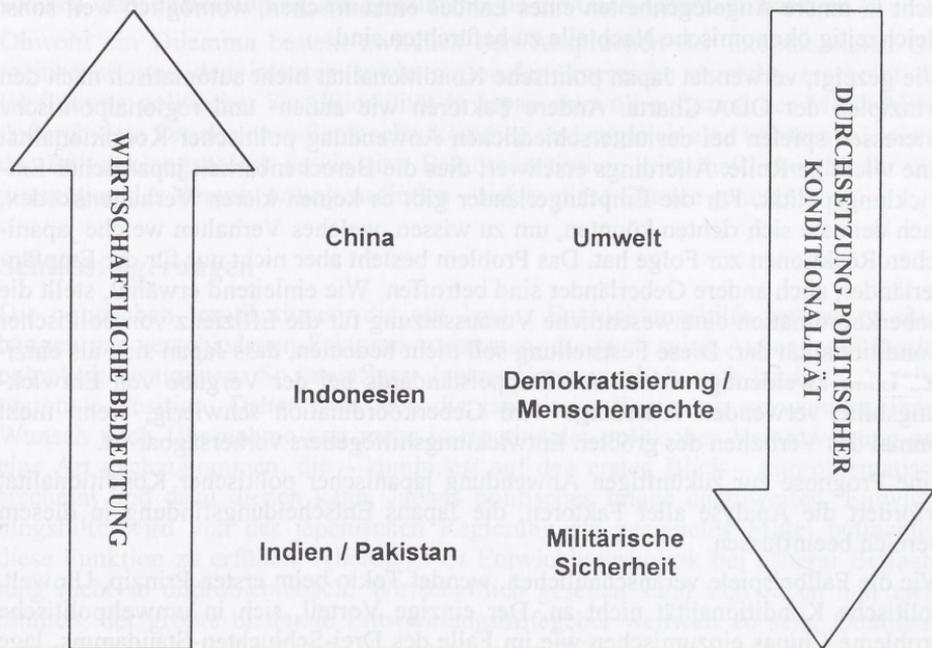
Wie die Fallbeispiele veranschaulichen, wendet Tokio beim ersten Prinzip, Umwelt, politische Konditionalität nicht an. Der einzige Vorteil, sich in umweltpolitische Probleme Chinas einzumischen wie im Falle des Drei-Schluchten-Staudamms, läge darin, Japans internationale politische Rolle in diesem Bereich zu verbessern. Wägt man dies aber gegen die wirtschaftlichen und politischen Interessen ab, erscheint es hier für Japan sinnvoller, eine Taktik der Nichteinmischung zu verfolgen.

Handelt es sich hingegen um das zweite und dritte Prinzip, die beide militärische Sicherheit betreffen, ist Japan viel eher bereit, politische Konditionalität anzuwenden, wie es sich im Fall Indiens und Pakistans gezeigt hat. Hier dominieren die sicherheitspolitischen Interessen über wirtschaftlichen oder politischen. Hinzu kommt, dass Japan dadurch eine Chance sieht, eine strategische Führungsrolle in der Region zu übernehmen. Deshalb erscheint es Japan sinnvoll, in diesem Fall politische Konditionalität anzuwenden.

Problematisch ist das vierte Prinzip – Demokratisierung und Menschenrechte. Die Unklarheit, die in Japan selbst bezüglich dieser Thematik herrscht, erschwert die außenpolitische Entscheidungsfindung. Daher wird auch in diesem Bereich – ebenso wie bei Umwelt – Nichteinmischung bevorzugt.

Diese Analyse lässt somit den Schluss zu, dass für japanische Entscheidungsträger die Prinzipien zwei und drei der ODA-Charta von größerer Bedeutung sind als das vierte Prinzip und dass diesem wiederum eine größere Bedeutung zukommt als dem ersten. Also ist die Wahrscheinlichkeit, dass politische Konditionalität angewendet wird, wenn militärische Sicherheit betroffen ist, am größten. Dazu muss jedoch noch die wirtschaftliche, politische und geographische Bedeutung, die ein Land für Japans Interessen einnimmt, in Betracht gezogen werden.

Schaubild 1: Wirtschaftliche Priorität vs. politische Zielsetzung



Auch die Frage, ob die Einführung der ODA-Charta die japanische Vergabep Praxis von Entwicklungshilfe verändert hat, muss vermutlich eher verneint werden, da die innen- und außenpolitischen Interessen Japans anders gelagert sind. Zum einen findet sich in der japanischen Bevölkerung nur ein geringes Interesse an Politik im allgemeinen, sodass die Durchsetzung von politischen Zielen in anderen Ländern wenig dringlich erscheint. Zum anderen spielt Entwicklungspolitik in der Innenpolitik Japans nur eine geringe Rolle. Auch das Missverhältnis zwischen der Summe, die für ODA ausgegeben wird und der vergleichsweise geringen Anzahl der Personen, die an deren Umsetzung arbeiten, spricht für diese Annahme.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die außenpolitischen Interessen Japans, die bei Entwicklungspolitik eine Rolle spielen, in erster Linie wirtschaftlicher Natur sind. Politisch betrachtet steht der bereits erwähnte Wunsch Japans nach Imageverbesserung einer konsequenten Anwendung politischer Konditionalität eher im Wege. Schließlich ist gerade in Asien die politische Position Japans noch stark von dessen Vergangenheit geprägt. In diese Richtung geht auch Nuschellers Einschätzung, die ASEAN-Region habe für die japanische Wirtschaft und Politik eine so überragende Bedeutung, dass hier handfeste Interessen die ODA-Charta

außer Kraft setzen.⁴⁷ Betrachtet man die einzelnen Fallbeispiele jedoch genauer, lässt sich feststellen, dass Japan auch in Asien politische Konditionalität unterschiedlich einsetzt. Würde Japan politische Konditionalität generell nicht anwenden, würde es in stärkerem Maße die Kritik der internationalen Gemeinschaft und zunehmend auch aus dem eigenen Land noch riskieren. Vielmehr wägt Japan ab, welche Interessen im jeweiligen Fall überwiegen und entscheidet danach, ob die Vorteile der Anwendung politischer Konditionalität die Nachteile überwiegen.

Literatur

- Außenministerium Japan, "Statement by the Press Secretary/Director-General for Press and Public Relations on the Resumption of Foreign Secretary Level Talks between India and Pakistan", Tokio, 16.10.1998 Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/nuketest9805.html>
- Außenministerium Japan, "Comments by the Chief Cabinet Secretary on Measures in Response to Nuclear Testing Conducted by Pakistan" Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/nuketest9805.html>
- Außenministerium Japan, "Comments by the Chief Cabinet Secretary on Measures in Response to the Second Nuclear Testing conducted by India" Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/nuketest9805.html>
- Außenministerium Japan, "Japan-China Relations" Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/index.html>
- Außenministerium Japan, "Japan's Economic Contribution to Asia" Internet: <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/measure98/asia.html>
- Außenministerium Japan, *ODA-Charta*, Tokio 1992
- Außenministerium Japan, "Press Conference by the Press Secretary", 27.10.1998 Internet: <http://www.mofa.go.jp/announce/press/1998/10/1027.html>
- Council on ODA Reform for the 21st Century, *Final Report*, Tokio 1998
- Environment-China: "Banned Voices Speak on Three Gorges Dam", Washington 12.12.1997 Internet: <http://members.aol.com/cmwwrc/marmamnews/97121202.html>
- The Environment Digest*
- Außenministerium Japan, "Japan-India Relations" Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/relation/relation.html#6>
- International Fund for China's Environment, *1997 China Environment Report* Internet: <http://www.ifce.org>
- Japan aktuell*, Institut für Asienkunde Hamburg
- Japan's Official Development Assistance, *Annual Report 1997*, Japanisches Außenministerium, Tokio 1998
- Japan's Official Development Assistance, *Annual Report 1998*, Japanisches Außenministerium, Tokio 1999
- The Japan Times*, Tokio
- JETRO, "Japan's Trade with Indonesia" Internet: <http://www.jetro.go.jp/FACTS/AS-HANDBOOK/indonesia/02.html>
- Muraoka, Kanezo, "Statement by the Chief Cabinet Secretary on the underground nuclear tests conducted by Pakistan on 30 May 1998" Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/nuketest9805.html>
- Nuscheler, Franz, *Entwicklungspolitik und Menschenrechte*, INEF Report, Nr. 24, 1997
- Rohde, Miriam, "Japans staatliche Entwicklungshilfe (ODA): Ansätze zu einer neuen Entwicklungspolitik?", *Japan Wirtschaft Politik Gesellschaft*, August 1996

47 Nuscheler 1997, S. 19.