

Struktur und Strategie der japanischen Entwicklungshilfepolitik

CHRISTIAN UHLIG

Ziele und Institutionen

Die besondere wirtschaftliche und politische Lage in der Nachkriegszeit, vor allem die aus dieser Situation resultierende Abhängigkeit von einem florierenden Außenhandel, bestimmten lange Zeit die Entwicklungshilfepolitik Japans. Dementsprechend unterschieden sich die Motive für die Entwicklungshilfe in Japan von denen anderer Länder insofern, als in Japan vom Beginn an die handelspolitische Seite der Entwicklungshilfe stark im Vordergrund stand. Das wichtigste und keineswegs verleugnete Ziel der japanischen Entwicklungshilfepolitik ist, die Handelsbeziehungen mit den Entwicklungsländern auszuweiten, um damit auch den eigenen Außenhandel zu fördern¹. Entwicklungshilfe wird in Japan in engem Zusammenhang mit der Erschließung von Märkten, mit Exportförderung bzw. mit der Erschließung von Rohstoffquellen gesehen².

Eine zentrale Institution für die Formulierung und Abwicklung der Entwicklungshilfepolitik gibt es in Japan nicht³. Die Zuständigkeiten für die Entwicklungshilfe sind innerhalb der Exekutive im wesentlichen auf drei Ministerien verteilt: das Finanzministerium, das Außenministerium (Gaimusho) und das Ministerium für Außenhandel und Industrie (Ministry of International Trade and Industry, M.I.T.I.). Hinzu kommt noch die Wirtschaftsplanungsbehörde (Economic Planning Agency, E.P.A.), die aber mehr wissenschaftliche Forschungsfunktionen erfüllt und deren direkter Einfluß auf die Politik geringer ist. Auch einzelne Fachministerien können mit Spezialproblemen beschäftigt sein. Jede Behörde entwickelt eigene Vorstellungen über Entwicklungshilfemaßnahmen und wacht sorgsam über die Erhaltung ihrer Kompetenzen. So kommt es häufig zu Animositäten und Meinungsverschiedenheiten zwischen ihnen.

Mit der technischen Abwicklung der Beziehungen zu den Entwicklungsländern sowie der wissenschaftlichen Forschung sind im wesentlichen vier Institutionen betraut. Jede untersteht einer der genannten Regierungsbehörden. Es handelt sich dabei

¹ Einen ersten Gesamtüberblick über die japanische Entwicklungshilfepolitik vermittelte White, J.: *Japanese Aid*. London 1964; zur Analyse der eigenen wirtschaftlichen Position Japans vgl. Holthus, M.: *Der Aufstieg Japans zur Industrieration*. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 14. Jahr (1969), S. 184 ff.

² Die japanische Auffassung unterscheidet sich von den Motiven anderer Geberländer in dieser Hinsicht höchstens in der Priorität, die es der Handelspolitik einräumt. Vgl. Takita, K.: *Japanese Generosity*. In: *Far Eastern Economic Review*. Nr. 19, 8. 5. 1969.

³ Die folgenden Ausführungen basieren u. a. auf den Untersuchungen von White, J. (a.a.O., S. 28 ff.), sowie Kono, S.: *For Economic Cooperation. Official Organs*. In: *Asahi Evening News* 1964. Sonderheft, S. 14 ff.

um die „Export-Import-Bank of Japan“, die vom Finanzministerium kontrolliert wird, den „Overseas Economic Cooperation Fund“ (O.E.C.F.), der formell der Wirtschaftsplanungsbehörde untersteht, sowie die „Overseas Technical Co-operation Agency“, eine halbstaatliche Organisation unter der Aufsicht des Außenministeriums. Dem M.I.T.I. untersteht als „Asian Economic Research Bureau“ das „Institute of Development Economies“ (früher „Institute of Asian Economic Affairs“). Als beratendes Gremium beim Premierminister arbeitet der „Council for Overseas Economic Co-operation“. Die Stellung des Finanzministeriums ist in diesen Gremien wiederum besonders stark, denn es kontrolliert direkt oder indirekt die beiden wichtigsten Behörden, die bei der Mittelvergabe tätig werden, nämlich die Export-Import-Bank und den O.E.C.F. Auf sie hat es nicht nur durch die Mitbestimmung über Umfang und Konditionen der vergebenen Mittel sowie durch die Haushaltskontrolle Einfluß, sondern auch dadurch, daß einige Führungspositionen des Fonds bzw. der Export-Import-Bank mit früheren Beamten des Finanzministeriums besetzt sind⁴.

Volumen und Struktur der japanischen Entwicklungshilfe

1. Sachliche Aufteilung

Die statistische Erfassung der Entwicklungshilfeleistungen ist bei jedem Land problematisch. Da man in Japan kaum von Hilfe, sondern allgemein von wirtschaftlicher Zusammenarbeit spricht, war lange die Neigung verbreitet, alle finanziellen Mittel, die von Japan in die Entwicklungsländer fließen, als wirtschaftliche Zusammenarbeit zu deklarieren⁵. Für die Länderprüfungen im DAC mußten dann allerdings strengere Kriterien eingehalten werden.

Nach den für den internationalen Vergleich überarbeiteten DAC-Statistiken erreichte Japan — nach den absoluten Leistungen — 1968 den vierten Platz und liegt damit vor Großbritannien und Italien.

Die Gesamtzahlen in Tab. 1 zeigen, daß die Anstrengungen Japans, seine Hilfeleistungen zu erhöhen, vor allem seit 1965, beträchtlich sind. Bis dahin war der japanische Beitrag, auch im Vergleich zum eigenen Volkseinkommen relativ niedrig. Der hohe Wert für 1961 täuscht insofern, als in diesem Jahr die privaten Investitionen infolge des Beginns zweier großer kommerzieller Auslandsprojekte (Ölexploration im Persischen Golf und Bau eines Stahlwerkes in Brasilien) außergewöhnlich hoch waren. In den folgenden Jahren blieb als Folge von Restriktionsmaßnahmen in Japan und damit verbundenen Kreditbeschränkungen sowohl die private als auch die öffentliche Entwicklungshilfe hinter dem Wachstum des Volkseinkommens zurück. Erst 1965 lagen die Leistungen wieder höher. In der Periode 1964–67 erhöhte sich der gesamte japanische Kapitalfluß in die Entwicklungsländer gegenüber der Vorperiode 1960–1963 um 86 v. H. (vgl. Tab. 2). 1968 stieg er nochmals um 32% gegenüber dem Vorjahr, übertraf also wesentlich das Wachstum des japanischen Sozialprodukts.

⁴ Vgl. OECD: *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries 1961–1965*. Paris 1967, S. 85 f.; *Japanese Agencies Split Sharply on Aid Programmes*. In: *Survey of International Development*. Washington, vol. 4 (1967), S. 2.

⁵ Zur Kritik der japanischen Entwicklungshilfestatistik vgl. White, J., a.a.O., S. 43 ff.

Tabelle 1. Japan: Leistungen an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen
nach Hauptkategorien, 1956, 1961 und 1964–1968
Ausgaben in Mill. \$ und in v. H.

	1956	i. v. H.	1961	i. v. H.	1964	i. v. H.	1965	i. v. H.	1966	i. v. H.	1967	i. v. H.	1968	i. v. H.
Gesamtbetrag der öffentlichen und privaten Nettleistungen (A + B + C + D)	120	100	381	100	290	100	486	100	625	100	788	100	1049	100
Gesamtbetrag der öffentlichen Nettleistungen (A + B)	94	78	221	58	211	40	353	73	395	63	501	63	507	48
A. Öffentliche bilaterale Nettleistungen	93	78	210	55	201	37	336	69	345	55	456	57	458	44
Zuschüsse	11	9	68	18	69	23	82	17	105	17	138	17	117	11
davon: Technische Hilfe	—	—	3	1	6	2	6	1	8	1	11	1	14	1
Sonstige Zuschüsse	11	9	65	17	63	21	76	16	97	16	127	16	103	10
Langfristiges Nettokapital	82	69	141	37	132	13	254	52	240	38	318	40	341	33
nachrichtlich: empfangene Tilgungen	(11)	—	(5)	—	(19)	—	(25)	—	(25)	—	(24)	—	(27)	—
B. Öffentliche multilaterale Mittel insgesamt	1	—	30	3	10	3	17	3	51	8	45	6	49	5
Gesamtbetrag d. priv. Nettleistungen (C + D)	26	22	160	42	79	60	132	27	230	37	297	37	542	52
C. Private Investitionen und Darlehen (netto)	15	13	94	25	38	13	87	18	97	16	85	11	123	12
davon: Direktinvestitionen	13	11	94	25	38	13	87	18	97	16	85	11	123	12
D. Private Exportkredite	11	9	66	17	41	47	45	9	133	21	212	27	420	40

Quelle: 1956: OECD: Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1956–1963, Paris 1964, S. 167.
1961 und 1965–1968: OECD: DAC Statistical Tables for the 1969 Annual Aid Review, Paris 1969 (Final Version), S. 84.

Bei der Analyse der strukturellen Zusammensetzung der japanischen Hilfe läßt sich folgendes feststellen:

1. Die Gesamtleistungen hatten — nach einem sehr niedrigen Ausgangswert 1956 — 1961 einen beachtlich hohen Stand (was auf die erwähnten Engagements in Brasilien und die Ölinvestitionen zurückzuführen ist), sanken aber bis 1963 wieder ab. Seit 1964 zeigen sie einen stetigen jährlichen Zuwachs, der von 1965 auf 1966 und 1967 auf 1968 besonders groß war. Getragen wurde er bis 1967 vom Wachstum der öffentlichen Leistungen. Vor allem von 1964 auf 1965 und von 1966 auf 1967 wurden diese beträchtlich erhöht. In der Periode 1964—1967 stiegen sie immerhin um 103 v. H., so daß ihr Anteil an den Gesamtleistungen schließlich 62 v. H. gegenüber 57 v. H. in der Periode 1960—1963 erreichte. 1968 allerdings ist kaum eine Steigerung zu verzeichnen, wohingegen die privaten Leistungen einen beträchtlich größeren Umfang erreichten. Seit jeher macht die öffentliche Hilfe den größeren Teil der Gesamtleistungen aus. 1968 allerdings standen die privaten Leistungen im Vordergrund.
2. Untersucht man die privaten Leistungen in ihrer Zusammensetzung, so zeigt sich, daß seit 1966 die Exportkredite das bestimmende Element sind. In der Periode 1964—1967 machten sie etwa $\frac{2}{3}$ der privaten Leistungen aus, 1968 sogar $\frac{4}{5}$ ⁶. Sie haben in der Periode 1964—67 eindeutig den Zuwachs der privaten Leistungen (+ 187 v. H. gegenüber 1960—63) getragen. Die privaten Direktinvestitionen gingen in dieser Zeit dagegen sogar um 6 v. H. zurück. Das hängt zweifellos mit dem großen Kapitalbedarf der japanischen Wirtschaft selbst zusammen. Erst 1968 überstiegen die Direktinvestitionen die 100-Mill.-\$-Grenze. Die erhebliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr (+ 45 v. H.) dürfte mit dem Engagement im Kupferbergbau in Sambia in Höhe von 42 Mill. \$ zusammenhängen.
3. Die öffentliche Hilfe wird vornehmlich bilateral vergeben. Immerhin ist die multilaterale Hilfe 1964—1967 gegenüber 1960—1963 um 105%⁶ gestiegen und hat nun einen Anteil von 6 v. H. an der Gesamthilfe. Dem multilateralen Engagement stehen die Japaner noch immer relativ reserviert gegenüber. Begründet wurde das bisher mit der angespannten eigenen Situation der Zahlungsbilanz und auf dem Kapitalmarkt. Diese zwingt dazu, die für Entwicklungshilfe eingesetzten Mittel wieder der japanischen Wirtschaft zukommen zu lassen. Bei multilateralen Leistungen ist aber die Lieferbindung meist nicht gesichert⁷. Die höheren Zahlungen seit 1966 hängen mit der Beteiligung Japans an der Asiatischen Entwicklungsbank

⁶ Die Definition der japanischen Exportkredite als private bzw. öffentliche Leistungen scheint den Statistikern allerdings Schwierigkeiten zu bereiten. Bis Juli 1969 zeigten die OECD-Statistiken ein erheblich höheres Volumen der Exportkredite an (1967 z. B. 380 statt jetzt 212 Mill. \$). Im Oktober 1969 wurden die neuen Zahlen veröffentlicht, die zu einer völligen Veränderung des Verhältnisses von öffentlicher zu privater Hilfe führte (früher 1967: 46 v. H. der Gesamthilfe öffentlich und 54 v. H. privat, jetzt dagegen 63 v. H. bzw. 37 v. H.). Der Grund ist wohl, daß die von der Export-Import-Bank gewährten Exportkredite keine üblichen Exportkreditgarantien darstellen, sondern — wie im Falle der USA oder, in geringerem Umfang, der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau — mit einem echten öffentlichen Mittelzufluß verbunden sind. Die Werte für 1968 scheinen noch nicht in diesem Sinne bereinigt zu sein, wodurch sich u. a. die starke Verschiebung erklären würde.

⁷ Vgl. dazu White, J., a.a.O., S. 49.

und dem landwirtschaftlichen Spezialfonds (seit 1966 bzw. 1968 pro Jahr je 20 Mill. \$) und Zahlungen an die IDA zusammen.

Tabelle 2. Entwicklungshilfeleistungen in den Perioden 1960–1963 und 1964–1967

	1960–1963		1964–1967		Veränderung zur Vor- periode
	in Mill. \$	in v. H.	in Mill. \$	in v. H.	
Gesamtbetrag der öffentlichen und privaten Nettoleistungen	1180	100	2199	100	86
Gesamtbetrag der öffentlichen Nettoleistungen	672	57	1365	62	103
– auf bilateraler Grundlage	612	52	1243	57	103
zuschußartige Zuschüsse, Beiträge	286	24	394	18	38
davon technische Hilfe	–	–	31	1	–
langfristiges Nettokapital	326	28	850	39	161
– auf multilateraler Grundlage	60	5	123	6	105
Gesamtbetrag der privaten Nettoleistungen	508	43	833	38	64
Private Nettoinvestitionen und -kredite	325	28	307	14	–6
Private Nettoexportkredite	183	31	526	24	187

Quelle: wie Tab. 1.

- Die bilateralen öffentlichen Leistungen bestanden 1960 bis 1968 zu zwei Dritteln aus Zuschüssen. Der relativ hohe Anteil der Zuschüsse an den Gesamtleistungen – vor allem 1960–1963 – ist darauf zurückzuführen, daß Japan seit 1956 erhebliche Reparationsleistungen an die asiatischen Länder – insbesondere an Burma, Indonesien und Philippinen – aufzubringen hat. Bis 1965 bestanden fast $\frac{4}{5}$ der Zuschüsse aus Reparationen (1965: 63 Mill. \$)⁸. 1967 betrug ihr Anteil noch 60%; 1968 wurden etwa 50 Mill. \$ ($\frac{2}{5}$) für diese Zwecke zur Verfügung gestellt. Erweitert wurden dagegen die Spezialabkommen für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den asiatischen Ländern, insbesondere mit Südkorea.
- Auffallend gering sind die für die technische Hilfe ausgeworfenen Leistungen. Ihr Anteil an der gesamten Entwicklungshilfe machte außer 1965 niemals mehr als 1 v. H. aus, während der Durchschnitt für die DAC-Länder 1967 immerhin 7 v. H. betrug. Es ist dabei allerdings zu berücksichtigen, daß diese Summe lediglich die technische Hilfe im engeren Sinne umfaßt, während die Leistungen im Rahmen der erwähnten Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit und technische Hilfe unter „Sonstige Zuschüsse“ laufen.
- Die öffentlichen Kreditleistungen erfuhren seit 1965 eine beträchtliche Erhöhung. Die Gründe sind in der größeren Aktivität der Export-Import-Bank, besonders aber des O.E.C.F. zu suchen, der in stärkerem Maße Regierungskredite vergab. Ein Periodenvergleich zeigt, daß die Bereitstellung von langfristigem Nettokapital 1964–67 gegenüber 1960–63 um 161 v. H. gesteigert worden ist (vgl. Tab. 2). Der Anteil der Nettokapitalleistungen an den öffentlichen und privaten

⁸ Vgl. OECD: The Flow of Financial Resources 1961–65, a.a.O., S. 84.

Gesamtleistungen erhöhte sich folglich von 28 auf 39 v. H. 1968 hatten die öffentlichen Kredite nur einen Anteil von 33 v. H. an den Gesamtleistungen.

2. Regionale Verteilung

Die japanischen Leistungen gehen zum weitaus überwiegenden Teil in die asiatischen Länder, 1968 (1966) mit Nah- und Mittelostländern 64,8 (77,1 v. H.), ohne diese Länder 55,9 (71,4) v. H. (vgl. Tab. 3). Als weiteres Interessengebiet folgt Lateinamerika 10,3 (9,3) v. H., Europa und Afrika weisen viel geringere Anteile auf. Für die einzelnen Jahre ergeben sich allerdings beträchtliche Schwankungen, was vor allem mit dem Fluß der privaten Leistungen oder der Vergabe von umfangreicheren Regierungskrediten zusammenhängt. 1968 sank z. B. der Anteil Asiens (außer Nah- und Mittelost) wegen des geringen privaten Engagements, der Anteil Afrikas dagegen stieg.

Tabelle 3. Regionale Aufteilung der gesamten Entwicklungshilfeleistungen Japans in v. H. (Nettoauszahlungen)

	1963	1964	1965	1966	1968
Asien (östlich Iran)	66,9	85,2	66,0	71,4	55,9
davon Südostasien	(41,1)	(47,4)	(34,4)	(26,6)	(21,4)
Nah- und Mittelost	9,6	3,9	2,4	5,7	8,9
Europa	1,1	1,7	8,5	3,1	5,2
Afrika	4,8	4,3	3,3	1,3	7,0
Lateinamerika	12,3	1,2	16,2	9,3	10,3
Nicht aufteilbar	5,3	3,7	3,6	9,2	12,7

Quelle: Ministry of Foreign Affairs: Japan's Foreign Aid. Tokio, S. 5.

Die japanische Regierung hebt hervor, daß Japan unter den asiatischen Ländern seine beiden Nachbarländer Südkorea und Taiwan als die Länder ansieht, die in jeder Form Unterstützung erhalten sollen. Als weitere vorrangige Gebiete für die Hilfe werden die südostasiatischen Länder, vor allem Burma, Thailand, die Indochinastaaten, Malaysia, Singapur, Indonesien und die Philippinen, bezeichnet⁹. Interessant ist jedoch, daß deren Anteil von 1964 bis 1968 beträchtlich absank.

Die öffentliche Hilfe ist eindeutig auf Asien (östlich des Iran) konzentriert. Im Durchschnitt der Jahre 1962–66 gingen 85 v. H. der öffentlichen Leistungen in diese Region, wobei Südostasien mit 44 v. H. aber nur etwa die Hälfte erhielt¹⁰. 1968 flossen praktisch die gesamten öffentlichen Leistungen nach Asien (davon 43 v. H. nach Südostasien). Aufschlußreich für die regionalen Schwerpunkte der öffentlichen Mittelvergabe ist eine Zusammenstellung der bis 1967 zugesagten Kredite nach Ländern und Regionen¹¹ (einschließlich Refinanzierungskrediten):

⁹ Vgl. Ministry of Foreign Affairs: Japan's Foreign Aid. Tokio 1967, S. 4 f.

¹⁰ Vgl. Wilson, D.: Another Colombo Plan. In: Far Eastern Economic Review vom 9. 5. 1968.

¹¹ Vgl. L'action du Japon en faveur du Tiers-Monde. In: Marchés Tropicaux et Méditerranées. Nr. 1216 vom 1. 3. 1969.

Asien (einschließlich Nah- und Mittelost): 1286,5 Mill. \$, davon:

Südkorea	200	Indien	382
Taiwan	150	Pakistan	165
Indonesien	125	Ceylon	10
Malaysia	50	Iran	17
Südvietnam	7,5		

Lateinamerika: 113,5 Mill. \$, davon:

Interamerikanische Entwicklungsbank	10	Argentinien	20,2
Mexiko	10	Paraguay	3,8
Brasilien	63,3	Chile	6,2

Afrika: 74,0 Mill. \$, davon:

V.A.R.	30	Kenia	5,6
Nigeria	30	Uganda	2,8
Tansania	5,6		

Auch hier zeigt sich das eindeutige Übergewicht Asiens als Empfänger, wobei Südostasien keineswegs besonders bevorzugt war. Das liegt aber vor allem daran, daß die Länder dieser Unterregion die Hauptempfänger japanischer Reparationsleistungen sowie von Zuschüssen im Rahmen von Kooperationsabkommen sind. Das geht eindeutig aus Tab. 4 hervor¹².

Die privaten Leistungen flossen 1962–66 zu 40 v. H. in asiatische Länder (außer Nah- und Mittelost). 1968 erhielt diese Region 32 v. H., Lateinamerika 16 v. H. und Afrika 10 v. H. der Mittel. Die privaten Investitionen gingen in der Periode 1962–66 in erheblichem Maße nach Lateinamerika, wo 43 v. H. der Privatinvestitionen, 1966 insbesondere für den Ausbau von Kupferminen in Chile, festgelegt wurden. Weitere 37 v. H. der Privatinvestitionen flossen nach Asien, davon 29 v. H. nach Südostasien, Indien, Pakistan, Korea und Taiwan. 1968 erhielt aber allein Sambia in Afrika ein Drittel der gesamten Direktinvestitionen. 1962–66 wurden 90 v. H. der Exportkredite an Länder in Asien vergeben, insbesondere an Korea, Thailand und die Philippinen¹³. 1968 flossen 50 v. H. dieser Mittel nach Asien und 17 v. H. nach Lateinamerika.

Über die speziellen Aktivitäten in Asien von 1962–66 gibt Tabelle 4 Aufschluß. In der öffentlichen Hilfe stehen Indien, Indonesien, die Philippinen und Südkorea im Vordergrund, bei den privaten Leistungen Südkorea, Indien, Thailand und Indonesien.

¹² Die Unterschiede hinsichtlich der Werte für langfristige öffentliche Kredite zwischen den obengenannten Angaben und denen der Tab. 4 erklären sich daraus, daß es sich im einen Fall um Zusagen, im anderen Fall um Auszahlungen handelt. Es zeigt sich, daß Japan ebenfalls einem beträchtlichen „Pipeline“-Problem gegenübersteht.

¹³ Vgl. dazu Wilson, D.: Another Colombo Plan, a.a.O., S. 909; Japan's Foreign Aid, a.a.O., S. 16 f.

Tabelle 4. Entwicklungshilfe Japans an Asien 1962-1966 (Nettoauszahlungen)

	Insgesamt		Öffentliche Leistungen				Private Leistungen											
	Reparaturen		Andere Zuschüsse		Techn. Hilfe		Langfristiges Nettokapital		Exportkredite		Direkt-Investitionen		Insgesamt					
	Mill. \$	v. H. des Landes	Mill. \$	v. H. des Landes	Mill. \$	v. H. des Landes	Mill. \$	v. H. des Landes	Mill. \$	v. H. des Landes	Mill. \$	v. H. des Landes	Mill. \$	v. H. des Landes				
Indien	283	23	—	—	3	1	174	62	179	64	100	35	4	1	104	36		
Indonesien	208	17	101	49	1	1	22	11	127	62	53	25	28	13	81	38		
Südkorea	196	15	—	—	32	17	1	50	27	83	45	54	2	1	103	55		
Philippinen	168	14	104	62	—	—	—	—	105	62	53	32	10	6	63	38		
Thailand	109	9	—	—	14	13	4	3	17	16	54	50	37	34	91	84		
Burma	92	7	74	80	16	17	1	1	91	99	1	1	—	—	1	1		
Pakistan	74	6	—	—	2	3	81	109	83	112	-11	-15	2	3	-9	-12		
Südvietnam	31	3	25	82	2	6	1	3	29	94	2	6	—	—	2	6		
Malaysia	30	2	—	—	1	3	—	—	1	3	17	60	12	38	29	97		
Taiwan	29	2	—	—	1	3	9	31	9	34	11	38	9	28	20	66		
Singapur	9	1	—	—	—	—	—	—	—	—	2	22	7	78	9	100		
Ceylon	8	1	—	—	1	12	7	87	8	100	—	—	—	—	—	—		
Laos	7	1	—	—	5	72	1	14	6	86	1	14	—	—	1	14		
Kambodscha	4	—	—	—	2	50	2	50	4	100	—	—	—	—	—	—		
Insgesamt	1238	100	305	25	75	6	18	1	344	28	742	60	384	31	111	9	496	40

Quelle: Japanese Foreign Ministry. Zit. b. D. Wilson: Another Colombo Plan. In: Far Eastern Economic Review, 9. Mai 1968, S. 310.
 Summierungsabweichungen infolge von Auf- und Abrundungen.

Dabei ist auffallend, welche Zurückhaltung japanische Investoren gegenüber Indien und Pakistan üben.

Die ländermäßige Aufteilung der bilateralen Hilfe läßt übrigens nicht das beträchtliche öffentliche Engagement in den regionalen multilateralen Organisationen, wie z. B. der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) — dem Spezialfonds der ADB für die landwirtschaftliche Entwicklung und dem Asian Productivity Council erkennen.

Zur Strategie der japanischen Entwicklungshilfe

1. Kapitalhilfe

Das japanische Hilfeprogramm weist gegenüber den anderen Geberländern einige Besonderheiten auf. Einmal ist der große Anteil der Zuschüsse, die nicht für die technische Hilfe im engeren Sinne gegeben werden, bemerkenswert. Das hängt mit der Höhe der direkten und indirekten Reparationen zusammen. Diese waren ursprünglich das Grundelement der öffentlichen japanischen Hilfe. Interessant ist dabei die Art der Regelung von Reparationsansprüchen mit einigen asiatischen Ländern durch wirtschaftliche Kooperationsverträge im Rahmen der Entwicklungshilfe. Japan beteiligt sich hierbei an langfristigen Entwicklungsprogrammen oder speziellen Projekten.

Die öffentlichen Kredite gewannen ab 1965 eine größere Bedeutung, als der „Overseas Economic Cooperation Fund“ stärker in Aktion trat. Vorher waren fast ausschließlich an Indien und Pakistan spezielle Kredite zur Finanzierung von Importen gegeben worden. 1956—1968 erhielten diese beiden Länder allein 46% aller Bruttokreditauszahlungen. Seit 1966 waren neben den genannten Ländern Korea, Taiwan und Indonesien die hauptsächlichen Kreditempfänger. Damit wird einmal die Normalisierung der Beziehungen zu Südkorea offenbar, zum anderen das starke Interesse an Indonesien. Die Bemühungen um die Kompetenzerweiterung für den O.E.C.F. zielt dahin, diesen nicht nur wie bisher zur Finanzierung von industriellen Aufbauprogrammen heranzuziehen, sondern auch für die Finanzierung von Vorhaben zur Stützung der allgemeinen wirtschaftlichen Stabilität, der Erschließung von Rohstofflagern sowie des Aufbaus von Konsumgüterindustrien einzusetzen¹⁴. Seit 1965 mußte Japan in erheblichem Maße Refinanzierungs- und Konsolidierungskredite, insbesondere an Brasilien, Indonesien und Korea gewähren. 1956—1968 machten diese allein 25 v. H. der Bruttokreditauszahlungen aus.

Für die Beurteilung der Strategie der öffentlichen Entwicklungshilfepolitik ist die Analyse der Einsatzbereiche aufschlußreich. Für 1964, 1965 und 1967/68 (Durchschnitt) verteilten sich die zugesagten Mittel in Höhe von 166, 268,6 bzw. 926,8 Mill. \$ wie folgt:¹⁵

¹⁴ Vgl. Steigende japanische Entwicklungshilfe. In: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 102 vom 14. 4. 1968.

¹⁵ Vgl. OECD: The Flow of Financial Resources 1961—1965, a.a.O., S. 228; OECD: DAC Statistical Tables for the 1969 Annual Aid Review. Final Version. Paris 1969, S. 83.

	1964	1965	1967/68
für Kapitalprojekte (insbesondere im Bereich der Industrie)	35 v. H. (29 v. H.)	29 v. H. (16 v. H.)	16 v. H. (5 v. H.)
für technische Hilfe	3 v. H.	2 v. H.	4 v. H.
für nicht-projektgebundene Hilfe, vor allem zur Finanzierung des laufenden Imports	62 v. H.	68 v. H.	80 v. H.
davon:			
für Konsolidierungs- und Refinanzierungskredite	—	(37 v. H.)	(8 v. H.)
für andere Leistungen, insbesondere Reparationen	(42 v. H.)	(21 v. H.)	(21 v. H.)

Die Aufteilung der Leistungen in Projekt- und Programmhilfe zeigt für alle Jahre ein deutliches Überwiegen der Programmhilfe im weiteren Sinne, d. h. unter Einbeziehung der Konsolidierungskredite und Reparationsleistungen.

Bei der Kapitalprojekthilfe stehen die Investitionen im industriellen Bereich im Vordergrund. Dabei ging es häufig um die Mitfinanzierung von Großprojekten und industriellen Entwicklungsprogrammen. Eine Hilfe für die Landwirtschaft fehlt praktisch, was nicht zuletzt mit dem Interesse Japans zusammenhängt, industrielle Anlagen und Produkte zu exportieren. Inzwischen betonen aber die offiziellen japanischen Stellen die notwendige Hilfe für die Landwirtschaft. Deshalb werden unter anderem die Bestrebungen zur verstärkten landwirtschaftlichen Förderung im Rahmen der Ministerkonferenzen für die wirtschaftliche Entwicklung Südostasiens unterstützt. So befürwortete Japan die Einrichtung des Spezialfonds für die Landwirtschaft Südostasiens, der der Asiatischen Entwicklungsbank angeschlossen wurde und für den Japan 100 Mill. \$ zusagte und 1968 20 Mill. \$ einzahlte. Außerdem wurde die Einrichtung eines Spezialfonds für technische Hilfe und eines von Japan geführten Regionalzentrums für die Erforschung und Entwicklung der Fischerei beschlossen¹⁶.

Ursprünglich wurden die Kredite, vor allem die der Export-Import-Bank, als gebundene Warenkredite vergeben. Ein geringer Teil floß aufgrund von Regierungsabkommen als „Yen-Kredite“ an die Empfängerländer, vor allem an Indien und Pakistan¹⁷. Heute werden vor allem Finanzierungskredite vergeben, die aber weitgehend liefergebunden sind. Bei der Gewährung eines Yen-Kredits an Indien im Gegenwert von 45 Mill. \$ hatte Japan 1966 erstmals auf starken Druck hin zugestimmt, daß der Betrag auch zum Ankauf indischer Produkte verwendet werden kann¹⁸.

Insgesamt ist die Lieferbindung sehr strikt. 1968 waren 93⁰/₁₀₀ der bilateralen Auszahlungen liefergebunden¹⁹.

Die Kreditvergabe erfolgte lange Zeit zu sehr hohen Zinssätzen und kurzen Laufzeiten. Das ergab sich zwangsläufig aus der weitgehenden Einschaltung der Export-

¹⁶ Vgl. Japan's Foreign Aid, a.a.O., S. 6 f.; Wilson, D.: Another Colombo Plan, a.a.O., S. 310.

¹⁷ Vgl. Ohlin, G.: Réévaluation des politiques d'aide à l'étranger. Paris 1966, S. 54; andere Empfänger waren Indonesien, die Philippinen, Südvietnam, Brasilien, Paraguay. Vgl. Ozaki, R.: Japan's Role in Asian Economic Development. In: Asian Survey, vol. 7 (1967), S. 239.

¹⁸ Vgl. The Hindu Weekly Madras vom 19. 12. 1966.

¹⁹ Vgl. OECD: Statistical Tables 1969, a.a.O., S. 49.

Import-Bank und war Ausdruck für die Kapitalknappheit im eigenen Land. Mit seinen Zinsforderungen liegt Japan im Vergleich zu den übrigen DAC-Ländern an der Spitze. Immerhin haben sie sich aber von 1962: 6 v. H. (DAC-Durchschnitt 3,5 v. H.) auf 1967: 4,8 v. H. (3,6 v. H.) und 1968 sogar 3,7 v. H. (3,6 v. H.) erheblich ermäßigt. Auch die durchschnittlichen Kreditlaufzeiten haben sich verbessert von 1962: 15 Jahre, auf 1968: 18 Jahre; DAC-Durchschnitt: 24,5 bzw. 26 Jahre²⁰. Der Rückgang der durchschnittlichen Zinsrate ist u. a. eine Folge der Kreditzusagen durch den O.E.C.F., vor allem an Indonesien, die nur mit dem ermäßigten Zinssatz von 3,5% (im Gegensatz zu 5,75% bei der Export-Import-Bank) belastet sind.

Japans multilaterale Entwicklungshilfepolitik ist stark auf die Förderung regionaler Gremien im asiatischen Raum ausgerichtet. So unterstützt es die Arbeit der Economic Commission for Asia and the Far East (E.C.A.F.E.), arbeitet in der Asiatischen Produktivitätsorganisation sowie – schon seit 1954 – im Rahmen des Colombo-Planes mit. Zur Behandlung der besonderen Probleme der südostasiatischen Länder regte es die Einrichtung einer Ministerkonferenz für die wirtschaftliche Entwicklung Südostasiens an, die seit 1966 jährlich tagt²¹.

2. Technische Hilfe

Die Japaner sind überzeugt davon, daß sie auf Grund ihrer eigenen Erfahrungen und ihrer engeren kulturellen Verbundenheit mit den asiatischen Nachbarvölkern wie keine andere Industrienation Verständnis für die sozialen, wirtschaftlichen und technischen Probleme Asiens haben, zumal ihr nichtwestlicher Entwicklungsansatz als ein Zwischenweg der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen wird²². Aus dieser Feststellung ergibt sich die Folgerung, daß sie sich in ihrer Entwicklungshilfe besonders auf die technische Zusammenarbeit konzentrieren müßten²³. Diese stand auch tatsächlich am Anfang der staatlichen japanischen Entwicklungshilfe. Seit 1954 beteiligte sich Japan am Colombo-Plan, später kam als wichtiger Beitrag die Mitarbeit am Mekong-Entwicklungsprogramm durch Forschungs- und Beratungsteams hinzu. Die japanische Regierung mißt nach ihren Angaben der technischen Zusammenarbeit auch erhebliche Bedeutung bei. Aber erst 1962 hat sie die halbstaatliche „Overseas Technical Co-Operation Agency“ gegründet, die die Arbeit der einzelnen Organisationen, die sich vorher auf diesem Gebiet ohne Koordination betätigten, zusammenfaßte²⁴.

²⁰ Vgl. OECD: Statistical Tables, 1969, a.a.O., S. 71 ff.; OECD: Entwicklungshilfe, Jahresprüfung 1967, a.a.O., S. 109.

²¹ Vgl. auch L'action du Japon en faveur du Tiers Monde, a.a.O.

²² „The non-Western and intermediate case of Japanese development gives that country certain strategic advantages in Asian development. Foreign capital from Japan may arise less xenophobia in the recipient nation than from a Western Country, with the lingering memory of Western colonialism in Asia. The kind of technological know-how and production techniques that have been matured from within Japanese agriculture and small-medium business is perhaps far more utilitarian in Asian countries than the ultra-modern equipment and capital intensive production methods developed in the labor-scarce Western countries.“ Ozaki, R., a.a.O., S. 243. Er weist darauf hin, daß diese Ansicht im Weißbuch des MITI von 1963 ausdrücklich vertreten wird.

²³ Vgl. White, J., a.a.O., S. 19 f. und S. 61; Nishiyama, A.: Japan's Aid Role. In: Asahi Evening News, a.a.O., S. 12 f.

²⁴ Vgl. zur technischen Hilfe Japans Krishna Moorthy, K.: Japan's Foreign Aid. Why the

Im Gegensatz zu der von japanischer Seite der technischen Hilfe zugemessenen Bedeutung steht aber der Umfang des durchgeführten speziellen Hilfsprogramms. Erklärt wird das mit dem Mangel an Ausbildungskapazität und geeigneten Fachkräften²⁵. 1967 wurden die für die technische Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von 11 Mill. \$ etwa zur Hälfte für die Aussendung von 900 Experten und 313 Freiwilligen, zu knapp 40 v. H. für die Ausbildung von 1701 Studenten und Praktikanten und der Rest für die Bereitstellung von Ausrüstungsmaterial verwendet. Immerhin stieg die Zahl der jährlich ausgebildeten Studenten und Praktikanten von 1962 bis 1967 von 499 auf 1700, die der ausgesandten Experten und Entwicklungshelfer von 268 auf 1247²⁶. Außerdem werden technische Ausbildungszentren, speziell für Landwirtschaft und Kleinindustrie, in neun Ländern unterhalten. Die japanische technische Hilfe ist durch ihre Ausrichtung auf sich selbsterhaltende Projekte gekennzeichnet²⁷.

Von Interesse ist, daß die japanische Regierung schon seit 1957 Investitionsstudien in Entwicklungsländern vornehmen läßt. Für die spezielle Projekterarbeitung und Beratungstätigkeit ist das „Japan Consulting Institute“ tätig²⁸.

Unbestreitbar hat Japan auf dem Gebiet der technischen Hilfe Erfolge erzielt²⁹. Vor allem passen sich offenbar die japanischen Experten häufig leichter an die bestehenden sozialen Bedingungen in Entwicklungsländern an³⁰. Schwierigkeiten bereitet vor allem das Sprachproblem, denn Japanisch wird höchstens in den ehemaligen japanischen Besitzungen (Taiwan, Südkorea) verstanden, Fachkräfte mit europäischen Sprachkenntnissen sind aber auch in Japan gesucht. Deshalb wird die Sprachschulung besonders intensiviert³¹.

3. „Trade and Development Formula“

Wichtig erscheint der Hinweis, daß in Japans Entwicklungspolitik die Anwendung der „trade and development formula“ bzw. des „develop-and-import-schemes“ eine Rolle spielt³². Ausgangspunkt ist die Überlegung, daß die eigenen Exportmöglichkeiten in die Entwicklungsländer nicht so sehr von der Höhe des Volkseinkommens dieser Länder oder von der japanischen Konkurrenzfähigkeit im internationalen Ge-

Tempo is Slow? In: *Far Eastern Economic Review*, 17. 5. 62; Aid from Japan for Developing Nations. In: *Asia Scene*, Bd. 11 (1966) Nr. 4, S. 24 ff.; Kuboda, K.: Japanese Consultants engaged in many Overseas Projects. In: *Asia Scene*, Bd. 12 (1967), Nr. 3–4, S. 98 f.

²⁵ Vgl. *Japan's Foreign Aid*, a.a.O., S. 7 f.

²⁶ Vgl. OECD: *Development Assistance. 1968 Review*. Paris 1968, S. 276 f., 273.

²⁷ Vgl. OECD: *The Flow of Financial Resources 1961–1965*, a.a.O., S. 84.

²⁸ Vgl. de la Trobe, F.: *Entwicklungshilfe Japans*. Hrsg. Deutsch-Japanisches Wirtschaftsbüro. Bremen (1964), S. 12; *L'action du Japon en faveur du Tiers Monde*, a.a.O.

²⁹ Vgl. Shibusawa, S.: *New Outlook on Japanese Aid*. In: *Japan's Industrial Role in Overseas Cooperation for Development*. Sonderheft der *Asahi Evening News*. Tokio 1966, S. 9.

³⁰ Allerdings verzeichnen auch die Japaner hier Enttäuschungen. Wilson weist z. B. auf die Desillusionierung japanischer Geschäftsleute, Journalisten und Beamten in der Zusammenarbeit mit Indien hin. Die Geschichte von den japanischen Landwirtschaftsberatern, die in einem indischen Dorf bestens vorankamen, bis sie selbst einen Spaten in die Hand nahmen und daraufhin den Respekt der Bauern verloren, wird häufig zitiert. Vgl. Wilson, D.: *Another Colombo-Plan*, a.a.O., S. 309.

³¹ Vgl. *Japan's Foreign Aid*, a.a.O., S. 8.

³² Vgl. dazu Nishiyama, A.: *Japan's Aid Role*, a.a.O., S. 15 f.

schäft abhängen, sondern vor allem von der Höhe der verfügbaren Devisenreserven. Will Japan seine Exporte in die Entwicklungsländer ausdehnen, muß es deshalb auch mehr einführen, um den Entwicklungsländern zu ermöglichen, die notwendigen Devisen zu verdienen³³.

Wenn diese „trade and development formula“ gerade im japanischen Entwicklungsprogramm besonders stark berücksichtigt wird, dann liegt das zweifellos daran, daß ein erheblicher Teil (etwa 75%) aller Gesamtimporte Japans Rohstoffbezüge sind. Bei der großen Abhängigkeit Japans von Rohstoffimporten ist die Sicherung der langfristigen Rohstoffbezüge für die japanische Wirtschaftspolitik ein ebenso großes Problem wie die Erweiterung der Absatzmärkte für die eigenen Fertigwaren³⁴. Dabei liegt es, aus der Situation Japans gesehen, nahe, daß es sich diese Rohstoffe aus den Entwicklungsländern beschafft, da seine Handelsbilanz gegenüber diesen Ländern stark aktiv ist. Als die Importe noch nicht liberalisiert waren, führte Japan Rohstoffe aus Entwicklungsländern im Rahmen bilateraler Abkommen ein und konnte dabei im Vergleich zur Weltmarkt bessere Preise zugestehen³⁵. Als Folge der fortschreitenden Liberalisierung des japanischen Außenhandels bestand die Gefahr, daß sich die Rohstoffbezüge von den Entwicklungsländern zu den fortgeschritteneren Industrieländern verlagerten, die oftmals bessere Qualitäten zu niedrigeren Preisen boten. Das Handelsbilanzdefizit der Entwicklungsländer hätte sich dann weiter verstärkt, wodurch sich diese zu Maßnahmen gegen japanische Importe hätten veranlaßt sehen können³⁶. Zur Abwendung einer solchen Gefahr soll die „trade and development formula“ dienen.

Es handelt sich dabei nicht um ein starr festgelegtes Hilfsschema, vielmehr um einen konzentrierten, aber von Fall zu Fall wechselnden Einsatz staatlicher Hilfsmittel (Kredite, Zuschüsse für technische Beratung), wodurch zugleich unter Einschaltung der japanischen Privatwirtschaft die Erforschung, Erschließung und Vermarktung landwirtschaftlicher und bergbaulicher Rohstoffe der Entwicklungsländer vorangetrieben wird. So werden z. B. den japanischen Verbänden für Rohstoffimporte Zuschüsse gewährt, damit sie Erschließungs-Investitions- und Absatzstudien für Produkte der Entwicklungsländer finanzieren können³⁷. Diese Politik hat einige Erfolge gehabt. Japan bezieht aus einer Reihe solcher Aufschließungen seine Rohstoffe, so z. B. aus Indien und Swaziland Eisenerz, aus Kuwait und Saudi-Arabien Rohöl, aus Indonesien Rohzucker, Nickelerze, Holz und ebenfalls Rohöl, aus Chile und Sambia Kupfererze. Thailand ist mit japanischer Hilfe zu einem der großen Mais-

³³ Vgl. Shimano, T.: Fünftgrößter Entwicklungshelfer. In: Der Volkswirt, 14. 6. 1963.

³⁴ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 9. 9. 1962.

³⁵ Vgl. Rebentisch, R.: Schwerpunktbildung in der japanischen Entwicklungshilfe. In: Übersee-Rundschau, Jan. 1966.

³⁶ Vgl. Nachrichten für den Außenhandel. 12. 3. 1964. Teilweise sind solche Beschränkungen auch vorgenommen worden. Vgl. Takita, K.: Free or Unfree Trade. In: Far Eastern Economic Review vom 7. 11. 1963.

³⁷ Vgl. Facts about Japanese Aid Program. In: Japan Trade Monthly Nr. 221, August 1964, S. 14. Von 1961–67 wurden 67 solcher Forschungsteams finanziert. Vgl. Keizei Kyoryoko no Genio to Mondaiten 1968 (Zustand und Probleme der Wirtschaftskooperation), Tokio 1968, S. 219 ff. Der ursprüngliche Plan, die Einführung von Agrargütern und Mineralien aus Entwicklungsländern zu subventionieren und die Mittel durch eine Sondersteuer auf japanische Exporte sowie auf die Bananeneinfuhr zu beschaffen, ist bisher nicht verwirklicht worden. Vgl. dazu de le Trobe, F., a.a.O., S. 12 f.; vgl. auch Takase, T.: Markets for the Needy. In: Far Eastern Economic Review vom 7. 4. 1966.

und Bananenexporteure der Welt geworden³⁸. Insgesamt wurden 1960–67 87 derartige Erschließungsprojekte durchgeführt, davon 56 in Ländern Ost- und Südostasiens³⁹.

Um Projekte im Rohstoffbereich aufbauen zu können, zeigen sich die Japaner durchaus anpassungsfähig. Einmal akzeptieren sie Gemeinschaftsbeteiligungen mit einheimischem Kapital, unter Umständen auch in der Form von Minderheitsbeteiligungen. Zum anderen wenden sie aber auch ungewöhnlichere Methoden der Zusammenarbeit an. Um z. B. in Ländern, wo direkte Auslandsinvestitionen verboten sind — wie z. B. eine Zeitlang in Indonesien —, trotzdem zum Zuge zu kommen, wurde das sogenannte „production sharing“-System entwickelt. Es wurde auch in anderen Ländern zu benutzen versucht. Danach gewährt ein japanisches Unternehmen einem Produzenten in einem Entwicklungsland einen Kredit in Devisen oder Investitionsgütern, der später mit Teilen aus der mit dieser Investition finanzierten Investition zu tilgen ist. Das Entwicklungsland wird dadurch in die Lage versetzt, neue Produktionsstätten zu errichten, ohne seine Zahlungsbilanz mit dem Schuldendienst zu belasten. Außerdem gewinnt es notwendige Absatzmärkte auf dem Weltmarkt⁴⁰.

Gegen das „trade and development“-Schema ließe sich einwenden, daß hier Japan im 20. Jahrhundert mit anderen Methoden ein neokoloniales Wirtschaftssystem aufbaut; denn es fördert einseitig Rohstoffproduktionen, während es vor allem auf eine breite wirtschaftliche Entwicklung der jungen Länder ankommt. Solchen Argumenten wird entgegnet, daß es erheblich besser ist, wenn Japan die Exportkraft und Zahlungsfähigkeit der Entwicklungsländer mit Hilfe von Rohstoffproduktionen stärkt, als wenn gar keine Investitionen im Exportsektor erfolgen. Durch die Verbesserung der Rohstoffproduktionen sollen die Entwicklungsländer keineswegs völlig von Japan abhängig werden. Vielmehr ist es die Absicht, deren internationale Konkurrenzfähigkeit durch die Zusammenarbeit mit Japan zu stärken. Es läßt sich zudem beobachten, daß in Japan der Anteil der Einfuhr von Halbfertigwaren an den Gesamtimporten aus Entwicklungsländern wächst, was darauf hinweist, daß die Rohstoffe zunehmend in bearbeiteter Form exportiert werden⁴¹. Um das Interesse Japans an der Entwicklung des Exports der Entwicklungsländer stärker deutlich zu machen, hat das M.I.T.I. 1969 vorgeschlagen, die „Asian Trade Development Agency“ zu gründen, die die Exportinteressen der Entwicklungsländer vertreten soll⁴².

4. Anreize für private Leistungen

Die kommerzielle Ausrichtung der japanischen Entwicklungshilfe wird auch durch den hohen Anteil der Exportkredite öffentlicher sowie privater Art — diese vor allem 1968 — offenbar. Aus den statistischen Zahlen geht das allerdings nicht deutlich her-

³⁸ Vgl. Zustand und Probleme der Wirtschaftskooperation, a.a.O., S. 227.

³⁹ Vgl. Japan's Foreign Aid, a.a.O., S. 16.

⁴⁰ Vgl. White, J., a.a.O., S. 59; Jeromin, U.: „Production-sharing“. Eine neue Form der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern — Das indonesische Beispiel. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 46 (1966), S. 355 ff.; Gibson, J.: Production-Sharing. Part I and II. In: Bulletin of Indonesian Economic Studies, Nr. 3 u. 4 (1966).

⁴¹ Vgl. Takase, T., a.a.O.

⁴² Japan's Plan to Aid Developing Nation's Trade. In: The Financial Times, Nr. 24747 vom 3. 1. 1969.

vor, weil die von der Export-Import-Bank vergebenen öffentlichen Exportkredite nicht gesondert ausgewiesen werden. Diese Geschäfte werden zum üblichen Marktzins vorgenommen. Die Kredite werden im allgemeinen japanischen Firmen, die entsprechende Kontrakte vorweisen können, in selteneren Fällen auch ausländischen Regierungen gewährt, die Kontrakte mit japanischen Firmen für bestimmte Projektlieferungen abgeschlossen haben⁴³. Mindestens 20 v. H. der Deckungsmittel für Exportkredite müssen aus privaten Quellen aufgebracht werden. Die für die Finanzierung dieses Teils in Frage kommenden Geschäftsbanken sind allerdings in vielen Fällen äußerst zurückhaltend hinsichtlich einer Beteiligung an Entwicklungsländergeschäften, weil sie das hohe Risiko fürchten⁴⁴. Seit 1967 steigt aber der Umfang der privaten Exportkredite. Die öffentliche Garantie erfolgt durch die Export Insurance Section des Trade Development Bureau des M.I.T.I.

Zur Anregung von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern kann die Export-Import-Bank bis zu 50 v. H. von privaten Auslandsinvestitionen kreditieren. Um weitere Möglichkeiten für private Beteiligungen zu schaffen, gibt die Bank auch Kredite an Regierungen, damit diese ihre Anteile an „joint ventures“ mit japanischen Investoren finanzieren können⁴⁵. Trotz dieser Maßnahmen scheint die allgemeine Bereitschaft privater japanischer Firmen, in Entwicklungsländern zu investieren, noch nicht allzu groß zu sein. Die Investitionen sind zu einem erheblichen Teil (ein Drittel aller Gesamtinvestitionen) auf die Primärindustrie konzentriert⁴⁶. Deshalb hat die Regierung weitere Förderungsmaßnahmen eingeleitet. So wurde 1964 ein Gesetz zur Gewährung von Steuererleichterungen bei Investitionen in Entwicklungsländern erlassen, für das übrigens das deutsche Entwicklungshilfe-Steuergesetz als Muster diente⁴⁷. Außerdem wurden neben dem Abschluß von Doppelbesteuerungsabkommen die Devisenbestimmungen für Auslandsinvestitionen so abgeändert, daß Privatinvestitionen in Entwicklungsländern begünstigt werden⁴⁸.

Interessant könnte die erwähnte Aktivität der „Private Investment Corporation for Asia“ werden. Aber auch der O.E.C.F. soll in Zukunft Beteiligungen an japanischen Privatunternehmen in Entwicklungsländern übernehmen können.

Kritische Beurteilung des japanischen Entwicklungshilfebeitrags

Die Entwicklung der japanischen Gesamtleistungen in den Jahren 1956 bis 1968 zeigt die beträchtlichen Anstrengungen, die Japan unternommen hat, um ein dem internationalen Standard adäquates Hilfeprogramm aufzubauen. Seit 1965 ist eine kräftige Zunahme der Hilfeleistungen festzustellen, was vor allem durch die Erhöhung der öffentlichen Leistungen, insbesondere der Kredite, ausgelöst wurde. Durch die Aufstockung der öffentlichen Leistungen seit 1965 hat sich auch deren bis dahin

⁴³ In den Krediten sind allerdings auch Schiffbaukredite für Lieferungen nach Liberia und Panama enthalten, die nicht unbedingt zugunsten von Entwicklungsländern gehen.

⁴⁴ Vgl. White, J.: a.a.O., S. 35 ff.; dazu auch OECD: The Flow of Financial Resources 1961–65, a.a.O., S. 86.

⁴⁵ Vgl. White, J.: a.a.O., S. 36.

⁴⁶ Vgl. dazu L'action japonais en faveur du Tiers Monde, a.a.O.

⁴⁷ Vgl. Tani, M.: Entwicklungshilfe mit gutem Konzept. In: Handelsblatt vom 28. 3. 1966; Japan's Foreign Aid, a.a.O., S. 17.

⁴⁸ Vgl. OECD: Entwicklungshilfe. Jahresprüfung 1967, a.a.O., S. 85 f.

niedrige Relation zum gesamten Volkseinkommen von 0,36 v. H. (1962) auf 0,52 v. H. (1967) verbessert. 1968 lag sie allerdings nur bei 0,45 v. H. (vgl. Tab. 5). Bei den privaten Leistungen und ihrer Relation zum Volkseinkommen zeigte sich eine langsame Zunahme. Insgesamt lagen die Erhöhungen der Entwicklungshilfeleistungen seit 1965 über der Zunahme des Volkseinkommens, so daß der Anteil der Leistungen am Volkseinkommen von 1962 bis 1968 um 50 v. H. stieg. Damit ist die 1⁰/₀-Grenze fast erreicht. Im Vergleich zum Bruttosozialprodukt fehlen allerdings noch 26 Punkte.

Tabelle 5. Japanische Entwicklungshilfeleistungen (netto) im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt bzw. zum Volkseinkommen 1962, 1966–1968

Jahr	Öffentliche Mittel			Private Mittel			Insgesamt		
	in Mill. US-\$	in v. H. des Brutto-sozial-produkts	Volks-einkommens	in Mill. US-\$	in v. H. des Brutto-sozial-produkts	Volks-einkommens	in Mill. US-\$	in v. H. des Brutto-sozial-produkts	Volks-einkommens
1962	168	0,29	0,36	188	0,20	0,25	286	0,49	0,61
1966	395	0,41	0,49	230	0,24	0,28	625	0,64	0,77
1967	501	0,44	0,52	297	0,26	0,31	798	0,69	0,83
1968	507	0,36	0,45	542	0,38	0,49	1049	0,74	0,94

Quelle: OECD: Statistical Tables 1969, S. 56 ff.; sowie Tab. 1.

Die weitere Analyse offenbart jedoch einige strukturelle Schwächen der japanischen Entwicklungshilfe. Da ist einmal die starke Abhängigkeit der Gesamthilfe von den öffentlichen und privaten Exportkrediten. Diese bedeuten für die Empfängerländer, daß sie hierfür relativ hohe kommerzielle Zins- und Tilgungszahlungen aufbringen müssen. Der durchschnittliche Zinssatz für öffentliche Kredite lag 1967 mit 4,8⁰/₀ noch erheblich über dem DAC-Durchschnitt (3,8⁰/₀), 1968 ergab sich eine beträchtliche Verbesserung (3,7⁰/₀, DAC 3,6⁰/₀)⁴⁹. Das rechnerische „Zuschußelement“ bei den Krediten, das 1967 nur 33 v. H. der gesamten Kreditzusagen (1965 sogar nur 25 v. H.) ausmachte, stieg 1968 dementsprechend auf 42 v. H. an, erreichte aber noch nicht den DAC-Durchschnitt von 49⁰/₀. Das gesamte Zuschußelement aller zugesagten Mittel machte jedoch 1968 dadurch 80 v. H. (1967: 58⁰/₀) aus und übertraf damit sogar den DAC-Durchschnitt von 75 v. H. (76⁰/₀)⁵⁰.

Der hohe Anteil der Zuschüsse erklärt sich auch daraus, daß er zu einem beträchtlichen Teil immer aus Reparationsleistungen besteht. 1961 machten diese fast 100⁰/₀, 1967 noch immer fast 60⁰/₀, 1968 nur noch 40⁰/₀ aus. Zieht man die Reparationen — als nicht rein entwicklungsbestimmte Leistungen — von der öffentlichen Hilfe ab, so ergibt sich für 1967 eine Verschiebung der Relation der öffentlichen Entwicklungshilfe zum Volkseinkommen von 0,52 auf 0,43⁰/₀ und bei der Gesamthilfe von 0,83 auf 0,74⁰/₀.

Das öffentliche Hilfeprogramm zeigt also eine gewisse Unausgewogenheit. Ein sehr hoher Anteil besteht aus relativ teuren Exportkrediten und aus Reparationen,

⁴⁹ Die Verbesserung 1968 scheint aber noch nicht endgültig zu sein, da möglicherweise ein Teil der Exportkredite unter den privaten statt öffentlichen Leistungen läuft.

⁵⁰ Vgl. OECD: Statistical Tables 1969, a.a.O., S. 71 ff.; dabei spielt auch hier die Frage eine Rolle, ob die öffentlichen Exportkredite vollständig berücksichtigt wurden.

dagegen ist der Anteil der zinsgünstigen Kredite niedrig und die direkte technische Hilfe außergewöhnlich gering. Allerdings scheint sich jetzt infolge der Ausweitung der Aktivität des O.E.C.F. eine Besserung der Struktur anzubahnen.

Als ein Nachteil der japanischen Hilfe ist auch die damit verbundene strikte Lieferbindung anzusehen. Bei der Finanzierung großer Projekte übernehmen häufig japanische Unternehmen die volle Verantwortung, d. h. auch das Recht zur Lieferung aller Anlagen. Dabei ergeben sich oft Schwierigkeiten, weil die in der Entwicklung fortgeschritteneren Empfängerländer daran interessiert sind, soweit wie möglich Aggregate aus eigener Produktion bei der Projekterstellung mit zu verwenden⁵¹.

Die Struktur der privaten Investitionen japanischer Unternehmer in Entwicklungsländern ist deshalb etwas skeptisch zu betrachten, weil der Anteil der auf die japanische Wirtschaft bezogenen Rohstofferschließungsinvestitionen, u. a. auch im Erdölbereich, beträchtlich ist. Allerdings sind derartige Konzentrationen auch bei anderen Geberländern zu beobachten. Positiv ist dagegen das häufige Engagement in „joint ventures“. Japanischen Betrachtern selbst erscheint es problematisch, daß Investitionen oft zu stark unter kurzfristigen Gewinnerwartungen gesehen werden und daß keine Investitionskoordination stattfindet. Folglich investieren bei guten Aussichten zu viele Unternehmer in einen Markt, was schließlich zu unfairem Marktverhalten führen kann. Dadurch wird in den lokalen Märkten häufig mehr Schaden als Nutzen angerichtet, ganz abgesehen davon, daß viele Firmen wieder aus dem Markt ausscheiden müssen⁵².

Wie in anderen Geberländern wird auch in Japan die Zersplitterung der Entwicklungshilfeinstitutionen und der Mangel einer einheitlichen Konzeption gerügt. 1963 wurde zwar vom M.I.T.I. eine erste zusammenfassende Darstellung der bisherigen Entwicklungshilfe Japans veröffentlicht, worin u. a. Vorschläge zur schnellen Erhöhung des Umfangs der Hilfe, zur notwendigen Bevorzugung privater Investitionen und zur verstärkten Beteiligung an internationalen Entwicklungshilfekonsortien gemacht wurden. Diese Vorschläge fanden aber wenig Gegenliebe bei anderen Ministerien⁵³. Was die Organisation anbetrifft, so hat 1968 das halboffizielle „Economic Cooperation Committee“ die Gründung eines Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit angeregt⁵⁴. Die Verwirklichung eines solchen Planes ist aber angesichts der Haushaltslage aussichtslos. Die weitere Anregung, zumindest einen ständigen Kabinettsunterausschuß zu bilden, in dem das Amt des Premierministers, das Finanzministerium, M.I.T.I., die Wirtschaftsplanungsbehörde sowie die anderen relevanten Ministerien vertreten sind, wurde 1969 verwirklicht. Dem Unterausschuß gehören auch der Gouverneur der Bank von Japan, Vertreter der Banken und anderer Organisationen an. Gemeinsam wird über die Hilfesuche aus dem Ausland beraten und

⁵¹ Vgl. White, J.: a.a.O., S. 56 f.; außerdem sind die japanischen Angebote häufig wesentlich teurer als auf dem Weltmarkt. Beispiele dafür bei Ul Haq, M.: Tied Credits — a Quantitative Analysis. In: Adler, J., mit Kuznets, P.: Capital Movements and Economic Development. London, Melbourne, Toronto, New York 1967, S. 326 ff.

⁵² Vgl. Seiichi, T.: Japan and the North-South Question. In: Japan Quarterly, vol. 12 (1965), S. 25; Facts about Japanese Aid Program. In: Japan Trade Monthly, Nr. 221 (1964), S. 14.

⁵³ Vgl. Ohlin, G., a.a.O., S. 55; White, J.: a.a.O., S. 30.

⁵⁴ Vgl. Wilson, D.: Another Colombo Plan, a.a.O., S. 310; Steigende japanische Entwicklungshilfe, a.a.O.

beschlossen⁵⁵. M.I.T.I. hat außerdem die Gründung einer neuen, von der Regierung unterstützten „Asian Trade Development Agency“ angeregt, die den Entwicklungsländern helfen soll, ihre Rohstoffindustrien zu entwickeln. Das Finanzministerium hat dagegen aber wieder beträchtliche Vorbehalte vorgebracht⁵⁶.

J. White hat in seiner Untersuchung des japanischen Hilfesystems seinerzeit im wesentlichen zwei problematische Aspekte hervorgehoben: der eine war die schlechte Organisation der Hilfe und das häufige Gegeneinander der Institutionen, der andere die starke Bindung der Hilfe an die japanischen Handelsinteressen⁵⁷. Die Abstimmung innerhalb der verschiedenen zuständigen Institutionen hat sich — wie erwähnt — nur geringfügig verbessert. Noch immer üben das Finanzministerium und die Export-Import-Bank eine wesentliche — und häufig restriktive — Kontrolle über alle Schritte in der Entwicklungshilfe aus⁵⁸. Vielleicht wirkt sich die Schaffung des interministeriellen Ausschusses in der Zukunft positiv aus.

Hinsichtlich der Konzentration auf die eigenen Handelsinteressen wird insbesondere von Seiten der ost- und südostasiatischen Nachbarländer heute verstärkt hervorgehoben, daß Japan seine wirtschaftliche Vorrangstellung eindeutig zu seinen Gunsten ausnutze und nicht genügend für die Ausweitung des Exports der Entwicklungsländer, vor allem im Bereich der Fertig- und Halbfertigwaren, tue. Japan habe trotz seines angeblich besonderen Verständnisses für die Probleme der Entwicklungsländer keineswegs erfaßt, wie dringend von diesen wirtschaftliche Hilfe ohne Bindungen benötigt werde⁵⁹. Die Verteidigung von japanischer Seite geht stets dahin, daß Japan ohne relativ harte Bedingungen keine so umfangreiche Hilfe leisten könnte. Der Direktor des O.E.C.F., Yanagita, hebt zudem hervor, daß die Lieferbindung „means the supply of Japanese products of excellent quality at competitive prices with adequate after-delivery services which is attractive to the recipient countries“. Er konzidiert zwar, daß die japanische Hilfe keineswegs insgesamt stets richtig eingesetzt wurde und oft sehr stark auf die Exportinteressen ausgerichtet gewesen sei. Ihre fundamentale Grundlage sei jedoch die Bereitschaft zur Kooperation mit den Ländern der dritten Welt⁶⁰.

Neuere Entwicklungen

Ein wesentlicher Aspekt der japanischen Außenpolitik der sechziger Jahre ist die Rückbesinnung auf die eigene nationale Position und die zunehmende Bereitschaft,

⁵⁵ Vgl. „Entwicklungshilfe 1968 kräftig gestiegen“. In: Nachrichten für den Außenhandel Nr. 139 vom 20. 6. 1969.

⁵⁶ Vgl. „Japan Plans to Aid Developing Nation's Trade“, a.a.O.

⁵⁷ Vgl. White, J., a.a.O., S. 66 ff.

⁵⁸ Vgl. Anthony, R. W.: Mixed Feelings about Aid Programme. In: The Financial Times Nr. 24687 vom 4. 11. 1968.

⁵⁹ Vgl. dazu Tanaka, K.: Blame the War. In: Far Eastern Economic Review. Nr. 19 vom 18. 7. 1968; Pläne für die ‚Nach-Vietnam-Periode‘. Japan visiert bereits jetzt den Wiederaufbau des Landes an. In: Handelsblatt Nr. 95 vom 20. 5. 1969; Wilson, D.: Another Colombo Plan, a.a.O., S. 310. Scharfe Kritik an den teuren japanischen Krediten hat 1967 auch der Generalsekretär der ECAFE, Nyum, geübt. Vgl. Handelsblatt vom 13. 4. 1967.

⁶⁰ Yanagita, S.: The Expanding Role for Overseas Cooperation Fund. In: Kaidaren Review, Jg. 1965, No. 2, S. 25 f.

bei der aktiven Gestaltung der internationalen Beziehungen mitzuarbeiten und entsprechende Verantwortung zu übernehmen. Dieser Prozeß des Umdenkens ging allerdings sehr langsam und vorsichtig vor sich, obwohl er bereits unter Ministerpräsident Ikeda, dem ersten Nachkriegsregierungschef, eingeleitet worden war. Dieser versuchte, durch die Aktivierung der japanischen Außenpolitik eine drohende Isolierung des Landes zu vermeiden. Probleme waren dabei allerdings die eigene wirtschaftliche Schwäche sowie vor allem das Mißtrauen der asiatischen Nachbarländer. Mit zunehmender wirtschaftlicher Stärke und politischer Stabilisierung wird nun hervorgehoben, daß Japan auch die Verpflichtung habe, zur politischen Stabilität und wirtschaftlichen Prosperität in der Welt und besonders in Asien beizutragen. Premierminister Sato drückte diesen Gedanken wie folgt aus: „The Japanese people are now awaking to the realization that something should be done to improve the existing conditions in Asia and that Japan should bear more positively her share of responsibility in the great task of bringing hope to the future of Asia.“⁶¹

Ganz abgesehen von den politischen Aspekten, die mit dem zunehmenden Disengagement der USA in Südostasien eine verstärkte Aktivität Japans in Asien herausfordern, spielen auch die wirtschaftlichen Gesichtspunkte eine wichtige Rolle. Japan ist im Fernen Osten als Industriemacht noch isoliert. Einer entsprechenden Integration mit seinen Nachbarn muß deren wirtschaftliche Entwicklung vorangehen. Hier bietet sich einer aktiven japanischen Außenwirtschaftspolitik ein lohnendes Ziel. Aus diesen Gründen wurde auch die Initiative für die Einberufung der Ministerkonferenz für die wirtschaftliche Entwicklung Südasiens ergriffen. Es herrscht heute wohl Einigkeit darüber, daß diese Konferenz einen wichtigen Schritt der japanischen Diplomatie in Richtung auf eine aktivere Asienpolitik darstellte⁶².

Japans Beitrag zu der Konferenz 1966 war sein Versprechen, seine Entwicklungshilfe quantitativ und qualitativ zu verbessern. Als Ziel wurde propagiert, 1968 1% des Volkseinkommens zu erreichen. Danach errechnete sich für das Prognosejahr 1968 ein Hilfsbetrag in Höhe von 870 Mill. \$, was im Vergleich zu 1964 (290 Mill. \$) immerhin eine Verdreifachung bedeutete. Das anläßlich der Ministerkonferenz veröffentlichte Dreijahresprogramm erwies sich allerdings schon bald als überholt, weil das japanische Volkseinkommen wesentlich schneller stieg als vorausgeschätzt. In einem neu entworfenen Fünfjahresprogramm wurde der für 1968 notwendige Entwicklungshilfebetrags mit über 900 Mill. \$, eventuell sogar mit 1 Mrd. \$, angegeben. Schon nach Beendigung der Konferenz gab jedoch der japanische Finanzminister zu verstehen, daß es sich Japan nicht leisten könne, Hilfe in diesem Ausmaß und zu den geforderten Bedingungen zu gewähren⁶³. Dennoch kann man 1969 feststellen, daß die Entwicklungshilfeleistungen im Jahre 1968 das Ziel voll erreicht haben und daß auch die Bedingungen erheblich erleichtert wurden.

Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, daß sich in Zukunft das Engagement der Japaner in der Entwicklungshilfe verstärken wird. Dabei hat die von Außenminister Miki 1966 entwickelte Idee einer „Asiatisch-Pazifischen Sphäre“ wohl das wichtigste Aktionsfeld der japanischen Entwicklungshilfepolitik abgesteckt. Auf der 3. Ministerkonferenz 1968 schlug Miki die Einrichtung eines permanenten Sekretariats vor, um

⁶¹ Sato, E.: Japan's Role in Asia: In: Contemporary Japan, vol. XXVIII (1967), S. 693.

⁶² Vgl. Die Welt vom 9. 4. 1966.

⁶³ Vgl. Takita, K., und Wickremasinghe, S. A.: Diplomatic Balance of Trade. In: Far Eastern Economic Review, 19. 5. 1966.

auch die Arbeit in der Zeit zwischen den Konferenzen zu aktivieren. Allerdings besteht bei vielen asiatischen Empfängerländern noch immer die Befürchtung, daß es zu einer Entwicklung in Form einer Neuauflage der „Kolonialpakete“ kommt, die die Entwicklungsländer zu Rohstofflieferanten und Abnehmern von japanischen Fertigwaren macht und nur einseitig die Interessen Japans berücksichtigt⁶⁴. Auf der anderen Seite hat Japan seine Bedenken zu überwinden, sich selbst starke wirtschaftliche und politische Konkurrenten heranzuzüchten⁶⁵. Aber die verantwortlichen Politiker haben wohl inzwischen verstanden, daß das wirtschaftliche Wachstum in Japan wesentlich von einer befriedigenden Entwicklung der Kaufkraft, vor allem in Südostasien, abhängt. Die Steigerung des Lebensstandards ist jedoch nur durch eine Entwicklung der wirtschaftlichen Breitenstruktur in den Entwicklungsländern möglich. Japan muß den Ländern bei ihrer eigenen Industrialisierung helfen. Nur so kann es sich zugleich Partner schaffen, mit denen es später in irgendeiner Form der Kooperation enger zusammenarbeiten kann, um den langfristigen Fortschritt der Region zu sichern⁶⁶.

Inzwischen hat 1969 die 4. Ministerkonferenz stattgefunden. Dort verkündete der japanische Außenminister Aichi, daß Japan bis 1980 ein Bruttosozialprodukt von 500 Mrd. \$ erreichen werde.

Wenn Japan die von den Entwicklungsländern geforderten 1% des Bruttosozialproduktes für die Entwicklungshilfe erreichen will, müßte es dann bis 1980 5 Mrd. \$, d. h. das Fünffache des Betrages von 1968, leisten. Finanzminister Fukuda wies darauf hin, daß Japan seine Leistungen zumindest bis 1973 verdoppeln werde. Insgesamt scheint der Plan zu bestehen, ein großzügiges Hilfeprogramm zu finanzieren, um damit zugleich auch in die von den USA nach dem Rückzug aus Vietnam freiwerdenden politischen Positionen in Asien einzurücken. Um den Vorurteilen der Nachbarländer wirksam vorbeugen zu können, befürwortet Japan die Vergrößerung der multilateralen Hilfe, in der Form eines Pools zwischen verschiedenen fortgeschrittenen Ländern⁶⁷.

Japan hat offenbar erkannt, daß ein „Schiedsrichter“-Wechsel in Asien bevorsteht. Es plant bereits jetzt für eine Nach-Vietnam-Periode, nicht nur hinsichtlich des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in Vietnam, sondern auch für die Weiterführung einer unabhängigen Entwicklung der asiatischen Länder. Die Entwicklungshilfe wird hierfür als wichtiges Instrument angesehen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik in dieser Richtung dürfte allerdings sein, daß das häufig unkoordinierte Hilfeprogramm stärker nach bestimmten Prioritäten ausgerichtet wird und daß die Mißhelligkeiten zwischen den Trägern der Politik ausgeräumt werden. Wird das erreicht — und die Planungen von seiten des Außenministeriums und des Premierministers scheinen in diese Richtung zu zielen —, dann kann das japanische Entwicklungshilfesystem als spezifisches Regionalprogramm für den Wiederaufbau Vietnams und die wirtschaftliche Entwicklung Südostasiens eine modellartige Bedeutung erlangen.

⁶⁴ Vgl. Wilson, D.: Another Colombo Plan, a.a.O., S. 309 f.; Takita, K.: Japanese Generosity, a.a.O.

⁶⁵ Vgl. Nakamura, T.: Japan: Efforts in Development Aid. In: *Intereconomics* No. 1/1970, S. 17.

⁶⁶ Vgl. Guillain, R.: Le Japon en cent ans. In: *Le Monde*, No. 7126–31, 10.–16. 12. 1967; vgl. auch Shijo, F.: Defining Japan's Aid Policy. In: *Asia Scene*, Oct. 1967, S. 10 ff.

⁶⁷ Vgl. Takita, K.: Japanese Generosity, a.a.O.