

**INEF**

**Report**

Institut für Entwicklung und Frieden der  
Gerhard-Mercator-Universität -GH- Duisburg  
zur wissenschaftlichen Begleitung der  
Stiftung Entwicklung und Frieden

**Entwicklungspolitik und Menschenrechte**

**Theorie und Praxis der politischen Konditionalität  
in der japanischen Entwicklungspolitik**

Franz Nuscheler

**Heft 24/1997**

**Gerhard-Mercator-Universität  
Gesamthochschule Duisburg**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>0</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Status quo ante: Gründe für die Trennung von Politik und Geschäft .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Nachwirkungen des Massakers auf dem Tiananmen-Platz.....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Von den "ODA-Guidelines" zur "ODA-Charter" .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Umstrittene Wende in der Menschenrechtspolitik.....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Implementation der "ODA-Charter" .....</b>	<b>12</b>
	5.1 Zum Legalitätsproblem der politischen Konditionalität. ....	13
	5.2 Instrumente und Methoden der Konditionalität .....	14
	5.3 Doppelstandards in der Anwendung der politischen Konditionalität .....	17
	5.4 Wer koordiniert wen, was und wie? .....	20
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>21</b>
	<b>Literatur .....</b>	<b>22</b>
	<b>Anhang: "ODA-Charter" .....</b>	<b>24</b>

*Prof. Dr. Franz Nuscheler:* geb. 1938, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und des Öffentlichen Rechts in Heidelberg, seit 1974 Professor für Vergleichende und Internationale Politik an der Universität-GH Duisburg, Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg

Eine Reisebeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) ermöglichte die Material- und Informationssammlung für diese Studie. Der Autor dankt Kollegen verschiedener japanischer Universitäten und auskunftsbereiten Vertretern von Ministerien, ODA-Durchführungsorganisationen, Wirtschaftsverbänden, Parteien und NGOs.

## 0 Einleitung

Japan avancierte seit Beginn der 90er Jahre zum "ODA-Weltmeister", d.h. zum bei weitem größten Geberland von **Official Development Assistance** (ODA). Mit seinen im OECD-Vergleich außergewöhnlichen Leistungssteigerungen wuchs Japan nicht nur die Rolle als "aid leader" zu, sondern es wurde in dieser entwicklungspolitischen Führungsrolle auch mit Entscheidungen konfrontiert, die es bisher als eher reaktiv agierender Trittbrettfahrer des OECD-Geleitzuges und der G7-Gruppe möglichst zu vermeiden versucht hatte (vgl. **Nuscheler** 1994; **Rohde** 1996).

Zu diesen nach dem Ende des Kalten Krieges anstehenden Entscheidungen gehörte auch die Frage, welche Ziele die ökonomische Großmacht, die einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat beansprucht, mit ihrem wachsenden Entwicklungsbudget verfolgen soll. Wissenschaftliche Analysen stimmten weitgehend überein, daß seit Mitte der 80er Jahre nicht mehr ökonomische Interessen der merkantilistischen "Japan AG", d.h. die Absicherung der Rohstoffversorgung, die Erschließung von Märkten und Investitionsfeldern, sondern politische Interessen einer wirtschaftlichen Großmacht, die sich nicht mehr mit der Rolle als Regionalmacht und als Juniorpartner der USA bescheiden wollte, die mehrfachen ODA-Steigerungspläne begründeten (vgl. **May** 1989; **Yasutomo** 1986; **Orr** 1990; **Chan** 1992; **Rix** 1993).

Herkömmliche Deutungsmuster der hinter der japanischen Entwicklungspolitik wirkenden Interessenmischung, die ihre vorrangige Instrumentalisierung für ökonomische Interessen betonten (wie auch noch **Nuscheler** 1990), gerieten ins Wanken, obwohl sie immer noch zählbar sind (wie

z.B. **Ensign** 1992 zeigt). **David Arase** (1995) brachte den Zweck der ODA-Steigerungspläne, die sich deutlich von den schrumpfenden Entwicklungsetats in allen anderen OECD-Ländern unterscheiden, in etwas verschwörungstheoretischer Manier auf den polemischen Buchtitel: "Buying Power". Die Bereitschaft, sich mehr in der Weltpolitik zu engagieren und aus der bequemen und zugleich profitablen Nische des Handelsstaates herauszutreten, kam auch in der innenpolitisch heftig umstrittenen Entscheidung zum Ausdruck, sich an Blauhelm-Einsätzen zu beteiligen (vgl. **Hummel** 1992).

Das Ende des Ost-West-Konfliktes hatte die westliche Entwicklungspolitik von ihrer strategischen Funktion, politische Geländegewinne des Ostens in der Dritten Welt zu verhindern, befreit. Nach der weltpolitischen Zeitenwende veröffentlichte Strategiedokumente des DAC (**Development Assistance Committee** der OECD), der USAID (**US-Agency for International Development**) und der EU-Entwicklungsminister wiesen nun der Entwicklungspolitik neben der Förderung marktwirtschaftlicher Strukturreformen auch die Aufgabe zu, den Demokratisierungsprozeß und die Respektierung der Menschenrechte zu befördern. Zu diesem Zweck sollte die Vergabe von Entwicklungshilfe an politische Bedingungen geknüpft werden (vgl. **Waller** 1993).

Diese Zweckbestimmung setzte das DAC-Mitglied Japan unter den Druck einer politischen Forderung, die es bisher strikt abgelehnt hatte; und sie konfrontierte das Mitglied der OECD und G7 mit seiner ambivalenten Identität als westliches Land, das sich zu westlichen Verfassungsprinzipien bekennt, und als asiatisches Land, das von einer Region

umgeben ist, in der immer lautstärker "asiatische Werte" den westlichen Werten entgegengesetzt werden, mit einem mehrfachen Dilemma.

## 1 Status quo ante: Gründe für die Trennung von Politik und Geschäft

Die Frage nach der Begründung und Anwendung von politischen Konditionen bei der Vergabe von ODA wirft Fragen auf, die weit über operative Aspekte der Entwicklungspolitik der einzelnen Geberstaaten hinausreichen. Sie berührt Grundbestände der politischen Kultur (z.B. die Verankerung von Menschenrechten im politischen Wertekodex) und Grundfesten der politischen Identität, die Definition von Interessen und Grundmuster des außenpolitischen Verhaltens.

Im markanten Unterschied zu den USA hatte Japan bis zum Beginn der 90er Jahre keine Menschenrechtspolitik - und damit auch keine "doppelten Standards" in ihrer Anwendung (vgl. **Nuscheler** 1993). Seine "stille Diplomatie" stützte sich auf das in Art. 2.7 der UN-Charta kodifizierte Einmischungsverbot in innere Angelegenheiten und kümmerte sich deshalb wenig um Herrschaftsverhältnisse und Menschenrechtsstandards. Das Prinzip der Trennung von Politik und Kommerz (**Seikei-bunri**), das auch einen regen Handelsaustausch mit dem Apartheid-Regime in Südafrika ermöglicht und Japan das Negativeimage eines "ökonomischen Tieres" eingebracht hatte, könnte als politischer Opportunismus eines Handelsstaates gedeutet werden. Aber es steckt mehr dahinter.

Wer die japanische Entwicklungspolitik verstehen will, muß mehr als die **ODA-Annual Reports** des Außenministeriums, **White Papers on Economic Cooperation**

des MITI und Jahresberichte der beiden wichtigsten Durchführungsorganisationen, des **Overseas Economic Cooperation Fund** (OECF) und der **Japan International Cooperation Agency** (JICA), studieren (obwohl sie alle weit gehaltvoller und aufschlußreicher als etwa die Jahresberichte des BMZ sind). Wer die japanische Menschenrechtspolitik begreifen will, muß sich mit Japans politischer Geschichte und Kultur beschäftigen. Folgende Aspekte sind zu beachten:

Erstens hat Japan keine missionarische Tradition und kein politisches Sendungsbewußtsein (vgl. **Orr** 1993: 169). Es preist zwar seine Managementmethoden, aber nicht sein politisches Wertesystem an.

Zweitens hatte Japan im Zweiten Weltkrieg die meisten Länder in der ost- und südostasiatischen Region besetzt, die dann Schwerpunktländer seiner ODA wurden und höchst empfindlich auf politische Ermahnungen oder gar Pressionen reagieren. Mit einer politischen Konditionierung der ODA hätte sich Japan die Chance verbaut, zur regionalen Führungsmacht zu werden und einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Aufstieg der Region zu leisten. Die Repräsentanten der ASEAN-Region, die mit Japan in einer Art von Fluggänseformation durch Handel und Investitionen eng verbunden ist und deshalb für Japans Außen- und Außenwirtschaftspolitik eine überragende Bedeutung hat, warnen häufig und nachdrücklich vor einer politischen Konditionierung der Entwicklungshilfe. Japan kann diese Stimmen nicht ignorieren, um nicht sein "asiatisches Profil" zu verlieren.

Drittens konnte Japan mit der wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte Ost- und Südostasiens einen Beleg für seine

"Etappentheorie" vorweisen: zuerst wirtschaftliche Entwicklung, politische Stabilisierung und Herausbildung von Trägergruppen einer Demokratisierung, die von innen kommen muß und dann von außen allenfalls gefördert werden kann. Auch deshalb war Japan eher bereit als die übrigen OECD-Länder, die Forderung der Entwicklungsländer nach Anerkennung eines "Rechts auf Entwicklung" zu unterstützen, obwohl ihm gerade die asiatischen Nachbarn einen Vorrang vor politischen Freiheitsrechten einzuräumen versuchten (vgl. **Nuscheler** 1997). Der politische Transformationsprozeß in Südkorea und Taiwan, auf den Philippinen und in Thailand (den sogenannten **Newly Liberalizing Countries**) bestärkte die außen- und entwicklungspolitischen Strategen in Japan in ihrer Überzeugung, mit der "Etappentheorie" ein geeignetes Konzept für die ganze Dritte Welt gefunden zu haben.

Viertens hat Japan in Zeiten des Kalten Krieges nur nachvollzogen, was ihm die westliche Führungs- und Schutzmacht USA vorexerziert hatte: Es unterstützte in einer Frontregion des Kalten Krieges auch diktatorische Regime, wenn sie sich in die anti-sowjetische und anti-chinesische Front einordneten.

Fünftens entwickelte der Inselstaat Japan, der sich über Jahrhunderte völlig von der Welt abgeschottet hatte, nicht nur ein insulares Denken und ein ausgeprägtes Gefühl der Andersartigkeit, dem universalistische Ideen fremd blieben, sondern auch ein enges Souveränitätsverständnis, das mit der Universalisierung der Menschenrechte und der Verpflichtung zum internationalen Menschenrechtsschutz kollidiert. Auch Gespräche mit "liberalen" Verfassungsjuristen fördern eine große Sensibilität für die

Idee der Souveränität zutage, in der die Geschichte der Insularität, Erfahrungen als besetztes Land, das später mit hegemonialen Führungsansprüchen der USA zu kämpfen hatte, und eine Mixtur von Überlegenheitsgefühlen und Minderwertigkeitskomplexen zusammenfließen.

Die politische Führung propagiert zwar ständig die "Internationalisierung" (**kokusaika**) und die Übernahme internationaler Verantwortung, wehrt sich aber gegen **Global Governance**-Ideen. Der Autor konnte bei Diskussionen über den Bericht der internationalen **Commission on Global Governance**, der bezeichnenderweise nur **Sadako Ogata**, die UN-Hochkommissarin für Flüchtlinge, also eine "Internationalistin" von Amtswegen, angehörte, diese Skepsis gegenüber einem Mehr an Multilateralismus nicht nur bei Entscheidungsträgern, sondern auch bei Politologen aus der Disziplin der Internationalen Beziehungen entdecken (vgl. das Interview des Autors mit dem renommierten Friedensforscher **Yoshikazu Sakamoto** in SEF 1996).

Japan unterzeichnete nur sieben von 22 Konventionen und Deklarationen der Vereinten Nationen zu Menschenrechten, die eine externe Einflußnahme auf interne Verhältnisse rechtfertigen könnten, ratifizierte zwar 1980 die beiden Menschenrechtspakte von 1966, aber nicht die beiden Fakultativprotokolle, die Individuen und Gruppen ein Beschwerderecht einräumen. Für dieses Verhalten gab es auch innenpolitische Gründe, die in der Diskriminierung der großen Minderheiten von Koreanern und Chinesen, die während des Zweiten Weltkrieges als Zwangsarbeiter nach Japan verschleppt worden waren und im Lande blieben, liegen. Japan ist in Asien kein Leucht-

turm der Menschenrechte. Es hat sich bis heute nicht einmal zur Ratifizierung der Anti-Folter-Konvention durchgerungen.

Sechstens war die demokratische Verfassung von 1947 mit ihrem Grundrechtskatalog ein Oktroi der Besatzungsmacht (vgl. **Koseki** 1997). **Ludger Kühnhardt** (1987: 187 f.) wies darauf hin, daß die Aufnahme von Grundrechten in die Meiji-Verfassung von 1889 nicht so sehr der Bändigung, sondern der Stärkung des Staates diene:

*"Das politische Denken Japans kannte keinen originären Menschenrechtsbegriff. Die freiwillige und bewußte Aufnahme von Grundrechtsbestimmungen in die Meiji-Verfassung reflektierte nicht den Durchbruch der Menschenrechtsidee, sondern spiegelt das pragmatische und nationale Ziel wider, durch die formelle Übernahme westlicher Verfassungsbestimmungen den Staatscharakter (Kokutai) zu stärken, den Westen aber damit von der Gleichwertigkeit, der Stärke und Modernität Japans zu überzeugen. Das Schicksal des Staates, nicht des Individuums trieb die Meiji-Reformer an."*

Die Besatzungsmacht USA verankerte in der Verfassung von 1947 - teilweise in wörtlichen Übernahmen aus der amerikanischen Verfassung - ihre vom Individualismus geprägten Menschenrechtsideale, die der in der konfuzianischen Tradition und politischen Kultur verwurzelten Gruppenorientierung fremd blieben. Deshalb gelten die Menschenrechte auch in intellektuellen Kreisen als importierte Werte. Plädoyers für einen kulturellen Relativismus sind in Japan ebenso häufig zu hören wie in den Nachbarstaaten. Die Kritik am westlichen Kultur- und Werteimperialismus und die Forderung nach einer Rückbesinnung auf "asiatische

Werte" ist keineswegs nur in nationalistischen Kreisen virulent.

In Parlament und Öffentlichkeit gab es allenfalls verhaltene Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung der Menschenrechte in der Außenpolitik, häufiger Warnungen vor einer allzu aktiven Menschenrechtsdiplomatie im Schlepptau der USA. Die mächtigen Wirtschaftsverbände und das MITI, ihr politischer Durchlauferhitzer, drängten auf die Beibehaltung von **Seikei-bunri**, das erst Anfang der 90er Jahre als bequeme Rechtfertigung für den Verzicht auf eine Menschenrechtspolitik ins Wanken geriet. Dazu trug wesentlich das Massaker auf dem Beijinger Tiananmen-Platz bei, das Japan zur zögerlichen Revision seiner Indifferenz in Menschenrechtsfragen und zum Einschwenken auf westliche Positionen und Interpretationen der Menschenrechtskonventionen drängte.

## 2 Nachwirkungen des Massakers auf dem Tiananmen-Platz

Das japanische Außenministerium hatte noch in seinem ODA-Jahresbericht von 1990, der nach dem Massaker auf dem Tiananmen-Platz veröffentlicht wurde, festgestellt, daß Japan "in principle, has refrained from imposing political conditions on foreign aid in view of non-intervention in domestic affairs". Es stützte sich dabei auf Art. 2.7 der UN-Charta, den auch China und die ASEAN-Staaten zur Illegitimierung von politischen Konditionen und Sanktionen bemühen. Hier bestand also ein grundsätzlicher Gleichklang zwischen Japan und seinen Nachbarn und ein Dissens zur westlichen Interpretation des Art. 1.3 der UN-Charta, zur Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Internationalen Paktes über bürgerliche

und politische Rechte, aus denen der Westen eine Verpflichtung zum internationalen Menschenrechtsschutz ableitet (vgl. **Peek** 1991).

Wie Untersuchungen zeigten, unterschieden sich Japans Reaktionen auf die Niederschlagung der chinesischen Demokratiebewegung deutlich von den demonstrativen Sanktionsbeschlüssen des Westens (vgl. **Kesavan** 1990; **Quansheng** 1993). Japan beteiligte sich nur an symbolischen Strafaktionen (u.a. durch die Aufkündigung eines Ministertreffens und ein kurzfristiges Aufschieben eines neuen Hilfsprogramms), lehnte aber kategorisch Sanktionen unter Hinweis auf die Verletzung von Menschenrechten ab, die es als "internen Vorgang" bewertete und damit dem Einmischungsverbot nach Art. 2.7 der UN-Charta unterwarf. Die japanische Regierung bedauerte zwar das Geschehen aus "humanitären Gründen", konnte sich aber nicht zu einer Verurteilung Chinas aufgrund von Menschenrechtsverletzungen durchringen; sie vermied geradezu demonstrativ das Rechtfertigungsmuster von Sanktionen, das der Westen aufbaute (vgl. **Takagi** 1995).

Hinter diesem Taktieren entdeckten Kenner der sensiblen Beziehungen zwischen Japan und China nicht nur die Rücksichtnahme auf historische Hypothesen des Zweiten Weltkriegs und auf Wirtschaftsinteressen, sondern auch die Sorge um die regionalen Auswirkungen einer politischen Destabilisierung des großen Nachbarn, die durch den Zusammenbruch der Sowjetunion noch verstärkt worden war:

*"It is undeniable that part of the concern over economic disruption was a consideration of business interests, which certainly were not negligible ... But that is*

*not the whole story. The Japanese government also feared that economic disruption might lead to political instability, which in turn could create instability in Asia and eventually the world. The fear of possible economic disruption and political instability in China was linked to the concern that Japan might be inundated by Chinese boat people" (Takagi 1995: 102).*

Japan konnte im Falle Chinas mit guten Gründen auf die geringen Erfolgsaussichten, aber hohen Risiken von Sanktionen hinweisen, von denen es als Nachbar weit mehr betroffen sein würde als der übrige Westen (vgl. **Oostergaard** 1993). Das Dilemma Japans wurde auf dem G7-Gipfel in Paris (Juli 1989) deutlich. Nachdem in der westlichen Presse kritische Berichte über die Attitude des "business as usual" erschienen waren und im US-Kongreß eine neue Welle des "Japan bashing" drohte, versuchte die japanische Delegation zwar, die G7 von Sanktionsbeschlüssen abzuhalten, unterschrieb aber als Gegenleistung deren Erklärung zu den Menschenrechten, die den Menschenrechtsschutz als Aufgabe der Staatengemeinschaft deklarierte. Japan schwenkte also in einer völkerrechtlichen Grundsatzfrage auf die westliche Position ein, um sich einerseits im Westen nicht zu isolieren, andererseits seine politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu China nicht zu gefährden.

Der Verdacht liegt nahe, daß Japan etwas gewann, was ihm wichtig war, und als Gegenleistung ein Bekenntnis zur Universalität der Menschenrechte ablegte, das ihm nicht viel kostete. Es brachte wieder einmal ein Opfer für **gaiatsu**, das bedeutet, daß es auf den Druck der USA reagiert, um sich als verlässlicher Partner zu beweisen (vgl. **Orr** 1990). Allerdings zeigte die

weitere Entwicklung, daß Japan in der Menschenrechtsfrage tatsächlich eine Positionsveränderung vollzog. Freilich befließigte sich Japan in der Menschenrechtspolitik auch weiterhin einer "stillen Diplomatie", die sich deutlich von ostentativen Aktionen und Resolutionen westlicher Länder unterschied.

### 3 Von den "ODA-Guidelines" zur "ODA-Charter"

In den Jahren 1990/91 normalisierte nicht nur Japan, sondern auch der Westen seine Beziehungen zu China. Schrittweise wurden die Sanktionsbeschlüsse von 1989, die lohnende Geschäfte gefährdeten, zurückgenommen. Japan hätte es bei der Unterschrift unter die Menschenrechtserklärung des Pariser G7-Gipfels belassen können, die seine Isolation im Westen verhinderte, seine Beziehungen zu China kaum beschädigte und seine Beziehungen zu anderen autoritären Regimen in der Region nicht berührte. Japan war aber, zumal als neuer "aid leader", in die internationale Diskussion über neue Wege und Aufgaben der Entwicklungspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges eingebunden.

An dieser internationalen Diskussion, z.B. innerhalb des DAC, war in erster Linie das Außenministerium beteiligt, das sich im besonderen um die politische Koordination zwischen den Geberländern bemüht. Seine Vertreter unterzeichneten auch das vom DAC im Dezember 1989 verabschiedete **Policy Statement on Development Cooperation in the 1990s**, das "participatory development" zum gemeinsamen Ziel der westlichen Entwicklungspolitik erklärte. Die USAID verpflichtete sich in ihrer **Democracy Initiative** vom Dezember 1990, mehr

Mittel in die Demokratieförderung zu investieren. Was in Washington verkündet wird, findet in Tokyo immer besondere Beachtung. Es gibt für diese Hörigkeit gegenüber Washington, die **Robert M. Orr** (1990) vor allem in der Außen- und Entwicklungspolitik entdeckte, schon einen japanischen Begriff: **gaiatsu**.

Zumindest auf Geberseite zeichnete sich ein Konsens ab, daß **Good Governance**, Rechtsstaatlichkeit, demokratische Partizipation und der Schutz der grundlegenden Menschenrechte nicht nur Voraussetzungen, sondern auch Ziele von Entwicklung sind und damit auch Ziele der Entwicklungspolitik sein sollten. Noch hatte aber die von einem komplizierten "Vier-Ministerien-System" gelenkte und stark mit dem Privatsektor verflochtene Entwicklungspolitik, auf die nicht nur konkurrierende Ressortinteressen und Interessengruppen, sondern auch unterschiedliche Zielvorstellungen einwirkten (vgl. **Nuscheler** 1990: Kap. IV; **Rohde** 1995), weder eine gesetzliche Grundlage noch eine vom Kabinett verabschiedete Richtungsorientierung.

Diesem Bedarf nach einer Handlungsorientierung kam zunächst Ministerpräsident **Toshiki Kaifu** am 10. April 1991 in einer Stellungnahme vor dem Haushaltsausschuß des Oberhauses entgegen, die zunächst nur eine Absichtserklärung darstellte. Er kündigte an, daß die Regierung bei der Vergabe von ODA künftig die folgenden Entwicklungen in den Nehmerländern beachten wird:

- Trends bei den Militärausgaben;
- Trends bei der Entwicklung und Produktion von Massenvernichtungswaffen und Raketen;
- Trends beim Export und Import von Waffen;

- Bemühungen um "markt-orientierte" Wirtschaftsreformen, um Demokratisierung und Sicherung der grundlegenden Menschenrechte.

Die Nachdrücklichkeit, mit der die Regierung auf das Rüstungsverhalten der ODA-Rezipienten einzuwirken versuchte, entsprach den eigenen Sicherheitsinteressen in einer Region, die sich vom globalen Trend sinkender Rüstungsausgaben und Rüstungsimporte abkoppelte; sie richtete sich an die Adresse von Nachbarn (China, Nordkorea), die nicht nur Massenvernichtungswaffen produzieren, sondern auch im großen Umfang Waffen exportieren, und an die Adresse von nuklearen Schwellenländern (Indien und Pakistan), die sich dem Atomwaffensperrvertrag verweigerten.

Das Drängen auf die Verringerung von Rüstungsimporten sollte aber auch die großen Rüstungsexporteure im G7-Club (USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland) in Verlegenheit bringen. Japan ist das einzige große Geberland, das sich einer äußerst restriktiven Rüstungsexportpolitik befleißigt (vgl. **Hummel** 1991). Deshalb kann es Ermahnungen in der Menschenrechtspolitik leicht mit Hinweisen auf seine Abstinenz vom internationalen Waffengeschäft kontern.

Am 30. Juni 1992 verabschiedete das Kabinett die **Official Development Assistance Charter of Japan**, die die vom Regierungschef im April 1991 verkündeten **Guidelines** inkorporierte und sie um einige weitere Postulate und Selbstverpflichtungen (wie "Hilfe zur Selbsthilfe", das Tandem von Entwicklungs- und Umweltpolitik und die Entschlossenheit, die Verwendung von ODA-Mitteln für irgendwelche militärische Zwecke zu verhindern) ergänzte. Unverändert blieb das 4. Prinzip:

*"Full attention should be paid to efforts for promoting democratization and introduction of a market-oriented economy, and the situation regarding the security of basic human rights and freedoms in the recipient country."*

Die **ODA-Charter** erhielt das Gewicht einer amtlichen Grundsatzklärung, die alle an der Kabinettsentscheidung und am entwicklungspolitischen

Entscheidungsprozeß beteiligten Ressorts binden sollte. Aber sie hat nicht die Bindungskraft eines mit dem US-amerikanischen **Foreign Assistance Act** vergleichbaren Entwicklungsgesetzes. Ein solches Gesetz wird zwar von Wissenschaftlern und NGOs gefordert, aber von der mächtigen Ministerialbürokratie verhindert, die sich ihren großen Handlungsspielraum nicht allzu sehr einengen lassen möchte (vgl. **Friends of the Earth** 1997: 74 f.).

Viele Kritiker konnten in dieser **ODA-Charter** nicht viel Neues oder gar Aufsehenerregendes, sondern lediglich eine für die japanische Außen- und Entwicklungspolitik typische reaktive Anpassung an internationale Entwicklungen entdecken. Sie übersahen dabei, daß auch diese Anpassung an westliche Konzepte der Demokratieförderung und des Menschenrechtsschutzes etwas Neues darstellte - obwohl die vier Prinzipien der **ODA-Charter** unter den Vorbehalt einer Generalklausel gestellt wurden, die das Neue wieder relativierte und die alte Rechtsposition auffrischte:

*"Japan's ODA will be provided in accordance with the principles of the United Nations Charter (especially those on*

*sovereign equality and non-intervention in domestic affairs).*"

Es war vorauszusehen, daß dieser völkerrechtlich begründete Vorbehalt Kontroversen über die Legitimität einer politischen Konditionalität, die auf interne Angelegenheiten reagiert und auf sie einzuwirken versucht, auslösen mußte.

#### 4 Umstrittene Wende in der Menschenrechtspolitik

Tieferschürfende Analytiker der Interessenlage Japans und der Tiefenschichten seiner politischen Kultur entdeckten dagegen in der **ODA-Charter** sogar eine "neue Philosophie" (vgl. **Rix** 1993; **Koppel/Orr** 1993). Neu waren - trotz des genannten Vorbehalts - die prinzipielle Parteinahme für Demokratie und Menschenrechte, die Akzeptanz einer Verpflichtung zum internationalen Menschenrechtsschutz und die politisch risikoreiche Absichtserklärung, die Vergabe von ODA an politische Konditionen zu binden. Risikoreich war diese durch den Vorbehalt von Art. 2.7 der UN-Charta abgefederte Absichtserklärung, weil sie Konflikte mit den Schwerpunktländern provozieren mußte, die politische Konditionen als Einmischung in innere Angelegenheiten zu kritisieren pflegen.

Entscheidend sollte werden, wie Japan in der Folgezeit die **ODA-Charter** in Entscheidungen umsetzte. **David Arase** (1993: 936) meldete erhebliche Zweifel an, ob "Japan will go beyond the mentality of the merchant nation to promote greater respect for democracy and human rights." Erwähnenswert ist jedoch, daß die Begründung der neuen Menschenrechtsdoktrin auch vor einem Forum ihrer Kritiker aus Asien, vor allem aus China, Malaysia und Singapur, die

Bewährungsprobe bestand. Auf einer Vorbereitungskonferenz der asiatischen Staaten zur Wiener Weltmensenrechtskonferenz in Bangkok bestand der japanische Delegierte auf der Universalität der Menschenrechte, auf der Legitimität von Konditionen zum Schutz der Menschenrechte und auf dem Grundsatz, daß Menschenrechte nicht für wirtschaftliche Entwicklung geopfert werden dürften, das "Recht auf Entwicklung" also nicht als ein höherrangiges Recht gelten dürfe. Japan unterzeichnete zwar die **Bangkok Declaration**, meldete aber Vorbehalte gegen einzelne ihrer Artikel an, die die oben erwähnten Grundsätze nicht oder nicht hinreichend berücksichtigten.

Nach der Wiener Konferenz erarbeiteten Parlamentarier aus den ASEAN-Staaten eine Menschenrechtscharta, die sich gegen jede Form von politischer Konditionalität wandte:

*"Jeder Mitgliedsstaat hat das Recht auf eigene Entwicklung, auf eigene Ziele und Prioritäten sowie das Recht, ohne Einmischung von außen darüber zu entscheiden, welche Mittel und Wege er zu ihrer Verwirklichung wählt." (Art. 4)*

*"Die Achtung von Menschenrechten sollte nicht zur Bedingung für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe gemacht werden." (Art. 5)*

Es gibt natürlich auch in den ASEAN-Staaten Menschenrechtsorganisationen, die entschieden für die Universalität der Menschenrechte eintreten und deshalb auch eine Menschenrechtskonditionalität akzeptieren oder sogar fordern (vgl. **Ty** 1997). Aber die südostasiatischen Regime, allen voran der kämpferische Premierminister von Malaysia (**Mahathir**

**bin Mohamad**), vermögen sich in Tokyo eher Gehör zu verschaffen. Und sie haben dort nicht nur in Konzernzentralen, sondern auch in Parlament und Regierung einflußreiche Fürsprecher.

Die japanische Regierung kann Stellungnahmen aus der ASEAN-Region, der Schwerpunktregion der von ODA flankierten japanischen Direktinvestitionen, nicht ignorieren, zumal sie - wie Interviews offenlegten - bei Wirtschaftsverbänden, im MITI und Finanzministerium sowie in der für die Region zuständigen Abteilung im Außenministerium nicht nur Beachtung, sondern auch Zustimmung finden. Diese Abteilung neigt beispielsweise auch der kritischen Einschätzung von **Aung San Suu Kyi** als Störenfried der politischen Stabilität eher zu als ihrer mit dem Friedensnobelpreis honorierten Bewunderung im Westen.

Beamte des Außenministeriums verheimlichen nicht ihre Präferenz für politische Stabilität, auch wenn sie auf Kosten demokratischer Freiheiten geht. Allerdings haben solche Impressionen aus Interviews, die hinter dem *tatema*-Schleier stattfinden, nur einen begrenzten Erkenntniswert. Sie lassen aber zumindest erkennen, daß es unter Politikern und Bürokraten auch zu Menschenrechtsfragen eine Pluralität von Meinungen gibt. Auch innerhalb des Außenministeriums, das für die Menschenrechtsdiskussion im Westen hellhörig ist, konkurrieren "Idealisten" mit "Realisten", "Universalisten" mit "Asianisten". Aber die Pragmatiker haben das Sagen.

Wie umstritten die vom Außenministerium auf internationalen Konferenzen verkündete Wende in der Menschenrechtspolitik innerhalb der japanischen Führungsgruppen war, demonstrierte der

Protest von 67 einflußreichen Wirtschaftsführern, Wissenschaftlern (unter ihnen der bekannte Politologe **Seizaburo Sato**) und Parlamentariern gegen die von der **Human Rights and Refugee Division** innerhalb der UN-Abteilung des Außenministeriums formulierten Vorbehalte gegen die oben erwähnte **Bangkok Declaration**. Der Protest gipfelte im Vorwurf, daß Japan mit diesen Vorbehalten auf Washingtons "excessive human rights policy" eingeschwenkt sei (vgl. **Arase** 1993: 940). Hier kam wieder ein fragiles, von Geschäftsinteressen oder anti-amerikanischen Emotionen korrumpiertes Verhältnis zu den Menschenrechten zum Vorschein.

Die schwach entwickelte Menschenrechtslobby tat sich schwer, ihre Unterstützung der vom Außenministerium in Bangkok vertretenen Position zu den Menschenrechten zu Gehör zu bringen. Im Parlament finden sich allenfalls in der Sozialdemokratischen Partei einige Streiter für den menschenrechtlichen Universalismus. Auch in der Politikwissenschaft gelten die kategorischen Imperative, wie sie z.B. der Friedensforscher **Yoshikazu Sakamoto** vertritt, als idealistische Außenseiterposition (vgl. das Interview mit dem Autor in SEF 1996).

Die Regierung bemühte sich eilends, die Aufregung über die Wende in der Menschenrechtspolitik aufzufangen. Schon Ministerpräsident **Kaifu** hatte die chinesische Führung mit der Erklärung beruhigt, daß die von ihm verkündeten **ODA-Guidelines** nicht auf eine Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen durch den Entzug finanzieller Subsidien, sondern auf Ermahnungen zu einem mehr "akzeptablen Verhalten" abzielten (vgl. **Takagi** 1995: 108). Gegenüber der indonesischen Führung signalisierten Diplomaten und

Abgesandte aus der LDP-Regierungspartei, in der es eine einflußreiche Indonesien-Lobby gibt, nach der Rede des Regierungschefs im Oberhaus Entwarnung

*"The speech and the White Paper it was based on do not indicate that Japan will start to twist arms and aggressively intervene on behalf of democracy, but rather convey a graping for a donor philosophy that will mollify its detractors while not tying it into rigid position" (Kingston 1993: 48).*

Das Außenministerium schwächte in seinem **ODA-Annual Report** 1992 (S. 46 f.) zur Beruhigung der Adressaten in der Dritten Welt die Kernforderungen der **ODA-Charter** ganz amtlich folgendermaßen ab:

*"Therefore, a policy of reducing aid when military expenditures exceed a certain limit, or of setting a single model for democracy and immediately reviewing aid when a country deviates from that model, would be both impractical and inappropriate. At the same time, however, when there are significant reversals to the democratization process, grave human rights violations, continued excessive military expenditures, and other clear problems ..., Japan will respond by reevaluating its aid policies."*

Dieser Versuch, der politischen Konditionalität den Droh- und Strafcharakter zu nehmen, bedeutete zwar keinen Rückfall auf den Status quo ante, trug aber wenig zur Klärung bei, was die Empfängerländer japanischer ODA gegebenenfalls zu erwarten oder zu befürchten haben. Was meinte das Außenministerium mit der sibyllinischen Androhung einer

"Überprüfung" seiner Entwicklungshilfepolitik? Die Entscheidungsträger reservierten sich einen großen Ermessungsspielraum und lieferten nur vage Bewertungskriterien für eine Evaluation des Follow up der **ODA-Charter**

## 5 Implementation der "ODA-Charter"

Die **ODA-Charter** formulierte vage Gebote und Verbote, ließ aber völlig offen, bei welchen Sachverhalten, Graden von Menschenrechtsverletzungen und Abweichungen vom Demokratiepostulat, Ausmaßen von Rüstungsausgaben oder Rüstungsimporten, auf welche Weise, mit welchen Maßnahmen, Methoden und Begründungen Japan seine angekündigte politische Konditionalität durchzusetzen gewillt war. Es schien so, daß die begrifflichen Vagheiten gewollt waren, um die Ermessensspielräume zu vergrößern.

Bei Völkerrechtlern und Menschenrechtsorganisationen ist umstritten, welche Rechte zu den "grundlegenden Menschenrechten" zählen: Nur die Habeas Corpus-Garantien oder auch die "bürgerlichen Freiheiten", die zum Kernbestand des westlichen (und japanischen) Demokratiemodells gehören. In Japan ist die Skepsis größer als im Westen, daß dieses Modell als "single model for democracy" auf Entwicklungsländer übertragbar sei und deshalb mit dem Druckmittel der politischen Konditionalität exportiert werden sollte. Diese Skepsis artikuliert sich auch in der Diskussion über das Demokratisierungspostulat im vierten Prinzip der **ODA-Charter** (vgl. **Nakagawa** 1996). Die Jahresberichte des Außenministeriums verraten eine große Beliebigkeit in der Einschätzung von Fort- oder Rückschritten in der Demokratisierung.

Die Mixtur des vierten Prinzips der **ODA-Charter** vermengt außerdem Forderungen nach wirtschaftlichen und politischen Strukturreformen miteinander und formuliert keine Prioritäten. So mußten im Falle Chinas und der autoritären Regime in Südostasien "markt-orientierte" Reformen dazu herhalten, um Defizite bei den Menschenrechtsstandards und mehr oder weniger diktatorische Herrschaftsverhältnisse auszubalancieren. Eine genaue Lektüre der **ODA-Annual Reports** des Außenministeriums zeigt, daß bei vielen politischen "Wackelkandidaten", denen die Jahresberichte des **Freedom House**, des **State Department** und von **Amnesty International** erhebliche Menschenrechtsverletzungen nachweisen, die Fortsetzung der ODA mit dem Hinweis auf wirtschaftliche Reformen begründet wird. Diese Vermengung von Bewertungskriterien und fragwürdige Einschätzung von Fortschritten in der Demokratisierung zeigt beispielhaft der Bericht über Kenya im **ODA-Annual Report 1995** (S. 286):

*"Because of Kenya's slow democratization and economic reform processes and of the prevalence of corruption, the Balance of Payment Support Assistance to Kenya from a variety of donors, including Japan, was discontinued in November 1991. Thereafter, however, progress in democratization and in the achievement of economic reform has become evident, and the assistance was resumed in May 1993."*

Es war offensichtlich, daß die Architekten, Interpreten und Exekutoren der politischen Konditionalität nicht nur auf Widerstände von Interessengruppe im eigenen Land und bei den Rezipienten seiner ODA, sondern auch auf Schwierigkeiten stießen, geeignete Instrumente und überzeugende

Argumente für ihre Implementation bei sehr unterschiedlichen Sachverhalten und Interessenlagen zu finden. Bei jeder Einzelentscheidung waren sie außerdem mit dem normativen Spannungsverhältnis zwischen der **ODA-Charter** und dem Einmischungsverbot nach Art. 2.7 der UN-Charta konfrontiert. Sie mußten also im Widerstreit konkurrierender Ressortinteressen und Entwicklungskonzeptionen, Erwartungen der DAC-Partner und Befürchtungen der Rezipienten Antworten auf die folgenden Fragen finden:

- Ist eine Konditionalität, wie sie das 4. Prinzip der **ODA-Charter** postulierte, überhaupt legitim und unter welchen Bedingungen mit dem Einmischungsverbot vereinbar?
- Wie kann und soll eine erfolversprechende menschenrechts-orientierte Konditionalität umgesetzt werden? Sollten Belohnungen für Wohlverhalten ("positive linkage") oder Strafen für Fehlverhalten ("negative linkage") der Vorzug gegeben werden? Sollten stärker Situations-Indikatoren, die aktuelle Ereignisse wie Militärputsche oder die Häufigkeit von Folter berücksichtigen, oder längerfristige Tendenz-Indikatoren zur Entscheidungsgrundlage gemacht werden?
- Wie kann vermieden werden, daß Strafaktionen die Opfer von Menschenrechtsverletzungen treffen, während sich die Täter schadlos halten können? Für Japan vergrößert sich dieses Dilemma, weil es weit weniger als die westlichen Länder auf NGO-Strukturen zurückgreifen und mit ihrer Hilfe staatliche Verteilungsstrukturen umgehen kann. Im Unterschied zu Tendenzen in

der Entwicklungspolitik der euro-atlantischen DAC-Länder, einen wachsenden Anteil der ODA über NGOs abzuwickeln, setzt Japan weiterhin auf staatliche Strukturen. Der japanische Exekutivdirektor der Weltbank kritisierte scharf das Plädoyer für den Minimalstaat in der berühmten Weltbank-Studie über das ostasiatische Wirtschaftswunder (vgl. **Shiratori** 1992). Der "starke Staat" in Ost- und Südostasien war und ist aber zugleich ein autoritärer Staat, der sich nur in den **Newly Liberalizing Countries** (Südkorea, Taiwan, Philippinen und ansatzweise auch Thailand) die Zügel der "bürgerlichen Freiheiten" anlegen ließ.

- Wie kann vermieden werden, daß sich die einzelnen Geberländer mit ihren je spezifischen Interessen gegenseitig ausspielen und auf diese Weise nicht nur die Wirksamkeit, sondern auch die Glaubwürdigkeit der politischen Konditionalität lädieren? Japan hat in mehreren Fällen Sanktionen anderer Geberländer unterlaufen und die Koordinationsbemühungen des DAC konterkariert. Entwicklungspolitik hört eben niemals auf, Interessenpolitik zu sein.

### 5.1 Zum Legalitätsproblem der politischen Konditionalität

Die westlichen Länder leiten die Legitimität der politischen Konditionalität aus der Universalität der Menschenrechte und aus der Verpflichtung zum internationalen Menschenrechtsschutz ab, die aus Art. 1.3 der UN-Charta und aus den Präambeln der beiden Menschenrechtspakte abgeleitet werden kann. Die japanische **ODA-Charter** stellte

sie dagegen explizit unter den Vorbehalt des Art. 2.7 der UN-Charta.

Der Völkerrechtler **Junji Nakagawa** (1993) von der **Tokyo University**, der selbst beansprucht, in Übereinstimmung mit der Rechtsauffassung des Außenministeriums zu argumentieren, hält alle Maßnahmen für eine "illegale Intervention", wenn sie erstens Sachverhalte berühren, die dem internen Rechts- und Regelungsbereich des Empfängerlandes zuzurechnen sind, zweitens auf Politikveränderungen abzielen und solche bewirken, drittens mit der Verletzung der **ODA-Charter** begründet werden.

**Nakagawa** bewertet ökonomischen oder politischen Druck zur Demokratisierung oder zur Einführung marktwirtschaftlicher Strukturreformen als eine "diktatorische Einmischung", weil solcher Druck mit dem völkerrechtlich kodifizierten Grundrecht auf Selbstbestimmung unvereinbar sei. Außerdem rechnet er rüstungspolitische Entscheidungen, sei es über die Höhe der Rüstungsausgaben oder über den Umfang von Rüstungsimporten oder -exporten, dem internen Souveränitätsbereich zu, der dem Einmischungsverbot unterliege. Deshalb bilden für ihn das Zurückhalten von ODA oder die Verweigerung von neuen Hilfszusagen, wenn sie mit der Verletzung der **ODA-Charter** begründet werden, eine solche "diktatorische Einmischung" und damit eine illegale Intervention.

Andererseits nimmt er Strafmaßnahmen ("negative linkage") bei schweren Menschenrechtsverletzungen, die eindeutig völkerrechtlichen Normen widersprechen, ebenso vom Verdikt der "illegalen Intervention" aus wie Sanktionen gegen die Entwicklung und Produktion von Massenvernichtungswaffen, die gegen internatio-

nale Verträge (wie den Atomwaffensperrvertrag) verstoßen.

Nach dieser völkerrechtlichen Argumentation muß man sich fragen, welchen politischen Zweck die **ODA-Charter**, deren Verfasser sicherlich juristischen Sachverstand hatten oder einholten, haben sollte, wenn fast alle ihrer Prinzipien dem Verdacht der "illegalen Intervention" oder gar der "diktatorischen Einmischung" ausgesetzt werden konnten. Sollte sie internen und externen Kritikern Wind aus den Segeln nehmen, aber gleichzeitig juristische Barrieren gegen ihre Anwendung aufbauen?

Eine weitere und wichtigere Frage ist, welchen Beitrag die politische Konditionalität zur Demokratisierung oder zum Schutz der Menschenrechte leisten kann, wenn schon die Absicht, mit ihrer Hilfe politische Veränderungen herbeiführen zu wollen, dem Verdikt der "illegalen Intervention" unterworfen wird. Ohne Instrumentarium eines "negative linkage" wäre sie ein wirkungsloser Papiertiger.

Die entscheidende Frage ist freilich nicht, ob die politische Konditionalität legitim ist, sondern wie sie eingesetzt werden soll, um die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen. Ist vielleicht die japanische Präferenz für ein "positive linkage" nicht nur eher vereinbar mit dem Interventionsverbot von Art. 2.7 der UN-Charta, sondern auch erfolversprechender als das vom Westen präferierte "negative linkage"?

## 5.2 Instrumente und Methoden der Konditionalität

Für den Völkerrechtler **Nakagawa** löst sich am Ende das Legalitätsproblem der **ODA-Charter** in Wohlgefallen auf. Er stellt der von Japan praktizierten Konditionalität eine juristische Unbedenklichkeitsbescheinigung aus. Er konnte in keinem der Entscheidungsfälle, die auf der folgenden Seite dokumentiert sind, und in den vom Außenministerium angewandten Instrumenten eine "illegale Intervention" erkennen.

Die Dokumentation zeigt, daß die Regierung zwar Sanktionen gegen unwichtige Staaten verhängt, aber sich bei wichtigen Staaten mit diplomatischen Demarchen begnügt. **Nakagawa** (1996: 80) entdeckt in dieser "flexiblen" Anwendung der Konditionalität nicht nur den Hauptunterschied zur US-amerikanischen Praxis, sondern auch einen Vorzug:

*"What most distinctly characterizes Japan's style in its policies for promoting democratization through ODA is its hesitancy to resort to negative linkage and the use of diplomatic pressure."*

Diplomatischer Druck ist sicherlich die sanfteste Form von Konditionalität, die kaum den Namen verdient, weil sie keine Bedingungen stellt.

**Methoden der politischen Konditionalität**

Nr.	Datum	Land	Maßnahme	Gründe	Methode
1	09/1991	Zaire	Suspension von ODA	DEM	NEG
2	09/1991	Mongolei	Zusage neuer ODA	ME/DEM	POS
3	10/1991	Haiti	Suspension von ODA	DEM	NEG
4	11/1991	Kenya	Sperre zuges. ODA	MR/DEM	NEG
5	11/1991	Indonesien	"express concern"	MR/DEM	DIP
6	1992	El Salvador	Zusage neuer ODA	DEM	POS
7	03/1992	Zambia	Zusage neuer ODA	MR/DEM	POS
8	04/1992	Peru	"express concern"	DEM	DIP
9	05/1992	Mongolei	Zusage neuer ODA	MR/DEM	POS
10	05/1992	Thailand	"express concern"	DEM	DIP
11	05/1992	Malawi	Verweigerung neuer ODA	MR	NEG
12	10/1992	Sudan	Suspension von ODA	MR	NEG
13	05/1993	Sierra Leone	Suspension von ODA	MR/DEM	NEG
14	06/1993	Guatemala	Verweigerung neuer ODA	MR/DEM	NEG
15	07/1993	Kenya	Wiederaufnahme der ODA	MR/DEM	POS
16	10/1993	Sierra Leone	Wiederaufnahme der ODA	MR/DEM	POS
17	11/1993	Pakistan	Ermahnung zu NPT	NUK	DIP
18	01/1994	Indien	Ermahnung zu NPT	NUK	DIP
19	01/1994	Malawi	Wiederaufnahme der ODA	MR/DEM	POS
20	03/1994	Nigeria	Suspension von ODA	DEM	NEG
21	03/1994	Kambodscha	Zusage neuer ODA	DEM	POS
22	06/1994	China	"express concern"	NUK	DIP
23	07/1994	Südafrika	Zusage neuer ODA	MR/DEM	POS
24	09/1994	Gambia	Suspension von ODA	MR/DEM	NEG
25	10/1994	Haiti	Wiederaufnahme der ODA	MR/DEM	POS
26	10/1994	China	"express concern"	NUK	DIP
27	01/1995	Pakistan	Ermahnung zu NPT	MIL	DIP
28	05/1995	China	"express concern"	NUK	DIP
29	07/1995	Myanmar	Teilweise Wieder-aufnahme der ODA	MR/DEM	POS
30	08/1995	China	Stop von Grant Aid	NUK	NEG

**Abkürzungen:**

DEM = Rückschritte / Fortschritte im Demokratisierungsprozeß

DIP = Diplomatischer Druck

MR = Menschenrechtslage

ME = Marktwirtschaftliche Reformen

NEG = negative linkage

NPT = Non-Proliferation Treaty

NUK = Nuklearpolitik

POS = positive linkage

**Quellen:** Nakagawa 1993: 83; ODA-Jahresberichte



Die Dokumentation zeigt auch einen häufigen Einsatz des "positive linkage", also eine Belohnung für demokratische Reformen oder Verbesserungen der Menschenrechtslage. Für einen solchen Einsatz von ODA sprechen gute Gründe, weil Reformregime häufig große Probleme haben, sich aufgrund des wirtschaftlichen und sozialen Problemdrucks zu konsolidieren. Die Diskussion über die politische Konditionalität berücksichtigt selten die Wechselwirkung zwischen politischen und sozialen Menschenrechten. Repressive Regime benutzen dagegen häufig soziale Menschenrechte oder das "Recht auf Entwicklung" als Vorwand zur Einschränkung der politischen Freiheitsrechte. Der Demonstrationseffekt des "positive linkage" kommt aber erst dann zur Geltung, wenn auch das "negative linkage" praktiziert wird.

**Nakagawa** stellte den **ODA-Guidelines** und der **ODA-Charter** nicht nur eine juristische Unbedenklichkeitsbescheinigung, sondern auch ein überschwengliches politisches Zeugnis aus:

*"By introducing the ODA guidelines, Japan tried to use its ODA as a means of securing the restraint of militarization, progress in democratization and human rights protection, and a transition to a market economy in recipient countries. In other words, it tried to use its ODA as a means to universalize such values as peace, democracy and human rights. This brought a new aspect to Japan's international contribution through ODA."*

Solche affirmativen Sätze kann man auch in den ODA-Jahresberichten des Außenministeriums finden, die eine wichtige Informationsquelle bilden, aber kritische Sachverhalte hinter diplomatischen Formeln verbergen. Bildet also die **ODA-Charter** doch nicht nur alten Wein in neuen Schläuchen, wie Kritiker mäkelten? **Koppel/Orr** (1993: 360 ff.) entdeckten in ihr "einiges Alte und einiges Neue", wobei sie das Neue vor allem an der Formulierung von Entscheidungskriterien festmachten, die nun auch Parlamentariern, NGOs und Journalisten Bewertungskriterien für die Praxis der Entwicklungspolitik lieferten. Ihren größten Fortschritt sehen die Entscheidungsträger und Diplomaten vor Ort in ihrer Funktion als Referenzdokument für den politischen Dialog. Das Außenministerium begründete in mehreren Fällen die Verweigerung von ODA mit Schwierigkeiten, im eigenen Land ihre Fortsetzung rechtfertigen zu können. Es versteckte also juristische Skrupel oder diplomatische Rücksichtnahmen hinter dem Druck der Öffentlichkeit. Auf diesem Umweg erreichte die **ODA-Charter** doch eine ungeplante Wirkung.

### 5.3 Doppelstandards in der Anwendung der politischen Konditionalität

**Nakagawa** lobt neben der Legalität auch die sachgerechte und flexible Handhabung der **ODA-Charter**. Sie war aber nicht nur flexibel, sondern auch selektiv und opportunistisch. Die Dokumentation ihrer Anwendungsfälle zeigt, daß Japan zwar die Hilfe an Länder wie Haiti, Guatemala, Kenya, Sudan, Sierra Leone oder Gambia unterbrach, wo ihm wenig politischer oder wirtschaftlicher Schaden entstehen konnte, aber gegenüber potenten Ländern in Asien nur die "leise Diplomatie" einsetzte.

Nicht nur der Westen, sondern auch Japan praktiziert also in der Menschenrechtspolitik einen von Opportunitätskriterien diktierten Doppelstandard - freilich mit dem gewichtigen Unterschied, daß sich Japan niemals als Hort und Missionar der Menschenrechte geriert hat

und dies gegenüber der Dritten Welt auch nach der Verabschiedung der **ODA-Charter** nur sehr zurückhaltend tut. Die außen- und entwicklungspolitischen Entscheidungsträger in Tokyo und in den westlichen Hauptstädten rechtfertigen den Doppelstandard mit dem anscheinend plausiblen Effizienzargument: Das "negative linkage" könne zwar in armen Kleinstaaten, aber nicht in Großstaaten wie China oder Indonesien die gewünschte Wirkung erzielen.

Einmal abgesehen vom juristischen Einwand **Nakagawas**, daß das Ausnutzen der Notlage eines Empfängerlandes den Tatbestand der illegalen "diktatorischen Einmischung" erfülle, kann sich Japan dort, wo es der bei weitem größte Geldgeber ist, nicht so leicht hinter dem Effizienzargument verstecken. Die Wirksamkeit der politischen Konditionalität hängt in ganz Asien entscheidend vom Verhalten des "aid leader" Japan ab. Die vergleichende Studie von **Larry Diamond** (1989: 3) über den Demokratisierungsprozeß in Asien schätzte die Erfolgsaussichten dann höher ein, "when the powerful external actors make the promotion of democracy a more explicit foreign policy goal".

Japan erklärte zwar die Förderung von Demokratie und den Schutz der Menschenrechte in seiner **ODA-Charter** explizit zu einem Ziel seiner Außen- und Entwicklungspolitik, aber es verfolgt dieses Ziel nach der mit Seitenhieben auf die "laute Diplomatie" der USA garnierten Maxime: Wir schreiben anderen nicht vor, was sie tun sollen, und wir ziehen die "leise Diplomatie" demonstrativen Aktionen vor. Die Entscheidungsträger des Außenministeriums verweisen teils genüßlich, teils ärgerlich auf die Erfahrung, daß auch die laute Menschenrechtsdiplomatie des Westens - wie beispielhaft gegenüber China nach dem Massaker auf dem Tiananmen-Platz - schnell zu "business as usual" zurückkehrt, wenn es die nüchterne Interessenlage gebietet. Sie kommentieren mit einiger Häme das Klinkenputzen westlicher Spitzenpolitiker in den asiatischen Hauptstädten und ihre verlegenen Pflichtübungen in Menschenrechtsfragen, die ihnen die heimatliche Öffentlichkeit abverlangt.

Japan praktiziert aber in seiner Entwicklungspolitik nicht nur - wie mehr oder weniger alle im DAC versammelten Geberländer - einen doppelten Standard, der im Widerspruch zur **ODA-Charter** steht, sondern konterkariert gerade dort, wo es als "aid leader" die von **Larry Diamond** betonte Führungsrolle übernehmen könnte, das vom DAC angestrebte joint venture in der Menschenrechtspolitik.

So konnte sich Indonesien erlauben, nach dem Massaker in Ost-Timor im November 1991 (also nach der Verkündung der **ODA-Guidelines**) auf konfrontative Weise die Zusammenarbeit mit den Niederlanden, der ehemaligen Kolonialmacht, aufzukündigen, nachdem ihm die japanische Diplomatie auf Drängen einer einflußreichen Wirtschaftslobby den Verzicht auf Sanktionen signalisiert und sich auf eine schmerzlose diplomatische Demarche ("expression of concerns") beschränkt hatte. Der indonesische Botschafter in Tokyo hatte aus Gesprächen mit dem Premier- und Außenminister die Erkenntnis gewonnen, daß "Japanese economic aid to other countries will not be linked to the implementation of human rights" (**Arase** 1993: 947).

Indonesien ist so stark von japanischer Hilfe, die neben zwei Dritteln der ODA auch umfangreiche Transfers der Eximbank umfaßt, abhängig, daß zumindest die Androhung von Sanktionen das Verhalten der indonesischen Regierung hätte beeinflussen können. Sie konnte dagegen die sanfte Reaktion aus Tokyo geradezu als Einladung zur Fortsetzung ihrer repressiven Politik begreifen - und mit der "japanischen Karte" die anderen Geberländer ausstechen.

Auch nach dem Militärputsch vom Februar 1991 in Thailand scherte Japan demonstrativ aus der Front der westlichen Staaten aus, die mit Sanktionsandrohungen auf eine Wiederherstellung der Demokratie drängten. Der thailändische Politologe **Prasert Chittiwatanapong** (Thammasat University), ein guter Kenner der japanischen Entwicklungspolitik, besonders gegenüber und in der ASEAN-Region, spendete in einem Interview mit dem Autor der deutschen Entwicklungspolitik gerade deshalb viel Lob, weil sie über die politischen Stiftungen Menschenrechtsorganisationen unterstütze und auf diskrete Weise den Diskurs über Demokratie und Menschenrechte fördere. Solche Menschenrechtsarbeit vermisst er innerhalb der vielfältigen Aktivitäten, die japanische Organisationen in Thailand durchführen.

Im Falle von Sri Lanka neutralisierte Japan als "aid leader" zu Beginn der 90er Jahre den von den USA und Deutschland ausgeübten Druck (vgl. **Rösel** 1993). Dieses Verhalten bestätigt, was in Indonesien geschah: Japan begreift als asiatische Führungsmacht, die auch die **Asiatische Entwicklungsbank** kontrolliert (vgl. **May** 1989), Asien als seine Einflußsphäre. Hier handelt es nach eigenen Interessen und läßt sich immer weniger von **gaiatsu** (also von Vorgaben der USA) beeinflussen (vgl. **Kingston** 1993: 56).

Auch im Falle von Myanmar sorgte Japan Anfang 1989 für das Aufbrechen der westlichen Sanktionsfront gegen die Militärdiktatur des **State Law and Order Restoration Council (SLORC)**, indem es einseitig seine Wirtschaftshilfe wiederaufnahm. Die Annullierung der Wahlen von 1990, die Inhaftierung der siegreichen Oppositionsführerin **Aung San Suu Kyi** und Ignorierung verschiedener UN-Berichte zu der sich verschlechternden Menschenrechtslage zwang Japan wieder zum Abbruch der Wirtschaftshilfe jenseits humanitärer Hilfe in Form von Grand Aid (vgl. **Steinberg** 1993). Der von Forderungen aus der ASEAN-Region flankierte Druck von Wirtschaftsverbänden führte 1995 dazu, daß das Außenministerium schon kleine Gesten des SLORC wie die Aufhebung des über **Aung San Suu Kyi** verhängten Hausarrestes als Fortschritte im Sinne der **ODA-Charter** deutete und das ODA-Paket erweiterte, obwohl sich auch in Japan die brutale Repression der Militärdiktatur herumgesprochen hatte.

Inzwischen war der öffentliche Druck im eigenen Land zu stark geworden, um die von Wirtschaftsverbänden geforderte Normalisierung der Beziehungen zum SLORC rechtfertigen zu können. Der Computerausdruck der Berichterstattung der japanischen Printmedien über Myanmar umfaßt für die Jahre 1991-96 gut 1000 Seiten. Das Außenministerium teilt zwar nicht, wie bereits erwähnt, die Sympathien, die die Medien der "Mutter Courage" **Aung San Suu Kyi** entgegenbringen, aber es kann diese öffentliche Meinung nicht ignorieren. Es mußte sich wieder auf humanitäre Grant Aid zurückziehen, die allerdings große Interpretationsspielräume zuläßt. Aber es beteiligte sich im Frühjahr/Sommer 1997 nicht an den Protesten des Westens gegen den Beschluß der ASEAN-Staaten, die Militärdiktatur in ihren Staatenverbund aufzunehmen. Die ASEAN-Region hat für die japanische Wirtschaft und Politik eine so überragende Bedeutung, daß hier handfeste Interessen die **ODA-Charter** außer Kraft setzen.

Inzwischen ist Japan auch für viele afrikanische Länder zum größten Geberland geworden; es vergibt an diesen kolonialhistorischen Hinterhof Europas inzwischen mehr ODA als die ehemalige Kolonialmacht Großbritannien. Hier, wo Japan ökonomisch nicht viel zu verlieren oder zu gewinnen hat, aber sein Bekenntnis zu "internationaler Verantwortung" demonstriert (und Zustimmung für seinen Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat

sammelt), wendet es seine Konditionalität bereitwilliger an als im eigenen regionalen Umfeld (vgl. **Inukai** 1993; **Sato** 1997); hier funktioniert auch die Koordination mit den anderen DAC-Ländern besser. Aber auch hier reagierte Japan erst auf Initiativen der EU. Es überläßt in Afrika Europa und in Lateinamerika den USA die Führungsrolle, die es in Ost- und Südostasien für sich beansprucht.

#### 5.4 Wer koordiniert wen, was und wie?

Hier wird ein Schlüsselproblem für die Wirksamkeit der politischen Konditionalität deutlich: die mangelnde Koordination zwischen den Geberländern. **Nakagawa** (1996: 82) benannte die beiden entscheidenden Voraussetzungen für ihre demokratiefördernde Wirksamkeit:

*"... the efficacy of policies for promoting democratization is substantially affected by the degree of the recipient country's dependence on aid and the degree of cooperation among donor countries."*

**Nakagawa** stolpert allerdings über ein von ihm selbst konstruiertes Legitimationsproblem, weil für ihn das Ausnutzen der Abhängigkeit von ODA als eine "illegale Intervention" gilt. Nichtsdestoweniger trifft er die Achillesverse der politischen Konditionalität: Wenn in den Schwerpunktregionen der japanischen ODA Sanktionen der USA oder EU-Staaten durch höhere Leistungen Japans konterkariert werden, wird die politische Konditionalität als joint venture des DAC ad absurdum geführt. Die "Gebergemeinschaft", die es im Sinne des Wortes gar nicht gibt, verspielt nicht nur ihren politischen Kredit, sondern schadet auch der Sache der Menschenrechte.

Es gibt zwar den DAC als Koordinierungsforum und viele Absichtserklärungen zur besseren Koordination der Geberpolitiken, deren Umsetzung in konkrete und allgemein akzeptierte Verfahrensregeln aber an konkurrierenden Interessen scheitert. Entwicklungspolitik war, ist und bleibt ein Instrument von Interessenpolitik, die - wie das Koordinationsdefizit innerhalb der EU illustriert - allenfalls in groben Umrissen auf einen harmonisierenden Nenner gebracht werden kann. Sicherlich käme dem neuen "aid leader" Japan auch hier eine Initiativ- und Führungsrolle zu. Auch **Nakagawa** (1993: 99) weist ihm eine Führungsrolle innerhalb des DAC zu:

*"First, it must seek harmonization of the guidelines among donors and international organizations. Secondly, it must seek unified implementation of the guidelines among donors. Third, it must seek procedural coordination with multilateral institutions by making the implementation of the guidelines by donors the first step, and by connecting this to multilateral implementation measures as the second step."*

Diese Forderung nach besserer internationaler Koordination ist richtig und wichtig, aber sie erfüllt auch - wie gerade die Argumentation von **Nakagawa** zeigt - eine Ablenkungsfunktion: nämlich vom Bemühen, in der eigenen Entwicklungspolitik die Widersprüche zwischen den Absichtserklärungen der **ODA-Charter** und ihrer Implementation zu verringern. Eindrücke aus Gesprächen im Außenministerium lassen nicht auf eine große Bereitschaft schließen, sich etwa in Südostasien auf eine koordinierte aktive Menschenrechtspolitik einzulassen. Hier

überwiegen politische und wirtschaftliche Interessen einer regionalen Führungsmacht kollektive Interessen der OECD-Welt und allemal die Idee der Menschenrechte, die in Japans politischer Kultur noch keine tiefen Wurzeln geschlagen hat.

## 6 Zusammenfassung

Japan versuchte, dem neuen "aid leader", dem noch immer das Negativimage eines "ökonomischen Tieres" anhaftete, mit der Verabschiedung der **ODA-Charter** ein neues Image zu verschaffen. Es gibt viele interne und internationale Kritiker, die dieser Absichtserklärung nur die Funktion einer symbolischen Anpassungsleistung an den westlichen Erwartungsdruck zubilligten:

*"Japan portrayed these new principles as a breakthrough in its foreign policy but the change has proven to me more declaratory than substantive. With ample opportunity to act on this new principle, Japan has refused to take appropriate stands in subsequent major policy tests" (Arase 1993: 948).*

Dieses Urteil hat auch noch 1997 nach mehreren Regierungswechseln, die keinen Einfluß auf das bürokratische Unternehmen ODA hatten, Bestand. Japan setzte die Wende, die es in seiner Menschenrechtsdoktrin vollzog und durch seine Vorbehalte gegen die **Bangkok Declaration** demonstrierte, nicht in seine Außen- und Entwicklungspolitik um. Die von ihm praktizierte politische Konditionalität war ein Musterbeispiel für doppelte Standards in der Menschenrechtspolitik, weil sie nur selektiv Habenichtse bestrafte und wichtige Staaten von Konditionen und Sanktionen verschonte; sie beschädigte ihre Glaubwürdigkeit und schwächte ihre Wirksamkeit, weil sie in mehreren Fällen ein gemeinsames Vorgehen der Gebergemeinschaft unterließ.

Allerdings muß hinzugefügt werden, daß die euro-atlantischen DAC-Mitglieder einen ähnlichen Doppelstandard praktizieren, wenn - wie in China oder Indonesien - harte Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel stehen. Ihre Belehrungen an die Adresse von Japan begegnen dort dem Vorwurf der Heuchelei. In der Tat werden überall die Menschenrechte auf dem Altar von Wirtschaftsinteressen geopfert.

Solche wechselseitigen Beschuldigungen entlasten jedoch die japanischen Entscheidungsträger nicht von der Selbstverpflichtung, die sie im vierten Prinzip der **ODA-Charter** eingegangen sind: nämlich mittels der ODA einen Beitrag zur Förderung der Demokratisierung und zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte zu leisten. Wenn wichtige Rezipienten sicher sein können, daß Japan selbst auf schwere Menschenrechtsverletzungen nur mit einer diplomatischen "expression of concerns" reagiert, bleibt die **ODA-Charter** ein Papiertiger. Der neue "aid leader" hat die Chance vertan, eine programmatische Führungsrolle in der westlichen Gebergemeinschaft zu übernehmen. Ohne eine bessere Koordination innerhalb des DAC kann die politische Konditionalität weder Glaubwürdigkeit noch Wirksamkeit erzielen.

## Literatur

- Arase, David (1995): *Buying Power. The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Boulder/London.
- (1993): *Japanese Policy Towards Democracy and Human Rights in Asia*, in: *Asian Survey*, vol. 33(10), 935-952.
- Chan, Steve (1992): *Humanitarianism, Mercantilism, or Comprehensive Security? Disbursement Patterns of Japanese Foreign Aid*, in: *Asian Affairs*, vol. 19, 3-17.
- DAC (1996): *Development Co-operation Review Series, No. 13: Japan*, Paris.
- Diamond, Larry (1989): *Introduction: Persistence Erosion, Breakdown, and Renewal*, in: Larry Diamond/Juan Linz/Seymour Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Asia*, Boulder.
- Ensign, Margie M. (1992): *Doing Good or Doing Well? Japan's Foreign Aid Program*, New York.
- Friends of the Earth Japan (1997): *NGO Guide to Japan's ODA. Yen Aid Watch Special Issue*, Tokyo.
- Hummel, Hartwig (1991): *Rüstungsexportbeschränkungen in Japan und der Bundesrepublik Deutschland*, Münster/Hamburg.
- (1992): *Japanische Blauhelme: Von der Golfkriegsdebatte zum "PKO-Gesetz"*. INEF-Report, Nr. 3, Duisburg.
- Inukai, Ichiro (1993): *Why Aid and Why Not? Japan and Sub-Saharan Africa*, in: Koppel/Orr (1993), 252-274.
- Kesavan, K. V. (1990): *Japan and the Tiananmen Square Incident*, in: *Asian Survey*, vol. 30(7), 669-681.
- Kingston, Jeff (1993): *Bolstering the New Order: Japan's ODA Relationship with Indonesia*, in: Koppel/Orr (1993), 41-62.
- Koppel, Bruce M./Robert M. Orr, Jr. (1993) (eds.): *Japan's Foreign Aid*, Boulder/Oxford.
- Koseki, Shoichi (1997): *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, Boulder/Oxford.
- Kühnhardt, Ludger (1987): *Die Universalität der Menschenrechte*, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung).
- May, Bernhard (1989): *Japans neue Entwicklungspolitik*, München.
- Ministry of Foreign Affairs: *ODA-Annual Reports*.
- Nakagawa, Junji (1993): *Legal Problems of Japan's ODA Guidelines*, in: *The Japanese Annual of International Law*, No. 36, 76-99.
- (1996): *Audit of Japanese ODA - Legal and Political Issues*, in: *Government Auditing Review*, vol. 3, 17-30.
- (1996). *Future Advancement of Japanese Policies for Promoting Democratization through ODA*, in: *Technology and Development*, vol. 9, 77-94.
- Nuscheler, Franz (1990): *Japans Entwicklungspolitik. Quantitative Superlative und qualitative Defizite*, Hamburg.

- (1993): Menschenrechtliche Doppelstandards in der Entwicklungspolitik, in: Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung, Bonn, 79-96.
  - (1994): Japan als "aid leader": Neue Entwicklungen in der japanischen Entwicklungspolitik, in: Manfred Pohl (Hrsg.), Japan 1993/94, Hamburg, 163-180.
  - (1997): Das "Recht auf Entwicklung" (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen), Bonn.
  - (1997a): Political Conditionality of Aid: Blackmail or Imperative of Universal Human Rights?, in: Dokkyo International Review 1997 (i.E.).
- Orr, Robert M. Jr. (1990): The Emergence of Japan's Foreign Aid Power, New York.
- Oostergaard, Clemens Stubbe (1993): Values for Money? Political Conditionality in Aid: the Case of China, in: European Journal of Development Research, vol. 5, 112-134.
- Peek, John M. (1991): Japan and the International Bill of Rights, in: Journal of Northeast Asian Studies, vol. 10, 3-15.
- (1992): Japan, the United Nations, and Human Rights, in: Asian Survey, vol. 32(3), 217-229.
- Quansheng, Zhao (1993): Japan's Aid Diplomacy with China, in: Koppel/Orr (1993), 163-187.
- Rix, Alan (1993): Japan's Foreign Aid Challenge, London/New York.
- Rösel, Jakob (1993): Die Entwicklungshilfe als Druckmittel zur Einhaltung von Menschenrechten. Teil III: Sri Lanka, in: epd-Dokumentation, Nr. 36/93.
- Rohde, Miriam (1995): Japans staatliche Entwicklungshilfe (ODA). Verflechtungen zwischen staatlichem und privatem Sektor, in: Japan. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, Jg. 3 (6), 601-612.
- (1996): Japans staatliche Entwicklungshilfe (ODA): Ansätze zu einer neuen Entwicklungspolitik?, in: Japan. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, Jg. 4 (4), 416-430.
- Sato, Makato (1997): Some Characteristics of the Japanese Africa Policy in the 1990s. University of Leipzig Papers on Africa, Nr. 8.
- SEF (Stiftung Entwicklung und Frieden) (1996): Entwicklung-Kulturen-Frieden. Interview von Franz Nuscheler mit Yoshikazu Sakamoto, Bonn.
- Shiratori, Masaki (1992): Development Assistance to Developing Countries - Japanese Model more Relevant than Simple Marketism, Washington, D.C.
- Steinberg, David I. (1993): Japanese Economic Assistance to Burma: Aid in the Tarenagashi Manner?, in: Koppel/Orr (1993), 135-162.
- Takagi, Seiichiro (1995): Human Rights in Japanese Foreign Policy: Japan's Policy Towards China After Tiananmen, in: Tang (1995), 97-111.
- Tang, James T.H. (ed.) (1995): Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region, London/New York.
- Tetzlaff, Rainer (Hrsg.) (1993): Menschenrechte und Entwicklung, Bonn.

- Ty, Reynaldo R. (1997): The Human Rights Debate in the Southeast Region: Universality vs. Cultural Relativism, in: Franz Nuscheler (ed.), *Controversies on the Universality of Human Rights and the Conditionality of Aid*. INEF-Report, Nr. 23, Duisburg.
- Waller, Peter P. (1993): Die Menschenrechtsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Tetzlaff (1993), 53-78.
- Yasutomo, Dennis (1986): *The Manner of Giving. Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington.

## Anhang

### Japan's Official Development Assistance Charter ("ODA-Charter")

In order to garner broader support for Japan's Official Development Assistance (ODA) through better understanding both at home and abroad and to implement it more effectively and efficiently, the Government of Japan has established the following Charter for its ODA.

#### 1. Basic Philosophy

Many people are still suffering from famine and poverty in the developing countries, which constitute a great majority among countries in the world. From a humanitarian viewpoint, the international community can ill afford to ignore this fact.

The world is now striving to build a society where freedom, human rights, democracy and other values are ensured in peace and prosperity. We must recognize the fact of interdependence among nations of the international community and that stability and further development of the developing world is indispensable to the peace and prosperity of the entire world.

Environmental conservation is also a task for all humankind, which all countries, developed and developing alike, must work together to tackle.

It is an important mission for Japan, as a peace-loving nation, to play a role commensurate with its position in the world to maintain world peace and ensure global prosperity.

Bearing these points in mind, Japan attaches central importance to the support for the self-help efforts of developing countries towards economic take-off. It will therefore implement its ODA to help ensure the efficient and fair distribution of resources and "good governance" in the developing countries through developing a wide range of human resources and socio-economic infrastructure, including domestic systems, and through meeting the basic human needs (BHN), thereby promoting the sound economic development of the recipient countries. In so doing, Japan will work for globally sustainable development while meeting the requirements of environmental conservation.

Such assistance is expected to further promote the existing friendly relations between Japan and all other countries, especially those in the developing world.

#### 2. Principles

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), as well as the following four principles:

- (1) Environmental conservation and development should be pursued in tandem.
- (2) Any use of ODA for military purposes or for aggravation of international conflicts should be avoided.

(3) Full attention should be paid to trends in recipient countries' military expenditures, their development and production of mass destruction weapons and missiles, their export and import of arms, etc., so as to maintain and strengthen international peace and stability, and from the viewpoint that developing countries should place appropriate priorities in the allocation of their resources on their own economic and social development.

(4) Full attention should be paid to efforts for promoting democratization and introduction of a market-oriented economy, and the situation regarding the securing of basic human rights and freedom in the recipient country.

### **3. Priority**

#### **(1) Regions**

Historically, geographically, politically and economically, Asia is a region close to Japan. East Asian countries, especially, member countries of the Association of South East Asian Nations (ASEAN) constitute one of the most economically dynamic regions in the world, and it is important for the world economy as a whole to sustain and promote the economic development of these countries. There are, however, some Asian countries where large segments of the population still suffer from poverty. Asia, therefore, will continue to be a priority region for Japan's ODA.

It is also necessary to be mindful of the poverty and the economic difficulties in the world as a whole. Japan will therefore extend cooperation, befitting its position in the world, to Africa, the Middle East, Central and South America, Eastern Europe, and Oceania. Due consideration will be paid in particular to Least Developed Countries (LLDC).

#### **(2) Issues**

##### **(A) *Approach to Global Problems***

Recognizing that it is important for developed and developing countries to cooperate in tackling global problems such as the environment and population, Japan will support efforts being made by developing countries to overcome these problems.

##### **(B) *Basic Human Needs***

To help people suffering from famine and poverty, refugees and others, Japan will provide assistance to the basic human needs (BHN) sector and emergency humanitarian aid.

##### **(C) *Human Resources Development and Research and Other Cooperation for Improvement and Dissemination of Technologies.***

A priority of Japan's ODA will be placed on assistance to human resources development which, in the long-term, is the most significant element of self help efforts towards socio-economic development and is a basic factor for the nation-building of developing countries.

Japan will also promote cooperation for the improvement and dissemination of technologies, such as research cooperation which will raise the research and development as well as adaptive capabilities of developing countries.

*(D) Infrastructure Improvement*

Priority will be placed on assisting infrastructure improvement, which is a prerequisite to socio-economic development.

*(E) Structural Adjustment*

Japan will provide support to structural adjustment, so that the entrepreneurship and the vitality of the private sector in recipient countries can be fully exerted in the market mechanisms, and to their efforts for the solution of the accumulated debt problem.

#### **4. Measures for the Effective Implementation of Official Development Assistance**

(1) Japan will promote intensive policy dialogues with recipient countries, with a view to collecting and analyzing relevant information on these countries, and sharing with them basic perceptions on their development policies, taking into account their request and ideas.

(2) To respond to the various needs of developing countries in different stages of development, Japan's ODA will take advantage, to the maximum extent possible, of the merits of loans, grants, technical cooperation and other forms of assistance. All of these forms of assistance will be organically linked together and coordinated.

(3) When called for, there will be appropriate communication and cooperation with aid agencies of other donor countries, United Nations agencies and international financial institutions, as well as Japanese local governments and private organizations such as labor and business organizations. In particular efforts will be made to ensure that Japan's perspective on ODA is adequately reflected in the cooperation through international organizations, while taking full advantage of the expertise and political neutrality of these organizations. There will also be cooperation with and appropriate support to non-governmental organizations (NGOs), while respecting their independence.

(4) Japan's own development policies and experiences, as well as those of countries in East and Southeast Asia which have succeeded in economic take-off, will be put to practical use.

(5) In implementing environmental ODA, Japan will make the best use of its technology and know-how, which it has acquired in the process of successfully making environmental conservation and economic development compatible.

(6) In order to contribute to the transfer of technology suitable for the level of development of the recipient countries, Japan will promote the development of relevant technologies and will provide such assistance as will enable the adequate utilization of the knowledge and technologies possessed by other developing countries.

(7) In transferring technology and know-how, Japan will make use of those possessed by the Japanese private sector as well as by the government, and provide support for technical cooperation by the private sector.

(8) In order to cope with transnational regional problems, Japan will cooperate more closely with international organizations and other frameworks for regional cooperation such as the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC).

(9) A close relationship will be maintained between ODA, direct investment and trade, so that those three can promote the development of developing countries organically. For this purpose, ODA will be more closely linked to and be supportive of economic cooperation in the private sector through trade insurance and such organizations as the Export-Import Bank of Japan.

(10) Cooperation and research to find and formulate adequate development projects will be enhanced. For the future improvement of its ODA, projects evaluations, including third party evaluations and joint evaluations with recipients and other donors and organizations will also be strengthened.

(11) Regional studies of developing countries, studies of development policy, and comprehensive evaluation of ODA will be further promoted.

(12) Full consideration will be given to the active participation of women in development, and to their obtaining benefits from development.

(13) Full consideration will be given to the socially weak, such as the disadvantaged, children and the elderly.

(14) Consideration will be given to redressing the gap between the rich and the poor and the gap among various regions in developing countries.

(15) Japan's ODA activities will be conducted with full care to see that they do not lead to injustice or corruption in the recipient countries.

## **5. Measures to Promote Understanding and Support at Home and Abroad**

The following measures will be adopted to ensure that Official Development Assistance is implemented with public understanding both at home and abroad and to secure the participation of the Japanese people.

### **(1) Making ODA Information Public**

While taking into account such matters as diplomatic relations with recipient countries, more information regarding the ODA activities will be made open to the Diet and to the public.

### **(2) Enhancement of Public Relations and Development Education**

Organized public relations activities and educational programs on development assistance will be promoted.

## **6. ODA Implementation System**

### **(1) Recruitment, Training and Utilization of Competent Aid Personnel**

In order to recruit, train and utilize fully the talents of competent ODA personnel, training institutes of aid experts will be enhanced to foster more development specialists, private enterprise consultants and others.

## (2) Ensuring Effective and Efficient Mechanisms to Implement ODA

Communication and consultation between relevant ministries and agencies will be promoted for the effective and efficient implementation of ODA. In addition, cooperation between the two aid implementing organizations, the Japan International Cooperation Agency (JICA) and the Overseas Economic Cooperation Fund (OECE) will be intensified. At the same time, the ODA implementation functions of these two organizations will be improved. In order to obtain further cooperation from the private sector, efforts will be made to extend such support to this sector as will appropriately cover the related operating expenses.

## (3) Ensuring the Safety of ODA Personnel Dispatched Overseas

Continued efforts will be made to safeguard the lives and personal safety of ODA personnel dispatched to developing areas, and to provide necessary assistance in the event of unexpected incidents.

(Quelle: Ministry of Foreign Affairs: Japan's ODA 1992, Tokyo 1993)