

## MAY · JAPANS NEUE ENTWICKLUNGSPOLITIK

SCHRIFTEN DES FORSCHUNGSINSTITUTS  
DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT  
FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E. V., BONN

*Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft  
Band 57*

Diese Studie wurde gefördert  
durch die großzügige Unterstützung der  
Deutschen Forschungsgemeinschaft

Bernhard May

JAPANS  
NEUE  
ENTWICKLUNGS-  
POLITIK

Entwicklungshilfe  
und  
japanische Außenpolitik

---

R. OLDENBOURG VERLAG MÜNCHEN 1989

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E.V. BONN  
Adenauerallee 131, Telefon 217021

PRÄSIDIUM  
GESCHÄFTSFÜHRENDES PRÄSIDIUM

C. PETER HENLE  
Präsident

HELMUT SCHMIDT  
Stellv. Präsident

HANS L. MERKLE  
Stellv. Präsident

ERICH STRAETLING  
Geschäftsführender  
stellv. Präsident

DR. F. WILHELM CHRISTIANS  
Schatzmeister

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ  
Vorsitzender des  
Wissenschaftlichen Direktoriums

DR. WOLFGANG WAGNER  
Herausgeber  
des „Europa-Archiv“

PROF. DR. KARL KAISER  
Direktor des Forschungsinstituts

DR. KLAUS VON DOHNANYI – DR. KLAUS GÖTTE – WALTHER LEISLER KIEP  
DR. OTTO GRAF LAMBSDORFF – DR. GERHARD SCHRÖDER – DR. THEODOR WAIGEL

DEM GESAMTPRÄSIDIUM GEHÖREN AN

DR. HANS APEL – DR. MARTIN BANGEMANN – BERTHOLD BEITZ – ERNST BREIT  
BIRGIT BREUEL – PROF. DR. HORST EHMKE – PROF. DR. WILHELM KEWENIG  
HANS-JOACHIM KNIEPS – DR. KLAUS LIESEN – DR. TYLL NECKER  
ALFRED FREIHERR VON OPPENHEIM – DR. WOLFGANG RÖLLER – VOLKER RÜHE  
DR. WOLFGANG SCHIEREN – PETER M. SCHMIDHUBER – DR. GERHARD STOLTENBERG  
DR. HANNES ARNT VOGELS – HANS-JÜRGEN WISCHNEWSKI  
OTTO WOLFF VON AMERONGEN – DR. MONIKA WULF-MATHIES  
PROF. DR. JOACHIM ZAHN – DR. FRIEDRICH ZIMMERMANN

WISSENSCHAFTLICHES DIREKTORIUM DES FORSCHUNGSINSTITUTS

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ (VORS.)

PROF. DR. HANS-ADOLF JACOBSEN (STELLVERTR. VORS.)

PROF. DR. GERHARD FELS – PROF. DR. JOCHEN ABR. FROWEIN – PROF. DR. WOLF HÄFELE  
PROF. DR. HELGA HAFENDORN – PROF. DR. THEODOR HANF

PROF. DR. KARL KAISER – PROF. DR. WILHELM KEWENIG – PROF. DR. NORBERT KLOTEN  
PROF. DR. KARL JOSEF PARTSCH – PROF. DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik hat nach ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut, eine Dokumentationsstelle und die Zeitschrift „Europa-Archiv – Zeitschrift für internationale Politik“. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen der Gesellschaft geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

© 1989 R. OLDENBOURG VERLAG GMBH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN 3-486-55281-3

Gesamtherstellung: Hans Richarz Publikations-Service, Sankt Augustin 1

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

May, Bernhard:

Japans neue Entwicklungspolitik : Entwicklungshilfe und japanische Außenpolitik / Bernhard May. – München : Oldenbourg, 1989

(Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. Bonn : Reihe: internationale Politik und Wirtschaft; Bd. 57)

ISBN 3-486-55281-3

NE: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik / Forschungsinstitut: Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. Bonn / Reihe: internationale Politik und Wirtschaft

**Für Beate**



# INHALT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	X
TABELLENVERZEICHNIS .....	XII
VORWORT .....	XIII
1. EINLEITUNG: JAPAN – VOM EMPFÄNGER- ZUM GRÖSSTEN GEBERSTAAT VON ENTWICKLUNGSHILFE ...	1
2. ZUR GESCHICHTE DER JAPANISCHEN ENTWICKLUNGS- POLITIK .....	8
2.1 Japans Reparationen .....	9
2.2 Handel und Entwicklungshilfe .....	11
2.3 Entwicklungshilfe und wirtschaftliche Sicherheit .....	13
2.4 Volumen und Aufteilung der Entwicklungshilfe .....	16
3. JAPANS NEUE ENTWICKLUNGSPOLITIK – Gigantismus, Globalismus und Idealismus? - .....	18
3.1 Die Verdoppelungspläne: Vervielfachung der ODA .....	18
3.2 Vom Regionalismus zum Globalismus .....	24
3.3 Vergabebedingungen und Instrumente: Japanischer Idealismus? ..	28
3.4 FAZIT: Quantität statt Qualität? .....	31
4. JAPAN ALS „SOZIALAMT“ DER ENTWICKLUNGSLÄNDER ? – Ziele und Motive der japanischen Entwicklungshilfe - .....	33
4.1 Argumente für japanische Entwicklungshilfe .....	33
4.1.1 Warum Entwicklungshilfe? .....	33
4.1.2 Begründung der japanischen Entwicklungshilfe im Wandel .....	36
4.2 Japans offizielle Begründung der neuen Entwicklungspolitik ...	38
4.3 Die wahren Gründe für Japans Entwicklungshilfe .....	41
4.3.1 Schwache humanitäre Basis für Entwicklungshilfe .....	41
4.3.2 Wirtschaftliche Interessen und Entwicklungshilfe .....	44
4.3.2.1 Rohstoffabhängigkeit und Entwicklungshilfe .....	45
4.3.2.2 Entwicklungshilfe als Exportförderung? .....	48

4.3.2.3	Entwicklungshilfe und Außenhandel: Das Beispiel China .....	50
4.3.2.4	Bumerang-Effekt der Entwicklungshilfe .....	51
4.3.3	Priorität der politischen Motive und Ziele .....	53
4.3.3.1	Außenpolitik und Entwicklungshilfe .....	53
4.3.3.1.1	Japan, ASEAN und Entwicklungshilfe .....	53
4.3.3.1.2	Süd-Korea: Entwicklungshilfe als Militärhilfe? .....	57
4.3.3.1.3	China: Entwicklungshilfe von zentraler Bedeutung .....	60
4.3.3.1.4	Entwicklungshilfe an nicht-asiatische Staaten .....	63
4.3.3.2	Amerikanischer Einfluß auf die japanische Entwick- lungspolitik .....	67
4.3.3.2.1	Die USA als Japans wichtigster Verbündeter: Von der Pax Americana zur Pax Nipponica? .....	67
4.3.3.2.2	Japan-bashing als Politikersatz? .....	74
4.3.3.2.3	Japans internationale Verantwortung als ökonomische Supermacht .....	80
4.3.3.2.4	Reagan und Japans Entwicklungshilfe: Finanziert Japan die amerikanische Politik? .....	83
4.3.3.3	Strategische Entwicklungshilfe und Comprehensive Security .....	89
4.3.3.3.1	Japans Comprehensive National Security .....	89
4.3.3.3.2	Japans strategische Entwicklungshilfe .....	91
4.3.3.3.3	Strategische Hilfe und Außenpolitik .....	94
4.3.3.3.4	Strategische Hilfe und Einfluß der USA .....	97
4.3.3.3.5	Entwicklungshilfe und Verteidigungshaushalt .....	98
5.	DER ENTWICKLUNGSPOLITISCHE ENTSCHEIDUNGS- PROZESS .....	101
5.1	Die Entscheidungsstruktur: Wer macht Was und Warum? .....	102
5.2	Der Entscheidungsprozeß: Wer ist Wie beteiligt? .....	109
5.2.1	Bürokratische Routineentscheidungen .....	109
5.2.2	Typen politischer Entscheidungen zur Entwicklungspolitik .....	113
5.3	Herausforderungen und Probleme .....	121
5.3.1	Antragsprinzip als Hemmnis .....	121
5.3.2	Personalmangel als Herausforderung .....	122
5.3.3	Der Pachinko-Effekt der Entwicklungspolitik .....	124
5.3.4	Honné-Tatemaie-Effekt und Entwicklungshilfe .....	125
5.3.5	Der Nemawashi-Effekt der Entwicklungspolitik .....	127
5.3.6	Endaka-Effekt und Entwicklungshilfe .....	127
5.3.7	Kokusaika-Effekt und Verdoppelungspläne .....	128
5.4	Eine neue Entscheidungsstruktur? .....	130

6. JAPANS MULTILATERALE ENTWICKLUNGSHILFE .....	135
6.1 Grundlagen zur multilateralen Entwicklungspolitik .....	135
6.2 Eine neue Rolle Japans in der multilateralen Entwicklungspolitik: Was will Japan? .....	143
6.2.1 Neuausrichtung der MDB-Politik .....	144
6.2.1.1 Stimmrechte und Finanzbeiträge .....	145
6.2.1.2 Japaner in Internationalen Organisationen .....	146
6.2.2 Japan als aktives UN-Mitglied? .....	146
6.3 Japan als Mitglied von ADB und Weltbank .....	150
6.3.1 Japan und die ADB .....	150
6.3.1.1 Grundlagen zur ADB .....	150
6.3.1.2 Ist die ADB eine japanische Bank? .....	151
6.3.1.3 Aktuelle Probleme der ADB und Japan .....	156
6.3.2 Japan und die Weltbank .....	161
6.3.2.1 Grundlagen zur Weltbank .....	161
6.3.2.2 Japan, die IDA und politischer Einfluß .....	163
6.4 FAZIT: Eine neue Phase japanischer MDB-Politik .....	168
 7. SCHLUSSBETRACHTUNG: JAPANS NEUE ROLLE IN DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNGSPOLITIK ..	 170
 LITERATURVERZEICHNIS .....	 181
 PERSONENREGISTER .....	 195
 SACHREGISTER .....	 197

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADB	Asian Development Bank
AFDB	African Development Bank
AFDF	African Development Fund
APZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BSP	Bruttosozialprodukt
DAC	Development Assistance Committee/OECD
EA	Europa-Archiv
EPA	Economic Planning Agency
ExIm-Bank	Export-Import Bank
FA	Foreign Affairs
FAO	Food and Agriculture Organization
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FEER	Far Eastern Economic Review
FP	Foreign Policy
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
IHT	International Herald Tribune
IIC	Inter-American Investment Corporation
ILO	International Labor Organization
IMF	International Monetary Fund
IO	International Organization
JICA	Japan International Cooperation Agency
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers
Keidanren	Federation of Economic Organisations
LDC	Less Developed Country
LDP	Liberal Democratic Party
LLDC	Least Developed Country
MDB	Multilateral Development Bank
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MITI	Ministry of International Trade and Industry
MOF	Ministry of Finance
MSAC	Most Seriously Affected Country

NGO	Non-Governmental Organization
NIC	Newly Industrialized Country
NYT	New York Times
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OECF	Overseas Economic Cooperation Fund
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
OTCA	Overseas Technical Cooperation Agency
SZ	Süddeutsche Zeitung
UN	United Nations
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development
UNDP	UN Development Program
UNESCO	UN Educational, Scientific, and Cultural Organization
UNFPA	UN Fund for Population Activities
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees
UNICEF	UN International Children's Emergency Fund
UNIDO	UN Industrial Development Organization
UNRWA	UN Relief and Works agency for Palenstine Refugees in the Near East
USA	United States of America
USAID	U. S. Agency for International Development
WFP	World Food Program
WHO	World Health Organization

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 2-1:	Japans ODA von 1960 bis 1976 in Mio. Dollar	16
Tabelle 3-1:	Japans ODA von 1977 bis 1990 in Mio. Dollar	22
Tabelle 4-3:	Japanische ODA an ausgewählte Staaten in den Jahren 1980, 1982, 1984 und 1986 in Mio. Dollar	95
Tabelle 6-1:	Netto-Ressourcen-Transfer von multilateralen Institutionen an Entwicklungsländer in den Jahren 1970 und 1986 in Millionen Dollar	142
Schaubild 5-1:	Entscheidungsstruktur der neuen Entwicklungspolitik	104

## VORWORT

Die vorliegende Studie ist das Ergebnis eines Forschungsprojektes, das im Herbst 1985 beantragt und von Sommer 1986 bis Ende 1988 bearbeitet wurde. Es handelte sich um ein Gemeinschaftsprojekt, das je zur Hälfte am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln und am Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn durchgeführt wurde. Das überarbeitete Manuskript wurde im Februar 1989 abgeschlossen.

Die Untersuchung wurde angeregt von zahlreichen amerikanischen Gesprächspartnern, mit denen ich in den Jahren 1984/85 Interviews für meine Studie über die amerikanische Entwicklungspolitik unter Ronald Reagan machte. Sie haben mich gedrängt, die amerikanische mit der japanischen Entwicklungspolitik zu vergleichen – wohl auch deshalb, weil hierbei die amerikanische besser abschneidet als bei einem amerikanisch-europäischen Vergleich – und speziell die Neuausrichtung der japanischen Politik detailliert zu untersuchen. Es war die Zeit, als Japan eine weitere Vervielfachung seiner Entwicklungshilfe für die zweite Hälfte der achtziger Jahre vorbereitete und damit sichtbar wurde, daß Japan in eine gewichtigere Rolle in der internationalen Entwicklungspolitik hineinwachsen würde. Eine Überprüfung der Literaturlage zeigte, daß es tatsächlich außer den DAC-Veröffentlichungen keine fundierten Untersuchungen zur neuen japanischen Entwicklungspolitik gab, auch nicht in Japan. Dies war die Zeit, als der Forschungsantrag ausgearbeitet und bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft eingereicht wurde. Mittlerweile hat Japan sogar die Vereinigten Staaten überrundet und wurde zum größten Geberstaat von Entwicklungshilfe in der Welt. Eine detaillierte Analyse der neuen japanischen Entwicklungspolitik fehlte bislang immer noch.

Bei der Bearbeitung eines solchen Projektes ist der Bearbeiter auf vielfältige Hilfe zahlreicher Personen angewiesen, ohne deren Unterstützung eine solche Studie nicht angefertigt werden kann. Allen diesen Personen soll an dieser Stelle ausdrücklich gedankt werden, auch wenn sie nicht alle genannt werden können.

Ein besonderer Dank gilt meinem Lehrer, Prof. Dr. Karl Kaiser, der die vorliegende Studie in mannigfacher Weise unterstützt und mit kritischem Rat begleitet hat.

Das Projekt wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert. Ohne ihre großzügige und unaufdringliche Hilfe hätte die Studie nicht angefertigt werden können. Dafür mein herzlicher Dank.

Ferner bedanke ich mich bei allen meinen Gesprächspartnern in verschiedenen Bundesministerien in Bonn und vor allem in mehreren Ministerien und verschiedenen Forschungsinstituten in Tokio während meines Aufenthaltes im Frühjahr

1987 sowie meinen Gesprächspartnern in der Asiatischen Entwicklungsbank in Manila und in der Weltbank in Washington, D.C. Die Namen dieser meist sehr hilfsbereiten Menschen nenne ich deshalb nicht, weil die Gespräche auf der Basis stattfanden, daß in der Studie keine Namen von interviewten Personen genannt werden würden.

Ein besonderer Dank gilt all jenen Mitarbeitern von JICA und OECF, die es mir ermöglicht haben, japanische Entwicklungshilfe-Projekte auf den Philippinen, in Malaysia und in Thailand im Juli und August 1987 zu besichtigen und mit Experten vor Ort zu sprechen. Dabei konnten wichtige und für das Projekt fruchtbare Erfahrungen gesammelt werden.

Ein herzliches Dankeschön gilt auch Tadashi Yamamoto, dem Präsidenten des Japan Center for International Exchange (JCIE), wo ich von Februar bis Juni 1987 als Research Fellow eine interessante und für das Projekt sehr fruchtbare Zeit verbrachte. Beim JCIE möchte ich mich insbesondere bei Herrn Takayoshi Amenomori für seine großzügige und intensive Unterstützung bedanken.

Ein ganz besonderes und herzliches Dankeschön gilt Herrn Klaus Brenner, der mir während meines Japan-Aufenthaltes unermüdlich mit Rat und Tat geholfen hat, die Geheimnisse der japanischen Gesellschaft zu verstehen, die Schönheit des Landes zu entdecken und die Eigenschaften der Menschen schätzen zu lernen.

Weiterhin bedanke ich mich bei Herrn Georg Göbel, der sich große Mühe gegeben hat, das Manuskript sprachlich zu verbessern.

Schließlich sei an dieser Stelle auch noch der Rockefeller Foundation (New York) für einen fünfwöchigen Aufenthalt als 'resident scholar' in der Villa Serbelloni, einem internationalen Studienzentrum in Bellagio am Comer See, herzlich gedankt. Dort wurde unter hervorragenden Verhältnissen, die ein intensives wissenschaftliches Arbeiten ermöglichen und zum Vergnügen werden lassen, ein wesentlicher Teil der Studie erarbeitet.

Bonn, im April 1989

Bernhard May

# 1. EINLEITUNG: JAPAN – VOM EMPFÄNGER – ZUM GRÖSSTEN GEBERSTAAT VON ENTWICKLUNGSHILFE

Im Herbst 1988 wurde Japan zum größten Geberstaat von Entwicklungshilfe in der Welt und hat die Vereinigten Staaten überrundet. Noch bis Mitte der sechziger Jahre erhielt Japan Entwicklungshilfe. Eine Entwicklung ohne Beispiel. Die Vervielfachung der Entwicklungshilfe war eines der Ergebnisse der neuen Entwicklungspolitik, die von der japanischen Regierung im Jahre 1977 beschlossen und seitdem schrittweise umgesetzt und fortentwickelt wurde. Mittlerweile ist Japan nicht nur der größte Geberstaat für die asiatischen Entwicklungsländer, sondern auch ein wichtiger Geldgeber für internationale Organisationen und multilaterale Entwicklungsbanken.

Das Bild vieler Menschen von Japan wird jedoch geprägt von Begriffen wie „agressive Exportpolitik“, „riesige Handelsüberschüsse“, „unfaire Handelspraktiken“, „Trippbrettfahrer im Hinblick auf sicherheitspolitische Lastenteilung“, „verschlossene Märkte“ und vielen anderen mehr. Japans entwicklungspolitische Leistungen bleiben bislang unberücksichtigt. Wie kam es dazu, daß sich Japan zum größten Entwicklungshilfe-Geberstaat der Welt entwickelte? Welche Rolle kann und will Japan bei den Bemühungen zur Lösung der sogenannten Nord-Süd-Problematik spielen? Welche speziellen Zielsetzungen verfolgt Japan mit seiner neuen Entwicklungspolitik, welche Instrumente werden eingesetzt, und gibt es konkrete Ergebnisse? Dieses sind einige der Fragen, die in der vorliegenden Untersuchung im Mittelpunkt stehen.

Die neue japanische Entwicklungspolitik muß im Zusammenhang mit dem rapiden wirtschaftlichen Aufstieg Japans gesehen werden. So hat sich Japan in den vergangenen Jahrzehnten zu einer ökonomischen Supermacht entwickelt und ist nun hinter den Vereinigten Staaten die zweitgrößte Wirtschaftsmacht in der westlichen Welt. Japans Bruttosozialprodukt (BSP) erreicht mittlerweile 50 Prozent des amerikanischen, obwohl Japan nur so groß ist wie Kalifornien bzw. eineinhalbmal so groß wie die Bundesrepublik und nur 0,3 Prozent des bewohnbaren Landes dieser Erde besitzt. Mit etwa 122 Millionen Menschen stellt Japan nur zwei Prozent der Erdbevölkerung. Beim Außenhandel erzielt Japan seit Jahren Rekordüberschüsse, während die USA Rekorddefizite erwirtschaften. Japan ist mit Auslandsinvestitionen von über 240 Milliarden Dollar zum größten Geldgeber, die USA mit mehr als 500 Milliarden Dollar dagegen zum größten Schuldner der Welt geworden. Im Vergleich mit OECD-Staaten sind die japanischen Wachstumsraten überdurchschnittliche hoch, die Währung stark und die Wirtschaft in einer guten Verfassung. Allerdings ist Japan im hohen Maße von Nahrungsmittel- und Rohstoffeinfuhren abhängig und weist eine hohe

Außenhandelsverflechtung auf. Diese Problematik hat sich insbesondere bei den Ölkrisen, aber auch beim Golfkrieg deutlich gezeigt.

Wirtschaftliche Größe bringt politische Verantwortung mit sich. Wie versucht Japan als ökonomischer Riese dieser Verantwortung im Hinblick auf die Erhaltung und Stärkung des Weltfriedens gerecht zu werden? An militärischen Aktionen wird sich Japan aus historischen und politischen Gründen nicht beteiligen. Japan kann keine größere militärische Rolle spielen ohne innen- sowie außenpolitische Schwierigkeiten mit den asiatischen Nachbarstaaten zu provozieren. Ebenso ist es verfrüht, vom Entstehen einer politischen Führungsrolle Japans in Form einer Pax Nipponica zu sprechen.<sup>1</sup> Japan wird stattdessen seine Politik fortsetzen und die Entwicklungshilfe zu einem noch effektiveren Instrument der japanischen Außenpolitik weiterentwickeln.

Japans im Rahmen der neuen Entwicklungspolitik vervielfachte Entwicklungshilfe stößt auf einen großen und immer noch ansteigenden Bedarf der Entwicklungsländer an finanzieller und technischer Hilfe von den Industrieländern. Die Situation der Entwicklungsländer wird sich in den neunziger Jahren nicht grundlegend verbessern, so wäre eine Stabilisierung ihre Lage schon ein Erfolg. Doch das Bevölkerungswachstum wird sich fortsetzen, wenn auch mit etwas geringeren Zuwachsraten und die wirtschaftlichen Probleme werden in zahlreichen Entwicklungsländern bestehen bleiben. Bei der Versorgung mit Lebensmitteln hat sich die Lage vor allem auf dem Krisenkontinent Afrika dramatisch verschlechtert. Die Energie- und Verschuldungsprobleme der Entwicklungsländer sind weiterhin ungelöst. In den kommenden Jahren wird die Umweltproblematik in vielen Entwicklungsländern nicht länger ausgeklammert bleiben können.<sup>2</sup> Der Bedarf an Weltentwicklungshilfe wird deshalb nicht zurückgehen, sondern weiter steigen. Bis zur Jahrtausendwende und darüber hinaus wird die Nord-Süd-Problematik ihren Stellenwert in der internationalen Politik nicht verlieren – ganz im Gegenteil.

In dieser Situation hat Japan in den achtziger Jahren seine Entwicklungshilfe mehrfach verdoppelt und sich zum größten Geberstaat entwickelt, während die Vereinigten Staaten – der Spitzenreiter bei der Weltentwicklungshilfe seit den fünfziger Jahren – in den acht Jahren unter Präsident Ronald *Reagan* ihre Entwicklungshilfe kaum ausgeweitet und zum Teil sogar zugunsten der Militärhilfe gekürzt haben.<sup>3</sup> Wenn die neue Administration unter Präsident

<sup>1</sup> Eine Pax Nipponica ist dabei, Realität zu werden, so: Ezra F. *Vogel*, Pax Nipponica?, in: *FA*, Winter 1985/86, S. 752-767.

<sup>2</sup> Zur Situation in den Entwicklungsländern siehe ausführlich die jährlichen Weltentwicklungsberichte der Weltbank, u. a. den neuesten: *Weltbank*, Weltentwicklungsbericht 1988, Washington, D. C. 1988.

<sup>3</sup> Zur amerikanischen Entwicklungspolitik siehe ausführlich: Bernhard *May*, Reagan und die Entwicklungsländer. Die Auslandshilfepolitik im amerikanischen Regierungssystem, München 1987.

George *Bush* diese Politik nicht ändert, dann wird Japan in den neunziger Jahren seine Position als größter Geberstaat von Entwicklungshilfe in der Welt weiter ausbauen.

Angesichts dieser Entwicklungen und der Stellung Japans in der internationalen Entwicklungspolitik ist es verwunderlich, daß es bislang keine umfassende Untersuchung zur neuen Entwicklungspolitik Japans gibt. Mit der vorliegenden Studie soll ein Beitrag geleistet werden, diese Lücke in der Literatur zu schließen. Zwar gibt es einige Buchveröffentlichungen zu den entwicklungspolitischen Bemühungen Japans in den fünfziger und sechziger Jahren, doch liegen zur neuen Entwicklungspolitik Japans seit dem Jahre 1977 nur wenige Studien mit spezieller Fragestellung vor.

Zur japanischen Entwicklungspolitik in den ersten zweieinhalb Jahrzehnten gibt es sechs Untersuchungen. Diese Studien unterscheiden sich im Hinblick auf Länge und Tiefe der Analyse, doch stimmen sie darin überein, daß in jenen Jahren die japanische Entwicklungspolitik fast ausschließlich ökonomisch motiviert war. Weiterhin belegen diese Arbeiten, daß für Japan von Anfang an die Entwicklungshilfe ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung ökonomischer Zielsetzungen war und daß keine spezifisch entwicklungspolitischen Zielsetzungen verfolgt wurden.

Die erste Untersuchung stammt von John *White* aus dem Jahre 1964, für den Japans Entwicklungshilfe ausschließlich auf ökonomischen Motiven beruhte.<sup>4</sup> Alexander J. *Caldwell* sieht in seiner überblicksartigen Beschreibung die japanische Entwicklungspolitik zwar im Zusammenhang mit den internationalen entwicklungspolitischen Bemühungen, doch kann auch er im Falle Japans nur ökonomische Interessen feststellen.<sup>5</sup> Vor allem mit dem Zuwachs und der Verteilung der japanischen Entwicklungshilfe beschäftigt sich Edgar C. *Harrell* in seiner Studie aus dem Jahre 1973.<sup>6</sup> Ebenfalls 1973 hat Martha F. *Loutfi* eine rein ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse der japanischen Entwicklungshilfe veröffentlicht.<sup>7</sup> Die längste und detaillierteste Untersuchung zu diesem Zeitraum stammt von Sukehiro *Hasegawa* aus dem Jahre 1975; er bezieht zwar auch Sicherheitsaspekte mit ein, doch mißt er diesen keine Bedeutung im Hinblick auf die Begründung der japanischen Entwicklungspolitik zu.<sup>8</sup> Schließlich ist noch die Studie von Ken *Matsui* aus dem Jahre 1983 zu erwähnen, der vor allem

---

<sup>4</sup> John *White*, *Japanese Aid*, London 1964.

<sup>5</sup> Alexander J. *Caldwell*, *The Evolution of Japanese Economic Cooperation, 1950-1970*, in: Harald B. *Malmgren* (Hrsg.), *Pacific Basin Development: The American Interests*, Lexington, Mass. 1972, S. 23-60.

<sup>6</sup> Edgar C. *Harrell*, *Japan's Postwar Aid Policies*, unveröffentlichte Ph. D. Dissertation, Columbia University, New York 1973.

<sup>7</sup> Martha F. *Loutfi*, *The Net Cost of Japanese Foreign Aid*, New York 1973.

<sup>8</sup> Sukehiro *Hasegawa*, *Japanese Foreign Aid: Policy and Practice*, New York 1975.

die Bedeutung der Entwicklungshilfe für die japanische Außenwirtschaftspolitik herausarbeitet.<sup>9</sup>

Zur neuen Entwicklungspolitik Japans seit dem Jahre 1977 liegen bislang nur wenige Veröffentlichungen vor. In der Studie des Australiers Alan *Rix* aus dem Jahre 1980, die den Zeitraum bis 1977 abdeckt, werden die entwicklungspolitischen Institutionen beschrieben, die Rolle und Bedeutung der Bürokratie in der Entwicklungspolitik herausgearbeitet sowie die entwicklungspolitischen Entscheidungsprozesse untersucht.<sup>10</sup> Da im Hinblick auf diese Aspekte die neue Entwicklungspolitik keine grundlegenden Veränderungen brachte, stellt Alan *Rix*s Buch immer noch die beste Quelle dar für Fragen nach den institutionellen Regelungen sowie den bürokratischen Abläufen in der japanischen Entwicklungspolitik.

Die beiden Amerikaner William *Brooks* und Robert *Orr* argumentieren in ihrer Studie aus dem Jahre 1985, Japan habe seine Entwicklungshilfe zu einem gewichtigen diplomatischen Instrument gemacht, weil es erkannt habe, daß Japan seine Interessen nur über ökonomische und diplomatische Hilfsmittel in die Weltpolitik einbringen könne.<sup>11</sup> Japan, so die beiden Autoren weiter, habe aus eigenem Antrieb seiner Entwicklungshilfe eine politische Zielsetzung gegeben – zum Teil auch deshalb, um fehlende militärische Kapazitäten auszugleichen. In weiteren Untersuchungen hat sich Robert *Orr* mit Japans Entwicklungshilfe an die asiatischen Nachbarstaaten sowie mit der japanischen Entwicklungshilfe als einem Problem für die amerikanisch-japanischen Beziehungen befaßt.<sup>12</sup>

Schließlich hat im Jahre 1986 der Amerikaner Dennis *Yasutomo* eine sehr kenntnisreiche Studie veröffentlicht.<sup>13</sup> Er konzentriert sich fast ausschließlich darauf, seine These zu belegen, daß Japan seit dem Jahre 1978 mit seiner Entwicklungshilfe versuche, strategische Ziele zu verfolgen. Deshalb kommt bei ihm eine systematische Analyse der japanischen Entwicklungspolitik zu kurz, und seine Bemühungen, eine „strategische“ Entwicklungshilfe Japans nachzuweisen, sind zwar interessant, weil sie einen wichtigen Aspekt der neuen Entwicklungspolitik Japans zum Gegenstand haben, können jedoch insgesamt nicht überzeugen.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Ken *Matsui*, *Keizai Kyoryoku*, Tokyo 1983.

<sup>10</sup> Alan *Rix*, *Japan's Economic Aid*, New York 1980.

<sup>11</sup> William L. *Brooks* und Robert M. *Orr*, Jr., *Japan's Foreign Economic Assistance*, in: *Asian Survey*, März 1985, S. 322-340.

<sup>12</sup> Robert M. *Orr*, Jr., *The Rising Sun: Japan's Foreign Aid to ASEAN, the Pacific Basin and the Republic of Korea*, in: *Journal of International Affairs*, Summer/Fall 1987, S. 39-62; *ders.*, *The Aid Factor in U. S. -Japan Relations*, in: *Asian Survey*, Juli 1988, S. 740-756.

<sup>13</sup> Dennis T. *Yasutomo*, *The Manner of Giving. Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington, Mass. 1986.

<sup>14</sup> Auf *Yasutomos* Buch wird ausführlicher im 4. Kapitel eingegangen.

Im Jahre 1977 leitete die japanische Regierung eine neue Entwicklungspolitik ein, die sie in den folgenden Jahren schrittweise umsetzte. Dabei kam es zu wichtigen Veränderungen im Hinblick auf die politische Begründung von Entwicklungshilfe, die nunmehr weltweite Vergabe japanischer Entwicklungshilfe sowie die quantitative und qualitative Verbesserung der japanischen Entwicklungspolitik. Es ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung, diese neue Entwicklungspolitik Japans erstmals umfassend zu beschreiben und zu erklären. Dabei steht die staatliche Entwicklungshilfe im Mittelpunkt der Untersuchung; hierfür wird die Definition des Development Assistance Committee (DAC) der OECD für die ‚Official Development Assistance‘ (ODA) herangezogen. Als ODA werden jene Zuschüsse, Darlehen und Kredite des öffentlichen Sektors zusammengefaßt, die vorwiegend der Förderung der Wirtschaftsentwicklung und der Hebung des Lebensstandards in den Entwicklungsländern dienen und die zu vergünstigten Bedingungen (mit einem Zuschußelement von mindestens 25 Prozent) vergeben werden. Es werden demnach die staatlichen Netto-Ressourcentransfers von Japan an Entwicklungsländer im Rahmen bilateraler und multilateraler Aktivitäten untersucht.

Die Studie beginnt mit einer überblicksartigen Darstellung zur Geschichte der japanischen Entwicklungspolitik (2. Kapitel). Dabei werden die Anfänge in den fünfziger Jahren im Rahmen von Wiedergutmachungsabkommen behandelt, die Entwicklungen bis Mitte der siebziger Jahre aufgezeigt sowie die wesentlichen Veränderungen in diesen Jahrzehnten herausgearbeitet.

Im dritten Kapitel wird die neue Entwicklungspolitik Japans unter folgenden Fragestellungen beschrieben und untersucht: Wie kam es zu dieser neuen Entwicklungspolitik? Was unterscheidet die neue von der bisherigen Entwicklungspolitik? Welches sind die wichtigsten Veränderungen im Hinblick auf Quantität und Qualität sowie Vergabe der japanischen Entwicklungshilfe?

Es folgt im 4. Kapitel die Analyse der Ziele und Motive der neuen Entwicklungspolitik Japans. Dabei werden humanitäre und ökonomische, aber insbesondere politische Motive untersucht. Dementsprechend wird ausführlich auf die Frage eingegangen, inwiefern die Entwicklungshilfe als Instrument der japanischen Außenpolitik eingesetzt wird. Hierbei gilt es, die Bedeutung des amerikanischen Einflusses auf die japanische Entwicklungspolitik herauszuarbeiten. Und es wird gefragt, ob es eine „strategische“ Entwicklungshilfe Japans gibt.

Als weiterer Schwerpunkt der Studie (5. Kapitel) wird der Entscheidungsprozeß der neuen Entwicklungspolitik Japans nachgezeichnet und analysiert. Dabei steht die klassische Fragestellung der außenpolitischen Entscheidungsforschung im Mittelpunkt: Wer (Träger) hat wie (Instrumente) was (Ziele) bewirkt? Bei den Akteuren des Entscheidungsprozesses werden vor allem die politische Führung, die mächtige Bürokratie und einflußreiche Wirtschaftsverbände sowie deren Zusammenspiel im Rahmen des politischen Systems Japans untersucht. Ferner werden öffentliche Meinung, Wissenschaft und relevante Interessengruppen-

pen berücksichtigt. Dabei gilt es, die vielfältigen politischen Verflechtungen der Akteure zu berücksichtigen. Im Mittelpunkt steht die Analyse der wesentlichen Faktoren, Strukturen und Prozesse der neuen Entwicklungspolitik Japans. Weiterhin werden Beziehungs-, Verlaufs- und Motivationsmuster untersucht. Schließlich wird auf wichtige Herausforderungen der neuen Entwicklungspolitik eingegangen und die Frage gestellt, ob eine neue Entscheidungsstruktur erforderlich ist.

Daran schließt sich im 6. Kapitel die Analyse der Auswirkungen der neuen japanischen Entwicklungspolitik auf die internationale Ebene an. Zuerst werden die Grundlagen der multilateralen Entwicklungspolitik Japans beschrieben und untersucht. Dann wird auf Japans Beteiligung an den multilateralen Entwicklungsbanken sowie an entwicklungspolitischen Programmen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen eingegangen. Auch bei der multilateralen Entwicklungspolitik steht die Analyse der wesentlichen Faktoren, Strukturen und Prozesse im Mittelpunkt. Schließlich wird ausführlich auf die Beteiligung Japans an der Weltbank, insbesondere der International Development Association (IDA), sowie der Asiatischen Entwicklungsbank eingegangen.

Das Untersuchungsfeld der vorliegenden Studie mußte in mehrfacher Hinsicht eingegrenzt werden. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Beschreibung und Analyse der neuen Entwicklungspolitik Japans seit dem Jahre 1977. Zwar wird im 2. Kapitel – und am Anfang des 4. Kapitels – ein kurzer historischer Überblick erarbeitet, doch kann eine Längsschnittanalyse der japanischen Entwicklungspolitik von den Anfängen in den fünfziger Jahren bis heute nicht erwartet werden. Weiterhin wird keine systematische und ausführliche Vergleichsanalyse erarbeitet, obwohl regelmäßig Vergleiche mit anderen OECD-Staaten angestellt werden. Schließlich wird die neue Entwicklungspolitik im Rahmen des politischen Systems Japans untersucht, so daß auf die Auswirkungen dieser neuen Entwicklungspolitik nur anhand einiger Sonderfälle eingegangen wird, so zum Beispiel Japans Entwicklungshilfe für Süd-Korea und China. Trotz all dieser Einschränkungen war es aus zeitlichen und aus Gründen des Umfanges der Untersuchung nicht möglich, alle Aspekte der neuen Entwicklungspolitik Japans in der wünschenswerten Breite und Tiefe zu beschreiben und zu analysieren.

Die Untersuchung basiert vor allem auf japanischem Quellenmaterial, ergänzt durch OECD-Veröffentlichungen. Neben der wissenschaftlichen Fachliteratur sowie Zeitschriften- und Zeitungsliteratur stellen Interviews zu einem wesentlichen Teil die Grundlage dieser Studie dar. Vom Februar bis Juni 1987 wurden eine Vielzahl von Interviews mit Beteiligten am Entscheidungsprozeß der neuen Entwicklungspolitik, aber auch mit zahlreichen Beobachtern und Analytikern in verschiedenen Forschungsinstituten in Tokio durchgeführt. Weitere Interviews bei der Asiatischen Entwicklungsbank im Juni/Juli 1987 hatten zum Ziel, Informationen über die japanische Beteiligung zu sammeln. Dementsprechend ging es

bei den Interviews mit Mitarbeitern der Weltbank in Washington im Juni 1986 sowie im November 1987 um Japans Beteiligung an der Weltbank, insbesondere an der IDA. Allen interviewten Personen wurde Anonymität zugesichert. Deshalb wurden die Interviews ohne Namensnennung eingearbeitet.

Die Studie soll insgesamt die Kenntnisse und den allgemeinen Wissensstand über die japanische Entwicklungshilfe und speziell die neue Entwicklungspolitik Japans erweitern. Zudem verfolgt die Untersuchung als übergeordnete Zielsetzung, einen Beitrag zum besseren Verständnis der Politik Japans und insbesondere einen Beitrag zum besseren Verständnis der sehr komplexen, tiefgreifenden und für die gesamte Welt wichtigen grundlegenden Veränderungen in Japan zu leisten. Japan hat sich zu einer ökonomischen Supermacht entwickelt und ist dabei, in der internationalen Politik eine gewichtigere Rolle zu übernehmen. Als ein zentrales Instrument wird dabei die Entwicklungshilfe eingesetzt. Detaillierte Kenntnisse über die neue Entwicklungspolitik Japans sind deshalb unerlässlich.

## 2. ZUR GESCHICHTE DER JAPANISCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Japans entwicklungspolitische Aktivitäten in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg können grob in vier Phasen eingeteilt werden. Diese vier Phasen lassen sich inhaltlich unterscheiden, wenngleich sie sich zeitlich überlappen. So hat Japan in den fünfziger Jahren, der ersten Phase, vor allem Reparationszahlungen an asiatische Nachbarstaaten geleistet. Dagegen war die zweite Phase von Ende der fünfziger bis Anfang der siebziger Jahre gekennzeichnet durch Entwicklungshilfeleistungen an Staaten in Asien; diese Unterstützungen waren überwiegend an Warenlieferungen gebunden und dienten deshalb insbesondere dem Export japanischer Produkte. In den siebziger Jahren, der dritten Phase, hat Japan dann seine Entwicklungshilfeleistungen mehr auf rohstoffreiche Länder konzentriert sowie auf jene Staaten, die für das neue Phänomen der ökonomischen Interdependenzen von besonderer Bedeutung waren.

Die vierte und bisher letzte Phase wurde von der japanischen Regierung im Jahre 1977 eingeleitet, als sie beschloß, die japanische Entwicklungspolitik nach Inhalt, Form und Volumen wesentlich abzuändern.<sup>1</sup> Diese vierte Phase der japanischen Entwicklungspolitik ist der inhaltliche Schwerpunkt dieses Buches. Zur Einordnung und Bewertung ist es jedoch wichtig, einige kurze Ausführungen zu den ersten drei Phasen und deren Entstehungsbedingungen zu machen.

Im August 1945 war auch für Japan der Zweite Weltkrieg beendet. Japan mußte eine totale Niederlage hinnehmen. Auch war sein ehemaliger Macht- und Einflußbereich in Ost- und Südostasien zusammengebrochen. Von 1945 bis 1952 hat dann die amerikanische Besatzungsmacht prägend in das gesellschaftliche und politische Leben Japans eingegriffen. So haben die Amerikaner bei der Ausarbeitung und Verabschiedung der neuen japanischen Verfassung von 1947 entscheidend daran mitgewirkt, daß in der pazifistischen Präambel und insbesondere in Artikel 9, dem sogenannten Kriegsverzichts-Artikel, die Weichen für ein neues, friedliches Japan gestellt wurden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Diese Einteilung in vier Phasen ist zum Teil übernommen von: William L. Brooks und Robert M. Orr, Jr., *Japan's Foreign Economic Assistance*, a. a. O., S. 322-340. Ein breiteres Konzept zur Einteilung der japanischen Entwicklungspolitik in Phasen bietet Hasegawa, der einen direkten Zusammenhang herstellt zwischen der industriellen Entfaltung Japans vom ausgehenden 19. Jahrhundert an bis zur heutigen japanischen Entwicklungspolitik. Siehe hierzu: Sukehiro Hasegawa, *Japanese Foreign Aid*, a. a. O.

<sup>2</sup> Fußnote siehe Seite 9