

Japans Entwicklungspolitik auf dem Prüfstand: Wegmarkierungen und Weichenstellungen

Japans Development Policy at the Crossroads

Paul Kevenhörster

Japan's development policy has for several years been under strong pressure to demonstrate its effectiveness, its long-term impact, and its transparency. This pressure has led to a considerable decline of the ODA-budget during recent years. Furthermore the OECD has criticized the not yet sufficient orientation of Japanese Official Development Assistance at the prevailing principle of poverty reduction in particular, and at the Millennium Development Goals (MDG) in general.

The global orientation of Japan's development policy is, in addition, weaker than its function as a policy instrument for Japanese foreign policy. The concept of human security, however, makes an instrumentalisation of ODA by security policy impossible. Against this background the consistency of development policy will be considerably strengthened by the integration of financial and technical assistance, even in institutional terms. This could be a first step towards improving the coherence of Japanese North-South-policy and towards sharpening the profile of Japanese development policy in the future.

Seit der Jahrhundertwende ist die japanische Entwicklungspolitik zu einem öffentlichen Streitthema geworden. Reformerfordernisse des Regierungsumbaus und Handlungszwänge der Haushaltspolitik waren ebenso Antriebskräfte dieser Debatte wie die durch Repräsentativumfragen dokumentierte nachlassende öffentliche

Unterstützung staatlicher Entwicklungshilfe. Die japanische Regierung reagierte auf die veränderte Konstellation im Jahre 2002 mit der Einberufung mehrerer Beratungsgremien des Premierministers und des Außenministeriums, deren Aufgabe darin bestand, die Evaluationsfunktion des Regierungsapparates im Bereich der Entwicklungspolitik zu stärken und so Transparenz, Zurechenbarkeit und Effizienz der Hilfe zu verbessern (LANCASTER 2007: 130). Bemerkenswert ist, dass diese Versuche einer Neuorientierung zugleich in einem veränderten internationalen Kräftefeld unternommen wurden.

1 Das entwicklungspolitische Gewicht der großen Geber

Neben Europa und den Vereinigten Staaten ist Japan einer der drei größten Geber öffentlicher Entwicklungshilfe. Doch das entwicklungspolitische Gewicht der drei führenden Staaten und Regionen hat sich im letzten Jahrzehnt gewandelt. Im Zeitraum von 1999 bis 2004 haben sich die Anteile der führenden Geber an der globalen Entwicklungshilfe folgendermaßen entwickelt (MANNING 2006: 30–31).

TABELLE 1: Die drei größten Geber (ODA in Mrd. US\$)

	1999	2004
Europa (15 Einzelstaaten und Europäische Union)	29,2	33,5
USA	8,7	16,9
Japan	12,2	10,6

Die Öffentliche Entwicklungshilfe ist seit jeher für Japan, das im großen Umfang von Rohstoffen und Nahrungsmitteln aus anderen Ländern abhängig ist, ein bedeutendes Instrument seiner Außenpolitik gewesen (KAMIYA 2007). Die Hilfe dient nicht nur der Förderung nachhaltiger sozioökonomischer Entwicklung in den Partnerländern, sondern auch dazu, absolute Armut, Luftverschmutzung und die Ausbreitung von Infektionskrankheiten zu bekämpfen. Achtzig Prozent der Entwicklungshilfe kommen einzelnen Partnerländern und zwanzig Prozent multilateralen Organisationen (VN, Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank) zugute. Im Vergleich zu anderen Geberstaaten ist der Darlehensanteil in Japan (*loans*) bei nicht rückzahlbaren Zuschüssen (*grants*) höher.

Welchen Gesetzen folgt die japanische Entwicklungspolitik? Tendenzen lassen sich aus den Prüfberichten des Development Assistance Committee (DAC) der

OECD ablesen. Im letzten Bericht aus dem Jahre 2004 hat das DAC festgestellt, die japanische ODA sei »integraler Bestandteil seiner Außenpolitik« (DEVELOPMENT COOPERATION DIRECTORATE 2004). Ihr vorrangiges Ziel nach der revidierten Fassung der ODA-Charta 2004 sei es, »zu Frieden und Entwicklung der internationalen Gemeinschaft beizutragen und auf diese Weise dabei zu helfen, Japans eigene Sicherheit und eigenen Wohlstand zu bewahren«. Die Charta zählt die Armutsbekämpfung zu den vorrangigen Aufgaben der Entwicklungspolitik. Doch stellt der Prüfbericht der OECD eine weit verbreitete Entwicklungsmüdigkeit in der japanischen Gesellschaft fest, die aber nicht die Unterstützung von humanitärer Hilfe in Krisensituationen in Frage stelle. Daher wird die Initiative der Regierung begrüßt, Entwicklungshilfe schon zum Thema des Schulunterrichts zu machen.

Zwei grundsätzliche Einwände gegenüber der japanischen Entwicklungshilfe aus der Sicht der OECD müssen jedoch auch weiterhin festgehalten werden (OCED und DAC 2004: 10):

1. Obwohl Armutsbekämpfung und andere Querschnittsaufgaben die Entwicklungszusammenarbeit in mehreren Sektoren prägen, verdiene diese Perspektive der Entwicklungshilfe ein deutlich größeres Gewicht.
2. Den Millenniumsentwicklungszielen (MDG) solle gleichfalls eine größere Bedeutung in entwicklungsstrategischen Grundsatzaussagen und in der Entwicklungshilfepraxis beigemessen werden.

Das Development Assistance Committee hat Japan daher nachdrücklich zu einer Verstärkung seiner Öffentlichen Entwicklungshilfe und zu einer stärkeren Schwerpunktsetzung im Interesse globaler Ziele (Bekämpfung der Armut) aufgefordert. Die japanische Regierung könne noch mehr als bisher die Unterstützung der Zivilgesellschaft mobilisieren und das Hilfsmanagement so wirksamer gestalten.

2 Außenpolitische Eckwerte

Die Perspektiven der japanischen Entwicklungspolitik orientieren sich vorrangig an den sachlichen und regionalen Prioritäten der Außenpolitik (FURUTA 2005: 43–51). Dabei rücken diejenigen Länder Asiens in das Blickfeld der Entwicklungspolitik, die eine demokratische Regierungsweise mit entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen verbinden. Ferner stehen Herausforderungen durch die Bearbeitung von Konfliktfolgen und Beiträge zur Friedenssicherung in Ländern wie Irak, Afghanistan, Sri Lanka, Osttimor und den Regionen Aceh und Mindanao im Mittelpunkt des außen- und entwicklungspolitischen Engagements Japans. Der ODA-Charta entsprechend geht es der japanischen Regierung dabei

1. um eine Balance von Entwicklungspolitik und Umweltschutz,
2. die Verhinderung des Missbrauchs Öffentlicher Entwicklungshilfe für militärische Zwecke,
3. die konsequente Beobachtung des Militärhaushaltes der Partnerländer und
4. die Bemühungen um Demokratisierung, Marktwirtschaft, Menschenrechte und Freiheit in diesen Ländern.

Der zuständige Abteilungsleiter des Außenministeriums sieht in der Öffentlichen Entwicklungshilfe »einen bedeutenden Ansporn für die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen« (FURUTA 2005: 46). Vor dem Hintergrund sich wandelnder Rahmenbedingungen des internationalen Systems kann auch die Entwicklungspolitik als Instrument auswärtiger Politik verstanden werden: Sie soll nationale Interessen im weitesten Sinne wahren (HIRONO 2006: 24–28). Das zeigen auch die Projekte der *Public Private Partnership* mit der Volksrepublik China. Entscheidender ist jedoch aus der Sicht japanischer Experten, technische und finanzielle Zusammenarbeit sowie humanitäre Hilfe in der bi- und multilateralen Zusammenarbeit wirksamer zusammenzuführen. Dabei liegt es im Interesse einer kohärenten (*ikkansei*) Außenpolitik, die Öffentliche Entwicklungshilfe mit der Außenhandelspolitik und der Politik der Direktinvestitionen abzustimmen (HIRONO 2006: 27).

Gegenwärtig steht die Entwicklungspolitik an einem Scheideweg: Auf der einen Seite wachsen die Anforderungen der internationalen Gemeinschaft an das entwicklungspolitische Engagement des Landes, auf der anderen Seite hat die japanische Regierung den ODA-Haushalt im Zuge der Haushaltskonsolidierung gegenüber den 1990er Jahren um 30 Prozent zurückgefahren. Führende Regierungsvertreter fordern daher einen Stopp des ODA-Abbaus. Drei Perspektiven gelte es dabei zu verfolgen:

1. die Wahrung nationaler Interessen,
2. die Festigung der internationalen Stellung des Landes und
3. die Sicherung der internationalen Investitionen Japans.

Daher komme es auf ein höheres Maß an Konsistenz der japanischen Hilfeleistungen an. Gerade deshalb besteht die Regierung – wie ihre *Initiative for Development in East Asia* fordert – auf einem *Verbund der Öffentlichen Entwicklungshilfe mit Direktinvestitionen und Außenhandel* (FURUTA 2005: 49). Die Millenniumsentwicklungsziele aber rücken dadurch zwangsläufig in den Hintergrund.

Das vom Außenministerium herausgegebene »Weißbuch zur Öffentlichen Entwicklungshilfe« zeigt auf, dass die Schwerpunkte der japanischen Entwicklungspolitik nach folgenden regionalen und sektoralen Maßstäben bestimmt werden (MOFA ICB 2007):

TABELLE 2: *Außenpolitische Prioritäten*

Prioritäten	Handlungsfelder
Unterstützung regionaler Netzwerke (vor allem in Ostasien)	<ul style="list-style-type: none"> · Förderung wirtschaftlicher Partnerschaften · Förderung von Integrationsprozessen in ASEAN · Schaffung einer Ostasiatischen Gemeinschaft (EAC)
Bekämpfung des Terrorismus (Kooperation mit den USA, Koordination durch G8)	<ul style="list-style-type: none"> · Sicherheit der Seewege (Indischer Ozean, Straße von Malacca) · Irak, Afghanistan, Südostasien
Friedensschaffung	<ul style="list-style-type: none"> · Maßnahmen gegen Landminen und Kleinwaffen (Afrika) · Förderung der Transition (Afrika) · Wiederaufbauhilfe (Irak, Afghanistan Palästina, Osttimor)
Vermittlung der Erfahrungen Asiens an Afrika	<ul style="list-style-type: none"> · Verbreitung von Produktivitätsimpulsen · Armutsbekämpfung durch Wachstum (Modellstaaten)
Stabile Versorgung mit Energie	<ul style="list-style-type: none"> · Stabilisierungsmaßnahmen im Nahen Osten · Sicherheit der Schifffahrtslinien
Japans Führungsrolle bei globalen Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> · Millenniumsziele (MDG) · Human Security · Entwicklung durch Handel · Präventionsmaßnahmen gegen Epidemien (HIV, Malaria etc.) · Ländliche Entwicklung · Umweltschutz · Demokratieförderung

Quelle: MOFA ICB 2007.

Bemerkenswert an dieser Übersicht ist die Tatsache, dass die von der internationalen Gemeinschaft (VN, OECD) proklamierten Ziele der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erst im sechsten Rang erwähnt werden – nach außen- und sicherheitspolitisch begründeten Zielen mit starken regionalpolitischen Bezügen auf vorderen Rangplätzen. Bei den entwicklungspolitischen Zielen im engeren Sinne betont das Außenministerium die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung zwischen unterschiedlichen ODA-Instrumenten und einer engeren Koordination zwischen staatlichen Gebern und Nichtregierungsorganisationen (MOFA ICB 2007: 57).

Wie stellt sich dieser Zielhorizont der Entwicklungspolitik bei einem umfassenderen Blick auf die japanische Außenpolitik dar? Der entwicklungspolitische Zielrahmen fügt sich in ein Modell der Außenpolitik ein, das dem Bild eines »Reaktiven Staates« entspricht (BERGER 2007: 266–268). Das politische System ist seit langem durch einen »strukturierten Pluralismus« gekennzeichnet. Der politische Entscheidungsprozess ist durchweg zersplittert und zudem starken äußeren

Einflüssen (*gaiatsu*) unterworfen; das Verständnis nationaler Interessen ist dabei grundsätzlich antimilitaristisch, die Außenwirtschaftspolitik protektionistisch sowie merkantilistisch und die nationale Sicherheitspolitik bündniszentriert. Die Leitlinien der Sicherheitspolitik legen auch Schwerpunkte und Perspektiven einer Entwicklungspolitik fest, die sich zugleich als Element der Strategie »umfassender Sicherheit« versteht (*comprehensive security, anzen hōgo shōsha*) (KEVENHÖRSTER und NABERS 2003).

Mit diesem Begriff reklamiert die japanische Regierung die Entwicklungspolitik auch als Instrument ihrer in enger Abstimmung mit den Vereinigten Staaten konzipierten Sicherheitspolitik. Anders gesagt: Entwicklungspolitisches Engagement und verstärkte Bemühungen um *human security* in den Partnerländern sollen die Öffentliche Entwicklungshilfe stärker zu einem Baustein wirksamer Konfliktprävention und ziviler Konfliktbearbeitung machen. Konzeptionell soll damit eine Alternative zum erweiterten militärischen Einsatz der japanischen Selbstverteidigungstreitkräfte in Konfliktregionen aufgebaut werden. Sicherheitspolitische Überlegungen erstrecken sich daher auf ein breites Feld, das militärische, handels- und entwicklungspolitische Aspekte umfasst. Strategische Interessen werden daher einem umfassenden Sicherheitsbegriff mit wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen untergeordnet: Es gilt der Primat handels- und entwicklungspolitischer Gestaltungschancen gegenüber Fragen militärischer Sicherheit.¹ Im Rahmen dieser Strategie bezeichnen Außenpolitiker die Entwicklungspolitik als ein zentrales Instrument. Bereits die ODA-Charta aus dem Jahre 1992 hebt dementsprechend vier Kriterien der Vergabe Öffentlicher Entwicklungspolitik hervor:

1. Umweltbezogene Nachhaltigkeit,
 2. Vermeidung jeder militärischen Nutzung von Entwicklungshilfeleistungen,
 3. die Verteidigungsausgaben des Partnerlandes und seine Haltung zur Herstellung und zum Vertrieb von Massenvernichtungswaffen,
1. Die Regierungen in Asien und im Pazifik haben zwar – mit Ausnahme von Myanmar – anlässlich der Beratungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ihre Unterstützung für das Konzept »*Responsibility to Protect*« (Resolution 1674) zum Schutz der Zivilbevölkerung bei militärischen Konflikten bekundet, Japans Zustimmung wird aber durch die engen rechtlichen Voraussetzungen für einen Militäreinsatz vor dem Hintergrund des Art. 9 der Japanischen Verfassung und der einschränkenden Bestimmungen des Gesetzes über Friedenssicherungsmaßnahmen erheblich relativiert. Stattdessen favorisiert die japanische Regierung alle Bestrebungen ihrer entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen, »menschliche Sicherheit« durch einen wirksamen Schutz der Zivilbevölkerung zu gewährleisten. Vgl. hierzu *Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, The Responsibility to Protect and the Protection of Civilians: Asia-Pacific in the UN Security Council*, 22. Juni 2008, S.14–15.; JICA, Kawariyuku kaihatsu kadai to JICA [JICA und entwicklungspolitische Aufgaben im Wandel], Tōkyō 2007.

4. die Bemühungen des Partnerlandes um Demokratie, Marktwirtschaft, Menschenrechte und Freiheit.

Diese Charta wurde im März 2003 revidiert. Auch die neue Version bekennt sich zur Funktion der Entwicklungspolitik als Instrument zur Wahrung nationaler Interessen. Die außenpolitischen »Blaubücher« bezeichnen die Öffentliche Entwicklungshilfe dementsprechend als »bedeutende Säule« der japanischen Außenpolitik (MOFA 2005: 9).

3 Fehlende Konsistenz

Seit langem wird Japan wegen des Fehlens einer konsistenten Entwicklungspolitik und Entwicklungsphilosophie kritisiert (HORIKANE 2005: 25): Es lasse sich nur von eigenen Wirtschaftsinteressen und den strategischen Interessen der Vereinigten Staaten leiten. Auch die politikwissenschaftliche Interpretation hat sich schwerpunktartig auf diese beiden Determinanten konzentriert (RIX 1993, NESTER 1992, ORR 1990, YASUTOMO 1989). Die Regierung selbst ordnet die Entwicklungspolitik in ihren »Diplomatischen Blaubüchern« seit 1957 in den Orientierungsrahmen ihrer Außenpolitik ein. In den 1980er und 90er Jahren wies die Regierung vor dem Hintergrund einer immer weiter um sich greifenden, globalen Entwicklungshilfemüdigkeit der Entwicklungspolitik angesichts der existenziellen Abhängigkeit Japans vom internationalen Handel eine zentrale außenpolitische Rolle zu.

Bei ihrer Konzentration Öffentlicher Entwicklungshilfe auf Länder Asiens hat die japanische Regierung der Beurteilung dieser Länder durch die Weltbank/IDA (anhand ihrer politischen Leistungsbilanz in Fragen wie Inflationsbekämpfung und Schuldenmanagement, Strukturpolitik, soziale Sicherung und Chancengleichheit) wenig Beachtung geschenkt. So hat sie auch solche Länder unterstützt, die nach diesen Kriterien für Hilfeleistungen der International Development Assistance nicht in Frage kamen (MORRISON 2006: 33). Hierzu zählen etwa: China, Thailand, Philippinen, Sri Lanka, Malaysia, Brasilien, Usbekistan, Kasachstan, Ägypten und Peru.

Die japanische Entwicklungshilfe an die Volksrepublik China ist in den letzten Jahren einer umfassenden Kohärenzprüfung unterzogen worden. Obwohl die Regierung unter »normalen« Voraussetzungen ihre Hilfszusagen bei Yen-Darlehen auch von ökonomischen Indikatoren der großen Finanzinstitutionen abhängig macht, hat sie sich im Jahre 2005 entschlossen, ihre Kapitalhilfe an China bis zum Jahre 2008 auslaufen zu lassen. Maßgebend waren dabei die Kritik an der chinesischen Politik, das hohe wirtschaftliche Wachstum Chinas und eine allgemeine

Entwicklungshilfemüdigkeit als Folge eigener wirtschaftlicher Probleme und budgetärer Engpässe (DRIFTE 2006: 94–117).

In der aktuellen entwicklungspolitischen Diskussion wird besonders der »Insel-Effekt« der bisherigen Projektförderung kritisiert: Auch erfolgreiche Vorhaben seien nur Inseln in einem Meer der Armut (SASAKI et al. 2007: 3–12, NAGAO 2006). Deswegen gehen auch die japanischen Geberorganisationen – wie zuvor schon die dänischen – immer mehr zu Sektorprogrammen (*sector-wide approach*) über. Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit hat in vielen Geberstaaten inzwischen vom traditionellen Projektansatz Abschied genommen und favorisiert stattdessen im Rahmen der »Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung« breiter angelegte Programme. Sektorprogramme zielen auf die umfassende Förderung ganzer Bereiche der Zusammenarbeit (Bildung, Gesundheit, Wasser, Verwaltung, Infrastruktur) und ordnen einzelne Vorhaben verbindlichen Entwicklungszielen zu. Sie zwingen Geber und Nehmer Öffentlicher Entwicklungshilfe zu einer systematischeren Planung. Auch andere Geber haben – insbesondere in Afrika – Sektorprogramme an die Stelle der früheren Einzelförderung von Projekten gesetzt. Dabei sind sie sich über Schwierigkeiten der Zuordnung von Entwicklungserfolgen zu dem jeweiligen Programm und der Bewertung von Wirkungen ohne Bezug auf vergleichbare Programme im klaren. Fehlende Sektoranalysen und inadäquate Wirkungsindikatoren erschweren zudem die Evaluation von Programmwirkungen. Immerhin ist festzustellen, dass der Einsatz von Sektorprogrammen die Chancen der Geberkoordination verbessert.

Während die japanische Regierung immer wieder ihre Übereinstimmung mit den Normen des Development Assistance Committee der OECD hervorgehoben hat, war ihre Hilfe in der Praxis mehr auf die »Hardware« der Entwicklung (Infrastrukturinvestitionen) als die »Software« (Wissenstransfer) ausgerichtet; folglich kamen ihre Hilfeleistungen mehr den wirtschaftlich fortgeschritteneren als den ärmeren Entwicklungsländern zu Gute (LANCASTER 2007: 127). Programmatische Kurskorrekturen der letzten Jahre haben daraus in Übereinstimmung mit der internationalen Gebergemeinschaft die Schlussfolgerung gezogen, den Zielen der Armutsbekämpfung und »menschlicher Sicherheit« (*human security*) vorde-re Rangplätze auf der Rangskala entwicklungspolitischer Prioritäten zuzuweisen (LANCASTER 2007: 131, ESÖ 2007).

An der Debatte um die Ziele der Entwicklungspolitik beteiligen sich auch die japanischen Medien. Von den großen Tageszeitungen wird bemängelt, dass der Entwicklungshaushalt in den letzten Jahren geschrumpft sei und keinen vorderen Rangplatz in der Zielhierarchie des Regierungshandelns einnehme (MAINICHI SHINBUN 2007: 5). Eine strategische Vereinheitlichung der Öffentlichen Entwick-

lungshilfe sei nicht einfach, da sich dies weder aus der Sicht der Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit noch aus Sicht der Interessenverbände mit der Wahrung nationaler Interessen in Verbindung bringen lasse. Die für den Oktober 2008 vorgesehene Fusion von technischer und finanzieller Zusammenarbeit sowie humanitärer Hilfe unter der Verantwortung von JICA biete indessen die Chance einer »organischen Verbindung« und einer damit einhergehenden Straffung der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Chance bietet sich vor allem aus zwei Gründen: Einmal werden Reibungsflächen zwischen der bisher nur für technische Zusammenarbeit zuständigen *Japan International Cooperation Agency (JICA)* und der für die finanzielle Zusammenarbeit verantwortlichen *Japan Bank for International Cooperation (JBIC)* abgebaut. Zum anderen wird die politische Verantwortung für das gesamte Spektrum der Öffentlichen Entwicklungshilfe Japans im Außenministerium (*gaimushō*) verankert.

Zugleich werde sich die japanische Entwicklungshilfe im Interesse der Qualitätssteigerung ihrer Projekte und des international vereinbarten Vorranges der Arbeitsbekämpfung vom Prinzip der Großprojekte trennen müssen. Großprojekte wie Fabrikanlagen, Häfen, Industrieparks und Straßenbau haben sich auch in Japan stets großer Beliebtheit in der Entwicklungsverwaltung und bei den beteiligten Unternehmen erfreut, weil sie leichter zu steuern sind als Kleinvorhaben (Beispiel: Stipendien) und zudem mit erheblichen politischen Demonstrationseffekten verbunden sind. Dennoch wird die Förderung der wirtschaftlichen Infrastruktur der Partnerländer auf große Vorhaben nicht ganz verzichten können. Die frühere Vorliebe für Großprojekte ist zwar konzeptionell veraltet, aber faktisch immer noch bedeutsam – weil sich die Durchführungsapparate darauf eingestellt haben.

Die Reform des Regierungsapparates und der Durchführungsorganisationen ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass Formulierung und Implementierung der Entwicklungspolitik in der bisherigen Regierungsstruktur weit auseinander fielen und Zurechenbarkeit sowie Verantwortlichkeit für entwicklungspolitische Entscheidungen gleichfalls stark divergierten. Künftig werden das Außenministerium für die Formulierung entwicklungspolitischer Vorgaben und die für technische und finanzielle Zusammenarbeit zuständige Durchführungsorganisation JICA für ihre Umsetzung zuständig sein (LANCASTER 2007: 141). Aufgrund der Zusammenlegung von technischer und finanzieller Zusammenarbeit unter dem Dach von JICA wird diese Einrichtung vom Herbst 2008 an zudem die größte Durchführungsorganisation staatlicher Entwicklungszusammenarbeit weltweit sein. Damit wird die japanische Regierung die Kohärenz ihrer Öffentlichen Entwicklungshilfe wirksamer verbessern können.

4 Weichenstellungen

Die Öffentliche Entwicklungshilfe hat es dem Land in der Vergangenheit ermöglicht, große Außenhandelsüberschüsse zu »recyclen« (IWAMA 2006: 58–67). Dadurch nahmen diese Überschüsse die Form von Yen-Darlehen an, mit denen Häfen, Eisenbahnanlagen, Flughäfen, Energieunternehmen und Industrieparks finanziert wurden. Von dieser Zusammenarbeit profitierte die japanische Wirtschaft in hohem Maße und die Hilfe wurde daher lange Zeit auch innenpolitisch auf breiter Basis unterstützt. In den letzten Jahren hat die staatliche Entwicklungspolitik nach der Ernennung von Sadako Ogata, der früheren Weltflüchtlingskommissarin (High Commissioner for Refugees), zur JICA-Direktorin den Versuch unternommen, sich noch stärker auf den Bedarf der Nehmerländer einzustellen und die Entscheidungsprozesse zu vereinfachen. Die Diskussion um die auch unter japanischen Entwicklungsexperten umstrittene *Budgethilfe* zeigt jedoch, wie groß der konzeptionelle und strategische Abstimmungsbedarf mit anderen Gebern noch ist. Das Instrument der allgemeinen und sektoralen Budgethilfe soll im Rahmen programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung der großen Geber gerade die Zusammenarbeit mit den ärmsten Entwicklungsländern in Schwerpunkten wie öffentliche Verwaltung, Landwirtschaft, Grundbildung, Wasserversorgung und wirtschaftlichen Reformen vorantreiben und die Reformstrategie des Partnerlandes unterstützen. Sein Einsatz ist aber nur dann vertretbar, wenn die Politik der Partnerregierungen den Maßstäben guter Regierungsführung gerecht wird.

Der qualitativen Verbesserung der japanischen Entwicklungshilfe sollen mehrere Vorschläge dienen wie die (MORRISON 2006: 37)

- stärkere Konzentration der bilateralen Hilfe auf Gesundheit und Erziehung,
 - stärkere Dezentralisierung der eigenen Organisation und ihres Mitarbeiterstabes in den Partnerländern,
 - Überprüfung der Hilfeleistungen an wohlhabende Länder Asiens und an asiatische Staaten mit schwacher Leistungsorientierung staatlichen Handelns,
 - Steigerung der Qualität der Evaluationen im Interesse institutionellen Lernens.
- Die Regierung selbst hat aus dieser Diskussion folgende Konsequenzen gezogen:

TABELLE 3: *Die japanische ODA-Charta (SUNAGA 2004: 12–13)*

1. Unterstützung von Selbsthilfleanstrengungen in Entwicklungsländern,
2. Schutz der individuellen und sozialen Sicherheit vor Konflikten und Armut,
3. Gerechte Vorteils- und Lastenverteilung im Partnerland,
4. Nutzung der Expertise und Erfahrung Japans (Infrastruktur, Bildung, Investitionen),
5. Zusammenarbeit mit der internationalen Gebergemeinschaft.

In den letzten sechs Jahren sind mehrere Reformen des Regierungsapparates durchgeführt worden, die den Anforderungen einer kohärenten Politikformulierung entgegen kommen (OECD und DAC 2003: 9ff):

- Die Einsetzung eines Beirats für übergreifende strategische Fragen für den Außenminister (Board on Comprehensive ODA Strategy),
- der Ausbau von Länderprogrammen (country-assistance programming), die Betonung menschlicher Sicherheit, der Ausbau der Afrika-Hilfe und ein neues Darlehensprogramm für Niedrigeinkommensländer,
- die Verbesserung der Planungsstrukturen im Außenministerium,
- die Einsetzung des Overseas Economic Cooperation Council (OECC) im Amt des Premierministers.

Es bleibt abzuwarten, ob diese neuen Einrichtungen die entwicklungspolitische Planung im Regierungsapparat klarer strukturieren oder – wie schon bemängelt – nur ein isoliertes Schattendasein führen und an den tatsächlichen, seit langem eingespielten Routinen des Apparates nur wenig ändern.

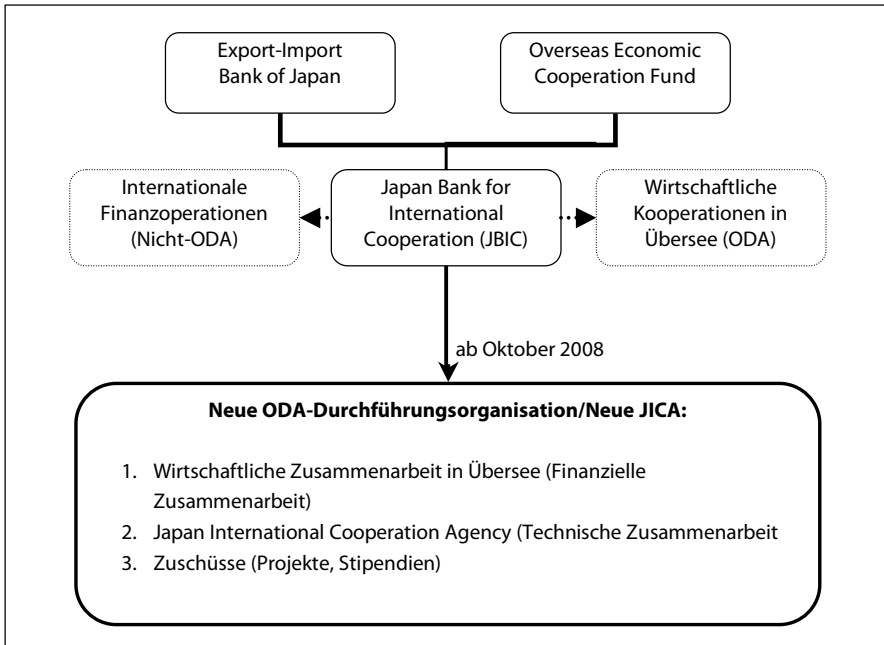
Auf Veranlassung von Premierminister Koizumi ist die gesamte Durchführungsstruktur der Entwicklungshilfe im Jahre 2005 gestrafft und die Koordinationsfunktion des Außenministeriums gestärkt worden. Das gilt vor allem für eine engere Abstimmung zwischen den Programm- und Projektplanungen von JICA und JBIC. Diese beiden Institutionen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit werden aufgrund einer parlamentarischen Entscheidung aus dem Jahre 2006 im Oktober 2008 fusionieren. Dieser Schritt – davon gehen die Mitarbeiter beider Organisationen aus – wird die Effektivität der Öffentlichen Entwicklungshilfe erhöhen. Für die Hauptpartnerländer beider Organisationen wie etwa Indonesien werden schon jetzt gemeinsame Strategiepapiere erarbeitet, und in der Endphase der Fusion sollen sie jeweils nur noch durch einen Länderrepräsentanten vor Ort vertreten werden. Die japanische Entwicklungspolitik orientiert sich bei diesem Vorgehen an der Länderstrategie der Weltbank.

Es kommt aus der Sicht des Außenministeriums darauf an, Yen-Darlehen, Zuschüsse (*grant aid*) und technische Zusammenarbeit stärker miteinander zu verzahnen. Diese Aufgabe sei etwa beim Bau von Schulen und bei Maßnahmen der Wiederaufbauförderung besonders vordringlich. Dieses Postulat legt eine engere Abstimmung zwischen JBIC und JICA nach folgendem Schema nahe (MOFA ICB 2007: 57):

ABBILDUNG 1: Kooperation von FZ und TZ

JICA/JBIC-Kooperationsprojekte bei Yen-Darlehen und technischer Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> · Machbarkeitsstudien · Expertenentsendung · Projekte technischer Zusammenarbeit · Trainingskurse
Kooperationsprojekte	<ul style="list-style-type: none"> · Abstimmung im Rahmen von TZ-Projekten aufgrund des Einsatzes lokaler Arbeitsgruppen
Andere Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> · Regelmäßige Treffen der Projektverantwortlichen · Orientierungskurse für Mitarbeiter in beiden Organisationen

ABBILDUNG 2: Entwicklung der FZ- und TZ-Institutionen (ODA-Sektor)



Quelle: JBIC 2007.

Bei der anstehenden Reform der Durchführungsstruktur Öffentlicher Entwicklungshilfe steht die japanische Regierung vor der Herausforderung der *Dezentralisierung* (SUNAGA 2004): Die Organisationen und ihre Mitarbeiter vor Ort (*field offices*) sollen ein größeres Maß an Verantwortung übernehmen und sich unmittelbar mit Partnerregierungen, Kommunalverwaltungen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen abstimmen. Dadurch könnte der Politikdialog zwischen der Geber- und Nehmerseite intensiviert und die Chancen der Partner verbessert werden, eigene Entwicklungsvorstellungen in der Zusammenarbeit durchzusetzen (*ownership*). Von einer *Dezentralisierung* der Durchführungsstruktur und einer stärkeren Betonung des *Partnerprinzips* versprechen sich japanische Experten eine größere Dynamik der Öffentlichen Entwicklungshilfe.

Der Evaluationsbeirat des Außenministeriums hat in seinem Bericht vom 11. August 2006 dazu geraten, das Management der finanziellen und technischen Zusammenarbeit effektiver zu gestalten und die Qualität dieser Zusammenarbeit zu verbessern (GAIMUSHŌ DOKURITSU GYŌSEI HŌJIN HYŌKA IINKAI 2006). Künftig müsse auch die finanzielle Zusammenarbeit stärker mit dem Außenministerium kooperieren. Die Qualität der Dienstleistungen für die Bevölkerung in den Partnerländern müsse weiter gesteigert werden. Nur auf diesem Wege ließen sich befriedigende Ergebnisse erzielen. Erstrebenswert sei ferner eine Intensivierung des Kulturaustausches – auch mit dem Ziel der Verbreitung japanischer Sprachkenntnisse in den Partnerländern durch die Japan Foundation.

JICA müsse seinen Reformplan umsetzen und seine Hilfeleistungen für friedensschaffende Maßnahmen (PKO) rascher erbringen (*fāsuto trakku seido*, »Vereinfachtes Verfahren zur schnellen Entscheidung«). Dabei komme der Organisation zu Gute, dass die gesamte bilaterale Zusammenarbeit von 2008 an unter dem Dach dieser Organisation vereinigt wird. Auch die Vertretungen vor Ort müssten zusammengefasst sowie gestrafft und zudem müsse ein leistungsfähiges Projektmonitoring eingeführt werden. Umwelt- und Genderfragen komme als Querschnittsthemen eine größere Bedeutung zu. JICA hat einige dieser Forderungen inzwischen aufgegriffen. Die Organisation will ihr Management straffen und ihr Programmmanagement durch Einführung eines Programmschemas, durch Ausbau des Wissensmanagements und die Systematisierung des Projektdesigns verbessern (JICA 2007a: 144, JICA 2007b: 7).

Angesichts der drängenden Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen – insbesondere der Halbierung der absoluten Armut bis zum Jahr 2015 – kann sich die japanische Regierung einen weiteren Abbau der Öffentlichen Entwicklungshilfe außenpolitisch nicht leisten (KAWAKAMI 2008). Dies gilt erst recht dann, wenn man die Kosten für zusätzliche Friedenssicherungsmaßnahmen, humanitäre

Hilfe und als neuen Schwerpunkt der Hilfpolitik zusätzlich Wiederaufbauleistungen in Konfliktstaaten in Rechnung stellt.

Zwar bestätigt das Bild, das die Entwicklungspolitik derzeit innenpolitisch bietet, nicht den vorherrschenden Eindruck einer weit verbreiteten Reformmüdigkeit, solange die Regierung daran arbeitet, die Kohärenz ihrer Nord-Süd-Politik zu verbessern (HILPERT 2007). Die notwendigen Strukturreformen und Schritte der Haushaltskonsolidierung können sich aber auch künftig nach der wenig ermutigenden Entwicklung der letzten Jahre zu Lasten des Entwicklungsetats auswirken und den Haushaltsspielraum für die Verwirklichung der Millenniumsziele noch weiter eingenen (KAWAI und TAKAGI 2004: 255–280). Das Profil der japanischen Außen- und Entwicklungspolitik könnte sich so noch weiter abschwächen.

Literatur

- ASIA-PACIFIC CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (2008), *The Responsibility to Protect and the Protection of Civilians: Asia-Pacific in the UN Security Council*, 22. Juni 2008, <http://www.r2pasiapacific.org/documents/Asia-Pacific%20POC%20june%2008.pdf>
- BERGER, THOMAS U. (2007), »The Pragmatic Liberalism of an Adaptive State«, in: BERGER, THOMAS U., MIKE M. MOCHIZUKI und JITSUO TSUCHIYAMA (Hrsg.), *Japan in International Politics. The Foreign Politics of an Adaptive State*, Boulder, London (Kap. 12)
- DEVELOPMENT COOPERATION DIRECTORATE (DCD-DAC) Japan (2004), *DAC Peer Review*, Paris 2004, <http://www.oecd.org/document/10/0,3343>, Zugriff am 11. Oktober 2007
- ESŌ, HIDEKI (Hrsg.) (2007), *Ningen no anzen hoshō – hinkon sokugen no atarashii shinten* [Die Garantie der menschlichen Sicherheit und Armutsreduzierung als neue Perspektiven], Tōkyō: JICA März 2007
- DRIFTE, REINHARD (2006), »The ending of Japan's ODA loan programme to China – All's well that ends well?« in: *Asia-Pacific Review*, Vol. 13, No. 1, May 2006, S. 94–117
- FURUTA, HAJIME (2005), »Economic Cooperation as Diplomatic Strategy: The Objectives of Japanese ODA«, in: *Gaiko Forum*, Vol. 43, Winter 2005, S. 43–51
- GAIMUSHŌ DOKURITSU GYŌSEI HŌJIN HYŌKA IINKAI (2006) [Evaluationsbeirat des Außenministeriums], *Heisei 17 nendo gyomu jisseki hyōka* [Bewertung der Dienstleistungsergebnisse des Jahres 2006], Tōkyō

- HILPERT, HANS GÜNTHER (2007), *Reformfatigue in Japan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit
- HIRONO, RYŌKICHI (2006), »Gaikō seisaku toshite no ODA« [Öffentliche Entwicklungshilfe als auswärtige Politik], in: *Gaiko Forum*, 2006, No. 12, S. 24–28
- HORIKANE, YUMI (2005), »Explaining Japan's Official Development Assistance (ODA): The International Contribution in Historical Perspective«, in: *Institute of Social Science Meiji University*, Vol. 27, No. 1, 25. Februar 2005
- IWAMA, TOSHIYUKI (2006), »Japanese Aid: A Historical Perspective«, in: *The Japanese Society*, No. 144, 2006, S. 58–67
- JICA (2007a), *Kawariyuku kaihatsu kadai to JICA* [JICA und entwicklungspolitische Aufgaben im Wandel], JICA-Jahresbericht 2007, Tōkyō
- JICA (2007b), *Heisei 18 nendo, gyomu jisseki kokoshō* [Bericht über Geschäftsergebnisse im Jahr 2006], Tōkyō
- KAMIYA, SETSUKO (2007), »ODA shrinking but still key tool«, in: *The Japan Times*, 9. Oktober 2007 <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20071009i1.html>, Zugriff am 20.2.2008
- KAWAI, MASHIRO und SHINJI TAKAGI (2004), »Japan's Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions«, in: *Journal of International Development*, Vol. 16, 2004, S. 255–280
- KAWAKAMI, TAKAO (2008), *Challenges for Japanese ODA*, AJISS-Commentary No. 23, www.jiia.or.jp/en/commentary, Zugriff am 6.2.2008
- KEVENHÖRSTER, PAUL und DIRK NABERS (2003), *Japans Umfassende Sicherheit*, Hamburg
- LANCASTER, CAROL (2007), *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago, London
- MAINICHI SHINBUN (11.1.2007), »Shasetsu: ODA no senryakuka jichikikan no ichigenka wa kōki da« [Leitartikel: Gute Chancen für eine Vereinheitlichung der Durchführungsorganisationen der ODA-Strategie], S.5
- MANNING, RICHARD (2006), »Nihon no ODA wa dappi dekita ka« [Kann sich die japanische Entwicklungshilfe erneuern?], in: *Gaiko Forum*, Dezember 2006
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (MOFA) (2005), *Diplomatic Bluebook 2004*, Tōkyō
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (International Cooperation Bureau) (MOFA ICB) (2007), *Japan's Official Development Assistance, White Paper 2006*, Tōkyō
- MORRISON, KEVIN (2006), »The World Bank, Japan, and aid effectiveness«, in: ARASE, DAVID (Hrsg.), *Japan's Foreign Aid*, London

- NAGAO, MASAFUMI (2006), *Challenging times for evaluation of international development assistance, 2006 International Conference*. Australasian Evaluation Society, Darwin/Australia, 4.–7. September 2006
- NESTER, WILLIAM A. (1992), *Japan and the Third World: Patterns, Power, Prospect.* London
- OECD/DAC (2003), *Japan's ODA Policy and Reforms in Comparative Perspective*, Paris
- ORR, ROBERT M. JR. (1990), *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*, New York
- RIX, ALAN (1993), *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership*, London
- SASAKI, RYOH, NAONOBU MINATO, KEIICHI TAKAKI und KEITARO AOYAGI (2007), *Kokusai kaihatsu ni okeru hyōko no kadai to tembō. Issues and Prospects of Evaluations for International Development*, Tōkyō
- SUNAGA, KAZUO (2004), *The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter*, FASID, Discussion Paper on Development Assistance No. 3, Tōkyō
- YASUTOMO, DENNIS T. (1989), »Why Aid? Japan as an ›Aid Great Power««, in: *Pacific Affairs*, Vol. 62 (4), S. 490–503