



27

## **Japans Außenhilfepolitik**

---

**Ippeita NISHIDA**



## Einleitung

Im Juni 2023 formulierte die japanische Regierung eine neue Entwicklungszusammenarbeitsgrundlage. In der kürzlich überarbeiteten Nationalen Sicherheitsstrategie wurde die Entwicklungszusammenarbeit als „eines der wichtigsten Instrumente der Diplomatie“ bezeichnet. Traditionell wurde von Japans öffentlicher Entwicklungshilfe (engl. *Official Development Assistance*, kurz ODA) erwartet, dass sie wirtschaftliche Interessen Japans verfolgt und zu seiner Sicherheit beiträgt, während sie gleichzeitig die Anforderungen der internationalen Gemeinschaft erfüllt. Nun, in der neuen Grundlage, soll sie eine vermehrt strategische Rolle spielen. Darüber hinaus wurde im April 2023 ein von der öffentlichen Entwicklungshilfe getrennter Rahmen in Bezug auf die Sicherheit eingeführt. Gegenwärtig, da die Unterstützung des Verteidigungsministeriums für den Aufbau von Kapazitäten ebenfalls gut etabliert ist, werden Japans politische Mittel für die Außenhilfe diversifiziert und beinhalten auch militärische Aspekte, die das Land bisher nur zögerlich zur Verfügung gestellt hat.

Vor diesem Hintergrund gibt der vorliegende Beitrag einen Überblick über die Mittel der Außenhilfe, insbesondere der öffentlichen Entwicklungshilfe, zum Verständnis der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Betonung des strategischen Charakters dieser Hilfe im

Rahmen einer sich wandelnden internationalen Gemeinschaft gelegt und auch die in jüngster Zeit voranschreitenden Initiativen außerhalb der öffentlichen Entwicklungshilfe werden unter die Lupe genommen.

## Historischer Hintergrund

### (1) Überblick über die japanische Außenhilfe

#### Grundlegende Positionierung und Merkmale

In der Entwicklungszusammenarbeitsgrundlage 2023 heißt es, dass ihre Ziele darin bestünden, sowohl zur (a) Bildung einer friedlichen, stabilen und wohlhabenden internationalen Gemeinschaft im Rahmen einer freien und offenen internationalen Ordnung auf Grundlage von Rechtsstaatlichkeit als auch zur (b) Schaffung eines wünschenswerten internationalen Umfelds sowie zur Verwirklichung der nationalen Interessen Japans beizutragen. Die grundlegende Richtlinie der Entwicklungszusammenarbeit umfasst die Verbreitung und Umsetzung internationaler Normen wie nichtmilitärische Zusammenarbeit, menschliche Sicherheit, Werteschaffung durch eine gleichberechtigte Partnerschaft mit Entwicklungsländern sowie Inklusion, Transparenz und Fairness. Bei Kooperationen wird ein politischer Schwerpunkt auf die drei vorwiegenden Bereiche gelegt: (1) „Qualitatives Wachstum“ in einer neuen Ära und dadurch bedingte

Beseitigung von Armut, (2) Verwirklichung einer friedlichen, sicheren und stabilen Gesellschaft sowie Aufrechterhaltung und Stärkung einer freien und offenen internationalen Ordnung auf Grundlage von Rechtsstaatlichkeit, (3) sowie Übernahme der Führung bei internationalen Bemühungen zur Bewältigung zunehmend komplexer und schwerwiegender globaler Probleme.

Japan ist seit 1961 Mitglied des Entwicklungshilfesausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (engl. *OECD Development Assistance Committee*, kurz OECD-DAC). Laut DAC-Statistiken war Japan im Jahr 2019 mit rund 15,588 Mrd. USD auf Platz 4 der weltweiten Geberländer für öffentliche Entwicklungshilfe. Bei der Pro-Kopf-Belastung liegt Japan dagegen lediglich auf Platz 16, und der Anteil des Bruttonationaleinkommens (BNE) in diesem Zusammenhang beträgt lediglich 0,29 % – weniger als die Hälfte der internationalen Zielvorgabe von 0,7 %. Von diesem Betrag wird etwa ein Viertel an internationale Organisationen gespendet, während der Rest für bilaterale Entwicklungshilfen vorgesehen ist. Schenkungen, einschließlich der technischen Kooperation, machen etwa 45 % der bilateralen Hilfen aus, während Kreditbeihilfen den größeren Anteil darstellen (etwa 55 %). Was die regionale Verteilung betrifft, besetzt Asien mit einem Anteil von 61,1 % aufgrund seiner räumlichen Nähe und der historischen Verbundenheit die Position des größten Empfängers. Aufgeschlüsselt nach

Sektoren ist die Verteilung an die wirtschaftliche Infrastruktur mit rund 52,1 % am höchsten (Durchschnitt der DAC-Länder: 16,9 %), während die Soforthilfe (humanitäre Hilfe usw.) mit rund 3,6 % das Schlusslicht bildet (Durchschnitt der DAC-Länder: 14,9 %).

### **Vom Außenhilfeempfänger zum größten Spender**

Sieben Jahre lang – von der Niederlage Japans im Zweiten Weltkrieg 1945 bis zur Wiedererlangung der Souveränität im Jahr 1952 – wurde Japan von den USA durch Hilfsfonds für die besetzten Gebiete und den wirtschaftlichen Wiederaufbau finanziell unterstützt. Nach der Unabhängigkeit erhielt das Land zudem Projektkredite von der Weltbank, wodurch die Grundlage für eine bessere zivile und industrielle Entwicklung in der Zeit des Wiederaufbaus nach dem Krieg geschaffen wurde. Diese Erfahrung bildet das philosophische Fundament der japanischen Außenhilfe, die darauf abzielt, die unabhängige Entwicklung von Partnerländern zu unterstützen.

Die japanische Außenhilfe der Nachkriegszeit begann im Jahr 1954. Ursprüngliches Ziel war die Verbesserung der Beziehungen zu anderen asiatischen Ländern und die Wiederherstellung der Position Japans in der internationalen Gemeinschaft durch Nachkriegsreparationen. Während des Kalten Krieges wurde außerdem versucht, die Ausbreitung des Kommunismus innerhalb Asiens mithilfe von Entwicklungszusammenarbeit zu verhindern. Darüber hinaus wurden auch

Exporte durch an Auflagen gebundene Entwicklungshilfen gefördert, um den Wohlstand im eigenen Land zu erhöhen.

In der Phase des hohen Wirtschaftswachstums zwischen den 1960er und 1970er Jahren wurden Hilfssysteme entwickelt und die Nachkriegsreparationen wurden nach und nach durch finanzielle Kooperationen ersetzt. Japan wurde im Jahr 1968 zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt, wodurch seine internationale Präsenz und sein Einfluss wuchsen. Doch die starke wirtschaftliche Expansion in Verbindung mit den Erinnerungen an die Vorkriegszeit weckte in Südostasien das Misstrauen gegenüber Japan. Darüber hinaus wurde seine Verantwortung als große Wirtschaftsmacht in Frage gestellt und eine allgemeine Überprüfung der japanischen öffentlichen Entwicklungshilfe gefordert, was dazu führte, dass die an Auflagen gebundenen Hilfen reduziert und Überlegungen darüber angestellt wurden, wie man diese Form der Unterstützung – beispielsweise im Bereich des grundlegenden Lebensunterhalts – optimaler auf das jeweilige Partnerland zuschneiden könne.

Zusätzlich wurde sich Japan nach den Ölkrisen der 1970er Jahre der Notwendigkeit einer stabilen Ressourcen- und Energiebeschaffung bewusst, weshalb sich die bisher nur auf Asien konzentrierte Entwicklungszusammenarbeit nun auch auf den Nahen Osten, Afrika und Lateinamerika richtete. Anschließend erhöhte Japan sein Hilfsangebot systematisch und wurde auf diese Weise im Jahr

1991 zum größten Geberland der Welt, das fast doppelt so viel Entwicklungshilfe leistete wie heute.

### Das System

Japans Budget für Entwicklungszusammenarbeit wird von allen Ministerien und Behörden mit Ausnahme des Verteidigungsministeriums bereitgestellt. Das Büro für internationale Zusammenarbeit des Außenministeriums, das eine zentrale Rolle spielt, ist für die Planung der Hilfspolitik und deren behördenübergreifende Koordinierung zuständig. Eine weitere Agentur zur Umsetzung dieser Politik ist die Japanische Agentur für internationale Zusammenarbeit (engl. *Japan International Cooperation Agency*, kurz JICA), die technische Kooperationen, Kreditbeihilfen und Zuschüsse einheitlich bereitstellen kann. In den Ländern, die für diese Hilfen in Frage kommen, sind „lokale Taskforces für die öffentliche Entwicklungshilfe“ eingerichtet, in denen Teams unter der Leitung der diplomatischen Vertretungen im Ausland und der örtlichen JICA-Büros Informationen sammeln und Projekte ausarbeiten.

Die internationale humanitäre Soforthilfe unterliegt zwei Regelungen. Das Sekretariat des Hauptquartiers für internationale Friedenskooperation im Kabinettsbüro ist für konfliktbedingte Katastrophenfälle zuständig. Dabei entsendet es auf Grundlage des Gesetzes über die internationale Friedenszusammenarbeit (PKO-Gesetz) sowohl Truppen von Selbstverteidigungsstreitkräften als auch

notwendiges Personal in die bedürftigen Gebiete und leistet materielle Unterstützung. Bei großen Naturkatastrophen und menschengemachten Desastern, die nicht aus einem Konflikt heraus entstanden sind, wird ein behördenübergreifendes Katastrophenhilfsteam vom Sekretariat für die internationale Katastrophenhilfe der JICA auf Grundlage des JDR-Gesetzes (kurz für *Japan Disaster Relief*) organisiert und entsandt; zusätzlich erfolgt die Bereitstellung von Hilfsgütern. Darüber hinaus ist im Außenministerium ein Soforthilfeplan für Katastrophenopfer, Flüchtlinge und Vertriebene eingerichtet, um diesen unabhängig von der Art der Katastrophe notwendige Zuschüsse zu gewähren.

Außerdem verfügt das Verteidigungsministerium über eine Abteilung für internationale Politik, in der unter anderem die Zusammenarbeit mit anderen Ländern als den USA sowie mit internationalen Organisationen koordiniert wird; auch externe militärische Hilfsprojekte wie die Unterstützung beim Kapazitätsaufbau werden hauptsächlich von dieser Abteilung geplant und organisiert. Im April 2023 wurde zudem ein von der ODA abweichender Wirtschaftshilfsplan zur „Unterstützung der staatlichen Sicherheitskapazitäten“ (engl. *Official Security Assistance*, kurz OSA) in die Zuständigkeit des Politbüros des Außenministeriums aufgenommen. Dabei handelt es sich um einen Rahmen, der darauf ausgelegt ist, den Verteidigungsbehörden in Entwicklungsländern Ausrüstungsgegenstände

bereitzustellen und den Aufbau von Infrastruktur unterstützt.

## **(2) Entwicklungszusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Krieges und Verbindungen zu internationalen Friedenseinsätzen**

### **Ausweitung und Optimierung der öffentlichen Entwicklungshilfe: Von Quantität zu Qualität**

Das Ende des Kalten Krieges führte zu zwei wichtigen Veränderungen in der japanischen Außenhilfe. Eine davon ist die geografische Ausweitung der Zielgebiete für öffentliche Entwicklungshilfe. Hierbei wurde das benachbarte Russland, das nur schwache politische und wirtschaftliche Beziehungen zu Japan unterhielt, sowie die ehemals kommunistischen Länder in Zentralasien sowie Mittel- und Osteuropa unterstützt, um die Region zu stabilisieren und einen reibungslosen Übergang zur Marktwirtschaft zu gewährleisten. Im Hinblick auf die Besorgnis erregende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen stellte Japan eine finanzielle und technische Zusammenarbeit bei der Entsorgung und Aufbereitung überschüssiger Nuklearwaffen zur Verfügung. Außerdem rief es im Jahr 1993 die *International Conference on African Development* (TICAD) ins Leben. Bereits in den späten 1980er Jahren hatte Japan rund 10 % seiner gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe für Afrika bereitgestellt und

verstärkte sein Engagement zusätzlich, um den Mangel an Unterstützung durch die westlichen Länder aufzufangen, die nach dem Ende des Kalten Krieges der „Entwicklungshilfe überdrüssig geworden“ waren.

Dieses Engagement äußerte sich unter anderem in der Verlagerung von Quantität zu Qualität. Wie bereits erwähnt, wurde Japan 1991 zum weltweit größten Geberland in Bezug auf Entwicklungshilfe (eine Position, die es bis zum Jahr 2000 halten sollte). Dies erforderte eine klare Darstellung der Grundsätze japanischer Entwicklungshilfe und diesbezüglicher Politik, sowohl für die Hilfsorganisationen als auch für die einheimische Bevölkerung, weshalb man im Jahr 1992 eine erste Übersicht zur staatlichen Entwicklungshilfe („ODA-Charta“) formulierte. Aufgrund einer Konjunkturverschlechterung im gleichen Zeitraum wurde jedoch Ende der 90er Jahre auch das Budget für öffentliche Entwicklungshilfe aus Gründen der Finanzsanierung gekürzt, was eine Verlagerung der japanischen Entwicklungshilfe von Quantität hin zu Qualität erforderte – einschließlich Verbesserungen in der Rechenschaftspflicht gegenüber der japanischen Öffentlichkeit sowie einer effektiveren Hilfspolitik. Dies geschah unter anderem durch die Überprüfung der öffentlichen Entwicklungshilfe gegenüber China, das bereits an wirtschaftlicher und politischer Stärke zugenommen hatte; so wurden Neugewährungen von Yen-Darlehen an China im Jahr 2007 eingestellt.

### **Initiativen zur Friedensförderung**

Als Reaktion auf den Zusammenbruch und die Destabilisierung der internationalen Ordnung nach dem Kalten Krieg wandte sich Japan auch der Friedensförderung zu. Obwohl dies zu jener Zeit einen allgemeinen Trend in der internationalen Gemeinschaft darstellte, hatte Japan hierfür seine eigenen Gründe. Da Japan während des Golfkriegs aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Einschränkungen keine militärische Hilfe leisten konnte, hatte es den multinationalen Streitkräften unter Führung der USA insgesamt 13 Mrd. USD zur Verfügung gestellt. Dies wurde von der internationalen Gemeinschaft jedoch nicht geschätzt, was den japanischen Entscheidungsträgern bis heute noch als „Golfshock“ in Erinnerung geblieben ist. Danach schuf Japan rechtliche Rahmenbedingungen und begann sowohl mit der Entsendung von Selbstverteidigungsstreitkräften – unter anderem zu UN-Operationen zur Friedenssicherung – sowie mit der Unterstützung konfliktreicher und fragiler Staaten im Rahmen der Entwicklungshilfe seit den 2000er Jahren, was die Friedensförderung zu einer Säule seiner internationalen Zusammenarbeit machte. So stellte Japan beispielsweise insgesamt 5,791 Mrd. USD für den Wiederaufbau Afghanistans bereit, was stark auf Zusammenarbeit mit den USA ausgerichtet war, um unter anderem die Kapazitäten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in dieser Region zu stärken. Im Irak erfolgte die zivile Unterstützung durch die

öffentliche Entwicklungshilfe auf eine Weise, in der sie die Wiederaufbauhilfe der Selbstverteidigungsstreitkräfte so ergänzte, als wären sie „zwei Teile eines Ganzen“. Dadurch entstand ein Prototyp für die Zusammenarbeit in den Bereichen Außenpolitik, Verteidigung und Entwicklung, der sich *All Japan* nennt.

### **Umstellung auf strategischere Hilfe:**

#### **Außenhilfepolitik während der**

#### **Regierung unter Premierminister Abe**

Die japanische Entwicklungszusammenarbeit erreichte während der zweiten Regierung unter Premierminister Abe, die mit knapp sieben Jahren und acht Monaten von Dezember 2012 bis September 2020 die längste in ihrer Geschichte darstellte, in zweierlei Hinsicht einen Wendepunkt. Der erste davon bestand im Export von Infrastruktursystemen, um das asiatische Wachstum in die japanische Wirtschaft zu „integrieren“. Die Rolle der öffentlichen Entwicklungshilfe bestand darin, private Investitionen zu fördern und Projekte zu gewinnen, während sie nach außen hin damit gerechtfertigt wurde, dass sie die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Partnerlandes wertschätze und die Kapazitäten der Staatsführung durch transparente Prozesse verbessere. Außerdem legte Japan – auch, um sich von Chinas undurchsichtigen Hilfspraktiken abzugrenzen – auf „hochwertige Infrastrukturinvestitionen“ Wert, die in seine Initiative für einen „Freien und Offenen Indopazifik“ (FOIP) aufgenommen und durch die G7 und G20 zur internationalen Norm gemacht wurden.

Der zweite Wendepunkt liegt darin, dass die Beziehung zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Sicherheitspolitik eindeutiger geworden ist. Die im Jahr 2013 entwickelte Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) bietet eine „Orientierungshilfe“ für die öffentliche Entwicklungshilfe, die zuvor getrennt von der Sicherheit behandelt wurde, und sieht einen Plan zur Entwicklung eines Unterstützungssystems für Streitkräfte in Partnerländern vor. In Anbetracht dieser und anderer Faktoren wurde der Rahmen für die ODA-Charta im Jahr 2015 als Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit neu festgelegt, und zwar unter der Betonung, dass Frieden und Stabilität in der internationalen Gemeinschaft im nationalen Interesse Japans lägen. In Bezug auf das Militär wurden die Grundsätze, eine militärische Nutzung der Entwicklungshilfe bzw. eine Konfliktförderung durch eben diese zu vermeiden, wie bisher beibehalten. Dabei wurden jedoch die Anforderungen dahingehend gelockert, dass „sofern das Militär des Partnerlandes oder Personen mit militärischem Status bei der Entwicklungszusammenarbeit für zivile oder nichtmilitärische Zwecke, unter anderen im Rahmen der Katastrophenhilfe, beteiligt sind, der einzelne Sachverhalt unter Berücksichtigung der wesentlichen Bedeutung überprüft wird“.

## Aktueller Stand und Herausforderungen

### (1) Umgang mit neuen Bedrohungen

Nach dem Rücktritt von Premierminister Abe folgte Premierminister Yoshihide Suga, ebenfalls ein Liberaldemokrat mit einer jedoch nur kurzen Amtszeit, sowie im Oktober 2021 die Regierung unter Premierminister Fumio Kishida. Obwohl Japan im Bereich der internationalen Gesundheit, einschließlich der Bekämpfung von Infektionskrankheiten, traditionell stark ist, verzögerte sich die anfängliche außenpolitische Reaktion auf das neuartige Coronavirus (COVID-19) aufgrund des inländischen Umgangs mit dieser Situation. Andererseits haben Japan, die USA, Australien und Indien (QUAD) als Reaktion auf die chinesische „Impfstoffdiplomatie“ ihre Zusammenarbeit mit Sicherheitspartnern im Bereich der humanitären Hilfe und Entwicklung vorangetrieben, unter anderem durch die Schaffung eines Rahmens für die Bereitstellung von Impfstoffen an Länder im Indopazifik. Neben der Hilfe für Entwicklungsländer durch das COVAX Facility-Programm stellte Japan rund 3,4 Millionen überschüssige Impfstoffdosen an Taiwan bereit. Dies entsprach mehr als einem Drittel der damals von Taiwan benötigten Menge, sodass es nicht länger auf chinesische Impfstoffe angewiesen war. Als Reaktion auf den russischen Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 änderte Japan seine bisherige Politik gegenüber

Russland, indem es die Verhandlungen über einen Friedensvertrag vertagte und den während der Regierung unter Premierminister Abe vereinbarten wirtschaftlichen Kooperationsplan zwischen Japan und Russland, welcher japanische Investitionen und Kredite in Höhe von 300 Mrd. Yen in den Bereichen Energie und Entwicklung des Fernen Ostens vorsah, auf Eis legte. Außerdem verhängte Japan im Einklang mit Europa und den USA Sanktionen gegen Russland und stellte der Ukraine humanitäre Hilfe sowie nicht-tödliche militärische Ausrüstung zur Verfügung.

Die Regierung unter Premierminister Kishida formulierte Ende 2022 eine neue Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) und andere politische Dokumente, die auf der Erkenntnis beruhen, dass das Sicherheitsumfeld aufgrund der durch China und andere Länder verursachten Herausforderungen deutlich erschwert wurde. Die neue NSS forderte den Einsatz der umfassenden nationalen Stärke Japans in den Bereichen Diplomatie, Verteidigung, Wirtschaft, Technologie und Information und wies darauf hin, dass die öffentliche Entwicklungshilfe, einschließlich der Außenhilfe, zum Zweck der Aufrechterhaltung und Entwicklung einer freien und offenen internationalen Ordnung eingesetzt werden soll. Die neue NSS sieht zudem vor, dass zum Nutzen des Militärs und anderer Akteure ein neuer Rahmen für die Zusammenarbeit geschaffen werden soll, in welchem Japan gleichgesinnte Länder unter anderem mit Ausrüstung



und Gütern versorgt und Infrastruktur aufbaut. Darauf folgend wurde im April 2023 die OSA eingerichtet. Die Regierung unter Premierminister Kishida bekundete zudem ihre Bereitschaft, die Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung der Stabilität im indopazifischen Raum zu verstärken. Auf dem QUAD-Gipfeltreffen im Mai 2022 wurde angekündigt, dass in den nächsten fünf Jahren mehr als 50 Mrd. USD in den Infrastruktursektor fließen sollen; außerdem wurde der Start einer Partnerschaft für humanitäre und Katastrophenhilfe (engl. *Humanitarian Assistance and Disaster Relief*, kurz HADR) sowie eine verstärkte Unterstützung in unkonventionellen Sicherheitsbereichen angekündigt. Auf der anschließenden asiatischen Sicherheitskonferenz (Shangri-La-Dialog) im Juni kündigte Premierminister Kishida seine „Vision für den Frieden“ an, in der er unter anderem künftige FOIP-Entwicklungen und eine Verstärkung der Sicherheit vorsah, und äußerte darüber hinaus seine Absicht, die öffentliche Entwicklungshilfe zur Stärkung des FOIP auszuweiten.

## (2) Zukünftige Herausforderungen

Die japanische Außenhilfe gewinnt zwar als politisches Instrument an strategischem Wert, doch die künftigen Herausforderungen liegen im Budget für öffentliche Entwicklungshilfe und in der Entwicklung eines militärischen Hilfesystems.

So ist in Hinblick auf die Erweiterung der öffentlichen Entwicklungshilfe unklar, in welchem Umfang die Mittel tatsächlich angehoben werden. Bereits geplant ist eine erhebliche Aufstockung des Verteidigungshaushalts, dessen Umfang in den nächsten fünf Jahren verdoppelt werden soll. Steigende Energiepreise aufgrund der Ukraine-Krise und die Abwertung des Yen haben die japanische Wirtschaft getroffen und den Druck auf die Jahresausgaben erhöht. Andererseits ist der Schuldenstand Japans doppelt so hoch wie sein BIP – der anteilig dramatischste Wert unter den Industriestaaten. Die Ausweitung der öffentlichen Entwicklungshilfe in einer solchen Situation steht im Kontrast zum Vereinigten Königreich, das seine Ausgaben für die öffentliche Entwicklungshilfe (0,7 % des BNE) aufgrund der durch das Coronavirus schlechteren Finanzlage umgehend kürzte. In einer Meinungsumfrage des Kabinettsbüros aus dem Jahr 2022 hielten mehr als die Hälfte der Befragten (54,3 %) die derzeitige Höhe der japanischen Entwicklungshilfe für ausreichend. Es ist unklar, inwieweit das japanische Volk eine Aufstockung der Beihilfen, deren Zusammenhang mit dem nationalen Interesse selbst für die Regierung nur schwer ersichtlich ist, nachvollziehen können wird.

Eine weitere Herausforderung liegt in der Systementwicklung. Seit 2012 leistet Japan unter dem Deckmantel der Kapazitätsaufbauhilfe externe Militärhilfe, was im Land selbst noch weitestgehend unerkannt geblieben

ist. Obwohl schon früher ausländische Militärangehörige als Studenten an Verteidigungsakademien und anderen Bildungseinrichtungen aufgenommen wurden, wird das Programm zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus, das den Streitkräften von Entwicklungsländern die direkte Ausbildung von Personal sowie technische Hilfe bietet, als wichtiges Mittel zur Vertiefung der Zusammenarbeit mit anderen Ländern anerkannt. Im Jahr 2021 wurden 47 Projekte für insgesamt 15 Länder und eine Organisation (ASEAN) durchgeführt, die hauptsächlich auf Länder in Südost- und Zentralasien ausgerichtet waren. Ihr Inhalt war zwar auf Nicht-Kriegsgebiete beschränkt, reichte dabei jedoch von humanitärer Hilfe über internationales Luftfahrtrecht bis hin zu Unterwassermedizin und wurde mit strategischem Blick auf China umgesetzt. Darüber hinaus kann als veraltet bewertete Ausrüstung der Selbstverteidigungsstreitkräfte nun für die materielle Zusammenarbeit im Einklang mit den „Drei Grundsätzen für den Transfer von Verteidigungsgütern“ zum Einsatz kommen. Die kürzlich erfolgte kostenlose Bereitstellung von Trainingsflugzeugen der maritimen Selbstverteidigungsstreitkräfte für die Philippinen und die Bereitstellung von Verteidigungsgütern an die Ukraine beruhen auf ebendiesen Grundsätzen.

Andererseits verfügt Japan nicht über die Mittel, ausländischen Regierungen neue Verteidigungsgüter zu liefern, was als „Lücke im japanischen

Auslandshilfsprogramm“ betrachtet wird. Mit der im Vorherigen erwähnten OSA wird versucht, diese Herausforderung zu bewältigen, wobei das ursprüngliche Budget für das Geschäftsjahr 2023 – dem Anfangsjahr des Programms – nur 2 Mrd. Yen betrug. Außerdem ist das Programm eher von kleinem Umfang, da es beispielsweise die Einrichtung von Kommunikationssystemen lediglich für vier Länder, u.a. die Philippinen, vorsieht. Auch wenn es in Zukunft je nach Leistung schrittweise ausgeweitet werden sollte, ist es längst nicht so einfach zu handhaben wie Kreditbeihilfen oder Subventionen für Anschaffungen. Die Umsetzung soll dabei gemäß den „Drei Grundsätzen für den Transfer von Verteidigungsgütern“ sowie den dazugehörigen operativen Richtlinien erfolgen, wobei die Verwendungszwecke begrenzt sind. Obwohl institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, stellt die Militärhilfe für Japan einen neuen Bereich dar, dessen Systeme wünschenswerterweise auf Grundlage des öffentlichen Verständnisses eingerichtet werden sollten.

## Zum Abschluss

Wie in diesem Beitrag dargelegt, gab es drei Beweggründe, aus denen sich die japanische Außenhilfe mit Schwerpunkt auf die Entwicklungszusammenarbeit gewandelt hat: das Streben nach wirtschaftlichem Nutzen, die Forderungen der internationalen Gemeinschaft und Japans Beitrag zur internationalen Sicherheit. In den letzten Jahren

hat sich das Bewusstsein für Sicherheitsaspekte – gerade in Hinblick auf China – verstärkt, weshalb ich zum Abschluss noch auf die vier folgenden Punkte hinweisen möchte.

Zum einen geht es dabei um die Umsetzung der strategischen Außenhilfe auf Grundlage neuer politischer Richtlinien. Der öffentlichen Entwicklungshilfe wird über die bilaterale Diplomatie hinaus eine strategische Rolle bei der Aufrechterhaltung regionaler Stabilität und internationaler Normen zugewiesen und es wird erwartet, dass die Unterstützung beim Kapazitätsaufbau und die OSA als Mittel für direkte Zusammenarbeit mit den Verteidigungsbehörden dienen, die in den Regierungen vieler Entwicklungsländer weiterhin erheblichen Einfluss ausüben. Sowohl die öffentliche Entwicklungshilfe als auch die OSA zielen darauf ab, der versuchten Änderung der internationalen Ordnung durch China und Russland entgegenzuwirken, und die gemeinsame Koordinierung mit gleichgesinnten Ländern wie den USA und Australien wird zunehmen. Auf diese Weise können der Außenhilfe in Zukunft auch neue Rollen und Funktionen zugewiesen werden.

Zum anderen geht es um das Image der japanischen öffentlichen Entwicklungshilfe in der internationalen Gemeinschaft. Nach dem großen Erdbeben in Ostjapan im März 2011 erhielt Japan Hilfe von 163 Ländern und Regionen sowie von 43 internationalen Organisationen weltweit. Dazu gehörten

auch viele Entwicklungsländer, in denen durch die langjährige lokale Zusammenarbeit der japanischen Regierung laut eigener Angaben „Vertrauen und Dankbarkeit“ aufgebaut worden waren. Wie würde sich der Eindruck und die Bewertung der japanischen öffentlichen Entwicklungshilfe verändern, wenn künftig in diesem Zusammenhang die Sicherheit stärker in den Vordergrund rücken und die Hilfe direkt auf nationale Interessen Japans ausgerichtet werden würde? Zudem ist wahrscheinlich, dass für die am wenigsten entwickelten und gleichzeitig hilfsbedürftigsten Länder noch weniger Unterstützung möglich wäre, was den internationalen Forderungen zuwiderlaufen könnte.

Drittens ist es so, dass Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit den Ländern im so genannten „Globalen Süden“ bestehen. Vor dem Hintergrund des Großmachtwettbewerbs zwischen den USA und China sind viele Entwicklungsländer – darunter die südostasiatischen Länder – besorgt, dem einen oder anderen Lager zugeordnet zu werden. Indien hat, obwohl es Mitglied der QUAD ist, seine eigene Diplomatie entwickelt, ohne sich den Sanktionen des Westens gegenüber Russland anzuschließen; und auch andere Länder mittleren Entwicklungsstandes versuchen, ihre Position und ihren Einfluss zu verbessern, indem sie sich flexibel in die multipolaren internationalen Beziehungen einbringen. In diesen Ländern, die sich mitten im Wirtschaftswachstum befinden, befindet sich der Anteil der

Außenhilfe am inländischen Kapital im Rückgang, während der Aufstieg neuer Geldgeber wie China ein Wettbewerbsumfeld schafft, in der die Nachfrageseite begünstigt wird. Da auf diplomatischer Ebene immer mehr Wert auf vorteilhafte Beziehungen gelegt wird, muss der Aspekt abermals überdacht werden, dass Diplomatie und Einfluss nicht mehr wie in der Vergangenheit durch die Entwicklungshilfe aufrechterhalten werden können. Viele Länder zögern, sich zu engagieren, da dies als Intervention in die inneren Angelegenheiten angesehen werden könnte; zudem ist ein achtsames Gleichgewicht zwischen diesem Engagement und den internationalen Normen – darunter grundlegende Menschenrechte – erforderlich.

Zu guter Letzt wäre da noch die OSA. Die Trennung des Sicherheitsrahmens von der ODA sorgte effektiv dafür, Reputationsrisiken für die japanische Außenhilfe zu umgehen. Andererseits haben die Regierungsparteien im Parlament damit begonnen, die „Drei Grundsätze für den Transfer von Verteidigungsgütern“, auf denen die OSA basiert, zu verhandeln – einschließlich der Frage über den Transfer tödlicher Verteidigungsgüter. Diese Entwicklungen gilt es in Zukunft weiter zu verfolgen. In Hinblick auf die Unterstützung der Infrastruktur könnten die Selbstverteidigungsstreitkräfte dafür eingesetzt werden, weiträumige Versorgungstützpunkte und eine operative Basis für künftige HADR-Operationen in Südostasien und anderswo aufzubauen. Wäre dies möglich, hätte Japan

ständigen militärischen Zugang zu den Regionen, was dazu beitrüge, Informationen über regionale Angelegenheiten zu sammeln, die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern zu fördern und China von Versuchen abzuschrecken, den Status quo mit Gewalt zu verändern. In Zukunft scheint es von entscheidender Bedeutung zu sein, Japans Position als Land, das zur regionalen Stabilität beiträgt, zu stärken und gleichzeitig darauf zu achten, dass sein Engagement in der Region keine unangemessene Kritik hervorruft.

### Literaturangaben

- OECD (2020), “OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020”
- Cabinet Secretariat (2022), “National Security Strategy 2022”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “Diplomatic Bluebook 2023”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “White Paper on Development Cooperation 2022”
- Ministry of Foreign Affairs (2004), “Japan’s ODA White Paper 2004”
- Ministry of Foreign Affairs (2006), “Japan’s ODA White Paper 2006”
- Ministry of Foreign Affairs (2015), “Development Cooperation Charter 2015”

Ministry of Foreign Affairs (2023), "Development Cooperation Charter 2023"	OECD (2020), "OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020"
Ministry of Foreign Affairs (2023), "Official Security Assistance (OSA)"	Hiroshi Nakanishi (2011), "The Gulf War and Japanese Diplomacy," <i>Nippon.com</i> , <a href="https://www.nippon.com/en/features/c00202/?cx_recs_click=true">https://www.nippon.com/en/features/c00202/?cx_recs_click=true</a>
Ministry of Defense, "Security Cooperation"	

## Ippeita NISHIDA



Ippeita Nishida ist Senior Fellow des Programms für Sicherheitsstudien bei der Sasakawa Peace Foundation (SPF). In dieser Position forscht er zu Japans Politik und Instrumenten des Auslandsengagements, wie z.B. Auslandshilfe und Sicherheitskooperation, mit besonderem Interesse an HA/DR, Friedensoperationen und regionaler Kooperation im Indopazifik.

Er ist außerdem Mitglied des Redaktionsausschusses von International Information Network Analysis (IINA), der Online-Kommentarseite der SPF zu globalen Angelegenheiten. Er ist Mitherausgeber und Mitautor des Buches *Japan's Defence Diplomacy* (Keiso Shobo, 2021, nur auf Japanisch) und des *Strategievorschlags Strengthening Japan's Defence Diplomacy* (SPF, 2021). Er verfasst auch Artikel für ein nationales und internationales Publikum, darunter *Revising the Development Cooperation Charter: Issues in Linking ODA and Security* (SPF-IINA, 2022) und *Outstanding Issues for Official Security Assistance (OSA) and its Strategic Utilization* (SPF-IINA, 2023).

Er erwarb seinen MSc in Entwicklungsstudien an der London School of Economics and Political Science (LSE). Derzeit ist er Vorsitzender des Expertengremiums für Kapazitätsaufbau im Verteidigungsministerium, Mitglied des Ausschusses für die Rechenschaftspflicht bei Entwicklungsprojekten im Außenministerium und Lehrbeauftragter an der Hosei-Universität.