

21

Menschenrechtsdiplomatie in der japanischen UN-Politik:

Die Rolle von Menschenrechtsnormen und der Wandel des Multilateralismus

Maiko ICHIHARA

Einleitung

Derzeit weist Japan unter den asiatischen Ländern das größte Engagement in Bezug auf Menschenrechtsdiplomatie auf. Das Land hat Tausende Flüchtlinge aus der von Russland überfallenen Ukraine aufgenommen, und in diplomatischen Dokumenten und Erklärungen wird fast immer auf die Bedeutung liberaler Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hingewiesen. Sogar Diskussionen über eine japanische Version des *Magnitsky Act* finden im Rahmen der Parlamentariergruppe statt. Dieses Phänomen hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere im 21. Jahrhundert neu etabliert. Die japanische Menschenrechtsdiplomatie befindet sich seitdem noch immer in einer Übergangsphase.

Sehen wir uns nun einmal an, wie Japan zu seiner gegenwärtigen Form der Menschenrechtsdiplomatie gefunden hat und welche Herausforderungen sich in diesem Zusammenhang erkennen lassen. Dieser Beitrag analysiert den Wandel der japanischen Menschenrechtsdiplomatie mit Schwerpunkt auf die sich verändernde Rolle der Menschenrechtsnormen, wobei er sich auf Japans Menschenrechtsdiplomatie in Bezug auf die UN stützt.

Historischer Hintergrund

(1) Von regulativen zu konstitutiven Normen

In Analysen hat sich gezeigt, dass die japanische Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg von Werten wie Pazifismus, Antimilitarismus und Antitraditionalismus geprägt ist. Es wurde erklärt, der Grund dafür liege darin, dass der Geist der japanischen Verfassung, die eine Remilitarisierung Japans verhindern soll, von der japanischen Öffentlichkeit akzeptiert und verinnerlicht wurde. Dieses Streben nach Frieden und Antimilitarismus entstand aus der Erkenntnis, dass Menschenrechte wie das Leben, die Würde und verschiedene Freiheiten des Menschen im Kriegsfall missachtet werden. In diesem Sinne sind Menschenrechtsnormen in den Normen des Friedens und Antimilitarismus schon eingeschlossen. Neben der Sozialistischen Partei Japans, den Gewerkschaften und progressiven Intellektuellen forderte damals auch die japanische Öffentlichkeit die demilitarisierte Neutralität Japans sowie die Abschaffung der Selbstverteidigungstreitkräfte und die Aufhebung der japanisch-amerikanischen Allianz.

Hierbei handelte es sich um eine ernsthafte Diskussion über die Verantwortung Japans und die Überprüfung seiner Außenpolitik. Aber die Auseinandersetzung konzentrierte sich nicht darauf, die aktive Rolle des japanischen Volkes bei der Schaffung des internationalen

Friedens zu überdenken, sondern eher darauf, der japanischen Regierung Beschränkungen für externe Handlungen aufzuerlegen. Infolgedessen war es so, dass der japanische Pazifismus und Antimilitarismus nicht unbedingt Menschenrechte als universale Werte ergänzten. Daher lässt sich sagen, dass diese Normen als selbstregulierende „regulative Normen“ (Peter Katzenstein) fungierten.

Das spiegelte sich auch in Menschenrechtsdiskursen im diplomatischen Kontext wider. Betrachtet man beispielsweise die außenpolitischen Grundsatzreden der Außenminister im Parlament, wird das Wort „Menschenrechte“ in den 1950er und 1960er Jahren kein einziges Mal erwähnt. Stattdessen taucht es erstmals im Januar 1975 in einer Rede von Außenminister Kiichi Miyazawa im Kabinett Miki auf, wobei es lediglich als die gemeinsamen Werte Japans und der USA genannt wurde. Im September 1978 erschien das Wort wieder, als Außenminister Sunao Sonoda aus dem Kabinett Fukuda das Parlament zur Zustimmung des Abschlusses der Internationalen Menschenrechtscharta aufforderte; doch davon abgesehen tauchte der Begriff der „Menschenrechte“ nicht weiter auf.

Im Januar 1988 sprach Außenminister Sosuke Uno im Kabinett Takeshita in einer außenpolitischen Grundsatzrede im Parlament erstmals von der Notwendigkeit der Verteidigung der Menschenrechte in der internationalen

Gemeinschaft. Dort ging er darauf ein, wie wichtig die Lösung von Menschenrechtsfragen sei, und brachte seine Absicht zum Ausdruck, sich mithilfe der UN und der japanisch-amerikanischen Beziehungen für den Schutz der Menschenrechte einzusetzen. Dahinter standen sowohl das japanische Selbstbewusstsein, zur Wirtschaftsmacht aufgestiegen zu sein, als auch die Liberalisierung in Asien – darunter die Demokratisierung auf den Philippinen und in Südkorea, Friedensbemühungen in Kambodscha sowie die Reform- und Öffnungspolitik in China. Seitdem wurde der Begriff Menschenrechte im Rahmen außenpolitischer Grundsatzreden fast immer erwähnt, und im Januar 1997 kam es schließlich so weit, dass Außenminister Yukihiko Ikeda aus dem Kabinett Hashimoto eindeutig erklärte, Japan werde auch bei der Förderung der Demokratie und dem Schutz der Menschenrechte eine aktive Rolle spielen.

Bhubhindar Singh hat diesen Wandel identifiziert und argumentiert, dass sich die Identität Japans von einer „friedlichen“ zu einer „internationalen“ Nation gewandelt habe. Anders gesagt haben die Menschenrechtsnormen seit dem Ende der 1980er Jahre durch den Aufstieg Japans zur Wirtschaftsmacht sowie durch die asiatische Liberalisierungswelle nicht nur als „regulative“, sondern auch als „konstitutive“ Normen in der japanischen Außenpolitik an Bedeutung gewonnen.

(2) Menschenrechte in der japanischen UN-Politik

Die tatsächliche Menschenrechtsdiplomatie in der japanischen UN-Politik zeigte sich jedoch inhaltlich begrenzt. Es gibt nur wenige Fälle, in denen sich die japanische Regierung aktiv in der Menschenrechtsdiplomatie der UN engagiert. Die Regierung hat zwar seit der zweiten Hälfte der 2000er Jahre dem Menschenrechtsrat jedes Jahr eine Resolution vorgelegt, in der die Entführungen japanischer Bürger durch Nordkorea verurteilt und die sofortige Rückkehr der Opfer gefordert wird; doch ist dies ihre bisher einzige selbsttätige und ernsthafte Handlung geblieben. Zudem handelt es sich hierbei zwar um einen Versuch, die Menschenrechtssituation in anderen Ländern zu verbessern, aber gleichzeitig auch um einen Aufruf zur Verbesserung der Menschenrechtssituation der von Nordkorea entführten japanischen Staatsbürger. Als Hauptmotiv für diese Forderung lassen sich daher lediglich die eigenen Interessen nennen.

Japan weitete seine Unterstützung auch auf das Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (engl. *United Nations High Commissioner for Refugees*, kurz UNHCR) aus, indem es die Hochkommissarin Sadako Ogata unterstützte und UN-diplomatische Aktivitäten über sie durchführen ließ. Der Finanzierungsbetrag an die UNHCR war besonders hoch, wodurch Japan in diesem Zusammenhang zu einem der

größten Geldgeber wurde. Allerdings hat sich die Aufnahme von Flüchtlingen in Japan kaum gesteigert; während andere fortschrittliche Demokratien jedes Jahr Zehntausende von Konventionsflüchtlingen aufnehmen, ist die Aufnahmezahl in Japan nicht einmal zweistellig.

Die japanische Regierung hat sich bei der UN auch dafür eingesetzt, das Konzept der menschlichen Sicherheit zu fördern. Auf Vorschlag Japans wurden nacheinander der *Trust Fund for Human Security*, die *Commission on Human Security* und das *Friends of Human Security Forum* gegründet. Im Jahr 2003 veröffentlichte die *Commission on Human Security* unter dem gemeinsamen Vorsitz von Sadako Ogata und Amartya Sen ihren Abschlussbericht. Andererseits konzentriert sich das von der japanischen Regierung geförderte Konzept der menschlichen Sicherheit auf „Freiheit von Not“ mit Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung, Gesundheit und Hygiene; bei diesem Verständnis stehen demnach die „Freiheit von Angst“ oder die „auf Freiheit und Rechten basierende Rechtsstaatlichkeit“, die in der Klassifizierung von Fen Hampson genannt wird, nicht im Mittelpunkt. Aus diesem Grund stellen die von der japanischen Regierung durch das Konzept der menschlichen Sicherheit geförderten Menschenrechte keine Freiheitsrechte dar, sondern verkörpern vielmehr das Recht auf Leben und soziale Rechte.

Darüber hinaus wurde im Jahr 1992 das Gesetz über die internationale

Friedenszusammenarbeit erlassen, das die japanische Beteiligung an friedenserhaltenden UN-Maßnahmen (engl. *Peacekeeping Operations*, kurz PKO) erweiterte. So wurde die zweite Generation der PKO nacheinander durchgeführt und neben der Überwachung des Waffenstillstands und den Entmilitarisierungsoperationen um weitere, den Staatsaufbau unterstützende Maßnahmen ergänzt. Im Rahmen dieser UN-PKO unterstützte Japan die Gründung demokratischer Staaten, die als politisches System den Schutz der Menschenrechte gewährleisten können, durch Wahlunterstützung und andere Hilfen. Allerdings bestand aufgrund antimilitaristischer Normen starker öffentlicher Widerstand gegen eine Beteiligung an ausländischen Einsätzen (insbesondere im Zusammenhang mit der Entsendung von Selbstverteidigungsstreitkräften). Daher war Japan gezwungen, seine Rolle einzuschränken. Außerdem liegt Japans Stärke nicht im Bereich der Menschenrechte, sondern in der wirtschaftlichen Unterstützung. Aus diesem Grund wurde von Japan oft erwartet, auf diesem Bereich eine Führungsrolle einzunehmen.

Insgesamt ist die Verteidigung der Menschenrechte in der japanischen UN-Politik seit langem sowohl in Hinblick auf ihren Stellenwert als Universalismus als auch in Bezug auf den Inhalt der praktischen Unterstützung eklatant schwach ausgeprägt. Ein Grund dafür liegt darin, dass Menschenrechtsnormen zwar damit begonnen haben, als konstitutive

Normen eine Rolle zu spielen; dies passiert jedoch zumindest teilweise durch das nationale Interesse, als Weltmacht anerkannt zu werden, und stellt daher in Hinblick auf die tatsächliche Förderung universaler Werte eine eher schwache treibende Kraft dar. Als ein weiterer Grund ist zu nennen, dass der Pazifismus als restriktive Norm Handlungen Japans im Ausland einschränkte und zu Diskussionen führte, in denen das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten betont wurde.

Aktueller Stand und Herausforderungen

Wie beschrieben, wurde die Menschenrechtsdiplomatie in der japanischen UN-Politik in ihrer Entwicklung durch regulative Normen eingeschränkt. Aber seit den 2010er Jahren hat sich eine Wandlung ergeben. Zum einen ist die Menschenrechtsdiplomatie deutlich aktiver geworden, zum anderen verlagerte sich ihr Schwerpunkt von der UN auf andere multilaterale Rahmen.

(1) Verstärkte Menschenrechtsdiplomatie

Die zunehmende Tendenz in Japan, die Menschenrechtslage in anderen Ländern ernster zu nehmen, stellt einen bedeutenden Wandel dar. Die ersten Veränderungen manifestierten sich bereits im „Bogen der Freiheit und Prosperität“ der ersten Regierungszeit

von Premierminister Shinzo Abe sowie in der Wertediplomatie und dem „Freien und Offenen Indopazifik“ (FOIP) seiner zweiten Regierungszeit. Obwohl hierbei liberale Werte in Form von universalen Prinzipien propagiert wurden, verlor der Status der Menschenrechte im Laufe der Jahre immer mehr an Bedeutung. Dies lag daran, dass zwischen China, das Menschenrechtsverletzungen nicht problematisierte, und Japan, das sich für die Verteidigung der Menschenrechte einsetzte, eine Dichotomie entstand, bei der die anderen südostasiatischen Staaten nicht gezwungen sein wollten, sich zwischen beiden Ländern entscheiden zu müssen. Japan wollte diese Reaktion der südostasiatischen Nachbarländer nicht außer Acht lassen. So verlagerten sich die universalen Prinzipien der japanischen Regierung von Mitte der 2010er Jahre von Werten wie Menschenrechte und Demokratie, die für chinesische und russische Seite schwer zu akzeptieren sind, zu Governance-Normen mit international verhältnismäßig annehmbaren Charakteristika wie Transparenz, Verantwortlichkeit und Rechtsstaatlichkeit.

Als jedoch die Regierung von dem stark konservativen Kabinett Abe zum Kabinett Suga wechselte, stieg innerhalb der Liberaldemokratischen Partei der Druck zur erneuten Durchsetzung einer sehr konservativ geprägten Politik. Diese nahm häufig die Form eines anti-chinesischen Nationalismus an, der sich in der Kritik an der gewaltsamen Unterdrückung der Menschenrechte

in Hongkong und der Uiguren durch die chinesische Regierung sowie in der zunehmenden Forderung nach diplomatischen Maßnahmen zur Lösung dieses Problems äußerte. Dies ist zweifellos auf die zunehmende Notwendigkeit zurückzuführen, sich mit schwerwiegenden Menschenrechtsproblemen befassen zu müssen, die nacheinander im asiatischen Raum auftraten – darunter der Verlust der Freiheit, symbolisiert durch das sogenannte Gesetz zur Bewahrung der nationalen Sicherheit in Hongkong, der Militärputsch in Myanmar und die aufgedeckte Zwangsarbeit und Zwangssterilisation in der autonomen Region Xinjiang. Allerdings wurde das Projektteam für Menschenrechtsdiplomatie beim außenpolitischen Ausschuss der Liberaldemokratischen Partei erst im Jahr 2021 während der Regierung unter Premierminister Suga eingerichtet. Und nicht etwa 2019, als die Demonstration gegen das „Gesetz über flüchtige Straftäter und Rechtshilfe in Strafsachen“ in Hongkong unterdrückt wurde oder als die New York Times über geheime Xinjiang-Dokumente berichtete, die den Völkermord an den Uiguren bestätigten. Diese Verzögerung ist nicht durch Zufall entstanden.

(2) Verlagerung des Schwerpunkts von der UN auf die G7

Beim Einsatz zur Verteidigung der Menschenrechte im Rahmen der UN haben sich jedoch neue

Schwierigkeiten gezeigt. Denn die beiden autoritären Staaten, China und Russland, bei denen Kritik von anderen Ländern an Menschenrechtsverletzungen nicht gerne gesehen sind, haben nun im Gleichschritt damit begonnen, Gegennarrative in Bezug auf Menschenrechtsnormen aufzuzeigen.

Seit Gründung der Volksrepublik China hat die chinesische Regierung stets eine eigene Menschenrechtsdiplomatie betrieben. Wie Andrew Nathan und Robert Ross darlegen, hat die chinesische Regierung seit den Anfängen des Kalten Krieges eine Definition von Menschenrechten verfolgt, die sich auf Antiimperialismus, nationale Selbstbestimmung, das Recht auf Entwicklung und kulturellen Relativismus stützt. Dieses chinesische Gegennarrativ fing seit den 2020er Jahren an, deutlich im Gleichschritt mit dem der russischen Regierung zu erscheinen. So veröffentlichten der russische und chinesische Botschafter in den USA am 26. November 2021, kurz vor dem Demokratiegipfel der US-Regierung im Dezember, einen gemeinsamen Artikel in der Fachzeitschrift „National Interest“, in dem sie versuchten, liberale Konzepte wie Menschenrechte und Demokratie neu zu definieren. Beide Botschafter führten aus, dass es sich sowohl bei China als auch bei Russland um Demokratien handele, und die Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder unter dem Vorwand des Menschenrechtsschutzes ein antidemokratischer Akt sei.

Die Lage wurde dadurch verschärft, dass das ethische Ansehen der USA im Zuge des zunehmenden Populismus und ihres Austritts aus dem UN-Menschenrechtsrats zurückging. Die Entwicklungsländer lassen sich von China in Bezug auf Menschenrechtsfragen leichter als zuvor beeinflussen. Als z.B. dem UN-Menschenrechtsrat im Juli 2021 Erklärungen zur Verurteilung bzw. zur Unterstützung des eben erwähnten Sicherheitsgesetzes in Hongkong vorgelegt wurden, sprachen sich nur 27 fortschrittliche Demokratien – darunter Europa, Japan, Australien und Neuseeland – für eine Verurteilung aus, während 53 Länder aus Asien, Afrika und Lateinamerika China unterstützten. Sollte sich diese Bewegung fortsetzen, ist in Zukunft eine weitere Verwässerung des Menschenrechtskonzepts im Rahmen der UN zu befürchten.

Die Menschenrechtsdiplomatie kann eigentlich in minilateralen Rahmen wie G7 schneller und wirksamer geführt werden als im Rahmen der UN. Das liegt daran, dass die G7 auf fortschrittliche Demokratien beschränkt ist, die universale Werte teilen und eher dazu bereit sind, gemeinsame Schritte zu unternehmen. So war der UN-Sicherheitsrat beispielsweise nicht in der Lage, eine Erklärung zur Verurteilung des Militärputsches vom 1. Februar 2021 in Myanmar abzugeben, da China und andere Länder dies zu verhindern versuchten. Als der UN-Menschenrechtsrat sich schließlich am 12. Februar zu einer Resolution durchgerungen

hatte, wurden darin keine verurteilenden Worte, sondern lediglich Bedenken gegenüber dem Militärputsch geäußert. Im Gegensatz dazu hatte die G7 bereits zwei Tage nach dem Putsch eine Erklärung abgegeben, in der sie ebendiesen verurteilte. Ähnlich verhielt es sich mit dem Sicherheitsgesetz in Hongkong, über das die Außenminister der G7-Staaten am 18. Juni 2020 eine Erklärung abgaben, in der sie „große Bedenken“ gegenüber diesem Gesetz ausdrücklich äußerten. Die Worte von den G7-Außenministern in dieser Erklärung sind außerdem schärfer formuliert als die in der von Japan abgegebenen Erklärung seines Außenministers. Da das chinesisch-russische Gegennarrativ im Rahmen der UN vermutlich fort dauern wird, hängt alles davon ab, wie man mit den Nicht-G7-Staaten in Zukunft zusammenarbeiten kann, ohne die Einheit der G7 zu gefährden.

Zum Abschluss: Zukünftige Herausforderungen

Japans gegenwärtige Menschenrechtsdiplomatie steht im multilateralen Rahmen zwei großen Herausforderungen gegenüber. Die erste ist die Notwendigkeit, sich aktiv an der Bildung von Narrativen zu beteiligen, bei denen liberale Werte aufrechterhalten werden. Dabei lassen sich von der japanischen Regierung sogar mehr Maßnahmen ergreifen, als es den westlichen Regierungen möglich wäre. Das liegt daran, dass Japan nicht zu den westlichen Staaten

gehört, von denen China und Russland behaupten, sie würden nicht-westlichen Ländern die Idee der Menschenrechte als Teil ihrer eigenen, auf Freiheitsrechten basierenden „westlichen Werte“ aufzwingen. Wenn Japan aber als nicht-westlicher Staat nun nachdrücklich Menschenrechtsnormen fördert, die auf Freiheitsrechten basieren, stellt dies das Gegennarrativ zu dem chinesisch-russischen verzerrten Verständnis von Menschenrechten dar.

Dafür muss die japanische Regierung ihr Verständnis der Menschenrechte über die Aspekte des Rechts auf Leben und des Sozialrechts, wie sie im Konzept der menschlichen Sicherheit vorkommen, hinaus bearbeiten und sich intensiv mit der Rolle der Freiheitsrechte auseinandersetzen. Wie Amartya Sen bereits argumentierte, ist es auch zur Bekämpfung von Armut von entscheidender Bedeutung, die individuelle Freiheit jedes Einzelnen zu gewährleisten. Das muss die japanische Regierung erneut erkennen.

Den Worten müssen stets Taten folgen, damit sie überzeugen können. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass sich die japanische Regierung im In- und Ausland aktiver für die Förderung der Freiheitsrechte einsetzt. Dabei soll sie nicht nur ausländische Menschenrechtsverletzungen kritisieren, unterdrückte Menschenrechtsaktivisten und Flüchtlinge unterstützen sowie Lieferketten umstrukturieren, sondern gleichzeitig auch die Menschenrechtslage

im eigenen Land verbessern, um ihr Engagement für universale Werte unter Beweis zu stellen. Tatsächlich gibt es viele Menschenrechtsfragen in Japan, die überprüft werden müssen, darunter die gleichgeschlechtliche Ehe, das wahlweise Führen eines unterschiedlichen Ehenamens, die Rechte ausländischer Arbeitnehmer, die Rechte von Beamten bei Arbeitskonflikten, sowie Fragen im Zusammenhang mit der Todesstrafe.

Und zu guter Letzt muss ein von der Regierung unabhängiger Rahmen zur Verteidigung der Menschenrechte geschaffen werden, um substanzielle Handlungen in diesem Bereich außerhalb des Landes zu ermöglichen. Die Menschenrechtsdiplomatie steht immer in Konkurrenz zu den Normen der Souveränität. Infolgedessen tendiert die Regierung dazu, die Menschenrechtsdiplomatie nur zögerlich zu fördern – sie befürchtet, die zwischenstaatlichen

Beziehungen in Bereichen wie Wirtschaft und Sicherheit zu schwächen. Wenn die Hilfe über inländische Nichtregierungsorganisationen bereitgestellt werden könnte, wie es bei der schwedischen Behörde für internationale Entwicklungszusammenarbeit (engl. *Swedish International Development Cooperation Agency*, kurz SIDA) der Fall ist, könnte die Menschenrechtsdiplomatie als gesamtjapanische Initiative vorangebracht werden. Denkbar wäre, Handlungen zum Schutz der Menschenrechte durch private Akteure unter einer öffentlich-privaten Partnerschaft zu institutionalisieren. Der von der US-Regierung veranstaltete Demokratietiegipfel und die von privaten Akteuren im indopazifischen Raum geführte Sunnylands-Initiative sind gute Beispiele dafür. Ein solch kreativer Ansatz wäre wünschenswert, um die japanische Menschenrechtsdiplomatie aktiv zu beleben.

Literaturangaben

Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, eds. (2020), *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order*, Washington DC: Brookings Institution Press

Maiko Ichihara (2017), *Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis*, New York and London: Routledge

Maiko ICHIHARA



Maiko Ichihara ist Professorin der Graduate School of Law and the School of International and Public Policy an der Hitotsubashi-Universität in Japan.

Sie ist außerdem Mitglied der Leitungsausschüsse des World Movement for Democracy, des East Asia Democracy Forum und des Japan Fact-Check Center. Im Laufe ihrer Karriere hat sie Forschungen zu internationalen Beziehungen, Demokratieförderung, japanischer Außenpolitik und *influence operations* durchgeführt. Sie promovierte in Politikwissenschaften an der George Washington University.

Zu ihren jüngsten Veröffentlichungen gehören: „Japanese Democracy After Shinzo Abe“, *Journal of Democracy* 32-1 (2021); „Universality to Plurality? Values in Japanese Foreign Policy“, in Yoichi Funabashi und G. John Ikenberry, Hrsg., *The Crisis of Liberalism: Japan and the International Order* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2020); und *Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis* (New York and London: Routledge, 2017).