Vom Feindstaat zum ›Musterschüler‹?

Japan in den Vereinten Nationen

Kerstin Lukner

Ende 2006 feierte Japan das 50-jährige Jubiläum seines UN-Beitritts. Der Rückblick auf die vergangenen fünf Jahrzehnte macht deutlich, dass sich Tokyo vor allem im finanziellen Bereich zu einer wichtigen Stütze der Weltorganisation entwickelt hat. In personeller und politisch-diplomatischer Hinsicht trifft dies trotz seines Wunsches nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat nicht im selben Maße zu. Zudem wird bei außenpolitischen Entscheidungen von hoher Relevanz – anders als es die Devise des UN-zentrierten Multilateralismus vorgibt – häufig den Beziehungen zu den USA Priorität eingeräumt.

In Tokyo fanden sich am 18. Dezember 2006 Japans Kaiser Akihito nebst Gemahlin, Ministerpräsident Shinzo Abe und Außenminister Taro Aso sowie weitere in- und ausländische Gäste zu einem besonderen Festakt zusammen: dem 50-jährigen Jubiläum des japanischen Beitritts zu den Vereinten Nationen. Die Bilanz fiel bei der offiziellen Feier erwartungsgemäß positiv aus. In der Tat hat Japan in den zurückliegenden fünf Jahrzehnten einen tief greifenden Wandel durchgemacht, der es von einem ehemaligen Feindstaat der UN zu ihrem ›Zahlmeister‹ hat werden lassen. Japans Bemühen, seinen Status innerhalb der Weltorganisation zu verbessern, stand bei dieser Entwicklung häufig im Mittelpunkt. Gleichzeitig werden Japans Außenbeziehungen seit nunmehr 56 Jahren von seinem Sicherheitsbündnis mit den USA geprägt; auch die UN-Politik des Landes kann davon nicht ausgenommen werden.

Beitrittsjahre

Nach seiner Kapitulation im August 1945 und der anschließenden Besatzung durch die USA wurde Japan mit dem Abschluss des Friedensvertrags von San Fransisco vom 8. September 1951 wieder in die Souveränität entlassen.[1] Dass Japans UN-Beitritt erst fünf Jahre später erfolgte, lag keineswegs an innenpolitischen Prioritäten oder gar am fehlenden Willen des Landes, sondern an der Ablehnung durch die Sowjetunion, welche 1952 und 1955 ihr Veto gegen die Mitgliedschaft einlegte. Erst nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion durch die ›Gemeinsame Erklärung‹ der beiden Staaten vom Oktober 1956 war der Weg für die Mitgliedschaft Japans zu den Vereinten Nationen frei.[2] Am 18. Dezember 1956 nahm die Generalversammlung den Resolutionsentwurf zu seinem Beitritt einstimmig an.[3]

Für Japan war die Aufnahme in die UN in zweierlei Hinsicht von großer Bedeutung. Zum einen war sie mit einer starken Symbolik behaftet. Für den Inselstaat hatte mit der Kriegsniederlage im Jahr 1945 eine Phase der weltweiten Ächtung und Isolation begonnen. Durch Wiederherstellung der nationalen Souveränität war zwar die ersehnte Wiederaufnahme in die internationale Staatengemeinschaft eingeleitet worden, in der Einschätzung Tokyos konnte dieser Prozess jedoch nur durch die Zugehörigkeit zu den UN weitere Fortschritte machen. Zum anderen knüpfte Japan in sicherheitspolitischer Hinsicht hohe Erwartungen an eine Mitgliedschaft in der noch jungen Organisation. Sowohl der Japanisch-Amerikanische Sicherheitsvertrag von 1951 als auch der umstrittene Aufbau eigener so genannter Selbstverteidigungsstreitkräfte ab 1954 stießen bei der seit Kriegsende weitgehend pazifistisch eingestellten Bevölkerung auf wenig Verständnis. Daher erschien die Mitgliedschaft im kollektiven Sicherheitssystem der UN zunächst als attraktive Alternative.

Diese anfängliche UN-Euphorie spiegelte sich auch in den ›Drei Grundsätzen der japanischen Außenpolitik‹ wider, die der damalige Außenminister Nobusuke Kishi im Februar 1957 in einer Rede vor dem japanischen Parlament vorstellte. Die Ausrichtung der Außenpolitik auf die UN stand dabei noch vor der Zusammenarbeit mit freien Demokratien und dem Aufbau freundschaftlicher Beziehungen zu asiatischen Staaten an erster Stelle. Doch obwohl die Vereinten Nationen damit als das Hauptforum der japanischen Diplomatie herausgestellt wurden, erodierte der Grundsatz der UN-bezogenen Außenpolitik angesichts des sich zuspitzenden Ost-West-Konflikts und der damit einhergehenden Paralyse der Organisation außerordentlich rasch. So war der Begriff des ›UN-zentrierten Multilateralismus‹ schon zu Beginn der sechziger Jahre aus dem Vokabular der Regierungsvertreter verschwunden. Die Beziehung zu den USA nahmen hingegen weiter an Bedeutung zu.

Japans Positionierung innerhalb der UN

Abstimmungsverhalten

Nach seiner Aufnahme in die Vereinten Nationen bemühte sich Japan, seine internationale Anerkennung durch Repräsentation in den unterschiedlichen Foren und Organisationen der UN-Familie zu steigern. So war der Staat gegen Ende der sechziger Jahre in nahezu allen wichtigen Gremien und Sonderorgani-

Dr. Kerstin Lukner, geb. 1973, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Ostasienwissenschaften/Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen.

sationen der UN Mitglied geworden. Zudem gelang es Japan schon 1958, als nichtständiges Mitglied für zwei Jahre in den Sicherheitsrat einzuziehen. Weitere acht Amtszeiten in diesem wichtigen Entscheidungsgremium folgten in den Jahren 1966/67, 1971/72, 1975/76, 1981/82, 1987/88, 1992/93, 1997/98 und 2005/06. Bei Abstimmungen orientierten sich Japans Diplomaten zu Beginn häufig an den USA: Für die 16. Generalversammlung stellte ein Beobachter eine Übereinstimmung von fast 83 Prozent fest.[4] Spätestens bei der Ölkrise Anfang der siebziger Jahre sah sich die Regierung jedoch gezwungen, eigenständigere Positionen einzunehmen. Während Japan in den fünfziger und sechziger Jahren im Rahmen seiner zurückhaltenden Nahost-Politik zumeist mit den USA kooperiert hatte, näherte sich das erheblich von Rohstoffimporten abhängige Land nun verstärkt der Haltung arabischer Staaten an. Seit dem Ende der siebziger Jahre schwankt der Anteil der japanischen Voten in der Generalversammlung, die sich mit denen der USA decken, etwa zwischen 25 Prozent und 50 Prozent und kann nicht mehr als außergewöhnlich hoch bezeichnet werden.[5]

Während Japan in den fünfziger und sechziger Jahren zumeist mit den USA kooperiert hatte, näherte sich das Land seit der Ölkrise Anfang der siebziger Jahre verstärkt der Haltung arabischer Staaten an.

UN-Haushalt

Japans Anteil an der Finanzierung des ordentlichen UN-Haushalts stieg von 1,97 Prozent im Jahr 1957 infolge seines rasanten wirtschaftlichen Aufstiegs kontinuierlich an und erreichte zur Jahrtausendwende mit 20,57 Prozent den Höchststand.[6] Im Jahr 2006 lag sein Budgetproporz bei 19,47 Prozent beziehungsweise 332,2 Millionen US-Dollar.[7] Japan ist bereits seit dem Jahr 1986 der größte Beitragszahler nach den USA. Auch im Hinblick auf die Friedensmissionen übernimmt Tokyo einen bedeutenden Finanzierungsanteil: im Jahr 2003 waren es etwa 19 Prozent beziehungsweise 430 Millionen US-Dollar. Damit transferierte Japan in beiden Kategorien deutlich mehr Gelder an die UN als die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats außer den USA zusammen.[8] Seit zwei Jahrzehnten zählt der Inselstaat – was die sonstigen Pflicht- und freiwilligen Beiträge an die Programme, Fonds und Sonderorganisationen betrifft – ebenfalls zu den wichtigsten Gebern und stellt hier jährlich etwa eine Milliarde US-Dollar bereit.[9] Damit gilt Tokyo nicht zu Unrecht als unverzichtbarer Geldgeber der UN.

Sucht man nach Gründen der Unterrepräsentanz Japans im UN-Sekretariat, wird häufig die Kritik laut, es mangele den ostasiatischen Aspiranten an unverzichtbaren Schlüsselqualifikationen.

Doch vor allem gegen die hohe Belastung bei der Finanzierung des ordentlichen UN-Haushalts regt sich in Japan seit einiger Zeit Widerstand. Mag dieser auch durch die zurückliegende wirtschaftliche Rezession des Landes ausgelöst worden sein, so scheint das Scheitern der japanischen Bemühungen um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat im Jahr 2005 diese Haltung zu verstärken. Mit Nachdruck forderte die Regierung im Jahr 2006 eine Revision der Haushaltsberechnungsformel, um den japanischen Anteil deutlich zu reduzieren. Für die Jahre 2007 bis 2009 konnten Tokyos Diplomaten bereits eine Absenkung um 2,84 Prozent auf 16,6 Prozent durchsetzten. Der in der Vergangenheit von japanischen Politikern häufig gemachte Hinweis, ihr Land steuere alleine mehr Geld zum ordentlichen Haushalt der UN bei als die vier ständigen Sicherheitsratsmitglieder China, Frankreich, Großbritannien und Russland zusammen, hat damit an Gültigkeit verloren.[10]

Personal

Proportional zu seinem hohen Anteil an der Haushaltsfinanzierung steht Japan nach dem UN-Quotensystem gleichzeitig ein größeres Stellenkontingent im UN-Sekretariat zu, das im Zeitraum 2005/2006 bis zu 367 Posten vorsah. Ende Juni 2006 waren dort jedoch lediglich 110 Japaner beschäftigt, womit das Land zu jenen 15 Prozent der UN-Mitglieder zählte, die ihren Sollstellenrahmen nicht erfüllten. Dabei trifft die Charakterisierung »chronisch unterrepräsentiert über einen langen Zeitraum hinweg in einer Anzahl größer als die der beschäftigten Staatsangehörigen« jedoch ausschließlich auf Japan zu.[11] Von der Regelung, nach der Bewerber aus unterrepräsentierten UN-Mitgliedstaaten bei der Stellenvergabe im Sekretariat bei gleicher oder besserer Qualifikation den Zuschlag erhalten, konnten japanische Interessenten bislang nicht profitieren. Sucht man nach den Gründen, so wird zum einen häufig die Kritik laut, dass es den Aspiranten aus dem ostasiatischen Inselstaat an unverzichtbaren Schlüsselqualifikationen – wie gute Fremdsprachenkenntnisse und interkulturelle Kommunikationsfähigkeit – mangele. Zum anderen scheint aus japanischer Sicht eine Anstellung bei den UN nicht attraktiv genug zu sein. Schließlich sind die Arbeitsverträge zumeist befristet, die Löhne im Vergleich zu den in Japan üblichen zu gering und die im UN-Sekretariat gesammelten Erfahrungen beim Wiedereinstieg in den heimischen Arbeitsmarkt kaum von Vorteil. Trotz der beschriebenen Problematik nimmt Japan (gemeinsam mit Italien) hinter den USA, Deutschland und Frankreich den vierten Platz jener Staaten ein, die das meiste Personal im UN-Sekretariat stellen.

Eine weitere Schwäche der japanischen Personalpolitik zeigt sich in der geringen Anzahl an japanischen Führungspersönlichkeiten. Nach Auskunft des Außenministeriums in Tokyo waren Anfang 2006 bei den UN (und anderen internationalen Organisationen) nur etwa 30 Japaner in leitender Funktion tätig.[12] Vier Führungspositionen werden oder wurden bis vor kurzem von Japanern bekleidet:

- **Koichiro Matsuura leitet seit dem Jahr 1999 die UNESCO;**
- **Hisashi Owada, ehemaliger UN-Botschafter, ist im vierten Jahr als Richter am Internationalen Gerichtshof tätig.[13]**
- **Kiyotaka Akasaka hat im April 2007 das Amt des Untergeneralsekretärs für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit übernommen;[14]**
- **Nobuaki Tanaka war von April 2006 bis Mitte 2007 Untergeneralsekretär für Abrüstungsfragen.**

Über einen deutlich höheren Bekanntheitsgrad dürften jedoch zwei ›Ehemalige‹ verfügen: Sadako Ogata, die frühere Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen und Kovorsitzende der Kommission für menschliche Sicherheit, sowie Yasushi Akashi, der in der Vergangenheit unterschiedliche Posten bei den UN bekleidet hatte. Ogata und Akashi genießen in ihrer Heimat hohes Ansehen und sind bis heute mit internationalen Aufgaben betraut.[15]

Schwerpunkte der japanischen UN-Politik

Japan ist aufgrund seiner pazifistischen Verfassung in seinen militär(polit)ischen Möglichkeiten stark eingeschränkt, denn in Artikel IX heißt es: »In aufrichtigem Streben nach einem auf Gerechtigkeit und Ordnung gegründeten internationalen Frieden verzichtet das japanische Volk für alle Zeiten auf den Krieg als ein souveränes Recht der Nation und die Androhung und Ausübung von militärischer Gewalt als ein Mittel zur Lösung internationaler Streitigkeiten. […] Land-, See- und Luftstreitkräfte sowie andere Kriegsmittel werden nicht unterhalten. Ein Kriegsführungsrecht des Staates wird nicht anerkannt.«[16] Entwicklungspolitik und die Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) wurden somit zu besonders wichtigen Gestaltungsinstrumenten in den japanischen Außenbeziehungen.

Entwicklungskooperation

Die ostasiatische Wirtschaftsmacht zählt seit den achtziger Jahren zu den großzügigsten Spendernationen weltweit und wies in den neunziger Jahren unter allen Geberländern kontinuierlich das größte nominale Spendenvolumen auf. Bislang haben vor allem asiatische Staaten von der japanischen Hilfe profitiert und diese besonders häufig zur Finanzierung großer Infrastrukturprojekte genutzt. Der Hauptteil der japanischen staatlichen Entwicklungshilfe fließt dabei auf bilateralem Wege. Über multilaterale Kanäle wurden im Jahr 2003 nur knapp ein Drittel (28,3 Prozent) der Gelder verteilt.[17] Aufgrund der wirtschaftlichen Rezession ist allerdings das Volumen der Entwicklungshilfezahlungen seit 1994 um knapp 30 Prozent gesunken.[18] Da Tokyo im Jahr 2005 jedoch angekündigt hat, seine Zahlungen innerhalb der kommenden fünf Jahre um 10 Milliarden US-Dollar aufzustocken und insbesondere die Hilfe für Afrika drastisch zu erhöhen, scheint der Abwärtstrend einstweilen aufgehalten.[19] Mögliche Motive für diese Trendwende sind der jüngste wirtschaftliche Aufschwung, ernsthafte Anstrengungen zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele, aber auch Bemühungen im Hinblick auf die angestrebte ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat. Das von den UN 1970 aufgestellte Ziel, 0,7 Prozent der Wirtschaftsleistung für die Entwicklungshilfe auszugeben, hat Japan trotz nominal hoher Werte bisher jedoch nie erreicht. Seine Rate schwankte in den vergangenen zwei Jahrzehnten zwischen 0,34 Prozent im Jahr 1999 und 0,19 Prozent im Jahr 2004. Im Jahr 2006 lag sie bei 0,25 Prozent.[20]

Zwar bemüht sich das Land seit Anfang der neunziger Jahre verstärkt darum, durch die Einführung von Prüfkriterien für die Vergabe von Entwicklungshilfe (ODA Charter), durch die Entwicklung von

1 Der Vertrag trat am 28. April 1952 in Kraft.

2 Der Streit um die Zugehörigkeit einiger nördlich von Japan gelegenen Inseln, genannt ›nördliche Territorien‹ (aus japanischer Sicht) beziehungsweise ›südliche Kurilen‹ (aus russischer Sicht), verhindert bis heute den Abschluss eines japanisch-russischen Friedensvertrags. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind die Inseln in russischem Besitz. Japan fordert sie seitdem mal teilweise, mal in ihrer Gesamtheit zurück.

3 UN Doc. A/RES/1113(XI) v. 18.12.1956.

4 Tatsuro Urano, zitiert nach Shizuo Saito, The Evolution of Japan's United Nations Policy, Japan Review of International Affairs, 1. Jg., 2/1987, S. 191.

5 Glen Hook et. al, Japans International Relations, London und New York 2005, S. 370.

6 Kokusai Rengo Kokoku Senta, http://www.unic.or.jp/japan/data-zai.htm

7 UN Doc. ST/ADM/SER.B/698 v. 31.8.2006.

8 Gaimusho, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k_kikan_17/pdfs/17_2.pdf

9 Yoshihisa Komori, Kokuren genso [UN-Illusion], Tokyo 2004, S. 165.

10 Die genannten vier ständigen Sicherheitsratsmitglieder schultern im Jahr 2007 gemeinsam 16,81 Prozent des Haushalts; UN Doc. A/RES/61/237 v. 22.12.2006.

11 UN Doc. A/61/257 v. 15.8.2006.

12 Die Inhaber dieser besonderen Positionen werden ernannt und unterliegen damit keinem förmlichen Bewerbungsverfahren.

13 Ministry of Foreign Affairs, Japan, Diplomatic Bluebook 2006, Tokyo 2006, S. 225.

14 United Nations, http://www.un.org/News/dh/infocus/SMG.asp?smgID=123

15 Ogata wurde im Jahr 2001 Sondergesandte der japanischen Regierung für Afghanistan. Darüber hinaus hat sie seit dem Jahr 2003 das Amt der Präsidentin der Japan International Cooperation Agency (für Entwicklungszusammenarbeit) inne. Akashi ist Sondergesandter für den Friedensprozess in Sri Lanka und fungiert gleichzeitig als Leiter des Japan Center for Conflict Prevention.

16 Übersetzung von Wilhelm Röhl, Die japanische Verfassung, Frankfurt und Berlin 1963, S. 98.

17 Bei einem Gesamtbudget in Höhe von 8,88 Milliarden US-Dollar entsprach dies einer Summe von etwa 2,6 Milliarden US-Dollar.

18 Eigene Berechnung anhand der Yen-Angaben. Daten nach Gaimusho, www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/zuhyo/zu030111.htm

19 Dies belegen Daten aus dem Jahr 2005, im dem Japans ODA-Volumen 13,147 Milliarden US-Dollar betrug. Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf

20 OECD, http://www.oecd.org/dataoecd/12/44/38344755.pdf

Strategien (beispielsweise der ›New Development Strategy‹) und multilateralen Initiativen (wie die ›Tokyo International Conference on African Development‹) dem qualitativen Aspekt seiner Entwicklungshilfe mehr Gewicht zu verleihen. Doch gerät seine Entwicklungshilfepolitik bis heute regelmäßig in die Kritik. So belegt Japan nach dem ›Commitment to Development Index‹, den das Center for Global Development (CGD) seit dem Jahr 2003 jährlich für die 21 wichtigsten Gebernationen errechnet, stets den letzten Rang. Laut CGD fördert die japanische Politik in den sieben Kategorien Hilfe, Handel, Investitionen, Migration, Umwelt, Sicherheit und Technologie unter allen Gebernationen am wenigsten die Entwicklung. Beanstandet werden unter anderem die hohen Handelsbarrieren für Produkte aus Entwicklungsländern, die niedrige Anzahl der in Japan aufgenommenen Migranten und Flüchtlinge sowie die geringe Beteiligung an Friedensoperationen.[21]

Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung

In welchem Ausmaß Japan an UN-Friedensoperationen mitwirkt, steht auch im Zusammenhang mit seinem Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat. Galt eine Beteiligung an der UN-Friedenssicherung aus verfassungsrechtlichen Gründen lange Zeit als völlig ausgeschlossen, so haben vor allem die von den USA geführte Operation ›Desert Storm‹ gegen Irak im Jahr 1991 und die unverhohlene internationale Kritik an der ausbleibenden personellen Beteiligung Japans daran für ein Umdenken gesorgt. Im Jahr 1992 verabschiedete das Parlament nach langem, zähem Ringen ein Gesetz, das die Teilnahme der so genannten Selbstverteidigungsstreitkräfte (Self-Defense Forces – SDF) an Friedens- und Wahlbeobachtungsmissionen sowie an humanitären Hilfsaktionen der UN ermöglicht. Doch ist es seither noch zu wenigen Einsätzen japanischer Friedenskräfte gekommen. Das liegt zum einen an den strengen Entsenderichtlinien[22] und zum anderen an den (bislang) risikoscheuen Regierungen.

Aufgrund strenger Entsenderichtlinien und risikoscheuer Regierungen ist es bislang noch zu wenigen UN-Einsätzen japanischer Friedenskräfte gekommen.

Im Dezember 2006 waren lediglich 31 SDF-Angehörige für die UN im Einsatz, womit Japan unter den 114 Truppen stellenden Staaten den 81. Platz einnahm.[23] In der Vergangenheit haben personalstarke SDF-Kontigente nur an der UNTAC (Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha) (1992/93) und den Missionen in Timor-Leste (2002–2004) mitgewirkt. Den gesetzlichen Vorgaben entsprechend, konzentrierten sich ihre Aufgaben dabei auf logistische, medizinische und administrative Tätigkeiten. Seit der zweiten Revision des Friedenssicherungsgesetzes im Jahr 2001 dürfen SDF-Verbände ebenfalls an Friedenssicherungsaufgaben mit militärischem Charakter mitwirken (zum Beispiel Überwachung von Waffenstillstandsabkommen). Eine Teilnahme an Friedensmissionen einer höheren Gefahrenstufe (robustes Mandat) oder gar an der Umsetzung militärischer Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 der UN-Charta bleibt dem Land trotz des konstanten Wandels seines Verfassungsverständnisses bis heute untersagt. Das überarbeitete ›Programm zur nationalen Verteidigung‹ vom Dezember 2004 sieht allerdings vor, die Mitwirkung an internationalen Einsätzen zu einer Kernaufgabe der Selbstverteidigungsstreitkräfte zu machen.[24]

Auch die Betonung des Konzeptes der menschlichen Sicherheit seit dem Ende der neunziger Jahre sowie die Ankündigung aus dem Jahr 2002, Friedenskonsolidierung als wichtigen Eckpfeiler der japanischen Außenpolitik auszugestalten, verdeutlichen Tokyos Bestrebungen, sich für eine aktivere Friedenspolitik einzusetzen. Das Konzept zur Friedenskonsolidierung verbindet dabei entwicklungs- wie auch sicherheitspolitische Maßnahmen und sieht vor, japanische Hilfsgelder verstärkt in drei Bereiche zu investieren:

1. **Unterstützung von Friedensprozessen;**
2. **Gewährleistung der inneren Stabilität und Sicherheit in (ehemaligen) Konfliktgebieten und**
3. **humanitäre Hilfe und Wiederaufbau.**

In die erste Kategorie fallen beispielsweise Japans Vermittlungsbemühungen im Konflikt zwischen der Regierung und den so genannten Tamil Tigers in Sri Lanka. Zur zweiten Kategorie zählt Japans finanzielle Unterstützung eines DD&R-Programms (disarmament, demobilization and reintegration) zur gesellschaftlichen Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer in Afghanistan. Die dritte Kategorie umfasst unter anderem Japans finanzielle Unterstützung für den Wiederaufbau Timor-Lestes. Zwar hat die Regierung bereits in den neunziger Jahren ihre Entwicklungshilfezahlungen zur Förderung von Maßnahmen zum Wiederaufbau nach Konflikten und zum Staatsaufbau eingesetzt. Neu ist jedoch, dass die Hilfsgelder nun stärker unter Berücksichtigung von Konfliktursachen vergeben werden und bereits während der akuten Konfliktphase fließen können. Im Sommer 2006 gab Außenminister Aso zudem bekannt, ein Zentrum für Friedenskonsolidierung in Japan einrichten zu wollen, in dem Zivilisten aus ganz Asien zu Friedenskonsolidierungskräften ausgebildet werden sollen.[25] Auch auf UN-Ebene zeigt sich Japan engagiert, zählt es doch zu den Gründungsmitgliedern der 2006 geschaffenen Kommission für Friedenskonsolidierung. Ob das Land die angestrebte Führungsrolle in dem relativ jungen Politikfeld ausbauen und ihr langfristig gerecht werden kann, bleibt indes abzuwarten. Bislang konzentrieren sich seine Initiativen noch stark auf die bekannte Vergabe von ODA-Mitteln.

Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung

Aufgrund der leidvollen Erfahrung, Opfer zweier gegen die Zivilbevölkerung gerichteter Atombombenabwürfe geworden zu sein, scheint Japan für die Rol-

le des engagierten Abrüstungsadvokaten prädestiniert. Tatsächlich haben in der Vergangenheit verschiedene Regierungen Gesetze und Leitlinien erlassen, die das Land im Bereich der Rüstungs- und Atompolitik zur strengen Selbstbeschränkung verpflichten. In den Foren der Vereinten Nationen übte Japan während des Kalten Krieges dennoch häufig Zurückhaltung, um die USA, die ihm nukleare Schutzgarantien zugesprochen hatten, nicht zu brüskieren. Mit der Überwindung der Ost-West-Konfrontation ging jedoch eine eindeutige Steigerung des japanischen Engagements in den UN einher. So trägt die Regierung seit 1989 einmal pro Jahr eine UN-Abrüstungskonferenz in Japan aus und bringt seit 1994 jährlich einen Resolutionsentwurf mit der Zielsetzung der vollständigen Abschaffung aller Nuklearwaffen in die Generalversammlung ein. Zudem unterstützt Tokyo – anders als Washington – nicht nur den Nichtverbreitungsvertrag, sondern setzt sich darüber hinaus für den Umfassenden (nuklearen) Teststoppvertrag ein. Letzteren bestätigte Japan im Jahr 1997 als erstes Mitglied jener Gruppe von Staaten, deren Ratifizierungen für das Inkrafttreten unbedingt vorliegen müssen.[26] Diese beiden internationalen Abkommen sollen nach Meinung Tokyos langfristig durch einen Vertrag über ein Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke ergänzt werden, denn dann wäre nicht nur die Anzahl der offiziellen Atomstaaten begrenzt, sondern auch das Experimentieren mit und die Herstellung von Kernwaffen unterbunden.

Angesichts der nuklearen Ambitionen Nordkoreas und Irans sowie aus Sorge vor Nuklearterrorismus legen Japans Diplomaten die Betonung derzeit ohnehin stärker auf die Nichtverbreitung als auf die Abschaffung von Nuklearwaffen, verfolgen damit aber eine Schwerpunktsetzung, die nicht von allen UN-Mitgliedern favorisiert wird.[27] In die Kritik geraten ist der Inselstaat zudem, da er seit dem Ende der neunziger Jahre gemeinsam mit den USA die Entwicklung eines Raketenabwehrsystems vorantreibt. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2004 das seit 1976 gültige Exportverbot für Waffen und Waffentechnologien gelockert, so dass Japan nun Produktionsbestandteile für den Abwehrschutz in die USA liefern kann. Manche Beobachter sehen schon in der Forschungsphase des Projekts eine erste Einbindung Japans in internationale Nuklearstrategien.[28]

UN- oder US-zentrierte Außenpolitik?

Wie bereits deutlich wurde, nimmt das Verhältnis zu den USA in der japanischen Außenpolitik einen besonders hohen Stellenwert ein und hat damit bisweilen spürbaren Einfluss auf die Ausgestaltung der UN-Politik des Landes. Grundlage dieser engen Beziehungen ist der Japanisch-Amerikanische Sicherheitsvertrag von 1951 (revidiert 1960). Er sieht vor, dass Japan den USA Land für Militärbasen zur Verfügung stellt, während die USA ihrem japanischen Verbündeten im Falle eines feindlichen Angriffs zur Seite stehen. Aufgrund dieser für Japan enorm wichtigen Verteidigungszusagen ist es für die Regierung mitunter schwierig, bei bedeutsamen Entscheidungen eine unabhängige Position zu finden und in den UN notfalls von den USA abzurücken. Gehen die UN sowie Japan bei wichtigen Fragen nicht mit den USA konform, bemühen sich Tokyos diplomatischen Vertreter gewöhnlich darum, zwischen der Weltorganisation und dem tendenziell UN-kritischen Verbündeten eine Mittlerrolle zu übernehmen. Bei den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll zeigte Tokyo zudem, dass es sich auch deutlich von Washington distanzieren kann. Nach einigem Zögern und verschiedenen Konzessionen beschloss Japan im Juni 2002, den Klimaschutzvertrag zu ratifizieren und hat damit einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass er im Februar 2005 in Kraft treten konnte.

Doch die Haltung in diesem Fall muss eher als eine Ausnahme angesehen werden. In wichtigen sicherheitspolitischen Fragen steht das Bündnis mit den USA an erster Stelle. Besonders deutlich wurde dies in Bezug auf die Pläne der USA, Irak und Saddam Hussein im Frühjahr 2003 wegen mutmaßlicher Un-

Angesichts der nuklearen Ambitionen Nordkoreas und Irans sowie aus Sorge vor Nuklearterrorismus legen Japans Diplomaten die Betonung derzeit stärker auf die Nichtverbreitung als auf die Abschaffung von Nuklearwaffen.

21 Center for Global Development, http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi

22 Die Kriterien sind: umfassendes Waffenstillstandsabkommen, völlige Neutralität der UN, die Zustimmung der Konfliktparteien zur Teilnahme Japans an der Mission, Truppenabzug bei Nichteinhaltung der genannten Prämissen sowie Anwendung von Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung, vgl. auch International Peace Cooperation Headquarters, http://www.pko.go.jp/PKO_E/cooperation/index_e.html

23 Platz 1 belegte Pakistan mit einem 9867 Personen umfassenden Kontingent. Vgl. Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, United Nations, 31.12.2006, http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2006/dec06_2.pdf

24 Ministry of Defense, National Defense Program Guideline for FY 2005 and After, http://www.mod.go.jp/e/defense_policy/japans_defense_policy/4/ndpgf2005/1.pdf. Siehe auch Benjamin Scheerer, Japans Verteidigungspolitik, SWP-Aktuell, Nr. 61, Dezember 2004.

25 A School to Build Peace Builders, Keynote Speech by Taro Aso, Minister for Foreign Affairs, on the Occasion of the MOFA Japan – UNU Seminar »People Building Peace: Human Resource Development in Asia for Peacebuilding«, 29.8.2006, United Nations University, Tokyo, http://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/seminar0608-s.html

26 Aufgrund fehlender Ratifizierungen ist der Teststoppvertrag bislang noch nicht in Kraft getreten.

27 Takeshi Nakane, Nihon ga riido suru kaku gunshuku, fukakusan [Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung, bei denen Japan die Führung inne hat], Gaiko Foramu, 9/2005, S. 48–55.

28 New Ambition, Old Obstacles: Japan and its Search for an Arms Control Strategy, Michael Green und Katsuhisa Furukawa, Arms Control Association, http://www.armscontrol.org/act/2000_07-08/japanjulaug.asp

terstützung des Terrornetzwerks Al Qaida und vermuteter nuklearer Ambitionen anzugreifen. Während die Mehrheit der Regierungen das amerikanische Vorhaben angesichts der dünnen Beweislage ablehnte und der Sicherheitsrat eine Ermächtigungsresolution zum Einmarsch verweigerte, zeigte Japan trotz seiner pazifistischen Grundeinstellung Verständnis für die militärischen Ambitionen seines Bündnispartners. Zwei Monate nach der offiziellen Beendigung der Kampfhandlungen verabschiedete das japanische Parlament zudem eiligst das so genannte Irak-Sondergesetz. Auf dessen Grundlage wurde von Anfang 2004 bis Mitte 2006 ein rund 600 Personen umfassendes SDF-Kontingent nach Samawah im südlichen Irak – einem ›Nichtkampfgebiet‹, so die Einschätzung der japanischen Regierung – entsandt. Trotz der prekären Sicherheitslage haben die SDF-Mitglieder dort humanitäre Hilfe geleistet und Wiederaufbauarbeiten ausgeführt.[29]

Das schnelle Abordnen personalstarker SDF-Einheiten nach Irak steht dabei ebenso wie die rasche Entsendung von SDF-Marineeinheiten in den Indischen Ozean (seit 2001) zur Unterstützung der von den USA geführten ›Allianz gegen den Terror‹ im auffälligen Gegensatz zur deutlich zurückhaltenden Beteiligung Japans an den Friedensmissionen der UN, bei denen eindeutig strengere Entsenderichtlinien gelten. Doch Japans Regierung will sich durch die SDF-Einsätze in Irak und im Indischen Ozean als zuverlässiger Bündnispartner der USA profilieren, der im Falle einer Nuklearkrise auf der koreanischen Halbinsel so auch auf den Schutz seines mächtigen Partners zählen kann. Bei außenpolitischen Entscheidungen von hohem nationalem Interesse scheinen die bilateralen Beziehungen letztlich mehr zu wiegen als die schwammige Idee eines UN-zentrierten Multilateralismus. Im Hinblick auf die Auslegung des ›Programms zur nationalen Verteidigung‹ vom Dezember 2004 lässt sich so auch die Prognose aufstellen, dass die anvisierte Steigerung des internationalen Engagements der japanischen SDF nicht unbedingt im Rahmen von UN-Blauhelmeinsätzen, sondern vielmehr im Kontext US-geführter Operationen erfolgen wird.

Bei wichtigen außenpolitischen Entscheidungen scheinen die bilateralen Beziehungen letztlich mehr zu wiegen als die schwammige Idee eines UN-zentrierten Multilateralismus.

Fazit und Ausblick

Obwohl die UN in der japanischen Außenpolitik das bedeutendste multilaterale Gremium darstellen, würde Tokyo der Organisation vermutlich noch mehr Gewicht beimessen, wenn es den bereits seit den späten sechziger Jahren gewünschten und seit 1994 explizit geforderten ständigen Sitz im Sicherheitsrat tatsächlich erhielte.[30] Bei den Reformbemühungen im Jahr 2005 musste Japan trotz seines Zusammenschlusses mit Brasilien, Deutschland und Indien zur so genannten ›Gruppe der Vier‹ allerdings wie auch 1997 beim Scheitern des Razali-Reformplans eine Niederlage hinnehmen.[31] Dennoch wird der seit Ende September 2006 amtierende Ministerpräsident Abe weiterhin auf einen ständigen Ratssitz für sein Land hinarbeiten, auch wenn es seiner Regierung bislang noch an neuen chancenreichen Konzepten zur Überwindung des Reformstaus mangelt. Ein Coup ist Abe zumindest gelungen: Im Januar 2007 konnte Japan der Mongolei die Zusage abtrotzen, im kommenden Jahr an ihrer statt für die nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zu kandidieren, um auf diesem Wege möglichst schon im Jahr 2009 in das mächtige Hauptorgan der UN zurückzukehren.[32] Dies dürfte auch für die Mehrheit der japanischen Bevölkerung ein kleiner Trost sein, denn nach einer von staatlicher Stelle durchgeführten Meinungsumfrage zur Außenpolitik aus dem Jahr 2006 sprachen sich mit insgesamt 75,2 Prozent mehr Japaner für die ständige Mitgliedschaft ihres Landes im Sicherheitsrat aus als je zuvor. Dabei waren die zwei am häufigsten genannten Gründe zum einen das ›Finanzierungsargument‹: 34,1 Prozent meinten, dass Japan angesichts seiner hohen monetären Beiträge an die UN an den wichtigen Entscheidungen im Sicherheitsrat mitwirken solle. Zum anderen gaben sie das ›Friedensargument‹ an: 26,7 Prozent der Befragten waren der Ansicht, Japan könne als nuklearwaffenfreier Staat mit pazifistischer Haltung einen gewinnbringenden Beitrag für den weltweiten Frieden leisten.[33]

Doch gerade während der Amtszeit von Ministerpräsident Junichiro Koizumi (2001–2006) ist Japans Ansehen als friedliebendes Land von asiatischen Staaten in Frage gestellt worden. Für Unmut und eine deutliche Abkühlung der Beziehungen zu China und Südkorea sorgten vor allem Koizumis jährliche Aufwartungen am Yasukuni-Schrein, an dem auch mehrere Hauptkriegsverbrecher[34] verehrt werden. Die Herausgabe neuer Schulfibeln durch die ›Gesellschaft zur Erstellung neuer Geschichtslehrbücher‹ trug ebenfalls dazu bei, dass Beijing und Seoul ihren östlichen Nachbarn des Geschichtsrevisionismus und der mangelnden Vergangenheitsbewältigung beschuldigten. Im Jahr 2005 dienten ihnen entsprechende Verweise dazu, Japans Ambitionen auf einen ständigen Sitz zurückzuweisen, auch wenn – zumindest im Falle Chinas – Überlegungen zum zukünftigen Mächteverhältnis in (Ost-)Asien ebenfalls eine große Rolle gespielt haben dürften. Zwar bemüht sich Ministerpräsident Abe um die Verbesserungen des Verhältnisses zur Volksrepublik China und zu Südkorea. Doch die im zweiten Halbjahr 2006 aufflammende innenpolitische Debatte um die Verfassungsmäßigkeit von militärischen Präventivschlägen (gegen Nordkorea) sowie die Frage, ob Japan eine Diskussion über die Entwicklung defensiver Nuklearwaffen führen solle, haben selbst dem ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan Anlass zur Sorge gegeben. In seinem Glückwunschschreiben zum 50-jährigen Jubiläum des japanischen UN-Beitritts mahnte er: »Ein Staat muss keine Nuklearwaffen besitzen, um in die-

ser Welt Bedeutung zu erlangen.«[35] Zwar ist eine eingehende Erörterung der beiden umstrittenen Themen nicht zuletzt von Abe selbst eingedämmt worden, doch bedeutet dies keinesfalls, dass der Regierungschef am Status quo festzuhalten gedenkt. Abe hat die Anfang Januar 2007 erfolgte Aufwertung des Amtes für Verteidigung zu einem ›vollwertigen‹ Ministerium nachdrücklich unterstützt und setzt sich ebenso vehement für die baldige Überarbeitung des Verfassungstextes von 1946 ein. Nach seinem Willen soll vor allem die Kriegsverzichtsklausel umformuliert und ein Mitwirken der SDF an kollektiven Verteidigungsmaßnahmen verfassungsrechtlich endlich möglich werden. Theoretisch könnte dies in der Folge auch Japans Teilnahme an den Friedenssicherungseinsätzen der UN erleichtern. Die Umbenennung des Amtes für Verteidigung alleine taugt dazu noch nicht, da sie keinen Einfluss auf die entsprechenden Entsendungsgesetze nimmt.

Vom Feindstaat zum ›Musterschüler‹?

Obwohl sich Japan in beeindruckender Weise von einem ehemaligen Feindstaat zu einer wichtigen Stütze der Organisation gewandelt hat, stellt sich gleichwohl die Frage, ob man von ihm als einem ›Musterschüler‹ tatsächlich sprechen kann, wie es in einem Zeitschriftenartikel aus dem Jahr 2001 geschehen.[36] Zwar muss dem Land bei der Finanzierung von UN-Aktivitäten sowohl im Bereich der Pflichtbeiträge wie auch auf dem Gebiet der freiwilligen monetären Unterstützung eine überaus wichtige Stellung zugeschrieben werden, doch könnten Japans jüngste Vorstöße zur Absenkung seines Finanzierungsanteils am Pflichthaushalt sowie seine in letzten Jahren vergleichsweise niedrigen ODA-Budgets nach Einschätzung des japanischen UN-Botschafters Keizo Oshima zu einer Beschädigung der Position seines Landes in den UN führen.[37] Der Blick auf das personelle Engagement Japans zeigt, dass es auf Verwaltungsebene, aber vor allem im Bereich der Friedenssicherung als eher gering zu bezeichnen ist. Tatsächlich waren von den über 80 000 Soldaten und Polizisten, die im Dezember 2006 weltweit im Auftrag der UN im Einsatz waren, nur knapp 0,04 Prozent Japaner. Der Vergleich zu den SDF-Entsendungen im Rahmen US-geführter Operationen legt dabei nahe, dass es für eine Ausweitung der japanischen Aktivitäten bei Friedenssicherungseinsätzen der UN in Tokyo vor allem am politischen Willen fehlt. Ohnehin wurde deutlich, dass Japan den Beziehungen zu den USA – zumindest in sicherheitspolitischer Hinsicht – bis heute Priorität einräumt. Gehobene Bedeutung haben die UN für Japan dennoch, da Probleme von globaler Reichweite, wie etwa der Klimawandel, mit dem – multilaterale Lösungsansätze teilweise ablehnenden – Bündnispartner alleine nicht behoben werden können. Im Hinblick auf die Entwicklung neuer Ideen und der entsprechenden Umsetzungskonzepte, die für internationale Problemlösungen dringend nötig sind, lässt der Inselstaat allerdings keinen außergewöhnlichen Einsatz erkennen. Die aktive Führungsrolle, die Tokyo bei der Erarbeitung der Sicherheitsratsresolution zur Verurteilung und Sanktionierung der nordkoreanischen Atomversuche im Herbst 2006 übernommen hat, darf jedoch kein Einzelfall bleiben, wenn ein ständiger Sitz im Sicherheitsrat in realistische Nähe rücken soll. Das Prädikat ›Musterschüler‹ kann Japan trotz der insgesamt positiven Entwicklung nach einem kritischen Blick auf seine UN-Politik noch nicht ausgestellt werden. Eine Rückschau auf fünf Jahrzehnte UN-Mitgliedschaft macht dennoch deutlich, dass Japan sein Engagement in der Weltorganisation auch bei mancher Zurückhaltung bislang kontinuierlich gesteigert hat.

Das Prädikat ›Musterschüler‹ kann Japan trotz der insgesamt positiven Entwicklung noch nicht ausgestellt werden.

29 Eine exzellente Darstellung der jüngsten militär(polit)ischen Entwicklung Japans bietet Christopher W. Hughes, Japan's Re-emergence as a ›Normal‹ Military Power, Adelphi Paper (AP 386-9), Oxford und New York 2004.

30 Vgl. Kerstin Lukner, Japans Rolle in der UNO. Grundlage für einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat?, Baden-Baden 2006, S. 68–72.

31 Ausführlich hierzu Kerstin Lukner, Japans Streben nach einem ständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Eine unendliche Geschichte?, in: Manfred Pohl und Iris Wieczorek (Hrsg.), Japan 2006. Politik und Wirtschaft, Hamburg 2006, S. 77–101.

32 Asahi Shimbun [überregionale japanische Tageszeitung], 7.2.2007.

33 Naikakufu; http://www8.cao.go.jp/survey/h18/h18-gaiko/index.html

34 Der Internationale Militärgerichtshof für den Fernen Osten hatte sie zu Hauptkriegsverbrechern der Kategorie A (Verbrechen gegen den Frieden) verurteilt.

35 United Nations Press Release SG/SM/10806, http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10806.doc.htm

36 So die Aussage Mogamis. Vgl. Toshiki Mogami und Hatsuhisa Takashima, Kamei 45 nen ›yutosei‹ nihon no kore kara [45 Jahre Mitgliedschaft. Die Zukunft des ›Musterschülers‹ Japan], in: Gaiko Foramu, 3/2001, S. 28–35.

37 Asahi Shimbun, 19.12.2006.