



Paul Kevenhörster ist Professor Emeritus für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Der hier vorgelegte Beitrag stützt sich auf Studien, die der Verfasser mit Unterstützung der Japan Foundation vom September bis Dezember 2007 an der Okuma School of Public Management der Waseda University Tokyo durchführen konnte. Für konstruktive Hinweise ist er dem Dekan der Okuma School, Herrn Prof. Dr. Koïchirō Agata, zu Dank verpflichtet.

## **SCHLUSSLICHT JAPAN? DIE JAPANISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK AUF DEM INTERNATIONALEN PRÜFSTAND**

*Paul Kevenhörster*

Das Engagement der Industriestaaten für die Entwicklungsländer stützt sich nicht nur auf die Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA). Es hängt auch ab von den Chancen dieser Länder im Außenhandel, ihren Direktinvestitionen in den Partnerländern, Migrationsströmen, Umwelt- und Ressourcenschutz, ferner von den Sicherheitserfordernissen der Entwicklungsländer und vom Umfang technologischer Innovationen. Die OECD und die Europäische Union haben daher die Industrieländer aufgefordert, diese Zusammenhänge in ihrer Entwicklungspolitik stärker zu berücksichtigen. Von der Unterstützung oder Blockade der Öffentlichen Entwicklungshilfe durch andere Politikfelder dürften insbesondere ihre vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD geforderte Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit abhängen.

Die japanische Entwicklungspolitik steht aus drei Gründen im Brennpunkt der Kritik: erstens wegen haushaltspolitisch bedingter Etatkürzungen, zweitens wegen der in der politischen Klasse und der Öffentlichkeit verbreiteten und auch durch Repräsentativumfragen dokumentierten Entwicklungshilfemüdigkeit und drittens wegen einer unzulänglichen Abstimmung der Hilfpolitik mit anderen Gebern. Demgegenüber sieht sich Japan selbst als der Promotor einer ostasiatischen Erfolgsstory.

## AUF DER SUCHE NACH EINER KOHÄRENTEN NORD-SÜD-POLITIK

Diese Fragen lenken das Interesse auf die Konsistenz der gesamten Nord-Süd-Politik in allen für die Nord-Süd-Beziehungen bedeutsamen Politikfeldern: der Entwicklungspolitik im engeren Sinne, der Außenhandels-, Migrations-, Investitions- und Technologiepolitik sowie in weiteren entwicklungspolitisch relevanten Handlungsbereichen. Reichweite und Wirksamkeit der gesamten Nord-Süd-Politik hängen von deren *Kohärenz* ab: der positiven Abstimmung der entwicklungspolitischen Ziele und Strategien mit denjenigen anderer Politikfelder sowie der konzeptionellen Geschlossenheit der gesamten Nord-Süd-Politik im Sinne entwicklungspolitischer Erfolgsmaßstäbe.<sup>1</sup> Eine kohärente Entwicklungspolitik muss nicht nur ihr Instrumentarium mit anderen Ressorts abstimmen, um politische Handlungsblockaden zu vermeiden („negative Koordination“), sondern die Einordnung des entwicklungspolitisch relevanten Handelns unterschiedlicher Ressorts (Entwicklung, Auswärtiges, Wirtschaft, Inneres, Forschung und Bildung, Landwirtschaft/ Verbraucher) unter gemeinsame Ziele der Entwicklungspolitik („positive Koordination“) gewährleisten.<sup>2</sup>

Die OECD unterscheidet vier Formen der Kohärenz:<sup>3</sup>

1. die politikfeldspezifische, interne Kohärenz der Entwicklungspolitik (internal coherence);
2. die Abstimmung dieser Politik mit anderen Politikfeldern in einem gegebenen Land (intra-country coherence);
3. die Koordination mit anderen Gebern (inter-donor coherence) und
4. die Abstimmung zwischen dem jeweiligen Geber- und Nehmerland (donor-recipient coherence).

1 | Vgl. Guido Ashoff, *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Studies, Bonn 2005, S. 11–13.

2 | Vgl. Fritz Scharpf, *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt a. M. 1973, S. 85–89; Paul Kevenhörster, *Politik im elektronischen Zeitalter. Politische Wirkungen der Informationstechnik*, Baden-Baden 1984, S. 49 ff.

3 | Vgl. OECD, *Institutional Approaches to Policy Coherence for Development*, Paris, Mai 2004.

**Seit 2003 arbeitet das Center for Global Development (CGD) in Washington an dem Commitment to Development Index (CDI). Dieser Index für Entwicklungsförderung umfasst die wesentlichen Politikbereiche, in denen die Geberländer die Entwicklung der ärmeren Länder unterstützen und zu denen durchaus stabile Daten verfügbar sind: Entwicklungshilfe und Außenhandel, Investitionen, Migration, Umwelt, Sicherheit und Technologie. Im Zeitraum von 2003 bis 2008 führten die Niederlande und Skandinavien die Rangliste an, während Japan – obschon Hauptgeber Öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) – das Schlusslicht unter den 22 Ländern darstellte. Das Ranking wirft Fragen auf: Spiegelt der Index die Effektivität der Hilfe realistisch wider? Wie wirksam ist die Hilfe der führenden Geber? Nach welchen Kriterien wurde die Rangfolge festgelegt? Eine Neugewichtung der Bewertungskomponenten täte not. Würde sie erfolgen, dann, so die Tokyoter Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID), würde sich die dargestellte Rangfolge erheblich, und gewiss zugunsten Japans, verändern.**

Wir gehen im Folgenden den ersten beiden Formen der Kohärenz nach und rücken zwei Fragen in den Mittelpunkt: 1. Wie wirksam werden die Instrumente der Öffentlichen Entwicklungshilfe koordiniert? 2. In welchem Umfang wird die Entwicklungspolitik mit anderen Politikfeldern abgestimmt?

Die an Koordination und Abstimmung gerichteten Erwartungen in der japanischen Regierung sind niedrig.

**Die Fürsprecher genuin entwicklungspolitischer Ziele waren im Regierungsapparat – abgesehen vom Außenministerium – immer sehr schwach.**

Denn die Fürsprecher genuin entwicklungspolitischer Ziele waren im Regierungsapparat – abgesehen vom Außenministerium – immer sehr schwach. Auch die Leitung der großen Durchführungsorganisationen trat im Allgemeinen – die gegenwärtige JICA-Chefin Ogata stellt eine

Ausnahme dar – politisch wenig in Erscheinung.<sup>4</sup> Politikformulierung und Implementation fielen daher auseinander: Die finanzielle Zusammenarbeit (JBIC) verfolgte das Ziel der Wachstumsförderung, die technische Zusammenarbeit (JICA) dagegen die Ziele der Armutsbekämpfung und des Konfliktmanagements.

### **DIE PRÜFUNG DER KOHÄRENZ: DER COMMITMENT TO DEVELOPMENT INDEX**

Im Mittelpunkt eines internationalen Vergleichs muss die über den bloßen Vergleich von Gesamtsummen Öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA/Official Development Assistance) und ihres jeweiligen Anteils am Bruttosozialprodukt des Geberstaates hinausweisende Frage stehen, welche Geber mit ihrer Entwicklungs-, Außenwirtschafts-, Umwelt-, Außen- und Migrationspolitik den Entwicklungsländern am nachhaltigsten helfen.<sup>5</sup> Das Center for Global Development in Washington D.C. und die Zeitschrift *Foreign Policy* haben einen Index der Entwicklungsförderung (Commitment to Development Index) erarbeitet, der neben Umfang und Qualität der Öffentlichen Entwicklungshilfe sieben Faktoren berücksichtigt, von denen die Entwicklungschancen der Partnerländer abhängen.<sup>6</sup> Der Index bewertet folgende Kategorien auf einer Skala von 1 bis 10<sup>7</sup>:

4 | Vgl. Carol Lancaster, *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago/London 2007, S. 141.

5 | Vgl. Paul Kevenhörster, *Politikwissenschaft*, Bd. 2, Wiesbaden 2006, S. 154f.

6 | Vgl. „Ranking the Rich“, in: *Foreign Policy*, No. 136, Mai-Juni 2003, S. 56–66.

- Anteil der Öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttoinlandsprodukt
- Handelsbarrieren gegen Importe aus Entwicklungsländern
- Direktinvestitionen aus Geberstaaten in Empfängerstaaten
- Anteil der Migranten an der Gesamtbevölkerung
- Beiträge zu internationalen Umweltinitiativen und Regierungsmaßnahmen zugunsten „sauberer“ Umwelttechnologien
- Ausgaben der Geberstaaten für Maßnahmen der Friedenssicherung in Partnerländern (Anteil am Bruttoinlandsprodukt)
- Technologietransfer zugunsten der Entwicklungsländer

Legt man diese Kriterien als Bewertungsmaßstäbe an die entwicklungspolitisch relevanten Politikfelder an, so ändert sich das durch den bloßen Umfang der Öffentlichen Entwicklungshilfe vermittelte Bild (Tab. 1) grundlegend. Während die USA, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Japan die großen ODA-Geber (2007) sind, rücken weit kleinere Geberstaaten in der Rangliste des Commitment to Development Index 2008 nach vorne.

Vordere Rangplätze nehmen die Niederlande und die skandinavischen Staaten ein, die USA und die großen europäischen Geberstaaten besetzen dagegen Plätze in der zweiten Hälfte des Feldes. Japan bildete seit der ersten Aufstellung dieses Index 2003 das Schlusslicht und rückte in der aktuellen Ausgabe des Index lediglich aufgrund der Berücksichtigung Südkoreas auf den vorletzten 21 Rang vor.

Das Ergebnis der Bewertungen überrascht in mehrfacher Hinsicht: Den Niederlanden wurde als Spitzenreiter schon oft eine hohe Qualität ihrer ODA attestiert. Norwegen befindet sich zusammen mit Schweden unmittelbar hinter den Niederlanden, muss aber Minuspunkte wegen seiner starren Außen-

7 | „Ranking the Rich“, a.a.O., S. 59; David Roodman, The Commitment to Development Index: 2008 Edition; Washington D.C., Center for Global Development, December 2008, S. 8–54.

**Tabelle 1: Öffentliche Entwicklungshilfe der DAC-Länder  
im Jahr 2007 [ODA, netto in Mio. US\$]<sup>8</sup>**

	Millionen USD	Prozent BI	effektive Veränderung von 2006 bis 2007 in Prozent
USA	21 787	0,16	- 9,8
Deutschland	12 291	0,37	6,1
Großbritannien	9 849	0,36	- 29,6
Frankreich	9 884	0,38	- 16,4
Japan	7 679	0,17	- 29,8
Niederlande	6 224	0,81	3,2
Spanien	5 140	0,37	19,7
Schweden	4 339	0,93	- 2,5
Kanada	4 080	0,29	1,2
Italien	3 971	0,19	- 2,6
Norwegen	3 728	0,95	13,4
Australien	2 669	0,32	9,1
Dänemark	2 562	0,81	2,9
Belgien	1 953	0,43	- 11,2
Österreich	1 808	0,50	8,3
Irland	1 192	0,55	4,8
Finnland	981	0,39	6,4
Griechenland	501	0,16	5,3
Schweiz	1 689	0,37	- 2,5
Portugal	471	0,22	5,9
Luxemburg	376	0,91	15,0
Neuseeland	320	0,27	5,1
<b>DAC insgesamt</b>	<b>103 491</b>	<b>0,28</b>	<b>- 8,5</b>

handels- und Zuwanderungspolitik hinnehmen. Nachdem Schweden stets großzügiger Geber öffentlicher Entwicklungshilfe gewesen ist, wirken sich nun auch die weniger zögerlichen Beiträge zu multilateralen Militäreinsätzen zur Friedenssicherung positiv aus. Deutschland wird vor allem wegen seiner Umweltpolitik, seiner Migrationspolitik und hoher Investi-

8 | OECD, *OECD Journal on Development: Development Co-operation Report 2009*, Statistical Annex of the Co-operation Report, Paris. Es werden hier nur Geberstaaten mit mehr als einer Milliarde US-Dollar ODA aufgeführt.

**Tabelle 2: Die Qualität des Entwicklungsmanagements<sup>9</sup>**  
**Commitment to Development Index 2008**

Rang	Land	ODA	Außenhandel	Investitionen	Migration	Umwelt	Sicherheit	Technologie-transfer	Durchschnitt
1	Niederlande	11,4	5,9	6,1	4,9	7,2	6,1	5,1	6,7
2	Norwegen	11,0	1,4	5,6	6,4	7,5	8,3	5,6	6,6
2	Schweden	13,0	5,6	5,2	7,8	5,4	4,3	4,6	6,6
4	Dänemark	11,3	5,5	4,8	5,5	6,5	6,7	5,2	6,5
5	Irland	9,2	5,4	2,8	7,7	7,9	5,9	3,4	6,0
6	Großbritannien	6,2	5,6	6,3	3,1	7,5	6,0	4,4	5,6
7	Neuseeland	3,2	7,1	3,9	6,1	6,8	7,7	3,8	5,5
7	Finnland	5,1	5,7	4,9	3,2	8,2	6,2	5,3	5,5
7	Australien	3,1	6,9	6,1	4,0	5,6	7,5	5,2	5,5
7	Österreich	2,7	5,5	3,0	11,6	6,2	4,2	5,0	5,5
11	Kanada	3,8	6,5	6,3	5,5	4,7	5,4	5,9	5,4
12	Spanien	3,3	5,6	5,3	7,3	4,3	3,3	6,6	5,1
12	Deutschland	2,9	5,5	6,3	6,2	6,4	4,0	4,3	5,1
14	Belgien	5,1	5,5	5,2	3,6	6,9	3,7	4,5	4,9
14	Portugal	2,6	5,6	5,0	3,9	5,8	6,2	4,9	4,9
16	Frankreich	4,0	5,6	5,0	3,0	6,6	2,9	6,2	4,7
17	USA	1,9	6,8	5,3	6,0	2,5	3,6	5,0	4,5
18	Schweiz	4,5	1,0	4,8	6,6	4,6	3,6	4,8	4,3
19	Griechenland	2,3	5,5	4,4	2,3	6,3	5,7	3,1	4,2
20	Italien	1,5	5,7	4,8	2,7	4,7	4,9	4,0	4,1
21	Japan	1,4	2,0	4,2	1,8	3,6	2,0	6,0	3,0
22	Südkorea	0,6	0,0	4,6	0,9	2,3	1,7	6,8	2,4

**Deutschland wird vor allem wegen seiner Umweltpolitik, seiner Migrationspolitik und hoher Investitionen von den Gutachtern besser bewertet als andere Länder der G7.**

tionen von den Gutachtern besser bewertet als andere Länder der G7, erhält aber negative Noten im Bereich Technologietransfer sowie wegen des Umfangs und der Qualität seiner Entwicklungshilfe und seiner Beiträge zur Friedenssicherung.

9 | Center for Global Development, <http://www.cgdev.org/doc/2008/score%20grids/CDI%202008%20Scores.pdf>.

Die Beiträge zur Friedenssicherung werden danach bewertet, mit welchem Materialaufwand und mit welcher Personenstärke sich das jeweilige Land im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt und zur Bevölkerungszahl an multilateralen Friedenseinsätzen beteiligt. Die entwicklungspolitische Qualität der Außenwirtschaftspolitik wird wiederum am Umfang der Zölle, der nichttarifären Importbarrieren und der Subventionen ausgerichtet, mit denen die Geberstaaten ihre Unternehmen gegen Konkurrenz aus Entwicklungsländern abschirmen.<sup>10</sup> Die entsprechenden Daten werden von UN-Organisationen, der OECD, der Weltbank, des IMF und nationalen Regierungen zur Verfügung gestellt.

Schlüsselt man den Commitment to Development Index des Jahres 2008 regional auf, so ergibt sich folgendes Bild:<sup>11</sup> Japan nimmt in allen Weltregionen einen der letzten Rangplätze der Geberstaaten ein. Lediglich beim Kriterium der Migration ergeben sich in Lateinamerika und Ostasien etwas bessere Werte. Geht man von den Index-Werten des Jahres 2003 aus, so hat Japan seine Bewertung nach den Berechnungen des Centers for Global Development aber von 2003 bis 2008 inzwischen am stärksten verbessert (mit 0,8 Punkten knapp vor Irland und Spanien mit jeweils 0,7 Punkten). Die Niederlande demgegenüber brauchten ihre Performanz nicht zu verbessern und erhielten wieder den ersten Rangplatz, Japan dagegen den 21. Rang (mit 3,0) vor Südkorea (2,4). Immerhin hat sich Japans entwicklungspolitisches Engagement in einigen Feldern während dieser fünf Jahre verbessert: im Außenhandel (+ 2,3), im Umweltschutz (+ 3,7) und im Technologietransfer (+ 0,6).<sup>12</sup> Dagegen hat sich der Indexwert der stets rückläufigen Entwicklungshilfe nochmals um - 1,7 verschlechtert.

Worauf ist die niedrige Bewertung der japanischen Nord-Süd-Politik zurückzuführen? Auf einzelne Inkohärenzen dieser Politik wird seit Längerem hingewiesen – insbesondere auf den

10 | Dies wird eindrucksvoll am Beispiel der staatlichen Subventionierung der Rinderproduktion illustriert. Die Regierungen der Schweiz, Norwegens und Japans überweisen den Landwirten mehr als 1000 Dollar je Rind, die Europäische Union jeweils 435 Dollar.

11 | CDI-Regional Tables, <http://www.cgdev.org/doc/2008/regional/Regional%20Results%20Summary.xls> [10.07.2009].

12 | Vgl. Center for Global Development, *Commitment to Development Index 2008*, Washington D.C. 2008.

durch Lieferbindungen und Importbeschränkungen der Industrieländer zurückgehenden Schaden der Entwicklungsländer. Nach Schätzungen der OECD erhöht allein die faktisch immer noch vorhandene Lieferbindung die Kosten der Güter und Dienstleistungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit um 15 bis 30 Prozent. Die Agrarsubventionen der OECD-Staaten übertreffen die gesamte, weltweit geleistete Öffentliche Entwicklungshilfe um ein Mehrfaches.<sup>13</sup>

**Auf einzelne Inkohärenzen dieser Politik wird seit längerem hingewiesen – insbesondere auf den durch Lieferbindungen und Importbeschränkungen der Industrieländer zurückgehenden Schaden der Entwicklungsländer.**

## RESONANZ IN JAPAN

Seit einigen Jahren werden auch in Japan Stimmen lauter, die auf eine konsistentere Entwicklungspolitik drängen. Japan müsse in seine Strategie internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit in größerem Umfang Außenhandel und Investitionen, Umwelt und Energie einbeziehen.<sup>14</sup>

Tageszeitungen wie *Nihon Keizai Shimbun*, *Mainichi Shimbun* und *Sankei-Shimbun* sehen die Ursachen für das niedrigere Ranking im Anteil der ODA am japanischen BIP, der niedriger als der kleiner und mittlerer Länder in Europa sei, in Importbarrieren für landwirtschaftliche Güter und der niedrigen Zahl ausländischer Arbeiter.<sup>15</sup>

**Tageszeitungen wie *Nihon Keizai Shimbun*, *Mainichi Shimbun* und *Sankei-Shimbun* sehen die Ursachen für das niedrigere Ranking im Anteil der ODA am japanischen BIP.**

Das japanische Außenministerium hat in einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit dem ‚Commitment to Development Index‘ auf mehrere methodische Probleme hingewiesen:<sup>16</sup>

1. Es bleibe unklar, warum die sieben Komponenten des CDI ausgewählt worden sind und warum sie gleich gewichtet werden. Im Development Assistance Committee (DAC)

13 | Guido Ashoff, „Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch“, a.a.O., S. 15.

14 | Vgl. Sayuri Shiroy, „Enjo seisaku no ichigenka isoge“ [Auf eine Vereinheitlichung der Hilfpolitik drängen], in: *Nihon Keizai Shimbun*, 14.11.2005, S. 24.

15 | Vgl. *Mainichi Shimbun*, 29.8.2006, S. 8: „Tankan ki-: ichuō Ajia e no ODA“; *Sankei Shimbun*, 1.9.2005, S. 10: „Hinkokoku e kōken, Nihon, sai ka i“.

16 | Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of Japan, Critical Comments on the Ranking of Developed Countries Made by CGD, a US non-governmental think tank, 8. September 2006, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/other/index0609.html> [24.2.2007].



der OECD gebe es zur Gewichtung der Migrationspolitik und von Maßnahmen der Friedenssicherung keinen politischen Konsens.

2. Die Komponenten des Index seien einseitig und vernachlässigten Handlungsfelder der Entwicklungspolitik, in dem die japanische Hilfe komparative Vorteile aufweist:
  - Die Rolle der Yen-Darlehen für die wirtschaftliche Entwicklung Asiens wird nicht gesehen.
  - Schuldentilgung und Zinszahlungen für diese Darlehen werden vom CDI im Widerspruch zu Aussagen des DAC von den Nettozahlungen für ODA abgezogen. So wird die japanische ODA „kleingerechnet“.
  - Wirtschaftliche Wiederaufbauhilfe für Länder mit einer geringen Leistungsorientierung staatlichen Handelns („poor governance“) erhält in der Bewertung einen Abschlag. So werden japanische Beiträge für Afghanistan und Irak abgewertet.
  - Der BIP-Anteil der Öffentlichen Entwicklungshilfe erhalte ein zu großes Gewicht.
3. Im Bereich des Agrarhandels werde den Zollbarrieren im Vergleich zur entwicklungspolitischen Wirkung von Agrarsubventionen ein sehr starkes Gewicht beigemessen. Dieses Verfahren benachteilige aber Japan vor allem im Vergleich zu den europäischen Gebern.
4. Maßnahmen der Friedenssicherung und des Kampfes gegen den Terrorismus sowie Hilfen für den Wiederaufbau und humanitäre Unterstützung würden im Falle Japans in Afghanistan und im Irak trotz des Votums des UN-Sicherheitsrates nicht berücksichtigt, weil sie „die USA und, in geringerem Umfang, Großbritannien begünstigen“.
5. Der CDI stelle ferner nicht in Rechnung, dass die großen Geber Öffentlicher Entwicklungshilfe in sehr unterschiedlichem Umfang in Netzwerke der Geberkoordination eingebunden sind.

Der Commitment to Development Index (CDI) hat zwar einige Kohärenzprobleme aufgegriffen, beruht aber nach dem

Urteil japanischer Kritiker nicht auf einer überzeugenden, quantitativ belegten Analyse der Verzahnungen zwischen den genannten Politikfeldern, und zwar in dreifacher Hinsicht:<sup>17</sup>

1. Das Ranking des CGD verzichtet darauf, die *Effektivität* der Entwicklungspolitik der Geber zu bewerten. Die tatsächlichen *Wirkungen der Entwicklungshilfeleistungen werden nicht erfasst*. Die Untersuchung stützt sich daher nicht auf eine Analyse der Effektivität der geleisteten Hilfe, entfaltet aber umso größere propagandistische Wirkung. Sie kann daher auch nicht die Frage beantworten, ob die wirtschaftliche Entwicklung der Nehmerländer jeweils gefördert wird.
2. Im zweiten Ranking (2004) hat das Center for Global Development seiner Bewertung statt sechs sieben Kriterien zugrunde gelegt, so dass sich der Rangplatz der Vereinigten Staaten um sieben Stufen verbesserte durch den Maßstab des Technologietransfers. Eine Umbenennung des Bereiches Friedenssicherung in Sicherheit mit veränderten Bewertungsgrundlagen trug ebenfalls zu einer positiveren Platzierung der USA bei, so dass das gesamte Bewertungsverfahren nach Einschätzung seiner Kritiker einseitig erscheint.
3. Wenn die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und die Verringerung der Armut in den Mittelpunkt der Bewertung rücken, kann die japanische Entwicklungspolitik auf einschlägige Erfolge ihrer asiatischen Partnerländer verweisen. Diese Wirkungen aber werden vom Bewertungsverfahren des CGD nicht erfasst. Die Erfolgsbilanz der asiatischen Schwellenländer als wichtige Empfänger japanischer Entwicklungshilfe steht daher im offenkundigen Widerspruch zum letzten Rangplatz Japans unter den 22 untersuchten Geberstaaten. Die japanischen Experten weisen darauf hin, dass in Afrika – der Schwerpunktregion amerikanischer und europäischer Entwicklungshilfe – die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung vielfach fehlgeschlagen sei.<sup>18</sup>

17 | Vgl. Masahiro Kawai, *Chiiki keizai aparōchi o fumaeta seisaku no – ikkansei bunseki* [Analyse der Politikkohärenz auf der Grundlage eines Ansatzes der Wirtschaft in Regionen], JBIC (kokusai kyoryoku ginko), Kaihatsu kinyū kenkyōsho [Forschungsinstitut für finanzielle Zusammenarbeit], Tokyo, März 2005, S. 239 ff.

18 | Vgl. ebd., S. 243 ff.

**Maßnahmen der Friedenssicherung und des Umweltschutzes erscheinen – vor dem Hintergrund der Millenniumsentwicklungsziele – eher als nachrangige Kategorien.**

Die vom CGD vorgenommene Einstufung der Geberländer wandelt sich grundlegend, wenn man mit den Wissenschaftlern der Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID) in Tokyo die einzelnen Maßstäbe neu gewichtet, den Bewertungsstand der Kriterien neu bestimmt und die Bezüge zu Anforderungen der Politikkohärenz und der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) verdeutlicht.<sup>19</sup> Maßnahmen der Friedenssicherung und des Umweltschutzes erscheinen zudem – vor dem Hintergrund der Millenniumsentwicklungsziele – eher als nachrangige Kategorien, die nicht in einem so engen Bezug zur Entwicklungszusammenarbeit wie andere Maßstäbe stehen. Zudem zeigen sich hier neue Ungleichgewichte: Beiträge Griechenlands zur Friedenssicherung im Kosovo werden einbezogen, diejenigen anderer Staaten in Osttimor dagegen nicht.

Es fällt auf, dass die Waffenverkäufe der Industrieländer nicht ausreichend berücksichtigt werden. Doch gefährden gerade diese Exporte in erheblichem Umfang das Sicherheitsniveau des jeweiligen Partnerlandes.<sup>20</sup> Da der Umfang des Waffenhandels entscheidendes Element der Friedenssicherung ist, ändert sich das durch den Umfang von Friedenssicherungsmaßnahmen bisher vermittelte Bild grundlegend: Die Vereinigten Staaten sind in erheblichem Umfang am Waffenhandel beteiligt, Australien und Japan aber, die keine Waffen exportieren, müssten bei der Kategorie der Friedenssicherung von den Rangplätzen 19 und 21 auf die vorderen Rangplätze vorrücken.<sup>21</sup> Legt man dem Ranking die *absoluten* Beiträge Japans sowie ergänzend die Beitragsleistungen zu internationalen Hilfeorganisationen wie UNESCO, UNICEF und dem Weltflüchtlingskommissariat zugrunde, kehrt sich die Hierarchie der Geberstaaten sogar um.

19 | Vgl. Yasuyuki Sawada/ Hirohisa Kohama/ Hisaki Kono/ Munenobu Ikegami, Commitment to Development Index (CDI): Critical Comments, FASID Discussion Paper on Development Assistance No. 1, Tokyo, March 2004. Zur Bedeutung der Millenniumsziele für die japanische Entwicklungspolitik vgl. auch: Takao Kawakami, Challenges for Japanese ODA, in: AJISS Commentary No. 23, Japan Institute of International Affairs, 5. Februar 2008 [[http://www.jiia.or.jp/en\\_commentary/pdf/AJISS-Commentary23.pdf](http://www.jiia.or.jp/en_commentary/pdf/AJISS-Commentary23.pdf)].

20 | Vgl. Yasuyuki Sawada/ Hirohisa Kohama u.a., Commitment to Development Index, a.a.O., S. 5.

21 | Vgl. dies., ebd., S. 21.

Diese spekulative Berechnung, die Japan mit den USA und Deutschland sogar weltweit an die Spitze befördert, ist aber bei näherer Betrachtung nicht haltbar. Einmal geht der CGD Index – ebenso wie Indices der OECD und UNDP – zu Recht von *relativen* Beiträgen der Geber aus, die die unterschiedliche Wirtschaftskraft der führenden Industriestaaten berücksichtigen. Zum anderen ist Japan in den absoluten ODA-Leistungen seit 2004 nach Berechnungen der OECD schneller als erwartet vom zweiten auf den fünften Platz unter allen OECD-Gebern zurückgefallen.<sup>22</sup> Das Versprechen des damaligen Premierministers Koizumi auf dem G8-Gipfel 2005 in Gleneagles, die japanische Öffentliche Entwicklungshilfe bis 2009 um zehn Milliarden US-Dollar zu erhöhen, hat sich nicht durchsetzen lassen. Damit steht auch die in Aussicht gestellte Verdoppelung der japanischen Afrika-Hilfe, nochmals bekräftigt auf dem G8-Treffen in L'Aquila im Juli 2009, auf tönernen haushaltspolitischen Füßen.

Die neuere Haushaltsentwicklung trägt diesem Versprechen keineswegs Rechnung: Von 1997 bis 2007 sind die japanischen ODA-Mittel um nicht weniger als 38 Prozent gefallen. Der ODA-Haushalt ist allein von 2006 bis 2007 um 21,4 Prozent verringert worden.<sup>23</sup> Dagegen blieb das Verteidigungsbudget in dem Jahrzehnt 1997 bis 2007 nahezu konstant, während der Gesamthaushalt um nicht mehr als acht Prozent anwuchs. Von 2007 bis 2008 ist der ODA-Haushalt nochmals um vier Prozent reduziert worden.<sup>24</sup> Dem steht jedoch ein eindrucksvolles multilaterales Engagement gegenüber: Im Jahr 2007 war Japan größter Beitragszahler der United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) und des Asian Development Fund (ADF) sowie zweitgrößter Beitragszahler der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (FAO), der UNESCO, des Weltflüchtlingskommissariats (UNHCR), der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds.<sup>25</sup>

**Der ODA-Haushalt ist allein von 2006 bis 2007 um 21,4 Prozent verringert worden.**

22 | Vgl. *The Japan Times*, 3. April 2008: „Japan No. 5 ODA donor: OECD“; <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20080403a3.html> [16. Juni 2009]

23 | Vgl. Ministry of Foreign Affairs, Japan, *Japan's Official Development Assistance White Paper 2008*, Tokyo, März 2009, S. 45 ff.

24 | Vgl. *ebd.*, S. 156.

25 | Vgl. *ebd.*, S. 189 ff.

Immerhin verdienen die vom CGD angewandten Kategorien eine nähere Betrachtung: Wenn man etwa mit den FASID-Experten die japanischen Anstrengungen in den Bereichen Bildungshilfe und gesellschaftliche Entwicklung mit in die Berechnung einbezieht und die starken Beitragszahlungen für das Weltflüchtlingskommissariat der Kategorie „Migration“ zuschreibt, rückt Japan vom 22. auf den 13. Rangplatz vor.<sup>26</sup>

Zudem muss bei einem internationalen Vergleich der Öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen auch die Wirkung von Waffensexporten der großen Geberländer auf die Entwicklung der Partnerstaaten in Rechnung gestellt werden. Deutschland hat im Jahre 2006 Rüstungsgüter im Umfang von 7,7 Milliarden Euro exportiert, vor allem an andere EU- oder NATO-Staaten. Es ist nicht auszuschließen, dass Rüstungsgüter aus deutscher Produktion auf diesem Wege vermehrt in Entwicklungsländer gelangen.<sup>27</sup>

Wird der Wert der Rüstungsexporte im vorangegangenen Haushaltsjahr 2005 aus international vergleichender Perspektive betrachtet, ergeben sich nach Angaben des International Trade Centre der WTO für die großen Rüstungsexportstaaten folgende Werte (in Millionen US-Dollar): USA 3179; Italien 497; Frankreich 440; Kanada 296; Deutschland 358. Mit 88 Mill. US\$ folgt Japan erst an 15. Stelle.<sup>28</sup>

## **KOHÄRENZPRÜFUNGEN DER OECD**

Studien zur Kohärenz müssen sich auf Synergien und Zielkonflikte zwischen der Entwicklungspolitik und der Außenhandels-, Investitions-, Landwirtschafts-, Gesundheits-, Umwelt- und Bildungspolitik konzentrieren.<sup>29</sup> Das OECD Deve-

26 | Vgl. Yasuyuki Sawada/ Hirohisa Kohama/ Hisaki Kono/ Munenobu Ikegami, Commitment to Development Index (CDI): Critical Comments, FASID Discussion Paper on Development Assistance No. 1, a.a.O. März 2004, S. 31.

27 | Vgl. Claudia Isabell Rittel, „Deutschland exportiert Rüstungsgüter im Wert von 7,7 Milliarden Euro“, in: *E+Z*, Jg. 49. 2008: 2, S. 50.

28 | [www.intracen.org/tradstat/sitc3-3d/ep891.htm](http://www.intracen.org/tradstat/sitc3-3d/ep891.htm) vom 30.1.2008.  
29 | Vgl. OECD, Policy Coherence for Development, Paris, 18./19. Mai 2004. [[http://www.oecd.org/departement/0,3355,en\\_2649\\_1853\\_2957\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_1853_2957_1_1_1_1_1,00.html); 11. Oktober 2003

lopment Co-operation Directorate (DCD) hat daher das Programm Policy Coherence for Development (PCD) formuliert und will dieses durch die Anstrengungen der OECD-Mitglieder bei der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) und die Peer Reviews der einzelnen Geberländer umsetzen. In einem ersten OECD-Workshop wurde deutlich, dass Kohärenz eindeutig definierte Ziele in den verschiedenen Politikfeldern erfordert.<sup>30</sup> Aus dem Unmöglichkeitstheorem Kenneth Arrows<sup>31</sup> geht jedoch hervor, dass Kohärenz unter den Bedingungen mehrdeutiger Zielsetzungen nicht durch Mehrheitsbildungen, sondern nur durch Zentralentscheidungen mit umfassender Geltung hergestellt werden kann. Ansonsten würden instabile Abstimmungskonditionen und der Handel mit den Stimmen von Abgeordneten und Wählern eine Kohärenz der zentralen Regierungsentscheidungen immer wieder unterlaufen. Gerade hier aber liegt das Problem der Kohärenz der japanischen Entwicklungspolitik.<sup>32</sup>

**In einem ersten OECD-Workshop wurde deutlich, dass Kohärenz eindeutig definierte Ziele in den verschiedenen Politikfeldern erfordert.**

## AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN

Japan vertritt in seinen asiatischen Partnerländern ein eigenes Entwicklungsmodell, das Außenhandel, Direktinvestitionen und Entwicklungszusammenarbeit eng miteinander verzahnt. Durch langfristige Partnerschaftsabkommen vermittelt die japanische Regierung Anreize für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung in den Partnerländern. Daher fördert sie Direktinvestitionen durch Öffentliche Entwicklungshilfe und andere öffentliche Mittel sowie den Einsatz der Japanischen Außenhandelsorganisation (JETRO) und die versicherungstechnische Absicherung von Investitionsrisiken. Wichtigstes Motiv für die breite Anwendung dieser Investitionspolitik ist das Prinzip des wechselseitigen Nutzens in der Investitions- und in der Außenhandelspolitik.

30 | Vgl. OECD, Institutional Approaches to Policy Coherence for Development, OECD Policy Workshop 18-19 May 2004, Room Document 2: Policy Coherence and Development Evaluation, Concepts, Issues and Possible Approaches [<http://www.oecd.org/dataoecd/43/35/31659358.pdf>, 11. Oktober 2007].

31 | Vgl. Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2. Aufl., New Haven (Conn.) 1973, Paul Kevenhörster, *Politikwissenschaft*, Bd.1, *Entscheidungen und Strukturen der Politik*, 3. Aufl. Wiesbaden 2008, S. 266 ff.

32 | Vgl. OECD, *Peer Review of Japan*, Paris 2003, S. 36 ff.

## AUSSENHANDELSPOLITIK

Auch gegenüber den asiatischen Außenhandelspartnern unterhält Japan trotz mehrerer Zollsenkungen nach Angaben der OECD noch immer beachtliche Zollbarrieren: China zehn Prozent, Malaysia 15 Prozent, Korea 16 Prozent, Philippinen und Thailand 26 Prozent und Indonesien 38 Prozent. Japan strebt jedoch Freihandelsabkommen mit seinen Partnern mit der Perspektive umfassender wirtschaftlicher Zusammenarbeit in der Region ASEAN an. Obwohl die Vereinbarkeit dieser regionalen Abkommen mit den Zielen und Verhandlungen der Welthandelskonferenz (WTO) von vielen Ökonomen bestritten wird, unterstützt die japanische Regierung die WTO-Verhandlungen mit dem Ziel weiterer Zollsenkungen für nichtlandwirtschaftliche Produkte.

**Japan strebt Freihandelsabkommen mit seinen Partnern mit der Perspektive umfassender wirtschaftlicher Zusammenarbeit in der Region ASEAN an.**

Seit 2002 hat Japan die technische Zusammenarbeit ausgebaut, um Außenhandelsförderung und Kapazitätsaufbau in den Partnerländern zu unterstützen. Dieses Ziel hat sich auch im „Strategischen Plan Japans“ für den Kapazitätsaufbau in APEC-Ländern niedergeschlagen (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand). Japan will seine eigenen wirtschaftlichen Erfahrungen („lessons learned from Japan’s experience“) in dieser Region weitergeben.

Auf den ersten Blick praktiziert Japan eine Politik der offenen Märkte, die auch den Entwicklungsländern zu Gute kommt. Der durchschnittlich angewandte, handlungsgewichtete Zollsatz beträgt 4,5 Prozent und ist damit niedriger als die Zollsätze Koreas und Chinas – aber höher als die der EU und der USA.<sup>33</sup> Seit der Jahrtausendwende aber vollzieht Japan einen *Schwenk zum Bilateralismus* vor allem durch Freihandelsabkommen mit asiatisch-pazifischen Partnerländern. In diesen Abkommen öffnet Japan immerhin partiell seine eigenen Arbeitsmärkte. Dennoch mahnen Beobachter weiterhin – nicht zuletzt im Hinblick auf Japans eigene Bevölkerungsentwicklung – eine stärkere Öffnung des japanischen Marktes für ausländische Investitionen und Arbeitskräfte an.<sup>34</sup>

33 | Vgl. Hanns W. Maull / Martin Wagener, *Ostasien in der Globalisierung*, Baden-Baden, 2009, S. 40 ff.

34 | Vgl. Nadine Burgschweiger, „Japan in der globalen Finanzkrise“, in: *GIGA Focus Asien* 3/2009, S. 6.

## LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK

Im Unterschied zu anderen Geberstaaten gewährt die japanische Regierung keine Exportsubventionen für landwirtschaftliche Produkte. Nachteilig für die Entwicklungsländer ist jedoch der protektionistische Schutz des eigenen Agrarmarktes durch staatliche verordnete Preise, staatliche Ankäufe von Nahrungsmitteln, Handelsschutz und Produktionsgrenzen. Dadurch werden Importe aus Entwicklungsländern nicht unerheblich behindert.

**Nachteilig für die Entwicklungsländer ist der protektionistische Schutz des eigenen Agrarmarktes durch staatliche verordnete Preise, staatliche Ankäufe von Nahrungsmitteln, Handelsschutz und Produktionsgrenzen.**

Für diese Staaten ist Japan gleichwohl inzwischen zum größten Nahrungsmittelimporteureur geworden: Japan importiert 60 Prozent seiner Nahrungsmittel aus dieser Ländergruppe. Aus Entwicklungsländern kommen vor allem die Fischimporte, dagegen kommen Reis-, Weizen-, und Zuckerimporte aus Industriestaaten. Die weitere Liberalisierung des japanischen Agrarmarktes würde mehreren asiatischen Entwicklungsländern zu Gute kommen: Indien, Indonesien, Philippinen, Taiwan, Thailand, Vietnam und der Volksrepublik China. Es ist daher nur konsequent, wenn Japan seine Importquoten für Reis unter dem Einfluss der WTO-Verhandlungen abgeschafft hat. Wie die Vereinigten Staaten und die Europäische Union hat Japan durch allgemeine Präferenzabkommen mehr Importe aus LDC-Ländern zoll- und quotenfrei gestellt. Gegenüber weitergehenden Liberalisierungsforderungen erhebt die japanische Regierung den Einwand, dass diese eher dem Export der Industriestaaten als dem der Entwicklungsländer zugute kämen – unter diesen aber würde wiederum China am stärksten von Liberalisierungsfortschritten profitieren.

## ENTWICKLUNGSPOLITISCHE LEKTIONEN

Die Verabschiedung der überarbeiteten ODA-Charta machte es der japanischen Regierung seit 2003 eher möglich, einen konsistenten Orientierungsrahmen ihrer Entwicklungspolitik zu entwerfen und bei der Identifizierung von Programmschwerpunkten in den Partnerländern eine aktivere Rolle zu übernehmen.<sup>35</sup> Dabei wurde sie von neuen Trainings- und

35 | Vgl. Carol Lancaster, „Foreign Aid“, a.a.O. S. 124; OECD, *Japan um Anpassung der Politik und Ressourcen an die neue Hilfevision bemüht*, Paris 2004, [http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en\\_33873108\\_33873539\\_22358840\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_33873108_33873539_22358840_1_1_1_1,00.html) [20.2.2008].



Forschungseinrichtungen wie etwa der Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID) unterstützt.

**Die Experten der japanischen Entwicklungsbank haben gefordert, die Ergebnisse der bisherigen Entwicklungshilfepolitik, der Außenhandelspolitik und der Investitionspolitik zu revidieren und zu einer in sich stimmigen, kohärenten Gesamtpolitik zusammenzufügen (*seisaku no ikkansei*).**

Die Regierungen der Partnerländer sollen künftig selbst das Steuer der weiteren Entwicklung ihrer Länder in die Hand nehmen. Daher haben Experten der japanischen Entwicklungsbank gefordert, die Ergebnisse der bisherigen Entwicklungshilfepolitik, der Außenhandelspolitik und der Investitionspolitik zu revidieren und zu einer in sich stimmigen, kohärenten Gesamtpolitik zusammenzufügen (*seisaku no ikkansei*)<sup>36</sup>. Aus Fallstudien zur Kohärenz der japanischen Entwicklungspolitik in Vietnam, Thailand und China<sup>37</sup> leiten sie zwei Folgerungen ab: 1. Die Regierungen müssten selbst (im Sinne einer starken Ownership) die Konsequenzen aus Fehlleistungen des Marktes für das Staatshandeln ziehen. 2. Um den Regierungen der Partnerländer diese Steuerungsfunktion (*seisaku doraiwā*) zu ermöglichen, solle die japanische Regierung neue Angebote unterbreiten, die die Interessen der Unternehmen des Landes, die Bedürfnisse seiner Bürger, die Infrastruktur und das Umfeld der Projekte berücksichtigen.

Für die Geberstaaten insgesamt kommt es darauf an, ihre Entwicklungshilfe mit dem Außenhandel und den Direktinvestitionen zu harmonisieren, weil diese Bereiche mit den Entwicklungschancen der Partnerländer eng verbunden sind. Da es um die wirtschaftliche Entwicklung und die Bekämpfung der Armut geht, stellt sich die Frage der Kohärenz (*seisaku no ikkansei*) für den einzelnen Geber, die Beziehungen zwischen den Geberstaaten und schließlich für die Beziehungen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern insgesamt.

Im November 2005 hat das Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie (METI) eine Bilanz der fünfzigjährigen ja-

36 | Vgl. Megumi Mutō/ Takuro Takeuchi/ Tokinori Koike, „Kaihatsu ni okeru seisaku no ikkansei: higashi ajia ni kansuru jireikenyu no kokoromi“ [Politikkohärenz für die Entwicklung: Studien am Beispiel ostasiatischer Länder] in: JBIC (Hrsg.), *Kaihatsu kinyū kenkyū sho* [Instrument zur Erforschung finanzieller Entwicklungshilfe], Tokyo, Mai 2006, S.4-40.

37 | Vgl. Reinhard Drifte, „The Ending of Japan’s ODA Loan Programme to China – All’s Well that Ends Well“, in: *Asia Pacific Review*, Vol. 13, No. 1, 2006, S. 94–117.

panischen Entwicklungshilfe vorgelegt und von einem „Japanischen Modell Öffentlicher Entwicklungshilfe“ (Japan ODA Model) gesprochen.<sup>38</sup> Wesentliche Charakteristika dieses „Modells“ seien drei Merkmale:

1. eine starke regionale Konzentration auf Asien,
2. in dieser Region wiederum eine Konzentration auf Länder mit einer überzeugenden Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, einer stabilen institutionellen Infrastruktur und einem leistungsfähigen Arbeitspotenzial und
3. einem großen Umfang an Direktinvestitionen.

Dabei scheint das Ministerium allerdings eine Gefahr zu übersehen: Wenn sich die Geber Öffentlicher Entwicklungshilfe dieses Modell zu eigen machen, würde der Süden noch tiefer gespalten: Die erfolgreicherer Schwellenländer erhielten einen ohnehin zusätzlichen Schub und die ärmeren Länder fielen noch weiter zurück. Kurz: Die globale Armut würde noch weiter regionalisiert.

Bemerkenswert ist die Kritik der Anhänger eines „Japanischen Entwicklungsmodells“ am Modell der britischen Entwicklungshilfe: Deren politische Vorschläge folgten entwicklungspolitischem Wunschdenken (*wishful scenarios*), gingen nicht auf die konkreten Probleme ein und böten keine Anreize für die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in der Partnerländern Afrikas.<sup>39</sup> Unstrittig sei dagegen der Erfolg des japanischen Modells in Asien, der auf folgende Faktoren zurückzuführen sei: das Nachfrageprinzip bei der Vergabe von Entwicklungshilfe im Zusammenhang mit dem Grundsatz der *ownership*, eine komplementäre Nachfrage Japans nach Rohstoffen, seinem Angebot an Kapitalgütern und der hohe Entwicklungsstand des Humankapitals in den ostasiatischen Län-

**Unstrittig sei der Erfolg des japanischen Modells in Asien.**

38 | Vgl. Trade Finance and Economic Cooperation Division, Trade and Economic Cooperation Bureau, METI, Promotion of the „Japan ODA Model; The Successful Experience of Japan’s Economic Cooperation, in: *Japan Spotlight*, November/Dezember 2005, S. 32–35.

39 | Vgl. Shigeru Ishikawa, Supporting Growth and Poverty Reduction: Toward Mutual Learning from the British Model in Africa and the Japanese Model in East Asia, JBIC Institute, Discussion Paper No. 8, Tokyo, März 2005.

dern. Mit seiner ODA-Charta hat Japan seine eigene Entwicklungsphilosophie dargelegt und im Unterschied zu Weltbank und IMF betont, dass die Einführung der Marktwirtschaft nicht automatisch eine Modernisierung der Industrie bewirke, sondern dass dazu nur eine *aktive Industriepolitik* in der Lage sei. Politikdialog und Industriepolitik bleiben auch außerhalb Asiens tragfähige Bausteine der japanischen Entwicklungspolitik.

Der Kohärenz der japanischen Entwicklungspolitik kommen grundlegende Reformen zu Gute, die die interne Konsistenz der Entwicklungsadministration verbessern: An die Stelle der klassischen vier Durchführungsorganisationen („4 Js“: JBIC, JICA, Japanese Embassy, JETRO<sup>40</sup>) sind im Oktober 2008 aufgrund der Fusion von JBIC und JICA drei Organisationen getreten. Damit lassen sich Fragen nach der Kohärenz von finanzieller und technischer Zusammenarbeit leichter klären. Der Aufbau einer neuen, um die Entwicklungszusammenarbeit der japanischen Entwicklungsbank JBIC erweiterten JICA geht einher mit einer breit angelegten Überprüfung der fachlichen Grundlagen und Instrumente der technischen und finanziellen Zusammenarbeit.<sup>41</sup> Dabei stehen die Vereinbarkeit der Untersuchungskonzeptionen entwicklungspolitischer Studien und der vorgeschlagenen Instrumente im Vordergrund des Interesses. Unter anderem geht es hierbei um die Nutzung dieser Studien und ihrer Empfehlungen für einen vertieften Politikdialog mit den Nehmerländern und die Durchführung von Ex-post-Evaluationen zur besseren strategischen Nutzung von Evaluationsbefunden.

**Es kommt insbesondere darauf an, im Rahmen der OECD die Zölle weiter zu senken und die Agrarsubventionen abzubauen.**

Darüber hinaus ist aber nicht nur eine engere Abstimmung der Entwicklungspolitik mit der Außenhandels- und Investitionspolitik, sondern auch mit der Agrar- und Investitionspolitik erforderlich. Hier kommt es insbesondere darauf an, im Rahmen der OECD die Zölle weiter zu senken und die Agrarsubventionen abzubauen. Vor einer entscheidenden Aufgabe der Nord-Süd-Politik weicht die japanische Politik aber immer noch zurück: der Formulierung und Durchsetzung einer entwicklungsfördernden Migrations-

40 | Organisation zur Förderung des Außenhandels (shinkōkoū).

41 | Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of Japan, Third Party Evaluation 2006, Evaluation on Japan's Development Studies. Summary Tokyo March 2007.

politik.<sup>42</sup> Im Vergleich zu anderen Geberstaaten hat Japan jedoch die *Qualität* seiner Entwicklungspolitik – insbesondere die *Kohärenz* – durch die Reformen des Jahres 2008 deutlich verbessern können: durch Konzentration der strategischen Steuerung beim Overseas Economic Cooperation Council, der politischen Planung im Außenministerium und der Implementation der entwicklungspolitischen Vorgaben durch eine stärkere JICA, die seit Oktober 2008 auch für die finanzielle Zusammenarbeit verantwortlich ist.<sup>43</sup> Die multilaterale Hilfe nimmt traditionell ca. ein Viertel des gesamten ODA-Volumens ein.

Die japanische Entwicklungspolitik bleibt jedoch janusköpfig: Auf der einen Seite verfolgt die Regierung mit der Öffentlichen Entwicklungshilfe wirtschaftliche und strategische Interessen. Auf der anderen Seite sieht sie sich aber den internationalen Zielen – insbesondere den Millenniumsentwicklungszielen – verpflichtet.<sup>44</sup> Sie steht damit vor der Herausforderung, diesen Zielkonflikt zugunsten der zweiten Verpflichtung aufzulösen.

## LITERATUR

Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2. Aufl., New Haven (Conn.) 1973.

Guido Ashoff, *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Studies, Bonn 2005.

Nadine Burgschweiger, „Japan in der globalen Finanzkrise“, in: *GIGA Focus Asien* 3/2009.

Center for Global Development/Foreign Policy, „Ranking the Rich“, in: *Foreign Policy*, No. 136, Mai-Juni 2003, S. 56–66.

42 | Vgl. German Institute for Japanese Studies (DIJ)/Graduate School of Asia Pacific Studies, Waseda University, International Symposium: Migration and Integration in a Comparative Perspective, Tokyo 23./24. Oktober 2007.

43 | Vgl. Ministry of Foreign Affairs, Japan, Japan's Official Development Assistance White Paper 2008, Tokyo, März 2009, S. 128.

44 | Vgl. Kazuo Sunage, „The Reshaping of Japan's ODA Charter“, a.a.O. S. 8 ff.

Center for Global Development, „CDI-Regional Tables“, <http://www.cgdev.org/doc/2008/regional/Regional%20Results%20Summary.xls> [10.07.2009].

Center for Global Development, „Commitment to Development Index 2008“, Washington D.C. 2008 <http://www.cgdev.org/doc/2008/score%20grids/CDI%202008%20Scores.pdf>. [09.07.2009].

Reinhard Drifte, „The Ending of Japan’s ODA Loan Programme to China – All’s Well that Ends Well“, in: *Asia Pacific Review*, Vol. 13, No. 1, 2006, S. 94–117.

German Institute for Japanese Studies (DIJ)/Graduate School of Asia Pacific Studies, Waseda University, International Symposium: Migration and Integration in a Comparative Perspective, Tokyo 23./24. Oktober 2007.

Shigeru Ishikawa, Supporting Growth and Poverty Reduction: Toward Mutual Learning from the British Model in Africa and the Japanese Model in East Asia, JBIC Institute, Discussion Paper No. 8, Tokyo, März 2005.

*The Japan Times*, 3. April 2008: Japan No. 5 ODA donor: OECD; <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20080403a3.html> [16. Juni 2009].

Masahiro Kawai, Chiiki keizai aparōchi o fumaeta seisaku no – ikkansei bunseki [Analyse der Politikkohärenz auf der Grundlage eines Ansatzes der Wirtschaft in Regionen], JBIC (kokusai kyoryoku ginko), Kaihatsu kinyū kenkyusho [Forschungsinstitut für finanzielle Zusammenarbeit], Tokyo, März 2005.

Takao Kawakami, Challenges for Japanese ODA, in: *AJISS Commentary No. 23*, Japan Institute of International Affairs, 5. Februar 2008 [[http://www.jiia.or.jp/en\\_commentary/pdf/AJISS-Commentary23.pdf](http://www.jiia.or.jp/en_commentary/pdf/AJISS-Commentary23.pdf), zuletzt aufgerufen am: 26. Februar 2008].

Paul Kevenhörster, *Politikwissenschaft*, Bd. 2, *Ergebnisse und Wirkungen der Politik*, Wiesbaden 2006.

Paul Kevenhörster, *Politikwissenschaft*, Bd.1, *Entscheidungen und Strukturen der Politik*, 3. Aufl. Wiesbaden 2008.

Carol Lancaster, *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago/London 2007.

*Mainichi Shimbun*, 29.8.2006, S. 8: Tankan ki-: ichuō Ajia e no ODA.

Hanns W. Maull / Martin Wagener, *Ostasien in der Globalisierung*, Baden-Baden, 2009.

The Ministry of Foreign Affairs of Japan, Third Party Evaluation 2006, Evaluation on Japan's Development Studies. Summary Tokyo March 2007.

The Ministry of Foreign Affairs of Japan, Critical Comments on the Ranking of Developed Countries Made by CGD, a US non-governmental think tank, 8. September 2006 [<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/other/index0609.html>, zuletzt aufgerufen am: 24. Februar 2007].

*Ministry of Foreign Affairs, Japan, Japan's Official Development Assistance White Paper 2008*, Tokyo, März 2009.

Megumi Mutō/Takuro Takeuchi/Tokinori Koike, „Kaihatsu ni okeru seisaku no ikkansei: higashi ajia ni kansuru jireikenyu no kokoromi“ [Politikkohärenz für die Entwicklung: Studien am Beispiel ostasiatische Ländern] in: JBIC (Hrsg.), *Kaihatsu kinyū kenkyū sho* [Instrument zur Erforschung finanzieller Entwicklungshilfe], Tokyo, Mai 2006, S.4–40.

OECD, *Peer Review of Japan*, Paris 2003.

OECD, *Institutional Approaches to Policy Coherence for Development*, Paris, Mai 2004.

OECD, *Japan um Anpassung der Politik und Ressourcen an die neue Hilfevision bemüht*, Paris 2004 [[http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en\\_33873108\\_33873539\\_22358840\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_33873108_33873539_22358840_1_1_1_1,00.html), zuletzt aufgerufen am 20. Februar 2008].

OECD, *Policy Coherence for Development*, Paris, 18./19. Mai 2004 [[http://www.oecd.org/departement/0,3355,en\\_2649\\_18532957\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html); zuletzt aufgerufen am: 26. Februar 2008].

OECD, Institutional Approaches to Policy Coherence for Development, OECD Policy Workshop 18-19 May 2004, Room Document 2: Policy Coherence and Development Evaluation, Concepts, Issues and Possible Approaches [<http://www.oecd.org/dataoecd/43/35/31659358.pdf>, zuletzt aufgerufen am: 26. Februar 2008].

OECD, OECD Journal on Development: *Development Co-operation Report 2009*, Statistical Annex of the Co-operation Report, Paris.

Claudia Isabell Rittel, „Deutschland exportiert Rüstungsgüter im Wert von 7,7 Milliarden Euro“, in: *E+Z*, Jg. 49. 2008: 2, S. 50.

David Roodman, The Commitment to Development Index: 2008 Edition, Center for Global Development, December 2008, Washington D.C.

*Sankei Shimbun*, 1.9.2005, S. 10: „Hinkonkoku e kōken, Nihon, sai ka i“.

Yasuyuki Sawada/Hirohisa Kohama/Hisaki Kono/Munenobu Ikegami, Commitment to Development Index (CDI): Critical Comments, FASID Discussion Paper on Development Assistance No. 1, Tokyo, März 2004.

Fritz Scharpf, *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt a. M. 1973.

Sayuri Shiroy, „Enjo seisaku no ichigenka isoge“ [„Auf Vereinheitlichung der Hilfpolitik drängen“], in: *Nikon Keizai Shimbun*, 14. November 2005, S. 24.

Kazuo Sunaga, The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter. FASID Discussion Paper on Development Assistance No.3, Tokyo, November 2004.

Trade Finance and Economic Cooperation Division, Trade and Economic Cooperation Bureau, METI, Promotion of the Japan ODA Model; The Successful Experience of Japan's Economic Cooperation, in: *Japan Spotlight*, November/Dezember 2005, S. 32–35.

**WEITERE INTERNETQUELLEN:**

[www.intracen.org/tradstat/sitc3-3d/ep891.htm](http://www.intracen.org/tradstat/sitc3-3d/ep891.htm) vom 30.1.2008 [zuletzt aufgerufen am: 26. Februar 2008]

Das Manuskript wurde am 17. Juli 2009 abgeschlossen.