Wendung zum Multilateralismus – mit Vorbehalten

Die japanische UN-Politik vor dem Hintergrund der Bestrebungen zur Reform des Sicherheitsrats

REINHARD DRIFTE

Als Japan Ende 1956 Mitglied der Vereinten Nationen wurde, erfüllte sich nicht nur für die Regierung, sondern auch für die meisten Japaner ein langgehegter Wunsch. Die Aufnahme in die UN wurde als ein weiterer Schritt auf dem Wege der Reintegration Japans in die westlich geprägte Weltgemeinschaft gesehen. Viele Japaner verbanden mit der Aufnahme auch die Hoffnung, daß in Zukunft die Weltorganisation für Japans Sicherheit sorgen werde und damit das innenpolitisch höchst umstrittene Japanisch-amerikanische Sicherheitsabkommen wie auch die japanische Wiederaufrüstung rückgängig gemacht werden könne. Die konservative (›liberaldemokratische‹) Regierung unterstützte solche Hoffnungen durch das Versprechen einer UN-zentrierten Außenpolitik und das Angebot, als Brücke zwischen Asien und den westlichen Ländern zu dienen.

Vorrang für die Beziehungen zur Schutzmacht

Doch bald schon gab die Regierung zu erkennen, daß eine solche Politik angesichts der Ausrichtung der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik auf die Vereinigten Staaten und der Schwerpunktsetzung auf die Außenwirtschaftspolitik nicht realistisch war. In der Folge überließ die Regierung, wenigstens bis in die siebziger Jahre hinein, den USA die Bestimmung der wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Richtlinien. Das schlug sich auch in der UN-Politik der japanischen Regierung nieder, die zum Beispiel in Abrüstungsfragen jede Kontroverse mit Washington vermied. Schließlich konnten die japanischen Diplomaten am East River schlecht für Resolutionen stimmen, die zum Beispiel dem amerikanischen nuklearen Schutzschirm über Japan die Grundlage entzogen hätten. Die öffentliche Meinung hatte bis in die jüngste Zeit kaum einen Einfluß auf die UN-Politik. In ihr herrschte ein idealisiertes Bild von den Vereinten Nationen vor; gepaart war dies mit einer allgemeinen Abneigung, in die Händel anderer hineingezogen zu werden.

Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation, der zunehmenden Bedeutung von multilateraler Politik, der relativen politischen Schwächung der Vereinigten Staaten in bestimmten Bereichen und der Verstärkung der Kritik am Konzept der nuklearen Abschreckung – selbst unter früheren Befürwortern in Kreisen des amerikanischen Militärs – sind einige diplomatische Hemmnisse für Japan weggefallen und ist die Interessenvertretung in multilateralen Foren wie den Vereinten Nationen wichtiger geworden. Während der 50. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung war Japan Miteinbringer von 15 Resolutionsentwürfen zur Abrüstung, einschließlich der Entschließung über ›Nukleare Abrüstung mit dem Ziel der endgültigen Beseitigung der Kernwaffen‹, der Resolution, in der »mit größtem Nachdruck die sofortige Einstellung aller Kernversuche« gefordert wurde, und der Resolution gegen die zunehmende Verbreitung von Kleinwaffen[1]. Im Herbst 1997 setzte sich Japan für ein Verbot der Landminen ein, im Gegensatz zu den USA und trotz der Nähe zur koreanischen Halbinsel (die Verlegung von Landminen entlang der Waffenstillstandslinie auf südkoreanischer Seite stellt einen wesentlichen Grund für die amerikanische Weigerung, einem Verbot beizutreten, dar). Auch stimmte Japan im Vorjahr erstmals der Resolution der Generalversammlung zu, mit der das Embargo der Vereinigten Staaten gegen Kuba verurteilt wurde[2], nachdem es zuvor stets Enthaltung geübt hatte. Auf der Dritten Konferenz der Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen in Kyoto im Dezember 1997 aber war das Gastgeberland auf Grund eigener Wirtschaftsinteressen wieder eindeutig an der Seite der in Sachen Umweltschutz wenig progressiven USA. Japans Politik in den Vereinten Nationen ist somit weiterhin auf die Wahrung seiner Sicherheits- und Außenwirtschaftsinteressen ausgerichtet, was aber nicht mehr automatisch zu einer nahtlosen Übereinstimmung mit der amerikanischen Politik aus allianzpolitischen Gründen führt.

Bisher allerdings war die multilaterale Politik ein Stiefkind der japanischen Diplomatie. Im Außenministerium erfreuen sich die Diplomaten, die sich bilateralen Beziehungen widmen, immer noch eines höheren Status. Ironischerweise trug aber unter anderem Japans wichtigste bilaterale Beziehung, die mit den Vereinigten Staaten, zur Ausformung der japanischen multilateralen Politik in den Vereinten Nationen bei. Zum einen konnte den Forderungen der USA nach vermehrter Lastenteilung in der Weltpolitik wegen der Furcht vor einer japanischen Remilitarisierung im In- und Ausland nur durch mehr wirtschaftliche Beiträge, vor allem durch multilaterale Entwicklungshilfe, begegnet werden. Andererseits bedeutete die relative Schwächung der globalen amerikanischen Führungsposition, daß man sich nicht mehr wie zuvor ständig in allen Angelegenheiten auf den amerikanischen Partner verlassen konnte. Man versteht heute besser, daß die globalen wirtschaftlichen und politischen Interessen des Landes zunehmend von Rahmenbedingungen abhängig sind, die von weltweiter Kooperation und der Tätigkeit internationaler Organisationen bestimmt werden.

Ein weiterer Grund für ein größeres Engagement Japans in den UN, der aus dem bilateralen Verhältnis mit den USA herrührt, liegt darin, daß die japanische Diplomatie das Interesse Washingtons an den internationalen Organisationen wachhalten will. Dazu gehört zum Beispiel die Unterstützung von Reformen, die auf eine Stärkung der Effizienz der Vereinten Nationen abzielen. Schließlich führt das gewachsene japanische Selbstbewußtsein, das aus der wirtschaftlichen Stärke und dem zunehmenden internationalen Engagement gerade in internationalen Organisationen resultiert, dazu, daß man auch ein größeres Maß an internationaler Anerkennung erlangen will. Dieses Streben verstärkt Japans Einsatz in der multilateralen Diplomatie weiter.

Aktive Interessenvertretung

Die Vertretung der japanische Interessen in den Vereinten Nationen führte oft zu Schwierigkeiten mit der aus Ländern der Dritten Welt bestehenden Staatenmehrheit. Um diese Hürde zu überwinden, aber auch, um den Forderungen nach vermehrter internationaler Lastenteilung gerecht zu werden und Japans seit langem bestehenden Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu realisieren, baute die Regierung in den achtziger Jahren die Entwicklungszusammenarbeit stark aus. Seit 1989 ist Japan weltweit größter Zahler von öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA), auch wenn die absoluten Zahlen inzwischen rückläufig sind. Die Unzufriedenheit der Afrikaner mit der Haltung Tokyos zur Apartheid, die als wenig überzeugend empfunden wurde (immerhin war Japan 1986 und 1987 Südafrikas größter Handelspartner), konnte mit gezielten Leistungen an

strategisch wichtige afrikanische Länder gemildert werden. Kritik aus dem Nahen und Mittleren Osten an Japans Politik gegenüber Israel konnte durch die beträchtliche finanzielle Unterstützung der Palästinensischen Selbstregierungsbehörde (341 Mill US-Dollar seit 1993) aufgefangen werden.

Diese Strategie hat Japan natürlich auch sehr bei der Erschließung neuer Märkte sowie bei der Sicherstellung seiner Rohstoffversorgung geholfen, besonders in der asiatischen Region. Zugleich bedeutete dies auch eine Zunahme des japanischen Einflusses auf die Einrichtungen der Vereinten Nationen, die sich mit Entwicklungsaufgaben beschäftigen. Die japanischen freiwilligen Leistungen an das UNDP und den UNFPA betragen bis zu einem Drittel des jeweiligen Gesamthaushalts, und auch in anderen Entwicklungsorganisationen ist der japanische Beitrag von erheblichem Gewicht.

Während bis zum Ende der achtziger Jahre der Einfluß Japans weitgehend auf seinen Finanzbeiträgen beruhte, ist man inzwischen auch zu einer inhaltlichen Einflußnahme auf die bilaterale wie die multilaterale Entwicklungshilfe übergegangen. In der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit hebt die japanische Regierung zum Beispiel in der Weltbank die Rolle der Regierungen und Verwaltungen hervor und setzt sich damit von der dogmatischen Betonung der Kräfte des freien Marktes durch die USA ab.

Andere Politiken im System der Vereinten Nationen tragen mehr reaktive Züge. Dies gilt etwa für die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission in Genf, die Japan anstrebte, nachdem es wegen der Behandlung der Burakumin kritisiert worden war[3]. Japan sieht sich oft auch wegen der Diskriminierung anderer in Japan ansässiger Minderheiten (Koreaner und Chinesen) sowie der Urbevölkerung im Norden des Landes, der Ainu, angegriffen. Ein weiteres Menschenrechtsproblem stellt die Frage der Zwangsprostituierten aus der Zeit des sino-japanischen und des pazifischen Krieges dar, denen Japan bisher volle Anerkennung und Entschädigung verweigert hat; es handelt sich hier vor allem um Koreanerinnen und Chinesinnen. Mitglied der Menschenrechtskommission ist Japan seit 1982. Bislang hat das Land aber erst neun von 25 internationalen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes ratifiziert; das entspricht ungefähr der Zahl für China (acht Konventionen) und weicht deutlich vom europäischen Durchschnitt (über 20 Vertragswerke) ab.

Zu nennen ist auch die Haltung zum Amt des UNHCR. Nach dem Ende des Vietnamkriegs 1975, als Hunderttausende von Flüchtlingen Vietnam verließen, sperrte Japan sich weitgehend gegen ihre Aufnahme. Statt dessen stellt es seit jener Zeit ein starkes finanzielles Engagement gegenüber dem UNHCR unter Beweis, und eine Japanerin, Ogata Sadako, ist seit 1991 Hohe Kommissarin.

Wie schon erwähnt, ist es ein wichtiges Ziel der japanischen UN-Politik, die Vereinigten Staaten an den Vereinten Nationen interessiert zu halten. Mitte der achtziger Jahre weitete sich die Kluft zwischen den USA und den UN und bedrohte das finanzielle Überleben der Weltorganisation insgesamt; in jener Zeit verließen die USA und Großbritannien die UNESCO. Zu den Gründen der Kritik an den UN zählten die vermutete oder tatsächliche Ineffizienz einiger Organisationen, vor allem aber die unerwünschte Politisierung vieler UN-Aktivitäten und die Anlehnung an Positionen der Dritten Welt etwa hinsichtlich einer ›neuen Weltinformationsordnung‹. Der damalige japanische Außenminister Abe Shintaro schlug daher im September 1985 die Errichtung einer ›Gruppe der Weisen‹ vor, die Vorschläge zur Verwaltungs- und Haushaltsreform der UN erarbeiten sollte. Die Dritte Welt befürchtete anfänglich Budgetkürzungen und sprach sich dagegen aus, konnte aber zur Mitwirkung gewonnen werden, als die Zahl der Mitglieder der ›Gruppe hochrangiger zwischenstaatlicher Sachverständiger für die Überprüfung der administrativen und finanziellen Effizienz der Vereinten Nationen‹ auf 18 (statt wie ursprünglich geplant auf 12) festgesetzt wurde. Die Gruppe unterbreitete ihre Vorschläge im August 1986[4]. Die darauf folgende Neugestaltung des Haushaltsverfahrens veranlaßte die US-Regierung, 100 Mill Dollar an ausstehenden Pflichtbeiträgen zu bezahlen und dem Kongreß zu empfehlen, den nach einer republikanischen Senatorin benannten ›Kassebaum-Antrag‹ (der eine Einschränkung der amerikanischen Beitragszahlungen vorsah) zu revidieren. Robert Immerman, ein früherer amerikanischer Diplomat mit Erfahrung bei den Vereinten Nationen in New York, bezeichnete diesen Vorstoß als die bemerkenswerteste UN-Initiative Japans[5]. Hinsichtlich der derzeitigen Zurückhaltung von Pflichtbeiträgen durch die Vereinigten Staaten hat sich die japanische Regierung nicht gescheut, dieses amerikanische Verhalten zu kritisieren.

Bis in die siebziger Jahre hatte keine UN-Einrichtung ihren Sitz in Japan. Die Regierung setzte sich daher sehr nachdrücklich für die Schaffung der Universität der Vereinten Nationen (UNU) ein; die Generalversammlung beschloß die Gründung mit ihrer Resolution 2951(XXVII) am 11. Dezember 1972. Auf Grund einer Zuwendung von 100 Mill Dollar seitens der Regierung Anfang der siebziger Jahre wurde die Universität als UN-Spezialorgan in Tokyo aufgebaut. 1993 bezog sie eine neue Zentrale in der japanischen Hauptstadt. Das Gebäude war von der japanischen Regierung auf von der Stadtverwaltung zur Verfügung gestelltem Gelände errichtet worden. Die UNU – derzeitiger Rektor ist der Niederländer Hans van Ginkel – ist hauptsächlich auf Forschung und Forschungsvernetzung mit anderen Instituten in aller Welt ausgerichtet, bietet aber seit 1997 auch die Weiterbildung von Doktoranden an. Hauptschwerpunkte sind Grundprobleme der internationalen Beziehungen und entwicklungspolitisch relevante Themen.

Letztere stehen auch an prominenter Stelle beim Zentrum der Vereinten Nationen für Regionalentwicklung (UNCRD), das 1971 im Einklang mit Entscheidungen des Wirtschafts- und Sozialrats zur Förderung der Regionalentwicklung gegründet worden war. Geschaffen wurde es durch eine Vereinbarung zwischen UN und japanischer Regierung; Sitz ist Nagoya, ein Zweigbüro befindet sich in Nairobi. Direktor des UNCRD ist der Japaner Kaji Hideki.

Finanzielle und personelle Beiträge

Der japanische Pflichtbeitrag zu den UN steht inzwischen mit großem Abstand zu dem des drittgrößten Beitragszahlers Deutschland an zweiter Stelle[6]. Nach der neuen Skalenfestsetzung vom Dezember letzten Jahres wird Japans Beitragsanteil von 17,981 vH in diesem Jahr auf 20,573 vH im Jahre 2000 steigen. Deutschlands Anteil wird im gleichen Zeitraum von 9,630 vH auf 9,857 vH wachsen. Japans Pflichtbeitrag wird somit höher sein als der der vier Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats Frankreich, Großbritannien, Rußland und China zusammen. 1995 war Japan wegen des amerikanischen Beitragsrückstands de facto der wichtigste Beitragszahler.

Neben diesen Pflichtbeiträgen gibt Japan freiwillige Zuwendungen an zahlreiche UN-Organisationen. Im Jahre 1996 betrug Japans Pflichtbeitrag an die Hauptorganisation 167,9 Mill Dollar, während sich die freiwilligen Leistungen an Sonderprogramme und Hilfswerke der Vereinten Nationen auf 549,2 Mill beliefen. Die Bedeutung dieser Zuwendungen wurde deutlich, als die japanische Regierung im Sommer 1997 im Rahmen einer Haushaltssanierung beschloß, ihre ODA um ein Zehntel zu kürzen, was eine Minderung der freiwilligen Beiträge an viele UN-Organisation um ein Drittel oder gar die Hälfte bedeutet hätte. Das UNDP und das Amt des UNHCR wären in besonderem Maße betroffen gewesen. Diese Ankündigung führte zu zwei Briefen des Generalsekretärs an die japanische Regierung, und die Kürzungen fielen schließlich weniger drastisch aus.

Bei den der geographischen Verteilung unterliegenden Dienstposten des höheren Dienstes im UN-Sekretariat liegt der Sollstellenrahmen für Japan bei 205 bis 277 Posten, 1997 besetzten Japaner aber nur 104 Stellen[7]. Damit belegt Japan nach den USA, Deutschland und

Im Februar 1993 bezog die Universität der Vereinten Nationen (UNU), ein UN-Spezialorgan, ihr neues Gebäude in Tokyo.

Rußland den vierten Platz. Allerdings begründet die vom Finanzbeitrag des jeweiligen Landes ausgehende Berechnung der Quote des angestrebten Personalanteils keinen vorrangigen Anspruch; ein Bewerber aus einem unterrepräsentierten Land darf einem anderen nur bei gleicher Eignung vorgezogen werden. Deutschland, das wesentlich später als Japan UN-Mitglied wurde, hat freilich seinen Sollstellenrahmen besser als dieses ausgeschöpft. Von erheblicher Bedeutung für die gegenwärtige japanische Unterrepräsentation dürfte sein, daß es wenige sowohl sprachlich als auch fachlich qualifizierte Japaner gibt, die willens sind, ihr Land für eine meist befristete Stelle zu verlassen. Bisher war dies vor dem Hintergrund des starren Beschäftigungswesens (japanisches ›Senioritätssystem‹) und schulischer Probleme sehr schwierig. Hinzu kommt, daß die Gehälter in Japan oft höher sind als bei den UN. Aus dem letztgenannten Grund zahlt die japanische Regierung im Falle von zeitlich befristeten Beamtenversetzungen die Gehaltsdifferenz, obwohl dies gegen die Regeln der Vereinten Nationen verstößt[8]. Allein steht Japan mit dieser fragwürdigen Praxis allerdings nicht. Da Frauen auf dem heimischen Arbeitsmarkt diskriminiert werden, suchen inzwischen mehr Japanerinnen als Japaner Anstellung bei der Weltorganisation. Gut die Hälfte der von japanischen Staatsangehörigen eingenommenen Stellen im Sekretariat ist daher von Frauen besetzt.

Die prominentesten Japaner im UN-System sind die Flüchtlingskommissarin Ogata als Leiterin eines Spezialorgans und Hogen Kensaku als Untergeneralsekretär für Kommunikation und Information. Sein Landsmann Akashi Yasushi, der Anfang des Jahres in den Ruhestand ging, war früher Chef der Hauptabteilung Presse und Information des Sekretariats; zuletzt war er Untergeneralsekretär für Humanitäre Angelegenheiten. Einer UN-Sonderorganisation, der WHO, stand bis zum Frühjahr 1998 ein Japaner vor: Nakajima Hiroshi.

Sicherheitsratsambitionen

Die heutige japanische UN-Politik ist nur vollständig zu verstehen, wenn man das seit langem verfolgte Ziel einer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat in Betracht zieht. Während dieses Ziel bis zum Ende der Ost-West-Konfrontation mehr unterschwellig und mit wenig Hoffnung auf seine Erreichung verfolgt wurde, ist es seit 1993 offizielles Programm.

Als Siegermacht des Ersten Weltkriegs gehörte Japan zu den Gründungsmitgliedern des Völkerbunds und wurde neben Großbritannien, Frankreich und Italien ständiges Mitglied des Völkerbundrats, was in gewisser Weise dem Status eines heutigen Ständigen Mitglieds des UN-Sicherheitsrats entspricht. Dieser Umstand, wie auch der Wunsch, Japans Prestige und wirtschaftliche Stärke in der internationalen Staatengemeinschaft ›adäquat‹ berücksichtigt zu sehen, veranlaßte schon in den sechziger Jahren die Bildung einer einflußreichen Gruppe von Diplomaten im japanischen Außenministerium, die das Ziel einer permanenten Mitgliedschaft im Sicherheitsrat anzustreben gewillt war. 1969 und 1970 wies der damalige Außenminister Aichi Kiichi in seiner Rede im Rahmen der Generaldebatte der UN-Generalversammlung indirekt auf diesen Wunsch Japans hin; in Hintergrundgesprächen mit Journalisten brachte er seine Absicht jedoch eindeutig zum Ausdruck. Allgemeiner Hintergrund war Japans gewachsenes Selbstbewußtsein, nachdem es 1969 das Bruttosozialprodukt der Bundesrepublik Deutschland eingeholt hatte und bei diesem Indikator der Wirtschaftskraft nur noch von den USA übertroffen wurde. Ferner war Japan Mitglied der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – des Zusammenschlusses der marktwirtschaftlich verfaßten Industrieländer – geworden und hatte 1964 erfolgreich die Olympischen Sommerspiele veranstaltet. Die von Aichi und dem Außenministerium damals für das Verlangen nach einem ständigen Sitz angeführten Gründe verdienen Aufmerksamkeit, da sie (mit einigen aktuellen Anpassungen) auch heute noch gelten:

- der günstige Augenblick (ins Jahr 1970 fiel der 25. Jahrestag der Gründung der UN);
- Japans wirtschaftliche Stärke;
- Japans hoher Pflichtbeitrag (1969 war es der sechsthöchste);
- die Verbesserung der Repräsentativität des Sicherheitsrats;
- Japan als Repräsentant Asiens;
- Japan als eine nichtnukleare Macht (damals hatte die ›Republik China‹ auf Taiwan noch den chinesischen Sitz inne, der Wechsel zur Volksrepublik China aber war absehbar).

Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges bestand jedoch keine Hoffnung auf eine unmittelbare Verwirklichung dieses Ziels. Nicht nur die Sowjetunion war gegen eine Vergrößerung des Sicherheitsrats, Frankreich und Großbritannien waren es ebenfalls. Die Dritte Welt hatte kein Interesse daran, daß ein weiterer Industriestaat, zumal einer, der sich derart eng an die Vereinigten Staaten anlehnte, Ratsmitglied wurde. Obwohl die USA seit dem Beginn der siebziger Jahre Japans Ambition unterstützten, kann diese Haltung als kaum mehr als eine freundliche Geste gegenüber einem treuen Vasallen gesehen werden. Zudem betrieb Aichi die Angelegenheit nicht weiter wegen anderer, vordringlicher Anliegen – hauptsächlich ging es um die Rückgabe Okinawas durch den amerikanischen Verbündeten – sowie dem ausgeprägten Bilateralismus der japanischen Außenpolitik und deren Unfähigkeit, mehr als ein Ziel gleichzeitig zu verfolgen.

Die bereits erwähnte einflußreiche Gruppe von Diplomaten, die das Anliegen trotzdem weiterbetreiben wollte, hatte eine Strategie entwickelt, die sich in vier Punkten konkretisierte:

- Wachhaltung der Zielsetzung durch Erwähnung der Notwendigkeit einer UN-Reform in den Reden des japanischen Außenministers in der alljährlichen Generaldebatte der UN-Generalversammlung;
- aktive Mitarbeit in dem 1975 eingerichteten Sonderausschuß für die Charta und die Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen;

- möglichst häufige Kandidaturen für den Sicherheitsrat und andere wichtige UN-Gremien;
- Leistung auch personeller Beiträge zu den friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen (statt Beschränkung auf finanzielle Leistungen).

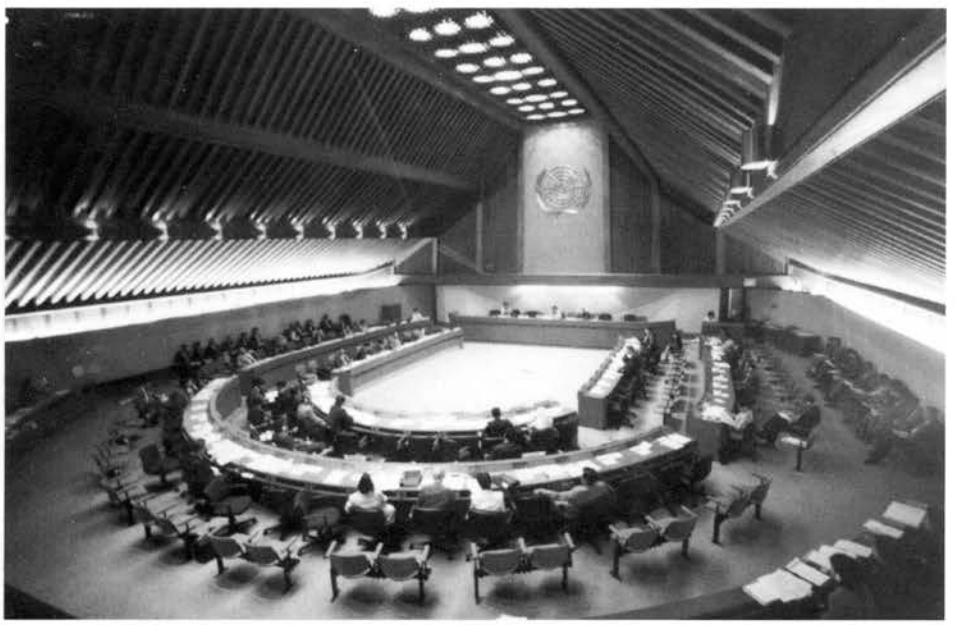
Aus diesem Vier-Punkte-Programm waren Japans Bemühungen bei den Wahlen der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats mit Abstand am erfolgreichsten. Einschließlich der Amtszeit 1997/98 wurde Japan bisher achtmal gewählt, ein Rekord, der nur noch von Brasilien eingestellt wurde. Dieser Erfolg war jedoch oft knapp errungen, da die Dritte Welt mit Japans Politik in bestimmten Fragen – Haltung zu Apartheid und Neuer internationaler Wirtschaftsordnung einerseits, Anlehnung an die USA andererseits – nicht zufrieden war. Zudem erforderten diese Kandidaturen für einen der der asiatischen Regionalgruppe zustehenden Sitze einen enormen diplomatischen Aufwand. Zu einem weiteren Grund für das Streben nach einem ständigen Sitz wurde daher im Laufe der Jahre der Wunsch, diese kostspieligen Kandidaturen zu vermeiden.

Japan mußte in der Tat große Anstrengungen unternehmen, um insbesondere die afrikanischen Regionalgruppe in der Generalversammlung, mit derzeit 53 Ländern der größte Block, mit seiner Politik zu versöhnen. Entwicklungshilfe ist hier das wichtigste Instrument. Japans Engagement für die Entwicklung Afrikas bezieht seine Motivation hauptsächlich aus diesem Umstand (daneben auch aus dem Drängen der USA und der übrigen westlichen Staaten, sich der globalen Lastenteilung nicht zu entziehen). Die Internationale Konferenz von Tokyo über die Entwicklung Afrikas (TICAD) vom Oktober 1993, die viele bilaterale und multilaterale Maßnahmen nach sich zog und der in diesem Jahr TICAD II folgen wird, ist ein gutes Beispiel[9].

Die von Japan während dieser Amtsperioden im Sicherheitsrat erbrachten Leistungen sind jedoch kaum bemerkenswert und stehen in keinem Verhältnis zu dem Aufwand, die notwendige Zweidrittelmehrheit für einen nichtständigen Sitz zu erreichen. Das liegt vor allem an der politischen Führungsschwäche in der japanischen Politik, am geringen Gewicht der Außenpolitik und an der engen Bindung an die Vereinigten Staaten. Die japanischen Aktivitäten beschränkten sich auf verfahrensmäßige Beiträge und Mehrheitsbeschaffungen. Auch die bisherigen Erfahrungen aus der gegenwärtigen Amtszeit liefern kaum ein anderes Bild. Japan konnte zum Beispiel am 10. Januar 1997 während seiner Präsidentschaft im Sicherheitsrat das chinesische Veto gegen die Entsendung von 155 Militärbeobachtern nach Guatemala[10] nicht verhindern, obwohl China sich wenig später für die Entsendung aussprach[11], nachdem seine Verstimmung bezüglich der guatemaltekischen Taiwan-Politik beigelegt worden war. Auf einen von Japan zusammen mit Großbritannien vorgelegten Entwurf geht die nach dem Besuch des UN-Generalsekretärs in Bagdad verabschiedete Resolution 1154 des Sicherheitsrats vom 2. März dieses Jahres[12] zurück. In ihr wird Irak aufgefordert, die UN-Inspektionen zu akzeptieren, widrigenfalls »schwerste Konsequenzen« einträten; die Resolution enthält aber keine automatische Ermächtigung zum Waffeneinsatz gegen Irak im Falle fortdauernder Obstruktion, wie es die USA gewünscht hatten. Trotzdem gab es sofort Kommentare in der japanischen Presse, die vor negativen wirtschaftlichen Folgen seitens der arabischen Staaten warnten[13].

Viel schwieriger und weniger erfolgreich als die Kandidaturen zum Sicherheitsrat gestaltete sich das Ziel, den Beitrag zu den Friedensoperationen der Vereinten Nationen zu erhöhen. Japans Diplomaten und die politische Führung wissen, daß ein mehr als nur finanzieller Beitrag zu den Friedenssicherungsmaßnahmen de facto als ein wichtiges Kriterium für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat gesehen wird, auch wenn einige der alteingesessenen Ständigen Mitglieder sich selbst bisher nur recht zurückhaltend beteiligt haben. Der Widerstand in Japan gegen den Einsatz seiner ›Selbstverteidigungsstreitkräfte‹ (SVS) in UN-Friedensmissionen hat nicht nur mit der Interpretation des Artikel 9 der japanischen Verfassung zu tun (der übrigens eindeutig die Aufrechterhaltung jedweder Streitkräfte verbietet), sondern auch mit der Sorge selbst in konservativen Kreisen, daß Japan wieder eine militaristische Macht werden könnte und das benachbarte Ausland in seinem Mißtrauen bestärkt wird. 1992 verabschiedete das japanische Parlament nach qualvollen Verzögerungen und Debatten ein Gesetz, das zumindest den Einsatz der SVS für logistische Zwecke erlaubt. Seitdem wurden die SVS in insgesamt sechs Blauhelm-Missionen eingesetzt, zuletzt in der UNDOF auf den Golanhöhen. Es ist jedoch zweifelhaft, ob der amerikanische Kongreß die Einschränkung japanischer Friedenseinsätze auf den Bereich der Logistik bei einer Erweiterung des Sicherheitsrats akzeptieren würde[14].

An der Arbeit des bereits genannten Sonderausschusses für die Charta und die Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen wie auch an den entsprechenden Beratungen des 6. Hauptausschusses der Generalversammlung beteiligte Japan sich aktiv. 1987 gab es einen Vorstoß unter Ministerpräsident Nakasone Yasuhiro (der sehr an einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat wie auch an der Beseitigung der sogenannten Feindstaatenklauseln der UN-Charta interessiert war),



Wie die Vereinten Nationen selbst umfaßt auch ihre Regionalkommission für Asien und den Pazifik Staaten unterschiedlichster Wirtschaftskraft und Größe. Japan gehört ihr ebenso an wie Rußland, China ebenso wie Kiribati. Hauptorgan ist die Kommission, die jährlich auf Ministerebene zusammentritt und an den ECOSOC berichtet. Die Verbindung zwischen dem Sekretariat der ESCAP in Bangkok und den Kommissionsmitgliedern – Mitgliedstaaten wie assoziierten Mitgliedern – wird durch den Beratenden Ausschuß der Ständigen Vertreter der Mitglieder (Advisory Committee of Permanent Representatives Designated by Members of the Commission, ACPR) gewährleistet. Der ACPR tritt monatlich zusammen und tauscht sich mit dem Exekutivdirektor der ESCAP über deren Arbeit aus.

daß Japan zumindest ein ›quasi‹ Ständiges Mitglied – durch permanente Wiederwahl – werden solle, aber nur die USA unterstützten die Idee. Zu jener Zeit (1987/88) war Japan wie die Bundesrepublik Deutschland nichtständiges Mitglied und wie diese erfolgreich an der Vorbereitung einer Resolution beteiligt, die zur Beendigung des Krieges zwischen Irak und Iran führte.

Ähnlich wie Deutschland ist Japan sehr an einer Streichung der Feindstaatenklauseln (Artikel 53, 77 und 107) aus der Charta gelegen. Neben der Erlangung eines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat war und ist deren Beseitigung Ziel der japanischen Bemühungen im Hinblick auf eine Revision der Charta. In Japan ist dieses Ziel nicht ganz unumstritten: einige halten die Beseitigung der Klauseln für unnötig, da sie ganz eindeutig obsolet sind und nur sachfremde Umstände – die grundsätzliche politische Brisanz jeder umfassenden Revision der Charta – eine Streichung verhindern. Die Kommunistische Partei Japans ist gegen eine Aufhebung der Klauseln, da das Land bisher noch nicht voll seine Verantwortung für den Krieg im Pazifik akzeptiert hat.

Die Bundesrepublik Deutschland hatte aus außenpolitischer Rücksichtnahme gegenüber der Sowjetunion und wegen des Berliner Viermächtestatus ein mit Japan koordiniertes Vorgehen gegen die Klauseln abgelehnt; eine entsprechende Initiative Nakasones, der von 1982 bis 1987 Ministerpräsident war, traf bei Bundeskanzler Helmut Kohl nicht auf Gegenliebe[15]. Doch immer wieder erwähnten japanische Regierungsvertreter in den UN die Notwendigkeit einer Beseitigung der Klauseln. Erst nach dem Ende der Blockkonfrontation kam es 1995 dazu, daß die Generalversammlung ihre Absicht zum Ausdruck brachte, bei passender Gelegenheit

»das in Artikel 108 der Charta der Vereinten Nationen vorgesehene Verfahren für eine Änderung der Charta, mit in die Zukunft gerichteter Wirkung, durch Streichung der ›Feindstaaten‹-Klauseln in den Artikeln 53, 77 und 107 einzuleiten«[16].

Dazu ist es aber bisher nicht gekommen, da eine Revision der Charta noch immer mit einer Öffnung der Büchse der Pandora gleichgesetzt wird.

Beinahe erfolgreich...

Im Zusammenhang mit einer möglichen Revision der Charta war auch immer wieder die Diskussion um eine Reform des Sicherheitsrats aufgekommen. Mit dem weltpolitischen Umschwung zu Beginn des Jahrzehnts wurde diese Debatte neu belebt. Im September 1992 verkündete Bundesaußenminister Klaus Kinkel vor der UN-Generalversammlung, daß das wiedervereinigte Deutschland als Kandidat für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat in Betracht gezogen werden wolle, falls die Zusammensetzung des Rates zur Debatte stünde[17]. Japan wurde von diesem Vorstoß überrascht, während auf deutscher Seite argumentiert wird, der deutsche Positionsbezug sei dadurch provoziert worden, daß Japans Kandidatur schon sehr weit gediehen war[18]. Wie auch immer, die mangelnde Abstimmung der beiden Bewerber zeigt, daß die Kandidatur beider Staaten sowohl kompetitive als auch kooperative Elemente hat.

Im Gegensatz zu Deutschlands unzweideutiger Kandidatur wurde die japanische jedenfalls vor der Generalversammlung wesentlich verklausulierter vorgebracht. Im September 1992 sprach der damalige Außenminister Watanabe Michio in der Generaldebatte noch davon, daß eine Reform der UN die neuen internationalen Gegebenheiten berücksichtigen müsse; dabei solle das Augenmerk auch auf Funktionen und Zusammensetzung des Sicherheitsrats gerichtet sein[19]. Währenddessen waren Japans Diplomaten wesentlich direkter und drückten die Hoffnung auf die Einnahme eines ständigen Sitzes innerhalb der nächsten Jahre aus[20]. Im Jahr darauf erklärte Ministerpräsident Hosokawa Morihiro vor der Generalversammlung zur Reform des Sicherheitsrats:

»Wichtig ist, daß jene Länder, die sowohl den Willen als auch die hinreichende Fähigkeit haben, zu Wohlstand und Stabilität der Welt beizutragen, sich aktiv an dieser Anstrengung beteiligen. ... Japan ist bereit, alles in seiner Macht Stehende zu unternehmen, um seine Verantwortlichkeiten im Rahmen der ... reformierten Vereinten Nationen wahrzunehmen.«[21]

Reformbedarf bestand aus seiner Sicht in drei Bereichen: bei den friedenserhaltenden Maßnahmen, der Struktur des Sicherheitsrats sowie bei Verwaltung und Finanzwesen der UN. Das Junktim zwischen der japanischen Bereitschaft zu einer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und diesen Reformen (sowie die Beschränkung der japanischen Beiträge zu den Friedensmissionen auf die Logistik) hatte mit dem Machtkampf zwischen der lange praktisch unumschränkt herrschenden Liberaldemokratischen Partei und den neuen konservativen und progressiven Kleinparteien zu tun. Es verrät auch das Unwissen der damaligen japanischen Politiker, die annahmen, die Mehrheit der UN-Mitglieder wäre bereit, einer Erweiterung des Sicherheitsrats ohne andere weitgehende Reformen und besonders ohne eine angemessenere Vertretung der Dritten Welt sowie eine Verbesserung der Transparenz der Arbeitsweise des Sicherheitsrats zuzustimmen.

Auf Grund der erheblichen Meinungsverschiedenheiten in Sachen ständiger Sitz – die Mehrheit der Intellektuellen scheint dagegen zu sein – ist die Diskussion in Japan weder abgeschlossen noch in die Tiefe gegangen. Die Regierung weist allerdings darauf hin, daß zwei Drittel der Japaner inzwischen einen Ratssitz bejahen. Eine durch das Amt des Ministerpräsidenten im Oktober 1997 durchgeführte Meinungsumfrage ergab, daß 64,6 vH für eine Mitgliedschaft seien, nur 12,9 vH waren dagegen, und 22,0 vH hatten keine Meinung.

Die für Japans Kandidatur angeführten Gründe sind freilich oft oberflächlich oder von bürokratischen Interessen durchdrungen. Kaum einmal ist in den Medien zu lesen, was Japan denn anders oder besser machen würde, falls es Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats würde. Zur Begründung des japanischen Anspruchs wird zumeist an erster Stelle der hohe Pflichtbeitrag zum UN-Haushalt angeführt. Kenner der Geschichte nehmen das Schlagwort der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung auf, mit dem die Erfüllung der Steuerpflicht vom politischen Mitspracherecht abhängig gemacht wurde (›No taxation without representation‹). Im Jahre 1994 wurde ein hoher japanischer Diplomat sogar folgendermaßen zitiert:

»Die UN-Frage ist im Grunde eine finanzielle Frage. Wir werden bald unseren Pflichtbeitrag von 12,4 vH auf 15 vH erhöhen – und das sollte uns das Recht auf Beitritt (zum Sicherheitsrat) geben.«[22]

Diese Haltung hat in- wie auch ausländische Kritiker zu der Aussage veranlaßt, daß Japan, zusammen mit dem gezielten Einsatz der ODA, sich seine ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat kaufen wolle, aber nicht willens sei, politisch und konzeptionell in der Weltorganisation mitzuarbeiten. Der frühere UN-Botschafter Hatano Yoshio gab dem finanziellen Argument eine interessanten Akzent, als er davon sprach, daß Japan viel zu sagen hätte, ohne ständigen Sitz aber nur zahlen könne[23]. Eng mit dem finanziellen Argument ist das Streben nach Prestige verbunden. Akashi Yasushi kommentierte schon 1971 den Vorstoß von Außenminister Aichi dadurch, daß er von dem »fast pathologischen Interesse der Japaner an dem internationalen Status ihres Landes« sprach[24].

Es gibt aber auch praktische Erwägungen. 1991 brachte der Zweite Golfkrieg traumatische Erfahrungen für Japan mit sich: die japanische Diplomatie war von den Beratungen des Sicherheitsrats ausgeschlossen, das Land mußte aber im Nachhinein 13 Mrd Dollar an die ›Alliierten‹ bezahlen, ohne dafür angemessene Anerkennung zu finden. Besonders Diplomaten und Politiker führen daher das Argument des Zugangs zu Informationen als Begründung für das Streben nach einem ständigen Sitz an.

Als Beleg für die internationale Unterstützung dieses Wunsches führt die Regierung gern die acht erfolgreichen Kandidaturen für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat an. Nur Nordkorea habe

sich ausdrücklich gegen einen ständigen Sitz Japans ausgesprochen. Im Gegensatz zu früher ist allerdings das Argument inden Hintergrund getreten, daß ein japanischer Sitz zur Verbesserung der Vertretung Asiens führen würde und Tokyo für Asien sprechen könne. Zu hören ist es aber noch, obwohl Japan auf Grund seiner wirtschaftlichen Position und seiner westlichen Orientierung kaum als typisches asiatisches Land auftritt. Mit einer japanischen Sprecherrolle für Asien wäre auch China nicht einverstanden.

Weiterhin wird als Rechtfertigung für einen ständigen Sitz insbesondere seitens der Regierung gerne der Umstand angeführt, daß alle Ständigen Mitglieder des Rates Kernwaffenmächte seien; Japan könne wegen seines nichtnuklearen Status daher zur Ausgewogenheit beitragen. Angesichts des amerikanischen nuklearen Schirms über Japan, Tokyos oft zurückhaltendem Abstimmungsverhalten in Fragen der nuklearen Abrüstung und dem Aufbau eines erheblichen Plutoniumvorrats trifft dieses Argument weithin auf zurückhaltende Aufnahme.

*

Im Dezember letzten Jahres wurde die Erweiterung des Sicherheitsrats erst einmal aufgeschoben. Die Gründe haben nicht so sehr mit der Überzeugungskraft der japanischen Argumente zu tun oder mit dem Urteil über die Qualifikation des Landes für einen ständigen Sitz, sondern mit der Uneinigkeit der UN-Mitglieder über die Reichweite der Reform[25]. In den japanischen Medien kam kaum Enttäuschung über den Fehlschlag vom Dezember zum Ausdruck. Die japanische Regierung wird trotzdem mit ihrer Kampagne fortfahren.

Aus der Sicht eines Beobachters, der von den Japanern eine verstärkte Wahrnehmung der Außenwelt und mehr politische (und nicht nur finanzielle) Beiträge zur Lösung der zahlreichen anstehenden Weltprobleme erhofft, hat die Bewerbung Japans um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat und die öffentliche Debatte hierüber trotz vieler Mängel und Fehlleistungen eine neue Chance zu größerer internationaler Aufgeschlossenheit eröffnet.

1 Resolutionen 50/70 C, A und B v. 12.12.1995.
2 Resolution 52/10 v. 5.11.1997.
3 Die Burakumin sind ethnisch in keiner Weise von den übrigen Japanern verschieden; sie werden diskriminiert, weil sie in früheren Zeiten bestimmte Tätigkeiten wie das Häuten von Tieren ausführten, das von buddhistischer Seite als ›unrein‹ angesehen wurde.
4 UN-Dok. A/41/49. Siehe auch Hans Arnold, Von Macht und Geld. Die Weltorganisation im Zeichen der Reformdiskussion, VN 1/1987 S. 1ff.
5 Robert M. Immerman, Japan in the United Nations, in: Craig C. Garby / Mary Brown Bullock (eds.), Japan. A new kind of superpower?, Washington 1994, S. 189.
6 Vgl. Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 1998 bis 2000, VN 1/1998 S. 21ff.
7 Siehe UN Doc. A/52/580 v. 6.11.1997, S.66ff.
8 Die Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst, ein Nebenorgan der UN-Generalversammlung, hat »Zusatzzahlungen« als »unnötig, unangebracht und nicht wünschenswert« sowie als »mit den Personalstatuten der Organisation unvereinbar« bezeichnet. In ihrer Resolution 51/216 (Abschnitt I, Buchstabe D) vom 18. Dezember 1996 hat die Generalversammlung darauf gedrungen, »diesen Praktiken ein Ende zu setzen«, die UN-Organisationen ersucht, das Personal darauf hinzuweisen, »daß die Annahme von Zusatzzahlungen unzulässig ist«, und die Mitgliedstaaten gebeten, »diese Praktiken einzustellen«.
9 Jun Morikawa, Japan and Africa. Big business and diplomacy, Trenton 1997, S. 206.
10 Resolutionsantrag S/1997/18; Text: VN 1/1998 S. 41f.
11 Resolution 1094(1997); Text: VN 1/1998 S. 42.
12 Text: VN 2/1998 S. 82.
13 Japan Times v. 2.3.1998.
14 Siehe das ›Roth Amendment‹ v. 15.7.1994, das von dem republikanischen Senator William Roth aus Delaware initiiert wurde. Es will eine amerikanische Zustimmung zur Aufnahme Japans in den Sicherheitsrat als Ständiges Mitglied daran binden, daß Japan in der Lage ist, alle Aufgaben wahrzunehmen, die von den gegenwärtigen Ständigen Mitgliedern akzeptiert werden. – Roth ist Vorsitzender des Finanzausschusses des Senats.
15 Bisher unveröffentlichtes Interview mit Nakasone am 6.2.1993 durch den ehemaligen Botschafter Hasegawa.
16 Resolution 50/52 v. 11.12.1995. Vorangegangen war – als Ergebnis einer polnischen Initiative – ein Prüfungsauftrag an den Charta-Sonderausschuß in Resolution 49/58 v. 9.12.1994. Vgl. VN 3/1996 S. 111.
17 Klaus Kinkel, Wir wollen unsere Streitkräfte den Vereinten Nationen zur Verfügung stellen. Rede des deutschen Außenministers vor der 47. UN-Generalversammlung (23. September 1992), VN 5/1992 S. 160ff.(161).
18 Siehe z.B. Thomas Schuler, Probezeit. Deutschland im Sicherheitsrat (1995/96), VN 1/1997 S 1ff.(8).
19 Er sprach am 22.9.1992, einen Tag vor dem deutschen Außenminister; A/47/PV.7.
20 The Japan Times v. 1.3.1992; Financial Times v. 1./2.2.1992.
21 A/48/PV.4.
22 Far Eastern Economic Review v. 25.8.1994, S. 23.
23 Ampori Joninriiri (Mitgliedschaft im Sicherheitsrat), Dialog zwischen Kamo Takehiko and Hatano Yoshio, in: Nikkei Shimbun v. 25.9.1994.
24 Yasushi Akashi, Japan in the United Nations, in: Japanese Annual of International Law, vol. 15 (1971), S. 25.
25 Vgl. Thomas Schuler, Fulcis Angst vor dem Abstieg, VN 1/1998 S. 29f.

Bei einem Essen, das der Generalsekretär für die zur Generaldebatte der 52. Ordentlichen Tagung der UN-Generalversammlung angereisten Staats- und Regierungschefs am 22. September 1997 gab, ergriff auch der Präsident des Gastlandes, William J. Clinton, das Wort. – Siehe auch S. 108ff. dieser Ausgabe.