

VORTRÄGE

Vom “touchy topic” zum “important instrument” – Der Stellenwert der Menschenrechte in der japanischen Außenpolitik

Martina Timmermann

- I. Einleitung
- II. ODA als Kern der internationalen japanischen Menschenrechtspolitik
- III. UN-Menschenrechtsengagement vor dem Hintergrund nationaler Rahmenbedingungen
 - 1. Die Struktur der Administration
 - 2. Die Struktur des politischen Systems
 - 3. Die Einbindung von Nichtregierungsakteuren
- IV. Regionale Menschenrechtspolitik vor dem Hintergrund geostrategischer Interessen und unbewältigter Vergangenheit
 - 1. Geostrategische Interessen
 - 2. Unbewältigte Vergangenheit
- V. Zusammenfassung und Ausblick

I. EINLEITUNG

Die Diskussion über die Menschenrechtspolitik eines Landes gerät nur zu oft zu einem Anklage- und Verteidigungsritual, das eine objektive Beurteilung erschwert. Nationale Spezifika und internationale Diskussionen in Zusammenhang mit dem Thema Menschenrechte zeigen, daß für die Beurteilung des Stellenwertes der Menschenrechte in der Außenpolitik eines Landes die Berücksichtigung der innen- und außenpolitischen, regionalen und globalen Rahmenbedingungen unerläßlich ist. Daraus ergibt sich konsequenterweise, daß sich sowohl Menschenrechtsaußenpolitiken wie auch ihre Bewertungen im Zuge des Wandels einzelner oder mehrerer Rahmenbedingungen verändern können.

In Japans Außenpolitik haben die Menschenrechte bis in die 80er Jahre keine besondere Rolle gespielt. Oberstes Gebot war die Vermeidung politischer Risiken, die das nationale Wirtschaftsinteresse – Ausgangs- und Angelpunkt der japanischen Außenpolitik – hätten gefährden können. Menschenrechte wurden von Tokyo als hochpolitisch und in höchstem Maße die außenpolitischen Beziehungen komplizierend verstanden und durften die zwei wichtigsten „harten“ Interessen Japans, den Wirtschaftserfolg und die Sicherheit, keinesfalls gefährden. Die Kritik an Japans Außenpolitik als Ganzes bezog sich immer wieder auf seine Passivität und abwartende Haltung. Speziell

an der Entwicklungshilfepolitik, sicherlich das wichtigste Element der japanischen Menschenrechtsaußenpolitik, wurden Opportunismus und Selbstbegünstigung kritisiert¹. In den 90er Jahren erhielt diese Kritik zusätzlichen Zündstoff durch die Schulbuchdebatte, in deren Kern es um die adäquate Darstellung der Rolle Japans im Zweiten Weltkrieg geht. Die zusätzlichen Diskussionen mit dem Ausland um Gefängnisbedingungen und Todesstrafe in Japan führten zu einer erhöhten Sensibilität unter japanischen Regierungsvertretern hinsichtlich der Menschenrechtsproblematik. Das Thema Menschenrechte wurde so zu einem „touchy topic“.

Mit Blick auf die Zukunft steht jedoch zu erwarten, daß sich die Bewertung der japanischen Menschenrechtsaußenpolitik verändern wird. Als Folge davon könnte die Menschenrechtspolitik im Rahmen der gesamten japanischen Außenpolitik einen höheren Stellenwert erhalten. Verantwortlich für diese Relevanzverschiebung werden jedoch nicht etwa moralische oder gar kulturelle Erwägungen sein, sondern veränderte internationale, regionale und nationale Rahmenbedingungen in einer sich rapide verändernden Welt sozioökonomischer Globalisierung.

II. ODA ALS KERN DER INTERNATIONALEN JAPANISCHEN MENSCHENRECHTSPOLITIK

Japans internationale Aktivitäten im Bereich der Menschenrechte konzentrieren sich vor allem auf seine Entwicklungshilfepolitik, kurz ODA (*Official Development Assistance*) genannt. Japan ist, absolut gesehen, seit 1990 der größte Entwicklungshilfegeber der Welt². Japans große finanzielle Hilfe gibt ihm damit, zumindest potentiell, einen Hebel, auf die Menschenrechtspolitiken der Empfängerländer vorsichtig Einfluß zu nehmen. Japan verwendet aber, wie übrigens auch alle anderen Gebernationen, seine ODA nur sehr widerwillig als negatives Sanktionsinstrument.

In seiner *ODA-Charter*³ vom Juni 1992, die als Antwort auf die Vergabediskussionen im Rahmen der Ereignisse von Tian'anmen entstand, wird unter Punkt 1 auf die Übereinstimmung der ODA-Richtlinien mit den Prinzipien der UN-Charta, vor allem auf die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, verwiesen. Diesem Hinweis fol-

-
- 1 Vgl. z.B. F. NUSCHELER, *Entwicklungspolitik und Menschenrechte – Theorie und Praxis der politischen Konditionalität in der japanischen Entwicklungspolitik*, INEF-Report 24, Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg (Duisburg 1997).
 - 2 Gemessen am Bruttoinlandsprodukt sind die skandinavischen Länder und die Niederlande die größten Geberstaaten. Sie übertreffen deutlich den von den Vereinten Nationen vorgegebenen Richtwert von 0,7%. Japan hatte nach dieser Rechnung 1997 nur einen Anteil von 0,22%, 1998 0,28% und 1999 0,35% vorzuweisen. <<http://www.oecd.org/dac/images/ODA99per.jpg>>: 28.2.2001; ECONOMIC COOPERATION BUREAU, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *Japan's Official Development Assistance. Annual Report 1999* (Tokyo 2000) 6; FAZ vom 22.6.1998, 17.
 - 3 ECONOMIC COOPERATION BUREAU, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *ODA Report 1996 – Japan's Official Development Assistance. Annual Report 1996* (Tokyo 1997) 38.

gen vier explizite Zielsetzungen, die die Angelpunkte für die Vergabe von bilateraler japanischer ODA darstellen:

- (a) To pursue environmental conservation and development in tandem;
- (b) To avoid any use of ODA for military purposes or for aggravation of international conflicts;
- (c) To pay full attention to trends in recipient countries' military expenditures, their development and production of mass destruction weapons and missiles, their export and import of arms, etc.;
- (d) To pay full attention to efforts for promoting democratization and introduction of a market-oriented economy, and the situation regarding the security of basic human rights and freedoms in the recipient country.

Speziell Punkt (d) verdient besondere Aufmerksamkeit, denn dort wird als explizites Vergabekriterium die Anstrengung der Empfängerländer aufgeführt, eine Demokratisierung und Einführung der Marktwirtschaft sowie die Sicherung der grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten voranzutreiben. Diese Formulierung erfährt dann allerdings unter Punkt 2 der Vergabekriterien eine entscheidende Relativierung: Faktoren wie die sozioökonomische Situation, die spezifischen Bedürfnisse der Empfängerländer und die bilateralen Beziehungen zwischen Japan und dem Empfängerland sollen zusätzliche Berücksichtigung bei der ODA-Vergabe finden.

Dieser Ansatz fand offenkundig schon Anwendung gegenüber der VR China nach der gewaltsamen Niederschlagung der Demokratiebewegung auf dem Platz des Himmlichen Friedens 1989⁴. Japan for seine Entwicklungshilfeleistungen zwar kurzfristig ein, nahm die Zahlungen allerdings schon wenige Monate später auch gegen die Widerstände der anderen G-7-Staaten⁵ wieder auf. Als Begründung verwies die japanische Regierung auf Art. 2.7 der UN-Charta und argumentierte, daß Japan „in principle, has refrained from imposing political conditions on foreign aid in view of non-intervention in domestic affairs“⁶. Auch Japans jüngere Politik gegenüber Myanmar, Indien, Pakistan und China spiegelt diese flexible⁷ Anwendung der vier Kriterien.

Der besondere Stellenwert Asiens für Japan offenbart sich nicht nur in dem vorsichtigen Grad seiner Reaktionen auf klare Menschenrechtsverletzungen in den genannten Ländern, sondern vor allem in dem Vergabevolumen seiner Entwicklungshilfe an die

4 S. TAKAGI, Human rights in Japanese foreign policy: Japan's policy towards China after Tian'anmen, in: J.T.H. Tang, (Hrsg.), Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region (London 1995) 97-111, hier: 100-102.

5 M. TADOKORO, Between the West and Asia. Japan's Position on Human Rights Issues, in: M. Schmiegelow (Hrsg.), Democracy in Asia (Frankfurt a. Main/New York 1997) 255-273, hier: 270.

6 NUSCHELER (FN. 1) 6.

7 Für Details vgl. Y. YOKOTA/C. AOI, Japan's foreign policy towards human rights: Uncertain changes, in: D.P. Forsythe (Hrsg.), Human Rights and Comparative Foreign Policy (2000) 115-145, hier: 132-140.

Region. In Japans bilateraler ODA rangiert Asien bis auf wenige Ausnahmeseiten an erster Stelle. Unter den ersten zehn der Empfängerstaaten von bilateraler Hilfe finden sich acht asiatische Länder. Die beiden größten Entwicklungshelfer sind China und Indonesien. Umweltprojekte, speziell im Falle Chinas, genießen dabei eine besondere Priorität⁸. Menschenrechte aber, wie etwa das Recht jeder Generation auf eine saubere Umwelt als Grundlage für Gesundheit und Wohlergehen⁹, werden nicht thematisiert, geschweige denn in den Mittelpunkt der Verhandlungen gestellt. Japan – und damit weicht es wiederum kaum von anderen Staaten ab – konzentriert sich auf konkrete Projekte, die sowohl seinen als auch den ökonomischen Interessen der Empfängerländer entgegenkommen. Die Umweltproblematik zeigt sehr deutlich, daß die Vergabe von ODA nicht nach Punkt (d) der Charta, also mit Blick auf die Umsetzung von Demokratie- und Menschenrechten in den Empfängerländern erfolgt, sondern vorrangig nach Punkt (a), dem Schutz der Umwelt, und der jeweils spezifischen bilateralen Interessenslage. Die Vergabepolitik der letzten Jahre an die VR China und auch an Indonesien unterstreicht diese Gewichtung deutlich. Ideelle oder auch moralische Menschenrechtsüberlegungen ergeben sich eher als Nebenprodukt oder durch Interessenschnittstellen.

III. UN-MENSCHENRECHTSENGAGEMENT VOR DEM HINTERGRUND NATIONALER RAHMENBEDINGUNGEN

Mit Japans Beitritt zu den Vereinten Nationen 1956 unterzeichnete es auch deren Charta, in der der Schutz der Menschenrechte als eine der bedeutendsten Aufgaben der Staatengemeinschaft festgelegt wird. Dort findet sich auch der Auftrag, die Menschenrechte ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache und Religion zu achten und in Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten zu fördern und zu festigen (Art. 1 Abs.3, Artt. 55 und 56)¹⁰. Von den 23 Übereinkommen der UNO zu Menschenrechtsfragen hat Japan bis Juni 1999 zehn ratifiziert. Zu den wichtigsten Verträgen gehören die Konvention über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) mit einem ersten Fakultativprotokoll und die Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt). Japan hat beide Verträge am 21. Juni 1979 unterzeichnet und drei Monate später in Kraft gesetzt. Die Unterzeichnung erfolgte allerdings unter Außen- druck, starken Vorbehalten zum Sozialpakt¹¹ und der Ablehnung des ersten Fakultativ-

8 15 von 40 Projekten, die im Rahmen des vierten Yen-Darlehen-Pakets an China initiiert wurden und bis in das Jahr 2000 liefen, weisen einen Umweltbezug auf. ODA Report 1996 (Fn. 3) 35 und ODA Report 1999 (Fn. 2).

9 E. BROWN WEISS, Planetary Rights, in: R. Claude/R. PIERRE/B. H. Weston (Hrsg.), Human Rights in the World Community. Issues and Action (2nd ed. 1992 Philadelphia: University of Pennsylvania Press) 187-197, hier: 196.

10 G. UNSER, Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen (6. Auflage München 1997) 359-384.

11 Y. WAHL, Menschenrechte in Japan, Bonner Japanforschungen Bd. 13 (Bonn 1994) 33.

protokolls. Die Ablehnung des Fakultativprotokolls ist dabei von besonderer Brisanz, denn durch seine Ratifizierung wäre es Individuen in Japan erlaubt worden, im Falle von nationalen Menschenrechtsverletzungen die UN-Menschenrechtskommission anzurufen und ihre Regierung auf internationaler Ebene zur Rechenschaft zu zwingen¹².

Tokyo begründete seine Nichtunterzeichnung mit dem hohen Niveau der Menschenrechtsstandards in Japan, das durch die Verfassung gewährleistet werde und so eine Anrufung von außen überflüssig mache. Es sei außerdem die demokratische Pflicht der japanischen Regierung, die Unabhängigkeit der japanischen Justiz von politischen Vorgaben zu gewährleisten. Und drittens erfolge in Japan eine an asiatischen Bräuchen orientierte, informelle Konfliktbeilegung, was die öffentliche internationale Diskussion für die Lösung der spezifischen japanischen Probleme ungeeignet mache.

Trotz der Kritik an dieser Sachlage, wie auch an der Beibehaltung der Todesstrafe und an den Haftbedingungen in japanischen Gefängnissen¹³, befindet sich Japan im Vergleich zu Staaten wie Indien, der VR China, Rußland oder auch den USA nicht im zentralen kritischen Blickfeld der internationalen Menschenrechtsorganisationen. Auch von Seiten der UN-Menschenrechtskommission hat es vergleichsweise wenig Anlaß gegeben, sich mit Japan zu beschäftigen. Dreimal wurde Japan zum Untersuchungsgegenstand von Sonderberichterstatteerkommissionen: 1981 aufgrund der Benachteiligung der nationalen, vor allem koreanischen Minderheiten, 1989 wegen der polizeilichen Haftbedingungen (*daiyô kangoku*) und 1996 wegen der verweigerten Entschädigung an die Zwangsprostituierten aus dem Zweiten Weltkrieg.

Japans Menschenrechtsaktivitäten im Rahmen der Vereinten Nationen konzentrieren sich im Wesentlichen auf deren finanzielle Unterstützung. So ist Japan in den UN-Sonderorganisationen einer der drei größten Finanziers. Für die Asian Development Bank (ADB) und den United Nations Populations Fund (UNFPA) ist Japan die Nummer eins, für den United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) und das United Nations Development Program (UNDP) ist Japan ebenfalls wichtiger Finanzier, und auch bei der World Health Organisation (WHO) und der Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) rangiert Japan unter den ersten drei Geldgebern. Trotz dieser finanziellen Spitzenposition finden sich jedoch nur wenige japanische Repräsentanten in den Chefetagen dieser Organisationen¹⁴.

12 I. NEARY, In Search of Human Rights in Japan, in: R. Goodman/I. Neary (Hrsg.), Case Studies on Human Rights in Japan. (1996) 1-26, hier: 10. Die Ablehnung dieses Protokolls ist auch mit Blick darauf hin interessant, daß andere Staaten aus der Region, die Philippinen, Nepal, die Mongolei und Südkorea, bereits unterzeichnet haben.

13 HUMAN RIGHTS WATCH/ASIA HUMAN RIGHTS WATCH PRISON PROJECT, Prison Conditions in Japan (New York et al. 1995).

14 Eine der bekanntesten Ausnahmen ist *Sadako Ogata*, die im Dezember 1990 das Mandat als Kommissarin für Flüchtlingsfragen der Vereinten Nationen erhielt und Ende des Jahres 2000 aus dem Amt schied.

Die speziellen Menschenrechtsgruppen, wie die Menschenrechtskommission, ihre diversen Unterkommissionen, Ausschüsse und Arbeitsgruppen wurden erst 1982 mit acht japanischen Teilnehmern und Teilnehmerinnen beschickt. Bis dahin hatte Japan keinerlei Interesse an einer Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission, den Unterkommissionen und dem Menschenrechtsausschuß gezeigt¹⁵.

1. Die Struktur der Administration

Das geringe personelle Engagement spiegelt sich auch in den japanischen Ministerien wider. Dort finden sich nur wenige Spezialisten für internationale Menschenrechtsfragen. Wichtige UN-Konferenzen und Seminare zu diesen Themen fanden bis 1990 oft ohne japanische Beteiligung statt¹⁶. Dies hat sich jedoch geändert, blickt man beispielsweise auf das japanische Engagement im Rahmen der 4. Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995, der Kopenhagener Konferenz über Soziale Entwicklung von 1995 oder auch der Klimakonferenz in Kyoto 1997 zurück.

Ein wichtiger innenpolitischer Faktor für Japans lange währende Passivität im Bereich der Menschenrechtspolitik war die fortdauernde Dominanz der 38 Jahre lang regierenden liberaldemokratischen Partei (LDP). Sie konzentrierte sich vor allem auf die Entwicklung der Wirtschaft¹⁷ und schuf ein bürokratisches System, das ebenfalls auf die traditionellen Bereiche der Sicherheit und Wirtschaft fokussiert war. Im Bereich der wirtschaftlichen Außenpolitik war die Abhängigkeit von der Bürokratie besonders stark. Für die offizielle Entwicklungspolitik (Official Development Policy) hatten bis zur jüngsten Reform 19 Ministerien, eingeschlossen das Außen-, Finanz- und Bauministerium, ihre eigenen ODA-Budgets. Mit Blick auf hoch technologische multilaterale Wirtschaftshilfe hat das Finanzministerium (MOF= Ministry of Finance) traditionell die stärkste Autorität ausgeübt. Die Wirtschaftsministerien MOF und MITI (Ministry of Trade and Industry) haben die Menschenrechte jedoch nie als Teil ihres Kompetenzbereichs betrachtet.

Das Außenministerium hatte lange Zeit keine Organisationseinheit, die sich speziell mit Menschenrechtsfragen beschäftigte. Erst als 1984 die Abteilung für Menschenrechte und Flüchtlinge (Human Rights and Refugees Division) mit zehn Mitarbeitern geschaffen wurde, änderte sich dies¹⁸. Die Einrichtung dieser Abteilung war zwar ein klarer Fortschritt, dennoch erwies es sich für diese relativ geringe Anzahl an Mitarbeitern als überaus schwierig, mehr zu tun, als einfach nur den Berichtsaufgaben zu folgen, die im Rahmen der ratifizierten UN-Pakte entstanden waren. Hinzu kam ihre Aufgabe, mit den Indochina-Flüchtlingen umzugehen, die zu jener Zeit in Japan Aufnahme suchten.

15 WAHL (Fn. 11) 33.

16 *Shūkai Hōritsu Shinbun* vom 26.10.1990, zit. bei WAHL, a.a.O., S. 33.

17 YOKOTA/AOI (Fn. 7) 119-122.

18 Vorläufer dieser Abteilung war das Büro für UN-Politik.

Die Wirtschaftsministerien gewannen an Einfluß in der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfevergabe. Da sie aber keine Agenda für Menschenrechte hatten, fehlte es der Bürokratie an einer Orientierungslinie oder auch einer Struktur, die den Menschenrechten bei der außenpolitischen Planung einen Stellenwert einräumte. Das Büro für bürgerliche Freiheiten (Civil Liberties Bureau) unter der Ägide des Justizministeriums ist zwar verantwortlich für die *nationale* Beachtung der Menschenrechte – Außenpolitik fällt jedoch nicht in seinen Aufgabenbereich.

Dies änderte sich mit der ODA-Charter von 1992, in der Demokratisierung und Menschenrechtssituation bei der Vergabe von ODA berücksichtigt werden sollen. Es erfolgte eine Verdoppelung der Abteilung für Menschenrechte und Flüchtlinge auf 20 Mitarbeiter. Außerdem wurde 1993 das Büro für Außenpolitik (Foreign Policy Bureau) geschaffen, das die Aufgabe hat, die Abteilungen für UN-Politik, Menschenrechte und Flüchtlinge zu koordinieren. Ziel ist die Gestaltung einer integrierteren Außenpolitik mit erhöhter Aufmerksamkeit für die Problematik der Menschenrechte.

2. *Die Struktur des politischen Systems*

Im Bereich der Politik hat sich diese stärkere Gewichtung der Menschenrechtsproblematik jedoch weniger manifestiert. Asienkrise, Skandale und parteipolitische Ränkespiele konzentrieren die politischen Kräfte auf nationaler Ebene. Das Thema Menschenrechte bietet offenkundig keine große Arena für die politische Profilierung.

In den Jahren der Regierungskoalition aus Nicht-LDP-Parteien wurden jedoch Themen zur Sprache gebracht, die vorher nicht auf der Agenda gestanden hatten. Wichtigstes Beispiel war die Diskussion über Reparationszahlungen für den 2. Weltkrieg. Sie brach den vorherigen Konsens zwischen konservativer Partei, Bürokratie und Geschäftswelt, dieses Thema als abgeschlossen zu betrachten. Hinzu kam, daß aufgrund der diversen Skandale der Glaube der Öffentlichkeit an die Untadeligkeit und Kompetenz der Bürokratie erschüttert wurde.

Illustrativ für diese Entwicklungen ist auch das Thema der „Trostrfrauenfrage“. Die noch von der LDP dazu ins Leben gerufenen Untersuchungen – an sich schon ein erstaunlicher neuer Ansatz der konservativen Regierung – demonstrierten die langsame Lösung von der Bürokratie¹⁹ und wurden durch die nachfolgende Koalitionsregierung weiter mit Leben erfüllt. Der endgültige Entschädigungsplan (so umstritten er immer noch ist), war das Resultat von Verhandlungen zwischen Koalitionsregierung, Opposition, Nichtregierungsorganisationen und unabhängigen Experten. Dieser Vorgang, Akteure, die weder Bürokratie noch Wirtschaft entstammten, in den Prozeß der Entscheidungsfindung einzubinden, kann wohl als Novum betrachtet werden.

19 YOKOTA/AOI (Fn. 7) 121 f.

3. Die Einbindung von Nichtregierungsakteuren

Die verstärkte Einbindung von Akteuren in den außenpolitischen Entscheidungsprozeß spiegelt sich auch in dem intensiveren Gesprächsaustausch zwischen Nichtregierungsorganisationen (NRO; engl. NGO) und Außenministerium, wenn auch etwas umstritten ist, wie viel Gehör die NROs in den Ministerien tatsächlich finden. Auch die bisherige Kritik an den NROs, sich zu einseitig auf kommunale oder nationale Belange zu konzentrieren, ist noch nicht verstummt²⁰. Dennoch scheint sich auf Seiten der NROs ein Bewußtseinswandel zu vollziehen. Ein wichtiger Faktor für diese Entwicklung ist die Reihe der UN-Weltkonferenzen zu Fragen der Menschenrechte und die mit ihnen einhergehenden regionalen und nationalen Vorbereitungskonferenzen. Sie haben das Bewußtsein für die internationale Problematik der Menschenrechte geschärft. So hatten die Frauen-NROs, die 1995 mit 6000 Teilnehmerinnen das zweitgrößte Kontingent auf der 4. Weltfrauenkonferenz stellten, in Beijing die Gelegenheit, die internationale Dimension des Themas „Frauenrechte sind Menschenrechte“ kennen zu lernen. Die Erfahrungen von Beijing haben bei den japanischen Aktivistinnen nach eigener Aussage zu einem stärkeren Bewußtsein für Frauenbelange auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene beigetragen²¹.

Die internationalere Ausrichtung wird zudem durch Menschenrechts-NROs wie der 1988 gegründeten *kokusai jinken hō-gakkai* (Internationale Menschenrechtsvereinigung) reflektiert, in der sich namhafte Staats- und Völkerrechtler zusammengeschlossen haben. Ihr Ziel ist es, durch internationale Kooperation und wissenschaftlichen Austausch einen Beitrag zur Umsetzung der internationalen Menschenrechte zu leisten²². Wichtig für ein zukünftiges japanisches NRO-Engagement könnte auch die „Law Asia“ werden, zu deren 18 Mitgliedstaaten auch Japan zählt. Menschenrechtsschutz und -förderung richten sich hier explizit auf den asiatischen und pazifischen Raum. Als maximales Ziel wird, unter Mitwirkung der jeweiligen Regierungen, die Einrichtung eines regionalen Menschenrechtsgerichtshofes für Asien-Pazifik angestrebt. Es fällt auf, daß auch hier die Region eine besondere Rolle spielt. Das regionale Engagement Japans im Politikfeld der Menschenrechte (außer der Entwicklungshilfepolitik) verdient deshalb besondere Beachtung.

20 Detaillierter dazu M. TIMMERMANN, Eine kohärente japanische Menschenrechtspolitik: Schlüssel zu politischem Profil, Prestige und Potential (nicht nur) in Asien, in: V. Blechinger/J. Legewie (Hrsg.), Japanstudien Bd. 10, Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien der Philipp Franz von Siebold Stiftung (1998) 131-158, hier: 148-150.

21 Die Aussagen basieren auf Interviews, die im Rahmen des DFG-Projektes: „Die Menschenrechtspolitik Japans, Indonesiens und der Philippinen: Spiegel `asiatischer Identität`?“ in Tokyo im Oktober/November 2000 von der Autorin durchgeführt wurden. Zum Projekt vgl. <<http://www.human-rights-politics-and-east-asia.de>>.

22 *Kokusai Jinken* Human Rights International Nr. 1 (Tokyo 1990) 87.

IV. REGIONALE MENSCHENRECHTSPOLITIK VOR DEM HINTERGRUND GEOSTRATEGISCHER INTERESSEN UND UNBEWÄLTIGTER VERGANGENHEIT

Tokyos regionale Menschenrechtspolitik ist überaus vorsichtig. Seit Mitte der 50er Jahre hat Japan in seiner Außenpolitik versucht, sowohl mit den westlichen als auch mit den asiatischen Staaten zu kooperieren und bisweilen auch zu vermitteln. Diese Mittlerrolle ist jedoch oft undankbar, wie die Diskussionen nach den Geschehnissen auf dem Platz des Himmlischen Friedens 1989 zeigten. So rief Japans vergleichsweise moderate Haltung gegenüber der VR China nach diesen Ereignissen Kritik und Argwohn auf Seiten der westlichen Staaten hervor. Eine ähnlich verärgerte Reaktion, diesmal aber von Seiten seiner Nachbarn, erfuhr Japan dann auf der regionalen Vorbereitungskonferenz für Wien in Bangkok 1993. Dort vertraten asiatische Regierungsvertreter, vor allem aus Indonesien und der VR China, den Standpunkt, daß es die Aufgabe ihrer Staaten sei, Menschenrechte nach Maßgabe ihrer spezifischen Gemeinschaften und Lebensumstände zu schützen, und verfolgten damit einen kulturellrelativistischen Ansatz der Menschenrechte. Japan verfocht demgegenüber, unisono mit den westlichen Vertretern und den asiatischen NROs, die Universalität der Menschenrechte. Den asiatischen Regierungen, die auf ihre nationale Souveränität pochten und sich äußere Einmischungen verboten, hielt die japanische Regierung entgegen, daß allein die Thematisierung der Menschenrechte noch keine Souveränitätseinbuße beinhalte²³.

Die Situation von Bangkok offenbart die grundsätzliche Bredouille, in der sich japanische politische Initiativen (nicht nur) im Bereich der Menschenrechte abspielen, denn finden japanische Äußerungen unter westlichen Vertretern Gefallen, ziehen sie gleichzeitig die Kritik der direkten Nachbarn auf sich. Betont Japan hingegen seine regionale Verbundenheit und Verständnis für die kulturellen Besonderheiten der Nachbarstaaten, dann wird seine Menschenrechtspolitik von amerikanischer Seite als „lauwarme Position“ kritisiert²⁴.

Folglich hält sich Japan auf regionaler Ebene mit seinen Äußerungen und Aktionen zurück. Als beispielsweise Myanmar zur ASEAN zugelassen wurde – ein Ereignis, das für die ASEAN von großer Bedeutung war – hielt sich Japan als Beobachter zwar im Hintergrund, im Gegensatz zu einigen westlichen Regierungen signalisierte es jedoch seine Zustimmung zu ASEANs Plädoyer für eine konstruktive Haltung gegenüber Myanmar.

Auch mit Blick auf den Putsch in Kambodscha im Juli 1997, als der damalige Vizepremier Hun Sen den amtierenden Premierminister unter Verletzung des Pariser Friedensabkommens und der vorherigen Wahlergebnisse stürzte, folgte Japan der Linie der

23 YOKOTA/AOI (Fn. 7) 125; C. G. HERNANDEZ, How Different are the Civilizations? A View from Asia, Paper vorgelegt auf der Konferenz: „Europe in Asia Pacific“ vom 28.-31. Mai auf Bali, (1996) 20-21; Our Voice: Bangkok NGO Declaration on Human Rights, Asian Cultural Forum on Development (Bangkok 1993).

24 TADOKORO (Fn. 5) 264.

ASEAN-Staaten. Anders als einige westliche Staaten fror Japan seine Entwicklungshilfe für Kambodscha nicht ein, wenn auch einige Projekte anschließend stillschweigend entfielen²⁵.

Die Ursache für Tokyos vorsichtige Menschenrechtspolitik in der Region ist folglich nicht etwa ein in der Diskussion über das Verständnis und die Auslegung der Menschenrechte so gern thematisiertes spezifisches „asiatisches Verständnis“ der Menschenrechte. Japan hat sich klar und ohne Wenn und Aber zur Universalität der Menschenrechte bekannt. Japans gesamte Außenpolitik in der Region, speziell aber im Feld der Menschenrechte, wird folglich von zwei Faktoren entscheidend geprägt: zum einen von nüchternem geostrategischen Interessenkalkül und zum anderen von dem psychologisch sensiblen Thema der Vergangenheitsbewältigung.

*1. Geostrategische Interessen*²⁶

Die Situation auf der koreanischen Halbinsel, die wiederholten nuklearen Drohgebärden der Nordkoreaner, die China-Taiwan-Problematik, die Konflikte um die Spratly- und Senkaku-Inseln wie auch der immer noch ausstehende Friedensvertrag mit Rußland sind überzeugende Argumente für Japan, seine geostrategische Lage als sicherheitspolitisch sensibel zu gewichten und sich in Fragen der Menschenrechte zurückhaltend zu zeigen. Seine Sicherheit sucht Japan durch die enge sicherheitspolitische Ausrichtung auf die USA wie auch durch sein zunehmendes Engagement in multilateralen Organisationen zu gewährleisten. Der japanisch-amerikanische Sicherheitsvertrag, die neuen Verteidigungsrichtlinien von 1997 und das Kooperationsabkommen²⁷ mit den USA von 1998 unterstreichen die enge Anlehnung an den amerikanischen Partner. Die Menschenrechtsproblematik spielte in diesem Zusammenhang bis zum Ende des Ost-West-Konfliktes eine untergeordnete Rolle und wurde entsprechend leise verfolgt. Seitdem das Ende des Kalten Krieges jedoch weniger „Fraktionszwang“ erforderlich macht, setzt Japan im Zweifelsfalle auch seine eigenen Interessen durch. Besonders deutlich zeigte sich das in seiner vergleichsweise milden Reaktion auf die Ereignisse von Tian'anmen. Diese Politik der japanischen Regierung wurde speziell von den USA kritisiert, die der Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte unter der Regierung Bill Clintons einen besonderen Stellenwert zugebilligt hatten.

Ein ebenso wichtiger Faktor für die zukünftigen Optionen des außenpolitischen Handlungsspielraums Japans ist der zweite Faktor, die Aufarbeitung der japanischen Rolle im Zweiten Weltkrieg.

25 YOKOTA/AOI (Fn. 7) 127.

26 TIMMERMANN (Fn. 20) 150-154.

27 FAZ vom 29.4.1998.

2. *Unbewältigte Vergangenheit*

Bis heute werden die mühsam vergrabenen Erinnerungen an die Kriegsgreuel durch verharmlosende Äußerungen hochrangiger japanischer Politiker wie auch durch die Diskussion um die adäquate Darstellung der Kriegsgeschichte in den japanischen Schulbüchern²⁸ immer wieder unangenehm aufgefrischt.

Noch am 18. Februar 2001 äußerte der Abgeordnete Hosei Norota, der noch unter Ministerpräsident Obuchi Ende der 90er Jahre als Direktor der Verteidigungsagentur amtiert hatte, in einem Vortrag, daß die regionalen Nachbarn in Südostasien durch Japans Aktionen im Zweiten Weltkrieg von der Kolonialherrschaft durch die USA und Europas befreit worden seien²⁹. Unerwähnt ließ er die dunkle Seite des japanischen Imperialismus, was postwendend harsche Reaktionen von koreanischer Seite zur Folge hatte.

Äußerungen wie die von Norota sind keine Einzelfälle und nähren immer wieder aufs Neue den Argwohn der japanischen Nachbarn. Es wird zwar anerkannt, daß die verfassungsmäßige Selbstverpflichtung Japans zum Verzicht auf Krieg als souveränes Recht (Art. 9) glaubhaft sei. Auf der anderen Seite steht jedoch die Kritik im Raum, daß Japan seine im Krieg verursachten Schäden gegenüber seinen Nachbarn nicht wahrhaftig wiedergutmachen wolle. Trotz Anerkennung der geleisteten Reparationen wird Japan zum Vorwurf gemacht, die bisher geleisteten Wiedergutmachungen eher instrumentalisiert zu haben, um einen wirtschaftlichen „Fuß in die Tür“ der asiatischen Nachbarstaaten zu bekommen.

Der zweite Vorwurf betrifft die rechtliche Verantwortung, die die japanische Regierung den Kriegsoptionen verweigert. So warten die sogenannten „Trostfrauen“ bis heute auf angemessene Entschuldigung und Entschädigung durch den japanischen Staat³⁰. Ein im Dezember 2000 von japanischen Frauen-NROs aus Protest gegen die offizielle japanische Haltung organisiertes Tribunal zur Frage der „Trostfrauen“ erzeugte zwar internationale Medienöffentlichkeit, auf nationaler Ebene hielt sich die Berichterstattung aber zurück.

28 Aus akademischen Kreisen der VR China wurde kürzlich insbesondere die im Fünfjahresturnus vollzogene und nun wieder anstehende Neufassung der japanischen Schulbücher beanstandet. In verschiedenen Entwürfen werden die „Trostfrauen“ im Zusammenhang mit der Geschichte des Zweiten Weltkriegs überhaupt nicht mehr genannt. Ein weiterer Kritikpunkt ist die veränderte Wortwahl. Hieß es bisher in den Textbüchern meist „japanische Aggression“, so soll dieser negative Terminus zukünftig durch das positiver besetzte Wort „Vormarsch“ ersetzt werden. XNA vom 30.11.2000; China aktuell, 12/00, Übersicht 2 von K. GIESE 1373 f.

29 Yonhap news agency, Seoul (Englisch) vom 19.2.2001.

30 Das Thema wurde am 4. Januar 1996 mit einem Sonderbericht zu einem Punkt der 52. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission. E/CN.4/1996/53/Add.1.

Die Ausblendungen, Verharmlosungen und das Leugnen begangener Kriegsverbrechen seitens wichtiger japanischer, politischer wie wissenschaftlicher³¹ Repräsentanten und die darauf folgenden Reaktionen nicht innerhalb Japans, sondern in der Region zeigen, daß bis heute die Vergangenheit in Japan selbst wie auch zwischen Japan und seinen asiatischen Nachbarn unbewältigt geblieben ist und dies die japanische Regierung in eine Lage gebracht hat, die bisweilen an eine politische Selbstfesselung erinnert. So kann Tokyo Menschenrechtsverletzungen in Nachbarstaaten, wenn überhaupt, dann nur überaus vorsichtig zur Sprache bringen.

Aus dieser Problematik heraus sucht Japan seinen Einfluß in den multilateralen Institutionen der Region zu stärken, beispielsweise als größte Gebernation der Asian Development Bank (ADB) oder auch im diplomatischen Prozeß von ASEAN+3 und ARF (ASEAN Regional Forum). Speziell im Bereich der Menschenrechte bemüht sich Tokyo durch die Ausrichtung internationaler Konferenzen Akzente zu setzen³². Hier muß die japanische Regierung jedoch mit der Kritik leben, zwar stark im Ausrichten von Diskussionsveranstaltungen, aber schwach in der Umsetzung ihrer Ergebnisse zu sein.

V. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Zusammenfassend betrachtet bietet sich ein gemischtes Bild: so bleibt positiv festzuhalten, daß Japan auf internationaler Ebene die wichtigsten Menschenrechtskonventionen ratifiziert hat und, wenn auch langsam so doch stetig, in sein nationales Rechtswesen integriert. Auch hat Tokyo auf nationaler Ebene die damit zwangsläufig notwendige Verstärkung der ministeriellen Strukturen vorgenommen, ist also mit Blick auf die Zukunft gerüstet, den wachsenden Anforderungen im Feld der internationalen Menschenrechtspolitik gerecht zu werden. Positiv hervorzuheben ist darüber hinaus Japans Engagement im Bereich der Entwicklungshilfe, wo es seit 1990 unangefochten als größtes Geberland dominiert. Weiterhin ist zu betonen, daß inzwischen verstärkte Bemühungen um eine Aufstockung von Personal für die Vereinten Nationen sichtbar werden. Auf regionaler Ebene bewirbt sich Japan (2001) zudem als Kandidat um den Standort für den noch zur Diskussion stehenden regionalen Kommissar für Menschen-

31 So behaupten beispielsweise OSAMU HIGASHINAKANO und GOSHIO MASUMURA in ihrem Buch, alle historischen Daten über das Massaker von Nanjing seien unwahr und alle Zeugenaussagen gefälscht. Die in diesem Zusammenhang namentlich genannte chinesische Zeugin des Massakers *Xia Shuqin*, die am 13. Dezember 1937 nachweislich fast ihre gesamte Familie verloren hatte, reichte inzwischen gegen die beiden rechten japanischen Wissenschaftler und den Verlag, in dem das fragliche Buch erschienen war, eine Klage wegen Beleidigung, Herabsetzung und Verletzung ihrer Ehre bei einem japanischen Gericht ein. XNA vom 29.11.00; China aktuell, 12/00, Übersicht 2 von K. GIESE 1373 f.

32 Beispielsweise findet die Nachfolgekonferenz der UN-Weltkonferenz über Kinderprostitution von Stockholm (1996) im Dezember 2001 in Yokohama statt.

rechte³³. Auch dieses Engagement wird mit finanziellen Aufwendungen (ca. 2 Mio Dollar) verbunden sein, denn das Gastgeberland zahlt nach UN-Maßgaben für die Einrichtung und den Unterhalt der ansässigen Institution³⁴.

Es gibt aber auch Kritikpunkte: so wird an der ODA-Charter kritisiert, daß die Menschenrechte als Grundlage für die ODA-Vergabe nicht als *sine qua non*-Regelung formuliert sind. Ein eher kurzfristiger Grund für Besorgnis ist darüber hinaus die für die Zukunft angekündigte Kürzung der ODA. Dritter und meines Erachtens wichtigster Punkt ist aber die bislang zögerliche Form der Vergangenheitsbewältigung, die zu einer Selbstfesselung der japanischen Außenpolitik in der Region, speziell im Feld der Menschenrechte führt. Spätestens an diesem Punkt, der einen seit langer Zeit ungelösten und hoch sensiblen Konflikt darstellt, erhebt sich nun die Frage, warum und wie die Menschenrechtspolitik für Japans Außenpolitik zu einem wichtigen Instrument werden kann.

Die Antwort liegt in der im Rahmen der Globalisierung und der damit einhergehenden einschneidenden sozioökonomischen Folgeerscheinungen veränderten internationalen Gewichtung der Menschenrechte selbst. Die vormals den politisch-bürgerlichen Rechten eher nachgeordneten sozioökonomischen Rechte werden im Rahmen der internationalen Bemühungen um die Verringerung der Armut und der Diskussion der sozialen Auswirkung der Globalisierung in ihrer Relevanz den politisch-bürgerlichen Rechten zunehmend gleichgeordnet. Das Abschlußdokument der Wiener Weltkonferenz zu Menschenrechten, in dem auf die Gleichrangigkeit dieser Rechte hingewiesen wurde, war ein erster Schritt in diese Richtung.

Im Rahmen der Verschärfung der Umweltproblematik ist außerdem davon auszugehen, daß auch „jüngere“ Menschenrechte wie das Recht auf eine saubere Umwelt eine zunehmende Beachtung und Bedeutung erfahren werden. Aktivitäten des Umweltengagements, wie das bilaterale Projekt der „Modellstädte“ zwischen Japan und China, werden die Beurteilung der japanischen Menschenrechtspolitik so konsequenterweise positiver ausfallen lassen. Will Japan allerdings den „alten“ Vorwurf vermeiden, derartige Projekte nur aus wirtschaftlichem Eigeninteresse zu fördern, dann wird eine verstärkte japanische Teilnahme an globalen Bemühungen um die Umwelt notwendig sein.

Auf der Grundlage einer positiveren Beurteilung der japanischen Menschenrechtsaußenpolitik könnte Japan auch in seiner gesamten Außenpolitik international zunehmend eigene Akzente setzen. Eine unerläßliche Voraussetzung dafür ist jedoch die Lösung seines sensiblen Problems der Vergangenheitsbewältigung.

In den Ministerien, vor allem im Stab des Außenministeriums und des Ministeriums für Wirtschaft, Handel und Industrie, sind diese Perspektiven offenbar erkannt worden,

33 Ob dieser Vorschlag auf Gegenliebe im Rahmen von ASEAN treffen wird, bleibt dahingestellt. Dort wurde eher darauf verwiesen, daß ein Kommissar dort angesiedelt sein sollte, wo er auch benötigt wird: in Bangkok oder Manila.

34 Mitbewerber sind die Philippinen, Neuseeland und Australien.

wie die Reaktionen aus beiden Häusern auf die Rede des Abgeordneten Hosei Norota gezeigt haben. Sie bewerteten die Formulierung Norotas nicht nur als „sehr bedauerlich“, sondern äußerten ihre Besorgnis, daß derartige Äußerungen nicht nur großen Schaden für die bilateralen Beziehungen mit Korea, sondern für Japan selbst zur Folge hätten. Die gerade andauernde Schulbuchdebatte um die angemessene Darstellung der Geschichte des Zweiten Weltkrieges ist folglich eine wichtige Weichenstellung für Japans zukünftiges Gestaltungspotential in der Region und für die Zukunft Japans gar nicht hoch genug einzuschätzen. Es handelt sich sicherlich um keine einfache Aufgabe, ihre Bewältigung ist aber letztlich für Japans zukünftige regionalpolitische Rolle unverzichtbar. Bis zur Lösung dieser Thematik wird aber die Menschenrechtspolitik für Japan wohl noch einige Zeit ein „touchy topic“ bleiben.