

Japan und die nordostasiatischen Volksdemokratien

Prof. Dr. Hanns W. Maull

In:

Braml, Josef/Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.):

Außenpolitik mit Autokratien

Berlin/München/Boston: de Gruyter/Oldenbourg Verlag 2014, pp. 192-203 (=Jahrbuch Internationale Politik der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Band 30)

Einleitung

In der Außenpolitik Japans nach 1945 spielt die Unterscheidung zwischen autokratischen und demokratischen Systemen praktisch keine Rolle. Der wichtigste Grund hierfür liegt in den geopolitischen Rahmenbedingungen Ostasiens: Zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes bildete Japan im Bündnis mit Amerika und seinen Militärstützpunkten auf den japanischen Inseln das wichtigste Bollwerk der Eindämmung zunächst des kommunistischen Blocks und danach, nach dem Aufbrechen des chinesisch-sowjetischen Konfliktes und der Öffnung der USA für die strategische Zusammenarbeit mit China, der Sowjetunion. Nach dem Ende des Kalten Krieges in Ostasien geht es in der internationalen Politik in dieser Region im Kern darum, die alte regionale Sicherheitsarchitektur an die neuen Gegebenheiten anzupassen und sie für die neuen Herausforderungen zu wappnen. Die größte dieser Herausforderung stellt dabei der Aufstieg der Volksrepublik China zur Weltmacht dar, aber auch die Systemkrise der Demokratischen Volksrepublik Korea und ihr Aufstieg zur Atommacht birgt große Risiken.

Zwar zählt sich Japan zu den westlichen Demokratien, aber in diesem Umfeld konnte und wollte es sich die japanische Außenpolitik nicht leisten, seine Außenbeziehungen mit Blick auf die jeweiligen politischen Systeme – Demokratien oder Autokratien - zu differenzieren. Zudem war Japan in der Region bis 1987 (dem Jahr, in dem etwa zeitgleich, aber unabhängig voneinander die Demokratisierungsprozesse in der Republik China (Taiwan) und in Südkorea einsetzten) das einzige demokratische politische System. Tokio definiert zwar seine außenpolitische Identität auch über die Wertegemeinschaft mit den anderen westlichen Demokratien, aber es agierte seit je außerordentlich zurückhaltend, wenn es darum ging, demokratische Werte offensiv in die Außenpolitik einzubringen.

Die folgende Darstellung konzentriert sich aus Platzgründen auf die Beziehungen Japans zu den kommunistisch regierten Volksrepubliken in China und Nordkorea, um diese einleitenden Beobachtungen zu vertiefen. Sie fragt jeweils zunächst nach den Zielsetzungen Japans, sodann nach den präferierten Instrumenten der japanischen Außenpolitik und schließlich nach innenpolitischen Faktoren mit Einfluss auf die Politik Japans gegenüber den beiden kommunistischen Nachbarstaaten.

Japan und China

China hatte für Japan seit je eine herausragende Bedeutung – als zivilisatorisches Leitmodell, als demographisches, wirtschaftliches und politisches Gravitationszentrum jeder regionalen Ordnung in Ostasien und als Wirtschaftsraum. Aus Sicht Japans waren dabei zwei entscheidende Fragen für das bilaterale Verhältnis: Ist China stabil oder instabil? Und steht es Japan grundsätzlich eher kooperativ oder eher antagonistisch gegenüber?

Zielsetzungen Japans in den Beziehungen zu China

Derzeit sind die Beziehungen Japans zu China zugleich wirtschaftlich außerordentlich eng¹ und politisch ungewöhnlich angespannt.² China ist – inzwischen weit vor den USA – statistisch Japans wichtigster Handelspartner und neben den USA auch der wichtigste Wirtschaftspartner Japans überhaupt. Wirtschaftliche Verflechtungen produzieren zwar auch Konflikte, insgesamt dominieren aber starke Kooperationsanreize, weil beide Seiten viel zu verlieren haben. Politisch dagegen werden die bilateralen Beziehungen beherrscht vom maritimen Territorialkonflikt um die Senkaku-Inselgruppe (chinesisch: Diaoyu) sowie den unzureichend aufgearbeiteten Schatten der militaristischen Vergangenheit Japans in Ostasien in den 1930er und 1940er Jahren. Hinzu kommen unterschiedlichen Vorstellungen und Ziele bei der Ausgestaltung der regionalen Ordnung und ihrer Sicherheitsarchitektur.

Das wichtigste Ziel Japans gegenüber China heißt: Stabilität. Ein politisch instabiles China könnte massiv negative Auswirkungen auf Japans Wirtschaft und Gesellschaft haben (Wachstumseinbrüche, Umweltbelastungen, Flüchtlinge). Zudem könnte Instabilität in China Japan - wie in den 1930er Jahren - dazu verleiten, ein etwaiges Machtvakuum in China selbst auszufüllen zu wollen. Stabilität ist China ist deshalb ein Kardinalziel der japanischen Chinapolitik; dabei spielt es keine Rolle, ob diese Stabilität demokratisch fundiert ist.

Das zweite Kardinalziel Japans besteht darin sicherzustellen, dass China Japan wohlgesonnen und generell kooperationsbereit ist. Auch in diesem Zusammenhang ist es aus der Sicht Japans – im Gegensatz zu derjenigen der USA, die sich immer wieder an der Vorstellung orientiert, ein demokratisches China sei sowohl der politischen Stabilität des Landes wie auch einer im Sinne der USA kooperativen Außenpolitik zuträglich – aber bedeutungslos, welche politische Ordnung China aufweist. Weitaus größer war vor allem in den letzten drei Jahrzehnten Japans Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas; diese gilt Tokio als wesentliche Voraussetzung innenpolitischer Stabilität.

Schon bald nach dem Ende des Bürgerkrieges in China suchte Japan die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Volksrepublik. Der Kalte Krieg in Ostasien und die Vorgaben der USA verhinderten jedoch eine Annäherung; Japans Chinapolitik bemühte sich deshalb nach dem Prinzip der „Trennung von Wirtschaft und Politik“ darum, wenigstens die Handelsbeziehungen zur Volksrepublik soweit wie möglich zu entwickeln. Als die USA dann unter Präsident Nixon – für Japan völlig überraschend – ihre Chinapolitik revidierten, zog Japan eilends nach: Bereits 1972 traf sich der damalige japanische Ministerpräsident Tanaka Kakuei mit seinem chinesischen Kollegen Zhou Enlai, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu normalisieren. Mit dem Friedens- und Freundschaftsvertrag von 1978 wurde diese Normalisierung dann vollzogen und dabei zugleich die Basis für eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit gelegt.

¹ Vgl. Hilpert, Hanns Günther/René Haak (eds): Japan and China, Cooperation, competition and conflict, Houndmills: Palgrave 2002

² Vgl. hierzu etwa International Crisis Group: Dangerous Waters: China-Japan Relations on the Rocks, Brussels: April 8, 2013 (= Asia Report No. 245)

Nach der blutigen Niederschlagung der chinesischen Demokratiebewegung im Juni 1989 reagierte der Westen insgesamt mit Wirtschaftssanktionen gegen Volksrepublik China; Japan konnte sich dem Druck der USA in dieser Frage nicht entziehen, scherte aber schon 1990 als erster der G-7 Industriestaaten aus der gemeinsamen Sanktionsfront aus. Zugleich forcierte Tokio seine Bemühungen um regionale Zusammenarbeit in Ostasien, um China so wirtschaftlich wie politisch in die Region zu integrieren. Im Sog der Dynamik der Wirtschaftsentwicklung der Volksrepublik China nach 1978 und insbesondere nach der Bestätigung der Öffnungspolitik 1992 durch Deng Xiaoping vertieften und verbreiteten sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Staaten rasant: Der Umfang des bilateralen Warenhandels erhöhte sich von US\$ 5 Mrd. (1980) und 18,2 Mrd. (1990) auf 83,8 Mrd. (2000) und zuletzt rund 312 Mrd. im Jahr 2013.³ Zum Handel kamen die Direktinvestitionen japanischer Unternehmen in China: Der Gesamtumfang der japanischen Direktinvestitionen in der VR China belief sich Ende 2012 auf rund US\$ 98,8 Mrd. (das entsprach etwa 8,8 % der weltweiten japanischen Direktinvestitionen).⁴ Damit bildeten die Wirtschaftsbeziehungen bis 2010 den Schwerpunkt im Verhältnis der beiden Staaten zueinander.

Eine dramatische Verschlechterung der bilateralen Beziehungen löste 2010 ein Zwischenfall in den Gewässern um die von Japan verwaltete, aber auch von der Volksrepublik China beanspruchte, unbewohnte Senkaku-Inselgruppe aus, bei dem ein chinesischer Fischkutter mit einem japanisches Küstenwachtschiff kollidierte. Der Kapitän des Fischerbootes wurde zunächst verhaftet, dann auf massiven chinesischen Druck hin freigelassen. 2012 eskalierten die Spannungen weiter, nachdem die japanische Regierung sich entschloss, einen bis dahin in Privatbesitz befindlichen Teil der Inselgruppe von den Eigentümern zu kaufen. Die chinesische Regierung reagierte darauf heftig, und es kam zu schweren Ausschreitungen gegen japanische Einrichtungen und Unternehmen in China. Japan regierte seinerseits zunehmend beunruhigt auf die militärische Aufrüstung Chinas und die wachsende Zahl der Verletzungen des japanischen See- und Luftraumes durch chinesische Schiffe und Kampfflugzeuge.⁵

Im Verlauf der letzten Jahre haben sich deshalb die Gewichte in den bilateralen Beziehungen zunehmend auf den Territorialkonflikt und die Sicherheitspolitik verlagert: Japan bemüht sich erkennbar darum, den chinesischen Machtanspruch in der Region einzuhegen und dazu die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA und gleich gesinnten Staaten in der Region (Australien, Vietnam, Indonesien, Indien) zu intensivieren. Zugleich ist Japan jedoch bestrebt, die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen gegen die negativen Auswirkungen der sich verschlechtern politischen Klimas in Ostasien abzusichern. Es versucht damit, zu der alten Strategie der Trennung von Wirtschaft und Politik zurückzukehren.

Instrumente

Bei den Bemühungen Japans, die Beziehungen zur Volksrepublik China in seinem Sinne zu gestalten, dominierten bislang eindeutig wirtschaftliche Instrumente. Auffallend ist dabei, dass Japan vor allem mit Anreizen operiert und eher ungern zu Sanktionen greift. Die Leitidee der japanischen Wirtschaftspolitik in Ostasien bildete lange das Konzept der „Fluggänse-Formation“: Wie eine Schar von Fluggänsen sollten sich die ost- und südostasiatischen Volkswirtschaften in dynamischen Industrialisierungs- und Modernisierungsprozessen in einer Keilformation gemeinsam voran bewegen - unter Führung Japans, versteht sich. In diesem Konzept spiegeln sich Japans eigene Erfahrungen der nachholenden Modernisierung und Industrialisierung vor und vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg, die wesentlich vom japanischen Staat orchestriert

³ Zahlenangaben nach: Hilpert, Hanns Günther: China and Japan: Conflict or Cooperation? In: idem/René Haak (eds): Japan and China, Cooperation, competition and conflict, Houndmills: Palgrave 2002, pp.32-51 (36) sowie Japan External Trade Organization, Japanese Trade and Investment Statistics, <http://www.jetro.go.jp/en/ports/statistics/> [Zugriff am 26. August 2014]

⁴ Zahlenangaben nach JETRO, a.a.O.

⁵ Vgl. Ministry of Defense: Defense of Japan 2014, Annual White Paper, Part I, Ch. 1, Section 3: China, einsehbar unter http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2014.html [Zugriff 29. August 2014]

und vorangetrieben wurden („Entwicklungstaat/*developmental state*“).⁶ Dieses Modell ist grundsätzlich ebenso anwendbar auf autoritäre wie auf demokratische politische Ordnungen; allerdings setzt es in jedem Falle einen starken, aktiven und handlungsfähigen Staatsapparat voraus. Wesentliche Bereiche der Einflussnahme der Politik sind dabei die Geldpolitik und die Kreditvergabe, die Bereitstellung von Technologie und der Außenhandel.

Die Idee der Fluggänse-Formation lässt sich als regionale Ausweitung des Konzeptes des Entwicklungstaates begreifen. In seinen Beziehungen zur Volksrepublik China - wie generell zu den Nachbarstaaten in Ost- und Südostasien - war Japan deshalb bestrebt, das eigene Entwicklungsmodell zu propagieren und durch die Bereitstellung von Kapital, Technologie und Absatzmärkten materiell zu unterstützen. Wiewohl dies politischen Wandel nicht ausschloss, lag die Vermutung nahe, dass mit Hilfe Japans erfolgreich voranschreitende Entwicklungsprozesse in China zunächst dazu beitragen würden, die politische Ordnung und damit die Führungsrolle der kommunistischen Partei zu festigen. Die Unterstützung der chinesischen Entwicklungsprozesse durch Japan schien jedoch durchaus geeignet, ein kooperatives Verhältnis zwischen den beiden Staaten herbeizuführen. Die daraus entstehenden Wirtschaftsverflechtungen zwischen Japan, China und den anderen Staaten der Region würden China an Japan zu binden und die Volksrepublik als kooperativen Akteur in die Region Ostasien integrieren. Zudem würden die Früchte von Wirtschaftswachstum und Entwicklung der chinesischen Führung und der Bevölkerung massive materielle Anreize für kooperatives außenpolitisches Verhalten generieren, so die Überlegungen in Japan.

Die japanische Chinapolitik bemühte sich deshalb zunächst um die Vermittlung der entsprechenden „Software“ für die Entwicklung Chinas auf der Basis des japanischen Modells und der japanischen Erfahrungen an die chinesische Führung. Neben Japan hatte allerdings auch die Weltbank, die von amerikanischen und europäischen Ökonomen dominiert wurde, erheblichen Einfluss auf die Entwicklungsstrategie der Volksrepublik. Japan drängte deshalb nachdrücklich auf eine Modifikation der liberalen bzw. neo-liberalen Entwicklungsphilosophie der Weltbank im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung der Rolle des Staates in wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen. Das Ergebnis dieser Bemühungen war eine Weltbank-Studie zu den Ursachen des Wirtschaftswachstums in Ostasien, die die große Bedeutung des Staates in Entwicklungsprozessen konzidierte und somit zumindest teilweise Japans Vorstellungen entsprach.⁷

Daneben stellte Japan der Volksrepublik im Rahmen seiner Strategie der Einbindung gewissermaßen als „Hardware“ staatliche Entwicklungshilfe (ODA) vor allem in Form von günstigen Krediten, aber auch von Zuschüssen im Rahmen technischer Zusammenarbeit oder in anderen Formen bereit (siehe Tab. 1). Diese Entwicklungshilfe diente dabei zugleich der Wegbereitung für Direktinvestitionen japanischer Unternehmen. Dadurch erhielt die Volksrepublik Zugang zu modernen Technologien und zu Absatzmärkten für die von japanischen Unternehmen in China erzeugten Produkte, insbesondere in den USA und in Europa.

Welche Bedeutung Japan diesen wirtschaftlichen Komponenten seiner China-Politik zumaß, zeigt ihr Umfang. Insgesamt stellte Japan von 1979 bis 2005 nach Angaben des japanischen Außenministeriums zinsbegünstigte Kredite in einem Umfang von über 3 Billionen ¥ (nach derzeitigem Wechselkurs etwa 30 Milliarden US-Dollar) sowie technische Hilfe und Zuschüsse in anderer Form jeweils in einem Umfang von

⁶ Die klassische Studie hierzu ist: Johnston, Chalmers: *MITI and the Japanese Miracle, The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Tokyo: Tuttle 1982. Vgl. auch: Cumings-Woo, Meredith (ed): *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell UP 1999

⁷ *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press 1993 (= A World Bank Policy Research Report)

etwa 150 Milliarden ¥ (jeweils rund 1,33 Mrd. US-Dollar) zur Verfügung.⁸ Wie Tab. 1 zeigt, floss dabei insbesondere in den Jahren von 1990-2005 ein ganz erheblicher Teil der gesamten japanischen Entwicklungshilfe in die Volksrepublik. Die Direktinvestitionen japanischer Unternehmen in China flossen in großem Maße etwas später, ab Mitte der 1990er Jahre, sie kletterten jedoch - im Gegensatz zur Entwicklungshilfe, die nach 2005 rasch zurückgingen und dann 2009 auslief - bis in die jüngste Gegenwart kontinuierlich weiter. Ende 2012 betrug der Gesamtwert der japanischen Direktinvestitionen in China rund 98,1 Milliarden US-Dollar (entsprechend 8,8 Prozent der gesamten Auslands-Direktinvestitionen japanischer Unternehmen). Zeitweilig konzentrierte sich auch bei den japanischen Direktinvestitionen im Ausland ein außerordentlich hoher Anteil (bis zu 40 %) auf die Volksrepublik, wenngleich hier deutlich größere Schwankungen zu verzeichnen waren als bei der japanischen Entwicklungshilfe (vergleiche Tab. 2).⁹

Tab. 1: Entwicklung der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) Japans für China

(Netto-Auszahlungen in laufenden US\$ mio.)

	1980	1990	1995	1999	2005	2008
Schenkungen	n.v.	201,31	387,87	414,47	n.v.	n.v.
(Davon: technische Zusammenarbeit)	(n.v.)	(163,49)	(304,75)	(348,79)	(n.v.)	(n.v.)
zinsbegünstigte Darlehen	n.v.	521,71	992,28	811,50	n.v.	n.v.
Gesamt	4,2	723,02	1.380,15	1.225,97	1.064,27	278,25
(in Prozent der gesamten ODA Japans)	(6,4)	(35,6)	(39,8)	(51,5)	(58,6)	(18,7)

n.v. = Daten nicht verfügbar

Quellen: Weltbank [<http://data.worldbank.org/indicator/DC.DAC.JPNL.CD?page=1>, und <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD/countries>] [Zugriff am 16. August 2014]; Ministry of Foreign Affairs of Japan: Economic Cooperation Program for China, 2001 [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html] [Zugriff am 16. August 2014]

Tab. 2: Entwicklung der japanischen Direktinvestitionen in China

Japan. Direktinvestitionen (ADI) in China (in Mrd. US\$)	1990	1995	2000	2005	2010	2013
Japan. ADI in China	0,407	8,447	2,132	16,188	22,131	40,470

⁸ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Overview of Official Development Assistance (ODA) to China, einsehbar unter http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china/index.html [Zugriff 16. August 2014]

⁹ Möglicherweise auch unter dem Eindruck der politischen Spannungen zwischen Japan und China gingen die japanischen Investitionen in China seit 2013 aber deutlich zurück. Vgl. hierzu insgesamt die Angaben von JETRO unter <https://www.jetro.go.jp/en/news/releases/20140807856-news/tables.pdf> [Zugriff am 27.9.2014]

Japan. ADI weltweit	48,024	22,651	31,534	45,461	57,223	135,049
(in Prozent)	(0,8)	(37,3)	(6,7)	(35,6)	(38,7)	(30,0)
(Japan. ADI in Prozent aller ADI in China)	(11,7)	(23,6)	(5,6)	(14,6)	(8,1)	(11,6)

Quellen: Japan External Trade Organization (JETRO) [<http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>] [Zugriff 28. August 2014]; Weltbank [<http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD>] [Zugriff am 27. August 2014]

In seiner außenpolitischen Rhetorik sieht sich Japan gerne als Teil der Wertegemeinschaft der westlichen Demokratien. Die Praxis zeigt allerdings, dass Japans Bereitschaft, eine im Sinne dieser Werte ausgerichtete Außenpolitik zu betreiben, insbesondere in seinem unmittelbaren geographischen und geopolitischen Umfeld in Ostasien recht begrenzt ist. Dennoch bleibt das Selbstverständnis Japans als westliche Demokratie in der Außenpolitik des Landes nicht völlig bedeutungslos. Erkennbar wurde dies insbesondere 1989 nach der Unterdrückung der Demokratiebewegung in China, als sich Japan der Verhängung von Sanktionen gegen die Volks anschluss. In den letzten Jahren versucht Japan zudem, seine Bemühungen um eine Eindämmung der chinesischen Expansionsbestrebungen in Ostasien auch in die Perspektive einer Kooperation der Demokratien in Asien zu stellen, etwa in seinen Beziehungen zu Australien, den Philippinen, Indonesien oder Indien. Angesichts der geopolitischen Gegebenheiten in Ostasien (so gehört zu den wichtigen Gegenspielern Chinas in Ostasien das ebenfalls kommunistischen Vietnam ebenso wie die demokratischen Philippinen) bleiben diese Bemühungen allerdings insgesamt wenig überzeugend und politisch irrelevant.

Die Chinapolitik in der innenpolitischen Auseinandersetzung

Seit langem ist die Geschichte der chinesisch-japanischen Beziehungen nicht nur zwischen China und Japan, sondern auch in der japanischen Innenpolitik umstritten. Dabei geht es vor allem um die Bewertung der japanischen Invasion zunächst der Mandschurei und dann des eigentlichen Territoriums Chinas sowie der Kriegsverbrechen, die sich das japanische Militär zu Schulden kommen ließ. Immer wieder gab es Äußerungen prominenter konservativer Politiker in Japan, die die Kriegsschuld Japans und seine Kriegsverbrechen zu relativieren oder ganz zu ignorieren versuchten. Dies trug regelmäßig zur Belastung der bilateralen Beziehungen zu China, aber auch zu Südkorea bei. Die Linke in Japan dagegen kritisierte diese Versuche, das japanische Verhalten der Vergangenheit schön zu reden.

Vor dem Hintergrund des Aufstiegs der Volksrepublik China und der zunehmenden Spannungen in Ostasien im Gefolge einer offensiveren Regionalpolitik Chinas ist inzwischen aber auch die japanische Chinapolitik der Gegenwart innenpolitisch kontrovers geworden. Nach der Machtübernahme der Demokratischen Partei Japans (DPJ) im Jahr 2009 bemühte sich ihr erster Ministerpräsident Hatoyama um eine nachhaltige Verbesserung der Beziehungen zu China und sprach sich - zur Irritation Washingtons - für eine „ostasiatische Gemeinschaft“ unter Ausschluss der USA aus. China ignorierte allerdings diese Offerten. Mit der Rückkehr der LDP an die Macht gewannen insbesondere unter Ministerpräsident Abe (im Amt seit 2012) konservativ-nationalistische Kräfte in Japan an Gewicht. Sie drängen auf eine Revision der pazifistischen Nachkriegsverfassung und eine robustere Verteidigungspolitik. Abe entsprach dem durch neue Akzente in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (wie etwa die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates oder die Verschärfung der Geheimhaltungsvorschriften) sowie durch seinen national wie international scharf kritisierten Besuch des Yasukuni-Schreins, an dem unter anderem auch der verurteilte japanische Kriegsverbrecher des Pazifikkrieges gedacht wird.

Es erscheint allerdings fraglich, ob sich die japanische China-Politik tatsächlich dazu eignet, nachhaltig innenpolitische Unterstützung zu mobilisieren. Zwar hat sich die Einstellung der japanischen Bevölkerung gegenüber der Volksrepublik China in den letzten Jahren (wie auch umgekehrt die der chinesischen Bevölkerung gegenüber Japan) deutlich verschlechtert, und die nationalistischen Appelle konservativer Kräfte scheinen einen gewissen Widerhall zu finden. Auf der anderen Seite haben die wirtschaftlichen Verflechtungen der beiden Volkswirtschaften untereinander für Japan große Bedeutung, und die japanischen Wirtschaftsverbände stehen deshalb der gegenwärtigen Regierungspolitik skeptisch gegenüber. Japans Chinapolitik dürfte deshalb auch in Zukunft vor allem durch geopolitische und wirtschaftliche Erwägungen und bündnispolitische Rücksichtnahmen auf Amerika bestimmt werden, bei denen der Charakter der politischen Ordnung der Volksrepublik China keine Rolle spielen dürfte.

Japan und Nordkorea

Die koreanische Halbinsel hat traditionell außerordentliche Bedeutung für Japans Sicherheit: Sie bildet die wichtigste Verbindung zum asiatischen Festland und diente daher wiederholt als Einfallstor in das japanische Archipel. Zugleich stellt Korea eine geopolitische Pufferzone zwischen Japan und China dar. Nach dem Ende des Pazifikkrieges (und damit der japanischen Kolonialherrschaft über die gesamte koreanische Halbinsel) sah sich Japan bald mit dem Koreakrieg und danach mit zwei koreanische Staaten konfrontiert, der kommunistisch-totalitären Demokratischen Volksrepublik im Norden und der diktatorisch beherrschten Republik Korea im Süden. Der Koreakrieg zeigte, wie rasch politische Instabilität und gewaltsame Auseinandersetzungen auf der Halbinsel Japan in Konflikte hineinziehen und gefährden konnte; die Stabilität der koreanischen Halbinsel und ihre Kontrolle durch Japan zumindest neutral, besser noch wohlwollend gegenüberstehende Kräfte sind daher wie in China, so auch auf der koreanischen Halbinsel Japans außenpolitische Kardinalziele.

Wie im Falle Chinas ist dabei für Japan die Frage der jeweiligen politischen Ordnungen in Korea zweitrangig, wenn nicht bedeutungslos. Wie wenig gewichtig dieser Faktor in der Außenpolitik Japans bis heute geblieben ist, zeigt das Verhältnis Japans zu Südkorea, das - jedenfalls auf der zwischenstaatlichen Ebene - kaum je besser gewesen sein dürfte als Mitte der 1960er Jahre zu Zeiten der Militärdiktatur von Präsident Park Chung-hee und kaum je schlechter als heute, wo in Seoul seine Tochter als demokratisch gewählte Präsidentin regiert.

Zielsetzungen Japans gegenüber Nordkorea

Im Umgang mit dem totalitären Regime in Pjöngjang ging es Japan in den letzten Jahren vor allem um drei Themen: Das nordkoreanische Atomwaffenprogramm, japanische Wirtschaftshilfe für Pjöngjang im Kontext einer Normalisierung der Beziehungen und das Schicksal von japanischen Staatsbürgern, die im Verlauf der letzten Jahrzehnte von nordkoreanischen Agenten entführt und nach Nordkorea verschleppt wurden. Dabei standen die Bemühungen Japans, auf Nordkorea einzuwirken, im Kontext zweier wichtiger Entwicklungen in der Region seit Ende des Kalten Krieges in Ostasien: Die Systemkrise der nordkoreanischen Wirtschaft, die Mitte der 1990er Jahre in einer schweren Hungersnot mit hunderttausenden Toten gipfelte, und die geopolitischen Machtverschiebungen im Gefolge des Aufstieges der Volksrepublik China.

Die (bis heute andauernde) Krise der nordkoreanischen Volkswirtschaft zwang Pjöngjang dazu, Hilfe aus dem Ausland zu suchen; sein Kernwaffenprogramm erlaubte es ihm aber auch, Verhandlungen mit den wichtigen Mächten in Ostasien und den USA mit einer starken Trumpfkarte zu führen. Und mit dem Aufstieg Chinas in Ostasien übernahm Beijing zunehmend die Führungsrolle bei Verhandlungen mit Nordkorea von Washington. In diesen diplomatischen Bemühungen zwischen Pjöngjang und den großen Mächten in Ostasien (China, Japan, USA) ging es um die Einhegung des nordkoreanischen Kernwaffenprogramms im Austausch gegen wirtschaftliche Unterstützung für das Regime in Pjöngjang. Dabei agierte

China immer wieder als Garant des Überlebens der nordkoreanischen Volksrepublik. Die gemeinsamen Erklärungen, die aus diesen Verhandlungen 2005 und 2007 hervorgingen, scheiterten allerdings jeweils rasch in der Umsetzungsphase. Mit seinem ersten Kernwaffentest am 9. Oktober 2006 stellte sich Pjöngjang dann offen gegen die internationale Staatengemeinschaft; der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängte daraufhin Wirtschaftssanktionen gegen Nordkorea, an deren Durchführung sich Japan beteiligte und weiterhin beteiligt.

Instrumente Japans im Umgang mit Nordkorea

Japans wirtschaftliche Bedeutung für Nordkorea liegt inzwischen vor allem bei der finanziellen Unterstützung Pjöngjang durch die nordkoreanische Gemeinschaft in Japan, die allerdings im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte stark an Einfluss verloren hat. Die wichtigsten Formen der Sanktionen, die Japan gegen Nordkorea verhängte, betreffen den Finanz- und Personenverkehr zwischen Japan und Nordkorea.

Auch im Umgang mit Nordkorea setzt Japan vor allem auf wirtschaftliche Instrumente, um seine außenpolitischen Zielsetzungen zu verfolgen. Wie auch im Verhältnis zur Volksrepublik China, agiert Tokio dabei auf der Grundlage seiner bilateralen Sicherheitsvereinbarungen mit den USA, die Japans Sicherheit vor allem durch Abschreckung, aber auch durch eine gemeinsame Verteidigungsfähigkeit gewährleisten sollen. Die Rücksichtnahme auf den Sicherheitsvertrag und den Sicherheitspartner Amerika sowie auch die Interessen Südkoreas, des zweiten Partners der USA in Ostasien, beengt tendenziell Japans eigenständigen Handlungsspielraum gegenüber Nordkorea.¹⁰

Sanktionen spielen im Instrumentenkasten der japanischen Außenpolitik gegenüber Nordkorea eine deutlich größere Rolle als im Verhältnis zu China. Japan trägt die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen angeordneten Maßnahmen gegen Nordkorea in vollem Umfang mit. Aber auch im Verhältnis zu Nordkorea hat Tokio immer wieder versucht, Pjöngjang durch wirtschaftliche Anreize zur Kooperation zu bewegen, bislang allerdings erfolglos. Die dramatischsten Initiativen in diesem Zusammenhang waren der Besuch einer hochrangigen LDP-Delegation unter Führung von Kanemaru Shin (1990) sowie die Gipfeltreffen zwischen Ministerpräsident Koizumi mit dem nordkoreanischen Machthaber Kim Jong-il (2002 und 2004). In beiden Fällen scheiterten die Bemühungen um Entspannung, Normalisierung und finanzielle Entschädigung am ungeklärten Schicksal der von Nordkorea entführten bzw. in Nordkorea gegen ihren Willen festgehaltenen japanischen Staatsbürger.

Innenpolitisch Einflüsse auf die japanische (Nord-)Koreapolitik

Innenpolitische Bedeutung für den Umgang Japans mit Nordkorea haben vor allem zwei Interessensgruppen: die mit Nordkorea sympathisierenden, in Japan lebenden Koreaner, die in der Generalversammlung der Koreaner in Japan (bekannt als Chongryon bzw. Chösen Sören, abgekürzt nach der Bezeichnung der Organisation in koreanische bzw. japanischer Sprache) organisiert sind, sowie die politisch einflussreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen der Familienangehörigen der nach Nordkorea entführten bzw. dort festgehaltenen Japaner.

Chösen Sören hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte deutlich an Mitgliedern und Einfluss verloren; offensichtlich wenden sich immer mehr der in Japan lebenden Koreaner von Nordkorea ab. 2012 verurteilte ein Gericht in Japan die Organisation dazu, ihr Vermögen aufzulösen, um angehäuften Schulden in Höhe von über US\$ 750 Millionen zurückzuzahlen. Chösen Sören fungiert als inoffizielle Botschaft Nordkoreas in Japan und unterhält koreanische Schulen. Sie organisiert daneben eine Reihe von Dienstleistungen für Japaner koreanischer Abstammung, insbesondere - bis 2006, als die japanische Regierung dies als Sanktion auf

¹⁰ Vgl. hierzu Hughes, Christopher W.: Japans' Re-emergence as a Normal Military Power, London: Routledge 2004 (= IISS Adelphi Paper No.368-369)

Nordkoreas Nukleartests untersagte - eine wöchentliche Fährverbindung von Japan nach Nordkorea, und ist nicht zuletzt im Glücksspielgeschäft (Pachinko) aktiv. In diesem Zusammenhang werden der Chōsen Sōren auch Verbindungen zu japanischen Unterwelt (den Yakuza) nachgesagt, die wiederum über Verbindungen ins rechtsextreme Lager und in die LDP hinein verfügt. Finanztransfers aus der Organisation wie auch von japanischen Koreanern an Familienangehörige in Nordkorea und an das Regime bilden eine wohl insgesamt rückläufige, nach wie vor aber nicht zu unterschätzende Quelle von Deviseneinnahmen für Pjöngjang, die sich von der japanischen Regierung zwar einschränken, aber nur schwerlich ganz verhindern lassen.¹¹

Größeres politisches Gewicht haben inzwischen wahrscheinlich die zivilgesellschaftlichen Organisationen der Familienangehörigen und ihre Unterstützer. Insbesondere der gegenwärtige Ministerpräsident und LDP-Politiker Abe hat dieses Thema immer wieder aufgegriffen, um sich damit innenpolitisch zu profilieren. Seine harte Linie gegenüber Nordkorea in der Entführungsfrage verbindet er mit anderen Themen - wie dem Umgang Japans mit seiner kolonialen und militaristischen Vergangenheit in Korea und dem Besuch des Yasukuni-Schreins - , um sich so die Unterstützung der konservativen und nationalistischen Kräfte innerhalb der eigenen Partei und darüber hinaus zu sichern.

Schlussfolgerungen

Die wichtigste Schlussfolgerung der hier vorgelegten Analyse besagt, dass der autokratische Charakter von Staaten für die japanische Außenpolitik insbesondere der eigenen Region kaum eine Rolle spielt. Die wesentlichen Bestimmungsfaktoren dieser Politik sind vielmehr die geopolitischen Gegebenheiten in Ostasien, die geschichtspolitische Hypothek, die Japans politische Elite aufgrund ihres unzureichenden Umgangs mit der eigenen Geschichte in den Augen seiner Nachbarn in China und Korea trägt, und das Sicherheitsbündnis Japans mit den USA. Dabei ist das oberste Ziel der japanischen Politik in der Region die Wahrung eines Höchstmaßes von Stabilität und Kontinuität in einer Region - und einer Welt - im Umbruch.

Im Umgang mit China und Nordkorea setzt Japan vor allem auf wirtschaftliche Instrumente - gegenüber China primär auf Anreize, gegenüber Nordkorea vor allem auf Sanktionen. Bislang erwiesen sich diese Instrumente allerdings als bestenfalls begrenzt wirkungsvoll; seine strategischen Zielsetzungen konnte Japan damit nur sehr eingeschränkt voranbringen. Dies gilt gleichermaßen für Japans Strategie der wirtschaftlichen Anreize und Einbindung der Volksrepublik China wie für seine Sanktionen gegenüber Nordkorea.

Innenpolitische Interessen und Interessengruppen spielen in der japanischen Außenpolitik eine recht begrenzte Rolle; die japanische Außenpolitik gegenüber den beiden kommunistisch regierten Nachbarstaaten hatte bislang innenpolitisch weit gehende Handlungsfreiheit. Der insgesamt problematische Umgang japanischer Politiker mit der Vergangenheit Japans in China seit 1931 und dann im Pazifikkrieg erwies sich dagegen bereits seit längerem als eine gewichtige Hypothek für die japanische Außenpolitik. Die Folge sind Vorbehalte und Misstrauen Japan gegenüber in den Nachbarstaaten, die sich dort wiederum politisch gezielt mobilisieren lassen und somit innenpolitisch trefflich instrumentalisiert werden können. Vor allem das japanische Verhältnis zu Südkorea leidet unter dieser Politisierung des Umgangs mit der Geschichte, aber auch in den chinesischen-japanischen Beziehungen hat es Beijing immer wieder verstanden, Japans um mit Gang mit seiner Vergangenheit für seine eigenen Zwecke politisch zu instrumentalisieren.

¹¹ Deming, Rust M.: The Politics of North Korea in Japan, einsehbar unter: http://iis-db.stanford.edu/evnts/5288/The_Politics_of_North_Korea_in_Japan.pdf [Zugriff 18. August 2014]