

**Amerikas Option für Deutschland
und Japan**

**Die Position und Rolle Deutschlands
und Japans in regionalen
und internationalen Strukturen**

Die 1950er und 1990er Jahre im Vergleich

herausgegeben von
Gustav Schmidt und Charles F. Doran

Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer
Bochum 1996

Die USA und der wirtschaftliche Wiederaufbau Japans: Die Rohstoffpolitik, 1947 bis 1960

Ursula Lehmkuhl

I.

Einleitung: Die strategische Bedeutung der amerikanischen Rohstoffpolitik als Pfeiler des japanischen Wiederaufbaus

Die Umstrukturierungsprozesse, die in Folge des Zweiten Weltkriegs in Weltwirtschaft und Weltpolitik notwendig geworden waren, veränderten das internationale Umfeld und blieben auch nicht ohne Folgen für die Beziehungen zwischen den westlichen Industriestaaten und den Rohstoffproduzenten. Die Energie- und Bergbaukonzerne mußten sich an ein neues post-kolonialen politisches Umfeld anpassen. Begleitet und in gewisser Weise überlagert wurden diese Anpassungsprozesse von Verschiebungen in den Einflußpositionen im Weltwirtschaftssystem. Die Weltwirtschaft wurde nicht mehr von den europäischen Mächten strukturiert, vielmehr setzten nun die USA - allerdings im engen Austausch mit den Westalliierten - die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (das System von Bretton Woods, GATT) fest.¹ Schließlich drückte auch der alles überlagernde Ost-West-Konflikt dem internationalen System seinen Stempel auf.

Im Zuge der Übernahme der wirtschaftlichen und politischen Führungsrolle strebten die USA die Zusammenarbeit mit den ehemaligen Kriegsgegnern Deutschland und Japan an. Mit dem Wiederaufbau Deutschlands und Japans verfolgten die USA ein doppeltes Ziel: durch den wirtschaftlichen Wiederaufbau sollte die Containment-Politik untermauert werden. Ein wirtschaftlich prosperierendes Deutschland und Japan würde kommunistischen Infiltrationsversuchen weniger Angriffsfläche bieten und zudem das Bekenntnis der beiden Staaten zum westlichen Lager stärken. Darüber hinaus sollte die Strategie der wirtschaftlichen Einbindung die politische Integrationsstrategie ergänzen. Durch die politische Integration in westliche Kooperationsstrukturen sollten Deutschland und Japan dauerhaft daran gehindert werden, in eine nationale Machtpolitik zurückzufallen, die sich auch militärisch gegen den Status quo der Nachkriegsära wenden würde. Durch die Einbettung des deutschen und japanischen Wiederaufbaus in ein westliches Wirtschaftsgeflecht sollte nicht nur der wirtschaftliche Handlungsspielraum dieser

¹ Vgl. u.a. David P. Calleo, Benjamin Rowland, *America and the World Political Economy*, Bloomington 1973; Joan E. Spero, *The Politics of International Economic Relations*, London 1977.

Staaten eingeengt, sondern darüber hinaus sollten ihre politischen Handlungsmöglichkeiten kontrolliert werden.²

Die Strukturen der neuen Weltwirtschaftsordnung waren damit durch eine ausgeprägte Interdependenz von Wirtschaft und Politik gekennzeichnet. Währungs- und Handelsprobleme, Inflationsbekämpfung und makroökonomische Politikkoordination wurden so zum Gegenstand zahlreicher, internationaler Verhandlungen im westlichen Bündnissystem. Die sicherheitspolitischen Implikationen des internationalen Handelsaustauschs, des internationalen Technologietransfers und der Kreditzusagen bestimmten die Diskussionen zwischen den wichtigsten Verbündeten im westlichen Lager und führten u.a. zu erheblichen Spannungen innerhalb des nordatlantischen Bündnisses über die Handhabung der Exportbeschränkungen bei Hochtechnologie-Produkten an die Sowjetunion und die Volksrepublik China.³ Auch die wirtschaftlichen Sicherheitsrisiken einer starken Abhängigkeit von Energie- und Rohstoffimporten wurden in diesem Kontext zu einem wichtigen neuen Problemfeld der internationalen Beziehungen. Die Abhängigkeiten und internationalen Verflechtungen erwiesen sich gerade in diesem Bereich als sehr ausgeprägt.

Mehr als in der Europapolitik machte sich die aus der wirtschaftlichen Stärke der USA resultierende ordnungspolitische Hegemonie in der Japanpolitik bemerkbar. Denn hier hatten die USA, trotz der bestehenden multilateralen Planungsgremien wie die *Far Eastern Commission* (FEC) und das *Allied Committee for Japan* (ACJ), mehr als in Deutschland quasi unilaterale Entscheidungsfreiheit. Diese Entscheidungsfreiheit wurde in der Zeit von 1945 bis spät in die 1950er Jahre hinein - so die These der gegenwärtigen Forschungen zur amerikanischen Japanpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg - im Grunde genommen nur durch die innenpolitische Stimmungslage maßgeblich beschnitten. Es war der amerikanische Steuerzahler, der durch seine Vertreter im Kongreß einschneidende Veränderungen sowohl in der Besatzungspolitik als auch später in der amerikanischen Handelspolitik gegenüber Japan durchzusetzen vermochte. So er-

² Vgl. hierzu das Konzept der "doppelten Eindämmung", das zur Charakterisierung vor allem der amerikanischen Deutschlandpolitik in den 1950er Jahren entwickelt worden ist. Ein Überblick über die in diesem Kontext geleistete Forschung gibt der Sammelband: *Die doppelte Eindämmung. Europäische Sicherheit und die deutsche Frage in den Fünfziger*, hg.v. Rolf Steininger, Jürgen Weber, Günter Bischof, Thomas Albrich, Klaus Eisterer, München 1993. Für die amerikanische Politik gegenüber der Bundesrepublik, vgl. in diesem Sinne Wolfram Hanrieder, *Fragmente der Macht*, München 1981, S. 22; zur amerikanischen Japan-Politik siehe zu.a. Edwin O. Reischauer, *The United States and Japan*, New York 1973, Teil IV. Zu den hier wiedergegebenen einleitenden Bemerkungen vgl. Hanns Maull, *Strategische Rohstoffe. Risiken für die wirtschaftliche Sicherheit des Westens*, München 1988.

³ Die Regulierung dieser Exporte ist Aufgabe des Coordinating Committee, CoCom, innerhalb der OECD. Vgl. David Buchan, *Western Security and Economic Strategy Towards the East*, London 1984, (= Adelphi Paper No. 192).

läutert etwa Roger Buckley, daß der "reverse course"⁴ in der amerikanischen Besatzungspolitik gegenüber Japan in den Jahren 1947 und 1948 vor allem ein Resultat der Kongreßentscheidung gewesen sei, die enormen Hilfsleistungen an Japan zu kürzen.⁵ Dies konfrontierte die Truman-Administration mit der Gefahr, daß Japan aufgrund seiner desolaten wirtschaftlichen Lage, der unzureichenden Verwaltung und führungslosen Regierung, sozial und politisch instabil bleiben werde und damit ein leichtes Opfer für die kommunistische Expansion im asiatisch-pazifischen Raum darstellen könnte. Nach dem Scheitern der amerikanischen Chinapolitik sollte aber Japan die Rolle einer regionalen Führungsmacht übernehmen und die amerikanische Sicherheitspolitik im asiatisch-pazifischen Raum stützen. Es galt also, alles daranzusetzen, Japan wirtschaftlich wieder soweit aufzubauen, daß es in der Lage sein würde, die eigene Bevölkerung zu ernähren und zumindest den Lebensstandard von 1930 wiederzugewinnen.⁶

Die Probleme, die es hierbei zu meistern galt, geben Aufschluß sowohl über die wirtschaftliche Rolle und Position Japans im Zeitraum 1947 bis 1960 als auch über wichtige sicherheitspolitische Aspekte der amerikanisch-japanischen Beziehungen. Nicht nur die *Draper Commission* wies in dem von ihr im Winter 1947/48 verfaßten "Johnston Report"⁷ darauf hin, daß der wirtschaftliche Wiederaufbau Japans zuerst und vor allem eine adäquate Versorgung Japans mit industriellen Rohstoffen verlangte, sondern auch das *Department of the Army* erläuterte dem Kongreß, daß amerikanische Rohstoffhilfe für Japan notwendig sei, um die japanische Wirtschaft wieder lebensfähig zu machen und damit den amerikanischen Steuerzahler zu entlasten.⁸ Die Versorgung Japans mit industriellen Rohstoffen, insbesondere mit Rohstoffen für die japanische Stahlindustrie (diese wurde als Motor der industriellen Entwicklung aber auch als Machtfaktor, der entscheidend sei für die wirtschaftliche und auch militärische Stärke eines Landes, betrachtet), stellte damit einen Dreh- und Angelpunkt der amerikanischen Wiederaufbau- und Reintegrationsbe-

⁴ Vgl. zum "reverse course" in der U.S. Japan-Strategie: Theodore Cohen, *Remaking Japan. The American Occupation as New Deal*, New York 1987; Richard B. Finn, *Winners in Peace. MacArthur, Yoshida, and Postwar Japan*, University of California Press 1992; Michael Schaller, *The American Occupation of Japan. The Origin of the Cold War in Asia*, New York, Oxford 1985; Howard B. Schonberger, *Aftermath of War. Americans and the Remaking of Japan, 1945-1952*, Kent, Ohio 1989; Roger Buckley, *Occupation Diplomacy: Britain, the United States and Japan, 1945-1952*, New York 1982 sowie seinen Überblick über die gesamte Nachkriegsperiode: *United States-Japan Alliance Diplomacy 1945-1990*, Cambridge 1992.

⁵ R. Buckley, *US-Japan Alliance Diplomacy*, S. 29.

⁶ So erklärte etwa die Far Eastern Commission in einer Direktive vom 23. Januar 1947, daß "the peaceful needs of the Japanese people should be defined as being substantially the standard of living in Japan during the period of 1930-34". Zit. nach Jerome B. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, Minneapolis 1949, S. 419.

⁷ "Report on the Economic Position and Prospects of Japan and Korea and the Measures Required to Improve them", Washington D.C. April 26, 1948.

⁸ J. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, S. 424.

mühungen dar, die verstanden werden müssen als essentieller Bestandteil der amerikanischen Sicherheitspolitik.⁹

Nach Hanns Maull stellt sich die Verknüpfung von staatlicher Sicherheit und Rohstoffen in drei Hinsichten besonders deutlich dar: Zum einen bedarf die Entwicklung und Entfaltung militärischer Macht seit jeher bestimmter Rohstoffe zur Herstellung von Rüstungsgütern. Soweit militärische Stärke als "essential" der jeweiligen Sicherheitspolitik betrachtet wurde bzw. wird, stellen die Zugriffsmöglichkeiten auf die jeweils benötigten Rohstoffe aus strategisch-militärischer Sicht eine wichtige Komponente staatlicher Sicherheit dar. Die Palette der in diesem Sinne "strategischen" Rohstoffe unterliegt dabei den jeweiligen rüstungstechnologischen Gegebenheiten. Zum zweiten ergibt sich aus dem grundsätzlichen Zusammenhang von wirtschaftlicher Stärke und politisch-militärischer Macht¹⁰ eine Verknüpfung zwischen der Sicherheit eines Staates und seiner Rohstoffversorgung. Die Möglichkeiten eines Staates, andere Machtmittel - nicht zuletzt auch militärische Gewalt - zu entfalten, hängen letztendlich von der Fähigkeit der entsprechenden Wirtschaftsordnung zur Bereitstellung der benötigten wirtschaftlichen und finanziellen Mittel ab. Insoweit Rohstoffe eine kritische Rolle bei den Produktionsmöglichkeiten der entsprechenden Volkswirtschaften spielen, hängt die wirtschaftliche Stärke eines Gemeinwesens unter anderem auch von der Verfügbarkeit von Rohstoffen ab. Daraus ist nun umgekehrt zu schließen, daß die Störung der Versorgung mit diesen Rohstoffen eine mögliche Bedrohung darstellt.¹¹

Diese von Maull entwickelten Grundannahmen umreißen auch die "issue areas", in die die vorliegende Untersuchung zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Japans als Problem der amerikanischen Globalstrategie einzubetten ist. Über die von Maull herausgearbeitete Interdependenz der Politikbereiche Rohstoffversorgung und staatliche Sicherheit hinausgehend, weist das Thema Rohstoffpolitik für Japan eine ganze Reihe weiterer Verknüpfungen und Abhängigkeiten von neben- oder untergeordneten Politikbereichen auf, die es in dieser Untersuchung zu berücksichtigen gilt: Japan bezog nach dem Wegfall Festland-Chinas als Lieferant von Eisenerz und Kohle bzw. Koks diese Materialien zum allergrößten Teil aus den USA. Vor allem die indischen Bemühungen, eine eigene Stahlindustrie aufzubauen, reduzierten darüber hinaus die Lieferungen

⁹ Zur amerikanischen Rohstoffpolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vgl. Alfred E. Eckes, Jr., *The United States and the Global Struggle for Minerals*, Austin, London 1979.

¹⁰ Dieser Aspekt der internationalen Beziehungen ist aus verschiedenen Perspektiven Gegenstand einer umfassenden Literatur - so etwa in der Diskussion des Phänomens des Imperialismus oder in der Interdependenz-Literatur, aber auch bei Vertretern des "klassischen" bzw. des Neo-Realismus. Vgl. etwa Hans-Ulrich Wehler (Hg.), *Imperialismus*, Köln/Berlin 1970; Wolfgang J. Mommsen, *Imperialismus-Theorien*, Göttingen 1977; Robert O. Keohane/Joseph S. Nye (Hg.), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston 1977; Klaus Knorr, *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, London 1973.

¹¹ H. W. Maull, *Strategische Rohstoffe*, S. 11f.

von Schrott und machten die japanische Stahlindustrie zu fast 100% abhängig von amerikanischen Schrottexporten. Dies war wegen des langen Transportweges teuer und mußte außerdem mit nicht vorhandenen Dollardevisen bezahlt werden. Der teure Import erhöhte außerdem die Produktionskosten für japanischen Stahl und verringerte dadurch die japanische Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt. Dies wiederum stand dem Ziel der Reintegration Japans in globale und regionale Handelsstrukturen entgegen und verhinderte den schnellen wirtschaftlichen Wiederaufbau. Es war insofern notwendig, näher gelegene Alternativlieferanten zu finden und deren Produktionskapazität den japanischen Bedürfnissen entsprechend zu erhöhen.

Zum zweiten mußte das mit dem Import der für die Stahlproduktion notwendigen Rohstoffe verbundene Zahlungsbilanzproblem gelöst werden.¹² Japan hatte bereits 1950/51 mit den wirtschaftlichen Folgen zu kämpfen, die das Auseinanderklaffen einer stark expandierenden Eisen- und Stahlindustrie und der zurückgehenden Leichtindustrie mit sich brachte. Die Exporte der Leichtindustrie hatten traditionell die Devisen für die Finanzierung der Rohstoffimporte der Schwerindustrie erwirtschaftet.¹³ Die ebenfalls durch den "dollar gap" bedingte Notwendigkeit, den Import amerikanischer Baumwolle im "barter trade"-Verfahren, durch den Export japanischer Textilien zu "bezahlen", ließ auch diese Einnahmequelle von Hartwährungsdevisen versiegen. Da Japan gleichzeitig einen Produktionsrückgang in der Leichtindustrie verzeichnete, der u.a. auch bedingt war durch die weder in den USA noch in Großbritannien innenpolitisch durchsetzbare ungebremste Einfuhr japanischer Textilien, war auch mittel- oder langfristig die Möglichkeit, die japanischen Zahlungsbilanzschwierigkeiten, die vornehmlich durch die Abhängigkeit der Schwerindustrie von Rohstoffimporten hervorgerufen worden waren, durch einen erhöhten Export von leichtindustriellen Erzeugnissen zu kompensieren, nicht mehr gegeben. Der Produktionsrückgang in der Leichtindustrie und die damit einhergehenden Einnahmeverluste an Hartwährungsdevisen verstärkte vielmehr Japans Zahlungsbilanzproblem.¹⁴

Mangelnde Vorräte an Hartwährungsdevisen bedeuteten für die japanische Bevölkerung, daß sie sich bis 1956/57 mit einer nur mangelhaften Versorgung mit Nahrungsmitteln und Konsumgütern begnügen mußte. Die dadurch hervorgerufene Unzufriedenheit innerhalb der ja-

¹² Vgl. Raymond Vernon, *Two Hungry Giants. The United States and Japan in the Quest for Oil and Ores*, Cambridge MA 1983, S. 98-103.

¹³ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State, Secret, Subject: The Situation in the Far East with Particular Reference to Japan and Korea, Objective: To bring about a better understanding with President Rhee of American policy towards Japan and Japan's place in Asia, Foreign Relations of the United States (im folgenden zitiert als FRUS) 1952-54, Vol. XIV, pt. 2, S. 1464-1467.

¹⁴ Vgl. zur Zahlungsbilanzentwicklung in den ersten Nachkriegsjahren J. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, S. 447-467.

panischen Bevölkerung wirkte allerdings politisch destabilisierend. So befürchteten die USA noch im Jahr 1956, daß die konservative Regierung in Japan sich nicht lange würde an der Macht halten können, wenn sich die Versorgungssituation in Japan nicht sehr schnell drastisch verbessern würde, (das hieß mit anderen Worten, wenn sich die japanische Zahlungsbilanzsituation nicht deutlich erholen würde). Infolgedessen konzentrierten sich die amerikanischen Stabilisierungsbemühungen - wie in Europa auch - sehr stark auf die Zahlungsbilanzproblematik. Die Lösungsvorschläge konzentrierten sich immer mehr auf die Frage nach alternativen Rohstofflieferanten aus Süd- und Südostasien, die aus den japanischen Weichwährungsbeständen bzw. über "barter"-Abkommen bezahlt werden konnten. Hierbei spielte die von den USA und Großbritannien gleichermaßen angestrebte wirtschaftliche Kooperation zwischen Japan und Süd- und Südostasien (regionale Kooperation), die durch Zahlungsvereinbarungen mit dem Sterlinggebiet ergänzt wurde, eine ganz wesentliche Rolle. Über "barter trade"-Vereinbarungen, wonach süd- und südostasiatische Rohstoffe mit technischer Hilfe und durch die Lieferung industrieller Fertigwaren aus Japan beglichen werden sollten, hoffte man, das japanische Zahlungsbilanzproblem zu lösen oder zumindest abzumildern.¹⁵ Schließlich sollten durch die Integration Japans in regionale Entwicklungshilfeprojekte (Colombo-Plan, ECAFE) die auch weiterhin bestehenden südostasiatischen Ressentiments gegen die ehemalige Imperialmacht, die sich z.B. in der Zugangsverweigerung zu Eisenerzminen in Malaya oder in ähnlicher Form in der ersten Hälfte der 1950er Jahre immer wieder äußerten, abgebaut werden. Die durch die Rohstofflieferungen ermöglichte Rehabilitation der japanischen Schwerindustrie sollte letztendlich die Basis schaffen für die angestrebte Rolle Japans als "workshop economy".¹⁶

Das heißt also, daß neben der von Maull erwähnten Interdependenz von Außen-/Sicherheits- und Wirtschaftspolitik in dem hier zu untersuchenden Kontext darüber hinaus auch folgende Politikbereiche eine wesentliche Rolle spielen: die amerikanische Innenpolitik, besondere Aspekte der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik (economic defence policy), die Regionalplanung, die Entwicklungshilfepolitik und nicht zuletzt auch die anglo-amerikanischen Beziehungen. Sie alle müssen berücksichtigt werden, um die leitende Fragestellung und den Bezugspunkt der Gesamtstudie, nämlich die Position und Rolle Japans und Deutsch-

¹⁵ Vgl. Study by Randall Commission: "Japan: Foreign Trade and Economic Aid Requirements", 5. Juli 1950, U.S. President's Commission on Foreign Economic Policy: Records 1953-1954 (Randall Commission), Box 63, Studies - Japan: Foreign Trade and Economic Aid Requirements, Eisenhower Library (im folgenden zitiert als DDEL), Abilene, KS.

¹⁶ Vgl. NSC Staff Study on United States Objectives and Courses of Action with Respect to Japan, 23. Juli 1952, RG 319, Records of the Department of State, Foreign Operations General Dec. File 1952 091. Japan, National Archives (im folgenden zitiert als NA), Washington D.C.

lands in regionalen Strukturen und im internationalen System als Problem der US-Globalstrategie adäquat beantworten zu können.

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich dabei - ausgehend von der oben erläuterten Prämisse, daß Rohstoffversorgung und Sicherheit im Untersuchungszeitraum und Problemkontext äußerst eng verknüpft waren - auf die Beantwortung folgender übergreifender Fragen:

1. Was war die Ausgangsposition im Verhältnis zwischen den USA und Japan am Ende des Zweiten Weltkriegs und welche Ursachen hatte die im Vergleich zu Deutschland prekärere wirtschaftliche Situation Japans und der infolgedessen schleppender verlaufende Wiederaufbauprozess, der praktisch bis Ende der 1950er Jahre dauerte?

2. Wann und warum gab es einschneidende Veränderungen in der amerikanischen Rollenzuschreibung für Japan und wodurch wurden diese Veränderungen ausgelöst?

3. Welche Bedeutung hatte das Japan wie Deutschland gleichermaßen betreffende Rohstoffproblem für die amerikanische Rollenzuschreibung, aber auch für die Möglichkeit der Übernahme der von den USA gewünschten Rolle in den jeweiligen regionalen und globalen Kontexten? Wie belastend war das Rohstoffhandicap für Japan tatsächlich?

4. Was sind die amerikanischen Wohlfahrtsleistungen für Japan und welche Möglichkeiten hatten die USA, direkt Einfluß zu nehmen auf die japanischen Verhältnisse?

5. Wann und warum waren die USA gezwungen, für die Realisierung ihrer Rollenerwartungen für Japan auf "supportive actors" (insbesondere Großbritannien und Indien) zurückzugreifen bzw. Rücksicht zu nehmen?

6. Welche Rolle spielten innenpolitische Akteure? Welche Möglichkeiten gab es, regierungsamtliches Handeln gegen den innenpolitischen Protektionismus durchzusetzen? Kann man vor allem in der Phase nach 1954 von einem Primat der Außenpolitik in den USA sprechen?

Die Analyse gliedert sich grob in drei Zeitabschnitte:

I. die Phase von 1945 bis 1949, also von der japanischen Niederlage bis zum Sieg der Kommunisten in China, der für die Rollenzuschreibung Japans einen wichtigen Einschnitt darstellt insofern, als der zuvor favorisierte und bereits in der ersten Hälfte der 1940er Jahre als potentielle Großmacht hofierte regionale Akteur im asiatisch-pazifischen Raum nun zum ideologischen Feind und damit zu einem enormen Sicherheitsproblem wird. Dies machte wiederum den Aufbau einer alternativen regionalen Führungsmacht, eben Japan, notwendig und verdichtet die Verknüpfung der Problembereiche Rohstoffversorgung und Sicherheit.

II. die Phase von 1949 bis 1954. In dieser Periode spielte Großbritannien mit seinen Verbindungen nach Südostasien (Commonwealth, Colombo Plan, Sterlinggebiet) eine besondere Rolle für die Realisierung der amerikanischen Japanpläne und insbesondere für die Etablierung der gewünschten japanischen Führungsrolle im asiatisch-pazifischen Raum.

III. die Phase von 1955 bis 1960. Aufgrund der Verschlechterung der britisch-japanischen Beziehungen durch die negative britische Haltung zur Frage der japanischen GATT-Mitgliedschaft und aufgrund der Tatsache, daß Japan mittlerweile Mitglied einiger wichtiger regionaler und globaler Organisationen geworden war (Colombo Plan, Bandung Konferenz, GATT, IWF), konnten die USA zunehmend auf britische Hilfestellung verzichten und übernahmen nun stärker selbst die zuvor von Großbritannien geleistete Stabilisierungspolitik. Zugleich machten sich nun aber verstärkt die aus dem innenpolitischen Protektionismus resultierenden Probleme als Einflußgröße auf die amerikanische Stabilisierungspolitik in Japan bemerkbar sowie das langsame Erstarken Indiens, das neben Japan als weitere potentielle Führungsmacht im asiatischen Raum angesehen wurde. Indien hatte sich zwar durch die Neutralitätspolitik in den Augen der USA politisch selbst desavouiert, war allerdings als Lieferant von Eisenerz und Schrott für die Stabilisierungspolitik gegenüber Japan eine wichtige Größe. Es war deshalb geboten, die politischen Extravaganzen Nehrus so zu kanalisieren, daß sie der amerikanischen Globalstrategie nicht zuwider liefen.

Inhaltlicher Referenzpunkt ist die Entwicklung der japanischen Stahlindustrie und die daran geknüpften Probleme der Rohstoffversorgung (Eisenerz, Schrott, Kohle). Anhand der Stahlindustrie und ihrer Bedeutung für den Wiederaufbau des japanischen Wirtschaftssystems und der daran geknüpften Rollenerwartungen lassen sich die oben skizzierten übergreifenden Fragestellungen illustrieren.

II.

Die USA und der wirtschaftliche Wiederaufbau Japans 1945-1949: Von der Politik der "non-responsibility" zum "reverse course"

Nach der bedingungslosen Kapitulation Japans am 8. August 1945 wurde in Japan, genauso wie in Deutschland, ein Besatzungsregime errichtet, dessen unmittelbare Aufgabe vor allem darin bestand, die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in beiden Ländern neu zu strukturieren, in der Absicht, eine Wiederholung der Kriegsergebnisse unmöglich zu machen. Dementsprechend hatte es in der ersten "Post-surrender" Direktive für den *Supreme Commander for the Allied Power (SCAP)* vom 8. November 1945 ausdrücklich geheißen:

"You will not assume any responsibility for the economic rehabilitation of Japan or the strengthening of the Japanese economy. You will make it

*clear to the Japanese people that you assume no obligation to maintain any particular standard of living in Japan".*¹⁷

Unmittelbar nach der Niederlage spielte Japan in der amerikanischen Globalstrategie keine größere Rolle als die asiatischen Entwicklungsländer, an deren Entwicklungs- und Wirtschaftsniveau dasjenige Japans angeglichen werden sollte - so sah es jedenfalls der erste Reparationsplan, der Pauley Report vor, der ebenfalls in den ersten Monaten nach der japanischen Niederlage erstellt worden war. Durch die komplette Demontage der japanischen Fertigungsindustrien und deren gleichmäßige Verteilung in der Region sollte Japans hegemoniale wirtschaftliche Position im asiatisch-pazifischen Raum abgebaut werden. Japan sollte in Zukunft nicht wieder als Hauptkonsument von Rohstoffen die wirtschaftliche Entwicklung seiner unmittelbaren Nachbarn kontrollieren und behindern können. So erklärte Pauley, daß die Alliierten

*"... should take no action to assist Japan in maintaining a standard of living higher than that of neighboring Asiatic countries injured by Japanese aggression, insofar as such assistance will divert food or other material aid from these other countries, or will require the retention in Japan of industrial capacity, the removal of which is required on grounds of security. Under this principle, a broad view should be taken of the economy, and especially of the varying degree of industrialization of Eastern Asia as a whole. The overall aim should be both to raise and to even up the level of industrialization. This aim can be served by considered allocation, to different countries, of industrial equipment exacted from Japan as reparations. Reconstruction is an urgent need of all the countries against which Japan committed aggression. Reconstruction is also needed in Japan. In the overall comparison of needs Japan should have the last priority."*¹⁸

¹⁷ Zit. nach J. B. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, S. 417. An anderer Stelle hatte es geheißen: "The policies of Japan have brought down upon the people great economic destruction and confronted them with the prospect of economic difficulty and suffering. The plight of Japan is the direct outcome of its own behavior, and the Allies will not undertake the burden of repairing the damage." Part IV, Section 3, zit. nach J. B. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, S. 419.

¹⁸ Report on Japanese Reparations to the President of the United States, Washington, November 1945 to April 1946, S. 6f., zit. nach J. B. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, S. 420. Zusätzlich zum vollständigen Abbau aller Einrichtungen zur Herstellung von Rüstungsgütern empfahl der Pauley Bericht im Bereich der Eisen- und Stahlherstellung und -verarbeitung die Verlagerung von ca. 5.000.000 Tonnen Hochofenkapazität (blast furnace capacity) und ca. 3.000.000 Tonnen electric furnace capacity, über 6.000.000 Tonnen "open hearth capacity" und 6.000.000 Tonnen "rolling mill capacity". Außerdem wurde die Verlagerung eines Großteils des Werkzeugmaschinen-Inventars und der kompletten Aluminium- und Magnesiumindustrie empfohlen. Ebenso sollten drei Viertel der Schiffsbaukapazitäten entfernt werden.

Da sich die elf Nationen umfassende *Far Eastern Commission* (FEC) aufgrund der sowjetischen Haltung nicht über die Reparationsleistungen einigen konnte und der Unmut der von der japanischen Kolonisierung unmittelbar betroffenen Länder immer größer wurde, handelten die USA schließlich ohne Beschluß der FEC. Der SCAP wurde von Washington instruiert, 30% der Industrieeinrichtungen, die in einer Interimsentscheidung der FEC von 1946 als "surplus to Japan's needs" eingestuft worden waren, aus 17 japanischen staatseigenen Armee- und Marinearsenalen an die Reparationen fordernden Nationen zu übergeben. China erhielt mehr als die Hälfte des Gesamtbestandes und die Philippinen den zweitgrößten Anteil.¹⁹

Zum zweiten zeigte sich das relative amerikanische Desinteresse an der Zukunft Japans darin, daß sie zwar alles daran setzten, die traditionellen Strukturen des japanischen Wirtschaftssystems zu zerstören, dem jedoch - ganz im Sinne der ersten Besatzungsdirektiven - keine alternative Ordnung gegenüberstellten. Da Japan obendrein in den ersten drei Jahren nach Beendigung des Krieges mit einer führungs- und orientierungslosen Regierung konfrontiert war, endete die Politik der "non-responsibility" im wirtschaftlichen Chaos: eine galoppierende Inflation,²⁰ Arbeitskräfteflucht aus wirtschaftlichen Schlüsselbereichen, der fast vollständige Zusammenbruch des japanischen Außenhandels und das Fehlen jeglicher Planung für dessen Wiederaufnahme sowie eine daraus resultierende Unterversorgung der japanischen Bevölkerung mit den lebensnotwendigen Gütern. Weder der SCAP noch das *General Headquarter* (GHQ) versuchten dieser Entwicklung entgegenzusteuern. Sie wären dazu auch gar nicht in der Lage gewesen, denn es fehlte diesen beiden militärischen Verwaltungseinheiten an wirtschaftlich qualifiziertem Personal.²¹ Noch mehr als zwei Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation war Japan abhängig von amerikanischen Wohlfahrtsleistungen. Die Kosten, um das japanische Volk am Leben zu halten und Seuchen und Unruhen abzuwenden, beliefen sich jährlich auf ca. 400 Millionen Dollar.

¹⁹ J. B. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, S. 421 f.

²⁰ Inflation in Japan, basierend auf dem Consumer Price Index-Tokyo:

Periode	Länge der Periode in Monaten	Gesamtanstieg des Preisniveaus in %	Monatlicher Anstieg des Preisindex in %
Sept. '45-Mar. '46	7	295	42
Apr. '46-Nov. '46	8	6	1
Dez. '46-Apr. '47	5	59	12
Mai '47-Juli '47	3	73	24
Aug. '47-Mai '48	10	50	5
Juni '48-Sept. '48	4	80	20

zit. nach J. B. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, S. 459.

²¹ Vgl. etwa "Notes on the Economic Aspects of the Allied Occupation of Japan", by John R. Stewart, International Secretariat, Institute of Pacific Relations, New York, April 1947, S. 4.

Bereits im Sommer 1947 regte sich erster Unmut im amerikanischen Kongreß über die hohe Summe an Hilfsleistungen für Japan. Das Land schien wie ein Faß ohne Boden und ein Ende der amerikanischen Unterstützung war kaum abzusehen. Bis Mitte 1948 stellten die USA im Rahmen des GARIOA-Programms der japanischen Wirtschaft mehr als eine Milliarde Dollar zur Verfügung. Diese Mittel waren vor allem für den Import von Nahrungsmitteln, Düngemitteln, Petroleum und medizinischem Gerät ausgegeben worden. Sie leisteten somit keinen Beitrag zur Wiederankurbelung der japanischen Industrieproduktion, die von der Einfuhr industrieller Rohstoffe abhing. Die Kritik richtete sich zunächst gegen die harten und unrealistischen Reparationsforderungen. Die Demontage der japanischen Industrie sei für die Empfängerländer von nur geringem oder gar keinem Nutzen. Hingegen schaffe die Deindustrialisierung Japans ein Vakuum im fernöstlichen Wirtschaftsgefüge mit negativen Folgen für alle Länder in der Region und nicht nur für Japan selbst. Letztendlich würden die Reparationen vom amerikanischen Steuerzahler geleistet werden. Denn die Deindustrialisierung Japans verzögere den wirtschaftlichen Wiederaufbau und mache Japan langfristig von amerikanischer Hilfe abhängig. Das gleiche Argument wurde gegen die amerikanischen Maßnahmen zur Zerschlagung der traditionellen japanischen Wirtschaftsstruktur ins Felde geführt. Die chaotischen Zustände in der japanischen Finanz- und Wirtschaftspolitik zusammen mit der Weigerung des amerikanischen Kongresses, die enorme finanzielle Unterstützung für Japan fortzusetzen, zwangen den SCAP zu einer vollständigen Revision seiner Politik der "non-responsibility" im wirtschaftlichen Bereich. Diese Revision wurde gestützt durch entsprechende Direktiven der multilateralen FEC, die am 23. Januar 1947 erklärte, daß "the peaceful needs of the Japanese people should be defined as being substantially the standard of living in Japan during the period of 1930-34".²²

Offen blieb allerdings die Frage, wie der Lebensstandard von 1930-34 wieder erreicht werden könne. Zur Beantwortung dieser Frage wurden in den darauffolgenden Jahren eine Reihe von Regierungskommissionen nach Japan geschickt, mit der Aufgabe, eine wirtschaftliche Bestandsaufnahme vorzunehmen und Lösungsstrategien zu entwickeln. Die erste dieser Kommissionen war die *Draper Commission*. Major-General William Draper, Under Secretary of the Army und verantwortlich für den Wiederaufbau der deutschen Industrie und insbesondere für die Dekartellisierungsfrage, reist im Sommer 1947, begleitet von einer Gruppe amerikanischer Geschäftsleute, unter ihnen Percy H. Johnston, Vorsitzender der Chemical Bank and Trust Co. sowie Paul G. Hoffmann, der ein Jahr später zum Verwalter des *European Recovery Program* (ERP) ernannt wurde, nach Japan und Korea. Der nach dieser Reise von der Kommission erstellte "Johnston Bericht" erklärte, daß "industrial recovery of Japan on a peaceful basis is necessary to bring about a self-supporting

²² Zit. nach J. B. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, S. 419.

economy; that this program has now become a primary objective of the occupation; and that the American government in the national interest should support a reasonable recovery program."²³

Die Kommission unterstützte nachhaltig die kurz zuvor vom *Army Department* dem Kongreß unterbreitete Initiative, Japan mit einem Minimum an Rohstoffen zu versorgen. Gerade in diesem Bereich bestand eine gravierende Finanzierungslücke, da die GARIOA-Hilfe vor allem für Konsumgüter ausgegeben wurde. Die amerikanische Rohstoffhilfe sollte die japanische Industrieproduktion wieder ankurbeln und Japan in die Lage versetzen, für den heimischen Markt, aber auch für den Export zu produzieren. Mit Zustimmung des Kongresses wurde im August 1947 ein *Occupied Japan Export-Import Revolving Fund* sowie ein 150 Millionen Dollar umfassender *U.S. Raw Materials Revolving Fund* eingerichtet.²⁴ Während aus dem ersten Fonds vor allem die Einfuhr von Rohbaumwolle finanziert wurde (bis zum Oktober 1948 stellten amerikanische Banken 20 Millionen Dollar an Rohbaumwollkrediten zur Verfügung), diente der zweite Fonds vor allem der Finanzierung der Einfuhr von industriellen Rohstoffen für die japanische Schwerindustrie.

Mit dieser Kongreßentscheidung begann eine amerikanische Wirtschaftspolitik in und für Japan, die dem Ziel verpflichtet war, Japans Wirtschaftskraft wieder aufzubauen und das Land zu einer global gesehen "second rank economy" und regional betrachtet zur "workshop economy" für Asien und den Pazifik zu errichten. Es sollte allerdings noch bis zum Sommer 1949 dauern, bis erste Anzeichen einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage Japans zu erkennen waren. Dazwischen lagen eineinhalb Jahre, in denen der von der *Draper Mission* eingeleitete "reverse course" in der amerikanischen Besatzungspolitik programmatisch ausgearbeitet und politisch verankert werden mußte. Nicht zuletzt galt es auch die Widerstände zu überwinden, die MacArthur der neuen Politik entgegensetzte.

Während William Draper auch weiterhin federführend die Erarbeitung eines japanischen Wiederaufbauprogramms leitete, konzentrierte sich George Kennan auf die politische Verankerung des Aufbauprogramms im Rahmen einer neuen amerikanischen Asienstrategie. Das von Draper vorgestellte japanische Wiederaufbauprogramm sollte auf ähnliche Weise arbeiten wie der Marshall Plan in Europa. Durch die Ankurbelung der Produktion sollten die langfristigen Kosten für die Aufrechterhaltung der "viability" der japanischen Wirtschaft reduziert werden. Gleichzeitig sollte der japanische Wiederaufbau den "economic revival of the Far East" stimulieren, genauso wie es der deutsche Wiederaufbau in

²³ Report on the Economic Position and Prospects of Japan and Korea and the Measures Required to Improve them, Washington D.C. April 26, 1948, zit. nach J. B. Cohen, *Japan's Economy in War and Reconstruction*, S. 424.

²⁴ P.L. 820, 80th Congress - the Eastland Bill.

Europa machte.²⁵ Wie Deutschland, so erläuterte Draper dem Kongreß, sei Japan von seinen traditionellen Versorgungsquellen und Märkten - Korea, China, Formosa, Südostasien etc. - abgeschnitten worden. Da es unwahrscheinlich sei, daß Japan jemals genug in die USA exportieren werde, um das Dollardefizit auszugleichen, das durch die Lieferung amerikanischer Nahrungsmittel und Rohstoffe entstanden war, plädierte Draper dafür, den japanischen Zugang zu den Nicht-Dollarländern im asiatisch-pazifischen Raum wiederaufzubauen. Im Kongreß erklärte Draper, daß dem Wiederaufbau Japans Priorität gegenüber den Hilfsmaßnahmen für die chinesischen Nationalisten eingeräumt werden müsse, denn nicht China, sondern Japan würde in Zukunft eine stabilisierende Kraft für die Region und einen "focal point in the whole recovery of the East from the effects of war" darstellen.²⁶

Zur politischen Implementierung der neuen Strategie, nach der Japan zur amerikanischen Schlüsselbastion im Fernen Osten entwickelt werden sollte, startete George Kennan eine politische Kampagne. Kennan warnte, daß aufgrund der prekären wirtschaftlichen Situation auch in Japan der Kommunismus Einzug halten könne.²⁷ Sollte dies geschehen, wäre auch Süd- und Südostasien für das westliche Lager verloren. Kennan war damit der erste, der die Situation in Japan unter Berücksichtigung des Kalten Krieges analysierte und der Japan als Bestandteil der amerikanischen Verteidigungslinie gegen den Kommunismus im westlichen Pazifik betrachtete. Aufgrund der militärischen Bedeutung Japans - so Kennan - sei es unangebracht, die bisherige Besatzungspolitik fortzusetzen und Japan in wirtschaftlicher Armut zu belassen.

Diese Wendé in der sicherheitspolitischen Rollenzuschreibung für Japan war im wesentlichen auf die Erfolglosigkeit der amerikanischen Chinapolitik zurückzuführen. Bereits im Frühjahr 1948 rechneten das *State* und das *Army Department* mit einem Sieg der chinesischen Kommunisten. Aufgrund dieser Lagebeurteilung revidierte die *Policy Planning* Bürokratie die bisherige Asienstrategie, nach der ein von den Nationalchinesen regiertes China, das sowohl über genügend Rohstoffe als auch über ein ausreichendes Industriepotential verfügte, die Rolle der regionalen Führungsmacht zugeordnet worden war und entwickelte ein neues Konzept, in dem nun Japan die regionale Schlüsselrolle als "Anti-Red Bulwark" spielte. Als Zentrum des wirtschaftlichen und politischen Widerstandes gegen den Kommunismus in Asien müsse Japan wirtschaftlich wieder aufgebaut und politisch im westlichen Lager verankert werden.²⁸

²⁵ Michael Schaller, *The American Occupation of Japan. The Origins of the Cold War in Asia*, New York Oxford 1985, S. 127.

²⁶ Testimony of Draper, 5. März 1948, Committee on International Relations, U.S. Policy in the Far East, Pt. 1, 187-203-313-15, zit. nach M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 127.

²⁷ M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 131.

²⁸ M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 123.

Damit hatte Kennan ein Argument in die Debatte um das japanische Wiederaufbauprogramm eingeführt, das im Kongreß auf offene Ohren stieß und ohne das das von Draper vorgestellte Wiederaufbauprogramm wohl kaum hätte realisiert werden können. Unter den neuen politischen Vorzeichen bewilligte schließlich der Kongreß nach einer ausgedehnten Debatte am 20. Juni 1948 sowohl das ERP als auch ein auf 125 Millionen Dollar gekürztes *Economic Recovery of Occupied Areas* (EROA) Hilfsprogramm für Japan, Korea und die Ryukuyus Inseln. Während der nun folgenden sechs Monate arbeiteten William Draper und George Kennan weiterhin unermüdlich daran, die Truman-Administration von der Notwendigkeit einer stärkeren Kontrolle der SCAP-Besatzungspolitik zu überzeugen und die beiden neuen Stoßrichtungen in der amerikanischen Japanpolitik weiterzuentwickeln und administrativ zu verankern. So erweiterte William Draper u.a. seine Kampagne für die Lockerung der SCAP-Kontrollen über die japanische Industrie und insbesondere den japanischen Außenhandel mit dem Argument, daß nur eine exportorientierte japanische Wirtschaft Japan den gewünschten wirtschaftlichen Aufschwung würde bescheren können.²⁹

Sowohl das *State* als auch das *Army Department* kamen darüber hinaus zu dem Schluß, daß das Wiederaufbauprogramm für Japan im Grunde genommen nur auf der Basis eines integrierten Hilfsplans für die gesamte Region funktionieren könne. Wenn die USA den kommunistischen Umsturzversuchen in Südostasien nichts entgegenstellen würden, gingen diese für den japanischen Wiederaufbau unerläßlichen Rohstoffproduzenten verloren und Japan bliebe langfristig abhängig von amerikanischen Rohstofflieferungen und Dollarhilfen. Um die an das EROA-Programm geknüpften Erwartungen erfüllen zu können, sei die Einbeziehung Japans in ein regionales Hilfsprogramm notwendig. Denn nur so könne das japanische Dollarproblem gelöst und die Exportprodukte wettbewerbsfähig gemacht werden.³⁰ EROA allein schaffe nur ein nominales Handelsgleichgewicht. Wirkliche "self-sufficiency" setze die Entwicklung der fernöstlichen Produktionskapazität bis zu einem Niveau voraus, das es Japan erlauben würde "to buy her imports from those non-dollar areas which constitute her export markets".³¹ Von nun an verfolgte die amerikanische Wiederaufbaupolitik in Japan eine doppelte Stoßrichtung: Japans Wirtschaft sollte wiederaufgebaut und die asiatischen Wirtschaften sollten entwickelt und im westlichen Lager verankert werden.

Damit stellten Wiederaufbau und *containment* auch im asiatisch-pazifischen Raum zwei Seiten einer Medaille dar.³²

Als Reaktion auf die veränderte Politik wurden bereits im Laufe des Jahres 1948 Handels- und Zahlungsvereinbarungen sowie "barter"-Verträge zwischen Japan und einer Reihe süd- und südostasiatischer Länder abgeschlossen, so mit China, französisch Indochina, Indien, Indonesien, Pakistan, Ägypten, Australien und sogar mit den Philippinen. Diese Bemühungen, regionale Handelsstrukturen wiederaufzubauen, wurden ergänzt durch deregulierende Maßnahmen, wie die Wiedereinführung des Privathandels und die Aufhebung der Einreisebeschränkungen für ausländische Unternehmer und Importeure, die Lockerung der Kontrollen des japanischen Außenhandels durch die *U.S. Commercial Company* und das *Foreign Trade Office* des SCAP. Im August 1948 erhielten die japanische Exporteure die Möglichkeit zurück, direkt Verträge mit ausländischen Käufern abzuschließen. Allerdings mußten alle Verträge auch weiterhin vom SCAP gegengezeichnet werden.

Die eigentliche Wende in der amerikanischen Besatzungspolitik setzte sich zwar im ersten Halbjahr 1948 durch, offizielle Politik wurde sie aber erst mit der Stabilisierungsdirektive Trumans vom 10. Dezember 1948. In dieser Direktive ernannte Truman Joseph Dodge, Bankier aus Detroit, der zusammen mit William Draper die Währungsreform in Deutschland vorbereitet hatte, zum Sondergesandten und "special assistant" MacArthurs. Er sollte sich einen Überblick über die wirtschaftliche Situation Japans verschaffen und Vorschläge entwickeln, wie der "reverse course" am schnellsten und effektivsten durchgesetzt werden könnte.³³ Dodge besuchte im Januar/Februar 1949 Japan und erstellte innerhalb eines Monats nach seiner Rückkehr ein Stabilisierungsprogramm, das als "Dodge line" bekannt wurde. Ausgehend von der Prämisse, daß eine dauerhafte Stabilisierung der japanischen Wirtschaft einer vernünftigen Finanzpolitik bedürfe, setzte Dodge während des Jahres 1949 eine strikte Austeritätspolitik in Japan durch.³⁴ Bereits im Sommer 1949 waren erste Zeichen einer wirtschaftlichen Erholung Japans erkennbar. Der exportinduzierte wirtschaftliche Aufwärtstrend stagnierte jedoch nach der Pfund-Abwertung wegen des zu hoch bewerteten Yens. Insbesondere der Sektor der Schwerindustrie, aber auch die Chemieindustrie mußten in der Folge der Abwertungskrise Exporteinbußen hinnehmen. Die neuerliche Krise führte jedoch zu weiteren Liberalisierungen des japanischen Außenhandels. So wurde das "floor price system", das im Sommer 1947 eingeführt worden war, um einen Preisverfall nach der Wiedereinführung des privaten Handels zu verhindern, wieder aufgehoben. Dies bewirkte eine so-

²⁹ M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 132.

³⁰ Memorandum for the Record by Ralph W.E. Reid, 19. November 1948, Under Secretary of the Army, General Correspondence - Security Classified, August 1947-January 1949, SAUS 091 Japan, Records of the Office of the Secretary of the Army, RG 335, zit. nach M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 137.

³¹ Roswell H. Whitman to Emmerson Ross, 11.3.1948, box 7688, SCAP Records, RG 331, zit. nach M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 141.

³² Vgl. M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 144.

³³ Vgl. FRUS 1948, Vol. 6, S. 1059-60: Statement on Economic Stabilization of Japan, Dec. 10, 1948.

³⁴ Vgl. Takashi Shiraishi, *Japan's Trade Policies 1945 to the Present Day*, London 1989, S. 34.

fortige Senkung der japanischen Exportpreise und die Wiederaufnahme des Handels mit dem Sterlinggebiet, rief aber zugleich Befürchtungen wach, Japan könne nun wieder zu seiner in den 1930er Jahren betriebenen "dumping"-Preispolitik zurückkehren.

Wichtig für den im Kontext der Gesamtstudie hier analysierten Bereich der Rohstoffpolitik ist der Umstand, daß die wirtschaftliche Stoßrichtung des "reverse course" exportorientiert war und eingeleitet wurde durch ein Rohstoff-Hilfsprogramm im Jahr 1947. Die Wiederbelebung der japanischen Exportindustrien setzte eine ausreichende Rohstoffversorgung voraus. Mit den in den Jahren 1947 und 1948 entwickelten Wiederaufbauplänen hatte die amerikanische Administration genauso wie die multilateralen Kommissionen erkannt, daß die mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau Japans verknüpfte Sicherheitsstrategie, genauso wie in Deutschland, in erster Linie auf einer adäquaten Versorgung mit den notwendigen Rohstoffen basierte. In diesem Punkt sahen sich die USA in Westeuropa und Japan einem ganz ähnlichen strukturellen Problem gegenüber, nämlich daß die potentiell für die jeweiligen Regionen wichtigen Industrienationen, Japan und Deutschland, beide mit einem Rohstoffproblem lebten, das zwar in Deutschland und Japan völlig unterschiedlich gelagert war, sich jedoch in beiden Staaten als Handicap für die angestrebte Reintegration in regionale und globale Kooperationszusammenhänge erweisen sollte.³⁵ Die enorm hohe japanische Importabhängigkeit stellte in den Augen der amerikanischen Beobachter, zumindest in der Frühphase der amerikanischen Planungen (1945-48), ein so gravierendes Problem für die japanische Reindustrialisierung dar, daß sie an einem schnellen Wiederaufbau Japans zweifelten. Das Industrialisierungspotential anderer Länder wie Indien, China und Mexiko schien demgegenüber größer zu sein, da sie auf heimische Rohstoffreserven zurückgreifen konnten. Dies war für die Einschätzung der zukünftigen Rolle Japans in der Region und in der Weltwirtschaft ein wichtiger Punkt, der u.a. auch erklären hilft, warum die USA bis 1948 China als regionale und globale Macht betrachteten und nicht Japan. Dieser Punkt erklärt auch die in der Rückschau überzogen erscheinende amerikanische Reaktion auf den Sieg der chinesischen Kommunisten. Wenn China wirklich das angenommene Wirtschaftspotential besaß, dann konnte es sich unter kommunistischer Führung sehr rasch zu einer den gesamten asiatisch-pazifischen Raum gefährdenden Kraft entwickeln. Deshalb mußte alles

³⁵ Deutschland verfügte mit der Ruhrkohle über ausreichende Reserven an energetischen Rohstoffen; auch die Lieferung von Erzen für die Roheisen- und Stahlproduktion, vornehmlich aus den skandinavischen Ländern, war gesichert. Probleme resultierten hier aus der relativen Rohstoffsicherheit im Montanbereich, die von den europäischen Alliierten als Potential für eine erneute deutsche Bedrohung des europäischen Friedens betrachtet wurde. In diesem Zusammenhang war die Integration Deutschlands in regionale Kooperationsstrukturen, wie die Montanunion, ein Kontrollmittel, das die Befürchtungen der Westalliierten aus dem Weg räumen sollte. Das Problem, das die USA hier zu lösen hatten, bestand darin, dafür Sorge zu tragen, daß die Kontrollkomponente der Integration nicht den gewünschten Wachstumsschub behinderte.

daran gesetzt werden, das Wirtschaftspotential Chinas zu schwächen, u.a. eben auch durch die strategischen Exportkontrollen. Strategische Exportkontrollen und ein Handelsembargo gegenüber der Volksrepublik China konterkarierten aber umgekehrt den schnellen Wiederaufbau Japans, weil Japan dadurch über lange Jahre von seinem Hauptlieferanten von Kohle und Eisenerz abgeschnitten wurde.

Das angenommene Machtpotential Chinas in asiatisch-pazifischen Raum stellt damit einen der wesentlichsten Unterschiede zur Situation Deutschlands in Europa dar. Das deutsche Rohstoffproblem konnte im Rahmen der europäischen Integration (Schumanplan) bereits Anfang der 1950er Jahre zufriedenstellend gelöst werden. Durch die integrierte europäische Lösung der Probleme der Montanindustrie stand dem schnellen Wiederaufbau der deutschen Stahlindustrie und damit der deutschen Reindustrialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg nichts mehr im Wege. Die japanische Schwerindustrie konnte demgegenüber nicht auf integrierte Lösungen für das Zulieferproblem zurückgreifen. Auch die Bemühungen, die regionale Kooperation zu intensivieren, liefen nur schleppend an. Beides waren weitere Gründe dafür, daß das japanische Wirtschaftspotential skeptischer eingeschätzt wurde als das deutsche. Washington ging davon aus, und dies belegt auch die enorme Fülle von Planungspapieren, daß Japan sehr viel mehr Hilfe benötigen würde, um die von den USA gewünschte Rolle als regionale Führungsmacht zu übernehmen.

III.

Die japanischen Exportindustrien und Japans "economic viability"

Die japanische Abhängigkeit von der Einfuhr von Nahrungsmitteln, Energieträgern und industriellen Rohstoffen hatte sich aufgrund der wirtschaftlichen Expansion Japans in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelt. Zunächst war Baumwolle einer der wichtigsten einzuführenden Rohstoffe für die auf der Textilindustrie basierende japanische Industrialisierung. Japan bezog diese seit Ende des 19. Jahrhunderts vornehmlich aus Indien und benötigte die Baumwolle vor allem zur Herstellung von höherwertigen, exportfähigen Garnen. Seit den 1920er Jahren entwickelte sich neben der Textilindustrie dann auch die Schwerindustrie zu einem zweiten Standbein der wirtschaftlichen Entwicklung Japans. Die für die Stahlproduktion benötigten Rohstoffe, Eisenerz, Kohle und Schrott bezog Japan aus dem Norden Chinas und der Mandschurei.

Die Rohstoffabhängigkeit war - wie in Deutschland und Italien - ein wesentlicher Grund für die expansive japanische Außenpolitik in der Zwischenkriegszeit. Durch die Schaffung einer "South East Asian Co-prosperity sphere" wollte Japan jene Gebiete unter seine Herrschaft bringen, die über die Rohstoffvorräte verfügten, die Japan für die eigene Indu-

strialisierung benötigte. Darüber hinaus sollte damit auch die Versorgung der japanischen Bevölkerung mit ausreichenden Nahrungsmitteln garantiert werden. Schon nach dem Sieg über Rußland 1905 erwarb Japan die zuvor von Rußland besetzten Häfen Dairen und Port Arthur sowie die südmandschurische Eisenbahn. Korea wurde 1910 japanische Kolonie und mit dem 1895 annektierten Taiwan zur Reiskammer Japans ausgebaut. Aus Taiwan bezog man ferner Holz, Zucker, Tee, Jute und Bananen.

Mit fortschreitender Industrialisierung und Militarisierung der Wirtschaft reichten jedoch die Rohstoffvorräte der Kolonien nicht mehr aus, um den japanischen Bedarf zu decken. Engpässe gab es insbesondere bei den Energieträgern Kohle und Erdöl sowie bei Eisenerz und Schrott. Hinsichtlich dieser Rohstoffe entwickelten sich in den 1930er Jahren auch die USA zu einem wichtigen Lieferanten. Im Jahre 1940, als Japan mit Deutschland und Italien den Dreimächtepakt abschloß, machten die Eisenerz- und Schrottimporte aus den USA etwa ein Drittel der japanischen Gesamteinfuhren aus. Infolgedessen wurde die japanische Wirtschaft hart von dem Wirtschaftsembargo, das die USA nach dem Abschluß des Dreimächtepakts gegen Japan verhängten, getroffen. Die so entstandenen Versorgungslücken versuchte Japan durch die Annexion zusätzlicher asiatischer Gebiete - wie etwa Indonesien (Erdöl) - zu stopfen. Im Jahr 1942, auf dem Höhepunkt seiner Macht, verfügte Japan über 95% der Weltproduktion bei Kautschuk und jeweils 70% bei Zinn und Reis. Der Besitz der Mandschurei und Nordchinas sicherte einen ausreichenden Vorrat an Kohle und Eisenerz, und die Besetzung insbesondere Borneos ausreichende Ölvorräte.³⁶

Nach der vollständigen Niederlage 1945 hatte Japan seine überseeischen Besitztümer und damit seine Rohstoffquellen verloren. Es war nun vollständig auf amerikanische Exporte und Wohlfahrtsleistungen angewiesen. Die politischen Ressentiments der südostasiatischen Länder gegen Japan sowie Unzufriedenheit bei der Lösung der Reparationsfrage erschwerten den Wiederaufbau der Handelsbeziehungen zwischen Japan und seinen Ex-Kolonien und deren Nachbarn. Eine Umstrukturierung Japans von einem Industrie- zu einem Agrarland war wegen der geologischen und geographischen Gegebenheiten in Japan nicht möglich. Es fehlte ausreichend Ackerland, um die japanische Bevölkerung zu ernähren. Japan war und blieb vom Außenhandel abhängig. Der Export von Halbfertigwaren, Konsum- und Investitionsgütern finanzierte die Einfuhr der benötigten industriellen und energetischen Rohstoffe sowie von Nahrungsmitteln. Er erwirtschaftete darüber hinaus einen Überschuß, der weitere Reinvestitionen und Modernisierungsmaßnahmen in Japan ermöglichte. Japans wirtschaftliche Lebensfähigkeit hing damit entscheidend von seinen internationalen Handelsverflechtungen ab.

³⁶ Vgl. H. Hammitzsch (Hg.), *Japan Handbuch*, S. 2063 ff. und G. Haasch, *Japan. Eine politische Landeskunde*, S. 41.

a) Der japanische Exporthandel

Vor 1930 war Rohseide das mit Abstand wichtigste japanische Exportgut. Noch in den späten 1920er Jahren machte Seide etwa 35% des Gesamtexportwertes aus. Nach 1929 verfiel der Rohseidepreis aufgrund der weltweiten Depression und der zunehmenden Konkurrenz von synthetischen Ersatzstoffen, vor allem Nylon. Nach dem Zweiten Weltkrieg machte der Weltverbrauch an Rohseide nur noch einen Bruchteil des Verbrauchs der Zwischenkriegszeit aus. Infolgedessen reduzierte sich der Anteil von Rohseideexporten am Gesamtexportvolumen in den ersten Nachkriegsjahren zunächst auf 6% des Exportvolumens der Zwischenkriegszeit und betrug Mitte der 1950er Jahren sogar nur noch 2%. Demgegenüber stieg der Anteil von Halb- und Fertigwaren von 50% in den 1920er Jahren auf 71% in der Periode 1934-36 und auf 88% im Jahr 1956.³⁷ Nach dem Zweiten Weltkrieg stützte sich Japans Exporthandel zu fast 90% auf Fertig- und Halbfertigwaren.³⁸ Japan exportierte vor allem Textilien, Metallprodukte, Schiffe und Transportausrüstungen sowie Maschinen. Diese Industriegruppen machten etwa drei Viertel der japanischen Exporte von Fertig- und Halbfertigwaren und zwei Drittel der japanischen Gesamtexporte aus (vgl. Tabelle 1).³⁹

³⁷ "Postwar Developments in Japan's Foreign Trade", US Tariff Commission, 1958, Eisenhower, D.D.: Records as President, White House Central Files, 1953-61, Official File, Box 878, 195.1958, DDEL.

³⁸ Vgl. zur Entwicklung des japanischen Exporthandels in der Nachkriegszeit: Kazushi Ohkawa, Henry Rosovsky, *Japanese Economic Growth. Trend Acceleration in the Twentieth Century*, London 1973, S. 173-195.

³⁹ Das in den Tabellen 1 bis 4 zugrundegelegte Zahlenmaterial ist einer 250 Seiten umfassenden Studie der amerikanischen "Tariff Commission" aus dem Jahre 1958 entnommen, die sich vor allem mit der Frage japanischer Konkurrenz auf Drittmärkten auseinandersetzt. Die "Tariff Commission" bezieht sich in dieser Studie vornehmlich auf japanisches Zahlenmaterial, in erster Linie auf die vom japanischen Finanzministerium erstellten Statistiken "Annual Return of the Foreign Trade of Japan", dem Äquivalent der amerikanischen Außenhandelsstatistiken. Das japanische Zahlenmaterial wird ergänzt durch Material aus dem "Statistical Yearbook" der Vereinten Nationen.

Tabelle 1:
Japanischer Export nach Wirtschaftszweigen und ausgewählten Warengruppen, 1934-36, 1951-56

Exportartikel	Ø1934-36	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Wert in Millionen Dollar							
Insgesamt	703	1,351	1,252	1,264	1,627	2,004	2,493
Nahrungsmittel, Getränke und Tabak	59	69	100	132	135	136	180
Rohstoffe	132	91	83	81	96	116	120
Rohseide	103	41	44	43	47	50	42
Mineralöle u. Fette	5	1	9	9	6	7	11
Fertigwaren	449	1,190	1,060	1,041	1,389	1,744	2,183
Textilprodukte	303	570	404	413	606	692	816
Metallprodukte	42	300	341	187	249	386	340
Schiffe, Transportausrüstung u. Maschinen	41	109	110	189	202	247	484
Misc.	8	*	1	1	1	1	*

Exportartikel	Ø1934-36	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Prozentualer Anteil am Gesamtexport							
Nahrungsmittel, Getränke und Tabak	8,4	5,1	7,9	10,4	8,3	6,8	7,2
Rohstoffe	18,8	6,8	6,7	6,4	5,6	5,8	4,8
Rohseide	14,7	3,1	3,4	3,4	2,9	2,5	1,7
Mineralöle u. Fette	0,7	0,1	0,7	0,7	0,3	0,4	0,5
Fertigwaren	70,9	88,0	84,6	82,4	85,4	87,0	87,5
Textilprodukte	43,1	42,2	31,7	32,4	37,2	34,4	32,7
Metallprodukte	6,0	22,1	26,8	14,6	15,3	19,2	13,6
Schiffe, Transportausrüstung u. Maschinen	5,8	8,1	8,8	14,8	12,5	12,3	19,4
Misc.	1,2	#	0,1	0,1	0,1	#	#

*) = weniger als \$500.000

#) = weniger als 0,05%

Q.: Japan, Ministry of Finance, Annual Return of the Foreign Trade of Japan, Tokyo, zit. in: U.S. Tariff Commission, Postwar Developments in Japan's Foreign Trade, Eisenhower, D.D., Records as President, White House Central Files, 1953-61, Official File, Box 878, 195 1958, DDEL.

Die Metallbranche entwickelte sich in den 1950er Jahre sowohl hinsichtlich des Produktionsumfangs als auch in bezug auf das Exportvolumen zum eigentlichen Träger des japanischen Wirtschaftswachstums, während die Textilindustrie zwar in den ersten Jahren des "reverse course" die Antriebsenergie für das zukünftige wirtschaftliche Wachstum lieferte, dann jedoch in den 1950er Jahren im Vergleich zur Metallbranche sowohl hinsichtlich des Produktionsindex als auch in bezug auf seine Bedeutung für den Exporthandel stagnierte. Während sich der Index der Gesamtproduktion in Japan im Jahre 1956 (1934 = 100) auf 231 belief, betrug er für die Textilindustrie nur 100, für die metallverarbeitende Indu-

strie hingegen 266 und für den Maschinenbau sogar 397.⁴⁰ Trotz der im Vergleich zu anderen Sektoren stagnierenden Entwicklung im Bereich der Textilproduktion überstieg der wertmäßige Anteil der Textilexporte am Gesamtexportwert auch Mitte der 1950er Jahre immer noch den Wert aller anderen Ausfuhren. Noch im Jahr 1956 beliefen sich die Textilexporte auf etwa ein Drittel der Gesamtexporte, während Schiffe, Transportgegenstände und Maschinen 19% und andere Metallprodukte 14% der Gesamtexporte ausmachten. Japan exportierte vor allem Textilfabrikate (also Stoffe) und nur zu einem geringeren Teil Garne und Fäden sowie Kleidungsstücke (vgl. Tabellen 2 u. 3). Kleidungsstücke, vor allem Damenblusen und Herrenhemden, gewinnen erst Mitte der 1950er Jahre als Exportartikel an Bedeutung. Japan exportierte diese vor allem in die USA.

Tabelle 2:
Japans Export von Textilprodukten, 1934-36, 1951-56

Exportartikel	Ø1934-36	1951	1954	1955	1956
Textilprodukte insg. 1.000 \$	303,497	571,291	605,893	691,624	815,936
Garne und Fäden (1.000 \$)	23,060	63,943	83,564	73,651	71,635
<i>Baumwolle:</i>					
Menge (1.000 Pounds)	38,487	28,115	29,547	26,226	27,294
Wert (1.000 \$)	10,091	32,640	23,593	24,324	26,251
<i>Synth. Fasern:</i>					
Menge (1.000 Pounds)	32,313	28,010	56,482	63,259	58,135
Wert (1.000 \$)	7,228	26,786	29,287	28,990	28,787
Fabrikate (1.000 \$)	216,090	429,516	400,820	438,027	558,155
<i>Baumwolle:</i>					
Menge (1.000 square yards)	2,670,753	1,095,963	1,278,107	1,138,829	1,262,049
Wert (1.000 \$)	143,022	317,430	252,348	229,900	266,659
<i>Seide:</i>					
Menge (1.000 square yards)	125,972	47,170	25,911	30,022	47,884
Wert (1.000 \$)	20,987	20,199	13,641	15,729	25,207
<i>Wolle:</i>					
Menge (1.000 square yards)	32,687	1,913	12,051	17,751	22,329
Wert (1.000 \$)	11,319	3,714	16,815	27,788	33,384
<i>Synthetische Fasern:</i>					
Menge (1.000 square yards)	475,870	295,153	583,442	895,631	1,165,827
Wert (1.000 \$)	40,056	87,208	109,301	154,696	221,871
Kleidungsstücke (1.000 \$)	35,590	34,558	56,000	106,607	122,568
<i>Strickpullover aus Wolle:</i>					
Menge (1.000 Duzend)	*	2	43	123	358
Wert (1.000 \$)	*	101	1,152	4,274	10,378
<i>Baumwollhemden:</i>					
Menge (1.000 Duzend)	476	49	446	4,576	1,565
Wert (1.000 \$)	929	456	2,568	24,668	10,507

⁴⁰ "Postwar Developments in Japan's Foreign Trade", a.a.O.

<i>Baumwollblusen:</i>					
Menge (1.000 Duzend)	*	*	*	*	2,248
Wert (1.000 \$)	*	*	*	*	11,808
<i>Seidenschals:</i>					
Menge (1.000 Duzend)	1,177	2,262	3,242	4,905	3,859
Wert (1.000 \$)	1,514	8,307	10,593	14,828	9,657

* = keine Angaben erhältlich

Q.: Japan, Ministry of Finance, Annual Return of the Foreign Trade of Japan, Tokyo, zit. in: U.S. Tariff Commission, Postwar Developments in Japan's Foreign Trade, Eisenhower, D.D., Records as President, White House Central Files, 1953-61, Official File, Box 878, 195 1958, DDEL.

Tabelle 3:

Japans Export von Metallerzeugnissen, 1934-36, 1951-56

Exportartikel	Ø1934-36	1951	1954	1955	1956
Metallerzeugnisse insgesamt (1.000 \$)	41,799	300,156	249,469	385,980	339,941
Eisen und Stahl					
<i>Ingots and slabs:</i>					
Menge (1.000 Tonnen)	10	38	131	349	222
Wert (1.000 \$)	656	4,481	9,334	30,564	22,245
<i>Joists, shapes, and sections:</i>					
Menge (1.000 Tonnen)	*	166	196	382	176
Wert (1.000 \$)	*	22,064	19,474	39,590	23,775
<i>Plates and Sheets, uncoated:</i>					
Menge (1.000 Tonnen)	51	380	272	312	261
Wert (1.000 \$)	2,843	71,789	56,687	62,994	60,970
<i>Wire rods and wire:</i>					
Menge (1.000 Tonnen)	50	85	68	128	67
Wert (1.000 \$)	2,322	15,952	8,972	17,166	10,051
<i>Tubes, pipes, and fittings:</i>					
Menge (1.000 Tonnen)	43	40	56	139	91
Wert (1.000 \$)	2,589	11,098	13,130	24,720	21,025
<i>Nails, screws, bolts, nuts, washers and rivets</i>					
Menge (1.000 Tonnen)	38	48	54	107	55
Wert (1.000 \$)	1,972	9,767	7,971	17,307	11,275
Kupfer					
<i>Ingots and slabs:</i>					
Menge (Tonnen)	597	6,575	6,458	12,023	2,811
Wert (1.000 \$)	95	5,891	4,471	10,494	3,197
<i>Wire:</i>					
Menge (Tonnen)	9,187	10,106	13,113	15,124	298
Wert (1.000 \$)	1,906	12,118	9,973	13,751	408
Nicht-eisenhaltige Metalle (vor allem Titan, unwrought:					
Menge (Tonnen)	*	176	5,816	3,367	3,457
Wert (1.000 \$)	*	304	4,192	6,015	14,508

* = Keine Angaben erhältlich

Q.: Japan, Ministry of Finance, Annual Return of the Foreign Trade of Japan, Tokyo, zit. in: U.S. Tariff Commission, Postwar Developments in Japan's Foreign Trade, Eisenhower, D.D., Records as President, White House Central Files, 1953-61, Official File, Box 878, 195 1958, DDEL.

Die dynamische Entwicklung beim Export von Investitions- und Konsumgütern aus der metallverarbeitenden Industrie - der Exportwert dieser Güter betrug im Jahr 1956 484 Millionen Dollar, im Vergleich zu 109 Millionen Dollar im Jahr 1951 und 41 Millionen Dollar in der Periode 1934-36 - war insbesondere auf den Exporterfolg japanischer Schiffe zurückzuführen (vgl. Tabelle 4). Japan hatte aus der Not eine Tugend gemacht. Die eigene Rohstoffabhängigkeit war verbunden nicht nur mit hohen Kosten für die Einfuhr der benötigten Stoffe, sondern auch mit hohen Transport- und Versicherungskosten. Um diese komparativen Kostennachteile abzuschwächen, entwickelte und produzierte Japan "Riesen"-Frachter, die insbesondere beim Transport von Eisenerz und Kohle eingesetzt wurden, um Transport- und Versicherungskosten einzusparen. Die Vorteile der großen Frachter wurden schnell auch von anderen Industrienationen erkannt, die ihre Handelsflotte mit japanischen Frachtern ergänzten. Bereits im Jahr 1956 war Japan der größte Produzent und Exporteur von Handels- und Frachtschiffen. Die produzierte Gesamttonnage überstieg sogar diejenige des "klassischen" Schiffsproduzenten Großbritannien. London sorgte sich infolgedessen über die eigene Wettbewerbsfähigkeit und die zukünftige Entwicklung der eigenen Werftindustrie und befürchtete - wie etwa in der Textilbranche auch - negative Rückwirkungen des wirtschaftlichen Aufschwung Japans auf die eigene wirtschaftliche Entwicklung.

Tabelle 4:

Japans Export von Schiffen, Transportgegenständen und Maschinen, 1934-36, 1951-56

Exportgegenstand	Ø1934-36	1951	1954	1955	1956
Schiffe, Transportausrüstung und Maschinen insgesamt (1.000 \$)	41,220	109,303	202,308	246,785	483,63
<i>Schiffe:</i>					
Menge (1000 Pounds)	347	90	400	322	78
Wert (1000 \$)	1,093	16,276	51,943	77,715	257,13
<i>Lokomotiven, rolling stock und Ersatzteile</i>					
Wert (1.000 \$)	7,772	2,705	8,017	21,709	28,63
<i>Nähmaschinen</i>					
Wert (1.000 \$)	136	23,013	31,579	38,720	39,53
<i>Textilmaschinen:</i>					
Wert (1.000 \$)	3,493	14,922	45,497	26,564	36,67

Q.: Japan, Ministry of Finance, Annual Return of the Foreign Trade of Japan, Tokyo, zit. in: U.S. Tariff Commission, Postwar Developments in Japan's Foreign Trade, Eisenhower, D.D., Records as President, White House Central Files, 1953-61, Official File, Box 878, 195 1958, DDEL.

Der japanische Exporthandel litt im Vergleich vor allem zu den europäischen Exportindustrien unter zu hohen Produktionskosten, die sich aus den Lohnkosten, Kosten für Rohstoffe, Investitionskapital, Energie, Verwaltung und Verkauf zusammensetzten und Vermarktungsproble-

men. So waren etwa westeuropäische Produkte die gesamten 1950er Jahre hindurch im Vergleich zu japanischen Produkten so viel günstiger, daß viele süd- und südostasiatische Länder, trotz der höheren Transportkosten, die für die wirtschaftliche Entwicklung benötigten Güter lieber aus Europa als aus Japan bezogen. Neben den hohen Kosten erschwerten die weiterhin bestehenden politischen Ressentiments gegen Japan den Export japanischer Produkte nach Süd- und Südostasien, aber auch nach Europa und in die USA. Schließlich bemühten sich insbesondere die ehemaligen asiatischen Absatzmärkte, wie beispielsweise Indien, die Philippinen, Indonesien, Burma und Malaya, um die Entwicklung eigener Industrien und waren bald in der Lage, die vormals aus Japan importierten Konsumgüter, insbesondere Textilien, nun selbst herzustellen. Eine Reihe westlicher Industrienationen verweigerten Japan den Zugang zu ihren Märkten, um die heimische Industrie vor vermeintlich billigeren japanischen Konkurrenzprodukten zu schützen. Japan profitierte insofern nicht in gleicher Weise wie etwa Westdeutschland von der graduellen Handelsliberalisierung im internationalen Handelsaustausch. Aus Angst vor den wirtschaftlichen Konsequenzen einer japanischen Exportoffensive weigerten sich z.B. 14 Vertragsparteien des GATT, Japan die Meistbegünstigung zu gewähren.

b) Der japanische Importhandel

Die Entwicklungen in der japanischen Exportwirtschaft spiegeln sich ganz unmittelbar in der Struktur des japanischen Importhandels wider. Japans Einfuhren von Rohstoffen machten seit dem Zweiten Weltkrieg ungefähr die Hälfte des Wertes aller Einfuhren aus. Dabei hatte sich die Zusammensetzung der Rohstoffeinfuhren als Resultat der sich wandelnden japanischen Industriestruktur deutlich verändert. Die Einfuhr von Textilrohstoffen verlor gegenüber den Vorkriegsjahren an Bedeutung, während der Import fast aller anderen Rohstoffe sich vergrößerte. So betrug die Einfuhr von Fasern, insbesondere von Baumwolle, im Jahr 1956 nur noch 44% des Gesamtwertes der Rohstoffeinfuhren. In der Periode 1934-36 hatte sie noch 66% betragen. Demgegenüber stieg der Import von Eisenerz und Konzentraten von durchschnittlich 3,1 Tonnen jährlich im Zeitraum 1934-36 auf 7,9 Millionen Tonnen im Jahr 1956 an; Einfuhren von Eisen- und Stahlschrott stiegen von 1,5 Millionen auf 2,6 Millionen Tonnen; der Import von nicht-eisenhaltigen Erzen und Konzentraten stieg von 237.000 auf 1,7 Millionen Tonnen an; Kautschuk von 65.000 auf 128.000 Tonnen.⁴¹

Im Schwellenjahr 1951 stellten Textilrohstoffe mit 33,5% immer noch den größten Importposten dar. Die Ausgaben für den Import von Rohstoffen für die Stahlproduktion betragen demgegenüber lediglich knapp 6% der Gesamtausgaben für Einfuhren. Das Verhältnis von Ausgaben für

den Import von Rohstoffen und Einnahmen aus dem Export der daraus gefertigten Artikel stellte sich damit bei den Metallerzeugnissen sehr viel günstiger dar als bei den Textilprodukten. Den Exporteinnahmen für die Ausfuhr von Textilerzeugnissen in Höhe von \$571.291.000 (1951) standen Ausgaben für den Import von Textilrohstoffen in Höhe von 687 Millionen Dollar gegenüber. Der Gewinn aus dem Export von Metallerzeugnissen belief sich demgegenüber im Jahr 1951 auf 300.156.000 Dollar, während die Ausgaben für den Import von Kohle und Eisenerz lediglich 107 Millionen Dollar betragen. Ein wesentlicher Grund für diese Diskrepanz liegt im Anteil der exportierten Waren an der Gesamtproduktion im jeweiligen Sektor. Textilprodukte wurden zu einem sehr viel größeren Teil als Metallerzeugnisse in Japan selbst benötigt und deshalb auf dem einheimischen Markt verkauft. Dies hieß nun umgekehrt, daß für die von den USA angestrebte "viability" die Metallbranche wegen des günstigeren Verhältnisses zwischen Einfuhrkosten und Exporterlösen eine wichtigere Rolle spielte als die Textilbranche. Folgerichtig verlagerten sich die amerikanischen Stabilisierungsbemühungen von der anfänglichen Konzentration auf die Textilindustrie von 1950 an auf die Schwerindustrie, was sich sehr deutlich in den beschriebenen Exportzahlen dieses Wirtschaftsbereiches niederschlug, aber auch erhebliche Auswirkungen auf den Importbedarf der für die Metallherstellung und -verarbeitung benötigten Rohstoffe hatte. Während Japan in der Basisperiode 1936-38 insgesamt lediglich 1.515.000 Tonnen Eisenerz importierte, hatte sich der Importwert 1953 fast verdreifacht und belief sich 1957 auf mehr als das sechsfache des Importwertes in der Periode 1936-38 (vgl. Tabellen 5 u. 6).

Tabelle 5:
Japanische Importe nach wichtigen Warengruppen (CIF Wert in \$1.000.000)

Importartikel	1934-36		1950		1951	
	Wert	%	Wert	%	Wert	%
Nahrungsmittel	221,8	23,3	336,6	34,6	503,1	24,6
Textilrohstoffe	288,7	30,3	345,5	35,5	687,0	33,5
Rohbaumwolle	224,8		277,2		469,0	
Rohwolle	56,0		59,1		196,7	
Medikamente	38,7	4,1	9,6	1,0	36,9	1,8
Düngemittel	23,7	2,5	31,6	3,2	38,1	1,9
Eisenerz	10,8	1,1	14,5	1,5	58,1	2,8
Kohle	16,3	1,7	10,3	1,1	48,9	2,4
Salz	4,8	0,5	7,4	0,8	34,8	1,7
Fette und Öle	17,6	1,9	12,6	1,3	17,9	0,9
Roh- u. Schweröle	30,8	3,2	32,1	3,3	97,3	4,8
Kautschuk	17,6	1,9	40,2	4,1	78,6	3,8
Maschinen	44,7	4,7	6,8	0,7	57,6	2,8
Misc.	235,4	24,8	122,2	12,9	389,4	19,0
Insgesamt	950,9	100,0	969,9	100,0	2 046,8	100,0

Q.: Despatch No. 131 from Tokyo to Department of State, 25.7.1951, 494.00/7-2551, RG 59, National Archives

⁴¹ "Postwar Developments in Japan's Foreign Trade", a.a.O.

Tabelle 6:
Japanische Eisenerzimporte, 1936-38 und 1953-57 (Tausend Tonnen)

Land	1936-38	1953	1954	1955	1956	1957
Malaya	1,641	864	1,212	1,632	2,322	2,872
Philippinen	484	1,205	1,480	1,616	1,509	1,451
Indien	55	455	758	959	1,359	1,606
USA	2	464	422	220	1,010	1,085
Goa	0	252	492	382	876	1,295
Kanada	5	909	557	497	280	331
Hong Kong	0	81	35	25	115	99
Korea*	304	11	30	35	55	128
Festland China**	667	38	59	90	11	4
Andere	357	11	51	3	332	590
Insgesamt	1,515	4,290	5,005	5,459	7,669	9,467

*) Seit 1953 nur Südkorea

**) Die Mandschurei miteingeschlossen

Q: Statistical Yearbook for 1955, the Japan Iron and Steel Federation, 1956, u. Monthly Return of the Foreign Trade of Japan, Japan Tariff Association, December 1956, Lot 61D68, RG 59, Records of the Department of State, NA.

Wegen der Bedeutung der Metallbranche als Träger des japanischen Wiederaufbaus und damit als Pfeiler der von den USA angestrebten japanischen Rolle als "leader economy" Asiens kam der Versorgung Japans mit den Grundstoffen der Stahlindustrie, Eisenerz, Kohle und Schrott, eine Bedeutung zu, die von keinem anderen Rohstoff geteilt wurde. Am Beispiel dieser drei Rohstoffe läßt sich die Relevanz des japanischen Rohstoffhandicaps als belastender Faktor für den japanischen Wiederaufbau besonders deutlich demonstrieren.

c) Japans Bedarf an Eisenerz, Kohle und Schrott

Japans eigene Eisenerzvorräte waren nicht nur sehr begrenzt, sondern zumeist auch von minderwertiger Qualität. Die japanischen Eisenerze enthielten nicht mehr als 30-35% Eisenanteil. Die Eisenerzreserven beliefen sich auf etwa 30 Millionen Tonnen. Zusätzlich verfügte Japan, zum größten Teil entlang der Küste, über Eisensand, der ebenfalls nur 30-35% Eisen enthält. Japan war praktisch das einzige stahlproduzierende Land, das Eisensand und auch Sinter aus Pyriten⁴² für die Eisenherstellung nutzte. Diese eigenen Eisenerzvorkommen mußten allerdings, da sie zu minderwertig waren für den Hochofenprozeß, mit höhergradigem, importierten Eisenerz vermischt werden.

⁴² Sinter oder Schlacke sind mineralische Ausscheidungen aus Quellen oder fließenden Gewässern. Diese Ausscheidungen entstehen infolge von Temperatur- und/oder Geschwindigkeitsänderungen oder Kohlendioxid-Abgabe. Am bekanntesten sind Kalk- oder Kiesel-Sinter. Pyrite oder auch Schwefel- oder Eisenkies werden zur Schwefelsäuregewinnung verwendet; die Abröstungsrückstände geben Eisenerz.

In der Periode vor 1930 importierte Japan sein Eisenerz insbesondere aus Malaya, China und der Mandschurei. So stammten 1929 959.000 Bruttotonnen der gesamten Eisenerzimporte in Höhe von 2.200.000 Bruttotonnen aus Malaya, 950.000 aus China und der Mandschurei. In der Periode von 1936-40 importierte Japan durchschnittlich 650.000 Tonnen aus den Philippinen. Im Jahr 1938 waren es sogar 900.000 Tonnen.⁴³ Während die Importe aus den Philippinen von 1949 an zunahm, erreichten die Importe aus China und der Mandschurei aus den bekannten Gründen nicht wieder die Größenordnung der Zwischenkriegszeit. Der erste bemerkenswerte Anstieg japanischer Importe von Kohle aus China ist im Jahr 1956 zu verzeichnen. Während der gesamten 1950er Jahre waren die USA der wichtigste Zulieferer von Kohle und Stahlschrott. In bezug auf Eisenerz gewann Süd- und Südostasien von 1955/56 an wieder an Bedeutung.

Japan bezahlte für den Transport amerikanischen Eisenerzes und Kohle \$14,5 bzw. \$19,5 pro Tonne. Im Vergleich dazu kostete der Transport aus chinesischen Häfen nur \$4 bzw. \$7. Dieser Preisunterschied erhöhte die Produktionskosten für japanischen Stahl und damit auch für die auf Stahl basierenden Fertigwaren; er bedingte maßgeblich die bis 1958 bestehenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Aber die Einfuhr amerikanischer Materialien war nicht nur teuer, sie stellte auch wegen der langen Kommunikationswege ein Sicherheitsproblem dar. Der Weg von den USA nach Japan war etwa dreimal so lang wie der Weg von Indien nach Japan, und dieser betrug schon ca. 2000 Kilometer. Auch aus diesem Grund bemühten sich die USA, Ersatzlieferanten für amerikanische Rohstoffe zu finden. Aufgrund der Unterentwicklung der meisten süd- und südostasiatischen Länder war dies aber ein mittel- bis langfristiges Ziel. Noch 1957 erklärte das *Office of Far Eastern Affairs*:

*"In view of the importance of Japan, both politically and economically, to United States objectives in the Far East, it is in our interest to encourage and, wherever possible, assist Japan in developing sources of essential raw materials in free Asia. This is especially true in the case of materials for the basic iron and steel industry, which is now the major bottleneck to Japan's economic output."*⁴⁴

Da sich die USA von 1950/51 an vor allem auf die Exploration der süd- und südostasiatischen Eisenerzvorkommen konzentrierten und durch gezielte technische Hilfe bereits in der ersten Hälfte der 1950er Jahre erste Schritte zur Modernisierung der Eisenerzminen, der Straßen und Hafenanlagen einleiteten, konnte die Abhängigkeit von amerikanischem Eisenerz bis 1955 deutlich gesenkt werden. Japan bezog bereits

⁴³ Memorandum for the President, 1.12.1954 by John Foster Dulles, DDE's Papers as President (Whitman File), Dulles-Herter Series, Box 4, J.F. Dulles - Dec. 1954(2), DDEL.

⁴⁴ Confidential Office Memorandum from NA-Mr. Parsons to FE-Mr. Robertson, Japan-India Iron Ore Project - Discussion with Mr. Hollister, 4.3.1957, 894.33/3-457, NA.

1953 insgesamt 7.540.000 Tonnen Eisenerz aus Süd- und Südostasien, insbesondere aus folgenden Ländern: 1.000.000 aus Goa; 240.000 aus Indien, 2.750.000 aus Malaya; 2.050.000 aus den Philippinen, 500.000 aus Hong Kong und 1.000.000 aus Kanada. Dies deckte etwa zwei Drittel des japanischen Bedarfs im Jahre 1953.

Bereits Anfang der 1950er Jahre konzentrierten sich die amerikanischen und japanischen Bemühungen um Exploration zusätzlicher asiatischer Eisenerzvorkommen auf Indien.⁴⁵ Indiens Reserven von hochgradigen metallurgischen Steinbrocken waren die größten der Welt. Die wichtigsten Lagerstätten befanden sich in den Staaten Bihar und Orissa, mit geschätzten Reserven in Höhe von 8 Milliarden Tonnen, dann in Madhy Pradesh (6-7 Mrd. Tonnen) und in Mysore und Sander (1 Mrd. Tonnen). Wichtige Vorkommen gab es auch in Madras (325 Millionen Tonnen), Bombay und Portugiesisch Goa mit insgesamt 36 Millionen Tonnen. Indien war insofern am ehesten in der Lage, die fehlenden chinesischen Lieferungen von Eisenerz und Kohle auszugleichen. Der größte Teil der indischen Produktion stammte aus der Bihar-Orissa Gegend, die durch Eisenbahnen mit den Seehäfen von Calcutta und Vizagapatnam verbunden war. Noch 1956 nutzte Indien jedoch den größten Teil seiner Produktion für die Versorgung des heimischen Marktes. Seine Reserven waren allerdings groß genug, um damit auch eine Exportindustrie aufzubauen.

Auch Australien verfügte über Eisenerzvorkommen. Es war jedoch nicht bereit, diese zu exportieren. Malayas Eisenerzreserven wurden bereits seit Beginn der 1950er Jahre für den Export nach Japan abgebaut. Durch von Japan finanzierte Entwicklungs- und Transportprogramme erhoffte man einen weiteren Anstieg der Exporte nach Japan von 700.000 Tonnen bis 1960. Schließlich waren auch die Eisenerzvorkommen der Philippinen für den Export nach Japan entwickelt worden. Hingegen waren die Aussichten in Burma weniger vielversprechend, weil Burma nur über geringe Vorkommen verfügte, Transportprobleme hatte und außerdem eine eigene Stahlindustrie aufbaute. Das gleiche galt für Thailand, Kambodscha und Pakistan.

⁴⁵ Office Memorandum from DFI-Edward Doharty to NA-Howard L. Parson, 19.4.1957, Iron Ore Resources of the Free World Countries of South and Southeast Asia as a Possible Source of Supply for Japan's Expanding Steel Industry, 894.33/4-1957, State Department Records, NA.

Tabelle 7:
Wichtige Eisenerzvorkommen im Fernen Osten, Südasien und Australien
(Menge in Millionen Tonnen)

Country	High-grade		Medium-grade	Potential Ore
	60-69%	50-60%	35-50%	
India	21,000	1,900	2,010	Vast Large
VR-China		627	4,545	Very Large
Australia	790	180		45%
Malaya		115		small
North Vietnam		48		
Philippines		45		
Indonesia		15		1,300 (45-50%)
Burma		12		
North Korea		13	800	2,000
Thailand		9		
Cambodia		3		
Pakistan			60	
Japan			39	
New Caledonia			36	
Rep. Korea			17	
Newzeeland			20	
Hong Kong			20	

Q: U.S. Council on Foreign Economic Policy, Office of the Chairman, Records 1954-61, CFEPPapers Series, Box 2, CFEPP Japanese Steel Industry (1), DDEL.

Weniger erfolgreich verliefen die Bemühungen, Ersatzlieferanten für Kohle und Koks zu finden. Zwar verfügte Indien auch über genügende Reserven dieser beiden Rohstoffe, das Transportsystem und die Hafenanlagen waren jedoch so unterentwickelt, daß eine Erhöhung der Kohleexporte nach Japan nur zu Lasten der Eisenerzexporte Indiens möglich gewesen. Eine Vergrößerung der indischen Kohleexporte hing - wie in Taiwan auch, das in der Lage gewesen wäre, seine jährlichen Kohleexporte um etwa 500.000 Tonnen zu erhöhen - im wesentlichen von technischer Hilfe und Kapitalinvestitionen des Auslands ab.

Schließlich benötigte die japanische Stahlindustrie Stahl- und Eisenschrott für die Befuerung der auf dem Siemens-Martin-Verfahren basierenden "open hearth"-Öfen (Herdfrischöfen), mit denen 78% des japanischen Stahls produziert wurden. Im Jahr 1955 verbrauchte Japan ca. 7,3 Millionen Tonnen Schrott. Davon stammten 1,5 Millionen Tonnen aus den USA. Die USA blieben die gesamten 1950er Jahre der Hauptlieferant von Schrott, obwohl z.B. die Philippinen über größere Mengen von Kriegs- und Verbraucherschrott verfügten. Die Philippinen hatten jedoch keine Anstrengungen unternommen, den Hausratenschrott zu sammeln, die Ausfuhr des Kriegsschrott war sogar verboten. An diesem Punkt setzte wieder die amerikanische Hilfestellung bei der Regionalisierung der japanischen Handelsbeziehungen an. So erklärte Clarence Randall:

"a. The Departments of State and Defense should expedite the procedures necessary for scrap salvage operations in the Ryukyus which are now being held up as a result of disagreement as to ownership of the scrap.

b. The Department of Defense should determine as soon as possible whether there are any security objections to the recovery of sunken scrap by the Japanese in the trust Territories.

c. The Department of State and the International Cooperation Administration should consider the feasibility of negotiations with the Philippines for the termination of its embargo of scrap to Japan. ...

e. The International Cooperation Administration should consider establishing a program to encourage the collection of scrap and the establishment of scrap dealerships in Far Eastern countries. ..."⁴⁶

Vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklung in der Stahlproduktion war die japanische Abhängigkeit von Schrottimporten allerdings lediglich ein kurz- oder mittelfristiges Problem, während die Eisenerzimporte ein strukturelles Problem darstellten. Die Tatsache, daß Japan im Jahr 1955 bereits mehr als die Hälfte der importierten Eisenerze aus Süd- und Südostasien bezog, muß deshalb als Erfolg der amerikanischen Bemühungen, die japanischen Importe auf die Region umzuleiten, gewertet werden.

d) Rohstoffeinfuhren als Problem der japanischen Zahlungsbilanz

Japan bezog bis Ende der 1950er Jahre sowohl Rohbaumwolle als auch Eisenerz, Eisen- und Stahlschrott, Kohle und Bitumen zum überwiegenden Teil aus den USA oder Kanada und mußte für die Einfuhren mit knappen Dollardevisen zahlen. Andere Rohstoffe wie z.B. Kautschuk bezog Japan hingegen aus Malaya und Indonesien oder anderen Weichwährungsländern Süd- und Südostasiens. Damit waren diejenigen Rohstoffeinfuhren, die für die Entwicklung der japanischen Exportindustrien notwendig waren, zum überwiegenden Teil Dollareinfuhren und belasteten als solche die japanische Zahlungsbilanz (Vgl. Tabelle 7).

Tabelle 8:
Import ausgewählter Rohstoffe nach Importquellen, Menge und Wert, 1952-1954

Importartikel/ Herkunftsland	Maß	Menge			Wert (1,000 \$)		
		1952	1953	1954	1952	1953	1954
Rohbaumwolle	1,000 lbs	1,000,388	1,177,535	1,078,856	430,262	396,500	409,384
Indien		85,478	67,402	33,388	23,239	14,964	10,581
Pakistan		142,320	286,851	73,293	73,830	89,023	24,653
USA		498,298	398,951	445,469	209,643	139,295	170,527
Mexiko		164,455	220,116	226,568	68,936	81,939	87,528
Ägypten		27,969	38,904	42,476	18,361	16,948	21,469
Andere		81,868	165,311	257,662	36,253	54,331	94,626
Hanf, Jute.etc.	1,000 lbs	132,539	176,152	150,075	22,435	24,399	19,512
Pakistan		44,455	69,096	58,030	6,322	6,247	5,715
Thailand		2,014	2,405	1,175	479	549	195
Philippinen		52,086	70,591	62,197	9,236	1,543	9,030
Belgien		8,566	7,802	6,216	2,701	2,062	2,136
USA		1,255	1,000	216	420	242	61
Andere		24,163	25,258	22,238	3,277	3,696	2,375
Eisenerz	Tonnen	4,768,139	4,290,202	5,004,787	92,503	61,283	66,235
Malaya		821,223	863,589	1,121,255	15,257	10,897	13,715
Philippinen		1,182,281	1,205,220	1,479,885	18,279	15,366	17,305
Indien		419,267	455,237	757,999	8,721	8,637	12,595
Kanada		496,004	908,803	556,785	9,428	13,109	7,527
USA		1,426,376	463,578	421,529	33,111	8,699	6,345
Andere		422,988	393,775	667,334	7,716	5,575	8,748
Eisen- u. Stahlschrott	Tonnen	505,765	1,140,766	978,130	27,607	62,772	43,878
Rep. Korea		105,608	22,811	11,149	6,487	999	285
Ryukyu Inseln		84,462	140,732	70,382	3,644	6,464	2,835
Hong Kong		36,316	38,414	31,024	2,140	2,188	1,071
Singapur		55,106	41,651	25,767	3,249	2,446	1,172
Indien		75,810	346,242	152,803	4,206	20,151	6,812
USA		33,452	78,122	335,659	1,839	4,354	14,673
Andere		115,011	472,794	351,346	6,042	26,170	17,030
Manganerz	Tonnen	70,174	110,705	113,762	2,715	4,172	3,540
Rep. Korea		7,936	3,036	34	255	89	1
Philippinen		13,480	12,564	7,056	443	433	225
Indien		32,260	88,528	99,314	1,138	3,328	3,101
Goa		5	0	517	268	0	17
Ägypten		9,865	0	0	335	0	0
USA		2,294	*	*	62	*	*
Andere		4,334	6,577	6,841	214	323	196

⁴⁶ Letter from Bureau of Far Eastern Affairs, Paul H. Cullen to Howard Jones, Deputy Assistant Secretary of State. 10. 4.1957. 894.3314/4-1957, State Department Records, NA.

Kupfererz	Tonnen	20,557	40,943	28,867	2,860	5,554	4,669
Rep. Korea		3,950	6,825	3,985	903	300	460
Philippinen		8,486	1,486	1,128	402	64	58
Kanada		122	9,492	49	40	1,107	12
Chile		7,925	18,423	6,262	1,514	3,536	765
USA		0	59	3,739	0	11	1,517
Andere		74	4,658	13,704	1	536	2,157
Phosphatgestein	Tonnen	972,821	1,059,503	1,383,673	24,118	17,894	24,472
USA		511,921	471,928	803,247	12,645	7,033	13,481
Ägypten		186,034	201,328	210,664	4,209	3,099	3,393
Society Island		120,885	171,204	79,491	3,374	3,626	1,728
Palao		80,989	86,425	0	1,858	1,666	0
Andere		72,992	128,618	290,271	2,032	2,470	5,870
Salz	Tonnen	1,470,519	1,384,139	1,743,530	24,233	12,956	16,050
Formosa		127,429	132,155	80,869	1,783	1,220	703
Indien		250,385	248,344	210,257	4,044	2,447	1,944
Aden		306,741	148,668	151,137	5,151	1,340	1,406
Spanien		125,168	103,628	134,520	2,278	996	1,396
USA		80,225	11	48,981	1,705	1	506
Ägypten		86,152	252,371	278,074	1,257	2,259	2,660
China		3,000	197,686	428,498	44	1,616	3,414
Andere		491,419	301,276	411,194	7,971	3,077	4,021
Kohle	Tonnen	3,355,366	4,920,864	3,597,971	83,648	89,804	62,880
Indien		786,988	496,563	105,489	16,183	7,704	1,519
USA		2,281,091	3,474,830	2,926,061	61,388	65,750	52,242
Andere		287,287	949,471	566,421	6,077	16,350	9,119
Anthracit	Tonnen	190,768	414,794	368,221	4,349	7,825	6,516
Indochina		136,794	365,050	194,382	3,110	5,267	3,698
Südafrika		37,061	55,133	52,419	924	1,077	921
Andere		16,913	94,611	121,420	315	1,481	1,897
Bitumen	Tonnen	2,778,088	3,641,151	3,072,011	71,175	66,539	53,995
Indien		655,376	344,882	89,404	13,748	5,262	1,278
USA		2,073,399	3,021,305	2,836,086	56,436	57,437	50,768
Andere		49,313	284,964	164,521	991	3,830	1,949
Petroleum	kl	5,575,773	9,160,218	10,430,516	141,067	192,084	199,232
Brit. Nordborneo		243,252	322,418	110,141	6,089	6,401	2,047
Sarawak		415,857	697,391	741,035	10,267	13,834	13,868
Kuwait		341,763	478,455	680,785	8,226	9,294	10,797
USA		1,084,678	1,721,959	1,271,420	32,651	41,737	28,280
Saudiarabien		3,120,638	4,886,310	6,078,137	73,929	97,812	110,815
Andere		372,585	1,053,685	1,548,998	9,905	23,006	33,425
Kautschuk	Tonnen	67,164	91,091	81,472	45,696	46,050	38,473
Malaya		43,110	47,160	65,176	30,736	23,600	30,442
Singapur		565	1,205	439	318	603	205
Indonesien		23,334	41,785	13,442	14,546	21,385	6,790
Andere		155	941	2,415	96	462	1,036

Q: Foreign Service Despatch No. 1111, Tokyo to Department of State, 23.3.1955, 494.00/3-2344, RG 59, NA, Washington D.C.

Nimmt man die Entwicklung der japanischen Handels- und Zahlungsbilanz als Indikator für die wirtschaftliche Lebensfähigkeit Japans, so dauerte die Wiederaufbauphase in Japan 10 Jahre, nämlich von 1948 bis 1958. Erst nach 1958 waren die japanischen Exporte in der Lage, die benötigten Importe zu bezahlen. In den Jahren davor bestanden z.T. gravierende Diskrepanzen zwischen dem japanischen Rohstoffbedarf und den japanischen Exporterlösen (vgl. Graphik 2). Das Handelsdefizit resultierte in erster Linie aus den Importen aus dem Dollarraum (vgl. Tabellen 8 u. 9) und wurde während der 1950er Jahre z.T. durch gezielte amerikanische Export-Import-Kredite, Geldern aus dem P.L. 480 Programm sowie durch Kredite der IBRD ausgeglichen.⁴⁷ Darüber hinaus wurden zur Entlastung der japanischen Zahlungsbilanz Güter und Dienstleistungen im Wert von mehr als zwei Milliarden Dollar während des Zeitraums 1950 bis 1957 zur Verfügung gestellt. Wichtiger für die japanische Wirtschaft und vor allem für den Ausgleich des "dollar gap", der sich in der Periode von 1945 bis 1955 auf insgesamt 6,2 Milliarden Dollar belief, waren allerdings die amerikanischen Militärausgaben in Japan. Sie betragen von 1945 bis 1955 etwa vier Milliarden Dollar und in der darauffolgenden Dekade 3,2 Milliarden Dollar. Von 1965 bis 1970, in der Hochphase des Vietnam-Kriegs, wurden an Japan Rüstungsaufträge in Höhe von weiteren drei Milliarden Dollar vergeben. Dies machte insgesamt zehn Milliarden Dollar an direkter oder indirekter amerikanischer Militärhilfe für Japan in einem Zeitraum von 20 Jahren aus.⁴⁸

Die japanischen Importe aus dem Dollarraum konnten während der 1950er Jahre nur in kleinen Schritten reduziert werden. Erste Erfolge der Verlagerungspolitik zeichneten sich allerdings bereits 1951 ab. So standen dem Handelsbilanzdefizit mit dem Dollarraum in Höhe von 104 Millionen Dollar im Jahr 1951 Überschüsse im Handelsaustausch mit dem Sterlinggebiet und der "Open-Account Area"⁴⁹ in Höhe von insgesamt 252 Millionen Dollar gegenüber (vgl. Tabelle 10). Diese Überschüsse dienten als Anreiz, die japanische Investitionstätigkeit im asiatischen Sterlinggebiet wieder aufzunehmen und dadurch einerseits die regionalen Handelsverflechtungen weiter zu vertiefen, andererseits aber auch Entwicklungshilfe in solchen Bereichen zu leisten, die dem industriellen Wachstum Japans zuträglich waren. Dazu zählten vor allem der Ausbau und die Modernisierung der Eisenerzminen, technische Hilfe beim Aufbau von Düngemittelfabriken und die Lieferung von Transportausrüstungsgegenständen.

⁴⁷ Section 7 of Confidential Report of the Committee on Asian Regional Economic Development and Cooperation, 11. September 1957, U.S. CFEP, Office of the Chairman Records, Special Studies Series, Box 3, Report and Papers of the Committee on Asian Regional Economic Development and Cooperation (2), DDEL.

⁴⁸ W. Borden, *Pacific Alliance*, S. 220.

⁴⁹ Vgl. zum Zahlungssystem des Sterlinggebietes Graphik 3, S. 142.

Tabelle 9:
Japanische Importe aus den USA (ohne US Hilfslieferungen) (CIF
\$1.000)

	1934-36	1950	1951
Importe insgesamt	234,640	427,001	695,140
Prozentualer Anteil an den japanischen Gesamtimporten	24,7	44,0	34,0
Wichtigste Einfuhrgüter			
Gerste	---	7,087	52,301
Weizen	1,030	83,505	120,589
Häute und Felle	1,494	2,223	12,497
Rohbaumwolle	110,753	218,242	164,734
Rohöl	22,752	14,134	13,813
Brennöl	---	6,267	20,995
Kohle	---	1,430	34,685
Eisenerz	---	---	19,510
Phosphatgestein	1,355	10,789	13,785

Q.: Foreign Service Despatch No. 131 from Tokyo to Department of State, 25.7.1951, 494.00/7-2551, RG 59, NA Washington D.C.

Tabelle 10:
Japanische Exporte in die USA (FOB \$1,000)

	1934-36	1950	1951
Exporte insgesamt	147,830	179,310	184,950
Prozentualer Anteil am japanischen Gesamtexport	15,9	21,9	13,6
Wichtigste Exportgüter			
Rohseide	87,921	17,579	18,826
Seidenfabrikate	1,894	12,240	7,909
Baumwollfabrikate	2,096	3,407	229
Teppiche	---	3,165	5,754
Wearing Apparel	3,485	14,369	14,750
Glasprodukte	---	1,356	2,470
Steingut und Porzellan	3,764	4,832	12,188
Fisch und Fischprodukte	3,342	8,304	16,940
Fischöle	---	5,476	7,909
Perlen	---	6,698	2,719
Nähmaschinen	---	5,750	7,008
Opische Geräte	445	1,826	4,415
Bambusprodukte	---	1,564	2,073
Spielzeuge	3,470	6,321	8,137
Eisen- und Stahlprodukte	---	7,543	22,878

Q.: Foreign Service Despatch No. 131 Tokyo to Department of State, 25.7.1951, Japanese Government White Paper on Foreign Trade, 494.00/7-2551, RG 59, NA.

Tabelle 11:
Japanischer Außenhandel nach Währungsgebieten, 1951 (\$1,000,000)

	Dollarraum	Sterling-gebiet	Open-Account Area
Exporte (FOB Wert)	319,8	613,0	421,2
Importe (FOB Wert)	945,0	381,3	314,7
Handelsbilanz	-625,2	231,7	106,4
Transport u. Versicherung	-137,3	-61,2	-35,3
Investitionsrückläufe	-4,5	-0,5	-0,3
Andere Transferleistungen (incl. Special Procurement)	662,7	11,7	-0,5
Bilanz insgesamt	-104,3	181,7	70,3

Q.: Foreign Service Despatch No. 131, Tokyo to Department of State, 25.7.1951, Japanese Government White Paper on Foreign Trade, 494.00/7-2551, RG 59, NA.

Vergleicht man die internationalen Handelstransaktionen Japans vor und nach dem Zweiten Weltkrieg miteinander (vgl. Tabelle 11), so fällt auf, daß vier Jahre nach Beginn des "reverse course" in der amerikanischen Besatzungspolitik, nämlich im Jahre 1951, ein Handelsbilanzüberschuß erzielt werden konnte, der etwa doppelt so hoch war wie derjenige von 1936. Diese erfreuliche Entwicklung war jedoch nicht allein auf die von Joseph Dodge durchgeführte Austeritätspolitik und die Liberalisierung des japanischen Außenhandels zurückzuführen. Hier schlug vielmehr der Korea-Krieg zu Buche, in dessen Folge hohe amerikanische Sonderzuteilungen aus dem *Mutual Security Program* (MSP) zur Stützung der UNO-Operationen in Korea nach Japan flossen. Der Koreakrieg ist ein wichtiger Einschnitt nicht nur für den japanischen Wiederaufbau, sondern insbesondere für die Rollenzuschreibung Japans im Kontext der amerikanisch-japanischen Sicherheitspartnerschaft. Im Rahmen dieser "Sicherheitspartnerschaft" transferierten die USA auch nach Beendigung der Besatzungszeit und dem Auslaufen der GARIOA-Hilfe weiterhin enorme Summen nach Japan, die dem Wiederaufbau der japanischen Wirtschaft zu Gute kamen.

Der Koreakrieg hatte allerdings auch seine Kehrseiten. Neben dem Exportboom brachte er auch eine Rohstoffpreiskrise mit sich, in deren Folge die japanischen Rohstoffimporte, mit Ausnahme von Eisen- und Stahlschrott (das vornehmlich aus den USA geliefert wurde), Manganerz (aus Indien) und Kupfererz (aus Chile und Südkorea), zurückgingen. Die Reduzierung der Rohstoffimporte begrenzte die Produktionskapazität der japanischen Exportindustrien und reduzierten damit auch die Erträge aus der Ausfuhr von Halbfertigwaren, Investitions- und Konsumgütern (vgl. Tabellen 12 und 13). Erst 1955 und 1956 setzte sich der Aufwärtstrend in der japanischen Exportwirtschaft weiter fort. Er wurde begleitet von einem Produktionsboom in der japanischen Stahlindustrie und insbesondere im Schiffsbau. Von nun an schien die japanische Wirtschaft

Tritt zu fassen. Japan blieb jedoch bis Ende der 1950er Jahre weiterhin von amerikanischer Hilfe abhängig.

Tabelle 12:

Vergleich der internationalen Handelstransaktionen Japans vor und nach dem Zweiten Weltkrieg (in Mio. Dollar)

	1936	1947	1948	1949	1950	1951
Exporte (FOB)	1 034,9	181,6	262,3	533,3	829,4	1 354,0
Importe (FOB)	1 049,3	449,0	546,6	728,1	885,9	1 641,0
Handelsdefizit	14,4	267,4	284,3	194,8	56,6	287,1
Transport u. Versicherungskosten	68,4	-88,0	-120,2	-164,0	-90,5	-233,8
Investitionsrückläufe	50,8	-3,4	-2,2	-1,3	-5,6	-5,3
Übriges*	-34,3	-1,4	17,3	50,8	195,7	673,9
Bilanz	70,5	-358,4	-389,4	-309,3	-43,1	147,7

*) Die Werte für 1951-51 enthalten die Sonderzuteilungen für die UN Operationen in Korea
Q: Foreign Service Despatch No. 131, Tokyo to Department of State, 25.7.1951, Japanese Government White Paper on Foreign Trade, 494.00/7-2551, RG 59, NA.

Tabelle 13:

Japanische Exporte nach Warengruppen (FOB Preise in Mrd. Yen), 1947-1960

Jahr	Nahrungsmittel	Rohstoffe	Mineralöle	Chemikalien	Halbfertigwaren	Investitionsgüter	Konsumgüter	Insgesamt
1947	1	2	1	0	5	0	1	10
1948	2	11	3	1	23	2	10	52
1949	9	14	3	0	98	16	30	170
1950	20	23	2	2	177	23	49	296
1951	26	30	0	5	325	28	72	489
1952	37	36	3	4	282	35	72	459
1953	48	37	3	3	223	63	80	457
1954	49	42	2	6	319	63	103	585
1955	49	47	2	8	388	77	149	720
1956	65	56	3	9	422	161	180	896
1957	68	63	1	9	465	205	213	1,024
1958	85	65	3	11	433	203	230	1,030
1959	97	77	3	12	477	236	337	1,239
1960	97	69	5	15	611	258	398	1,459

Q: Kazushi Ohkawa, Henry Rosovsky, *Japanese Economic Growth. Trend Acceleration in the Twentieth Century*, Standord, London 1973, S. 304f.

Tabelle 14:

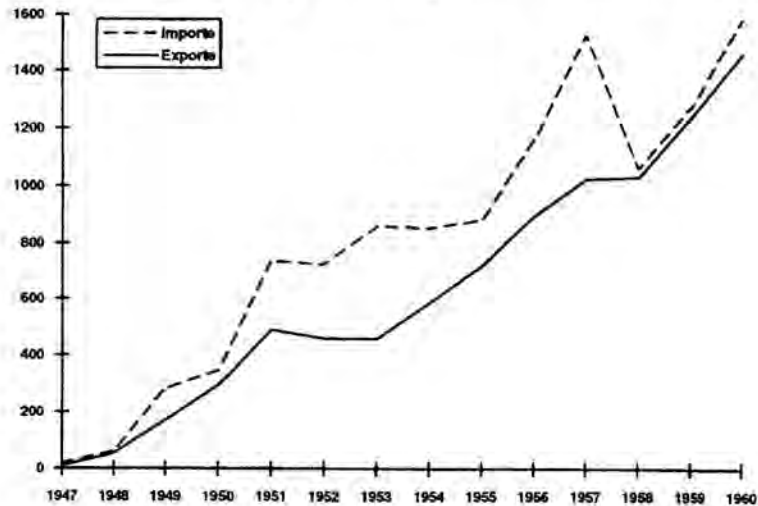
Japanische Importe nach Warengruppen (CIF Preise in Mrd. Yen), 1947-1960

Jahr	Nahrungsmittel	Rohstoffe	Mineralöle	Chemikalien	Halbfertigwaren	Investitionsgüter	Konsumgüter	Insgesamt
1947	9	5	3	2	0	0	0	19
1948	27	14	13	3	1	0	2	60
1949	115	103	34	12	14	0	5	283
1950	123	195	19	1	5	2	3	348
1951	202	423	58	3	23	15	13	737
1952	231	345	81	4	25	22	18	726
1953	245	404	102	6	39	38	27	861
1954	260	390	95	7	34	48	19	853
1955	261	417	102	9	41	39	14	883
1956	233	618	145	15	81	53	14	1.159
1957	241	728	241	21	185	90	17	1.523
1958	223	469	183	20	51	102	16	1.064
1959	213	631	198	29	75	109	17	1.272
1960	234	773	262	31	139	119	24	1.582

Q: Kazushi Ohkawa, Henry Rosovsky, *Japanese Economic Growth. Trend Acceleration in the Twentieth Century*, Standord, London 1973, S. 304f.

Vor dem Hintergrund der Zusammensetzung und der Entwicklung der japanischen Außenhandelsbeziehungen erscheinen - auch in der Rückschau - die von den amerikanischen Wirtschaftsberatern im *State* und *Army Department* erstellten Wiederaufbauprogramme als adäquate Reaktion auf die Erfordernisse und Bedürfnislagen der japanischen Wirtschaft. Japan war und blieb der "industrial workshop" Asiens und benötigte asiatische Rohstoffe, um diese Position halten und durch sie auch die Rolle des wichtigsten amerikanischen Sicherheitspartners übernehmen zu können. Der "workshop"-Charakter der japanischen Wirtschaft spiegelt sich sehr deutlich in der Zusammensetzung des japanischen Außenhandels wider. Vergleicht man beispielsweise die Trends im japanischen Export- und Importhandel insgesamt mit den Entwicklungen im Bereich der Importe von Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Mineralölen einerseits und den Exporten von Halbfertigwaren, Investitions- und Konsumgütern andererseits, so erhält man fast identische Kurven (vgl. Graphiken 1 u. 2). Exporte und Importe der genannten Teilspektoren können insofern als Indikatoren für den Entwicklungstrend im Gesamtaußenhandel betrachtet werden.

Graphik 1: Japanische Exporte und Importe, 1947 bis 1960, (Mrd. Yen)



Graphik 2

Japanische Exporte von Halbfertigwaren, Investitions- und Konsumgütern und Importe von Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Mineralölen im Vergleich, 1947-1960 (Mrd. Yen)



Im Unterschied zur Zwischenkriegszeit war die Sicherung der japanischen Rohstoffversorgung in den ersten 15 Jahren nach dem Zweiten

Weltkrieg jedoch nicht eine vordringliche Aufgabe der japanischen Außenpolitik, sondern sie war Bestandteil der amerikanischen Globalstrategie. Die Wiederbelebung der "Co-prosperity sphere" fand statt unter amerikanischen Auspizien und mit einem enormen politischen und wirtschaftlichen Engagement der neuen asiatisch-pazifischen Hegemonialmacht USA. Japan benötigte die "Co-prosperity sphere", damit es als Bestandteil der westlichen Verteidigungslinie im nördlichen Pazifik die amerikanischen Sicherheitsinteressen stützen konnte. Die Wiederbelebung der "co-prosperity sphere" wurde damit unweigerlich auch zum Spielball des amerikanisch-sowjetischen Konfliktes um Einfluß im asiatisch-pazifischen Raum. Die regionalen Kooperations- und Entwicklungsbemühungen führten darüber hinaus aber auch zu Spannungen innerhalb des westlichen Lagers zwischen der neuen Hegemonialmacht USA und den europäischen Kolonialmächten und ehemaligen Kriegsalliierten. Beide Einflußgrößen - der Kalte Krieg genauso wie innerwestliche Rivalitäten und Konflikte - hatten nicht unwesentliche Auswirkungen auf die Gestaltung und den Verlauf des japanischen Wiederaufbaus und die damit verbundenen rohstoffpolitischen Maßnahmen der USA. Beide Größen bestimmten in der Periode 1947 bis 1960 auch die von den USA gewünschte Rolle Japans in Weltwirtschaft und Weltpolitik und kontrollierten gleichzeitig Ausmaß und Reichweite der tatsächlichen Position Japans in beiden Bereichen internationaler Beziehungen.

IV.

Amerikanische Rollenvorstellungen für das Japan der Nachkriegszeit

Die Weiterentwicklung des "reverse course" von einer Wiederaufbastrategie für Japan hin zu einer Japanpolitik, die sich auf die längerfristige global- und regionalpolitische Rolle Japans konzentrierte, erfolgte in den Jahren nach 1950. Die amerikanischen Zielvorstellungen orientierten sich dabei vor allem an einem möglichen Konfliktfall im asiatisch-pazifischen Raum. Immer deutlicher entwickelten sich die von Kennan 1947/48 erstmals in die Diskussion eingeführten sicherheitsstrategischen Überlegungen zur eigentlichen Antriebskraft der amerikanischen Japanpolitik. Sie waren die Basis für die fortgesetzte amerikanische Unterstützung Japans im Bereich der Rohstoffpolitik sowie im Umgang mit Großbritannien und auch mit den innergesellschaftlichen Kritikern. Die Maßnahmen, die zur Umsetzung der japanpolitischen Ziele ergriffen werden

mußten, wurden in den von 1950 an in ein oder zwei Jahresabständen erstellten Strategiepapieren des *National Security Council* erarbeitet. So heißt es in der NSC Staff Study von 1952:

*"The United States must strive to preserve an identity of security interest between Japan and the United States, must endeavor to convince Japan of this identity, and must accompany its assistance to Japan with constant consideration of the development of situations and attitudes in all countries of the Pacific area. A Japan dominating East Asia would come into conflict with United States interests. A Japan, strong and capable of participating in the defense of the area, solidly allied with the United States, is in our interest."*⁵⁰

Es war deshalb erstens notwendig:

*"To restore Japan to a position of power, capable of securing its own defense and of contributing to the security and economic stability of the free countries of the Far East, and allied with the United States."*⁵¹

Darüber hinaus ging es darum,

*"to re-introduce Japan into the first rank of Pacific affairs and to create a greater sense of satisfaction in Japan over the ability of Japan in its U.S. association to achieve prestige and participation in Far East conferences and negotiations."*⁵²

Für die Restauration der japanischen Machtposition und die Reintegration Japans in regionale Kooperationszusammenhänge mußten vor allem vier Dinge sichergestellt werden: 1. die Kooperation der Briten, 2. das engere Zusammenwachsen und die wirtschaftliche Entwicklung der Region, 3. die japanische Bereitschaft, einen größeren Beitrag für die Gewährung der inneren und der regionalen Sicherheit zu leisten und 4. die fortgesetzte wirtschaftliche Gesundung Japans. So hieß es hier im einzelnen:

"... we should seek an understanding with the United Kingdom as to our mutual objectives in Japan and the coordination of our respective efforts there. ... There is much that the British could do to encourage and to lead the Japanese if they were to make the effort. ... One of the first requirements of a revised U.S. policy with respect to Japan should

⁵⁰ NSC Staff Study on United States Objectives and Courses of Action with Respect to Japan, 23. Juli 1952, RG 319, Foreign Operations General Dec. File 1952 091. Japan, State Department Records, NA.

⁵¹ Ebenda.

⁵² Secret Memorandum: Japan by Policy Planning Staff, 9. Februar 1955, Lot 66 D 70, PPS Office Files, Box 98, "Japan", State Department Special Files, NA.

be to attempt to persuade the British to a more affirmative approach toward the integration of Japan into the free world. ... we should seek an understanding with the UK as to our mutual objectives in Japan and more coordinated effort toward their attainment. ...

We should continue our support of regional political and economic groupings and our attempts to influence Japan to join them. We should maintain our efforts to admit Japan to the U.N. ... We should seek, to the extent Japan's circumstances render prudent, the recovery of Japanese prestige and influence in Pacific affairs and the political and economic integration of Japan in the free world community. ...

We should continue to support Japan in developing military forces which will eventually be capable of assuming primary responsibility for the defense of Japan, but we should not exert such pressure to this end as would damage our major purposes of assisting Japan toward political stability and economic strength. ... We should review now and keep under periodic review the structure and composition of U.S. military forces stationed in Japan with a view to their reduction and we should begin at an early date to withdraw our ground forces to the extent permitted by the Far East strategic situation. We should precede such withdrawals by a unilateral public declaration that the U.S. would regard as a threat to its own national security any military aggression against Japan or any attempt to change by force its form of government. We should inform the Japanese Government of our willingness to transform the U.S.-Japan Security Treaty into a Treaty of Mutual Defense whenever the Japanese desire to undertake negotiations to that end. ...

We should insist that the Japanese begin to deal effectively with the problems of internal security and communist penetration of its civil service, labor unions, mass medias, and education system. We should press for the passage of laws defining treason, espionage, and official secrets and for the enforcement of security controls which now exist. We should offer to provide, at the request of Japan, technical assistance for more effective internal security operations. ...

We should continue our efforts to assist Japan economically, to accommodate its need for markets, to control the rate of decline in U.S. special expenditures in Japan, to use our good offices in solving Japan's remaining reparations deadlocks, to promote private investment in Japan, and to sponsor private and public industrial productivity programs. We should attempt to introduce the principle of incentives and flexibility in these programs and to make them contingent on Japan's adoption of an adequate program of self-help and austerity. If a reasonable program of austerity is undertaken, the U.S. should privately communicate to the Japanese Government its willingness to extend direct economic aid as required if the Japanese position should as a result of the program deteriorate. This should be regarded as a commitment of

U.S. support for a conservative Japanese administration willing to undertake in the immediate future difficult and unpopular policies for political and economic stabilization."⁵³

Auf diese vier Pfeiler sollte sich die amerikanische Japanpolitik in den 1950er Jahre stützen. Alle vier Pfeiler finden sich in den Bemühungen um eine ausreichende Versorgung Japans mit industriellen Rohstoffen wieder und unterstreichen damit den zentralen Stellenwert, den die Rohstoffversorgung für die Realisierung der sicherheits- und ordnungspolitischen Anliegen der amerikanischen Japanpolitik einnimmt.

V.

Regionale Kooperation im asiatisch-pazifischen Raum und der wirtschaftliche Wiederaufbau Japans 1950-1954: Vom besatzungspolitischen Unilateralismus zur anglo-amerikanischen Kooperation

a) Amerikanische Regionalplanungen

Im Februar 1949 erstellten Ralph Reid und Tracy Voorhees, *Assistant Army Secretary*, einen Entwurf für einen "Marshall Plan for the Far East". Dieser Plan forderte ein ERP-ähnliches Programm für Asien, durch das Japan verbunden werden würde mit einem Ring asiatischer Staaten, die in der Lage waren, dem Kommunismus Widerstand entgegenzubringen. Draper scheiterte jedoch mit seinem Marshall Plan-Konzept für Asien am Widerstand des *State Department*. Die Planungsexperten des Außenministeriums erläuterten, daß es keine Vergleichbarkeiten gebe zwischen dem ERP und dem Rest der Welt. Mit Ausnahme Japans benötigten Ost- und Südostasien kein Wiederaufbau-Programm, sondern politische und wirtschaftliche Entwicklungshilfe. Der Marshall-Plan habe dazu beigetragen, bereits entwickelte Industriegesellschaften wiederaufzubauen, nicht solche zu schaffen. Das *State Department* favorisierte statt eines regionalen Ansatzes bilaterale Abkommen.⁵⁴ Damit manövrierte es sich jedoch in eine Außenseiterposition und verlor zunächst an Einfluß auf die Gestaltung der regional orientierten Komponenten der amerikanischen Japanplanung. Diese standen bis zum Abschluß des Friedensvertrages auch weiterhin sehr stark unter der Federführung des *Army Department*. Dean Acheson bemühte sich allerdings bereits zu Beginn des Jahres 1950

darum, die "policy-setting" Initiative des *State Department* zurückzugewinnen. Er erklärte den "crescent or semi-circle which goes around ... Japan, at one end, and India at the other" zum amerikanischen Interessengebiet⁵⁵ und sandte ein Reihe von Untersuchungskommissionen⁵⁶ in den für die westliche Sicherheitspolitik relevanten Teil Asiens.⁵⁷ Ihre Aufgabe bestand darin, die Möglichkeiten regionaler Kooperation in Asien auszuloten. Durch die Unterstützung japanisch-südostasiatischer Kooperation - so versprach Acheson - würden die USA in die Lage versetzt, die weitere kommunistische Expansion aufzuhalten und politische Stabilität und wirtschaftlichen Fortschritt in der Region zu garantieren.⁵⁸

Während das *Army Department* von 1950 an, unter den Vorzeichen der sicherheitspolitischen Stoßrichtung der Japanpolitik, seine regionalpolitischen Initiativen auf die Militärhilfe ausrichtete,⁵⁹ konzentrierte sich das *State Department* auch weiterhin auf den Ausbau der regionalen Handelsbeziehungen als Schlüssel der asiatischen Containment-Politik, lehnte jedoch immer noch ein umfassendes regionales Aufbauprogramm nach dem Vorbild des Marshall-Planes ab.⁶⁰ Damit wurde das von den Militärplanern entwickelte, regional orientierte *Mutual Security Program* zum einzigen, die Region als Ganzes umfassenden amerikanischen Hilfspro-

⁵⁵ Zit. nach M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 214.

⁵⁶ Zu nennen sind insbesondere die Jessup Mission, die Andrews/West Mission und die Griffin Mission. Vgl. zur Durchführung, Zusammensetzung und Ergebnis dieser Missionen, M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 220-226. Außerdem setzten sich die Randall Commission, der National Security Council und der Council on Foreign Economic Policy mit den Problemen regionaler Entwicklung und Kooperation in Asien auseinander.

⁵⁷ Welcher Teil Asiens nun tatsächlich relevant war, darüber gingen die Meinungen der verschiedenen Kommissionen auseinander. Erst 1957 mit der Einrichtung des Committee on Asian Regional Economic Development and Cooperation wurde der Versuch unternommen, eine verbindliche Definition der Begriffe 'Asien' und 'Region' zu entwickeln. Demnach bezog sich der Terminus Asien auf das "asiatische" Asien im Unterschied zu "Western or Arab Asia". Die Termini 'region', 'regional' und 'regionalism' bezogen sich auf das gesamte asiatische Gebiet, das aus 21 Staaten bestand: Afghanistan, Pakistan, Nepal, Indien, Ceylon, Burma, Laos, Thailand, Kambodscha, Vietnam, Malaya, British Borneo, Singapur, Indonesien, Australien, Neuseeland, die Philippinen, Hongkong, Taiwan, Japan und Süd-Korea. Die asiatische Region wurde unterteilt in Sub-Regionen, wie der indische Subkontinent (Südostasien), Südostasien (von Burma bis Neuseeland) und Nordostasien. Festland-China wurde als gesondertes Problem behandelt. Mit dieser Festlegung des Begriffs 'Asien' bezog sich das Komitee im Grunde genommen auf die "ECAFE"-Region mit Ausnahme von Australien und Neuseeland und die Colombo-Plan-Region mit Ausnahme von Afghanistan, Taiwan und Korea. Vgl. Confidential Report by Committee on Asian Regional Economic Development, 3.6.1957, Office of the Chairman Records, Special Studies Series, Box 3, Young meetings - Notes (5), DDEL.

⁵⁸ Vgl. Acheson's testimony of January 10, 1950, Review of the World Situation, S. 113-17, 134.

⁵⁹ M. Schaller, *The American Occupation of Japan*, S. 212.

⁶⁰ Hierbei beeinflussten vor allem die kulturelle Heterogenität, die mangelnde wirtschaftliche Komplementarität und der hohe Grad der Unterentwicklung der Region die negative Haltung des State Department gegenüber regionaler Integration in Asien. Vgl. zusammenfassend: Report on Foreign Economic Policy Discussions between United States Officials in the Far East and Clarence B. Randall and Associates, December 1956, U.S. CFEP, Office of Chairman: Records 1954-61, Randall Series; Trip Subseries, Box 2, Far East Trip [Dec. 1956] Final Report, DDEL.

⁵³ NSC 5516/1.

⁵⁴ Vgl. zu den frühen Regionalisierungsdebatten Ursula Lehmkuhl, *Kanadas Öffnung nach Asien: Der Colombo Plan, das "New Commonwealth" und die Rekonstruktion des Sterlinggebietes, 1949-52*, Bochum 1990, S. 80-92.

jekt, das als solches in der ersten Hälfte der 1950er Jahre die Schwerpunkte der regionalen Unterstützung der USA zu bestimmen vermochte. Erst mit der Gründung des *Committee on Asian Regional Economic Development and Cooperation* im Jahre 1957⁶¹ verfügte auch das *State Department* über eine Koordinationstelle für die vielen einzelnen Fördermaßnahmen, die bis dahin angelaufen waren.

Neben der Verfolgung eines bilateralen Ansatzes zeichneten sich die amerikanischen Bemühungen zur Realisierung der japanpolitischen Ziele in der ersten Hälfte der 1950er Jahre durch ihren informellen Charakter sowie durch den Rückgriff auf vorhandene regionale Kooperationsstrukturen, wie das Sterlinggebiet und der Colombo-Plan, aus. Damit fußte die Umsetzung der handelspolitischen Stoßrichtung der asiatischen *Containment*-Politik auf der Kooperationswilligkeit von Drittmächten, insbesondere jedoch Großbritanniens. Dies brachte allerdings wegen der divergierenden britischen und amerikanischen Haltungen in essentiellen Fragen der Fernostpolitik - wie etwa die Anerkennung der Volksrepublik China, der China-Handel, die japanische GATT-Mitgliedschaft u.v.m. - nicht unerhebliche Probleme mit sich. Die zur Sicherung der britischen Kooperationsbereitschaft notwendigen Rücksichtnahmen auf britische Belange erforderte Interessenkompromisse, die die amerikanischen Handlungsfreiheit beschnitten.

Großbritannien war für den japanischen Wiederaufbau vor allem in zwei Hinsichten ein wichtiger "supportive actor": erstens im Hinblick auf den japanischen "dollar gap" und die daraus resultierenden Zahlungsbilanzprobleme und zweitens in bezug auf die Überlappung der Problembereiche Rohstoffpolitik und Entwicklungshilfepolitik. Großbritannien und das Sterlinggebiet konnten durch die Einbeziehung Japans in das von London aus gesteuerte Verrechnungssystem des Weichwährungsblockes zur Diversifizierung des japanischen "Nicht-Dollar"-Handels beitragen. Durch die japanische Mitgliedschaft im vom "New Commonwealth" initiierten Colombo-Plan für regionale wirtschaftliche Kooperation in Süd- und Südostasien konnten die japanischen Kontakte zu Süd- und Südostasien in einer solchen Weise wiederaufgebaut werden, daß sie sowohl dem japanischen Wiederaufbau als auch der wirtschaftlichen Entwicklung der Region zuträglich waren. Während das Sterlinggebiet in der beschriebenen Funktion als funktionales Äquivalent zur Europäischen Zahlungsunion betrachtet werden kann, übernahm der Colombo-Plan eine Stellvertreterfunktion für den niemals realisierten "Marshall Plan for Asia".

Wie in den frühen amerikanischen Europakonzepten übernahm Großbritannien damit über seine Funktionen als politischer Kopf auch des "New Commonwealth" und als "Bank" des Sterlinggebietes eine

⁶¹ Vgl. Confidential Notes on Ninth Meeting of the Committee on Asian Regional Economic Development and Cooperation, 24. Juni 1957, U.S. CFEP, Office of the Chairman Records, Special Studies Series, Box 3, Young meetings - Notes (2), DDEL.

Schlüsselrolle in der amerikanischen Regionalstrategie.⁶² Zur Sicherung der britischen Kooperationswilligkeit waren die USA bereit, auf britische Anliegen, wie etwa die finanzielle und materielle Unterstützung des Colombo-Plans oder die Billigung einer fortgesetzten diskriminatorischen Handelspolitik des Sterlinggebietes gegenüber dem Dollarraum, einzugehen, auch wenn diese im Grunde genommen elementaren Aspekten der amerikanischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg widersprachen.

b) Das Sterlinggebiet

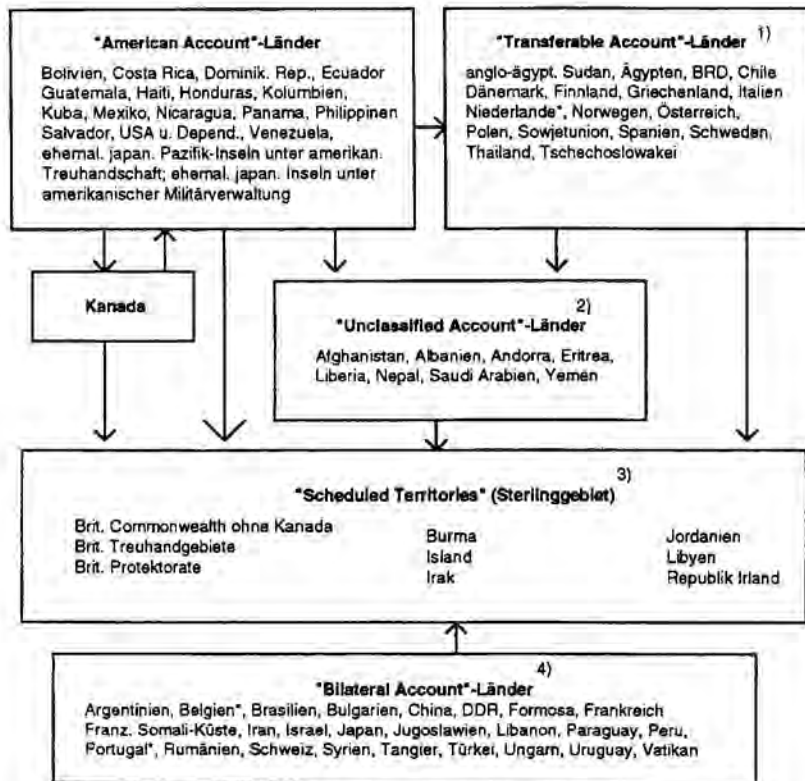
Japan besaß seit der Wiederaufnahme des privaten Außenhandels im Verrechnungssystem des Sterlinggebietes den Status eines "bilateral account"-Landes. Als solches konnte Japan zwar auf der Konvertierung der aus dem Handel mit den Sterlingländern erwirtschafteten Sterlingüberschüsse⁶³ in Gold oder Dollar bestehen. Jedoch die Nutzung des Pfund Sterling als Transferwährung im Handelsaustausch mit Weichwährungsländern, die nicht Mitglieder des Sterlinggebietes waren - dazu zählten etwa die meisten europäischen Staaten - sowie der Gebrauch der aus dem Handel mit solchen Ländern erwirtschafteten Sterlingüberschüsse im Handel mit dem Sterlinggebiet selbst waren nicht zulässig. Außerdem bremste die Verpflichtung zur Dollarkonvertibilität die Importbereitschaft des Sterlinggebietes. Denn Großbritannien litt als "Bank" des Sterlinggebietes selbst unter einem Dollarmangel und wollte die eigenen Zahlungsbilanzschwierigkeiten nicht noch zusätzlich durch die unkontrollierte Einfuhr japanischer Güter in das Sterlinggebiet und den dadurch erwirtschafteten japanischen Überschüssen, die in Dollar konvertiert werden mußten, vergrößern. Aufgrund der Unterentwicklung vieler asiatischer Sterlingländer bestand zumindest mittelfristig kaum eine Aussicht auf eine ausgeglichene Handelsbilanz zwischen Japan und dem asiatischen Sterlinggebiet. Weder Nahrungsmittel noch Rohstoffe konnten zu diesem frühen Zeitpunkt in ausreichendem Maße nach Japan exportiert werden. Hingegen war das Bedürfnis der asiatischen Sterlingländer nach dem Import - auch japanischer - Fertigwaren und Konsumgüter, zumal dann, wenn diese Einfuhren in Pfund Sterling beglichen werden konnten, groß; die britische Angst vor zu hohen japanischen Nettoüberschüssen im Sterlinghandel war somit keineswegs unbegründet. Die be-

⁶² So erklärte Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs, Johnson, im August 1950: "In view of the overall Far Eastern situation, particularly the Korean crisis and the emergence of Communist China as a force in international politics, it is considered desirable to obtain the cooperation of the British in the realization of policies to foster the maximum degree of economic and political stability in a Japan oriented toward the West so that it can make a maximum contribution toward its own internal security and defense and toward the achievement of mutual objectives in the Far East." Vgl. Memorandum from Johnson to Rusk, 24.8.1950, 611.41/8-2450, State Department Records, NA.

⁶³ Vgl. zum Problem der Sterlingüberschüsse: A.R. Conan, *The Rationale of the Sterling Area*, London 1961, Kap. II, S. 48-67.

stehenden Verrechnungsmodalitäten behinderten insofern den Ausbau des regionalen Handelsgefüges und die Diversifizierung des japanischen "Nicht-Dollar"-Handels.

Graphik 3: Transferabilität des Pfund Sterling, Stand: Februar 1952



Die Pfeile zeigen die Richtung des Devisentransfers an, der ohne spezielle Erlaubnis der britischen Kontrollbehörden zwischen den verschiedenen Kategorien der Sterlingkonten möglich war. Alle anderen Formen des Devisentransfers benötigten die Zustimmung Großbritanniens.

- *) Das zum jeweiligen Land gehörende Devisengebiet miteinbegriffen.
- 1) Inter-Transfer erlaubt von Konten, die als "Transferable Account" gekennzeichnet waren.
 - 2) Diese Gruppe umfaßt alle Länder, die an anderer Stelle nicht auftauchen: Inter-Transfer möglich.
 - 3) Im allgemeinen ist der freie Devisenaustausch möglich; Beschränkungen existieren nur aufgrund lokaler Kontrollen, wie etwa in Südafrika, Fiji, Hongkong, Indien und Australien.
 - 4) Inter-Transfer ist nur möglich, wenn Großbritannien dazu ausdrücklich seine Erlaubnis gegeben hat.

Die Verrechnungsmodalitäten waren ein wichtiger Verhandlungspunkt in den Handels- und Zahlungsvereinbarungen zwischen Großbritannien und Japan, die in jährlichen Abständen von 1948 an zunächst zwischen London und dem SCAP und nach 1952 zwischen der britischen und japanischen Regierung abgeschlossen wurden.⁶⁴ Da bis 1950 keine befriedigende Lösung für die mit der sogenannten "dollar clause" zusammenhängenden Zahlungs- und Handelsschwierigkeiten zwischen Japan und dem Sterlinggebiet gefunden werden konnte, bemühte sich der SCAP im Frühjahr 1951 darum, die Handelsbeziehungen zwischen Japan und dem Sterlinggebiet auf eine völlig neue Grundlage zu stellen und einen Vertrag zu formulieren, der auch nach Abschluß des Friedensvertrages und nach Beendigung der Besatzungszeit längerfristige Gültigkeit besitzen würde.⁶⁵ Auch die Briten, die in der japanisch-amerikanischen Wirtschaftsallianz eine Gefahr für ihre eigenen Handelsinteressen in Japan aber auch in Süd- und Südostasien erblickten, waren zur Sicherung des eigenen Zugangs zum japanischen Markt daran interessiert, die bestehenden devisenwirtschaftlichen Barrieren im Japanhandel abzubauen. Über mögliche neue Vertragsbedingungen hatten britische Regierungsbeamte bereits zu Beginn des Jahres 1951 informell mit den japanischen Behörden verhandelt. Kernstück dieser Verhandlungen war die Veränderung des japanischen Status im Verrechnungssystem des Sterlinggebietes. Japan sollte entweder Mitglied des Sterlinggebietes ("scheduled territories") werden oder es sollte den Status eines "transferable account"-Landes erhalten. Beide Lösungen hätten eine Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten des Pfund Sterling als Transferwährung, den Abbau der bestehenden Handelsdiskriminierungen des Sterlinggebietes gegen Japan und das Problem der Dollarkonvertibilität japanischer Sterlingüberschüsse gelöst.

Während die USA von Anfang an die japanische Mitgliedschaft im Sterlinggebiet favorisierten, löste die Frage, welchem Währungsgebiet sich Japan in Zukunft anschließen sollte - dem Dollarraum oder dem Sterlinggebiet - eine heftige Kontroverse zwischen der Bank von Japan, dem japanischen Außenministerium, dem MITI⁶⁶ und der japanischen Unternehmerschaft aus. Der vehementeste Gegner einer japanischen Mitgliedschaft im Sterlinggebiet war der Gouverneur der Bank von Japan, Hisato

⁶⁴ Zur britisch-japanischen Wirtschaftsdiplomatie bis 1950 vgl. R. Buckley, *Occupation Diplomacy*. Buckley's Analyse beschränkt sich allerdings auf den 1. und 2. Handelsvertrag. Die Verhandlungen des dritten und vierten Handelsvertrages sind bisher von der historischen Forschung noch nicht analysiert worden.

⁶⁵ Tokyo to Department of State, No. 1399, 6.4.1951, 441.9431/4-651, State Department Records, NA.

⁶⁶ Vgl. zur Stellung des MITI und der "economic bureaucracy" in der japanischen Außenwirtschaftspolitik: Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford CA 1982.

Ichimada.⁶⁷ Die japanische Regierung und auch die Unternehmerschaft erblickten hingegen günstigere Bedingungen in der japanischen Mitgliedschaft im Sterlinggebiet.⁶⁸

Gegen das Sterlinggebiet und für die Eingliederung Japans in den Dollarraum sprachen vor allem folgende fünf Punkte: 1. die Stabilität des Dollars im Vergleich zur Instabilität des britischen Pfundes; 2. die Konvertibilität des Dollars; 3. die Möglichkeit der Einfuhr ausländischen Kapitals; 4. die günstigeren mittel- und langfristigen Perspektiven in der Entwicklung des japanischen Handels mit dem Dollarraum und schließlich 5. die Aussicht auf Acquirierung ausländischen Kapitals im nicht-sichtbaren Handel. Vor dem Hintergrund dieser fünf Faktoren schlußfolgerte Ichimada, daß Japan, das sich seit der Einführung eines einzigen Wechselkurses für das Yen im Jahr 1947 (¥360 : \$1), bemüht hatte, seine Industrien zu rationalisieren und seinen Exporthandel auf der Grundlage der Dollarbindung des Yen auszuweiten, größere wirtschaftliche Unabhängigkeit erreichen könnte, wenn es auch weiterhin seinen Wechselkurs auf den Dollar stütze. Nur so sei es auch möglich, Interessenkonflikte zwischen dem Außenhandel und der Binnenwirtschaft, die aus einem instabilen Wechselkurs resultieren könnten, zu vermeiden. Sterlingüberschüsse, die über die notwendigen "working funds" hinausgingen, seien unvorteilhaft, da diese Überschüsse nicht genutzt werden könnten, um Zahlungsbilanzdefizite mit dem Dollarraum auszugleichen. Außerdem benötigte Japan für seinen Wiederaufbau größere Mengen ausländischen Kapitals. Auch dieses könne, angesichts der wirtschaftlichen Schwäche Großbritanniens und des Sterlinggebietes, nur von den USA bereitgestellt werden.⁶⁹

Der japanische Beitritt zum Sterlinggebiet würde zwar eine nicht unwesentliche Erhöhung der Einfuhren von Rohwolle, Kautschuk und Salz induzieren, da das Sterlinggebiet in bezug auf die genannten Produkte eine fast unbeschränkte Versorgungskapazität besaß. Allerdings importierte Japan nur relativ geringe Mengen dieser Rohstoffe. Bei anderen Rohstoffen und Nahrungsmitteln, die Japan dringender benötigte, wie Reis, Baumwolle, Eisenerz und Kohle, war die Versorgungskapazität des Sterlinggebietes z.T. auch aufgrund der Unterentwicklung der jeweiligen Produzentländer, weitaus geringer und die Weltnachfrage bedeutend höher. Auch sei es illusorisch, auf einen substantiellen Anstieg der japanischen Textilexporte in das Sterlinggebiet zu hoffen angesichts der indischen und pakistanischen Bemühungen, eine eigene Textilindustrie

⁶⁷ "Should Japan in the Future Belong to the Dollar Area or the Sterling Area?" by Hisato Ichimada, Governor, Bank of Japan, enclosure to Desp. No. 1399, 6. April 1951 from USPOLAD, Tokyo to Department of State, 441.9431/4-651, State Department Records, NA.

⁶⁸ Vgl. Japanese Government Paper on financial arrangements with the sterling area, April 1951, 441.9431/4-2651, State Department Records, NA.

⁶⁹ "Should Japan in the Future Belong to the Dollar Area or the Sterling Area?" by Hisato Ichimada, Governor, Bank of Japan, enclosure to Desp. No. 1399, 6. April 1951 from USPOLAD, Tokyo to Department of State, 441.9431/4-651, State Department Records, NA.

aufzubauen. Es sei deshalb eher eine gegenläufige Entwicklung zu erwarten, daß nämlich Japan und einige Länder des Sterlinggebietes sich zu Konkurrenten um Exportmärkte im Sterlinggebiet, aber auch auf dem Weltmarkt, entwickeln würden. Kurzzeitig werde das Handelsvolumen durch eine japanische Mitgliedschaft im Sterlinggebiet durchaus anwachsen, das Sterlinggebiet biete jedoch keine Chancen für eine Handelsexpansion in der von Japan angestrebten Größenordnung.⁷⁰

Die japanische Regierung strebte hingegen einen Statuswechsel vom "bilateral" zu einem "transferable account"-Land an, denn dies würde sowohl den Import- als auch den Exporthandel mit anderen Weichwährungsändern begünstigen. Als "transferable account"-Land bekäme Japan die Möglichkeit, seine Handelsgeschäfte nicht nur mit dem Sterlinggebiet, sondern auch mit den anderen "transferable account"-Ländern auf Sterlingbasis abzuwickeln und die aus dem Handelsaustausch mit den "scheduled territories" erwirtschafteten Sterlingguthaben auch als Transferwährung im Handel mit den "transferable account"-Ländern zu nutzen. Dadurch würde der Handelsaustausch nicht nur mit den süd- und südostasiatischen Sterlingländern, sondern auch mit anderen Nicht-Dollar-Ländern vergrößert werden.⁷¹

Auch die USA plädierten für eine Statusänderung innerhalb des Verrechnungssystems des Sterlinggebietes und unterstützten die japanische Regierung in ihrer Auseinandersetzung mit der Bank von Japan. Japans Integration in den Dollarraum wäre nur durch einen weiteren Ausbau der japanisch-amerikanischen Handelsbeziehungen möglich gewesen. Dies sowie die Bereitstellung weiteren Kapitals für die japanische Wirtschaft und die Fortsetzung der Rohstoffversorgung durch die USA wurde politisch und wirtschaftlich immer schwieriger. Washington drängte deshalb Japan, die Verhandlungen mit Großbritannien um die angestrebte Statusänderung fortzusetzen, auch wenn dies die Aufhebung der "dollar clause" der bisherigen Zahlungsvereinbarungen und die Einbeziehung des Hong Kong-Handels in das "Sterling Agreement" nach sich ziehen würde.⁷² Gegenüber der britischen Regierung wiesen die USA auf die globalpolitischen Implikationen der japanischen Mitgliedschaft im Sterlinggebiet hin und stellten die britische Rolle als "special partner" der USA im Kampf gegen den Kommunismus heraus. Die japanische Mitgliedschaft im Sterlinggebiet sei ein wichtiger britischer Beitrag zur Verankerung Japans im westlichen Lager.⁷³

⁷⁰ Ebenda.

⁷¹ Ebenda.

⁷² Confidential Memorandum of Conversation, "Japan's Trade and International Financial Problems", 12. Dezember 1951, 440.949/12-1251, State Department Records, NA. See also R. Buckley, Occupation Diplomacy.

⁷³ Confidential Despatch no. 1720 from Amembassy, Tokyo to Department of State, 5. Februar 1953 "Trade Relations between Japan and the Sterling Area", by Frank A. Waring, Counselor of Embassy for Economic Affairs, 441.9431/2-2653, State Department Records, NA.

Nach zweijährigen Verhandlungen wurden schließlich im Mai 1953 die Aufhebung aller Restriktionen gegen den Import japanischer Produkte in das Sterlinggebiet sowie die Statusänderung Japans von einem "bilateral account"- zu einem "transferable account"-Land bekanntgegeben. Der neue japanische Status bedeutete jedoch nicht, daß von nun an der gesamte japanische Außenhandel in Pfund Sterling abgewickelt wurde. Auch der Dollar wurde weiterhin als Transaktionswährung eingesetzt. Das "essential" der neuen Regelung bestand vielmehr darin, daß nun, wann immer die japanische Regierung die Abwicklung des Außenhandels mit Nicht-Sterlinggebieten in Pfund Sterling wünschte, die Bank von England automatisch die Begleichung der gesamten oder eines Teils der Export- und Importpreise in Pfund Sterling erlaubte. Die Regelung galt normalerweise nicht für den japanischen Handelsaustausch mit den "open account"-Ländern, da Japan mit diesen Ländern bereits bilaterale Handels- und Zahlungsvereinbarungen abgeschlossen hatte. Der neue Status ermöglichte grundsätzlich allen Ländern, japanische Importe in Pfund Sterling zu begleichen. Auch "swing balances" konnten nunmehr in Pfund Sterling abgelöst werden.⁷⁴

Die neuen Vereinbarungen mit dem Sterlinggebiet bewirkten zwar die gewünschte Vergrößerung des japanisch-asiatischen Handelsaustauschs; sie eröffneten jedoch nicht - wie der Gouverneur der Bank von Japan in den Verhandlungen von 1951 und 1952 richtig gesehen hatte - den Sterlingkapitalmarkt für Japan. Da das Pfund Sterling immer noch keine konvertible Währung war, eignete es sich nicht als Kapitalwährung. Auch Investitionen im Sterlinggebiet entwickelten sich wegen ihrer Auswirkungen auf das Reparationsproblem, eher langsam und mit sehr viel diplomatischer Unterstützung von Seiten der USA.

Die Ziele, Interessen sowie die jeweils entscheidungsrelevanten Faktoren, die die Verhandlungsposition der drei beteiligten Mächte determinierten, lassen sich zusammenfassend wie folgt charakterisieren: Die USA befürworteten die stärkere Einbindung Japans in das Sterlinggebiet, weil dies den regionalen Handelsaustausch stärkte, und die innenpolitisch immer stärker umstrittene Konzentration des japanischen Exporthandels auf den Dollarraum und insbesondere auf die USA, abzubauen würde.

Im Unterschied zu der recht eindeutigen und unumstrittenen amerikanischen Position war die britische Haltung zur Frage der Statusänderung Japans im Verrechnungssystem des Sterlinggebietes ambivalent. So fürchtete London, daß die durch die Statusänderung induzierte Stärkung der japanischen Handelsbeziehungen zum Sterlinggebiet nur zu Lasten des britischen Handelsaustauschs mit den entsprechenden Ländern möglich sei und zwar sowohl hinsichtlich des britischen Exporthandels (vor

allem Baumwollfabrikate) als insbesondere auch in bezug auf den Import süd- und südostasiatischer Rohstoffe. Der mit der Statusänderung einhergehende Wegfall von Handelsbeschränkungen gegen japanische Produkte weckte auf Seiten der britischen Textilindustrie Erinnerungen an die Zwischenkriegszeit und schürte die Angst vor unfairen japanischen Handelspraktiken. Außerdem gab es Bedenken gegen die von den USA verfolgte regionale Strategie, die bis 1957 durch gebundene Fördermaßnahmen im Grunde genommen eine typisch kolonialistische Handelsstruktur in Asien restituierte. Ein britisches Entgegenkommen in der Verrechnungsfrage hätte die Regionalstrategie der USA gestützt.

Auf der anderen Seite hatte Großbritannien seit Beginn des "reverse course" die generöse Wiederaufbaupolitik der USA und den besatzungspolitischen Unilateralismus mit großer Skepsis verfolgt. London befürchtete, daß sich Washington durch die dreijährige Kontrolle des japanischen Außenhandels unzulässige Vorteile für den Aufbau der eigenen Handelsbeziehungen zu Japan verschafft habe und Großbritannien dadurch einem Wettbewerbsnachteil ausgesetzt worden sei. Die stärkere Einbindung Japans in das Handelssystem des Sterlinggebiets hätte die für Großbritannien unkontrollierbare amerikanisch-japanische Wirtschaftsallianz aufbrechen können. Insofern kam das Anliegen der japanischen und amerikanischen Regierung, zumal beide zu weitgehenden Konzessionen, wie die erwähnte Einbeziehung des Hongkong-Handels, bereit waren, im Grunde genommen den britischen Interessen an mehr Transparenz in den japanisch-amerikanischen Handelskontakten entgegen. Die Option der Bank von Japan (Eingliederung in den Dollarraum) stand jedenfalls dem britischen Interesse, die direkte oder indirekte amerikanische Kontrolle des japanischen Außenhandels abzubauen, diametral entgegen. Die japanische Mitgliedschaft im Dollarraum hätte die japanisch-amerikanische Wirtschaftsallianz weiter verfestigt. London sah sich hier, wie die USA in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre, einem außenhandelspolitischen Dilemma ausgesetzt. Einerseits galt es die eigene Wirtschaft und die britischen Märkte gegen japanische Konkurrenz zu schützen, also die diskriminatorische Handelspolitik gegen Japan fortzusetzen; andererseits wollte man Transparenz und Möglichkeiten der Einflußnahme auf die wirtschaftliche Entwicklung Japans, was durch die stärkere Einbindung Japans in das Sterlinggebiet gewährleistet werden konnte.

Die Interessenlage der Sterlingländer war demgegenüber recht eindeutig. Sie war letztendlich auch ausschlaggebend für die britische Bereitschaft, einer japanischen Statusänderung im Verrechnungssystem des Sterlinggebietes zuzustimmen. Die süd- und südostasiatischen Sterlingländer hatten aufgrund der Verzögerungen in den britisch-japanischen Handelsgesprächen erwogen, ein eigenes, von London unabhängiges "dollar pool"-System zu errichten. Die asiatischen Dollareinnahmen sollten ohne Zwischenlagerung in London von einem asiatischen Pool verwaltet und vor allem für die Finanzierung des Imports japanischer Erzeugnisse verwandt werden. London befürchtete, daß die Errichtung ei-

⁷⁴ Despatch No. 2558 from Amembassy Tokyo to Department of State, "Expansion of Japan's Pound Settlement Trade with Non-pound Areas", by W.W. Diehl, Financial Attaché, 2. Juni 1953, 441.9431/6-253, State Department Records, NA.

nes gesonderten asiatischen "Dollar Pool" die komplementär wirkenden Strukturen des Sterlinggebietes aufweichen und damit Londons Funktion als "Bank" des Sterlinggebietes weitgehend zerstören könnte. Dies hätte Londons wirtschaftliche Position noch weiter geschwächt und seine Zugehörigkeit zur "top international league" endgültig zur Illusion werden lassen. Dies zusammen mit der Angst vor den Unwägbarkeiten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Japan und den USA bedingte schließlich das Einlenken Großbritanniens. Hinweise darauf, daß Londons Entscheidung als gezielter Eingriff in die inner-japanischen Auseinandersetzungen zu bewerten ist, haben sich nicht finden lassen. Auch die Frage, inwieweit die britische Einschätzung der inner-japanischen Entwicklung eine Rolle spielte für die dilatorische Politik Großbritanniens, muß im Kontext dieser Forschungsarbeit unbeantwortet bleiben.

Auf japanischer Seite spielte letztendlich ein ganz anderes Argument die ausschlaggebende Rolle bei der Entscheidung für das Sterlinggebiet, nämlich die Aussicht auf eine Wiederbelebung der japanisch-chinesischen Handelsbeziehungen, die insbesondere vom MITI und der japanischen Unternehmerschaft als wesentlicher Pfeiler des japanischen Wiederaufbaus betrachtet wurden.⁷⁵ Großbritannien vertrat im Unterschied zu den USA eine sehr viel liberalere Haltung in der Frage des China-Handels. Durch die Mitgliedschaft im Sterlinggebiet konnte sich Japan einer möglichen amerikanischen Kontrolle seiner Handelsgeschäfte mit der Volksrepublik China sehr viel leichter entziehen, denn als Mitglied des Dollarraums.⁷⁶ Daneben spielte aber auch die Befürchtung eine Rolle, daß der japanische "dollar gap" bei einer Angliederung Japans an den Dollarraum stark anwachsen würde. Als Dollarland wäre Japan - wie die USA und Kanada - zudem den Dollardiskriminierungen des Sterlinggebietes ausgesetzt worden. Dies hätte zu beträchtlichen Nachteilen im Sterlinghandel geführt und Japans Abhängigkeit vom US-Handel vergrößert. Beides wollte man jedoch nicht in Kauf nehmen, zumal, seit den amerikanischen Bemühungen um die japanische GATT-Mitgliedschaft, die protektionistischen Stimmen in den USA immer mehr an politischem Einfluß gewannen.

Der neue Status als "transferable account"-Land blieb bis zur Einführung der Konvertibilität des Pfund Sterling im Jahr 1958 bestehen. Die Zahlungsprobleme zwischen Japan und dem Sterlinggebiet waren damit zufriedenstellend gelöst. Schwierigkeiten bereitete nunmehr die britische Ablehnung der japanischen GATT-Mitgliedschaft. Von 1954 an konzentrierten sich infolgedessen die britisch-japanischen Handelsgespräche auf die Gewährung der Meistbegünstigung. Für die regionale Kooperation

⁷⁵ Vgl. Tokyo to Department of State, Despach No. 1493, 26. April 1951, 441.9431/4-2651, State Department Records, NA.

⁷⁶ Vgl. zu den anglo-amerikanischen Differenzen in der Frage der China-Politik zusammenfassend: Rosemary Foot, *Search for a Modus Vivendi: Anglo-American Relations and China Policy*, in: Warren I. Cohen, Akira Iriye, *The Great Powers in East Asia 1953-1960*, New York 1990, 143-164.

war die britische Ablehnung einer vollen japanischen GATT-Mitgliedschaft allerdings nur insofern von Bedeutung, als sich andere Commonwealth-Länder, wie etwa Indien und Australien, der britischen Politik anschlossen und ebenfalls den Ausnahmeregelung 35 gegen Japan einsetzten.⁷⁷ Die Nichtgewährung der Meistbegünstigung im Rahmen des GATT-Regelwerkes wirkte sich negativ auf die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen Japan und den genannten Ländern aus. Dies sollte in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre störende Rückwirkungen auf die neue amerikanische Strategie der Förderung regionaler Kooperation im Rahmen trilateraler, japanisch-amerikanisch-asiatischer Projekte haben, wie das Beispiel des indisch-japanisch-amerikanischen Orissa-Eisenerzprojektes verdeutlicht.

c) Der Colombo-Plan

Nicht nur Großbritannien, sondern auch Japan erklärte, daß das japanische Dollarproblem nur mit Hilfe eines umfassenden Hilfsprogramms für Asien gelöst werden könne. Ein solcher "Marshall Plan for Asia" solle vor allem jene süd- und südostasiatischen Ländern, die weder dem Sterlinggebiet noch dem Dollarraum angehörten, wie z.B. Indonesien, Thailand, Formosa, Korea und eben auch Japan, durch koordinierte Entwicklungshilfe fördern und mittelfristig dem Dollarraum angliedern.⁷⁸ Ein amerikanisches Hilfsprogramm für die gesamte Region würde die Attraktivität des Colombo-Plans auch für jene Länder, die nicht Mitglieder des Sterling-Commonwealth waren, schmälern. Japan befürchtete nämlich, daß sich mehr und mehr Länder Süd- und Südostasiens über die Mitgliedschaft im *Consultative Committee* des Colombo-Plans dem Sterlinggebiet anschließen und Japan schließlich isoliert würde.⁷⁹

Da ein Marshall-Plan für Asien nicht nur wegen der ablehnenden Haltung des Kongresses, sondern auch wegen des Skepsis des *State Department* gegenüber regional integrierten Programmen keine Realisierungschance besaß, Washington aber andererseits die japanischen Befürchtungen ernst nehmen mußte, begegnete man von amerikanischer Seite der japanischen Forderung nach einem umfassenden amerikanischen Hilfsplan mit einer Flucht nach vorn. Washington bemühte sich darum, Japan selbst in den Colombo-Plan zu integrieren. Dieser Schritt lag nahe, da sowohl Großbritannien als auch Japan die Möglichkeit einer japanischen Mitgliedschaft in anderen Kontexten bereits erwogen hatten.

⁷⁷ Vgl. Zur britischen Haltung in der Frage der japanischen GATT-Mitgliedschaft Hans-Heinrich Jansen, *Weltpolitik und Innenpolitik. Großbritannien und der GATT-Beitritt Japans*, in: H.-H. Jansen, U. Lehmkuhl (Hgg.), *Großbritannien, das Empire und die Welt: Britische Außenpolitik zwischen "Größe" und "Selbstbehauptung" 1850-1990*, Bochum 1995, S. 169-199.

⁷⁸ Vgl. Tokyo to Department of State, Despach No. 1493, 26. April 1951, 441.9431/4-2651, State Department Records, NA.

⁷⁹ Ebenda.

So hatte Großbritannien schon im Frühjahr 1950, als sich London darum bemühte, die finanzielle und materielle Unterstützung der USA für die Finanzierung der Colombo-Plan-Projekte einzuwerben, auf die regionalpolitischen Möglichkeiten des Colombo-Plans hingewiesen und seine Bedeutung für die Reintegration Japans in das asiatische Wirtschaftsgefüge herausgestellt. Japan wandte sich im Herbst 1951, kurz nach dem Abschluß des Friedensvertrages, an Washington mit der Bitte, im *Consultative Committee* des Colombo-Plans für eine japanische Mitgliedschaft zu werben. Auch Japan versprach sich davon, angesichts der Aussichtslosigkeit eines amerikanischen Alternativprogramms, eine zügigere Realisierung regionaler Kooperationsprojekte.

Japan stieß mit seiner Bitte in den USA auf offene Ohren. Diese hatten bereits im August 1951, noch vor dem Abschluß des Friedensvertrages, informell mit Großbritannien über die Möglichkeiten einer japanischen Mitgliedschaft im Colombo-Plan gesprochen.⁸⁰ Die japanische Mitgliedschaft im Colombo-Plan würde es Japan ermöglichen "to put a foot in the door" der südostasiatischen Märkte. Japan könnte im "barter trade"-Verfahren Kapitalgüter gegen asiatische Rohstoffe liefern. Technische Hilfe aus Japan, japanisches *know how* und japanische Investitionen würden den Zugang Japans zu den asiatischen Märkten sichern. Darüber hinaus erhoffte sich Washington von der japanischen Mitgliedschaft im Colombo-Plan eine Katalysatorwirkung. Wenn die Colombo-Staaten die Zusammenarbeit mit Japan akzeptierten, würden auch die anderen südostasiatischen Länder schnell diesem Beispiel folgen.⁸¹

Während Großbritannien noch im März/April 1950 im Zuge der Verhandlungen um die finanzielle Unterstützung des Colombo-Plans durch die USA selbst auf die Möglichkeit einer japanischen Mitgliedschaft im *Consultative Committee* hingewiesen hatte, zögerte London im Herbst 1951, auf das japanische Anliegen einzugehen. Durch die japanische Mitgliedschaft im Colombo-Plan würden die Investitions- und Marktchancen britischer Firmen in den Colombo-Plan-Staaten verringert werden. Eine Befürwortung der japanischen Mitgliedschaft könne deshalb innenpolitische Probleme aufwerfen.⁸² Obwohl befürchtet wurde, daß die ablehnende britische Haltung gegenüber einer japanischen Mitgliedschaft die Bereitschaft der USA, den Colombo-Plan weiterhin finanziell und materiell zu unterstützen, schmälern könnte, wurde das ameri-

⁸⁰ Cabinet Official Committee on Economic Development, Working Party on Economic Development in South and South-East Asia, Minutes of Meetings, 24. August 1951: Japan and the Colombo Plan, CAB 134/200, PRO.

⁸¹ Vgl. hierzu den Tenor der Diskussionen im SCAP: SCAP 5976 "Colombo Plan"; SCAP 6726, "Sterling Area Conference".

⁸² Cabinet Official Committee on Economic Development, Working Party on Economic Development in South and South-East Asia, Minutes of Meetings, 24. August 1951: Japan and the Colombo Plan, CAB 134/200, PRO. Vgl. die Stellungnahme Percivals: "... any formal association of Japan with the Plan might imply that Japan would be in a favourable position to secure contracts. British firms might therefore regard any move to bring Japan into the Plan with suspicion."

kanische Anliegen aus diesem Grund abschlägig beschieden. London wollte mindestens noch ein Jahr warten, bevor ein so brisantes Thema im *Consultative Committee* des Colombo-Plans zur Diskussion gestellt werden sollte. Die USA sollten sich bis dahin weiterhin darum bemühen, über die normalen Handelsverbindungen die Zusammenarbeit zwischen Japan und Südostasien zu fördern.⁸³

Es dauerte allerdings kein ganzes Jahr mehr, bis sich die britische Haltung in dieser Frage zum Positiven wendete. Im Februar 1952 erklärte das britische Kabinett, daß eine japanische Mitgliedschaft im Colombo-Plan die britischen Einflußmöglichkeiten auf die Entwicklung der japanisch-asiatischen Handelsbeziehungen vergrößern würde und daß deshalb auf der anstehenden Karatschi-Konferenz über eine solche diskutiert werden solle.⁸⁴ Neben der Kontrollmöglichkeit, die eine japanische Mitgliedschaft im Colombo-Plan bot, spielten auch die erheblichen japanischen Dollarinvestitionen in Süd- und Südostasien eine Rolle. London erhoffte sich von der japanischen Mitgliedschaft ein weiteres Anwachsen des Kapitalflusses von Japan in die Colombo-Staaten. Durch den Zustrom japanischen Kapitals hätten die britischen Kreditleistungen verringert werden können. Das so freigesetzte britische Kapital hätte dann für andere Zwecke zur Verfügung gestanden.⁸⁵ Auch das wichtigste Gegenargument gegen die japanische Mitgliedschaft im Colombo-Plan, nämlich die dadurch geförderte Konkurrenz mit britischen Unternehmen in asiatischen Märkten, wurde umgedreht: Man erhoffte sich nun durch die Integration Japans in kooperative Strukturen ein größeres Entgegenkommen Japans in Handelsfragen.

*"The admission of Japan to the Colombo Plan might induce Japanese manufacturers to be more cooperative, it would certainly not make them less so. Japanese membership of international organizations should be encouraged as helping to break down the traditional Japanese preference for playing a lone hand."*⁸⁶

Das mit japanischen Kreditleistungen an Süd- und Südostasien verbundene Problem der Öffnung traditioneller britischer Märkte für Fremdkapital wurde in diesem Kontext wohl aus dem Grund nicht angesprochen, weil die japanischen Kreditleistungen gebunden waren und zwar gleich in zweierlei Hinsicht. Zum einen finanzierten sie vor allem solche Entwicklungsprojekte, die eine zukünftige Versorgung Japans mit Rohstoffen sichern sollten. Japans Direktinvestitionen konzentrierten sich

⁸³ Ebenda.

⁸⁴ Cabinet Working Party on Development in South and South-East Asia (1952), Minutes of Meetings, 22. Februar 1952: Japan and the Colombo Plan, CAB 134/866, PRO.

⁸⁵ Ebenda, Minutes of Meetings, 25. Februar 1952: Japan and the Colombo Plan.

⁸⁶ Draft Brief on Japan and the Colombo Plan by Foreign Office, 21. Februar 1952, Cabinet Working Party on Development in South and South-East Asia (1952), Memoranda, CAB 134/866, PRO.

insofern, zunächst jedenfalls, auf einen sehr engen Sektor. Zum zweiten wären die japanischen Kreditleistungen eingebunden gewesen in die Planungen des *Consultative Committee*, das als Koordinationsstelle der einzelstaatlichen Entwicklungsprojekte der Colombo-Staaten fungierte. Über das *Consultative Committee* konnte Großbritannien sowohl Einblick als auch Einfluß nehmen auf die Entscheidungen, wohin die Gelder flossen. Diese Projektbindung auch privater Direktinvestitionen war u.a. ein Grund dafür gewesen, daß die USA (1950/51) sich nur unter großen Vorbehalten an der Finanzierung des Colombo-Plans beteiligen wollten.

Trotz des Umschwungs im Meinungsbild des britischen Kabinetts wurde eine direkte und offene Unterstützung der japanischen Mitgliedschaft zu diesem Zeitpunkt immer noch als unangemessen betrachtet, denn noch waren die politischen Ressentiments der asiatischen Länder gegen Japan so groß, daß eine offene britische Unterstützung der japanischen Handelsoffensive in Asien die Arbeit des Colombo-Plans zu gefährden drohte.⁸⁷ Da von asiatischer Seite selbst keine Initiative ergriffen wurde, Japan zur Teilnahme an der Karatschi-Konferenz einzuladen, wurde auch im Jahr 1952 die Frage der japanischen Integration in den Colombo-Plan noch nicht entschieden.

Japan wandte sich schließlich 1953 während der ECAFE-Konferenz in Bandung an den indischen Vertreter, in diesem Falle den indischen *Minister of Industry and Commerce*, und diskutierte mit ihm die Möglichkeit einer Einladung Japans zur nächsten Konferenz des *Consultative Committee*, die in Indien stattfinden sollte. Der indische Industrieminister unterstützte das japanische Anliegen und erwirkte schließlich bei der indischen Regierung eine Einladung Japans.⁸⁸ Japan nahm allerdings, vor allem wegen des Widerstandes Australiens und Neuseelands gegen eine solche Einladung, dann doch nicht an der Neu Delhi-Konferenz teil. Erst im darauffolgenden Jahr war ein japanischer Beobachter auf der in Kanada stattfindenden Konferenz des *Consultative Committee* vertreten. Kanada war seit 1952 einer der vehementesten Fürsprecher einer japanischen Mitgliedschaft im *Consultative Committee* und hatte sich seither für eine solche gegenüber den australischen und neuseeländischen Bedenken stark gemacht.⁸⁹ Nachdem die USA in bilateralen Gesprächen mit der kanadischen Regierung während des ersten Halbjahrs 1954 seinem kontinentalen Nachbarn die regionalpolitische Notwendigkeit einer japanischen Mitgliedschaft im Colombo-Plan erläutert und eine Einladung Japans nach Ottawa nahegelegt hatte, wurde schließlich ein japanischer Beobachter eingeladen,⁹⁰ allerdings nicht, ohne daß vorher dieser Schritt

⁸⁷ Ebenda.

⁸⁸ Office Memorandum from McClurkin to Herrmendinger: "The Colombo Plan and its Possible Use as a Focal Point for Regional Development in Asia", 20. April 1953, 890.00/4-2053, State Department Records, NA.

⁸⁹ Vgl. U. Lehmkuhl, *Kanadas Öffnung nach Asien*, S. 79f.

⁹⁰ Vgl. Message from Canadian Ambassador to the United States to the Secretary of State for External Affairs, Canada, WA-1285, 21. Juli 1954: Colombo Plan: Japanese Mem-

auch mit Großbritannien, das ohne Vorbehalte seine Zustimmung gab, abgestimmt worden war.⁹¹

Nachdem die USA auch die australischen Bedenken gegen eine japanische Mitgliedschaft hatten zerstreuen können, wurde Japan im Oktober 1954 in Ottawa in das *Consultative Committee* des Colombo-Plans als Geberland aufgenommen. Bereits im Dezember 1954 initiierte die japanische Regierung Sondierungsgespräche über mögliche technische Hilfe mit Pakistan und Ceylon. Neben der Bereitstellung von ¥100 Millionen für technische Hilfe im Jahr 1955, reisten 22 Bewerber aus dem Empfängerländern nach Japan, um dort eine technische Ausbildung zu erhalten.⁹²

Damit war Japan nun Mitglied zweier regionaler Organisationen, der ECAFE der Vereinten Nationen und dem Colombo-Plan des Commonwealth. Während die Integration Japans in das Verrechnungssystem des Sterlinggebietes vor allem in einem trilateralen diplomatischen Kontext - USA, Großbritannien und Japan - erwirkt werden konnte, waren im Falle der japanischen Mitgliedschaft im Colombo-Plan, aufgrund der demokratischen Entscheidungsstrukturen im *Consultative Committee*, nicht nur Großbritannien, sondern auch Kanada, Australien und Neuseeland sowie die übrigen Mitglieder des Colombo-Plans zu konsultieren. Außerdem waren die mit der Mitgliedschaft Japans im Colombo-Plan verbundenen handelspolitischen Implikationen auf Grund der kolonialen Vergangenheit Japans ein sehr viel brisanteres Thema als die Verrechnungsmodalitäten. Infolgedessen mußten z.T. sehr tief sitzende asiatische Vorurteile gegen japanische Hilfeleistungen und die daran gekoppelten handelspolitischen Möglichkeiten ausgemerzt werden, bevor die japanische Mitgliedschaft erwirkt werden konnte. Während die USA von Anfang an auf Kanada als Fürsprecher für die japanische Mitgliedschaft im *Consultative Committee* bauen konnten, leistete vor allem Australien erhebliche Widerstände gegen die japanische Integration. Diese Widerstände resultierten z.T. aus den parallel verlaufenden, recht schwierigen australisch-japanischen Verhandlungen um die Gewährung der Meistbegünstigung im Rahmen des GATT. Die Probleme, die u.a. auch durch das amerikanische *Sponsoring* der japanischen GATT-Mitgliedschaft hervor-

bership, RG 25, 84-85/150, Vol. 192, 11038-40 pt. 16, National Archives of Canada (im folgenden zitiert als NAC) sowie Office Memorandum, from Jack C. Corbett, to Baldwin, n.d. August 1954, "The Colombo Plan as a Vehicle for U.S. Aid", Lot 58D209, Box 2, Colombo Plan, 1954-57, State Department Special Files, NA.

⁹¹ Brief for UK delegation to the Ottawa meeting of the Consultative Committee: Possible extension of Colombo Plan membership, by Foreign Office, 7. September 1954, Cabinet Working Party on Economic Development in South and South-East Asia, CAB 134/868, PRO sowie Message from Chargé d'Affaires, Canadian Embassy, Washington to Secretary of State for External Affairs, Canada, WA-1447, 24. August 1954, Colombo Plan - Japanese and Afghanistan participation, RG 25, 84-85/150, Vol. 192, 11038-40, pt. 16, NAC.

⁹² American Embassy Toyko to Department of State, No. 762, 28. Dezember 1954, Japan's Participation in Colombo Plan, 890.00/12-2854, State Department Records, NA.

gerufen worden waren, vergifteten die australisch-japanischen Beziehungen und bedingten in der Frage der japanischen Mitgliedschaft im Colombo-Plan eine dilatorische Politik Australiens.

VI.

Die japanische Schwerindustrie und der wirtschaftliche Wiederaufbau Japans 1955-1960:

Die wirtschaftliche Stabilisierung Japans im Konfliktfeld regierungsamtlicher und unternehmerischer Interessen in den USA

Nachdem in den ersten Jahren des "reverse course" die Wiederaufnahme der Produktion und des Exports japanischer Textilprodukte im Mittelpunkt des Wiederaufbauprogramms gestanden hatte, verlagerte sich der Schwerpunkt der amerikanischen Planungen für den japanischen Wiederaufbau von 1950 an auf die japanische Schwerindustrie. Sie galt von nun an nicht nur als Motor der japanischen Industrialisierung, sondern war auch Bestandteil der zukünftigen sicherheitspolitischen Rolle Japans. Infolgedessen konzentrierten sich die amerikanischen Bemühungen von 1950 an auf die Sicherung einer ausreichenden Versorgung Japans mit Eisenerz, Kohle und Schrott. Nach einer Anlaufphase von fünf Jahren (1950-55), in der die Integration Japans in regionale Kooperationszusammenhänge (Colombo-Plan, Sterlinggebiet) realisiert werden konnte, hatte sich die japanische Versorgungssituation, zumindest in bezug auf Eisenerze, soweit konsolidiert, daß von 1956/57 an die japanische Schwerindustrie die gewünschte Dynamik entwickelte und von 1958 an für eine ausgeglichene Handelsbilanz sorgte. Diese positive Entwicklung war allerdings 1955/56 noch nicht absehbar. Vielmehr gingen die USA davon aus, daß zumindest bis Ende der 1950er Jahre weitere Hilfe an Japan geleistet werden müsse, um Japan im westlichen Lager zu halten und die Basis für die gewünschte regionale und globale Rolle Japans zu schaffen.

Zwar spielte auch weiterhin die diplomatische Unterstützung bei der Absicherung langfristiger Lieferverträge vor allem für Eisenerz eine Rolle; daneben wurde nun aber auch finanzielle Unterstützung für den Ausbau und die Modernisierung der japanischen Schwerindustrie notwendig. Die fortgesetzte amerikanische Finanzhilfe stieß allerdings in dem Maße auf innergesellschaftliche Kritik, in dem der japanische Konkurrenzdruck auf amerikanische Unternehmen, vor allem aus der Textilbranche, anstieg. Diese äußerte sich das erste Mal massiv im Jahre 1955, nachdem Japan Mitglied des GATT geworden war. Die protektionistischen Strömungen gewannen schließlich 1958 infolge der ersten ernsthaften amerikanischen Zahlungsbilanzkrise nach dem Zweiten Weltkrieg dermaßen an Kraft, daß die Eisenhower-Administration gezwungen war, handelsbegrenzende Maßnahmen gegen japanische Importe zu verhängen;

gen; sie sollten dem innenpolitischen Druck, der die amerikanische Japanplanung zu konterkarrrieren drohte und damit zu einem sicherheitsstrategischen Problem geworden war, ein Ventil verschaffen. Während in der ersten Hälfte der 1950er Jahre die regionale Integration Japans durch Zugeständnisse vor allem an Großbritannien "erkaufte" werden mußte, wirkten in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre zunehmend innergesellschaftliche Faktoren kontrollierend und begrenzend auf die amerikanische Japanplanung.⁹³ Die Probleme, die es nun zu lösen galt, wurden durch diesen "shift" in den Einflußgrößen keineswegs geringer, sondern eher größer.

a) Die japanische Eisen- und Stahlindustrie

Am Ende des Jahre 1950 betrug die japanische Produktion von Roheisen 2,2 Millionen Tonnen und von Rohstahl 4,8 Millionen Tonnen. In nur sechs Jahren, von 1951 bis 1956, verdreifachte sich die Roheisenproduktion und der Stahlausstoß erhöhte sich um mehr als das Doppelte. Die schwerindustrielle Produktion erreichte bereits im Jahr 1956 Rekordhöhen mit einem Gesamtausstoß von 6 bzw. 11 Millionen Tonnen (vgl. Tabelle 15). Japan war damit der sechstgrößte Eisen- und Stahlproduzent der Welt (vgl. Tabelle 16).

Tabelle 15: Japanische Eisen- und Stahlproduktion, 1950-56 ('000 Tonnen)

Jahr	Roheisen	Rohstahl
1950	2233	4839
1951	3127	6502
1952	3474	6988
1953	4518	7662
1954	4608	7750
1955	5217	9408
1956	5987	11090

Q: Memoranda of Conversation, Eximbank and Yawata Iron & Steel Co., 8. April 1957, Production Forecasts of Japan's Steel Industry, U.S. CFEP, Office of Chairman; Randall Series; Subject Subseries, Box 7, Japanese Steel (5), DDEL.

⁹³ Vgl. hinsichtlich des Zusammenhangs von binnenwirtschaftlichen Interessen, Auslandsinvestitionen und Sicherung einer ausreichenden Versorgung mit Kautschuk, Öl und Kupfer: Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest. Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton NJ 1978.

Tabelle 16: Rohstahl- und Roheisenproduktion der wichtigsten Stahlproduzenten 1956 (Mio. Nettotonnen)

Land	Rohstahl	Roheisen
USA	115,2	75,3
UdSSR	52,8	38,9
BRD	25,6	19,4
Großbritannien	23,1	14,8
Frankreich (incl. Saar)	18,5	16,0
Japan	12,2	6,6
Belgien (incl. Luxemburg)	10,8	10,0
Italien	6,5	2,1

Q: Memoranda of Conversation, Eximbank and Yawata Iron & Steel Co., 8. April 1957, Production Forecasts of Japan's Steel Industry, U.S. CFEP, Office of Chairman; Randall Series; Subject Subseries, Box 7, Japanese Steel (5), DDEL.

Dennoch reichte die Stahlproduktion nicht aus, um die mittlerweile enorm gestiegene Nachfrage der weiterverarbeitenden Industrien in Japan zu befriedigen. Eine weitere Erhöhung der Stahlproduktion war allerdings aufgrund der begrenzten Blashochofenkapazität zur Herstellung von Roheisen nicht möglich. Damit stellte die Stahlproduktion einen Engpaß für die gesamte wirtschaftliche Entwicklung Japans dar. Die Inflexibilität der japanischen Eisen- und Stahlproduktion war vor allem auf den unzureichenden Neubau von Blashochöfen und die relativ veraltete Technologie bei der Stahlproduktion zurückzuführen.⁹⁴ Amerikanische Unterstützung für den japanischen Wiederaufbau mußte infolgedessen von 1955/56 an zweigleisig laufen: Zum einen mußte auch weiterhin Hilfestellung beim Ausbau regionaler Eisenerzvorkommen geleistet werden, denn diese wurden zur Herstellung des erforderlichen Roheisens benötigt; zum anderen bedurfte Japan nun aber auch technischer und finanzieller Hilfe für die Modernisierung der Eisen- und Stahlproduktionsanlagen.

Da sich insbesondere das die japanische Stahltechnologie dominierende Siemens-Martin-Verfahren, das sowohl eine große Menge Roheisen als auch Stahlschrott für die Stahlherstellung benötigte, in der Boomphase als problematisch erwiesener hatte, konzentrierten sich die Rationalisierungs- und Expansionspläne der japanischen Stahlindustrie und der japanischen Regierung zunächst auf die Einführung neuer Technologien,

die auch ohne oder mit nur geringem Schrottzusatz Stahl zu erzeugen vermochten.⁹⁵ Die japanischen Stahlhersteller strebten durch den Bau zusätzlicher Bessemer-Konverter, die mit dem Sauerstoffaufblasverfahren arbeiten sollten, im Rahmen eines Fünf-Jahres-Planes eine 50%ige Erhöhung der Roheisenproduktion an.⁹⁶ Zur Unterstützung der japanischen Modernisierungspläne entsandte die ICA technische Hilfe nach Japan.⁹⁷ Zusätzlich wurden Export-Import-Kredite gewährt, um Japan die nötige Kapitalbasis für den Ausbau seiner Roheisenproduktion zu verschaffen. Schließlich wurde auch die Beleihung der einheimischen Deviseneinheiten aus dem Verkauf der P.L. 480 Transaktionen mit Japan zur Deckung des notwendigen einheimischen Devisenbedarfs für den Aufbau der japanischen Roheisenproduktion ermöglicht.⁹⁸ Daneben unterstützten die USA auch weiterhin multilaterale und bilaterale bzw. trilaterale Kooperationsprojekte, durch die die Versorgung Japans mit dem für die Vergrößerung der Roheisenproduktion benötigten Eisenerzes sichergestellt werden sollte. Diese Maßnahmen waren notwendig geworden, weil sich die japanische Nachfrage nach amerikanischen Schrott während der Boomphase derart erhöht hatte, daß sich nicht nur die amerikanische Stahlindustrie,⁹⁹ sondern auch die europäischen Stahlproduzenten, die ebenfalls von amerikanischen Schrottlieferungen abhängen, um die eigene Schrottzufuhr sorgten. Auch hier waren es insbesondere wieder die Briten, die ängstlich darauf achteten, daß Japan keine Sonderzuteilungen erhielt, die zu einem weiteren Produktionsanstieg gerade auch im Schiffsbau hätten führen können. Japan mußte sich von 1957 an mit einer 20%igen Reduzierung der amerikanischen Schrottlieferungen anfreunden und sich außerdem mit einer geringeren Qualität des Stahlschrotts zufriedengeben.

⁹⁵ Confidential Office Memorandum from NA-Parson to FE-Robertson, Japan-India Iron Ore Project - Discussion with Mr. Hollister, 4.3.1957, 894.33/3-457, State Department Records NA.

⁹⁶ Beim Sauerstoffaufblasverfahren wird das Eisen durch Aufblasen technisch reinen Sauerstoffs auf das Eisenbad "gefrischt", d.h. oxidiert. Durch die Oxidation mit reinem Sauerstoff war es möglich die im Siemens-Martin-Verfahren benötigte hohe Temperatur für die Reduktion des Roheisens zu reduzieren und dadurch Energiekosten und die Einfuhr von Kohle einzusparen. Allerdings war reiner Sauerstoff in den 1950er Jahren noch sehr teuer. Der Einsatz dieses Verfahrens rechnete sich deshalb z.B. nicht in der Montanunion, die weiterhin mit dem Windfrischverfahren arbeitete, bei dem lediglich Luft zugeführt wurde. Neben den Neubauplänen wurden auch die Pläne für die Stahlbarrenproduktion für das Finanzjahr 1956/57 von 10 auf 11,2 Millionen Tonnen hinaufgesetzt.

⁹⁷ Clarence Randall sorgte dafür, daß die ICA ein Drei-Mann-Team zusammenstellte, das aus einem Manager, einem Blashochofenspezialisten und einem Eisenerzspezialisten bestand. Diese Team sollte feststellen, welche Ressourcen und Einrichtungen Japan benötigte, um einen Ausgleich zwischen Stahlproduktion und weiterverarbeitenden Industrie herzustellen.

⁹⁸ Vgl. Paul H. Cullen to Howard Jones, Deputy Assistant Secretary of State, 10. April 1957, 894.3314/4-1957, State Department Records, NA.

⁹⁹ Vgl. zur amerikanischen Stahlindustrie: Frederick J. Schottman, Iron and Steel, in: Bulletin Bureau of Mines, US Department of the Interior, 1985, S. 405-423.

⁹⁴ Vgl. zur Technologie der Eisen- und Stahlindustrie und der damit zusammenhängenden Bedeutung der Versorgung mit Eisenerz und Schrott: Ferdinand E. Banks, *The Economics of Natural Resources*, New York, London 1976, S. 207-227; Walter Adams, Joel B. Dirlam, Big Steel, Invention, and Innovation, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXX (May 1966), S. 167-189.

Die japanischen Schrottverhandlungen mit den USA und die amerikanischen Hilfeleistungen für die Modernisierung der japanischen Hochöfen dürfen allerdings nicht als isoliertes Problem gesehen werden. Vielmehr stehen sie im Zusammenhang mit Problemen, die sich bei der Realisierung des Orissa-Eisenerz-Projektes ergaben, und mit den japanischen Bemühungen um eine Erhöhung der Eisenerzlieferungen aus der VR-China. Damit besaßen die Schrottverhandlungen sowohl eine regional- als auch eine globalstrategische Dimension. Da die amerikanischen und europäischen Stahlproduzenten eine Besserbehandlung Japans ablehnten, mußten die USA weiterhin alles daran setzen, Japans regionale Handelsbeziehungen zu stützen und neben Ersatzlieferanten für Eisenerz auch solche für Eisen- und Stahlschrott zu finden.¹⁰⁰

b) Das "Orissa-Projekt"

Das erste und zugleich bedeutendste der von den USA geförderten trilateralen amerikanisch-japanisch-asiatischen Kooperationsprojekte war das "Orissa-Projekt" zur Gewinnung indischen Eisenerzes für den Export nach Japan. Dieses Projekt basierte vornehmlich auf japanischer technischer Hilfe und auf finanzieller Unterstützung der USA. Das "Orissa-Projekt" galt als Prototyp für zukünftige regionale Kooperationsprojekte, die alle dem gleichen Ziel verpflichtet waren, nämlich die inner-asiatische Zusammenarbeit zu fördern und den japanischen Rohstoffbedarf zu decken.

Indien besaß neben Japan die stärkste und am schnellsten wachsende Wirtschaft in Asien. Seine Bevölkerungsgröße, der relative Überfluß an Rohstoffen und die Stoßrichtung seiner Entwicklungsprogramme versetzte Indien zumindest potentiell ebenfalls in die Lage, die Rolle einer "leader economy" im asiatischen Wirtschaftsgefüge zu übernehmen. Stärker als Japan ergriff Indien selbstbewußt Initiativen, um vor allem die politische Zusammenarbeit in Asien durch die Schaffung regionaler Kooperationsstrukturen zu fördern. Zu nennen sind hier in erster Linie die Bukit Serene- und die Bandung-Konferenzen.¹⁰¹ So hatte sich Indien bis 1957 zu einem wichtigen Faktor nicht nur im regionalen Handel, sondern auch im Hinblick auf die politische Zusammenarbeit der Region entwickelt. Dennoch war es Indien nur zu einem geringen Teil möglich, die Richtung der wirtschaftlichen Entwicklung Asiens zu bestimmen. Die

¹⁰⁰ So erklärte Clarence Randall im März 1957: "... I think we ought to be getting at the source of the trouble and try creatively to help the Japanese to solve their own problem. We want the economy of Japan to expand. It can only expand if it has steel. It can only make steel if it has metallics. We therefore, ought to be finding ways to advance the development of iron ore for the use of the Japanese and the building of blast furnaces". Letter by C.B. Randall to Sinclair Weeks, Secretary of Commerce, John B. Hollister, Director ICA, Thorsten V. Kalijarvi, Assistant Secretary of State, 6. März 1957, 894.331/3-651, State Department Records, NA.

¹⁰¹ Vgl. zur regionalen Rolle Indiens U. Lehmkuhl, Kanadas Öffnung nach Asien, S. 61-69; hier auch weiterführende Literatur.

Differenzen zwischen Indien und den USA über die indische Neutralitätspolitik und der außenpolitische Unilateralismus Indiens in wichtigen Fragen des Ost-West-Konfliktes erschwerten die indisch-amerikanische Zusammenarbeit in asiatischen Foren. Auch die kleineren asiatischen Länder widersetzten sich dem indischen Führungsanspruch genauso wie den amerikanischen Bemühungen, Japans Führungsrolle zu restituieren.¹⁰²

Nachdem jedoch Eisenhower 1954 die "accomodation" des indischen Neutralismus zu einem Eckpfeiler seiner Asienpolitik erhoben hatte, erhielt Indien nun auch in der amerikanischen Globalplanung einen neuen Stellenwert.¹⁰³ Im Kontext der Rohstoffpolitik schlug sich das Eisenhower-Revirement in der aktiven Unterstützung indisch-japanischer Zusammenarbeit nieder. So erläuterte die PPS-Studie "Reappraisal of U.S. Policy with Regard to Free Asia"¹⁰⁴ aus dem Jahre 1954, daß Indien und Japan gleichermaßen Schlüsselpositionen im Kampf gegen den kommunistischen Einfluß in Asien einnahmen. Die Korrektur der asiatischen Ungleichgewichte hänge langfristig davon ab, daß Indien und Japan ein effektives Gegengewicht gegen den wirtschaftlichen und politischen Einfluß der VR-China und der Sowjetunion bildeten. Wenn Indien und Japan sich den chinesischen Kommunisten anschlossen, wäre Asien für den Westen verloren. In beiden Ländern spiele die binnenwirtschaftliche Entwicklung eine ausschlaggebende Rolle für die außenpolitische Ausrichtung.¹⁰⁵ Es sei deshalb erforderlich, daß die USA einen besonderen Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Stabilisierung und die wirtschaftliche Entwicklung Indiens und Japans legten.¹⁰⁶ In bezug auf Japan bedeu-

¹⁰² Section 6 of Confidential Report of the Committee on Asian Regional Economic Development and Cooperation, 11. September 1957, U.S. CFEP, Office of the Chairman Records, Special Studies Series, Box 3, Report and Papers of the Committee on Asian Regional Economic Development and Cooperation (2), DDEL.

¹⁰³ Vgl. insbesondere Dennis Merrill, *Bread and the Ballot. The United States and India's Economic Development, 1947-1963*, Chapel Hill, London 1990; H.W. Brands, *India and the United States. The Cold Peace*, Boston 1990 sowie die Zusammenfassung der Forschungsliteratur von Gary R. Hess, *Global Expansion and Regional Balances: The Emerging Scholarship on United States Relations with India and Pakistan*, in: *Pacific Historical Review*, Vol. 56 (1987), S. 259-295.

¹⁰⁴ Secret Study: Reappraisal of United States Policy with respect to Free Asia: 1955-1960, (n.d. 1954) Records of the Policy Planning Staff, Lot 66D70, State Department Special Files, NA.

¹⁰⁵ Ebenda.

¹⁰⁶ Ebenda. Dieser Ansatz des PPS löste eine Kontroverse in der amerikanischen Planungsbürokratie darüber aus, welcher Teil des asiatisch-pazifischen Raumes besonderer amerikanischer Fürsorge bedürfe. Während - wie oben dargestellt - der PPS argumentierte, daß die amerikanische Wirtschaftshilfe sich vornehmlich auf Indien und Japan konzentrieren müsse und damit implizierte, daß Südostasien vernachlässigt werden könnte, argumentierte Walter S. Robertson (Bureau of Far Eastern Affairs) in genau die entgegengesetzte Richtung: ohne Südostasien mit seinen Rohstoffressourcen könne weder Japan noch Indien vor kommunistischen Einflüssen geschützt werden. Deshalb müsse sich die amerikanische Wirtschaftshilfe vor allem auf Südostasien konzentrieren. Vgl. Secret Memorandum from FE-Walter S. Robertson to S/P-Robert R. Bowie, Re: Reappraisal of U.S. Policy with Respect to Free Asia 1955-60, 21. Dezember 1955, Lot 66D70, Box 96, Asia Fld. 1, State Department Special Files, NA.

tete dies, weitere amerikanische Anstrengungen zur Senkung der Produktionskosten und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit auf den asiatischen Märkten zu unternehmen. Der indischen Regierung sollte hingegen bei der Realisierung des erstellten Fünf-Jahres-Planes für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes geholfen werden. So wurde erwogen, die japanischen GARIOA-Rückzahlungen in langfristige Entwicklungskredite für Süd- und Südostasien umzuwandeln. Außerdem sollte das indische Kreditvolumen bei der Weltbank erhöht und durch japanische Entwicklungskredite ergänzt werden.¹⁰⁷ Schließlich sollte die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Indien und Japan auch durch die oben genannten Kooperationsprojekte im Rohstoffbereich konsolidiert werden. Washington ging davon aus, daß die wirtschaftliche Zusammenarbeit der beiden asiatischen "leader economies" beide Länder vor kommunistischen Infiltrationsversuchen schützen würde. Diese Überlegungen bildeten die Basis für das "Orissa-Projekt", das sowohl die infrastrukturelle Entwicklung Indiens (Ausbau von Eisenerzminen, Exploration von Eisenerzvorkommen, Bau von Eisenbahnlinien und Hafenanlagen) als auch die längerfristige Versorgung Japans mit Eisenerz sicherstellen sollte.

Die Konditionen eines solchen Kooperationsprojektes wurden erstmals während der Colombo-Konferenz in Singapur 1955 zwischen den japanischen, indischen und amerikanischen Vertretern¹⁰⁸ erörtert.¹⁰⁹ Mit Hilfe des "Orissa-Projektes" sollte bis 1964 die indische Eisenerzproduktion um zwei Millionen Tonnen jährlich vergrößert werden. Diese zusätzlichen zwei Millionen Tonnen sollten nach Japan exportiert werden und für eine Erhöhung der japanischen Stahlproduktion um eine Million Tonnen jährlich sorgen.¹¹⁰ Die notwendigen infrastrukturellen Investitionen beliefen sich auf ca. 55 Millionen Dollar; sie sollten anteilig von Indien, Japan und den USA finanziert werden. Die USA stellten einen Kredit in Höhe von 20 Millionen Dollar aus dem *President's Asian Economic Development Fund* (AEDF) zur Verfügung;¹¹¹ Japan lieferte Lokomoti-

ven im Wert von 8 Millionen Dollar, finanziert durch Exportkredite der japanischen Export-Import-Bank, und Indien trug die gesamten inländischen Kosten, die auf 39 Millionen Dollar veranschlagt worden waren.¹¹²

Obwohl das Orissa-Projekt eindeutig mit dem amerikanischen "approach" zur Förderung der regionalen Kooperation in Asien konvergierte, vergingen nach den ersten Sondierungsgesprächen über zwei Jahre, bis der Vertrag schließlich am 19.3.1958 unterzeichnet werden und Indien sich für eine Anleihe aus dem AEDF bewerben konnte. Diese Verzögerung war nicht allein auf Ressortkonflikte zwischen dem *State Department* und der ICA zurückzuführen, sondern war auch durch Probleme in den japanisch-indischen Beziehungen, die sich aus nebergeordneten Szenarien ergaben, bedingt. Zu nennen ist hier zum einen die Weigerung Nehrus, Japan im Rahmen des GATT die Meistbegünstigung zu gewähren. Dies war mehr ein politisches als ein wirtschaftliches Problem. Denn de facto diskriminierte Indien nicht gegen Japan. Es wollte sich jedoch, wie Großbritannien auch, die Möglichkeit offenhalten, im Falle unfairer japanischer Handelspraktiken Zölle und andere diskriminierende Maßnahmen gegen die Einfuhr japanischer Produkte zum Schutz der heimischen Produzenten erheben zu können. Dieses Politikum behinderte den Abschluß eines neuen japanisch-indischen Handelsvertrages im Jahr 1957/58. Während Indien nicht bereit war, im Zuge der Verhandlungen auch die Frage der Nutzung des Artikels 35 zu diskutieren, weigerte sich Japan, einen Vertrag abzuschließen, solange Indien Japan nicht die Meistbegünstigung gewährte.¹¹³ Da Eisenerz einen zentralen Gegenstand der Handelsvertragsverhandlungen bildete, war der Abschluß des allgemeinen indisch-japanischen Handelsvertrages eine Voraussetzung für die vertragliche Konkretisierung des "Orissa-Projektes".

Darüber hinaus gab es auch Differenzen, die unmittelbar mit der Durchführung des "Orissa-Projektes" zusammenhingen. Die indische und japanische Regierung waren zwar gleichermaßen an einem langfristigen Liefervertrag interessiert, Differenzen bestanden jedoch hinsichtlich der Durchführung der infrastrukturellen Modernisierung und der Qualität des zu exportierenden Eisenerzes. Die japanische Regierung beabsichtigte, vor dem Abschluß eines langfristigen Liefervertrages zu klären, woher das nach Japan zu exportierende Eisenerz kommen und welche Qualität es haben würde, und ferner, welche Investitionen in die Infrastruktur für die Vergrößerung der indischen Eisenerzexporte notwendig wären. Japan sandte deshalb, gegen den Willen der indischen Regierung, eine Untersuchungskommission nach Indien, die die bestehenden Unklarheiten in den Vertragsbedingungen klären sollte. Die indische Regie-

¹⁰⁷ Das Argument muß vor dem Hintergrund des zweiten indischen Fünfjahresplanes (1956-61) gesehen werden. Dieser Plan sah staatliche Ausgaben in Höhe von ca. \$10 Milliarden vor, die die privaten Investitionen in Höhe von ca. \$5 Milliarden ergänzen sollten. Die indische Regierung sah sich bei der Realisierung des Plans nicht nur mit dem Problem konfrontiert, die notwendigen internen Ressourcen zur Finanzierung des Planes zu mobilisieren, sondern auch die benötigten Auslandsdevisen in Höhe von \$2,3 Milliarden zu beschaffen, ohne die der Plan nicht hätte durchgeführt werden können. Vgl. Confidential letter from Cooper to Herbert Hoover (Acting Secretary of State), 27. Juli 1956, Lot 60 D 449, Box 9, Orissa Iron Ore Project, State Department Special Files, NA.

¹⁰⁸ Für die USA verhandelte John B. Hollister von der International Cooperation Administration.

¹⁰⁹ Confidential Office Memorandum from NA-Mr. Parsons to FE-Mr. Robertson, Japan-India Iron Ore Project - Discussion with Mr. Hollister, 4.3.1957, 894.33/3-457, State Department Records, NA.

¹¹⁰ Ebenda.

¹¹¹ Der 1955 vom Kongreß bewilligte Entwicklungsfonds umfaßte 200 Millionen Dollar.

¹¹² Confidential Memorandum for Governor Adams and Mr. William Jackson by John Sherman Cooper, 27. Juli 1956, Lot 60 D 449, Box 9, Orissa Iron Ore Project, State Department Special Files, NA.

¹¹³ Confidential Record of Conversation between W. Harpham, British Embassy Tokyo and Hejmadi, First Secretary (Commercial) of the Indian Embassy, Tokyo, 10.10.1957, FO 371/127 575, PRO.

nung hatte diese Untersuchungskommission mit dem Argument abgelehnt, bereits alle notwendigen Informationen an der Hand zu haben. Zusätzliche japanische Explorations seien nicht notwendig. Die Entsendung der japanischen Untersuchungskommission trug nicht gerade zur Entspannung des indisch-japanischen Verhältnisses bei.

Nach den Vorstellungen der indischen Regierung sollte durch die im Rahmen des japanisch-indischen Kooperationsabkommens zur Verfügung gestellte japanische und amerikanische Kapitalhilfe der wirtschaftlich und infrastrukturell stark unterentwickelte Süden Indiens gefördert werden. Hier waren allerdings die Eisenerzvorkommen weniger hochgradig als im Norden und die Entwicklungskosten waren dort - so die Ergebnisse der japanischen Untersuchungskommission - wegen der fehlenden Infrastruktur sehr viel höher zu veranschlagen. Die Förderung und der Ausbau der Eisenerzminen, des Eisenbahnnetzes und der Hafenanlagen im Orissa-Gebiet würde demgegenüber nicht nur schneller, sondern auch mit weniger Kapitalaufwand Indien in die Lage versetzen, die von Japan gewünschte Menge Eisenerz abzubauen und zu exportieren.¹¹⁴ Der Interessenkonflikt zwischen Indien und Japan konnte erst nach zweijährigen Verhandlungen zugunsten der japanischen Option gelöst werden. Im März 1958 wurde schließlich der Kooperationsvertrag zwischen Japan und Indien abgeschlossen.

Nun gingen allerdings die Probleme weiter. Denn jetzt mußte die finanzielle Unterstützung der USA sichergestellt werden. Dem standen nicht nur inner-administrative Auseinandersetzungen entgegen, sondern es gab auch innergesellschaftliche Widerstände gegen die amerikanische Finanzierung der Entwicklung indischer Eisenerzvorkommen für den Export nach Japan, die abgebaut werden mußten, bevor die Gelder aus dem AEDF bewilligt werden konnten.¹¹⁵

Die amerikanischen Eisenerzminenbesitzer und Transportunternehmen sorgten sich über mögliche Konsequenzen des indisch-japanischen Kooperationsprojektes für die eigenen Unternehmen, die zu einem großen Teil vom Exportgeschäft mit Japan lebten.¹¹⁶ Sie schalteten nicht

¹¹⁴ Confidential Record of Conversation by W. Harpham, 10.10.1957, FO 371/127 575, PRO.

¹¹⁵ Es ging dabei im wesentlichen um Meinungsverschiedenheiten zwischen der ICA und dem State Department über den Finanzierungsmodus des Orissa-Projektes, in deren Verlauf die ICA u.a. die Aufstockung des President's Fund (AEDF) um \$100 Millionen für bilaterale Hilfsprojekte ablehnte, mit der Begründung, daß es aufgrund der anstehenden Kongreßentscheidung über die Finanzierung des *Mutual Security Program* nicht sicher sei, ob ausreichende Mittel auch für den *President's Fund* bereitgestellt werden könnten. Dieses Problem löste sich sehr schnell nach der Verabschiedung des *Mutual Security Program* durch den Kongreß auf. Einer Kreditvergabe für das geplante "Orissa-Projekt" stand damit nichts mehr im Wege. Vgl. Confidential Letter from Cooper to Bartlett, *Chargé d'Affaires*, American Embassy, New Delhi, 27. Juli 1956, Lot 50D449, Box 9, Orissa Iron Ore Project, State Department Special Files, NA.

¹¹⁶ Zur Entwicklung des amerikanischen Eisenerzbergbaus vgl. F.L. Klinger, *Iron Ore*, in: *Mineral Facts and Problems*, 1985 Edition, Knoerr, Alvin, W., Washington, D.C. 1985, S. 385-403.

nur die zuständigen Kongreßabgeordneten ein, sondern wandten sich auch direkt an das *State Department*. Sie erklärten, daß 1957 insgesamt 651.000 Tonnen Eisenerz von Stockton aus nach Japan exportiert worden waren und daß dies ein wichtiger Wirtschaftsfaktor für die Region darstelle, der nun durch das von der Regierung unterstützte indisch-japanische Kooperationsabkommen bedroht werde. Aufgrund einer mündlichen Zusage eines Vertreters der japanischen Stahlindustrie, daß Japan in den nächsten fünf Jahren eine Million Tonnen Eisenerz jährlich aus den USA beziehen wolle, seien die Verladeeinrichtungen des Hafens von Stockton für etwa 12 Millionen Dollar modernisiert worden. Auch die Eisenbahn und die Eisenerzminen seien durch erhebliche Investitionen auf den neuesten technischen Stand gebracht worden. Japan wolle nun aber, mit Hinweis auf das Orissa-Projekt und auf das "barter"-Abkommen mit der VR-China, die Importe aus den USA einstellen.¹¹⁷ Die amerikanische Unterstützung des "Orissa-Projektes" wirke sich aufgrund des angeblich damit verbundenen Importstops nachteilig auf amerikanische Unternehmen und die in ihnen beschäftigten Arbeitnehmer aus. Die Kreditvergabe müsse deshalb an die japanische Zusicherung gebunden werden, den Import amerikanischen Eisenerzes fortzusetzen.¹¹⁸ Die amerikanischen Produzenten und die Transportunternehmen forderten eine "normal marketing"-Garantie der Japaner als Voraussetzung für eine ICA-Anleihe an Indien für das "Orissa-Projekt". Die Erfüllung einer solchen Forderung war jedoch vom wirtschaftlichen Standpunkt her nicht sinnvoll. Eine "normal marketing"-Garantie hätte zum einen der amerikanischen Politik widersprochen, Japans Importabhängigkeit von den USA weiter zu reduzieren, um das japanische Dollardefizit abzubauen; sie war darüber hinaus auch nicht zu vereinbaren mit der japanischen Zahlungsbilanzsituation.¹¹⁹

Angesichts der unternehmerischen Widerstände gegen das "Orissa-Projekt" und zur "accomodation" des durch die Lobbyisten aufgeschreckten Kongresses zögerte Außenminister Dulles, der zusammen mit dem *State Department* das "Orissa-Projekt" als Prototyp eines trilateralen Entwicklungs- und Kooperationskonzeptes für den asiatisch-pazifischen Raum vehement unterstützte, das Projekt weiterzuverfolgen und den Kredit aus dem AEDF zu vergeben. Vorher sollte - um den innenpolitischen Frieden zu wahren und die zukünftige Bewilligung solcher Projek-

¹¹⁷ Confidential Record of Conversation by W. Harpham, 10.10.1957, FO 371/127 575, PRO.

¹¹⁸ Memorandum from J.H. Smith, ICA to C. Douglas Dillon, Deputy Under Secretary for Economic Affairs, Department of State, 29. März 1958, Proposed India-Japan iron ore project and possible effects on U.S. iron ore producers, 494.119/3-2958, State Department Records, NA sowie Memorandum of Conversation (Warren H. Atherton, Port of Stockton, E.E. Ferrari, Director, Port of Stockton, Dillon, Chafkin, Springsteen), 31. März 1958, 494.119/3158, State Department Records, NA.

¹¹⁹ Memorandum on Indian-Japanese Iron ore Project, by ICA, 29. März 1958, 494.119/3-2958, State Department Records NA.

te durch den Kongreß nicht zu gefährden - zumindest der Versuch unternommen werden, zusammen mit der japanischen Stahlindustrie eine zufriedenstellende Lösung für das Stockton-Problem zu finden.¹²⁰ Die amerikanische Botschaft in Tokio wurde eingeschaltet, um das Eisenerzproblem mit dem japanischen Außenministerium zu erörtern.¹²¹ Dabei stellte sich heraus, daß das "Orissa-Projekt" nur ein Faktor unter vielen anderen war, die zur Einstellung der Eisenerzlieferungen aus den USA geführt hatten: die japanischen Vorratslager waren voll; Japan litt auch weiterhin unter einem Devisenmangel; amerikanisches Eisenerz war im Vergleich zu indischem Erz sehr viel teurer. So bezahlte die japanische Stahlindustrie zwischen \$20,55 und \$25,22 für 58%iges amerikanisches Eisenerz, während sie 62%iges indisches Erz für einen Preis von \$16,66 erhielt. Da die Verträge mit den amerikanischen Minen keine Erneuerungsklausel enthielten, war den amerikanischen Produzenten keine Zusicherung für fortgesetzte Importe gegeben worden. Auch der japanischen Regierung, die in anderen handelspolitischen Konfliktfällen - wie etwa bei japanischen Baumwollexporten in die USA - zu regulierenden Eingriffen in den japanischen Außenhandel bereit war, waren in diesem Falle die Hände gebunden, denn Eisenerz war ein Importartikel, der auf der "global allocation"-Liste stand. Die japanische Regierung besaß deshalb keine rechtlichen Möglichkeiten, die Stahlindustrie zum Kauf amerikanischen Eisenerzes zu verpflichten. Zwar hätte die japanische Regierung Eisenerz von der "global allocation"-Liste streichen und spezifische Allokationen vorschreiben können. Doch hätte dies offene diskriminatorische Schritte gegen andere Eisenerzlieferanten nach sich gezogen. Eine solche Maßnahme hätte nicht nur der japanischen Regierung geschadet, sondern hätte auch Öl in das Feuer der sowjetischen Propagandakampagne gegen amerikanische Entwicklungshilfe gegossen und damit auch gegen außenpolitische Interessen der USA verstoßen. Schließlich befürchtete Washington auch, daß Japan im Falle eines Fehlschlags des "Orissa-Projektes" seine Bemühungen verstärken würde, die Eisenerzimporte aus China zu vergrößern. Auch dies galt es aus sicherheitsstrategischen Gründen zu verhindern.

Bei genauer Betrachtung des Problems mußten auch die Vertreter der Nevada Eisenerzminen, die parallel zu den regierungsamtlichen Gesprächen mit dem japanischen Außenministerium privaten Kontakt zur japanischen Stahlindustrie aufgenommen hatten, konzedieren, daß im Grunde genommen kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem "Orissa-Projekt" und der Einstellung japanischer Eisenerzimporte aus den USA bestand. Die geplanten Importe aus Indien würden vielmehr nur einen Teil der anwachsenden japanischen Nachfrage befriedigen können.

¹²⁰ Confidential Telegram to Amembassy Tokyo, 2. April 1958, 494.119/4-258, State Department Records, NA.

¹²¹ Douglas MacArthur II und Ben H. Thibodeaux verhandelten mit dem japanischen Außenminister Ushiba.

Außerdem war frühestens 1964 mit ersten zusätzlichen Lieferungen aus Indien zu rechnen, da die Modernisierungs- und Aufbauarbeiten mindestens fünf Jahre in Anspruch nehmen würden. Exporteinbußen amerikanischer Produzenten als direkte Folge des "Orissa-Projektes" waren insofern gar nicht zu befürchten. Es ist anzunehmen, daß die Eisenerzminenbetreiber hier bewußt einen Zusammenhang konstruiert hatten, um die eigenen Unternehmen durch staatliche Regulierungsmaßnahmen vor Marktschwankungen zu schützen. Da sich die amerikanische Regierung strikt weigerte, an internationalen Rohstoffgremien teilzunehmen und Preis- und Produktionsabsprachen zu akzeptieren, waren amerikanische Rohstoffherzeuger offensichtlich gezwungen, auf andere Weise Druck auf die amerikanische Regierung auszuüben und ihre Interessen zu Gehör zu bringen.

Es erstaunt, daß die zuständigen Stellen im *State Department*, trotz der Tatsache, daß es gar keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem "Orissa-Projekt" und japanischen Eisenerzimporten aus den USA geben konnte, die amerikanische Botschaft in Tokio, das japanische Außenministerium und sogar die japanische Regierung mit dem Problem behelligten. Warum dies geschah, läßt sich zwar im einzelnen nicht aus den im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt gesichteten Quellen rekonstruieren. Die Tatsache, daß in den Diskussionen mit dem japanischen Außenministerium und der japanischen Regierung auch die Möglichkeit regulierender Eingriffe von Seiten der japanischen Regierung in den japanischen Importhandel erwogen wurde, legt jedoch die Vermutung nahe, daß in diesem Fall - wie im Falle japanischer Textilexporte - Washington von Tokio ein Entgegenkommen erwartete, um die Gefahr einer Eskalation des innenpolitischen Konfliktes abzuwenden. Daß die japanische Regierung sich zumindest grundsätzlich bereit fand, ihrerseits regulierende Maßnahmen zu ergreifen, damit die amerikanische Regierung - als Verfechter der Prinzipien freier Marktwirtschaft - nicht zu Eingriffen in das Marktgeschehen gezwungen war, die ihre außenpolitische Glaubwürdigkeit unterminiert hätten, kann sicherlich als Ausdruck der amerikanisch-japanischen Wirtschaftspartnerschaft in den 1950er Jahren gewertet werden. Andererseits hat diese Art von bilateralem Lösungsmechanismus gerade in den amerikanisch-japanischen Beziehungen jedoch auch Tradition. Bereits zur Jahrhundertwende, als die japanische Einwanderung in die USA zu einem innenpolitischen Problem zu werden drohte, genügte eine Intervention bei der japanischen Regierung, um von ihr die Zusicherung zu erhalten, die Auswanderungsquoten zu reduzieren. Die Beispielkette könnte hier fortgesetzt werden.

Über die hier erörterten charakteristischen Kooperationsmechanismen hinausgehend, verdeutlicht das Lobbying gegen das "Orissa-Projekt" auch den mittlerweile legendären Einfluß sektoraler unternehmerischer Interessen auf die Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik. Zwar erreichte das Lobbying in diesem Fall das angestrebte Ziel, die "normal marketing"-Garantie, nicht. Vielmehr erklärten das *State Department* und

die ICA – allerdings erst, nachdem die japanische Regierung konsultiert worden war – unisono:

"We believe it to be in free-world interest to assist Japan in meeting its additional requirements from free-world sources as an alternative to Japanese reliance on Communist China sources; furthermore, increased trade on a sound, economic basis between Japan and India will similarly strengthen the economies of these important free-world countries."¹²²

Allein der Umstand jedoch, daß ein derart fadenscheinig konstruierter Zusammenhang, vorgetragen von zwei Unternehmern und drei Kongreßabgeordneten, die diplomatische Maschinerie der USA in Gang zu setzen vermochte, kann als Indiz für die gerade im amerikanischen politischen System immer wieder auffallende starke Interdependenz von Innen- und Außenpolitik betrachtet werden.

c) Der japanische China-Handel

Die wichtigste Alternative zum Import von Eisenerz, Kohle und Schrott aus Indien war der Import dieser Rohstoffe aus der Volksrepublik China. Tatsächlich spielte Festlandchina für das wirtschaftliche Denken und Planen Japans eine große Rolle. Die japanische Unternehmerschaft, aber auch das MITI ging davon aus, daß China in Zukunft wieder Rohstoffe nach Japan liefern und enorme Markchancen für japanische Fertigwaren bieten werde. Die japanische Unternehmerschaft war sogar der Auffassung, daß der japanische Wiederaufbau von der Wiederbelebung des japanischen China-Handels abhängt. Trotz des Handelsembargos gegen China war der japanische Handelsaustausch mit China seit 1952 stetig gewachsen; er hatte sich in der Periode von 1952 bis 1956 wertmäßig fast verzehnfacht (1952: \$15.500.000 - 1956: \$151.200.000). Trotzdem machte der Handel mit China im Jahr 1957 nur etwa 2% des gesamten japanischen Außenhandels aus und entsprach damit in etwa dem Handelsaustausch zwischen Japan und Taiwan.

Die japanischen Handelsbeziehungen mit China wurden durch sogenannte "private" Handelsabkommen geregelt, die zwischen privaten japanischen Organisationen und den chinesischen Handelsbehörden abgeschlossen wurden. Der Austausch von Handelsdelegationen zwischen China und Japan in den Jahren 1954 und 1955, der Abschluß halboffizieller Handels- und Fischereiabkommen sowie gegenseitige Besuche von Kultur- und Inspektionsmissionen wurden in den USA mit Skepsis registriert. Die chinesische Bereitschaft, mit Japan Handel zu treiben, wurde interpretiert als koordinierter chinesisch-sowjetischer Versuch, Japan in

¹²² Memorandum on Indian-Japanese iron ore project by State Department and ICA, n.d. (März 1958), 494.119/3-2958, State Department Records, NA.

den kommunistischen Einflußbereich zu ziehen und Japans Position in der westlichen Globalplanung zu unterminieren.¹²³ Infolgedessen setzten die USA ihre Anstrengungen fort, die Attraktivität Chinas als Handelspartner durch die Schaffung alternativer Absatzmärkte und Rohstoffzulieferer zu schmälern. Darüber hinaus wurde Japan eingebunden in die "Pariser Gruppe", d.h. in die Organisation jener Länder, die zusammen mit den USA ein Handelsembargo gegen die Sowjetunion und die VR-China verhängten.¹²⁴

Bis August 1958 existierten – zumindest offiziell – zwei verschiedene Embargolisten, die COCOM-Liste für den Handel mit der Sowjetunion und die CHINCOM-Liste für den Handel mit der VR-China. Das sogenannte "China differential" bestand aus 470 Artikeln, die zwar in die Sowjetunion jedoch nicht in die VR-China exportiert werden durften. Japan zählte zusammen mit den USA und Kanada zu denjenigen Ländern, die sich bis zur Aufhebung des "China differentials" weitgehend an die Bestimmungen der erweiterten Embargo-Liste hielten, auch wenn Japan durchaus unzufrieden war mit den bestehenden Regelungen. Demgegenüber zeigten sich die meisten anderen westlichen Verbündeten in der Pariser Gruppe, allen voran Großbritannien,¹²⁵ aber auch die Bundesrepublik, zunehmend irritiert über die amerikanische Inflexibilität. Sie bedienten sich immer häufiger der Ausnahmeregelung zur Lizenzierung von Exporten und unterliefen damit die Embargobestimmungen im China-Handel.¹²⁶ Bereits im Mai 1957 – 15 Monate vor der offiziellen Aufhebung des "China differential" – hatte die britische Regierung unilateral beschlossen, dem eigenen Ost- und Chinahandel eine gemeinsame Embargo-Liste, nämlich die COCOM-Liste, zugrunde zu legen.¹²⁷ Auch die deutschen Unternehmen begannen im Frühjahr 1957 – mit Billigung der Bundesregierung – damit, die Austauschbeziehungen zu China wie-

¹²³ Foreign Minister Shigemitsu Visit, Washington, Summary of Positions, 22. August 1955, U.S. CFEP, Office of the Chairman, Dodge Series; Subject Subseries, Box 3, Japan - Shigemitsu Visit Briefing Papers (2), DDEL.

¹²⁴ Vgl. die überblickshafte Darstellung von Nancy Bernkopf Tucker, American Policy towards Sino-Japanese Trade in the Postwar Years: Politics and Prosperity, in: *Diplomatic History*, Vol. 8 (1984), S. 183-208.

¹²⁵ 16. Mai 1949, Control of the Export of Strategic Materials to Communist China, Note by Joint Secretaries, CAB 134/287, Cabinet Far Eastern (Official) Committee, PRO. Großbritannien hatte seit der Einführung einer gesonderten Embargo-Liste im China-Handel im Jahr 1949 gegen eine solche erweiterte Liste protestiert und seither für den eigenen Handelsaustausch mit China immer neue und erweiterte Sondergenehmigungen erwirken können. Zur britischen Chinapolitik vgl. Qiang Zhai, *The Dragon, the Lion, and the Eagle: Chinese-British-American Relations, 1949-1958*, London 1994; Wenguang Shao, *China, Britain and Businessmen. Political and Commercial Relations, 1949-57*, Oxford 1991 und James Tuck-Hong Tang, *Britain's Encounter with Revolutionary China, 1949-54*, New York 1992.

¹²⁶ Report on Foreign Economic Policy Discussion, by CFEP, September 1956, Eisenhower, D.D.: Records as President, White House Central Files, 1953-61, Confidential File, Subject Series, Box 18, CFEP /7, DDEL.

¹²⁷ Vgl. Confidential Telegram No. 99 an die Mitglieder der Pariser Gruppe, 29. Mai 1957, "China Trade Controls", PREM 11/2529, East-West Trade, PRO.

deraufzubauen. So reiste der Vorsitzende der Ferrostaal AG, Dietrich von Menges, nach Peking, um mit den chinesischen Handelsbehörden über die Lieferung von Maschinen sowie Eisen- und Stahlprodukten zu verhandeln. Menges kritisierte die "unvernünftigen künstlichen Barrieren" im Chinahandel und warnte, daß die Chinesen aus der Embargo-Frage "politisches Kapital" in Japan zu schlagen versuchten, indem sie die Embargo-Politik als ein amerikanisches Unternehmen zur Niederhaltung Japans darstellten. Die Embargo-Politik habe dazu beigetragen, daß sich die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen Japan und China auf der Basis antiamerikanischer Stimmungen entwickelt hätten. Das Embargo habe insofern nicht nur seine wirtschaftliche Zielsetzung, China von wichtigen westlichen Versorgungsgütern abzuschneiden, verfehlt, sondern vor allem auch politisch die Uneinigkeit des Westens in der Handhabung dieser Politik demonstriert. Die Schlußfolgerung, die von Menges in dieser Situation zog, war klar und eindeutig: "Das Embargo muß als gescheitert angesehen werden."¹²⁸

Im japanischen Fall korrelierte die wachsende Kritik am "China differential" zeitlich mit dem sich abzeichnenden Stahlboom im Jahr 1956. Zwar hatte Japan von 1955/56 an die britische Opposition gegen die ChinCom-Liste im Rahmen der Pariser Gruppe offen unterstützt; jedoch erst im Sommer 1956 wandte sich die japanische Regierung direkt an Washington, um die Möglichkeiten einer Reduzierung des "China differential" im japanischen China-Handel zu diskutieren.¹²⁹ Tokio erhoffte sich durch eine Ausweitung des japanischen Exporthandels ein chinesisches Entgegenkommen in der Lieferung von Eisenerz und Kohle. Obwohl sich die aus dem weltweiten Stahlboom resultierenden binnenwirtschaftlichen Probleme Japans bereits abzeichneten und man sich in Washington durchaus bewußt war, daß es angesichts der Ausnahmen, die Großbritannien eingeräumt worden waren, immer schwieriger werden würde, an den Bestimmungen festzuhalten, zögerten die USA auch jetzt noch, einer solchen Reduzierung zuzustimmen. Die USA stießen mit dieser strikten Haltung nicht nur auf Unverständnis bei der japanischen Regierung, sondern provozierten damit auch eine anti-amerikanische Stimmung innerhalb der japanischen Unternehmerschaft.

Auch innerhalb der Pariser Gruppe hatten sich die USA mit ihrer Haltung zur Frage des "China differential" in eine Außenseiterposition

¹²⁸ Aufzeichnungen von Menges, betr.: "Chinageschäft/Embargopolitik", 31. Mai 1957, Dietrich Wilhelm von Menges-Archiv Essen, Bd. 138, abgedruckt in: Reinhard Neebe, *Überseemärkte und Exportstrategien in der westdeutschen Wirtschaft, 1945 bis 1966*, Stuttgart 1991, S. 252-258.

¹²⁹ Vgl. Confidential memorandum from ECD - Wright to E - Mr. Prochnow through ITR - Armstrong, re China Trade Controls, 25.7.1956, Lot 59D439, Records of the Economic Defense Division of the Office of International Resources 1954-58, Box 30, China Trade Control - Chron. File 1956-57, Fold. 2, State Department Special Files, NA.

manövriert.¹³⁰ Bereits im September 1956 mußte der CFEP eingestehen, daß die USA ihren Kampf um die Aufrechterhaltung des "China differentials" verloren hatten. Es war ganz offensichtlich, daß die USA, je länger sie an ihrer Politik festhielten, um so mehr Friktionen aufbauten. Das CFEP empfahl deshalb, das "China differential" schrittweise aufzugeben und mit der Pariser-Gruppe darüber zu diskutieren, innerhalb welchen Zeitraums und mit welchen Schritten das "China differential" abgeschafft werden sollte.¹³¹

Mit der britischen Entscheidung vom Mai 1957, unilateral das "China differential" abzuschaffen und aufgrund der Tatsache, daß sich immer mehr westliche Unternehmen, mit Billigung der jeweiligen Regierung, darum bemühten, das China-Geschäft wiederzubeleben, hatte das "China differential" de facto ab Frühjahr/Sommer 1957 seine Wirkung verloren. De jure blieb es noch bis zum August 1958 bestehen und zumindest die USA und Kanada hielten auch bis dahin an der erweiterten Embargo-Liste fest. Allerdings häuften sich auch innerhalb der Eisenhower-Administration die kritischen Stimmen. Auch die amerikanische Wirtschaft bekam die negativen Rückwirkungen der Embargo-Politik zu spüren. Diese Rückwirkungen waren zwar nicht direkter Natur, sondern resultierten aus den sich häufenden Junktims zwischen der Embargo-Politik und anderen außenwirtschaftspolitischen Bereichen; sie waren deshalb jedoch nicht minder problematisch.

Im März 1957 wurden bei der Erörterung der amerikanischen Haltung zur Frage des "China differentials" im *National Security Council* (NSC) zwei Probleme diskutiert, die die Interdependenz zwischen dem China-Embargo und anderen, völlig unterschiedlich gelagerten "issue areas" sehr deutlich machten. Die Diskussion um das "China differential" wurde zum einen beeinflusst von dem sicherheitsstrategischen Ziel, Japans Wirtschaft soweit aufzubauen, daß das Land aus eigener Kraft heraus einen größeren Verteidigungsbeitrag im asiatisch-pazifischen Raum würde leisten können.¹³² Dieser Punkt berührte nicht nur die amerikanische Sicherheitsstrategie, sondern darüber hinaus auch die amerikanische Haushaltspolitik, die aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der

¹³⁰ Vgl. zur Haltung der Eisenhower-Administration in der Frage der westlichen Embargo-Politik gegenüber China: Qing Simeï, *The Eisenhower Administration and Changes in Western Embargo Policy Against China*, in: Warren I. Cohen, Akira Iriye (Hgg.), *The Great Powers in East Asia 1953-1960*, New York 1990, S. 121-142.

¹³¹ Confidential memorandum from ECD - Wright to E - Mr. Prochnow through ITR - Armstrong, re China Trade Controls, 25.7.1956, Lot 59D439, Records of the Economic Defense Division of the Office of International Resources 1954-58, Box 30, China Trade Control - Chron. File 1956-57, Fold. 2, State Department Special Files, NA.

¹³² Vgl. auch H.W. Brands, *The United States and the Reemergence of Independent Japan*, in: *Pacific Affairs*, Vol. 59/3 (1986), S. 387-401. Brands erörtert in diesem Aufsatz die These, daß "trade and defense remained the basic issues in U.S.-Japanese relations for three decades" und beschreibt, wie sich die Rahmenbedingungen, in denen Sicherheits- und Handelsfragen diskutiert wurden, veränderten. Vgl. zu diesem Thema auch Bruce Cumings, *Power and Plenty in Northeast Asia: The Evolution of U.S. Policy*, in: *World Policy Journal* (1987/88), S. 79-106.

USA von 1957/58 an immer größeren Einfluß auf die amerikanische Außenpolitik ausübte. In dem Maße nämlich wie Japan seine Verteidigungsausgaben erhöhte, waren die USA in der Lage, ihre eigenen zu senken und damit den Haushalt zu entlasten. Eine Konsolidierung der japanischen Wirtschaft, als Voraussetzung für einen größeren japanischen Verteidigungsbeitrag, setzte aber die Einfuhr günstiger Rohstoffe, notfalls auch aus der Volksrepublik China voraus. Peking war aber offensichtlich nur zur Lieferung von Eisenerz und Kohle bereit, wenn die Embargo-Bestimmungen gelockert werden würden und Japan z.B. auch Konsumgüter und Fertigwaren nach China exportieren durfte. Damit existierte ein Junktim zwischen dem von Japan erwarteten militärischen "burden-sharing" und der Revision der China-Regelungen im Kontext der amerikanischen "economic defence policy". Beide Seiten des Junktims waren wichtige Pfeiler der amerikanischen Sicherheitsplanung im nordöstlichen Pazifik. Entsprechend schwer fiel es, Kompromisse in der einen oder anderen Richtung zu finden. Die Embargo-Politik gegenüber China, die u.a. mit einer fortgesetzten wirtschaftlichen Unterstützung Japans und einer Verzögerung der von Japan erhofften militärischen Entlastungsleistungen bezahlt werden mußte, geriet in dem Maße auch unter innenpolitischen Druck, wie sich die amerikanische Zahlungsbilanz verschlechterte und es immer dringlicher wurde, finanzielle und materielle Unterstützung für die westliche Sicherheitspolitik von dritter Seite zu erhalten.

Der zweite Punkt, der in den Geheimdiskussionen des NSC erörtert wurde, waren die Bemühungen des amerikanischen Landwirtschaftsministeriums, Landwirtschaftsüberschüsse an Japan zu verkaufen. Japan war für amerikanische Produkte ein Dollarland; amerikanische Exporte von überschüssigen Nahrungsmitteln, insbesondere Weizen, dienten damit ebenfalls der Verbesserung der amerikanischen Zahlungsbilanz. Die Beschränkungen im japanischen China-Handel hatten sich jedoch als Problem in den Verhandlungen zwischen dem amerikanischen Landwirtschaftsministerium und der japanischen Regierung herausgestellt. Im NSC erklärte der Vertreter des Landwirtschaftsministeriums jedenfalls, daß die Verhandlungen um den Verkauf überschüssiger "farm products" sich leichter gestalten würden, wenn sich die USA zu einer Revision ihrer Haltung zum "China differential" entschließen könnten.¹³³ Damit resultierte auch das zweite Argument aus einer binnenwirtschaftlichen Interessenlage. Im Unterschied zum Junktim zwischen amerikanischen Eisenerzlieferungen und dem AEDF-Kredit für das "Orissa-Projekt" konnte sich bei der hier diskutierten Überlappung der Problembereiche amerikanischer Nahrungsmittelexporte und der Lockerung der Embargo-Bestimmungen im japanischen China-Handel das innenpolitische Argument

durchsetzen. Auch hier ist die angespannte wirtschaftliche Situation in den USA als wesentliches Antriebsmoment herauszustellen.

Obwohl es ohne Zweifel richtig ist, in diesem Kontext von einer Häufung von Interdependenzen zwischen Innen- und Außenpolitik zu sprechen, wäre es sicherlich falsch, die im August 1958 beschlossene Aufhebung des "China differentials" allein auf innenpolitische Bestimmungsfaktoren zurückzuführen. Ebenso bedeutend war die zunehmende Isolation der USA innerhalb der Pariser Gruppe aufgrund des Festhaltens an der restriktiven Embargo-Politik gegenüber der VR-China und die Tatsache, daß im Grunde genommen seit dem Frühsommer 1957 das "China differential" im Exporthandel der westlichen Alliierten kaum mehr eine Rolle spielte. Mit der Entscheidung vom August 1958 paßten sich die USA lediglich einer bereits praktizierten Politik des COCOM-Regimes an.

Trotz der Abschaffung des "China differential" verbesserten sich die japanisch-chinesischen Handelsbeziehungen nicht in dem von Japan erhofften Maße. Die Chinesen waren nicht in der Lage, die traditionellen Exportprodukte in der benötigten Größenordnung zu liefern. Viele alte Verträge, die nicht erfüllt werden konnten, wurden deshalb entweder von den Chinesen gelöst oder es wurde von seiten des Käufers Lieferaufschub gewährt. Die japanischen Hoffnungen auf eine Vergrößerung der Eisenerzimporte aus China wurden ebenfalls gründlich enttäuscht, nicht nur wegen der unzureichenden chinesischen Lieferkapazität, sondern auch, weil nun die Chinesen ihrerseits ihren Markt für westliche Interessenten abschlossen und Anfang des Jahres 1958 eine "economic warfare campaign" lancierten, die insbesondere auf die japanischen Konsumgütermärkte in Süd- und Südostasien ausgerichtet war. Die Volksrepublik China überflutete die japanischen Exportmärkte mit minderwertigen Textilien zu Billigpreisen und hob alle kommerziellen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Japan und dem Festland auf. Zusätzlich startete Peking im April 1958, kurz vor den japanischen Parlamentswahlen, einen Propagandafeldzug gegen Kishi und seine Regierung. Es war nun Peking, das ein de facto-Embargo gegen Japan verhängte. Auch die kulturellen Beziehungen wurden abgebrochen und die Repatriierung japanischer Staatsbürger unterbrochen. Die Chinesen begannen damit, japanische Fischer zu verhaften und ihre Boote zu beschlagnahmen, die in Gewässern fischten, in denen es ihnen bis dahin, durch die "privaten" Fischereiabkommen, erlaubt gewesen war, Fischfang zu betreiben.

Dieser Handelskrieg war vor allem initiiert worden, um Japan zu politischen Konzessionen zu zwingen. Während der Verhandlungen über das vierte "private" Handelsabkommen im Jahr 1957 insistierten die Chinesen darauf, daß die jeweiligen Handelsmissionen die Erlaubnis erhalten sollten, ihre Nationalflaggen in dem Partnerland hissen zu dürfen; außerdem sollten die Regierungen das Handelsabkommen anerkennen und ihm damit einen offiziellen Charakter verleihen. Es war deutlich, daß Peking durch die Schaffung von "faits accomplis" in der Anerkennungs-

¹³³ 12. März 1957, Secret Memorandum to those who are to discuss the subject of liberalized trade controls with Communist China with Congressional leaders, by Clarence Randall, U.S.C.FEP: Records 1954-61, Chronological File, Box 4, DDEL.

frage einen Schritt weiter kommen wollte. Obwohl die chinesische Regierung sich der Tragweite ihrer Forderungen bewußt war, drohte sie damit, bei Nichterfüllung die gesamten Handelskontakte abzurechnen. Die japanische Regierung informierte daraufhin die privaten japanischen Handelsbevollmächtigten, daß Japan angesichts der Notwendigkeit, den Handelsaustausch mit China auszubauen, "Unterstützung und Zusammenarbeit" mit den Handelsorganisationen anbieten könnte, allerdings im Rahmen und auf der Grundlage der japanischen Verfassung und des gegenwärtigen Status der internationalen Beziehungen, nach denen die Regierung in Peking nicht als rechtmäßige Vertretung des chinesischen Volkes anerkannt wurde. Dieses nur bedingte Entgegenkommen der japanischen Regierung wurde von China zurückgewiesen. Die Folge war der Abbruch der Handelskontakte und der Wirtschaftskrieg gegen Japan.¹³⁴

Da Japan durch seine Loyalität zum westlichen Lager, und insbesondere zu den USA, in diese mißliche Lage geraten war, lag es nahe, die USA um Hilfe zu bitten. Dabei ging es insbesondere um amerikanische Unterstützung bei der Bekämpfung der chinesischen Dumping-Politik in Süd- und Südostasien. Das *State Department*, insbesondere das *Bureau of Far Eastern Affairs*, erachtete es ebenfalls als geboten, in einer solchen Situation zu helfen. Wieder spielten die auch schon in anderen Kontexten genannten entscheidungsrelevanten Argumente eine Rolle: nämlich die Gefährdung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Japans durch den möglichen Verlust seiner Absatzmärkte in Süd- und Südostasien und ein daraus resultierender weiterer Anstieg japanischer Exporte in die USA sowie die Möglichkeit, daß durch die Handelsbeziehungen zu China Südostasien - das aufgrund seiner Rohstoffvorräte für die Überlebensfähigkeit Indiens und Japans unerlässlich war - in den Einflußbereich des ideologischen Gegners geraten könnte. Beides mußte verhindert werden. So schlug Walter S. Robertson, *Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs*, ein umfangreiches Programm vor, um den Gefahren, die in der chinesischen Dumping-Politik lauerten, zu begegnen. Japan sollte in all jenen Sektoren, die durch die chinesische Konkurrenz gefährdet waren, durch amerikanische Kredite unterstützt werden. Dies galt insbesondere für die japanische Textilindustrie. Mit Krediten aus dem amerikanischen "CCC Credit Program" sollte Japan minderwertige Überschußbestände amerikanischer Baumwolle aufkaufen und zu billiger Ware für die süd- und südostasiatischen Märkte verarbeiten. Außerdem wurde die bis dahin noch nicht genehmigte japanische Nachfrage nach Geldern aus dem Titel I des P.L. 480-Programms für das Finanzjahr 1959 positiv entschieden. Die USA sollten darüber hinaus auch die süd- und südostasiatischen Länder sowie Taiwan dazu ermutigen, an technischen Entwicklungspro-

¹³⁴ Confidential Paper, A Study of Chinese Communist Economic Warfare Against Japan, 27. Juni 1958, Lot 60D90, Bureau of Far Eastern Affairs, Correspondence and Subject File 1958, Box 2, Communist China, July-Dec. 1958, State Department Special Files, NA.

grammen nach dem Vorbild des "Orissa-Projektes" teilzunehmen, um die jeweiligen bilateralen Handelsbeziehungen zu festigen. Japan sollte die Möglichkeit zu "offshore"-Käufen im Rahmen amerikanischer Hilfsprogramme erhalten; auch japanische Produkte, deren Herstellung aus dem MSP finanziert worden war, sollten nun in Drittländer exportiert werden können. Schließlich sollten sich die USA auch für eine Begleichung der japanischen GARIOA-Schulden in einer Form einsetzen, die der wirtschaftlichen Entwicklung der Region dienlich sei. Hier wurde die 1955/56 bereits diskutierte Idee, die japanischen Rückzahlungen in einen Fonds umzuleiten, aus dem Anleihen für wirtschaftliche Entwicklungsprojekte in Süd- und Südostasien finanziert werden könnten, wieder aufgegriffen.¹³⁵

Zu den stärker umstrittenen Teilen der Robertson-Vorschläge zählten die Bemühungen, die protektionistischen Kräfte innerhalb der USA, die Japan den Zugang zum amerikanischen Markt verwehren wollten, zu bekämpfen und dafür Sorge zu tragen, daß die diskriminierenden Handelspraktiken, die einige GATT-Mitglieder immer noch gegen Japan ausübten, abgebaut werden würden.

Auch 1958/59 war Japan noch nicht in der Lage, aus eigener Kraft, ohne jeden amerikanischen Beistand die von den USA angestrebte wirtschaftliche Rolle als asiatisch-pazifische "leader economy" auszufüllen. Die amerikanische Rückendeckung war auch 1958 nicht nur aufgrund der wirtschaftlichen Position Japans notwendig, sondern schien auch politisch weiterhin geboten.¹³⁶ Im Unterschied zur Bundesrepublik war Japan am Ende der 1950er Jahre immer noch nicht so stark im westlichen Bündnis verankert, als daß nicht, nach amerikanischem Dafürhalten, schon geringe Störungen ein Ausscheren Japans aus der westlichen Gemeinschaft hätten provozieren können. Solcherart Störungen resultierten am Ende der 1950er Jahre immer häufiger auch aus Problemen in den amerikanisch-japanischen Beziehungen. Seit der japanischen GATT-Mitgliedschaft im Jahr 1955 richtete sich der amerikanische Protektionismus gerade auch gegen Japan. Die Handelsrestriktionen, die die amerikanische Regierung vor allem auf Druck der amerikanischen Textilindustrie gegen Japan verhängen mußte, gefährdeten nicht nur die japanisch-amerikanische Wirtschaftsallianz, sondern mehr noch die japanisch-amerikanische Sicherheitspartnerschaft.

¹³⁵ Confidential Memorandum from Robertson to Secretary of State, re: Chinese Communist Economic Warfare Against Japan, 2. Juli 1958, Lot 60D90, Bureau of Far Eastern Affairs, Correspondence and Subject File 1958, Box 2, Communist China, July-Dec. 1958, State Department Special Files, NA.

¹³⁶ Ein Grund dafür war auch die innere Zerstrittenheit der liberaldemokratischen Partei Japans. Vgl. John Welfield, *An Empire in Eclipse. Japan in the Postwar American Alliance System. A Study in the Interaction of Domestic Politics and Foreign Policy*, Atlantic Highlands NJ 1988, Kap. V.

d) Die amerikanisch-japanischen Handelsbeziehungen

Die umfangreichen Hilfsmaßnahmen, die Robertson vorgeschlagen hatte, waren nicht nur eine Kampfmaßnahme gegen den chinesischen Handelskrieg, sondern auch eine Reaktion auf die Probleme, die ein weiteres Anwachsen japanischer Exporte in die USA durch die chinesische Konkurrenz auf den japanischen Absatzmärkten in Süd- und Südostasien mit sich gebracht hätte. Trotz der umfangreichen Bemühungen, den regionalen Handelsaustausch zu stärken und durch die wirtschaftliche Entwicklung Süd- und Südostasiens zu vergrößern, blieben die USA auch weiterhin nicht nur ein wichtiger Lieferant von Rohstoffen, sondern auch der wichtigste Absatzmarkt für japanische Fertigwaren, insbesondere aber für Textilprodukte. Seit 1953 wurden von seiten der amerikanischen Unternehmen Bedenken gegen die finanzielle Unterstützung der japanischen Exportindustrien geäußert, weil bereits zu diesem frühen Zeitpunkt sich der Import japanischer Billigerzeugnisse negativ auf die Absatzchancen amerikanischer Erzeuger auf dem heimischen Markt auswirkte.¹³⁷ Die Forderung nach Einfuhrbeschränkungen gegen japanische Produkte wurden mit dem japanischen GATT-Beitritt immer lauter.¹³⁸ 1958 fanden schließlich - gleichzeitig mit dem chinesischen Handelskrieg gegen Japan - Gesetzesvorlagen über importbeschränkende Maßnahmen gegen Japan ihren Weg bis in die amerikanische Legislative.¹³⁹ Damit hatte die japanische Exportindustrie nicht nur in Süd- und Südostasien mit Absatzschwierigkeiten zu kämpfen, sondern auch in den USA. Nach über zehnjähriger Unterstützung des wirtschaftlichen Wie-

¹³⁷ Vgl. zur Entwicklung des amerikanisch-japanischen Handelskonfliktes im Textilbereich: R. Buckley, *U.S.-Japan Alliance Diplomacy*, S. 99-114; I.M. Destler, H. Fukui, H. Sato, *The Textile Wrangle. Conflict in Japanese-American Relations, 1969-1971*, London, Ithaca NY 1979, insbes. S. 28-36; Thomas W. Zeiler, *American Trade and Power in the 1960s*, New York 1992, S. 73-102.

¹³⁸ President Porcelain Products, Inc., Findlay, Ohio to John Foster Dulles, 29. Juni 1953, 411.9417/6-2953, State Department Records, NA; oder J. Forand, Congress of the U.S. to John Foster Dulles, 10. Juli 1953, 411.9417/71053, State Department Records, NA.

¹³⁹ 1958 ergaben sich aus den importbeschränkenden Maßnahmen der USA eine ganze Reihe von handelspolitischen Problemen zwischen Japan und den USA. In diesem Jahr waren dem Kongreß handelsbeschränkende Gesetzesvorschläge vorgelegt worden, die sich auf folgende Warengruppen bezogen: Thunfisch, Thunfischkonserven, Lachskonserven und Forellen, Leinenschuhe mit Gummisohlen und Sperrholz. Darüber hinaus hatte die "Tariff Commission" vorgeschlagen, die Zölle auf rohstofffreiem Stahlbesteck, Schirmgestellen und klinischen Thermometern zu erhöhen. Bezugnehmend auf Artikel 337 der amerikanischen Zollgesetzgebung (Verhinderung unfairer Konkurrenzimporte) wurde außerdem untersucht, ob nicht auch der Import von Nähmaschinen, Badminton-Schlägern sowie von Teilen für die Herstellung von Plattenspielen beschränkt werden sollte. Ferner wurden die Importe von Monosodiumglutamat, synthetischem Harz aus Venylchlorid, Titan, Röhren und Schaufeln im Hinblick auf ihre Zulässigkeit im Kontext der "Anti-Dumping"-Gesetzgebung untersucht. Noch im gleichen Jahr wurden die Importzölle für Leinenschuhe mit Gummisohlen und klinischen Thermometern erhöht. Vgl. Foreign Service Despatch No. 1442, 15. Juni 1959 from Amembassy Tokyo to Department of State, Washington, re: White Paper on Japan's 1958 Foreign Trade, 494.00/6-1559, State Department Records, NA.

deraufbaus Japans war es im Ende der 1950er Jahre für die amerikanische Regierung kaum mehr möglich, dem innenpolitischen Druck, der sich mittlerweile gegen die amerikanisch-japanische Wirtschaftsallianz aufgebaut hatte, standzuhalten.

Die Probleme, die sich Ende der 1950er Jahre in den amerikanisch-japanischen Wirtschaftsbeziehungen abzeichneten, resultierten aus einem nur schwer zu lösenden Dilemma, mit dem sich die amerikanische Außenwirtschaftspolitik auseinandersetzen hatte. Auf der einen Seite standen die amerikanischen Exportinteressen, insbesondere der Baumwollproduzenten und der Landwirtschaft, aber auch anderer Rohstoffherzeuger, wie die bereits erwähnten Eisenerzminenbesitzer. Der Export dieser amerikanischen Rohstoffe und Nahrungsmittel ließ sich gut vereinbaren mit den Wiederaufbauplänen für Japan. In diesem Zusammenhang sind die Baumwollkredite und Rohstoffkredite aus den Jahren 1947 und 1948 zu sehen, aber auch die Lieferung minderwertiger amerikanischer Baumwollüberschüsse im Jahr 1958 als Reaktion auf den chinesischen Handelskrieg. Demgegenüber stand das Bedürfnis der amerikanischen Fertigungsindustrien nach Schutz vor ausländischer Konkurrenz, die z.T. durch den Export amerikanischer Rohstoffe erst erzeugt wurde. Der Protektionismus richtete sich im Laufe der 1950er Jahre immer stärker auch gegen Japan, dessen Wirtschaftskraft als wesentlicher Pfeiler der amerikanischen Globalplanung aufgebaut worden war. Die sich gegen Ende der 1950er Jahre konsolidierende japanische Wirtschaft entsprach damit zwar der Rollenvorstellung der USA, lief aber gleichzeitig den binnenwirtschaftlichen amerikanischen Interessen zuwider. Dieser Konflikt sollte die japanisch-amerikanischen Beziehungen nach der Wiederaufbauphase als Grundkonflikt bestimmen.¹⁴⁰ Japan, das zu einer regionalen "leader economy" und zu einer "second rank economy" im internationalen Vergleich aufgebaut werden sollte, stellte sich bereits am Ende der 1950er Jahre als Konkurrent der USA auf dem heimischen aber auch auf den internationalen Märkten heraus. Die dem amerikanischen Konzept der Multipolarität innewohnende Gefahr, daß die von den USA protegierten regionalen Subzentren nicht nur die gewünschte Entlastung leisten und einen "imperial overstretch" verhindern würden, sondern sich gleichzeitig auch zu wirtschaftlichen Konkurrenten entwickeln könnten, wurde den USA Ende der 1950er Jahre sehr deutlich vor Augen geführt. Die am Ende der Untersuchungsperiode zunehmenden wirtschaftlichen Spannungen zwischen Japan und den USA geben einen Vorgeschmack auf die in den 1960er und 1970er Jahren die japanisch-amerikanischen Beziehungen beherrschenden Problemlagen. Japan hatte sich bis 1958, mit Hilfe der wirtschaftlichen und diplomatischen Unterstützung der USA, weitgehend aus der wirtschaftlichen Abhängigkeit von den USA befreien kön-

¹⁴⁰ Vgl. zur Entwicklung der amerikanisch-japanischen Rivalität in den 1960er und 1970er Jahren: J.J. Kaplan, *Raw-Materials Policy: Japan and the United States*, in: Isaiah Frank (Hg.), *The Japanese Economy in International Perspective*, Baltimore, London 1975, S. 231-247 sowie R. Vernon, *Two Hungry Giants*, Kap. 1.

nen. Mit dieser Verselbständigung einher ging ein stärkeres politisches Selbstbewußtsein, das erstmals 1960 in der Krise, die durch die von den USA angestrebte Revision des amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrages provoziert worden war, zum Ausdruck kam.¹⁴¹ Die relative wirtschaftliche Stärke Japans und das wiedergewonnene politische Selbstbewußtsein stellten die amerikanisch-japanischen Beziehungen auf eine neue Grundlage. Aufgabe der amerikanischen Politik in den 1960er Jahre sollte es sein, sich mit dieser neuen Situation anzufreunden, die wirtschaftlichen Folgen der Multipolarität für eine weitere Entlastung der USA zu nutzen und zu verhindern, daß sie zu internationalen Konflikten führen, die die relative Stärke des Westens in der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion unterminiert hätten.¹⁴²

VII.

Zusammenfassung: Position und Rolle Japans in der amerikanischen Globalplanung und das japanische Rohstoffhandicap

Aus der Perspektive der Rohstoffpolitik ergeben sich folgende Antworten auf die Leitfragen des Gesamtprojektes:

1. Japan war in seiner regionalen Position vergleichbar mit Deutschland in Europa. Unterschiede bestanden vor allem darin, daß der japanische "dollar gap" und das damit verbundene Zahlungsbilanzproblem sehr viel später gelöst wurde als in Deutschland. Dies hing u.a. damit zusammen, daß sich die Reduzierung der japanischen Abhängigkeit von amerikanischen Rohstofflieferungen durch eine Regionalisierungspolitik aufgrund der Unterentwicklung Süd- und Südostasiens als sehr viel schwieriger erwies als in Deutschland. Hier wurde im Rahmen der europäischen Integration durch die Errichtung der Montanunion bereits 1950

¹⁴¹ Nach Desler, Sato, Clapp und Fukui illustrieren die Kontroversen um den Sicherheitsvertrag (1960), die Auseinandersetzungen um die Verwaltungsrechte in Okinawa (1969) und die Verhandlungen um die Exportquoten für japanische Textilexporte am deutlichsten das enge Zusammenspiel zwischen Innenpolitik und den amerikanisch-japanischen Beziehungen. Vgl. I.M. Destler, H. Sato, P. Clapp, H. Fukui, *Managing an Alliance. The Politics of U.S.-Japanese Relations*, Washington 1976.

¹⁴² Vgl. hierzu u.a. Robert Gilpin, *The Global Context*, in: Akira Iriye, Warren I. Cohen (Hgg.), *The United States and Japan in the Postwar World*, Lexington Kentucky 1989, S. 3-20; Gustav Schmidt, *Vom Nordatlantischen Dreieck: Großbritannien - USA - Kanada zum Trilateralismus: EG - USA - Japan. Der Strukturwandel der westlichen Welt und die politische Gestaltung der Dreiecksbeziehungen im Überblick*, in: *Geschichte und Gegenwart*, Vol. 1 (1988), S. 3-39, sowie die von einem engeren Standpunkt aus verfaßte Analyse von Edward A. Olson, *Determinants of Strategic Burdensharing in East Asia. The U.S.- Japan Context*, in: *Naval War College Review*, Vol. 38/3 (1986), S. 4-21.

eine koordinierte Rohstoffversorgung für die Stahlindustrie, die auch hier als Motor der industriellen Entwicklung betrachtet wurde, sichergestellt.

2. Es gab für die USA keine direkte Alternative zu Japan bezüglich der Stabilisierung der Region. Allerdings spielte Indien, in dem Maße, wie Regionalpolitik nicht nur Fernostpolitik, sondern Fernost- und Süd- und Südostasienpolitik war, als zweites Zentrum eine zunehmend wichtigere Rolle. Von 1955/56 an wurden Indien und Japan als die beiden Pole betrachtet, ohne deren Unterstützung die Verteidigung westlicher Interessen in der Region nicht gewährleistet werden konnte.

3. Die USA stellten zwar die wirtschaftliche Parallelität zwischen Japan und Westdeutschland heraus, schlußfolgerten jedoch nicht daraus, daß dies notwendigerweise auch eine politische Parallelität nach sich ziehen muß. Vielmehr wurde, seitdem sich die amerikanischen Planungsstäbe mit regionalen Konzepten für den asiatisch-pazifischen Raum beschäftigen, also seit 1947, immer wieder auf die Unterschiede der Regionen Europa und Asien hingewiesen. Diese Unterschiede, die vor allem in der religiösen, politischen und kulturellen Heterogenität Asiens im Vergleich zum relativ homogenen europäischen Raum, begründet liegen, erforderten eine andere Vorgehensweise. Die für Europa befürwortete Strategie der wirtschaftlichen und politischen Integration, mit dem langfristigen Ziel der Etablierung eines europäischen Staatenbundes, war nicht auf Asien und den Pazifik übertragbar. Genauso wenig übertragbar war die westdeutsche Bereitschaft, den Kurs der Westintegration zu unterstützen, auf japanische Verhältnisse. Das ungebrochene nationale Selbstbehauptungsstreben Japans lag auch in dem kulturell bedingten japanischen Umgang mit dem Verliererstatus begründet. Während westdeutsche Politiker, geprägt von der christlichen Ethik von Schuld und Sühne, bereit waren, die nationalsozialistische Vergangenheit zu verarbeiten und sich auf Strukturen einzulassen, die eine Wiederholung der nationalsozialistischen Exzesse verhindern sollten (= Westintegration), gab es in Japan keine Aufarbeitung der Vergangenheit, sondern diese wurde aus Scham totgeschwiegen.¹⁴³ Auf der Grundlage des Totschweigens entwickelte sich dann relativ schnell wieder ein japanisches Nationalbewußtsein vor allem in den Verhandlungen mit den USA, das zusätzlich noch durch die Ereignisse in Hiroshima und Nagasaki gestärkt wurde. Die Inhumanität der Atombombe machte auch die USA - jedenfalls in den Augen Japans - zu einem Kriegsverbrecher. Diese politische Entthronung der USA schlug sich - wie gesagt - dann in den bilateralen Verhandlungssituationen zwischen Washington und Tokio nieder.

4. Die USA mußten sich mit dem japanischen 'Emanzipationsstreben' arrangieren, um die japanische Unterstützung im "Kampf gegen den

¹⁴³ Vgl. zu den kulturell bedingten Unterschieden in der Aufarbeitung der Ereignisse des Zweiten Weltkriegs: Gordon Craigs Besprechung von Ian Buruma, *The Wages of Guilt: Memories of War in Germany and Japan*, London: Jonathan Cape 1994, in: *The New York Review of Books*, 14. Juli 1994, S. 43 f.

Kommunismus" nicht zu gefährden. Denn aus amerikanischer Sicht war es sicherheitspolitisch, d.h. sowohl für die Verteidigung der "western hemisphere" als auch für die Sicherung des asiatisch-pazifischen Raumes, notwendig, Japan auf "amerikanischem Kurs" zu halten. Japan hatte vor allem eine logistische Bedeutung. Es sollte militärische Basen zur Verfügung stellen und im Falle einer kriegerischen Auseinandersetzung Rüstungsgüter nach Süd- und Südostasien liefern.

5. Japan war für die USA ein Wertfaktor an sich. Die militärischen und wirtschaftlichen Errungenschaften und die Stärke Japans in der Zwischenkriegszeit ließen vermuten, daß sich das japanische Machtpotential auch nach der militärischen Niederlage im Zweiten Weltkrieg wieder entfalten würde. Japan war im Vergleich zu den anderen Staaten der Region technologisch und industriell am weitesten entwickelt. Ein wirtschaftlich starkes Japan würde die Voraussetzungen erfüllen, die an die Übernahme einer regionalen Führungsrolle geknüpft waren, und zwar sowohl militärisch als auch wirtschaftlich und politisch. Daß Japan gegen Ende der 1950er Jahre immer noch zögerte, in die Aufrüstung zu investieren und damit den amerikanischen Forderungen nach militärischem "burden-sharing" entgegenzukommen, wurde auf die immer noch relativ labile wirtschaftliche Situation in Japan zurückgeführt. Erst ein wirtschaftlich stabiles Japan hätte die Möglichkeit, unpopuläre politische Maßnahmen durchzuführen und seine Wirtschaft durch ein Wiederaufrüstungsprogramm zu belasten. Deshalb müsse alles daran gesetzt werden, die wirtschaftliche Rehabilitation Japans (und hier insbesondere auch der Stahlindustrie) zu unterstützen. Erst dann könne eine Übernahme der militärischen Verantwortung im Sinne der von den USA angestrebten Arbeitsteilung von Japan erwartet werden. Die von den USA projektierte Rolle Japans in der Region war insofern in erster Linie auf historischen Leistungen des Landes zurückzuführen und resultierten erst in zweiter Linie aus der japanischen Haltung zu Fragen des Ost-West-Konfliktes.

6. Die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale des internationalen Systems der 1950er Jahre und des gegenwärtigen Systems liegen vor allem in den deutlich verschiedenen Positionen der USA und Japans im Weltwirtschaftssystem. Noch Ende der 1950er Jahre war die japanische Industrie von direkter und indirekter finanzieller Unterstützung der USA abhängig. Demgegenüber hat sich Japan gegenwärtig zu einer Wirtschaftsmacht entwickelt, die das Wirtschaftspotential der USA in den Schatten stellt, was zu Rivalitäten und Konflikten zwischen den beiden Ländern führt, die in der direkten Nachkriegszeit nicht vorhersehbar waren.

7. Die USA waren in den 1950er Jahren die regionale Führungsmacht, mußten allerdings ihre Vorstellungen und Optionen mit anderen Mächten, insbesondere Großbritannien und Indien abstimmen, um die globalen sicherheitspolitischen Ziele realisieren zu können. Damit waren

die USA keine uneingeschränkte, sondern lediglich eine relative Führungsmacht.

8. Japan übernahm keine sicherheitspolitisch motivierte Verantwortung für die Region, d.h. Japan ging nicht auf die von den USA gewünschten Maßnahmen des militärischen "burden-sharing" ein. Vielmehr engagierte sich Japan nur insofern in der Region, als es dadurch wirtschaftliche Vorteile zu erzielen vermochte. Die Lösung der Reparationsfrage genauso wie die Teilnahme an Entwicklungsprojekten diente nicht primär einer politischen Konsolidierung der Beziehungen zu Süd- und Südostasien als Basis für die Übernahme der von den USA gewünschten politischen, militärischen und wirtschaftlichen Ordnungsfunktion Japans in der Region, sondern diente primär der wirtschaftlichen Eigenentwicklung.