

Kuniyuki TERADA: *Actors of International Cooperation in Prewar Japan. The Discourse on International Migration and the League of Nations Association of Japan*. Baden-Baden: Nomos 2018. 290 S. (Japan in Ostasien | Japan in East Asia; 4). ISBN 978-3-8487-2499-4. € 59,00.

Als vierter Band in der von Wolfgang Seifert (Universität Heidelberg) im Nomos Verlag herausgegebenen Reihe „Japan in Ostasien/Japan in East Asia“ erscheint die von Kuniyuki Terada als Dissertationsschrift verfasste und im Jahr 2015 an der Universität Heidelberg eingereichte englischsprachige Studie zu Japans internationalem Engagement in den Zwischenkriegsjahren des 20. Jahrhunderts. Im Zentrum der Studie steht die 1920 gegründete sogenannte *League of Nations Association of Japan* (LNAJ). Dabei handelt es sich um eine Gruppe von Diplomaten, Wirtschaftsvertretern und Wissenschaftlern, die zwar regierungsnah operierte, aber nicht als offizielles Regierungsorgan tätig war. Terada schreibt der LNAJ eine prägende Rolle bei der Gestaltung von Japans internationalen Beziehungen in den 1920er und 1930er Jahren zu. Bereits zu Beginn heißt es:

This book regards the LNAJ and its core members as the main actors in Japanese international cooperation and its embodiment, which reveals the actualities of interwar international cooperation and, more importantly, its problems (S.2).

Dies erscheint in zweierlei Hinsicht überraschend: Zum einen spricht Terada selbst davon, dass sich das Tätigkeitsfeld von LNAJ am besten mit „agenda-setting“ (S.27) und „propaganda“ (S.27) beschreiben lässt. In beiden Fällen geht es also lediglich darum, Themen auf die Bühne der Tagespolitik zu platzieren. Die eigentliche Entscheidungs- und Gestaltungskompetenz des politischen Geschäfts liegt hingegen erst in den darauffolgenden Phasen des Politikzyklus, nämlich in der Politikformulierung und der Politikimplementierung. Zum anderen wählt Terada mit der LNAJ eine Organisation, die, wie er selbst in seinem Literaturüberblick überzeugend zu argumentieren weiß, bis dato kaum Gegenstand wissenschaftlicher Arbeiten war und deren Rolle somit für Japans internationales Handeln kaum beachtet worden ist. Mithin eine gewagte These, von der LNAJ als zentralem Organ von Japans internationalem Handeln in den Zwischenkriegsjahren zu sprechen!

Terada nähert sich seiner These in vier Kapiteln, welche sich drei chronologischen Abschnitten zuordnen lassen. Teil eins holt zeitlich aus und beleuchtet Japans internationale Kooperationen vor dem Ersten Weltkrieg. Dieser Teil beinhaltet ein Kapitel, welches sich insbesondere dem Juristen Yamada Saburô und seinen Gedanken zur Freiheit der internationalen Migration bzw. zu deren regulativen Einschränkungen widmet. Teil zwei stellt die ersten Jahre nach Gründung der LNAJ ins Zentrum und setzt dabei zwei zeitliche Abschnitte in Kapitelform fest, die zugleich unterschiedliche inhaltliche Ausprägungen des Wirkens der LNAJ widerspiegeln: in Kapitel zwei die Jahre 1919 bis 1925 mit dem Fokus nach wie vor auf internationale Migration; in Kapitel drei die Jahre 1925 bis 1927 mit einem Fokus auf internationale Wirtschaftskooperation. Den Abschluss bildet schließlich Teil drei mit einem weiteren Kapitel zu einer abermals neuen inhaltlichen Ausrichtung der LNAJ, welche die Jahre 1927 bis 1938 prägte: Exemplarisch am Wirken des Bevölkerungswissenschaftlers Ueda Teijirô wird hier der Trend beleuchtet, die Wissenschaft als Kernstück internationaler Kooperationen herauszustellen. Terada gelingt es, diese unterschiedlichen Phasen der LNAJ anhand von zahlreichen Originalquellen der Zeit – diese reichen von Tagebucheinträgen bis hin zu Gesetzestexten – überzeugend

nachzuzeichnen. Für eine jede historische Phase, d. h. in jedem Teil des Buches werden dabei bis dato kaum bekannte, erhellende und teils durchaus überraschende Ergebnisse präsentiert.

Zu den überraschenden Erkenntnissen in Teil eins zählt sicherlich, wie wenig sich in Japan bis heute über mehr als einhundert Jahre hinweg die Debatte um pro und contra internationale Migrationsströme verändert hat. Exemplarisch dargestellt am Wirken des Juristen Yamada Saburō zeichnet Terada diese Debatte nach, stellt die inhaltliche Ausgestaltung einer infolge der Debatte erstmalig formulierten japanischen Migrationspolitik dar und argumentiert zugleich, dass Japans internationales Handeln in der frühen Meiji-Zeit entscheidend durch das Thema der internationalen Migration geprägt war. Yamada war, in den Worten Teradas, „a child of the Meiji period, which was marked by the spirit of *bunmei kaika* (civilization and enlightenment)“ (S. 39). Vom japanischen Kultusministerium entsandt, studierte Yamada ab 1898 in Deutschland, Frankreich, England und den Vereinigten Staaten, bevor er 1901 nach Japan zurückkehrte, um eine Professur an der Kaiserlichen Universität Tōkyō zu übernehmen. Im Kern von Yamadas Verständnis um internationale Migration stand das Konzept des *kyōdō seizon* (共同生存), dem Zusammenleben in einer Gemeinschaft. In Yamadas Augen war es ein natürlicher Prozess, dass sich dieses Zusammenleben – Terada spricht hier von „community life“ (S. 52) – in modernisierten Staaten über alle gesellschaftlichen Ebenen, inklusive der internationalen, ausweitete: „Yamada maintained that the gradual expansion of community life from family to international community was a fundamental law of social evolution“ (S. 52). Dennoch war Yamada kein ideologischer Vertreter einer Politik der geöffneten Türen, wie ihn Migrationswissenschaftler heute aufgrund dieses Ansatzes verstehen könnten. Vielmehr stellte er, ganz pragmatisch, den Schutz des Staates in den Vordergrund: „He insisted that the purpose of states forming an international community was to sustain their existence“ (S. 71). Mit Blick auf eben dieses Staatsinteresse sollte internationale Migration eng gesteuert werden. Yamada sprach sich dafür aus, Zugangsbeschränkungen einzurichten, die sich etwa gegen physisch Kranke wendeten. Er opponierte allerdings gegen Zugangsbeschränkungen für bestimmte Berufsgruppen und wandte sich zudem scharf gegen die Nutzung des Rasse-Begriffs in der Formulierung einer japanischen Zuwanderungspolitik. So bedeutend seine Rolle als Jurist in der Debatte um die Ausgestaltung einer japanischen Zuwanderungspolitik innerhalb und außerhalb Japans gewesen sein mag, so wenig spiegelt sich sein Gedankengut in dem wider, was schlussendlich formuliert worden ist. Zum Ende des 19. Jahrhunderts entstand in Japan eine Zuwanderungspolitik, die das Land zwar nominell für Zuwanderung internationaler Arbeitskräfte öffnete, jedoch für bestimmte Berufsgruppen, wie etwa Bauern, Fischer, Minenarbeiter, Bauarbeiter, Rikschafahrer usw. die bürokratischen Hürden sehr hoch ansetzte. Es war ein offenes Geheimnis der Zeit, dass sich diese Regularien speziell gegen eine chinesische Zuwanderung richteten. Chinesische Arbeiter, so der damalige Innenminister Saigō Jūdō stellten eine Gefahr dar, denn sie seien gekennzeichnet durch: „‘corrupt public morals and be a menace to public order by competing with native labourers and causing a disturbance in industries’“ (S. 77). Terada klassifiziert Japans Zuwanderungspolitik der Zeit denn auch als „sham“ (S. 78), als Augenwischerei. Sie resultierte letztlich aus Machtkämpfen zwischen den in der Politikformulierung beteiligten Ministerien, die mit sehr unterschiedlichen Interessenskonstellationen auftraten: vom Außenministerium, das einer Öffnung des Landes für internationale Zuwanderung zugeneigt war, ebenso wie Wirtschaftsvertreter

das waren, bis hin zu Innenministerium und Arbeitsministerium, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit bzw. der Arbeitsstandards die Zahl der Zuwanderer gering halten und teils auf indirektem Wege bestimmte Nationalitäten ausschließen wollten.

Die politischen Grabenkämpfe zwischen den Ministerien und ihre jeweiligen Positionierungen erinnern stark an das andauernde Ringen um eine zukunftsgerichtete Zuwanderungspolitik in Japan heute. Eine weitere Parallele zwischen Yamadas Zeit und dem heutigen Japan liegt in der Vorstellung dessen, wie Integration nach der Zuwanderung erfolgen solle. Argumentierte Yamada im aufklärerischen Sinne mit dem Ideal des Zusammenlebens in einer Gemeinschaft, *kyōdō seizon*, so findet sich dieser Gedanke heute in Dokumenten des Innenministeriums wieder unter dem Schlagwort eines multikulturellen Zusammenlebens, *tabunka kyōsei* (多文化共生), propagiert von Politikwissenschaftlern wie Yamawaki Keizō (Meiji Universität).² Damals wie heute stellt sich diese ideologische Herangehensweise als zahnlöser Tiger heraus und wird in der Politikformulierung von Sicherheitsinteressen überlagert.³ Ein großer Unterschied zwischen den Zuwanderungsdebatten zu Yamadas Zeit und dem heutigen Japan muss allerdings herausgestrichen werden: Während in beiden Phasen internationale Migration mit demographischen Notwendigkeiten kausal verknüpft wurde bzw. wird, ging es bei Yamada um die Emigration aus Japan, die aufgrund des Bevölkerungswachstums bei beschränkter Platzkapazität in Japan notwendig zu werden schien; heute hingegen geht es angesichts der Bevölkerungsschrumpfung um die Frage, wer die in diesem Zuge in Japan entstehenden offenen Arbeitsstellen füllen könnte – und damit also längst nicht mehr um Auswanderung sondern um Zuwanderung nach Japan.

Dass Migration vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung der Nation in Yamadas Zeiten, ebenso wie auch nach der Gründung der LNAJ, an der Yamada maßgeblichen Anteil hatte, überwiegend ein Thema der Auswanderung war, wird vor allem in Teil zwei der Studie – dabei insbesondere in Kapitel zwei des Bandes – deutlich. Terada zeigt hier zugleich die Grenzen der japanischen Bemühungen auf, sich auf der internationalen Bühne für freie Migrationsflüsse einzusetzen. Dem Rasse-Begriff kommt hierbei eine zentrale Bedeutung zu. Schon fast minutiös zeichnet Terada nach, wie scheinheilig die Argumentation Japans dabei gegenüber der internationalen Gemeinschaft war: Einerseits pochte man auf die Gleichheit aller, andererseits implementierte man die oben bereits erwähnten regulativen Zugangsbeschränkungen, die sich de facto gegen Menschen aus China und auch Korea wandten. In Teradas Worten: „[...] while the government demanded racial equality, it did not have the slightest intention of abolishing its own discriminatory treatment towards Chinese and Korean people“ (S. 89). Der Grund hinter der japanischen Forderung nach Gleichheit aller Menschen auf der Migrationsbühne war klar die Bemühung, auf diesem Gebiet – und davon ausgehend weiterreichend – eine allgemeine Gleichbehandlung Japans mit den Ländern des sogenannten Westens zu erzielen: „[...] Japan proposed racial equality not for the purpose of promoting universal racial equality but to acquire an equal status with Western countries“ (S. 89). Der Argumentation

2 Stellvertretend dafür z. B. YAMAWAKI Keizō/YOKOHAMA SHIRITSU ICCHŌ SHŌGAKKŌ (2006): *Tabunka kyōsei no gakkō zukuri*. Tōkyō: Akashi.

3 Zur Debatte um unterschiedliche Sicherheitskonzepte in Japans Zuwanderungspolitik, z. B. VOGT, Gabriele (2014): „Friend and Foe: Juxtaposing Japan's Migration Discourses“, in: VOSSE, Wilhelm/Reinhard DRIFTE/Verena BLECHINGER-TALCOTT (Hrsg.): *Governing Insecurity in Japan. The Domestic Discourse and Policy Response*. London und New York: Routledge, S. 50–70.

Teradas folgend, stand im Zentrum der Bemühungen von LNAJ, die personell von den Meiji-Eliten um Shibusawa Eiichi geprägt war, der Konnex der Abschaffung von Rassendiskriminierung einerseits und des Marktzugangs für Japan v. a. in den USA andererseits. Terada gelingt es dabei, in seiner intensiven Quellenarbeit herauszufiltern, wie die beiden Ziele gewichtet werden sollten. Nach Maßgabe der japanischen Regierung – auch dies bemerkenswert, ist LNAJ doch kein offizielles Regierungsorgan! – sollte LNAJ die Zuwanderungsfrage nicht auf der offiziellen Bühne der internationalen Zusammenkünfte thematisieren, sondern vielmehr in Hintergrundgesprächen mit den Verhandlungspartnern als „bargaining chip“ (S. 116) nutzen. Ziel sollte dabei das Folgende sein: „to ‘establish Japan's presence in the world and to make other powers accept her demands’“ (S. 116). Ein Angebot der ILO (International Labour Organization), sich mit Japans Forderung nach Gleichbehandlung aller Menschen auf dem Feld der internationalen Migration zu solidarisieren, fruchtete nicht. Innerhalb von LNAJ gab es Unstimmigkeiten bezüglich der Frage, ob man diese Allianz mit ILO, einer arbeiternahen Organisation, eingehen sollte. Würde man dadurch nicht die Unterstützung von Wirtschaftskreisen und konservativen Politikern verlieren? Es ist müßig zu spekulieren, ob eine kraftvolle Allianz aus LNAJ und ILO die Gleichheit aller Menschen auf einem dann so zu verstehenden globalen Arbeitsmarkt hätte forcieren können. Die Geschichte zeigte letztlich, dass LNAJ mit seiner (halbherzigen) Forderung nach Gleichbehandlung aller Menschen in der internationalen Migration v. a. am Widerstand aus Großbritannien und den Vereinigten Staaten scheiterte.

Nach dieser Niederlage wandte sich LNAJ thematisch zunehmend von internationaler Migration ab und verfolgte das deutlich pragmatischere Ziel, Japans internationale Wirtschaftskooperationen auszubauen. Kapitel drei des Bandes thematisiert diese neue inhaltliche Ausrichtung, die zeitlich mit der Weltwirtschaftskonferenz in Genf im Jahr 1927 einherging. Terada gewährt seiner Leserschaft dabei Einblicke in das interne Ringen der Mitglieder von LNAJ um die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Organisation. Er erkennt folgende drei Strömungen: „*labourist*, *free-tradist* and *developmentalist*“ (S. 159, Kursivsetzung im Original). Vertreter der ersten und dritten Strömung erwarteten eine Intensivierung internationaler Kooperationen in der Zukunft, befürworteten diesen Trend beide und reagierten darauf mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Während die „*labourist*“-Gruppe weiterhin die Freiheit in der internationalen Migration in den Vordergrund zu stellen trachtete, sprachen Mitglieder der „*developmentalist*“-Fraktion von der Notwendigkeit, internationale Investitionen auszubauen. Die „*free-tradist*“-Gruppe sprach sich hingegen lediglich für den Ausbau des internationalen Handels aus. Allen drei gemeinsam war die Vorstellung, dass mit 157 Einwohnern pro Quadratkilometer (S. 197) die im weltweiten Vergleich sehr hohe Bevölkerungsdichte zu den größten Problemen Japans der Zeit zählte und nur durch internationale Kooperation – wie gesagt mit den skizzierten unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen – und damit einhergehend mit Wohlstandsmehrung gelöst werden könne. Terada argumentiert, dass innerhalb von LNAJ und parallel dazu auch in der japanischen Regierungspolitik lediglich die Notwendigkeit von internationalen Investitionen und internationalem Handel dauerhafte Unterstützung fand; internationale Migration als politisches Ziel war damit endgültig abgelöst.

Die eine der beiden neuen Schwerpunktsetzungen, die den internationalen Handel bediente, spiegelte sich zudem sogleich in der Gründung der Vereinigung für Freihandel (*Jiyū tsūshō kyōkai* 自由通商協会) wider – ganz im Stile der Zeit, wie Terada im abschließenden dritten Teil seiner Studie argumentiert. Ab der zweiten Hälfte der 1920er Jahre, so Terada, brach in Japan die Blütezeit der Wissenschaft als Kooperationsinstrument in

den internationalen Beziehungen an. Der Wissenschaft sei es gelungen, Japans internationale Beziehungen zu prägen: Wenngleich sie sich in großen Teilen als unkritisch gegenüber der japanischen Regierung gebe, sei ihr doch der Wandel von einer ideologiebasierten hin zu einer auf empirischen Daten beruhenden Politik zu verdanken (S. 208–209). Die Disziplinen und Forschungsthemen, die diesen Aufschwung erlebten und zugleich das Regierungshandeln zu beeinflussen vermochten, waren dabei vielfältig: Natürlich zählten die Wirtschaftswissenschaften dazu, ebenso wie, vielleicht in vorderster Linie, die Demografie, denn noch immer ruhte Japans Engagement in den internationalen Beziehungen auf der Prämisse, dass die Bevölkerungsentwicklung des Landes es unmöglich mache, die Herausforderungen, die damit einhergingen, auf rein nationaler Ebene zu lösen. Ein kleiner Einschub sei an dieser Stelle gestattet, um darauf hinzuweisen, dass diese Strategie, d. h. das Suchen nach Lösungen für eigene demografische Herausforderungen in internationaler Kooperation, das genaue Gegenteil dessen ist, was die aktuelle japanische Regierung verfolgt – man erinnere sich an die Rede von Premierminister Abe Shinzō vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen im September 2015, als er darauf hinwies, Japan müsse zunächst seine demografischen Probleme lösen bevor es internationale Flüchtlinge aufnehmen könne.

Doch zurück zu Teradas Studie: Exemplarisch am Wirken des Bevölkerungswissenschaftlers Ueda Teijirō, selbst ein Anhänger der „*free-tradist[s]*“ (S. 159), wird in Teil drei des Bandes dargelegt, wie wissenschaftlich erhobene Empirie an Relevanz für politische Entscheidungsfindungen gewann und zugleich doch von der Politik vereinnahmt und funktionalisiert worden ist. Besonders deutlich wird dies im Kontext des sogenannten Mukden-Zwischenfalls, einem Sprengstoff-Anschlag japanischer Offiziere, welcher als Auftakt der Mandschurei-Krise zwischen Japan und China gilt. Infolge dieses Ereignisses wurde erstens Japans Spielraum auf der internationalen Bühne der Diplomatie deutlich eingeschränkt; die Konzentration auf ein neues und wenig umstrittenes Feld wie Wissenschaftskooperation erwies sich hier als willkommener Strategiewechsel. Zweitens bot gerade die Empirie der Bevölkerungswissenschaft einen Erklärungsansatz für die Aggression. So hieß es wie folgt: „[...] that the pressure to find an outlet for overpopulation in Japan had caused the Incident“ (S. 243). Der Nutzen, auch gerade der politische Nutzen der Bevölkerungswissenschaft, war erkannt und im Zuge dessen wurde das Feld rasch professionalisiert. Die Forschungsleistung ging schon bald über das reine Erheben von Bevölkerungsdaten hinaus. Korrelationen mit wirtschaftlichen Faktoren wie Arbeitsmarktpartizipation, Einkommensverteilung und Lebensqualität wurden errechnet und dienten abermals der politischen Elite als Argumentationsgrundlage für Forderungen und Reformen und nicht zuletzt als Grundlage für die Umsetzung der militärischen und zivilen Mobilmachung der japanischen Gesellschaft. Institutionell fand die Bevölkerungswissenschaft ihre Heimat 1933 in der Gesellschaft zur Studie von Bevölkerungsproblemen (*Jinkō mondai kenkyūkai* 人口問題研究会), welche 1939 als Staatliches Forschungsinstitut für Bevölkerungsfragen (*Kokuritsu jinkō mondai kenkyūjo* 国立人口問題研究所) in eine neue Organisationsform überführt wurde.⁴ welche übrigens bis heute, inzwischen unter dem Dach des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt fortbesteht.

Am Ende des Bandes zieht Terada ein ernüchterndes Fazit:

4 Unter dem Dach des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt ist demographische Forschung heute im Kokuritsu shakai hoshō jinkō mondai kenkyūjo (Staatliches Forschungsinstitut für soziale Sicherheit und Bevölkerungsfragen), auch IPSS (National Institute of Population and Social Security Research), angesiedelt.

The history of Japanese international cooperation should be deemed as a history of failure since it could not achieve its original goal – the prevention of war and the construction of lasting peace (S. 269).

Vielleicht liegt hier die Messlatte aber auch zu hoch: Wie könnte es einer Organisation wie LNAJ, die zwar nominell regierungsunabhängig ist, dennoch in der Praxis sich strategisch und inhaltlich sehr eng an den Wünschen der japanischen Regierung orientieren musste, gelingen, Frieden zu erhalten, wenn gerade dies vielleicht nicht der Regierungswille war? Wie unmittelbar LNAJ von der Regierung funktionalisiert worden ist, zeigt sich in personellen Verknüpfungen, die hier nur am Rande angerissen werden konnten, aber auch eine zentrale Rolle in Teradas Band spielen, ebenso wie in der Einflussnahme der Regierung auf Verhandlungsstrategien und die gezielte Nutzbarmachung von Forschungsergebnissen. Es bleibt am Ende dieses dichten, informativen und bei aller Liebe zum Detail immer gut lesbaren Bandes der Eindruck, dass sich trotz der inhaltlichen Kehrtwende strategisch so viel nicht geändert hat im argumentativen Zusammenspiel von Demografie, Migration und internationalem Engagement in Japan – eine erhellende Erkenntnis, die Terada hier liefert! Er bringt seiner Leserschaft LNAJ mit all den internen Richtungskämpfen als einen zentralen Akteur von Japans internationalem Handeln der Zeit näher, eingeschränkt, wie gesagt, auf die Phase des Agenda-Setzens innerhalb des Politikzyklus. Die Frage nach den echten gestalterischen Einflüssen der Organisation, die in die Interdependenzen zwischen anderen Akteuren, die in der Politikformulierung und der Politikimplementierung aktiv waren, hineinragen, muss somit bis zu einem gewissen Grad unbeantwortet bleiben und liefert gegebenenfalls Stoff für weitere Studien.

Gabriele Vogt (München)