

G I G G A *Focus*

German  Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

Nummer 1

2012

ISSN 1862-3581

GLOBAL

Südkorea als globaler Akteur: Internationale Beiträge in Entwicklung und Sicherheit

Philipp Olbrich und David Shim

Im Dezember 2011 hat Südkorea das „Hochrangige Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ ausgerichtet. Im März 2012 wird es Gastgeber des „Gipfels zur nuklearen Sicherheit“ sein. Beide Großveranstaltungen unterstreichen die Ambitionen Südkoreas, sich in der globalen Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheit stärker einzubringen.

Analyse

Mit der Nationalen Sicherheitsstrategie „Global Korea“ verfolgt Präsident Lee Myung-bak eine Politik der internationalen Beiträge. Auslandseinsätze des südkoreanischen Militärs und verstärkte Entwicklungszusammenarbeit sind Ausdruck dieser Maßgabe. Allerdings spielen dabei nicht nur humanitäre Gründe eine Rolle, sondern auch der Wunsch nach globaler Sichtbarkeit, Anerkennung und Einfluss.

- Ende 2009 wurde Südkorea in den Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD aufgenommen, nachdem das Land bei diesem noch zehn Jahre zuvor den Status eines Empfängerlandes inne hatte. Seit der Aufnahme hat Südkorea nicht nur seine Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit erhöht, sondern auch die regierungsinterne Koordination verbessert.
- Bei den Auslandseinsätzen setzt Südkorea seine Priorität auf nicht-militärische Aufträge, wie etwa den zivilen Wiederaufbau, politische Beratung oder medizinische Unterstützung. Gleichzeitig dienen die Missionen dazu, die Reputation des Landes zu steigern.
- Die Politik der internationalen Beiträge soll als diplomatisches Instrument genutzt werden. Daher lassen sich die Bemühungen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und Auslandseinsätze kaum von nationalen Interessen trennen.
- Im Rahmen der internationalen Beiträge setzt sich Südkorea erreichbare Ziele. Auf diese Weise wird bei den Kooperationspartnern Vertrauen geschaffen, welches die Verhandlungsmacht auf globaler Ebene stärken kann.

Schlagwörter: Südkorea, Entwicklungszusammenarbeit, Auslandseinsätze, Diplomatie



Globale Ambitionen Südkoreas

Vom 29. November bis zum 1. Dezember 2011 fand in der südkoreanischen Hafenstadt Busan das vierte „Hochrangige Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ (High Level Forum on Aid Effectiveness) statt. Bei dem Treffen kamen über 2000 Vertreter von Regierungen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft aus Industrie- und Entwicklungsländern zusammen, um über die aktuelle Lage der weltweiten Entwicklungszusammenarbeit zu beraten. Nach dem G20-Gipfel 2010 in Seoul war dies die zweite internationale Großveranstaltung, für die sich die Regierung Lee Myung-bak verantwortlich zeigte. Mit dem „Gipfel zur nuklearen Sicherheit“ (Nuclear Security Summit) im März 2012 und der Bewerbung um die Ausrichtung der UN-Klimakonferenz im Dezember desselben Jahres wird das Streben nach globaler Sichtbarkeit zusätzlich vorangetrieben. Der Wunsch nach Einfluss und Anerkennung ist in der Nationalen Sicherheitsstrategie „Global Korea“ formuliert. In diesem Dokument werden nicht nur die Risiken und Herausforderungen für die nationale Sicherheit benannt, sondern auch ein Konzept für die Außenpolitik entworfen, welches eine Ausweitung der internationalen Rolle Südkoreas vorsieht. Neben der Maximierung von nationalen Interessen wird unter anderem die Bedeutsamkeit der internationalen Reputation als Machtfaktor herausgestellt (Cheong Wa Dae 2009). Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund lassen sich die globalen Ambitionen Südkoreas in die Bereiche Entwicklung und Sicherheit einordnen.

Südkorea vom Empfänger von Entwicklungshilfe zum Geber

Nach dem Ende des Koreakrieges 1953 lag die Wirtschaft auf der Halbinsel brach. Unter der Militärdiktatur von Park Chung-hee gelang dem Land – u.a. mit Hilfe der Vereinigten Staaten – ein rasanter Aufstieg. Die massiven Investitionen in exportrelevante Branchen – gekoppelt an die protektionistische Abschirmung des Binnenmarktes – ließen die Wirtschaft wachsen und riesige Konzerne entstehen. Zwar galt Südkorea bis in die 1990er Jahre hinein als ein Empfänger von Entwicklungshilfe, trat jedoch bereits 1987 als Geberland in Erscheinung; die Ausgaben für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit umfassten aber ledig-

lich 24 Mio. USD. Seitdem stiegen die südkoreanischen Aufwendungen stetig, bis sich das Budget unter Präsident Roh Moo-hyun im Jahr 2007 auf fast 700 Mio. USD belief (OECD 2011). Diese ansehnliche Größe wirkte sich jedoch nicht automatisch auf eine aktivere Beteiligung an internationalen Entwicklungshilfemühnungen aus. Deshalb soll die „Global Korea“-Strategie von Präsident Lee Myung-bak Südkoreas Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit nach außen tragen und sieht darüber hinaus im Zuge dessen nicht nur eine weitere Aufstockung der Mittel vor, sondern setzt auch die Wirksamkeit der Hilfe auf die Agenda.

Ende 2009 wurde Südkorea in den „Ausschuss für Entwicklungshilfe“ (DAC) der „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (OECD) aufgenommen und befindet sich dort in der Gesellschaft von etablierten Industrieländern wie den USA, Deutschland und Japan. Es war das erste Mal, dass ein ehemaliges Empfängerland in den prestigeträchtigen Kreis der Geberländer eingegliedert wurde. Im DAC, welcher 90 Prozent der globalen Entwicklungshilfegelder bereit stellt, koordinieren die Geberländer ihre Hilfsansätze, um die Effektivität ihrer Entwicklungspolitik zu steigern. Die Ausgaben für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA, engl. *Official Development Assistance*) sind seit der Amtseinführung von Lee Myung-bak im Jahr 2008 um über 65 Prozent von etwa 700 Mio. USD auf 1,2 Mrd. USD gestiegen. Die teilweise nicht unbeträchtlichen Aufwendungen für die humanitäre Hilfe für Nordkorea werden nicht als offizielle ODA eingestuft.¹ Nach der südkoreanischen Verfassung erstreckt sich das Territorium des Staates auf die gesamte koreanische Halbinsel und daher betrachtet die Regierung in Seoul diese Angelegenheit als eine rein koreanische.

Im Jahr 2012 kann mit einer weiteren Erhöhung gerechnet werden. Südkorea erhebt den Anspruch, sein internationales Engagement den wachsenden wirtschaftlichen Möglichkeiten anzupassen und verweist auf die eigenen Erfahrungen als Empfänger von Entwicklungshilfe und den steilen ökonomischen Aufstieg des Landes. Gleichzeitig verspricht sich die Regierung von der erhöhten Auslandshilfe Gegenleistungen. Ein

¹ Der sogenannte Fonds für innerkoreanische Zusammenarbeit finanzierte zwischen 1991 und 2009 Projekte im Wert von 7,7 Mrd. USD (Kim 2010). Seit dem Amtsantritt von Lee wurden die Ausgaben jedoch stark zurückgefahren.

Beispiel hierfür bietet die Bevorzugung von südkoreanischen Unternehmen bei der Vergabe von Aufträgen oder der privilegierte Zugang zu Bodenschätzen (Cheong Wa Dae 2009). Diese Haltung wird ersichtlich, wenn man die Verteilung der ODA sowie einige Partnerschaftsabkommen untersucht. Ein großes Problem der südkoreanischen Entwicklungshilfe stellt bei ihrem rasanten Wachstum die Koordination dar. Das südkoreanische ODA-System ist in bilaterale und multilaterale ODA aufgeteilt. Die bilaterale Hilfe ist zudem in Kredite und Fördergelder unterteilt. Für Letzteres zeigt sich die „Korea International Cooperation Agency“ (KOICA) verantwortlich, welche dem Außenministerium (MOFAT) untersteht und auch technische Hilfsprojekte und Schulungen in Entwicklungsländern betreut. Auf der anderen Seite fällt die Kreditvergabe in die Zuständigkeit des „Economic Development Cooperation Fund“ (EDCF), der an das Ministerium für Strategie und Finanzen (MOSF) gebunden ist. Bei der multilateralen Hilfe übernimmt das MOSF die Verantwortung für die Zahlung der regelmäßigen Mitgliederbeiträge an internationale Organisationen, während das MOFAT die freiwilligen Zahlungen koordiniert. Zusätzlich identifizierte die OECD noch 30 weitere Behörden, Ministerien und Organisationen, die am Ablauf der südkoreanischen Entwicklungspolitik beteiligt sind.

Im ODA-System Südkoreas fand bis 2010 keine Koordination statt, so dass die KOICA und der EDCF unabhängig voneinander Projekte in verschiedenen Entwicklungsländern starteten und auch jeweils unterschiedliche Strategien für das gleiche Land erarbeiteten. Die daraus resultierende Zersplitterung der Hilfe ließ viele Anstrengungen ins Leere laufen. Daher wurde im Jahr 2010 ein „Komitee für Entwicklungskooperation“ (CIDC) unter der Leitung des Premierministers eingesetzt, welches nun die Koordination des dualen Systems übernimmt und eine in sich abgestimmte Strategie zur Entwicklungszusammenarbeit erarbeitet. Diese gilt sowohl für die KOICA als auch für den EDCF und trägt somit zur Steigerung der Effektivität bei. Zu Beginn des gleichen Jahres trat Südkoreas Mitgliedschaft im DAC in Kraft, welche das Land verpflichtet, die bereits angestoßenen Verbesserungen des ODA-Systems und die Erhöhung der Ausgaben fortzuführen.

Auf Augenhöhe mit den anderen Mitgliedern des DAC?

2010 belief sich Südkoreas gesamte ODA auf etwa 1,2 Mrd. USD, was einem Anteil von 0,12 Prozent am Bruttonationaleinkommen entsprach. Der Durchschnitt innerhalb des DAC liegt mit 0,32 Prozent um einiges höher, verfehlt jedoch das selbst gesteckte Ziel von 0,7 Prozent deutlich (OECD 2011). Insgesamt zeichnet sich ein sehr ungleiches Bild innerhalb des Ausschusses: Während Schweden etwa 0,97 Prozent seines Bruttonationaleinkommens für ODA einsetzt, sind es in Deutschland nur 0,38 und in Italien lediglich 0,15 Prozent. Südkorea hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2012 ebenfalls einen Wert von 0,15 Prozent zu erreichen und diesen nur drei Jahre später auf 0,25 Prozent zu erhöhen, was bei der bisherigen Zunahme und einer günstigen Wirtschaftsprognose als erreichbar anzusehen ist. In absoluten Zahlen liegt man aber noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau: Während Italien zwar einen ähnlichen prozentualen Wert wie Südkorea erreicht, fallen dessen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit mit 3,1 Mrd. USD zweieinhalb Mal höher aus.

Auch bei der Aufteilung zwischen bilateraler und multilateraler Hilfe besteht Nachholbedarf. Südkorea will seine multilaterale Hilfe auf wenige internationale Organisationen konzentrieren und mehrjährige Programme mit einem größeren Volumen finanzieren. Zurzeit werden etwa 24 Prozent der ODA multilateral verwendet, wobei der DAC-Durchschnitt bei 29 Prozent liegt. Ein größerer Unterschied kann bei der Vergabe bilateraler Hilfe festgestellt werden. Südkorea vergibt nur etwa 64 Prozent davon als bedingungslose Fördergelder, wohingegen der restliche Anteil in Form von Krediten zur Verfügung gestellt wird (OECD 2011). Diese sind zwar an günstige Konditionen gebunden, stellen aber dennoch eine zusätzliche Belastung für die Haushalte der Empfängerländer dar. Unter den anderen Mitgliedsländern des DAC herrscht daher die Praxis, die gesamte bilaterale Hilfe als Fördergeld und nicht in Form von Krediten zu vergeben.

In eine ähnliche Richtung zielt auch die Aufteilung in ungebundene und gebundene Hilfe. In letztere Kategorie fällt Entwicklungszusammenarbeit, welche dem Empfängerland die Verpflichtung aufbürdet, das Geld für bestimmte Leistungen des Geberlandes auszugeben. Diese Methode geht zwar zu Lasten der Effektivität, sorgt je-

doch für unmittelbar positive Rückwirkungen im Geberland durch die gesteigerte Nachfrage. Südkorea hatte 2009 einen Anteil von knapp 48 Prozent an ungebundenen Hilfszusagen, wohingegen der Mittelwert aller DAC-Länder bei 84 Prozent lag – ein Wert, der von der KOICA auch bis 2015 nicht erreicht werden soll, da hier die Zielvorgabe 75 Prozent beträgt.

Ein entscheidender Punkt der Entwicklungszusammenarbeit ist die regionale Verteilung der Gelder. Nimmt man die gesamten Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit des DAC als Maßstab, gehen 30 Prozent der Hilfe in die Region südlich der Sahara, da sich dort die meisten der weniger entwickelten Länder befinden. Südkorea bringt dafür jedoch nur 13 Prozent seiner Entwicklungsausgaben auf und bündelt stattdessen über die Hälfte im asiatischen Raum (OECD 2011). Die Ausgabe von Krediten nimmt jene Entwicklungsländer in den Blick, mit denen Südkorea auch wirtschaftliche Verbindungen unterhält oder die über das Potential für wirtschaftliche Kooperation verfügen. Daher konzentriert sich die Entwicklungszusammenarbeit derzeit sehr stark auf Asien, im Gegensatz zum DAC-Durchschnitt. Allein Vietnam erhält fast zehn Prozent der gesamten südkoreanischen Entwicklungshilfe, gefolgt von der Mongolei mit 5,5 und Indonesien mit 4,8 Prozent. Diese hohen Zahlen sind auch eine Folge der Reform von Südkoreas ODA sowie Empfehlungen der OECD, die umfangreiche Empfängerliste zu kürzen. Das CIDC benannte dementsprechend 26 Staaten, welche vorrangig behandelt werden und 70 Prozent der bilateralen Fördergelder erhalten sollen.

Auslandseinsätze des südkoreanischen Militärs

Die globalen Ambitionen Südkoreas lassen sich auch daran ablesen, dass Themen der internationalen Sicherheit zunehmend in der Außenpolitik Beachtung finden. Der „Gipfel zur nuklearen Sicherheit“ im März 2012 gibt beispielsweise der Regierung in Seoul die Möglichkeit, die Gipfelagenda maßgeblich mitzubestimmen und drängende Fragen globaler Nicht-Proliferationspolitik – Maßnahmen gegen die Verbreitung von nuklearen Massenvernichtungswaffen, Vorbeugung gegen den illegalen Handel von Nuklearmaterial, Stärkung der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) – zu behandeln. Die Auslandseinsätze

des südkoreanischen Militärs stellen ein weiteres Beispiel für die globalen Ambitionen des Landes dar. Das besondere Interesse an internationaler Sicherheit und wirtschaftlicher Stabilität ist weniger überraschend, da sich Südkoreas Ökonomie zu einem großen Teil auf sein globales Exportgeschäft stützt. Nachdem die koreanische Halbinsel in den 1950er Jahren selbst Schauplatz einer Mission der Vereinten Nationen (UN) war, nimmt das Land seit 1993 an friedenserhaltenden Operationen der UN teil. Im Rahmen der Multinationalen Truppe im Irak, die für die Operation *Iraqi Freedom* verantwortlich war, stellte Südkorea nach den USA und Großbritannien von 2003 bis 2008 das drittgrößte Kontingent. Bis zum Auslaufen des UN-Mandats für den Irak-Einsatz Ende 2008 steuerte Südkorea insbesondere Ingenieure und medizinisches Personal bei, um den zivilen Wiederaufbau im Irak zu unterstützen. Der Wiederaufbau zerstörter Regionen und humanitäre Hilfe gelten als zentrale Bestandteile der Missionsziele südkoreanischer Auslandseinsätze. Auch bei Einsätzen, die nicht als friedenserhaltende Operation unter direktem UN-Mandat ausgegeben werden – zum Beispiel der Einsatz in Afghanistan – haben diese Aspekte Vorrang und befördern die diplomatische Komponente südkoreanischer Auslandseinsätze: Neben dem humanitären Aspekt sollen die Missionen durch die Betonung der globalen Verantwortung Südkoreas zur Steigerung des Ansehens beitragen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrung des Korea-Krieges (bis 1953) beteiligt sich Südkorea selbst an Einsätzen im Rahmen von friedenserhaltenden Maßnahmen der UN oder anderen multilateralen Missionen. Bereits im Vietnamkrieg kämpften über 300.000 Soldaten an der Seite der Vereinigten Staaten. Anfang der 1990er Jahre war Südkorea Teil der Koalition, welche die irakische Besatzung Kuwaits beendete. Seit der Aufnahme in die UN im Jahr 1991 steuert Südkorea Soldaten zu friedenssichernden Operationen bei. Bereits die Vorgänger von Präsident Lee Myung-bak schickten Teile des Militärs trotz der immer wieder angespannten Beziehungen zu Nordkorea zu Auslandseinsätzen. Während die Vorgänger aber eher dem sogenannten „payback-syndrome“ folgten, nach dem Südkorea durch die erhaltene Unterstützung im Koreakrieg bei der internationalen Gemeinschaft in der Schuld steht (Sesay 2002: 203), rückten unter Lee vermehrt die eigenen Interessen in das Zentrum der Auslandseinsätze.

Zurzeit sind 638 Soldaten der südkoreanischen Armee auf neun friedenserhaltende Operationen verteilt. Die beiden größten Einsätze bilden zum einen die UN „Interim Force in Lebanon“ (UNIFIL), welche 369 Soldaten bindet, sowie die „Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen in Haiti“ (MINUSTAH) mit einem Kontingent von 242 Mann. In die restlichen Missionen sind einzelne südkoreanische Offiziere, Polizisten oder Experten involviert, die hauptsächlich beratende oder überwachende Funktionen ausüben. Bei der Auswahl der jeweiligen Missionen, an denen sich Südkorea beteiligt, wird ein Fokus auf nichtmilitärische Aktivitäten gelegt. Neben der Überwachung des Grenzgebietes im Südlibanon engagiert sich das südkoreanische Militär auch beim dortigen Wiederaufbau des Landes. So wird medizinische Hilfe, aber auch beispielsweise Unterricht im Umgang mit Computern, dem koreanischen Schriftsystem oder Taekwondo gegeben und lokale Bildungsstätten werden unterstützt. Außerdem wird unter dem Stichwort „Militärdiplomatie“ regelmäßig Öffentlichkeitsarbeit geleistet oder der Austausch und Kooperationen mit Truppenteilen anderer Nationen gefördert (MND 2010). Beim Einsatz in Haiti liegt der Schwerpunkt auf der medizinischen Unterstützung der Bevölkerung und dem Wiederaufbau; gleiches gilt für das regionale Wiederaufbauteam in Afghanistan, welches dort unter dem Kommando der ISAF operiert. Eine Ausnahme von dieser Praxis der humanitären Missionsziele stellt der Einsatz vor der somalischen Küste dar. Hier wurde im Rahmen der multinationalen Operation „Enduring Freedom“ am Horn von Africa ein Zerstörer entsendet, um die sichere Durchfahrt von Handelsschiffen zu garantieren und Antipiraterie-Missionen durchzuführen.

Insgesamt kann die südkoreanische Regierung auf eine 3.000 Mann zählende Bereitschaftseinheit für Auslandseinsätze zurückgreifen, wovon ein Drittel stets unmittelbar einsatzbereit ist. Ende 2009 verabschiedete das südkoreanische Parlament ein Gesetz zur Teilnahme an UN-Friedensmissionen, das eine relativ vorsichtige Definition von friedenserhaltenden Operationen beinhaltet. So werden nur Missionen abgedeckt, die etwa zur Überwachung eines Waffenstillstandes, der Durchführung von Wahlen, zum Wiederaufbau oder der humanitären Hilfe beitragen und von den UN mandatiert sind. Eine Beteiligung an unabhängigen Missionen der NATO, der EU oder

anderen multilateralen Organisationen werden von dem Gesetz nicht geregelt.

Anders als für ärmere Länder haben die Ausgleichszahlungen der UN für jeden entsandten Soldaten nur geringe Relevanz für Südkorea. Vielmehr stehen – zum Beispiel in Somalia – nationale Interessen im Vordergrund – hier vorrangig der unmittelbare Schutz eines wichtigen Handelsweges. Das Einsatzgebiet südkoreanischer Truppen erstreckt sich auf eine so große Region, dass nur eine Kooperation zwischen mehreren Nationen Erfolg verspricht. Durch die Entsendung eines Zerstörers ist Südkorea in diese internationalen Bemühungen eingebunden. Die Kooperation wird auch bei anderen Auslandseinsätzen als Ziel herausgegeben. Die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen stellt ein effektives Mittel dar, um konkrete Beiträge zur internationalen Sicherheit zu leisten und die globale Sichtbarkeit zu erhöhen. Daher bemüht sich Südkorea um die Ausweitung seiner Teilnahme an multinationalen Auslandseinsätzen, sofern sie in der internationalen Gemeinschaft Unterstützung erfahren. Außerdem ergeben sich durch die Aufgabenteilung bei den Auslandseinsätzen und grundsätzlich in der Entwicklungszusammenarbeit viele Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Ländern.

Südkorea als internationaler Samariter?

Der historische Hintergrund liefert Südkorea Motive für die Ausweitung des internationalen Engagements. Von Regierungsseite wird die moralische Verpflichtung und Verantwortung Südkoreas als ehemaliges Empfängerland herangezogen und internationale Solidarität als eine folgerichtige Konsequenz aus der wachsenden Interdependenz betont. Während diese Argumentation oberflächlich noch glaubhaft erscheint, legt eine Analyse der einzelnen Beiträge aber auch andere Beweggründe nahe: Südkorea instrumentalisiert seine öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und seine Beiträge zu Auslandseinsätzen nicht zuletzt als diplomatisches Hilfsmittel, um die globale Sichtbarkeit, Anerkennung und den Einfluss des Landes zu steigern, wie in der „Global Korea“-Strategie formuliert. Dies soll mittelfristig durch die Betonung von Reziprozität und Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit sowie langfristig durch den Aufbau einer vertrau-

enswürdigen Reputation innerhalb der internationalen Gemeinschaft erreicht werden.

Wie bereits angeführt, weicht die regionale Verteilung der südkoreanischen Ausgaben für Entwicklung stark vom Durchschnitt des DAC ab, da über die Hälfte der Mittel in Asien vergeben werden. Innerhalb Asiens liegt der Fokus auf Vietnam, der Mongolei sowie Indonesien, auf die etwa 20 Prozent der Entwicklungshilfe entfallen. Es handelt sich also nicht um stark unterentwickelte Länder; sie bieten im Gegenteil einen lukrativen Absatzmarkt und gelten als ressourcenreich. Während die Mongolei zu den zehn Ländern mit den größten Bodenschätzen der Welt zählt (GTAI 2009), fördern Vietnam und Indonesien 350.000 beziehungsweise 1 Mio. Barrel Rohöl täglich. Ein weiteres Beispiel ist Angola, welches unter den afrikanischen Empfängerländern mit knapp fünf Prozent den mit Abstand größten Anteil der südkoreanischen Entwicklungshilfe erhält und dessen tägliche Erdölproduktion 2 Mio. Barrel beträgt (CIA 2011).² Südkoreas globaler Einfluss hängt von seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit ab. Die regionale Verteilung der Entwicklungshilfe folgt dieser Einsicht und macht das wirtschaftliche Potenzial des Empfängerlandes zu einem Entscheidungskriterium. Daher spielen die Begriffe Reziprozität und Kooperation in der südkoreanischen Entwicklungspolitik eine große Rolle und finden sich etwa auch in der so genannten „Han-River Erklärung“ vom Oktober 2011 wieder – eine Kooperationsvereinbarung zwischen Südkorea und den fünf Mekong-Staaten Kambodscha, Laos, Myanmar, Vietnam und Thailand. Das südkoreanische Außenministerium bekräftigte darin seine Zusage, die Ausgaben für Entwicklungsmaßnahmen an die Gemeinschaft südostasiatischer Staaten (ASEAN) zu erhöhen, von denen auch die Mekong-Region profitiert. Als Gegenleistung erwartet Südkorea jedoch von den Ländern der ASEAN die bevorzugte Behandlung seiner Unternehmen und Bürger (Park 2011). Diese Politik wird verfolgt, obwohl die Definition von öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit des DAC hervorhebt, dass die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Wohlfahrt von Empfängerländern das Hauptziel jeder offiziellen Entwicklungszusammenarbeit sein muss (IMF 2003).

² Angola gehört damit zu den 20 größten Erdölförderern der Welt.

Die große Diskrepanz zwischen bilateraler und multilateraler Hilfe kann vor dem Hintergrund der globalen Ambitionen Südkoreas erklärt werden. Multilaterale Hilfe hat den Vorteil von Skaleneffekten, die entstehen, wenn viele Länder ihre Entwicklungshilfe in einen Topf zahlen, der dann zentral verwaltet und ausgeschüttet wird. Man greift auf das Know-how einer Organisation zurück, die dann die bereitgestellten Mittel möglichst effizient und politisch neutral verteilen kann. Wenn die ODA zusammengefasst von einer internationalen Organisation ausgegeben wird, verringert das die globale Sichtbarkeit des einzelnen Geberlandes. Da dies im Widerspruch zu den Zielen der „Global Korea“-Strategie steht, ist es keine Überraschung, dass nur 24 Prozent der ODA multilateral verteilt werden. Eine ähnliche Motivation steckt hinter dem Ziel, das Budget für Katastrophenhilfe auf sechs Prozent der gesamten Entwicklungshilfe zu erhöhen. Neben dem humanitären Wert sorgt eine schnelle und umfangreiche Hilfe auch für eine erhöhte Sichtbarkeit des Geberlandes, welche durch die ausführliche Medienberichterstattung nochmals gesteigert wird.

Südkoreas Suche nach internationalem Status

Die zunehmende Interdependenz von Staaten insbesondere im Bereich der Wirtschaft und Sicherheit betrifft Südkoreas exportabhängige Ökonomie in besonderem Maße. Daher nutzt es sein Engagement bei Auslandseinsätzen und der Entwicklungszusammenarbeit, um ein globales Image der Vertrauenswürdigkeit und Kooperationsbereitschaft herzustellen. Durch die Teilnahme an UN-Friedensmissionen erhofft sich Südkorea, seine Reputation als friedliebende Nation und loyaler Unterstützer nicht-militärischer Konfliktlösungen zu festigen. Weiterhin befördert die Betonung von internationalen Normen und Regeln, Multilateralität sowie nichtmilitärischen Einsätzen den Ruf Südkoreas als verlässlichen und friedvollen Partner. Die Erzeugung einer solchen Reputation schafft bei anderen Staaten Vertrauen, das auf internationaler Ebene die Verhandlungsmacht stärkt.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sorgen große Sprünge bei der Ausweitung der Ausgaben kurzfristig für Aufmerksamkeit. Der entscheidende Faktor, der Südkoreas Position langfristig stärkt, ist jedoch die Verlässlichkeit, welche zum einen durch die Beständigkeit bei der

Erweiterung der ODA-Tätigkeiten sowie zum anderen durch das Setzen realistischer Ziele erreicht wird. Während viele Industrienationen gern zuerst große Versprechen geben, wie etwa beim G8-Gipfel im schottischen Gleneagles 2005, kommen sie am Stichtag der Einlösung in Erklärungsnot. So wurde von den EU-Staaten unter anderem angekündigt, bis 2010 etwa ein halbes Prozent des Bruttonationaleinkommens für ODA aufzuwenden. Deutschland erreicht aber nur einen Wert von 0,38 Prozent, Portugal 0,29 Prozent und Italien sogar nur 0,15 Prozent (OECD 2011). Im Gegensatz dazu strebt Südkorea zwar niedrigere Werte an, schätzt seine Fähigkeiten aber realistisch ein und erfährt daher mit jeder erfolgreich genommenen Hürde einen Vertrauensbonus, obwohl es in absoluten Zahlen hinter wirtschaftlich ähnlich starken Ländern zurückbleibt.

Im Jahr 2008, als Südkorea 0,09 Prozent seines Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit ausgab, wurde das Ziel formuliert, binnen zwei Jahren den Wert auf 0,118 Prozent zu steigern, welcher dann tatsächlich mit 0,12 Prozent sogar leicht übertroffen wurde. Nachdem für 2012 ein Anteil von 0,15 Prozent vorgesehen ist, sollen die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit bis 2015 auf 0,25 Prozent des Bruttonationaleinkommens steigen. Bei einem gleichbleibenden Anstieg der Entwicklungsausgaben und einer positiven Wirtschaftsprognose von über vier Prozent jährlichen Wachstums (IMF 2011) stellen diese Vorgaben eine realistische Selbsteinschätzung dar. Dadurch wird sowohl bei den Empfängerländern, denen unmittelbar geholfen wird, als auch auf globaler Ebene Vertrauen geschaffen und Südkorea gewinnt an Verhandlungsmacht. Solange kein überstaatliches System existiert, das die Einhaltung von Versprechen oder gar rechtlichen Normen überwacht, sind Vertrauen und Verlässlichkeit zwei entscheidende Faktoren für die Verhandlungsmacht eines Nationalstaates. Die Diplomatie der internationalen Beiträge, welche die Regierung Lee Myung-bak im „Global Korea“-Konzept formuliert, wird also auch vor dem Hintergrund der nationalen Interessen betrieben. Die internationale Unterstützung erfährt jedoch nicht jedes Mal unmittelbare Reziprozität, sondern baut vielmehr auf den zukünftigen Gewinn an Verhandlungsmacht durch Vertrauen. Zum einen sollen außenpolitische Ziele erreicht werden, aber es ist ebenso wichtig, dafür eine vorteilhafte Umwelt zu schaffen.

Literatur

- Cheong Wa Dae (2009), *Global Korea: The National Security Strategy of the Republic of Korea*, Seoul.
- CIA (2011), *CIA World Factbook*, online: <www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> (8. November 2011).
- GTAI (Germany Trade and Invest) (2009), *Wirtschaftsentwicklung 2008/09, Mongolei*, Köln.
- IMF (International Monetary Fund) (2011), *World Economic Outlook: Slowing Growth, Rising Risks*, Washington D.C.
- IMF (2003), *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users*, Washington D.C.
- Kim, Se-jeong (2010), *ODA to North Korea – noble but infeasible*, online: <www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2010/10/116_75388.html> (17. November 2011).
- MND (Ministry of National Defense)(2011), *2010 Defense White Paper*, Seoul.
- OECD (2008), *Development Co-operation of the Republic of Korea, DAC Special Review*, Paris.
- OECD (2011), Reference DAC Statistical Tables, online: <www.oecd.org/dac/stats/reftables> (8. November 2011).
- Park, Si-soo (2011), *Seoul beefs up ties with Mekong region*, online: <www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2011/10/113_97447.html> (7. November 2011).
- Sesay, Amadu (2002), In the Global Arena: Korea, the United Nations, and Peace-keeping Operations, in: James Lewis und Amadu Sesay (Hrsg.), *Korea and Globalization, Politics, Economics and Culture*, London: Routledge Curzon, 197-230.

■ Die Autoren

David Shim, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien und hat kürzlich seine Dissertation zum Thema „Seeing is Believing: Imaging North Korea in International Politics“ eingereicht.

E-Mail: <shim@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/shim>>

Philipp Olbrich, Bachelor of Science, hat nach seinem Studium der Sozialwissenschaften (Schwerpunkt Politik) an der Universität zu Köln von Oktober bis Dezember 2011 ein Praktikum am GIGA Institut für Asien-Studien absolviert.

E-Mail: <philipp_olbrich@web.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das GIGA führt zurzeit unter Leitung von Patrick Köllner ein Forschungsprojekt zur Rolle Südkoreas in der internationalen Politik durch. Das von der *Korea Foundation* geförderte Projekt ist dem Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ zugeordnet und untersucht die Entwicklungslinien sowie Betätigungsfelder aktueller südkoreanischer Außen- und Sicherheitspolitik.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Flamm, Patrick, und Patrick Köllner (2011), *KORUS, KOREU und darüber hinaus: Südkoreas Freihandelspolitik in freier Fahrt*, GIGA Focus Asien, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

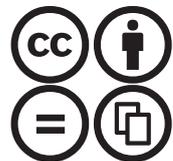
Frank, Rüdiger, James E. Hoare, Patrick Köllner und Susan Pares (Hrsg.) (2011), *Korea 2011: Politics, Economy and Society*, Korea Yearbook, 5, Leiden: Brill.

Shim, David (2009), *Green Growth, Green Economy und Green New Deal. Die Vergrünung nationaler Politik in Korea*, GIGA Focus Asien, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Shim, David (2009), *A Shrimp amongst Whales? Assessing South Korea's Regional-power Status*, GIGA Working Papers, 107, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A Focus
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM