

Der Wandel der südkoreanischen Außenwirtschaftspolitik – von Park Chung-hee bis Kim Dae-jung

Peter Mayer

1 Einleitung

Seit vielen Jahren wird in handelspolitischen Debatten auf Südkorea als Beispiel eines grundsätzlich erfolgreichen Entwicklungspfades unter Ausnutzung der Möglichkeiten der Integration in den Weltmarkt verwiesen. Tatsächlich ist Südkorea in wenigen Jahrzehnten zu einem wichtigen Akteur im Welthandel geworden. Die Integration des Landes in die Weltwirtschaft war das Ergebnis einer geschickten Politik. Südkorea wählte nicht den Weg einer einfachen und frühzeitigen Liberalisierung der Märkte und den Weg der Zuweisung der alleinigen Verantwortung für die Erarbeitung von Exportmärkten auf private Akteure. Vielmehr wurden gezielt wirtschaftspolitische Instrumente eingesetzt, um die Wettbewerbsfähigkeit der koreanischen Industrien stufenweise zu entwickeln. Mit der wachsenden Reife der südkoreanischen Exportindustrie wandelte sich auch das Instrumentarium der Exportförderung. Gleichzeitig wurde sukzessive der Importschutz abgebaut und somit der Druck auf koreanische Unternehmen erhöht, die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern oder Produktionsfaktoren in andere Sektoren zu lenken. Der handelspolitische Erfolg war das Ergebnis eines erfolgreichen Zusammenspiels des privaten Sektors und des Staates.

Dieser Erfolg im Handel schlug sich auch in einem rasanten Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen nieder. Dies und die hohe internationale Wertschätzung für Südkorea ließen sowohl in Südkorea als auch außerhalb zu wenig Raum für die Vorstellung, das Land könnte außenwirtschaftlich verwundbar sein. Tatsächlich waren aber in den 90er-Jahren gleichzeitig mit den Exporten auch die Importe von Gütern, Dienstleistungen und Kapital stark angestiegen. Angesichts des Handelsbilanzdefizits war Südkorea auf den regelmäßigen Zustrom von Kapital und das anhaltende

Vertrauen der internationalen Finanzanleger angewiesen. Die Vorsorge für den Fall des kurzfristigen Abzugs des ausländischen Kapitals war unterblieben. Dies hatte schwerwiegende Auswirkungen im Rahmen der „Asienkrise“ 1997 und 1998. Der kurzfristig zu zahlende Preis in Form des Verlustes an Wertschöpfung, an Arbeitsplätzen und an sozialer Stabilität war hoch.

Somit stand auch die Außenwirtschaftspolitik auf dem Prüfstand, als Kim Dae-jung 1998 mitten in der Asienkrise Präsident des Landes wurde. Die Fehler, die die Entstehung der Krise zugelassen hatten, sollten durch strukturelle Reformen beseitigt werden. Die Außenwirtschaftspolitik sollte den neuen Bedürfnissen Südkoreas und den neuen Bedingungen der Funktionsweise internationaler Märkte angepasst werden. Gleichzeitig sollte die Außenwirtschaftspolitik die Stärken Südkoreas bewahren helfen.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst die Außenwirtschaftspolitik, die sowohl die Handelspolitik, die Politik gegenüber Kapitalimporten und die Wechselkurspolitik umfasst, in der Phase 1945-1997 dargestellt. Es folgt eine kurze Beschreibung der Auslöser der Finanzkrise Südkoreas im Jahr 1997. Dem schließt sich in Abschnitt 4 die Darstellung der Außenwirtschaftspolitik unter Kim Dae-jung an. Die Darstellung endet mit Schlussfolgerungen.

2 Südkoreas Außenwirtschaftspolitik von 1945 bis 1997

2.1 Wachstum durch Handel¹

Die Phase vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum Beginn des Koreakrieges und die Zeit nach dem Koreakrieg bis zum Beginn der 60er-Jahre waren durch eine Importsubstitutionspolitik und ein hohes Ausmaß an Regulierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen geprägt. Unter der Präsidentschaft von Syngman Rhee gab es ein generelles Importverbot, nur eine kleine Zahl von Gütern durfte mit Sondergenehmigung importiert werden. Ein überbewerteter Wechselkurs reduzierte das Interesse der Wirtschaft an Exporten auf ein Minimum. Die Exporteinnahmen lagen unter den Importausgaben. Die Finanzierung dieses Überschusses der Importe erfolgte über Entwicklungshilfegelder. Die Ausrichtung der Politik nahm keinen expliziten Bezug auf die Einbindung Südkoreas in die Weltwirtschaft.

Mit der Machtübernahme durch Park Chung-hee zu Beginn der 60er-Jahre kam es zu einer völligen Neuformulierung der wirtschaftspolitischen Strategie. Es begann die Phase der Exportorientierung. Der Weltmarkt wurde als Chance begriffen, nicht als Gefahr. Das Economic Planning Board sollte als zentrales Ministerium für eine optimale Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen sorgen. Fünfjahrespläne waren die strategischen Instrumente, um staatlichen und privaten Akteuren die notwendi-

¹ Siehe hierzu Song (1997), Sohn, Yang und Yim (1998) und zu den Daten KITA (2002).

gen Signale zu vermitteln. Die deutliche Abwertung des Won signalisierte ebenfalls die veränderte Weichenstellung.

Die zu Beginn der 60er-Jahre noch unsystematischen Bemühungen um die Förderung von Ausfuhren wurden schon Mitte der 60er-Jahre durch die systematische Förderung von Exporten ersetzt. Der Verzicht auf die Besteuerung der Gewinne aus Exporten, der Verzicht auf Importzölle für Vorprodukte oder notwendige Maschinen und Produktionsanlagen und präferenzielle Zinssätze für Kredite waren die außenwirtschaftlichen Instrumente, die eingesetzt wurden. Dabei machte die koreanische Regierung die Fortsetzung der Unterstützung von der Erfüllung von Exportzielen abhängig. Nichtpekuniäre Anreize wie Orden, präsidentielle Belobigungen und die Teilnahme des Präsidenten an monatlichen Exportförderungstreffen ergänzten das Instrumentarium.

In den 60er-Jahren wurde der Importschutz reduziert, der durchschnittliche Zollsatz (ungewichtet für alle Güter) sank von 39,9% im Jahre 1962 auf 31,5% im Jahre 1973. Grundsätzlich war aber das Importregime in den 60er-Jahren außerordentlich restriktiv: Der Anteil der Güter, deren Import verboten war, war hoch, die nichttarifären Handelshemmnisse waren enorm. Erst mit der Mitgliedschaft im GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) 1967 begann Südkorea, sich der internationalen handelspolitischen Ordnung zu unterwerfen.

In den 70er-Jahren stand die Förderung der Schwerindustrie und der chemischen Industrie im Mittelpunkt der exportorientierten Politik. Die direkte Förderung von Exportunternehmen wurde damit durch eine indirekte Form der Förderung der Exporte ersetzt: Im Mittelpunkt standen die Firmen dieser industriepolitisch als bedeutsam erkannten Branche, die gleichwohl bald Exporterfolge aufweisen sollten. Die Förderinstrumente entsprachen jenen der 60er-Jahre: steuerliche und finanzielle Anreize² sowie Zollsenkungen für importierte Vorleistungen oder Produktionsmittel. Handelshäuser spielten eine wichtige Rolle. Sie hatten die Aufgabe, Export und Import zu erleichtern. Staatliche Förderung war auch in dieser Phase an die Erreichung bestimmter Zielgrößen gebunden.

Sukzessive wurde der Anteil der Güter, die ohne quantitative Beschränkungen importiert werden konnten, von 44% 1973 auf 56% 1979 erhöht. Die durchschnittlichen Zollsätze sanken von 31,5% im Jahr 1973 auf 23,7% im Jahre 1982. Damit stieg der Druck auf südkoreanische Unternehmen, neue Produkte und neue Produktionstechnologien zu entwickeln. Die Kombination aus temporärer Protektion und

² „The government promoted HCI [heavy and chemical industry] by supplying massive capital for construction and development and by allocating virtually unlimited amounts of credit at below market rates, while controlling the financial system so as to reduce the burden of risks that private enterprises had to bear“ (Sohn, Yang und Yim 1998: 32). Insgesamt belief sich der Anteil der sogenannten „policy loans“ an der Gesamtheit aller ausgesetzten Kredite in der zweiten Hälfte der 70er-Jahre auf mehr als 55% (vgl. Jwa 2001: 23).

Druck auf die Unternehmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit war ein herausragendes Element der koreanischen Wirtschaftspolitik.

Exporte wuchsen in dieser Phase mit hohen Zuwachsraten. Von 1971 bis 1981 verzwanzigfachte sich der US\$-Wert der Exporte Südkoreas. Textilien standen auf der Liste der erfolgreichsten Exportartikel ganz oben.

Wirtschaftliche Probleme 1979 und 1980 zwangen zu einer grundlegenden Umorientierung der Wirtschaftspolitik in den 80er-Jahren. Marktwirtschaftliche Mechanismen wurden entscheidend gestärkt, die Rolle des Staates bei der Identifizierung und Förderung profitabler Wirtschaftsbereiche wurde zurückgenommen. Durch den Verkauf von Anteilen an Banken zog sich der Staat zumindest partiell aus der Steuerung und Nutzung des Finanzmarktes für industriepolitische Ziele zurück. Die direkte Einflussnahme auf die Kreditvergabe nahm daher ab, obgleich vielfältige indirekte Formen der Einflussnahme fortbestanden.

Die Exporte nahmen in den Folgejahren weiter zu. Die Transformation der Produktpalette verlief erfolgreich, der Anteil der verarbeiteten Produkte an den Exporten stieg, die angestrebte Diversifizierung der Zielländer der Exporte gelang mit einer stärkeren Ausrichtung auf Südostasien. Einen ganz wesentlichen Anteil am Erfolg der Exporte hatten dabei die Handelshäuser, die etwa 1983 mehr als 50% aller Exporte durchführten und somit die notwendige Marktexpertise aufbauen konnten, die für Firmen von Entwicklungsländern ein häufig unüberwindbares Hindernis für die eigenständige Erarbeitung von Marktchancen und -erfolgen darstellt.

Der durchschnittliche Zollschatz sank von 23,7% im Jahr 1982 auf 10,1% im Jahr 1992. Gleichzeitig wurde der Anteil völlig frei oder teilweise frei importierbarer Güter erhöht, die so genannte Liberalisierungsrate stieg von 76,6% auf 97,9% und brachte damit einen wirklichen Liberalisierungsfortschritt (vgl. Cho 1994: 157).

Auch die 90er-Jahre waren von hohen Wachstumsraten der Exporte geprägt. Mit zunehmender Erfahrung in der Produktion für den wachsenden Binnenmarkt und den Weltmarkt sowie den Ergebnissen der systematischen langjährigen Anstrengungen im Bereich der Forschung und Entwicklung kam es zu einer deutlichen Verschiebung der Exportpalette. Der Anteil der verarbeiteten Produkte an den Exporten stieg. Halbleiter, Automobile, Schiffe waren die wichtigsten Exportgüter. Auch nahm die Dominanz einzelner Märkte ab. Zunehmend wurden Länder in Ost- und Südostasien zum Ziel der Exportbemühungen koreanischer Unternehmen: Der Anteil der Exporte in asiatische Länder an den gesamten Exporten wuchs von 37,9% 1990 auf 47,1% im Jahr 2000. Auch auf der Importseite wurden asiatische Handelspartner wichtiger. Der Anteil der Importe aus Asien an den gesamten Importen stieg von 40,8% im Jahr 1990 auf 43,8% im Jahr 2000.

Die Liberalisierung der Einfuhr von Gütern wurde fortgesetzt. Der Anteil der durch Zollschränken geschützten Produkte und der durchschnittliche Zollsatz wurden gesenkt. Auch für landwirtschaftliche Produkte wurde in den 90er-Jahren der Importzoll reduziert, wenn auch weniger stark als für verarbeitete Produkte (KITA 2002: 130): Der durchschnittliche Zollsatz für landwirtschaftliche Güter betrug im Jahr 1990 19,9% und wurde bis 1995 auf 16,6% gesenkt. Vor allem wurde jetzt

systematisch und ernsthaft damit begonnen, die zahlreichen nichttarifären Formen der Importbehinderung deutlich zu reduzieren.

Dies war in Übereinstimmung mit Kim Young-sams Bemühungen um die verstärkte Vorbereitung Südkoreas auf die Herausforderungen der Globalisierung. Während seiner Regierung sollten die zentralen wirtschaftspolitischen Instrumente angepasst werden. Angesichts der Ausdifferenzierung der koreanischen Wirtschaft, der diversifizierten Produktionsstruktur, der Dynamik des koreanischen Marktes und des Weltmarktes waren die führenden Akteure in Politik und Wirtschaft zu der Überzeugung gelangt, dass die ehemals wirkungsvollen staatlichen Interventionsformen nicht mehr angemessen seien. Diese Vorstellung entsprach auch den Forderungen der internationalen Organisationen, die von Südkorea eine umfassende Modernisierung der Rolle des Staates und der Wirtschaft verlangten. Reformen der Wirtschaftsordnung, der Wettbewerbsordnung, der Ordnung des Finanzmarktes, der Sozialordnung wurden während der Amtszeit von Kim Young-sam begonnen, kamen jedoch aufgrund der politischen Schwächung der Regierung in den Jahren 1996 und 1997 nicht voran und konnten nicht in befriedigender Form umgesetzt und abgeschlossen werden. Für das Verständnis der Krise ist diese Phase zwischen der alten Ordnung und einer neuen Ordnung von besonderer Bedeutung.

Fasst man die Daten und Fakten zum Wandel des südkoreanischen Außenhandels in der Zeit von 1945 bis 1997 in prägnanter Form zusammen, erhalten wir das folgende Bild:

1960 war der Anteil Südkoreas am Welthandel 0,2%, 1970 lag diese Zahl bei 0,5%, 1980 bei 1%, 1990 bei 2% und im Jahr 2000 bei 2,6%. Damit hat Südkorea heute mit einem Anteil an der Weltbevölkerung von 0,75% einen deutlich überproportionalen Anteil am Welthandel.

Die Exporte im Jahr 1962 betragen 55 Mio. US\$, im Jahr 2001 war diese Zahl auf 150 Mrd. US\$ angestiegen. Damit betrug die durchschnittliche jährliche Steigerung über einen Zeitraum von fast 40 Jahren 22%. Der Anteil des Handels am gesamten Bruttosozialprodukt stieg bis Ende der 60er-Jahre auf rund 10%. In den 70er-Jahren stieg diese Zahl weiter auf mehr als 20% und beträgt gegenwärtig rund 30%.

Das Land, das zunächst als Exporteur von Rohstoffen und Agrarprodukten begann, wurde sukzessive zum Exporteur hoch entwickelter Produkte. 1961 war das wichtigste Exportgut Eisenerz mit 13% der gesamten Exporte. 1970 waren Textilien mit 41% die wichtigste Exportproduktgruppe, gefolgt von Holzprodukten mit 11%. 1980 waren es erneut Textilien mit 16%, gefolgt von Stahl mit 4%. 1985 waren es Schiffe mit 17%. 1990 waren es noch einmal Textilien mit 12%, die aber dann 1995 und 2000 von Halbleitern (14% bzw. 15%) abgelöst wurden, dicht gefolgt von Automobilen, Computern, Schiffen. Statt des Exports von Rohstoffen und später arbeitsintensiv hergestellter Produkte werden heute technologisch anspruchsvolle Güter exportiert.

Auch die Veränderung der Zielländer spiegelt den Strukturwandel in Südkorea wider. 1970 waren nur vier asiatische Länder unter den zehn wichtigsten Exportmärkten, 2001 waren es sieben. Und die Abhängigkeit von einem einzigen Export-

markt wurde deutlich reduziert. Im Jahr 1970 gingen 47% aller südkoreanischen Exporte in den wichtigsten Exportmarkt USA. Im Jahre 2000 waren nur noch 22% der Exporte für den US-amerikanischen Markt bestimmt. Während 1970 91% aller Exporte in zehn Märkte gingen, betrug dieser Wert im Jahr 2000 nur noch 66% und spiegelte die gesunde Diversifizierung in regionaler Hinsicht.

Tabelle 1: Die wichtigsten Exportziele Südkoreas 1970, 1985 und 2000
(in Mio. US\$ und prozentualem Anteil an den gesamten Exporten)

	1970	Mio. US\$ (in %)	1985	Mio. US\$ (in %)	2000	Mio. US\$ (in %)
1	USA	395 (47)	USA	10.754 (35)	USA	37.611 (22)
2	Japan	236 (28)	Japan	4.543 (15)	Japan	20.466 (12)
3	Hongkong	28 (3)	Hongkong	1.566 (5)	China	18.455 (11)
4	Deutschland	27 (3)	Kanada	1.229 (4)	Hongkong	10.788 (6)
5	Kanada	20 (2)	Deutschland	989 (3)	Taiwan	8.027 (5)
6	Niederlande	14 (2)	Saudi-Arabien	969 (3)	Singapur	5.648 (3)
7	Großbritannien	13 (2)	Großbritannien	913 (3)	Großbritannien	5.380 (3)
8	Vietnam	13 (2)	Panama	746 (3)	Deutschland	5.154 (3)
9	Singapur	11 (1)	Iran	541 (2)	Malaysia	3.515 (2)
10	Schweden	8 (1)	Singapur	490 (2)	Indonesien	3.504 (2)
	Top 10	763 (91)	Top 10	22.740 (75)	Top 10	118.468 (66)
	Welt	835	Welt	30.283 (100)	Welt	172.268 (100)

Quelle: KITA 2002: 29.

Auch auf der Importseite ergab sich eine Verschiebung der Güterstruktur und der Handelspartner. Während der vierzig Jahre seit 1961 waren stets Japan und die USA die wichtigsten Lieferanten. Deren Anteil an den Gesamtimporten Südkoreas sank von 70% im Jahr 1961 auf 35% im Jahr 2001.

Der Importschutz der koreanischen Wirtschaft wurde schrittweise reduziert. Der durchschnittliche Zollsatz sank von 40% 1962 auf 23,70% im Jahr 1982 und 7,9% im Jahr 1997. Der Anteil der Gütergruppen, der vollständig oder teilweise frei importiert werden konnte, stieg von 6% im Jahr 1962 auf 52% 1973, und 99,9% im Jahr 1997 (Sohn, Yang und Yim 1998: 74-75).

2.2 Langsame und selektive Öffnung für Kapitalzufluss³

In den ersten drei Jahrzehnten der Unabhängigkeit waren zunächst Entwicklungshilfekredite und später die staatliche Kreditaufnahme im Ausland die wesentliche Form des Kapitalzuströms.

Die Politik gegenüber Direktinvestitionen war bis in die 80er-Jahre restriktiv. Direktinvestitionen galten – dies entsprach dem Tenor des weltweiten entwicklungspolitischen Diskurses der 60er- und 70er-Jahre – als wenig attraktiv und populär, die Genehmigungsverfahren für Investitionen waren lang und wenig transparent. Nicht nur war das Interesse der südkoreanischen Regierung und Wirtschaft an Kapitalzuflüssen in dieser Form gering. Auch die internationalen Anleger zeigten wenig Interesse. Südkorea galt bei internationalen Anlegern als wenig attraktiver Investitionsstandort. Das Corporate Governance System, d.h. das System der Leitung und Kontrolle der Unternehmen, galt in jeder Hinsicht als intransparent, veröffentlichte Daten galten als nicht glaubwürdig.

In den 80er-Jahren begann die selektive Öffnung für den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen.⁴ Zunächst war dies nur in einzelnen Sektoren möglich (1984-89), in den 90er-Jahren wechselte man zu einer Politik, die nur noch Ausnahmesektoren benannte, in denen ausländische Direktinvestitionen nicht möglich waren. Während von 1962 bis 1991 9,27 Mrd. US\$ an Direktinvestitionen nach Südkorea flossen, lag der entsprechende Wert alleine für den kurzen Zeitraum 1992-96 bei 8,39 Mrd. US\$.

Mit der zunehmenden Ausdifferenzierung des Aktienmarktes in Südkorea und den wachsenden Kapitalbeträgen, die weltweit nach attraktiven Anlageobjekten suchten, wurden zu Beginn der 90er-Jahre Portfolioinvestitionen bedeutsam.

Nicht nur wurde Südkorea in den 80er- und 90er-Jahren als Zielland für Direktinvestitionen interessant. Umgekehrt traten südkoreanische Unternehmen zunehmend als Investoren im Ausland auf. In der von der UNCTAD veröffentlichten Liste der multinationalen Konzerne aus Entwicklungsländern spielten südkoreanische eine führende Rolle. 1996 stammten fünf der 25 größten transnationalen Konzerne aus Entwicklungsländern aus Südkorea. Deren Niederlassungen im Ausland leisteten durch die dadurch verbesserte Kenntnis internationaler Märkte, der Integration in Netzwerke und Strukturen einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der Exporte aus Südkorea.

2.3 Wechselkurspolitik

In den 50er-Jahren entschieden sich die Regierung und die Zentralbank für ein umfassendes Devisenbewirtschaftungssystem: Verschiedene Wechselkurse für unterschiedliche Gütergruppen sollten den Umgang mit den knappen Devisen steuern. In

³ Siehe hierzu Kim (2002) und Köllner (1998: 185-210).

⁴ Siehe hierzu im Einzelnen Köllner (1998: 199-201).

den 60er-Jahren wurde das System gespaltener Wechselkurse abgeschafft, und ein einheitlicher Wechselkurs wurde eingeführt. Die Freiheit der Bürger, Devisen für private Zwecke zu tauschen, blieb jedoch bis in die 90er-Jahre eingeschränkt.

Wechselnde Wechselkursarrangements bestimmten die folgenden Jahre. Die Politik der Zentralbank war darauf ausgerichtet, die Wettbewerbsfähigkeit der südkoreanischen Industrie zu sichern. Angesichts hoher Inflationsraten in Südkorea war eine Abwertung des nominalen Wechselkurses erforderlich, um eine reale Aufwertung des Won und damit den Verlust der preislichen Attraktivität koreanischer Produkte im Ausland zu verhindern. Tabelle 2 zeigt die Entwicklung des nominalen Wechselkurses von 1955 bis 1995.

Tabelle 2: Entwicklung des Wechselkurses Won/US\$ von 1955 bis 1995

Jahr	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Won/US\$	30	65	271	316	484	659	890	716	774

Quelle: KITA 2001: 116-117.

3 Handelspolitische Erfolge und außenwirtschaftliche Verwundbarkeit

In den 90er-Jahren wuchsen die Exporte weiter. Gleichzeitig nahmen die Güterimporte stark zu. Von 1987 bis 1997 wurde nur im Jahr 1989 ein leichter Handelsbilanzüberschuss erzielt, in all den anderen Jahren verzeichnete Südkorea ein Defizit. Trotz dieses Defizits kam es zu einer Aufwertung des Won. Dies war Ergebnis des wachsenden internationalen Interesses an Portfolioinvestitionen im „Tigerstaat“ Südkorea und der daraus resultierenden verstärkten Nachfrage nach Won. Damit wurde die Beseitigung des Handelsbilanzdefizits erschwert, denn Exporte verloren an Attraktivität, Importe wurden günstiger.

Tabelle 3: Handelsbilanzdefizit Südkoreas (in Mio. US\$)

Jahr	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Defizit	-6.261	-8.886	912	-4.828	-9.655	-5.144	-1.564	-6.335	-10.061	-20.624	-8.452

Quelle: KITA 2002: 9.

Insgesamt kam es in dieser Zeit zu erheblichen Nettokapitalimporten. Neben den erwähnten Portfolioinvestitionen und Direktinvestitionen erfolgten diese in Form von Krediten, die häufig gemäß koreanischer Finanzierungstraditionen eher kurzfristig waren. Vor dem Hintergrund der internationalen Euphorie über Wachstumsraten in Ostasien und spektakuläre Entwicklungserfolge unterschätzte die Regierung

die Gefahr eines potenziellen Vertrauensschwunds. Noch Anfang 1997 hätte die Chance bestanden, kurzfristige Verbindlichkeiten in langfristige umzuwandeln oder die Devisenreserven auszuweiten. Mitte des Jahres 1997, als Thailands Kreditwürdigkeit zunehmend kritisch gesehen wurde und die Asienkrise akut wurde, zeigte sich die südkoreanische Zentralbank und Finanzmarktaufsicht unvorbereitet und konnte den weiteren Verlauf der Krise nicht mehr aufhalten. Die kurzfristige Verschuldung privater und staatlicher Akteure wurde zur Achillesferse. Die Devisen zur Bedienung auslaufender Schulden standen nicht zur Verfügung und waren am internationalen Kapitalmarkt selbst gegen Zahlung hoher Risikoprämien nicht erhältlich. Die vom Staat ausgesprochene Zahlungsgarantie für Verbindlichkeiten des privaten Sektors zwang somit die südkoreanische Regierung zum Offenbarungseid. Im Dezember 1997 wurde schließlich ein Abkommen mit dem IWF unterzeichnet, das die Bereitstellung umfangreicher Devisenmittel beinhaltete und die Zahlungsfähigkeit wiederherstellte.

4 Die Außenwirtschaftspolitik seit 1997

Kim Dae-jung wurde unmittelbar nach Unterzeichnung des Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds im Dezember 1997 gewählt. Die Festlegung der Außenwirtschaftspolitik der neuen Regierung musste den Vereinbarungen der alten Regierung mit dem Fonds Rechnung tragen,⁵ den Erwartungen der internationalen Finanzwelt entsprechen und auch den nationalen Interessengruppen vermittelbar sein.

4.1 Liberalisierung als grundlegende strategische Ausrichtung

Die Außenwirtschaftspolitik Kim Dae-jungs war auf eine weitere Öffnung Südkoreas für den Weltmarkt ausgerichtet: Kim Dae-jung strebte eine weitere Öffnung für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen und eine stärkere Öffnung für den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen an. Auch der Zufluss von Portfolioinvestitionen sollte erleichtert werden, spielte aber nicht die gleiche prioritäre Rolle.

4.2 Südkoreas Handelspolitik seit 1998⁶

Die Rückzahlung der Kredite im Rahmen des mit dem IWF ausgehandelten Kreditpaketes erforderte die Erzielung eines Handelsbilanzüberschusses. Der Wertverfall des Won im Jahr 1998 erhöhte die Attraktivität koreanischer Produkte auf dem Weltmarkt und ließ die Exporte steigen. Hinzu kam, dass die Krise im Inland zu

⁵ Samsung Economic Research Institute, *Two Years after the IMF Bailout*, Seoul 2000, S.113.

⁶ Siehe hierzu im Folgenden: WTO (2000).

einer Reduzierung der Mitarbeiterzahl, zur Rationalisierung der Produktionsabläufe und damit auch zur Effizienzsteigerung führte, was ebenfalls Spielräume für Exporte eröffnete. Hinzu kam, dass in den Jahren 1998 und 1999 Unternehmen informell angehalten wurden, Exporte auszuweiten. Im Jahr 1998 nahmen zwar die Exporte im Vorjahresvergleich leicht ab, wuchsen dann aber gleich wieder deutlich an.

Die Importe gingen währenddessen zurück, da hier der schwache Won die preisliche Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Produkte verringerte, da der erhebliche Einbruch der Produktion im Jahr 1998 den Importbedarf senkte und da Konsumenten punktuell bewusst auf Importgüter verzichteten. Insofern konnten 1998 und 1999 erhebliche Handelsbilanzüberschüsse generiert werden.

Tabelle 4: Entwicklung der Handelsbilanz von 1997 bis 2002 (in Mrd. US\$)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Export von Gütern	129,715	136,164	132,313	143,658	150,439	162,470
Import von Gütern	144,616	93,282	119,752	160,481	141,098	152,126
Handelsbilanz	-8,452	39,031	23,933	11,786	9,341	10,344

Quelle: KITA 2002: 9, Daten für 2002 aus Bank of Korea (2003: 102-103).

Gleichzeitig forcierte die Regierung Kim Dae-jung die weitere Liberalisierung der Importe: Importzölle wurden reduziert. Südkorea verpflichtete sich stärker als in der Vergangenheit, auch in Krisenzeiten Zölle nicht anzuheben (gemessen am steigenden Anteil der so genannten „gebundenen Zölle“). Entwicklungsländer erhielten für zahlreiche Produktgruppen zollfreien Zugang zum südkoreanischen Markt. Auch im stark geschützten landwirtschaftlichen Bereich mit völlig überhöhten Preisen und Protektionsraten für einige Güter von über 100% kam es zu weiteren Liberalisierungsmaßnahmen (WTO 2000).

In vielen Bereichen wurden Handelsbarrieren tarifziert. Standards, die potenziell importbeschränkend wirken, wurden in einigen Bereichen modifiziert oder eliminiert. Die Regierung bemühte sich um verbesserte Transparenz des Systems durch eine bessere Verfügbarkeit relevanter Informationen im Internet und in englischer Sprache. Der Import japanischer Güter wurde schrittweise liberalisiert. Die 1998 kurz aufkommenden Kampagnen zum Kauf koreanischer Waren erhielten – anders als in der Vergangenheit – keine direkte oder indirekte staatliche Unterstützung.

Handelspolitisch bemühte sich Südkorea um die Übernahme einer verantwortungsvollen Rolle, die der quantitativen Bedeutung des südkoreanischen Handels am Welthandel entspricht. Südkorea trat in internationalen Foren wie WTO, ASEM und APEC als Advokat weiterer Handelsliberalisierung auf. Zunehmend wurde deutlich, dass Südkorea sein Gewicht in internationalen Debatten einbringen will und dabei nicht mehr die traditionelle Rolle des Nutznießers von Zugeständnissen der Indust-

rieländer einnehmen kann. Das Verhalten Südkoreas korrespondierte mit den Erwartungen sowohl der Industrieländer als auch der Entwicklungsländer.

Neben der multilateralen Handelsliberalisierung wurde zunehmend auch der Abschluss regionaler Abkommen angestrebt. Trotz der nicht einfachen politischen Beziehungen mit Japan wuchsen das Interesse und die Bereitschaft, über gemeinsame außenwirtschaftliche Initiativen nachzudenken.

Verknüpft mit seiner wachsenden handelspolitischen Bedeutung war Südkorea in den letzten Jahren zunehmend in handelspolitische Auseinandersetzungen involviert.⁷ In mehreren Fällen wurde Südkorea illegitimer Praktiken beschuldigt, so etwa von der EU wegen der behaupteten Unterstützung der Schiffbaubranche. Umgekehrt setzte Südkorea selbst in mehreren Fällen das Instrument der Klage bei der WTO ein. Elf der 17 Streitfälle vor der WTO im Zeitraum 1995-2001 waren Auseinandersetzungen mit den USA (WTO 2000). Die Zahl der Klagen, die von der WTO bearbeitet werden, hat generell zugenommen. Dabei ist die Zahl der Konflikte mit dem Handelsvolumen der Länder positiv korreliert. Insofern ist es wenig überraschend, dass Südkorea häufig in Handelskonflikte involviert ist. Die Konflikte Südkoreas mit den USA und auch der EU weisen darauf hin, dass Südkorea zunehmend in Marktsegmenten operiert, in denen koreanische Produzenten mit US-amerikanischen und europäischen konkurrieren. Das ist kein schlechtes Zeichen für die Positionierung der koreanischen Wirtschaft. Die Konflikte zeigen auch, dass Südkorea die „Klaviatur“ der internationalen Handelsdiplomatie zunehmend besser versteht und die Möglichkeiten ausschöpft. In der Tat werden koreanische Verhandlungstraditionen auch auf die internationale Ebene projiziert. Natürlich weisen die Konflikte auch in gewisser Hinsicht darauf hin, dass die Transformation der südkoreanischen Wirtschaft zu einer rein marktwirtschaftlichen Ordnung ohne gezielte strukturelle Unterstützungsmassnahmen noch nicht abgeschlossen ist.

4.3 Südkoreas Integration in den internationalen Kapitalmarkt

Die Finanz- und Wirtschaftskrise Südkoreas hatte deutlich gemacht, dass die Finanzierung von Handelsbilanzdefiziten mit Bankkrediten und Anleihen in fremder Währung ein riskantes Verfahren darstellt. Festgelegte Konditionen für die Bedienung der aufgenommenen Gelder stellen in Krisenzeiten eine höchst gefährliche Bruchstelle dar. Daher setzte Kim Dae-jung auf eine Liberalisierung des Regelwerkes für Investitionen. 1998 wurde der Foreign Investment Promotion Act verabschiedet. Zahlreiche Beschränkungen für ausländische Direktinvestitionen wurden abgeschafft, die Bereiche, in denen ausländische Direktinvestitionen nicht möglich waren, wurden deutlich reduziert. Investitionen in vorher als sensibel erachteten Bereichen wie Finanzen, Telekommunikation, Rundfunk wurden ermöglicht (WTO 2000). Förderinstrumente wie Steuervergünstigungen wurden einge-

⁷ Siehe hierzu Lee (2002: 249-270).

führt, und administrative Abläufe wurden umgestaltet, um den Interessen der Investoren gerecht zu werden. Die Regierung warb im Ausland mit hochrangig besetzten Teams und ungewohntem Gestus für Direktinvestitionen in Südkorea. Der Präsident setzte sich persönlich für die Ausweitung der Direktinvestitionen ein. Auch die Wechselkursentwicklung ließ die Attraktivität der Aufkäufe südkoreanischer Unternehmen steigen. Die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen während der Amtszeit Kim Dae-jungs war vor diesem Hintergrund außergewöhnlich. Von 1997 bis 1998 verdoppelte sich der Investitionszustrom, und auch im folgenden Jahr wuchs der Zustrom noch einmal um rund 60%.

Obgleich die unkontrollierte Auslandsverschuldung koreanischer Unternehmen und die während der Entstehung der Asienkrise ausgesprochene Garantie des Staates für die Bedienung dieser Schulden in ausländischer Währung wesentlich für die schwere Finanzkrise Südkoreas waren, zog die Regierung Kim Dae-jung nicht die Schlussfolgerung, den Kapitalverkehr zu beschränken. Vielmehr wurde die Liberalisierung fortgesetzt. Allerdings wurde das regulative Instrumentarium weiterentwickelt, um die Implikationen der privaten Transaktionen besser einschätzen zu können und bei entstehenden Krisen rechtzeitig Vorsorge treffen zu können. Südkorea konnte aufgrund der Handelsbilanzüberschüsse die IWF-Kredite frühzeitig tilgen. Gleichzeitig normalisierte sich das Verhalten der internationalen Finanzakteure, sodass nach 1999 die Kreditnahme im Ausland wieder möglich wurde.

Tabelle 5: Ausländische Investitionen in Südkorea/südkoreanische Investitionen im Ausland (in Mio. US\$)

Kapitalstrom	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Ausländische Direktinvestitionen	788	1.775	2.325	2.844	5.415	8.798
Nettoportfolioinvestitionen	83	11.590	15.184	14.295	-1.878	8.825
Investitionen im Ausland	1.051	3.552	4.670	4.449	4.799	4.044

Quelle: WTO 2000.

4.4 Wechselkurspolitik

Das Wechselkursregime wurde von einem System des *managed floating* auf ein System flexibler Wechselkurse umgestellt. Beschränkungen den Handel mit Devisen betreffend wurden weitgehend abgeschafft. Firmen und Privatpersonen konnten frei über den An- und Verkauf von Devisen entscheiden.

Da sich die mangelnde Verfügbarkeit von Devisenreserven während der Asienkrise für Südkorea als ein wesentliches Problem erwies, bemühte sich Südkorea um den Aufbau eines substanziellen Polsters von Devisenreserven. Damit war das ein-

deutige Signal verknüpft, dass Südkorea in der Lage sein werde, jederzeit die in ausländischer Währung aufgenommenen Kredite zu bezahlen.

Tabelle 6: Währungsreserven der koreanischen Zentralbank (in Mio. US\$)

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Währungsreserven	32.401	19.710	51.963	73.700	95.855	102.800	118.600

Quelle: Yonhap News Agency 2002: 245.

Heute wird über eine stärkere regionale monetäre Kooperation nachgedacht. Eine intensiviertere regionale Integration Südkoreas mit Japan und China ist aufgrund der historischen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen schwierig. Erachtet man regionale Integration als erstrebenswert, dann mag das in Europa praktizierte Modell einer stufenweisen Integration (Freihandelszone, Zollunion, Wirtschaftsunion, Währungsunion) kein sinnvolles Modell für die Region sein. Auch ein umgekehrtes Vorgehen wird diskutiert: Der Beginn der Integration durch monetäre Integration. Die Asienkrise hat diesbezüglich neues Denken, unkonventionelles Reflektieren über Optionen möglich gemacht.

5 Schlussbemerkung

Die Darstellung hat gezeigt, dass sich die Außenwirtschaftspolitik Südkoreas in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt hat. Dies beinhaltet alle Facetten der Politik: Die Förderung der Exporte hat sich verändert, die Liberalisierung der Importe ist weit vorangeschritten. Die Politik gegenüber Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen hat einen grundsätzlichen Strategiewechsel erfahren. Die Wechselkurspolitik wurde ebenfalls grundlegend verändert. Und Südkorea nimmt heute in internationalen Gremien eine profilierte Position ein und wird zukünftig eine nicht unwichtige Rolle bei der Weiterentwicklung des Global-Governance-Systems spielen.

Südkorea hat in den letzten vier Jahren eine erfolgreiche Außenwirtschaftspolitik betrieben. Die Handelspolitik war auf eine Öffnung des Landes ausgerichtet: Die Liberalisierung der Importe war vorteilhaft für Konsumenten, erhöhte den Wettbewerb in Südkorea und unterstützte die Bemühungen der Regierung um eine Intensivierung marktwirtschaftlicher Mechanismen. In dem in vielen Ländern als sensibel erachteten Agrarsektor wurde über viele Jahrzehnte hartnäckig die Protektion für die heimische Landwirtschaft verteidigt. Erst jetzt verliert dies den prohibitiven Charakter. Aus einer engen ökonomischen Perspektive und aus der Sicht der Länder, die Agrargüter exportieren, ist dieser Schutz problematisch. Entsprechend stark steht Südkorea in Handelsgesprächen unter Druck, hier schneller Fortschritte zu erzielen. In einer nüchternen langfristigen Betrachtung ist es jedoch unumstritten, dass Südkorea mit den Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft bzw. für die ländlichen

Gebiete keine Strukturen konserviert, sondern den Wandel moderiert hat. Es kam während des gesamten Industrialisierungsprozesses zu einer Freisetzung von Arbeitskräften in ländlichen Regionen, die in die Städte migrierten. Angesichts schwieriger Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft in Südkorea hätte ein schnellerer Abbau der Protektion ohne begleitende Ressourcentransfers seitens des Staates in die ländlichen Gebiete zu einem Kollaps der Sozialstruktur in den ländlichen Gebieten geführt und die ohnehin starke Urbanisierung mit den damit verknüpften Problemen weiter verstärkt.

Die Förderung der Exporte näherte sich immer mehr dem System anderer Industrieländer an. Die Veränderung des Instrumentariums ist tief greifend und durchaus beeindruckend. Die Bewertung der Handelskonflikte Südkoreas mit wichtigen Handelspartnern ist in diesem Zusammenhang nicht einfach. Einerseits zeigt sie den noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozess der südkoreanischen Wirtschaft auf: Es gibt noch immer zahlreiche Einfallstore für staatliche Unterstützung und Manipulation des Wettbewerbs. Andererseits suggeriert die internationale handelspolitische Debatte in Europa das falsche Bild, dass eine gute Handelspolitik darin besteht, proaktiv und ohne Zeitverzug die WTO-Regeln zu erfüllen sowie Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse abzuschaffen.⁸ Das ist schon nicht richtig für die großen Handelsblöcke und stimmt noch weniger für kleine Länder, die sich der Verhandlungsmacht der großen Handelspartner gegenübersehen. Die maximalen Wohlfahrtsgewinne werden dann erzielt, wenn am Ziel der langfristigen Integration festgehalten wird, gleichwohl aber auch die Sequenz der Liberalisierungsmaßnahmen und das Tempo der Liberalisierung bedacht werden. Und schließlich muss dies in den politischen Verhandlungskontext eingebettet sein, Südkoreas Konfliktbereitschaft ist diesbezüglich positiv zu bewerten.

Die Politik im Rahmen internationaler Organisationen nahm zunehmend Kontur an, Südkorea zeigte sich nicht nur als Nutznießer der Handelsliberalisierung, sondern übernahm auch Verantwortung hinsichtlich der Weiterentwicklung des Systems.

Die restriktive Haltung Südkoreas gegenüber Direktinvestitionen in den 60er- und 70er-Jahren war vor dem Hintergrund der Schaffung alternativer Formen des Technologieimportes vertretbar. Solche Optionen des kostengünstigen Imports von Technologie stehen Entwicklungsländern wohl heute nicht mehr zur Verfügung. Heutzutage müssen Länder in der Frühphase ihrer Entwicklung auf Direktinvestitionen und damit diese besondere Form des Imports von Know-how setzen, um möglichst schnell und in Übereinstimmung mit WTO-Regeln den Zugang zu technischem Wissen und Management-Know-how zu erhalten. Südkoreas Politik der Öffnung für ausländische Direktinvestitionen brachte einen erheblichen Schub an Direktinvestitionen, der positive Auswirkungen für die Volkswirtschaft hat. Umgekehrt etabliert sich Südkorea zunehmend als wichtiges Heimatland von Direktinvestitionen.

⁸ Dies ist der Tenor, wenn Handelshemmnisse von Handelspartnern diskutiert werden. Die Inkongruenz dieser Position mit der eigenen Realität bleibt meist außen vor.

tionen. Die Begleitung dieses Prozesses durch die Politik ist mustergültig und replizierbar.

Die Fortführung der Liberalisierung des kurzfristigen Kapitalverkehrs war vor dem Hintergrund einer besseren Aufsicht und einem gezielten, dem Vorsichtsprinzip geschuldeten Devisenreservenmanagement vertretbar. Südkoreas Lehren hinsichtlich der Verwundbarkeit von Volkswirtschaften sind konsequent und überzeugend.

Literaturverzeichnis

- Bank of Korea (2003), *Monthly Statistical Bulletin*, 5/2003, Seoul
- Cho, Soon (1994), *The Dynamics of Korean Economic Development*, Washington: Institute for International Economics
- Jwa, Sung-hee (2001), *A New Paradigm for Korea's Economic Development – From Government Control to Market Economy*, London
- Kim, Mi-Jung (2002), „Korea's FDI Policy After the Currency Crisis“, in: Richard Hooley und Jang-Hee Yoo (Hrsg.), *The Post-Financial Crisis Challenges for Asian Industrialization*, Vol.10, S.401-423
- Köllner, Patrick (1998), *Südkoreas technologische Abhängigkeit von Japan – Entstehung, Verlauf und Gegenstrategien*, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Korea International Trade Association (2002), *Main Trade Indicators 2002*, Seoul
- Lee, Doowon (2002), „Causes of Trade Conflict: The Korean Case vis-à-vis the Global Trend“, in: Richard Hooley und Jang-Hee Yoo (Hrsg.), *The Post-Financial Crisis Challenges for Asian Industrialization*, Vol.10, S.249-270
- Nam, Sang-Yirl (2002), „Competition and Complementarity in Northeast Asian Trade: A Korean Perspective“, in: Richard Hooley und Jang-Hee Yoo (Hrsg.), *The Post-Financial Crisis Challenges for Asian Industrialization*, Vol.10, S.223-248
- Sohn, Chan-Hyun, Junsok Yang und Hyo-Sung Yim (1998), *Korea's Trade and Industrial Policies: 1948-1998 – Why the Era of Active Policy is Over*, Korea Institute for International Economic Policy, Seoul
- Song, Dae-Hee (1977), *Overview of Korean Economic Policies for Rapid Development during 1962-1996*, Seoul
- World Trade Organization (2000), „Trade Policy Review Korea. First Press Release. Secretariat and Government Summaries“, September 2000, www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr138_e.htm, Zugriff am 21.01.2002
- Yonhap News Agency (2002), *Korea Annual 2001*, Seoul

ISSN 1432-0142
ISBN 3-88910-296-4

Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2003

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Satz und Textgestaltung: Siegrid Woelk
Gesamtherstellung: einfach-digital print edp GmbH, Hamburg

<p>Korea 2003. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft / hrsg. von Patrick Köllner. – Hamburg : IFA, 2003. – 315 S. ISSN 1432-0142 ISBN 3-88910-296-4</p>



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Nähere Informationen zu den Publikationen sowie eine Online-Bestellmöglichkeit bietet die Homepage: www.duei.de/ifa.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die kostenfrei recherchierbare Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde (www.duei.de/dok) eingegeben.

Anfragen zur Asienliteratur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: 040/42825-598 – Fax: 040/42825-512 – E-Mail: dok@duei.de).