

Südkorea als Musterbeispiel einer sich entwickelnden Volkswirtschaft: "Zufall oder gute Wirtschaftspolitik?"

Jürgen Jerger und Marc Piazolo

1 Einführung

Durch den Ausbruch der Schuldenkrise im Jahre 1982 - schwerpunktmäßig in Lateinamerika - rückte die Situation sich entwickelnder Volkswirtschaften erneut in den Mittelpunkt des internationalen Interesses. Inzwischen sind die unmittelbaren Gefahren für das globale Finanzsystem gebannt, und die Ereignisse, die zur Krise führten, gut dokumentiert. Quintessenz der Analysen ist, daß es sich nicht - wie ursprünglich angenommen - um eine reine Liquiditäts- oder Finanzkrise handelte, sondern eine umfassendere Entwicklungskrise zu diagnostizieren war.¹ Diese äußerte sich in eindeutigen und z.T. krassen Politikdefiziten in verschiedenen Bereichen der Geld-, Finanz-, Handels-, Verteilungs- und sektoralen Wirtschaftspolitik.

Vor diesem Hintergrund besteht das Anliegen unseres Beitrags darin, die so völlig anders verlaufene ökonomische Entwicklung Südkoreas zu analysieren. Dabei soll einerseits auf die Ausgangslage der wirtschaftlichen Entwicklung und auf exogene Ereignisse sowie andererseits auf die spezifische koreanische Wirtschaftspolitik eingegangen werden. Analog zu der im Hinblick auf die lateinamerikanischen Länder oft gestellten Frage: "Pech oder eigenes Verschulden?" stellen wir die Frage: "Zufall oder gute Wirtschaftspolitik?". Kann diese Frage dahingehend beantwortet werden, daß die makroökonomische Entwicklung Koreas auf der stringenten Ausrichtung seiner Wirtschaftspolitik beruhte, so kann daraus ein Paket mit Politikempfehlungen für andere Länder abgeleitet werden.

Der Aufsatz ist wie folgt strukturiert: Abschnitt 2 faßt in einer knappen Tour d'horizon die wesentlichen Fakten des koreanischen Wegs seit Beendigung des Koreakrieges zusammen. Anschließend erfolgt eine geraffte Darstellung ökonomisch relevanter Entwicklungsdeterminanten. Abschnitt 4 faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen und enthält einige Schlußfolgerungen.

2 Der koreanische Weg 1955-1989

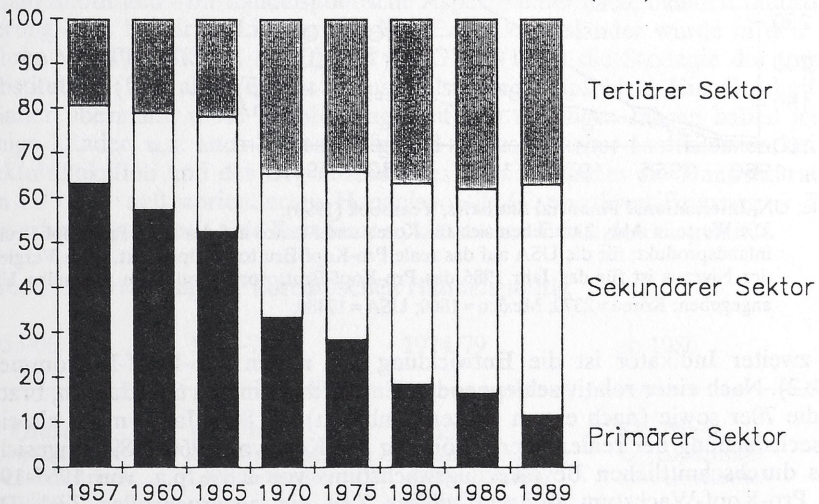
Die Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg bzw. nach dem Koreakrieg ließ keineswegs auf gute Aussichten für Südkorea schließen. Durch die 1945 erfolgte Abspaltung von Nordkorea verfügte man weder über nennenswerte Schwerindustrie noch über einen Bergbausektor. Nur der Agrarbereich und einige Leichtindustrien blieben übrig. Darüber hinaus wurde im anschließenden Koreakrieg mehr als ein Drittel des noch verbliebenen Kapitalstocks zerstört.

Ein zweifelsohne positiv zu bewertendes Element in dieser Zeit war die von 1945-49 durchgeführte Landreform, die eine Enteignung der japanischen Großgrundbesitzer zugunsten der einheimischen Bevölkerung mit sich brachte. Hier ist ein wesentlicher Unterschied zur Situation in den meisten lateinamerikanischen Ländern zu konstatieren: Die Landreform führte zu einer gleichmäßigeren

Einkommensverteilung, die sich auch langfristig nicht wieder polarisierte.² Dieser Umstand verhinderte eine zu starke Dominanz von Partikularinteressen, die der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in vielen Fällen im Wege stand (vgl. PASCHA [1990]: 111). Das dritte Element der südkoreanischen Startbedingungen liegt in den massiven Aufbauhilfen der USA nach 1955. 1957 machten diese ca. 16% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung aus. Somit kam Korea in den Genuß einer beträchtlichen Anschubfinanzierung (COLLINS/PARK [1989]).

Die Entwicklung seit dieser Zeit soll anhand zweier Kenngrößen verdeutlicht werden. Zunächst ist in Anlehnung an FOURASTIE (1969) die relative Entwicklung der Wirtschaftssektoren in Südkorea zu diskutieren. Abbildung 1 erfaßt die sektorale Zusammensetzung des BIP im privatwirtschaftlichen Bereich.³

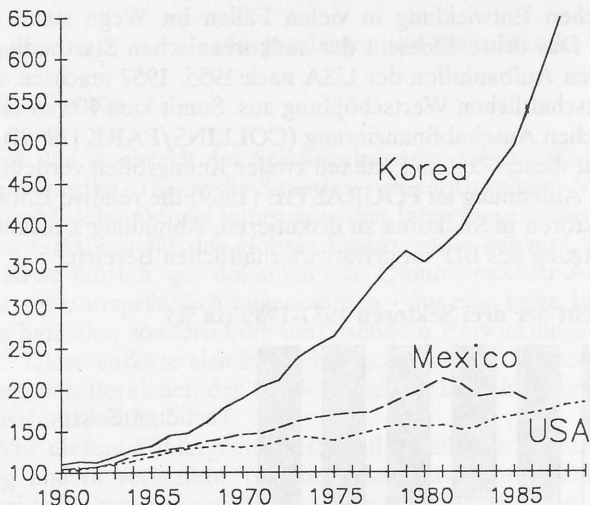
Abb. 1: Relatives Gewicht der drei Sektoren 1957-1989 (in %)



Quellen: UN, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific*, verschiedene Ausgaben; BfAI (1990), Tab.2, eigene Berechnungen

Für Korea ist der klassische Verlauf einer Entwicklung, wie sie auch die Volkswirtschaften in der westlichen Hemisphäre seit der Industrialisierung durchlaufen haben, festzustellen. In nur 32 Jahren fällt der Anteil des primären Sektors (Landwirtschaft und ein geringer Bergbauanteil) von 63,3% auf 11,8%. Dem steht eine gewaltige Expansion des sekundären Sektors (verarbeitende Industrie und Bauwirtschaft) von 17% auf 50,9% sowie eine (noch) moderate Ausweitung des tertiären (Dienstleistungs-) Sektors gegenüber. Zwar ist der sekundäre Sektor größer als der tertiäre, die Tendenz ist jedoch eindeutig die gleiche wie in den modernen Industriestaaten nach 1945.⁴ Somit hat Fourastiés für die westlichen Industriestaaten in Erfüllung gegangene "Hoffnung des 20sten Jahrhunderts"⁵ die besten Aussichten, auch in Korea Realität zu werden.

Abb. 2: Entwicklung des realen Pro-Kopf-Einkommens in Korea, Mexico und den USA (1960 = 100)



Quelle: UN, *International Financial Statistics*, Yearbook (1990).

Die Werte in Abb. 2 beziehen sich für Korea und Mexico auf das reale Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt; für die USA auf das reale Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt. Zum Vergleich der Niveaus ist für das Jahr 1986 das Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt in laufenden US-\$ angegeben: Korea = 2370; Mexico = 1860; USA = 17480.

Ein zweiter Indikator ist die Entwicklung des realen Pro-Kopf-Einkommens (Abb.2). Nach einer relativ schleppenden Entwicklung in den 60er Jahren, brachten die 70er sowie (nach einem kurzen Einbruch) die 80er Jahre mehr als eine Versechsfachung der realen Wertschöpfung pro Kopf von 1960-1989. Angesichts eines durchschnittlichen Bevölkerungswachstums von 2,8% p.a. von 1957-1969 war Pro-Kopf-Wachstum während dieser Zeit ein anspruchsvolles Ziel. Der Rückgang auf 1,5% p.a. Bevölkerungswachstum in den Jahren 1970-1987 erleichterte dies. Der Vergleich mit den Ländern Mexico und den USA verdeutlicht die Fortschritte Koreas. Welche Faktoren zu dieser raschen Entwicklung, gemessen am Wirtschaftswachstum, aber auch an sozialen Indikatoren (UNDP [1991] Tab.2: 122), beigetragen haben, soll im folgenden Kapitel erläutert werden.

3 Determinanten des (koreanischen) Wirtschaftswachstums

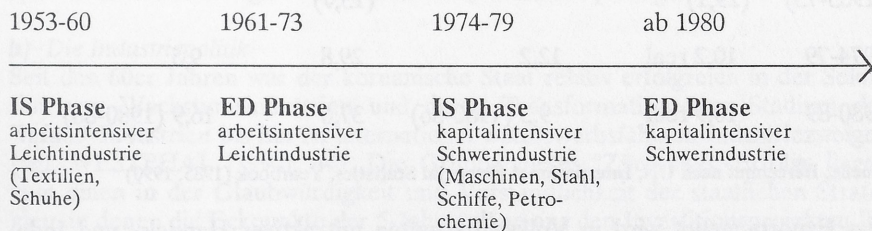
Das Wachstum einer Volkswirtschaft ist das Ergebnis einer Vielzahl gesellschaftlicher Faktoren; gerade für die langfristige Entwicklung sind auch nicht-ökonomische Determinanten von großer Bedeutung. Sie kann durch die von der Wachstumstheorie identifizierten Faktoren nur approximiert werden. Die Vertreter der neoklassischen Wachstumstheorie, SOLOW (1956) und DENISON (1962), modellierten die volkswirtschaftliche Produktion in Abhängigkeit von den Niveaus des Kapitalstocks, des Arbeitsvolumens und der Technologie. Da dieses traditionelle "growth accountig" zumindest für Entwicklungsländer mit raschen

und nachhaltigen Strukturveränderungen zu kurz greift, wurden die neueren Wachstumsmodelle durch die Berücksichtigung von z.B. dem Einfluß des internationalen Handels (NURKSE [1959], KRUEGER [1983]), von Institutionen (RANIS [1989]) und des Humankapitals (LUCAS [1988]) weiterentwickelt. Aus dem Bereich der potentiell bis zu 30 verschiedenen Einflußfaktoren werden im Fall Koreas die Handelspolitik, die Exportentwicklung, die Auslandsverschuldung, die Lohnentwicklung (als ein Indikator für institutionelle Rahmenbedingungen) und das Humankapital ausgewählt und dargestellt.⁶

3.1 Die Handelspolitik

Die Diskussion über die Vor- und Nachteile des internationalen Handels geht bis zu den Wurzeln des Nachdenkens über den "Wohlstand der Nationen", mithin bis Adam Smith und - für handelspolitische Aspekte einer nachholenden Industrialisierung - bis Friedrich List zurück. Für Entwicklungsländer wurde in den 50er Jahren von PREBISCH (1950) und SINGER (1950) die Strategie der Importsubstitution (IS)⁷ als Weg zur Industrialisierung empfohlen. Ein Großteil der Länder übernahm diese Empfehlung. Seit den sechziger Jahren haben jedoch einige Länder, u.a. auch Korea, aufgrund offensichtlicher Ineffizienzen bei der Faktorallokation und der Begrenztheit des Binnenmarktes die Handelsstrategie hin zu einer außenorientierten Handelspolitik (Exportdiversifizierung = ED)⁸ gewechselt und damit eine Renaissance klassischer Prinzipien eingeleitet.

Abb. 3: Ausrichtung der koreanischen Handelspolitik



Wie in Abb. 3 dargestellt, ist die koreanische Handelspolitik seit Beendigung des Koreakrieges (1953) durch eine eindeutig datierbare Abfolge von Imports substitution und Exportdiversifizierung, erst im Bereich der Leichtindustrie und später im Bereich der Kapitalgüterindustrie gekennzeichnet (vgl. FELIX [1989]: 1460). Trotz der verstärkten Imports substitution für Kapitalgüter in den 70er Jahren ermöglichte die Handelspolitik seit Beginn der 60er Jahre durch eine moderate Protektionsrate weltmarktgerechte Preise für Inputgüter und den Transfer ausländischer Technologie (vgl. WESTPHAL [1990]: 55). Im Gegensatz dazu traten z.B. in Brasilien beim Aufbau einer eigenen Computerindustrie erhebliche Ineffizienzen auf, da ein konsequent abgeschotteter Binnenmarkt den nötigen Technologietransfer verhinderte.

Die seit den 60er Jahren relativ offene Handelspolitik war durch eine aktive Industriepolitik des koreanischen Staates mit exportorientierten Produktionsan-

reizen ergänzt. Selbst die staatliche Importsubstitutionspolitik zur Förderung kapitalintensiver Industriezweige wurde nur unter der Auflage gewährt, daß ein Teil der Produktion zu wettbewerbsfähigen Preisen im Ausland abzusetzen ist. Den Ausbau der Produktionskapazitäten und die Diversifikation der Großunternehmen plante der Staat in Absprache mit der Wirtschaft, wobei er auf das Mittel der Kreditlenkung zurückgriff.⁹

3.2 Exportentwicklung und Koreas komparative Vorteile

Tabelle 1 faßt die wesentlichen Kennziffern für das Wachstum und die relative Bedeutung des Außenhandels von Korea zusammen. Als Referenz ist das "Problemschuldnerland" Mexico gegenübergestellt.

Tab. 1: Entwicklung des Exportwachstums und der Exportanteile am BSP

Jahre	Exportwachstum (Durchschnitt p.a.)		Exportanteil in % BSP (Durchschnitt p.a.)	
	Korea	Mexico	Korea	Mexico
1957-60	24,3 real	- 2,5	3,0	12,0
1961-73	30,5 real	5,2	11,4	9,2
(1961-65)	(32,7)		(5,9)	
(1965-73)	(29,1)		(15,7)	
1974-79	10,2 real	12,2	29,8	9,5
1980-89	10,9 real	9,3 (1980-86)	37,6	16,9 (1980-86)

Quelle: Berechnet nach UN, *International Financial Statistics*, Yearbook (1985, 1990)

Das Exportangebot wird in Volkswirtschaften mit aktiver Handels- und Industriepolitik zum Großteil durch die staatliche Wirtschaftspolitik bestimmt. Im folgenden soll kurz auf die Wechselkurs- und Industriepolitik eingegangen werden. Die in Abbildung 3 zusammengefaßten "Regimewechsel" sind damit gut erklärbar.

a) Die Wechselkurspolitik

Die staatliche Wechselkurspolitik, die politisch das Verhältnis Won/US-\$ festlegen kann, ist ein potentes Mittel der Handelslenkung. Ein überbewerteter (über dem Marktpreis liegender) Wechselkurs verteuert Exporte und verbilligt den Import. Ein solches Regime führt zu einer Knappheit an ausländischen Devisen und - aufgrund falscher Preissignale - zu einer Fehlallokation der Ressourcen. Bis zum Beginn der 60er Jahre könnte man die koreanische Wechselkurspolitik so beschreiben. Im Zuge einer veränderten Handelspolitik mit dem Ziel eines Leistungsbilanzausgleichs wertete die Regierung zur Unterstützung der Export-

industrien den Won mehrmals ab und verschrieb sich in der Folge - bis 1974 - einer Politik des "managed floating" mit dem US-\$. Damit ist eine Politik der schrittweisen Anpassungen (meist Abwertungen), unter Berücksichtigung der internationalen Kapital- und Kursbewegungen, gemeint. Der nominale Wechselkurs wurde so angepaßt, daß es nicht zu realen Aufwertungen kommen konnte (vgl. AGHEVLI [1982]; PETRI [1988]: 48; BALASSA/WILLIAMSON [1990]: 13). In den Jahren 1975-79, also während der zweiten IS-Periode, setzte die Regierung ein Fixkurssystem "Won/US-\$" ein, in dessen Folge es aufgrund der Inflationsdifferenziale zwischen Korea und USA zu einer ca. 14%igen Aufwertung kam. Dies ermutigte die Kreditaufnahme im Ausland, behinderte die Exportproduktion und verbilligte die Importe. Der Umschwung in der Handelspolitik in den 80er Jahren manifestierte sich in der relativ krassen Abwertung des Wechselkurses, 1980 um ca. 20%, und der Wiedereinführung des "managed floating". Während des Zeitraums 1980-86 wurde der reale Wechselkurs eher unterbewertet gehalten, um die Handelsbilanz zu verbessern und die Anreize auf Kreditnahme im Ausland gering zu halten (vgl. KWACK [1988]: 171-3; BALASSA/WILLIAMSON [1990]: 48ff). Aufgrund des hohen Handelsbilanzüberschusses mit den USA wertete man den Wechselkurs "Won/US-\$" zwischen 1987-89 auf, um die Gefahr amerikanischer Importrestriktionen für Korea zu vermindern. Da Korea nun auch verstärkt in andere Teile der Welt, wie Japan, Asien und EG, exportierte, wurde der Won Ende der 80er Jahre innerhalb eines "managed floatings" an einen Währungskorb gebunden. Der Wechselkurs "Won/US-\$" wird seit 1990 marktorientiert auf der Grundlage der "inter-bank spot rates" des vorherigen Tages ermittelt (ABECOR [1990]).

b) Die Industriepolitik

Seit den 60er Jahren war der koreanische Staat relativ erfolgreich in der Selektion von Wachstumsindustrien und deren Transformation vom Stadium der "Infant"-Industrien bis hin zu international wettbewerbsfähigen Industriezweigen (vgl. WESTPHAL [1990]: 44). Die Gründe dieses "Züchtungs"-Erfolgs liegen zum einen in der Glaubwürdigkeit und Verständlichkeit der staatlichen Strategien, in denen die Eckpunkte der 5-Jahrespläne aus den Investitionsprojekten für die Promotion von Exporten bestanden, zum anderen nahm der Staat die Verpflichtung ernst, nur bei externen Schocks die Unternehmen zu schützen. Vor allem aber baute die Industriepolitik auf die Selektion einzelner Branchen und Industriezweige, d.h. auf die spezifische Bevorzugung von Unternehmen mit guten Weltmarktchancen. Beispielweise erhielten die bevorzugten Industriezweige Steuererleichterungen, Subventionen, erleichterten Zugang zu in- und ausländischen Krediten und zu importierten Inputgütern.

Neben der angebotsorientierten Politik war auch darauf zu achten, daß koreanische Produkte auf internationale Nachfrage stießen. Die starke Expansion des Welthandels in den 60er und 70er Jahren war eine Grundvoraussetzung für das Wachstum der koreanischen Exporte. Der Verlangsamung der Welthandelsexpansion sowie dem Aufkommen von nicht-tarifären Handelshemmnissen und Exportkonkurrenz der "late-late-comer", wie der VR China und der ASEAN-Staaten, in den 80er Jahren konnte Korea durch eine verstärkte Exportgüter- und Absatzmarktdiversifizierung begegnen. In Folge dessen fluktuieren zwar die

koreanischen "Terms of Trade" im Zeitablauf, aber sie verschlechterten sich nicht nachhaltig über längere Zeiträume - im Gegensatz zu vielen Rohstoffexporteuren (PIAZOLO [1991]: 85).

Abb. 4: Anhaltende und entstehende komparative Vorteile

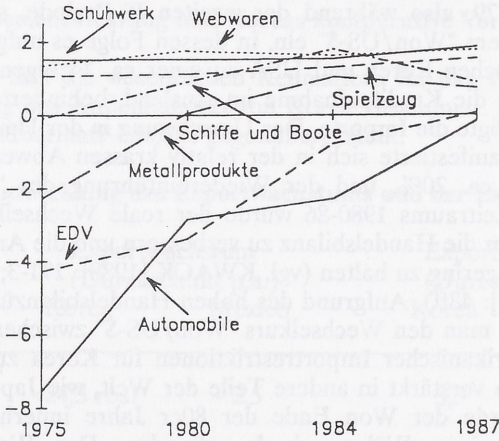
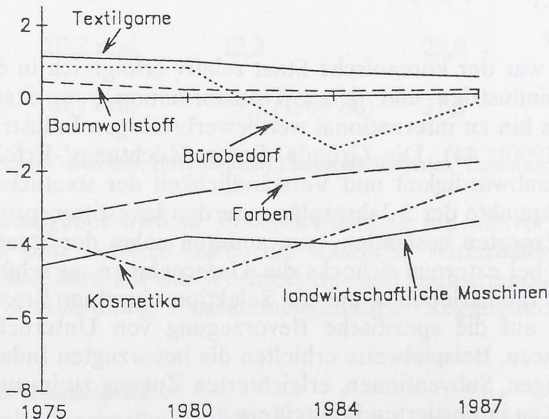


Abb. 5: Komparative Nachteile und abnehmende Vorteile



Quellen: M. Noland (1985) in: WORLD BANK (1987), Vol.II, S.11 und eigene Berechnungen aufgrund von UN Statistiken.

Zur Vereinfachung der Interpretation sind die RCAs logarithmiert (ln). Ein RCA von 0 bedeutet, daß der koreanische Anteil der Exportproduktion einer Produktgruppe am Gesamtexport Koreas genauso groß ist wie der Anteil der Weltexportproduktion dieser Produktgruppe an der Gesamtexportproduktion aller Industriegüter. Ein Wert von +2.3 bedeutet, daß der Anteil der Produktgruppe an der koreanischen Gesamtexportproduktion 10mal so hoch ist wie der Anteil dieser Gruppe an der Gesamtproduktion der Welt.

Der RCA einer Produktgruppe steigt an, wenn die Exporte dieser Produktgruppe zunehmen.

Die Entwicklung der komparativen Vorteile Koreas wird für die Jahre 1975-87 anhand von Abbildung 4 und 5 dargestellt. Die Abbildungen basieren auf Berechnungen der von BALASSA (1978) entwickelten Methodik des "Revealed Comparative Advantage" (RCA). Dieses Maß stellt den Anteil der Exporte einer Branche an dem Gesamtexport der koreanischen Güterproduktion dem Weltanteil der Exporte dieser Branche an dem Weltgesamtexport aller Industriegüter gegenüber. Ein anderes Maß zur Messung des komparativen Vorteils wäre die Berechnung von Nettoexporten (BALASSA/NOLAND [1989]: 9; HONG [1987]: 317). Jedoch verzerren in diesem Fall die koreanischen Importrestriktionen den angedeuteten komparativen Vorteil der einzelnen Produktgruppen.

Beide Abbildungen verdeutlichen (a) den Vormarsch wissensintensiver Exporte ("upgrading") und (b) die verstärkte Diversifikation der Exporte (vgl. PASCHA [1990]: 113).

Zu (a): Die Veränderung der RCAs für die einzelnen Produktgruppen zeigt, daß bestimmte arbeitsintensive Produkte, wie Webwaren und Schuhwerk, weiterhin von Bedeutung sind. Gleichzeitig haben einige der relativ einfachen Textilprodukte, wie Garne und Stoffe, einen abnehmenden RCA. Darin spiegelt sich eine veränderte Produktionsstruktur innerhalb der Textilindustrie wider, d.h. es findet ein "upgrading" hin zur Fertigung von Endprodukten, wie z.B. von Kleidung, statt.

Zu (b): Die Forcierung einer kapitalintensiven Produktionsweise führte in den 70er Jahren zu einem hohen Exportwachstum von Produkten, wie Schiffe und Metallgüter. Diese Produkte erreichten in den 80er Jahren einen komparativen Vorteil ($RCA > 0$). Seit der Beendigung der Importsubstitution und dem Beginn der Exportdiversifizierung in diesem Bereich scheint der komparative Vorteil dieser Produkte wieder nachzulassen. Desweiteren gab es in den letzten Jahren für technologie- und forschungsintensive, also humankapitalintensive Produkte, wie Automobile und EDV-Güter (s. Abb. 4), einen rapiden Aufschwung. In der Zukunft werden Produkte dieser Art einen immer größeren Anteil an den koreanischen Exporten erwirtschaften. Hierbei spielen jedoch die internationalen Marktzugangsmöglichkeiten eine wesentliche Rolle.

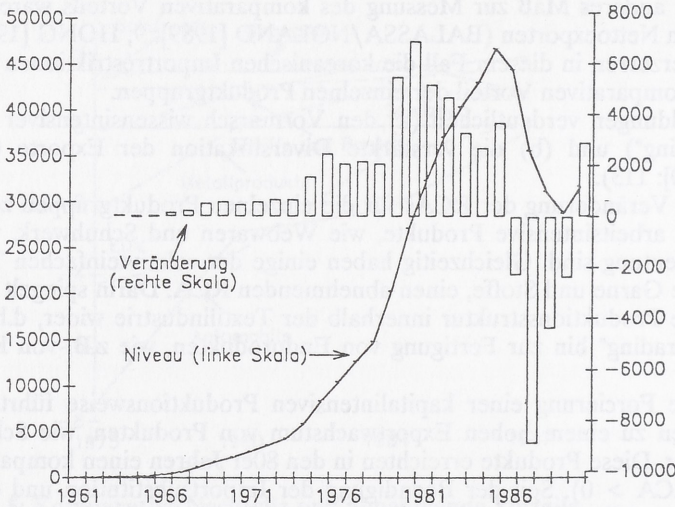
3.3 Die Auslandsverschuldung

Durch die Inanspruchnahme von ausländischen Ersparnissen (Kapital) kann die wirtschaftliche Entwicklung eines kapitalarmen Landes beschleunigt werden, indem diese komplementär zu den inländischen Ersparnissen als Finanzierungsquelle für Investitionen auftreten. Da die Verschuldung zu Zins- und Tilgungszahlungen führt, müssen die aufgenommenen Kredite so eingesetzt werden, daß das Realkapital ein adäquates Einkommen erwirtschaftet. Um eine wachstums-gerechte Verschuldungspolitik zu betreiben, müssen das Effizienzkriterium ($\text{Rendite der Investitionen} > \text{Kapitalkosten}$), das Transformationskriterium (möglichst hohe Investitionsquote des Auslandskapitals) und das Transferkriterium ($\text{Wachstumsrate der Exporte} > \text{Zinssatz für die Bedienung der Kredite}$) erfüllt sein.¹⁰

Der Zustrom von Auslandskapital hat für die koreanische Wirtschaft zwar schon immer eine wichtige Rolle gespielt, aber erst im Zuge des Abebbens der massiven US-Auslandshilfe begann sich Korea zu Beginn der 60er Jahre auf den

ausländischen Kapitalmärkten zu verschulden. Abbildung 6 zeigt das Niveau der koreanischen Verschuldung sowie deren jährliche Veränderung.

Abb. 6: Auslandsverschuldung in Korea: Niveau und Veränderung
(in Mio. Dollar)



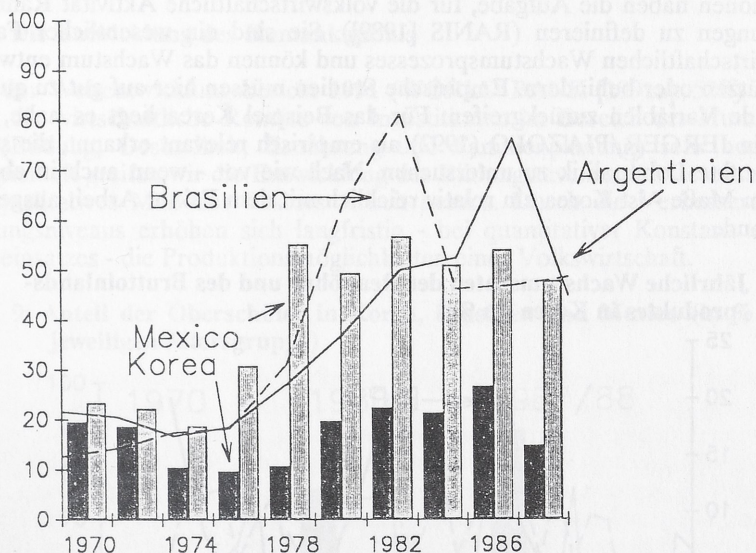
Quelle: Economic Planning Board, Bank of Korea, in: COLLINS/PARK (1989), Tab.6.1; BfAI (1990), Tab.1; BfAI (1991), S.1

Es gibt zwei Gründe, die zur Verschuldung Koreas geführt haben. Zum einen stützte sich die Handels- und Industriepolitik auf ausländische Kredite, um in den 60er Jahren die Produktionskapazität der Exportindustrie und in den 70er Jahren diejenige der Schwer- und Chemieindustrie aufzubauen. Mit der Initiierung der IS für Kapitalgüter (1974) stieg aufgrund der höheren Kapitalintensität und des stärkeren Technologiebedarfs die jährliche Kreditaufnahme an. Diese war notwendig, um die Lücke zwischen der Investitions- und Sparquote zu schließen. Während der Jahre 1965-72, 1974-75 und 1978-83 lag die Investitionsquote im Durchschnitt um 5%-Punkte über der Sparquote (COLLINS/PARK [1989]: Tab. 6.2-4). Zum anderen überlagerten mehrere externe Schocks wie die Ölkrise von 1974 und 1979, der globale Zinsanstieg und die Verlangsamung des Wachstums der Weltwirtschaft den langfristigen Trend (Abb. 6; vgl. AMSDEN [1989]: 98-99; CORBO/NAM (1988): 41; HWANG [1989]: 277). Das Problem der Kapitalflucht spielte aufgrund massiver Restriktionen, wie der Androhung der Todesstrafe bei illegalem Kapitalexport, für Korea eine geringe Rolle.

Der schnelle Anstieg der Verschuldung machte Korea beim Ausbruch der weltweiten Schuldenkrise im Jahre 1982 zum vierthöchsten (absolut) verschuldeten Entwicklungsland. Die Schulden / BSP-Rate lag bei 52,3%. Die reale Belastung des Schuldenbergs wuchs jedoch aufgrund des raschen Exportwachstums,

gemessen an der Schuldendienststrafe¹¹ von 1982 (22,4%), wesentlich langsamer. Ab 1986 konnte Korea aufgrund seines positiven Handelsbilanzsaldos beginnen, seine Bruttoauslandsverschuldung effektiv zu tilgen. Das Ziel, bis 1990 zum Nettogläubiger aufzusteigen, wurde mit einer Nettoauslandsverschuldung von 4,85 Mrd. US-\$ verfehlt, da sich die Verschuldungssituation durch den hohen Importdruck wieder verschlechtert hat (BFAI [1991]). Zieht man zum Vergleich Koreas mit den drei hochverschuldeten Ländern Mexico - dem Auslöser der Verschuldungskrise -, Argentinien und Brasilien das Kriterium der Schuldendienststrafe heran (Abb. 7), so spiegelt sich darin der Erfolg der koreanischen Wirtschaftspolitik wider.

Abb. 7: Schuldendienststraten in ausgewählten Ländern 1970-1988



Quelle: WORLD BANK (1988, 1990), World Debt Tables.

Betrachtet man die unterschiedlichen Formen der Verschuldung (Anleihen, Kredite und Direktinvestitionen), so stützte sich Korea fast schließlich auf die Form der Kreditfinanzierung (bis 1983 zu 95%), wobei 75% der Kredite von Geschäftsbanken - meist von Syndikaten - gewährt wurden (vgl. WORLD BANK [1987] Vol.1: 18). Der Grund für den hohen Anteil an Krediten von Bankensyndikaten liegt darin, daß diese Kreditform Anfang der 70er Jahre als Finanzinnovation gepriesen wurde, um größere Kreditsummen bereitstellen zu können, ohne die Einzelbanken mit höheren Risiken zu belasten. Desweiteren senkte das Recycling der Petrodollars durch die Verminderung des internationalen Realzinsniveaus in den 70er Jahren die Kosten der Kreditnahme. Der geringe Anteil an Direktinvestitionen ist auf die hohen Restriktionen bei ihrer Genehmigung durch den Staat zurückzuführen. Diese Politik gründete sich auf ein ausgeprägtes

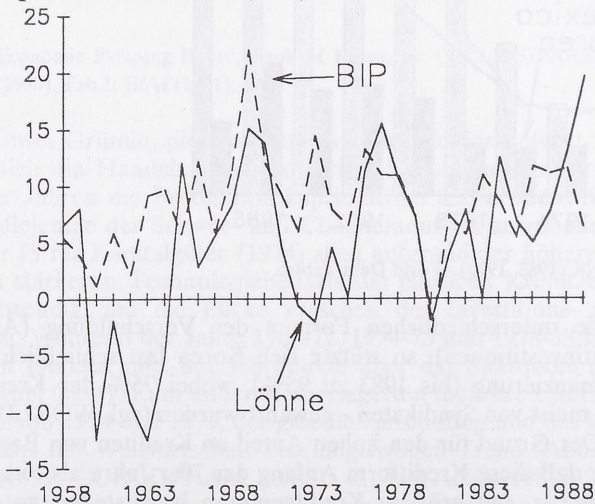
Nationalbewußtsein und auf die Befürchtung, daß bei einer zu liberalen Genehmigungspraxis ausländische Unternehmen in die Gunst staatlicher Produktionsanreize gekommen wären (IQBAL [1988]: 141-2).

Das Ausbleiben einer Schuldenkrise ist somit nicht auf die Eigenschaften der externen Finanzierungsinstrumente zurückzuführen, sondern auf das gute makroökonomische Management. Da das Instrument der Kreditaufnahme im Verlauf der internationalen Schuldenkrise in den 80er Jahren problematisch wurde, begann Korea seit 1986 seine Auslandsschulden zu vermindern. Gleichzeitig liberalisierte es verstärkt den Kapitalverkehr für Portfolio-Investitionen und verteilte Anreize über Steuerbefreiungen für Direktinvestitionen.

3.4 Die Lohnpolitik als Beispiel einer institutionellen Rahmenbedingung

Institutionen haben die Aufgabe, für die volkswirtschaftliche Aktivität Rahmenbedingungen zu definieren (RANIS [1989]). Sie sind ein wesentlicher Faktor eines wirtschaftlichen Wachstumsprozesses und können das Wachstum entweder unterstützen oder behindern. Empirische Studien müssen hier auf gut zu quantifizierende Variablen zurückgreifen. Für das Beispiel Korea liegt es nahe, und wurde in JERGER/PIAZOLO (1992) als empirisch relevant erkannt, die staatlich gelenkte Lohnpolitik zu untersuchen. Nach wie vor - wenn auch in abnehmendem Maße - ist Korea ein relativ reichlich mit dem Faktor Arbeit ausgestattetes Land.

Abb. 8: Jährliche Wachstumsraten der Reallöhne und des Bruttoinlandsproduktes in Korea (in %)



Quelle: UN, *International Financial Statistics*, Yearbook (1990)

In den meisten Entwicklungsländern werden die Löhne durch institutionelle Faktoren, wie Mindestlohn- und Arbeitsschutzgesetzgebung, einflußreiche Gewerkschaften und eine staatliche Lohnpolitik mit Rücksicht auf die öffentlichen

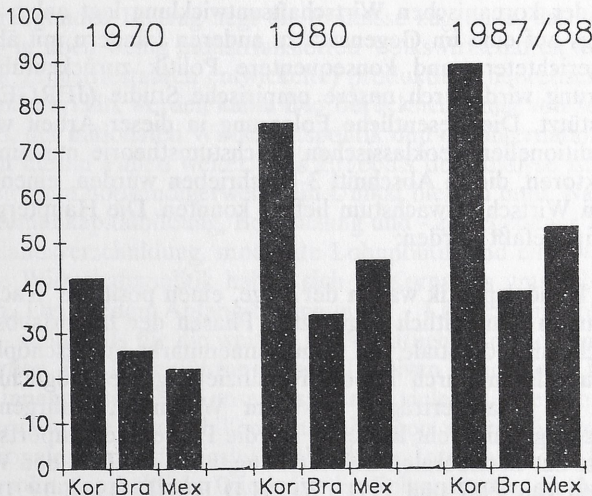
Angestellten, ungeachtet der Produktivitätsentwicklung nach oben getrieben. Im Gegensatz dazu erleichterten die geringen legalen Rechte der Arbeitnehmer in Korea, wie z.B. das Verbot von Streiks (1972-81) und die schwache Stellung der (Betriebs-) Gewerkschaften, den Unternehmern und dem Staat die Kontrolle über die Arbeitskräfte.

Da Lohnsteigerungen im öffentlichen Sektor als Signal für den privaten Sektor gewertet werden, konnte die staatliche Empfehlung auf Lohnzurückhaltung für die Jahre 1981-87 noch greifen (FIELDS/WAN [1989]: 1477). Im Zuge der Demokratisierung kam es jedoch zu großen Streikwellen und die Gewerkschaften setzten hohe Lohnforderungen durch.¹² Über den Gesamtzeitraum gesehen, war es demnach möglich, mit einer moderaten Lohnentwicklung den Wachstumsprozeß zumindest nicht zu behindern. Abbildung 8 stellt die Reallohnsteigerungen dem BIP-Wachstum gegenüber.

3.5 Die Entwicklung des Humankapitals

Wie der Weltentwicklungsbericht 1991 (WORLD BANK [1991a]: 52ff) darlegt, kann die wirtschaftliche Rendite von Investitionen im Bereich des Humankapitals (Bildung, Gesundheit, Ernährung und Familienplanung) sehr hoch sein. Beispielhaft greifen wir die Entwicklung des Bildungsniveaus der Gesellschaft als ein qualitatives Maß des Faktors Arbeit heraus. Durch die Verbesserung des Bildungsniveaus erhöhen sich langfristig - bei quantitativer Konstanz des Arbeitseinsatzes - die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft.

Abb. 9: Anteil der Oberschüler in Korea, Brasilien und Mexico (in % an der jeweiligen Altersgruppe)



Quelle: WORLD BANK (1991b), World Tables.

Der koreanische Staat schuf in den 50er Jahren mit seinen Investitionen in das Bildungssystem eine entscheidende Voraussetzung für das spätere Wirtschafts-

wachstum. So gab es 1945 8.000 College-Studenten und eine Analphabetenquote von 78 Prozent, diese sank bis zum Jahre 1960 auf 28 Prozent, während die Zahl der College-Studenten auf 100.000 anstieg. Aus Abbildung 9 wird ersichtlich, daß - im Gegensatz zu lateinamerikanischen Staaten - in Korea Bildung kein Privileg einer reichen Minderheit blieb (vgl. CHRIST [1987]: 33-34; HASAN [1984]: 14).

Da sich der koreanische Lohnkostenvorteil gegenüber den Industrieländern durch den raschen Aufholprozeß vermindert hat, steht die Qualifikation der eigenen Arbeitskräfte weiterhin im Vordergrund einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik (vgl. MÖLLERS [1989]: 84). Um vermehrt eigene Innovationen durchführen zu können, haben die koreanischen Unternehmen den Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben (F&E) am BSP von 1976 bis 1983 verdoppelt (WORLD BANK Vol.II [1987]: 23). Dieser F&E-Anteil liegt jedoch noch 50% unter dem F&E-Anteil industrialisierter Länder. Deshalb verstärken einige koreanische Konzerne, wie z.B. Samsung, ihre Forschungsaktivitäten weiter - mit Erfolg: Zur Zeit erreichen F&E-Ausgaben teilweise bis zu 7% des Umsatzes (vgl. TENBROCK [1991]: 42).

Der koreanische Entwicklungserfolg läßt sich auch gut an dem seit 2 Jahren publizierten "Human Development Index" ablesen. Dieser Index berücksichtigt neben dem realen Pro-Kopf-Einkommen auch die Lebenserwartung und die mittlere Schulbildung - gemessen in Schuljahren. In der Rangfolge steht Korea 1990 noch vor dem Industrieland Portugal. Von 127 Entwicklungsländern rangiert Korea an 6. Stelle. Die Länder Argentinien, Brasilien und Mexiko liegen an 12., 14. bzw. 24. Position (UNDP [1991]: 16).

4 Koreas Entwicklung war kein Zufall

Die Beschreibung der koreanischen Wirtschaftsentwicklung legt nahe, daß ein Großteil des Erfolgs auf eine im Gegensatz zu anderen Ländern mit ähnlichen Bedingungen zielgerichtetere und konsequentere Politik zurückzuführen ist. Diese Schlußfolgerung wird durch unsere empirische Studie (JERGER/PIAZOLO [1992]) gestützt. Die wesentliche Folgerung in dieser Arbeit war, daß einige von der traditionellen neoklassischen Wachstumstheorie nur am Rande berücksichtigte Faktoren, die in Abschnitt 3 beschrieben wurden, einen bedeutenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum liefern konnten. Die Hauptergebnisse sollen kurz zusammengefaßt werden:

- Die koreanische Handelspolitik war in der Lage, einen positiven Wachstumsbeitrag zu leisten. In den zeitlich begrenzten Phasen der Importsubstitution wurden die Wachstumspotentiale auf dem Binnenmarkt ausgeschöpft, während im Anschluß daran durch Exportdiversifizierung die Möglichkeit zur Erwirtschaftung von Skalenerträgen auf dem Weltmarkt wahrgenommen wurde. Dieses Teilergebnis steht in Bezug auf die Phasen der Importsubstitution im Gegensatz zur neoliberalen Lehrmeinung, wie sie z.T. in den Weltentwicklungsberichten von 1987 und 1991 (WORLD BANK [1987, 1991a]) zum Ausdruck kommt.
- Auf der Grundlage einer exportfreundlichen Wirtschaftspolitik wirkten sich auch die Exporte, insbesondere höherwertige Fertigwarenexporte - eine Teilmenge der Gesamtexporte -, positiv auf das Pro-Kopf-BSP aus.

- Die für ein erfolgreiches Wirtschaftswachstum nötigen Investitionen können, ebenso wie durch Exporterträge, durch die Kreditaufnahme im Ausland finanziert werden. Da Korea das Auslandskapital effizient einsetzte, konnte die Verschuldung den Wachstumsprozeß unterstützen - eine Diagnose, deren Gegenteil für viele lateinamerikanische Länder zutrifft.
- Im Vergleich zu vielen Entwicklungsländern gelten für die koreanische Lohnpolitik gewisse Besonderheiten: Bis in die frühen 70er Jahre wurde der Lohn niedrig gehalten, um (a) die bestehende Arbeitslosigkeit abzubauen und um (b) der exportierenden Leichtindustrie Kostenvorteile zu verschaffen. Ermöglicht wurde dies durch schwache Gewerkschaften und ein zurückhaltendes Lohnsystem. In den 70er Jahren herrschte Vollbeschäftigung, die Qualität der Arbeitskräfte stieg und der Anteil des Faktors Arbeit nahm bei kapitalintensiverer Produktionsweise ab. Somit konnten und mußten die Unternehmen in der Folgezeit relativ hohe Lohnsteigerungen in Kauf nehmen.
- Die Entwicklung des Humankapitals, gemessen an Bildungsinvestitionen, die sich in dem steigenden Bevölkerungsanteil von Oberschülern und Studenten widerspiegeln, fundierte das rasche Wirtschaftswachstum. Auf der schnellen Verbesserung des Humankapitals durch bessere Bildung und gehobene Gesundheitsstandards basierte Koreas Exporterfolg wie auch der Aufbau von anspruchsvollen und diversifizierten Produktionsstrukturen (UNDP [1991]: 33).
- Daneben waren - ohne daß dies als besondere Überraschung gelten kann - die Realkapitalbildung und - als Proxy für den technischen Fortschritt - ein Zeitrend signifikant.

Dem vorliegenden Beitrag liegt die Prämisse zugrunde, daß wirtschaftliche Entwicklung in noch wenig industrialisierten Volkswirtschaften nicht durch traditionelle (für Industriestaaten entwickelte) produktionstheoretisch fundierte Wachstumstheorie erklärt werden kann. Die Berücksichtigung von sozio-ökonomischen Faktoren, der nationalen Wirtschaftspolitik und der internationalen Hilfestellung führen in diesen Fällen weiter. Das Ergebnis der Analyse ist, daß der koreanische Weg nicht notwendigerweise ein Unikat bleiben muß. Naheliegende Rezepte wie Humankapitalbildung, Begrenzung und - zu gegebener Zeit - Rückführung der Auslandsverschuldung, moderate Lohnpolitik und eine weltmarktorientierte sektorale Wirtschaftspolitik haben sich in Korea als umsetzbar und erfolgreich erwiesen. Die beiden Anfangsbedingungen - Landreform sowie Anschubfinanzierung - sollten als für die weitere wirtschaftliche Entwicklung bedeutsam realisiert werden. Die Durchführung einer effektiven Landreform bedarf jedoch eines breiten innenpolitischen Konsenses, der in vielen Ländern oft nicht vorhanden ist. Internationale Finanzhilfen sind hingegen durch die großen Institutionen internationaler Entwicklungshilfe (Weltbank, Internationaler Währungsfond) für fast jedes Land erhältlich. Damit ist die Folgerung für die Masse der Entwicklungsländer eindeutig: Die Hauptprobleme sind hausgemacht. Eine Politik, die über den Tellerrand der nächsten Wahl (bzw. des nächsten Putsches) hinaus-schaut, könnte weitere Erfolgsgeschichten á la Korea mit sich bringen.

Anmerkungen:

- 1) Offiziell wurde diese Diagnose erstmals mit der Vorstellung des sogenannten Brady-Plans im Frühjahr 1989 anerkannt. Bislang erarbeiteten Mexiko, die Philippinen, Costa Rica, Venezuela und Uruguay Schuldenumstrukturierungsabkommen im Rahmen der Brady-Initiative (BIZ [1991]: 161).
- 2) Die Einkommensverteilung war noch 1970 gleichmäßiger als in Japan und in den USA (vgl. LIEMT [1988]: 78-9; *The Economist* [1990]: 17). Berücksichtigt man bei der Berechnung des "Human Development Index (HDI)" beispielsweise die Einkommensverteilung, so erhöht sich der HDI als einziges für die Länder Korea und Indonesien (UNDP [1991]: 95); vgl. auch Abschnitt 3.5.
- 3) Der Anteil des Staates unterlag keinem signifikanten Trend und bewegte sich von 1957 bis 1989 um ca. 20% des BIP; mit dem Höchststand 1957 von 23,4% und dem Tiefststand 1975 mit ca. 12%.
- 4) Im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern ("lower-middle-income economies") ist die größere Bedeutung des sekundären Sektors in Korea hervorzuheben (WORLD BANK [1991a] Tab. 3: 208-9).
- 5) Die 3-Sektoren-Hypothese prognostiziert im Zuge eines Industrialisierungsprozesses die Verlagerung des Schwerpunkts der Wirtschaftsstruktur vom primären (Landwirtschaft und Bergbau) über den sekundären (Industrie) zum tertiären Sektor (Dienstleistungen).
- 6) Diese Auswahl basiert auf den empirischen Ergebnissen von JERGER/PIAZOLO (1992).
- 7) Die Strategie der Importsubstitution lenkt Teile der Produktivkräfte in Bereiche, in denen das Land keine oder noch keine komparativen Vorteile besitzt. Dabei werden die bisher importierten Güter durch die einheimische Produktion ersetzt. Falls die Binnennachfrage rasch genug ansteigt, können inländische Unternehmer aufgrund der sich eröffnenden Absatzchancen die Produktion importsubstituierender Güter aufnehmen. Ansonsten muß der Staat einseitige wirtschaftliche Anreize (Zölle, Subventionen) setzen, um die inländische Produktion zu stärken (BHAGWATI [1978]: 207-8).
- 8) Als relativ neutrale Handelspolitik nutzt die außenorientierte Handelsstrategie die komparativen Vorteile eines Landes, ohne im Durchschnitt die Exportproduktion zu bevorzugen (BALASSA [1978]: 181).
- 9) Park (1990) bezeichnet dieses Staatsverhalten als "Entwicklungsmerkantilismus".
- 10) Vgl. GUTOWSKI/HOLTHUS (1986): 100f; FERTIG (1986): 198-9; FIRLUS (1987): 85. Desweiteren ist die Form der Verschuldung (Anleihen, Kredite, Direktinvestitionen) von Bedeutung (vgl. IQBAL [1988]: 141).
- 11) Schuldendienstrate in % = $\frac{\text{Zins und Tilgung für Auslandskredite}}{\text{Exportserträge}} \cdot 100$.
- 12) Seit 1987 haben die Arbeiter in über 7000 Streiks Lohnerhöhungen von inzwischen mehr als 70 Prozent (nominal) erkämpft (TENBROCK [1991]: 42).

Literaturverzeichnis

- Abecor (1990), **South Korea, country report**, Dresdner Bank, 4.5.1990
- Aghevli, Bijan B. (1982), "Die Wechselkurspolitik ausgewählter Länder Asiens", **Finanzierung & Entwicklung**, (Juni 1982), S.39-42
- Amsden, Alice H. (1989), **Asia's nexts giant. South Korea and late industrialization**, New York: Oxford University Press, 1989
- Balassa, Bela (1978), "Exports and economic growth", **Journal of Development Economics**, 5 (1978), S.181-9
- Balassa, Bela; Noland, Marcus (1989), "'Revealed' comparative advantage in Japan and the United States", **Journal of International Economic Integration**, 4 (1989) 2, S.8-22
- Balassa, Bela; Williamson, John (1990), **Adjusting to success: Balance of payments policy in the East Asian NICs**, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990 (Policy analyses in international economics 17)
- BFAI/Bundesstelle für Außenhandelsinformation (1990), **Korea (Rep.) zur Jahresmitte 1990**, Köln: Peter Lessmann, Juni 1990
- BFAI/Bundesstelle für Außenhandelsinformation (1991), **Auslandsverschuldung in Korea wächst**, KSA-Infodienste, 28.6.1991

- Bhagwati, Jagdish N. (1978), **Foreign trade regimes and economic development: Anatomy and consequences of foreign exchange control regimes**, NBER Vol., New York: Ballinger, 1978
- BIZ/Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (1991), **61. Jahresbericht**, Basel 1991
- Christ, Peter (1987), "Wachstumspillen vom Staat. Mit einer rigorosen Politik trieben die Regierungen das Land ins Industriezeitalter", **Die Zeit**, (11.12.1987) 51, S.33-35
- Collins, Susan M.; Park, Won-Am (1989), "External debt and macroeconomic performance in South Korea", Sachs, Jeffrey D. (ed.), **Developing country debt and the world economy**, NBER, University of Chicago Press, 1989, S.121-140
- Corbo, Vittorio; Nam, Sang Woo (1988), "Korea's macroeconomic prospects and policy issues for the next decade", **World Development**, 16 (1988) 1, S.35-45
- Denison, Edward F. (1962), **The sources of economic growth in the United States**, New York 1962
- The Economist (1990), "Taiwan and Korea. Two paths to prosperity", **The Economist**, 14 July, 1990
- Felix, David (1989), "Import substitution and late industrialization: Latin America and Asia compared", **World Development**, 17 (1989) 9, S.1455-69
- Fertig, Klaus (1986), "South Korea: Successful large-scale international borrower", in: A. Gutowski, M. Holthus, D. Kebschull, **Indebtness and growth in developing countries**, Hamburg: Weltarchiv, 1986, S.197-217
- Fields, Gary S.; Wan, Henry Jr. (1989), "Wage-setting institutions and economic growth", **World Development**, 17 (1989) 9, S.1471-83
- Firlus, L. (1987), **Zwischen Schock und Kalkül - Die permanenten Verschuldungsprobleme der Entwicklungsländer**, Hamburg 1987
- Fourastié, J. (1969), **Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts**, Köln 1969^{II}
- Gutowski, A.; Holthus, M. (1986), "Theories on indebtness and growth", in: A. Gutowski, M. Holthus, D. Kebschull, **Indebtness and growth in developing countries**, Hamburg: Weltarchiv, 1986, S.91-170
- Hasan, Parvez (1984), "Anpassung an externe Schocks", **Finanzierung & Entwicklung**, (Dez. 1984), S.14-17
- Hong, Wontack (1987), "A comparative static application of the Heckscher-Ohlin model of factor proportions: Korean experience", **Weltwirtschaftliches Archiv**, 123 (1987), S.309-323
- Hwang, Byung-Duck (1989), **Nachholende Industrialisierung und autoritärer Staat. Das Beispiel Südkorea: Politik, Ideologie und weltmarktorientierter Kapitalismus**, Berlin: Sigma, 1989
- Iqbal, Farrukh (1988), "External financing for Korea: The next phase", **World Development**, 16 (1988) 1, S.137-155
- Jerger, Jürgen; Piazolo, Marc (1992), **Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums in erfolgreichen Entwicklungsländern: Eine Fallstudie für Südkorea**, ifo-Studien; erscheint demnächst
- Krueger, Anne O. (1983), **Trade and employment in developing countries, Vol. 3: Synthesis and conclusions**, Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1983
- Kwack, Sung Y. (1988), "Korea's exchange rate policy in a changing economic environment", **World Development**, 16 (1988) 1, S.169-183
- van Liemt, Gijsbert (1988), **Bridging the gap: Four NIC's and the changing international division of labour**, Geneva: ILO, 1988 (Employment, Adjustment and Industrialization; 7)
- Lucas, Robert E. (1988), "On the mechanics of economic development", **Journal of Monetary Economics**, (1988) 22
- Möllers, Felicitas (1989), **Was leistet die Produktzyklustheorie zur Erklärung des Musters der internationalen Arbeitsteilung?**, Universität Kiel, April 1989 (unveröff. Diplomarbeit)
- Nurkse, Ragnar (1959), "Patterns of trade and development", wiederabgedruckt in J.D. Therberge (ed.), **Economics of trade and development**, New York: J.Wiley & Sons, 1968
- Park, Yung Chul (1990), "Development lessons from Asia: The role of government in South Korea and Taiwan", **American Economic Review**, 80 (1990) 2, S.118-121
- Pascha, Werner (1990), "Dritte Welt im Aufbruch: Ostasiatische Schwellenländer als neue weltwirtschaftliche Entwicklungspole?", in: Dieter Cassel (Hrsg.), **Wirtschaftssysteme im Umbruch**, München: Vahlen, 1990, S.92-120
- Petri, Peter A. (1988), "Korea's export niche: Origins and prospects", **World Development**, 16 (1988) 1, S.47-63
- Piazolo, Marc (1991), "Koreas erfolgreiche Wirtschafts- und Verschuldungspolitik", **Vierteljahresberichte**, (März 1991) 123, S.77-90
- Prebisch, Raul (1950), **The economic development of Latin America and its principal problems**, New York 1950

- Ranis, Gustav (1989), "The role of institutions in transition growth: The East Asian Newly Industrializing Countries", **World Development**, 17 (1989) 9, S.1443-1453
- Singer, Hans W. (1950), "The distribution of gains between investing and borrowing countries", **American Economic Review**, (1950) 40, S.473-485
- Tenbrock, Christian (1991), "Zweiter Start zum Höhenflug", **Die Zeit**, (15.3.1991) 12, S.42
- UN/United Nations (1985, 1990), **International Financial Statistics**, Yearbook, New York 1985 und 1990
- UN/United Nations (versch. Jahrgänge), **Statistical Yearbook for Asia and the Pacific**, Bangkok, verschiedene Jahrgänge
- UNDP/United Nations Development Programme (1991), **Human development report 1991**, New York: Oxford University Press, 1991
- Weltbank (1987), **Weltentwicklungsbericht 1987 - Anpassungs- und Wachstumshemmnisse in der Weltwirtschaft, Industrialisierung und Außenhandel**, New York: Oxford University Press, 1987
- Westphal, Larry E. (1990), "Industrial policy in an export-propelled economy: Lessons from South Korea's experience", **Journal of Economic Perspectives**, 4 (1990) 3, S.41-59
- World Bank (1987), **Korea. A World Bank country study. Vol. I: Managing the industrial transition; Vol. II: Selected topics and case studies**, Washington 1987
- World Bank (1989), **World debt tables 1988-89**, Washington, D.C.: The World Bank, 1988
- World Bank (1990), **World debt tables 1990-91**, Washington, D.C.: The World Bank, 1990
- World Bank (1991a), **World development report 1991 - The challenge of development**, New York: Oxford University Press, 1991
- World Bank (1991b), **World tables**, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991