

Südkorea in der Krise – Ein Land auf der Suche nach Orientierung

PETER MAYER

1. Einführung

Südkorea gibt vielen Beobachtern seit Jahrzehnten Rätsel auf. Der Wirtschaftserfolg seit den 60er Jahren ist ebenso erstaunlich gewesen wie der abrupte Absturz der Wirtschaft im Jahre 1997. Südkoreas wichtigste Herausforderung besteht nun in der Identifikation einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung, eines neuen Entwicklungsmodells, welches an die Stelle des alten, endgültig nicht mehr tragfähigen Modells treten kann. Erst ein Konsens über ein solches gesellschafts- und wirtschaftspolitisches System und Leitbild wird die Grundlage für eine neue Periode des Wachstums und der Besserung der sozialen und ökologischen Bedingungen bringen.

2. Südkoreas Entwicklungsmodell – Eine Skizze

Die Republik Korea, im folgenden Südkorea genannt, erlebte seit den 60er Jahren ein außergewöhnliches Wachstum¹: Zwischen 1960 und 1995 wuchs das reale Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt jährlich um mehr als 5%. Südkorea wurde zum elftgrößten Industrieland der Welt. Auch soziale Indikatoren verbesserten sich erheblich. Gemäß des Human-Development-Index der UNDP lag Südkorea hinsichtlich der menschlichen Entwicklung 1994 an 32. Stelle.² Und schließlich erfolgte in den 80er Jahren die sowohl intern als auch extern lang angemahnte Demokratisierung des Landes. Südkorea wurde zum vielbeachteten „asiatischen Tiger“ erkoren, das „Wirtschaftswunder am Han“ wurde zum international geschätzten Studienobjekt.

¹ Mit den Worten der Weltbank: „seemingly miraculous growth“, World Bank: *The East Asian Miracle – Economic Growth and Public Policy*, Washington 1994, S. I., siehe auch S. 29.

² United Nations Development Programme: *Human Development Report 1997*, Oxford University Press, New York 1997

Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung war die enge Verbindung zwischen dem durch Familienunternehmen (*Chaebol*) geprägten Produktionssektor, dem staatlich geleiteten Finanzsektor und einem mächtigen Staatssektor.³ Die seit Beginn der 60er Jahre unter der Militärherrschaft von Park Chung-hee verfolgte und von den USA sowohl durch Kredite als auch offene Märkte unterstützte exportorientierte Industrialisierungsstrategie wies dem Staat eine umfassende, für marktwirtschaftliche Ordnungsbedingungen ungewöhnliche Koordinierungs- und Lenkungsfunktion zu. Der Staat griff in die Allokation der Ressourcen auf allen Ebenen ein. Fünfjährige Entwicklungspläne konkretisierten seit 1962 die strategische Orientierung der staatlich gelenkten Entwicklung. Die expansionswilligen Familienunternehmen reagierten auf die staatlichen Interessen und Vorgaben, investierten in die sanktionierten Geschäftsfelder und konnten sukzessive ihre Marktmacht entwickeln. Schon nach kurzer Zeit gelang es ihnen, in den geschützten Märkten mit einem hohen Konzentrationsgrad hohe Profite zu erzielen, die sie in die Lage versetzten, den Expansionsdrang auf Auslandsmärkte auszudehnen. Staatseigene Unternehmen spielten eine wichtige Rolle und erwirtschafteten fast 10% des Sozialproduktes. Die autoritäre, gut gebildete Bürokratie unter Führung des Präsidialamtes und des für Wirtschaft zuständigen Economic Planning Board suchte in enger Allianz mit der Privatwirtschaft nach Möglichkeiten der wirtschaftlichen Expansion und bot vielfältige Formen der Unterstützung wie Schutzzölle und Lizenzen, Steueranreize und Aufbau komplementärer staatlicher Infrastruktur an.⁴ Und der Zugriff des Staates auf den Finanzsektor ermöglichte die Instrumentalisierung des Finanzwesens für die staatlichen Ziele. Die komplizierten Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren Produktions- und Dienstleistungssektor, Banken und staatlicher Sektor erfolgten vor dem Hintergrund enger personeller Verflechtungen.⁵

Die erfolgreiche Expansion des Exportsektors war das Ergebnis geschickter Rahmensetzungen. Und den permanenten Veränderungen der relativen Kostenvorteile suchte die Regierung durch eine vorausschauende - den Strukturwandel akzeptierende und antizipierende - Industriepolitik zu begegnen. Während in der ersten Phase der Industrialisierung die Textilindustrie der Motor des Exportes war, wurde dieser Bereich in den 70er

³ Für eine gute Darstellung des südkoreanischen Entwicklungsmodells siehe Pascha, Werner: Korea – Eine Wirtschaft zwischen Aufbruch und Umbruch, Mannheim u.a. 1996.

⁴ Jenen Unternehmen, die sich den Vorgaben der Regierung widersetzen, drohen Steuerprüfungen oder andere Sanktionen, vgl. Song Byung-Nak: The rise of the Korean economy, New York 1990, S. 144.

⁵ Gemeinsame regionale Herkunft, Besuch derselben Schule oder Universität schaffen wichtige Netzwerke.

Jahren zunehmend durch schwerindustrielle und petrochemische Exportprodukte abgelöst. In den 80er und 90er Jahren schließlich gelang es Südkorea, ansehnliche Marktanteile bei verarbeiteten Produkten wie Unterhaltungselektronik, Computer(-zubehör), Kraftfahrzeuge, Schiffen zu gewinnen.

Eine hohe Sparrate der Bevölkerung und ein moderates Ausmaß „finanzieller Repression“ ermöglichten den notwendigen Kapitalakkumulationsprozeß, die substantielle Erweiterung der Humankapitalbasis wurde durch die konfuzianische Grundhaltung der Bevölkerung erleichtert.

Der regierenden, häufig aus militärischen Strukturen stammenden Elite gelang es aufgrund der durchgreifenden Kontrolle des gesellschaftlichen Lebens, die im Rahmen des Strukturwandels entstehenden gesellschaftlichen Konflikte so zu kontrollieren, daß der Wachstumsprozeß relativ ungestört verlaufen konnte. Trotz regelmäßiger - allerdings hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimität häufig zweifelhafter - Parlamentswahlen gelang es den Staatspräsidenten Park Chung-hee (Amtszeit 1961-1979), Chun Dohwan (1980-1987) und Roh Tae-woo (1987-1992), den Einfluß des Parlamentes zu begrenzen. Parteien konnten angesichts der Abhängigkeit von den hohen finanziellen Zuwendungen durch die Wirtschaft und der Macht des Sicherheitsapparates keine dauerhafte eigenständige Macht entwickeln. Sie blieben kurzlebige Gebilde, die, kaum programmorientiert, einen gemeinsamen Rahmen für Abgeordnete bildeten, die sich um charismatische Personen herum sammelten.⁶ Wesensmerkmal dieses Entwicklungsmodells war ferner die umfassende Reglementierung und Kontrolle der Aktivitäten der Zivilgesellschaft und vor allem der Gewerkschaften.⁷

Dieses südkoreanische Entwicklungsmodell erfuhr spätestens Mitte der 80er Jahre Veränderungen, als sich das Land aufgrund des Drucks gesellschaftlicher Kräfte im Inland und der veränderten Interessenlage und Politik, insbesondere der USA, demokratisieren mußte. Das Militär verlor sukzessive den Zugriff auf die Steuerung des gesellschaftlichen Lebens. Mit der Wahl Kim Young-sams zum ersten zivilen Präsidenten seit über 30 Jahren und dessen Politik gegenüber den traditionellen Einflußstrukturen der militärischen Klasse gelang es, diese Machtverschiebung abzusichern. Auch die Intensität des Beziehungsgeflechts *Chaebol*-Politik-Finanzsektor veränderte sich. Der Unternehmenssektor gewann an Macht, die Politik

⁶ Vgl. Croissant, Aurel: „Genese, Funktion und Gestalt von Parteiensystemen in jungen asiatischen Demokratien“, in: Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 4: Die Rolle der Parteien und Parteiensysteme, Opladen 1997.

⁷ Vgl. Reddies, Bernd: „Gewerkschaften in einer Übergangsgesellschaft: Südkorea“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 8/1997, S. 496-505.

verlor in der Praxis die Führungsrolle. „The predominance of government power has faded away with democratization.“⁸

In Folge der Demokratisierung und der Entfaltung authentischer gewerkschaftlicher Aktivitäten seit Mitte der 80er Jahre stiegen die lange Zeit künstlich niedrig gehaltenen Löhne erheblich. Der durchschnittliche Reallohn betrug 1995 das Sechsfache des Reallohns 1971.⁹ Der Binnenmarkt expandierte. Sukzessive wurde das inländische Protektionsniveau gesenkt, der durchschnittliche Zollsatz sank von 24,9% im Jahre 1980 auf 11,4% im Jahre 1990.¹⁰ Die in Südkorea besonders bedeutsamen nicht-tarifären Handelshemmnisse wurden ebenfalls langsam abgebaut. Auch erfolgte schrittweise die Deregulierung der Wirtschaftstätigkeit im Inlandsmarkt.

3. Die Genese der Krise

3.1 Die Wirtschaftskrise und ihre Ursachen

In den 90er Jahren wurde deutlich, daß Südkorea vor einem entscheidenden Reifungsprozeß steht: Das Wachstum der Produktion, die Ausdifferenzierung der Wirtschaft und der Produktionsunternehmen und die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaftsprozesse hatten die Komplexität der binnenwirtschaftlichen Ressourcenallokation deutlich erhöht. Die tradierten makroökonomischen Steuerungsmechanismen erwiesen sich als zunehmend dysfunktional und erheblich effizienzmindernd. Auch die Mitgliedschaft Südkoreas in der Internationalen Arbeitsorganisation seit 1991, in der Welt Handelsorganisation seit 1995 und in der OECD seit 1996 - auch Ergebnis der Öffnungspolitik Kim Young-sams - reduzierte den Handlungsspielraum für die interventionistische Politik. Unter dem Stichwort „Globalisierung“ griff die politische Führung unter Präsident Kim Young-sam diese Herausforderung auf und forderte die Erarbeitung eines neuen Wirtschaftsmodells, ohne allerdings entscheidende Ergebnisse erzielen zu können.

Zunehmend wurde auch deutlich, daß die Steuerungsmechanismen der *Chaebols*, die überwiegend in der Regierungszeit Syngman Rhee (1948-1961) und Park Chung-hees (1961-1979) entstanden waren¹¹, der neuen

⁸ Jwa Sung-Hee / Jun Il Kim: „Korea's Economic Reform: Political Economy and Future Strategy“, in: Moon Chung-In / Jong-rym Mo (Hrsg.): Understanding Democratization and Globalization in Korea, Yonsei University Press 1998, S. 10

⁹ Republic of Korea: Labor in Korea, Seoul 1996, S. 10.

¹⁰ Jwa/Kim, op.cit., S. 13 (FN 8)

¹¹ Vgl. Kim Hyuk-rae: „Family Capitalism and Corporate Structure in Korea“, in: KOREA FOCUS, January-February 1998, S. 55-67, hier: S. 61

Dynamik nicht gerecht wurden. Die personenzentrierten, hierarchie- und senioritätsgebundenen Strukturen waren immer weniger in der Lage, die weltwirtschaftliche Dynamik aufzunehmen und positiv umzusetzen. Auch zeigte sich die Anfälligkeit des Zusammenspiels von staatlicher Bürokratie/Politik, *Chaebols* und Banken in der wirtschaftlichen Krise: Hohe Bestechungszahlungen seitens der *Chaebols* verursachten erhebliche Fehlallokationen der Ressourcen. Und sie produzierten ein höchst fragiles Finanzsystem. Die Aufarbeitung dieses Phänomens südkoreanischer Politik und Wirtschaft und die Verurteilung zweier ehemaliger Staatspräsidenten und zahlreicher *Chaebol*-Führer im Jahr 1996 zeigten die Grenzen und die Dysfunktionalität des Systems auf, ohne daß es dem damaligen Präsidenten Kim Young-sam gelang, die strukturellen Bedingungen für diesen Systemdefekt zu beseitigen.¹²

Die Wirtschaftskrise Südkoreas in den Jahren 1997 und 1998 hat ihre Wurzeln in dieser ungelösten Reform des Wirtschaftsmodells. Es war nicht gelungen, die entscheidenden konzeptionellen Eckpunkte eines neuen Modells zu erarbeiten. Der machtverwöhnte Staatsapparat zeigte sich resistent gegenüber politischen Reformbemühungen.

„Substantial inertia also existed in the policymaking of the government. It has not been easy for the government to free itself from the temptation of continued market intervention. The government-led development strategy in the past was too successful in a certain sense to be discarded quickly, despite the increasing doubt on the effectiveness of such a strategy in a much more complex economy.“¹³

Dort, wo tatsächlich die Macht des Staates reduziert wurde, war dies eher die Konsequenz der veränderten Politik der *Chaebols*, die mit Beginn der Demokratisierung die Macht der Regierenden als temporär, ihre eigene Macht hingegen als langfristig angelegt ansahen. Kim Young-sams Regierung gelang es nicht, die Einflußsphäre der *Chaebols* und des abhängig operierenden Finanzsektors nachhaltig zu begrenzen. Ihre Größe, ihr Einfluß auf die politische und wirtschaftliche Elite und ihr Zugriff auf wichtige Medienorgane ermöglichten die Perpetuierung ihrer Macht. Schließlich erlaubte die Verflechtung mit dem Finanzsektor, daß notwendige Reformen hinausgeschoben wurden.

Mit der Abschwächung des Wachstums und einer Reihe von Vergleichs- und Konkursverfahren großer Unternehmen wie Hanbo und KIA wurde im Laufe des Jahres 1997 deutlich, daß der Finanzsektor Südkoreas höchst fragil geworden war. Der Anteil der notleidenden Kredite verdoppelte sich von

¹² Mit dem „real name financial system“, welches die Führung der Konten unter dem richtigen Namen des Eigentümers einführte, gelang ihm allerdings ein Teilerfolg.

¹³ Jwa/Kim, op.cit., S. 9. (FN 8)

1996 bis 1997 und betrug im September 1997 rund 7,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Mehrere Faktoren hatten zu dieser Fehlentwicklung beigetragen. Die Vergabe der staatlich dirigierte Kredite war häufig ohne Ansehen der Rentabilität der Projekte erfolgt, die Bonität der kreditnachfragenden *Chaebols* wurde nicht hinterfragt oder war wegen der Intransparenz der internen Konzernverflechtungen nicht erkennbar. Aufgrund eigener wirtschaftlicher Interessen und politischer Beziehungen dominierten die Großkredite der Banken an *Chaebols*.¹⁴ Die Rückzahlung der Kredite wurde in Problemfällen häufig durch die Vergabe von Neukrediten erleichtert, da damit die Kreditgeber den kurzfristig profitmindernden Konsequenzen einer Abschreibung entgehen konnten. Da das südkoreanische Konkursverfahren es Unternehmen ermöglicht, nach Einleitung eines Vergleichsverfahrens für längere Zeit die Kredittilgung zurückzustellen, führten die hohe Zahl der Konkurse und die Schwierigkeiten großer Konglomerate mit der Schuldendienstleistung explosionsartig zu massiven Liquiditätsproblemen der Banken. Der erhebliche Zinsanstieg in Folge der Bemühungen um die Stabilisierung des Außenwertes des Won im letzten Quartal 1997 sorgte für einen weiteren Anstieg der Zahl der notleidenden Unternehmen, die sich zur ordnungsgemäßen Bedienung der Kredite nicht in der Lage sahen.

Angesichts des Rückgangs des Wirtschaftswachstums wurde die allgemeine Fehlentwicklung bei der Mehrheit der *Chaebols* offenbar: Sie hatten ein überdimensioniertes Netz von Geschäftsfeldern entwickelt. Der Verschuldungsgrad der Unternehmen lag weit über den internationalen Standards¹⁵, mit den entsprechenden Konsequenzen einer extremen Anfälligkeit für Zinsänderungen auf die Eigenkapitalrendite. Dieses Problem wurde noch durch die in Südkorea typische Dominanz kurzfristiger Finanzierungen verstärkt. Die Intransparenz der konzerninternen Geschäftsbeziehungen verschleierte die tatsächliche geringe Rentabilität der meisten Konglomerate. Das wirtschaftspolitische Management zeigte sich der Herausforderung nicht gewachsen. Eine zunehmende Zahl von Unternehmen mußte das Konkursverfahren einleiten. Zwar wurden die Konkurse zahlreicher *Chaebols* auch als positives ordnungspolitisches Signal angesehen und als ein Indikator für den Willen der Regierung gewertet, zukünftig Marktkräften stärker zu vertrauen.¹⁶ Konjunkturpolitisch hingegen hatten die Konkurse negative Konsequenzen. Und das hinhaltende Taktieren der Regierung um

¹⁴ Ende 1997 absorbierten die 30 größten *Chaebols* 25 % der Kreditvergabe der Banken.

¹⁵ Ende 1997 betrug der durchschnittliche Verschuldungsgrad der 30 größten Unternehmen 500 % (Fremdkapital/Eigenkapital). Es besteht Übereinstimmung, daß *Chaebols* einem „moral hazard“-Problem ausgesetzt waren, das sich aus dem „too big to fail“-Tatbestand ergab.

¹⁶ International Monetary Fund: Korea-Request for Stand-by-Arrangement, Seoul 1997, S. 3

die Zukunft des Automobilproduzenten KIA wurde zum Symbol der Unfähigkeit der Regierung, den gordischen Knoten der politischen Interessen zu zerschlagen und die wirtschaftliche Krise zu meistern. Hier wurde besonders evident, daß die politische Elite durch die Auseinandersetzung im Vorfeld der Präsidentschaftswahl vollkommen paralysiert war, wobei die politische Distanzierung des Präsidenten Kim Young-sams von der Regierungspartei New Korea Party besonders belastend war.

Unter diesen Bedingungen war die Zuspitzung der wirtschaftlichen Situation im Jahr 1997 möglich und fast folgerichtig. Der Rückgang der inländischen Nachfrage und der für den südkoreanischen Export wichtigen asiatischen Konjunktur¹⁷ belastete die Unternehmen. Der Zinsanstieg in Folge der Verteidigung des Won erhöhte die Kreditkosten der *Chaebols*, die bereits durch die Ausweitung ihrer Kreditaufnahme um 43 % im Jahr 1997 deutlich gestiegene Finanzierungskosten zu bewältigen hatten.¹⁸

3.2 Südkoreas Währungs Krise

Im Gefolge der Währungs Krise in Südostasien in der zweiten Jahreshälfte 1997 erhöhte sich auch für Südkorea das Risiko einer Währungs Krise. Der Vertrauensverlust in die kurzfristigen Perspektiven asiatischer „emerging markets“ führte zu einem erheblichen Kapitalabfluß aus fast allen ökonomisch bedeutsamen asiatischen Ländern, der auch Südkorea betraf.¹⁹ Im Rahmen der Währungs Krise wurden jene Daten in das Zentrum der Öffentlichkeit gestellt, die auch vorher grundsätzlich bekannt waren, in ihrer Dramatik aber weder von inländischen Beobachtern aus Exekutive und Legislative, Forschungsinstituten und Banken, noch von ausländischen Beobachtern aus IWF, OECD, Bewertungsagenturen oder internationalen Banken erkannt worden waren. Bestehende Risiken wurden neu bewertet. Aus Sicht der Anleger erwies sich die Bewertung des südkoreanischen Won als überhöht, die seit 1991 bestehenden Leistungsbilanzdefizite schienen einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit zu belegen. Die Analyse der verfügbaren Daten über die Auslandsverschuldung zahlreicher südkoreanischer Finanzintermediäre und *Chaebols* verstärkte die Skepsis. Das Wechselkursregime des „managed floating“ und die Politik des Finanzministeriums, die auf eine Vermeidung einer erheblichen Abwertung gerichtet war, eröffneten den

¹⁷ Rund 50 % der südkoreanischen Exporte gehen in andere asiatische Länder.

¹⁸ Henseleit, Rainer: Wirtschaftstrends in der Jahresmitte, Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln 1998

¹⁹ Vgl. Diehl, Markus / Rainer Schweickert: „Currency Crises: Is Asia Different?“, Kieler Diskussionsbeitrag 1998.

Raum für spekulative Bewegungen gegen den Won. Aufkommende Zweifel über die behaupteten Währungsreserven der Zentralbank verstärkten dieses Phänomen. Der Wechsel zu einem flexiblen Wechselkursregime erfolgte zu spät.²⁰ Die erhebliche kurzfristige Auslandsverschuldung südkoreanischer Banken und Konglomerate erwies sich schließlich als Achillesferse: Skeptische ausländische Finanzintermediäre waren zu einer Prolongation der Kredite nicht mehr bereit, die notwendigen Devisen waren für südkoreanische Marktteilnehmer nur noch zu Höchstpreisen verfügbar. Der Kurs des Won verfiel, die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit wichtiger südkoreanischer Institutionen und damit, wegen der öffentlich ausgesprochenen Garantie, die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit des Staates wuchsen dramatisch. Der Kurs des Won, der noch im Oktober durchschnittlich 984 Won/US-Dollar betrug, verfiel: Im Dezember betrug der durchschnittliche Kurs 1.650 Won/US-Dollar.²¹ Südkorea erlebte damit eine tiefgreifende und die eigene Reputation schwer schädigende Währungskrise, die auch Mitte 1998 noch nicht als bereinigt gelten kann.

3.3 Zwischenfazit: Die Einordnung der Krise

Die Krise Südkoreas mit ihrem Höhepunkt Ende 1997 und Beginn 1998 hatte somit ihren Ursprung in einer Krise des Entwicklungsmodells.²² Die schlechte Binnenkonjunktur und der Einbruch anderer asiatischer Märkte schwächten die Leistungskraft der südkoreanischen Wirtschaft erheblich und erhöhten die Verwundbarkeit der Wirtschaft für exogene Schocks.²³ Die Währungskrise, die in anderen asiatischen Ländern ihren Ursprung nahm und spekulative Bewegungen auslöste, offenbarte Schwächen im Währungsmanagement und legte die Fragilität des Finanzsystems und der führenden Wirtschaftsunternehmen offen. Die Lähmung des politischen Systems kurz vor der Präsidentschaftswahl hatte zur Folge, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen als Reaktion auf die Krise völlig unzureichend waren.

²⁰ Dornbusch, Rudi: Asian Crisis Themes, Februar 1998, elektronische Version, S. 6

²¹ Republic of Korea: Economic Bulletin, April 1998, S. 50

²² Ein Artikel des Asian Wall Street Journals beschreibt die Auseinandersetzung der Elite mit dieser Herausforderung in den Tagen der Verhandlungen mit dem IWF: „The IMF efforts in Korea have involved a messy clash of cultures, beliefs and proud institutions. ‘Their first reaction was to say, ‘You are crazy; our system works’”, recalls Michel Camdessus, the IMF’s 64-year-old managing director. ‘They were having an identity crisis along with an economic crisis’“, in: Davis, Bob: „Korea plays averse patient to IMF’s rescue team“, in: Asian Wall Street Journal, 3.3.1998.

²³ Verwundbarkeit der Volkswirtschaften (*vulnerability*) ist ein zentrales Konzept im Verständnis der Genese solcher Krisen; vgl. Dornbusch, op.cit., S. 5ff. (FN 20)

Die Verkürzung der Krise auf eine Dimension wird der Problemlage nicht gerecht und verstellt den Weg für die Lösungen. Diese sind nur tragfähig, wenn sie der Vielschichtigkeit der Probleme Rechnung tragen.

4. Wirtschaftspolitische Neuorientierung – Schwierige Suche nach tragfähigen Konzepten

4.1 Das Abkommen zur Stabilisierung und Strukturreform

Nachdem die Währungskrise im November in kurzer Zeit eskaliert war und die Gefahr einer Zahlungsunfähigkeit der wichtigsten südkoreanischen Finanzinstitutionen und - aufgrund ihrer Garantieerklärung - der südkoreanischen Regierung nicht mehr auszuschließen war, bat die Regierung den Internationalen Währungsfonds um Unterstützung. In nur 10 Tagen handelte die im Inland völlig diskreditierte Regierung Kim Young-sams mit dem Internationalen Währungsfonds ein Abkommen zur Strukturanpassung aus. Das am 3. Dezember 1997 unterzeichnete Stand-by-Arrangement zur makroökonomischen Stabilisierung und Strukturreform enthielt Regelungen betreffend:

- „(i) a strong macroeconomic framework designed to continue the orderly adjustment in the external current account; build up international reserves and contain inflationary pressures, involving a tighter monetary stance and significant fiscal adjustment;
- (ii) a comprehensive strategy to restructure and recapitalize the financial sector, and make it more transparent, market-oriented, and better supervised;
- (iii) measures to reduce the high degree of reliance of corporations and financial institutions on short-term debt and allow a better diversification of risk in the economy.“²⁴

Währungspolitisch sollte die in der Währungskrise zu spät getroffene Entscheidung des Übergangs von einem *managed floating* zu einem flexiblen Wechselkurssystem beibehalten werden. Eine restriktive Geldpolitik sollte zur Stabilisierung des Won beitragen und einer inflationären Entwicklung vorbeugen. Die Fiskalpolitik sollte austeritätsorientiert sein: Steuererhöhungen und Ausgabensenkungen sollten eine Fortsetzung der traditionell vorsichtigen Fiskalpolitik ermöglichen und gleichzeitig die Ressourcen zur Finanzierung der Sanierung des Finanzsystems bereitstellen. Die Finanzsektorreform, das „centerpiece of the program“, sah eine umfassende Re-

²⁴ International Monetary Fund, op.cit., S. 2 (FN 16)

strukturierung dieses Sektors vor, welche die Schaffung einer effizienten Bankenaufsicht ebenso umfaßte wie eine „mutige Politik“ gegenüber notleidenden Kreditinstituten („the government is taking bold and decisive action to address the problem of troubled financial institutions“²⁵).

In Ergänzung zu der Finanzmarktreform wurden substantielle Schritte zur Öffnung des südkoreanischen Marktes vereinbart: Abbau von quantitativen Handelsbeschränkungen, Reduktion der Zollsätze, Abbau von Subventionen, Importlizenzen und nicht-tarifären Hindernissen. Die Erleichterung des Zustroms ausländischen Kapitals sowohl in Form von Portfolioinvestitionen als auch von Direktinvestitionen wurde festgeschrieben. Die Transparenz des Unternehmenssektors sollte erhöht, die Abhängigkeit der Finanzinstitute von Vorgaben und Interventionen der Regierung abgebaut werden. Die Konkursregelung sollte überarbeitet und internationalen Standards angepaßt werden. Schließlich wurden Schritte zur Erhöhung der „Flexibilität des Arbeitsmarktes“ vereinbart. Parallel hierzu wurde eine Verbesserung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung festgeschrieben.

In dem Abkommen wurde ein Kreditrahmen in Höhe von 58 Mrd. US-\$ vereinbart, der in den Folgemonaten ausgezahlt werden sollte. Neben dem Internationalen Währungsfonds beteiligten sich die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank an der Aufbringung dieses Betrages. Angesichts der Eskalation der Währungskrise im November 1997 war nur noch die Vereinbarung eines gemeinsam von der Regierung und dem Internationalen Währungsfonds getragenen Anpassungsprogrammes in der Lage, der Skepsis der Finanzmärkte zu begegnen. Versuche der südkoreanischen Regierung, bilaterale Hilfe von Japan oder den USA zu erhalten, scheiterten an dem Insistieren insbesondere der USA, nur in Verbindung mit dem IWF tätig werden zu wollen.

Nach der heftigen Reaktion der internationalen Märkte auf die kritischen Bemerkungen der Präsidentschaftskandidaten schienen südkoreanische Politiker, Regierungsvertreter, Forschungsinstitute und Medien die öffentliche kritische Reflexion des Abkommens zurückzustellen. Die Einschätzung schien zu dominieren, daß kritische Anmerkungen zum IWF-Programm als ein Zögern bei der Umsetzung schmerzhafter Maßnahmen interpretiert werden und eine erneute Eskalation der Liquiditätskrise verursachen könnten.

Die Kritik an dem IWF-Programm war daher außerhalb Südkoreas schärfer als innerhalb Südkoreas.²⁶ Kritiker argumentierten, der IWF habe

²⁵ International Monetary Fund, op.cit., S. 40

²⁶ Vgl. Hyundai Research Institute: „The experts speak out on Korea, in: VIP Economic Report 1/1998, S.9-12; siehe auch die scharfe Kritik im amerikanischen Kongress an der Politik des IWF.

übereilt agiert. Private Banken, deren unvorsichtige Kreditvergabe das Problem mitverursacht hatte, hätten einen Teil der Lasten tragen sollen. Daß dies nicht der Fall war, habe sich bei der Aufbringung der Kreditmittel als Fehler erwiesen. Durch die IWF-Hilfe - und damit öffentliche Hilfe - werde mittelfristig ein „moral hazard“-problem geschaffen: Banken nähmen keine adäquaten Risikoeinschätzungen mehr vor, sie vertrauten im Fall der Krise auf die Möglichkeit der Sozialisierung der Verluste. Weiterhin wurde postuliert, die harten Austeritätsauflagen seien in einem Land, dessen Staatsverschuldung begrenzt sei und dessen private Wirtschaftssubjekte die Überschuldung zu verantworten haben, unangemessen. Eine Ausweitung der Verschuldung (in lokaler Währung) zwecks Vermeidung einer schweren Rezession wäre vertretbar gewesen. Es wurde argumentiert, die Politik des IWF habe die Panikstimmung und damit die Eskalation der Lage erst produziert. Die kostengünstigste Sanierungsstrategie für den Finanzsektor sei damit verhindert worden. Auch die vorgeschlagene kurzfristige Hochzinspolitik zur Stabilisierung der Währung sei nicht nur für die Stabilisierung des Won unerheblich, da die Gesamterwartung für die südkoreanische Ökonomie die alles dominierende Determinante der Kapitalströme sei, sondern im höchsten Maße kontraproduktiv für die Binnenkonjunktur. Schließlich sei die mangelnde Einbeziehung der Präsidentschaftskandidaten²⁷, der Parteien und der Zivilgesellschaft in den Verhandlungs- und Umsetzungsprozeß ein schwerer Fehler gewesen, die Frage nach dem „ownership“ der Reform sei nicht ausreichend bedacht worden, ein mittelfristiges Legitimitätsproblem sei die Konsequenz.

Das Abkommen brachte zunächst nicht die erwartete Stabilisierung. Die zurückhaltende Stellungnahme Kim Dae-jungs vor der Wahl, die Skepsis, ob es ihm gelinge, die Reformen im Inland gegen die Widerstände von Unternehmen, Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Gruppen durchzusetzen, und die Skepsis hinsichtlich der kurzfristigen Perspektiven des südkoreanischen und des ost- und südostasiatischen Marktes hatten einen enorm belastenden Effekt. Die ausländischen privaten Banken zögerten, ihre Risikoposition beizubehalten. Der Kurs des Won sank weiter auf 1.850 Won/US-Dollar im Januar. Erst die Bemühungen der amerikanischen Regierung, die privaten Finanzinstitutionen von der Notwendigkeit entspre-

²⁷ Da die südkoreanische Verfassung die Wiederwahl eines Staatspräsidenten ausschließt, Kim Young-sam offiziell keinen der drei führenden Kandidaten Lee Hoi-chang, Kim Dae-jung und Rhee In-je unterstützte und im November sowohl der Präsident und dessen Berater im Präsidentsamt als auch das federführend für allgemeine Wirtschaftsfragen zuständige Finanzministerium in der Öffentlichkeit als völlig diskreditiert galten, war diese Nicht-einbeziehung derjenigen, die nur wenige Tage später die Verantwortung übernehmen würden und die schmerzhaften Anpassungsprozesse durchsetzen mußten, nicht nur erstaunlich und politisch naiv, sondern kontraproduktiv.

chender Kreditvereinbarungen zu überzeugen, wendete diesen Trend: Im Februar entschlossen sich mehrere private Banken, ein den Markt beruhigendes und die Spekulation um ein Moratorium einstweilen beendendes Abkommen über 24 Mrd. US-\$ abzuschließen.

4.2 Wirtschaftspolitische Reform – Erste Ergebnisse

Nach dem knappen Wahlsieg am 18. Dezember 1997 hatte der neu gewählte Präsident Kim Dae-jung deutlich gemacht, daß er die mit dem Internationalen Währungsfonds ausgehandelte Reform akzeptiert. In den folgenden Monaten demonstrierte er ein hohes - die nationale und internationale Öffentlichkeit beeindruckendes - Reformtempo. Zentraler Baustein der von der neuen Regierung propagierten und den Vereinbarungen mit dem IWF entsprechenden Reform war ein Sozialpakt, der Einschnitte für Unternehmen, Arbeitnehmer und Beamte vorsah und unter Beteiligung der Vertreter des Unternehmenssektors, der Gewerkschaften, der Parteien und des Staatsapparates ausgehandelt wurde.

Anfang Februar einigten sich diese Parteien auf die Unterzeichnung des „Tripartite Joint Statement on Fair Burden-Sharing in the Process of Overcoming the Economic Crisis“.²⁸ In dem Abkommen wurden einschneidende Reformen des Systems der industriellen Beziehungen und ein Paket sozialpolitischer Initiativen vereinbart. Die von internationalen Beobachtern zum Prüfstein für Kim Dae-jung hochgespielte Frage der Erleichterung von Massenentlassungen sollte unverzüglich gesetzlich festgeschrieben werden. Im Gegenzug versprach die Regierung eine verbesserte Unterstützung für Arbeitslose, neue Initiativen zur Arbeitsvermittlung, Qualifizierung und Arbeitsbeschaffung und eine Verbesserung der Rechte der Gewerkschaften.

Die Öffnung des südkoreanischen Marktes - wichtigste Forderung der neuen Regierung - wurde zügig angegangen: Beschränkungen des kurz- und langfristigen Kapitalimportes wurden sukzessive aufgehoben, Gesetze, Durchführungsbestimmungen und andere wichtige institutionelle Regelungen wurden geändert. Unternehmenskäufe wurden substantiell erleichtert.

Ein Konsens über die strukturellen Änderungen der *Chaebols* erwies sich hingegen als besonders schwierig.²⁹ Repräsentanten der *Chaebols* und ihr

²⁸ Vgl. Korea International Labour Foundation: Handbook of the Social Agreement and New Labor Laws of Korea, Seoul 1998, und: Mayer, Peter: „Ein Jahr der Herausforderungen für koreanische Gewerkschaften“, in: Köllner, Patrick (Hrsg.): Korea Jahrbuch 1998, Hamburg 1998, S.137-150.

²⁹ Siehe für einen Überblick über die Kritikpunkte Park Hong-Jin: „Bottlenecks in Business groups' restructuring“, in: Hyundai Research Institute: VIP Economic Report 5/1998, S.12-24.

Interessenverband Federation of Korean Industries schienen die Forderungen nach stärkerer Transparenz und der Konsolidierung der konzerninternen Verflechtungen zu akzeptieren. Sie wiesen aber die grundsätzliche Kritik an ihrer Investitionspolitik und die Stigmatisierung der Investitionspolitik als „irrational“ zurück. Die von der neuen Administration geforderten Reformen wie Beschränkung auf Kerngeschäfte, Zurückführung des Verschuldungsgrades und des Einbringens persönlicher Vermögenswerte der Eigentümerfamilien wurden als überzeichnet, übereilt und ungeeignet angesehen, die staatlichen Vorgaben zur Lösung der Krise als perspektivlos bezeichnet: Statt des Vertrauens auf Märkte und Marktanreize interveniere der Staat und wiederhole die Fehler der Kim Young-sam-Administration.

Auch die Reform des angeschlagenen Finanzsektors stellte sich als schwierig dar. Der Vereinbarung der Regierung mit dem Internationalen Währungsfonds folgend, wurde die neue Institution für die Bankenaufsicht „Financial Supervisory Commission“ geschaffen, die federführend die Reform voranbringen soll. Einige Finanzinstitute wurden geschlossen, der interne Reorganisationsprozeß der Banken wurde angestoßen, die Bereinigung der Bilanzen durch die Veräußerung der notleidenden Kredite an eine staatlich finanzierte Institution wurde begonnen. Durch Zusammenschlüsse und Beteiligung ausländischer Finanzinstitute soll die Stabilisierung der erhaltenswerten Institute erfolgen, damit diese dem geplanten verschärften Wettbewerb standhalten können. Trotz der Maßnahmen dominiert Unsicherheit über die strategische Orientierung der Regierung deren Vorstellungen betreffend der Finanzierung der Sanierungskosten.

4.3 Probleme der Reform

1993 wurde erstmals in der jüngsten Geschichte Südkoreas mit Kim Young-sam ein Zivilist ohne militärische Vergangenheit Präsident des Landes. Ihm gelang mit der Entmachtung des Militärs eines seiner wichtigsten Reformvorhaben. Dieser Erfolg hat eine positive und nachhaltige Wirkung für die Konsolidierung und Zukunft der Demokratie in Südkorea. Das Scheitern seiner Wirtschaftspolitik und das Ende des wirtschaftlichen Aufstiegs Südkoreas mit der Beantragung eines Stand-by-Kredites des IWFs belasten demgegenüber die öffentliche Meinung über die demokratische Ordnung erheblich. Bereits die Enthüllungen über die Querverbindungen zwischen dem *Chaebol* Hanbo und dem Sohn des Präsidenten Kim Young-sam und dessen Verurteilung hatten das öffentliche Bild der politischen

Klasse als „korrupt“ gestärkt³⁰ und die Wahrnehmung der jungen demokratischen Ordnung gestört.³¹

Die Nostalgie um die erfolgreiche Wirtschaftspolitik Park Chung-hees akzentuiert die tieferliegende Problematik der mangelnden „positive(n) Einstellungen und Unterstützung der Bevölkerung für das politische System“³², die vor allem aufgrund der Geschichte Südkoreas verständlich wird. Das autoritäre Regime zunächst von Syngman Rhee und später von Park Chung-hee hat tiefe Spuren hinterlassen, die kurzfristig nicht zu beseitigen sind.

„The democratization of mass cultures in East Asia during the past eight years has not been accompanied by a transformation of authoritarian political habits into democratic ones. There have been no significant declines in the authoritarian political orientations into which the Korean and Taiwanese people have long been socialized.“³³

Die doppelte Herausforderung für Kim Dae-jung besteht darin, sowohl die ökonomische Krise zu bekämpfen als auch die Legitimationskrise der jungen demokratischen Ordnung anzugehen. Für die Stabilität des Landes sind beide Fragen von essentieller Bedeutung.³⁴ In seiner Ansprache anlässlich der Amtseinführung wies Kim Dae-jung auf diese Verbindung hin:

„When democracy and a market economy develop together in harmony, there cannot be collusion between politics and business, government-directed financing and irregularities and corruption. I firmly believe that we can overcome today's crisis by practicing democracy and a market economy in parallel.“³⁵

³⁰ Die Ausführungen zu Südkorea in einem vergleichenden Artikel über „money politics“ in Ostasien überschreibt L. Pye mit „South Korea: Politicians with Even Deeper Pockets“, Pye, Lucian W.: „Money Politics and Transitions to Democracy in East Asia“, in: Asian Survey, Vol. XXXVII, No.3, March 1997, S. 213-228.

³¹ Nur zwei Jahre vorher hatte die gerichtliche Aufarbeitung der Bestechungszahlungen an die beiden Ex-Präsidenten Chun Do-hwan und Roh Tae-woo die Perzeption der Politiker, die in Südkorea traditionell mit „dignity, status, and the necessity of correctly performing public rituals“ (Pye, op.cit., S. 227) verknüpft war, schwer belastet.

³² Croissant, Aurel: Südkorea: „Schwierigkeiten auf dem Weg zur konsolidierten Demokratie“, in: Pickel, Gert / Pickel, Susanne / Jacobs, Jörg (Hrsg.): Demokratie. Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich. Frankfurt (Oder) & Bamberg. 1997, S. 245-268, hier: S. 258.

³³ Doh Chull Shin & Huoyan Shyu: „Political Ambivalence in South Korea and Taiwan“, in: Journal of Democracy, Vol. 8, No. 3, July 1997, S. 109-124, hier: S. 122

³⁴ Choi, Jang-jip: „Korea's Political Economy: Search for a Solution“, in: Korea-Focus, March-April 1998, S.1-20, hier: S. 9

³⁵ Kim Dae-jung: „Let us open a new era: Overcoming national crisis and taking a new leap forward“ (presidential address, february 25, 1998), in: Republic of Korea: Economic Bulletin, March 1998, S. 41-46, hier: S. 43.

Es besteht breites Einvernehmen über die Notwendigkeit, die Rolle des Staates in der Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung neu zu definieren.³⁶ Ungewißheit herrscht allerdings über die konkrete Ausgestaltung dieser zukünftigen Rolle. Staatliche Akteure, Unternehmen, externe Beobachter, Bevölkerung haben je unterschiedliche Vorstellungen. In Abwesenheit einer inhaltlichen Diskussion über die angemessene Wirtschaftsordnung, der optimalen ordnungspolitischen Rahmenseetzungen, der Prozeß- und Strukturpolitik, besteht ein erhebliches Maß an Unsicherheit über die zukünftigen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Die Analyse der Positionen der Exekutive und Legislative und die Erwartungshaltungen der Bevölkerung lassen Zweifel aufkommen, ob ein deutlicher Bruch mit der Vergangenheit bevorzugt wird. *Chaebols* demgegenüber fordern ein Zurückdrängen des Staates, ohne allerdings gleichzeitig die positive ordnende Rolle des Staates, vor allem auch dessen Funktion des Schutzes des Wettbewerbes mitzudenken. Diese Interessenlagen der inländischen Akteure legen die Vermutung nahe, daß ein „muddling through“ näher liegt als ein konsistentes, an marktwirtschaftlichen Regelungsmechanismen und langfristigen Zielen orientiertes Handeln.

In dieser Konstellation kommt den externen Druckmechanismen eine große Bedeutung zu: Die Vorgaben des Währungsfonds, die Hinweise bilateraler Wirtschaftspartner, die Empfehlungen internationaler Gremien wie OECD, WTO, aber auch der internationalen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaftsorganisationen sind wichtig und können die Diskussion ergänzen und bereichern.

Auch die Frage der Entwicklung einer neuen Sozialordnung bleibt einstweilen unbeantwortet. Das System, welches zumindest für einen Teil der Bevölkerung lebenslange Beschäftigung in den Unternehmen vorsah und durch hohe Wachstumsraten die Beseitigung sozialer Konfliktfelder versprach, gehört der Vergangenheit an. Die entsprechenden Konsequenzen für den Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung, für die Verantwortung der Individuen, für die Möglichkeiten familiärer Strukturen, auch mittelfristig soziale Probleme abzufedern, müssen diskutiert werden. Die Regierung hat sowohl in dem Abkommen mit dem IWF als auch in dem Sozialpakt die grundsätzliche Notwendigkeit einer sozialpolitischen Flankierung des Anpassungsprozesses anerkannt. Entscheidungsträger scheinen dies allerdings als temporäres Problem anzusehen. Unbedacht bleiben die Erfahrungen

³⁶ Kim Dae-jung äußerte sich in der 'presidential address' hierzu wie folgt: „We must calmly look back to find out how we have arrived at this state of affairs. This unfortunate development would not have taken place if the political, economic and financial leaders of this country were not tainted by a collusive link between politics and business and by government-directed banking practices“, Republic of Korea, op.cit., S. 42.

europäischer Länder, daß selbst bei Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes von 2-3 % die Arbeitslosigkeit nicht reduziert wird, da das jährliche Produktivitätswachstum ebenso hoch liegt und im übrigen die Produktionstechnologien vielfach eine Variation des Faktoreinsatzes nicht zulassen. Die Bedeutung der Entwicklung einer zukunftsweisenden Sozialordnung wird daher unterschätzt, die Diskussion sozialpolitischer Konzepte, die den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten angepaßt sind, das Abwägen der inhärenten Vor- und Nachteile, unterbleibt.

In der südkoreanischen Diskussion um die Lösung der Krise dominierte in der Gegenwart und der jüngeren Vergangenheit die ergebnisorientierte Bewertung von Reformen. Die Zahl der erlassenen Gesetze ist der vordergründige Gradmesser erfolgreicher Politik, die Überprüfung, ob diese auch angewendet werden, die Institutionen mit ausreichenden finanziellen und humanen Ressourcen ausgestattet und unabhängig in der Umsetzung der Gesetze sind, findet meistens nicht statt.

Dysfunktionale Abhängigkeiten innerhalb der Institutionen werden nicht beseitigt:

„It should be noted that most moral hazard problems in Korea are associated directly or indirectly with the government's intervention capacity (or tendency for intervention in some cases). Therefore, freeing the government from the political pressure or self-generated tendency for intervention would be a much more effective strategy than tackling each moral hazard problem with separate measures.“³⁷

Angesichts der Krise wird bereits deutlich, daß auch unter der neuen Regierung von Kim Dae-jung das - veränderte - institutionelle Spektrum im Bereich der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik keinen ausreichenden Raum für eigenständige Entscheidungen hat.³⁸

Auch das Netzwerk der zentralen Institutionen, die für Konzipierung und Implementierung der Wirtschaftspolitik verantwortlich sind, und die Frage der inter-organisatorischen Spielregeln wird in keinem der Bedeutung dieser Fragen angemessenen kritischen Reflexionsprozeß erörtert. Notwendige Anpassungen des institutionellen Rahmengerüsts erfolgen daher nicht oder ad hoc. Die verfügte Beschneidung der Kompetenzen des Finanzministeriums und die Schaffung der neuen Bankenaufsichtsbehörde stehen beispielhaft für den mangelnden gesellschaftlichen Diskussionsprozeß über die optimale Konfiguration von zentralen gesellschafts- oder wirtschaftspolitischen Institutionen.

³⁷ Jwa/Kim, op.cit., S. 25 (FN 8)

³⁸ Jwa/Kim, op.cit., S. 22.

Das südkoreanische Entwicklungsmodell ließ bis in die 80er Jahre keine Partizipation der Zivilgesellschaft an gesellschaftlichen Reformprozessen zu.³⁹ Wichtige zivilgesellschaftliche Akteure waren verboten oder wurden durch gesetzliche, administrative, geheimdienstliche Maßnahmen marginalisiert. Trotz der Öffnung der Gesellschaft für Aktivitäten der Zivilgesellschaft hat sich bisher kein funktionierendes System der gesellschaftlichen Teilhabe und der Interaktion zwischen der Zivilgesellschaft und der Regierung herausbilden können. Entscheidungsprozesse sind so gestaltet, daß zivilgesellschaftliche Akteure nur nachvollziehend aktiv werden können. Das wichtige Potential zivilgesellschaftlicher Beteiligung hinsichtlich der Steigerung der Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns bleibt damit ungenutzt. Und die Ausgrenzung der gesellschaftlichen Gruppen erzeugt politischen Protest und Konflikt. Der Aushandlungsprozeß des Sozialpaktes, der die Interessenvertretungen der Unternehmer, Arbeitnehmer, die Parteien und Vertreter der Exekutive an einen Tisch brachte, ist in diesem Zusammenhang als positiver Schritt zu bewerten.

Die mit einer stärkeren Partizipation der Zivilgesellschaft und der Stärkung von Parteien und Parlament verknüpfte Notwendigkeit der Etablierung von neuen Konfliktlösungsmechanismen unterblieb, die Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen ist unterentwickelt. Während in Teilbereichen der Gesellschaft auch weiterhin der Konsens dominiert, die offene Konfrontation als unangemessen betrachtet wird, werden Auseinandersetzungen in der politischen Arena, Konflikte zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und dem Staat eher als „win or lose“, als „Nullsummenspiel“ betrachtet.⁴⁰ Auch hier wird deutlich, daß die autoritäre Herrschaft Park Chung-hees, Chun Do-hwans und Roh Tae-woos deutliche Nachwirkungen hat.

Die Marginalisierung des Parlamentes und der Parteien war eines der Wesensmerkmale der politischen Entwicklung. Das Entwicklungsmodell ließ keinen Raum für die öffentliche Diskussion. Dieses Modell entbehrt angesichts der Komplexität der Zusammenhänge jeglicher Plausibilität. Die Durchführung der anstehenden Reformmaßnahmen ohne ausgiebige Debatten im politischen Raum, ohne repräsentative Institutionen, die Interessen von gesellschaftlichen Gruppen bündeln, artikulieren und vermitteln, ver-

³⁹ Für eine gute Darstellung der Rolle der Zivilgesellschaft siehe Croissant, Aurel: „Demokratisierung der kleinen Tiger“, in: *Forschungsjournal NSB*, Jg. 10, Heft 1, 1997, S. 56-67, und Wein, Roland: „Südkorea auf dem Weg zur Zivilgesellschaft: Die Zivilgesellschaftsorganisationen“, in: Köllner, Patrick (Hrsg.): *Korea 1997 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg 1997, S. 41-66.

⁴⁰ Croissant, Aurel: „Machtwechsel im Zeichen der Krise: Die 15. Präsidentschaftswahl und die Konsolidierung der Demokratie in Südkorea, 1998 (unveröffentlichtes Manuskript), S. 17

mindert die Effizienz des politischen Handelns und die Akzeptanz der Reformen.

5. Schlußbetrachtung

Kim Dae-jung, dessen Wahlsieg national und international so viele Hoffnungen weckte, ist mit einer einzigartigen Herausforderung konfrontiert, die er als Chance umdeuten will. Ob es ihm gelingen wird, die Krise als Ausgangspunkt für einen neuen Aufbruch zu nutzen, ist fünf Monate nach Abschluß des Abkommens mit dem IWF noch fraglich. Der zunächst demonstrierte Reformemfer der neuen Regierung war erstaunlich, die Reformen hinsichtlich der Öffnung der südkoreanischen Wirtschaft sind bedeutsam, der Schritt hin zu einer Ausweitung der sozialen Sicherung war wichtig. Bei der Reform des Unternehmens- und Finanzsektors konnten allerdings keine wesentlichen Erfolge erzielt werden. Trotz Ausweitung verschiedener sozialpolitischer Instrumente ist die Etablierung einer der Zuspitzung der sozialen Krise angemessenen Sozialpolitik nicht gelungen. Angesichts der voraussichtlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit auf fast 2 Millionen und der Wahrscheinlichkeit, daß zumindest die Wirtschaftsentwicklung der Jahre 1998 und 1999 nicht dazu beitragen wird, diese Zahl zurückzuführen, ist mit einer Zunahme der sozialen Konflikte zu rechnen.

Doch es bleibt im wesentlichen fraglich, welchen grundsätzlichen Weg Südkorea einschlagen will, welches Wirtschaftsmodell angemessen erscheint, welcher Idealtypus eines polit-ökonomischen Systems angestrebt wird und welche Institutionen herausgebildet werden sollen. Bisher ist es nicht gelungen, die grundlegenden Weichen richtig zu stellen. Damit sind erhebliche Risiken für die Zukunft verbunden. Es wird viel Geschick notwendig sein, die internen und externen Druckmechanismen so zu kanalisieren, daß ein tragfähiges System entsteht, welches den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedürfnissen der Menschen entspricht.