

Der OECD-Beitritt Südkoreas: Ein Symbol für den wirtschaftlichen Entwicklungsstand des Landes

Rüdiger Frank und Werner Pascha

1 Einleitung

Am 11. Oktober 1996 fiel die Entscheidung: Der Republik Korea (ROK, Südkorea) wurde entsprechend dem zuvor gestellten Antrag die Aufnahme in den „Club der reichen Länder“, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), angeboten. Nach einigen Wochen hitziger Debatten ratifizierte die Nationalversammlung Ende November den Beitritt mit 159 zu 101 Stimmen. Am 12. Dezember hinterlegte der Botschafter der ROK die notwendigen Dokumente in Paris, und seit dem 14. Dezember 1996 ist Südkorea offiziell das 29. Mitglied der OECD.

Damit ist eine Zäsur in der koreanischen Entwicklung gesetzt; von einem durch die Kolonialzeit und den an diesem Ort so „heißen“ Kalten Krieg auf das schwerste geprüften, armen und unterentwickelten Land hat man in wenigen Jahrzehnten den Aufstieg in die Weltelite geschafft. Gleichzeitig markiert dieses Datum einen kritischen Punkt in der südkoreanischen Entwicklung, in bezug sowohl auf die Wirtschaft als auch auf die Politik.

Das Wachstum der Volkswirtschaft Südkoreas in der Vergangenheit ist nicht ohne die gezielte staatliche Förderung einzelner Großunternehmen und die jahrzehntelange Zurückstellung der unmittelbaren Konsum- und Mitbestimmungsinteressen der Bevölkerung, insbesondere der Arbeitnehmer, zu verstehen. Beides scheint aber immer weniger möglich zu sein; schon seit längerer Zeit hat man in Seoul die Lebenswichtigkeit eines entwickelten Mittelstandes und die Trägheit aufgeblähter und vom Weltmarkt abgeschirmter Konzernriesen erkannt, wenngleich bislang die gegen den Einfluß der *chaebôl* gerichteten Maßnahmen eher unentschlossen und halbherzig wirken.

Die Arbeitnehmer haben in den 80er Jahren zweistellige Nominallohnzuwächse erzielt, sind aber noch nicht mit ihrer Lage zufrieden. Weiterer Druck entsteht in Verbindung mit der technologischen Aufholjagd anderer „kleiner Tiger“, wobei man den schärfsten Konkurrenten China allein wegen seiner Größe wohl eher als „kleinen Elefanten“ bezeichnen sollte. Diese Konkurrenten verdrängen koreanische Produkte mittlerweile auf dem Weltmarkt vor allem aus den unteren Preissegmenten, während im oberen Bereich noch immer Länder wie Japan, die USA und Deutschland weit voraus liegen. Der Beitritt zur OECD ist somit das Symbol für die Bereitschaft Südkoreas, die „Spielregeln der Oberliga“ zu akzeptieren und den Schritt von einer Auf-

holwirtschaft zur Vorauswirtschaft zu gehen - wobei dem Land allerdings ohnehin wenige Alternativen verbleiben.

In der Politik ist es die noch schwache Pflanze der Demokratie, die seit Ende der 80er Jahre in Südkorea gedeiht und deren weiteres Wachstum durch den Beitritt unterstützt wird. Dabei ist der Prozeß der Demokratisierung der ehemals militärbeherrschten Gesellschaft ebenso widersprüchlich wie die Präsidentschaft des amtierenden Staatsoberhauptes Kim Young-sam. Begann der ehemalige Oppositionspolitiker noch 1993 mit beeindruckenden Paukenschlägen gegen Korruption, Militär, Machtmißbrauch und Schattenwirtschaft, so zeigt sich seine Autorität nun, gegen Ende seiner laut Verfassung einzigen Amtszeit, schwer angeschlagen oder sogar „zerstört“, wie der Londoner *Economist* angesichts massiver Skandale schreibt (*Economist*, 5.4.1997:65). Die Unruhen vom Januar 1997 um das Arbeitsgesetz sind eine der Reaktionen des enttäuschten Volkes.

Damit nicht genug, hat die Republik Korea mit dem stalinistischen Regime im Norden sowohl außen- wie innenpolitisch einen weiteren Konfliktherd direkt vor der Haustür. Auch hier ist schwer zu beurteilen, ob es sich eher um eine existentielle Gefahr oder nicht auch um eine einmalige Chance handelt, denn schließlich verfügt Nordkorea nicht nur über eine besorgniserregende Kriegsmaschinerie und, für den Fall des Zusammenbruchs, über 20 Millionen potentielle Sozialhilfebedürftige. Eine Vereinigung hätte auf der Habenseite u.a. auch billige Arbeitskräfte, wertvolle Rohstoffe, Elektroenergie aus importunabhängiger Wasserkraft, eine Eisenbahnverbindung nach China, einen so gut wie ungesättigten Binnenmarkt für südkoreanische Produkte und vieles mehr zu verbuchen.

Warum wurde Südkorea also Mitglied der OECD? Wie sind die Reaktionen im Land? Welche Vorteile und welche Nachteile werden aus diesem Schritt erwachsen? Welche weiteren Maßnahmen sind eingeleitet bzw. zu erwarten? Das sind die Fragen, mit denen wir uns in diesem Beitrag auseinandersetzen wollen.

2 Exkurs: Die OECD¹

Die OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) mit Sitz in Paris ist aus der OEEC (Organisation for European Economic Co-operation) entstanden, die im Rahmen des Marshall-Planes nach dem 2. Weltkrieg die Länder Westeuropas mit Aufbaumitteln versorgte. Mit dem Ende dieses Auftrages 1960 mußte man sich eine neue Funktion suchen. Bei einem oberflächlichen Blick in die Statuten der OECD scheint es zunächst fraglich, ob dabei tatsächlich eine besonders wichtige internationale Organisation entstanden ist. Als Ziele werden zwar die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, des Wachstums und des Welthandels genannt (Art. 1 des Übereinkommens von 1960). Im wesentlichen soll dies jedoch über

¹ Informationen zur OECD finden sich im Internet unter <http://www.oecd.org>.

eine recht unkonkret scheinende Zusammenarbeit erreicht werden (Art. 3), die in gegenseitiger Unterrichtung und Informationsbereitstellung, in Konsultationen und gegebenenfalls einer Koordination besteht. Gerade für letzteres können Beschlüsse gefaßt werden, die jedoch nur für die Mitglieder bindend sind, die ihnen auch tatsächlich zugestimmt haben; daneben können Empfehlungen ausgesprochen werden (Art. 5). In der Praxis hat sich die OECD zu einem wichtigen Konsultationsforum für die wohlhabenden Länder der Welt entwickelt, das oft als „Club der Reichen“ bezeichnet wird. Mitglieder sind praktisch alle fortgeschrittenen Ökonomien, wobei in neuester Zeit eine Reihe aufstrebender Schwellenländer hinzgetreten sind.

Einschließlich Südkoreas hat die OECD 29 Mitglieder (die Zahl in Klammern gibt das Beitrittsjahr an): Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei, USA (1961); Japan (1964); Finnland (1969); Australien (1971); Neuseeland (1973); Mexiko (1994); Tschechien (1995); Ungarn, Polen, Südkorea (1996).

Während die OECD selbst keine wirkliche Macht ausübt, finden in ihrem Sekretariat, in den 20 Direktorien und zahlreichen Ausschüssen wichtige Diskussionen statt. Im günstigsten Falle können sie dazu beitragen, die eigene Wirtschaftspolitik zu „optimieren“ und besser abzustimmen. Zumindest verschafft sich ein Teilnehmer jedoch Aufmerksamkeit bei der Erörterung von Themen, die ihn essentiell betreffen und zu denen er gehört werden will. Ob diese recht intangiblen Vorteile die Anpassungslasten aufwiegen, die mit einem Beitritt verbunden sind, ist eine legitime und keineswegs leicht zu bejahende Frage. Wenn man allerdings davon ausgehen kann, daß die im Einzelfall geforderten Anpassungen ohnehin dem Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung entsprechen und damit in längerfristiger Perspektive dem potentiellen Neumitglied nützen, so hilft das „Ereignis“ des Beitrittes und die Möglichkeit, die Forderung nach Reform einem fernen „Sündenbock OECD“ zuzuschreiben, möglicherweise innenpolitisch bei der Durchsetzung ohnehin notwendiger Maßnahmen.

3 Vorgeschichte des Beitritts

Bereits im Wirtschaftsplan von 1991 ist das Ziel der OECD-Mitgliedschaft enthalten. Mit dem neuen Präsidenten Kim Young-sam wurde 1993 auch ein „Fünfjahrplan für die Neue Wirtschaft“ verkündet, in dem die Absicht zum OECD-Beitritt gegen Ende 1996 bekannt gegeben wurde. Im März 1995 stellte man in Paris offiziell den Antrag auf Mitgliedschaft. Seit 1990 bereits engagiert sich Südkorea in der OECD; das Land war schon vor dem offiziellen Beitritt Mitglied oder Beobachter in 21 Komitees und drei Unterorganisationen.

Die Prüfung des Antrages fand in den einzelnen Komitees statt, darunter als wichtigste: Committee on Capital Movements and Invisible Transactions (CCMIT),

Committee on International Investment and Multilateral Enterprises (CIME), Insurance Committee, Maritime Transportation Committee, Committee on Fiscal Affairs, Environment Policy Committee, Committee on Financial Markets, Committee on Agriculture, Economic and Development Review Committee, Employment, Labour & Social Affairs Committee und Trade Committee.

Die größten Schwierigkeiten gab es dabei mit den Gremien, die sich mit dem Finanzmarkt beschäftigten (CCMIT und CIME). Bis zum Schluß war die Aufnahme eine Zitterpartie für das südkoreanische Vorbereitungs Komitee, denn der amerikanische Abgesandte in dem beschlußfassenden OECD-Gremium hatte noch am Vortag der entscheidenden Sitzung keine Anweisungen aus Washington erhalten. Entsprechend erleichtert zeigten sich dann auch die Verantwortlichen, nachdem die positive Entscheidung nach nur eineinhalbstündiger Beratung einstimmig gefallen war.

Die Aufnahme Südkoreas erfolgt aus Sicht der bisherigen OECD-Länder nicht zufällig. Man erhofft sich vom neuen Mitglied eine Brückenfunktion zu wichtigen asiatischen Nichtmitgliedsländern, vor allem zu China, die Japan aufgrund seiner Vergangenheit und seiner wirtschaftlichen Stärke nicht wahrnehmen kann. Korea will erklärtermaßen die neue Weltordnung entscheidend mitbestimmen; ein verständliches Bemühen angesichts der bisherigen Rolle als Objekt seiner starken Nachbarn und von deren Interessen, die Korea seit Jahrhunderten zu spielen gezwungen war. Auch darum darf man den Symbolcharakter dieses Beitrittes nicht zu gering einschätzen: Im wirtschaftlichen Bereich ist es Korea erstmals gelungen, tatsächlich in der Welt für Aufsehen zu sorgen und nicht nur unter der relativ kleinen Schar von Korea-Spezialisten die gewünschte Anerkennung zu erhalten.

4 Reaktionen und Erwartungen in Südkorea

Generell kann man beim Blick in die koreanische Presse feststellen, daß am stärksten die Reaktionen auf den Beschluß der OECD vom 11. Oktober 1996 waren, Korea die Aufnahme anzubieten. Die Unterzeichnung der Papiere durch die Regierung (25.10.) sowie die Ratifizierung und die Übergabe der Papiere vom Dezember, der eigentliche Beginn der Mitgliedschaft also, waren bereits wieder von anderen Ereignissen überlagert.

Je nach den erwarteten Folgen der Mitgliedschaft unterscheiden sich naturgemäß die Reaktionen auf die Nachricht. Einigkeit besteht darüber, daß die Unternehmen als die großen Gewinner zu betrachten sind. Eine Studie über die Akzeptanz der Reformen von Kim Young-sam bei der Bevölkerung macht deutlich, daß die Zustimmung zum OECD-Beitritt sehr gering ist - nur 56% der Befragten waren dafür (*Korea Economic Weekly* (KEW), 16.12.1996:3). Für das sogenannte System Realer Namen bei Finanztransaktionen bzw. Immobilien sprachen sich 88% bzw. 84% aus, und auch bei den anderen evaluierten Elementen der Wirtschaftspolitik lag die Zu-

stimmung bei etwa 80%. Die Ängste und die Skepsis bezüglich der OECD sind also vergleichsweise groß.

In der großen und vielgelesenen Tageszeitung *Dong-A Ilbo* wurden die Erwartungen der Koreaner an die OECD-Mitgliedschaft wie folgt zusammengefaßt (*Dong-A Ilbo*, 12.10.1996:3):

– *Stärkung der Rechte der Konsumenten*

Man erwartet eine Beratung durch die Mitgliedsländer bei der Formulierung von Gesetzen etc. zum Konsumentenschutz; die OECD sei hierbei schon sehr weit fortgeschritten. Genannt werden hier vor allem der Schutz der Privatsphäre der Konsumenten, die Möglichkeit zur Vertragskündigung und die Schaffung technischer Standards, um die Produktsicherheit zu verbessern. Obwohl es seit den 80er Jahren in Südkorea bereits Bemühungen zum Verbraucherschutz gibt, schätzt die Zeitung den gegenwärtigen Entwicklungsstand des Landes als etwa zehn Jahre hinter dem OECD-Durchschnitt zurückliegend ein. Fortgeschrittene Dienstleistungen wie Home-shopping per Internet etc. werden den Kunden den Einkauf erleichtern. Das Bankgeschäft werde durch den ausländischen Konkurrenzdruck belebt und sich mehr kundenorientiert zeigen müssen.

– *Verbesserung der Lage der Frauen*

Die Arbeitsbeziehungen in Südkorea haben im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen eine große Rolle gespielt, und auch nach der Aufnahme bleiben hier viele Probleme. Änderungen in der südkoreanischen Arbeitsgesetzgebung werden prognostiziert, die mittlerweile auch eingetreten sind.² Je entwickelter der Arbeitsmarkt, so wird argumentiert, um so mehr verbessern sich die Möglichkeiten für Frauen. Vielfältige Berufsausbildung und vermehrte Einrichtung von Kindertagesstätten werden dazu führen, daß auch verheiratete Frauen ohne die bisherigen Schwierigkeiten in Unternehmen beschäftigt sein können.

– *Verbesserung der Bedingungen für die Unternehmen*

Die Unternehmen werden als die großen Gewinner der Mitgliedschaft angesehen. Vor allem der Zugang zu Kapital aus dem Ausland und zu Inlandskrediten (bedingt durch die verstärkte Konkurrenz) werde wesentlich erleichtert. Auch der Abbau von Regulierungen, die die Unternehmen gegenwärtig noch vielerorts fesseln, werde zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Direktinvestitionen im Ausland, die bisher mit Eigenkapital getätigt werden mußten, könnten nun über Kredite finanziert werden. Mit der durch den Beitritt in die OECD erwirkten Verbesserung des internationalen Ansehens Südkoreas würden auch Produkte „made in Korea“ bessere

² Aktuelle Informationen zu den neuen Arbeitsgesetzen vom März 1997 finden sich auf der Homepage des Finanz- und Wirtschaftsministeriums MOFE: <http://www.mofe.go.kr>

Absatzchancen haben, um so mehr, als die OECD-Mitgliedsländer etwa 70% des gesamten Welthandels untereinander abwickeln. In dem Maße, wie den Kräften des Marktes mehr Freiheit eingeräumt werde, sei jedoch auch der Konkurs derjenigen Unternehmen zu erwarten, die bezüglich Technologie und Marketing rückständig sind.

– *Handelsprobleme*

Bei Auseinandersetzungen mit so mächtigen Partnern wie den USA oder der EU werde man von den anderen OECD-Mitgliedern Unterstützung erwarten können. Als Beispiel wird der Handelskrieg zwischen den USA und Japan angeführt, im Zuge dessen die USA von OECD-Staaten der Verletzung der Prinzipien des Freihandels angeklagt wurden, was eine indirekte Hilfe für Japan bedeutete. Es werde zwar eine schwere Aufgabe sein, nichtmarktwirtschaftliche Strukturen in Südkorea abzubauen (Deregulierung); wenn man aber den „übertriebenen Forderungen bestimmter Länder“ widerstehe und im von der OECD vorgegebenen Rahmen bleibe, dann sei eine solche Entwicklung zur Liberalisierung nutzbringend und wünschenswert.

– *Markt für landwirtschaftliche Produkte*

Eine direkte Verbindung zwischen der OECD-Mitgliedschaft und einer entsprechenden (als Gefahr betrachteten) Öffnung des Agrarmarktes wird nicht gesehen. In den Verhandlungen sei klargestellt worden, daß sich am gegenwärtigen Status Südkoreas als Entwicklungsland in dieser Sache nichts ändern werde. Dementsprechend bestehe im Zuge der OECD-Mitgliedschaft keine Pflicht zur Öffnung des Reismarktes o.ä. Ab dem Jahr 2004 jedoch werde letzterer entsprechend der Uruguay-Runde liberalisiert werden. Dann werde es für Korea als OECD-Land sehr schwierig sein, den diesbezüglich bisher geltenden Sonderstatus als Entwicklungsland beizubehalten.

Wie bereits angedeutet, ist die Meinung in Südkorea zum Thema OECD-Mitgliedschaft weder einhellig noch positiv. Erwartungsgemäß begrüßte die Regierung die einstimmige Entscheidung zur Aufnahme, während die Opposition Einwände geltend machte. Hier einige Stimmen aus der koreanischen Presse:

Ein Vertreter der Sinhantang (Partei des Neuen Korea, Regierungspartei von Präsident Kim Young-sam) führte aus:

Der OECD-Beitritt unseres Landes steht in Übereinstimmung mit dem erreichten Entwicklungsstand unserer Volkswirtschaft [...] Wir dürfen uns nicht hinter Schutzmauern verbergen, sondern müssen durch unerschrockene Öffnung die Konstitution der Wirtschaft stärken (a.a.O.:1).³

Der Vertreter des Nationalkongresses für eine Neue Politik (Oppositionspartei von Kim Dae-jung) hielt dem entgegen:

³ Übersetzung aus dem Koreanischen: R. Frank.

Wir stimmen dem OECD-Beitritt zwar grundsätzlich zu, angesichts der sich gegenwärtig verschlechternden Wirtschaftslage unseres Landes ist der Beitritt zum augenblicklichen Zeitpunkt [aber] unvernünftig. Eine Verschiebung um etwa drei Jahre wäre daher angeraten [...] Bei der Abstimmung in der Nationalversammlung werden wir gemeinsam mit den Liberaldemokraten gegen den Beitritt votieren (a.a.O.).

Auch der Sprecher der Vereinigten Liberaldemokratischen Partei (Oppositionspartei von Kim Jong-pil) äußerte sich kritisch:

Berücksichtigt man die Tatsache, daß wir uns in nächster Zeit nicht aus der Krise der Binnenkonjunktur lösen können, dann wird deutlich, daß wir den Beitritt zur OECD aufschieben müssen, bis unser Land reif dafür ist und die Vorbereitungen wirklich abgeschlossen sind. Das ist der folgerichtige Standpunkt unserer Partei (a.a.O.).

Der Streit um die OECD-Mitgliedschaft ist in hohem Maße und auf vielerlei Weise symbolisch. Natürlich ist er ein Mittel des innenpolitischen Kampfes im Zeichen der Ende des Jahres stattfindenden Präsidentschaftswahlen (vgl. auch Frank 1996:12). Dem Nationalstolz der Koreaner tut es gut, als zweites Land in Asien (nach Japan) Mitglied in der prestigeträchtigen Organisation zu werden. Die Auseinandersetzung ist aber auch, und das ist viel wichtiger, das Ringen um eine Antwort auf die Frage nach dem tatsächlichen gegenwärtigen Entwicklungsstand Südkoreas.

Die Kontroverse konzentriert sich im wesentlichen auf zwei Fragen: Ist Korea schon stark genug für eine Öffnung? Ist eine solche Liberalisierung des abgeschoteten Marktes überhaupt wünschenswert angesichts der bisherigen positiven Erfahrungen mit einem eher geschlossenen System?

Im nächsten Abschnitt werden wir zunächst den Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion zum Thema Marktöffnung und Timing der Liberalisierung skizzieren. Einem Überblick über die gegenwärtige Lage der südkoreanischen Wirtschaft folgt dann eine Aufstellung der geplanten staatlichen Maßnahmen. Im Fazit wollen wir versuchen, eine Zusammenfassung zu geben und Aussagen über den Zusammenhang von „Theorie und Praxis“ zu treffen.

5 Stand der Debatte in der Wirtschaftswissenschaft zur Marktöffnung

Innerhalb der Wirtschaftswissenschaft ist weitestgehend unbestritten, daß im Interesse einer Ausbildung aller Wachstums- und Entwicklungschancen langfristig eine Liberalisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten notwendig ist. Selbst der Listsche Schutzzollgedanke, der ja immer wieder zur Begründung einer Protektions- und selektiven Industriepolitik angeführt wird, fordert nur eine vorübergehende Abwehr

ausländischer Konkurrenz, bis die zu entwickelnde Ökonomie kräftig genug ist, um frei an der Weltwirtschaft teilzunehmen.

Das Leitbild des Freihandels bzw. freier, offener Märkte für Güter, Leistungen und auch Produktionsfaktoren wurde auf der Basis schwer zu widerlegender, robuster Grundgedanken entwickelt. Danach ermöglicht ein freier Austausch die Spezialisierung auf diejenigen wirtschaftlichen Tätigkeiten, die ein Land besonders gut ausführen kann. Dies maximiert die Güterverfügbarkeit selbst unter der Voraussetzung, daß ein Land *absolut* gesehen in *allen* Tätigkeiten dem Ausland unterlegen ist (sog. Theorem der *relativen* Vorteile). Wichtige Nebeneffekte des Freihandels werden dahingehend erwartet,

- daß die Spezialisierung produktivitätssteigernd wirkt,
- daß Vorteile der Massenproduktion zur Geltung kommen,
- daß die Gütervielfalt zunimmt,
- daß leistungsschwache Wettbewerber verdrängt werden,
- daß monopolistische Vorteilspositionen durch (gegebenenfalls) ausländische Konkurrenz relativ rasch erodiert werden,
- daß Anreize zur Konkurrenz und damit zum (technischen) Fortschritt bestehen und
- daß schließlich auch die Entscheidungsfreiheit des Individuums respektiert wird und ihm weitestmögliche Handlungschancen eröffnet werden (vgl. z.B. Berg 1995).

Nur im Zusammenhang recht begrenzter Rahmenbedingungen kann aus ökonomischer Sicht selbst langfristig ein partieller Schutz sinnvoll sein, insbesondere bei Vorliegen übergeordneter politischer Normen, etwa in bezug auf die Landesverteidigung. Wir werden darauf noch zurückkommen.

Die prinzipiellen Vorteile einer Öffnung liegen somit auf der Hand. Es kann also nur die Frage relevant sein, an welchen Punkten, mit welcher Geschwindigkeit und in welcher Reihenfolge Liberalisierungsschritte vorgenommen werden sollten. Diese Debatte über „timing and sequencing“ ist - bezogen auf die Entwicklungsländer - insbesondere in den Jahren um 1980 geführt worden, wobei etwa ein Jahrzehnt später die Argumentationsgänge um Überlegungen zur Transformation der ehemals sozialistischen Länder Mitteleuropas bereichert wurden.

Vor allem die Beziehungen zwischen den folgenden vier Teilreformen waren Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzung (Funke 1993:340):

- fiskalische und monetäre Stabilisierung,
- Reform des inländischen Finanzsystems,
- Handelsliberalisierung,
- Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs.

Hinsichtlich der Transformationsländer sind noch die folgenden Fragenkreise hinzutreten:

- institutionelle Reformen (Rechtsstaatlichkeit, Eigentumsrechte, Vertrags- und Unternehmensrecht etc.),
- Preisfreigabe im Inland,
- Privatisierung.

Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Diskussion über Südkorea steht vor allem die erste Gruppe von Teilreformen. Da erfreulicherweise fiskalische und monetäre Stabilisierung gegenwärtig kein vorrangiges Thema sein muß - was Sorgen etwa um mögliche inflationäre Tendenzen natürlich keineswegs ausschließt -, sind insbesondere zwei Aspekte zu untersuchen:

- (1) das Verhältnis zwischen der Liberalisierung des Außenhandels und des Kapitalverkehrs sowie
- (2) das Verhältnis zwischen Finanzreformen im Inland und im internationalen Kapitalverkehr.

Bezüglich (1) gibt es einen weitgehenden Konsens in der Wissenschaft, zunächst den Außenhandel zu liberalisieren, während die Liberalisierung des Kapitalverkehrs vorerst zurückgestellt wird. Die Begründung der Entwicklungsökonomien besteht darin, daß eine Kapituliberalisierung bei noch vorhandenen, durch Protektion der Realwirtschaft hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen große gesamtwirtschaftliche Probleme hervorrufen kann (Edwards 1990:2-6). Die Gefahren sind zweierlei; sie betreffen einmal die Kapitalimporte und zum anderen die Kapitalexporte. Findet eine Kapitaleinfuhr statt, obwohl die Güterstruktur noch verzerrt ist, so kann Kapital in erheblichem Umfang fehlgelenkt werden. Kapitalimporte erhöhen auch die Nachfrage nach einheimischer Währung (hier: Won) und können damit zu einer realen Aufwertung führen, welche die Exportmöglichkeiten ernsthaft behindert. Zum Teil wird auch befürchtet, daß das ausländische Kapital im Inland die ggf. möglichen hohen Gewinne abschöpft, die dann der heimischen Volkswirtschaft verlorengehen. In bezug auf Kapitalexporte wird vor allem Kapitalflucht befürchtet. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn der Staat sich mannigfache diskretionäre Instrumente offenhält - und eine zeitweise liberale staatliche Haltung nicht längerfristig glaubwürdig ist. Eine dritte Art von Argumenten betrifft nicht das Verhältnis von Kapital- zu Güterliberalisierung, sondern ihre spezifischen Charakteristika. So findet sich die Überlegung, daß Gütermärkten langsamere Anpassungsprozesse eigen sind als Finanzmärkten und deshalb notwendige Reformen bei ersteren früher einsetzen müssen. Eine weitere These betrifft die geringe Tiefe und Breite der Finanzmärkte von Entwicklungs- und Schwellenländern. Öffnet man diese zu leichtfertig, können die einsetzenden Finanzströme des Weltkapitalmarktes die Stabilität der jungen Ökonomie ernsthaft gefährden.

Die bisherigen Überlegungen sagen noch wenig darüber aus, welche *Kriterien* eine Entscheidung darüber zulassen, ob bzw. wann eine stärkere Außenöffnung angezeigt ist. Zwar lassen sich aus der Empirie kaum „goldene Regeln“ ableiten, ab wel-

chem Pro-Kopf-Einkommen etwa eine solche Öffnung stattfinden sollte. Wichtiger sind aber ohnehin die Rahmenbedingungen, die hinsichtlich der heimischen Märkte vorliegen sollten. Dabei stellen sich vornehmlich drei Fragenzusammenhänge:

- a) Welche weiteren Schritte sind bezüglich der Liberalisierung des Außenhandels angezeigt, vor oder in Begleitung einer Kapitalliberalisierung?
- b) Was gilt in bezug auf die ausländischen Direktinvestitionen, gleichsam ein „Zwitter“ zwischen realwirtschaftlicher Außenwirtschaftsaktivität und Kapitaltransfer?
- c) Welche Reformen sind schließlich bezüglich der heimischen Finanzmärkte angezeigt, womit die oben unter (2) angesprochene Thematik berührt wird?

Zu (a): Hinsichtlich des Außenhandels können - wie oben angedeutet - eine Reihe von Faktoren die Frage beeinflussen, wie stark (noch) weiter zu liberalisieren ist. Vier Aspekte insbesondere verdienen im Hinblick auf Korea besondere Aufmerksamkeit:

- Inwieweit ist es im Interesse der Landesverteidigung sinnvoll, bestimmte Branchen verfügbar bzw. unter eigener Kontrolle zu halten? Die Landwirtschaft oder die Energiewirtschaft z.B. sind in vielen Ländern Sektoren, deren Protektion mit diesem Argument betrieben wird. Es ist klar, daß diese Argumentationsschiene leicht mißbraucht werden kann und sorgfältige Prüfung von Ansprüchen notwendig ist.
- Liegen gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen vor, die den durch Außenöffnung notwendigen Anpassungsprozeß erleichtern bzw. umgekehrt erschweren würden? Vereinfacht gesprochen, stellt insbesondere eine hohe Wachstumsrate der Wirtschaft eine solche Rahmenbedingung dar. Je niedriger das Wachstum ist oder zukünftig werden wird, desto schwerer sind die partiellen Anpassungslasten zu verkraften und desto schwerer fällt die Außenöffnung.
- Liegen unterhalb der gesamtwirtschaftlichen Ebene weitere Rahmenbedingungen vor, welche die mit den positiven Nettoeffekten immer einhergehenden negativen Teilfolgen der Außenöffnung zu einem besonderen sozioökonomischen Problem machen? Solche Bedingungen können etwa vorliegen, wenn einzelne Regionen besonders stark bzw. wenn politisch besonders „auffällige“ Branchen betroffen wären, gegebenenfalls verbunden mit regional oder sektoral besonders hoch konzentrierter Arbeitslosigkeit. Hier ist also eine mesoökonomische Betrachtung der Lage in Korea gefordert.
- Ist schließlich (noch) das im Grunde Listische Argument relevant, daß ein temporärer Außenschutz zum Aufbau einer schließlich im Weltmaßstab leistungsfähigen Branche führen kann? Inwieweit dieses Argument überhaupt trägt, ist in der Ökonomik sehr umstritten. Immerhin ist es nicht zuletzt in bezug auf Korea sogar in der „mutigen“ Formulierung vorgetragen worden, es sei - über einen längeren Zeitraum hinweg gedacht - „Exportförderung durch Importsubstitution“ bzw. Im-

portschutz möglich (vgl. dazu Piazzolo 1994). Relativ unstrittig dürfte jedoch sein, daß solch eine Strategie - wenn überhaupt - nur sinnvoll ist, solange unter dem Mantel des Importschutzes im Grunde bekannte industrielle Strukturen durch Einsatz zusätzlicher Produktionsfaktoren „hochgefahren“ werden können. Es stellt sich dann aber die Frage, in welchem Umfang sich Korea bereits im Rahmen eines sog. „intensiven Wachstums“ bewegt, in dem weitere wirtschaftliche Fortschritte im wesentlichen durch Effizienzverbesserungen, Steigerungen der „totalen Faktorproduktivität“ bzw. Innovationen erreicht werden müssen, die nur in einem wettbewerblichen Umfeld, nicht unter abgeschotteten Binnenmärkten, gedeihen.

Zu (b): Bezüglich der Direktinvestitionen sind zwei Fragerichtungen zu unterscheiden. Einmal geht es um die Freigabe heimischer (hier: koreanischer) Investitionen im Ausland. Haupthindernis ist die Devisenknappheit. Sofern in diesem Sinne ein markantes Leistungsbilanzdefizit vorliegt, verschlechtern Kapalexporte diese Situation zusätzlich. Ein zweites Problem wird oft darin gesehen, daß die Aufnahme von Produktion im Ausland einheimische Produktion überflüssig machen und damit zu Arbeitsplatzverlust führen könnte. Oft scheinen solche Befürchtungen überhöht, da die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit investierender Firmen letztlich auch der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Heimatstandortes zugute kommt. Trotzdem ist zu beobachten, daß Staaten sich oft Spielräume offenhalten, Investitionswünsche im Ausland fallweise zu autorisieren. (So sind ja Investitionen zur Ressourcenerschließung im Ausland unproblematischer als Projekte, die z.B. einen Teil der Firmenproduktion in einen wichtigen Absatzmarkt verlagern wollen). Eine weitere bzw. vollständige Liberalisierung von Direktinvestitionen im Ausland ist um so eher zu erwarten, je weniger Beschäftigungsprobleme im Inland als gesamtwirtschaftliches Problem bestehen bzw. als kurzfristig-direkte Wirkung von Investitionen zu erwarten sind.

Die zweite Fragestellung bei den Direktinvestitionen betrifft die Einwerbung bzw. Zulassung fremder Investoren im Inland (hier: Korea). Die angemessene Politik potentieller Gastländer ist eines der meistdiskutierten Themen der Entwicklungsökonomik seit den 70er Jahren. Befürworter einer liberalen Haltung weisen auf die möglichen positiven Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen hin, insbesondere auf Wachstums-, Beschäftigungs-, Technologietransfer-, Ersparnisergänzungs- und Deviseneffekte. Kritiker geben jedoch zu bedenken, daß diese Effekte begrenzt oder sogar in entgegengesetzter Richtung auftreten könnten. So wäre etwa vorstellbar, daß kapitalintensive Investitionen, die (zum Teil) den Binnenmarkt beliefern sollen, heimische Beschäftigung in arbeitsintensiven Kleinunternehmen ersetzen, bei Finanzierung auf dem Kapitalmarkt des Gastlandes heimische Investitionsprojekte verdrängen, über nötige Vorproduktimporte die Devisensituation belasten o.ä.m. Umfangreiche empirische Studien haben gezeigt, daß je nach den Umständen positive wie negative Effekte entstehen können, so daß grundsätzlich Entwicklungsländer gut

beraten waren, sich eine Regulierungskompetenz für diesen Bereich vorzubehalten (vgl. etwa Grieco 1986). Immerhin ist festzustellen, daß die Einstellung vieler (Entwicklungs-)Länder zu Direktinvestitionen seit den 80er Jahren entspannter bzw. positiver geworden ist. Hintergrund sind einmal die - für viele überraschend - positiven Erfahrungen mit der Nutzbarmachung ausländischer Investitionen für die eigene Entwicklung, nicht zuletzt in Ostasien. Zum anderen kommt die Einsicht hinzu, daß durch den Zusammenbruch des sozialistischen Blocks, die Beschränkung westlicher Entwicklungshilfe und die mangelnde Attraktivität junger Märkte für westliches Anlagekapital im wesentlichen nur die im Zuge der wirtschaftlichen „Globalisierung“ stark expandierenden Direktinvestitionen in der Lage sind, die einheimischen Entwicklungsmöglichkeiten signifikant zu erweitern.

Eine weitgehende Liberalisierung bietet sich aber nur dann an, wenn Wettbewerbspolitik, soziale Regulierung und andere Mechanismen, die möglichst als Ordnungspolitik rahmensetzend (und nicht im Einzelfall eingreifend) wirken, die folgenden Bedingungen sicherstellen können:

- Der Wettbewerb im Inland sollte durch ausländische Teilnehmer gestärkt und nicht etwa durch eine zusätzliche Oligopolisierung auf schwer bestreitbaren Märkten behindert werden;
- die heimische Wirtschaftsstruktur, insbesondere das System der Unternehmenskontrolle, sollte durch spekulativ-„marodierende“ Marktteilnehmer aus dem Ausland nicht zu sehr belastet werden, etwa durch ein Überhandnehmen feindlicher Übernahmeveruche;
- soziale, gesundheitliche, ggf. arbeits- und umweltschutzrechtliche Standards sind sicherzustellen;
- zur Stabilisierung der Beschäftigungslage sollte angestrebt werden, daß einheimische Kleinbetriebe mit ihrer arbeitsintensiven Produktion nicht zu rasch verdrängt werden;
- im übrigen müssen übergeordnete politische Überlegungen zu Eigentumsfragen, etwa im Hinblick auf die Landesverteidigung, als legitim gelten.

Zu (c): Nach einhelliger Ansicht ist die Außenöffnung der Finanzmärkte erst dann sinnvoll, wenn wesentliche Schritte bei den Binnenreformen der Kapitalmärkte erreicht sind. Das gilt im Falle Korea insbesondere deshalb, weil ansonsten das hereinströmende Kapital nicht effizient eingesetzt werden kann (Edwards 1990:2-3). Es liegen Erfahrungen insbesondere aus Lateinamerika vor, daß die zuvor hohen Realzinssätze - ein Problem auch in Korea - bei der Durchführung einer Reihe von Liberalisierungsstrategien selbst nach der Außenöffnung nicht durch Marktarbitrage korrigiert wurden. Dies kann so interpretiert werden, daß wichtige Voraussetzungen im inländischen Finanzsektor noch kein Wirksamwerden der Marktkräfte im erwarteten Sinne zugelassen haben. In diesem Zusammenhang werden die folgenden Problemkreise angesprochen, die für die Republik Korea zu diskutieren sind (Fischer 1992:264-270):

- segmentierte Kapitalmärkte,
- oligopolistische Strukturen in der Finanzindustrie,
- übermäßige Besitzverflechtungen,
- Überhang an notleidenden Krediten.

Wenn eine umfassende Außenöffnung des Kapitalmarktes nur unternommen werden sollte, wenn gleichzeitig bzw. davor entscheidende Schwächen des inländischen Finanzsystems beseitigt werden, dann ist genauer nach dem „timing“ dieser Finanzmarktreformen zu fragen. Hierzu gibt es in der Literatur zwei konträre Positionen. Im einen Fall wird ein vorsichtiger gradualistischer Ansatz empfohlen, im anderen ein umfassender Reformschritt („big bang“). Für letzteren spricht vor allem, daß bei einer Politik (nur) kleiner Schritte immer wieder Verwerfungen zwischen bereits deregulierten bzw. reformierten und noch herkömmlich regulierten Segmenten auftreten. Diese Bruchstellen werden von Wirtschaftssubjekten für eigene, der Volkswirtschaft nicht unbedingt dienliche Transaktionen ausgenutzt. Dadurch entsteht ein zusätzlicher Reform- bzw. Korrekturbedarf, der in manchen empirisch belegten Fällen in eine unproduktive „Endlosschleife“ aus deregulierender Reform und Reregulierung geführt hat. Es fragt sich allerdings, ob für Korea der mutige, aber schwierige Schritt eines „big bang“ tatsächlich eine realistische Alternative ist.

Neben den bisher behandelten Güter- und Kapitalmarktreformen wurden oben noch institutionelle Reformen als wichtiger Topos der Diskussion um die Transformationsländer identifiziert. Insbesondere sind damit in bezug auf Korea angesprochen:

- Sicherstellung der Rechtsstaatlichkeit, vor allem im gesetzgeberischen Bereich,
- Schutz geistiger Eigentumsrechte,
- Sicherstellung von (Preis-)Wettbewerb,
- Reform von Eigentumsregelungen, Privatisierung.

Wie weiter oben schon ausgeführt, bezieht sich eine weitere Kernforderung der OECD an Korea auf die notwendige Reform in den Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen. Eine Diskussion der Arbeitsmärkte fehlt allerdings weitestgehend in der hier referierten Debatte über „timing and sequencing“ (so auch Edwards 1990:6). Für Korea relevant ist der häufig eher in populärwissenschaftlicher Literatur zu findende Vorwurf des „Sozialdumping“. Dieses Argument kann in zwei Variationen auftreten. Zum einen können universal geltende Standards der von Menschen angebotenen und nachgefragten Arbeit postuliert werden. Offenbar ist dies ein normativer und im Sinne positiver Ökonomik nur in engen Teilfragen zu behandelnder Gedanke, der hier deshalb auch nicht weiter verfolgt werden soll. Zum anderen kann argumentiert werden, daß massiv regulierte Märkte den Wettbewerb empfindlich behindern, da es sich bei der Arbeit immerhin um einen zentralen Produktions- und damit Kostenfaktor handelt.

Daraus ergibt sich in der Tat für Korea die wirtschaftswissenschaftlich abgesicherte Forderung nach einer Reform des Arbeitsrechts, die i.w.S. dem o.a. Kernthe-

ma „institutionelle Reformen“ zugeordnet werden könnte. Bezüglich des „sequencing“ ist eine der Außenhandelsliberalisierung rasch folgende oder eher noch gleichlaufende Reform zu befürworten, da ansonsten diese Liberalisierung zu einer problematischen Verzerrung der Allokation durch fehlerhafte Signale auf den Faktormärkten führen würde. In bezug auf das „timing“ ist auf das politisch-ökonomische Problem der Glaubwürdigkeit der Reform und ihrer Durchführbarkeit hinzuweisen. Bei einem gradualistischen Ansatz ist immer damit zu rechnen, daß die jeweils Benachteiligten einen neu geplanten Teilschritt massiv blockieren. Dies spricht für eine umfassende Regelung, bei der alle zugleich Gewinner *und* Verlierer sind und die Anreize zum Widerstand damit geringer sein müßten. Wie bei fast allen Verhandlungssituationen mit einer kleinen Zahl von „Spielern“ sind die konkreten historischen Entscheidungen und Ereignisse allerdings kaum abzusehen. Da eine Diskussion der Reform des Arbeitsrechts den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen würde, wollen wir diesen Punkt hier nicht weiter verfolgen.

6 Gegenwärtiger Entwicklungsstand der südkoreanischen Wirtschaft

Es ist im folgenden zu prüfen, inwieweit die Voraussetzungen für weit(er)gehende Liberalisierungsschritte derzeit vorliegen. Dazu ist zunächst ein Überblick über die Realwirtschaft nötig (vgl. auch den Beitrag von Prinz in diesem Band).

6.1 Südkoreas Volkswirtschaft 1996 und 1997: Überblick

Generell war 1996 ein vergleichsweise weniger erfolgreiches Jahr für Südkoreas Wirtschaft, und die Prognosen für 1997 sind noch pessimistischer. Viele Beobachter sehen Südkorea in einer wirtschaftlichen Krisensituation. Wir wollen dazu zunächst einige Eckdaten präsentieren.

- Während 1995 noch ein *Wachstum* des Bruttosozialproduktes von 8,7% erreicht wurde, waren es 1996 nur noch 6,9% (KEW, 31.03.1997:3), und für 1997 geht man nach den Streiks im Januar und den spektakulären Zusammenbrüchen des Stahlriesen Hanbo und zweier Unternehmen der Sammi-Gruppe inzwischen von lediglich etwa 5 bis 5,5% aus, nachdem die Prognosen zunächst ein Wachstum von über 6% vorhergesagt hatten. Für das erste Quartal 1997 werden nur noch etwa 4% Wachstum erwartet. Das sind im internationalen Vergleich zwar noch immer beachtliche Zahlen (IMF 1996), doch hat Südkorea noch nicht zu den führenden Industrienationen aufgeholt, und die nach unten korrigierten Wachstumszahlen verlängern diesen Prozeß markant.

- Die *Industrieproduktion* sank in den ersten drei Quartalen 1996 um etwa 8% im Vergleich zum Vorjahr. Die geringere Nachfrage führte zu einem Anstieg der Lagerbestände um 19%.
- Während die *Nominallöhne* Mitte 1996 etwa 10% höher lagen als Mitte 1995 und so die labile Wettbewerbsfähigkeit gefährdeten, konnte der Produktivitätszuwachs diese Erscheinung zumindest insoweit abfedern, daß der Anstieg der Lohnstückkosten mit 1,5% relativ niedrig blieb (Byrne 1997:7-8).
- Die *Inflation* zeigte mit 4,8% eine moderate Entwicklung, was vor allem auf die verhaltene Nachfrage und die stabilen Preise für Lebensmittel und Importprodukte zurückzuführen ist. 1990 betrug sie immerhin noch über 10%. Auch für das Jahr 1997 wird mit einer niedrigen Inflationsrate von ca. 4,5% gerechnet.⁴ Kritiker gehen davon aus, daß vor allem die Nominallohnsteigerungen zu einem höheren Wert führen könnten.
- Die *Leistungsbilanz* zeigte 1996 ein Rekorddefizit von 23,7 Mrd. US\$ (KEW, 24.02.1997:4); das entspricht einem Anstieg um den Faktor 2,7 gegenüber 1995. Seit 1994 ist die Handelsbilanz (Exporte minus Importe) Südkoreas defizitär. 1996 wurden für 20,6 Mrd. US\$ mehr Waren importiert, als Korea auf dem Weltmarkt verkaufen konnte (KEW, 03.03.1997:2). Verstärkt wird dieser Trend durch einen sich ebenfalls ausweitenden Negativsaldo in der Dienstleistungsbilanz; dies betrifft vor allem Zinszahlungen für Auslandskredite und einen verstärkten Reiseverkehr (Cho, Jong-Hwa 1997:14-17). Bei allen oder zumindest den meisten der genannten Faktoren ist für 1997 kaum eine Trendwende zu erwarten, wobei bereits Befürchtungen laut werden, daß der Staat problematische Mittel einsetzen könnte, um Exporte und Importe in die gewünschte Richtung zu beeinflussen.⁵
- Auch die *Auslandsverschuldung* hat in den letzten Jahren zugenommen. 1996 betrug die Nettoverschuldung mit 34 Mrd. US\$ etwa 6,9% des Bruttosozialproduktes, ein deutlicher Anstieg gegenüber 3,75% im Vorjahr (KEW, 06.01.1997). Die kumulativen Auslandsschulden Südkoreas werden für Ende 1996 mit 120 Mrd. US\$ angegeben (Byrne 1997:10).

Was sind die Ursachen für diese Schwierigkeiten? Vordergründig können sie an einigen volkswirtschaftlichen Stromgrößen festgemacht werden. An erster Stelle könnten etwa die zurückgehenden Exporte genannt werden. Vor allem bei den „non-memory“-Halbleiterchips kam es 1996 auf dem Weltmarkt zu einem gewaltigen Preissturz. Bei diesen Entwicklungen stehen aber eine Reihe von Faktoren im Hintergrund (Lee 1997:18-19):

⁴ Daten nach: Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Siemens, LG Economic Research Institute.

⁵ Zu möglichen Konfliktlinien aus deutscher Sicht vgl. Pascha (1997a).

Grundprobleme:

- der übliche Konjunkturzyklus in der südkoreanischen Wirtschaft, dessen Dauer auf etwa fünf Jahre geschätzt wird,
- Abwertung des Yen gegenüber dem US\$, damit Verbesserung der japanischen Wettbewerbsfähigkeit und Verschlechterung der koreanischen,
- stagnierender Welthandel,
- Verschlechterung der koreanischen Terms of Trade (Verhältnis von Exportpreisen zu Importpreisen).

Diese Faktoren sind kaum oder zumindest nicht kurzfristig direkt beeinflussbar. Eine Reihe anderer Punkte jedoch, in denen sich strukturelle Probleme Südkoreas manifestieren, sind im Prinzip einer Steuerung zugänglich:

Strukturprobleme:

- zu hohe Lohnstückkosten,
- zu wenig technologische Innovation und nicht hinreichend zügige Produktivitätssteigerung,
- zu hohe Logistikkosten,
- zu hohe Finanzierungskosten.

Ohne auf Details eingehen zu können, dürfte hinreichend klar sein, daß es schwer wird, zumindest die meisten dieser Faktoren in einem solchen Ausmaß zu beeinflussen, daß in nächster Zeit das Wachstum wieder entscheidend nach oben korrigiert werden kann. Südkorea scheint an einem Punkt, wo zwar für einige Jahre noch Wachstumsraten von 5 bis 7 Prozent möglich sind, „Wirtschaftswunderzahlen“ von 8 Prozent oder mehr aber recht unwahrscheinlich geworden sind, höchstens kurzfristig nach einem tieferen Einbruch. Für unsere Fragestellung bedeutet das, daß Südkorea die gegenwärtigen, immerhin noch halbwegs wachstumsstarken Jahre für weitere Liberalisierungen nutzen sollte. Ein Warten auf „bessere Zeiten“ verspricht wenig Aussicht auf Erfolg. Bleibt ein Wachstumsschub durch die produktivitätssteigernde Wirkung von Deregulierung und Liberalisierung weitgehend aus, könnte sogar der Fall eintreten, daß die kritische Situation in eine Stagnation und ein relatives Abgleiten umkippt, aus dem es über längere Zeiträume kein Zurück gibt. Das Beispiel einer Reihe lateinamerikanischer Länder zeigt, wie das möglich ist: In den 30er Jahren gehörte etwa das reiche Argentinien zu den vielversprechendsten „emerging economies“ der Weltwirtschaft.

Wenden wir uns kurz noch der mesoökonomischen Situation zu (vgl. Tab. 1). Das Jahr 1996 hat wieder gezeigt, daß die Branchenentwicklung sehr heterogen verlaufen kann. Auch für das Jahr 1997 werden sehr unterschiedliche Trends in den einzelnen Sektoren erwartet. Für den Schiffbau - mit seinen großen Kostenproble-

men - wird beispielsweise nur ein minimales Wachstum antizipiert. Insgesamt wird dies eine zügige und politisch reibungslose Liberalisierung und Deregulierung nicht eben erleichtern.

Tab. 1: Überblick über die Aussichten für die wichtigsten südkoreanischen Wirtschaftsbereiche
(Änderungen zum Vorjahr in %; nach: KOTRA Jan-Feb. 1997:8)

	1996		1997	
	<i>Produktion</i>	<i>Export</i>	<i>Produktion</i>	<i>Export</i>
Automobile	11,2	16,9	6,6	12,5
Schiffbau	34,0	36,6	2,9	1,7
Haushaltsgeräte	2,0	6,5	3,6	5,2
Computer	15,4	17,2	16,5	17,7
Halbleiter	- 22,3	- 22,0	6,5	7,5
Ausrüstungen für Tele- kommunikation	12,8	- 0,4	17,4	9,3
Elektronische Bauteile	20,1	20,3	21,5	21,3
Maschinenbau	14,0	15,2	17,8	20,0
Stahl	6,5	- 15,7	7,4	7,1
Petrochemie	7,7	0,0	9,0	8,5
Textilien	1,6	- 2,2	3,0	2,2

6.2 Südkoreas Finanzsektor

Der Finanzsektor ist, wie oben theoretisch diskutiert, unter dem Gesichtspunkt der Liberalisierung von besonders großer Bedeutung. Der heimische Finanzmarkt weist zahlreiche Problemfelder auf, die dringend einer Reform bedürfen:

- Die massive Beeinflussung der Kapitalakkumulation ist seit jeher das bedeutungsvollste Instrument der südkoreanischen Wirtschaftspolitik. Die Umsetzung erfolgte über die Banken. Sie wurden zwar Ende der 50er Jahre auf Drängen der Amerikaner privatisiert, unter Park Chung-hee jedoch bald wieder verstaatlicht. Erst seit Anfang der 80er Jahre ist in Südkorea im Zuge der Reprivatisierung der Banken etwas Bewegung in die Branche gekommen. Man darf jedoch nicht übersehen, daß oft keine markanten Änderungen bei Personal und Führungskräften stattfanden, was folgerichtig auch für die in Korea üblichen Verknüpfungen zwischen Personen und Institutionen gilt. Die weite Streuung des Eigenkapitals der Banken hat möglicherweise dazu beigetragen, daß die Banken schwer im Sinne

der effektiven und effizienten Erfüllung ihrer originären Aufgaben zu kontrollieren sind. Den Banken wird Ineffizienz vorgeworfen, sie hätten zu viel Personal, seien zu wenig beweglich, was die Kosten und damit die Zinsen in die Höhe treibe; außerdem seien sie nicht kundenfreundlich. Gegenwärtig wird diskutiert, inwieweit die *chaebôl* (Großkonglomerate) Banken in ihre Gruppen integrieren dürfen, was ihnen bislang nicht gestattet ist - wobei sie allerdings bereits über einige Einflußmöglichkeiten verfügen (*Economist*, 5.4.1997:86-87). So problematisch dies im Sinne einer möglichen weiteren Vermachtung zugunsten der Großkonzerne ist, so muß doch gesehen werden, daß alternative Vorschläge, eine funktionstüchtige „corporate governance“ für die Banken zu schaffen, nicht leicht zu formulieren sind.

- Immerhin hat im Zuge der Privatisierung der Banken der sogenannte *curb market*, ein informeller Kreditmarkt und de facto Schwarzmarkt für (Klein-)Kredite mit hohen Zinsen und ohne institutionelle Kontrolle, an Bedeutung verloren. Zumindest eine wichtige Forderung an ein modernes Finanzsystem ist damit zunehmend erfüllt.
- Die koreanische Finanzbranche weist eine oligopolistische Struktur und zahlreiche Besitzverflechtungen auf. Der Anteil eines einzelnen Unternehmens an einer Bank ist zwar gegenwärtig im Prinzip auf 10% des Aktienkapitals beschränkt, wobei die *chaebôl* sogar nur 4% der zwölf großen Geschäftsbanken halten dürfen, es gibt jedoch eine ganze Reihe von Gegenstrategien durchsetzungsstarker Wirtschaftsinteressen, nicht zuletzt auf der Basis der o.g. alten Verbindungen.
- Vergegenwärtigt man sich nochmals die aus der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse gewonnene Liste möglicher Problemfelder des binnenwirtschaftlichen Finanzmarktes (vgl. Abschnitt 5), so ist insbesondere noch der Fragenkreis der notleidenden Kredite zu diskutieren. In einer differenzierten Studie (Hu und Kim 1994:18-29) wird nachgewiesen, daß zwischen 1971 und 1991 koreanische Banken weit mehr an solchen „schlechten Krediten“ zu verkräften hatten als japanische, obwohl letztere bekanntlich viel größere internationale Beachtung finden. Es werden Zahlen zwischen 12 und 25% des Sozialproduktes genannt. Eine Ursache für die erschreckend hohen Werte liegt in den unreifen Methoden der Kreditbesicherung und der mangelhaften Prüfung von Kreditanträgen. Offenkundig waren diese Fähigkeiten in der Hochwachstumswirtschaft der Vergangenheit, in welcher der Staat praktisch eine Bestandsgarantie für wohlgelittene Unternehmen gab, nicht vonnöten - und sie sind kaum kurzfristig zu erwerben.
- Festzuhalten bleibt, daß die unvermeidlichen Reformen im *inländischen* Bankensektor umgehend stattfinden sollten. Das (noch) vorhandene Wachstumsumfeld erhält einen gewissen Bewegungsspielraum, der nur zu bald verlorengehen könnte. Die jüngsten Konkurse zeigen, daß schon geringe Konjunkturschwankungen bei überschuldeten Unternehmen gravierende Folgen haben, sobald der Staat nicht mehr helfend eingreift.

- Angesichts der noch großen Verzerrungen und Ineffizienzen im inländischen Finanzsektor ist es ökonomisch nachvollziehbar, daß der koreanische Staat bezüglich einer vollständigen Liberalisierung des Finanzmarktes *nach außen* zögert. Es ist allerdings überlegenswert, ob die Befürchtungen hinsichtlich selbst kleinerer Schritte zur Erleichterung von Kapitalexporten und -importen nicht überzogen sind.
- Da der südkoreanische Staat in seiner Entwicklungsfinanzierung schon frühzeitig auf Kapitalimporte gesetzt hat, liegen entsprechende Erfahrungen im Umgang mit den Folgen bereits vor (vgl. oben). Der Finanzsektor ist also nicht gänzlich unerfahren.
- Angesichts des hohen Zinsniveaus in Südkorea - auch im Vergleich zu anderen asiatischen Schwellenländern, vgl. Tab. 2 - ist fraglich, ob es zumindest kurzfristig zu dem manchmal befürchteten Kapitalexodus kommen muß.

Tab. 2: Südkoreanisches Zinsniveau 1995 im Vergleich⁶

<i>Korea</i>	<i>Japan</i>	<i>Taiwan</i>	<i>Deutschland</i>
11,4 %	4,8 %	7,2 %	6,9 %

- Für ein vorsichtiges Herangehen bei der Kapitalmarktliberalisierung spricht allerdings die politische Unsicherheit angesichts der Bedrohung aus dem Norden und die geringe Tiefe und Breite des heimischen Kapital- und Aktienmarktes. Relativ starke Ausschläge der Kapitaltransfers sind nicht völlig auszuschließen.
- Andere Befürchtungen betreffen die Währungsstabilität (Shin 1996:65-74). Die bislang noch überdurchschnittlich hohen Zinsen ziehen bei einer Öffnung ausländisches Kapital an. Das könnte zu einer ständigen Aufwertung des Won führen, die u.a. die Exporte weiter behindern und die Importe fördern würde (genau das Gegenteil der für 1997 angestrebten Entwicklung im Außenhandelsbereich). Hierin liegt einer der Gründe dafür, warum die Öffnung bestimmter Bereiche des südkoreanischen Finanzsektors bis zu dem Zeitpunkt verschoben werden soll, bei dem der Unterschied zwischen nationalem und internationalem Zinsniveau auf unter 2 Prozentpunkte gesunken ist.
- Andererseits tragen Ereignisse wie die Demonstrationen vom August 1996 (Studentenunruhen) und vom Januar 1997 (Arbeitsgesetz) sowie die militärische Bedrohung durch den Norden zu der Annahme bei, daß potentielle Anleger Südkorea als zu riskant betrachten und deshalb nur begrenzt Kapital in das Land transferieren werden. Dazu kommen generelle Bedenken internationaler Anleger

⁶ Nach: LGERI (Lucky Goldstar Economic Research Institute), in: *Korea Focus* 4/4, S.77; BMWi: *Wirtschaft in Zahlen* 1996.

- gegenüber der Solidität der „emerging economies“, die durch Finanzkrisen à la Mexiko und durch die wohlbekanntere Problematik der „bad loans“ für Korea besonderes Gewicht haben (*Economist*, 12.04.1997:38). So weit dieses Argument trägt, wirkt es paradoxerweise in dem Sinne positiv für Korea, daß zu starke spekulative Kapitalzuflüsse verhindert werden. Die vergleichsweise geringe Resonanz auf erste Teilöffnungen, etwa des Aktienmarktes, spricht für diese These.
- Ein manchmal vorgetragenes Argument geht schließlich dahin, daß die Finanzliberalisierung ähnlich dem Fall Japans zu einer „bubble“ bzw. einem dramatischen Platzen dieser Blase führen könne. Die Validität dieser Gedanken ist jedoch sehr fraglich (Cargill 1997). So dürften ausländische Akteure nur marginal zu den japanischen „bubble“-Problemen beigetragen haben. Bei den entsprechenden Vorwürfen handelt es sich i.d.R. um Versuche, von den eigentlichen Ursachen und Versäumnissen abzulenken.

Als Fazit ergibt sich, daß es gute Gründe dafür gibt, vor einer weitreichenden Finanzliberalisierung zunächst den inländischen Finanzmarkt gründlich zu sanieren. In dem Maße, wie dies jedoch (hoffentlich) angegangen wird und gelingt, gibt es dann wenige Gründe dafür, eine entschiedene Außenliberalisierung des Finanzwesens weiter zu verzögern.

7 Pläne des Staates zur Liberalisierung und Deregulierung

7.1 Gütermärkte

Die Regierung Südkoreas hat ein umfassendes Konzept zur Marktöffnung und für „weniger Staat“ in der Wirtschaft vorgestellt. In diesem Abschnitt betrachten wir die nach dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens geordneten Maßnahmen. Im Bereich der Gütermärkte sind sie am weitesten fortgeschritten.

Folgende Bereiche sind seit dem 1. Januar 1997 für ausländische Marktteilnehmer geöffnet (der Vollständigkeit halber sind auch die Maßnahmen für den Kapitalmarkt enthalten; sie werden im folgenden Abschnitt noch gesondert behandelt) (KEW, 13.01.1997:4-5):

Tab. 3a-3d: Vorgesehene Liberalisierungsschritte

<i>Sektor</i>	<i>Bemerkungen</i>
<i>Landwirtschaft und Fischerei</i> (15 Positionen, darunter Schweine- und Hühnerzucht, Obst- und Gemüseanbau, Binnen- und Küstenfischerei)	vollständig liberalisiert
<i>Verarbeitendes Gewerbe</i> (11 Positionen, darunter Fischverarbeitung, Herstellung von Explosivstoffen, Herstellung und Veröffentlichung von Büchern und anderen Drucksachen)	vollständig liberalisiert; bei der Veröffentlichung von Büchern (Verlage) ist der Anteil des ausländischen Eigentums auf 50% beschränkt)
<i>Handel</i> (9 Positionen, darunter Handel mit Lebensmitteln, Zigaretten, Haushaltswaren, Industrieausrüstungen, Einzel- und Großhandel mit Getreide)	vollständig liberalisiert
<i>Transport, Lagerung und Kommunikation</i> (8 Positionen, darunter Eisenbahntransport zwischen Städten und regional, Güterverkehr im ganzen Land und regional, Leasing von Flugzeugen mit Piloten, Lufttransport von Gütern, Stadtbusse)	vollständig liberalisiert
<i>Finanzen und Versicherung</i> (11 Positionen, darunter Lebensversicherungen, Nichtlebensversicherungen, Unfallversicherung, Rückversicherung, Finanzierung von Konsumentenkrediten, Investitionsmanagement, Wechseldiskontierung)	vollständig liberalisiert; Investitionsmanagement mit Ausnahme von Vermögensanlagen (wird Mitte 1998 vollständig geöffnet)
<i>Andere soziale und Personaldienstleistungen</i> (12 Positionen, darunter Betrieb von Museen und Galerien, Wahrsagerei, Anwälte, Arbeitsvermittlung, Sicherheitsdienste, Privatschulen)	vollständig liberalisiert

Zu liberalisierende Bereiche ab 1. Januar 1998:

<i>Sektor</i>	<i>Bemerkungen</i>
<i>Verarbeitendes Gewerbe</i> (1 Position: Herstellung von Soju ⁷)	wird vollständig liberalisiert
<i>Massenmedien</i> (2 Positionen: Herausgabe von Zeitungen und von Periodika)	Anteil ausländischen Eigentums maximal 25%
<i>Kommunikation</i> (2 Positionen: Kabel-Telefondienste, andere Telekommunikationsdienstleistungen)	wird mit der WTO ausgehandelt
<i>Immobilien</i> (3 Positionen: Vermietung von Wohnraum, Verkauf und Bau von Wohnraum und Nichtwohnraum)	Anteil ausländischen Eigentums maximal 50%
<i>Versicherungen</i> (3 Positionen: Vertreter und Versicherungsmakler, Schätzung, andere Versicherungsdienstleistungen)	wird ab April 1998 vollständig liberalisiert

Zu liberalisierende Bereiche ab 1. Januar 1999:

<i>Sektor</i>	<i>Bemerkungen</i>
<i>Verarbeitendes Gewerbe</i> (3 Positionen: Herstellung von Äthylalkohol für Getränke, Raffinieren von Öl, Schälen von Getreide)	wird vollständig liberalisiert
<i>Groß- und Einzelhandel</i> (1 Position: Betrieb von Tankstellen)	wird vollständig liberalisiert
<i>Transport</i> (1 Position: Seefrachtdienste)	wird vollständig liberalisiert
<i>Finanzierung</i> (1 Position: Investment-Trust-Unternehmen)	wird ab Dezember 1998 vollständig liberalisiert

⁷ In Korea sehr beliebtes alkoholisches Getränk.

Zu liberalisierende Bereiche ab Januar 2000:

<i>Sektor</i>	<i>Bemerkungen</i>
<i>Massenmedien</i> (1 Position: Nachrichtenagenturen)	Anteil ausländischen Eigentums maximal 25%
<i>Landwirtschaft und Fischerei</i> (1 Position: Rinderzucht)	Anteil ausländischen Eigentums maximal 25%

Wie bereits in Abschnitt 4 dargestellt, besteht zwischen dem Beitritt zur OECD und der Liberalisierung der Landwirtschaft kein direkter Zusammenhang. Die entsprechenden Maßnahmen wurden im Rahmen der WTO beschlossen; jedoch sind die Auswirkungen auf die uns interessierenden Fragen in Rechnung zu stellen. Im Agrarbereich erwartet man Probleme wegen der billigeren Konkurrenz aus dem Ausland. Es fällt Südkorea ohnehin schwer, eine funktionstüchtige Landwirtschaft im gewünschten Rahmen aufrechtzuerhalten. Für eine Industrienation typisch hat trotz der Saemaül-Bewegung eine massive Landflucht eingesetzt. Der Verbrauch von Reis, dem traditionellen Hauptprodukt der südkoreanischen Bauern, geht ständig zurück, während die Nachfrage nach importierten Lebensmitteln steigt - eine Folge des Wohlstandes, der den Speiseplan vielfältiger werden läßt. Allein aus strategischen Gesichtspunkten mit Blick nach Norden will Südkorea aber auf jeden Fall eine intakte Landwirtschaft erhalten. Das bedeutet, daß man die Öffnung entweder nicht entschieden vorantreibt oder, nach europäischem Vorbild, auf Subventionen zurückgreifen muß. Beides sind kostspielige Alternativen.

Im verarbeitenden Gewerbe und bei den Dienstleistungen werden drei Liberalisierungsfolgen erwartet. Auf der zweifellos positiven Seite steht die weitere Exportsteigerung, weil durch den Beitritt zur OECD auch einige für koreanische Produkte bisher noch bestehende Marktzugangsbeschränkungen fallen werden.

Andererseits befürchtet man eine Überschwemmung des koreanischen Marktes mit Produkten vor allem japanischer Herkunft. Das hat für die Produzenten sicher Nachteile, wird aber zum Nutzen der Konsumenten sein, die mehr Auswahl und niedrigere Preise zu erwarten haben. „Kauft koreanisch“-Kampagnen werden auch weiterhin - vielleicht verstärkt - zu erwarten sein, zumal wenn die ehemalige Kolonialmacht der „Gegner“ ist. Nüchtern betrachtet ist jedoch die Volkswirtschaft Südkoreas schon so sehr mit der japanischen verbunden, daß zumindest real keine dramatische Veränderung zu erwarten ist. Japan wird es wie bisher verstehen, mit Rücksicht auf die Gefühle der Koreaner den Markt eher unauffällig zu penetrieren, und die zumeist sehr pragmatischen koreanischen Konsumenten werden anhand von Preis und Qualität entscheiden.

Damit ist der dritte und wohl wichtigste Punkt angesprochen, nämlich die durch Importe und hereinkommende Direktinvestitionen zunehmende Konkurrenz auch auf dem koreanischen Binnenmarkt. Sie bedeutet u.a., daß Südkorea mittelfristig vor der realistischen Gefahr spürbarer Arbeitslosenzahlen steht. Immerhin sind es in den vier Monaten von November 1996 bis Ende Februar 1997 schon zusätzliche 100.000 Menschen, die von Erwerbslosigkeit betroffen sind (KEW, 24.02.1997). Verstärkt wird diese Gefahr durch ein langsames Absinken des Wirtschaftswachstums und die ungünstig werdende Altersstruktur (Tab. 4).

Tab. 4: Altersstruktur in Deutschland und Südkorea im Vergleich
(in %; nach: Statistisches Bundesamt)

<i>Altersgruppen</i>	<i>Korea</i>			<i>Deutschland</i>
	1980	1990	1995	1994
0-20 Jahre	45,1	36,0	32,0	20,6
21-40 Jahre	31,6	37,2	37,9	31,1
41-65 Jahre	19,2	19,2	24,3	32,0
> 65 Jahre	3,9	5,1	5,7	15,4

Ähnlich wie in Deutschland verengt sich die Basis der Bevölkerungspyramide, d.h., die Geburten gehen zurück oder stagnieren, während die Lebenserwartung und damit auch der Anteil der älteren Bevölkerung steigt. Das bedeutet emporschnellende Sozialkosten, die einen sich vergrößernden Teil des Wachstums verbrauchen werden. Immerhin liegt hierin auch eine Chance, durch Verankerung von Elementen einer Sozialen Marktwirtschaft das angesichts der autoritären Vergangenheit noch labile sozioökonomische Gefüge zu stärken (Pascha 1997b).

Die Frage ist, wie Südkorea den schmerzhaften Anpassungsprozeß an die Kräfte des Marktes überstehen wird. Sollten die Politiker der Versuchung der regulierenden Eingriffe widerstehen können, dann ist die Liberalisierung zum jetzigen Zeitpunkt eine große Chance für das Land, seine Exportkraft zu erneuern und ein gesundes, stabiles Wachstum zu sichern. Die Erfahrung zeigt, daß man in Südkorea zumindest unter den sozialen und politischen Verhältnissen der Vergangenheit tatsächlich in der Lage war, kurzfristige Rückschläge im Interesse langfristiger Vorteile zu akzeptieren. Möglicherweise ist der Abstand zu den „harten“ Erfahrungen der Nach-(korea)kriegszeit noch hinreichend kurz, um entsprechende Verhaltensdispositionen nicht bereits völlig verdrängt zu haben.

7.2 Kapitalmärkte⁸

Wie im Vorfeld des OECD-Beitrittes festzustellen war, fanden die strengsten Prüfungen Südkoreas im Bereich des Binnenkapitalmarktes statt. Man geht davon aus, daß hier die wichtigsten Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen erforderlich sind. Die zwei Hauptdokumente in diesem Zusammenhang sind der „Code on Liberalisation of Capital Movements“ und der „Code on Liberalisation of Invisible Transactions“. Für einzelne Mitglieder sind jedoch Ausnahmen⁹ zulässig. Während die (anderen) OECD-Länder im Durchschnitt 89% der genannten Codes zugestimmt haben, liegt diese Rate für Südkorea bei nur 65% (Chae 1997:69). Die angekündigten Maßnahmen im Bereich der Liberalisierung des Finanzwesens sind von daher Ausdruck eines extrem vorsichtigen Herangehens.

Die folgenden Angaben sind dem Zeitplan zur Liberalisierung des Finanzsystems entnommen, den die südkoreanische Regierung der OECD vor dem Beitritt vorgelegt hat und dessen Einhaltung von der Organisation beobachtet wird. Er betrifft zwei Bereiche: Binnenkapitalmarkt und internationale Kapitalbewegungen.

7.2.1 Binnenkapitalmarkt

Alle angekündigten Maßnahmen sollen recht bald, nämlich bis spätestens Dezember 1998, abgeschlossen sein. Dies ist im Sinne der Wirtschaftswissenschaft ein richtiger Vorsatz, da, wie angezeigt, eine Reform des Binnenkapitalmarktes eine notwendige Basis für eine sinnvolle Finanzliberalisierung nach außen ist.

Die wichtigsten Reformen betreffen das Recht von Ausländern zum Erwerb von Beteiligungen bzw. zur Neugründung von Geschäftsbanken, Investmenttrusts, Wertpapierhäusern, Firmen für Investitionsmanagement, Versicherungen etc. Damit wird die einheimische Finanzbranche der internationalen Konkurrenz ausgesetzt, der sie nach koreanischer Einschätzung bisher nicht hinreichend gewachsen ist. Seit Januar 1997 dürfen z.B. ausländische Kreditkartenunternehmen in Korea tätig werden. Die Zukunft wird zeigen, ob es zu vermehrten Zusammenbrüchen und Übernahmen kommt oder ob die Regierung ggf. eingreifen wird.

Aufgrund der geographischen und kulturellen Nähe könnten vor allem japanische Unternehmen von diesen Reformen profitieren. Das verstärkte Eindringen der Japaner in den koreanischen Markt ist jedoch eine der größten Sorgen von Bevölkerung und Regierung in Südkorea, wie bereits dargestellt. Möglicherweise sind diese Be-

⁸ Die Pläne zur Liberalisierung des Finanzsektors finden sich ausführlicher in: *KEW*, 14.10.1996, S.33.

⁹ Den Wortlaut der beiden Codes und die einzelnen Ausnahmeregelungen für Südkorea finden sich im Internet unter <http://www.oecd.org> oder bei Cho, Yong-Kyun (1996:19-57).

fürchtungen jedoch übertrieben. Das internationale Know-how japanischer Finanzinstitute wird gemeinhin nicht als besonders hoch eingeschätzt, so daß sie im wesentlichen auf den Markt von Finanztransaktionen im Zusammenhang mit anderen japanischen Geschäftsinteressen beschränkt sein könnten. Im übrigen hat der japanische Finanzsektor so viele eigene Probleme, daß kaum viel Energie für eine aggressive Koreastrategie vorhanden sein dürfte.

Wichtigste Folge einer Öffnung und Deregulierung im Finanzsektor wird ohne Zweifel sein, daß die Regierung ein gewohntes und erprobtes Mittel der Durchsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen verliert und sich nach anderen Wegen zur Verfolgung ihrer makroökonomischen Ziele umsehen muß. Soll dies gelingen, dann ist eine Reorganisation und Neudefinition der Aufgaben von großen Teilen der wirtschaftlich relevanten Ministerien notwendig.

In jüngster Zeit, im März 1997, ist für das Finanzwesen, speziell in bezug auf M&A (Mergers and Acquisitions) und das Eigentum an Finanzinstitutionen, vom Minister für Finanzen und Wirtschaft Kang Kyung-shik ein „big bang“ angekündigt worden. Dies steht im Gegensatz zu vorher gemachten Äußerungen und Plänen und wird mit den durch die Hanbo- und Sammi-Pleiten ausgelösten Probleme und dem daraus resultierenden Handlungsbedarf begründet (KEW, 31.03.1997:1-2). So sinnvoll ein „big bang“ grundsätzlich sein mag, könnte seine zumindest kurzfristige Konsequenz in Korea doch vor allem darin bestehen, die Position der *chaebôl* weiter zu verstärken. Bei zusätzlichen, für die *chaebôl* wirksamen Erleichterungen im Binnenmarkt sollte - auch von der internationalen Gemeinschaft - deshalb peinlich darauf geachtet werden, daß potentielle ausländische Marktteilnehmer nicht rechtlich oder faktisch benachteiligt sind. Ansonsten vermindert eine Deregulierung paradoxerweise zunächst einmal das Wirksamwerden von Wettbewerbskräften.

7.2.2 *Ausländischer Kapitalverkehr*

Bezüglich des internationalen Kapitalverkehrs kann man zwei große Gruppen von Maßnahmen unterscheiden. Der erste Teil der Reformen betrifft vor allem *ausländische* Investoren, denen der Zugang zum koreanischen Finanzmarkt erleichtert werden soll.

Beispiel 1: Investitionen in Wertpapiere

Der Anteil, der sich in den Händen von Ausländern befinden darf, wird stufenweise erhöht: 1996: 20%, 1997: 23%, 1998: 26%, 1999: 29%, Dezember 2000: 100%. Der maximale Anteil pro Anleger wird von 5% Ende 1995 auf 10% im Dezember 2000 erhöht; der Erwerb von darüber hinausgehenden Aktienpaketen bedarf der Erlaubnis der Regierung.

Beispiel 2: Investitionen in Schuldverschreibungen

Dabei werden zuerst (bis Ende 1996 bzw. 1997) Bonds von kleinen Unternehmen zugänglich sein. Ende 1998 bzw. 1999 folgen Schuldverschreibungen der großen Firmen. Die Menge ist jedoch begrenzt, ohne genaue Angaben hierzu. Unter „bestimmten Bedingungen“ sollen diese Beschränkungen entfallen. Dazu gehört u.a. der Erhalt der makroökonomischen Stabilität, ein sehr frei interpretierbares Kriterium.

Die zweite Zielgruppe bei der Liberalisierung des ausländischen Kapitalverkehrs sind die *inländischen* Unternehmen. Ihnen soll der Zugang zu ausländischem Kapital erleichtert bzw. überhaupt erst ermöglicht werden, nachdem in den Jahren der Industrialisierung die Verteilung ausländischer Kredite eines der wichtigsten Mittel staatlicher Wirtschaftslenkung war.

Beispiel 1: Ausgabe von Schuldverschreibungen im Ausland

Bis Dezember 1997 wird es privaten Unternehmen erlaubt werden, im Ausland Bonds aufzulegen, um Finanzmittel zur Beteiligung an Infrastrukturprojekten und anderen großen öffentlichen Aufträgen einwerben zu können. Entsprechende Begrenzungen sollen bis Ende 1999 völlig entfallen. Die Bedingungen für die Auflage von Bonds im Ausland sollen wesentlich erleichtert werden, mit Ausnahme der Fälle, in denen negative Effekte für Koreas Kreditwürdigkeit befürchtet werden. Auch dieser Punkt läßt viele Auslegungen zu.

Eine vollständige Liberalisierung der im Ausland durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen gewonnenen Mittel wird in Aussicht gestellt, wenn die makroökonomische Stabilität gewährleistet ist und die Differenz zwischen dem Zinsniveau in Korea und im Ausland nicht über zwei Prozent beträgt. Mit anderen Worten ist also eine vollständige Liberalisierung auf diesem Gebiet noch nicht in Sicht; offenbar will der Staat nicht die Kontrolle über die Verschuldung der Unternehmen verlieren.

Beispiel 2: Handelskredite

Ab Dezember 1997 erhalten zunächst Kleinunternehmen, ab Dezember 1999 auch Großunternehmen die Gelegenheit zur Aufnahme von Importkrediten für 180 Tage. Ab dem Jahr 2001 können auch Endnutzer von Importgütern Kredite mit einer Laufzeit über 180 Tage zu diesem Zweck aufnehmen. Die Begrenzungen für Exportvorauszahlungen sollen bis Dezember 1999 fallen. Auch die Privaten profitieren von den geplanten Reformen: Ab Dezember 1998 dürfen im Ausland Guthaben in fremder Währung in unbegrenzter Höhe gehalten werden.

Insgesamt gehen die Erleichterungen in die richtige Richtung. Daß sich der Staat Einflußnahmen und Revisionen vorbehält, ist selbstverständlich nicht unbedenklich, da solche Interventionen für zweifelhafte Zwecke mißbraucht werden können. Trotzdem ist dem Staat angesichts der Problematik ggf. destabilisierender, durch Spekulationsmotive geprägter Finanztransfers ein solches „Sicherheitsventil“ zuzugestehen. Zumindest wäre wahrscheinlich eine entsprechend unqualifizierte Politikankündi-

gung kaum glaubwürdiger als der tatsächlich eingeschlagene Weg - jedenfalls dann, wenn man die bisherigen Erfahrungen mit dem koreanischen Staat berücksichtigt, von dem kaum zu erwarten wäre, daß er einer destabilisierenden Spekulationswelle tatenlos zusehen würde.

8 Fazit

Der Beitritt zur OECD Ende 1996 war richtig und notwendig. Die Wirtschaft Südkoreas befindet sich aufgrund ihrer bisherigen erfolgreichen Entwicklung und der immer stärker werdenden Konkurrenz in Asien an einem Punkt, wo nur noch der Weg nach vorn, in die Reihen der entwickelten Industriestaaten, die Zukunft sichern kann. Im Zusammenhang damit ist eine weitgehende Liberalisierung und Deregulierung notwendig, vor allem im Finanzsektor. Dabei ist noch ein weiter Weg zu gehen; entsprechende erste Reformen wurden schon umgesetzt, Pläne für den weiteren Abbau von Hemmnissen existieren.

Angesichts der unterschiedlichen Expertenmeinungen und der möglichen negativen Erscheinungen ist die Einstellung der Bevölkerung Südkoreas zum Beitritt des Landes in die OECD jedoch geteilt. Aufgrund dieser Tatsache und der für Ende 1997 anstehenden Präsidentschaftswahlen besteht die Gefahr, daß ökonomisch notwendige und folgerichtige Maßnahmen aus politischen Erwägungen zurückgestellt werden.

Zu erwartende *positive* Auswirkungen des OECD-Beitrittes sind vor allem:

- Kostensenkung, Preisberuhigung, Produktivitätssteigerung durch intensiveren Wettbewerb,
- Erosion monopolistischer Vorteilspositionen,
- Anregung des technischen Fortschritts,
- Identifizierung zukünftiger Wachstumsfelder durch den Markt, nicht durch die v.a. in einer „Vorauswirtschaft“ sehr fehleranfällige Regierung,
- Verdrängung leistungsschwacher Anbieter,
- Ausweitung wirtschaftlicher Handlungschancen des einzelnen.

Dem stehen zu erwartende *negative* Folgen gegenüber:

- Niedergang einzelner Wirtschaftszweige und Unternehmen,
- kurzfristig auftretende Arbeitslosigkeitsprobleme,
- Zunahme schwer kontrollierbarer, ggf. destabilisierender Wirtschaftsaktivitäten vor dem Hintergrund möglicher von Nordkorea ausgehender oder innenpolitischer Spannungen.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist unstrittig, daß die Vorteile mittel- bis langfristig überwiegen. Trotzdem ist bemerkenswert, daß die negativen Effekte kurzfristiger auftreten, deutlicher sichtbar werden und konkreter erscheinen als die positiven Folgen, was oft zur Überbetonung ersterer führt und die vergleichsweise schlechte öffentliche Meinung in Südkorea bezüglich des Beitrittes mit erklärt. Hier handelt es sich freilich um ein zunächst einmal nicht koreaspezifisches Problem jedweder Liberalisierung und Deregulierung. Für Korea gewinnt es allerdings besonderes Gewicht, da dort der Widerstand gegen entsprechende Reformen mit ihren eher diffus wirkenden Vorteilen besonders stark sein könnte, und zwar wegen

- der bekannten Militanz gesellschaftlicher Großgruppen,
- der Ende 1997 anstehenden Präsidentschaftswahlen,
- der Sorge um den Regimegegner Nordkorea, den eine umfassende wirtschaftliche Reform im Süden mit ihren unvermeidbaren Friktionen zu gefährlichen Abenteuern verleiten könnte.

Südkorea hat sich für eine stufenweise Liberalisierung entschieden, obwohl in allerjüngster Zeit aus der Regierung auch andere Positionen zu hören sind (vgl. Abschnitt 7). Man hofft, durch eine graduelle Strategie die negativen Folgen begrenzen und kontrollieren zu können. In Einklang mit der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie hat man dabei mit der Liberalisierung der Gütermärkte begonnen. Der Beitritt zur OECD sollte nun auch den Beginn einer ernsthaften Reform des binnenwirtschaftlichen Finanzmarktes und in der Folge des internationalen Kapitalverkehrs markieren. Man darf sich von der Vielzahl der angekündigten Maßnahmen nicht täuschen lassen: Die Reformbemühungen gehen noch längst nicht weit genug, so daß viele in- und ausländische Kommentatoren der Regierung in Seoul die Schuld für eine ungenügende Vorbereitung auf die internationale Konkurrenz geben, hauptsächlich den Finanzsektor betreffend.

Ein gewichtiges Dilemma besteht darin, daß entschiedene Deregulierungsbemühungen auf dem Binnen(finanz)markt zunächst einmal - *cum grano salis* - den *chaebôl* nützen und damit einen freieren Wettbewerb behindern. Diese faktische Bevorzugung kann sogar gewollt sein, und zwar nicht einmal aufgrund kollusiver Verwicklungen zwischen Staat und Großindustrie, sondern weil nur die *chaebôl* gegenwärtig für die Wettbewerbskraft der koreanischen Volkswirtschaft eintreten können. Um diesem Dilemma zu entkommen, bleibt die „Karte“ der Außenöffnung, die den Wettbewerb stärkt, ohne den *chaebôl* die Chance zur sinnvollen Umstrukturierung auf deregulierten Märkten zu nehmen. Angesichts der Unterentwickeltheit des heimischen Finanzmarktes ist jedoch auch diese Außenöffnung nicht ohne Tücken.

Es wird der Bevölkerung zu verdeutlichen sein, daß diese Probleme, insbesondere die aufgezeigten Dilemmata, weit in die vergangene Industriepolitik hineinreichende Wurzeln haben und nicht etwa durch den internationalen Öffnungsdruck, auch nicht durch den Reformunwillen oder den mangelnden ökonomischen Sachverstand der Regierung, entstanden sind. Angesichts der nicht nur für Korea geltenden

Erfahrung, daß aus innenpolitischen Gründen nur zu leicht die Wahrheit verdrängt oder verdeckt wird und populistischen Argumenten Platz machen muß, wird man an dieser Stelle nicht übermäßig optimistisch sein können.

Trotzdem sind die grundsätzlich bei jeder als sinnvoll erkannten Liberalisierung und Deregulierung auftretenden Probleme im Falle Südkoreas nicht so einzigartig oder überragend, daß ihre Bewältigung gänzlich unwahrscheinlich wäre. Im Gegenteil: Das gegenwärtig immer noch beachtlich hohe Wirtschaftswachstum schafft Freiräume, die für eine grundlegende Reform eingesetzt werden können. Die Erfahrung anderer Länder zeigt, daß eine zögerliche Öffnung mehr Probleme schafft als entschlossenes und konsequentes Handeln. Ein renommierter koreanischer Ökonom hat die entscheidenden Zusammenhänge schon 1993 auf den Punkt gebracht, als er sich zum (damals erst geplanten) OECD-Beitritt Südkoreas äußerte:

Die Aufnahme in diese Organisation [OECD, d. Verf.] ist weder Beweis noch Garantie für Koreas Aufstieg in die Ränge der entwickelten Industriestaaten. Es ist jedoch ein gutes Anzeichen für die Bedeutung, die andere der koreanischen Wirtschaft zumessen, und für das Potential und den Willen der Koreaner, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren (Il, Sa-kong 1993: 200).

Verwendete Literatur:

- Berg, Hartmut (1995): „Außenwirtschaftspolitik“, in: Dieter Bender et al.: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band 2, 6. Auflage, München, S.461-507
- BMWi: *Wirtschaft in Zahlen 1996*
- Byrne, Thomas: „The South Korean Economy in 1996“, in: Korea Economic Institute of America (KEI): *Korea's Economy*, Vol. 13, Washington, D.C. 1997
- Cargill, Thomas F.: „Implications for Korea of Japan's Financial Problems“, in: KEI 13, Washington, D.C. 1997
- Chae, Wook: „Korea's Admission to the OECD: Implications and Economic Effects“, in: KEI 13, Washington D.C. 1997
- Cho, Jong-hwa: „Korea's Current Account Balances: 1996 Performance and Future Prospects“, in: KEI 13, Washington, D.C. 1997
- Cho, Yong-Kyun: „OECD and the Korean Economy“, in: *IFANS Review* 5/1, Seoul: Institute of Foreign Affairs and National Security 1997
- Dong-A Ilbo*, verschiedene Ausgaben
- Economist*, verschiedene Ausgaben
- Edwards, Sebastian: „The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin American Experiences“, in: *The World Economy*, Vol. 13, No. 1, 1990, S.1-15

- Fischer, Bernhard: „Freier Kapitalverkehr mit Schwellenländern. Hindernisse im inländischen Finanzsektor und deren Abbau“, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Vol. 37, 1992, S.263-276
- Frank, Rüdiger: „Aussichten für die südkoreanischen Präsidentschaftswahlen 1997“, in: *Korea Forum*, VI/2, Essen 1996, S.12
- Funke, Norbert: „Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility“, in: *Kyklos*, Vol. 46, Fasc. 3, 1993, S.337-362
- Gabler Wirtschaftslexikon*, Wiesbaden 1993
- Grieco, Joseph M.: „Foreign Investment and Development: Theories and Evidence“, in: Th.H. Moran and Contributors: *Investing in Development: New Roles for Private Capital?*, New Brunswick 1986, S.35-60
- Han'gyôre sinmun*, verschiedene Ausgaben
- Hu, Chan und Sun-bae Kim: „Financial Regulation and Banking Sector Performance: A Comparison of Bad Loan Problems in Japan and Korea“, in: *Economic Review*, Federal Reserve Bank of San Francisco, Vol. 2, 1994
- Il, Sa-Kong: *Korea in the World Economy*, Washington, D.C.: Korea Institute for Industrial Economics and Trade 1993
- IMF: *World Economic Outlook*, September 1996
- Korea Economic Weekly*, verschiedene Ausgaben
- Korea Trade and Investment Promotion Agency (KOTRA): *Korea Trade and Investment*, Vol. 15, No. 1, Januar-Februar 1997
- Korea Trade Center Berlin: *Republik Korea. Wirtschaftsinformationen*, Nr. 1, März 1997
- Lee, Kyu-Uck: „The Korean Economy and U.S.-Korea Economic Cooperation“, in: KEI 13, Washington, D.C. 1997
- OECD Economic Surveys: Korea 1995-1996*, Paris: OECD 1996
- Pascha, Werner: „Intensiviert, aber weiter ausbaufähig: Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Republik Korea und der Bundesrepublik Deutschland“, Manuskript, zur Veröffentlichung vorgesehen in: *Koreana*, herausgegeben von der Deutsch-Koreanischen Gesellschaft (1997a)
- Pascha, Werner: „Lehren aus der Sozialen Marktwirtschaft für die Republik Korea?“, erscheint in: *Korea Forum* (1997b)
- Piazolo, Marc: *Bestimmungsfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums von Entwicklungsländern. Mit besonderer Berücksichtigung der Außenhandelsstrategie*, Berlin 1994
- Shin, Jin: „Administrative Reform for Economic Survival“, in: *Korea Focus*, Vol. 4, No. 5, 1996
- T'onggye'ch'ông: *Hanguk Chuyo Kyôngje Chip'yo* (Wichtigste Statistiken der südkoreanischen Volkswirtschaft), Seoul 3/1996