

# Südkorea

<b>Ergebnis Status-Index</b>		<b>9,2</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>7,1</b>
(Demokratie: 4,6 / Marktwirtschaft): 4,6					
<b>Politisches System</b>	Präsidentiell-parlamentarische Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	47,1 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	57,2% (2000)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	15.090	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	5,9%		<b>Arbeitslosenquote</b>	4,1%	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	1,1%		<b>HDI</b>	0,879	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	0,01%		<b>UN-Education Index</b>	0,96	
			<b>Gini-Index</b>	31,6 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellenangaben: National Statistical of the Republic of Korea; Bank of Korea; UNDP: Human Development Report 2003, New York/Oxford 2003.					

## 1. Einleitung

Im Dezember 1997 erzwang erstmals in der koreanischen Geschichte die Opposition in demokratischen Wahlen einen Regierungswechsel. Der im Februar 1998 vereidigte Präsident Kim Dae-jung trat sein Amt auf dem Höhepunkt einer nationalen Währungs- und Finanzkrise an, die sich in den folgenden Monaten zu einer veritablen Wirtschaftskrise ausweitete. Mit der Amtsübergabe an den neu gewählten Präsidenten Roh Moo-hyun im Februar 2003 endete die fünfjährige Regierungszeit des amtierenden Präsidenten. Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens deckt sich also weitgehend mit dieser Regierungsperiode.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass bei der absoluten Zielverwirklichung eine Verlangsamung der Entwicklung gegenüber der Vorperiode zu verzeichnen ist. Angesichts der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Umstände, unter denen die relevanten Akteure die Transformation bewältigen mussten, ist es als Managementenerfolg zu werten, dass eine Erosion erreichter Standards in den meisten Bewertungsbereichen verhindert wurde. Hinsichtlich einiger Leistungskriterien gelang die Vertiefung der Transformation. Die scheidenden Entscheidungsträger hinterlassen aber auch ungelöste Schlüsselaufgaben in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster der Bürger, der Reform der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung sowie der Sicherung der Nachhaltigkeit ökonomischer Ent-

wicklung. Die Bewältigung dieser Probleme wird mittelfristig den Transformationsprozess prägen.

## 2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der wirtschaftlich-politische Transformationsprozess verlief ungleichzeitig. Die Grundlagen für eine ökonomisch und sozial leistungsfähige Markt- und Wettbewerbsordnung wurden bereits unter den autoritären Regierungen der Präsidenten Park (1963-79) und Chun (1980-88) hergestellt. Die *demokratische Transformation* beginnt Anfang der 80er Jahre mit dem Machtwechsel von Präsident Park Chun-hee zur Generalsclique um Chun Doo-hwan und Roh Tae-woo. Bereits nach kurzer Zeit geriet das von ihnen geführte autoritäre Regime unter innenpolitischen Druck. Es gelang den Oppositionsführern Kim Young-sam und Kim Dae-jung Mitte der 80er Jahre, die städtischen Mittelschichten an der Wahlurne zu mobilisieren und im außerparlamentarischen Raum ein zivilgesellschaftliches Aktionsbündnis zu schmieden. Geschicktes politisches Management der Oppositionsführer, strategische Fehlentscheidungen der herrschenden Elite sowie externe Einflüsse (Druck der USA, bevorstehende Olympische Spiele) führten im Juni 1987 zur Einleitung der Demokratisierung. In freien und hinreichend fairen Wahlen gewann der Kandidat der herrschenden Regimekoalition, Roh Tae-woo, die Präsidentschaftswahlen vom Dezember 1987.

Der Wahlsieg von Roh erwies sich keineswegs als ungünstig für die Weiterführung der Transformation. Mit einem Vertreter des alten Regimes an der Spitze gelang es, das Militär rasch in das demokratische System einzubinden. Dies half, bereits in den ersten Jahren der Demokratie einen pro-demokratischen Konsens unter den relevanten politischen Parteien und der politisch mehrheitlich konservativ eingestellten Bevölkerung herzustellen. Dies zeigte sich deutlich, als mit Kim Young-sam 1993 erstmals nach mehr als 30 Jahren militärisch dominierter Politik ein Zivilist das höchste Staatsamt übernahm. Während seiner Regierungszeit (1993-1998) wurden die wichtigsten Reformen im Bereich von Militär und Geheimdienst, Wahl- und Parteiengesetzgebung, Justiz und Verwaltung abgeschlossen oder weitergeführt. Der Amtsantritt des im Dezember 1997 zum Staatspräsidenten gewählten langjährigen Dissidenten Kim Dae-jung demonstrierte schließlich, dass es gelungen ist, alle relevanten Kräfte in das politische System zu integrieren.

Die *marktwirtschaftliche Transformation* Südkoreas zum industriellen Schwellenland vollzog sich bis Mitte der 80er Jahre als Abfolge weltmarktorientierter In-

dustrialisierungssequenzen, unter weitgehender Abschottung des Binnenmarkts und entlang staatlich formulierter Entwicklungsvorgaben. Die staatliche Kontrolle der Ressourcenallokation im exportorientierten Industriesektor und die Politik der Bildung konkurrenzfähiger Exportunternehmen hatte mehrere Effekte: Expansion der Industriearbeiterschaft, wirtschaftliche Internationalisierung sowie die Entstehung als „Chaebôl“ bezeichneter, unter dem Schutz des Staates stehender Großunternehmen, die die koreanische Wirtschaft dominierten.

Der Übergang zur Demokratie vollzog sich 1987/88 vor dem Hintergrund einer vorteilhaften Wirtschaftsentwicklung, auf einem hohen sozialen Modernisierungsniveau, ohne Verelendung breiter Bevölkerungsteile und unter Wahrung einer sozial relativ ausgewogenen Einkommensverteilung. Die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung wurde durch die Demokratisierung zunächst nicht unterbrochen. Im Dezember 1997 geriet die koreanische Volkswirtschaft jedoch in den Sog einer regionalen Währungs- und Finanzkrise („Asienkrise“). Die Folge war eine drastische Abwertung der koreanischen Währung, wodurch sich die Fremdwährungskredite der Banken, Unternehmen sowie des Staates innerhalb weniger Wochen um etwa 60% verteuerten.

Um die drohende Zahlungsunfähigkeit und den Zusammenbruch des inländischen Finanzmarktes zu verhindern, wandte sich die Regierung an den Internationalen Währungsfonds. Auf ihr Ersuchen hin wurde ein „wirtschaftliches Entwicklungsprogramm“ vereinbart, das half, den Kollaps des Finanz- und Bankensektors zu verhindern, gleichzeitig aber dem koreanischen Staat, der Bevölkerung sowie dem Unternehmenssektor schmerzhaft Reformen auferlegte. Angestoßen durch die Asienkrise und in enger Kooperation mit ausländischen Akteuren mussten zentrale Reformaufgaben im Banken- und Finanzsektor, der Wettbewerbspolitik, der Wirtschaftsverfassung, der Corporate Governance und nicht zuletzt im Bereich des sozialen Sicherungsnetzes angegangen wird.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Südkorea hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen Fortschritte gemacht. Weiterhin bestehen Transformationsdefizite in den Bereichen politische Repräsentation und Rechtsstaatlichkeit. Bei der de-

mokratischen Stabilität ist eine rückläufige Entwicklung einzelner Indikatoren zu erkennen, die aber kein systembedrohendes Niveau erreicht.

### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Südkorea nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne Einschränkungen gegeben. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist keine politisch relevante Frage. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Religion und Staat sind getrennt. Der politische Prozess ist säkularisiert. Ein leistungsfähiges Verwaltungssystem, öffentliche Sicherheit und Ordnung sind gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind wirksam. Die gewählte Regierung achtet die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses. Sie besitzt die effektive Regierungsgewalt. Vetomächte oder politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren nicht. Problematisch ist die Durchsetzung der konstitutiven Rechte politischer Organisation und Kommunikation. Die staatlichen und privaten Medien unterliegen der punktuellen Einflussnahme durch die Regierung. Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich frei bilden. Gewerkschaftliche Aktivitäten sind aber Beschränkungen ausgesetzt, die gegen internationale Arbeitsrechtskonventionen verstoßen. Informations-, Meinungs- und Organisationsfreiheit stoßen an Grenzen, wenn das Verhältnis zu Nordkorea berührt wird. Ethnische „cleavages“ spielen in der ethnisch homogenen Gesellschaft keine Rolle für die Assoziationsdynamik der Zivilgesellschaft.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Transformationsdefizite existieren im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Sofern der Präsident über eine Mehrheit im Parlament verfügt, ist die Gewaltenteilung beeinträchtigt. Dies führt dazu, dass die Beteiligung des Parlaments an politischen Entscheidungsprozessen gering ist. Justiz und Verfassungsgericht sind grundsätzlich unabhängig. Bei Verfassungsgerichtsentscheidungen mit besonders schwer wiegenden Auswirkungen auf den politischen Prozess sind aber Tendenzen zu erkennen, die auf eine Verlagerung der Kräftebalance zwischen den staatlichen Gewalten zu ungunsten des Verfassungsgerichts auf die politischen Entscheidungsträger hindeuten. Eine generelle Aushebelung der richterlichen Kontroll- und Prüfungstätigkeit ist jedoch nicht zu konstatieren. Politische und bürokratische Korruption wird in Südkorea als hoch wahrgenom-

men; ihre Bekämpfung gilt den Bürgern als eines der drängendsten Probleme von Good Governance. Korruption wird in der Regel strafrechtlich verfolgt, wobei auch Kabinettsmitglieder oder Familienangehörige hochrangiger Politiker keine Immunität besitzen. Gleichwohl wird die Korruptionsbekämpfung auch in der Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner instrumentalisiert. Die Drohung mit Korruptionsverfahren bildet unvermindert ein Instrument zur Einschüchterung politischer Opponenten und Kritiker. Die bürgerlichen Freiheiten werden in geringerem Maße durch die mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen sowie die mitunter selektive Anwendung des geltenden Rechts durch die Verwaltung eingeschränkt.

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen sind mit den genannten Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit stabil. Zu Einschränkungen der institutionellen Effizienz kommt es bei konkurrierenden politischen Mehrheiten in Parlament und Regierung. Sie waren während der Untersuchungsperiode häufig gegeben. In diesem Fall führt die konfliktorientierte Auseinandersetzung zwischen Regierung und der wenig kompromissbereiten Mehrheitsopposition im Parlament zu wechselseitig initiierten Politikblockaden. Grundsätzlich aber werden die demokratischen Institutionen von den relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren akzeptiert und als legitim angesehen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Probleme der institutionellen Effizienz hängen mit dem Mangel stabiler Organisationsmuster der politischen Repräsentation zusammen. Auch während der vergangenen fünf Jahre konnte sich kein organisatorisch stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem etablieren. Unvermindert ist das moderat fragmentierte Parteiensystem durch einen niedrigen Grad organisatorischer Stabilität, geringe programmatische Kapazitäten, kaum vorhandene soziale Verankerung, erhebliche Schwächen bei der sozialen Integration, stark personalistische und klientelistische Tendenzen sowie eine hohe Wählervolatilität charakterisiert. Politische Parteien aller Lager verfolgen primär konfliktorientierte Strategien und richten sich einseitig an ihrer regionalen Wählerklientel aus. Die relevanten politischen Parteien sind überwiegend Personenorientierte Wahlvereine mit starker regionaler Verankerung. Sie bilden eines der größten Konsolidierungshindernisse der Demokratie.

Südkorea verfügt über eine ausdifferenzierte Interessengruppenlandschaft, in der die Verbände von Arbeit und Kapital dominieren. Während das Gewerkschaftssystem durch einen zurückgehenden Organisationsgrad, hohe Fragmentierung und geringe interne Verpflichtungsfähigkeit der konkurrierenden Föderationen charakterisiert ist, sind die Kapitalverbände durch die Dominanz der Großunternehmen geprägt. Gewerkschaften und Unternehmerverbände weisen die Organisationsvoraussetzungen für ein konfliktreiches und konzertierungsunfähiges System der industriellen Beziehungen auf. Entsprechend konfliktreich verlaufen die Arbeitsbeziehungen. Die Institutionalisierung eines tripartistischen Konzertierungsmechanismus durch die Regierung (1998) war nur eingeschränkt erfolgreich. Die Kooperationsfähigkeit von Staat und gesellschaftlichen Interessenverbänden bleibt labil.

Von einem niedrigen Niveau ausgehend hält die Ausdifferenzierung der zivilgesellschaftlichen Organisationslandschaft an. Die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen zu kooperativem und strategischem Handeln ist hoch. Zudem tragen diese Organisationen zur Vertiefung demokratischer Einstellungen und Praktiken in der südkoreanischen Gesellschaft bei. Neben ihrer integrativen, soziale „cleavages“ überbrückenden Funktion wirken sie als eine gesellschaftliche Kraft politischer Mäßigung. Während die zivilgesellschaftliche Organisationsdynamik progressiv verläuft, war in den letzten Jahren ein massiver Rückgang der Demokratiezufriedenheit und des Vertrauens der Bürger in die demokratietragenden Institutionen zu verzeichnen.

Die Zustimmung zur Demokratie ist auf niedrigem Niveau rückläufig. Die Wahlbeteiligung von 57,2 % bei den Parlamentswahlen vom April 2000 markierte einen historischen Tiefstand. Dies hat bislang nicht zu politischen Erschütterungen geführt, die den konstitutionellen Rahmen der Demokratie direkt in Frage stellen. Eine versöhnende und von den relevanten politischen Kräften getragene Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen im autoritären Regime der V. Republik (1980 bis 1988) fand bereits in den Prozessen gegen die Ex-Präsidenten Chun und Roh unter der Vorgängerregierung von Kim Young-sam statt.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Südkorea hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen in den Bereichen Wettbewerbsordnung,

Gesundung des Banken- und Kapitalmarkts sowie Bekämpfung von Marktkonzentration und Oligopolbildung.

### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau.**

Die zentralen Indikatoren zeigen ein hohes Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht allen Bürgern eine hinreichende „freedom of choice“. Grundlegende soziale Exklusion durch Armut, Bildung oder geschlechterspezifische Diskriminierungen ist nicht zu verzeichnen. Über den Beobachtungszeitraum hinweg ist es Südkorea gelungen, die moderaten sozialen Disparitäten, eine niedrige Armutsquote sowie eine relativ egalitäre Einkommensverteilung zu bewahren. Die Krisenanpassungspolitik der Jahre 1998-2000 hat allerdings zu einer geringfügigen Verschlechterung der Einkommensverhältnisse der unteren Einkommensgruppen und einem leichten Anstieg der Einkommensungleichheit (1998-2000) geführt. Die vorhandenen Entwicklungsungleichgewichte zwischen den Regionen wurden nicht verringert.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Die hohe Regulierungsdichte der Volkswirtschaft wurde verringert. Weiterhin aber ist die staatliche Wettbewerbs- und Entwicklungspolitik durch eine Schiefelage zugunsten der Großunternehmen (Chaebôl) charakterisiert. Bei der Restrukturierung des Finanzsystems und des Unternehmenssektors setzte die Regierung wiederholt allgemeine Spielregeln ad hoc außer Kraft. Die existierende Kartellgesetzgebung wird nicht immer einheitlich und überparteilich angewendet. Grundlegende Probleme des Unternehmenssektors wie Unterkapitalisierung, indirekte „cross-ownership“ und ungenügende „corporate governance“ konnten nur teilweise erfolgreich bekämpft werden.

Der Außenhandel wurde – auch unter dem Druck des IWF und der OECD – liberalisiert. Sonderregelungen existieren für einzelne Wirtschaftsbereiche, wurden aber zurückgefahren. Die Restrukturierung des in der Vergangenheit politisch regulierten und unterkapitalisierten Banken- und Finanzsystems wurde weitergeführt. Zwischen Dezember 1997 und Juni 2001 wurde etwa ein Viertel der Banken- und Finanzmarktinstitute aufgrund von Insolvenz oder schwacher Kapitalisierung durch die Regierung geschlossen oder fusioniert. Gleichwohl bleibt eine starke Belastung durch Not leidende Kredite.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Während des Untersuchungszeitraums wurde eine konsistente Inflations- und Wechselkurspolitik betrieben. Die Unabhängigkeit der Nationalbank wurde gestärkt. Die Fiskal- und Verschuldungspolitik der Regierung war stabilitätsorientiert. Die kurzfristige Auslandsverschuldung konnte zurückgefahren werden. Die erschöpften Devisenreserven haben sich erholt. Im August 2001, drei Jahre früher als geplant, konnten die Kredite beim IWF getilgt werden. Inzwischen betragen die Währungsreserven Südkoreas mehr als 120 Mrd. US-Dollar, was Korea zu dem Land mit den weltweit viertgrößten Devisenreserven macht.

### **3.2.4. Privateigentum**

Eigentumsrechte und Eigentumserwerb sind hinreichend definiert. Die Privatisierung vorhandener Staatsunternehmen kam in den letzten beiden Jahren voran. Marktkonzentration und Regulationsdichte der Volkswirtschaft liegen aber weiterhin über dem Niveau der meisten anderen OECD-Staaten.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Südkorea verfügt über ein konservatives Wohlfahrtsregime mit starker Betonung der familiären und betrieblichen Sicherungskomponente. In den letzten Jahren sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um die Sozialversicherungssysteme in den Bereichen Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit auszubauen. Angesichts des demographischen und sozialen Wandels sowie der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und des Berufslebens sind weitere Anpassung des Sozialhilfesystems und der Arbeitslosenversicherung unumgänglich, um mittelfristig eine soziale Stabilisierung zu bewirken. Dies betrifft auch beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Integration der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer sowie die Setzung von öffentlichen Anreizen zum Ausbau der beruflichen Bildung. Wachstumsinduziert sowie über staatliche Beschäftigungsprogramme ist es gelungen, die Arbeitslosigkeit zwischen 1998 und 2002 (2. Quartal) zu halbieren. Die Diskrepanz arbeitsrechtlicher Standards und des Arbeitnehmerschutzes in Großunternehmen sowie kleinen Betrieben beziehungsweise Familienbetrieben besteht fort.



### **3.2.6. Leistungsstärke**

Nach einer krisenbedingten Verschlechterung der makroökonomischen Fundamentaldaten zu Beginn der Untersuchungsperiode erlaubte das geglückte Krisenmanagement der Regierung die makroökonomische Stabilisierung. Aufgrund der negativen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verlangsamte sich die Konjunkturentwicklung in den Jahren 2001 und 2002. Das Wirtschaftswachstum entspricht nur teilweise dem Wachstumspotenzial. Das nicht genutzte Restpotenzial an Wachstum ist in erster Linie auf die nicht abgeschlossenen Reformen des Finanz- und Unternehmenssektors sowie die schleppende weltwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen, welche eine bessere Ausnutzung des Wachstumspotenzials im Rahmen des vorwiegend exportorientierten, auf Großunternehmen gestützten Wachstumsmodells erschweren. Auch die Entwicklung anderer makroökonomischer Daten ist nach einer zwischenzeitlichen Erholung nur mäßig positiv.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Ein soziales Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken ist in Grundzügen vorhanden. Es wurden erhebliche Anstrengungen zu seiner Ausweitung unternommen. Eine qualitativ hoch stehende, inklusive Gesundheitsversorgung ist gegeben. Neben dem staatlichen Sicherungsnetz existieren dichte private Solidaritätsnetze und -vorsorgemechanismen. Chancengleichheit und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sind in der gering segmentierten Gesellschaft prinzipiell gegeben. Fördermechanismen für Frauen, Behinderte oder sozial Schwache existieren allerdings kaum.

Frauen sind beim Zugang zu tertiärer Bildung, Einkommen und öffentlichen Ämtern deutlich benachteiligt. Geschlechtsspezifische Benachteiligungen von Frauen im Rechtssystem wurden durch Reformen des Familienrechts verringert. Das Umweltbewusstsein der Gesellschaft und des Gesetzgebers ist in den letzten Jahren gewachsen. Tendenziell werden Umweltbelange aber weiterhin Wachstumsüberlegungen nachgeordnet. Korea verfügt über ein gut ausgebildetes staatliches System der Primär- und Sekundärbildung sowie ein vorwiegend privat getragenes Universitätssystem. Die Bildungsausgaben des Staates betragen Ende der 90er Jahre 3,7% des BSP beziehungsweise 17,5% der Staatsausgaben bei hohen priva-

ten Leistungen. Die durchschnittlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung betragen laut Human Development Report 2002 zwischen 1990 und 2000 im Mittel 2,7% des BSP. Eine moderne Infrastruktur ist vorhanden.

#### **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

*(1) Demokratie:* Bereits vor der Untersuchungsperiode waren die Kriterien staatliches Gewaltmonopol, leistungsfähiges Verwaltungssystem, Arbeitsfähigkeit der Gerichte und öffentliche Sicherheit und Ordnung voll gewährleistet. Sie wurden erhalten. Gleiches gilt für die Leistungsindikatoren „Wahlen“ und effektive Regierungsgewalt der demokratisch gewählten Autoritäten. Progressive Tendenzen sind hinsichtlich der Organisationsmöglichkeiten der Bürger, der freien Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen und der Meinungs- und Medienfreiheit zu erkennen. Allerdings bestehen Defizite fort. Progressiv entwickelte sich die Geltungskraft der bürgerlichen Freiheitsrechte.

Hinsichtlich der wechselseitigen Kontrolle und Kompetenzabgrenzung von Regierung, Parlament und Judikative stagniert die Entwicklung der nicht abgeschlossenen Konsolidierung. Korruption ist weiterhin verbreitet; die Antikorruptionspolitik der Regierung Kim Dae-jung erwies sich als wenig effektiv. Die Stabilität der grundlegenden Verfassungsinstitutionen wurde gewahrt, ohne dass die mangelnde institutionelle Effizienz des Regierungssystems gesteigert werden konnte. Aufgrund der vorwiegend gegebenen politischen Mehrheitsverhältnisse ist im Vergleich zur Vorperiode sogar eine regressive Entwicklungstendenz zu konstatieren.

Die politische und gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien ist unvermindert niedrig. Der Aufbau kooperations- und konsensorientierter Interaktionsmuster der Verbände von Arbeit und Kapital stagniert. Die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Interessengruppen- und Organisationslandschaft ist anhaltend progressiv, aber hinsichtlich der Partizipationsbreite der Bürger schwach. Regressiv verläuft die Entwicklung einer demokratiestützenden „civic culture“. Umfragewerte zeigen für den Untersuchungszeitraum eine Unterstützungs- und Zufriedenheitskrise, die sich in jüngster Zeit verstärkt hat. Die konventionelle Partizipationsbereitschaft der Bürger geht zurück.

*(2) Marktwirtschaft:* Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine leichte Verbesserung des bereits hohen Entwicklungs-

stands. Dies betrifft auch Indikatoren der Nachhaltigkeit, während die Veränderung des Gini-Indexes eine leichte Zunahme der Einkommensdisparitäten zeigt.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen <sup>a</sup>	Rep- BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,854	0,847	0,82	31,5	0,95	4,0	13.478
2000	0,882	0,875	0,86	32,0	0,95	5,9	17.380

<sup>a</sup> Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 1996 und 2000.

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2002, <<http://undp.org/hdr2000.english/FAQs.html>>, <<http://undp.org/reports/global/2002>> [accessed 22/10/2002].

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich verbessert. Defizite der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung bleiben aber bestehen; die Reformdynamik verlangsamte sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums signifikant. Gemessen an den makroökonomischen Daten hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zurzeit vor der Untersuchungsperiode an Dynamik verloren. Angesichts der Krisenbedingungen zu Beginn des Untersuchungszeitraums verraten die Daten jedoch einen signifikanten Erfolg der staatlichen Entwicklungspolitik.

### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (2/4)
Wachstum des BIP in %	-6,7	10,9	9,3	3,0	6,3
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-2,8	8,6	19,9	-12,7	5,1
Importwachstum in %	-35,5	28,4	34,0	-12,1	7,8
Inflation in % (CPI)	7,5	0,8	2,3	4,1	2,7
Arbeitslosigkeit in %	6,8	6,3	4,1	3,7	2,9
Haushaltsdefizit in % des BIP	-5,0	n.a.	-1,3	n.a.	n.a.
Leistungsbilanz in Mrd. \$	40,3	24,4	12,2	8,6	18,2

Quellen: Bank of Korea, Domestic Economic Developments (Sept 2002) <<[http://www.bok.or.kr/bokis/bokis/html\\_view?curren](http://www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view?curren)> [accessed 22/10/2002]; Bank of Korea, Principal Economic Indicators, <[http://www.bok.or.kr/index\\_e.html](http://www.bok.or.kr/index_e.html)> [accessed 22/10/2002].

## 5. Bewertung des Transformationsmanagements

### 5.1. Schwierigkeitsgrad

Das hohe wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die vorhandenen marktwirtschaftlichen Grundstrukturen, der sehr hohe gesellschaftliche

Bildungsstand, fehlende ethnisch-religiöse Konflikte, die geringe Polarisierung des Verteilungskonflikts, eine effiziente Staatsadministration und das staatliche Gewaltmonopol boten zu Beginn der Bewertungsperiode gute Bedingungen für die Fortführung der Transformation. Hinsichtlich struktureller, den politischen Prozess langfristig prägender sozioökonomischen Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation somit als niedrig anzusehen. Bereits vor dem Bewertungszeitraum bestand ein demokratischer Basiskonsens.

Die Vertiefung und Stabilisierung der demokratischen Transformation wurde aber erschwert durch die geringen zivilgesellschaftlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Vorerfahrungen. Die konjunkturellen und weltwirtschaftlichen Bedingungen waren demgegenüber während der Bewertungsperiode ausgesprochen schwierig. Während der südkoreanische Transformationsprozess Ende der 80er Jahre unter positiven sozialen und ökonomischen, aber schwierigen politischen Ausgangsbedingungen startete, musste die Transformation in der Periode 1998-2002 unter wirtschaftlichen Krisenbedingungen im Rahmen einer in den Grundzügen gefestigten, aber noch defizitären und nichtkonsolidierten Demokratie fortgeführt werden.

## **5.2. Zielsicherheit**

Die wirtschaftliche Reformstrategie der südkoreanischen Regierung war im Großen und Ganzen entschlossen, um die Abfederung der sozialen Kosten bemüht, mit einer klaren strategischen Prioritätensetzung (wirtschaftliche Erholung und demokratische Vertiefung), aber nicht in allen Bereichen erfolgreich. Grundsätzlich war die Regierung um Erwartungssicherheit der in- und ausländischen Wirtschaftsakteure sowie um die Abstimmung der einzelnen makroökonomischen Zielvorgaben bemüht. Generell wurde die Verpflichtung auf das Transformationsziel der konsolidierten marktwirtschaftlichen Demokratie von den entscheidungsrelevanten Akteuren beibehalten.

Unter Kim Dae-jung wurden die von den Vorgängerregierungen hinterlassenen ökonomischen Reformversäumnisse erstmals offen thematisiert. Anders als zuvor war eine langfristige Strategie erkennbar, deren politische Ziele unter Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen formuliert und transparent vertreten wurden. Der Strategiemix aus der Bewahrung als funktional erachteter Regulationsmuster und der Abkehr von überkommenen Interventionsmustern war konsistent.

Im Bereich der demokratischen Transformation war die Strategiewahl weniger überzeugend. Hier mangelte es der Regierung und der Opposition an der Bereitschaft zu kooperativem Handeln. Kurzfristige, eigennutzorientierte Strategien dominierten gegenüber den Erwägungen einer mittel- bis langfristig ausgerichteten Politik der demokratischen Vertiefung. Aufgrund wechselnder politischer Mehrheitsverhältnisse, des labilen Charakters der regierenden Zweiparteienkoalition und der näher rückenden Präsidentschaftswahlen (Dezember 2002) war die Transformationsstrategie der Regierung zunehmend anfälliger gegenüber überraschenden innenpolitischen Kurswechseln.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung nutzt die verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für ihre Transformationspolitik effektiv. Abstriche sind bei der Gesundung des Finanzmarktes und des Bankensektors sowie bei der Restrukturierung des Unternehmenssektors festzustellen. Öffentliche Mittel wurden bei der Stützung Not leidender Kredite, angeschlagener Banken und von der Insolvenz bedrohter Großkonzerne nicht durchweg effizient und zielsicher genutzt. Mit diesen Ausnahmen wurde die Reformpolitik wirksam umgesetzt. Die öffentlichen Dienstleistungen sind im Großen und Ganzen geeignet für weitere ökonomische Entwicklungsschritte, wenngleich weitere Deregulierungen in einer ganzen Reihe von Wirtschaftssektoren notwendig sind. Defizite bestehen bei der Bereitstellung staatlicher Sozialdienstleistungen.

Die institutionellen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Politik der Korruptionsbekämpfung sind weitgehend gegeben, wobei rechtliche Reformen zur Stärkung der politischen Unabhängigkeit von Steuerbehörden und Staatsanwaltschaften noch ausstehen. Die vorhandenen Regeln wurden allerdings nicht immer entschlossen und unparteiisch angewendet. Vorhandene kulturelle Ressourcen wie eine hohe Bereitschaft der Gesellschaft zur Selbstverantwortung und Selbstorganisation wurden genutzt. Der Rückgriff auf etablierte kulturelle und soziale Traditionen war aber keineswegs ausschließlich positiv für die wirtschaftlich-politische Transformation, da dies auch einen Hang zu Hierarchiedenken, Oppositionsfeindlichkeit, Nepotismus und Instrumentalisierung des Rechts einschloss. Die regressive Entwicklung der demokratischen Stabilität – geringe Konsolidierung auf der intermediären Ebene, Erosion der demokratiestützenden Einstellungen – ist nicht von der Regierung allein, sondern von allen relevanten

von der Regierung allein, sondern von allen relevanten parteipolitischen Akteuren zu verantworten.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die wirtschaftliche Reformpolitik war umsichtig und klug. Es wurde schnell gehandelt, die bestehenden Institutionen wurden ausgebaut und weiterentwickelt. Die Verankerung der Programme in Verwaltung und Gesellschaft bietet Aussicht auf die Weiterführung des Reformprozesses, wenngleich die Reformen häufig eher gegen den Widerstand mächtiger ökonomischer Gruppen, als im Konsens mit ihnen vorangetrieben werden mussten. Hinsichtlich der ökonomischen Transformation zeigten die politischen Akteure der unterschiedlichen Lager überwiegend Lernbereitschaft. Die Gestaltung der demokratischen Transformation ist weniger positiv zu bewerten. Es fehlte dem innenpolitischen Handeln der Akteure in allen politischen Lagern an Flexibilität, um sich auf die veränderten Machtverhältnisse einzustellen und an der Bereitschaft, aus dem Versagen konfliktorientierter Strategien der Vergangenheit zu lernen.

Die Gestaltungsfähigkeit der Regierung für innenpolitische Reformen wurde durch die mehrheitspolitischen Verhältnisse, die Haltung internationaler Akteure gegenüber dem wichtigsten Reformvorhaben der südkoreanischen Regierung (Verbesserung der Beziehungen von Nord- und Südkorea) sowie durch Korruptionsskandale im Umfeld der Regierung sukzessive eingeschränkt. Seit dem Spätjahr 2001 war die Regierung aufgrund der für Dezember 2002 vorgesehenen Präsidentschaftswahlen eine „lame duck“. Während die Regierung in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums bemüht war, diffuse und nichtorganisierte Interessen stärker als bislang in den politischen Entscheidungsprozess einzubinden, um so ihren innenpolitischen Gestaltungsspielraum zu verbessern, gelang ihr dies in der zweiten Hälfte kaum mehr. Mit Näherrücken der Wahlen und dem Verlust der parlamentarischen Mehrheit im Verlaufe des Jahres 2000 verlor die Regierung ihre klare politische Linie.

#### **5.5. Konsensbildung**

Alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure stimmen über das Reformziel (marktwirtschaftliche Demokratie) überein, wenngleich die Vorstellungen hinsichtlich der Zielerreichung beträchtlich variieren. Antidemokratische Vetoakteure existieren nicht. Oppositionsparteien oder Großunternehmen können über ihre Mehrheit im Parlament oder über ihre ökonomische Macht de facto den

marktwirtschaftlichen Reformprozess blockieren. Allerdings bewegt sich dies in einem für Demokratien zulässigen Rahmen. Die Blockadepolitik hat Reformen verlangsamt, ist aber nicht Ausdruck von Grunddissens über die Entwicklungsrichtung hin zur sozial abgefederten, reformorientierten Marktwirtschaft.

Die höhere Kooperationsbereitschaft gegenüber gesellschaftlichen Kräften zeigt sich in der von der Regierung angestoßenen Institutionalisierung neokorporatistischer Formen der Interessenkonzertation zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Staat. Zahlreiche NGOs versuchen, die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik aktiv zu beeinflussen. Anlässlich der Parlamentswahlen vom April 2000 konnten zivilgesellschaftliche Gruppen massiv Einfluss auf die politische Agenda nehmen.

Während die Regierung im Umgang mit den wirtschaftlichen Problemen Umsicht walten ließ, sehr auf die Zusammenarbeit mit Verbänden und anderen intermediären Organisationen bedacht war, und anstelle der populistischen Versprechungen der Vorgängerregierung realistische Erfolgsmaßstäbe und Zeithorizonte vermittelte, waren die politischen Reformstrategien weniger positiv zu bewerten. Um den wirtschaftspolitischen Konsens innerhalb der regierenden Koalition nicht zu gefährden, war die regierende MDP von Präsident Kim Dae-jung gezwungen, ihrem konservativen Partner ULD erheblich entgegenzukommen. So hat die Persistenz von Defiziten mit Blick auf das Nationale Sicherheitsgesetz, die nur zögerliche Öffnung des innenpolitischen Diskurses über Nordkorea oder die stockende Bereitschaft der Regierung, gegen politische Korruption in den eigenen Reihen vorzugehen, viel mit der Rücksichtnahme auf den Koalitionspartner zu tun. Diese Strategie war insofern verständlich, als sie dem Erhalt der für die Fortführung der ökonomischen Reformen notwendigen politischen Mehrheiten diene.

Für andere Defizite gilt dies nicht. Auch die Regierung von Kim Dae-jung setzte auf die politische Instrumentalisierung regionaler Identitäten und Konflikte und zeigt wenig Neigung, dem Parlament größere Mitsprache einzuräumen. Politischer Widerstand wurde notfalls durch Strategien beseitigt, die hart am Rande der Verfassung operierten. Hier, wie auch in der Beibehaltung alter konfrontativer Strategien gegenüber der Opposition zeigten sich Widersprüche zwischen der Reformrhetorik und den tatsächlichen Handlungen der Regierung. Freilich ließ der unnachgiebige und häufig nicht sachpolitisch begründete Widerstand der Opposition der Regierung oftmals nur wenig Spielraum, soll der Reformprozess nicht zum Stillstand kommen. Den politisch relevanten Akteuren ist es nicht gelungen, die Intensität der prägenden gesellschaftlichen Konfliktlinien – der Ge-

gensatz zwischen den Regierungen und die Frage des Umgangs mit Nordkorea – abzumildern. Gleichwohl bedrohen diese Konflikte nicht den Zusammenhalt von Staat und Gesellschaft.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Die Verbesserungen der wirtschaftlichen Transformationsbilanz nach 1997 stehen in Zusammenhang mit der verstärkten Kooperation mit externen Akteuren (IWF, Asiatische Entwicklungsbank, westliche Gebergemeinschaft). Die Krisenstrategie der Regierung Kim Dae-jung basierte gerade auf der engen Abstimmung ihrer Reformen mit dem Internationalen Währungsfonds, zeigte eine hohe Bereitschaft zur strikten Erfüllung der geltenden Auflagen sowie eine sehr effektive Nutzung der von internationalen Akteuren bereitgestellten Ressourcen. Die wirtschaftliche Beruhigung wäre ohne die Kooperationsangebote dieser externen Akteure wie die glaubwürdig vermittelte Kooperationsbereitschaft der südkoreanischen Regierung kaum möglich gewesen.

Dies gilt trotz der berechtigten Kritik an anfänglichen Fehlwahrnehmungen des IWF. Die Rolle externer Akteure im demokratischen Transformationsprozess der Beobachtungsperiode ist vernachlässigbar. Mit Blick auf die ökonomischen Reformen hat die Regierung die internationalen Hilfsleistungen gezielt und effizient eingesetzt. Während des Untersuchungszeitraums war trotz einiger Irritationen eine kontinuierliche Verbesserung im bilateralen Verhältnis zu Japan zu verzeichnen. Gegenüber anderen regionalen Mächten sowie im Rahmen regionaler und internationaler Organisationen erwies sich Südkorea als verlässlicher und kooperativer Partner.

Im regionalen Umfeld konnte die Regierung aufgrund ihrer konsequenten Entspannungspolitik gegenüber Nordkorea als zuverlässig und berechenbar eingestuft werden, was für ihre außenpolitischen Bündnispartner während des Zeitraums nur bedingt galt. Hierdurch aufgetretene außenpolitische Inkonsistenzen gegenüber Nordkorea waren nicht von der südkoreanischen Seite zu verantworten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die neue Regierung ab Februar 2003 bereit sein wird, dem eingeschlagenen Weg in den innerkoreanischen Beziehungen zu folgen.

### **6. Gesamtbewertung**



Dieses Gutachten kommt abschließend zu folgenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt positiv. Bereits vor der Beobachtungsperiode existierten funktionsfähige und teilweise sehr leistungsfähige marktwirtschaftliche Strukturen. Obwohl die grundlegende Frage der staatlich-nationalen Identität bis heute ungelöst ist, bestand bereits ein leistungsfähiger Staat und die Nation musste nicht erst „neu erfunden“ werden. Dem stand das Fehlen rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen entgegen. Allerdings hatten der enge Kontakt mit dem westlichen Ausland, das moderne Bildungssystem, die bereits differenzierte Gesellschaft sowie die Diffusion bürgerlicher und demokratischer Werte bereits in den Jahrzehnten zuvor den Nährboden für deren Aufbau geschaffen.

Die Transformation vollzog sich während des Bewertungszeitraums als Kombination aus einer vertiefenden demokratischen Transformation und einem ökonomischen Krisenmanagement. Die Machtkonstellation von „altem Regime vs. demokratische Opposition“ wurde früh durchbrochen. An ihre Stelle trat der demokratische „Normalzustand“ von demokratieloysaler Regierung und systemloyaler Opposition.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der *demokratischen Transformation* ist kurz. Es ist den politischen Entscheidungsträgern nicht gelungen, die demokratische Transformation qualitativ zu vertiefen. Insgesamt ist ein stagnierender Konsolidierungsverlauf bei signifikanten Konsolidierungsdefiziten zu konstatieren. Interne Bedrohungen der Demokratie sind trotz einiger Rückschritte (politische Repräsentation, institutionelle Effizienz des Regierungssystems, Rechtsstaatlichkeit sowie Unterstützung des demokratischen Systems durch die Bürger) nicht zu erkennen.

Die zurückgelegte Wegstrecke der *marktwirtschaftlichen Transformation* war länger. Es ist den politischen Entscheidungsträgern gelungen, die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren. Die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung wurden verbessert. Jedoch ist die ökonomische Transformation zur leistungsfähigen sozialen Marktwirtschaft ebenfalls nicht abgeschlossen. Obwohl die meisten Indikatoren ein erfolgreiches Krisenmanagement verraten, sind die wichtigsten strukturellen Reformen der marktwirtschaftlichen Ordnung unvollendet.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. Der ökonomische Transformationsprozess hat während der Beob-

bachtungsperiode im Vergleich zur Vorperiode an Zielsicherheit, Geschwindigkeit und Erfolgsaussichten gewonnen. Gelungene Managementstrategien bezüglich der Organisation eines breiten pro-demokratischen Konsenses in der Gesellschaft, der Vermittlung wirtschaftlicher Reformmaßnahmen der makroökonomischen Stabilisierung, der Kooperation mit externen Akteuren und (perspektivisch besonders bedeutend) der Neugestaltung des Verhältnisses zu Nordkorea stehen schwache Gestaltungsleistungen im Bereich innenpolitischer Reformen und unsichere Ergebnisse ordnungspolitischer Reformen gegenüber.

## **7. Ausblick**

Das insgesamt positive Transformationsbild unterstreicht die Einschätzung zahlreicher Beobachter, dass die südkoreanische Transformation im Wesentlichen gelungen ist. Diese Transformationserfolge sind ganz wesentlich der Transformationsleistung „interner“ Akteure zu verdanken. Die mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen liegen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, institutionelle Effizienz des Regierungssystems, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster, Fortführung der Reformen der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung sowie Sicherung der Nachhaltigkeit der ökonomischen Entwicklung.

Zwecks Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Bürgerrechte sind zum einen gesetzliche Reformen (Trennung von Staatsanwaltschaften und Steuerbehörden von der Einflussnahme der Regierung und Änderung des Nationalen Sicherheitsgesetzes, Reform der Arbeitsgesetzgebung) unerlässlich; Zum anderen bleibt abzuwarten, inwieweit es relativ neuen Institutionen (Verwaltungsgerichte, Nationale Menschenrechtskommission) gelingt, innerhalb ihrer eigenen Funktionsbereiche unabhängig zu agieren. Zur Steigerung der institutionellen Effizienz des Regierungssystems werden bislang diskutierte Reformen wie die Rationalisierung des präsidentiellen Regierungssystems (Abschaffung der Institution des vom Parlament bestätigten Premierministers) oder ein Wechsel zum parlamentarischen Regierungssystem weiterhin aktuell bleiben.

Ebenso wie eine Reform des Wahlsystems und der Parteienfinanzierung zur Steigerung der organisatorischen Stabilität von Parteien und der Bekämpfung illegaler Parteienfinanzierung liegen hier Reformaufgaben, die nur im Konsens der politischen Akteure zu bewältigen sind. Das Management der politischen Eliten wird entscheidend dafür sein, dass es der südkoreanischen Demokratie

entscheidend dafür sein, dass es der südkoreanischen Demokratie gelingt, ihre drängendsten Probleme zu bewältigen. Die Herausforderung liegt hier letztlich im Generationen- und Einstellungswechsel innerhalb der politischen Eliten. Vorrangige und drängende Schlüsselaufgaben der ökonomischen Transformation bleiben die Gesundung des Finanz- und Bankensektors, die Restrukturierung des Unternehmenssektors sowie der Um- und Ausbau der staatlich regulierten Systeme sozialer Sicherung.