

Lehren aus der Währungs- und Finanzkrise - Südkorea und die Reform der internationalen Finanzarchitektur

Mayer, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mayer, P. (2000). Lehren aus der Währungs- und Finanzkrise - Südkorea und die Reform der internationalen Finanzarchitektur. *Korea - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 201-229. <https://doi.org/10.11588/kjb.2000.0.2537>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Lehren aus der Währungs- und Finanzkrise – Südkorea und die Reform der internationalen Finanzar- chitektur

Peter Mayer

1 Problemstellung

Die Dimension der Finanz- und Währungskrise Südkoreas nahm im Herbst 1997 dramatische Ausmaße an. In kürzester Zeit verlor Südkorea, zu dieser Zeit elftgrößte Volkswirtschaft der Welt, das Vertrauen der internationalen Kapitalanleger. Vor dem Hintergrund der Finanz- und Währungskrise in Thailand kam es zu umfangreichen Kapitalabflüssen, zunächst vor allem von japanischen und später von anderen internationalen Banken (vgl. Wang 1999: 218-220). Kreditgeber waren nicht mehr bereit, die überwiegend kurzfristige Auslandsverschuldung zu verlängern.¹ Die Wahrnehmung der strukturellen Probleme Südkoreas, das bis Mitte der 90er Jahre als asiatisches Wunderland gepriesen wurde, hatte sich schlagartig geändert, Banken und andere Finanzintermediäre gerieten in Panik und suchten die eigenen Finanzinvestitionen zu retten. Schließlich musste Südkorea die Hilfe der internationalen Finanzinstitutionen in Anspruch nehmen, um die externe Zahlungsfähigkeit zu erhalten.

In weniger als vier Wochen wurde zwischen der diskreditierten und nur noch wenige Wochen im Amt befindlichen Regierung Kim Young-sam und dem Internationalen Währungsfonds ein Abkommen ausgehandelt und am 3. Dezember 1997 unterzeichnet, das weitgehende Vereinbarungen über die Reform der koreanischen Wirtschafts- und Sozialordnung enthielt. Im Gegenzug erhielt Südkorea Kreditzusagen in Höhe von 58,3 Mrd. US\$. Trotz dieses erheblichen Beistands zog sich die Stabilisierung hin, da private Banken nur zögernd Vertrauen in die kurzfristigen Perspektiven und damit in die Kreditwürdigkeit der südkoreanischen Wirtschaft entwickelten. Am 31. März 1998 schließlich wurde ein zusätzliches Abkommen mit ausländischen Banken über die Prolongation von Krediten in Höhe von 21,4 Mrd. US\$ unterzeichnet (vgl. Ministry of Finance and Economy 1999a: 11). Erst nach weiteren Monaten der Unsicherheit und des Krisenmanagements durch die neue Regierung Kim Dae-jung und den Internationalen Währungsfonds und nach einem erheblichen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um 5,6% im Jahre 1998 stabilisierte sich die Lage. Im Jahr 1999 schließlich gelang eine überraschende Trendwende mit einer Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes von über 10%.

¹ „In the case of Korea, the capital outflows of the portfolio investment were not a major triggering factor. Instead, a sharply declining roll over ratio of short-term loans, particularly from Japanese banks, led to the cash flow mismatch“ (Wang 1999: 220).

Die Hilfsaktion für Südkorea, vergleichbare Programme für Thailand und Indonesien und nachfolgend die krisenhafte Zuspitzung in Russland lösten eine intensive internationale Debatte über die Reform der internationalen Finanzarchitektur aus. In den USA und westeuropäischen Ländern, aber auch in asiatischen Ländern wie Malaysia und Indonesien wurden die Umstände, das Ausmaß und die Form der Interventionen des Internationalen Währungsfonds und anderer internationaler Finanzorganisationen und die Rolle international agierender Banken, hochspekulativer Risikofonds (Hedge-Fonds) und Rating-Agenturen in der Krise heftig kritisiert. International mehrten sich die Stimmen, die die Angemessenheit des bestehenden institutionellen Gefüges zur Regelung internationaler Kapitalströme als unangemessen erachteten.

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit der Frage, wie in Südkorea diese internationale Diskussion rezipiert wurde, welche der unter der Rubrik „Reform der internationalen Finanzarchitektur“ diskutierten Ideen in Korea aufgegriffen wurden und Eingang in die Regierungspolitik fanden und wie Südkorea die eigenen Erfahrungen in die Reformdiskussion einbringt.

2 Synopsis der international diskutierten Konzepte und Vorstellungen zur Reform der internationalen Finanzarchitektur

Die kritische Befassung mit der Wirkungsweise des internationalen Finanzsystems ist nicht neu. Zuletzt hatte die Verschuldungskrise vor allem lateinamerikanischer Staaten Anfang der 80er Jahre intensive Debatten über das internationale Finanzsystem ausgelöst. Die zunehmende Expansion grenzüberschreitender Kapitalbewegungen, die Entwicklung neuer Finanzinstrumente, die Finanzkrise Mexikos 1994 und schließlich die Krisen in Thailand, Indonesien und Südkorea im Jahr 1997 brachten einen neuen Schub für die Diskussion über eine „Reform der internationalen Finanzarchitektur“. Mit dem Begriff „internationale Finanzarchitektur“ werden Funktionsweise und institutionelle Regelungen für nationale Finanzmärkte und grenzüberschreitende Kapitalströme gefasst. Die Finanzarchitektur umfasst damit unter anderem die Aufgabenzuweisung für Zentralbanken, Aufsichtsbehörden für Finanzintermediäre und Regierungen und auf internationaler Ebene jene für den Internationalen Währungsfonds, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.

Die Diskussion über die Reform der Finanzarchitektur findet vor dem Hintergrund eines in den letzten Jahren gewachsenen Bewusstseins statt, dass der voluminmäßig stark gewachsene internationale Finanzmarkt mit erheblichen Wohlfahrtsgewinnen verbunden ist, mit der starken Expansion und den strukturellen Änderungen aber auch Gefahren für Wohlfahrtsverluste einhergehen. Die Besonderheiten und Risiken des internationalen Finanzmarktes lassen sich wie folgt skizzieren: Gute makroökonomische Politik der Regierungen hat zentrale Bedeutung für die Stabilisierung der internationalen Kapitalströme, sie ist notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Vermeidung von Währungskrisen; Veränderungen

der Kommunikationstechnologie und der damit verknüpften Reduzierung der Transaktionskosten haben zu einem massiven Anstieg der globalen Finanztransaktionen geführt; die neu entwickelten Finanztechnologien sind differenzierter, komplexer und teilweise riskanter geworden; die Regulierungsbemühungen der Bankenaufsichtsbehörden und Zentralbanken konnten punktuell mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten; das Ausmaß der Unvollkommenheit der Information und der Asymmetrie der Information ist erheblich und impliziert Risiken. Transparenzregeln sind erforderlich, um den Informationsstand zu erhöhen; die zunehmende Verflechtung der nationalen Finanzmärkte trägt zu einer Erhöhung der Volatilität der Finanzmärkte bei. Von den modernen Finanzmärkten können erhebliche Fehlsteuerungen auf die reale Wirtschaft ausgehen; das traditionelle Verhältnis Bank-Kreditnehmer hat sich durch die zunehmende Verbriefung von Forderungen verändert; die Globalisierung erhöht den Wettbewerbsdruck, Finanzintermediäre müssen zunehmend kurzfristigen Gewinnerwartungen entsprechen, gewachsene Renditeerwartungen veranlassen Banken zur Expansion auf „emerging markets“, ohne dass die bankinternen Risikomanagement-Strukturen entsprechend angepasst wurden (vgl. International Monetary Fund 1999; Basel Committee on Banking Supervision 2000; Eichengreen 1999; Crockett 2000).

Auf der Basis dieser allgemein akzeptierten Einschätzung der veränderten strukturellen Bedingungen und der Zunahme der Risiken löste die sich mit einer unerwartet hohen Geschwindigkeit ausbreitende Krise in asiatischen Ländern 1997 vielfache und vehement vorgetragene Forderungen nach einer Reform der internationalen Finanzarchitektur aus. Die Reformvorschläge unterschieden sich in Ausrichtung und Radikalität erheblich (vgl. Eichengreen 1999). Kritiker des Internationalen Währungsfonds forderten dessen Abschaffung oder zumindest die Beschränkung auf Kernaufgaben, andere forderten dessen Stärkung; der Forderung nach Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen als allgemeines oder temporäres Steuerungsmittel wurde die Forderung nach forcierter Fortführung der Liberalisierung der Märkte gegenübergestellt; eine internationale Kreditversicherung gehörte ebenso zu den Forderungen wie eine Weltkonkursordnung. Die Diskussion ist nicht abgeschlossen, aufgrund des starken US-amerikanischen Drucks wird erwartet, dass in der zweiten Jahreshälfte 2000 der Internationale Währungsfonds neue Reformvorschläge präsentieren und die internationale Diskussion neue Dynamik erlangen wird. Als vorläufiges Ergebnis der in den Jahren 1998 und 1999 geleisteten Arbeit zahlreicher internationaler Organisationen, wie Internationaler Währungsfonds, Arbeitsgruppen der G7 und der neu gegründeten G22, neu geschaffenes Finanzstabilitätsforum und Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, wurde eine Vielzahl von Reformen betrieben, die sich den zwei Bereichen Krisenprävention und Krisenmanagement zuordnen lassen (International Monetary Fund 1999; G7 1999).

Unter der Rubrik Krisenprävention und Reduzierung der Verwundbarkeit der Staaten und der Finanzarchitektur wird die Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte und die Fortsetzung der Handelsliberalisierung subsumiert. Das Regierungshandeln soll durch Befolgung international akzeptierter Standards besser werden, auch eine erhöhte Transparenz des Handelns soll zur Qualitätsverbesserung

beitragen. Eine bessere Geld- und Finanzmarktpolitik und eine erhöhte Transparenz der Banken sollen das Finanzsystem stärken. Die Bankenaufsicht soll gestärkt werden, die Erfassung neuer Finanzinstrumente und des Risikogehaltes der Strategien der Banken soll verbessert werden. Auch die Rahmenbedingungen für den Unternehmenssektor sollen so verändert werden, dass eine Gefahrenakkumulationen vermieden wird. Schließlich soll auch der Währungsfonds reformiert und selbst transparenter werden.

Unter der Rubrik Krisenmanagement wurde der verbesserte Zugang zu Beistandskreditlinien diskutiert, der rechtzeitige Aufbau von Devisenreserven und der Abschluss von Swap-Vereinbarungen wurde gefordert. Methoden des „bailing-in“ der international tätigen Banken und der Entwicklung von Beteiligungsklauseln (collective action clauses) wurden vorgeschlagen. Schließlich wurde der Aufbau von sozialen Sicherungssystemen gefordert, um die sozialen Kosten und die gesellschaftliche Sprengkraft der Krise zu verringern.

3 Südkoreas nach innen gerichtete Interpretation der Krise – „*mea culpa*“ als strategische Orientierung

Der Ausbruch der Finanz- und Währungskrise traf auf eine fast gelähmte Administration unter Staatspräsident Kim Young-sam. Nur zwei Wochen nach Unterzeichnung des Stand-by-Agreements am 3. Dezember 1997 wurde Kim Dae-jung zum neuen Staatspräsidenten gewählt. Seine strategische Orientierung für die Lösung der Krise bestand in einer Übernahme der zu diesem Zeitpunkt fast ausschließlich favorisierten Interpretation der Krise: Die Krise, in der Bevölkerung oft „IMF crisis“ genannt, sei national verursacht, die alte Regierung Kim Young-sam habe die Gefahren im Finanz- und Unternehmenssektor nicht rechtzeitig und in ihrer Bedeutung erkannt, die großen Konglomerate hätten unverantwortliche Risiken aufgebaut, und die Anpassung der Wirtschaftspolitik sei nur unvollkommen gelungen. Diese Lesart war zu diesem Zeitpunkt in Korea politisch opportun, auch die Analyse des Internationalen Währungsfonds hatte diesen Fokus. Bewusst und gezielt grenzte sich die Administration Kim Dae-jungs mit dieser nach innen gerichteten Kritik von den in manchen anderen Ländern (am artikuliertesten in Malaysia) verfolgten Strategien der Auseinandersetzung mit dem Internationalen Währungsfonds oder den international agierenden Banken ab. Trotz erheblicher Kritik in westlichen Ländern an internationalen Banken, Rating-Agenturen und Internationalen Organisationen hielt die Regierung an ihrer grundsätzlichen Perspektive, die Krise habe überwiegend interne Gründe, fest. Die international tätigen Banken, Rating-Agenturen und die internationale Wirtschaftspresse nahmen diese Perspektive mit Genugtuung auf, entlastete doch diese Interpretation von den Selbstzweifeln ob ihrer eigenen Fehleinschätzung der Entwicklung und der Konsequenzen ihres Herdenverhaltens.

Immer deutlicher wurde im Jahr 1998, dass Südkorea und der Internationale Währungsfonds eine „Schicksalsgemeinschaft“ bildeten: Für Südkoreas Bemühungen um die Wiedergewinnung des Vertrauens der Kapitalanleger war nicht nur die

Unterstützung des Internationalen Währungsfonds, sondern auch dessen positives Votum über Strategie und Erfolge absolut essenziell. Und angesichts der heftigen Kritik an der Intervention des Internationalen Währungsfonds vor allem in den USA war das Gelingen des Reformprogrammes in Südkorea auch für den Währungsfonds extrem wichtig. Südkoreas eindeutiges Plädoyer für die „Parallelität von Marktwirtschaft und Demokratie“ im Kontext asiatischer Länder, die diesen expliziten Nexus verneinen, ließ das Interesse der westlichen Welt und der internationalen Finanzinstitutionen an dem Erfolg Südkoreas weiter wachsen.

Auch hinsichtlich der Rolle der USA bei der Ausgestaltung der Konditionalität des Währungsfonds und der Kommentierung der weiteren Forderungen an die südkoreanische Regierung und Wirtschaft bewahrte die Regierung eine zurückhaltende Rolle, die Regierung war sichtlich bemüht, Reformvorstellungen der amerikanischen Regierung nicht offen zu widersprechen.

Die strategische Orientierung der Regierung auf eine enge Allianz mit dem Währungsfonds und den USA und leise Töne hinsichtlich der Kritik an externen Ursachen der Finanzkrise lag aus Sicht der Regierung im nationalen Interesse Südkoreas. Erstaunlich aber war die Tatsache, dass der gesellschaftliche Diskurs in Südkorea völlig auf die Verantwortung der alten Regierung, der Großunternehmen oder Banken ausgerichtet war und externe Faktoren der Krise kaum benannt wurden. Nicht einmal die internationale Debatte über die Verbesserung der Politik des Währungsfonds, die Mitverantwortung der internationalen Banken für Fehlentwicklungen, und die wichtigen kritischen Beiträge von Wissenschaftlern, Notenbankvertretern, Bankenaufsichtsrepräsentanten wurden von Medien in angemessener Form in die koreanische Öffentlichkeit transportiert.

4 Reformkonzepte und -maßnahmen

Südkorea brachte im Rahmen der Mitarbeit in internationalen Institutionen Diskussionspapiere ein, die ihre Erfahrungen reflektierten und Lehren ableiteten: Als Mitglied der neu gegründeten G22 legte Südkorea einen Bericht vor, im Rahmen der G-33-Beratungen wurden die Vorstellungen Südkoreas eingebracht, auch in APEC-Veranstaltungen, zuletzt im April 2000 in Seoul, artikulierte Südkorea Reformvorstellungen. Das Treffen der Finanzminister der ASEM-Staaten bot ebenfalls die Gelegenheit zur Lancierung von Konzepten (vgl. Ministry of Finance and Economy 1999a, 1999b; Kim 2000). Wissenschaftler des Korea Institute for International Economics erarbeiteten einige Studien und Dokumente für die Politikberatung (Wang 1999; Zang 1999; Lee 1998; Wang et al. 1999). Aus der Zivilgesellschaft gab es nur wenig ernstzunehmende Diskussionsbeiträge, allenfalls die im Oktober 1999 von zivilgesellschaftlichen Akteuren organisierte Taegu Round stellte eine Ausnahme dar (vgl. *Proceedings of the Taegu Round* 1999).

Südkoreas Reformmaßnahmen und -konzepte lassen sich sieben Bereichen zuordnen: 1) Die makroökonomische Politik soll verbessert werden. 2) Durch erhöhte Transparenz des Regierungshandelns und des Handelns der wichtigen privaten Ak-

teure im Unternehmens- und Finanzsektor und die Befolgung international akzeptierter Standards soll die Verwundbarkeit der Volkswirtschaft reduziert werden. 3) Insbesondere das Finanzsystem soll durch umfassende Reformen gestärkt werden. 4) Die Integration in die Weltwirtschaft und in den internationalen Finanzmarkt soll mit Umsicht fortgesetzt werden. 5) Der private Sektor soll in die Prävention und in das Management von Krisen stärker einbezogen werden. 6) In bestimmten Bereichen wurden Veränderungen an der internationalen Finanzordnung gefordert. 7) Das Sozialsystem soll ausgeweitet werden, um die Folgen von Krisen zu begrenzen. Die Forderungen und erfolgten Maßnahmen werden im Folgenden etwas ausführlicher erläutert.

4.1 Verbesserung der makroökonomischen Politik

4.1.1 Problemlage

Die krisenhafte Entwicklung in Südkorea im Jahr 1997 entstand vor dem Hintergrund der international weit verbreiteten Wahrnehmung realer Strukturprobleme Südkoreas: eine übermäßige Diversifikation der Konglomerate, mangelnde Rentabilität vieler Investitionen, eine hohe Verschuldung großer *chaeból*, eine hohe Belastung des Finanzsystems durch einen hohen Bestand uneinbringlicher Kredite, mangelnde Flexibilität der Unternehmen hinsichtlich des Beschäftigungsstands und das Festhalten staatlicher Akteure an überholten dirigistischen Formen der Wirtschaftslenkung.

4.1.2 Reformkonzepte und -maßnahmen

Eine der zentralen Lehren der internationalen Diskussion um die Reform der internationalen Finanzarchitektur ist die Forderung nach verbesserter makroökonomischer Politik, der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik an international akzeptierten Grundsätzen hinsichtlich der Rolle des Staates, der Schaffung angemessener Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln der privaten Akteure, hinsichtlich der Steuerung der Geld- und Finanzmarktpolitik. Die Forderung nach Neuausrichtung der Politik war auch zentraler Bestandteil der Reaktion der koreanischen Regierung auf die Finanzkrise. Durch Reformen im Unternehmenssektor und Privatisierungen staatseigener Unternehmen sollte der Privatsektor gestärkt werden. Das Finanzministerium formulierte dies wie folgt:

Our experiences show that the best way for warding off potential future crises is to maintain a sound and efficient economic structure [...] the importance of transparency and the application of market principles across the board cannot be emphasized

enough in terms of their constituting basic reform principles (Ministry of Finance and Economy 1999a: I).²

Diese Befolgung solider wirtschaftspolitischer Grundsätze fällt in den Verantwortungsbereich der nationalen Regierungen. Aus der Sicht Südkoreas sollten jedoch internationale Organisationen wie der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und das Baseler Komitee für Bankenaufsicht Staaten bei der Befolgung solcher Grundsätze durch die Ausarbeitung internationaler Standards und die Überwachung ihrer Einhaltung (Surveillance) unterstützen (vgl. Ministry of Finance and Economy 1999b: 9).

Die Regierung betrieb in den Jahren 1998 und 1999 grundlegende Reformen des Unternehmenssektors. Mit zahlreichen Eingriffen wurden Unternehmen dazu veranlasst, die Diversifikation der Konglomerate zurückzuführen, in bestimmten Bereichen wurden Unternehmenszusammenschlüsse erzwungen. Konglomerate mussten die erhebliche Fremdfinanzierung reduzieren, die Möglichkeiten der externen Kontrolle durch Minderheitsaktionäre und staatliche Institutionen wurden verbessert. Im Finanzsektor (siehe Abschnitt 4.3) wurde durch umfassende Reformen die Leistungsfähigkeit des Systems und damit die Absorptionsfähigkeit des Finanzsektors für externe Schocks erhöht. Durch eine Reform des öffentlichen Sektors und eine Überführung staatseigener Unternehmen in den Besitz privater Akteure sollte die marktwirtschaftliche Ordnung gestärkt werden.

In all diesen Bereichen wurde ausländischen Investoren der Zugang erleichtert, direkte und indirekte Formen der Diskriminierung ausländischen Eigentums wurden abgebaut. Hinzu kam die Umsetzung der in dem Abkommen mit dem Währungsfonds festgeschriebenen Forderung nach „Flexibilisierung der Arbeitsmärkte“, d.h. die Erleichterung der Entlassung von Arbeitnehmern und gleichzeitig der Aufbau sekundärer Arbeitsmärkte. Schließlich begann der Staat damit, seine wirtschaftspolitische Rolle neu zu definieren, Ausmaß und Form der staatlichen Interventionen zu verändern.

Diese Reformen waren Inhalt des noch von der alten Regierung unterzeichneten Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds (vgl. International Monetary Fund 1997), und sie waren fester Bestandteil der wirtschaftspolitischen Programmatik der Regierung Kim Dae-jung (vgl. Kim 1998: 41-46; Korea Development Institute 1999). Das Bekenntnis zu diesen Zielen wurde von Kim Dae-jung immer wieder rhetorisch überzeugend im Rahmen international wahrgenommener Anlässe wiederholt. Sein Bekenntnis zur Konditionalität des Fonds und seine Drohgebärden gegenüber dem mächtigen Unternehmenssektor und inländischen Reformgegnern waren von zentraler Bedeutung für die Rückgewinnung des Vertrauens internationaler Anleger. Noch bevor die angekündigten Reformen Wirkung entfalten konnten, wurde die Umkehr der Kapitalströme erreicht. Der Regierung war es gelungen, die

² Finanzminister Lee Hun-jai erachtet auch in der Rückschau die strukturellen Defizite als ausschlaggebend: „In the case of Korea, the government correctly recognized that the economic crisis was caused not just by a temporary shortage of foreign reserves, but by long-standing structural weaknesses in the economy“ (Lee 2000: 46).

internationale Öffentlichkeit von der Entschlossenheit und Durchsetzungsfähigkeit der Regierung zu überzeugen. „The credibility and capital inflows largely appears to be associated with the perceived commitment of the government to economic reform and its strong economic potential to realize full recovery, rather than IMF involvement per se“ (Wang 1999: 223-224). Die Perzeption der Absichten der Regierung zur Umgestaltung der Wirtschaftspolitik spielte die entscheidende Rolle.

4.1.3 Bewertung

Südkoreas Regierung konnte in den ersten beiden Jahren eine beeindruckende Zahl von Reformen auf den Weg bringen und hat damit einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung des Landes geleistet. Angesichts der Dimension der Herausforderung bleibt aber weiterhin ein enormer Reformbedarf bestehen. Die weiterhin bestehende Fragilität des Bankensektors (vgl. *Korea Herald*, 26.2.2000), der Zusammenbruch des ehemals zweitgrößten *chaeból* Daewoo, die fortbestehenden und aus mancher Sicht sogar zunehmenden interventionistischen Praktiken³ in vielen Politikfeldern, die Abhängigkeit der Politik von wenigen charismatischen Entscheidungsträgern sowie die unklaren politischen Mehrheitsverhältnisse im Parlament weisen darauf hin, dass in einer denkbaren neuen Phase der weltweiten oder auf die Region beschränkten Nervosität die Realität Südkoreas Gründe bieten würde, den skeptischen Stimmen mehr Gehör zu verschaffen. Insofern ist eine Fortsetzung der Reform dringend geboten.

4.2 Erhöhung der Transparenz und der Standards

4.2.1 Problemlage

Die Intransparenz des koreanischen Wirtschaftssystems im Finanz- und Unternehmenssektor und der staatlichen Wirtschaftspolitik war mitverantwortlich für die Eskalation der Krise im Jahr 1997: In einem durch Transparenz gekennzeichneten System wären Fehlentwicklungen wie die hohe Verschuldung der Unternehmen, die hohe Auslandsverschuldung mancher Banken oder die Verschleppung der Bereinigung der Bankbilanzen früher erkannt worden und hätten rechtzeitig zu Anpassungsprozessen geführt. Auch „moral hazard“⁴ war ein weit verbreitetes Problem.

³ Von einigen wird die Interventionspraxis als notwendig in der Übergangsphase zur Herstellung echter marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen angesehen, von anderen als Fortsetzung der alten Praxis.

⁴ Der Generaldirektor der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich beschreibt das Problem so: „Rücksichtslose Unbekümmertheit (sogenannter ‘moral hazard’) war ebenfalls ein Problem. Im Vertrauen darauf, dass ihre Verbindlichkeiten gegebenenfalls übernommen würden, tätigten die koreanischen Großkonglomerate unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten völlig unangemessene Investitionen. Gleichzeitig verließen heimische Banken und internationale Investoren in südostasiatischen Ländern sich darauf,

Nicht nur hatte die interessierte Öffentlichkeit keinen Einblick in die Problemlage, auch die Regierung war nur mangelhaft informiert. Das Ausmaß der Fehlentwicklung, der mangelhafte Informationsstand der Regierung und die ungeschickte Kommunikationspolitik der Regierung in der Krise ließen das Problem der Intransparenz des südkoreanischen Wirtschaftssystems zur Achillesferse werden.

4.2.2 Reformforderungen

Südkorea übernahm die in allen internationalen Foren betonte Forderung nach erhöhter Transparenz des Handelns der Regierungen, der Zentralbanken, der in- und ausländischen Banken und auch der internationalen Finanzinstitutionen,⁵ um dadurch Fehlverhalten zu enthüllen, künftiges Fehlverhalten abzuschrecken und durch den verbesserten Informationsstand die Spekulation einzudämmen: „Transparency must be enhanced in order to not only discourage moral hazard in the ex ante sense but also prevent local financial instability from developing into a full-blown crisis at the regional or global level“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 6). Die Regierung bekannte sich zur schnellen Erarbeitung von Regeln, die die Transparenz erhöhen.

In Ergänzung zu den nationalen Bemühungen forderte Südkorea internationale Organisationen auf, gemeinsame Standards zu entwickeln: „The international community needs to establish and adopt global transparency standards, particularly with respect to accounting and information disclosure“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 6.). Einige der Standards sollten umgehend von allen Staaten beachtet werden, andere sollten auf freiwilliger Basis umgesetzt werden. Durch Anreize wie beispielsweise die Mitgliedschaft im neu gegründeten Forum für Finanzmarktstabilität könnten nach Vorstellungen der südkoreanischen Regierung Länder zur freiwilligen Einhaltung international als wünschenswert erachteter Standards animiert werden.

Einschränkend wird auf die mit der Transparenz verbundenen Kosten hingewiesen: „While pursuing transparency, the limits and the costs should be balanced against the benefits. [...] the costs [...] in meeting and maintaining international standards could also hamper any progress made“ (Zang 1999: 3). Die Kosten müssten im Verhältnis zu den Vorteilen eines verbesserten Informationsstandes stehen, auch

dass die Regierungen festen Wechselkursen verpflichtet waren beziehungsweise dass die internationale Gemeinschaft gegebenenfalls schon einspringen würde, um private Investitionen zu schützen. Die Regierungen hofften ebenfalls stark auf Unterstützung für den Fall, dass sie in akute Devisenknappheit gerieten“ (Crockett 2000).

⁵ Beispielhaft ist die folgende Aussage des ehemaligen Vizepräsidenten der Weltbank Joseph Stiglitz: „The emphasis on ‘transparency’ in recent discussions of East Asia demonstrates our growing recognition of the importance of good information for the effective function of markets. Capital markets, in particular, require auditing standards accompanied by effective legal systems to discourage fraud, provide investors with adequate information about the firms’ assets, liabilities, and protect minority shareholders“ (Stiglitz 1998: 7).

dürfe der Spielraum für Dynamik und Innovationen nicht unnötig eingeschränkt werden. Vorgeschlagen wird für bestimmte Transparenzregeln eine schrittweise Einführung („phase-in-approach“), auch sei in manchen Fällen technische Hilfe von Seiten der internationalen Organisationen erforderlich (Ministry of Finance and Economy 1999b: 9).

4.2.3 Reformmaßnahmen

Transparenzregeln

In den Jahren 1998 und 1999 wurden zahlreiche transparenzsteigernde Maßnahmen ergriffen: Daten über Devisenreserven werden nun zwei mal im Monat veröffentlicht, die Daten über die Auslandsverschuldung werden monatlich bekannt gegeben. Buchführungsstandards für Banken und Unternehmen wurden internationalen Standards angepasst, die Publizitätsanforderungen für börsennotierte Unternehmen wurden erhöht. In einigen Fällen sind ausländische Wirtschaftsprüfungsgesellschaften einzuschalten. Großunternehmen müssen konsolidierte Finanzabschlüsse vorlegen, börsennotierte Unternehmen müssen externe Board-Mitglieder bestimmen. Rechte von Kleinaktionären wurden gestärkt. Diese und weitere Maßnahmen dienen der Erhöhung des Informationsstandes der Regierung und der Öffentlichkeit. Auch die Anforderungen an die Berichterstattung der Unternehmen stiegen,⁶ um den Informationsstand der staatlichen Institutionen zu erhöhen und die Fähigkeit zur Früherkennung von Problemen zu verbessern.

Informationspolitik

Ebenfalls wichtig war die Revision der strategischen Ausrichtung der Informationspolitik der Regierung. Statt einer widerwilligen Informationsbereitstellung war die Regierung bemüht, ihr eigenes Handeln zu erläutern, Daten über die Finanzsektorentwicklung, die Veränderungen im Unternehmenssektor, die Entwicklung der Devisenreserven, der Auslandsschuld etc. frühzeitig bekannt zu geben und zu erklären. Die Regierung war sich der enormen Bedeutung von „Investors Relations“ bewusst, und setzte erhebliche Ressourcen für diesen Zweck ein. Die Kommunikationspolitik der Regierung und die „Inszenierung“ bestimmter Politiken zeugte von dem Bewusstsein, dass die Perzeption der Politik von zentraler Bedeutung ist. Um den für die internationale Meinungsbildung so wichtigen ausländischen Analysten den Zugang zu Fakten und Trends zu erleichtern, Missverständnisse auszuschließen und um die Interpretation der Fakten im eigenen Sinne zu beeinflussen, wurde die Zahl der in englischer Sprache veröffentlichten Informationsmaterialien deutlich erhöht.

⁶ Ausländische Banken beklagten sich über die gestiegenen Informationsanforderungen (vgl. *Korea Times*, 3.3.2000).

Publizität der Vereinbarungen mit dem Internationalen Währungsfonds

Die Regierung schließt sich der Forderung nach stärkerer Offenheit auch der internationalen Finanzorganisationen und der Vereinbarungen des Fonds mit Mitgliedsländern an: „In principle, Korea supports the idea that international financial institutions should release all relevant information except confidential matters that can potentially disrupt the market or economy of the country involved“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 9). Ehemals geheime Dokumente und Korrespondenz der Regierung mit dem Währungsfonds wurden bekannt gemacht: Seit 1998 konnten sie über die Internetseiten des Finanzministeriums und des Korea Institute for International Economic Policy von allen Interessierten eingesehen werden.

4.2.4 Bewertung

Die Politik der Regierung hinsichtlich der Ausweitung der Transparenz des wirtschaftlichen Geschehens war überzeugend, die Geschwindigkeit der Veränderung der Regeln verblüffend.⁷ Die nur mit Zeitverzögerung reagierende praktische Umsetzung ist angesichts des Lernbedarfs, der Humankapitalengpässe etc. kaum verwunderlich.⁸ Und die Bedeutung der externen Board-Mitglieder oder der Kleinaktionäre dürfte sicher erst mittelfristig Wirkung zeigen. Ein wenig beachtetes Problemfeld stellt im Zusammenhang mit Transparenz die Qualität der Wirtschaftspresse dar. Der Presse kommt hinsichtlich der sachkompetenten Aufbereitung von Daten, Fakten und Hintergründen eine zentrale Rolle zu. Die bis Mitte 1999 nur hinter vorgehaltener Hand geäußerten Zweifel an der Solidität des Daewoo-Konzerns und die weitgehende Abwesenheit von kritischen Artikeln sowohl im Vorfeld des Zusammenbruchs als auch in der nachträglichen Befassung mit den Umständen des historisch größten Unternehmenszusammenbruchs der Welt (vgl. Ministry of Finance and Economy 1999a: 28) in den koreanischen Medien deutet beispielhaft auf diesen wesentlichen Schwachpunkt hin. In der Konsequenz sind die Informationskosten für Banken, Aktionäre und andere Interessierte nach wie vor hoch, Transparenz ist daher kein für die Mehrheit gültiges Phänomen.

⁷ Diese Geschwindigkeit bei Konzipierung und Umsetzung neuer Regeln belegt, dass in den Jahren zuvor intensiv an der Vorbereitung neuer Regelwerke gearbeitet wurde, der Alleinanspruch der neuen Regierung auf die Reformen ist insofern unberechtigt. Es bedurfte aber offensichtlich der Krise, um den Prozess der Umsetzung zu beschleunigen.

⁸ „In order to ensure that the new institutions are fully operational, emerging countries must place greater policy emphasis on the development of human capital that is suited for the new financial environment“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 14).

4.3 Stärkung des koreanischen Finanzsystems

4.3.1 Problemlage

Ohne die Fehlentwicklungen im nationalen Finanzsystems wäre Südkorea die „Ansteckung“ während der Asienkrise erspart geblieben. Banken erwiesen sich als schwer belastet von uneinbringlichen Krediten, die Kapitalrenditen waren gering, Kreditwürdigkeitsprüfungen als wichtiges Entscheidungskriterium spielten eine im internationalen Vergleich marginale Rolle. Die Rolle der Regierung bei der Kreditallokation war ausgeprägt und mit der gestiegenen Komplexität der weit entwickelten und diversifizierten Wirtschaft nicht mehr kompatibel. Auch die Kapitalbeteiligung von *chaeból* an Banken ermöglichte Fehlentwicklungen bei der Kreditvergabepraxis (Warburg Dillon Read 1999: 1). Die Auslandsverschuldung einzelner Institute war hoch. Die Zersplitterung der Bankenenaufsicht ließ schwerwiegende Lücken im Regelwerk entstehen. Das Instrumentarium der Bankenaufsicht war nur unzureichend an die Herausforderungen in Folge der Veränderungen des Finanzmarktgeschehens durch Innovationen, partielle Liberalisierung etc. angepasst.⁹

4.3.2 Reformforderungen

Forderungen nach einer Reform der internationalen Finanzarchitektur beinhalten stets auch die Forderung, auf nationaler Ebene für robuste Finanzsysteme zu sorgen. Die Stärkung des nationalen Finanzsektors gehörte zu den wichtigsten Vereinbarungen im Abkommen zwischen der Regierung und dem Internationalen Währungsfonds: „The government is committed to a comprehensive restructuring and strengthening of the financial system to make it sound, transparent, and more efficient“ (International Monetary Fund 1997: 8). In allen nachfolgenden Verlautbarungen Südkoreas zur Reform der internationalen Finanzarchitektur nimmt die Forderung nach Stärkung des eigenen Finanzsystems einen zentralen Platz ein:

The soundness and efficiency of the financial system constitute the most fundamental strength to carry an economy forward in every stage of economic development. The importance of this is even more pronounced if a country is pursuing capital account liberalization in the midst of global trends of financial integration (Ministry of Finance and Economy 1999b: 10).

4.3.3 Reformmaßnahmen

Die Reform des Finanzsektors beinhaltete die Umstrukturierung der Finanzintermediäre (Banken, Handelsbanken, Versicherungen, Investmentfonds), die Einführung

⁹ Vor der Krise war im Parlament kein Konsens hinsichtlich der Reform des Finanzsektors erzielt worden, die Vorschläge der Beratungskommission des Präsidenten zur Reform des Finanzsektors waren nicht mehrheitsfähig.

von neuen internationalen Standards entsprechenden Regulierungsgrundsätzen und die Stärkung der Bankenaufsicht.

Im Rahmen der Bankenreform wurden vier Strategien verfolgt: a) Besonders schwache Banken wurden geschlossen, b) mehrere Banken verloren ihre Selbständigkeit durch Zusammenschlüsse, c) ausländische Investoren beteiligten sich an einigen Banken und wurden zur treibenden Kraft der Umstrukturierung, und c) schließlich wurde durch Neuemissionen, an deren Kauf sich die Regierung beteiligte, die notwendige Eigenkapitalbasis hergestellt.

Mit erheblichen Summen unterstützte die Regierung den Aufkauf der notleidenden Kredite und die Rekapitalisierung der Institutionen; die beiden zentralen Institutionen waren die Korea Asset Management Corporation (KAMCO) und die Einlagensicherungsorganisation Korea Deposit Insurance Corporation. Die staatlichen Ausgaben für die Sanierung des Finanzsystems waren gewaltig, sie betragen in den Jahren 1998 und 1999 nach Regierungsangaben 53,3 Mrd. US\$ (64 Billionen Won).¹⁰ 68% der Ausgaben trug die Einlagenschutzorganisation, die restlichen 32% wurden von KAMCO getragen. Tabelle 1 gibt weiteren Aufschluss über die Ausgaben.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die mit der Umstrukturierung verbundene Reduktion der Zahl der Finanzintermediäre von Ende 1997 bis März 2000.

Auch die Überwachung der Verfahrensweisen der Banken wurde gestärkt, um zu verhindern, dass Banken erneut in verlustbringende Praktiken verfallen. Banken, die die Eigenkapitalquote von 8% und ein bestimmtes Rating unterschreiten, müssen seit der Einführung der Prompt Corrective Action Procedures mit sofortiger Schließung rechnen. Strikte Vorgaben für kurzfristige Verbindlichkeiten und offene Devisenpositionen sollen das Währungsrisiko begrenzen helfen. Auch das Risikomanagement der Banken wurde durch die Vorgabe von Kriterien für die Kreditwürdigkeitsprüfung umgestaltet. Zusätzlich zu quantitativen und formalen Kriterien nahm die Bankenaufsicht immer wieder potenzielle Fehlentwicklungen im Management der Banken zum Anlass, um notwendige Anpassungen zu veranlassen. Die oben beschriebenen Transparenzsteigernden Maßnahmen erhöhten den Druck seitens der Aktionäre und der Öffentlichkeit, auch müssen Banken nun externe Personen als Mitglieder des Boards benennen.

Eine Konsolidierung der Aufsicht über Finanzinstitutionen, die unter der Präsidentschaft von Kim Young-sam nicht durchsetzbar war, wurde umgehend vorgenommen. Noch am 29. Dezember 1997 wurde eine wesentliche Reform im Parlament verabschiedet, weitere Reformen wurden im Laufe der Jahre 1998 und 1999 erarbeitet und umgesetzt. Wesentliches Charakteristikum der Reform ist die Zu-

¹⁰ Das Samsung Economic Research Institute urteilt mit großer Skepsis: „It is true that through the injection of more than 64 trillion won, the soundness of domestic financial institutions generally improved and much of inefficiency had been eliminated. However, even those effects seem insufficient to justify the huge amounts of public funds“ (Samsung Economic Research Institute 2000: 77).

Tabelle 1: Öffentliche Ausgaben für die Umstrukturierung der Finanzintermediäre bis Oktober 1999 in Billionen Won

Klassifikation	Aufkauf notleidender Kredite	Rekapitalisierung und Einlagenschutz	Gesamt
Banken	17,3	27,9	45,2
Nichtbanken	3,2	15,6	18,8
Gesamt	20,5	43,5	64,0

Quelle: Samsung Economic Research Institute (2000: 75).

Tabelle 2: Umstrukturierung der Finanzinstitutionen (Januar 1998 bis März 2000)

Finanzsektor	Gesamtzahl der Institutionen (Ende 97) (A)	Ausgeschiedene (B)	Verhältnis (B/A) x 100
Banken	33	10	30,3
Handelsbanken	30	21	70,0
Wertpapierhäuser	36	6	16,7
Versicherungen	50	7	14,0
Investment Fonds	31	7	22,6
Leasing Firmen	25	12	48,0
Sparkassen	231	69	29,9
Volksbanken	1.666	284	17,0
Gesamt	2.102	416	19,8

Quelle: Financial Supervisory Commission/Financial Supervisory Service (2000: 10).

sammenlegung der Aufsicht über Banken, Wertpapiermärkte, Versicherungen und andere Finanzintermediäre. Unter dem Dach der Financial Supervisory Commission (und der Securities and Futures Commission) ist der Financial Supervisory Service für die Aufsicht zuständig (vgl. Financial Supervisory Commission/Financial Supervisory Service 2000: 8-9; Ministry of Finance and Economy 1999b: 15). Die Aufsichtsbehörde wurde zur führenden Institution des Reformprozesses im Finanzsektor, aufgrund der wichtigen Rolle der Banken bei der Reform der Unternehmen ging der Einfluss der Financial Supervisory Commission weit über den Finanzsektor hinaus.

4.3.4 Bewertung

Durch die vielfältigen Reformmaßnahmen, den Einsatz erheblicher Mittel, durch symbolische Akte wie die Schließung nicht lebensfähiger Finanzintermediäre und einen überzeugenden, wenn auch häufig im Vergleich zu Westeuropa ausgesprochen interventionistischen Stil der Aufsichtsbehörde ist es der Regierung gelungen, national und international Vertrauen in die fundamentale Absicherung des Finanzwesens herzustellen. Der Daewoo-Konkurs, der neuen Abschreibungsbedarf für viele Banken brachte, die sich weitgehend saniert sahen, hat gezeigt, dass noch erhebliche Risiken für den Finanzsektor und den Staatshaushalt bleiben. Der Finanzsektor hat noch kein befriedigendes stabiles Niveau erreicht.¹¹ Auch hat die gewählte Form der Krisenbewältigung nolens volens zu einer Verstaatlichung der wichtigsten Banken geführt, womit die Gefahr der staatlichen Einflussnahme auf die Kreditallokation weiterbesteht. Zudem stellt die Kapitalbeteiligung der *chaeból* ein Reformhindernis dar (vgl. Warburg Dillon Read 1999: 1). Die Regierung ist aufgefordert, den Reformprozess weiterzuführen.

Insgesamt handelte es sich bei den Maßnahmen zur Stärkung des nationalen Finanzsystems um ein überzeugendes Paket; die Regierung hat in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen die strategisch richtige Richtung eingeschlagen. Angesichts der Dimension der Probleme ist aber der Reformbedarf weiterhin groß, ein Nachlassen bei den Reformanstrengungen wäre gefährlich. Und an die Stelle der treibenden Kraft Regierung/Aufsichtsbehörde müssen zukünftig stärker Aktionäre, Wirtschaftspresse etc. treten, um den entscheidenden Schritt weg vom paternalistischen Entwicklungsverständnis der Aufsichtsbehörde bzw. der Regierung zu schaffen.

4.4 Umsichtige Integration in den internationalen Finanzmarkt

4.4.1 Problemlage

Von zentraler Bedeutung für die Integration in den internationalen Finanzmarkt ist die Wahl des Wechselkursregimes. Südkorea hat in der Vergangenheit mit verschiedenen Systemen experimentiert.

Between 1945 and 1990, Korea adopted various exchange rate regimes, from fixed to multi-basket pegged systems, to cope with changes in the internal and external economic environment. In March 1990, Korea opted for a market average exchange rate system with a daily fluctuation band to avoid large swings (Ministry of Finance and Economy 1999b: 25).

Als in der Mitte der 90er Jahre der japanische Yen plötzlich an Stärke gegenüber dem US\$ verlor und damit die Wettbewerbsfähigkeit der koreanischen Wirtschaft

¹¹ Nach Berechnungen des Korea Center for International Finance ist der Financial Sector Risk Index nach wie vor auf hohem Niveau (*Korea Herald*, 23.9.1999); Moody's schätzt die koreanischen Banken als „fundamentally very weak“ ein (*Korea Herald*, 26.2.2000).

gegenüber der japanischen Wirtschaft sank, reagierten die Regierung und die Zentralbank zu spät auf die neuen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Handelseffekte. Als es im Herbst 1997 zu dem oben beschriebenen Kapitalabzug und dem Verfall des koreanischen Won kam, sanken in kurzer Zeit die Devisenreserven der Zentralbank auf ein mit dem Wechselkursregime inkompatibles Niveau. Da kleinere Modifikationen des Wechselkurssystems keine Abhilfe schaffen konnten, musste Südkorea schließlich im Dezember 1997 ein flexibles Wechselkurssystem einführen. Südkorea anerkennt, dass die vorherige Wechselkurspolitik die Krise mit verursacht hatte: „Prior to the crisis, the rigidity in the exchange rate system of crisis-hit countries set the stage for exchange rate misalignment“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 5). Gleichzeitig weist aber die Regierung in ihren Verlautbarungen darauf hin, dass die Instabilität und das Ausmaß der Schwankungen zwischen den wichtigen Währungsblöcken die Gestaltung der Währungspolitik kleiner Länder erheblich erschwert hat und letztlich eine der tiefer liegenden Ursachen für die Probleme ist.

In den neunziger Jahren hatte Südkorea die Öffnung und Integration des nationalen Finanzmarktes in den Weltmarkt betrieben. Bedeutende nationale Kräfte strebten ein Hinauszögern der Öffnung an, umgekehrt gab es erheblichen internationalen Druck, die Öffnung zu beschleunigen.¹² Im Ergebnis kam es zu punktuellen Liberalisierungsschritten, nicht jedoch zu einer kohärenten Liberalisierungspolitik. Die Überregulierung in manchen Bereichen und ein Regulierungsdefizit in anderen Bereichen wie etwa hinsichtlich der Verschuldung koreanischer Banken im Ausland waren die Folge.¹³

Südkoreas hohes Ansehen bei internationalen Investoren¹⁴ und die feste Erwartung eines anhaltend positiven Entwicklungstrends hatte zur Folge, dass die südkoreanische Regierung für das Szenario „abrupter Verlust des internationalen Vertrauens und Nichtprolongation der auslaufenden kurzfristigen Fremdwährungskredite“ nicht ausreichend gerüstet war. Für einen solchen Fall standen nicht genügend Devisenreserven zur Verfügung, auch gab es keinen quasiautomatischen Zugriff auf die Reserven benachbarter Länder im Rahmen von Swap-Vereinbarungen.

¹² „In the early ‘90s, East Asian countries had liberalized their financial and capital markets – not because they needed to attract more funds (savings rates were already 30 percent or more) but because of international pressure, including some from the U.S. Treasury Department. These changes provoked a flood of short-term capital“ (Stiglitz 2000: 1).

¹³ „The uneven financial liberalization also contributed to Korea’s difficulties. Korea maintained many restrictions in the financial markets, even after it joined the OECD. However, other areas of the financial sector were being liberalized and this allowed a surge in borrowing by domestic banks to take place“ (Wang 1999: 219-220).

¹⁴ Moody’s und Standard & Poors hatten im November 1997 noch das Länderrisiko Korea (Sovereign Credit rating) bei A3 bzw. A- angesiedelt (vgl. Samsung Economic Research Institute 2000: 24).

4.4.2 Reformkonzepte

Die Diskussion über die Reform der internationalen Finanzarchitektur beinhaltet auch die Frage der Stabilisierung der wichtigen Währungen. International war und ist über Zielsetzung und Instrumentarium kein Konsens zu erzielen; die Vorstellung, dass Regierungen und Zentralbanken adäquate Wechselkurse zwischen den wesentlichen Wirtschaftsblöcken bestimmen und im Markt verteidigen könnten, ist vor allem in den USA nicht mehrheitsfähig. Die Forderungen der G7 hinsichtlich der Einführung von Standards, der ständigen Überwachung (*surveillance*) der Politiken, der Abstimmung über makroökonomische Konzepte und Erfahrungen, der verstärkten Transparenz und der zahlreichen Konsultationsmechanismen zeigen, welchen Weg die großen Wirtschaftsnationen einschlagen wollen: Durch die Herstellung fundamentaler Bedingungen für Wachstum und Entwicklung soll tendenziell eine Stabilisierung der Wechselkurse erreicht werden, eine Festlegung von Wechselkurszonen wird es einstweilen nicht geben (vgl. G7 1998). Südkorea fordert eine effektive Koordination der makroökonomischen Politiken mit dem Ziel einer größeren Stabilität der Wechselkurse: „[...] the international community would benefit from a more effective coordination of macroeconomic policies across countries, particularly in the realm of exchange rate stability“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 5).

Hinsichtlich der eigenen Entscheidung für ein Wechselkursregime akzeptiert Südkorea die kurzfristige Notwendigkeit der Beibehaltung eines flexiblen Systems, die mittelfristige Orientierung beinhaltet die Option zur Rückkehr der Bindung der Währung an eine andere Währung oder einen Währungskorb.

Die südkoreanische Regierung stimmt dem Plädoyer der G7 nach einer Fortführung der Integration der Finanzmärkte „in a careful and well sequenced manner“ (G7 1998: 4) bei gleichzeitig erhöhter Wachsamkeit und verbesserten Schutz- und Absicherungsmechanismen zu. Südkorea betont die Suche nach der optimalen Sequenz der Öffnung, die Bedeutung von Vorbedingungen für eine Liberalisierung und die Notwendigkeit der Absicherung gegen Risiken. Das Vorsichtsprinzip wird bedeutend höher gewichtet:

Emerging market economies [...] should promote capital and financial market liberalization in accordance with their particular economic condition, and in an orderly and well-sequenced manner. Preventive measures, such as safeguards, should be installed as a back-up risk-management device (Ministry of Finance and Economy 1999a: II).

Eine wichtige Erfahrung Südkoreas ist die Forderung nach stärkerer Öffnung von Schwellenländern für Direktinvestitionen: „In light of Korea’s recent experiences, emerging markets [...] should actively promote more productive FDI (foreign direct investment), since FDI capital tends to be stable and does not create contractual payment burdens“ (Ministry of Finance and Economy 1999a: II-III).

Südkorea plädiert für die verstärkte Aufsicht über kurzfristige grenzüberschreitende Kapitalbewegungen. Kapitalverkehrskontrollen werden jedoch als wenig wünschenswert bezeichnet (Ministry of Finance and Economy 1999b: 6). Für Hed-

ge-Fonds hingegen werden Regulierungen als notwendig erachtet, ihr Handlungsspielraum muss nach Überzeugung der Regierung durch nationale Maßnahmen beschränkt bleiben, solange der Finanzmarkt noch nicht vollständig entwickelt ist. Weiterhin fordert und unterstützt die südkoreanische Regierung Bemühungen der Industrieländer um eine stärkere Kontrolle und Überwachung der Hedge-Fonds (vgl. Ministry of Finance and Economy 1999b: 6) und brachte diese Forderung in einer APEC-Konferenz in Seoul im April 2000 in die Beratungen ein.

Aus der Beobachtung, dass die mit Devisenreserven reichlich ausgestatteten asiatischen Länder Taiwan, Hongkong, Singapur, Japan von schweren Währungskrisen verschont blieben (Mundell 2000), leitete Südkorea die richtige Schlussfolgerung ab, dass dem Aufbau eines ausreichenden Bestandes von Devisenreserven hohe Bedeutung zukommt. Hinzu kommt ein effektive Schuldenmanagement, welches den Risiken kurzfristiger Kapitalabflüsse Rechnung trägt (vgl. Ministry of Finance and Economy 1999a: II). Die Verhinderung einer erheblichen Inkongruenz kurzfristiger Verbindlichkeiten in ausländischer Währung mit kurzfristigen Einnahmen bzw. kurzfristig verfügbaren Mitteln und der Abschluss von Swap-Vereinbarungen sollen die „Verwundbarkeit“ der nationalen Volkswirtschaft reduzieren helfen. Auch der Abschluss vorbeugender Kreditlinien mit internationalen Banken soll geprüft werden: „[...] contingent finance arrangement with international banks need to be explored as a way of securing additional liquidity in crisis“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 20). Schließlich sollen Prognosemodelle verfeinert werden, die eine Vorhersage über Engpässe zulassen (Kim 2000).

4.4.3 Reformmaßnahmen

Die wesentliche Umstellung des Wechselkursregimes erfolgte noch im Jahr 1997, und während der beiden folgenden Jahre wurde an dem flexiblen Wechselkurssystem festgehalten. Der Kursausschlag Won-US\$ war zu Beginn des Jahres 1998 besonders stark, beruhigte sich nachfolgend. Mit der Aufwertung Anfang des Jahres 2000 wuchs der Druck auf die Zentralbank, stabilisierend in das Marktgeschehen einzugreifen, da eine allzu schnelle und starke Aufwertung wegen des negativen Effektes auf die Handelsbilanz als unerwünscht erachtet wird.

Südkorea setzte den Kurs der Öffnung des koreanischen Finanzmarktes fort. Der Fokus der Bemühungen lag jedoch bei der Öffnung für langfristige Kapitalzuflüsse: Ausländische Direktinvestitionen stiegen 1998 im Vorjahresvergleich um 27%, und stiegen noch einmal 1999 im Vorjahresvergleich um 75%. Aber auch der Zufluss ausländischer Portfolioinvestitionen war bedeutsam und erreichte 1998 eine Rekordhöhe (vgl. Samsung Economic Research Institute 2000: 26).

Die südkoreanische Regierung beschränkt die Verschuldung ausländischer Risikofonds in lokaler Währung.

In tandem with its recent expansion of capital account liberalization, the Korean government has placed a limit on the funding by highly leveraged institutions in local currency. This was intended in part to reduce the risk of a simultaneous speculative

attack by foreign investors, notably highly leveraged institutions, on foreign exchange and capital markets in Korea (Ministry of Finance and Economy 1999b: 18).

Südkorea bemühte sich in den Jahren 1998 und 1999 um eine Rückführung der Auslandsverschuldung. Dank einer positiven Entwicklung des Handels und des Zustroms von ausländischem Kapital standen der koreanischen Regierung die Mittel zur Verfügung, dieses Ziel konsequent zu verfolgen. Sowohl 1998 als auch 1999 gelang es, die gesamte Auslandsverschuldung im Vorjahresvergleich um jeweils 9% zu reduzieren.

Tabelle 3: Entwicklung der gesamten Auslandsverschuldung Südkoreas in Milliarden US\$ und in %

Auslandsverschuldung	Ende 1996	Ende 1997	Ende 1998	Ende 1999
Öffentlichen Hand und staatseigene Unternehmen	6,1 (3,7)	22,3 (14,0)	36,6 (24,6)	29,5 (21,6)
Finanzinstitutionen	116,5 (70,9)	90,0 (56,5)	71,0 (47,8)	60,8 (44,6)
Unternehmenssektor	41,7 (25,4)	47,1 (29,6)	41,2 (27,7)	46,1 (33,8)
Gesamt	164,3 (100)	159,2 (100)	148,7 (100)	136,4 (100)

Quelle: Samsung Economic Research Institute (2000: 22).

Insbesondere der Anteil der kurzfristigen Schulden sollte zurückgeführt werden, und in einem vertretbaren Verhältnis zu den verfügbaren Devisenreserven. Von Ende 1997 bis Ende 1999 wurde der Anteil der kurzfristigen Schulden an der gesamten Auslandsverschuldung von 40% auf 28% zurückgeführt.

Tabelle 4: Entwicklung der gesamten Auslandsverschuldung Südkoreas nach Fristigkeit in Milliarden US\$ und %

Auslandsverschuldung	Ende 1996	Ende 1997	Ende 1998	Ende 1999
Langfristige Verschuldung	71,3 (43,4)	95,7 (60,1)	118,0 (79,4)	98,3 (72,1)
Kurzfristige Verschuldung	93,0 (56,6)	63,6 (39,9)	30,7 (20,6)	38,1 (27,9)
Gesamt	164,3 (100)	159,2 (100)	148,7 (100)	136,4 (100)

Quelle: Samsung Economic Research Institute (2000: 22).

Um der Spekulation bezüglich einer Zahlungsunfähigkeit des koreanischen Staates den Boden zu entziehen, wurden die Devisenreserven erheblich erhöht. Die positive

Handelsbilanz, die umfangreichen Devisenzuflüsse aus Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen waren entscheidende Faktoren für diese Entwicklung.

Tabelle 5: Entwicklung der Auslandsaktiva der koreanischen Zentralbank von 1995 bis 1999 in Millionen US\$

Jahr	1995	1996	1997	1998	1999
Devisenreserven	32.712,1	33.236,7	20.405,5	52.040,8	74.054,5

Anmerkung: Die genannten Zahlen umfassen die eigentlichen Devisenreserven, die Sonderziehungsrechte, die Reserveposition bei dem Internationalen Währungsfonds und den Goldbestand.

Quelle: National Statistical Office: *Monthly Statistics of Korea*, 3/2000, S.222.

Zusätzlich zu dem mit hohen Opportunitätskosten verbundenen Sicherungsinstrument „Devisenreserven“ unterzeichnete die südkoreanische Zentralbank mit der japanischen Zentralbank eine Vereinbarung zum Devisen-Swap. Dieses Übereinkommen, Teil des japanischen Miyazawa-Plans, das bilaterale Abkommen Japans mit asiatischen Ländern vorsieht (Hirakawa 1999: 380-385), sieht einen von Japan zur Verfügung gestellten Finanzrahmen von 5 Milliarden US\$ vor, der im Krisenfall von koreanischer Seite für Handelsfinanzierung und wirtschaftspolitische Stabilisierungsmaßnahmen abgerufen werden kann (Ministry of Finance and Economy 1999b: 30).

4.4.4 Bewertung

Insgesamt handelt es sich um ein gutes Maßnahmenbündel, um die Verwundbarkeit der südkoreanischen Wirtschaft zu begrenzen und gleichzeitig die Vorteile der Integration in den internationalen Finanzmarkt zu genießen. Die Hinwendung zu ausländischen Direktinvestitionen, die in der Bevölkerung aufgrund lang genährter Skepsis nur zögerlich akzeptiert wird, war wichtig; der Präsident des Landes stellte sich mit seiner ganzen Autorität hinter diesen Öffnungsprozess. Gleichzeitig sind jene Maßnahmen wie der Aufbau von Devisenreserven und der Abschluss von Swap-Vereinbarungen, die dem Vorsichtsprinzip verpflichtet sind, angesichts der Volatilität der Märkte unverzichtbar und eindeutig positiv zu bewerten.

4.5 Einbeziehung des privaten Sektors in die Prävention und Bekämpfung von Finanzkrisen

4.5.1 Problemlage

Mit der krisenhaften Entwicklung im Jahr 1997 zogen es Banken, die südkoreanischen Institutionen kurzfristige Kredite gegeben hatten, vor, das Kapital aus Südko-

rea abzuziehen. Diese individuell rationale Verhaltensweise führte angesichts des Herdenverhaltens der Anleger zur Panik und der Notwendigkeit der Intervention des Internationalen Währungsfonds. Trotz der umfangreichen Kreditzusagen des Fonds und anderer Institutionen kam es nicht zu einer Beruhigung. Internationalen Banken und anderen privaten Finanzintermediären erschien das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit der südkoreanischen Regierung nicht gebannt. Weiter wurde Kapital aus Südkorea abgezogen, und erst im März 1998 wurde nach langen Monaten der schweren Unruhe an internationalen Märkten und nach harten und komplizierten Verhandlungen zwischen Banken und der südkoreanischen Regierung und innerhalb der Bankengruppe ein Abkommen mit privaten Banken über die Verlängerung kurzfristiger Kredite unterzeichnet.

Für viele Beobachter wurden die Vergabe von Krediten seitens des Internationalen Währungsfonds und die nachfolgende mangelhafte Bereitschaft der Banken, den von dem Internationalen Währungsfonds ausgehandelten Reformprozess durch Verlängerung eigener Kreditengagements mitzutragen, zum Symbol des „bailing-out“ privater Finanzinstitutionen und Anleihenhalter. Ohne das Engagement des Internationalen Währungsfonds wären Teile der vergebenen Kredite bzw. der Anleihen verloren gewesen. Kritiker des Währungsfonds wiesen darauf hin, dass solche umfangreichen Rettungsaktionen unverantwortliches Handeln von Kreditnehmern und Kreditgebern provozierten.

Für Südkoreas Regierung ist die Bewertung des Hilfspaketes des Währungsfonds als „bailing-out“ der Banken nicht zwingend:

There is no clear consensus on whether the maturity extension of Korea's external debt in January 1998 constituted a bail-in or bail-out process. The following factors, however, point strongly in the direction of the maturity extension constituting a bail-in process: - since Korea was not able to receive new loans due to the drop in its sovereign credit rating to a non-investment grade, foreign creditor banks received all the maturity extension risk, - the maturity extension was only applied to viable banks, - taking into account the economic situation, the maturity extension spreads for one year (2.25 percent), two years (2.5 percent), and three years (2.75 percent) were relatively low (Ministry of Finance and Economy 1999a: 13).

4.5.2 Reformkonzepte

International wurden zahlreiche Vorschläge zur stärkeren Einbeziehung des privaten Sektors in die Lösung von Finanzkrisen vorgebracht. Die „mandatorische Beteiligung privater Investoren und Gläubiger an den Kosten von Finanzkrisen“, die Schaffung von Gläubigerausschüssen, Regeln für das befristete Stillhalten zur Erarbeitung von Lösungskonzepten wurden gefordert.

Die südkoreanische Regierung schlägt Veränderungen für den Aushandlungsprozess für Umschuldungen vor:

Time and money spent in overcoming the crisis could have been reduced, along with the social costs involved if negotiations on maturity extensions had taken place in

conjunction with the provision of assistance by international financial institutions (Ministry of Finance and Economy 1999b: 19).

Für zukünftige Krisen empfiehlt Südkorea die Verbindung der Bereitstellung von Kreditlinien des Fonds und anderer internationaler Finanzinstitutionen mit der Unterzeichnung eines Umschuldungsabkommens mit privaten Gläubigern. Ein Ad-hoc-Komitee solle sofort nach Antragstellung auf Unterstützung durch den Fonds etabliert werden, das Repräsentanten der Regierungen und Zentralbanken des Schuldnerlandes und der Gläubigerländer, des Internationalen Währungsfonds und anderer internationaler Organisationen zusammenbringt. Dieser Ausschuss solle Vorschläge zur Umschuldung der Kredite privater Gläubiger ausarbeiten. Auch könne ein solches Komitee Vorschläge für ein Stillhalteabkommen, d.h. eine automatische Prolongation aller in den nächsten z.B. drei Monaten fällig werdenden Kredite, empfehlen, damit genügend Zeit für die Aushandlung befriedigender Restrukturierungspläne bleibt.

Gläubigerbanken sollten ein Gremium schaffen (z.B. als Unterausschuss des oben erwähnten Ad-hoc-Komitees), das eine schnelle Entscheidungsfindung, z.B. nach Mehrheitsentscheidung, über Umschuldungskonditionen ermöglicht. Die Kooperation der Banken sollte durch entsprechende institutionelle Reformen forciert werden: Ein „disincentive scheme to prevent coordination failure“ sei erforderlich, das nichtkooperationswillige Banken benachteilige (vgl. Ministry of Finance and Economy 1999b: 19-20).

Südkorea empfiehlt den Einschluss mandatorischer Beteiligungsklauseln (collective action clauses) in neu begebene internationale Anleihen.¹⁵ G7-Länder sollten bei der Begebung eigener Anleihen dieser Innovation zum Durchbruch verhelfen.

Die genannten Reformvorschläge beziehen sich vor allem auf die Phase der akuten Krisenbekämpfung. Insofern sind die Ideen und Konzepte vor allem an die internationale Staatengemeinschaft gerichtet, solche Innovationen zu vereinbaren, um bei zukünftigen Krisen anderer Länder den Prozess der Erarbeitung von Lösungskonzepten zu erleichtern. Zur Mitte des Jahres 2000 ist es noch nicht zu entscheidenden Fortschritten gekommen. Zwar finden sich international viele Befürworter der methodischen Verbesserung des Krisenmanagements, der Ideen zu kollektivem Handeln in Krisenfällen, der befristeten Aussetzung von Zahlungsverpflichtungen etc. Die potenziell für Banken mit hohen Verlusten verbundenen Ideen zum „bailing-in“ finden jedoch in den großen internationalen Banken und deren Interessenorganisationen wenig Zustimmung. Aus deren Sicht würden mandatorische Beteiligungsregeln den Zugang der Entwicklungs- und Schwellenländer zu internationalem Kapital erschweren und verteuern. Die skeptische Einschätzung von Wissenschaftlern des dem Finanzministerium zugeordneten Forschungsinstitutes lautet:

¹⁵ Wissenschaftler des Korea Institute for International Economic Policy hingegen sehen solche Klauseln mit Skepsis, da sie die indirekt die Kreditkosten für Südkorea erhöhen werden (Zang und Won 1998).

There is a wide consensus on the principle that international private creditors and investors should share the burden of resolving the financial crisis. However, it may take some time for the international community to reach an agreement on what specific measures should be adopted. For instance, burden sharing through debt reduction by private creditors will not likely materialize soon (Zang und Won 1998: 1).

Zum Test für die südkoreanische Entschlossenheit, die internationalen Banken aus ihrer Verantwortung nicht zu entlassen, wurde die Aushandlung der Vergleichsquote für die Schulden des Daewoo-Konzerns im Jahr 1999. Nach langen und harten Verhandlungen wurde für eine Gesamtschuld von 4,8 Milliarden US\$ ein Vergleich mit ausländischen Gläubigern vereinbart; ausländische Gläubiger mussten einen Verlust von rund 60% ihrer Kredite akzeptieren. Solche Verluste tragen zweifellos dazu bei, Kreditgeber zu einem vorsichtigeren Verhalten zu veranlassen.

4.5.3 Bewertung

Die koreanischen Reformvorschläge sind wichtig und interessant. Da in der internationalen Debatte bisher eher unspezifisch Veränderungen angemahnt werden, wäre es wünschenswert, dass Südkorea die Vorschläge und Ideen weiter präzisiert. Die genaue Kenntnis der Verhandlungsabläufe während der Umschuldung versetzt Südkorea in die Lage, realitätsnahe Vorschläge auszuarbeiten und diese in die nationale und internationale Diskussion einzubringen. Allerdings ist der Anreiz für Südkorea, in dieser Angelegenheit initiativ zu werden, gering. Da Südkorea die Krise weitgehend als überwunden ansieht und Vorkehrungen gegen neue Krisen ergriffen wurden, sieht sich Südkorea selbst nicht als Nutznießer einer neuen Regelung. Es würden andere Länder von diesbezüglichen Reformen profitieren, während das publizitätsträchtige Vorbringen solcher Ideen durchaus die Kritik internationaler Banken an Südkorea nach sich ziehen kann, eine aus koreanischer Perspektive zweifellos unattraktive Nutzen-Kosten-Relation.

4.6 Die Umgestaltung des Internationalen Währungsfonds

4.6.1 Problemlage

Der rapide Vertrauensverlust in die koreanische Wirtschaft kam für fast alle Beobachter überraschend, im November wurde gar ein Abgleiten der Weltwirtschaft in eine schwere Krise nicht mehr ausgeschlossen. Als die Devisenreserven Südkoreas erschöpft waren und Länder in der Region mit einem großen Devisenbestand den Beistand verweigerten, blieb nur noch die Bitte um Beistand an den Internationalen Währungsfonds. In kürzester Zeit wurde zwischen der scheidenden Regierung Kim Young-sam und dem Fonds ein Programm ausgearbeitet; der Fonds organisierte die Gelder für die bis dahin größte Rettungsaktion. Dies erfolgte in enger Abstimmung mit dem amerikanischen Finanzministerium, die Abstimmung mit anderen Mit-

gliedsländern und mit internationalen – vor allem nichtamerikanischen Banken – war hingegen kaum von Bedeutung. Das ausgearbeitete Anpassungsprogramm enthielt zahlreiche Bestandteile, die eher für Länder Lateinamerikas mit chronisch hohen Budgetdefiziten passten als auf Südkorea mit einer gänzlich anderen Rolle des Staates. Einige der Punkte der Konditionalität erwiesen sich als falsch oder wenig effektiv und mussten im Laufe der Zeit mehrfach geändert werden.

Zudem war das „Ownership“ der Reform, das heißt, die Bereitschaft der Bevölkerung, diese Reformen als notwendig anzuerkennen, zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens am 3. Dezember 1997 gering. Nur zwei Wochen später wurde der Nachfolger für Präsident Kim Young-sam bestimmt, und keiner der führenden Präsidentschaftskandidaten war in die Verhandlungen einbezogen worden, nicht einmal Konsultationen hatten stattgefunden. Auch war das Parlament und die Zivilgesellschaft in keiner Weise formell oder informell berücksichtigt worden. Der Internationale Währungsfonds hatte diesbezüglich einen formal korrekten, politisch aber höchst gefährlichen Weg der Missachtung der politischen Gegebenheiten Südkoreas gewählt. Wäre es Kim Dae-jung nicht gelungen, im Februar 1998 ein Abkommen mit den wichtigsten Vertretern der Zivilgesellschaft, den Gewerkschaften, abzuschließen, wäre dieses mangelnde Ownership zum schweren Stolperstein für die koreanische Krisenbewältigung geworden.

4.6.2 Reformforderungen

Die Umgestaltung des Internationalen Währungsfonds wurde international in den Jahren 1998, 1999 und 2000 kontrovers diskutiert. Vertreter einer Stärkung des Fonds fordern neue Reservefazilitäten, bessere Standards, bessere Surveillance. Kritiker des Fonds fordern hingegen weniger Kreditlinien, weniger Konditionalität, einen kleineren Fonds.

Im Grundsatz würde die südkoreanische Regierung die Umgestaltung des Fonds zu einem voll entwickelten Lender of last Resort begrüßen, weiß aber um die mangelnden Perspektiven für eine solche Reform. Südkorea fordert die Stärkung des Internationalen Währungsfonds durch die mittlerweile umgesetzte Bereitstellung zusätzlicher Reservefazilitäten (Ministry of Finance and Economy 1999b: 22). Auch eine stärkere Surveillance seitens des Fonds wird von Südkorea unterstützt. Der Fonds soll auch die technische Hilfe für Mitgliedsstaaten ausweiten. Die südkoreanische Regierung begrüßt eine stärkere Transparenz des Fonds. Südkorea fordert eine Stärkung der Stimme asiatischer Länder in internationalen Foren einschließlich des Internationalen Währungsfonds: „[...] emerging market economies should have better representation in various international financial institutions, including the IMF and the World Bank“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 30).

Das vom Internationalen Währungsfonds ausgearbeitete Programm hatte aus Sicht der südkoreanischen Regierung mehrere Schwachpunkte. Das Finanzministerium fordert daher stärker auf die Länder zugeschnittene Programme: „IMF [...] should work together to coordinate conditionalities to be imposed on the country

concerned. Most importantly, the conditionalities should be country-specific rather than generic formulas“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 20).

Südkorea betont das Ownership der mit dem Fonds vereinbarten Reformen: „Korea’s recent experience of the crisis resolution suggests the importance of ‘ownership’ on the part of the crisis-hit country to assure successful implementation of reform and recovery strategies“ (Ministry of Finance and Economy 1999a: 55-56).

Ergänzend zu den Vorstellungen zur Reform des Internationalen Währungsfonds werden regionale Initiativen zur monetären Zusammenarbeit in Asien gefordert (vgl. Park 1999). Dies stellt eine deutliche Akzentverschiebung dar. Swap-Vereinbarungen mit Nachbarstaaten werden begrüßt und wurden mittlerweile als Teil der japanischen Miyazawa-Initiative abgeschlossen. Im Frühjahr des Jahres 2000 wurden im Rahmen der ASEAN + 3 (Asean-Staaten + Japan, Südkorea und China) ein System von Swap-Vereinbarungen vereinbart. Auch wird im regionalen Kontext eine bessere Überwachung der Politiken gefordert: „A regional surveillance system would supplement and enhance the surveillance role of the International Monetary Fund“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 29). Selbst Ideen der Schaffung einer Währungsunion und der Einführung einer gemeinsamen Währung werden verstärkt reflektiert. Zwar ist seit der scharfen Kritik der USA und westeuropäischer Länder an der japanischen Idee der Gründung eines Asiatischen Währungsfonds im Jahr 1997¹⁶ die Diskussion über dieses Konzept belastet. Trotzdem wagte der ehemalige Premierminister Kim Jong-pil einen Vorstoß in diese Richtung. Während eines Staatsbesuchs in Japan im November 1998 begrüßte er die Schaffung eines regionalen Fonds. Generell zeigen das Interesse an den regionalen monetären Initiativen und das gewachsene Interesse für Handelsintegration, dass die Krise das Bewusstsein für die Notwendigkeit regionaler Kooperationsformen gestärkt hat und ein Veränderungsprozess in Gang gesetzt wurde, der wesentliche strukturelle Änderungen für die Region bringen wird.

4.6.3 Bewertung

Die Stärkung der regionalen Perspektive und verschiedene Formen der monetären Zusammenarbeit sind positive Resultate der Krise. Die traditionelle Fokussierung Südkoreas auf die USA und in einigen Fällen Westeuropa und die Missachtung der Weiterentwicklung der Beziehungen zu Japan, China und der südostasiatischen Region ist historisch nachvollziehbar, aber kontraproduktiv. Südkorea kann durch regionale Initiativen im wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Bereich erheblich profitieren. Kim Dae-jungs konsistente Politik der Verständigung mit den asiatischen Nachbarn gehört zu den besonders gelungenen Politikkonzepten.

¹⁶ Aus Sicht der USA würde ein solcher Fonds die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds schwächen.

4.7 Verbesserung der sozialen Sicherung

4.7.1 Problemlage

Mit der Finanz- und Währungskrise geriet Südkorea in eine schwere Wirtschaftskrise. Der Einbruch des Bruttoinlandsproduktes um rund 6% im Jahr 1998 und die Vervierfachung der offiziellen Arbeitslosenquote, die im ersten Quartal 1999 schließlich einen Höhepunkt von 8,4% erreichte, brachte Einkommenseinbußen für die Mehrheit der Bevölkerung und schwere soziale Not für eine beträchtliche Zahl von Menschen. Das Sozialsystem war auf eine solche Herausforderung nicht vorbereitet. Zwar waren in den Jahren zuvor Elemente eines Sozialhilfesystems entwickelt worden, auch gab es eine rudimentär entwickelte Arbeitslosenversicherung, diese Systeme reichten jedoch nicht aus, um eine soziale Stabilisierung zu bewirken. Die Sorge war in- und außerhalb Südkoreas groß, dass die Finanzkrise in eine schwere soziale Krise einmündet, die die Fundamente des südkoreanischen Landes erschüttert.

4.7.2 Reformkonzepte

Die schweren Krisen in Thailand, Indonesien und Südkorea verdeutlichten die mit der Unterentwicklung sozialer Ordnungen verbundenen Risiken für die gesellschaftliche Ordnung. In der G7-Resolution vom Oktober 1998 wird dies anerkannt und damit ein gewisser Richtungswechsel hin zur Bejahung sozialer Sicherung als essenzieller Bestandteil gesellschaftlicher Ordnungen vollzogen: „We agree that more attention must be given in times of crisis to the effect of economic adjustment on the most vulnerable groups in society“ (G7 1998: 5). Durch die Entwicklung von „general principles of good practice in social policy“ solle die Weltbank Länder bei der Entwicklung sozialpolitischer Systeme unterstützen.

Unter der Führung von Kim Dae-jung agierte Südkorea in dieser Hinsicht mit Entschiedenheit und Überzeugung, die soziale Komponente der Entwicklung wurde herausgestellt. „Social aspects should be stressed in formulating economic development policy so that an appropriate balance is struck between growth and social policy“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 27). Die soziale Dimension der Entwicklung wurde zu einem der zentralen Fundamente der Regierungspolitik und in zahlreichen Reden und Publikationen unter dem Stichwort „productive welfare“ ausgearbeitet (Korea Development Institute 1999; Office of the President 2000).

Betreffend der Krisenbewältigung wird gefordert, die Begrenzung der sozialen Kosten bei der Konzipierung der Anpassungsprogramme im Auge zu behalten. Nicht nur nationale Regierungen seien gefordert, hier weitsichtig die soziale Dimension der Entwicklung zu bedenken, auch internationale Akteure sollten unterstützend tätig werden: „International financial organizations should support the efforts of crisis-hit countries to set up strong social safety nets, and they should include a substantial dose of social policy in their economic restructuring packages“ (Ministry of Finance and Economy 1999b: 27).

4.7.3 Reformmaßnahmen

Mit Hilfe beschäftigungspolitischer Maßnahmen bemühte sich die Regierung um die Integration der durch die Wirtschaftskrise arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer und sicherte somit sowohl deren Lebensunterhalt als auch deren Reintegrierbarkeit in das Wirtschaftssystem. Öffentliche Arbeiten spielten eine erhebliche Rolle, auch Anreize für den Privatsektor, Entlassungen zu vermeiden und Arbeitslose einzustellen wurden verstärkt. Zahlreiche Maßnahmen zur beruflichen Bildung wurden gestartet, um somit das Qualifikationsniveau der Arbeitslosen zu erhöhen. Da das System der Arbeitsvermittlung weder strukturell noch quantitativ auf die Herausforderung einer Millionenzahl von Arbeitslosen vorbereitet war, wurde das bestehende System ausgeweitet.

Das bestehende System der sozialen Sicherung wurde weiterentwickelt. Die Sozialhilfe wurde ausgeweitet, die Verabschiedung des Minimum Living Standards Security Act im August 1999 brachte diesen Prozess der Verbesserung der Grundversicherung weiter voran (Office of the President 2000: 32-33). Der Ausbau des Sozialversicherungssystems, der teilweise bereits unter Kim Young-sam begonnen wurde, wurde zeitlich vorgezogen. Insbesondere die Anspruchsberechtigung auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung wurde schnell ausgeweitet, die Dauer des Bezugs wurde verlängert, die Höhe des Arbeitslosengeldes wurde angehoben.

4.7.4 Bewertung

Die Regierungspolitik hinsichtlich der Entwicklung des Sozialsystems war umsichtig und klug. Es wurde schnell gehandelt, die bestehenden Institutionen wurden ausgebaut und weiterentwickelt. Die Verankerung der Programme in bestehende und intakte Organisationen bietet einige Gewähr dafür, dass der Prozess der Etablierung eines sozialen Sicherungssystems weitergeführt wird.

5 Schlussfolgerungen

Die Finanzkrise hat Südkorea in ein gewaltigen Transformationsprozess gestürzt. In 30 Monaten des Krisenmanagements sind eindrucksvolle Fortschritte erzielt worden. Die Lehren aus der Währungs- und Finanzkrise waren insofern für das Land eher hilfreich. Die in Kapitel 4 beschriebenen Reformvorhaben und -maßnahmen stärken die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Südkoreas Verwundbarkeit ist gesunken, sie bleibt aber wegen der unvollendeten Reformen prinzipiell gegeben. Der Reformprozess muss daher weitergeführt werden, um die Absorptionsfähigkeit für externe Schocks zu erhöhen. Und doch ist es ein Mythos, dass eine dynamische Entwicklung, wie sie in Südkorea seit Jahrzehnten zu beobachten ist und von Südkoreanern auch weiterhin erhofft wird, gleichzeitig ausgewogen und krisenfest sein kann. Solange Südkorea an hohen Wachstumsraten und der praktizierten Form von Dynamik, die sehr abrupte Änderungen und Ad-hoc-Entscheidungen politischer

Entscheidungsträger impliziert, festhalten will, ist mittelfristig „Unausgewogenheit“ und „Verwundbarkeit“ systemimmanent. Insofern tut Südkorea gut daran, parallel zur Entwicklung robuster Systeme und von Instrumenten zur Vermeidung von Krisen auch Maßnahmen der Krisenbekämpfung im Auge zu behalten.

Literatur

- Basel Committee on Banking Supervision (1999), *Supervisory lessons to be drawn from the Asian crisis*, Basel
- Crockett, Andrew (2000), „Wege zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.4.2000
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington
- Financial Supervisory Commission, Financial Supervisory Service (2000), *Financial Reform & Supervision in Korea 2000*, Seoul
- G7 (1998), „Declaration of G7 Finance Ministers and Central Bank Governors“, Washington
- Hirakawa, Hitoshi (1999), „East Asia’s Currency and Economic Crisis and a New Financial and Cooperation Order – A view from Japan“, Referat gehalten im Rahmen der Taegu Round, *Proceedings of the Taegu Round*, S.359-399
- International Monetary Fund (1997), *Korea – Request for Stand-by-Arrangement*, 3.12.1997
- International Monetary Fund (1999), „A Guide to Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System“, <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/arch.htm>>
- Kim, Dae-jung (1998), „Let us open a new era: Overcoming national crisis and taking a new leap forward“, in: *Republic of Korea Economic Bulletin* 20, 3, S.41-46
- Kim, Dae-jung (2000), „Opening Speech at the APEC Forum on 30th of March 2000 in Seoul“, in: *Korea Herald*, 1.4.2000
- Korea Development Institute (1999), *DJnomics - A New Foundation for the Korean Economy*, Seoul
- Korea Herald* (1999), „Korean banks still highly exposed to risks despite economic recovery“, 23.9.1999
- Korea Herald* (2000), „Moody’s says Korea’s banking industry still not strong enough to stand alone“, 26.2.2000
- Korea Times* (2000), „Foreign banks urge bolder deregulation“, 3.3.2000
- Lee, Hun-jai (2000), „The Importance of Structural Reform and Liberalization in Overcoming Economic Crisis: The Korean Experience“, in: *Republic of Korea Economic Bulletin* 21, 4, S.44-48
- Lee, Young-Woo (1998), „A Study on the Actual Operation Condition of Hedge Funds and the Cases of Speculative Attacks on Currencies“, KIEP Survey Report

- Ministry of Finance and Economy (1999a), *Korea's Crisis Resolution & Its Policy Implications*, Seoul
- Ministry of Finance and Economy (1999b), „New International Financial Architecture - Korea's Perspective“, <http://www.mofe.go.kr/cgi-bin/e_mofe/body.txt>
- Mundell Robert (2000), „APEC Monetary Fund Practical for Stabilization“, in: *Korea Times*, 1. April 2000
- Office of the President, Republic of Korea (Presidential Committee for Quality-of-Life) (2000), *DJ Welfarism - A New Paradigm for Productive Welfare in Korea*, Seoul
- Park, Bun-soon (1999), „Flood of ideas for Asian economic cooperation, but no consensus“, in: *Korea Herald*, 19. Mai 1999
- Park, Yung-chul, Chae-Shick Chung und Yun-jong Wang (1999), „Exchange Rate Policies in Korea: Has Exchange Rate Volatility Increased after the Crisis?“, KIEP Working Paper
- Samsung Economic Research Institute (2000), *Two Years after the IMF Bailout - A Review of the Korean Economy's Transformation*, March 2000, Seoul
- Stiglitz, Joseph (1998), „More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus“, <<http://www.worldbank.org/html/extme/js-010798/wider.htm>>
- Stiglitz, Joseph (2000), „What I learned at the world economic crisis – The insider“, in: *New Republic Online*, <<http://www.thenewrepublic.com/041700/stiglitz041700.html>>
- Wang, Yun-jong (1999), „Restructuring and the Role of International Financial Institutions: Korean View“, in: *Korea Journal* 39, 3, Autumn 1999
- Wang, Yun-jong, Jaewan Cheong, Jongkeun Kim und Hongbae Lee (1999), *Foreign Exchange Risk Management: Practices and Policies in Japan, Taiwan and Singapore*, KIEP Policy Paper
- Warburg Dillon Read (1999), *Evolving Corporate Governance*, Seoul
- Zang, Hyungsoo (1999), *Proposals for the Reform of the International Financial Architecture*, Bonn
- Zang, Hyungsoo und Yongkul Won (1998), *Assessment of IMF Emergency Financial Support Programs in East Asia and Prospects for Strengthening the International Financial Architecture*, KIEP Policy Analysis

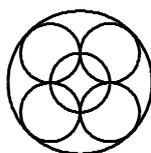
Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2000

**POLITIK
WIRTSCHAFT
GESELLSCHAFT**

mit
Beiträgen
von

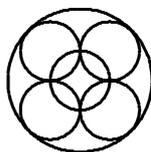
Tim Goydke
Huh Young
Kim Man-su
Patrick Köllner
Heinrich Kreft
Peter Mayer
Park Byeung-Kwan
Manfred Pohl
Oliver Schramm
Peter Tergeist
Roland Wein



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG

ISSN 1432-0142
ISBN 3-88910-243-3
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2000

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Textverarbeitung: Siegrid Woelk
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

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

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

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

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 – Fax: (040) 42834 512 – E-Mail: duei-dok@uni-hamburg.de).