



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Die zentrale Rolle des Staates in der
nachholenden Industrialisierung.
Der Staat als Koordinator und Förderer langfristiger,
ökonomischer Entwicklung in Taiwan und Südkorea

Verfasserin

Elisabeth Reither

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:

Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Dr. Silvia Michal-Misak

Danke ...

Vielen Dank an Dr. Silvia Michal-Misak für ihre Unterstützung und Betreuung meiner Diplomarbeit.

Danke an meine Freunde und Geschwister, die mir mit ihrem wertvollen Rat immer zur Seite gestanden sind.

Ein besonderes Dankeschön gebührt meinen Eltern, die mich während meines gesamten Studiums immer unterstützt haben.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
1.1	Zielsetzung und Methodik	4
1.2	Aufbau.....	5
2	Die Definitionen des Staates	6
2.1	Entwicklung im Sinne einer nachholenden Industrialisierung	11
2.2	Überblick über Wirtschaftstheorien und die Rolle des Staates.....	12
3	Die ostasiatischen Tiger	17
3.1	Neue Interpretation des „East Asian Miracle“	18
3.1.1	Der „Entwicklungsstaat“ nach Johnson	19
3.1.2	Der „Entwicklungsstaat“ in den „ostasiatischen Drei“	21
4	Die politische Dimension – Die Institution Staat und die Gesellschaft.....	23
4.1	Das politische System eines „Entwicklungsstaates“.....	23
4.2	Staatliche Kapazität der Durchführung.....	26
4.2.1	„Starker Staat“ – Ein Konzept der staatlichen Kapazität.....	27
4.2.1.1	Autonomie des Staates	27
4.2.1.2	Zusammenarbeit zwischen Staat und Kapital	29
4.2.1.3	Ein starker Staat und ökonomische Entwicklung	32
4.2.2	Wirtschaftsbürokratie.....	33
4.2.2.1	Politorganisationen	37
4.2.3	Vernetzung von privaten und öffentlichen Akteuren.....	38
4.3	Kritik an der Konzentration auf den Staat	39
4.3.1	Dynamik im „Entwicklungsstaat“	40
5	Die ökonomische Dimension – der Staat und die Wirtschaft.....	41
5.1	Der Staat als wichtiger Akteur im ökonomischen Entwicklungsprozess	42
5.2	Marktdefizite und Preisergebnisse	43
5.3	Staatsgelenkte Industrialisierung	45
5.3.1	Den Markt „regieren“ – „Governed Market Theory“	46
5.3.2	Die Koordination der Investitionen als Konfliktmanagement.....	47

6	Länderstudien – Taiwan und Südkorea.....	50
7	Japanische Kolonialisierung – Der Ursprung des „Entwicklungsstaates“	51
7.1	Vorkoloniale Stagnation und Aufbau einer zentralen Staatlichkeit.....	52
7.2	Industrialisierung für den Export.....	53
7.3	Japanisches Erbe – Resultat der Kolonialisierung.....	54
8	Politische Ereignisse nach 1945 – Aufrechterhaltung des japanischen Erbes.....	55
8.1	Staatsbildung in Südkorea 1945 – 1953.....	56
8.2	Taiwan ab 1945 – eine Regierung immigriert	57
9	Autoritäre Regime und deren institutionelle Basis	59
9.1	Syngman Rhee in Südkorea.....	59
9.2	Park Chung-hee und der „Entwicklungsstaat“.....	62
9.3	Chiang Kai-shek und die Kuomintang in Taiwan.....	65
9.4	Wirtschaftsbürokratie und Pilotorganisationen.....	67
10	„Starke“ Staaten – eine Frage der Kapazität.....	73
10.1	Der koloniale Staat und die Besitzklasse	74
10.2	Autonomie des Staates gegenüber der Agrarelite nach 1945	76
10.3	Beziehung zwischen Staat und Kapital.....	78
10.3.1	Symbiotische Beziehung – Chaebôl in Südkorea	79
10.3.2	Private Unternehmen in Taiwan	82
10.4	Einschränkung der Autonomie des Staates.....	84
11	Die Rolle des Staates in der ökonomischen Entwicklung	87
11.1	Wirtschaftspolitische Planung – Entwicklungspläne.....	87
11.2	Wirtschaftliche Ausgangslage in der frühen Unabhängigkeit	90
11.3	Der Beitrag der Landwirtschaft zur Industrialisierung	90
11.4	Kontrolle der Finanzflüsse und Verhaltenssteuerung der Marktteilnehmer	93
11.5	Sektorale Industriepolitik – ISI und EOI	96
12	Der Niedergang des „Entwicklungsstaates“	100
13	Conclusio	102
14	Bibliografie	106
15	Anhang.....	113
15.1	Abstract.....	113
15.2	English Summary.....	114
15.3	Curriculum Vitae	115

Abkürzungsverzeichnis

AID	(US) Agency for International Development
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CIC	Army Counter Intelligence Corps
CIECD	Council for International Economic Cooperation and Development
CEPD	Council for Economic Planning and Development
CUSA	Council for United States Aid
ESB	Economic Stabilization Board
EPB	Economic Planning Board
EPC	Economic Planning Council
EOI	Exportorientierte Industrialisierung
FKI	Federation of Korean Industries
IDB	Industrial Development Bureau
ISI	Importsubstituierende Industrialisierung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KCIA	Korean Central Intelligence Corps
KDP	Korean Democratic Party
KMT	Kuomintang
KOTRA	Korea Trade-Investment Promotion Agency
KPR	Korean People's Republic
MITI	Ministry of International Trade and Industry
NICs	Newly Industrialized Countries
TPB	Taiwan Production Board
WTO	World Trade Organization

1 Einleitung

Die sozioökonomische Entwicklung in Taiwan und Südkorea im 20. Jahrhundert zählt zu den beeindruckendsten Entwicklungen weltweit. Innerhalb von weniger als 30 Jahren vollzog sich in diesen beiden Ländern ein Aufstieg von einem Entwicklungsland zu einem Industrieland. Enorme Wachstumsraten seit den frühen 1960er Jahren führten zu einer Steigerung des Einkommens und des Wohlstandes der taiwanesischen und südkoreanischen Bevölkerung. Ausgehend von einer kolonialen Vergangenheit, einem kleinen inländischen Markt, einem Mangel an Rohstoffen und einer hohen Bevölkerungsdichte haben die beiden Länder eine außergewöhnliche Entwicklung realisieren können. Zeitlich lässt sich dieser Prozess ausgehend von der japanischen Kolonialisierung Anfang des 20. Jahrhunderts bis in die späten 1970er Jahre, als die beiden Länder eine Krise erlitten, einordnen.

Die Entwicklungen in Taiwan und Südkorea im 20. Jahrhundert haben viel wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren und Kontroversen ausgelöst. Die erfolgreiche Industrialisierung wurde mittels sehr unterschiedlicher Theorien analysiert. Die vorliegende Diplomarbeit legt den Fokus auf die Rolle des Staates in diesem Entwicklungsprozess und seine Intervention in den Markt.

1.1 Zielsetzung und Methodik

In erster Linie beschäftigt sich die vorliegende Diplomarbeit mit der Rolle des Staates in der nachholenden Industrialisierung in Taiwan und Südkorea. Daraus ergibt sich die zentrale Fragestellung wie ein Staat, der sich eine langfristige ökonomische Entwicklung zum Ziel gesetzt hat, seine Wirtschaftspolitik erfolgreich implementieren kann und welche staatlichen und sozioökonomischen Strukturen eine Industrialisierung fördern.

Da die wissenschaftliche Literatur über den ostasiatischen Entwicklungsprozess vom Konzept des „Entwicklungsstaates“ geprägt ist und eine Abgrenzung zu Entwicklungen in anderen Regionen darstellt, wird zuerst geklärt wie dieses Konzept entstanden ist und welche Charakteristika den „Entwicklungsstaat“ auszeichnen. Unter Einbeziehung einer allgemeineren Diskussion über das Verständnis von Staat und seiner Rolle im Industrialisierungsprozess werden ausgewählte entwicklungsfördernde Faktoren, die im „Entwicklungsstaatskonzept“ zentral erscheinen, genauer behandelt. Es ist möglich diese

Faktoren mit sehr vielen verschiedenen theoretischen Ansätzen zu beleuchten, allerdings geht es in dieser Diplomarbeit um das Zusammenwirken mehrerer Faktoren im Entwicklungsprozess und daher um eine Analyse auf der Makroebene. Aus diesem Grund stellt das Konzept des „Entwicklungsstaates“ brauchbare Zusammenhänge dar, um die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess untersuchen zu können. Es handelt sich dabei um keine abgeschlossene Theorie, sondern um ein Konzept. Eine zentrale Frage im „Entwicklungsstaatskonzept“ ist, wie sich die Beziehung zwischen Staat und kapitalistischer Klasse auf den Entwicklungsprozess auswirkt. Aufgrund der Position des Staates innerhalb seiner Gesellschaft sowie der internationalen Staatenhierarchie lässt sich ableiten, welche Kapazität zur ökonomischen Entwicklung der Staat aufweist. Um die nötige Kapazität eines Staates abgrenzen zu können, muss noch die Frage nach den institutionellen Voraussetzungen geklärt werden. Im Weiteren wird diese Diplomarbeit die Frage behandeln, welche Aufgabe dem Staat als zentralem Akteur im Entwicklungsprozess in Bezug auf die Intervention in die Wirtschaft zukommt.

Anhand dieser Darstellung können Schlussfolgerungen über die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess und jenen Faktoren, die diesen auf der Makroebene positiv beeinflussen, getroffen werden.

Um diese Schlussfolgerungen zu erlangen wird der methodische Ansatz der qualitativen Inhaltsanalyse von gezielt ausgewählten Sekundärquellen angewandt. Die theoretische Auseinandersetzung mit dem Konzept des „Entwicklungsstaates“ in der Sekundärliteratur bildet die Basis für die Untersuchung der Industrialisierungsprozesse in den Länderstudien.

1.2 Aufbau

Die vorliegende Diplomarbeit ist in eine theoretische Auseinandersetzung, die der Rolle des Staates im Industrialisierungsprozess nachgeht, und einer Untersuchung der daraus folgenden Ergebnisse mithilfe der Länderstudien gegliedert.

Beginnend mit einem kurzen Überblick über Theorien des Staates und die Rolle des Staates in der wirtschaftlichen Entwicklung in Kapitel 2 wird übergeleitet zur Entstehung des Konzeptes des „Entwicklungsstaates“, seine Definitionen und Schwachpunkte in Kapitel 3. Kapitel 4 und 5 sind Teil der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Staat im ostasiatischen Industrialisierungsprozess, die in eine politische und eine ökonomische

mische Dimension unterteilt ist. Die politische Dimension in Kapitel 4 befasst sich mit den politisch-institutionellen Faktoren, die für einen Industrialisierungsprozess förderlich sind. Kapitel 5 behandelt die Rolle des Staates in der taiwanesischen und südkoreanischen Wirtschaft. Dabei wird erläutert welche Aufgaben dem Staat für eine erfolgreiche Förderung der Industrialisierung zukommen.

Mit Kapitel 6 beginnt die Analyse der Länderstudien. Der Einfluss der japanischen Kolonialisierung auf die sozioökonomischen Strukturen und der Staatenbildungsprozess wird in Kapitel 7 dargestellt. Kapitel 8 schafft einen kurzen Überblick über die politischen Ereignisse nach dem Zweiten Weltkrieg.

Anschließend befasst sich Kapitel 9 mit der Regimefrage des „Entwicklungsstaates“ in Taiwan und Südkorea. Es stellt sich die Frage welche Strukturen der Staat und seine Bürokratie aufwies und in welcher Form der Staat vom Präsidenten geführt wurde.

Kapitel 10 untersucht die Beziehung zwischen Staat und einflussreichen Interessengruppen im taiwanesischen und südkoreanischen Entwicklungsprozess.

Kapitel 11 stellt eine Auflistung von Bereichen der Wirtschaft dar, die für einen Industrialisierungsprozess von größter Bedeutung sind. Dabei wird geklärt welche Aufgabe dem Staat in diesen wirtschaftlichen Bereichen zukommt. Abschließend wird der Niedergang des „Entwicklungsstaates“ behandelt.

Kapitel 13 stellt die Zusammenfassung und Kapitel 14 das Literaturverzeichnis dar.

2 Die Definitionen des Staates

Um die Rolle des Staates im taiwanesischen und südkoreanischen Industrialisierungsprozess analysieren zu können, wird zuerst geklärt wie ein Staat definiert werden kann und welche Überlegungen dazu für diese Diplomarbeit relevant sind.

Die Theorien über die Rolle des Staates sind zahlreich. Die Konzeption des Staates ändert sich in Raum und Zeit und gestaltet die Staatsdefinition als eine immer wiederkehrende Herausforderung für die Wissenschaft. Aufgrund der sich ständig ändernden Konzeption des Staates in jedem Land und zu jeder Zeit ist es nicht zielführend von einem abstrakten Staat zu sprechen. (Benz 2001:72 f.) Was unter einem Staat verstanden wird und welche Rolle er einnehmen soll, unterliegt einer großen Diversität. Je nachdem

in welcher Situation sich ein Land oder eine Gesellschaft befindet und welchen Institutionen der Staat gegenübergestellt wird, variiert die Definition des Staates.

Die meisten Definitionen beruhen auf einer Verbindung zwischen institutionenorientierter und handlungsorientierter Analyse. Folglich kann der Staat unter anderem aufgrund seiner Aufgaben oder aufgrund seines organisatorischen Aufbaus und seiner Institutionen definiert werden. (Mann 1986:112) Weitere Unterteilungsmöglichkeiten sind zusätzlich zur institutionen- und handlungsorientierten, die funktions- und mittelorientierte Definition.

Das institutionelle Gefüge eines Staates besteht aus einzelnen Institutionen, wie zum Beispiel dem Parlament, der Regierung, der Verwaltung etc. Wird der Staat als Institution begriffen, definiert er sich durch Abgrenzung von anderen Institutionen, wie zum Beispiel der Gesellschaft¹ oder dem Markt². Da die Akteure, welche in gesellschaftlichen Institutionen und in der Institution Staat tätig sind, eng miteinander verflochten sind und keine eindeutige Grenzziehung möglich ist, dient die Gegenüberstellung hauptsächlich der Charakterisierung des Staates. (Benz 2001:77) Zum Beispiel können Beamte³ neben dem Staatsdienst auch bei politischen Interessengruppen aktiv sein.

Handlungsorientierte Definitionen nehmen den Staat als Akteur wahr. Das bedeutet, dass die Einheit der Amtsträger im Vordergrund steht. Oft wird auch von „government“ gesprochen. (ebd.:71 f.).

Funktionsorientierte Definitionen schreiben dem Staat bestimmte Aufgaben zu, das kann die Durchsetzung von kollektiven Entscheidungen oder die Bereitstellung von allgemein benötigten Gütern sein. In den Wirtschaftswissenschaften werden dem Staat bestimmte Aufgaben zugeschrieben, welche die Wirtschaft im Weiteren Sinn beeinflussen und steuern. Das können Ordnungs-, Allokations-, Verteilungs- oder Stabilisierungsfunktionen sein. (ebd.)

¹ „Mit dem Begriff Gesellschaft ist das Zusammenleben und Zusammenwirken von Menschen, Gruppen und Organisationen gemeint.“ (Benz 2001:80) Im Weiteren wird die Institution Staat oft gegenüber der Institution Markt abgegrenzt. Hier gilt auch die Abgrenzung zum Zweck der Definition und nicht aufgrund des Handelns der Akteure. „Zur Lösung ihrer Probleme, die im kollektiven Handeln entstehen, bildeten sich im Laufe der Geschichte zwei zentrale Institutionenordnungen: der Staat und der Markt, deren Grenzen in konkreten Praktiken definiert werden“. (ebd.)

² Der Markt ist das Mittel bzw. der Ort, an dem Angebot und Nachfrage befriedigt werden. (Amsden 1989:11)

³ Da davon ausgegangen werden kann, dass das Berufsfeld des Staatsdienstes in Taiwan und Südkorea in der Nachkriegszeit bis einschließlich der 1970er Jahre von Männer stark dominiert wurde, wird in dieser Arbeit aus Gründen der besseren Lesbarkeit bewusst nur die männliche Form verwendet. Das gleiche gilt für das Berufsfeld der Politiker, Banker, Manager und ähnlichem.

Eine mittelorientierte Definition des Staates ist jene von Weber, die den Staat von anderen Verbänden aufgrund seiner zur Verfügung stehenden Mittel unterscheidet. Nur der Staat hat das Monopol der legitimen Gewaltausübung inne. Gemäß Weber ist der Staat im Modernisierungsprozess entstanden. In seiner Theorie der kapitalistischen Gesellschaft ist der moderne Staat die rationalste Form der Herrschaft. Weber definiert den Staat nicht nach seinen Funktionen, sondern nach seinen Mitteln wie dem Gewaltmonopol und der Bürokratie (ebd.:59 ff.). Die Regeln des Staates erfahren mehr Anerkennung als andere Regeln in der Gesellschaft. Daraus ergibt sich auch ein Kontrollanspruch gegenüber Ressourcen in seinem Territorium. (Anter 1996:172 ff.)

Laut Weber besteht der Staat aus einzelnen Institutionen mit zugehörigem Personal (Hay/Lister 2006:9), wobei das politisch-administrative System, unter anderem der bürokratische Apparat, eine wichtige Rolle spielt. Als Bürokratie wird ein Verwaltungsapparat mit seinen Ämtern und seinem Personal bezeichnet, der das Exekutivorgan des Staates darstellt (Benz 2001:129). Im modernen Staat zeichnet sich die Bürokratie durch Überlegenheit aufgrund ihres Wissens und ihrer Disziplin aus, was zur nötigen Effektivität führt. Beamte werden aufgrund ihrer Qualifikation ausgewählt (Weber 1980:126 ff.). Weber beschreibt die Bürokratie als „unpolitischen, rein sachlich orientierten, aufgrund von Gesetzen entscheidenden und von äußeren Einflüssen freien Beamtenstab“ (Benz 2001:60).

Betrachtet man die Staatskonzeptionen in Bezug auf gesellschaftliche Konflikte, dann stellt sich die Frage, wie in einem gegebenen politischen System die Macht zwischen den Klassen⁴ aufgeteilt ist und inwieweit organisierte gesellschaftliche Gruppen auf den Staat und seine Politik Einfluss nehmen können. Die Frage der Machtverteilung und der daraus folgenden Einflussnahme auf Politik und Staat beantworten die Theorien des Pluralismus, des Korporatismus, des Marxismus und des Elitismus folgendermaßen:

Bei den pluralistischen Theorien stehen, im Gegensatz zum Individuum, gesellschaftliche Gruppen im Vordergrund und können eine alternative Organisationsform zum Staat bilden. Außerdem wird die Ansicht vertreten, dass die Rolle des Staates einge-

⁴ Die Unterteilung der Gesellschaft in Klassen dient der Analyse von Sozialstrukturen, Macht und Herrschaft, sowie Konflikten. Karl Marx und Max Weber prägten diese Schlüsselkategorie wesentlich. Laut Marx ist das Kapital jene Klasse, welche über Produktionsmittel verfügt und sich den Mehrwert aneignet. (Esser 2007:259 f.) Generell bezieht sich der Begriff Klasse auf eine Teilung des gesellschaftlichen Systems in Gruppen, die nach gemeinsamen Merkmalen von anderen Gruppen abgegrenzt werden. Ökonomische Ressourcen sind meist das entscheidende Differenzierungsmerkmal, es gibt aber zahlreiche Klassentheorien, welche auch noch andere Merkmale heranziehen.

schränkt werden müsse. In diesem Sinne ist der Staat ein Mechanismus, um die kollektive Organisation und die Produktion von kollektiven Gütern zu regeln. Der Grundgedanke ist die Verteilung der Macht zwischen verschiedenen Gruppen der Gesellschaft. (Smith 2006:36) In einer pluralistischen Gesellschaft werden wichtige Entscheidungen von organisierten Bürgern, welche unabhängig vom Staat handeln, getroffen und innerhalb des Staates muss gemäß der pluralistischen Theorien die Macht geteilt werden. Der Staat trifft zwar die wichtigsten Entscheidungen und ist für die Verteilung der Ressourcen zuständig, agiert allerdings auf Basis der Forderungen der Gesellschaft. (Schwarzmantel 1994:60 f.) Aus dem Pluralismus heraus entstand auch die Theorie des „Governance“, welche den Zentralstaat nicht mehr als die herrschende Kraft in der Bestimmung der öffentlichen Politik, sondern die Einbeziehung mehrerer verschiedener Akteure in den Prozess der öffentlichen Politikbildung vorsieht (Smith 2006:32 f.). Die Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft zeigt sich unter anderem durch Netzwerke, welche pluralistisch oder korporatistisch strukturiert sein können (Benz 2001:80). In pluralistischen Regimen können sich Interessengruppen frei zusammenschließen und aufgrund ihrer politischen oder ökonomischen Ressourcen Einfluss auf die staatliche Politik erlangen. (Wade 2004:27)

Im autoritären bzw. staatlichen Korporatismus ist eine erzwungene Einbindung wichtiger Interessengruppen in politische Entscheidungsverfahren charakteristisch. Die hierarchische Organisation gestaltet sich zugunsten des Staates. Kontrollierbare Verpflichtungen, an welche sich beide Seiten halten müssen, werden ausgehandelt. Das fordert allerdings eine hohe Bereitschaft zur Konsensbildung. (Schubert 2010:517) Somit kann der Staat die Forderungen an ihn beeinflussen und sichert dadurch erstens eine Zusammenarbeit dieser kleinen Interessengruppen mit dem Staat und zweitens die Bindung an getroffene Vereinbarungen.

Die handlungsorientierten, marxistischen Theoretiker sehen den Staat als Instrument der herrschenden Klasse, welche den Staat als Mittel verwendet, um die bestehende Klassenstruktur aufrecht zu erhalten. Die Ausübung der Macht seitens der herrschenden Klasse steht im Vordergrund. (Hay 2006:61) Der Staat ist dabei eine notwendige Institution in einer Gesellschaft, da er nicht neutral handelt, sondern die Interessen einer Klasse verfolgt und jene Interessen der restlichen Klassen unterdrückt. (Schwarzmantel 1994:103) Gleichzeitig wird der Staat als „Arena“ gesehen, in der Interessenkonflikte zwischen den Klassen ausgetragen werden.

Genau wie der Marxismus sieht der Elitismus die Macht klar verteilt. Die kleine Gruppe der herrschenden Elite, welche die politischen Funktionen innehat, steht der gro-

ßen Masse der Beherrschten gegenüber. Die Elite bildet eine sozial kohärente Gruppe innerhalb eines Staates und seine Mitglieder werden aufgrund ihrer ökonomischen, politischen oder ideologischen Ressourcenvorteile ausgewählt. (Evans 2006:39) Die Faktoren, aufgrund welcher sich die Elite auszeichnet, sind vielschichtig und nicht wie bei den marxistischen Charakteristika auf den Besitz von Produktionsmitteln beschränkt. Die mit besonderen Ressourcen ausgestattete, koordinierte und kohäsive Staatselite steht der passiven und unorganisierten Masse gegenüber (Schwarzmantel 1994:69). Neuere Ansätze ergänzen die elitistische Konzeption um die globale Ebene und sehen eine Verbindung der Eliten zu globalen Elitenetzwerken. Allerdings stellt die Internationalisierung und Privatisierung des Staates eine große Herausforderung für die elitistische Theorie dar, da immer mehr nicht-staatliche Akteure in die Bereitstellung öffentlicher Güter involviert sind und somit ein Wechsel vom traditionellen Regieren zum kollektiven „Governance“ stattfindet. (ebd.:40 f.)

Eine neue elitistische Perspektive entstand Mitte der 1980er Jahre, der Etatismus, welcher den Staat selbst in den Mittelpunkt der Analyse stellt. Eine Hauptvertreterin des Etatismus, Theda Skocpol (1979:26 ff.), lehnt die Annahme, dass der Staat eine „Arena“ für soziale und ökonomische Konflikte sei, ab und sieht den Staat als System von organisiertem Zwang. Der Staat stellt einen autonomen Akteur dar, allgemeiner betrachtet eine autonome Struktur. Das bedeutet, dass die staatlichen Organisationen zumindest potenziell autonom von der Kontrolle einer oder mehrerer herrschender Klassen handeln. Der Staat steht im Wettbewerb mit der herrschenden Klasse um ökonomische und humane Ressourcen. Zwar versucht der Staat die bestehenden Strukturen aufrechtzuerhalten, allerdings setzt er gegenüber der herrschenden Klasse auch eigene Interessen durch. Das Gewaltmonopol des Staates sowie seine administrativen Organisationen bilden die Grundlage für seine Macht. (Evans 2006:48) Die Betrachtung des Staates als autonomen Akteur mit eigenen Interessen, unabhängig von der herrschenden Klasse, unterscheidet sich von den marxistischen, pluralistischen und funktionsorientierten Theorien. Zwar bleibt der Staat eine „Arena“, in der soziale Machtkämpfe ausgetragen werden, wie es die handlungsorientierten Ansätze sehen, allerdings ist genau dieser Status die Quelle für seine Autonomie (Mann 1986:109 f.).

2.1 Entwicklung im Sinne einer nachholenden Industrialisierung

Die Industrielle Revolution, welche im ausgehenden 18. Jahrhundert in England einsetzte, wurde als allgemeiner, für alle Länder möglicher Entwicklungsprozess gesehen. Obwohl sich industrielle Strukturen bereits früher in Ländern wie China oder Indien herausgebildet hatten (Komlosy 2004:64), wurde der Entwicklungsprozess in England aufgrund seiner hegemonialen Stellung als allgemein gültig dargestellt. England erhielt das Image Vorreiter der Industrialisierung zu sein. (Fischer/Hödl/Parnreiter 2004:16) Nach der Industriellen Revolution in England bedeutete die Entwicklung aller anderen Länder eine nachholende Industrialisierung.

Allerdings haben sich durch das Vorhandensein einer industrialisierten Weltmacht die Bedingungen für eine Industrialisierung im Vergleich zu Großbritannien wesentlich verändert. In der zweiten Phase der Industrialisierung Ende des 18. Jahrhunderts, in welcher die Industrialisierung in Deutschland und den USA stattgefunden hat, war der Industrialisierungsprozess bereits unterschiedlich im Vergleich zu Großbritannien. Die Notwendigkeit des Aufholens veränderte den Industrialisierungsprozess. (Amsden 1989:12) Deutschland und die USA mussten mit der industrialisierten Macht konkurrieren und sich gegen diese erst einmal auf dem Weltmarkt behaupten. Das Bemühen eine nachholende Industrialisierung zu realisieren, war bis nach dem Zweiten Weltkrieg den westlichen Ländern vorbehalten.

Erst mit der Dekolonialisierung und dem Entstehen einer Entwicklungshilfeideologie wurden die ehemaligen Kolonien als rückständig betrachtet, das heißt ein Aufholbedarf wurde identifiziert (Fischer/Hödl/Parnreiter 2004:14 f.). Die industrialisierten westlichen Mächte galten als Vorbild, welchem die Entwicklungsländer folgen müssten, um ein langfristiges Wirtschaftswachstum erreichen zu können. Als Hauptentwicklungsziel galt damals die wirtschaftliche Entwicklung, mit der sich andere Bereiche einer Gesellschaft automatisch entwickeln sollten, also ein „Trickle-down Effect“. Die Notwendigkeit des Aufholens war unumstritten. Auch das Mittel zur Erreichung des Wirtschaftswachstums wurde allein auf die Industrialisierung abgestellt. Der Staat spielte dabei eine wichtige Rolle im Entwicklungsprozess. (ebd.:17)

Es stellte sich heraus, dass diese einfache Gleichsetzung von Entwicklung und Industrialisierung nicht ausreichend war. Es entstanden viele, sehr unterschiedliche Theorien und Konzepte der Entwicklung von Ländern, welche weit mehr Bereiche als die Wirtschaft einbezogen. Diese orientierten sich an den ideologischen Strömungen und den

politischen Machtverhältnissen. Nohlen und Nuscheler (1993:64) zum Beispiel definieren Entwicklung durch ein „Fünfeck“, welches Wirtschaftswachstum zum Zwecke gesellschaftlicher Wohlfahrtsmehrung, Arbeit im Sinne produktiver und ausreichend bezahlter Beschäftigung, Gleichheit und Gerechtigkeit, Partizipation und Demokratie sowie Unabhängigkeit und Eigenständigkeit einbezieht.

Eine universelle Definition kann für den Begriff Entwicklung nicht festgemacht werden, denn „Entwicklungsprozesse [müssen] immer interpretiert und in neue Lebens- und Denkwelten übersetzt werden“ (Novy 2005:40) und können folglich keinen allgemein gültigen Anspruch durchsetzen.

In den folgenden Kapiteln wird der Begriff Entwicklung im Sinne ökonomischer Entwicklung verwendet. Ökonomische Entwicklung bedeutet wirtschaftliches Wachstum bzw. Kapitalakkumulation, was wiederum strukturellen Wandel der Wirtschaft, oder besser gesagt einen Industrialisierungsprozess, voraussetzt. Entwicklung als allgemeiner Begriff kann nicht auf wirtschaftliches Wachstum reduziert werden. Da sich die Fragestellung jedoch mit der Industrialisierung und dem Wirtschaftswachstum beschäftigt und des Weiteren genau in die Zeitspanne der Nachkriegszeit fällt, ist es an dieser Stelle angebracht von Entwicklung im Sinne einer nachholenden Industrialisierung und einem Wirtschaftswachstum zu sprechen. Dabei gilt zu bedenken, dass eine ökonomische Entwicklung meist von politischen und sozialen Veränderungen begleitet wird.

2.2 Überblick über Wirtschaftstheorien und die Rolle des Staates

Die Industrielle Revolution wurde von TheoretikerInnen der ökonomischen Klassik wie Adam Smith und David Ricardo begleitet. Sie sahen eine Wohlstandsvermehrung durch den freien Handel. (Fischer/Hödl/Parnreiter 2004:33) In Adam Smiths Staatsverständnis übernimmt der Markt mit seinen selbst regulierenden Mechanismen die Aufgabe der Steigerung des Wohlstands und somit wird der Staat von seinen Aufgaben entlastet. Das Eigeninteresse der Individuen ersetzt die kollektiven Forderungen an den zentralistischen Staat. Arbeitsteilung und Kapitalinvestitionen sollen die Produktivität steigern. Die Staatsfunktionen umfassen laut Smith lediglich die Gewährleistung innerstaatlichen Friedens und den Schutz des Eigentums sowie die militärische Verteidigung und Bereitstellung bestimmter allgemeiner Produktionsvoraussetzungen. Dazu gehören Infrastruktur und Bildung sowie die Ausbildung der Arbeitskräfte (Schmidt 2007:541). Im Wesentli-

chen übernimmt bei Smith der Staat die Rolle eines Nachtwächters. Der Staat wird aus wirtschaftlichen Aktivitäten exkludiert und soll nur die Rahmenbedingungen festlegen und sichern.

Auch David Ricardo sah die Möglichkeit einer Vermehrung des Wohlstands unabhängig vom Staat durch eine internationale Arbeitsteilung. Selbst wenn ein Land im Vergleich zu einem anderen bei jedem gehandelten Gut einen absoluten Kostennachteil hätte, würde ein Kostenvorteil gegenüber dem anderen Land in Bezug auf dessen unproduktivstes Gut entstehen. Für das Land mit den absoluten Kostenvorteilen ist es am lukrativsten, bevorzugt die Güter zu produzieren, die gegenüber ihren anderen Gütern am effektivsten hergestellt werden können. Aufgrund begrenzter Kapazitäten und Ressourcen dieses Landes entsteht ein komparativer Kostenvorteil für das andere. Seine Theorie der komparativen Kostenvorteile besagt daher, dass „internationale Arbeitsteilung nach Maßgabe der jeweiligen Faktorenausstattung für alle Beteiligten, unabhängig von ihrem Entwicklungsstand, zu einem Wohlfahrtsgewinn führt“ (Menzel 1985:132).

Eine Gegenposition nahm Friedrich List (1904:59 ff.) ein, der darauf aufmerksam machte, dass Industrialisierungsprozesse, welche zeitlich nach der Industriellen Revolution in England Ende des 18. Jahrhunderts einsetzten, andere Bedingungen vorfanden. Deutschland litt enorm unter den weitaus konkurrenzfähigeren Produkten aus dem industrialisierten England. Für noch nicht ausgereifte Industrien war es schwierig sich gegen die günstigere Konkurrenz behaupten zu können. List betonte bereits im 19. Jahrhundert die zentrale Rolle des Staates in der nachholenden Entwicklung, da er den organisierten Individuen in einer Nation mehr Potenzial zuschrieb als dem Individuum alleine. Das Individuum achtet zwar auf den eigenen gegenwärtigen Wohlstand, dem Staat aber kommt die gesamtwirtschaftliche Aufgabe zu, für die Zukunft zu planen und dort einzugreifen, wo die Wirtschaft der Gesellschaft schadet. Zentral sind in Lists Theorie die Industrialisierung und die Sicherung des Wohlstands durch den Handel, da diese die Macht der Nation und Zivilisation bestimmen. Um eine Industrialisierung einzuleiten und die Produktivkräfte der Nation zu nutzen, muss der Staat konsequent die eigenen Produkte vor den Konkurrenten am Weltmarkt durch Zölle schützen. Der Wettbewerb im Land selber verhindert das Entstehen von Monopolen und erlaubt gleichzeitig eine freie Entwicklung der Industrie. Die Integration im Inland, wie zum Beispiel der Ausbau der Infrastruktur und die Minimierung der administrativen Hemmnisse mit dem Ziel einer generellen Vereinigung der Individuen und der wirtschaftlichen Einheiten, sind laut List essenziell. Als genauso wichtig empfand List den politisch-institutionellen Rahmen, wie bürgerliche Frei-

heiten, die Sicherheit des Eigentums, eine gebildete Bevölkerung, eine öffentliche Kontrolle der Verwaltung, sowie die freie Presse.

List legte den Grundstein für das Bewusstsein, dass Entwicklungsländer durch den internationalen Handel andere Industrialisierungsstrategien verfolgen müssen als der idealtypische Weg Englands im 18. Jahrhundert es vorgibt.

Modernisierungstheoretiker, welche durchaus auf Theoretikern wie List, Marx und Weber aufbauten, betrachteten die Entwicklungsländer im Licht der Evolution im Sinne eines linearen Entwicklungsverständnisses, bei dem jede Gesellschaft die gleichen Entwicklungsphasen hin zu einem Endpunkt durchläuft. Der Endpunkt ist je nach Theorie entweder der Sozialismus oder die Gesellschaft des Massenkonsums. (Novy 2005:41) Dem Staat wird in den Modernisierungstheorien eine große Bedeutung in der Planung der ökonomischen Entwicklung zugestanden.

Gerschenkron (1966:7) modifizierte das lineare Entwicklungsmodell und formulierte eine Rückständigkeitstheorie, in der er auf die Unterschiede in Bezug auf das Wachstum, die Produktivität und die Organisationsstruktur der Industrie in den rückständigen Ländern im Vergleich zu den Ländern, welche sich früher industrialisierten, hinwies. Die Unterschiede sind Resultate der angewendeten institutionellen Instrumente, welche in den bereits industrialisierten Ländern nicht in der gleichen Form zu finden sind, da ein rückständiges Land seine spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten nutzen muss und andere Maßnahmen nötig sind. Je rückständiger ein Land ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass der Industrialisierungsprozess in organisierten Bahnen verläuft. Das heißt, es wird eine Richtung vorgegeben, in welche sich die Wirtschaft als Gesamtes bewegt. Ob sich die BestimmerInnen dieser Richtung in den Investmentbanken, im Staat, der sich der Investmentbanken bedient, oder in der bürokratischen Kontrolle befinden, hängt vom Grad der Rückständigkeit ab. Gerade in Gerschenkrons Beispielländern Deutschland und Russland ist die Politik des Staates gegenüber den Banken und die Budgetpolitik allgemein von großer Bedeutung. (ebd.:44 ff.)

Generell wandte sich die politische Ökonomie mit dem Zusammenbruch des weltweiten Finanzsystems in den 1930er Jahren, nach einer Zeit der intensiven Liberalisierung, wieder dem Staat als zentralem Akteur im Entwicklungsprozess zu. Nach der Weltwirtschaftskrise wurde aufgrund protektionistischer Maßnahmen in den Industrieländern das Modell der exportorientierten Industrialisierung (EOI), welches auf der Theorie der komparativen Kostenvorteile beruht, überflüssig. Damals wurden hauptsächlich Rohstoffe aus Entwicklungsländern exportiert und Fertigwaren importiert. (Menzel 1985:134

f.) Allerdings konnten die neoklassischen⁵ Politikstrategien nicht aus der Krise heraushelfen. Deshalb hielt die keynesianische Theorie Einzug in die gängigen Wirtschaftstheorien.

Da die Budgetpolitik bei Keynes entscheidend ist, wird auch dem Staat eine zentrale Rolle zugestanden. Der Staat koordiniert durch das Budget die Investitionen und die Sparrate, um in Zeiten einer Rezession mittels Ankurbelung der Nachfrage die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen. Das übergeordnete Ziel ist es Vollbeschäftigung zu erreichen. Der Fokus verschob sich nach dem Zweiten Weltkrieg auf die Sozialfürsorge, die Vollbeschäftigung und den Wiederaufbau. Das Entstehen von Wohlfahrtsstaaten zeigte, dass viele Staaten eine zentrale Planung befürworteten um die Strukturen ihrer Wirtschaft zu verändern. Außerdem ließen die großen Fortschritte der kommunistischen Länder, die mittels einer massiven strukturellen Transformation erreicht werden konnten, eine zentrale Planung als vorteilhaft für die ökonomische Entwicklung erscheinen. (Chang 2003:20) Wenn Staaten mit genügend Kapital und einem bestimmten wirtschaftlichen Wissen ausgestattet sind – so war die gängige Meinung – wäre Wachstum ohne weiteres möglich. Ziel war es die landwirtschaftliche Produktivität zu erhöhen und dadurch in der Landwirtschaft nicht mehr benötigte Arbeitskräfte zu den industriellen Produktionsstätten zu verschieben. Dazu kam die Betonung der unzureichenden Sparfähigkeit der Entwicklungsländer, die durch Kapitalimporte gelöst werden sollte. (Kolland 2004:85 f.)

Die zentrale Rolle des Staates fand sich auch in den Entwicklungsstrategien für die gerade erst dekolonialisierten Länder wieder. Um sich von den Kolonialherren unabhängig zu machen, war nicht nur eine politische, sondern auch eine ökonomische Souveränität das oberste Ziel für die jungen Staaten. Da die Wirtschaft in enger Verbindung zu den Metropolen gestaltet war, sollte eine Industrialisierung die nötige Umstrukturierung bringen. (Menzel 1985:137) Der Diskurs der 1950er und 1960er Jahre war daher durch den Strukturalismus stark geprägt, der das Marktversagen⁶ als entscheidendes Defizit in den Entwicklungsländern erkannte und dem Staat die wichtige Aufgabe zuteilte dieses Marktversagen zu korrigieren. (Öniş 1991:109) Im Weiteren war die kapitalistische Klasse bzw. das Unternehmertum oft nicht ausreichend entwickelt und somit war es nahe liegend, dass der Staat der entscheidende Akteur bei der Organisation und Finanzierung des

⁵ Unter „neoklassischer Ökonomie“ wird die Weiterentwicklung der Außenhandelstheorie von Ricardo verstanden. Von Eli Heckscher und Bertil G. Ohlin wurde das Faktorproportionentheorem entwickelt, welches die Faktoren Arbeit und Kapital in die Theorie der komparativen Kostenvorteile einbezieht. (Kolland 2004:85)

⁶ Unter „Marktversagen“ wird eine Situation verstanden, in der das Marktsystem eine Allokation der Ressourcen produziert, welches nicht pareto-effizient ist. Eine pareto-effiziente Situation ist jene, in der keine Marktteilnehmer besser gestellt werden können ohne gleichzeitig andere schlechter zu stellen.

Industrialisierungsprozesses war. (Menzel 1985:137) Der Staat etablierte eine Dominanz als Entwicklungsgestalter, der nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch sozialpolitische Strategie bestimmte.

Die Weltsystem- und Dependenztheorien prophezeiten eine abhängige, also eine Art künstliche Industrialisierung der exportorientierten Entwicklungsländer mit nur wenigen Verbindungen zur gesamten Nationalökonomie. Außerdem ist eine ökonomische Entwicklung laut DependenztheoretikerInnen sehr anfällig für die Entwicklungen am Weltmarkt. Zusätzlich sind multinationale Akteure jene, welche Kapital und Märkte kontrollieren, da entweder das Unternehmertum nicht ausreichend vorhanden, oder der Staat ökonomisch sehr schwach ist. Das führt dazu, dass es zu Stagnation in der Wirtschaft und zu einem großen Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Regionen, ökonomischen Sektoren und Einkommensgruppen kommt. (Barrett/Chin 1987:23 f.) Diese Interpretation seitens der DependenztheoretikerInnen weist grundlegende Widersprüche in Bezug auf die ostasiatischen Länder auf und konnte widerlegt werden. (Amsden 1979) Raffer und Singer (2001:140) argumentieren im Gegensatz dazu allerdings, dass Taiwan und Südkorea die Ideen von Prebisch angewendet haben und dadurch die Dependenztheorie auch für diese Region ihre Relevanz beweist. Immerhin wurde durch staatliche Interventionen die Wirtschaft sehr gezielt für den internationalen Handel geöffnet.

In Bezug auf den internationalen Handel in Argentinien stellte Raúl Prebisch (1984:176 ff.) fest, dass sich die Preisentwicklung in den internationalen Austauschrelationen zugunsten der Industrieländer gestaltete. Die Importe von Industriegütern wurden in den Entwicklungsländern im Vergleich zu den exportierten Rohstoffen immer teurer. Außerdem wurde durch eingeführte Technologien aus dem Zentrum nur die Produktivität der Arbeitskräfte im Primärgüterbereich gesteigert, nicht aber für Arbeitskräfte im Großteil der gesamten Produktion. Die sich daraus ergebende Entwicklungsstrategie schlug eine importsubstituierende Industrialisierung (ISI) vor, in welcher große Massen von ArbeiterInnen beschäftigt werden konnten und so die Produktivität gezielt gesteigert werden konnte. Anwendung fanden diese Entwicklungsstrategien vor allem in Lateinamerika und Ostasien, wobei diese beiden Regionen von sehr unterschiedlichen Bedingungen sowie innerstaatlichen Faktorzusammensetzungen und äußeren Einflüssen ausgingen. Daher kam es in den genannten Ländern zu höchst unterschiedlichen Industrialisierungsprozessen.

In den späten 1970er und 1980er Jahren änderte sich die Auffassung eine Binnenmarktorientierung würde Vorteile für das Wirtschaftswachstum bringen und eine neo-

liberale Auffassung dominierte die Diskussion der Entwicklungsstrategien und folglich auch die Debatte über die Funktionen eines Staates. Durch die Verschuldungskrise legte der IWF (Internationale Währungsfonds) Maßnahmen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen fest. Drastische Einsparungen bei den Staatsausgaben sowie Exportförderungsmaßnahmen, zum Ausgleich der Leistungsbilanz, waren die Folge. (Menzel 1985:153 f.) Die Verschuldungskrise diente der WTO (World Trade Organization) und den Bretton-Woods-Institutionen als gute Möglichkeit, um eine Liberalisierung der Wirtschaft voranzutreiben und den Nutzen der Erziehungszölle Lists – Schutz von jungen aufkeimenden Industrien durch Zölle – zu negieren (Raffer 2004:110 f.).

Die Beziehung zwischen Markt und Staat wurde ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt, wobei eine extensive staatliche Intervention in den Markt als nachteilig betrachtet wurde. Dabei wurde der Markt als abgekapselte Institution mit innewohnenden, ausgleichenden Mechanismen dargestellt. Der Markt reguliert sich selbst und schafft größtmögliche Effektivität, indem er über Preissignale sicherstellt, dass so viel produziert wird wie Nachfrage nach diesen Gütern besteht (Novy 2005:76). Der Staat wird in der neoliberalen Debatte nur in Bezug auf seinen „Eingriff“ in den freien Markt erwähnt. Folglich kommt es in der neoliberalen Ansicht zum Wachstum, wenn die Preise des Marktes die gesellschaftlichen Opportunitätskosten reflektieren und dadurch der Profitanreiz der Marktteilnehmer die Produktion automatisch zum höchsten Produktionspotenzial führt (Wade 2004:10).

3 Die ostasiatischen Tiger

Im vorigen Kapitel wurde deutlich, dass sich der Diskurs über die Rolle des Staates in der Industrialisierung stark mit den Veränderungen in den Wirtschaftstheorien und -ideologien wandelte und durchaus gegenteilige Politikempfehlungen produzierte. In Ostasien realisierten die vier ostasiatischen Tigerstaaten, zu denen Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur zählen, eine beeindruckende ökonomische Entwicklung, die geradezu als Wunder gelobt wurde. Deshalb wird das schnelle wirtschaftliche Wachstum der vier ostasiatischen Tigerstaaten auch als „East Asian Miracle“ bezeichnet. In der Nachkriegszeit realisierten die vier Tigerstaaten mit ungefähr 6 Prozent Wachstum pro Jahr und Kopf die schnellste ökonomische Transformation in der Geschichte. (Chang 2006:17)

Im Falle Hongkongs und Singapurs handelte es sich um Handelszentren und Stadtstaaten, welche im Grunde keine Agrarwirtschaften waren und somit keine klassische Industrialisierung im Sinne eines ökonomischen Wandels von einer hauptsächlich landwirtschaftlich geprägten Wirtschaft hin zu einer Industriegewirtschaft durchliefen. (Amsden 1989:4) Betrachtet man eine tatsächliche Industrialisierung ausgehend von einer Agrarbasis, könnten die Länder Japan, Südkorea und Taiwan mittels eines Begriffs benannt werden. Chang (2006) verwendet dafür den Ausdruck „The Big Three“. Weiss und Hobson (1995) sprechen von den „Asian Three“. Die Bezeichnung „die ostasiatischen Drei“ für Japan, Südkorea und Taiwan scheint hier sinnvoll.

Taiwan, Südkorea und Japan haben ein bestimmtes Muster der nachholenden Industrialisierung gemeinsam, welches ihr schnelles Wachstum erklärt (Amsden 1989:10 f.). Japan durchlief eine nachholende Industrialisierung ab dem Ende des 19. Jahrhunderts und diente in Bezug auf die Entwicklung Taiwans und Südkoreas als Vorbild. Da Japan das erste Land war, das eine erfolgreiche Industrialisierung realisierte, wird in der theoretischen Auseinandersetzung mit der ostasiatischen Entwicklung in der Nachkriegszeit oft auf Japan Bezug genommen. Für Japan wurden erstmals Modelle eines alternativen Entwicklungsweges im Vergleich zur europäischen Industrialisierung aufgestellt, welche in vielen Bereichen auch auf Taiwan und Südkorea zutreffen. Besonders in der theoretischen Auseinandersetzung mit der Bürokratie wird in der vorliegenden Arbeit Japan als Beispiel herangezogen.

3.1 Neue Interpretation des „East Asian Miracle“

In der Diskussion über das „East Asian Miracle“ entstanden sehr unterschiedliche Interpretationen, je nachdem welche ökonomische Schule sie vertraten. Die anfangs neoliberale Interpretation führte zu einem einseitigen Verständnis des ostasiatischen Entwicklungsprozesses und hatte der offensichtlichen Dominanz des Staates nicht ausreichend Rechnung getragen. Da die neoliberale Theorie sozialistische und kapitalistische Elemente innerhalb eines Wirtschaftssystems schwer vereinen konnte, ignorierte sie die staatliche Planung. Zu Beginn wurde die schnelle und beeindruckende ökonomische Entwicklung der ostasiatischen Drei als Beweis für die positive Wirkung ihrer Weltmarktorientierung gedeutet. Der neoliberale Diskurs rückte die Marktmechanismen derart in den Vordergrund, dass das ökonomische Wachstum der ostasiatischen Tiger nur aufgrund ihrer

Marktbeschaffenheit und Marktöffnung betrachtet wurde. Exportorientierung wurde mit Freihandel gleichgesetzt und staatliche Intervention verleugnet.

In den 1980er Jahren erschienen als Reaktion auf die defizitäre, neoliberale Interpretation des „East Asian Miracle“ etatistische Konzepte, welche die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess neu hervorhoben. Die etatistischen AutorInnen, welche von der Elitentheorie beeinflusst waren, versuchten den Staat und seine Funktion im „East Asian Miracle“ ans Licht zu bringen und eine Diskussion zu eröffnen, die dem Staat eine stärkere Rolle im Industrialisierungsprozess zugestand.

Die etatistischen AutorInnen stellten fest, dass der Entwicklungsprozess der ostasiatischen Drei aufgrund einer bestimmten Staatsform so erfolgreich war. Dieser Staat wurde folglich als „Developmental State“, übersetzt als „Entwicklungsstaat“, welcher sich den Markt zu Nutze macht, bezeichnet (Minns 2001:1025 f.). Der Diskurs über die Rolle des Staates im ökonomischen Entwicklungsprozess änderte sich und der Staat wurde zum zentralen Akteur, der Entwicklung gestaltete. Der Staat selber initiierte und steuerte die Industrialisierung. „In states that were late to industrialize, the state itself led the industrialization drive, that is, it took on *developmental* functions.“ (Johnson 1982:19; Hervorhebung im Original) Auch in Lateinamerika wandelten sich Staaten zu „Entwicklungsstaaten“. Becker (2004:148) fasst den „Wandel der Staatlichkeit“ so zusammen: „Der Staat griff stärker aktiv initiiierend und lenkend in die Akkumulation ein. Diesem Rollenwandel verdankt er die Bezeichnung ‚Entwicklungsstaat‘.“

In Lateinamerika gestaltete sich der ökonomische Entwicklungsprozess anders als in Ostasien. Zwei entscheidende Qualitäten, nämlich die Art der Bürokratie und die Beziehung zwischen dem Staat und der kapitalistischen Klasse, wiesen große Unterschiede auf. Die EtatistInnen erkannten in den 1980er Jahren die veränderte Rolle des Staates in der Nachkriegszeit in den ostasiatischen Drei und stellten Konzepte des „Entwicklungsstaates“ auf.

3.1.1 Der „Entwicklungsstaat“ nach Johnson

Der Begriff des „Entwicklungsstaates“ in Ostasien wurde erstmals von Johnson (1982:19) in Bezug auf die Handels- und Industriepolitik Japans definiert und stellt eine regional-spezifische Erklärung der damaligen Entwicklung in den ostasiatischen Drei dar. Unum-

stritten ist für ihn, dass der japanische Staat die Industrialisierung initiierte, steuerte und Entwicklungsaufgaben übernahm.

Johnson lässt die gängige Unterscheidung zwischen kapitalistischem und sozialistischem Staat beiseite und bezeichnet den japanischen Staat als „Plan-Rational Capitalist Developmental State“. (Woo-Cumings 1999:2) Dabei findet die Orientierung und Zielsetzung des Staates ihren Ausdruck in der Bezeichnung „Entwicklungsstaat“. Das bedeutet, dass das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung des Staates ausschlaggebend für dessen Bezeichnung ist. Die entscheidende Unterscheidung zu anderen Staatstypen ist also die gesetzte Priorität in der Wirtschaftspolitik. „[A] state’s first priority will define its essence. [...] For more than 50 years the Japanese state has given its first priority to economic development.“ (Johnson 1982:305). Da die höchste Priorität eines „Entwicklungsstaates“ die ökonomische Entwicklung ist, braucht es eine Industrialisierung. Nur im industriellen Sektor kann die Produktivität ausreichend gesteigert werden, um das Einkommensniveau zu erhöhen (Chang 2003:109). Denn eine Wirtschaft, in welcher der Anteil des Agrarsektors den Großteil der Wirtschaftsleistung ausmacht, würde langfristig gesehen in der Stagnation festhängen.

In weiterer Folge kann eine Industrialisierung, welche ein wirtschaftliches Wachstum erzielt, die militärische Stärke, den diplomatischen Einfluss und das internationale Prestige steigern und schließlich zur Unabhängigkeit führen. Pempel (1999:147; Hervorhebung im Original) fasst den Sachverhalt wie folgt zusammen: „[The] fundamental goal of the developmental state is the improvement of its economic conditions *relative to other states*.“ Für den Staat in Japan, Taiwan und Südkorea ergab sich das Ziel der ökonomischen Entwicklung aufgrund struktureller Abhängigkeit und äußerer Bedrohungen, auf welche in den Länderstudien genauer eingegangen wird.

Johnson (1982:18 f.) bezeichnet den japanischen Staat als planrational und betont damit den zielorientierten und strategischen Ansatz in Bezug auf die Wirtschaft bzw. die Industriepolitik. Das bedeutet, dass der Staat direkt auf die Struktur der inländischen Industrie wirkt und jene Strukturen unterstützt, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit steigern. Dabei wird zum Beispiel auch entschieden, welche Industrien für die internationale Wettbewerbsfähigkeit förderlich sind und welche nicht. Ökonomische Entwicklung wird aufgrund des Wachstums, der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit definiert (Wade 2004:25). Johnson (1982:18 f.) sieht den planrationalen „Entwicklungsstaat“ als Gegensatz zum marktorientierten Staat wie es u.a. der amerikanische ist. Letzterer konzentriert sich im Wesentlichen auf die Regeln des wirtschaftlichen Wett-

bewerbs, aber nicht auf die Veränderungen der wirtschaftlichen Strukturen selbst. Gleichzeitig besteht eine Abgrenzung zum sowjetischen Typ, nämlich dem planideologischen Staat, bei dem das Entwicklungsziel nicht bzw. nicht mehr vorrangig ist.

Im Wesentlichen definiert Johnson den „Entwicklungsstaat“ als einen Staat, welcher der ökonomischen Entwicklung in der Politik höchste Priorität zuweist. Das Bestreben nach wirtschaftlicher Entwicklung ist damit eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Industrialisierung. Allerdings heißt das nicht, dass mit der Entwicklungsorientierung der Erfolg automatisch gegeben ist.

3.1.2 Der „Entwicklungsstaat“ in den „ostasiatischen Drei“

Den ostasiatischen „Entwicklungsstaat“ zeichnet aus, dass er die ökonomische Entwicklung in einem enormen Tempo durchführen konnte. Diese Erfolgsgeschichte lenkte große Aufmerksamkeit auf die Erfolgsfaktoren sowie die Charakteristika der ostasiatischen Tigerstaaten. Viele nachfolgende AutorInnen definierten den „Entwicklungsstaat“ aufgrund seiner Charakteristika. Das führte zu einer Erweiterung der staatlichen Orientierung um strukturelle und institutionelle Komponenten. Woo-Cumings (1999:1) vereint diese Punkte grob in ihrer Definition des „Entwicklungsstaates“ als „the seamless web of political, bureaucratic and moneyed influences that structures economic life in capitalist Northeast Asia“. Kohli (2004:9 ff.) bezeichnet den „Entwicklungsstaat“ als „Cohesive-Capitalist State“, der sich durch seine kohäsive Politik und eine zentralisierte und zielgerichtete Autorität, die die Gesellschaft durchdringt, auszeichnet und so ökonomische Entwicklung vorantreibt. Die Priorität der Politik liegt bei schnellem ökonomischem Wachstum begleitet von nationaler Sicherheit. Zentrale Charakteristika sind eine kompetente Bürokratie und eine Allianz zwischen dem Staat und der kapitalistischen Klasse.

Diese Definitionen des „Entwicklungsstaates“, welche den Begriff um die institutionellen Komponenten des Entwicklungserfolgs erweitern, beziehen sich im Grunde auf das „japanische Modell“, das Johnson (1982:315 ff.) im Zuge seiner Analyse aufgestellt hat. Dieses Modell umfasst vier Punkte, welche zusammenwirkend zur japanischen Entwicklung geführt haben:

- eine meritokratische Elite-Bürokratie, welche die Industriepolitik umsetzt,
- ein politisches System, in welchem die Bürokratie autonom und effektiv handeln kann,

- marktkonforme Politik der staatlichen Intervention, welche auf Basis der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft formuliert wird und
- eine Pilotorganisation, welche die Richtung vorgibt und als „Think Tank“ agiert.

Ob die „Entwicklungsstaaten“ Ostasiens tatsächlich in einem Modell zusammengefasst werden können, ist umstritten. Obwohl Johnson selbst von einem „japanischen Modell“ spricht, ist es laut Wade (2004:26) im Grunde weder ein Modell noch eine Theorie. Es handelt sich mehr um eine beschreibende Darstellung der institutionellen Arrangements. Eine komparative Analyse fehlt, da nicht klar ist, was dem „Entwicklungsstaat“ gegenüber gestellt wird. Im Weiteren wird in Johnsons Werk wenig über die Natur der Politik selber und ihre Auswirkungen auf die industrielle Leistung gesagt.

Chang (2006:18 f.) geht noch weiter und spricht bei den „Big Three“ von einem Modell⁷, da mit einer für die Wissenschaft nötigen Verallgemeinerung ausreichend Gemeinsamkeiten festgestellt werden können.

Das Problem liegt in der Erwartung bzw. im Anspruch an das „Entwicklungsstaatsmodell“, das die gesamten Prozesse, Zusammenhänge und Wechselwirkungen des politischen, ökonomischen sowie sozialen Systems umfassen soll, die den Erfolg der ostasiatischen Drei bestimmen. Deshalb konzentrierten sich AutorInnen, die an Johnsons Konzept des „Entwicklungsstaats“ anknüpften oder es weiter entwickelten, entweder hauptsächlich auf die politische oder auf die ökonomische Dimension. Die ökonomischen Aspekte, wie sie Amsden (1989), Wade (2004), Chang (2006; 2003) etc. behandeln, umfassen eine interventionistische Industriepolitik, begleitet von weiteren Politikmaßnahmen, die dem Zweck des ökonomischen Wachstums dienen. Die politischen Aspekte, auf die Kohli (2004), Evans (1995), Weiss und Hobson (2000) etc. den Schwerpunkt ihrer Forschung legen, stellen die Umstände dar, unter denen bestimmte Politikmaßnahmen gewählt und umgesetzt werden. Das impliziert die Frage, warum manche Staaten erfolgreicher sind als andere. (Schwank 2008:94 f.)

Gemeinsam ist den AutorInnen eine breit gefasste institutionelle Ausrichtung, die das Phänomen der nachholenden Industrialisierung als Prozess begreift, bei dem der Staat eine strategische Rolle spielt, indem er nationale und internationale Marktkräfte im Sinne

⁷ Ein ostasiatisches Modell, welches sich auch auf Hongkong, Singapur und eventuell die südostasiatischen Länder – Malaysia, Indonesien und Thailand – bezieht, sieht Chang (2006:17 ff.) als nicht sinnvoll, da die Unterschiede zu groß sind. Bei den „Big Three“ (Japan, Taiwan und Südkorea) lassen sich allerdings genügend Gemeinsamkeiten feststellen um ein Modell auszumachen.

der Industrialisierung nutzt. (Öniş 1991:110) Der ostasiatische „Entwicklungsstaat“ umfasst somit erstens die Ambition des Staates ökonomische Entwicklung zu initiieren und zweitens einen Staat mit seinem institutionellen Aufbau, der dieses Ziel umsetzen kann. Ob das Entwicklungsziel tatsächlich erreicht werden kann, hängt stark davon ab, wie sich die Beziehung zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen und die Interaktion zwischen Staat und Markt gestalten. Anhand dieser zwei Interaktionsmuster lässt sich die besondere Rolle des Staates im ostasiatischen Industrialisierungsprozess erkennen. Deshalb gliedert sich die vorliegende Arbeit in eine politische und eine ökonomische Dimension des Industrialisierungsprozesses in Taiwan und Südkorea. Die Beziehung zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen fällt in die politische Dimension eines „Entwicklungsstaates“, wohingegen die Interaktion zwischen Staat und Markt in die ökonomische Dimension einzuordnen ist.

4 Die politische Dimension – Die Institution Staat und die Gesellschaft

In Kapitel 2 ist die Definition des Staates aufgrund seiner Beziehung zu gesellschaftlichen Interessengruppen zentral. Von Seiten der ElitistInnen ist das ostasiatische „Entwicklungsstaatskonzept“ entstanden. Der Erfolg des ostasiatischen Staates in Bezug auf die ökonomische Entwicklung wird dabei unter anderem der Beziehung zwischen Staat und kapitalistischer Klasse zugeschrieben. Das folgende Kapitel beschäftigt sich zuerst mit dem politischen Systemtypus eines „Entwicklungsstaates“ und anschließend mit der staatlichen Kapazität der Durchführung einer Industrialisierung.

4.1 Das politische System eines „Entwicklungsstaates“

Taiwan, Südkorea und Japan werden aufgrund ihres Erfolgs in der ökonomischen Entwicklung immer wieder als Untersuchungsgegenstand in Bezug auf die Kompatibilität der verschiedenen Regimetypen mit ökonomischer Entwicklung herangezogen. Ob ein Systemtypus ökonomische Entwicklung fördert oder hemmt ist seit langem eine wichtige Frage in der Wissenschaft. In den 1960er Jahren war die vorherrschende Meinung, ein demokratisches System sei das Resultat von ökonomischer Entwicklung und nicht eine Voraussetzung für diese. Begründet wurde dieses Argument mit nötigen Vorbedingungen

einer funktionierenden Demokratie, wie eine freie Marktwirtschaft, eine große Mittelklasse, eine Unterschicht mit einem hohen Maß an gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Sicherheit, eine relativ offene Klassenstruktur, breite Beteiligung an Verbänden und Vereinen, ein hoher Ausbildungsstand der Bevölkerung und relativ egalitäre Werte. Diese Vorbedingungen wiederum – so lautete die Argumentation – würden sich erst mit einem relativ hohen Niveau sozioökonomischer Entwicklung einstellen. (Schmidt 2010:413) Begründer dieser Theorie über die sozioökonomischen Funktionsvoraussetzungen einer Demokratie war Seymour Martin Lipset, der zu folgendem Schluss kam: „The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy.“ (Lipset nach Leftwich 1993:612) Beispiele aus Europa, wie Großbritannien und Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert untermauern diese modernisierungstheoretische Ansicht, da der Industrialisierungsprozess unter sehr limitierten demokratischen Strukturen statt gefunden hat. Auch in Japan, Südkorea und Taiwan entstanden erst nach erfolgreicher Industrialisierung und mehreren Phasen der industriellen Vertiefung Demokratisierungsprozesse in den späten 1970er und 1980er Jahren und folglich demokratische Systeme. Während der ersten Industrialisierungsphase sowie den großen Wachstumsphasen in den 1960er und 1970er Jahren wurden Taiwan und Südkorea von autoritären Regimen regiert.

Ein Aspekt, der allerdings in der Theorie der sozioökonomischen Funktionsvoraussetzungen keine Beachtung findet, ist die relativ späte Demokratisierung in Taiwan und Südkorea. Erst nach mehreren Phasen der industriellen Vertiefung, über 2 Jahrzehnten hoher Wachstumsraten und einer, bereits zu einem früheren Zeitpunkt, gut ausgebildeten Bevölkerung, kam es zu Demokratisierungsprozessen.

Warum die demokratische Mobilisierung in Taiwan und Südkorea nicht früher eintrat, erklärt Thompson (1996:627) aufgrund der Strukturen des „Entwicklungsstaates“. Vernachlässigt wird in Lipsets gesellschaftsbezogener Theorie der Staat, der in der Spätindustrialisierung stark ist und großen Einfluss auf gesellschaftliche Mobilisierungen ausübt. Im taiwanesischen und südkoreanischen „Entwicklungsstaat“ wurde die Arbeiterschaft demobilisiert und unterdrückt und die UnternehmerInnen befanden sich in einer zu starken Abhängigkeit vom Staat um früher Demokratisierungsdruck ausüben zu können (ebd.:643).

Modernisation theory is entrenched in society: it predicts a chain reaction of social change (education, urbanisation, unionisation, professionalisation, etc.) that follows industrialisation and leads, in turn, to more open, participatory politics. Yet among particularly backward countries that begin to industrialise a strong state is common. This

'developmental state', in turn, can shape the social mobilisation and resulting political consequences that accompany economic growth. (ebd.:627)

Grundsätzlich bezieht sich die Definition des „Entwicklungsstaates“ (siehe Kapitel 3) auf die oberste Priorität des Staates – nämlich ökonomische Entwicklung. Dieses Ziel kann in verschiedenen Systemtypen vom Staat verfolgt werden. Daher ist natürlich ein demokratisches System mit der Gewährung von Menschenrechten erstrebenswerter. Allerdings gestalten sich die Herausforderungen an einen demokratischen „Entwicklungsstaat“ anders als an einen autoritären. White (2002:29) formuliert das folgendermaßen:

Any democratic developmental state will need sufficient political authority and administrative capacity to maintain public order by managing the social and political conflicts arising from structural divisions in society and from the tension inherent in a successful growth process.

Dem ist hinzuzufügen, dass in einem demokratischen System ein größerer Bevölkerungsanteil Druck auf die Politik ausüben wird und dessen Forderungen zu einem bestimmten Teil berücksichtigt werden müssen. (ebd.) Da beim Übergang von einer Agrar- zu einer Industriewirtschaft eine flexible und billige Arbeiterschaft und langfristige Planung entscheidend sind, was durch einen Wechsel der Regierenden oft nicht gewährleistet werden kann, ist es in einem demokratischen System schwieriger die Balance zwischen den Forderungen einer breiten Bevölkerungsschicht und den Anforderungen eines Industrialisierungsprozesses zu finden.

In diesem Zusammenhang ist Johnson (1982:52; 1987:143) der Meinung, dass ein autoritäres Regime manchmal irrtümlich die Haupthindernisse einer ökonomischen Entwicklung überwinden kann, indem der autoritäre Staat den Großteil der Bevölkerung dazu bringt, sich für das große Entwicklungsziel aufzuopfern. Damit verweist Johnson auf die Ausbeutung der billigen Arbeiterschaft zu Beginn der großen Wachstumsphasen in Ostasien. Weiters wird im Industrialisierungsprozess eine starke, zentrale Autorität gebraucht, da die entscheidenden Kriterien für die ökonomische Entwicklung die politische Stabilität und die Berechenbarkeit und Einschätzbarkeit der Wirtschaft und der Politik sind. Die Einschätzbarkeit der Wirtschaft ist aufgrund der Notwendigkeit die Investitionen in strategisch wichtige Bereiche zu lenken von großer Bedeutung.

Robinson und White (2002:1 ff.) sind der Meinung, dass ein demokratischer Entwicklungsstaat möglich ist und widersprechen der Ansicht, autoritäre Regime seien am erfolgreichsten bei der Umsetzung von ökonomischer Entwicklung. Immerhin gelang es

nur dem ostasiatischen „Entwicklungsstaat“ erfolgreich in seiner Entwicklung zu sein, autoritäre Regime in Afrika oder Lateinamerika weisen einen unterschiedlichen Entwicklungsprozess auf. Gleichzeitig sehen sie neben einer breit angelegten und nachhaltigen Entwicklung Platz für eine legitime und inklusive Demokratie.

Der Vergleich von Wachstumsraten verschiedener demokratischer und nicht-demokratischer Länder im Zeitraum von 1965 bis 1990 von Leftwich (1993:613 f.) zeigt, dass kein eindeutiger Zusammenhang zwischen politischem System und ökonomischer Entwicklung hergestellt werden kann. Demokratische, genauso wie nicht-demokratische Regime konnten hohe Wachstumsraten verzeichnen. Als Beispiele für sehr hohes Wirtschaftswachstum in einem demokratischen System werden Botswana und Malaysia angeführt.

Die Debatte über die Kompatibilität von demokratischen Strukturen und ökonomischer Entwicklung verweist auf die durchaus entgegengesetzten Entwicklungspfade und weiters darauf, dass ein autoritäres Regime alleine – genauso wenig wie ein demokratisches – noch lange nicht zur ökonomischen Entwicklung führt. Der Erfolg von ökonomischer Entwicklung wird zwar vom Regimetyp beeinflusst, kann allerdings nicht alleine auf diesen reduziert werden. Die Herausforderungen, die an den Staat durch den sozialen Wandel im Zuge der Industrialisierung entstehen, können sowohl in demokratischen als auch autoritären Systemen gelöst werden. Ein entscheidender Bereich, ob eine Industrialisierung in Gang gebracht werden kann, ist die Frage der Kapazitäten des Staates, die von der Beziehung zwischen Staat und Interessengruppen und dem institutionellen Aufbau bestimmt wird.

4.2 Staatliche Kapazität der Durchführung

Für eine effektive Umsetzung der politischen Ziele braucht der Staat ausreichend Kapazitäten der Durchführung. Dafür benötigt der Staat eine Reihe von politisch-institutionellen Arrangements. Eine entscheidende Institution ist die Wirtschaftsbürokratie, die ein wichtiges Implementierungsorgan des Staates darstellt. Damit die Wirtschaftsbürokratie effizient die Politik der Regierung umsetzen kann, muss eine bestimmte Unabhängigkeit von einflussreichen Interessengruppen gegeben sein, um eine Kohärenz der politischen Maßnahmen sicherstellen zu können.

4.2.1 „Starker Staat“ – Ein Konzept der staatlichen Kapazität

Ein Erfolgsfaktor der ostasiatischen Industrialisierung, der vom Großteil der AutorInnen identifiziert wurde, ist ein starker Staat. Der Begriff des „starken Staates“ wurde von AutorInnen eingeführt, die in der Tradition Webers stehen. Dabei wird unterschieden zwischen einem schwachen und einem starken Staat je nachdem wie weit die Strukturen dem idealen Typ Webers entsprechen. Für Weber ist eine zentralisierte und rationale Bürokratie, welche ihre Politik effektiv umsetzen kann, und dabei auf keine nennenswerte soziale Opposition stößt, entscheidend für einen starken Staat. (Evans/Rueschemeyer/Skocpol 1985:350 f.) Für Amsden (1989:147) ist ein Staat, der fähig ist seine eigene Politik umzusetzen, ein starker Staat.

Die Fähigkeit die eigene Politik effektiv umsetzen zu können setzt einerseits eine bestimmte Autonomie des Staates und andererseits eine institutionell geregelte Zusammenarbeit mit dem Kapital⁸ voraus. Ein Staat ist folglich dann stark, wenn er eine bestimmte Autonomie aufweist und die Zusammenarbeit mit den Akteuren der Privatwirtschaft bestimmend gestaltet. Da die gerade genannten Faktoren einen starken Staat ausmachen, werden in den folgenden Unterpunkten diese Bausteine näher erklärt.

4.2.1.1 Autonomie des Staates

Die Industrialisierung ist ein vielschichtiger Prozess, der weitreichende Auswirkungen auf nahezu alle Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft hat. Eine Transformation der bestehenden Strukturen verursacht Gewinner und Verlierer in der Gesellschaft. Die Verlierer, welche unter anderem direkte finanzielle Verluste erleiden, Land verlieren, den Arbeitsplatz aufgeben müssen, zur Migration gezwungen werden, etc., werden sehr wahrscheinlich zu Gegnern der Transformation. Zwar gibt es viele Möglichkeiten politische Maßnahmen trotz Nachteile für Einzelne zu legitimieren, allerdings ist es sehr wahrscheinlich, dass sich Interessengruppen bilden und so versuchen ihre Forderungen durchzusetzen. Tatsächlich hinderlich für den Industrialisierungsprozess können nur Gruppen werden, die großen Einfluss auf Politik und Staat haben. Das wäre zum Beispiel die kapitalistische Klasse wie LandbesitzerInnen und Industrielle. Die KapitalistInnen als BesitzerInnen der Produktionsmittel sind enorm wichtig für den Industrialisierungsprozess, da

⁸ Das Kapital kann als Akteur und Ansammlung von Ressourcen, als soziales Verhältnis oder produktive Kraft verstanden werden. (Novy 2005:73 f.) Hier wird es in Verbindung mit den Akteuren verwendet, also im Sinne einer Klasse, welche die Produktionsmittel besitzt und Investitionen tätigen kann.

sie die Möglichkeit haben Investitionen zu tätigen. Wenn sie entscheiden ihr Kapital nicht zu investieren, kann der ganze Prozess zum Stillstand gebracht werden und dem ambitionierten Staat wird seine autonome Handlungsfähigkeit genommen. Deshalb braucht ein Staat, der eine ökonomische Transformation realisieren möchte eine bestimmte Autonomie von der herrschenden Klasse in der Gesellschaft, um eine Zersplitterung und Zerstreuung der politischen Maßnahmen zu verhindern und eine Kohärenz zu garantieren.

Ein Staat sollte allerdings nicht nur in Beziehung zu seiner Gesellschaft autonom sein. Auf internationaler Ebene ist es wichtig, dass ein Staat autonom von anderen Staaten oder Organisationen handeln kann – was natürlich einen Idealzustand darstellt und in der Realität kaum erreicht werden kann.

Die operative Autonomie ist infolgedessen die Grundvoraussetzung des Staates um ein wichtiger Akteur im Industrialisierungsprozess sein zu können. Unter operativer Autonomie wird verstanden, dass ein Staat fähig ist seine eigenen Ziele zu formulieren und diese auch umzusetzen. Dabei ist eine Unabhängigkeit von gesellschaftlichen Kräften wichtig.

States conceived as organizations claiming control over territories and people may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interests of social groups, classes, or society. This is what is usually meant by 'state autonomy'. Unless such independent goal formulation occurs, there is little need to talk about states as important actors. (Skocpol 1985:9)

Auch Johnson (1987:152) betont die Wichtigkeit der operativen Autonomie. Um politische Maßnahmen implementieren zu können, muss der Staat die Möglichkeit haben wesentliche politische Entscheidungen zu depolitisieren. Das bedeutet, dass Schlüsselenscheidungen, in Bezug auf die ökonomische Entwicklung vom politischen Druck einflussreicher Gruppen geschützt werden. Das geschieht meist durch eine Auslagerung wesentlicher politischer Entscheidungen auf eine nichtpolitische Elite. Diese Depolitisierung wird im „Entwicklungsstaat“ durch die Trennung von „reigning“ (Politikformulierungsmacht) und „ruling“ (Implementierungs- und Entscheidungsmacht) geschaffen. Bei dieser Trennung setzen die Politiker breit angelegte Ziele fest und schützen die technokratische Bürokratie vor politischem Druck. Die tatsächliche Planung und Lenkung der Wirtschaft sowie die Intervention wird von der Bürokratie übernommen. Gleichzeitig muss diese eine bestimmte Unabhängigkeit von den Politikern selbst bekommen um eine effiziente Trennung von „reigning“ und „ruling“ aufrechterhalten zu können. Die Politiker legiti-

mieren und ratifizieren die Entscheidungen der Beamten und halten Interessen, die das übergeordnete Entwicklungsziel negativ beeinflussen könnten, von den Beamten fern (Öniş 1991:115). Somit haben die Beamten eine gewisse Handlungsfreiheit, die ihnen erlaubt, Entscheidungen zugunsten des übergeordneten Entwicklungsziels zu treffen.

Obwohl die Fähigkeit der Staatseliten, eigene Ziele zu formulieren und diese auch mit einer bestimmten Härte durchzusetzen, eine Voraussetzung für den Staat als zentraler Akteur im Industrialisierungsprozess ist, führt die operative Autonomie alleine, nicht zu jenem erfolgreichen Staat, welcher in Ostasien große Entwicklungserfolge verzeichnen konnte. (Weiss/Hobson 1995:163) Für eine erfolgreiche Industrialisierung braucht der Staat die Gesellschaft und seine organisierten Gruppen. Eine ökonomische Entwicklung ist nicht nur alleine mithilfe von staatlichen Akteuren möglich. Um das Pro-Kopf-Einkommen eines ganzen Landes, mittels strukturellem Wandel, zu erhöhen, muss der Großteil der Akteure in die gleiche Richtung arbeiten.

Operative Autonomie eines Staates mag zwar Macht vortäuschen, ist allerdings für die tatsächliche Macht eines Staates hinderlich. Es kommt folglich nicht auf die Autonomie eines Staates alleine an, ob er ökonomischen Wandel initiieren kann. Es hängt vielmehr von seinen Fähigkeiten ab, das Potenzial seiner Gesellschaft und seines Landes zu entfalten. Durch völlige Autonomie und Unterdrückung der Gesellschaft ist das nicht möglich, denn letztlich ist die Beziehung zwischen Staat und organisierten Interessengruppen entscheidend. (ebd.:4)

4.2.1.2 Zusammenarbeit zwischen Staat und Kapital

Für eine effektive Implementierung der staatlichen Ziele braucht es die Unterstützung einflussreicher Gruppen aus der Gesellschaft. Evans (1989:575) stellte das Konzept der „Embedded Autonomy“ auf, das die Beziehungen und Netzwerke in den ostasiatischen Drei unter einem anderen Blickwinkel betrachtet. Das Konzept der „Embedded Autonomy“ macht deutlich, dass keine absolute, sondern eine relative Autonomie den Erfolg in der Umsetzung der Industriepolitik während der großen Wachstumsphasen charakterisierte.

Unter „Embedded Autonomy“ wird verstanden, dass der Staat mit seiner operativen Autonomie eng mit der kapitalistischen Klasse verbunden ist und in einer gegenseitigen Abhängigkeit mit dieser steht. Der Staat ist sozusagen durch die gegenseitige Abhängigkeit mit Interessengruppen in die Gesellschaft eingebettet. Diese „eingebettete“ Auto-

nomie ergab sich in den ostasiatischen Drei aufgrund der Notwendigkeit einer schnellen wirtschaftlichen Entwicklung, um das Bestehen der Länder zu sichern. Taiwan und Südkorea sahen sich nach der japanischen Kolonialisierung von den kommunistischen Nachbarn – Nordkorea und China – ständig bedroht. Wirtschaftswachstum stellte eine Möglichkeit dar das kapitalistische System zu rechtfertigen und sich gegen einen Angriff zu wehren. Durch die Notwendigkeit einer schnellen ökonomischen Entwicklung war der Staat bzw. die Bürokratie dazu gezwungen, eng mit der kapitalistischen Klasse zusammenzuarbeiten. Traditionelle Eliten wurden durch die japanische Kolonialisierung und den Auseinandersetzungen in der frühen Unabhängigkeit – in (Süd)korea der Koreakrieg von 1950-1953 und in Taiwan die Auseinandersetzungen zwischen der eingewanderten Regierung vom Festland und der indigenen Bevölkerung – allerdings stark reduziert. Industrielle Gruppen waren unorganisiert und hatten nicht ausreichend Kapital um großen Einfluss auszuüben. Hinzu kam, dass das ausländische Kapital über den Staat ins Land geleitet wurde, was das Aufkommen einer Händler- oder Industriellenklasse erschwerte. Die Schwächung einflussreicher sozialer Interessengruppen ermöglichte das Entstehen eines autonomen Staates, der von den Interessen der kapitalistischen Klasse relativ unabhängig war. In Südkorea und Taiwan waren die starken gesellschaftlichen Gruppen entweder völlig verschwunden oder stark geschwächt. Der amerikanische Einfluss und die Bedrohung durch die kommunistischen Nachbarländer verursachten eine starke Einschränkung der staatlichen Autonomie, einerseits durch die amerikanische Einflussnahme auf den Staat aufgrund der geleisteten Hilfszahlungen und andererseits durch die Notwendigkeit der schnellen Industrialisierung um das Bestehen des Landes zu sichern. (ebd.)

Der Einfluss der japanischen Kolonialregierung und die darauf folgenden Konflikte führten nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer speziellen Gesellschaftsstruktur, die diese Form der „eingebetteten“ Autonomie in Taiwan und Südkorea, ermöglichte. Das Zusammenwirken zweier Faktoren, nämlich die Schwächung der einflussreichen sozialen Gruppen und der Druck, das Land zu industrialisieren, erlaubte dem Staat Institutionen aufzubauen, welche den Staat und das Kapital in dieser besonderen Beziehung aneinander band. Die Kapazität wurde durch die Fähigkeit der Zusammenarbeit des Staates mit organisierten privaten Akteuren bestimmt.

Embedded autonomy depends on the existence of a project shared by a highly developed bureaucratic apparatus with interventive capacity built on historical experience and a

relatively organized set of private actors who can provide useful intelligence and a possibility of decentralized implementation. (ebd.)

Um eine effektive Politikformulierung und -umsetzung zu garantieren, muss der Staat umfassendes Wissen über das Entwicklungspotenzial seiner Wirtschaft aufbauen. Es ist die Aufgabe des Staates das Produktivitätspotenzial seiner Wirtschaft zu erfassen um den Industrialisierungsprozess initiieren und steuern zu können. Dafür braucht der Staat qualifizierte Beamte und ausreichend Informationen über die Wirtschaft und seine Akteure. Diese für das Entwicklungsprojekt essenziellen Informationen erhält der Staat unter anderem von den Eliten der Privatwirtschaft. Der Staat muss somit in irgendeiner Form mit den Akteuren der Privatwirtschaft kooperieren und baut daher eine Verbindung zwischen öffentlicher und privater Sphäre auf. Die Planung der ökonomischen Aktivitäten findet oft über informelle und formelle Netzwerke statt, in denen Industrielle, Beamte, Banker etc. ihre Entscheidungen koordinieren (Vartiainen 1999:221). „Government-business interchange equips state elites with the technical and political capacity essential to its think-tank role“ (Weiss/Hobson 1995:179). Die wirtschaftlichen Bereiche, welche für das Entwicklungsprojekt entscheidend sind, wie zum Beispiel Banken, Industriellenverbände und Handelsunternehmen, werden in die staatliche Einflussosphäre gezogen. (ebd.:168)

Wenn der Staat und die organisierten sozialen Gruppen zusammenarbeiten und ihre Kompetenzen vereinigen, vergrößern sie jeweils die eigenen möglichen Kapazitäten. Dynamische Situationen sind jene, in denen es zu einer *Synergie* zwischen Staat und organisierten gesellschaftlichen Gruppen kommt, bei der beide Partner annähernd gleich stark sind. Das trifft auf die europäischen Staaten genauso zu wie auf die ostasiatischen. (ebd.:138) Johnson (1982:318) betont neben der Wichtigkeit dieser Synergie noch die Verteilung der Macht innerhalb dieser Beziehung:

When either the state or private enterprise becomes clearly dominant over the other, [...] development will falter. One clear lesson from the Japanese case is that the state needs the market and private enterprise needs the state; once both sides recognized this, cooperation was possible, and high-speed growth occurred.

Die Staatsstärke wird durch dessen Kapazität die Industrie und im Weiteren Sinne die gesamte Wirtschaft zu koordinieren bestimmt. Dies wird erreicht, indem er eine hoch entwickelte Strategie anwendet, die eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen politischen und industriellen Akteuren organisiert. Weiss und Hobson (1995:4 f.,136,169) entwickelten das Konzept der „Governed Interdependence“, das diese institutionelle Ko-

operation zwischen der Regierung und der Industrie beschreibt. Hinzu kommt, dass der Staat die Rolle des Seniorpartners einnimmt und diese Zusammenarbeit in seinem Sinne gestaltet. Es handelt sich nicht um eine bürokratische Herrschaft, sondern um die Fähigkeit der Koordination.

Amsden (1989:146 f.) beschreibt diese Beziehung auch als eine gegenseitige Abhängigkeit, betont allerdings, dass es sich weder um eine enge Kooperation noch um das Vorhandensein einer alleinigen Bestimmungsgewalt der Regierung handelt. Vielmehr gestaltet sich die Beziehung zwischen der Regierung und den Unternehmen in Form einer Reziprozität. Durch die Vergabe von Subventionen an die Akteure der Privatwirtschaft verlangt der Staat im Gegenzug bestimmte Leistungsstandards von den Unternehmen. „Subsidies have not been giveaways, but instead have been dispensed on the principle of reciprocity.“ (ebd.:8) Die Stärke des Staates führt zu einer enormen Disziplinierung der involvierten Akteure. Folglich spricht Amsden von der „Disciplined Market Theory“. Die Disziplinierung bezieht sich erstens auf die Bestrafung von schlechten Leistungen und zweitens auf die Belohnung der guten. Alle großen Firmen in Südkorea waren dem konstanten Druck der Beamten ausgesetzt, ihre Leistungsziele zu erfüllen. (ebd.:15 f.)

Das bedeutet aber nicht, dass diese Beziehung harmonisch und konfliktfrei funktioniert. Grundsätzlich verfolgen private und staatliche Akteure unterschiedliche Interessen und kommen daher auch in Konflikt miteinander. Beide Parteien stehen in einem Wettbewerb, entweder auf dem heimischen oder dem internationalen Markt. (Weiss/Hobson 1995:169) Dadurch ist diese kooperative Beziehung zwischen dem Staat und den strategisch wichtigen Sektoren äußerst schwierig zu erreichen und unterliegt ständigem Wandel. (Johnson 1982:312) In Südkorea war diese Kooperation nie frei von Korruption. Unternehmen konnten nur erfolgreich sein, wenn sie im Sinne der Regierung handelten und diese auch finanziell unterstützten. (Amsden 1989:146)

4.2.1.3 Ein starker Staat und ökonomische Entwicklung

Ein starker Staat ist jener, der ausreichend Kapazität aufgebaut hat, um die gesellschaftlichen und die eigenen Kräfte effizient nutzen zu können um eine ökonomische Entwicklung zu realisieren.

Die relative Stärke eines Staates ist einer der Hauptbestimmungsfaktoren für die Position in der internationalen Wirtschaft, da die dynamischen Ökonomien einen starken

Staat haben. Daher sind starke Staaten für die industrielle Transformation und folglich für die ökonomische Entwicklung von großer Bedeutung. (Weiss/Hobson: 1995:2 f.)

Amsden (1989:11 f.) verschiebt den Fokus mehr auf die negativen ökonomischen Auswirkungen eines schwachen Staates und betont dadurch die Wichtigkeit eines starken Staates im Industrialisierungsprozess. Wenn ein Staat schwach ist, wird der Beginn einer ökonomischen Expansion verzögert, da der Staat nicht im Sinne der Industrialisierung handeln kann. Eine Industrialisierung tritt dann ein bzw. schreitet dann schneller voran, wenn ein gestärkter Staat die Initiative ergreift, um den Industrialisierungsprozess in Gang zu bringen. Die Rückständigkeit einzelner Länder im 20. Jahrhundert ist nicht für alle Länder auf institutionelle Faktoren zurückzuführen, aber der Großteil der Länder kann aufgrund ihres Staates ihr ökonomisches Entwicklungspotenzial nicht ausschöpfen. Folglich gelten Länder als rückständig, wenn ihre Staaten zu schwach sind oder waren um die nötigen Ressourcen und Kräfte, die die Grundlage der ökonomischen Entwicklung bilden, zu mobilisieren.

4.2.2 Wirtschaftsbürokratie

Die Kooperation zwischen Staat und Kapital vollzieht sich seitens des Staates hauptsächlich über den bürokratischen Apparat. Die Bürokratie ist das Implementierungsinstrument der Politik. Da es bei der ökonomischen Entwicklung vor allem auf die Umsetzung der Industriepolitik ankommt, handelt es sich genauer gesagt um die Wirtschaftsbürokratie. Die Wirtschaftsbürokratie ist jene Institution, welche den komplexen Prozess der Industrialisierung mit dem Ziel eines langfristigen ökonomischen Wachstums steuert und für die Durchführung der nötigen Maßnahmen sorgt.

Die Entstehung einer modernen Staatlichkeit zeichnet sich laut Weber durch die Herausbildung eines bürokratischen Systems aus, da mit der qualitativen und quantitativen Ausweitung der Staatsaufgaben auch die Anforderungen an den Verwaltungsapparat steigen und eine Expansion, Differenzierung sowie eine Formalisierung und Professionalisierung nötig sind. Je technischer ein Staat, desto mehr ist er auf eine bürokratische Basis angewiesen. (Anter 1996:172 ff.) Eine souveräne Integrität und eine stabile administrativ-militärische Kontrolle in einem bestimmten Territorium sind sozusagen die Basis für die Implementierung von politischen Maßnahmen. (Skocpol 1985:16) Dabei spielt die Effektivitätsfrage eine wichtige Rolle. Die Voraussetzung für eine effektive Intervention des Staates in den Markt ist eine in sich kohärente Bürokratie. Weber sieht die bürokrati-

sche Organisation als effektivste Möglichkeit, politische Maßnahmen in großem Ausmaß zu organisieren. (Rueschemeyer/Evans 1985:50) Die Bürokratie bildet die Kapazität, welche ein Staat hat um seine Ziele umsetzen zu können, sozusagen die institutionelle Basis, die für eine effektive staatliche Intervention in die Wirtschaft nötig ist. Deshalb ist die wichtigste Aufgabe eines Staates, der sich die ökonomische Entwicklung zum Ziel setzt, der Aufbau eines adäquaten bürokratischen Apparats.

Ein gut funktionierender bürokratischer Apparat kann nicht über Nacht und auch nicht innerhalb von ein paar Jahren aufgebaut werden. Selbst wenn Staatseliten beschließen eine effektive Bürokratie zu errichten, ist das nicht in kurzer Zeit möglich. Es handelt sich nicht um ein kurzfristiges Organisationsproblem, sondern um ein langfristiges Institutionsproblem. (ebd.:51) Institutionen sind soziale Muster, die Zeit brauchen um Gestalt anzunehmen (Kohli 2004:16). Selbst im Falle Japans liegt der Grundstein für seine äußerst kohärente Bürokratie in der feudalen Vergangenheit, unter anderem in der Tradition der Samurai⁹. Das Gehalt der Samurai hing von ihrem Status, und nicht von ihren tatsächlichen Leistungen ab. Dazu muss gesagt werden, dass die Samurai aufgrund des herrschenden Friedens mehr zu administrativen Beamten als zu Kriegeren wurden. Die Bedeutung des Status wurde an die Beamten der modernen Bürokratie im Sinne Webers weitergegeben. (Johnson 1982:36 f.)

In Taiwan und Südkorea kann die koloniale Vergangenheit, mit der strukturellen Veränderung und dem Aufbau einer Kolonialregierung, als Grundstein für die Konstruktion der effektiven Staatsorganisationen nach dem Zweiten Weltkrieg gesehen werden. Die Unterschiede im Kern und Charakter der Staaten in der Dritten Welt wurden durch die verschiedenen Kolonialisierungsarten bestimmt (Kohli 2004:7 f.). Rueschemeyer und Evans (1985:52) hingegen erkennen an, dass frühere bürokratische Organisationen als Ressource für die spätere effektive Bürokratie dienten, auch wenn diese ursprünglich eine andere Aufgabe hatten. Allerdings betonen sie, dass bürokratische Organisationen normalerweise eine hohe Spezialisierung in ihrem Bereich aufweisen und ihre Aufgaben nur dann außerordentlich gut erfüllen, wenn sie in ihrem speziellen Bereich liegen. Die innewohnende Spezialisierung verhindert allerdings die Flexibilität ganzer Organisationen auf andere Tätigkeiten oder Bereiche umzusteigen. Verschiedene Bereiche, wie die landwirt-

⁹ Samurai bezeichnet einen Kriegeradel im vorindustriellen Japan. Ursprünglich waren die Samurai Soldaten im Dienste des Kaisers, entwickelten sich aber zu einer Adelsschicht mit hohem Status.

schaftliche Entwicklung, die Steuereinhebung oder die Administration öffentlicher Betriebe, verlangen völlig andere Kenntnisse und Strukturen. „Organizational structures tend to mesh with specific sets of policy instruments and form a fairly stable amalgam.“ (ebd.)

Die stabile Mischung zu einer einheitlichen, effektiven Organisation macht auf einen weiteren wichtigen Punkt einer Bürokratie aufmerksam: die innere Kohärenz in ihren Maßnahmen und ihrem Handeln. Das Erbe der Samurai, nämlich der moralische Code und deren Elitebewusstsein, wird oft verglichen mit der Leistungsorientiertheit und dem Elitismus, die in der modernen japanischen Bürokratie vorherrschen. (Johnson 1982:39) Eine Art Kameradschaftsgeist zwischen den Schlüsselbeamten, der auf dem Privileg und dem Sozialprestige der Beamten in höheren Positionen beruht, bindet die einzelnen Mitglieder aneinander. Das japanische Beispiel zeigt sehr gut, dass die Kohärenz in einem großen bürokratischen Apparat sehr wichtig für eine erfolgreiche Industrialisierung ist. Alle Bereiche der Bürokratie brauchen ein einheitliches Ziel, damit eine ökonomische Entwicklung in effizienter Weise erreicht werden kann. Aufgrund der weitgehenden Handlungsfreiheit der Beamten müssen gleiche Annahmen und Erwartungen für die nötige Kohärenz in den Maßnahmen sorgen. Rationales Handeln an sich führt nicht zwingend zu kohärenten Maßnahmen. (Rueschemeyer/Evans 1985:51) Somit braucht eine Kohäsion im bürokratischen Apparat eine historisch entstandene Basis, damit diese durch gezielte Maßnahmen in der Politik zu einer effektiv intervenierenden Bürokratie werden kann. Öniş (1991:114) erklärt das Gruppenbewusstsein sowie die gemeinsame Identität in der bürokratischen Elite durch die rigorosen Aufnahmebedingungen in die Bürokratie. Der gemeinsame Bildungshintergrund und die zahlenmäßig kleine Gruppe der elitären Beamten führen zu einem Gruppenbewusstsein. Dazu kommt noch die eingebläute Mission, nämlich das nationale Interesse, welches sich durch die Position der Herrschaft und Leitung in der Gesellschaft verstärkt.

Da der Bürokratie eine äußerst wichtige Aufgabe in der Planung und Steuerung der Industrialisierung zukommt, braucht sie auch hoch qualifiziertes Personal. Um die besten Fachleute in einem Land zu rekrutieren muss erstens ein gutes Gehalt bezahlt werden und zweitens eine hohe Anerkennung in der Gesellschaft durch den Job gegeben sein. Somit wirkt sich der Status einerseits auf die Höhe des Gehalts und andererseits auf das Streben nach dieser Position aus, in die nur die Besten aufgenommen werden. In Japan entscheidet eine öffentliche Prüfung auf sehr hohem Niveau welche Studenten von Eliteuniversitäten in den Dienst der Öffentlichkeit treten dürfen. (Johnson 1982:39) Zusätzlich

zu den hohen Standards für die Aufnahme gehen Beamte sehr früh in den Ruhestand vom öffentlichen Dienst und arbeiten dann in hohen Positionen in der Politik oder in der Privatwirtschaft weiter. Dadurch erhöht sich die Legitimität und Macht der Beamten. (Öniş 1991:114) Die Qualität der Bürokratie darf weniger an den Gehältern gemessen werden als an der akademischen Exzellenz, welche durch Prüfungen und Auswahlverfahren gezeigt werden muss. Bezüglich der Fachrichtungen braucht eine Wirtschaftsbürokratie hauptsächlich ManagerInnen, die in allen Bereichen, wie zum Beispiel Recht und Volkswirtschaft, unterrichtet wurden. Es sollten keine professionellen AnwältInnen oder ÖkonomenInnen sein, da im bürokratischen Apparat vor allem die Organisations- und Entscheidungsfähigkeit gebraucht wird, um politische Maßnahmen formulieren und implementieren zu können. Außerdem werden im öffentlichen Dienst auch IngenieurInnen und TechnikerInnen, die das nötige Wissen für die einzelnen Maßnahmen bereitstellen, benötigt. (Johnson 1982:315)

Auch wenn die besten Fachleute in der Bürokratie zu finden sind, bedeutet das nicht, dass ihr Wissen und ihre Maßnahmen besser sind als die Kompetenzen seitens der Privatwirtschaft. Jedoch ergibt sich durch den internen Aufbau der Bürokratie, die Funktion und den Status der Beamten ein wesentlicher Vorteil, um im Interesse der Industrialisierung handeln zu können, nämlich dass Staatsbeamte nicht dem Zwang den individuellen Nutzen zu maximieren, unterliegen. Des Weiteren sind die Interessen der Staatsbeamten im Idealfall unabhängig von den organisierten Interessengruppen der Gesellschaft und können somit frei von den Forderungen der Mitglieder der eigenen Gruppe handeln. Die Wichtigkeit der Leistungsorientiertheit der Beamten im öffentlichen Dienst, welche nur schwer für Korruption anfällig sind, ist auch Bestandteil des idealen Staatstyps bei Weber. Das Engagement für den öffentlichen Dienst und das damit verbundene Prestige, was wiederum mit der guten Bezahlung verbunden ist, reduziert die Anfälligkeit für Korruption enorm. Außerdem sind korrupte und leistungsorientierte Systeme sich reproduzierende Phänomene. Eine meritokratische Bürokratie zieht somit auch leistungsorientierte Leute an, wohingegen ein korruptes System auch korrupte Leute anzieht, auch wenn diese ursprünglich das System verändern wollten. Wichtig ist, dass ein leistungsorientiertes, sich selbst reproduzierendes System effektiver die staatliche Politik umsetzen kann als ein System, welches für Korruption anfällig ist, da so Partikularinteressen zu starke Berücksichtigung in den politischen Entscheidungen finden. (Vartiainen 1999:219 f.)

Nicht für Korruption anfällige Beamten, die autonom handeln können, sind allerdings noch keine Garantie für die effektive Nutzung der staatlichen Kapazität im Sinne der ökonomischen Entwicklung. Die Fähigkeit der zuständigen bürokratischen Institution ihre Ziele zu formulieren und diese durchzuführen, kann auch sehr ineffektiv sein. Es gibt keine Garantie, dass unabhängige Beamte auch rationale ökonomische Ergebnisse treffen, allerdings ist die operative Autonomie der Beamten und der Politik eine Grundvoraussetzung für Effektivität. (Weiss/Hobson 1995:167)

Neben der Autonomie von einflussreichen Gruppen in der Gesellschaft braucht eine effektive Bürokratie auch eine bestimmte Unabhängigkeit von anderen staatlichen Institutionen und besonders von der Legislative und Judikative. Diese beiden Bereiche sollten allerdings eine gewisse Kontrolle über die Bürokratie ausüben. Jedes bürokratische System steht vor dem Problem die Balance zwischen Autonomie in ihrem Handeln und der Verantwortung bzw. Rechenschaftspflicht zu finden. (Johnson 1982:315 ff.) Eine unabhängige Bürokratie ist ein Kernelement des „Entwicklungsstaatskonzeptes“, da nur so eine effektive Intervention gewährleistet werden kann.

4.2.2.1 Politorganisationen

Die Politorganisation ist hierarchisch an der Spitze der Wirtschaftsbürokratie positioniert und den anderen Ministerien übergeordnet. Daher ist eine Politorganisation für die Implementierung der Industriepolitik in oberster Instanz verantwortlich. Eine Politorganisation ist sozusagen der „Think Tank“ der Industriepolitik und gibt aufgrund ihres umfassenden Wissens die Richtung der ökonomischen Entwicklung vor. Ihre Aufgaben lassen sich in der industriellen Rationalisierung und in der Strukturveränderung lokalisieren. Es handelt sich dabei um die Elite der Wirtschaftsbürokratie, welche wiederum aus den Talentiertesten auswählt. Eine zahlenmäßig kleine Gruppe von Beamten in der Politorganisation wirkt sich positiv auf die Kontrolle der Beamten aus. (Johnson 1982:315) In Japan ist die Politorganisation das MITI (Ministry for International Trade and Industry), in Taiwan das CEPD (Council for Economic Planning and Development), das allerdings oft umbenannt wurde, und in Südkorea das EPB (Economic Planning Board).

Diese Organisationen sollten einerseits nicht über alle Bereiche die Kontrolle haben, um nicht zu große Macht zu erlangen und andererseits genug autonome Handlungsfähigkeit aufweisen, um Uneffektivität zu vermeiden. Durch eine Abgrenzung auf eine ausgewählte Anzahl an strategisch wichtigen Sektoren wurde dieses Gleichgewicht her-

gestellt. Eine Politorganisation, welche die Industriepolitik kontrolliert, sollte die Bereiche Planung, Energie, Produktion, internationaler Handel und die Kapitalversorgung, sowie die Steuerpolitik aufeinander abstimmen können, was eine bestimmte Kontrolle über diese Bereiche voraussetzt. (ebd.:320)

4.2.3 Vernetzung von privaten und öffentlichen Akteuren

In den „Entwicklungsstaaten“ etablierte sich ein hohes Maß an Kooperation zwischen den Beamten und den Eliteunternehmern, unter anderem aufgrund des gleichen Bildungshintergrundes und der Zirkulation der Eliten in den verschiedenen Bereichen der Politik und Wirtschaft. Eine Art der Vernetzung ergibt sich aufgrund des frühen Pensionsalters, in welchem die Beamten den öffentlichen Dienst beenden und dann Führungspositionen in der Privatwirtschaft einnehmen. (Öniş 1991:114) Die bürokratischen Strukturen ziehen sich sozusagen bis weit in die Gesellschaft hinein und es handelt sich nicht nur um einen rein bürokratischen Apparat wie Weber ihn beschreibt (Evans 1989:573 f.). Schließlich ist die Autonomie des Staates in formelle und informelle Netzwerke eingebettet, welche eine große Rolle bei der Umsetzung der Industriepolitik spielen (Lee 1997:7).

Durch diese Netzwerke kann der Staat politische Ziele mit weniger Widerstand und auf direkterem Weg erreichen. Gleichzeitig funktioniert die Kommunikation zwischen staatlichen und privaten Akteuren viel einfacher. Okimoto (1989:152 ff.) stellt für Japan fest, dass die Kapazität für die Koordination zwischen Staat und den privaten Unternehmen sowie die effektive Industriepolitik alleine nicht ausreichen um den gesamten Wirkungszusammenhang zu sehen. Deshalb macht er auf die zahlreichen informellen und formellen Netzwerke aufmerksam, die Verbindungen im öffentlichen und privaten Bereich bilden. Es handelt sich dabei um Netzwerke, die für die Anpassungsfähigkeit und Belastbarkeit der Wirtschaft sorgen. Im formellen Bereich können sie als verlängerter Arm des Staates gesehen werden. Diese Organisationen investieren zum Beispiel in Entwicklungsprojekte, bauen Infrastruktur auf, lukrieren Einnahmen, verteilen Einkommen an weniger produktive Sektoren usw.

Die politischen Netzwerke dienen oft als Kanäle für den Austausch von wertvollen Informationen zwischen den Geschäftsleuten und den Beamten. Im Rahmen einer vertraulichen Gegenseitigkeit werden in Japan zum Beispiel gerne Informationen von Geschäftsleuten an MITI-Beamte weitergegeben. Diese Intimität der Interaktion ist in Japan durch eine positive Einstellung zur Bürokratie möglich. Die Beamten des MITI

werden als unterstützend und unabhängig betrachtet, es gibt keine Traditionsideologie, welche die Bürokratie in ein negatives Licht stellt. Im Weiteren teilen die Industrie und die Regierung ein übergeordnetes Interesse. Viele Industrien suchen Unterstützung vom MITI und nutzen ihre Kompetenz, im Gegenzug werden die Interessen des MITI größtenteils ebenfalls von den Unternehmen befriedigt. (ebd.:156)

Das Ergebnis sowie die Gemeinsamkeit der stark variierenden Netzwerke ist die Fähigkeit, gesellschaftliche Ressourcen zu mobilisieren und zu koordinieren um schließlich das nationale Einkommen sowie das Pro-Kopf-Einkommen zu vergrößern. (Weiss/Hobson 1995:5 ff.) Je mehr Reziprozität in der Beziehung zwischen Staat und Unternehmen herrscht, desto höher ist die Geschwindigkeit des ökonomischen Wachstums (Amsden 1989:146).

4.3 Kritik an der Konzentration auf den Staat

In der Diskussion über die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft gibt es zahlreiche Ansatzpunkte und Blickwinkel in der Wissenschaft. Die Theorien der „Embedded Autonomy“ und der „Governed Interdependence“ lassen sich den etatistischen Theorien zuordnen, die eine Reaktion auf die Konzentration der Analysen auf den Markt waren. Dabei wird vor allem kritisiert, dass die Konzentration auf den Staat die Rolle der Gesellschaft vernachlässigt. Es wird argumentiert, dass bei der Untersuchung der Rolle des Staates im Entwicklungsprozess die Gesellschaft gleichwertig einbezogen werden muss. Migdal (1994:7 ff.) legt seiner Forschung einen „state-in-society“ Rahmen zugrunde und betont dabei die Wirkung der Gesellschaft auf den Staat. Dabei beeinflusst die Gesellschaft den Staat genauso oder sogar noch mehr als umgekehrt.

Außerdem wird kritisiert, dass der Staat als institutioneller, kohäsiver Akteur verallgemeinert und nicht in seiner Komplexität mit seinen Subsystemen analysiert wird, da auch die Institutionen des Staates in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen. (Lee 1997:5) Der Staat besteht aus zahlreichen Verzweigungen und reicht bis weit in die Peripherie des Landes. Auf der unteren Ebene verschwimmen die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft, da Akteure mehrere Positionen gleichzeitig einnehmen und nicht nur im Dienst des Staates stehen. Außerdem verfolgen die Akteure der Subsysteme auch ihre eigenen Interessen. Folglich ist das Analyseergebnis der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft in allen Bereichen und Subsystemen ein anderes. Die Konzentration auf die

oberste Spitze des Staates darf nicht dazu führen, dass die Wirkungszusammenhänge auf den unteren Ebenen vergessen werden. Es handelt sich ursprünglich um zahlreiche, komplexe Beziehungen, die sich außerdem sehr unterschiedlich gestalten. Daraus ergibt sich auch die Kritik, dass Staaten fast nie autonom von gesellschaftlichen Kräften sind. Wenn der Staat als Teil der Gesellschaft gesehen wird und die Grenze der beiden Bereiche verschwimmt, dann kann auch nicht von Autonomie gesprochen werden. Folglich ist die Autonomie oft eine Illusion und wird häufig mit Stärke und irrtümlich mit Effektivität gleichgestellt. (Migdal 1994:7 ff.; Kohli/Shue 1994: 293 ff.)

Im Gegensatz zu der gerade genannten Kritik, identifiziert diese Diplomarbeit im Falle der ostasiatischen „Entwicklungsstaaten“ eine Dominanz in der Betrachtung des Staates gegenüber gesellschaftlichen Faktoren. Durch die Konzentration auf die Beziehung zwischen Staat und Kapital werden andere Bereiche der Gesellschaft in der Analyse oft vernachlässigt. Gesellschaftliche Gruppen, welche keinen Einfluss auf die Politik nehmen können, wie zum Beispiel die Arbeiterschaft, werden im „Entwicklungsstaat“ so lange ignoriert, so lange es zu keiner Behinderung des Entwicklungsprozesses kommt (Johnson 1982:316).

Obwohl die Beeinflussung von gesellschaftlichen und ökonomischen Akteuren nicht vernachlässigt werden darf, hat die Untersuchung des Staates im ostasiatischen Entwicklungsprozess seine Berechtigung und braucht eine Grenzziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Der Einfluss der Gesellschaft auf staatliche Institutionen wird ohnedies nicht bestritten. In Taiwan und Südkorea steht die staatliche Macht tendenziell über gesellschaftlichen Komponenten (Lee 1997:8). Obwohl die Konzentration auf den Staat auch stark kritisiert wird, ist diese Dominanz der staatlichen Macht ein wesentlicher Erfolgsfaktor des ostasiatischen „Entwicklungsstaates“.

Die institutionelle Kooperation zwischen dem Staat und den wichtigen strategischen Sektoren der Gesellschaft ist für die Industrialisierung entscheidend. Dabei nimmt der Staat die Rolle des Seniorpartners ein, was eine bestimmte Stärke des Staates voraussetzt, allerdings auch auf gegenseitiger Abhängigkeit beruht.

4.3.1 Dynamik im „Entwicklungsstaat“

Mit der Erreichung des Ziels des „Entwicklungsstaates“ – ökonomische Entwicklung – verändert sich der Staat. Sein Erfolg ist sozusagen verantwortlich für seinen Niedergang. Durch die Veränderung der Strukturen aufgrund der ökonomischen Entwicklung entste-

hen neue Herausforderungen und neue Rahmenbedingungen für den Staat. Die Allianz zwischen Staat und privatem Kapital wird seitens des Staates aufgebaut und anfangs auch vom Staat dominiert und in die gewünschte Richtung gelenkt. Durch den Entwicklungserfolg wird das private Kapital allerdings unabhängiger von den Ressourcen des Staates und der Staat verliert an Dominanz. Mit dem ökonomischen Wachstum kommt es zu neuen Verteilungsfragen. Politische und soziale Akteure entwickeln neue Anforderungen an den Staat, welche oft nicht von der Staatselite befriedigt werden können. (Evans 1989:575 f.) Jene sozialen Gruppen, welche den Preis für die Industrialisierung zahlen mussten, werden gegen das Regime protestieren. „In a capitalist society the economic power of a social class cannot fail to affect its political power, if only in the long run.“ (Koo 1987:179) Eine neue Mittelschicht entsteht und übt Druck auf den Staat aus ihre Forderungen zu berücksichtigen.

5 Die ökonomische Dimension – der Staat und die Wirtschaft

Das Kapitel 3 dieser Diplomarbeit definiert den „Entwicklungsstaat“ als einen Staat, welcher der ökonomischen Entwicklung oberste Priorität in seinen politischen Maßnahmen beimisst. Kapitel 4 beschäftigt sich mit den politischen und institutionellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung dieses Ziels. Es wurde festgestellt, dass die staatliche Kapazität für die Umsetzung entscheidend ist. Der institutionelle Aufbau sowie die Beziehung zwischen Staat und Kapital, wie sie im „Entwicklungsstaat“ gestaltet sind, haben sich als sehr gute Rahmenbedingungen für die ökonomische Entwicklung bewiesen. Im folgenden Kapitel wird gezeigt, dass der Staat im Industrialisierungsprozess ein wichtiger und zentraler Akteur ist. Die Interventionen des Staates in den Markt stehen dabei im Vordergrund. Der Schwerpunkt verschiebt sich weg von den politisch-institutionellen Voraussetzungen der Industrialisierung hin zu den Mechanismen der Wirtschaft und somit wird die Rolle des Staates im ökonomischen Entwicklungsprozess untersucht.

5.1 Der Staat als wichtiger Akteur im ökonomischen Entwicklungsprozess

Der Entwicklungsprozess der ostasiatischen Drei zeichnete sich durch eine staatsgelenkte Industrialisierung aus. Das bedeutet, dass der Staat aktiv die Wirtschaftsaktivitäten gelenkt hat, um die Wachstumsraten des BIP zu steigern. Die Marktkräfte wurden gezielt genutzt um eine Industrialisierung zu initiieren und voranzutreiben. (Amsden 1989; Kohli 2004; Wade 2004; Weiss/Hobson 1995)

Seit Mitte der 1970er Jahre ist die neoklassische Sicht auf ökonomische Entwicklung zum Mainstream geworden. Deshalb spielen der Markt und seine Mechanismen in der Erklärung des „East Asian Miracle“ eine große Rolle. Durch den freien Wettbewerb am Markt (national wie international) ergibt sich eine optimale Allokation der Ressourcen aufgrund „natürlicher“, sich selbst auslösender Mechanismen. Wenn die institutionelle Basis einmal geschaffen ist, werden folglich auch Investitionen getätigt, die zum gesellschaftlichen Optimum führen. Die „natürlichen“ Mechanismen wirken in der neoklassischen Sicht derart vielversprechend, dass jede staatliche Intervention¹⁰ in den Markt als „unnatürlich“ bzw. sogar wohlstandsmindernd gedeutet wird und daher gerechtfertigt werden muss. Lediglich Eingriffe, denen ein komparativer Vorteil gegenüber der Privatwirtschaft zugrunde liegt, sind dem Staat erlaubt. (Wade 2004:10) Ein Markt, welcher frei von staatlichen Interventionen funktionieren kann, wird als „freier“ Markt bezeichnet. Die neoklassische Theorie schreibt dem Staat eine geringe Rolle in der Wirtschaft zu:

Hence government should leave private producers operating through market mechanisms to supply all but certain ‚public‘ goods. It should limit its own activities to improving the functioning of markets and to providing only those goods and services where the government has a clear comparative advantage relative to private agents. (ebd.)

Die neoklassischen sowie neoliberalen Theorien weisen durchaus, auf ihre unterschiedliche Weise, auf die Rolle des Staates in der Industrialisierung hin, sie anerkennen die

¹⁰ Wenn man von staatlicher „Intervention“ in den Markt spricht, dann wird damit impliziert, dass der Markt natürlich gegeben ist. Allerdings ist der Markt an sich durch die Regeln des Staates gekennzeichnet und auch nicht ohne staatliche Aktivität entstanden. Eine staatliche Regel ist zum Beispiel, dass der Staat bestimmt, wer zu welchen Konditionen, am Markt teilnehmen darf. Was als staatliche Intervention gedeutet wird, änderte sich im Laufe der Zeit und in den unterschiedlichen Theorien. Beispiele dafür sind Kinderarbeit, Migration oder Umweltschutz. (Chang 2003:75 ff.)

Wichtigkeit des Staates als entscheidender Faktor im ostasiatischen Entwicklungsprozess allerdings nicht zur Gänze.

5.2 Marktdefizite und Preisergebnisse

In diesem Kapitel soll verdeutlicht werden, dass die Mechanismen eines freien Marktes¹¹ alleine – wie es neoklassische Theorien darlegen – nicht zur Industrialisierung führen. Es werden einige zentrale Bereiche der Wirtschaft herausgegriffen, denen im Entwicklungsprozess große Bedeutung zukommt. Dabei handelt es sich um Preisergebnisse, Zinsraten, Wechselkurse, Außenhandelsstrategien und die Technologieaneignung.

In einem „freien“ Markt ergibt sich der Preis, zu dem die Ressourcen verteilt werden, aus Angebot und Nachfrage. Bei diesem Mechanismus kann es allerdings vorkommen, dass die Preisergebnisse nicht förderlich für die Kapitalakkumulation sind und somit nicht zu gesamtgesellschaftlich optimalen Ergebnissen führen. (Dies ist beispielsweise auch in industrialisierten Ländern ein Grund für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch den Staat.) Bei nicht industrialisierten Ländern kommt die Notwendigkeit des Aufholens gegenüber bereits industrialisierten Ländern hinzu, sodass der Wettbewerb durch den internationalen Handel zu (im Sinne einer Industrialisierung) „falschen“ Preisen führt. Die Preissignale in nicht industrialisierten Ländern fördern oft Wirtschaftsaktivitäten einzelner Akteure, die nicht der gesamtwirtschaftlichen Steigerung des BIP dienen. Deshalb brauchen nachholende Länder Anregungen in bestimmten Bereichen der Wirtschaft. Besonders wichtig ist dabei die Zinsrate, denn diese bestimmt die Höhe der Investitionen. Dies wird im Folgenden erklärt:

Länder mit geringer Produktivität benötigen niedrige Zinsraten, um die Kreditaufnahme attraktiver zu machen und damit Investitionen zu stimulieren. Gleichzeitig brauchen sie allerdings in einem anderen Bereich nämlich bezogen auf die Sparrate der Bevölkerung hohe Zinsen. (Amsden 1989:13) Die für Unternehmen zur Verfügung stehende Geldmenge setzt sich aus Staatsanleihen oder anderen staatlichen Geldern sowie dem Geld der Sparer zusammen – je mehr gespart wird, desto mehr Kredite können Banken an Unternehmen für Investitionen vergeben. Aufgrund der nötigen Investitionen spielt für

¹¹ Die Unterscheidung zwischen Markt und Marktmechanismen ist an dieser Stelle wichtig. Der Markt ist das Mittel bzw. der Ort, an dem Angebot und Nachfrage befriedigt werden. Unter Marktmechanismen werden Regeln für die Allokation von Ressourcen verstanden. (Amsden 1989:11)

ein Entwicklungsland die Sparrate eine große Rolle. Außerdem macht ein hohes Eigenkapitalaufkommen ein Land unabhängiger von internationalem Kapital.

Ein weiterer Widerspruch, welcher durch den Mechanismus des Marktes nicht zu lösen ist, sind die Signale der Wechselkurse. Ein Land braucht, um wettbewerbsfähig sein zu können, einerseits unterbewertete Wechselkurse, um den Export anzuregen, und andererseits überbewertete Wechselkurse, um die Kosten für die Importe niedrig zu halten und Schuldentilgungen begleichen zu können. (ebd.) Der Wechselkurs ist im Zusammenhang mit den Exporten und Importen von großer Relevanz, weil er die Nachfrage regelt. Um den Export von einem Gut anzuregen, muss die Nachfrage nach diesem Gut gesteigert werden. Dafür muss dieses Gut am internationalen Markt günstiger angeboten werden als gleichwertige Güter aus anderen Ländern. Dieser Kostenvorteil kann durch unterbewertete Wechselkurse erreicht werden.

Um die nötigen Importe für die Produktion kostengünstig zu erhalten braucht ein Land allerdings unterbewertete Wechselkurse. Besonders wichtig sind überbewertete Wechselkurse wenn es um Kapital- und Zwischenproduktimporte geht, da ärmere Länder diese oft nicht selber aufbringen können. (ebd.)

Eine weitere Notwendigkeit für nicht industrialisierte Länder ist der Schutz von jungen Industrien durch „Erziehungszölle“. Der Marktmechanismus erlaubt deren Schutz nicht, sondern fördert die Selektion von nicht wettbewerbsfähigen Industrien. Wie in den Wirtschaftstheorien schon behandelt, müssen aufkeimende Industrien eines Landes in der Anfangsphase vor dem harten internationalen Wettbewerb geschützt werden, bis sie wettbewerbsfähig sind (List 1904:60 ff.). Völlige Abschottung wäre auch nicht zielführend, da Importe dringend für die Produktion und die Produktvielfalt benötigt werden. Die sich daraus ergebende Strategie der ISI birgt aber das Problem der langfristigen Ineffizienz in sich, einerseits wegen eines eventuell zu kleinen inländischen Marktes und andererseits wegen der fehlenden Konkurrenz nach der Aufbauphase. Eine Exportorientierung alleine würde durch die harte Konkurrenz am Weltmarkt kleinen inländischen Industrien keine Chance zur Entwicklung geben, da eine sofortige Öffnung des Marktes die jungen inländischen Industrien im Keim ersticken würde.

Zudem benötigt die Entwicklung von jungen Industrien genügend Devisen (Fremdwährung) um neue Technologien importieren zu können. Neue Technologien sind wesentlich um am internationalen Markt konkurrenzfähig zu sein. Können neue Technologien nicht ausreichend importiert werden, muss das nötige Ausmaß an Forschung und Entwicklung im eigenen Land durchgeführt werden. (Chang 2006:32) Gerade in der

nachholenden Industrialisierung entscheiden technologische Entwicklungen über die spätere Konkurrenzfähigkeit am internationalen Markt, da die Steigerung der Produktivität eine wichtige Rolle spielt.

Die Basis für die Aneignung neuer Technologien sowie die Steigerung der Produktivität bilden gut ausgebildete Arbeitskräfte. Der Marktmechanismus führt allerdings auch in diesem Bereich zu einer Unterinvestition in die Ausbildung der Bevölkerung. Des Weiteren lässt sich Ausbildung nur schwer privat finanzieren, da das nötige Geld aufgrund des unsicheren Einkommens in der Zukunft von niemanden vorfinanziert wird. (Wade 2004:12)

5.3 Staatsgelenkte Industrialisierung

Aufgrund der im vorigen Kapitel genannten widersprüchlichen Bedürfnisse eines Landes im Industrialisierungsprozess, welche der Markt nicht lösen kann, ist es die Aufgabe des Staates die Marktkräfte zu kontrollieren und zu steuern. „[O]ne cannot presume that the market can generate a dynamically efficient outcome. The state has the potential for enhancing economic growth and development.“ (Vartiainen 1999:208) In jedem industrialisierten Land hat der Staat interveniert, um die ökonomische Entwicklung voranzutreiben. Sogar die Wirtschaftsgeschichte Großbritanniens wurde neu interpretiert und verweist auf die wichtige Rolle des Staates. (Weiss/Hobson 1995:117 ff.) In der nachholenden Industrialisierung wird die staatliche Intervention aufgrund des Aufholbedarfs noch entscheidender. Die Notwendigkeit der Intervention steigert sich mit dem Grad der „Rückständigkeit“. In der nachholenden Industrialisierung in Taiwan und Südkorea hat der Staat interveniert, um die Interessen der Sparer einerseits und der Investoren andererseits, der Importeure und gleichzeitig der Exporteure zu befriedigen, indem er verschiedene Preise auf demselben Markt kreiert. (Amsden 1989:13) Gleichzeitig versuchte der Staat gezielt einige Preise so zu verändern, sodass das Verhalten der Marktteilnehmer gesteuert werden konnte. (Wade 2004:29)

5.3.1 Den Markt „regieren“ – „Governed Market Theory“

Wade (2004:24 ff.) stellte wegen der gerade genannten Marktdefiziten die „Governed Market Theory“ auf, welche den Erfolg der ostasiatischen Länder erklären soll. Die erfolgreiche ökonomische Entwicklung wird von ihm durch das Vorhandensein folgender Bedingungen erklärt:

- ein sehr hohes Level an produktiven Investitionen im Land, welche die Einführung neuer Technologien in den Produktionsprozess fördern
- vermehrte Investitionen in Schlüsselindustrien des Landes
- die Öffnung ausgereifter Industrien für den internationalen Wettbewerb

Diese drei Punkte sind das Resultat von staatlicher Wirtschaftspolitik. Um diese Rahmenbedingung herzustellen, muss der Staat die Marktprozesse lenken. Das Ziel dabei ist es die Produktions- und Investitionsergebnisse zum Zweck des ökonomischen Wachstums zu verändern. Dies macht der Staat mithilfe von Kontrollen, Anreizen und Mechanismen, welche das Risiko von langfristigen Investitionen streuen. Der Staat ist in der Lage den Markt zu „regieren“, also die Marktmechanismen, durch seinen besonderen institutionellen Aufbau und seine Beziehung zum privaten Sektor zu leiten. Diese organisatorischen Arrangements wurden in den vorigen Kapiteln erklärt.

Konkret „regiert“ der Staat den Markt gemäß Wade (ebd.:27 f.) durch:

- eine Landreform mit dem Ziel der Umverteilung des Agrarlandes
- die Kontrolle des Finanzsystems und die Setzung der Prioritäten auf das Industriekapital
- Stabilisierung der wichtigsten wirtschaftlichen Parameter, wie des Wechselkurses, der Zinsrate und des generellen Preisniveaus, da diese langfristige Investitionen stark beeinflussen
- Steuerung der Beeinflussung des inländischen Marktes durch den ausländischen Wettbewerb
- eine Exportförderung
- Förderung der Aneignung neuer Technologien sowie den Aufbau eines nationalen Technologiesystems
- die Unterstützung bestimmter Schlüsselindustrien

Die „Governed Market Theory“ sieht die Kapitalakkumulation als die grundlegende Kraft für wirtschaftliches Wachstum und misst den Investitionen eine entscheidende Rolle bei. Die Investitionen werden durch den Staat gelenkt, denn die freien Marktmechanismen würden ohne staatliche Lenkung eine weniger produktive Investitionsstruktur erzeugen.

Die Grundlage für die Industrialisierung liefert in einer agrargeprägten Wirtschaft die Bodenreform, also eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität. Die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft führt zur Kapitalakkumulation und liefert einen wichtigen Beitrag für die Industrialisierung. Die zentralen Funktionen einer produktiven Landwirtschaft für andere Sektoren der Wirtschaft sind folgende: Erstens der Kapitalbeitrag, d.h. Überschüsse aus der landwirtschaftlichen Produktion werden zu anderen Sektoren in Form von Investitionen geleitet. Dies kann mittels Steuern, ländlichem Sparen oder Austauschrelationen zwischen den Gütern erfolgt. Zweitens der Devisenbeitrag, der durch den Export von Agrarprodukten erzielt wird. Drittens der Produktbeitrag, d.h. die Landwirtschaft versorgt die industriellen ArbeiterInnen sowie die städtische Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und anderen Rohstoffen. Zusätzlich versorgt die Landwirtschaft die Industrie mit Vorprodukten. Viertens der Arbeitskräftebeitrag, der durch die Abwanderung von Arbeitskräften von der Landwirtschaft in die Industrie entsteht. Die Abwanderung wird durch eine Umstrukturierung der Landwirtschaft oder deren Produktivitätssteigerung verursacht. Fünftens der Marktbeitrag, der sich durch die steigenden Einkommen der ländlichen Bevölkerung ergibt. Die Folge ist ein neuer Markt für Konsumgüter, landwirtschaftliche Produktions- und Ausrüstungsgüter. (Menzel 1985:168 ff.)

5.3.2 Die Koordination der Investitionen als Konfliktmanagement

Eine Industrialisierung ist geprägt von technologischen Innovationen. Die Einführung technologischer Erneuerungen in den Produktionsprozess führt unweigerlich zur Verlagerung von Produktionsfaktoren wie zum Beispiel Arbeit und Kapital. Diese Verschiebung macht den Industrialisierungsprozess für die Marktteilnehmer sehr Konflikt belastet. Wenn die überflüssig gewordenen Produktionsfaktoren mobil sind, finden sie leicht Alternativen. Das Problem liegt bei den Produktionsfaktoren, die nicht mobil genug sind um zur besten Option wechseln zu können. Wenn diese Produktionsfaktoren frei gesetzt werden, kann es zu Arbeitslosigkeit oder nicht verwendeten Maschinen kommen, die zu Einkommensverlusten führen. (Chang 2003:58 ff.) Große Verschiebungen von Arbeitskräf-

ten von der Landwirtschaft in die Industrie sowie Verschiebungen zwischen den Industrien und die Folge von Massenarbeitslosigkeit führen zur Instabilität des Landes und einer Nichtnutzung von möglichen Arbeitskräften und Kapital. Diese Konfliktsituation, die durch den Marktmechanismus alleine nicht gelöst werden kann, ist ein hemmender Faktor für eine ökonomische Entwicklung.

Es ist sehr unwahrscheinlich, dass einzelne, unabhängige Akteure des Marktes ihre Investitionen so tätigen, dass eine dynamische Wirtschaft entsteht. Die Investitionen brauchen eine Koordinationsinstanz. (Vartiainen 1999:207) Durch die Koordinierung der Investitionen kann die Konfliktwahrscheinlichkeit stark reduziert werden. Da der Staat der Garant der Eigentumsrechte ist, das Gewaltmonopol innehat und die Ressourcen und die Bevölkerung seines Landes kontrolliert, stellt er die effektivste Koordinationsinstanz dar. (Chang 2003:58,66)

Um Investitionen im Sinne eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums zu steigern, muss der Staat sicher stellen, dass das Kapital nicht in der Luxusgüterkonsumption verloren geht. Die Gefahr ist besonders groß, da gerade die wohlhabende Klasse der Investoren ihr erwirtschaftetes Kapital für Luxusgüter ausgeben könnte. Ein hohes Niveau des Luxusgüterkonsums kann dazu führen, dass das zur Verfügung stehende Kapital anstatt für produktive Investitionen für den Import von Luxusgütern ausgegeben wird und so das Kapital abfließt. (ebd.:24 f.) Die staatliche Restriktion und Kontrolle des Reichtums der Elite führt zur Sicherung des Wirtschaftswachstums. Anschließend muss garantiert werden, dass tatsächlich in wachstumsfördernde Bereiche der Wirtschaft investiert wird. Dies macht der Staat indem er für UnternehmerInnen, die in Schlüsselindustrien investieren können, Möglichkeiten schafft, bei denen sie gute Gewinne machen können. (ebd.: 28)

Wenn der Staat die Investitionen nicht koordiniert, könnte es aufgrund Bankrott gehender Unternehmen zu großer Arbeitslosigkeit kommen und im Weiteren gehen Investitionen (in Form von Kapital), die zur Rettung der betroffenen Unternehmen investiert wurden, verloren. Diese beiden Risiken werden im Folgenden näher erklärt:

Wenn ein industrieller Bereich expandiert, besteht die Möglichkeit, dass zu viele Marktteilnehmer in die Produktion dieser Industrie investieren, da sie hoffen Gewinne zu erwirtschaften. Wenn viele Investoren eine Möglichkeit sehen in einer bestimmten Industrie Gewinne zu machen, dann kann es zu einer Überinvestition kommen. Der Markt für dieses Gut ist dann zu klein. Wenn es zu einer Überinvestition kommt, müssen einige Unternehmen wieder aus dem Markt ausscheiden. Sie gehen Bankrott, müssen Wertver-

luste akzeptieren und andere Investitionsmöglichkeiten finden. Wenn die Marktteilnehmer hingegen glauben, es werden viele andere in diese Industrie investieren, kommt es zu einer Unterinvestition und der Wirtschaft fehlt es an Gütern dieser Industrie. Diese strategische Unsicherheit kann durch die Koordination des Staates minimiert werden und Wertverluste können reduziert werden. Der Staat kontrolliert wie viele Investoren in einer bestimmten Industrie benötigt werden und leitet alle übrigen Investitionen in andere Industrien um. (ebd.:119) Damit wird eine Über- oder Unterinvestition einzelner Industrien verhindert und zusätzlich kann die Anzahl der Bankrott gehenden Unternehmen reduziert werden.

In bestimmten industriellen Branchen wie dem Schiffsbau oder der Stahlproduktion besteht aufgrund der Notwendigkeit von großen Investitionen ein hohes Risiko. Solch hohe Summen können oft von einzelnen Marktteilnehmern nicht aufgebracht werden. (ebd.:135) Der Staat kann in diesem Fall entweder günstige Kredite zur Verfügung stellen oder selbst in Industrien, welche für ein Wirtschaftswachstum von großer Bedeutung sind, investieren.

In Ländern, in denen der Staat darin versagt die Investitionen zu steuern und zu koordinieren, wird in risikoreiche Bereiche nicht investiert. Risikoreiche Investitionen sind unter anderem Industrien, welche in einer Abhängigkeit zu anderen Produzenten oder Industrien stehen. Wenn zum Beispiel die Computerindustrie von einer Halbleiterindustrie abhängig ist, dann wird weder in die Computer- noch in die Halbleiterindustrie investiert, wenn nicht andere Investoren auch dort investieren. (ebd.:62,130) Der Staat kann in solchen Fällen die Koordination übernehmen und die ökonomische Entwicklung vorantreiben.

Die Rolle des Staates im ökonomischen Entwicklungsprozess umfasst im Wesentlichen die Koordination und Planung wirtschaftlicher Aktivitäten. Die Aufgabe der Koordination ist in sehr vielen Bereichen notwendig und erfordert in jeder Industrie und zu jeder Zeit andere Maßnahmen. Der ostasiatische „Entwicklungsstaat“ zeichnet sich durch seine Flexibilität in den politischen Maßnahmen aus. Die Entwicklung eigener Strategien, welche an Veränderungen in der Wirtschaft und Gesellschaft angepasst wurden, führte zu hohen Wachstumsraten.

Im nächsten Teil dieser Diplomarbeit werden die bisher herausgearbeiteten theoretischen Überlegungen auf die Länderstudien angewendet.

6 Länderstudien – Taiwan und Südkorea

Taiwan und Südkorea erreichten zwischen den frühen 1960er Jahren und den späten 1970er Jahren ein außergewöhnliches Wirtschaftswachstum. Der eingeschlagene Entwicklungsweg der beiden Länder wies eine große Ähnlichkeit auf. Sie konnten ähnliche sozioökonomische Strukturen aufweisen, hatten das gleiche internationale Umfeld und wendeten die gleichen Entwicklungsstrategien an.

Das enorme Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Südkorea und Taiwan ist ein Indikator für die Dynamik der Wirtschaft. Zwischen 1961 und 1982 betrug das reale Wachstum Südkoreas durchschnittlich 8,1 Prozent jährlich, in Taiwan betrug das reale Wachstum durchschnittlich 8,7 Prozent jährlich. Während dieser Zeit konnten auch zweistellige Wachstumsraten in manchen Jahren verzeichnet werden. (Menzel 1985:47,149)

Die Wachstumsraten des BIP von Taiwan und Südkorea übertrafen in den Jahren zwischen 1950 und 1980 die durchschnittlichen Wachstumsraten der Länder mit niedrigem Einkommen, jene mit mittlerem Einkommen und jene der ölimportierenden Länder sowie das der Industrieökonomien. Das durchschnittliche Wachstum des BIP lag im Zeitraum von 1950 bis 1982 für Taiwan zwischen 7,6 und 8,0 Prozent und für Südkorea zwischen 5,1 und 8,6 Prozent. Im Vergleich dazu betrug das durchschnittliche, jährliche Wachstum für Länder mit niedrigem Einkommen 4,5 Prozent, für ölimportierende Länder lagen die Wachstumsraten zwischen 5,4 und 5,9 Prozent und für Industrieökonomien zwischen 2,8 und 5,1 Prozent. Auch das Pro-Kopf-Wachstum des BIP übertraf den Durchschnitt der Länder mit mittlerem Einkommen. Das jährliche Pro-Kopf-Wachstum des BIP von 1960 bis 1982 lag zwischen 6,6 und 7,4 Prozent für die ostasiatischen NICs (Newly Industrialized Countries), über dem 3,5 Prozent-Durchschnitt der Länder mit mittlerem Einkommen. (Barrett/Chin 1987:26) In einer Periode von nur 30 Jahren hatten Taiwan und Südkorea erreicht wofür die industrialisierten Nationen fast zweihundert Jahre brauchten. (Yeh 2001:4)

Die Voraussetzungen für das beeindruckende Wirtschaftswachstum in Taiwan und Südkorea wurden allerdings früher geschaffen. Eine einschneidende strukturelle Veränderung erfuhren die beiden Länder mit der japanischen Kolonialisierung, in der der Grundstein für den „Entwicklungsstaat“ und einem sehr ähnlichen Entwicklungsweg der beiden Länder gelegt wurde.

7 Japanische Kolonialisierung – Der Ursprung des „Entwicklungsstaates“

1895 erhielt Japan nach dem Japanisch-Chinesischen Krieg als Siegermacht die Kontrolle über Taiwan, einem peripheren Teil Chinas. Der koloniale Einfluss auf Korea¹² begann 1905, nach dem Sieg Japans im Russisch-Japanischen Krieg. Die Kolonien hatten den Zweck die japanische Wirtschaftsstruktur zu ergänzen. Für eine effiziente wirtschaftliche Ausbeutung der Kolonien mussten diese allerdings infrastrukturell erschlossen werden. (Pascha 2005:90)

Um die Kolonien infrastrukturell zu erschließen und ihre Gesellschaften zu kontrollieren nützte Japan die Macht des Staates. Die eigenen Erfahrungen Japans, nämlich die äußere Bedrohung und der Erfolg einer staatsgelenkten nachholenden Industrialisierung, bestimmten die Vorgehensweise in den Kolonien. (Kohli 2004:27) Die Einflussphäre des japanischen Staates, der die Wirtschaft lenkt, wurde anschließend auf die Wirtschaft der Kolonien ausgedehnt. (Cheng 2001:20) Japan war daran interessiert in seinen Kolonien produktive Wirtschaften zu schaffen, da nur so die japanische Wirtschaftsmacht verstärkt und der japanische Einfluss ausgedehnt werden konnte. Um eine effiziente Eingliederung in den japanischen Wirtschaftskreislauf zu garantieren wurde auf eine hoch zentralisierte und weit in die Gesellschaft reichende Kolonialregierung zurückgegriffen.

Wade (1988:36) verweist neben der zentralen Bestrebung Japans die Kolonien rentabel zu gestalten auf die Herrschaftsausdehnung Japans durch die „Great East Asia Coprosperity Sphere“¹³. Japan versuchte seine Kolonien von den Vorteilen der japanischen Dominanz in Ostasien zu überzeugen. Daher wurde auch in das öffentliche Gesundheitssystem, in Ausbildung, Infrastruktur und das Bankensystem investiert.

Die japanische Kolonialmacht durchdrang ihre Kolonien in nahezu allen Bereichen was zu einer Veränderung der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen der Länder, im Vergleich zu den Strukturen vor der Kolonialzeit, führte.

¹² Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Korea in Süd- und Nordkorea geteilt. Die japanische Kolonialisierung betraf ganz Korea.

¹³ Die „Great East Asia Coprosperity Sphere“ sollte unter japanischer Herrschaft Wohlstand und Frieden in den asiatischen Ländern sichern, und zwar ohne westliche Dominanz.

7.1 Vorkoloniale Stagnation und Aufbau einer zentralen Staatlichkeit

Eine Modernisierung in Taiwan und Korea wäre ohne weitreichende institutionelle Reformen nicht denkbar gewesen. Die beiden Länder litten in vorkolonialer Zeit an strukturellen Problemen, die durch die japanische Kolonialisierung beseitigt wurden. Die chinesische Regierung sah Taiwan als periphere Provinz an und investierte nicht in deren ökonomische oder gesellschaftliche Modernisierung. Die landwirtschaftliche Produktion war rückständig und bestand aufgrund der fehlenden Infrastruktur aus weitgehend isolierten Gemeinschaften. (Ho 1978:16 ff.) Der koreanische Staat unterlag dem Problem eines voranschreitenden Desintegrationsprozesses. Die Yi Dynastie schuf mittels einer Machtbalance zwischen Monarchie und Aristokratie langfristige Stabilität, war aber nicht im Stande ausreichend finanzielle Ressourcen von der Gesellschaft zu extrahieren, um den neuen Anforderungen wie Verteidigung und Entwicklung erfolgreiche Reformen entgegenzusetzen. Die zentrale Autorität war zu schwach um flächendeckend Steuern von der einflussreichen Agrarelite, den Yangban¹⁴, einzutreiben. Außerdem kam es zur Aufspaltung in verschiedene Interessengruppen, die um die Herrschaft rivalisierten. Keine Gruppe war allerdings stark genug um an die Macht zu kommen. (Palais 1997:5 ff.)

Die Kolonialmacht Japan etablierte in Korea und Taiwan einen völlig neuen Staat, der unter japanischer Kontrolle agierte. Die militärische Macht Japans erleichterte die Errichtung einer zentralen Kontrollinstanz und deren Durchdringung der Gesellschaft bis in die Peripherie. Es wurde ein hoch zentralisierter, autoritärer Staat aufgebaut. Ito, der damalige japanische Premier, nahm sich das preußische Modell der Bürokratie als Vorbild und etablierte in Japan und seinen Kolonien einen bürokratischen Apparat, der das unanfechtbare Zentrum der politischen Macht im staatlichen System darstellte. (Kohli 2004:33 f.) Genauso wie in Japan, in dem das MITI die Wirtschaft lenkte und die Gesellschaft formte, wurde die koloniale Gesellschaft mittels bürokratischer Führung verändert. Eine sehr flexible, disziplinierte und die Gesellschaft tief durchdringende koloniale Bürokratie ersetzte die traditionellen Regime. Die Macht des bürokratischen Apparats wurde durch die starke japanische Armee und Polizei gestützt. (Cumings 1987:52 ff.) Die koloniale Polizei war, wie das gesamte staatliche System, stark zentralisiert, gut organisiert und diszipliniert. Die Kontrolle der Polizei reichte bis weit in die peripheren Dörfer und

¹⁴ Die Yangban besaßen normalerweise Land und Reichtum und wurden in der Gesellschaft an der Spitze der sozialen Pyramide eingeordnet. Yangban waren „those persons and families who inherited from their forbears their status and prestige, usually land and wealth, and the opportunities for education, academic degrees, and public office.“ (Palais 1997:6)

in alle Aspekte des täglichen Lebens. Auch ihre Zuständigkeit war sehr umfassend, denn neben der zentralen Aufgabe Ordnung zu bewahren, achteten sie auch auf politische Aktivitäten, Ausbildung, Landwirtschaft, Religion, Moral, Gesundheitsangelegenheiten und Steuereintreibung. Kleine Vergehen durften von der Polizei sofort bestraft werden. Die koloniale Polizei übte ihre Macht in sehr brutaler Art und Weise aus. (Eckert 1990:259 f.) In beiden Kolonien war der Staat sehr stark, jedoch intervenierte er in Korea mehr als in Taiwan (Cumings 1987:53).

7.2 Industrialisierung für den Export

Japan sah seine Kolonien als Ressource und beutete sie zum eigenen Vorteil aus. Um die Bodenschätze und die Landwirtschaft effizient nutzen zu können waren Investitionen in die Infrastruktur, die Produktion und in den Energiebereich nötig. Die Nutzung der Erz- und Kohlevorkommen im Norden Koreas setzte ein ausreichend ausgebautes Transportsystem und die nötigen energiewirtschaftlichen Grundstrukturen voraus. (Schulze 1981:10) Südkorea und Taiwan wurden von Japan zur Lebensmittelproduktion genutzt. Dort wurde die Produktivität mittels Verbesserung der Bewässerungssysteme, neuer ertragreicherer Reissorten und einer Vergrößerung der Anbauflächen gesteigert. Die koreanische und taiwanesische Produktion diente in erster Linie der Ausfuhr nach Japan, was zu einem Versorgungsengpass auf den inländischen Märkten und zu Hungersnöten führte. (ebd.; Cheng 2001:20) In Südkorea entstand eine landwirtschaftlich geprägte Wirtschaft mit Ansätzen von Leichtindustrie und die dafür nötige Infrastruktur (Pascha 2005:90).

Neben der landwirtschaftlichen Produktion dienten die Kolonien als Markt für Industriegüter wie beispielsweise Düngemittel und Textilien aus Japan. (Cheng 2001:21 f.) Aufgrund der hohen Profitrate in den japanischen Unternehmen, verursacht durch den Ersten Weltkrieg, benötigte Japan Kapitalexportmöglichkeiten und es kam zu vermehrter industrieller Produktion in den Kolonien. Allerdings hatte die Kolonialregierung die Aufgabe die Investitionen in alternative und ergänzende Bereiche zu leiten, damit es zu keinem direkten Wettbewerb mit japanischen Importen kommen konnte. Mit den Vorbereitungen auf den Zweiten Weltkrieg versuchte Japan einen unabhängigen Wirtschaftsraum aufzubauen und wendete eine importsubstituierende Strategie im gesamten japanischen Einflussgebiet an. Daher wurden auch in den Kolonien zahlreiche Unternehmen in den

Bereichen Bahn, Kommunikation, Opium, Salz und Tabak von der Kolonialregierung aufgebaut. (Kohli 2004: 40 ff.)

7.3 Japanisches Erbe – Resultat der Kolonialisierung

Die während der Kolonialzeit aufgebauten Industrien hatten keine eindeutig positiven Auswirkungen auf die Wachstumsphase nach dem Zweiten Weltkrieg. Erstens wurde die industrielle Produktion im Zweiten Weltkrieg fast zur Gänze zerstört und im Falle Südkoreas befanden sich die wichtigsten industriellen Zentren im Norden Koreas (Schulze 1981:10). In Taiwan war die Produktion von 1945 bis 1946 unter die Hälfte der maximalen Produktion während der Kolonialzeit gefallen. (Ho 1978:104)

Zweitens war die industrielle und landwirtschaftliche Produktion auf den Export nach Japan ausgerichtet. Die Anforderungen an die Industrie nach dem Zweiten Weltkrieg waren völlig andere und mussten auf eine binnenwirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet werden, was andere Technologien, Know-how und Ausrüstung verlangte. Woo (1991:20) interpretiert sogar die gut ausgebauten Kommunikations- und Transportnetzwerke als hinderlich für Südkorea, da diese wegen der Mobilisierungsmöglichkeiten zum Koreakrieg und zur Instabilität in der Region beitrugen.

Während also die koloniale Industrie keine positiven Effekte auf die Wachstumsphase ab den 1960er Jahren hatte, ist dies bei der Gesellschaftsstruktur anders. Die errichteten Institutionen und das Humankapital bildeten nach der Kolonialisierung eine solide Basis für die große Wachstumsphase. (Lin 1973:24) Das koloniale Bildungssystem schuf eine der gebildetsten Bevölkerungen in Asien. Andere Institutionen, die unter der japanischen Kolonialisierung aufgebaut wurden, waren Bauernverbände, Kreditkooperativen, Agrarforschungseinrichtungen und verschiedene Finanzinstitutionen. Diese konnten nach dem Zweiten Weltkrieg mit wenig Aufwand wieder aufgebaut werden. (Ho 1978:104)

[T]he Japanese left behind a substantial growth potential in impressive stocks of physical and human capital and an experience of the characteristics of modern management and technology that were by no means completely dissipated in the immediate post-war years. (Mason et al. 1980:246)

Insgesamt hatte die Bevölkerung in Taiwan und Südkorea 50 bzw. 40 Jahre Erfahrung mit einem wachstumsorientierten Staat, der die öffentliche Ordnung mittels einem weit durchdringenden administrativen System und einer starken Polizei aufrecht erhielt und

fast keine politischen Aktivitäten zuließ. (Wade 1988:36) Die japanische Kolonialisierung legte auch den Grundstein für einen ähnlichen Entwicklungsprozess der beiden Länder. Davor waren Taiwan und Südkorea institutionell sehr unterschiedlich strukturiert, was sich mit der intensiven und weitreichenden Kolonialisierung änderte.

Der vorkoloniale Unterschied machte sich im Widerstand der lokalen Bevölkerung und dem nationalen Impuls während der Kolonialzeit bemerkbar. Korea hatte eine mächtige, landbesitzende Klasse und es kam immer wieder zu Protesten, Rebellionen und Guerillabewegungen. Taiwan hingegen bestand hauptsächlich aus abwesenden LandbesitzerInnen und einer indigenen Bevölkerung, die die Landreform größtenteils begrüßte. (Cumings 1987:54)

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die intensive japanische Kolonialisierung enormen Einfluss auf Korea und Taiwan hatte. Mit dem Aufbau einer zentralen Staatlichkeit sowie dem Beginn einer staatsgelenkten Industrialisierung wurde der Grundstein für den Entwicklungsprozess nach dem Zweiten Weltkrieg gelegt.

The growth-oriented, interventionist, and export-led characteristics of the 1960s and 1970s were somewhat similar to the pattern of the colonial period. To be sure, neither the government's role nor the export orientation were passed directly to the Park regime, but the reintroduction of these characteristics in the 1960s may well have been substantially eased by familiarity with a similar pattern two decades earlier. (Mason et al. 1980:247)

Allerdings konnte die institutionelle Basis direkt nach dem Zweiten Weltkrieg nicht im Sinne eines Wirtschaftswachstums genutzt werden. Die Gesellschaft war zerrüttet und von Konflikten geprägt, die Polizei auf Repression ausgerichtet und die Armee konnte das Land nicht verteidigen. (Amsden 1989:35)

8 Politische Ereignisse nach 1945 – Aufrechterhaltung des japanischen Erbes

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der Kapitulation Japans mussten sich Politik und Gesellschaft in Taiwan und Südkorea neu orientieren. In beiden Ländern wurden koloniale Institutionen aufrechterhalten und vom Staat für die Verfolgung seiner Ziele genutzt. Korea wurde zwischen den beiden Großmächten der Sowjetunion und den USA aufgeteilt. Die Befreiung Koreas 1945 führte nicht zur Unabhängigkeit, sondern stellte die koreanische Gesellschaft erneut unter die Kontrolle einer ausländischen Macht. Die Jahre nach

1945 waren geprägt von Konflikten innerhalb der Gesellschaft, den Folgen einer zerstörten Wirtschaft und einem politischen Neuorientierungsprozess. Die südkoreanischen Machtverhältnisse wurden durch den amerikanischen Einfluss wesentlich verschoben und führten zu einer Aufrechterhaltung des japanischen institutionellen Erbes, das die Grundlage für den „Entwicklungsstaat“ in den 1960er und 1970er Jahren bildete.

In Taiwan wurde die politische Ausrichtung sowie das Machtverhältnis zwischen Staat und indigenen TaiwanInnen innerhalb kurzer Zeit festgelegt, da die nationalistische chinesische Partei vom Festland auf die Insel flüchtete und die Macht auf Taiwan übernahm. Mit amerikanischer Unterstützung konnte der Staat in seinem Vorhaben noch weiter gestärkt werden und sein Ziel – ökonomische Entwicklung – innerhalb von drei Jahrzehnten verwirklichen.

8.1 Staatsbildung in Südkorea 1945 – 1953

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten sich Vertreter der verschiedenen politischen Gruppierungen auf die Staatsgründung und die Unabhängigkeit Südkoreas vorbereitet. Die SüdkoreanerInnen bildeten einen Volksausschuss mit Mitgliedern der KommunistInnen und der konservativen NationalistInnen. (Lee 2005:46) Südkorea war in der Nachkriegszeit durch ständige Auseinandersetzungen zwischen linken und gemäßigten rechten Gruppen gekennzeichnet. Die Leiter des Volksausschusses gründeten das „Central People’s Committee“ und riefen im September 1945 die „Korean People’s Republic“ (KPR) aus. Die KPR war hauptsächlich kommunistisch und aufgrund der kolonialen Erfahrungen agierte sie nationalistisch, links und anti-imperialistisch. (Kohli 2004:64) Die KPR hatte eine breite Basis in der Bevölkerung da sie ein Netzwerk von angegliederten Gewerkschaften und organisierten Zusammenschlüssen von Bäuerinnen und Bauern und StudentInnen hinter sich stehen hatte. (Amsden 1989:36). Laut Kohli (2004:64) wäre mit dieser Regierung längerfristig wahrscheinlich ein fragmentierter Mehrklassenstaat, der nach politischer Legitimität und weniger nach ökonomischem Wachstum strebt, entstanden.

Die USA allerdings versuchten eine pro-amerikanische und anti-kommunistische Regierung an die Macht zu bringen. Dabei wurde seitens der USA, die in Schanghai gegründete koreanische Exilregierung, unter der Leitung Syngman Rhees unterstützt. 1948 wurde der 73-jährige Syngman Rhee zum Präsidenten gewählt, wobei linksgerichtete

Parteien gegen die bereits durchgeführte Teilung Koreas waren und so nicht an der Wahl teilnahmen. (Köllner 2005:52) Die von den USA unterstützte Partei, die „Korean Democratic Party“ (KDP), war der konservativsten politischen Fraktion des Landes zuzuordnen und hatte geringe Unterstützung und wenige Verbindungen zur Basis in der Bevölkerung. Die Partei ermöglichte den übrig gebliebenen Yangban eine privilegierte Position in der Gesellschaft als Politiker, Regierungsbeamte, Industrielle oder Ausbildner einzunehmen. (Amsden 1989:36) Auch Syngman Rhee entstammte einer Yangban-Familie, er war allerdings kein Mitglied der KDP. Rhee wurde als Vater der koreanischen Unabhängigkeitsbewegung betrachtet und hatte aufgrund dessen gute Chancen auf das Präsidentenamt. (Kim 1973:18) Die USA sah in Rhee jemanden der Englisch sprach und die amerikanischen Vorstellungen durchsetzen konnte. (Beez 2000:118)

In der Periode zwischen der südkoreanischen Unabhängigkeit ab 1945 und den ersten freien Wahlen 1948 wurde eine amerikanische Militärregierung aufgestellt, die für die Stabilität des Landes sorgen sollte. Diese war allerdings nur schlecht auf die Herausforderungen in ihrer Verwaltungszone vorbereitet und bediente sich daher der bestehenden, in der japanischen Kolonialzeit aufgebauten Verwaltungsinstitutionen. (Lee 2005:47) Die Aufrechterhaltung des japanischen Erbes durch die Zusammenarbeit der amerikanischen Militärbehörde mit Japan-Kollaborateuren und die Verweigerung der von den Ausschüssen gegründeten Regierung, führten zu großem Widerstand in der Bevölkerung. (Beez 2000:117)

Die südkoreanische Gesellschaft kam nach einer repressiven Kolonialisierung und einem Weltkrieg wegen der weiter bestehenden Auseinandersetzung zwischen den zwei Großmächten nicht zur Ruhe. Der Kampf zwischen den kommunistischen und pro-amerikanischen Gruppen durchzog die gesamte Gesellschaft. Große Migrationsbewegungen aus dem Norden trugen noch zusätzlich zur Instabilität des Landes bei (Schulze 1981:12). Bereits 1950 kam es zu einem drei-jährigen Bürgerkrieg. 1953 war das Land dem Ruin nahe.

8.2 Taiwan ab 1945 – eine Regierung immigriert

Taiwan wurde nach dem Zweiten Weltkrieg wieder unter chinesische Herrschaft gestellt. Die Wirtschaft war weitgehend zerstört und die nationalistische Regierung in Peking leistete keine Hilfe für die periphere Provinz. Somit war Taiwan ziellos und zum Stillstand

gekommen. (Ho 1978:103) Die Beziehung zwischen China und Taiwan hatte sich allerdings durch die neue taiwanesischen Produktionskapazität geändert, da nach der japanischen Kolonialisierung Güter produziert werden konnten, die in China dringend benötigt wurden. (Lin 1973:27)

Die nationalistische chinesische Partei, die Kuomintang (KMT), befand sich in einem lang andauernden Bürgerkrieg mit der Kommunistischen Partei. Als die Kommunistische Partei 1949 die Kontrolle über das Festland in China zurückgewonnen hatte, flüchtete die nationalistische Regierung unter der Leitung Chiang Kai-sheks von Peking nach Taiwan. Die TaiwanInnen konnten sich nicht gegen die Einwanderung einer ganzen Regierung inklusive Armee wehren. (Wade 2004:75) Zwischen 1946 und 1950 kamen mehr als eine Million Flüchtlinge vom Festland in Taiwan an. Es handelte sich dabei um militärische und zivile Personen, darunter ManagerInnen, TechnikerInnen und UnternehmerInnen welche die Lücke, die die JapanerInnen hinterlassen haben, zumindest zum Teil füllten. (Ho 1978:205) Die ersten zwei Jahre nahmen die Beamten und Soldaten der Kuomintang mehr die Rolle von Besatzern ein, da sie mit der Hoffnung auf eine schnelle Rückkehr nach Peking Ressourcen aus Taiwan abtransportierten und persönliche Bereicherung im Vordergrund stand. Als 1948 feststand, dass die Kuomintang auf dem Festland eine Niederlage erleiden wird, wurde Taiwan zum Rückzugsgebiet und die Regierung begann eine wirksame Verwaltung aufzubauen. (Menzel 1985:155) 1949 wurde auf Taiwan die Republik China ausgerufen. Die Kuomintang sah sich als rechtmäßige Vertretung des gesamten Landes und stellte sich die Rückeroberung des chinesischen Festlandes zum Ziel. Die Volksrepublik China hingegen sah Taiwan als Provinz Chinas und nicht als souveränen Staat.

Anders als in Südkorea wurden die japanischen Spezialisten nicht völlig aus Taiwan vertrieben. Auch der politische Machttransfer von der japanischen Kolonialregierung zu einer bereits mehr als 40 Jahren bestehenden Regierung, die wirtschaftliche Kompetenzen aufweisen konnte, verhinderte große Kämpfe um die Macht in Taiwan. Die Kuomintang nützte das koloniale Erbe und investierte in den Wiederaufbau von Gesundheits- und Bildungseinrichtungen sowie Landwirtschafts- und Finanzinstitutionen. (Cheng 2001:24)

9 Autoritäre Regime und deren institutionelle Basis

In beiden Ländern etablierten sich autoritäre Regime, die durch eine sehr mächtige Spitze, dem Präsidenten, aufrecht erhalten wurden. Die Phase der „Entwicklungsstaaten“ in Taiwan und Südkorea korreliert mit einer autoritären Staatsführung. Mit dem Niedergang des „Entwicklungsstaates“ (siehe Kapitel 12) Anfang der 1980er Jahre kam es zu einer Lockerung des politischen Systems und einer Demokratisierung. Im Rahmen eines autoritären Regimes konnte der „Entwicklungsstaat“ das Ziel der ökonomischen Entwicklung realisieren. Ob in einem nicht-autoritären Regime eine ökonomische Entwicklung erfolgreich gewesen wäre kann nicht geklärt werden.

9.1 *Syngman Rhee in Südkorea*

Der Ersten Republik Südkoreas mit Syngman Rhee als Präsidenten lag eine demokratische Verfassung zu Grunde. Rhee regierte allerdings autoritär und wurde gegen Ende seiner Regierungszeit zu einem Diktator der seinen Machterhalt mit repressiven Mitteln sicherte.

Laut Verfassung wurde Südkorea mit einem semi-präsidentiellen¹⁵ Regierungssystem ausgestattet. Da die öffentliche Ordnung und Stabilität im Vordergrund stand, wurden allerdings auch Möglichkeiten zur Einschränkung von Freiheitsrechten durch Ausrufung eines nationalen Notstandes festgelegt. Diese Ermächtigungsklausel verlieh dem Präsidenten eine machtvolle Position. (Köllner 2005:52) Die Nationalversammlung, die laut Verfassung eine Gegenmacht zum Präsidenten darstellen sollte, wurde von Anfang an in ihrem Einfluss beschnitten. (Beez 2000:119 f.) Da Rhee kein Mitglied der einzigen Partei im Parlament, der KDP war, kam es bereits bei der Verfassungsgebung zu Konflikten. Die KDP wollte ein parlamentarisches Regierungssystem mit einem formalen Staatsoberhaupt. Rhee hingegen setzte sich für ein präsidiales Regierungssystem ein. Das Ergebnis war ein präsidiales Regierungssystem mit Zusätzen eines parlamentarischen Systems. Das bedeutete, dass Rhee Staatsoberhaupt und zugleich Regierungschef war und

¹⁵ Ein semi-präsidentielles Regierungssystem ist eine Mischform zwischen Parlamentarismus und Präsidialsystem. Welches der beiden Systeme stärker im tatsächlichen Regierungssystem vertreten ist, hängt von zahlreichen Faktoren ab. In einem parlamentarischen System, geht die Regierung aus der gewählten Mehrheit des Parlaments hervor. Im Präsidialsystem hingegen trägt der Präsident die Funktion des Regierungschefs und des Staatsoberhauptes egal wie die parlamentarische Mehrheit aussieht. (Jesse/Nohlen 2007:450 ff.)

dem Parlament gegenüber politisch nicht verantwortlich war. Außerdem wurde der Präsident von der Nationalversammlung und nicht vom Volk gewählt. (Kim 1973:18 f.)

Neben dem Bestreben Rhees eine machtvolle Position im Staat einzunehmen versuchte er seine Anhänger im Parlament zu platzieren und verdrängte dadurch KDP Mitglieder. Das führte zu einer großen oppositionellen Macht gegen Rhee seitens der KDP im Parlament. (ebd.:20 f.) Daraufhin gründete Rhee die „Liberal Party“, deren Mitglieder unbedingte Loyalität bewiesen und so seine Interessen in der Nationalversammlung vertraten. (Beez 2000:119 f.) Allgemein spielten Loyalität und Gehorsam in Rhees Einflussbereich eine große Rolle (Köllner 2005:539). Beez (2000:125) bezeichnet die politische Ordnung während Rhees Amtszeit als „eine Mischung aus Autokratie und korumpierter Demokratie“.

Bereits während der ersten zwei Jahre in Rhees Amtszeit wuchs der Druck gegen ihn in der Nationalversammlung und in der Bevölkerung. Aufgrund der ablehnenden Haltung der Nationalversammlung versuchte Rhee die Verfassung zu ändern und eine direkte Wahl des Präsidenten festzulegen. Das wurde seitens der Nationalversammlung deutlich abgelehnt, da diese versuchte das Präsidialsystem in ein parlamentarisches System umzuwandeln. Aufgrund dessen nützte Rhee die Ausnahmesituation im Bürgerkrieg und zwang Mitglieder der Nationalversammlung mittels Entführungen und gewaltsamer Festnahme die Papiere für die Verfassungsänderung zu unterzeichnen. (Lee 1997:137 f.) Mittels repressiver Maßnahmen wurde die Verfassung schrittweise mit dem Ziel der Machterweiterung Rhees verändert. Schlussendlich wurde er zum Diktator¹⁶ indem er das Amt des Staatspräsidenten, des Regierungschefs und des Vorsitzenden der Regierungspartei in seiner Person vereinte. (Kim 1973:21 ff.)

Die finanziellen Hilfszahlungen und die militärische Unterstützung durch die USA erlaubten es Rhee seine korrupten und gewaltsamen Methoden aufrechtzuerhalten. Die gesicherten finanziellen Mittel konnte Rhee an loyale Personen in der Regierung und an einflussreiche Interessengruppen verteilen. „Rhee’s point was to suck in the American

¹⁶ Rhee war ein Präsident, der seine machtvolle Position zu seinem eigenen Vorteil nutzte. Kohli (2004:68 ff.) bezeichnet ihn als Autokraten, der seine politische Energie darauf verwendete, seine Opposition unter Kontrolle zu halten und seine Machtposition zu sichern. Unterstützung von nicht mit ihm übereinstimmenden Gruppen versuchte er zu „kaufen“ und sollte das nicht möglich sein, griff Rhee auf die Unterdrückung und Verfolgung potenzieller Anfechter seiner Macht zurück. Dabei bediente er sich illegaler und gewaltsamer Mittel. Rhee übte direkten Zwang auf seine Gegner aus, es kam zu Ermordungen der Konkurrenten und zur Verfolgung von Oppositionellen. (Kim 1973:21 ff.)

hemorrhage of a billion dollars a year to bolster Korea's security, to finance reconstruction, and to build a powerful state structure.“ (Woo 1991:44)

Rhee machte sich die Polizei und die Geheimdienste zu Nutze um seine Politik durchzusetzen und die Bevölkerung zu unterdrücken. Die instabile Situation des Landes und die ständige Bedrohung durch den Kommunismus machte die Beibehaltung der bestehenden Polizei und deren Ausbau zu einer dringenden Notwendigkeit. (Beez 2000:123) Der „Army Counter Intelligence Corps“ (CIC) und die Polizei, die hierarchisch direkt unter dem Präsidenten angeordnet waren, agierten schon während der japanischen Kolonialzeit als direkte Kontrollorgane der Bevölkerung. (Lee 1997:138) Dazu kam der koreanische Bürgerkrieg den Rhee mittels Ausrufung des Kriegsrechts für seine Zwecke nutzte. Rhee etablierte nahezu sofort nach dem japanischen Kolonialstaat ein autoritäres und repressives Regime.

Volksaufstand und Militärstreich

Rhee war zu Beginn seiner dritten Amtszeit, die 1956 begann, bereits ein alter Mann und seine Politik und seine ideologischen Einstellungen waren längst überholt und fanden keine Zustimmung in der Bevölkerung mehr. Bis zum Schluss seiner Amtszeit 1960 setzte sich Rhee die Einigung beider Koreas unter nicht-kommunistischer Regierung als Ziel. Weiters befand sich Südkorea in einer schlechten wirtschaftlichen Lage und Rhee konnte den neuen Anforderungen nicht gerecht werden. (Kohli 2004:86)

Die Wahlen 1960 ergaben eine große Mehrheit für Rhee. Rhee konnte 92 Prozent der ausgezählten Stimmen verbuchen, Ki-Poong Lee, der Vizepräsident, erhielt 72 Prozent. Allerdings bediente sich Rhee verschiedener Methoden des Wahlbetrugs, beispielsweise wurden im Vorhinein Stimmzettel ausgefüllt, es gab Gruppenwahlen und Wahlhinderungen der Opposition um dieses Ergebnis zu erreichen. Da der Wahlbetrug für die Bevölkerung offensichtlich war, kam es zu zahlreichen Studentenprotesten. Die DemonstrantInnen forderten den Rücktritt Rhees und seines Vizepräsidenten. (Kim 1973:34 f.) Zusätzliche Faktoren für die Entstehung der Massendemonstrationen waren die Unzufriedenheit mit der Regierung, die schlechte ökonomische Situation des Landes, das Nachwirken kolonialer Machtstrukturen und die weit verbreitete Korruption. „They were protesting the reestablishment of contacts with Japan, the continued prominence of old Korean colonial officials in public life, and, of course, corruption in high places.“ (Kohli 2004:86)

Anfangs wurde versucht die Demonstrationen der StudentInnen niederzuschlagen. Die Proteste wuchsen allerdings enorm an und Rhee befand sich schließlich in einer Zwangslage und musste den Forderungen teilweise zustimmen. Es kam zu gravierenden Änderungen in der Verfassung, welche zurück zu einem parlamentarischen Regierungssystem, wie es ursprünglich 1948 geplant war, führten. Rhee trat zurück und es wurden Neuwahlen durchgeführt. Dabei erhielt die KDP, welche die Oppositionspartei unter Rhee bildete, eine große Mehrheit. (Kim 1973:47 ff.)

Mit der Erfüllung der Rücktrittsforderungen waren die Demonstrationen allerdings nicht beendet. Die Studentengruppen spalteten sich in Protestgruppen mit unterschiedlichen Zielen. ArbeiterInnen und Gewerkschaften schlossen sich den StudentInnen an. Begleitet von schwerwiegenden, wirtschaftlichen Problemen und einer Handlungsunfähigkeit der neu gewählten Regierung, entstand ein großer Aufruhr. Die sozio-ökonomischen Probleme wie Korruption, Inflation, Arbeitslosigkeit und Kriminalität führten zu Unsicherheit und Unruhen. (ebd.:97)

In dieser Krisensituation wurde ein Militärputsch durchgeführt. Die Ursache für den Militärputsch war in erster Linie ein strukturelles Problem in der Armee. Seit dem Koreakrieg, der 1953 beendet wurde, hatte Südkorea eine Armee, die zu den größten der Welt zählte. In Friedenszeiten mangelte es an Aufstiegsmöglichkeiten für junge gut ausgebildete Offiziere. Die Baracken wurden zu politischen Foren, in denen über die sozio-ökonomischen Probleme des Landes und vor allem über das Korruptionsproblem in der Politik und der Armee diskutiert wurde. (Kohli 2004:86) Eine junge Gruppe von Leutnants war mit der Situation so unzufrieden, dass sie einen Militärputsch organisierten. Dieser wurde angeführt von Park Chung-hee.

Obwohl die Gründe des Militärputsches hauptsächlich von der Armee selbst ausgingen und schon vor den Demonstrationen angedacht waren, lieferte die Krisensituation einen wesentlichen Anstoß. „Die Militärs sahen das Land am Rand eines Abgrundes und hielten es für notwendig, das Land in diesem Augenblick zu retten.“ (Kim 1973:85)

9.2 Park Chung-hee und der „Entwicklungsstaat“

1961 übernahm die Militärjunta unter der Leitung von Generalmajor Park Chung-hee die Regierungsgeschäfte. Park blieb bis 1979 Präsident Südkoreas und etablierte einen „Entwicklungsstaat“.

Parks Priorität war es das ökonomische Wachstum zu fördern und die politischen Missstände zu beseitigen. Neben der Erfüllung der Forderungen der DemonstrantInnen war eine ökonomische Entwicklung unerlässlich. Warum für Park die ökonomische Entwicklung an oberster Stelle stand, erklären folgende Faktoren: Erstens stand Südkorea in Systemkonkurrenz mit Nordkorea und eine wirtschaftliche Überlegenheit Südkoreas brachte wesentliche Vorteile mit sich. Zweitens musste ein überdurchschnittlich großes Militär finanziert werden, das aufgrund der Bedrohung aus dem Norden und der Unberechenbarkeit Chinas immer noch gebraucht wurde. Drittens war Südkorea stark von den USA abhängig, was zu einem ständigen Zahlungsbilanzdefizit führte – hier sollte Unabhängigkeit erreicht werden. Viertens stand Südkorea noch immer in Rivalität mit Japan, das zu diesem Zeitpunkt wieder einen industriellen Aufschwung verzeichnete, daher sah Südkorea Aufholbedarf. Fünftens erkannte Park, dass ein Wirtschaftswachstum die Möglichkeit bot, seine ideologischen Ziele, wie die Modernisierung des Landes und die Beseitigung der Armut und Missstände, zu verwirklichen. (Beez 2000:159)

Park und seine Kollegen sowie AnhängerInnen setzten sich radikale Reformen zum Ziel, die das Land von „schädlichen“ Elementen in Politik und Wirtschaft säubern sollten. Es wurde eine Aufsichtsbehörde mit dem Zweck, Korruption in der Politik zu beseitigen, eingerichtet. Ein antikommunistisches Gesetz führte zur Verhaftung von mehr als 2.000 kommunistischen Verdächtigen, begleitet von einer Propagandakampagne, die den Kommunismus im Land beseitigen und gleichzeitig die Hebung der öffentlichen Moral und eine sparsame Lebensweise bewirken sollte. Ein Jahr später wurde ein Gesetz zur politischen Säuberung durchgesetzt, das ca. 3.000 Politiker aus der Rhee Zeit aus politischen Ämtern verbannte. Nahezu alle Zeitungen und Nachrichtenbüros, nämlich 1.230 von 1.573, wurden geschlossen. (Kim 1973:113 ff.) Die Militärjunta mit Park an der Spitze versuchte Südkorea aus der wirtschaftlichen und politischen Sackgasse zu befreien. Den effektivsten Weg das Land zu reformieren sahen Park und seine Kollegen in einer „Verwaltungsdemokratie“.

Parks langfristiges Ziel war es in Südkorea eine Demokratie zu etablieren. Allerdings war er der Meinung, dass Südkorea zu diesem Zeitpunkt noch nicht reif dafür war. Er meinte, dass um in Südkorea eine Demokratie zu etablieren, es notwendig war, die Missstände wie zum Beispiel Korruption zuerst zu beseitigen. Anschließend müsse sich eine Demokratie entwickeln, die der sozialen und politischen Realität in Südkorea entspreche. Demokratien wie jene in Westeuropa sah Park als nicht den südkoreanischen Gegebenheiten angepasst. Die Entwicklung der südkoreanischen Demokratie, in der die

soziale Gerechtigkeit gesichert sein würde, könne am effektivsten durch eine „Verwaltungsdemokratie“ erreicht werden. Park verstand darunter, dass in der Übergangsperiode in der die Missstände beseitigt werden, die Demokratie mit Verwaltungsmethoden und nicht mit politischen Mitteln erreicht werden sollte. (Park 1970:198 ff.) Parks Demokratieverständnis im koreanischen Kontext war daher nicht identisch mit jenem Demokratieverständnis in Westeuropa und beinhaltete eine Art Übergangsperiode, die dem Aufbau von Institutionen sowie der Vorbereitung des Volkes auf die tatsächliche Demokratie diente.

Einerseits sah Park eine Demokratie nach westlichem Muster nicht geeignet für Südkorea und andererseits war er gezwungen die amerikanischen Forderungen nach einem demokratischen politischen System zu erfüllen. Kombiniert mit dem Bestreben an der Macht zu bleiben und ökonomische Entwicklung voranzutreiben führten Parks Reformen zu einem Mischsystem, das sich zu einer repressiven Diktatur entwickelte. Park etablierte eine politische Herrschaft mit einer kleinen Gruppe von Personen, die ihm äußerste Loyalität erwiesen. (Eckert 1990:359 ff.)

Nach dem Militärputsch im Jahre 1961 richtete Park eine Organisation ein, die seine Macht sicherte: die „Korean Central Intelligence Agency“ (KCIA). Die KCIA wurde schnell zu einem effektiven Sicherheitsapparat, der die gesamte Gesellschaft durchdrang und kontrollierte. (Kohli 2004:89) „[T]he CIA became the eyes and ears of Park Chung-hee, effectively eliminating antirevolutionary elements [...] [t]he CIA, with its unlimited power, emerged as the group to be feared most“. (Kim 1973:122) Die KCIA stand über allen anderen Organisationen, sogar über dem Militär und hatte innerhalb von drei Jahren ein breites Netzwerk von Agenten in Südkorea und im Ausland aufgebaut. In Verbindung mit der äußeren kommunistischen Bedrohung durch Nordkorea, hatte Park genug Möglichkeiten um ein repressives System aufzubauen und die oppositionellen Aktivitäten zu unterbinden. (Eckert 1990: 360 f.)

Der Staat unter Park war gekennzeichnet durch eine hierarchische Befehlsgewalt. Park und seine Kollegen kamen aus dem Militär und waren daher von einem autoritären hierarchischen System überzeugt. Der Präsident stand an der Spitze und es gab keine strukturell von ihm unabhängige Organisation. (Beez 2000:165) Entscheidungen wurden von einer kleinen Gruppe an der Spitze der staatlichen Hierarchie getroffen. Die Entscheidungsmacht war stark zentralisiert und durch Kohäsion innerhalb der Elite unterstützt. Park regierte mittels Angstverbreitung und Repression der Opposition und versuchte der gesamten Gesellschaft den Willen des Staates aufzudrängen. Selektive und

kontrollierte Mobilisierung durch Propaganda und Kampagnen sollten Parks Legitimation erhöhen. (Kohli 2004:92 f.)

Park etablierte einen wachstumsorientierten Staat, der auf dem Modell des japanischen Kolonialstaats aufgebaut war (ebd.:88 ff.). Aufgrund der pro-japanischen Haltung von Park und seinen Kollegen, die japanische Militärschulen besuchten und eng mit den japanischen Industrialisierungsmustern vertraut waren, sah Park für Südkorea den gleichen Weg vor. Obwohl Park für Südkorea eine Demokratie vorsah, entwickelte sich seine Herrschaft zu einem repressiven, autoritärem System.

9.3 Chiang Kai-shek und die Kuomintang in Taiwan

Die eingewanderten Soldaten und Beamten der Kuomintang traten gleichsam als Besatzungsmacht auf, da sie die Ressourcen und das bestehende Kapital an sich nahmen und die indigene Elite, die aus der japanischen Kolonialbürokratie und den Landlords bestand, von der Herrschaft ausschlossen. Bereits zwei Jahre nach der Einwanderung der Kuomintang in Taiwan kam es zu einem Aufstand der indigenen TaiwanInnen. Dieser wurde allerdings nach 14 Tagen von der Kuomintang-Regierung blutig niedergeschlagen. 4.200 Tote und die Verhaftung und Exilierung des Großteils der indigenen Elite war die Folge. (Menzel 1985:155,160)

Die unbedingte Notwendigkeit der ökonomischen Entwicklung ergab sich für die Kuomintang Regierung erstens durch die Bedrohung seitens Chinas und zweitens durch den Widerstand der indigenen TaiwanInnen. Das Überleben des Landes und der Regierung hing vom Wirtschaftswachstum ab. (Hsueh/Hsu/Perkins 2001:5) Der plötzliche Anstieg der Bevölkerung aufgrund der Einwanderung von mehr als einer Million FestlandchinesInnen machte die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion zu einem dringenden Anliegen der Regierung. Die Armee und die Bevölkerung mussten ernährt werden und die Agrarwirtschaft war der größte und ertragreichste Sektor der Wirtschaft zu dieser Zeit. (Ho 1978:105). Im Weiteren war es das Ziel der Kuomintang-Regierung sich gegen die kommunistische Bedrohung zu behaupten und schlussendlich das Festland wieder zurück zu erobern. Ökonomische Entwicklung wurde dabei als Voraussetzung für den Aufbau militärischer Stärke gesehen.

Die Regierung verfolgte drei in konfliktstehende Ziele: Neben dem obersten Ziel der ökonomischen Entwicklung waren stabile Preise und eine starke militärische Präsenz

wichtig. Eine starke militärische Präsenz aufrechterhalten zu können war mit den Ressourcen einer relativ kleinen Insel sehr schwierig. Schätzungen über die Größe der Armee 1952 liegen zwischen 550.000 und 600.000 Mann, etwa 14 Prozent der männlichen Bevölkerung. In den 1950er und den 1960er Jahren wurden 12 Prozent des BIP für das Militär ausgegeben. Das sind 65 Prozent der gesamten Ausgaben der Regierung. Damit befand sich Taiwan in den 1950er Jahren im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern weit vorne. In dieser Berechnung nicht einbezogen ist die zusätzliche militärische Hilfe von den USA. Zwischen 1946 und 1967 erhielt Taiwan militärische Hilfe im Ausmaß von insgesamt 2,7 Milliarden Dollar. Die enormen Ausgaben für das Militär führten zu einer Reduktion der Ressourcen für die ökonomische Entwicklung und außerdem war es dadurch schwieriger die Preisstabilität zu gewährleisten. (ebd.:107 f.)

Die Niederlage der Kuomintang auf dem Festland führte neben der Aufrechterhaltung eines großen militärischen Apparats auch zu einer Reformierung der Partei. Die Kuomintang war der Meinung ihre Niederlage im Bürgerkrieg beruhte unter anderem auf der Undiszipliniertheit der Partei und der Verfolgung einzelner Interessen. Um diese Fehler nicht noch einmal zu machen wurden zwischen 1950 und 1952 drastische Parteireformen durchgeführt um korrupte Elemente zu entfernen. (Wade 1988:37) Chiang Kai-shek legte den Grundstein für einen zielorientierten Staat.

Präsident Chiang Kai-shek war gleichzeitig Vorsitzender der Partei und Befehlshaber der Armee. Somit waren die drei einflussreichsten Positionen in einer Person vereint. Der Staat war extrem autoritär und nur eine Partei war erlaubt. In den Provinzen, also auf unterster lokaler Ebene waren Wahlen erlaubt, allerdings gehörten die KandidatInnen keiner Partei an. Die Politikformulierung sowie die Ressourcen konzentrierten sich auf die Spitze des Staatsapparates, welche nicht gewählt werden konnte. (ebd.) Der verlängerte Arm des Staates reichte bis in die Schulen, Universitäten, Fabriken und in die Randgebiete. In der Regierungszeit von Chiang Kai-shek vermischte sich die Partei mit dem Militär und eine Trennung zwischen Partei und Staat war nicht vorhanden. Die hierarchische Ordnung der Beamten war identisch mit der hierarchischen Ordnung des Militärs und nahezu alle Beamte und Militäroffiziere waren Mitglieder der Partei. (Wade 2004:236) Um die ländliche Bevölkerung kontrollieren zu können wurden Massenorganisationen und Vereinigungen wie ein Bauern- und Bewässerungsverbund und ein öffentliches „Service Center“ gegründet. Die Bevölkerung war verpflichtet Mitglied in den jeweiligen Verbänden zu sein und die öffentlichen Einrichtungen zu nutzen. (ebd.:243) Da-

zu kam, genauso wie in Südkorea, eine ständige Bedrohung durch das kommunistische Festland. Das Land befand sich also in einem ständigen Bürgerkrieg. (Ho 1978:107)

An der Spitze der staatlichen Hierarchie standen Büros, die für die Überwachung der Bevölkerung und der untergeordneten Organisationen zuständig waren. Die gesamte Gesellschaft wurde von einer kleinen elitären Gruppe kontrolliert. Das Betreiben von Zeitungen, Nachrichtendiensten sowie die Organisation von Vereinigungen, Demonstrationen, öffentlichen Versammlungen, Streiks und Petitionen musste vom Staat bewilligt werden. Die Presse, das Radio und Fernsehstationen waren im Besitz des Staates. Wenn eine Nachfrage nach gesellschaftlichen Organisationen bestand, dann gründete sie der Staat um die Kontrolle über sie sicher stellen zu können. Die Polizei hatte große Bestimmungsmacht und in den 1950er Jahren kam es auch zu Massenverhaftungen. (Wade 2004:237 ff.)

9.4 Wirtschaftsbürokratie und Pilotorganisationen

Das Konzept des „Entwicklungsstaates“ nach Johnson (1982) betrachtet einen leistungsorientierten bürokratischen Apparat nach Weber als zentrales Exekutivorgan eines Staates. Kohli (2004:90) fügt dem hinzu, dass der Idealtyp einer Bürokratie, wie es Weber darstellt, sehr wichtig für die Durchführung von politischen Zielen, allerdings eine Bürokratie dieser Art alleine nicht ausreichend für eine erfolgreiche ökonomische Entwicklung ist.

[W]hile an educated and professional bureaucracy is clearly important for the story of economic growth, what is really critical is the role of the political leaders who dominate the bureaucrats, because with clear priorities they can utilize that bureaucracy to achieve many goals. (ebd.)

Daher stellt sich die Frage, ob die taiwanische und südkoreanische Wirtschaftsbürokratie diesem Konzept entspricht.

Die japanische Kolonialregierung legte den Grundstein für das Exekutivorgan des Staates in Südkorea und Taiwan. Es wurde ein bürokratischer Apparat errichtet, der über den Kolonisierten und auch ihren einflussreichen Klassen stand (Koo 1987:170). Stark zentralisiert formte die Kolonialregierung mithilfe des bürokratischen Apparats sogar die untersten lokalen Ebenen des Landes. (Eckert 1990:257 f.)

Unter Park und Chiang wurde die Wirtschaftsbürokratie wesentlich ausgebaut und in ihrer Effektivität verbessert. Beide Länder etablierten Pilotorganisationen, die allen anderen Ministerien übergeordnet waren. Anhand des organisatorischen Aufbaus und dem Zuständigkeitsbereich der Organisationen an der Spitze der Wirtschaftsbürokratie sowie der Beziehung der Beamten untereinander, lässt sich ihre besondere Kohärenz in der Planung und Durchführung der Industrialisierung erkennen.

In Südkorea wurde 1961 das „Economic Planning Board“ (EPB) als zentrale Planungsorganisation geschaffen. Das EPB übernahm das Büro, welches zuständig für die Budgetplanung war, vom Finanzministerium und das Büro, zuständig für Statistik, vom Innenministerium.

„Since it was the Bureau of Budget rather than the Ministry of Finance that monitored public expenditures, including development expenditures, the EPB was at the center not only of medium-term planning but also short-term planning and policy-making.“ (Mason et al. 1980:252)

Das EPB war verantwortlich für die mittel und langfristige Planung der ökonomischen Entwicklung sowie für die Ausarbeitung des Reformprogramms. Die tatsächliche Implementierung wurde an die zuständigen Ministerien delegiert, die Verantwortung blieb allerdings beim EPB, das die Durchführung und die Ergebnisse der Maßnahmen kontrollierte. Zusätzlich gab es noch zahlreiche weitere Organisationen, Büros, Institute etc. die das EPB unterstützten. (Beez 2000:321 f.)

In Taiwan war die bürokratische Politorganisation großen organisatorischen Veränderungen unterworfen, was sich auf ihre Zuständigkeit und ihren Einfluss auf andere Ministerien auswirkte.

1949 wurde das „Taiwan Production Board“ (TPB) eingerichtet. Das TPB war mit der Produktions- und Versorgungsplanung sowie der Finanzierung der öffentlichen Unternehmen beauftragt. 1953 wurde das TPB in das „Economic Stabilization Board“ (ESB) integriert. Das ESB bestand aus fünf Abteilungen die für verschiedene Bereiche zuständig waren: die erste Abteilung war zuständig für die Planung der Industrieentwicklung; die zweite für die Verwendung der amerikanischen Finanzhilfen; die dritte für die Kontrolle der Fiskalpolitik und der öffentlichen Unternehmen; die vierte für die Landwirtschaft; und die fünfte Abteilung war für die Sicherung des Preisniveaus zuständig. Zusätzlich gab es noch mit dem ESB verbundene Organisationen die einen abgegrenzten Aufgabenbereich hatten, wie beispielsweise das „Council for United States Aid“ (CUSA) das für

die Administration der finanziellen Hilfe der USA zuständig war. Die CUSA übernahm die Auswahl von Projekten, die Aufsicht der Währungsprogramme und die Zusammenarbeit mit der amerikanischen AID. 1958 wurde das ESB aufgelöst und die makroökonomische Planungsaufgabe und die Verwaltung der Hilfszahlungen wurde dem CUSA übertragen. In das CUSA wurde die „Industrial Development Commission“ integriert. (Haggard/Pang 1994:61 f.)

Das ESB und die nachfolgende CUSA waren eine Art Superministerium, das für die übergeordnete Planung der Wirtschaft zuständig war. Eine organisatorische Besonderheit des CUSA war, dass Führungspersonen von zehn untergeordneten Ministerien und Behörden dort verbunden waren. Durch die Mitgliedschaft der Entscheidungsbefugten in einer übergeordneten Organisation wurden die unterschiedlichen Interessen innerhalb der Wirtschaftsbürokratie institutionell miteinander verbunden. Resultat war eine größere Kohärenz innerhalb der Wirtschaftsbürokratie. (ebd.:62 f.) Das CUSA stellte nicht nur eine zentrale Planungsorganisation für die Industrialisierung im Inland dar, sondern bildete auch eine Koordinationsinstanz zwischen der taiwanesischen Regierung und den amerikanischen ExpertInnen. (Wade 2004:199)

1958 wurde die Aufgabe der zentralen Planung aufgeteilt und an einzelne Ministerien übertragen. Das waren das „Ministry of Economic Affairs“, das „Ministry of Communications“ und die „Joint Commission for Rural Reconstruction“. Die Planungsdokumente der einzelnen Ministerien wurden vom CUSA wieder zum Vierjahresplan zusammengeführt. In den frühen 1950er Jahren wurde die „Industrial Development Commission“ aufgestellt. Diese war direkt dem CUSA unterstellt und das CUSA war dem Kabinett verpflichtet. (Wade 2004:199 ff.)

1963 wurde das CUSA neu organisiert und zum „Council for International Economic Cooperation and Development“ (CIECD) umbenannt. Die „Industrial Development Commission“ wurde in das CIECD integriert und war für die sektorale Planung der Industrie zuständig. Das CIECD behielt den übergeordneten Status einer Politorganisation und koordinierte vor allem das „Ministry of Economic Affairs“ und das „Ministry of Finance“. Trotz der Umstrukturierung konnte das CIECD seinen halb autonomen Status gegenüber der Regierung bewahren. (ebd.)

Erhebliche Einbußen in seiner Macht erfuhr das CIECD 1973 im Zuge grundlegender Reformen. Es kam zu einer erneuten Umbenennung in „Economic Planning Council“ (EPC). Die Reformen hatten das Ziel die Planungskapazität nicht mehr nur in einer Organisation zu konzentrieren, sondern auf die Implementierungsinstitutionen auf-

zuteilen. Dabei sollte dem „Ministry of Economic Affairs“ mehr Macht und Entscheidungsbefugnis übertragen werden. Die taiwanesishe Regierung nahm sich das südkoreanische EPB als Vorbild für die eigene Politorganisation und erkannte während eines Besuchs in Südkorea 1977, dass der zentralen Planungsorganisation wieder mehr Macht zukommen musste. Daher wurde das EPC wieder zu einem Ministerium und umbenannt in „Council for Economic Planning and Development“ (CEPD). Allerdings hatte das CEPD schon an Status und Einfluss im Vergleich zu den Vorgängerorganisationen verloren, was nicht mehr geändert wurde. (ebd.:200) Das weitaus mächtigere „Ministry of Economic Affairs“ schuf für die Planung der Industrie schließlich das „Industrial Development Bureau“ (IDB). Das IDB war jenes Büro, das die administrative Führung des privaten Sektors übernahm. (ebd.: 207)

Trotz mehrmaliger Umstrukturierungen der zentralen Ministerien hatte Taiwan während der Industrialisierungsphase eine Politorganisation etabliert, die für die übergeordnete Planung der Wirtschaft sowie Koordination zuständig war.

Eine weitere Besonderheit der taiwanesischen Wirtschaftsbürokratie war ihre außerordentliche finanzielle Unabhängigkeit. Denn das Budget wurde von amerikanischer Hilfe gestützt und somit wiesen die einzelnen Institutionen eine bestimmte Autonomie von politischen Entscheidungen auf. Beispielsweise konnte sich das CUSA auf Entwicklungsprojekte konzentrieren und musste nicht um Verwendung von finanziellen Mitteln ansuchen. (Haggard/Pang 1994:63) Die relative Autonomie der bürokratischen Institutionen erlaubte eine Konzentration auf die Entwicklung der Industrie. Die Politorganisationen wie das CUSA und das IDB hatten große Macht und waren direkt im Zentrum der Regierung platziert, was ihre Verantwortung und Rechenschaftspflicht betriff. Die Priorität der ökonomischen Entwicklung spiegelte sich in der Machtverteilung der einzelnen Organisationen der Wirtschaftsbürokratie wider. Jene Organisationen, die mit der industriellen Planung beauftragt waren, wiesen mehr Entscheidungsmacht auf als andere. (Wade 2004:224) Zusätzlich war die Wirtschaftsbürokratie sehr gut von den Forderungen der Interessengruppen geschützt. (ebd.:295) Auch das südkoreanische EPB war vom Druck der Interessengruppen und vom politischen Tagesgeschehen isoliert. (Beez 2000:321)

Die Etablierung einer zentralen, weitgehend autonomen Planungsinstanz, trug sowohl in Südkorea als auch in Taiwan wesentlich zur Kohärenz in den wirtschaftspolitischen Maßnahmen bei. Folgende weitere Faktoren, die zur Kohärenz und Leistungsorientiertheit

beitragen, werden nun erklärt: eine hierarchische Entscheidungsstruktur, persönliche Beziehungen zwischen den Beamten sowie die Schaffung eines Elitebewusstseins.

Der gesamte Staat in Südkorea und Taiwan war extrem hierarchisch gestaltet und stark militarisiert. Alle Organisationen unterstanden dem Präsidenten. Die hierarchisch gestaltete Entscheidungsstruktur in der Bürokratie führte zu einer außerordentlichen Kohärenz innerhalb des bürokratischen Apparats. Wie der gesamte Staat war auch die Bürokratie an die Entscheidungen der darüber liegenden Personen und Organisationen gebunden. (Chul 1994:10 f.)

Die fachlichen Entscheidungen des Vorgesetzten werden akzeptiert und ausgeführt, nicht jedoch diskutiert. Die Vorgesetzten greifen zusätzlich auf Zwang und Drohung zurück, die innerhalb der Bürokratie nicht kritisiert werden, solange sie der Verfolgung von legitimen Aufgaben dienen. (Beez 2000:165)

Die militärische Befehlstradition durchzog alle Bereiche des bürokratischen Apparats. In den Spitzenpositionen der Bürokratie waren vor allem Personen mit militärischem Hintergrund tätig. Während Parks Regierungszeit betrug der Anteil dieser Personen in der Bürokratie von maximal 51,9 Prozent bis minimal 21,3 Prozent. (Chul 1994:10 f.)

Hinzu kam eine hohe administrative Spezialisierung. Das bedeutet, dass das Wissen einer Abteilung im Vorgesetzten zusammenlief. Der Vorgesetzte trug die Verantwortung und ohne ihn konnten und durften keine Entscheidungen getroffen werden. Neue Vorgesetzte mussten sich durch einen Kurswechsel vom Vorgänger unterscheiden. Um konsistente Maßnahmen zu gewährleisten musste daher die gleiche Person länger im Amt bleiben. (Beez 2000:166 ff.)

Zusätzlich waren die Beamten durch persönliche Beziehungen, die eine große Rolle spielten, in ständigem Kontakt zu anderen Organisationen innerhalb der Bürokratie. Alle formalen Organisationen wurden von persönlichen Beziehungen getragen, die zum einen auf der Hierarchie und zum anderen auf Vertrauen basierten. Um Spitzenpositionen in der Bürokratie erreichen zu können, war es notwendig sich mittels verschiedenen Posten im Staat und in öffentlichen Unternehmen hinaufzuarbeiten. Das hatte den Zweck, dass Spitzenpositionen mit Leuten besetzt waren, die viel Erfahrung im staatlichen Dienst gesammelt und über die Zeit und in den verschiedenen Positionen langjährige Arbeitsbeziehungen zu Kollegen aufgebaut hatten. (Wade 2004: 217 ff.) Der Aufstieg in der Bürokratie aufgrund persönlicher Kriterien, führte im schlechtesten Fall zu organisierten Machtgruppen innerhalb der Partei. Fehlende Überwachungs- und Kontrollmechanismen

verursachten in der südkoreanischen Bürokratie ständige Probleme mit Korruption und Faktionen innerhalb der Partei. Da die gesamte Wirtschaftspolitik von den Entscheidungen der Personen an der Spitze des Staates abhing, wurde diese oft mit großen Geldsummen beeinflusst. (Beez 2000:166, 170 f.)

Die Art der Ausbildung sowie die besuchte Ausbildungseinrichtung verursachte eine Art Kameradschaftsgeist der Beamten. Die meisten Positionen wurden von Absolventen der „Seoul National University“ besetzt. Der Großteil der Top-Beamten hatte außerdem im Ausland studiert. Zu Beginn der 1960er Jahre hatten noch 65,9 Prozent und in den 1970er Jahren 49,1 Prozent in Japan studiert, 27,3 Prozent hatten eine Ausbildung in den USA absolviert und in den 1970er Jahren waren es sogar 41,8 Prozent. (Chul 1994:12)

1963 wurde das „National Civil Service Examination“ eingeführt, welches von Anwärtern für ein öffentliches Amt abgelegt werden muss. Der Wettbewerb für diese Prüfung war sehr groß, nur 1,66 Prozent der 157.000 Teilnehmer zwischen 1963 und 1985 haben sie bestanden. In Taiwan waren der Großteil der Beamten Absolventen einer der drei Eliteuniversitäten, hauptsächlich von der „Taiwan National University“. Das Bestehen der Aufnahmeprüfung alleine, brachte schon sehr viel Prestige. Der öffentliche Dienst konnte mehr Absolventen mit einem Master und Doktor Abschluss anziehen als die Privatwirtschaft. (Wade 2004:217 f.) In den 1950 und 1960er Jahren hatten 98 Prozent der Personen im Planungsbereich der Wirtschaftsbürokratie einen Universitätsabschluss, davon hatten 52 Prozent in den USA studiert. (Yang nach Haggard/Pang 1994:65)

Der Staat konnte sich in beiden Ländern aufgrund der zahlreichen Bewerber die qualifiziertesten aussuchen. Die Bezahlung lag zwar unter den Löhnen in der Privatwirtschaft, allerdings war der Staatsdienst mit höchstem Sozialprestige verbunden. Die Familie eines Ministers oder Top-Beamten profitierte von seinem Ansehen. Die Arbeitsplatzsicherheit sowie eine Altersvorsorge brachten weitere Vorteile gegenüber den Angestellten aus der Privatwirtschaft. Zusätzlich sammelten die Beamten Erfahrungen in vielen verschiedenen Industrien und nicht wie in der Privatwirtschaft nur in einem Bereich. Nur bei groben Fehlern kam es zu Entlassungen. (Beez 2000:167 f.; Wade 2004:218)

Was die Qualifikation betrifft, waren die Beamten in höheren Positionen sowie die Minister in der Wirtschaftsbürokratie hauptsächlich Ingenieure oder Absolventen der Naturwissenschaften. Ökonomen waren kaum vertreten, was sich in Taiwan ab Mitte der 1970er Jahre änderte. Der Bildungshintergrund der Top-Beamten wirkte sich auch auf die

Herangehensweise an die Entwicklungsplanung aus. (Wade 2004:219 f.) Beez (2000:168) beschreibt die Arbeitsweise der südkoreanischen Bürokratie folgendermaßen:

Die Koreaner wendeten vielmehr bei Entwurf und Durchsetzung ihrer Politik durchgehend ein pragmatisch orientiertes ‚Trial-and-Error‘-Verfahren an. Dieses zeichnete sich dafür durch Schnelligkeit und Flexibilität aus: Die Informationsbeschaffung für die Wirtschaftspolitik erfolgte mit minimalem Aufwand. Sachlagen wurden nicht vollumfänglich analysiert, sondern problemlösende Maßnahmen kurzfristig vorgeschlagen und implementiert. Anschließend wurden die Reaktionen beobachtet, und auf Abweichungen wurde mit gleicher Schnelligkeit und hoher Flexibilität reagiert.

Die Wirtschaftsbürokratie der „Entwicklungsstaaten“ zeichnete sich durch eine extreme Hierarchie im Entscheidungsprozess und einer starken Militarisierung aus. Die Politorganisationen wie das südkoreanische EPB und das taiwanesisches CUSA standen über den anderen Ministerien. Ihnen wurde besonders viel Macht und Implementierungskapazität zugeschrieben, was ihnen eine übergeordnete Planung der ökonomischen Entwicklung erlaubte. Neben einer zentralen Planungsinstanz und einer stark hierarchisch aufgebauten Bürokratie führten die persönlichen Beziehungen und ein ähnlicher Bildungshintergrund zu einem Elitebewusstsein, das die Kohärenz wiederum verstärkte. Bei Weber steht eine leistungsorientierte Bürokratie, die nicht anfällig für Korruption ist, im Vordergrund. Obwohl die taiwanesischen und südkoreanischen Bürokraten sehr leistungsorientiert waren, konnte das Problem der Korruption im gesamten Industrialisierungsprozess nicht wesentlich reduziert werden.

10 „Starke“ Staaten – eine Frage der Kapazität

Südkorea und Taiwan hatten einen Staat, der eine große Durchführungskapazität in Bezug auf das ökonomische Entwicklungsziel aufwies. Wie in Abschnitt 4.2 erläutert, ist eine operative Autonomie von einflussreichen Klassen eine Grundvoraussetzung für das eigenständige Handeln des Staates. Zusätzlich steigt die Durchführungskapazität des Staates, wenn er mit der kapitalistischen Klasse in einer wechselseitigen Beziehung steht, die der Staat aktiv gestaltet. In einer vorindustriellen Agrarwirtschaft spielen Landlords sowie die Händler- oder Geschäftsklasse eine wichtige Rolle. Mit dem Industrialisierungsprozess fällt der kapitalistischen Klasse, wie zum Beispiel den UnternehmerInnen, eine wichtige Rolle bei der Einflussnahme auf den Staat zu. Im Folgenden wird die Beziehung zwi-

schen kapitalistischer Klasse und Staat im südkoreanischen und taiwanesischen Entwicklungsprozess analysiert.

10.1 Der koloniale Staat und die Besitzklasse

Eine der ersten Maßnahmen der japanischen Kolonialregierung war es eine Landvermessung und Registrierung der Bevölkerung durchzuführen. So konnten anschließend Steuern effizient eingeholt, Besitzrechte geklärt und Landtransaktionen leichter durchgeführt werden. (Cheng 2001:20)

Die Yangban in (Süd)korea wurden durch die Kolonialisierung stark geschwächt. Rebellierende einflussreiche Gruppen wurden verfolgt und zerschlagen. Viele im Dienst des Staates stehende Yangban wurden durch japanische Beamte ersetzt und die flächendeckende Steuereinhebung schwächte sie noch mehr. (Kohli 2004:42 ff.) Gleichzeitig wurden die Yangban allerdings von der japanischen Kolonialregierung gezielt instrumentalisiert, indem eine produktionsorientierte Allianz zwischen der Besitzklasse und dem kolonialen Staat geschaffen wurde. (ebd.:40,48)

Laut Weiss und Hobson (1995:163 f.) hatten es die japanischen Kolonialbeamten nicht ausreichend geschafft das gesamte ländliche Gebiet zu kontrollieren, und so griffen sie auf die Yangban zurück um die Bäuerinnen und Bauern kontrollieren zu können. Die japanische Kolonialregierung trieb von der landbesitzenden Klasse die Steuern ein, die wiederum Pachtzins von deren Landpächtern einholte (Amsden 1989:34). Die Einbindung der Yangban in das koloniale System brachte ihnen jenen Vorteil, dass sie so vom ökonomischen Wachstum profitieren konnten. Außerdem sahen viele KoreanerInnen Japan als ein erfolgreiches Beispiel der Modernisierung und somit auch als Vorbild. Im Weiteren brachte die Kolonialisierung auch Vorteile wie die Sicherung der privaten Besitzrechte, die Produktivitätssteigerung der Wirtschaft und einen verbesserten Bildungsstand der Bevölkerung. (Kohli 2004:37 ff.) Den JapanerInnen war eine Industrialisierung ihrer Kolonien ohne Hilfe der Koreaner letztlich nicht möglich, denn für eine moderne Wirtschaft benötigten sie ausgebildete Fachkräfte in Technik und Organisation. (Mason et al. 1980:245)

Die landbesitzende Klasse, die zwischen nationaler und lokaler Ebene agierte und vermittelte, blieb trotz der japanischen Kolonialisierung bestehen. Ihr Einfluss auf den

Staat war zwar gebrochen worden, aber dennoch konnten einige Familien ihren Status und ihr Vermögen bewahren. (Weiss/Hobson 1995:163 f.)

In Taiwan war die Besitzklasse nicht so einflussreich und organisiert wie in (Süd)Korea. Der Großteil der landwirtschaftlichen Fläche gehörte vom Festland abstammenden ChinesInnen, die zwar einen Besitz in Taiwan hatten, jedoch selber nicht dort lebten. Die lokale Bevölkerung konnte keinen besonders großen Einfluss auf die Regierung in Peking ausüben. (Cumings 1987:54)

Genauso wie in (Süd)Korea wurde auch in Taiwan eine amtliche Landvermessung und eine Landreform durchgeführt. Die Landrechte wurden an lokale Bäuerinnen und Bauern transferiert, wodurch die Kolonialregierung Sympathisanten in der taiwanesischen Bevölkerung gewann. Die gute Infrastruktur im Bereich Kommunikation und Handel brachte zusätzliche Vorteile für die TaiwanInnen. (Wade 2004:73)

Das Aufkommen einer taiwanesischen industriellen Klasse wurde weitgehend verhindert. Bis 1924 war es den TaiwanInnen nicht erlaubt sich ohne japanische Teilnahme zu organisieren. Eine kleine japanische Wirtschaftselite, die eng mit der Regierung verbunden war, hatte die Kontrolle über den von der Wirtschaft produzierten Überschuss. TaiwanInnen hatten kaum die Möglichkeit im modernen Sektor aktiv zu werden, wodurch wirtschaftliche Macht von ihnen fern gehalten wurde. (Chang zit. nach Ho 1978:38)

Die japanische Regierung förderte die Einwanderung von JapanerInnen nach Taiwan, daher bestand kein Bedarf an einer gut ausgebildeten taiwanesischen Bevölkerung, um sie im öffentlichen Dienst einsetzen zu können. (Cheng 2001:24)

Erst gegen Ende der Kolonialzeit waren TaiwanInnen verstärkt im modernen Sektor tätig. Die Ämter in der Regierung sowie der Besitz der Unternehmen blieb jedoch in japanischer Hand. 1940 befanden sich hauptsächlich TaiwanInnen in den Managerpositionen. Auch unter den medizinischen und landwirtschaftlichen Facharbeitern waren drei Mal so viele TaiwanInnen wie JapanerInnen. Ein anderes Bild zeigt sich in der Regierung, deren Mitglieder aus 73,4 Prozent JapanerInnen bestand. (Lin 1973:Tabelle A.35)

In beiden Ländern wurde während der Kolonialzeit die Klassenstruktur wesentlich verändert. In Südkorea wurde die einflussreiche ländliche Besitzklasse stark reduziert und teilweise von der japanischen Kolonialregierung in das koloniale System in einer macht-

vollen Position eingebunden. In Taiwan verschwanden die Landlords und das Entstehen einer industriellen Klasse wurde weitgehend verhindert.

10.2 Autonomie des Staates gegenüber der Agrarelite nach 1945

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu weiteren Ereignissen und Maßnahmen, die den Einfluss der Interessengruppen im Speziellen der landbesitzenden Klasse auf den Staat minimierten.

In Südkorea wurden in der Zeit zwischen 1948 und 1957 verschiedene Landreformen durchgeführt. Dabei sollten 70 Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche umverteilt werden. (Koo 1987:170) Gleich nach dem Zweiten Weltkrieg wurde dies von der amerikanischen Militärregierung angestrebt um den Hunger nach Land zu befriedigen und dadurch auch der Verbreitung kommunistischer Ideologien entgegenzuwirken. (Kohli 2004:72) Die Umverteilung der amerikanischen Militärregierung wurde jedoch durch die traditionellen LandbesitzerInnen im Süden und Politiker der Oberschicht verhindert. Die Yangban bemühten sich zu dieser Zeit ihre Machtpositionen wieder einzunehmen. Da die amerikanische Militärregierung auf die bestehenden Klassenstrukturen zurückgriff, war es nach 1945 den Yangban wieder möglich den Staat unter ihre Einflussosphäre zu bringen. (Cumings 1987:34) Rhee war auf die Unterstützung der landbesitzenden Klasse angewiesen und deshalb wurde die Landreform 1949 mit einem Veto Rhees verhindert. (Beez 2000:128 f.)

1950 brach der Bürgerkrieg aus und es kam zu einer drei-monatigen Besetzung des Südens durch den Norden Koreas. In dieser kurzen Zeit kam es schließlich zu einer revolutionären Landreform in einigen Provinzen und die Herrschaft der großen LandbesitzerInnen brach endgültig zusammen. (Cumings 1987:66) Nordkorea wollte mit der Landreform Sympathie und Unterstützung seitens der Bäuerinnen und Bauern erreichen. Als das amerikanische Militär wieder die Kontrolle über den Süden erlangte, wurden einige Umverteilungsmaßnahmen formalisiert und weitere Landreformen durchgeführt. (Kohli 2004:72)

Die ehemaligen LandbesitzerInnen wurden mit „Land Bonds“ entschädigt, die zum Kauf von vormals japanischen Unternehmen verwendet werden konnten. Durch diese Umschichtung des Kapitals von Land in Unternehmensbesitz sollten die Landbesitze-

rInnen zu Industriellen umgewandelt werden. Nur Risikofreudige nahmen diese Möglichkeit wahr, alle anderen akzeptierten große Verluste. (Beez 2000:128 f.)

In Taiwan konnte die Landreform von der Kuomintang-Regierung mit weniger Widerstand als in Südkorea durchgeführt werden, da der Staat ohnehin weniger in die Gesellschaft eingebunden war und die taiwanesischen LandbesitzerInnen keinen wesentlichen Einfluss auf die Regierung ausüben konnten.

Da in Taiwan die gesamte nationalistische Regierung mit ihren Beamten, dem Militär und ihren ExpertInnen eingewandert war, hatte sie ohnehin eine dominante Stellung gegenüber den TaiwanInnen. Zwischen einer und zwei Millionen Soldaten und zivile Personen ohne Verbindungen oder viel Wissen über Taiwan, emigrierten vom Festland auf eine Insel, auf der zu jener Zeit sechs Millionen Leute wohnten. (Wade 2004:75) Der erste Aufstand der einheimischen TaiwanInnen wurde brutal niedergeschlagen, was zur Verhaftung des Großteils der taiwanesischen Elite führte (Menzel 1985:161) und die mächtige Position der Kuomintang-Regierung und deren Armee verdeutlichte. Trotz einer drei oder vier zu eins-Mehrheit der TaiwanInnen im Vergleich zu den eingewanderten FestlandchinesInnen wurden die TaiwanInnen an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Die taiwanesische Elite wurde zuerst von der japanischen Kolonialregierung und schließlich von der nationalistischen Regierung aus Peking ausgelöscht. Es kam zu einer Trennung von FestlandchinesInnen und indigenen TaiwanInnen innerhalb des Landes. Mit einer gut etablierten Partei, die bereits 40 Jahre bestand und eine große Armee besaß, brachte die Kuomintang eine riesige bereits strikt organisierte Regierung mit verlässlichen und ausgebildeten Personen auf die Insel. (Wade 2004:232 ff.) Die TaiwanInnen hatten nur wenige Chancen an der kontrollierenden Staatsspitze teilzunehmen.

Durch diese autonome Stellung des Staates gegenüber der landbesitzenden Klasse konnte die Landreform viel strikter und weitreichender als in Südkorea durchgeführt werden. Immerhin hatte die Regierung gegenüber der taiwanesischen Elite keine Rechenschaftspflicht. (Koo 1987:170) Die noch bestehende taiwanesische Elite war hauptsächlich in den Landlords verkörpert. Deren politische Macht wurde durch die von der Kuomintang-Regierung durchgeführte Landreform erheblich reduziert. (Menzel 1985:162)

Die Landreform wurde in drei Schritten durchgeführt. 1949 wurde die Pacht auf höchstens 37,5 Prozent der gesamten Ernte limitiert. 1951 wurde Land, das sich vor dem Zweiten Weltkrieg in japanischer Hand befand, zu günstigen Bedingungen verkauft. Mit dem 1953 durchgeführten „Land-to-the-Tiller Act“ wurde GroßgrundbesitzerInnen vor-

geschriebenen Land, das eine maximale Besitzgröße überschritt, an ihre Pächter zu verkaufen. (Amsden 1979:352)

Am Ende der Landreform war die landbesitzende Klasse von der Oberfläche verschwunden und die Agrarfläche in kleine Einheiten aufgeteilt worden. (Koo 1987:170) Das führte dazu, dass der ländliche Bereich nicht mehr durch die Landlords bestimmt wurde, sondern eine große Anzahl von kleinen Farmen entstand, auf die der Staat durch das Fehlen der Landlords direkten Einfluss üben konnte. Die Kreditversorgung, die vor der Landreform von der ländlichen Oberschicht gesichert wurde, übernahm anschließend der Staat. Zur Kontrolle der ländlichen Bevölkerung griff der Staat auf bereits etablierte Netzwerke der Kolonialzeit, wie Agrarverbände, zurück. (Amsden 1979:352 ff.)

Die Landreformen in Taiwan und Südkorea führten zu einer egalitären Klassenstruktur, die dem Staat erlaubte eine dominante Stellung gegenüber den Interessengruppen einzunehmen. Die japanische Kolonialisierung, der Zweiten Weltkrieg, in Südkorea der Bürgerkrieg und in Taiwan die Einwanderung einer ganzen Regierung sowie massive Migrationsbewegungen ließen die traditionelle Statuszuordnung verschwinden. (Koo 1987:171) Die Landreformen führten zu einer Zerschlagung der einflussreichen Landlords und schufen eine Agrarstruktur, die die Grundlage für die Industrialisierung bildete.

10.3 Beziehung zwischen Staat und Kapital

Ein besonderes Charakteristikum der taiwanesischen und südkoreanischen Gesellschaft nach 1945 ist das Fehlen einer Händler- oder Geschäftsklasse. Einzelne hatten während der Kolonialzeit zwar beträchtliches Einkommen realisieren können, allerdings verloren diese durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch und den Krieg ihre Verbindungen zum städtischen Kapital. In der Anfangsphase der Unabhängigkeit floss auch wenig Kapital von außen in die Länder und so konnte sich schwer eine kapitalistische Klasse bilden. (Koo 1987:170 f.) Die Großunternehmen waren in japanischer Hand und gingen nach der Unabhängigkeit an den Staat über. Daher gab es viele kleine Unternehmen in privatem Besitz, die großen Unternehmen waren allerdings in staatlichem Besitz. (Amsden 1989:34; Wade 2004:75) Als die japanischen Unternehmer das Land verließen, war die kleine kapitalistische Klasse nicht organisiert und konnte dem übermächtigen Staat nicht entgegenwirken. Da in der Kolonialzeit die Industrialisierung durch den Staat finanziert

wurde und dieser mittels nationalisierter Banken die Finanzflüsse kontrollierte, war die kapitalistische Klasse immer in gewisser Weise an den Staat gebunden und von diesem abhängig. (Weiss/Hobson 1995:164)

Die dominante Stellung des Staates gegenüber der kapitalistischen Klasse verfestigte sich im Industrialisierungsprozess nach dem Zweiten Weltkrieg. Die finanziellen Hilfszahlungen der USA stärkten die Staaten im Vergleich zum privaten Kapital noch weiter. Wie in Kapitel 4.2. behandelt, steht der Staat allerdings auch in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den privaten Unternehmen, denn um eine dynamische Wirtschaft und in weiterer Folge ein langfristiges Wachstum erreichen zu können, müssen der Staat und die privaten Unternehmen zusammenarbeiten. „Public-private cooperation has thus been institutionalized in a variety of forms, including state-sponsored industrial associations, export cartels, and policy consultation bodies.“ (ebd.:170)

Wie sich diese Beziehung gestaltet und welche Unterschiede es zwischen Taiwan und Südkorea in Bezug auf die Eigentumsstruktur der Unternehmen gab, verdeutlichen die nächsten Unterkapitel.

10.3.1 Symbiotische Beziehung – Chaebôl in Südkorea

In Südkorea entstand eine produktive Beziehung zwischen Staat und Kapital. Die Entschädigung der LandbesitzerInnen nach den Landreformen ermöglichte es einigen Familien sich mit den „Land Bonds“ Unternehmensanteile ehemals japanischer Unternehmen zu kaufen. Das Überleben dieser neuen Unternehmer hing unter Rhee noch davon ab wie gut der Kontakt zu korrupten Beamten und die Manipulation von ExpertInnen in der Regierung gestaltet werden konnte. (Mason et al. 1980:250) Der Zugang zu ausländischem Kapital über den Staat erlaubte ihnen große Unternehmen aufzubauen. Während der ISI standen den neuen Unternehmern zusätzlich genügend billige Arbeitskräfte zur Verfügung, denn durch den Krieg und den Umbruch waren viele Arbeitskräfte entwurzelt. Zugute kam ihnen außerdem, dass der Staat die Ausbildung der Arbeitskräfte stark förderte. (Pohlmann 2005:123) Und so entstand während der ISI eine kleine kapitalistische Klasse, die sich in der Park-Ära zu großen Unternehmensgruppen, den Chaebôl, bildeten.

Chaebôl sind eine Gruppe von Unternehmen die rechtlich voneinander unabhängig sind und von einer Familie gegründet wurden. Zusammengehalten werden die verschiedenen Unternehmen einer Chaebôlgruppe durch Netzwerkbeziehungen die von der Gründerfamilie kontrolliert werden. Weiter abgesichert werden die Verbindungen zwi-

schen den einzelnen Unternehmen einer Chaebôlgruppe durch wechselseitige Investitionen, Kapitalbeteiligungen, Schuldbürgschaften und Heiratspolitik. Die Führungspositionen werden immer wieder mit Familienmitgliedern besetzt. 1985 kamen noch rund 70 Prozent der Präsidenten der Unternehmen aus den Gründerfamilien. Zusätzlich wurden zwischen 31 und 45 Prozent der Geschäftsführungspositionen von Familienmitgliedern besetzt. Außenstehende Manager hatten bei den meisten Chaebôl nur in unteren Ebenen eine Chance. Die Trennung zwischen Eigentum und Kontrolle wurde bei den Chaebôl nie durchgeführt. (ebd.:128 ff.) Zu den Top-Chaebôl zählen Hyundai, Samsung, Daewoo und LG. Die Chaebôl zeichnen sich durch ihre hierarchische Organisationsform aus. (ebd.:123)

Die Unternehmensstruktur im wachstumsorientierten Staat unter Park war gekennzeichnet durch die Chaebôl, die das Wirtschaftswachstum ab den 1960er Jahren trugen. Das Umsatzwachstum der zehn größten Chaebôl war zwischen 1960 und 1980 3,5-Mal schneller als das Wachstum der gesamten südkoreanischen Wirtschaft (Köllner 1999:131 f.). Die Unternehmensgruppen waren aufgrund ihrer Entscheidungsschnelligkeit und Beweglichkeit sehr erfolgreich (Pohlmann 2005:123).

Der Staat und die Chaebôl befanden sich in einer sehr produktiven Beziehung zueinander. Ein florierender privater Sektor wurde unter Park als Basis für ein sich selbsttragendes Wirtschaftswachstum gesehen. Daher wurden die Chaebôl gefördert und der Staat schaffte ein günstiges Umfeld. Obwohl das Wachstum der Chaebôl unterstützt wurde, stellte der Staat seinen Einfluss auf die Entwicklung des privaten Sektors sicher.

Nach dem Militärputsch 1961 wurden im Zuge der Antikorruptionsmaßnahmen alle Chaebôl-Geschäftsleute verhaftet und des unrechtmäßigen Wirtschaftens angeklagt. Damit wurde die dominante Stellung des Staates gegenüber den Unternehmen demonstriert und unter der Park-Ära beibehalten. (Frank 1999:99) Unternehmen, die die Anweisungen des Staates nicht erfüllen wollten, wurde mit Enteignung und Verurteilung gedroht. (Weiss/Hobson 1995:175) Der Staat entfaltete gleichzeitig mit der Entstehung der Chaebôl seine dominante Stellung und bestimmte die Entwicklung der Großunternehmen.

Um die Unternehmen zu lenken, wurden seitens des Staates gezielt Förderungen an die Unternehmen erteilt. Dazu zählten Kapitalversorgung, Steuer- und Zollerleichterungen, Lizenzen für neue Geschäftsfelder, Import- und Exportlizenzen, Regelung des Marktzutritts durch den Verkauf von Staatsunternehmen, Schutz vor der in- und ausländischen Konkurrenz, Infrastrukturbereitstellung und die Disziplinierung der ArbeiterInnen. (Frank 1999:100 f.)

Die Kapitalversorgung und -zufuhr ist für Unternehmen entscheidend und daher wurde die Beziehung zwischen dem Staat und den Unternehmen wesentlich über die Finanzen bestimmt. Der Staat kontrollierte mittels Kreditpolitik und der Kontrolle der Banken die Strategien der Unternehmen. Die südkoreanischen Unternehmen zeichneten sich durch geringes Eigenkapitalaufkommen aus und konnten durch die staatliche Kontrolle der Finanzflüsse einfach gelenkt werden. (Pohlmann 2005:124) Meist lag die Eigenkapitalquote bei nur 20 Prozent oder darunter (ebd.:129). Die finanzielle Abhängigkeit der Chaebôl erleichterte die Etablierung und Bewahrung der lenkenden Rolle des Staates.

Auf der anderen Seite verursachte der geringe Eigenkapitalanteil der Chaebôl eine Abhängigkeit des Staates von den Unternehmen. Durch die hohe Schuld beim Staat war es höchst ungünstig für den Staat wenn diese Unternehmensgruppen in Konkurs gingen. Auch aus politischen Gründen wurden insolvente Unternehmen finanziell aus ihrer Schuldenlast befreit bzw. wurde bereits im Vorhinein die Gefahr eines Unternehmenskonkurses wesentlich verringert. Diese Abhängigkeit führte zu einer enormen Verschuldung der Chaebôl. (Frank 1999:108) Außerdem bestimmte der Staat, welche Unternehmen und Industriezweige problemlos wachsen konnten und welche aufgelöst wurden. Dabei spielten Erfolg und persönliche Beziehungen zum Staat, d.h. zu den Beamten, eine wichtige Rolle. Loyalität dem Staat gegenüber war für das Überleben der Chaebôl entscheidend. (ebd.:102)

Am Anfang der Park Ära lag die Initiative und Festlegung der Politik alleine beim Staat. Das EPB bestimmte die Ziele und anschließend wurden die privaten Unternehmen mehr oder weniger gezwungen die von der Bürokratie gewünschten Forderungen durchzuführen. Mit der Entwicklung der Chaebôl zu einflussreichen Unternehmenskomplexen etablierte der Staat zentrale Netzwerke wie staatlich finanzierte Industrieverbände, Handelsagenturen und Exportkartelle, die die Grundlage für die Kooperation zwischen den Unternehmen und dem Staat darstellten. Dadurch verschob sich die Machtverteilung zwischen Staat und privaten Unternehmen von einem autoritären top-down Ansatz hin zu einer Zusammenarbeit und gegenseitigen Einflussnahme. Zwar blieb die dominante Stellung des Staates bis in die frühen 1980er Jahre bestehen, allerdings erkannte der Staat, dass er für eine effektive Politikformulierung und -implementierung das Wissen und das Feedback der privaten Unternehmen braucht. (Weiss/Hobson 1995:175)

Die Einbeziehung der Interessen der Chaebôl in die Politik wurde institutionell festgelegt, beispielsweise durch die „Federation of Korean Industries“ (FKI), ein Zusammenschluss von Chaebôl-Geschäftsleuten. Die FKI stellte eine der mächtigsten nichtstaat-

lichen Organisationen dar und konnte dementsprechend Empfehlungen an die Regierung abgeben. (Frank 1999: 92) Ein weiteres Beispiel sind die monatlichen Konferenzen von hochrangigen Staatsbeamten und Geschäftsführern im Blauen Haus. (Chu 1989:664)

Die Chaebôl dominieren noch immer die Unternehmenslandschaft in Südkorea. Klein- und Mittelbetriebe sind im Vergleich zu den Großunternehmen vom Staat vernachlässigt worden. Die exportorientierte Politik konzentrierte sich auf große Unternehmen und die Klein- und Mittelbetriebe erhielten nahezu keine vom Staat geförderten Kredite und mussten auf dem informellen Finanzmarkt, der wesentlich höhere Zinsen aufwies, Kredite aufnehmen. Zusätzlich gab es wenig Verbindungen zwischen Großunternehmen und Klein- und Mittelbetrieben. Somit wurden sie von der industriellen Entwicklung weitgehend abgeschnitten und letztere wurden rückständig. (Köllner 1999:131 f.)

10.3.2 *Private Unternehmen in Taiwan*

Die Beziehung zwischen Staat und Unternehmen in Taiwan unterscheidet sich wesentlich von dem südkoreanischen Beispiel. In Taiwan wurde der japanische Kolonialbesitz verstaatlicht und somit floss das Geld nicht wie in Südkorea in einige Familienunternehmen, sondern in Staatsbetriebe. (Pohlmann 2005:123) Zwar wurden vier Unternehmensgruppen für eine Privatisierung mit dem Zweck die großen LandbesitzerInnen für die Landenteignungen zu entschädigen, ausgewählt. Allerdings verkauften die meisten LandbesitzerInnen ihre Anteile an den vier Unternehmen sofort wieder, mit dem Resultat, dass die Anteile drastisch an Wert verloren. (Hsueh/Hsu/Perkins 2001:103)

Der Staat übernahm mittels öffentlicher Unternehmen die Produktion im Bereich der Schwerindustrie und überließ Teile der leichtindustriellen Produktion dem privaten Sektor. Private Unternehmen waren in der Konsumgüter- und Exportindustrie zu finden, wobei staatliche Unternehmen in Basisindustrien mit strategischer Bedeutung vermehrt vorkamen. (Menzel 1985:217)

Es entstand ein großer öffentlicher Sektor und parallel dazu ein dynamischer privater Sektor, der durch kleine höchst wettbewerbsfähige Familienunternehmen gekennzeichnet war. Indigene TaiwanInnen dominierten die kleinen Unternehmen, die großen öffentlichen wurden von FestlandchinesInnen kontrolliert. (Hsueh/Hsu/Perkins 2001:111)

Mit den staatlichen Großunternehmen und den Monopolen in strategisch wichtigen Bereichen hatte der Staat die Macht die Richtung der wirtschaftlichen Aktivitäten in der gesamten Ökonomie festzulegen. Der Aufbau von engen Netzwerken zwischen den

Wirtschaftsministerien und den privaten Firmen war nicht nötig, da es zusätzlich zu den staatlichen Großunternehmen zahlreiche öffentliche Agenturen und Mechanismen gab, die die privaten Firmen unter den Einfluss des Staates stellten. Beamte des IDB traten an die einzelnen strategisch wichtigen Unternehmen heran und handelten Vereinbarungen für die Produktion bzw. die Richtung der Unternehmensentwicklung aus. Dabei bot das Büro Kredite, Expertenhilfe, Protektion oder finanzielle Anreize um den Unternehmen die Durchführung der staatlichen Ziele zu erleichtern. Die privaten Unternehmen hatten allerdings wenige Möglichkeiten die Anfragen des Staates abzulehnen, da der Staat subtile Mittel nutzte um ein Unternehmen in den Ruin zu schicken. (Wade 2004:285)

Institutionell geregelte Einflussmechanismen der privaten Unternehmen auf den Staat gab es fast nicht, aber informelle Kontakte und Einflussnahme waren von großer Bedeutung.

[B]usinesspeople are preoccupied with building up contacts in the government and party. To do so they may use the obligations of kinship, schoolmateship, military service in the same unit, or same county origin. Big companies generally employ several people who are specialists in government and party connections. They may be called 'public relations managers.' They are always mainlanders, and in native Taiwanese firms the people of this title may be the only mainlanders in the whole firm. (ebd.:286)

Die ethnische Trennung zwischen eingewanderten FestlandchinesInnen und indigenen TaiwanInnen erschwerte eine Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den privaten Unternehmen und somit wurde auch die Kapazität des Staates verringert. (Weiss/Hobson 1995:177) Folglich war es schwierig für den Staat strukturelle Veränderungen des privaten Sektors durchzuführen. (Chu 1989:667) Allerdings veränderte sich genauso wie in Südkorea die Beziehung zwischen Staat und privaten Unternehmen in den 1970er Jahren wesentlich. Die öffentlich-privaten Netzwerke wurden ausgeweitet, gestärkt und vor allem formalisiert. Das „Ministry of Economic Affairs“ unternahm viele Initiativen um die Kooperation zu verbessern. Gerade im Bereich der Forschung und Entwicklung gab es in Taiwan eine enge Zusammenarbeit zwischen Staat und privatem Sektor. (Weiss/Hobson 1995:177) Mit der Stärkung des privaten Sektors im Zuge des Wirtschaftswachstums konnten einige große Unternehmen sowie Industrieverbände erheblichen Einfluss auf die Politik ausüben.

Im Vergleich zum japanischen „Entwicklungsstaat“ zeichneten sich Taiwan und Südkorea durch eine stark autoritäre Staatsführung aus, was sich auch auf die Beziehung zu den

Unternehmen auswirkte. Trotzdem befanden sich beide Staaten in einer symbiotischen Beziehung zum Kapital. Am Anfang der Industrialisierung konnte der Staat eine dominante und bestimmende Position gegenüber den privaten Unternehmen etablieren, um ihre Aktivitäten steuern und ihre Aufgabe in der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmen zu können. Mit dem Fortschreiten der ökonomischen Entwicklung, und der sich daraus ergebenden komplexeren Anforderungen, verbunden mit einer Festigung des privaten Sektors, war der Staat gezwungen die Kompetenz der privaten Unternehmen vermehrt zu nutzen. Daher sicherte er diese Zusammenarbeit mittels Förderung von Netzwerken zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. So steigerte der Staat seine Kapazität wirtschaftlichen Wandel durchzuführen, wobei die Kapazität des südkoreanischen Staates höher eingestuft werden kann als die des taiwanesischen.

10.4 Einschränkung der Autonomie des Staates

Nach der Niederlage Japans im Zweiten Weltkrieg wurden Südkorea und Taiwan unter die Schirmherrschaft der USA gestellt. In Südkorea kam es zu einer direkten Besetzung durch die amerikanische Militärregierung mit dem Ziel das Land gegen den kommunistischen Norden zu schützen. In der Besatzungszeit hatte die amerikanische Militärregierung entscheidenden Einfluss auf die Regierungsbildung und den Aufbau des Staates üben können. Außerdem wurde die koreanische Armee im Sinne der amerikanischen Stabilitätsbemühungen enorm vergrößert und gefestigt indem sie mit modernem Equipment ausgestattet wurde und amerikanische Unterstützung erhielt. (Amsden 1989:36 ff.) Um Stabilität zu bewahren griff die amerikanische Militärregierung auf Strukturen der japanischen Kolonialzeit zurück. Das traf auf repressive Strukturen der Armee, Polizei und des bürokratischen Apparats zu. (Kohli 2004:63 f.) Die Stärkung der bestehenden Strukturen in Verbindung mit dem Aufbau eines pro-amerikanischen Regimes verstärkte die dominante Position des Staates gegenüber der Bevölkerung.

Auch in Taiwan wurde die Kuomintang von den USA gegenüber den einheimischen TaiwanInnen gestärkt. Der Ausbruch des Korea Krieges veranlasste die USA in den Gewässern der Taiwanstraße zu patrouillieren und so die kommunistische Bedrohung von der Insel fernzuhalten. Die finanzielle und militärische Hilfe sollte das Überleben der Kuomintang zusätzlich sicher stellen. (Ho 1978:105)

Die finanziellen Hilfszahlungen der USA sicherten sowohl in Taiwan als auch in Südkorea das Bestehen eines pro-amerikanischen, kapitalistischen Systems. Zwischen 1946 und 1976 erhielt Südkorea 12,6 Milliarden Dollar Wirtschafts- und Militärhilfe, Taiwan erhielt 5,6 Milliarden Dollar. Zusätzlich leistete Japan noch 1 Milliarde Dollar Hilfszahlungen und die internationalen Finanzinstitutionen gaben weitere 1,9 Milliarden Dollar. Mit einer Bevölkerung von 25 Millionen erhielt Südkorea insgesamt 15 Milliarden Dollar im Jahre 1960. Für drei Jahrzehnte erhielt der Staat eine pro Kopf Hilfe von 600 Dollar. Taiwan erhielt 425 Dollar pro Kopf. (Woo 1991:45; Mason et al. 1980:165) Zwischen 1953 und 1960 betrug die finanzielle Hilfe an Südkorea also 10 Prozent des BIP zu dieser Zeit. 70 Prozent der Importe und 74 Prozent der Investitionen wurden von amerikanischen Hilfszahlungen gedeckt. (Mason et al. 1980:15)

Da die ausländischen Hilfszahlungen an den Staat geleistet wurden, konnte dieser seine Macht durch die Kontrolle der finanziellen Ressourcen gegenüber den Interessengruppen ausbauen. Der Staat erhielt finanzielle Mittel und politische Unterstützung um seine Stabilität zu gewährleisten. Im Gegensatz dazu litten die Interessengruppen unter Kapitalmangel und mussten die Forderungen des Staates erfüllen um ihr Bestehen sichern zu können.

Die AID-Gruppe (Adelman u.a.) lieferte 1964/65 die Grundlage eines wissenschaftlich fundierten Planungssystems, leitete daraus die Steuerungsinstrumente für den privaten Sektor ab und begründete auf diese Weise die führende Rolle des Staates in der Wirtschaft. (Menzel 1985: 92)

Auf der einen Seite wurde der Staat durch die amerikanische Unterstützung wesentlich gegenüber seiner Bevölkerung und der äußeren Bedrohung durch den Kommunismus gestärkt. Auf der anderen Seite wurde seine autonome Handlungsmacht durch die Einflussnahme amerikanischer Interessen aber enorm eingeschränkt. So hatten amerikanische ExpertInnen wesentlichen Einfluss auf die taiwanesischen Wirtschaftspolitik und deren Implementierung. Differenzen zwischen den ausländischen ExpertInnen und der Kuomintang gab es in den Bereichen der Militärausgaben, der Förderung des privaten Sektors und der Handelsliberalisierung, was die Beziehungen mit Japan mit einschloss. Die amerikanischen ExpertInnen halfen ein produktives Umfeld für den privaten Sektor zu schaffen, indem gezielt staatliche Projekte, die eng mit dem privaten Sektor verbunden waren, gefördert wurden. Zusätzlich versuchten sie die Regierung in ihrer Konzentration auf die Stärkung des Militärs zu beschränken. Enormen Einfluss hatte der amerikanische Druck

in Bezug auf die Liberalisierung der Wirtschaftspolitik und der ihr folgenden Exportorientierung. Um die Vorstellungen der amerikanischen ExpertInnen durchzusetzen wurde Druck auf die Regierung ausgeübt, indem die finanziellen Hilfszahlungen reduziert oder gesteigert wurden - je nachdem, welche Maßnahmen durchgeführt wurden. 1965 kam es zu einer Einstellung der Hilfszahlungen. (Ho 1978:116 ff.)

Die amerikanischen Ziele in Bezug auf Südkorea glichen denen in Taiwan. Die amerikanischen ExpertInnen versuchten Südkorea wirtschaftlich und politisch zu stabilisieren und ein selbst tragendes Wachstum für Südkorea zu realisieren. Das sollte durch den Aufbau der Leichtindustrie, Infrastruktur und die Nutzung der bereits bestehenden Ressourcen erreicht werden. Die amerikanischen BeraterInnen versuchten den Fokus der Wirtschaft auf den komparativen Kostenvorteil zu verlagern und drängten auf eine Liberalisierung. (Mason et al. 1980:192 ff.) Südkorea war aufgrund mehrmaliger wirtschaftlicher Probleme auf die finanzielle Hilfe der USA angewiesen. Ein Beispiel ist die Krisensituation nach dem Militärstreich. Die ISI war an ihre Grenzen gestoßen, zusätzliche Missernten in den Jahren 1963 und 1964 zwangen die Regierung Park dem vorgeschlagenen Stabilitätsprogramm der USA zuzustimmen. So hatten amerikanische ExpertInnen wesentlichen Einfluss auf den 1. und 2. Fünfjahresplan des südkoreanischen Staates und drängten auf eine Exportorientierung um Südkoreas Stabilität zu garantieren. (Menzel 1985:59 f.) In beiden Ländern kam es also zu einer enormen Beeinflussung durch ausländische ExpertInnen, was die Autonomie des Staates wesentlich einschränkte. Seit 1975 hatten auch die WeltbankexpertInnen Einfluss auf die Planung. Sie drängten auf weniger staatliche Planung und auf eine Konzentration auf die komparativen Kostenvorteile. (ebd.:92 f.)

Abschließend kann festgestellt werden, dass die amerikanische Hilfe die Autonomie des Staates gegenüber der Bevölkerung und deren Interessengruppen erheblich stärkte. Insgesamt allerdings wurde die autonome Handlungsfähigkeit des Staates durch die Abhängigkeit von ausländischen finanziellen Mittel und der Einflussnahme der ExpertInnen stark eingeschränkt.

11 Die Rolle des Staates in der ökonomischen Entwicklung

Die hohe Autonomie des Staates und seiner Exekutivorgane gegenüber den Interessengruppen erlaubte es eine konsequente Politik der Kapitalakkumulation zu verfolgen. In diesem Kapitel stehen die Wirtschaftspolitik, die Intervention des Staates in die Wirtschaft und die Gestaltung der Wirtschaftsstruktur im Mittelpunkt. Es wird untersucht wie sich der „Entwicklungsstaat“ die Marktkräfte zu Nutze machte um eine Industrialisierung zu initiieren. Es stellt sich also die Frage wie der Staat die widersprüchlichen Preisergebnisse, die sich durch den Marktmechanismus ergeben, steuerte um günstige Bedingungen für die ökonomische Entwicklung zu schaffen. Beginnend mit den Entwicklungsplänen wird die Planungsaufgabe des Staates verdeutlicht. Anschließend wird mit drei ausgewählten Bereichen die Präsenz der staatlichen Intervention während des ökonomischen Wandels dargestellt. Dabei handelt es sich um den Übergang von einer Agrar- zu einer Industriegesellschaft, den Finanzsektor und die Industriepolitik bezogen auf den Außenhandel.

11.1 Wirtschaftspolitische Planung – Entwicklungspläne

Beide Staaten erstellten mehrjährige Entwicklungspläne, die die Richtung der wirtschaftlichen Entwicklung vorgaben. Die vom taiwanesischen CUSA und südkoreanischen EPB aufgestellten Jahrespläne gaben die grundsätzlichen, strategischen Ziele vor und legten die Rahmenbedingungen fest.

In Taiwan wurden die mehrjährigen Entwicklungspläne früher als in Südkorea erstellt. Die Kuomintang wurde in den 1920er Jahren mithilfe von sowjetischen BeraterInnen im autoritären leninistischen Still organisiert. Aus einem Bürgerkriegsverständnis heraus war es die Aufgabe der Partei, der Beamten und der Militäroffiziere, sozialen Wandel zu initiieren und die nötigen Ressourcen zu mobilisieren. Dem Markt wurde nur wenig vertraut. Deshalb wurde die Strategie der „planned free economy“ im Jahre 1945 öffentlich proklamiert. Das daraus resultierende Dokument legte die genaue Arbeitsteilung zwischen den öffentlichen und den privaten Unternehmen fest. Eine Debatte über die Rolle von öffentlichem und privatem Sektor war in der gesamten Regierungszeit Chiang Kai-sheks üblich. (Hsueh/Hsu/Perkins 2001:13)

Der erste taiwanesisches Vierjahresplan deckte die Jahre von 1953 bis 1956 ab. Es handelte sich dabei um einen Plan für die wirtschaftliche Rehabilitation. Es war vorgesehen, dass der Großteil der Ressourcen in die Landwirtschaft, die Düngemittel- und Textilindustrie floss. Zentral dabei war eine ISI in Verbindung mit einer Exportsteigerung. Zusätzlich sollte Fremdkapital durch AuslandschinesInnen ins Land gebracht werden. Beim ersten Vierjahresplan handelte es sich um etwas mehr als eine Sammlung von Projekten, welche bereits vorher geplant waren. (Wade 2004:81)

Der zweite Vierjahresplan (1957-1960) war ebenfalls stark auf die ISI-Strategie konzentriert, die Notwendigkeit der Ausdehnung des Exports wurde aber bereits festgehalten (Hsueh/Hsu/Perkins 2001:20). Weiters wurde der Anteil der Investitionen in Schlüsselsektoren festgelegt. Die tatsächliche Höhe der Investitionen unterschied sich von den geplanten: 19 statt 26 Prozent der Investitionen gingen in die Landwirtschaft und 42 statt 52 Prozent in die Industrie. Gleichzeitig wurde in das Transportwesen, die Kommunikation und den Wohnungsbau mehr als geplant investiert. (Wade 2004:81 f.)

1960 wurden schließlich wirtschaftliche und finanzielle Reformen im Rahmen eines „19-Punkte Programms“ festgeschrieben. Dieses legte den Grundstein für die Exportorientierung. Es wurden damit die Rahmenbedingungen geschaffen um weitreichende Reformaktivitäten zu legitimieren. Die Reformen bezogen sich auf

- die Steigerung der Sparrate,
- die Entwicklung des Kapitalmarktes mit dem Ziel die allgemeine Investitionsrate zu steigern,
- die Verbesserungen der Rahmenbedingungen für den privaten Sektor (Lichtung der Lizenzbestimmungen),
- Kredite, welche zu niedriger Zinsrate für Privatunternehmen angeboten werden sollten,
- eine striktere Kontrolle des Staatshaushaltes,
- eine Überarbeitung des Steuersystems sowie
- eine effektivere Kontrolle der Banken sowie Exportförderungsmaßnahmen. (Hsueh/Hsu/Perkins 2001:22 ff.)

In Südkorea war im ersten Fünfjahresplan (1962-1966) ein sich selbst tragendes Wachstum zu erreichen das übergeordnete Ziel. Maßnahmen lagen in den Bereichen des Infra-

strukturausbaus, dem Aufbau von Basisindustrien und der Selbstversorgung bei Getreide. Der Export sollte nur die nötigen Importe sichern können. Beim ersten Fünfjahresplan wurden Zielgrößen aufgestellt, die teilweise sehr unrealistisch waren. Der erste Fünfjahresplan wurde ohne ausländische Hilfe aufgestellt. Wegen der Schwierigkeiten in der Planung wurden 1964 Expertengruppen der amerikanischen „Agency for International Development“, der „Robert Nathan Associates“ und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland eingeladen um ein Wachstumsmodell zu erstellen und die Planungstechniken zu verbessern. (Menzel 1985:88 f.)

Die ersten drei Fünfjahrespläne konzentrierten sich auf eine ISI in der Eisen-, Stahl- und Chemieindustrie. Der Export diente der Importbewältigung durch Devisen. Im vierten Fünfjahresplan (1977-1981) wurde eine Investitionssteigerung und eine Steigerung des Wachstums aufgrund des Ölpreisschocks vorgesehen. Beim fünften Fünfjahresplan (1982-1986) war erstmals der Export zentrales Mittel um die Krise in der Wirtschaft bewältigen zu können. (ebd.:90 f.)

Laut Menzel (1985: 219 f.) kommt dem taiwanesischen Staat eine geringere Planungsrolle als dem südkoreanischen zu. Das ergibt sich aufgrund des größeren privaten Sektors in Taiwan. Das taiwanische CUSA hatte weitaus weniger Kompetenzen als das südkoreanische EPB, obwohl es auch den Rang eines Ministeriums hatte. Dazu kommt, dass Südkorea weitaus kompliziertere Planungstechniken anwendete und die wissenschaftliche Kompetenz größer war.

Wesentlich ist, dass sich die Wachstumserfolge in beiden Ländern aus dem Exportwachstum durch spontan getroffene Maßnahmen im Bereich der Währungs-, Steuer- und Zinspolitik ergaben. (ebd.:88) Die Jahrespläne legten zwar die staatlichen Rahmenbedingungen und die Ziele der Wirtschaftspolitik fest, stimmten allerdings oft nicht mit den tatsächlich getroffenen Maßnahmen überein. Das erfolgreiche Wirtschaftswachstum war ein Resultat flexibler und schnell angepasster Maßnahmen, wobei die Entwicklungspläne die breite Richtung vorgaben.

11.2 Wirtschaftliche Ausgangslage in der frühen Unabhängigkeit

Die wirtschaftliche Situation nach dem Zweiten Weltkrieg gestaltete sich sowohl für Taiwan als auch für Südkorea sehr schwierig.

In Taiwan waren die wirtschaftlichen Bedingungen aufgrund der Kriegszerstörungen von Industrie und Infrastruktur sowie der Vernachlässigung der Provinz in den ersten vier Nachkriegsjahren sehr schlecht. Die Produktion zwischen 1945 und 1946 befand sich unter der Hälfte der Produktion zu kolonialen Bestzeiten. Der Abzug von japanischen Beamten, TechnikerInnen und ManagerInnen sowie Missmanagement führten zu großer Ziellosigkeit. Dazu kam die steigende Inflation, die zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen führte. (Ho 1978:103 f.) Ein hohes Niveau der Arbeitslosigkeit, Armut, ein Mangel an Rohstoffen und die strukturelle Einschränkung aufgrund des kleinen Marktes, kennzeichneten die schwierige Ausgangslage. (Yeh 2001:3 f.) Auch Südkorea war 1952, nach dem dreijährigen Bürgerkrieg, dem Ruin nahe. Die Landwirtschaft war verwüstet, Flüchtlingsströme führten zu einem Versorgungsengpass der Bevölkerung und die wenig entwickelte Industrie war weitgehend vom Krieg zerstört oder durch die Trennung Koreas abgeschnitten. (Schulze 1981:12)

In dieser Phase der Instabilität und der wirtschaftlichen Stagnation wurde der Schwerpunkt auf den Wiederaufbau gelegt. Das japanische Kolonialerbe wurde in vielen Bereichen wieder aufgebaut und die Strategie der staatsgelenkten Industrialisierung in beiden Ländern weitergeführt.

Die Konfrontation mit ähnlichen Problemen wie der Systemkonkurrenz, amerikanischer Einflussnahme auf die Politik und ein Industrialisierungsprozess unter sehr ähnlichen Rahmenbedingungen führte - bis auf wenige Unterschiede - zur gleichen Entwicklungsstrategie.

11.3 Der Beitrag der Landwirtschaft zur Industrialisierung

Die japanische Kolonialregierung hinterließ in Taiwan und Südkorea eine relativ weit fortgeschrittene Landwirtschaft. Die in der Kolonialzeit durchgeführten Reformen, brachten einen nicht zu vernachlässigenden Vorteil für das Wirtschaftswachstum in der Nachkriegszeit. Die vorteilhafte Struktur der Landwirtschaft wurde durch die Bodenreformen der neuen Regierungen weiter gestärkt und ihre Produktivität wurde erheblich gesteigert.

Eine dynamische Agrarwirtschaft liefert einen elementaren Beitrag zur Entwicklung anderer Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag der Landwirtschaft

zur Industrialisierung lässt sich – wie in Abschnitt 5.3.1 erklärt – auf den Kapitalbeitrag, Devisenbeitrag, Produktbeitrag, Arbeitskräftebeitrag und Marktbeitrag zusammenfassen.

[A]griculture in Taiwan gave industrial capital a labor force, a surplus, and foreign exchange. [...] Agriculture also managed to provide an important source of demand for Taiwan's industrial output, particularly chemicals and tools, and a mass market for consumption goods. (Amsden 1979:363)

Der taiwanesischen Agrarwirtschaft kam eine größere Bedeutung für die gesamte Entwicklung zu, als der südkoreanischen. Die Kuomintang-Regierung legte aufgrund ihrer Erfahrungen mit ländlichen Bewegungen auf dem Festland, großes Augenmerk auf die Reform der Agrarwirtschaft und eine ausgeglichene ländliche Entwicklung. (Koo 1987:171) Der Staat förderte die Steigerung der Produktivität durch die Aufteilung der bewirtschafteten Fläche in kleine Einheiten, durch die Bereitstellung von Kunstdünger und ertragreicheren Saatsorten, sowie durch die Verbesserung der Kooperation zwischen den Bäuerinnen und Bauern mittels Verbänden und Forschungseinrichtungen.

Eine zentrale Komponente der Ertragssteigerung war der Zugang zu Kunstdünger und ertragreicheren Saatsorten. In Taiwan etablierte der Staat ein Monopol in der Kunstdüngerproduktion und kontrollierte außerdem die Ausgabe und Verteilung an die Bäuerinnen und Bauern. Das Monopol auf Kunstdünger ermöglichte dem Staat die landwirtschaftliche Produktion zu lenken und ihren Kapitalüberschuss abzuschöpfen. Diese Strategie funktionierte folgendermaßen: Jede Bäuerin und jeder Bauer benötigte, um effizient produzieren zu können und keinen Wettbewerbsnachteil zu erleiden, Kunstdünger. Der Staat stellte den Kunstdünger an alle Bäuerinnen und Bauern in gleichem Maße zur Verfügung, was eine egalitäre landwirtschaftliche Struktur zur Folge hatte. Die Bäuerinnen und Bauern mussten allerdings den Kunstdünger gegen eine vom Staat vorgegebene Menge Reis eintauschen. Die vom Staat vorgeschriebene Austauschrelation zwischen Düngemittel und Reis war sehr ungünstig für die Bäuerinnen und Bauern, wodurch der Staat erhebliche Gewinne erzielen konnte. (Amsden 1979:355 ff.) Der abgeschöpfte Überschuss wurde vom Staat in die Industrie investiert. Da die Düngemittelindustrie ihre Produktionskosten aufgrund von Skaleneffekten erheblich reduzieren konnte, der Preis für die Düngemittel allerdings wesentlich weniger sank, konnte der Staat seinen Gewinn noch weiter steigern. Zu Beginn der 1950er Jahre waren die Kosten für in Taiwan produzierte Düngemittel höher als auf dem Weltmarkt. Die taiwanesischen Bäuerinnen und Bauern mussten daher mehr bezahlen als Bauern in anderen Ländern. Für die Düngemittel-

telindustrie hatte die Politik des Staates den Effekt, dass diese bis zur Exportförderung mit den internationalen Produzenten konkurrieren konnte. Der von den Bäuerinnen und Bauern eingeholte Reis wurde zu einem Drittel an das Militär und zu 20-25 Prozent an die Angestellten der Regierung verteilt. Der Rest wurde am freien Markt verkauft um somit die Preise zu stabilisieren und zu kontrollieren. Der Staat manipulierte dadurch die Preise indem die Bäuerinnen und Bauern indirekt besteuert und die Düngemittelindustrie subventioniert wurden. (Ho 1978:181 f.)

Im Bereich der Zuckerproduktion kontrollierte der Staat ebenfalls mithilfe eines Monopols die Preise. Das in staatlichem Besitz stehende Unternehmen „Taiwan Sugar Corporation“ stellte den einzigen Abnehmer von Rohrzucker dar. Somit konnte das Unternehmen den Preis dafür festlegen. Der Anteil der Reis- und Zuckerproduktion betrug in den 1960er Jahren 60 Prozent des gesamten Anbaus. Die restlichen Bereiche und Anbausorten wurden mittels direkter Steuern, einer gezielten Kreditvergabe und Landumverteilungsrückzahlungen sowie weiteren staatlichen Monopolen kontrolliert. (Amsden 1979:355 ff.) Über landwirtschaftliche Beratungszentren und Bauernverbände wurden die staatlichen Produktionsvorgaben umgesetzt. Der Staat bestimmte auch die Anbauarten, zum Beispiel wurden im Zuge der Exportsteigerung neue Exportprodukte wie Spargel und Pilze eingeführt. (Menzel 1985:220)

In Südkorea spielte die Agrarwirtschaft zwar eine geringere Rolle bei der Kapitalakkumulation als in Taiwan, allerdings darf der Beitrag zur Industrialisierung trotzdem nicht vernachlässigt werden. Es gab keine direkte Agrarsteuer, der Kapitalüberschuss wurde aber wie in Taiwan über die Preisrelationen von der Landwirtschaft zur Industrie transferiert. Der Getreidehandel und der Absatz von Kunstdünger wurden gesteuert. Das Gesetz für die staatliche Kontrolle des Getreidehandels wurde bereits 1950 eingeführt. In diesem Gesetz wurde festgeschrieben, dass die Bäuerinnen und Bauern bei Bedarf bis zu einem Drittel ihrer Reis- und Getreideernte an den Staat verkaufen müssen. Hierfür legt der Staat die Menge und die Preise fest. Vor 1961 befand sich der Ankaufspreis des Staates weit unter den Produktionskosten der Bäuerinnen und Bauern. Nach 1961 wurden zwar die Produktionskosten gedeckt, allerdings lag der Ankaufspreis des Staates trotzdem noch unter dem Marktpreis. Damit kann von einer verdeckten Besteuerung gesprochen werden. Gleichzeitig legte der Staat Getreidevorräte an und dem Getreideankauf wurde ein gesondertes Budget zugewiesen. Somit konnte der Getreidehandel im Land sowie der Außenhandel gesteuert werden. (ebd.:80 f.)

Das Wachstum der Landwirtschaft wirkte sich positiv auf nachgelagerte und vorgelagerte Bereiche aus. Zu Ersterem zählt beispielsweise die Nahrungsmittelveredelung und ein Beispiel für Zweiteres ist die Kunstdüngerproduktion sowie der Agrarmaschinenbau. Das Ansteigen der allgemeinen Nachfrage wirkte sich auf die Konsumgüterindustrie, vor allem auf die Textilindustrie, aus. (ebd.:205) Die staatliche Kontrolle der Preise hatte im Weiteren direkte Auswirkungen auf die Lohnentwicklung. Ein niedriges Lohnniveau hatte den Vorteil, dass die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich stieg. Daher war es ein dringendes Anliegen des Staates die Löhne niedrig zu halten. Durch die niedrigen Nahrungsmittelpreise für die IndustriearbeiterInnen in den Städten sanken die Lebenshaltungskosten und ein niedriges Lohnniveau konnte aufrecht erhalten werden. Außerdem wurden die Löhne auch von den bäuerlichen Einkommen bestimmt, die wiederum von den Erträgen des Getreideverkaufs bestimmt wurden. Ein höheres Lohnniveau in der Industrie führte zu einem Abfluss von ländlichen Arbeitskräften in die Stadt. Das große Angebot von Arbeitskräften vom Land erlaubte wiederum die Löhne der IndustriearbeiterInnen zu drücken, da zu viele Personen Arbeit suchten. (ebd.:80)

Der Staat förderte die Produktivitätssteigerung der Agrarwirtschaft und schöpfte anschließend den Kapitalüberschuss ab, indem er die Preisrelationen zu Ungunsten der Bäuerinnen und Bauern änderte. Die Industrie wurde hingegen mittels staatlicher Mittel stark gefördert. Der Arbeitskräftebeitrag der Landwirtschaft erleichterte die Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Zusätzlich wurde durch die Produktionssteigerung und die absolute Steigerung des Einkommens ein neuer Binnenmarkt geschaffen.

11.4 Kontrolle der Finanzflüsse und Verhaltenssteuerung der Marktteilnehmer

Der südkoreanische und taiwanische Staat erkannte die zentrale Bedeutung des Finanzsystems als Infrastruktur für die ökonomische Entwicklung und stellte diese aus Gründen der Stabilität und besseren Steuerung der Wirtschaft unter strenge staatliche Kontrolle.

Die strikten Regierungskontrollen des Finanzsektors und speziell der Banken führten in Taiwan laut Wade (2004:159 ff.) zu einem rigiden und undiversifizierten Finanzsystem, das von einigen wenigen Banken dominiert wurde. Die Banken befanden sich in Staatsbesitz, was der Regierung eine strikte Kontrolle ermöglichte. Noch im Jahre 1980

war die Anzahl der Banken sehr gering. Nur sieben Banken deckten 90 Prozent der Einlagen in inländischen Banken ab. Auch in Bereichen außerhalb des Bankensektors hatte der taiwanische Staat Teilbesitz an Versicherungen und anderen Finanzinstitutionen. Alle Banken mussten ihre Transaktionen wöchentlich an die Zentralbank melden, alle Fremdwährungsaktivitäten mussten sogar täglich bekannt gegeben werden. Sämtliche Transaktionen liefen in irgendeiner Form über die Zentralbank.

Auch die südkoreanische Regierung nutzte das Finanzsystem als Instrument zur Steuerung der Wirtschaftsaktivitäten. Außerdem wurde das Finanzsystem genutzt um Ressourcen zu verteilen, Kontrolle auszuüben und nicht um Ressourcen zu mobilisieren. (Mason et al. 1980:340) Die finanzielle Hilfe von den USA ermöglichte die Etablierung des Staates als zentralen Kontrolleur der Finanzflüsse. Die Zahlungen wurden direkt an den Staat geleistet, der das Kapital dann verteilte.

Zusätzlich wurde durch die großen Summen ausländischer Kapitalzuflüsse das nötige Sparaufkommen der Bevölkerung zu einem wesentlichen Teil ersetzt. In Taiwan wurden 50-60 Prozent des gesamten inländischen Sparaufkommens vom Staat durch Erträge der Staatsbetriebe oder direkt aus dem Staatshaushalt aufgebracht. 1960 wurde vom Staat eine Erhöhung des privaten Sparanteils durch eine Zinserhöhung für private Einlagen ausgelöst, sodass es im Zuge der EOI zu einem enormen Anstieg der privaten Sparrate kam. (Menzel 1985:218)

Auch in Südkorea führte eine Reform der Zinsrate zum Anstieg der privaten Spareinlagen, da die Steigerung der Zinsrate private Haushalte und Korporationen veranlasste ihre Aktiva zu verschieben. Folglich boomte die Investitionsrate seitens des privaten Sektors. Das Verhältnis der privaten Investitionen zum BIP stieg von 11 Prozent im Zeitraum von 1964 bis 1965 auf 18 Prozent in den nachfolgenden Jahren. (Mason et al. 1980:334 f.)

Ergänzend dazu muss klar gestellt werden, dass die Steigerung der Sparrate alleine noch lange nicht die Investition in produktive und wachstumsfördernde Projekte wie es der Marktmechanismus vortäuscht, sichert. Entscheidend ist die Lenkung des Kapitals in produktive Bereiche und die Vermeidung der Verschwendung von investierbaren erwirtschafteten Überschüssen – zum Beispiel für importierte Luxusgüter. Der Abfluss der finanziellen Mittel wurde durch gezielte Importverbote von Luxusgütern, hohe Zölle und Steuern in der frühen Phase der Industrialisierung eingedämmt. Zwei Beispiele für Südkorea sind das sehr geringe Verhältnis zwischen Bevölkerung und Autos und das Ausrei-

severbot bis in die frühen 1980er Jahre. Auch danach wurde seitens des Staates kontrolliert, wie viel Geld ins Ausland mitgenommen werden darf. (Chang 2006:19 ff.)

Neben der Verhinderung des Kapitalabflusses verfolgten beide Regierungen eine makropolitische Strategie, die ein hohes Niveau an Investitionen stark förderte und die bevorzugten und zu fördernden Industrien und Unternehmen auswählte. (Chang 2006:20; Wade 2004:166) Der Staat wählte gezielt Unternehmen aus, die für die Industrialisierung förderlich waren und versorgte diese mit günstigen Krediten. Die Kontrolle der Vergabe von Krediten wurde zu einem wichtigen Element der Wirtschaftspolitik. Die Zinsraten der Kredite wurden von der Regierung unter, der durch den freien Markt entstehenden Zinsrate gehalten. Resultat war eine Steigerung der Investitionsbereitschaft von strategisch wichtigen Unternehmen. (Mason et al. 1980:336)

During the 1950s and early 1960s the banks received credit allocation targets for rather broadly defined sectors, supplemented by more detailed case-by-case instructions from the planners. By the mid-1960s the banks were receiving lists of six to twelve industries to which priority attention should be given. These lists were drawn up by the planning agency, with the Ministries of Finance and Economic Affairs and the central bank having opportunities to suggest modifications. (Wade 2004:166)

Eine besondere Charakteristik der taiwanesischen und südkoreanischen Unternehmen war der geringe Eigenkapitalanteil. Somit waren die Unternehmen vom Zugang zu Kapital und Krediten abhängig. Auch die großen Chaebôl in Südkorea besaßen keine Banken und waren somit auf den Staat als Finanzquelle angewiesen. (Woo 1991:150) Dem Staat erlaubte diese Abhängigkeit wiederum, mittels strikter Kontrolle des Finanzsystems die Investitionen in entwicklungsfördernde Industrien zu lenken. „[T]he Korean government used the financial system to guide the allocation of investment, to reward good economic performance, and to retain some leverage over the independent-mindedness of the businessmen.“ (Mason et al. 1980:327) Durch die Vergabe von günstigen Krediten subventionierte der Staat die ausgewählten Unternehmen indirekt. Der Staat nützte das Finanzsystem um Anreize für Exporteure zu geben und generell die Investitionen in Bereiche, die für das Wirtschaftswachstum wichtig waren, zu lenken. (ebd.:355 f.) Damit übernahm der Staat die Rolle des Koordinators der Investitionen um so durch die Privatwirtschaft Ergebnisse zu erreichen, die für die nationale Wirtschaft von Vorteil waren.

11.5 Sektorale Industriepolitik – ISI und EOI

Mithilfe der Außenhandelspolitik lässt sich die zentrale Rolle des Staates in der aktiven Veränderung der industriellen Struktur erkennen.

Die ökonomische Entwicklung in Taiwan und Südkorea beruht auf abwechselnden Phasen der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) und einer anschließenden exportorientierten Industrialisierung (EOI). Nach den Grundsätzen Lists (1904:59 ff.) wurden junge, aufkeimende Industrien durch den harten internationalen Wettbewerb mittels „Erziehungszölle“ geschützt und diese Unternehmen erst mit der Erreichung einer bestimmten Wettbewerbsfähigkeit dem Druck des internationalen Wettbewerbs ausgesetzt. Die ISI sowie die EOI wurden aufeinander abgestimmt in jenen Industrien angewendet, in denen dies Vorteile für das ökonomische Wachstum brachte. Daher kam es nach einer Abfolge von Importsubstitution und Exportorientierung in einer Industrie zu einer Diversifizierung und einem Upgrade auf neue wertschöpfungsintensivere Industrien. Beide Länder durchliefen den gleichen Entwicklungsprozess, Taiwans Importsubstitution setzte allerdings etwas früher ein. Südkoreas Entwicklungsprozess wurde durch den Koreakrieg und die instabile politische Situation nach dem Zweiten Weltkrieg etwas verschoben.

Die südkoreanische Wirtschaft durchlief nach dem Koreakrieg eine Phase der Importsubstitution im Bereich der einfachen Konsumgüter. Kohli (2004:82 f.) betont allerdings, dass hinter Rhees Wirtschaftspolitik keine Entwicklungsstrategie stand, sondern die ISI durch die gegebenen Umstände entstanden ist. Erstens fehlten wesentliche Komponenten einer ISI wie ein Wechselkurs, der den Export benachteiligt, eine Förderung von öffentlichen Unternehmen oder eine Erhöhung der Zölle. Zweitens lag Rhees Priorität auf dem Machterhalt, der Stabilisierung und dem Wiederaufbau zerstörter Industrien. Im Bereich der Textilindustrie wurde unter Rhee auf der kolonialen Basis ein Wiederaufbau mit ausländischen finanziellen Mitteln betrieben, der sich zu einer ISI entwickelte. Auf dieser Phase, der Produktion für den heimischen Markt, konnte die Exportförderung in den 1960er Jahren aufbauen. (ebd.:77)

Auch in Taiwan gab die gegebene Situation den Anlass für eine Importsubstitution. In der Zeit des Nachkriegsaufbaus kam es zu hoher Inflation. In Kombination mit dem geringen Sparaufkommen der Wirtschaft zwang diese Situation den Staat die Importe einzuschränken, Fremdwährungen gezielt zuzuweisen und eine überbewertete Währung zu akzeptie-

ren. Die Regierung schlitterte sozusagen in eine Importsubstitution, verfolgte diese Strategie allerdings dann konsequent weiter. Zu Beginn der ISI wurden drei Industrien für die Expansion ausgewählt: die chemische Düngemittelindustrie, die Plastik- und die Textilindustrie. Anschließend wurden noch die synthetische Faserindustrie, die Glas- und die Nahrungsmittelindustrie gefördert. Die chemische Industrie war in staatlichem Besitz, die Plastikproduktion, die Glas- und Nahrungsmittelindustrie sowie die Chemiefaserindustrie wurde dem privaten Sektor zugeteilt, die Textilindustrie bestand bereits vor der Importsubstitution. (Cheng 2001:26)

Staatliche Instrumente der Kontrolle der Außenwirtschaft in den 1950er Jahren waren neben der Führung der Staatsbetriebe die Lizenzierung der Privatindustrie, Importkontingentierungen, Importlizenzen, hohe Zölle und eine starke Unterbewertung der ausländischen Währungen. Durch ein System von multiplen Wechselkursen konnte der Schutz gegenüber ausländischer Konkurrenz gezielt gesteuert werden. (Menzel 1985:220)

Die ausgewählten Industrien wurden mittels Zölle geschützt. Sie erhielten Kredite zu speziellen Bedingungen und Hartwährungen. Zusätzlich kontrollierte die Regierung den Eintritt neuer Unternehmen dieser Industrien in den Markt. (Cheng 2001:26) Dadurch konnte verhindert werden, dass es zu einem Überangebot und folglich zu Bankrott gehenden Unternehmen kam.

Das Resultat war eine sehr niedrige Importquote in den 1950er Jahren. In Taiwan konnten nur etwa 50-55 Prozent aller Fertigwaren frei importiert werden. 5 Prozent aller Fertigwaren durften überhaupt nicht eingeführt werden, dabei handelte es sich hauptsächlich um Luxusgüter, und für alle anderen musste eine Importerlaubnis eingeholt werden. Diese wurde erteilt, wenn keine Konkurrenz zu inländisch produzierten Gütern bestand und der Import einen strategischen Vorteil brachte. (Menzel 1985:221 ff.) Für den Industrialisierungsprozess ergab sich der Vorteil, dass wichtige Industrien unter dem Schutz des Staates mit einer gleichzeitigen Sicherung der Abnahme ihrer Produkte am inländischen Markt, aufgebaut werden konnten.

Ende der 1950er Jahre stieß die ISI an ihre Grenzen, was sich an rückläufigen Wachstumsraten zeigte und zur Notwendigkeit einer neuen Entwicklungsstrategie führte.

Die südkoreanische Wirtschaft erreichte im Jahr 1957 wieder das Niveau, das am Höhepunkt der Kolonialzeit bestanden hat. Das Wachstumspotenzial des Wiederaufbaus war somit ausgeschöpft und die Importsubstitution durch die geringe Massenkaufkraft am inländischen Markt, die auf Konsumgüter beschränkt war, nicht mehr wachstumsför-

dernd. Ende der 1950er Jahre verringerte sich das Wachstum in Südkorea enorm. (ebd.:57)

Taiwan hatte nur leicht rückläufige Wachstumsraten Ende der 1950er Jahre zu verzeichnen, was nichts desto trotz auch zu einer sehr schnellen Umorientierung führte. Der inländische Markt war durch die einfachen Konsumgüter gesättigt. Es fanden Preiskriege statt und viele Firmen gingen Bankrott. (Wade 2004:109)

Anfang der 1960er Jahre schlugen beide Staaten einen neuen Kurs ein: eine Exportorientierung, durch die hohe Wachstumsraten erzielt werden konnten. Übergeordnetes Ziel war es, die Fremdwährungs- und Devisenknappheit zu beseitigen und die Abhängigkeit von finanziellen Hilfsleistungen wesentlich zu reduzieren (Hsueh/Hsu/Perkins 2001:34).

In Taiwan basierte die Exportindustrialisierung auf der Leichtindustrie, zu der die Nahrungsmittel- und Textilindustrie zählt, sowie auf den neueren Industrien wie elektrische und elektronische Konsumgüterproduktion. (Menzel 1985:204 f.) Diese Industrien konnten vorher in der Importsubstitutionsphase wachsen und wurden in den frühen 1960er Jahren dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt um weitere Innovationsimpulse zu erhalten.

In Südkorea stützte sich der Export Anfang der 1960er Jahre auf Nahrungsmittel und Rohstoffe. 1962 betrug der Anteil der beiden genannten Bereiche 80 Prozent. Allerdings änderte sich die Zusammensetzung des Exportwarenkorbs bereits 1965 wesentlich. Die Nahrungsmittel- und Rohstoffexporte hatten nur noch einen Anteil von 40 Prozent des gesamten Exports und leichtindustrielle Fabrikate, wie Textilien, Bekleidung und Holzprodukte, stiegen auf 50 Prozent an. Bis in die 1970er Jahre verstärkte sich dieser Trend. (Menzel 1985:65)

Staatliche Instrumente der Exportförderung waren die Reduktion der Zölle und Importkontrollen, eine Vereinheitlichung des Wechselkurses sowie seine schrittweise Abwertung. Völlig wurden die Importkontrollen nie abgeschafft, eine selektive Anwendung blieb auch in der Exportorientierungsphase bestehen. (ebd.:221 ff.) Importe, die nicht als Vorprodukte für die Exportprodukte dienten, wurden mit hohen Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen belastet. (Hsueh/Hsu/Perkins 2001:31) Zusätzlich wurden gezielte Exportförderungsmaßnahmen wie Zoll- und Steuernachlässe, Zinssubventionen und die Schaffung freier Produktionszonen für die Exportindustrie durchgeführt. (Menzel 1985:221) Privaten Firmen eröffneten diese staatlichen Förderungen die Möglichkeit sich in ausgewählten Industrien den Markt auszudehnen. Güter, die bereits

am inländischen Markt verkauft wurden, konnten schließlich im Ausland abgesetzt werden. (Wade 2004:109) Das Währungssystem wurde mittels Auf- und Abwertung genutzt um die Außenwirtschaft zu kontrollieren. Seit den 1960er Jahren wurde der Taiwanische Dollar und der Südkoreanische Won abgewertet um so den Export zu fördern und gleichzeitig die inländische Industrie weiter vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen. (Wade 2004:78) Die südkoreanische staatliche Handelsagentur KOTRA (Korea Trade-Investment Promotion Agency) stellte außerdem Informationen von ausländischen Märkten für die exportorientierten Unternehmen bereit. (Chang 2006:33)

Anfang der 1970er Jahre kam es zu einer neuen Phase der ISI – diesmal in der Schwerindustrie. Auf diese folgte dann eine Exportorientierung für schwerindustrielle Produkte am Ende des Jahrzehnts.

Durch die erste Phase der Exportorientierung in der Leichtindustrie entstand in vorgelagerten Industrien ein neuer Absatzmarkt, der zur Produktion von industriellen Vorprodukten wie Petrochemie, Eisen, Stahl, Kernenergie und dem Schiffbau führte. Diese schwerindustriellen Zwischengüter wurden anfangs wieder durch eine Importsubstitution vor dem internationalen Wettbewerb geschützt. Parallel wurde der Ausbau der Häfen und des Eisenbahnnetzes forciert. Ende der 1970er Jahre wurde die Exportpalette der Schwerindustrie schließlich auf den Metall, Fahrzeug- und Maschinenbau ausgedehnt. (Menzel 1985:203 ff.)

Diese Phase der industriellen Vertiefung in den 1970er Jahren führte Anfang der 1980er Jahre zu einem Upgrade auf wertschöpfungsintensivere Produkte. (Cheng 2001:28) Obwohl es zu einer teilweisen Liberalisierung des Außenhandels kam, kann das Handelsregime nicht als ein System des Freihandels bezeichnet werden. Erst 1974 kam es zu drastischen Liberalisierungen im Bereich der nichttarifären Handelshemmnisse, wobei in Taiwan immer noch ungefähr 400 Produkte einer Importbeschränkung unterlagen. Nur international konkurrenzfähige Industrien wurden liberalisiert, nichttarifäre Handelshemmnisse in anderen Bereichen blieben bestehen. (Menzel 1985:223,64) Der Staat wendete gezielt ein dualistisches Handelsregime an. Bei diesem wurden Exportgüter in einem Freihandelssystem gehandelt und gleichzeitig die Produktion für den Binnenmarkt vor der ausländischen Konkurrenz geschützt. (Wade 2004:113)

Zentral ist die sektorale Industriepolitik des Staates, die Unternehmen in ausgewählten Industrien mittels vergünstigten Krediten und Subventionen förderte. Dabei verfolgten die beiden Länder eine Strategie der komparativen Kostenvorteile die nicht die

tatsächliche Ressourcenausstattung widerspiegelte. Der offensichtliche Vorteil wäre in der günstigen Arbeitskraft gelegen. Die Staaten entschieden sich allerdings nicht dazu, diesen Vorteil auszukosten, sondern es wurde in kapitalintensive Technologieproduktion investiert um neue komparative Kostenvorteile zu schaffen. (Weiss/Hobson 1995:153) Das Resultat war ein Upgrade der produzierten Produkte zu wertschöpfungsintensiveren Gütern im Laufe des Entwicklungsprozesses. Das ermöglichte wiederum hohe Wachstumsraten und eine Differenzierung der Wirtschaftsstruktur, was ohne staatliche Koordination und Planung nicht möglich gewesen wäre.

12 Der Niedergang des „Entwicklungsstaates“

Ende der 1970er begann in Taiwan und Südkorea ein politischer Umschwung. Das Ziel des „Entwicklungsstaates“ wurde erreicht. Die beiden Länder durchliefen eine Entwicklung von einer hauptsächlich agrargeprägten Wirtschaft zu einer diversifizierten industriellen Wirtschaft. Über Jahrzehnte konnte ein hohes Wirtschaftswachstum aufrecht erhalten werden, was zu einer erheblichen Verbesserung des Wohlstandes führte.

Mit der Erreichung des Ziels änderte sich gleichzeitig die Rolle des Staates, da sich andere Prioritäten und Aufgaben aufdrängten. Interessengruppen konnten ihren Einfluss auf die Politik besser geltend machen. Die Anzahl von erfolgreichen industriellen UnternehmerInnen und organisierten Verbänden, die während des Industrialisierungsprozesses größere Kapazitäten aufbauen konnten um Druck auf die politische Führung auszuüben, war stark angestiegen. (Hsueh/Hsu/Perkins 2001:53) UnternehmerInnen wurden durch den Erfolg ihrer Firmen selbstbewusster und traten mit ihren Forderungen bestimmter an den Staat heran. Der Wachstumsprozess führte zu einer Etablierung einer reichen Mittelschicht, die mehr persönliche Freiheit und den Demokratisierungsprozess forderte. (Halbeisen/Ferdinand 1996:8)

Aufgrund der ungleichen Entwicklung zwischen der Wirtschaft und der politischen Partizipation kam es in Taiwan 1979 und in Südkorea ein Jahr später, zu politischen Unruhen. (Menzel 1985:248) Hinzukam, dass die beiden autoritären Präsidenten in den 1970er Jahren verstarben und sich neue Politiker um diese Position bemühten.

Park wurde 1979 ermordet, was die Ära des „Entwicklungsstaates“ beendete. Südkorea befand sich zu dieser Zeit wirtschaftlich in einer schwierigen Lage. Die Inflation erreichte den Höchststand der damaligen Dekade. Die Verschuldung stieg stark an und

das Wirtschaftswachstum verlangsamte sich von 10 auf 6,5 Prozent im Jahre 1979 und erreichte dann 5,2 Prozent im Jahr danach. Es kam zu Aufständen und Protesten, besonders seitens der Industriearbeiterinnen im Textilsektor. Der Textilsektor war noch immer der größte Devisenbringer. Aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage kam es zu IMF-Stabilisierungsprogrammen, welche Liberalisierungen in allen Bereichen beinhalteten. 1985 waren die schmerzvollen Jahre der Strukturanpassung zu Ende und es kam zu einem Wachstum des BIP von 12 Prozent bis 1988. (Woo 1991:177 f.)

In Taiwan starb Chiang Kai-shek 1975 und sein Sohn Chiang Ching-kuo trat als Nachfolger im Jahre 1978 in sein Amt. Chiang Ching-kuo sah demokratische Reformen als äußerst notwendig und lockerte die politischen Restriktionen. (Halbeisen/Ferdinand 1996:6 ff.) Das Ende des Kriegsrechts und eine folgende Lockerung der staatlichen Kontrolle der Medien sowie Freiheiten im Bereich der politischen Aktivitäten führten zu einer völlig neuen Infragestellung des Staates und der KMT durch gesellschaftliche Interessengruppen. Ein wesentlicher Schritt war außerdem, dass die politischen Führungspositionen im Staat vermehrt an indigene TaiwanInnen vergeben wurden. 1980 ernannte Chiang Ching-kuo einen Taiwanesen, nämlich Lee Ten-hui als seinen Vizepräsidenten. (Alagappa 2001:12 f.)

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre stieg der Druck auf Taiwan die Wirtschaft zu liberalisieren. Da die USA ein ständiges Handelsdefizit mit Taiwan aufwies, übte sie großen Druck auf Taiwan aus, die Importe zu liberalisieren. Außerdem verursachte der ständige Handelsbilanzüberschuss eine bedrohliche Inflation in Taiwan. Der Staat begann erstmals den privaten Unternehmen zu folgen, statt sie zu steuern. (Cheng 2001:34) Diese Entwicklung ging einher mit einer weiter fortschreitenden demokratischen Transition.

[W]hat is striking, I think, is how late this softening comes – long after the regime was well formalized and institutionalized, long after the threat from the mainland receded, long after the period of economic breakthrough, long after living standards began to rise for everyone. (Wade 2004:254)

Die sich wandelnde Rolle des Staates ab den 1980er Jahren führte zu einem Ende der staatsgelenkten kapitalistischen Entwicklung. Die Industrialisierung und somit die ökonomische Entwicklung konnte weitgehend realisiert werden, eine breite Mittelschicht ist entstanden und eine offenere freiere Gesellschaftsstruktur etablierte sich. Die neuen Herausforderungen an den Staat führten zu neuen Entwicklungen in Taiwan und Südkorea.

13 Conclusio

Das übergeordnete Ziel des „Entwicklungsstaates“ ist die wirtschaftliche Entwicklung. Johnson (1982:18 ff.,305) definiert den Staat anhand seiner Ziele und Prioritäten und bezeichnete daher die ostasiatischen Drei als planrationale, kapitalistische Entwicklungsstaaten. In Taiwan und Südkorea entstand eine dringende Notwendigkeit der ökonomischen Entwicklung um das Bestehen des Landes sicherstellen zu können. Diese Notwendigkeit ergab sich aufgrund eines Abhängigkeitsverhältnisses gegenüber amerikanischer Hilfszahlungen, die ein absehbares Ende hatten. Dazu kam eine äußere Bedrohung durch die kommunistischen Nachbarn. Neben der besseren Überlebenschancen der Länder mittels ökonomischer Entwicklung bot ein Wirtschaftswachstum zusätzlich innenpolitische Stabilität und diente somit der politischen Legitimation.

Eine Industrialisierung und in weiterer Folge hohe Wachstumsraten des BIP wurden durch langfristige Planung und Koordination der Wirtschaftsaktivitäten erreicht. Mithilfe sektoraler Industriepolitik wurden strategisch wichtige Industrien ausgewählt und gefördert. Taiwan und Südkorea richteten ihre Wirtschaftspolitik nicht nach dem offensichtlichen komparativen Kostenvorteil, nämlich der günstigen Arbeitskraft, aus, sondern unternahmen gezielt Maßnahmen um die Wettbewerbsfähigkeit wertschöpfungsintensiverer Industrien zu verbessern.

Der Staat implementierte eine Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die den Industrialisierungsprozess initiierten und ein hohes Level an Wirtschaftswachstum über einen langfristigen Zeitraum aufrechterhielten:

1. Steigerung der Produktivität im Agrarsektor und Umleitung des Überschusses in die industrielle Produktion
2. gezielte Förderung von strategisch wichtigen Industrien durch direkte und indirekte Subventionen sowie Zugangsbeschränkungen durch Lizenzen und Genehmigungen
3. Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der strategisch wichtigen Industrien durch eine Importsubstitutionsstrategie und eine darauf folgende Exportförderung, die zu hohen Wachstumsraten führten
4. Upgrade und Vertiefungen der industriellen Produktion hin zu wertschöpfungsintensiveren Produkten
5. strikte Kontrolle des Finanzsektors und Ausübung von Kontrolle durch diesen

6. Koordination der Wirtschaftsaktivitäten mittels Investitionsplanung und -steuerung
7. institutionelle Reformen der staatlichen Organisationen

Die effektive Implementierung der gerade genannten wirtschaftspolitischen Maßnahmen setzt einen starken Staat voraus. Die Stärke eines Staates ergibt sich durch die staatliche Autonomie und seiner Fähigkeit die gesellschaftlichen Ressourcen im Sinne der Industrialisierung nutzen zu können. Um von einem autonomen Staat sprechen zu können ist die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft notwendig. Diese Analyseform sowie die starke Konzentration auf den Staat werden allerdings von Kritikern, wie beispielsweise Migdal (1994), als einseitig interpretiert.

Die von Evans (1989:575) aufgestellte Theorie der „Embedded Autonomy“ verweist auf die Notwendigkeit einer bestimmten Autonomie des Staates und einer gleichzeitigen Abhängigkeit dessen von der kapitalistischen Klasse. Weiss und Hobson (1995:136 ff.) erweitern diese Sicht mit dem Faktor des machtvolleren Partners. Der Staat nimmt dabei sozusagen die Rolle des Seniorpartners ein, der diese Beziehung zuerst aufbaut und dann gezielt lenkt. Eine dynamische Situation entsteht dann, wenn sich Staat und Kapital in einer Synergie befinden. In Taiwan und Südkorea verursachten die japanische Kolonialisierung, Konflikte und diverse Landumverteilungsmaßnahmen eine Zerrüttung der Gesellschaft, was schließlich zur Auflösung der einflussreichen Agrarelite führte. Eine industrielle Klasse entstand erst im Laufe des Wachstumsprozesses und konnte ihren Einfluss auf den Staat zu dieser Zeit noch nicht geltend machen. In Verbindung mit der Stärkung des Staates durch ausländische Finanzhilfen konnte der Staat eine machtvolle Position gegenüber den Interessengruppen etablieren. Daher kann von einer hohen Autonomie der beiden Staaten gesprochen werden.

Da eine absolute Autonomie dem Staat allerdings nicht ermöglicht die Ressourcen seiner Gesellschaft produktiv zu nutzen, ist eine Kooperation mit dem Kapital unabdingbar. Um diese Zusammenarbeit im Sinne des Staates gestalten zu können haben die Staatseliten in Taiwan und Südkorea zahlreiche Netzwerke zwischen privaten und öffentlichen Akteuren aufgebaut. Die Abhängigkeit des privaten Sektors durch einen Mangel an Kapital am Anfang des Industrialisierungsprozesses sowie eine strikte Kontrolle der privaten Akteure durch den Staat, beispielsweise durch die Kontrolle des Finanzsystems, erlaubte dem Staat den Unternehmen konkrete Vorgaben aufzuerlegen. Amsden (1989:15 f.) hebt die Wichtigkeit der lenkenden Rolle des Staates durch die Theorie des „Disciplined Mar-

ket“ hervor. Hierbei gab der Staat die Ziele vor und private Unternehmen wurden, je nachdem ob sie diese erfüllten, belohnt oder bestraft.

Zentrales Element der institutionellen Voraussetzungen für die erfolgreiche Implementierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist die Bürokratie. Die südkoreanische und taiwanesishe Bürokratie war gekennzeichnet durch eine starke innere Kohärenz in ihrem Handeln. Diese Kohärenz ist aufgrund des organisatorischen Aufbaus sowie des Elitebewusstseins der Beamten entstanden. Die Etablierung einer, den Ministerien übergeordneten Politorganisation, in der sich die obersten Führungspersonen der gesamten Bürokratie befanden, und die Beauftragung dieser mit der gesamtwirtschaftlichen Planung und Koordination, führte zu einer außerordentlichen Kohärenz. Im Weiteren wurde diese durch die hierarchische Befehlsstruktur, dem ähnlichen Bildungshintergrund und den engen Beziehungen der Beamten verstärkt.

Die Bürokratie war durch institutionelle Netzwerke eng mit den Akteuren der Privatwirtschaft verbunden, was die Implementierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen wesentlich erleichterte. Die Strukturen der Bürokratie reichten daher bis weit in die Gesellschaft hinein. Ein Punkt indem die taiwanesishe und südkoreanische Bürokratie nicht dem Idealtyp Webers und der nachfolgenden genannten AutorInnen entspricht, ist die Korruption. Korruption begleitete den Entwicklungsprozess als ständiges Problem. Zwar waren Park und Chiang bemüht Korruption einzudämmen, allerdings spielte sie immer eine Rolle.

Das Konzept des „Entwicklungsstaates“ stellt die Beziehung zwischen Staat und Kapital in den Vordergrund. Das ergibt sich durch die oberste Priorität des „Entwicklungsstaates“ – ökonomische Entwicklung. Diese verlangt eine Kooperation zwischen dem Staat und den privaten Unternehmen. Völlig vernachlässigt wird dabei die Rolle der ArbeiterInnen. Einerseits stellen diese eine wichtige Interessengruppe dar, die erheblichen Einfluss auf den Staat üben könnte. Andererseits sichert die Unterdrückung der ArbeiterInnen eine günstige und flexible Arbeiterschaft, die die Grundlage einer Industrialisierung bildet. Da allerdings der Staat in Südkorea und Taiwan die ArbeiterInnen durch eine autoritäre Staatsführung unterdrückte, stellten sie keine ernsthafte Bedrohung zu Beginn der Industrialisierung dar. Dabei ist festzuhalten, dass der taiwanesishe und südkoreanische Industrialisierungsprozess mit hohen sozialen Kosten verbunden war.

Das Problem der unterdrückten ArbeiterInnen führt zum nächsten Diskussionspunkt: Die beiden „Entwicklungsstaaten“ stellten autoritäre Regime dar, die demokrati-

sche Entwicklungen zu verhindern versuchten. Enorme Einschränkungen in der Freiheit seiner BürgerInnen erlaubten eine gesamtwirtschaftliche Planung und Koordination. Somit stellt eine autoritäre Staatsführung wesentliche Voraussetzungen der ökonomischen Entwicklung dar, nämlich Stabilität und die Berechenbarkeit der Marktteilnehmer, her. Die Frage ob in einem autoritären Regime ökonomische Entwicklung leichter erreicht werden kann und ob die derzeitigen Entwicklungsratschläge der industrialisierten Länder den tatsächlichen Erfahrungen der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen der Vergangenheit Rechnung tragen, gibt den Anstoß für weitere Analysen.

Obwohl die in dieser Diplomarbeit analysierte Rolle des Staates im Industrialisierungsprozess mit vielen Problemen verbunden ist, hat sich nichts desto trotz die staatsgeleitete Industrialisierung in Taiwan und Südkorea als erfolgreiches Konzept der wirtschaftlichen Entwicklung erwiesen.

14 Bibliografie

Alagappa, Muthiah (2001): Introduction: Presidential Election, Democratization, and Cross-Strait Relations. In: Alagappa, Muthiah (Hg.): Taiwan's Presidential Politics. Armonk, New York, London: M.E. Sharpe, 3-47.

Amsden, Alice H. (1989): Asia's Next Giant, South Korea and Late Industrialization. New York: Oxford University Press.

Amsden, Alice H. (1979): Taiwan's Economic History. A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theorie. In: Modern China, 5/3, 341-379.

Anter, Andreas (1996): Max Webers Theorie des modernen Staates: Herkunft, Struktur und Bedeutung. Bd. 82. 2. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot. (Beiträge zur politischen Wissenschaft.)

Barrett, Richard E.; Chin, Soomi (1987): Export-oriented Industrializing States in the Capitalist World System. Similarities and Differences. In: Deyo, Frederic C. (Hg.): The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca, London: Cornell University Press, 23-43.

Becker, Joachim (2004): Konjunkturen des "Entwicklungsstaates". In: Fischer, Karin (u.a.) (Hg.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum, 145-159.

Beez, Peter (2000): Wirtschaftliche Entwicklung in Südkorea: Wachstum als Folge eines Reformprozesses. Eine polit- und institutionenökonomische Interpretation. Hamburg: Institut für Asienkunde. (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg. 316.)

Benz, Arthur (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft.)

Chang, Ha-Joon (2006): The East Asian Developmental Experience. The Miracle, the Crisis and the Future. London, New York: Zed Books.

Chang, Ha-Joon (2003): Globalisation, Economic Development and the Role of the State. London: Zed Books.

Cheng, Tun-jen (2001): Transforming Taiwan's Economic Structure in the 20th Century. In: The China Quarterly, 165/März, 19-36.

Chu, Yun-han (1989): State Structure and Economic Adjustment of the East Asian Newly Industrializing Countries. In: International Organization, 43/4, 647-672.

Chul, Yang Sung (1994): South Korea's Top Bureaucratic Elites, 1948-1993. Their Recruitment Patterns and Modal Characteristics. In: Korea Journal, 34/3, 5-19.

Cummings, Bruce (1987): The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. In: Deyo, Frederic C. (Hg.): The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca, London: Cornell University Press, 44-83.

Eckert, Carter J. et al. (1990): Korea Old and New. A History. Seoul: Ilchokak.

Esser, Josef (2007): Klasse. In: Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. 4., erweiterte Aufl. München: C. H. Beck, 259-260. (Beck'sche Reihe. 1418.)

Evans, Mark (2006): Elitism. In: Hay, Colin; Lister, Michael; Marsh, David (Hg.): The State. Theories and Issues. New York: Palgrave Macmillan, 39-58.

Evans, Peter B. (1995): Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter B. (1989): Predatory, Developmental, and Other Apparatuses. A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State. In: Sociological Forum, 4/4, 561-587.

Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (1985): On the Road Toward a More Adequate Understanding of the State. In: Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Hg.): Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 347-366.

Fischer, Karin; Hödl, Gerald; Parnreiter, Christof (2004): Entwicklung – eine Karotte, viele Esel? In: Fischer, Karin (u. a.) (Hg.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum, 13-55.

Frank, Rüdiger (1999): Die *chaebôl*: Herkunft, Struktur und Probleme der südkoreanischen Unternehmensgruppen. In: Köllner, Patrick; Frank, Rüdiger (Hg.): Politik und Wirtschaft in Südkorea. Hamburg: Institut für Asienkunde, 90-130.

Gerschenkron, Alexander (1966): Economic Backwardness in Historical Perspective, a book of essays. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.

Haggard, Stephan; Pang, Chien-kuo (1994): The Transition to Export-Led Growth in Taiwan. In: Aberbach, Joel D.; Dollar, David; Sokoloff, Kenneth L. (Hg.): The Role of the State in Taiwan's Development. Armonk, New York, London: M. E. Sharpe, 47-89.

Halbeisen, Hermann; Ferdinand, Peter (1996): Domestic political change. In: Ferdinand, Peter (Hg.): Take-off for Taiwan? London: Pinter, 4-36.

Hay, Colin (2006): (What's Marxist about) Marxist State Theory? In: Hay, Colin; Lister, Michael; Marsh, David (Hg.): The State. Theories and Issues. New York: Palgrave Macmillan, 59-78.

Hay, Colin; Lister, Michael (2006): Introduction. Theories of the State. In: Hay, Colin; Lister, Michael; Marsh, David (Hg.): The State. Theories and Issues. New York: Palgrave Macmillan, 1-20.

Ho, Samuel P. S. (1978): *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*. New Haven, London: Yale University Press.

Hsueh, Li-min; Hsu, Chen-kuo; Perkins, Dwight H. (2001): *Industrialization and the State. The Changing Role of the Taiwan Government in the Economy, 1945-1998*. Harvard: Harvard University Press.

Jesse, Eckhard; Nohlen, Dieter (2007): *Präsidentalismus/Präsidialsystem*. In: Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (Hg.): *Kleines Lexikon der Politik*. 4., erweiterte Aufl. München: C. H. Beck, 450-452. (Beck'sche Reihe. 1418.)

Johnson, Chalmers A. (1982): *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

Johnson, Chalmers A. (1987): *Political Institutions and Economic Performance. The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan*. In: Deyo, Frederic C. (Hg.): *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 136-164.

Kim, Kil-sun (1973): *Ursachen und Folgen des Studentenaufstandes 1960 und des Militärstaatsstreiches 1961 in Südkorea*. Dissertation, Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg.

Kohli, Atul (2004): *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kohli, Atul; Shue, Vivienne (1994): *State Power and Social Forces. On Political Contention and Accommodation in the Third World*. In: Migdal, Joel S.; Kohli, Atul; Shue, Vivienne (Hg.): *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 293-326.

Kolland, Franz (2004): *Zwischen Fortschrittsoptimismus und kritischer Gesellschaftsanalyse. Die klassischen Entwicklungstheorien*. In: Fischer, Karin (u. a.) (Hg.): *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Wien: Mandelbaum, 81-105.

Köllner, Patrick (2005): *Südkoreas politisches System*. In: Kern, Thomas; Köllner, Patrick (Hg.): *Südkorea und Nordkorea. Einführung in Geschichte, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Frankfurt, New York: Campus Verlag, 51-70.

Köllner, Patrick (1999): *Kleine und mittlere Unternehmen in Südkorea. Ihre Entwicklung und Förderung durch den Staat*. In: Köllner, Patrick; Frank, Rüdiger (Hg.): *Politik und Wirtschaft in Südkorea*. Hamburg: Institut für Asienkunde, 131-155. (Mitteilung des Instituts für Asienkunde Hamburg. 304.)

Komlosy, Andrea (2004): *Das Werden der "Dritten Welt". Geschichte der Nord-Süd-Beziehungen*. In: Fischer, Karin (u. a.) (Hg.): *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Wien: Mandelbaum, 57-80.

Koo, Hagen (1987): The Interplay of State, Social Class, and World System in East Asian Development: The Cases of South Korea and Taiwan. In: Deyo, Frederic C. (Hg.): The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca, New York: Cornell University Press, 165-181.

Lee, Eun-Jeung (2005): Historische Entwicklung Koreas. In: Kern, Thomas; Köllner, Patrick (Hg.): Südkorea und Nordkorea. Einführung in Geschichte, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Frankfurt, New York: Campus Verlag, 15-49.

Lee, Yeon-ho (1997): The State, Society and Big Business in South Korea. London, New York: Routledge.

Leftwich, Adrian (1993): Governance, Democracy and Development in the Third World. In: Third World Quarterly, 14/3, 605-624.

Lin, Ching-yuan (1973): Industrialization in Taiwan, 1946-72: Trade and Import-substitution Policies for Developing Countries. New York: Praeger.

List, Friedrich (1904): Das nationale System der Politischen Oekonomie. Jena: Fischer.

Mann, Michael (1986): The Autonomous Power of the State. Its Origins, Mechanisms and Results. In: Hall, John A. (Hg.): States in History. Oxford: Basil Blackwell, 109-136.

Mason, Edward S. et al. (1980): The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press. (Harvard East Asian Monographs. 92. Studies in the Modernization of The Republic of Korea: 1945-1975.)

Menzel, Ulrich (1985): In der Nachfolge Europas. Autozentrierte Entwicklung in den Ostasiatischen Schwellenländern Südkorea und Taiwan. München: Simon & Magiera KG.

Migdal, Joel S. (1994): The State in Society. An Approach to Struggles for Domination. In: Migdal, Joel S.; Kohli, Atul; Shue, Vivienne (Hg.): State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World. Cambridge: Cambridge University Press, 7-34.

Minns, John (2001): Of Miracles and Models. The Rise and Decline of the Developmental State in South Korea. In: Third World Quarterly, 22/6, 1025-1043.

Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (1993): Was heißt Entwicklung? In: Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Bd. 1. Grundprobleme, Theorien, Strategien. Bonn: Dietz, 55-75.

Novy, Andreas (2005): Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderung in der Einen Welt. Frankfurt am Main, Wien: Brandes & Apsel; Südwind. (Geschichte, Entwicklung, Globalisierung. 5.)

Okimoto, Daniel I. (1989): Between MITI and the Market. Japanese Industrial Policy for High Technology. Stanford: Stanford University Press.

Öniş, Ziya (1991): The Logic of the Developmental State. In: Comparative Politics, 24/1, 109-126.

Palais, James B. (1997): Politics and Policy in Traditional Korea. 3. Aufl. Harvard: Harvard University Press.

Pascha, Werner (2005): Südkoreas Wirtschaft. In: Kern, Thomas; Köllner Patrick (Hg.): Südkorea und Nordkorea. Einführung in Geschichte, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Frankfurt, New York: Campus Verlag, 87-120.

Park, Chung Hee (1970): Our Nation's Path. 2. Aufl. Seoul: Hollym Corporation.

Pempel, T. J. (1999): The Developmental Regime in a Changing World Economy. In: Woo-Cumings, Meredith (Hg.): The Developmental State. Ithaca, London: Cornell University Press, 137-181.

Pohlmann, Markus C. (2005): Südkoreas Unternehmen. In: Kern, Thomas; Köllner Patrick (Hg.): Südkorea und Nordkorea. Einführung in Geschichte, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Frankfurt, New York: Campus Verlag, 121-148.

Prebisch, Raúl (1984): Five Stages in My Thinking on Development. In: Meier, Gerald M.; Seers, Dudley (Hg.): Pioneers in Development. New York: Oxford University Press, 173-191.

Raffer, Kunibert (2004): Handel und Unterentwicklung. In: Fischer, Karin (u. a.) (Hg.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum, 107-126.

Raffer, Kunibert; Singer, Hans (2001): The Economic North-South Divide. Six Decades of Unequal Development. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Robinson, Mark; White, Gordon (2002): Introduction. In: Robinson, Mark; White, Gordon (Hg.): The Democratic Developmental State. Political and Institutional Design. 2. Aufl. New York: Oxford University Press, 1-16.

Rueschemeyer, Dietrich; Evans, Peter B. (1985): The State and Economic Transformation. Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In: Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Hg.): Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 44-77.

Schmidt, Manfred G. (2010): Demokratietheorien: Eine Einführung. 5., erweiterte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schmidt, Manfred G. (2007): Staatsinterventionismus. In: Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. 4., erweiterte Aufl. München: C. H. Beck, 541-542. (Beck'sche Reihe. 1418.)

Schubert, Klaus (2010): Korporatismus/Korporatismustheorien. In: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorie, Methoden,

Begriffe. Bd. 1. 4., erweiterte Aufl. München: C. H. Beck, 265-267. (Beck'sche Reihe. 1463.)

Schulze, Peter W. (1981): Südkorea. Ein Entwicklungsmodell in der Sackgasse? Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. (Reihe Internationale Politik.)

Schwank, Oliver (2008): Limits to a Developmental Regime in South Africa – Industrial Policy Revisited. In: Journal für Entwicklungspolitik, 24/2, 92-115.

Schwarzmantel, John (1994): The State in Contemporary Society. An Introduction. New York: Harvester Wheatsheaf.

Skocpol, Theda (1985): Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research In: Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Hg.): Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 3-43.

Skocpol, Theda (1979): States & Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Martin (2006): Pluralism. In: Hay, Colin; Lister, Michael; Marsh, David (Hg.): The State. Theories and Issues. New York: Palgrave Macmillan, 21-38.

Thompson, Mark R. (1996): Late Industrialisers, Late Democratizers: Developmental States in the Asia-Pacific. In: Third World Quarterly, 17/4, 625-647.

Vartiainen, Juhana (1999): The Economics of Successful State Intervention in Industrial Transformation. In: Woo-Cumings, Meredith (Hg.): The Developmental State. Ithaca, London: Cornell University Press, 200-234.

Wade, Robert (2004): Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. 3. Aufl. Princeton: Princeton University Press.

Wade, Robert (1988): State Intervention in "Outward-Looking" Development: Neoclassical Theory and Taiwanese Practice. In: White, Gordon (Hg.): Developmental States in East Asia. London: Macmillan, 30-67.

Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Max Weber, bearbeitet von Johannes Winckelmann. 5. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.

Weiss, Linda; Hobson, John (1995): States and Economic Development. Cambridge: Polity Press.

White, Gordon (2002): Constructing a Democratic Developmental State. In: Robinson, Mark; White, Gordon (Hg.): The Democratic Developmental State. Political and Institutional Design. 2. Aufl. New York: Oxford University Press, 17-51.

Woo, Jung-en (1991): Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization. New York: Columbia University Press.

Woo-Cumings (1999): Introduction. Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development. In: Woo-Cumings, Meredith (Hg.): *The Developmental State*. Ithaca, London: Cornell University Press, 1-32.

Yeh, Wan-An (2001): The Taiwanese Experience in Retrospect: Before the 1980s. In: Mai, Chao-Cheng; Shih, Chien-Sheng (Hg.): *Taiwan's Economic Success Since 1980*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 3-46.

15 Anhang

15.1 Abstract

Die beeindruckende sozioökonomische Entwicklung in Taiwan und Südkorea zählt zu den wenigen Fällen des 20. Jahrhunderts, in denen eine nachholende Industrialisierung realisiert werden konnte. Die hohen ökonomischen Wachstumsraten warfen schnell die Frage nach den Erfolgsfaktoren dieser Entwicklung auf. Von vielen Seiten interpretiert, stellt sich immer wieder die Frage nach der Rolle des Staates im ostasiatischen Wirtschaftswunder. Aufgrund der Dominanz der neoliberalen Interpretationen entstand das Konzept des „Entwicklungsstaates“, das die zentrale Rolle des Staates im ostasiatischen Entwicklungsprozess anerkennt und die spezielle Art des Staates als Erfolgsfaktor identifiziert. Dabei stehen zwei Bereiche im Vordergrund, nämlich die Beziehung zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen und die institutionell-politischen Voraussetzung für eine erfolgreiche Intervention in den Markt. Mithilfe dieser Kriterien wird der politökonomische Entwicklungsprozess in Taiwan und Südkorea in dieser Diplomarbeit analysiert. Diese zwei genannten Bereiche geben Aufschluss über die staatliche Kapazität der Durchführung der nachholenden Industrialisierung, die der Staat braucht um in den Markt zugunsten wirtschaftlicher Entwicklung intervenieren zu können. Der Industrialisierungsprozess in Taiwan und Südkorea hat gezeigt, dass ein autoritärer Staat mit einer relativen Autonomie von einflussreichen Interessengruppen in Verbindung mit einem weit reichenden, leistungsorientierten bürokratischen Apparat, der enge Beziehungen zu der kapitalistischen Klasse hält, sehr erfolgreich hinsichtlich ökonomischer Entwicklung sein kann, wenn er den Markt im Sinne der nationalen Entwicklung steuert.

15.2 English Summary

Taiwan and South Korea are two countries that realized an impressive socio-economic development in the context of late development in the 20th century. High economic growth rates caused scrutiny of the reasons of this success story, whereas the state always was an important actor. Due to the domination of neoliberal interpretations of the East Asian success story the concept of the Developmental State was created. With the concept of the Developmental State the dominant role of the state in the development process received new attention, in addition it was an attempt to interpret the East Asian development experience as a state guided process. These statist authors identify a special kind of state, the developmental state, as the reason for achieving high growth and stability. Central in this concept are the relationship between state and social interest groups and the institutional basis for governing the market. With these components the development process in Taiwan and South Korea is analyzed in this thesis. The result shows how much capacity the states in East Asia feature to initiate an industrialization process. Institutionally speaking the industrialization process in Taiwan and South Korea demonstrates that an authoritarian state with relative autonomy of interest groups in combination with an effective meritocratic bureaucratic apparatus, which holds close connections with the capitalist class, can be very successful concerning economic development. The state's responsibility is to guide the market and control private agents in order to initiate the industrialization process and obtain rapid and sustained economic growth.

15.3 Curriculum Vitae

Elisabeth Reither, geboren am 26. Februar 1984, wohnhaft in Wien

Bildungsweg

03/2004-10/2010	Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung
07/2007-11/2007	Auslandssemester an der „Australian National University“, Canberra
01/2006	1. Studienabschnitt Internationale Entwicklung abgeschlossen
10/2003-01/2004	Diplomstudium Volkswirtschaft und Diplomstudium Kultur- und Sozialanthropologie, im Rahmen der Freien Wahlfächer weitergeführt
09/1998-06/2003	HBLA für Kultur- und Kongressmanagement, Steyr
09/1990-06/1998	Volksschule Laussa und Hauptschule Losenstein

Berufserfahrung

07/2010	International AIDS Conference Vienna, Volontär für Oxfam
09/2008-heute	Stadthalle Wien, Ticket Service
07/2006-05/2007	Vienna Classic, Kundenbetreuung
03/2006-07/2006	Universität Wien, Tutorium für die Lehrveranstaltung: AG Praxis der EZA
07/2004-08/2004	IBM Wien, Global Services
03/2004-04/2004	Vereinigte Bühnen Wien, Osterklang, Pressebüro
03/2002-04/2002	Vereinigte Bühnen Wien, Osterklang, Konzertbetreuung
07/2001-08/2001	Vereinigte Bühnen Wien, Klangbogen Wien, Konzertbetreuung
02/2001-06/2001	„Landespreis für Umwelt und Natur 2001“, Marketingkonzept für das Natur- und Landschaftsprojekt der Oberösterreichischen Landesregierung
07/2000	Kunsthalle Wien, Praktikum Ausstellungsmanagement