

Machtwechsel im Zeichen der Krise Die 15. Präsidentschaftswahl und die Konsolidierung der Demokratie in Südkorea

Aurel Croissant

The 15th presidential election of the Republic of Korea on February 25, 1998, produced a political outcome which seemed a few years ago nearly unthinkable. The victory of an opposition party over the ruling party and the turn over of presidency is one of the most important steps in the democratic development of Korea after forty years of authoritarian rule since its independence in 1948. This paper tries to examine the potential impact of the election resp. the take-over of government by the opposition on further consolidation of South Korean democracy. By this it shows that the alternation of power is a further step on the road of consolidation. But it is not the final solution for the problems of South Korean democracy.

Am 18. Dezember 1997 fanden in Südkorea¹ die 15. Präsidentschaftswahl seit der Unabhängigkeit der Landes im Jahre 1948 statt. Erstmals gelang es der Opposition in demokratischen Wahlen einen Regierungswechsel zu erzwingen. Gleichzeitig markiert dieses Datum den zehnten Jahrestag der südkoreanischen Demokratie, die mit dem Amtsantritt von Kim Dae-jung am 25. Februar diesen Jahres ihren ersten "turn-over-test" (Huntington 1991) erfolgreich bestanden hat. Dieser wird jedoch überschattet durch eine tiefe Finanz-, Währungs- und Wirtschaftskrise, die den scheidenden Präsidenten Kim Young-sam (1993-1998) Ende letzten Jahres dazu zwang, beim Internationalen Währungsfond (IWF) um ein Hilfsabkommen nachzusuchen. Im folgenden wird eine Analyse der Dezemberwahlen aus transformations-theoretischer Perspektive vorgelegt. Ziel dieses Beitrags ist es, zu fragen, welche Bedeutung die Wahlen sowie die hieraus resultierende erstmalige Regierungsübernahme eines Oppositionskandidaten aus der Perspektive der Konsolidierungsforschung für die südkoreanische Demokratie haben. Es werden zunächst die politischen und ökonomischen Ausgangsbedingungen der Wahl dargestellt, um danach die Akteurskonstellationen, Strategien und Themen vor und während der Präsidentschaftswahl zu untersuchen. Im dritten Schritt wird der Ausgang der Wahlen analysiert, um dann zentrale Problembereiche der demokratischen Konsolidierung zu untersuchen.

¹ Im weiteren werden die Begriffe Südkorea und Korea synonym verwendet.

Hintergrund der Wahlen: Eine Bilanz der Präsidentschaft von Kim Young-sam

Als Präsident Kim Young-sam im Februar 1993 sein Amt antrat, erschien dies vielen politischen Beobachtern als der Beginn einer neuen demokratischen Ära. Das erste zivile Staatsoberhaupt² seit mehr als drei Jahrzehnten, in denen mit Park Chun-hee (1963-1979), Chun Doo-hwan (1980-1988) und Roh Tae-woo (1988-1993) ehemalige Militärs vom Blue House aus (dem Amtssitz des südkoreanischen Staatspräsidenten) die politischen Geschicke des Landes bestimmten, konnte sich nach seinem Wahlsieg 1992 zunächst auf Zustimmungsquoten von fast neunzig Prozent stützen (vgl. Lee/Sohn 1994: 4). Mit starkem reformerischen Elan wurden in den ersten Monaten politische Reformvorhaben angegangen, so die Einführung des *real name finance transaction system*,³ die Offenlegung der Besitzverhältnisse politischer Mandatsträger und Staatsbediensteter sowie die Unterordnung des Militärs und der Sicherheitsdienste unter die zivile Kontrolle. Auch im ökonomischen Bereich schien sich mit den propagierten Deregulierungsprogrammen der Regierung und der unter dem Schlagwort der "Globalisierung" (*seggyewha*) angekündigten Restrukturierung des Staatsapparats eine Abkehr vom Entwicklungsmodell des "begrenzt intervenierenden starken Staates" (Kim E.M. 1997) abzuzeichnen.

Angesichts der überwiegenden Ablehnung der mehrheitlich aus Politikern der autoritären Ära bestehenden Regierungspartei, der Chaebol genannten Großunternehmen sowie der staatlichen Bürokratie gegenüber der neuen Regierung verlegte sich die Exekutive von Beginn an auf einen stark populistisch ausgerichteten, "apolitischen" Regierungsstil. Unter Ausschluß anderer politischer oder sozialer Akteure sowie unter Ausnutzung der gesamten Bandbreite ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen wählte die neue Regierung eine politische Strategie, die sich in erster Linie auf politischen Aktionismus ("sudden show"), auf moralische und politische Appelle an die Bürger sowie einen immer schnelleren Austausch des Regierungspersonals⁴ stützte (Ahn 1997; Ahn/Jeong 1998). Das Parlament und die Parteien waren in diesem Prozeß nicht die Träger, sondern das Ziel der politischen Reformen. Insbesondere die Regierungspartei war hiervon betroffen. Das starke persönliche Sendungsbewußtseins Kim Young-sams als erster ziviler Präsident Südkoreas seit 1961 und die Überzeugung, notwendige Reformen nur gegen den Widerstand des Parlaments und

2 Dieses Etikett ist nicht ganz zutreffend. Denn sowohl Park als auch Chun und Roh waren zum Zeitpunkt ihres Amtsantritts bereits aus dem aktiven Dienst ausgeschieden. Zudem konnte sich auch Roh Tae-woo aufgrund seines Siegs bei den ersten freien Wahlen im Dezember 1987 auf ein demokratisches Mandat stützen.

3 Ein entsprechendes Präsidialdekret verbietet es Personen unter falschen oder fiktiven Namen Bankkonten zu führen, eine bis dato auch in der Parteienfinanzierung zur Verschleierung von Korruption häufig genutzte Praktik. Gleichzeitig wurde dem Wahlkampfgesetz eine Bestimmung hinzugefügt, die es öffentlichen Inspektoren erlaubt, die Bankkonten von Kandidaten und Mandatsträgern einzusehen (vgl. hierzu Lee/Sohn 1995: 30).

4 Während seiner fünfjährigen Amtszeit verschloß Präsident Kim insgesamt sechs Premierminister und ca. 120 Kabinettsmitglieder; die durchschnittliche Amtszeit eines Ministers betrug zehn Monate (Ra 1997). Diese dem "hire and fire"-Prinzip folgende Personalpolitik entwickelte sich zu einem der Hauptinstrumente des Präsidenten, um der stärker werdenden öffentlichen Kritik an der Regierungspolitik zu begegnen.

der Parteien durchsetzen zu können, forcierten erkennbare Tendenzen hin zu einer "delegativen Demokratie" (O'Donnell 1994) noch. Hiermit war aber nicht nur die Schwächung jener Institutionen und Mechanismen der Gewaltenkontrolle und -hemmung verbunden, die für das Funktionieren einer Demokratie von vitaler Bedeutung sind. Vielmehr beeinträchtigte dies auch die Effizienz und Effektivität gouvernementalen Handelns. Denn die häufig ad hoc und ohne eingehende Beratungen verkündeten Maßnahmen scheiterten entweder am Widerstand der staatlichen Bürokratie oder konnten aufgrund mangelnder Ausführungsbestimmungen nicht umgesetzt werden konnten (Jung Y.D. 1997). Zudem fehlte es den durch Präsidialdekrete oder mittels moralischen Drucks initiierten Maßnahmen häufig an einer klaren rechtlichen Grundlage. Ein übergreifendes Konzept war in der Vielzahl kurzfristig wirkender und teilweise inkonsistenter Maßnahmen nicht erkennbar.

Mit zunehmender Regierungsdauer wurde deutlich, daß die politischen Reformen der neuen Administration vor allem auf Machtarrondierung der Exekutive gegenüber anderen demokratischen Institutionen und politischen Akteuren zielten. Sie erwiesen sich zunehmend als Instrument zur selektiven "Bestrafung" politischer Gegner vor allem in der eigenen Partei, waren in ihrer politischen oder ökonomischen Wirkung teilweise dysfunktional und isolierten die Regierung innenpolitisch. Wirtschaftspolitische Reformmaßnahmen beschränkten sich weitgehend auf symbolische Rhetorik, ohne zu einer ernsthaften Abkehr der staatlichen Entwicklungspolitik von alten Interventionspraktiken und Regulationsmechanismen zu führen (Choi et al. 1997). Korruptionsskandale wie der um die politischen "slush funds" des Expräsidenten Roh Tae-woo,⁵ der autoritäre Politikstil Kims und die offensichtlichen Mißerfolge seiner Reformpolitik bewirkten nun auch in der Bevölkerung einen rapiden Zustimmungsverlust für die "voodoo politics" (Kaufman/Haggard 1995) der Regierung, der sich im schlechten Abschneiden der Regierungspartei bei den Lokal-, Provinz- und Gouverneurswahlen 1995 niederschlug. Angesichts des rapiden Vertrauensverlusts der Regierung führte dies zunächst zur gradualistischen Abschwächung und schließlich, in Befürchtung weiterer Verluste bei den für den April 1996 anstehenden Parlamentswahlen, zu einer Abkehr von ihrem konfrontativen Kurs (vgl. auch Choi 1997: 42f.). Kim Young-sams Versuch der Institutionalisierung einer delegativen Demokratie war damit bereits nach Zweidritteln seiner Amtszeit gescheitert.

Der in die politische Defensive gedrängte Staatspräsident sah sich ab der zweiten Jahreshälfte 1996 in einem Zyklus innenpolitischer und wirtschaftlicher Krisen gefangen, in dem der politische Handlungsspielraum der Regierung schließlich nur noch kurzfristiges Krisenmanagement erlaubte. Seinen Anfang nahm Südkoreas annus horribilis im Dezember 1996 mit dem ersten Massenstreik in der jüngeren Geschichte des Landes. Dieser endete für die Regierung mit einer politischen Niederlage, die ihr öffentliches Ansehen erheblich beschädigte und ihr politisches Kapital weitgehend aufzehnte (Croissant 1997). Bereits während des Streiks deutete sich mit

5 Im Oktober 1995 räumte Roh Tae-woo auf einer Pressekonferenz ein, während seiner fünfjährigen Amtszeit insgesamt ca. 650 Millionen US\$ an Spenden für politische Fonds erhalten zu haben. Die Liste der Spender umfaßte alle großen Unternehmen des Landes. Gleichzeitig profitierte hiervon auch die Opposition. So erklärte Kim Dae-jung, selbst ca. 2,6 Millionen US\$ von Roh erhalten zu haben (vgl. Koh 1996: 54f.).

dem Konkurs der Hanbo Steel Co., dem Flaggschiff der 23 Unternehmungen umfassenden Hanbo Business Group, die nächste Krise an. Da sich die Regierung dem Drängen nach Rettungsmaßnahmen verweigerte, war der ehemals vierzehntgrößte Chaebol des Landes angesichts einer Schuldenlast von insgesamt ca. 5,9 Mrd. US\$ (*Business Korea*, Februar 1997: 12f.) nicht mehr zu retten. Ihre die Regierung gefährdende Dynamik gewann diese Entwicklung durch das Bekanntwerden der Verwicklungen prominenter Politiker der Regierungspartei und des Präsidentensohn in den Zusammenbruch der Hanbo-Gruppe.⁶

Die Eskalation der südkoreanischen Währungs- und Finanzkrise im November und Dezember letzten Jahres beraubte die Kim-Administration schließlich ihrer letzten politischen Unterstützungsreserven.⁷ Im November geriet die koreanische Währung in den Sog einer von den südostasiatischen Volkswirtschaften ausgehenden regionalen Währungskrise. Nach anfänglichen Versuchen, die Landeswährung gegen starken Abwertungsdruck zu stützen, sah sich die Regierung gezwungen, den Wechselkurs des Won freizugeben. Die Folge war eine drastische Verschlechterung seines Außenwerts, wodurch sich die Fremdwährungskredite der Banken, Unternehmen sowie des Staates innerhalb weniger Wochen um etwa 60% verteuerten. Um die drohende Zahlungsunfähigkeit und den Zusammenbruch des inländischen Finanzmarktes zu verhindern, wandte sich die Regierung schließlich an den Internationalen Währungsfond. Auf ihr Ersuchen hin wurde ein "wirtschaftliches Entwicklungsprogramm" vereinbart, daß ein insgesamt 57 Mrd. US\$ umfassendes Hilfspaket des IWF, der Asiatischen Entwicklungsbank sowie verschiedener westlicher Industrieländer und Japans enthält, gleichzeitig aber dem koreanischen Staat sowie dem Banken- und dem Unternehmenssektor schmerzhaft strukturelle Reformen auferlegt. Die Präsidentschaftswahl vom 18. Dezember 1997 vollzog sich somit inmitten einer politischen und ökonomischen Krise, in der die politisch diskreditierte Regierung kaum noch über eine innenpolitische Manövriermasse verfügte.

Die Akteure

Wie bereits bei den Wahlen 1987 und 1992 konkurrierte auch diesmal mehr als ein halbes Dutzend Bewerber um die Wählergunst, von denen lediglich drei realistische Siegchancen besaßen: Lee Hoi-chang von der regierenden Grand National Party (Hannaradang), der Verlierer der Präsidentschaftswahlen von 1987 und 1992, Kim Dae-jung (National Congress for New Politics), sowie als dritter Kandidat Rhee In-je mit seiner wenige Wochen vor der Wahl gegründeten New Party by the People. Obwohl diese Konstellation Ähnlichkeit zu den vorhergehenden Wahlen aufwies, lassen sich signifikante Differenzen in der Parteien- und Kandidatenkonstellation

6 Vgl. zum "Hanbo Skandal" *Korea Newsreview*, 3. Mai 1997, S. 6f. Zur verheerenden delegitimierenden Wirkung des Skandals auf die Regierung Kim siehe Hahm 1997: 73f.

7 Erste Krisenzeichen waren bereits Anfang des Jahres zu erkennen, als Wirtschaftsexperten angesichts der auf über 100 Mrd. US\$ angewachsenen Auslandsverschuldung (Ende Januar 1998: 151 Mrd. US\$) vor allem des privaten Finanz- und Unternehmenssektors vor einer "Mexikanisierung" Südkoreas (*Business Korea*, Februar 1997:14; *Korea Herald* 10.3.1998: 1) warnten. So wuchs die Fremdwährungsverschuldung des Landes zwischen 1994 und 1996 um jährlich 30%, wobei der Anteil kurzfristiger Kredite (Laufzeit unter einem Jahr) bei etwa 50% lag.

erkennen, die hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Wahlausgang von erheblichem Einfluß waren. So bewirkte die für das südkoreanische Parteiensystem charakteristische hohe Volatilität der Parteienstrukturen diesmal bereits im Vorfeld der Wahlen eine umfassende Restrukturierung der Parteienlandschaft. Dies führte dazu, daß erstmals eine geeinte Opposition einem de facto mit zwei Kandidaten antretenden Regierungslager gegenüber stand. Die Gründe hierfür lagen jeweils in wahlstrategischen Überlegungen der Akteure, die wesentlich durch das geltende relative Mehrheitswahlrecht beeinflusst wurden.

Angestoßen durch das schlechte Abschneiden der NCNP und dem guten Ergebnis der zweitgrößten Oppositionspartei United Liberal Democrats bei den Parlamentswahlen im April 1996 kam es schon frühzeitig zwischen den beiden Oppositionsführern Kim Dae-jung und Kim Jong-pil zu Gesprächen bezüglich einer politischen Allianz. Angesichts des stark regionalistisch motivierten Stimmverhalten der südkoreanischen Wähler konnte keiner der beiden im Falle einer Einzelkandidatur mit einem Wahlerfolg rechnen, da sie mit der Honam- bzw. der Chungchong-Region jeweils nur ein verhältnismäßig kleines Stimmenreservoir vertraten (vgl. Tabelle 2). Um eine erneute Niederlage gegen den relativ geschlossenen Stimmenblock der Regierungspartei in der Yongnam-Region zu verhindern, war insbesondere Kim Dae-jung darauf angewiesen, seine regionale Wählerbasis zu verbreitern. Für Kim Jong-pil, der aufgrund seiner politischen Vergangenheit⁸ sowie seiner schwachen regionalen Wählerbasis keine realistische Erfolgchance bei den anstehenden Wahlen besaß, bestand der rationale Anreiz einer Koalitionsstrategie darin, als Gegenleistung für seine politische Schützenhilfe zumindest einen Teil seiner Forderungen in der neuen Regierung umsetzen zu können. Das wenige Monate vor der Wahl geschlossene Oppositionsbündnis kam dann im Kern einem politischen Tauschgeschäft gleich. Für die Gewährung seiner politischen Unterstützung erhielt Kim Jong-pil im Gegenzug die Zusage, daß sich die neue Regierung für die Einführung eines parlamentarischen Regierungsystems anstelle des bestehenden präsidentiell-parlamentarischen Systems einsetzen würde. Bei engen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen käme damit der ULD zukünftig die Rolle eines Mehrheitsbeschaffers und *power broker* zu. Kim Jong-pil selbst sollte das Amt des Premierministers übernehmen.

Die begrenzte Aussagekraft von Lagerbegriffen oder ideologischen Standortbeschreibungen bei den Dezemberwahlen zeigt nicht nur der Umstand, daß ideologische oder programmatische Überlegungen bei dieser Allianz kaum eine Rolle spielten. Vor allem gilt diese Feststellung für die beiden anderen Parteien sowie deren Kandidaten. Innerhalb der stark faktionalisierten Regierungspartei deuteten sich aufgrund des verheerenden Erscheinungsbilds der Regierung bereits seit dem Frühjahr erhebliche Differenzen zwischen der dem Präsidenten nahestehenden Minju-Fraktion sowie der aus ehemaligen Anhängern Chun Doo-hwans bzw. Roh Tae-woos bestehenden Minjong-Fraktion an. Da die verschiedenen Fraktionen sich nicht auf

8 Vgl. hierzu ein Interview des Verhandlungsführers der NCNP Han Kwang-ok, *Korea Times*, 6.1.1998: 1.

9 Kim Jong-pil gilt gemeinsam mit Park Chung-hee als einer der Initiatoren des Militärputschs von 1961 und diente dem Regime bis zur Ermordung Parks im Oktober 1979 unter anderem als Geheimdienstchef, Ministerpräsident und Vorsitzender der Regierungspartei.

einen Kandidaten zu einigen vermochten und um sich von der Regierung zu distanzieren und so die Ausgangsbedingungen der Partei für die Wahlen zu verbessern, wurde schließlich der Technokrat und ausgewiesene Kim Young-sam-Kritiker Lee Hoi-chang in einer Kampfabstimmung auf dem Nominierungskonvent der Partei zum Kandidaten gekürt. Der zu diesem Zeitpunkt in den Umfragen besser postierte, der Minju-Fraktion nahestehende Zweitplatzierte Rhee In-je erklärte daraufhin seinen Parteiaustritt und "wandelte" sich zum Oppositionskandidaten. Seinen Höhepunkt erreichte das politische Verwirrspiel schließlich, als die Reste der von Kim Dae-jung 1991 gegründeten, dann aber durch die Abspaltung des NCNP 1995 in die politische Marginalität gedrängten Democratic Party einen Monat vor der Wahl mit der Regierungspartei zur Grand National Party fusionierten.

Strategien und Themen

Die Direktwahl des Staatspräsidenten und die Konzentration politischer Macht in seinen Händen verleihen dem Präsidenten eine herausragende Position im Gewaltentgefüge der südkoreanischen Demokratie.¹⁰ Die exekutiven Machtbefugnisse des Präsidenten sowie die Tatsache, daß die Regierung über die eigene Mehrheitsfraktion das Parlament, dessen Ausschüsse und hierdurch den gesamten Gesetzgebungsprozeß dominiert (Park 1996), verhinderten bislang, daß die Legislative ein eigenständiges politisches Profil entwickeln konnte, und führten dazu, daß die Beteiligung des Parlaments an politischen Entscheidungsprozessen gering blieb. In der politischen Realität resultierte hieraus eine Aufwertung der Institution des Staatspräsidenten, die weit über die im präsidentiell-parlamentarischen Regierungssystem vorgesehene Machtfülle hinausreicht und seinem Amt die Bedeutung einer "imperial presidency" (Kim/Suh 1997: 29) verleiht. Damit wird die Wahl in das höchste Staatsamt zum bedeutendsten politischen Preis, der im demokratischen Wettbewerb zu gewinnen ist. In der jungen südkoreanischen Demokratie mit ihren in demokratischen Praktiken ungeübten, kaum über Erfahrungen mit diskursiv-demokratischen Verfahren des Interessenausgleichs verfügenden politischen Akteuren führt dies fast unvermeidlich zur Intensivierung der personalistischen Ausrichtung des politischen Wettbewerbs und zur Verfestigung konfrontativer politischer Einstellungen und Verhaltensweisen, wie sie auch diesmal wieder feststellbar waren.

Anhaltende Schwäche der programmatischen Auseinandersetzung

Die für präsidentielle Regierungssysteme insbesondere bei Wahlen charakteristische Personalisierung von Politik (Linz 1994) ging auch diesmal mit einem Mangel an programmatischen Auseinandersetzungen einher (Lee 1997). Ungeachtet ihrer Parteizugehörigkeiten führten alle drei Kandidaten einen Anti-Regierungswahlkampf, so auch der um Distanz zur diskreditierten Administration bemühte Lee Hoi-chang, der sich ebenso wie Rhee In-je als Alternative zu der "Drei-Kim-Ära" genannten, Jahrzehnte währenden politischen Dominanz der Parteiführer Kim Young-sam, Kim Jong-pil und Kim Dae-jung präsentierte. Kim Dae-jung war vor allem

¹⁰ Ausführlich zu den Kompetenzen des Staatspräsidenten sowie zur Machtverteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative, siehe Croissant 1998, Kapitel 4.2.1.

darum bemüht, sein Image als ein dem linken politischen Spektrum nahestehender ehemaliger Dissident abzustreifen und sich regionenübergreifend als nationale Führungspersonlichkeit des politischen Zentrums darzustellen. Die Betonung programmatischer Differenzen, die im Hinblick auf die Änderung des Regierungssystems, die Rolle der Gewerkschaften, die Zielrichtung und Umsetzung wirtschaftspolitischer Reformen und insbesondere in der Nord- und Wiedervereinigungspolitik erkennbar waren (ISS et al. 1997: 101-136), trat demgegenüber weitgehend in den Hintergrund. Vielmehr konzentrierten sich die Parteien auf die Betonung der persönlichen Vorzüge ihrer eigenen Kandidaten und griffen auf altbewährte politische Taktiken zurück wie Diffamierungskampagnen und Angriffe auf die persönliche Integrität der anderen Bewerber. Eine Ausnahme stellte hier der Kandidat des Wahlbündnisses People's Victory 21 und ehemalige Gewerkschaftsfunktionär Kwon Young-kil dar. Mit seiner Kandidatur unternahm der technisch weiterhin illegale, faktisch aber geduldete Gewerkschaftsbund Korean Confederation of Trade Unions (KCTU) erstmals den Versuch, eine politische Vertretung der Arbeiterbewegung außerhalb der bestehenden politischen Organisationen zu etablieren. Kernpunkte seines themenorientierten Wahlkampfes bildeten die Forderungen nach Revision des Arbeitsgesetzes, sozialstaatlichen Reformen sowie Auflösung der wirtschaftlich dominierenden Chaebol.

Wirtschaftspolitischen Themen kam während des Wahlkampfes in Anbetracht der ökonomischen Rahmenbedingungen besondere Bedeutung zu. Alle Bewerber betonten, daß angesichts der gegenwärtigen wirtschaftlichen Turbulenzen und der veritablen Krise der südkoreanischen Volkswirtschaft die Prioritäten der neuen Regierung zunächst im wirtschaftlichen Bereich liegen sollten. Aufgeschreckt durch die irritierten Reaktionen der internationalen Kreditgeber schwenkte auch Kim Dae-jung nach einem kurzen Flirt mit der populistischen Forderung nach Nachverhandlungen zum IWF-Abkommen auf die Linie ein, die strikte Befolgung des von der Regierung ausgehandelten Reformprogramms sei angesichts mangelnder Alternativen zur wirtschaftlichen Gesundung unvermeidlich.

Abnehmende wahlstrategische Bedeutung des politisierten Regionalismus

Die politische Mobilisierung kommunaler Gruppen entsprechend ihrer regionalen Herkunft und, damit verbunden, die Ausrichtung der politischen Parteien am Konflikt des Regionalismus können als das herausragende Kennzeichen des politischen Wettbewerbs auf der Ebene politischer Parteien sowie als bedeutenste Variable zur Erklärung des Stimmverhaltens südkoreanischer Wähler bei nationalen Wahlen bezeichnet werden (Park 1993; Dong 1995; Kang 1998). Der regionale Konflikt erscheint dabei als kumulativer Effekt ökonomischer Konfliktlinien innerhalb der südkoreanischen Gesellschaft, deren Ursprung in der systematischen Bevorzugung einer Region bzw. der damit einhergehenden Deprivation einer anderen regionalen Bevölkerungsgruppe liegt (Cho 1996: 235). So zeigen die Angaben in Tabelle 1, daß die einseitige Entwicklungsstrategie der autoritären Regime der Präsidenten Park Chung-hee (1963-1979) und Chun Doo-hwan (1980-1988), beide aus der südöstlichen Region Yongnam stammend, zu erheblichen räumlichen Entwicklungsungleichgewichten geführt hat, die abgeschwächt auch in den neunziger Jahren Be-

stand haben. Die Politisierung der bereits während der Chosun-Dynastie (1392-1911) und der japanischen Kolonialzeit (1911-1945) als sozialem und kulturellem Phänomen feststellbaren regionalen Antagonismen zwischen Yongnam und Honam diente als ein maßgebliches Instrument der herrschenden Eliten, um im Austausch für die Gewährung staatlicher Ressourcen sowie den privilegierten Zugang zu Positionen in Staat, Regierung und Wirtschaft die eigene Unterstützungsbasis zu stabilisieren (Yang 1994: 6ff.; Lee/Brunn 1996: 101; Chung 1997: 13ff.; Hwang 1997). Dieses Grundmuster geographisch ungleicher Entwicklung korrespondiert insbesondere seit der Demokratisierung 1987 mit einer Spaltung der Wählerschaft in einen oppositionellen (Honam) sowie einen regierungsfreundlichen Wählerblock (Yongnam).

Tabelle 1: Vergleich der Bevölkerung und des Bruttoinlandsprodukts zwischen Yongnam und Honam

Jahr	Bevölkerung ¹			Bruttoinlandsprodukt ²		
	Yongnam ³	Honam ⁴	Ratio ⁵	Yongnam ³	Honam ⁴	Ratio ⁵
1960	7.131.722	5.815.930	81,6	66,1	45,1	68,2
1965	9.083.037	6.573.425	72,4	242,6	140,4	57,9
1970	9.558.665	6.439.842	67,4	733,8	374,7	51,1
1975	10.591.776	6.440.526	60,8	2.883,3	1.322,7	45,9
1980	13.041.391	6.795.025	52,1	7.150,8 ⁶	3.026,9 ⁶	42,3
1985	12.099.256	6.856.402	56,7	24.361,9	9.181,5	37,7
1990	12.560.144	5.716.402	45,5	52.669,3	19.305,6	36,7
1995	12.785.679	5.226.522	40,9	103.461,4	39.283,5	38,0

Anm.: ¹ in Personen; ² in Mrd. Won, zu aktuellen Preisen; ³ umfaßt die Provinzen Süd-Kyongsang bzw. Nord-Kyongsang sowie die Städte Pusan und Taegu; ⁴ umfaßt die Provinzen Süd-Cholla, Nord-Cholla sowie Kwangju; ⁵ Verhältnis Honam zu Yongnam in %; ⁶ 1978.

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach Angaben aus: *Korea Statistical Yearbook* 1970, 1990, 1997; *Annual Report of Gross Regional Products* 1972, 1980, 1994.

Die räumlich ungleiche sozioökonomische Entwicklung und stark ausgeprägte regionale Identitäten bieten jedoch noch keine hinreichende Erklärung für das regionalistische Stimmverhalten der Wählerschaft in diesen beiden Regionen. Denn einerseits läßt sich ein ähnlicher Trend im Stimmverhalten anderer benachteiligter Regionen nicht (Kangwon) oder nicht im gleichen Maße (Chungchong) erkennen. Zum anderen ist *regional voting* ein relativ junges politisches Phänomen, das bei den Präsidentschaftswahlen 1971 erstmals in signifikantem Maße auftauchte, dann jedoch bis zur Demokratisierung von 1987 durch den Gegensatz von Stadt und Land bzw. den Transformationskonflikt zwischen demokratischer Opposition und autoritärem Regime überdeckt wurde (Chung 1997; Croissant 1998). Vielmehr scheint die Mobilisierung regionaler Wählergruppen entlang dieses gesellschaftlichen Konflikts in engen Zusammenhang mit der den Wählern zur Verfügung stehenden Entscheidungsalternativen zu stehen. So hatte dieser *cleavage* dann einen bedeutenden Einfluß auf das Stimmverhalten südkoreanischer Wähler, wenn regio-

nale Identitäten durch symbolische Politik der Kandidaten bzw. Parteien aktiviert wurden (Cho 1996).

Im Gegensatz hierzu war der Appell an regionale Sentiments oder landmannschaftliche Bindungen der Wähler diesmal schwächer ausgeprägt. Als ursächlich hierfür kann in erster Linie das strategische Lernen oppositioneller Eliten in Form eines interregionalen Wahlbündnisses (s.o.) sowie eine veränderte Kandidatenkonstellation gelten. Während bei den Präsidentschaftswahlen von 1971, 1987 und 1992 jeweils Kandidaten aus Yongnam (Park Chung-hee, Roh Tae-woo und Kim Young-sam) gegen einen Kandidaten aus Honam (Kim Dae-jung) antraten,¹¹ präsentierte sich die Regierungspartei nun erstmalig ohne einen Kandidaten aus dieser Region. Zwar stammt Lee Hoi-chang aus Nord-Kyongsang. Wie auch Rhee In-je (Chungchong) verfügt der Technokrat Lee jedoch über keine gewachsenen politischen Bindungen an ein spezifisches regionales Elektorat und somit auch nicht über den strategischen Vorteil, innerhalb der eigenen Heimatregionen über symbolische Politik die regionale Wählerschaft für sich mobilisieren zu können. Der Instrumentalisierung des regionalen Konflikts als Strategie zur Allokation von Wählerstimmen kam somit für diese Akteure eine geringere Bedeutung zu.

Wahlgesetzes eingeleiteten Untersuchungen.¹² Bedenklicher erscheint jedoch die erneute Interventionen staatlicher Akteure, vor allem der Sicherheitsdienste, zugunsten des Kandidaten der Regierung. Der bekanntgewordene Bruch des Steuergeheimnisses durch Angehörige der nationalen Steuerbehörde unter Mitwirkung des Geheimdienstes (Agency for National Security Planning, ANSP), um Kim Dae-jung illegale politische Spenden nachzuweisen, zeigt ebenso wie die Verstrickung hochrangiger Vertreter des ANSP in eine als "Operation Nordwind" bezeichnete Kampagne, die Kim Dae-jung als Sympathisant Nordkoreas diskreditieren sollte (*Korea Herald* 7.3.1998: 2; *ebd.* 13.3.1998: 1), daß trotz unbestreitbarer Fortschritte die Umsetzung des demokratischen Gebots parteipolitischer Neutralität des Staatsapparats auch zehn Jahre nach der Demokratisierung noch nicht abgeschlossen ist.

Der Ausgang der 15. Präsidentschaftswahlen

Der Ausgang der Wahlen am 18. Dezember 1997 war erwartungsgemäß knapp. Mit einem Vorsprung von lediglich 1,6 Prozentpunkten belegte Kim Dae-jung den ersten Platz vor Lee Hoi-chang und dem Drittplazierten Rhee In-je. Die übrigen vier Kandidaten erhielten zusammen 1,8 Prozent der gültigen Stimmen. Davon entfielen 1,2% auf den gewerkschaftsnahen Kwon Young-kil (vgl. Tabelle 2). Das innerhalb der Gewerkschaftsbewegung stark umstrittene Projekt der Etablierung einer politischen Vertretung der Arbeiterbewegung ist damit zunächst gescheitert. Das Ergebnis von 306.026 Stimmen entsprach nicht einmal einem Fünftel des gesamten Mitgliederstands der südkoreanischen Gewerkschaften bzw. nur etwa zwei Dritteln der KCTU-Mitglieder und blieb somit erheblich unter den Eigenerwartungen des KCTU.¹³

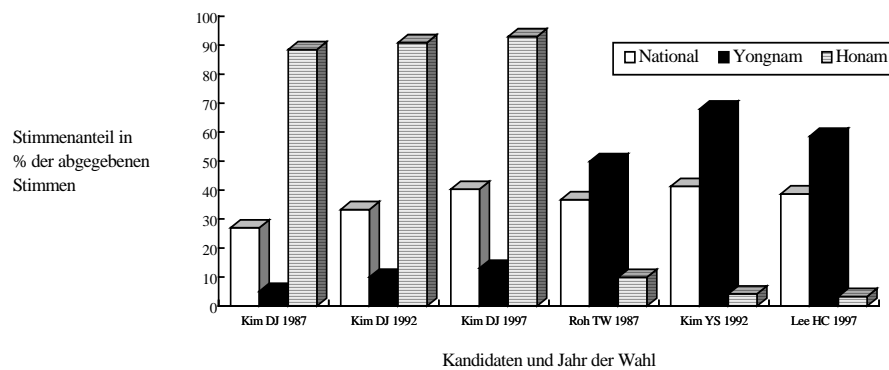
Abbildung 1 zeigt, daß seit der Demokratisierung 1987 der Stimmenanteil der unterschiedlichen politischen Lager in den jeweiligen Regionen relativ stabil geblieben ist. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Unterstützung der Wähler in Honam und Yongnam für Kim Dae-jung. Sein Stimmenzuwachs in Yongnam betrug 3,1% und lag damit lediglich geringfügig über der Verbesserung in Honam (+2,1), jedoch erheblich unter dem Gesamtzuwachs (+7%). Erneut läßt sich eine verhältnismäßig stabile Spaltung der Wählerschaft zwischen beiden Regionen erkennen, die auch im sehr guten Abschneiden Lee Hoi-changs in seiner Heimatprovinz Nord-Kyongsang ihren Ausdruck findet. Das Ergebnis des Regierungskandidaten lag hier nur um 1,7% unter dem der letzten Wahl. Eine Ausnahme bildet hier lediglich die Region Chungchong (Nord- und Südchungchon sowie Taejon). Hier ist für 1997 eine massive Abwanderung der Wählerschaft von der Regierung zur Opposition (Kim Dae-jung) feststellbar.

12 Während das Central Election Committee im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen von 1992 gegen insgesamt 1.878 Personen Untersuchungen einleitete, waren diesmal lediglich 231 Personen betroffen (*Korea Herald* 19.12.1997: 2).

13 Interview mit Ahn Pong-sul, Director of International Department, FKTU vom 27.2.1998 sowie Yoon Youngmo, International Secretary, KCTU vom 14.1.1998.

**Tabelle 2: Regionalismus und Wählerverhalten: Die Präsidentschaftswahlen
1987 bis 1997¹**

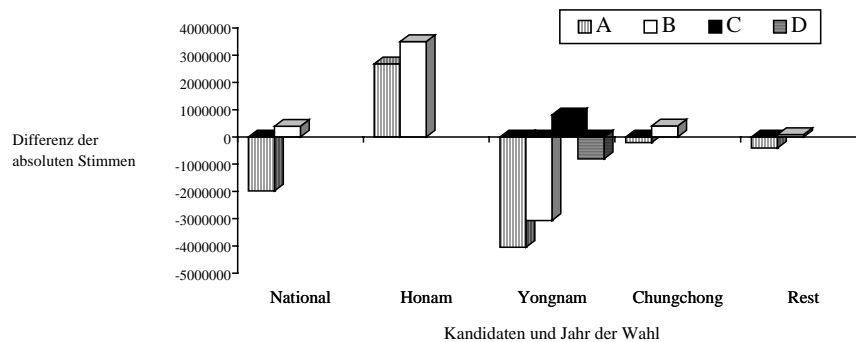
Abb. 1: Stimmenverteilung zwischen den Regionen bei unterschiedlichen Wahlen



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben aus Tabelle 2.

In Anbetracht bislang noch fehlender aktueller Wählerbefragungen nach der Wahl sind nur tendenzielle und vorläufige Interpretationen des Wahlergebnisses möglich. Aus den Angaben in Abbildung 2 lassen sich mit der gebührenden Vorsicht jedoch zwei Erklärungsfaktoren für den Wahlsieg Kim Dae-jungs erkennen.

Abb. 2: Stimmendifferenzen zwischen den Wahlen innerhalb der Regionen



A: Stimmendifferenz zwischen Kim Dae-jung und Kim Young-sam national und innerhalb der Regionen 1992; ein negatives Vorzeichen markiert ein Minus an Stimmen für Kim Dae-jung gegenüber seinem Gegenkandidaten.

- B: Stimmendifferenz zwischen Kim Dae-jung und Lee Hoi-chang national und innerhalb der Regionen 1997; ein negatives Vorzeichen markiert ein Minus an Stimmen für Kim Dae-jung gegenüber seinem Gegenkandidaten.
- C: Differenz zwischen den in Yongnam abgegebenen gültigen Stimmen für Rhee In-je (1997) und Chung Ju-yung (1992); ein negatives Vorzeichen markiert den Verlust gegenüber der vorhergehenden Wahl.
- D: Differenz zwischen den in Yongnam abgegebenen gültigen Stimmen für Lee Hoi-chang (1997) und Kim Young-sam; negatives Vorzeichen markiert den Verlust gegenüber der vorhergehenden Wahl.

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben aus Tabelle 2; Lee/Brunn 1996: 115.

Erstens wird der signifikante Stimmengewinn Kims in der Region Chungchong deutlich. So konnte Kim den eigenen Stimmenanteil in der Heimatregion seines Koalitionspartners Kim Jong-pil gegenüber der letzten Wahl um 20,4% (Chungchongbuk-do) bzw. 11,9% (Chungchongnam-do) erhöhen. Während Kim Dae-jung hier 1992 noch 208.158 Stimmen weniger erhielt als sein Gegenkandidat von der Regierungspartei (Kim Young-sam) betrug diesmal sein Vorsprung gegenüber Lee Hoi-chang 408.319 Stimmen. Das sehr gute Abschneiden in Chungchong hat wesentlich mit dazu beigetragen, daß Kim seinen Stimmenanteil gegenüber der vorherigen Wahl um insgesamt 458.538 Stimmen steigern konnte.

Als zweiter Faktor ist der relative Erfolg Rhee In-jes zu nennen. Ihm gelang es, seinen Stimmenanteil als dritter Kandidat innerhalb der Region Yongnam gegenüber dem dritten Kandidaten von 1992 (Chung Ju-yung) fast zu verdoppeln. Rhee erhielt in dieser Region 809.106 Stimmen mehr (absolut: 1.648.361) als Chung Ju-yung seinerzeit (absolut: 839.255). Diese Gewinne entsprechen wiederum fast exakt den Verlusten der Regierungspartei in der Region. Deren Kandidat Lee Hoi-chang (absolut: 3.944.844) verlor 1997 gegenüber dem Ergebnis von Kim Young-sam (1992 absolut: 4.747.799) 802.955 Stimmen. Als "Erfolgsfaktor" für Kim Dae-jung dürfte also erstens das Bündnis mit Kim Jong-pil gewirkt haben, das eine große Zahl der Wähler in Chungchong dazu bewegte, stellvertretend für "ihren" regionalen Champion diesmal für Kim Dae-jung zu stimmen. Hierdurch konnte Kim gegenüber Lee ein Polster von ca. 400.000 Stimmen erringen, was annähernd seinem gesamten Stimmenvorsprung entspricht. Zweitens profitierte Kim von der Zersplitterung der Wählerstimmen in Yongnam zwischen Lee Hoi-chang und Rhee In-je. Im Vergleich zum relativen Erfolg des dritten Kandidaten erscheint das verbesserte Stimmenergebnis von Kim in der Yongnam-Region von geringerer Bedeutung.

Wie verträgt sich dieses Ergebnis nun mit der eingangs getroffenen Feststellung, das Stimmverhalten südkoreanischer Wähler sei in hohem Maße regionalistisch geprägt? Markiert die Dezemberwahl mit dem ersten Sieg eines Kandidaten aus der Region Honam das Ende des politisierten Regionalismus in Südkorea? Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erscheint es zunächst schlüssig anzunehmen, daß ein negativer Zusammenhang bestand zwischen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der verheerenden Regierungsbilanz Kim Young-sams und der Neigung der Wähler, für die Regierungspartei zu stimmen. Die oppositionellen Stimmengewinne dürften auch eine Reaktion der Wähler auf die außergewöhnlichen innenpolitischen und wirtschaftlichen Begleitumstände der Wahl sein. So verlor die Regierungspartei in allen größeren Stimmgebieten mit

Ausnahme der Millionenstadt Taegu an Unterstützung, während gleichzeitig Kim Dae-jung in allen Regionen an Stimmen zulegte.

Darüber hinaus können die starken Stimmengewinne Kim Dae-jungs in den beiden Provinzen Chungchong sowie von Rhee In-je in Yongnam aber auch als Indikatoren für eine Schwächung des regionalistischen Elements im Stimmverhalten südkoreanischer Wähler betrachtet werden. In beiden Regionen verkörpert das Wahlergebnis klar ein Abbröckeln der stabilen Wählerblöcke von 1987 und 1992. Trotzdem ist jedoch in Yongnam und Honam weiterhin eine Tendenz zum regionalistischen Wählen vorhanden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der zuletzt genannten Region. Hier lassen die in ihrer Höhe an die Ergebnisse pseudo-demokratischer Wahlen in den ehemaligen kommunistischen Diktaturen Osteuropas erinnernden Wahlerfolge Kim Dae-jungs eher sogar noch eine Zunahme des regionalistischen Moments vermuten. Auch gelang es Kim nur in geringem Maße, oppositionelle Wähler in Yongnam an sich zu binden. Diese entschieden sich vielmehr überwiegend für den dritten Kandidaten, Rhee In-je. Die 15. Präsidentschaftswahl markiert somit nicht das Verschwinden, sondern lediglich die Schwächung regionalistischer Gegensätze innerhalb der südkoreanischen Gesellschaft.

Herausforderungen der südkoreanischen Demokratie nach den Wahlen

Der innen-, außen- und wirtschaftspolitischen Bilanz der Regierung Kim Dae-jung in den nächsten fünf Jahren wird nach den enttäuschenden Erfahrungen mit der Präsidentschaft Kim Young-sams eine besondere Bedeutung für die Herausbildung empirischer Legitimität des demokratischen Systems sowie diffuser Unterstützung der Bürger für die Demokratie zukommen. In diesem Zusammenhang können in Anlehnung an Juan Linz und Alfred Stepan (1996) drei zentrale demokratische Arenen ausgemacht werden, innerhalb derer aus konsolidierungstheoretischer Perspektive die bedeutendsten Herausforderungen für die südkoreanische Demokratie liegen: die *economic society*, die *civil society* sowie schließlich die *political society*.¹⁴

(1) Die Ebene der *economic society*

In Anbetracht der veritablen Krise der südkoreanischen Volkswirtschaft liegen die Prioritäten der neuen Regierung zweifelsohne zunächst im wirtschaftlichen Bereich. Bei der Umsetzung der zwischen alter Regierung und Internationalem Währungsfond ausgehandelten Maßnahmen sind tiefgreifende wirtschaftliche und soziale Verwerfungen unausweichlich und bereits jetzt erkennbar.¹⁵ Angesichts der unzureichenden sozialen Sicherungssysteme sowie der für die nächsten Jahre prognostizierten wirtschaftlichen Eckdaten beinhalten die geplanten ökonomischen Reformen eine massive soziale Sprengkraft (Tab. 3).

14 Vgl. zur Unterscheidung zwischen *political*, *economic* und *civil society* Stepan (1988: 1-12) sowie Linz/Stepan (1996: 1ff.).

15 Die Arbeitslosenquote stieg im Januar dieses Jahres auf 4,5% (934.000), der höchste Stand seit 11 Jahren. Gleichzeitig sank die Industrieproduktion um 10% und die Produktionsauslastung der Industriebetriebe lag bei durchschnittlich lediglich 68,3% (*Korea Herald* 28.2.1998: 1).

Tabelle 3: Wirtschaftliche Eckdaten, 1997-2000 (in %, geschätzt)

	1997	1998	1999	2000
Wachstum des Bruttoinlandsprodukts	5,9	-1,3	2,4	4,3
Entwicklung des privaten Verbrauchs	4,0	-3,8	1,0	4,3
Entwicklung der Verbraucherpreise	4,3	7,4	4,8	4,3
Arbeitslosenquote	2,5	5,7	5,3	4,5
Anstieg der Nominallöhne	7,4	1,5	3,5	4,7

Quelle: Projektion des LG Economic Research Institute, *The Korea Post*, Februar 1998.

Aus langfristiger Perspektive betrachtet, kann die gegenwärtige Wirtschaftskrise aber auch als Chance begriffen werden, um die dringend notwendige Entflechtung zwischen *political* und *economic society* nun ernsthaft voranzutreiben. Der auf dem südkoreanischen Staat sowie den Unternehmen lastende externe Druck und die Einsicht der Öffentlichkeit, daß die Ursachen für die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise vor allem in strukturellen Defekten der eigenen Volkswirtschaft liegen - staatliche Regulierung, Verzerrungen des Finanz- und Kapitalmarktes, enge Verflechtung zwischen Großunternehmen, Staat und Politik -, bieten der neuen Regierung einen wesentlich größeren innenpolitischen Spielraum zur Umsetzung wirtschaftlicher Reformen, als dies vor der Krise der Fall gewesen ist. Dabei sind im Hinblick auf die Konsolidierungsaussichten der südkoreanischen Demokratie zwei eng miteinander verknüpfte Aufgaben von vorrangiger Bedeutung: Die Dekonzentration und Deregulierung der südkoreanischen Volkswirtschaft sowie die wirksame Bekämpfung der strukturellen Korruption (*chonggyong yuch'ak*) zwischen Staat und den Chaebol.

Tabelle 4: Wirtschaftliche Dominanz der Chaebol¹

Gruppe	1974	1984	1996 ²	1997 ²
1	4,9	12,0	9,1	10,0
2	7,2	24,0	16,7	18,4
3	10	35,8	23,9	26,2
4	10,3	44,3	30,8	32,9
5	11,6	52,4	36,3	38,3
6	12,7	56,2	40,7	42,7
7	13,5	59,4	44,9	46,7
8	14,3	62,1	48,2	50,7
9	14,7	64,8	51,3	54,1
10	15,1	67,4	54,2	57,4

Anm: ¹ Gesamtumsätze der Chaebol im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt; Angaben in Prozent.

² Angaben für das erste Halbjahr.

Quelle: Angaben 1974 und 1984 aus Kang 1996, Tabelle 8-2; Angaben 1996 u. 1997 eigene Berechnungen nach Daten aus *Monthly Statistical of Korea 1998* (1), S. 9, *Korea Post*, September 1997, S. 14.

Die staatliche Entwicklungsstrategie der letzten Jahrzehnte stützte sich bis in die späten achtziger Jahre auf die Bevorzugung der als Chaebol bezeichneten, unter der Kontrolle des Staates stehenden und die koreanische Wirtschaft dominierenden Großkonglomerate. Tabelle 4 belegt das Ausmaß der wirtschaftlichen Dominanz der Chaebol eindrucksvoll.

Die "Chaebolisierung" der südkoreanischen Volkswirtschaft in den siebziger und achtziger Jahren, d.h. der Aufbau gigantischer, aus einem weitverzweigten Netz von Tochtergesellschaften mit gegenseitigen Kapitalbeteiligungen bestehender Mischkonzerne unter der Kontrolle der Muttergesellschaft, war dabei eine rationale Unternehmensstrategie zur Risikominimierung, mit der die Besitzerfamilien auf vom Staat ausgesandte wirtschaftliche Anreize reagierten. Diese Strategie erlaubte es den Unternehmern, mit geringem Kapitalaufwand und unternehmerischem Risiko über die direkte Kontrolle der Muttergesellschaften den gesamten Konzern zu lenken (Hattori 1997: 466ff.; Jeong/Mo 1997: 61). Die extrem hohe Regulationsdichte der südkoreanischen Volkswirtschaft, die Bevorzugung der Konglomerate bei der bis in die neunziger Jahre staatlich beeinflussten Kreditvergabe der inländischen Banken und eine enge personelle Verflechtung zwischen Privatwirtschaft und staatlicher Administration führten jedoch zu hohen politischen Kosten in Form von Korruption (ibid.; Kim M.S. 1997). Der aus der engen Verflechtung von *political* und *economic society* resultierende "supra-legale Status"¹⁶ der Chaebol und ihre bevorzugte Behandlung durch den Staat beeinflussen aber nicht nur negativ die Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit der südkoreanischen Wirtschaft, sondern beeinträchtigen auch negativ die Transparenz wirtschaftspolitischer Entscheidungen und das Vertrauen der Bürger in die Fairness staatlichen Handelns. Eine Entpolitisierung der ökonomischen Beziehungen, d.h. das Zurückschrauben staatlichen Interventionismus auf den heimischen Finanz- und Kreditmärkten, eine neutralere Wettbewerbspolitik sowie die Verrechtlichung der auf informellem Austausch und klientelistischen Netzwerken basierenden Interaktionsmuster zwischen Großunternehmen, staatlicher Verwaltung und Politik ist daher langfristig für die Konsolidierung der Demokratie unumgänglich.

(2) Die Ebene der *political society*

Ebenso wie die Dominanz des Mehrheitsprinzips in der Verfassung spiegelt die starke Stellung des Staatspräsidenten den Wunsch des Verfassungsgebers wider, Effizienz und Effektivität des Regierungssystems zu stärken. Die Erfahrungen mit den über weite Strecken ihrer Amtszeit "schwachen" Präsidenten Roh Tae-woo und Kim Young-sam haben jedoch gezeigt, daß diese Verfassungskonstruktion in der politischen Realität ihrem Anspruch höherer politischer Entscheidungsfähigkeit kaum gerecht wird. Denn in Anlehnung an Giovanni Sartori (1994: 108f.) kann festgestellt werden, daß Effizienz und Inklusivität präsidentieller und präsidentiell-parlamentarischer Systeme in hohem Maße von einer homogenen politischen Kultur und - damit verbunden - von einem auf Konsens und Integration ausgerichteten Verhalten der politischen Eliten sowie vom Vorhandensein "ungeteilter" politischer Mehrheiten in Exekutive und Legislative abhängig sind.

¹⁶ Diesen Begriff verdanke ich Prof. Kim Sae-jung, Yonsei University Seoul.

Beide Bedingungen waren und werden auch gegenwärtig jedoch nur unzureichend erfüllt. Der Wahlsieg des Oppositionsbündnisses aus NCNP und ULD hat zwar einerseits zu dem demokratietheoretisch wünschenswerten Ergebnis des friedlichen Regierungswechsels geführt. Das neue Regierungsbündnis verfügt jedoch nicht über die Unterstützung des Parlaments, in dem die GNP weiterhin die Mehrheit stellt. Aufgrund dieser unterschiedlichen exekutiven und legislativen Mehrheiten sind institutionelle Blockaden vorprogrammiert, die unter dem Aspekt institutioneller Effizienz und politischer Effektivität als problematisch bewertet werden müssen und welche den Akteuren ein hohes Maß an Kompromißbereitschaft und gegenseitigem Vertrauen abverlangen. Dies ist jedoch, wie die ersten Monate der neuen Regierung zeigen, in einem politischen Klima, in dem die Akteure entsprechend der Logik von Nullsummenspielen handeln, nur schwer realisierbar. So mündete das aktuelle Machtpatt zwischen Exekutive und oppositionell kontrollierter Legislative in der Frage der Wahl des Ministerpräsidenten und der Verabschiedung eines Ergänzungshaushalts für das laufende Haushaltsjahr 1998¹⁷ bereits in eine effizienzmindernde wechselseitige Blockade von Regierung und Parlament, für die die Verfassung keine institutionellen Lösungsmechanismen bereit stellt. Ohne stabile Mehrheit in der Nationalversammlung kann der Staatspräsident zwar Entscheidungen des Parlaments mit seinem Veto blockieren, verfügt jedoch seinerseits nicht über die Möglichkeit, eigene Gesetzesvorhaben in die Tat umzusetzen, und muß für präsidentielle Eingaben jeweils Ad-hoc-Mehrheiten unter den Parlamentariern suchen. Der politische Stillstand erhöht in dieser ökonomisch kritischen Phase erheblich die Kosten institutioneller Effizienz und politischer Effektivität.

Während dieses Patt angesichts der bisherigen Erfahrungen mit den sich kontinuierlich verändernden Parteienkonstellationen und der geringen Halbwertszeit koreanischer Parteien (vgl. Croissant 1998: Kapitel 5.2.1) durch die Reorganisation des Parteiensystems durchaus lösbar erscheint, ist es langfristig bedeutsamer, ob es gelingt, die Überkonzentration politischer Entscheidungskompetenzen auf die Institution des Staatspräsidenten und das - bei synchronen Machtverhältnissen - gegebene Übergewicht der Exekutive gegenüber der Legislative, Judikative und den politischen Parteien durch ein effektives System der *checks and balances* zu mildern. Die gegenwärtige Diskussion um die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems mit einem auf repräsentative Aufgaben beschränkten Staatspräsidenten ist dabei im Hinblick auf die Stabilität und Effektivität der demokratischen Institutionen durchaus positiv zu bewerten. In einem parlamentarischen Regierungssystem wären zudem die institutionellen Anreize für die Etablierung einer delegativen Demokratie potentiell schwächer und die positiven Anreize für die Stärkung und Institutionalisierung eines stabilen Parteiensystems stärker ausgeprägt, als dies gegenwärtig der Fall ist (O'Donnell 1994; Mainwaring/Scully 1995a).

Die politische Entwicklung in den Monaten vor und nach der Wahl hat verdeutlicht, daß hinsichtlich der Institutionalisierung eines kompetitiven Mehrparteiensystems sowie des Verhaltens der politischen Eliten gegenüber den zentralen demokratischen Institutionen noch erhebliche Konsolidierungsdefizite bestehen. Die durch wahltak-

¹⁷ Aufgrund der mangelnden Kompromißbereitschaft der Parteien gelang es der Nationalversammlung bis zum April dieses Jahres weder sich auf die Wahl eines Ministerpräsidenten noch sich auf die Verabschiedung eines Ergänzungshaushalts zu einigen.

tische Überlegungen führender Parteipolitiker motivierten Verwerfungen im Parteiensystem haben erneut gezeigt, daß es den Parteien an einer stabilen gesellschaftlichen Verankerung mangelt, ihre Organisationsstrukturen schwach sind und die programmatische Ausdifferenzierung des Parteiensystems gering ist. Die "Akkumulation politischen Kapitals" (Pasquino 1990: 50) erfolgt durch weitgehend autonom von den Parteien agierende Parteiführer. Die organisatorische Schwäche der Parteien, ihre fehlende Anbindung an soziale Schichten sowie ihre geringe Fähigkeit zur Interessenartikulation verhinderten bislang die Institutionalisierung eines repräsentativen sowie sozial und politisch inklusiven Parteiensystems, in dem die relevanten sozialen und politischen Gruppierungen angemessen repräsentiert sind. Die für die Stabilität politischer Systeme und moderner Massendemokratien elementare Funktion der Integration sozioökonomischer Klassen in das politische System (Huntington 1968: 398; Mainwaring/Scully 1995b: 1f.) vermochte das südkoreanische Parteiensystem daher bislang nur eingeschränkt zu gewährleisten.

Die Tatsache, daß alle relevanten politischen Akteure den Wahlsieg der Opposition und die Legitimität der neuen Regierung ohne Zögern anerkannt haben, läßt erkennen, daß die grundlegenden demokratischen Spielregeln allgemein akzeptiert werden. Gleichwohl zeigt sich unterhalb dieses demokratischen Grundkonsenses in der von allen relevanten Parteien mit wechselnden Positionen geführten und im Wahlkampf erneut aufgeflamten Diskussion um die Einführung eines parlamentarischen bzw. parlamentarisch-präsidentiellen Regierungssystems, daß die zentralen politischen Institutionen von den Akteuren als momentan geltende, entsprechend der sich verändernden politischen Kräfteverhältnisse und Machtrelationen aber jederzeit veränderliche Bedingungen politischer Konkurrenz betrachtet werden. Dabei orientieren sich die Positionen und Strategien der Parteien weniger an den objektiven Kriterien der institutionellen Effizienz, Inklusivität und Effektivität, sondern vielmehr an den machtpolitischen Kalkülen und dem individuellen Eigeninteresse führender Parteipolitiker. Indem jedoch die Akzeptanz der demokratischen Institutionen durch die politischen Akteure an den unmittelbaren Nutzen gebunden ist, den sich diese von ihnen versprechen, werden Institutionen zu bloßen Instrumenten kurzfristiger Nutzenmaximierung.¹⁸ Die versuchte Manipulation der Verfassung zur Verfolgung eigener Interessen untergräbt aber langfristig die Integrität der zentralen Verfassungsorgane und die Geltungskraft der gesamten Verfassung. Dies hat sich unmittelbar nach Amtsantritt der neuen Regierung in der Auseinandersetzung um die Ernennung des Ministerpräsidenten erneut gezeigt.¹⁹

18 Vgl. zu den wechselnden Positionen in der Frage des Regierungssystems Jung Yong Suk (1997).

19 Aufgrund der Blockade des Parlaments durch die Mehrheitsfraktion der Grand National Party war die Wahl des Ministerpräsidenten bis zum Juni dieses Jahre nicht möglich. In einer verfassungsrechtlich stark umstrittenen Maßnahme ernannte der neue Präsident daraufhin einen "geschäftsführenden Ministerpräsidenten". Obgleich die Verfassung ein solches Amt überhaupt nicht kennt und der Premier entgegen der Verfassungsbestimmungen (Art 86 I) vom Parlament bislang nicht bestätigt wurde, nimmt er de facto die Amtsgeschäfte in vollem Umfang wahr. Damit wurde unter Umgehung der vorhandenen Bestimmungen zur Verfassungsänderung oder -ergänzung (Mitwirkung des Parlaments, Verfassungsplebiszit) von der Exekutive unilateral ein neues Staatsorgan geschaffen.

(3) Die Ebene der *civil society*

Die positive Konsolidierungsleistung der Zivilgesellschaft ist umso notwendiger, je weniger die politischen Parteien in der Lage sind, sich als Institutionen der Aggregation, Organisation und Artikulation politischer Interessen zu etablieren. Dies gilt insbesondere im Kontext der südkoreanischen Demokratie mit ihren nur rudimentär in der Gesellschaft verankerten Eliten- und Kartellparteien. Bislang waren die Strategien der Regierung und der politischen Parteien jedoch vor allem auf die Kooptation sozialer Bewegungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen ausgerichtet. Diese wurden auch von den demokratischen Regierungen eher als "trouble maker", denn als Bereicherung des demokratischen Willensbildungsprozesses wahrgenommen. In besonderem Maße galt dies für die Gewerkschaften, denen zentrale Rechte vorenthalten wurden (vgl. Croissant 1997).

Zwar haben sich seit dem Ende der achtziger Jahre die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen für das Entstehen einer vitalen zivilgesellschaftlichen Organisationslandschaft wesentlich verbessert. Weiterhin ist jedoch das berüchtigte Nationale Sicherheitsgesetz in Kraft, daß elementare Bürgerrechte (Meinungs-, Informations-, Demonstrations- und Reisefreiheit) substantiell einschränkt und es der Justiz sowie den Sicherheitsdiensten erlaubt, gegen vermeindliche oder tatsächliche Sympathisanten Nordkoreas bzw. prokommunistische Aktivitäten vorzugehen (Steinberg 1996). Solange jedoch die staatlichen Entscheidungseliten nicht bereit sind, die Frage der Beziehungen zu Nordkorea zu entideologisieren bzw. einen wirklich offenen gesellschaftlichen Diskurs über die Wiedervereinigung zu dulden, bleibt der öffentliche Raum für die Auseinandersetzung über gesellschaftlich relevante Themen ebenso eingeschränkt wie auch die Entfaltungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen. Dies eröffnet politischen Eliten die Möglichkeit der Stabilisierung einer defekten und auf formal-institutionelle Aspekte beschränkten Demokratie. In einem solchen Fall droht die Gefahr einer "begrenzten Demokratie", in der zivilgesellschaftliche Organisationen marginalisiert, isoliert oder unterdrückt werden und in der die Verkrustung und Oligopolisierung der Zugangschancen zu politischen Entscheidungsprozessen dauerhaft in eine Kluft zwischen den formalen und den wirklich gegebenen Rechten mündet, zwischen der formalen Verpflichtung zur Gleichheit und Freiheit der Bürger und staatlichen Praktiken, die diesem Anspruch nicht genügen (Held 1992: 10). Die Zukunft der südkoreanischen Demokratie wird daher auch davon abhängen, ob es der Zivilgesellschaft gelingt, sich von staatlicher Bevormundung zu befreien. Die ersten Äußerungen und Maßnahmen der neuen Regierung scheinen hier in der Frage eines offeneren Umgangs mit Nordkorea oder der Einbindung der Gewerkschaften in den wirtschaftlichen Reformprozeß einen Lernprozeß erkennen zu lassen.²⁰

20 Im Rahmen einer sogenannten tripartiten Kommission einigten sich Vertreter der Regierung, der politischen Parteien, der Unternehmerverbände sowie der beiden großen Gewerkschaftsföderationen im Januar diesen Jahres auf einen Kompromiß zur Reform der arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Damit wurden die Arbeitnehmervertretungen erstmals auf freiwilliger Basis in eine konzertierte Aktion einbezogen. Im Gegenzug für ihre Bereitschaft, der Liberalisierung des Kündigungsschutzes zuzustimmen, wurde die Bildung von Lehrgewerkschaften sowie (eingeschränkt) kollektiver Interessenvertretungen der Staatsbediensteten zugelassen. Den Gewerkschaften ist es nun gesetzlich erlaubt, sich politisch zu betätigen.

Schlußfolgerungen

Die südkoreanische Demokratie hat mit den 15. Präsidentschaftswahlen vom 18. Dezember 1997 erfolgreich ihren ersten demokratischen Machtwechsel vollzogen. Damit wurde eindrucksvoll unter Beweis gestellt, daß die grundlegenden demokratischen Regeln - der freie Wettbewerb der politischen Eliten um freie Wählerstimmen (Dahl 1971) - funktionieren. Der Regierungsantritt des Parteienbündnisses von NCNP und ULD zeigt aber nicht nur, daß die demokratischen Verfahren "the only game in town" (Przeworski 1991: 26) sind. Der Wahlsieg von Kim Dae-jung verdeutlicht auch, daß der Spaltung der südkoreanischen Gesellschaft entlang des regionalen *cleavage* keineswegs jene stabilitäts- und demokratiegefährdende Wirkung innewohnt, die ihr verschiedentlich zugeschrieben wird. Das strategische Handeln und Lernen politischer Eliten, wie es im Bündnis zweier regional verankerter und ausgerichteter Parteien bzw. ihrer politischen Führer zum Ausdruck kam, vermag sehr wohl die Schärfe regionaler Gegensätze zu mildern und eröffnet so die realistische Chance eines demokratischen Regierungswechsels. Gleichwohl haben die Wahlen auch die politischen Kontinuitäten der südkoreanischen Demokratie hervorgehoben: ein schwach institutionalisiertes, personalisiertes Parteiensystem, das im Zusammenspiel mit den schwachen Partizipationsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen erhebliche Schwächen der Demokratie hinsichtlich der Aggregation und Artikulation sozialer Interessen erzeugt. Erneut hat die politische Auseinandersetzung vor, während und nach den Wahlen gezeigt, daß die südkoreanische Politik im Bereich des Elitenverhaltens noch keineswegs frei ist von ihren autoritären Traditionen; die politische Kultur der Eliten ist auch in den 90er Jahren in erheblichem Umfang durch undemokratische Einstellungen und Orientierungen geprägt.

Die weitere Konsolidierung der Demokratie wird in besonderem Maße davon abhängen, ob es den politischen Entscheidungseliten gelingt, den schwierigen Spagatt zwischen notwendigen politischen und drängenden ökonomischen Reformen zu bewältigen, ohne daß dabei die demokratische Qualität des politischen Systems Schaden nimmt. Denn die besondere soziale und ökonomische Krisensituation vieler junger Demokratien, so zeigen lateinamerikanische oder osteuropäische Erfahrungen (O'Donnell 1996), fördert tendenziell die Neigung der politischen Eliten wie der Bürger, nach schnellen und entschiedenen Lösungen zu verlangen. In dieser mit der gegenwärtigen Lage Südkoreas durchaus vergleichbaren Situation wird von den politischen Planungs- und Handlungseliten (Politikern, Technokraten) der jungen Demokratien häufig die Forderung nach einer "starken Hand", d.h. der Zentralisierung politischer Entscheidungskompetenzen in der Exekutive, erhoben (ibid.). In einer solchen politisch-ökonomischen Konstellation besteht jedoch die Gefahr, daß sich gezielt oder unbeabsichtigt das "window of opportunities" für eine schleichende Entwertung demokratischer Prinzipien und Prozesse öffnet. Die südkoreanische Demokratie hat zwar mit der reibungslosen Machtübernahme der bisherigen Opposition eine bedeutende Herausforderung bestanden. Ob sie jedoch auch diesen Test unbeschadet bestehen wird, ist keineswegs gewiß.

Literatur

- Ahn, Chung Si; Jeong, Hoon 1998: *Democracy, Economic Development, and Party System in South Korea*. Unveröffentlichtes Ms.
- Ahn, Moon Suk 1997: *The Korean Way of Administrative Reform Processes: A Case of the Kim Young-sam Administration*. Paper prepared for the APSA-KAPA Joint Symposium "Government Reform in the U.S. and Korea" at the U.S.-Korea Institute of San Francisco State University, February 21-22, 1997
- Cheng, Tun-jen; Womack, Brantley 1996: "General Reflections on Informal Politics in East Asia", *Asian Survey* (3): 320-337
- Cho, Kisuk 1996: "Regional Voting and Democratization", *Korean Unification and International Relations* (12): 231-258
- Choi, Byung Sun 1997: "From Euphoria to Atrophy: The Politics of Economic Reform in Korea", in: Choi, Byung Sun; Kim, Hakun; Kim, Iljoon; Kim, Jaehong 1997: *Economic Reforms and Political Hurdles in Korea*, Seoul: 1-48
- Chung, Eun Sung 1997: "Harmony vs. Hegemony: Regional Cleavage and Its Implications for Nation-Building in South Korea", *Journal of Behavioral and Social Science* (1): 1-18
- Croissant, Aurel 1997: "Demokratisierung in Südkorea: Die Rolle der Gewerkschaften und Unternehmerverbände", *Asien* (Oktober 1997) 65: 5-22
- Croissant, Aurel 1998: *Politischer Systemwechsel in Südkorea*, Hamburg (i.E.)
- Dahl, Robert 1971: *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven; London
- Dong, Wonmo 1995: "Regional Cleavages in South Korean Politics", *Korea Observer* (2): 1-27
- Hahm, Chaibong 1997: "The Confucian Political Discourse and the Politics of Reform in Korea", *Korea Journal* (4): 65-77
- Hattori, Tamio 1997: "Chaebol-Style Enterprise Development in Korea", *The Developing Economies* (4): 458-477
- Held, David 1992: "Democracy: From City States to a Cosmopolitan Order", *Political Studies* (Special Issue): 10-39
- Huntington, Samuel P. 1968: *Political Order in Changing Societies*, New Haven; London
- Huntington, Samuel P. 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman; London
- Hwang, Jong Sung 1997: "Analysis of the Structure of Korean Political Elite", *Korea Journal* (4): 98-117
- Institute of Social Science, Soongsil University et al. 1997: *Platforms and Pledges of Korean Political Parties in the 15th Presidential Election*, Seoul
- Jeon, Kap Young; Mo, Jongryn 1997: "The Political Economy of Corporate Governance Reform in Korea", *Global Economy Review* (3): 59-75
- Jung, Yong Duck 1997: *Administrative Reorganisation in the Strong State: The Case of the Kim YS Regime*. Paper presented for the APSA-KAPA Joint Symposium "Government Reform in the U.S. and Korea" at the U.S.-Korea Institute of San Francisco State University, February 21-22, 1997
- Jung, Yong Suk 1997: "Presidential Candidates Hit for Frequent Change of Positions", *The Korea Post* (Oktober): 20
- Kang Myung Hun 1996: *The Korean Business Conglomerates: Chaebol Then and Now*, Berkeley
- Kang Won Taek 1998: "Ideology and Voting Behavior in the 1997 Presidential Election", *Korea Focus* (2): 21-34
- Kaufman, Robert; Haggard, Stephen 1995: *The Political Economy of Democratic Transition*, Princeton
- Kim, Eun Mee 1997: *Shifting State-Chaebol Relations and Their Impact for Globalization*. Paper presented at International Symposium "International Cooperation in the Age of Globalization", May 24, 1997, Institute for International Trade and Cooperation Ewha Womens' University
- Kim, Byung Kook; Suh, Jin Young 1997: "Politics of Reform in Confucian Korea", *Korea Focus* (6): 8-32
- Kim, Myoung Soo 1997: *Regulation and Corruption*. Paper presented at the APSA-KAPA Joint Symposium on "Governmental Reform in the United States and Korea", San Francisco State University, February 21-22, 1997
- Koh, Byung Chul 1996: "South Korea in 1995: Tremors of Transition", *Asian Survey* (1): 1-9
- Lee, Chong Sik; Sohn, Hyuk Sang 1994: "South Korea in 1993. The Year of the Great Reform", *Asian Survey* (1): 1-9
- Lee, Chong Sik; Sohn, Hyuk Sang 1995: "South Korea in 1994: The Year of Trial", *Asian Survey* (1): 28-36
- Lee, Dong Ok; Brunn, Stanley 1996: "Politics and Regions in Korea: The Analysis of the Recent Presidential Election", *Political Geography* (1): 99-119

- Lee, Jung Bock 1997: "Presidential Campaign Lacks of Policy Debate", *Korea Focus* (6): 5-7
- Linz, Juan J. 1994: "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", in: Linz, Juan J.; Valenzuela, Arturo (Hrsg.): *The Failure of Presidential Democracy*, Boulder; London: 3-91
- Linz, Juan J.; Stepan, Alfred 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore
- Mainwaring, Scott; Scully, Timothy R. (Hrsg.) 1995a: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford
- Mainwaring, Scott; Scully, Timothy R. 1995b: "Introduction", in: Mainwaring, Scott; Scully, Timothy R. (Hrsg.) 1995: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford
- O'Donnell, Guillermo 1994: "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* (1): 55-70
- O'Donnell, Guillermo 1996: "Do Economists Know Best?", in: Diamond, Larry; Plattner, Marc F. (Hrsg.): *The Global Resurgence of Democracy*, 2. Auflage, Baltimore; London: 350-357
- Park, Chan Wook 1993: "Korean Voters' Choice in the 1992 Presidential Election. A Survey Data Analysis", *Korea & World Affairs* (3): 57-77
- Park, Chan Wook 1996: "The Organization and Workings of Committees in the Korean National Assembly", *Pacific Focus* (2): 57-77
- Pasquino, Gianfranco 1990: "Party Elites and Democratic Consolidation: Cross-National Comparison of Southern Europe Experience", in: Pridham, Geoffrey (Hrsg.): *Securing Democracy, Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London; New York: 42-61
- Przeworski, Adam 1991: *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge
- Ra, Jong Il 1997: "'Caesaren' Politics Should Be Done Away With", *The Korea Post* (April): 73
- Sartori, Giovanni 1994: "Neither Presidentialism Nor Parliamentarism", in: Linz, Juan J.; Valenzuela, Arturo (Hrsg.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore; London: 106-118
- Steinberg, David I. 1996: "The Republic of Korea: Human Rights, Residual Wrongs, New Initiatives", *Asian Perspective* (2): 185-209
- Stepan, Alfred 1988: *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton
- Yang, Sung Chul 1994: "South Korea's Top Bureaucratic Elites, 1948-1993: Their Recruitment Patterns and Modal Characteristics", *Korea Journal* (3): 5-19