

Korea braucht Strukturreformen

Autor: Dr. Detlef Rehn, freier Wirtschaftsjournalist

Viele Jahre ging es in Koreas Wirtschaft bergauf. Hohe, oft zweistellige Wachstumsraten machten aus dem einst sehr armen Land die dreizehntgrößte Volkswirtschaft der Welt und die Nummer 7 auf der globalen Exportrangliste. Doch die Zeiten haben sich geändert. Koreas Entwicklung ist in den vergangenen Jahren deutlich ins Stocken geraten. Die Probleme der vorhandenen Strukturen treten zunehmend zutage und machen Reformen zu einer immer drängenderen Aufgabe. Verschärft wird all dies durch die konjunkturelle Abkühlung in China und die dortige Umsteuerung des bisherigen Wachstumsmodells zu einer mehr inlandsorientierten Strategie, denn das Reich der Mitte ist der mit Abstand größte Handelspartner. Neuausrichtung ist also auch in Korea das Gebot.

Wirtschaft in Schwierigkeiten

In seiner Bewertung der Entwicklung 2014 fand das Finanzministerium in Seoul eindeutige Worte: "Chronische strukturelle Probleme" bedrängten die koreanische Wirtschaft, das niedrige Wachstum halte an und neue Wachstumsmotoren würden schwächer (Ministry of Strategy and Finance, 2015 Economic Policy Directions: Evaluating 2014's Economic Policies). Setze sich dieser Trend fort, werde niedriges Wachstum zur Norm.

Ein Jahr später sieht es so aus, als müsse sich Korea tatsächlich auf härtere Zeiten einstellen. In der ersten Jahreshälfte 2015 konterkarierte der Ausbruch der Lungenkrankheit MERS die ab 2014 eingeleiteten Maßnahmen zur Stimulierung der Wirtschaft. Vor allem der private Verbrauch ging zeitweilig drastisch zurück. Belebte Anlage- und Bauinvestitionen konnten dies nur bedingt ausgleichen. Außenwirtschaftlich wirkten sich besonders die konjunkturelle Verlangsamung in China und anderen Schwellenländern, aber auch die Aufwertung des Won negativ auf die Güterexporte aus. Nach Angaben der Korea International Trade Association fielen sie in den ersten neun Monaten 2015 um 6,6 Prozent gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahrs, und die Aussichten auf eine Trendwende sind nicht gut. Dies aber lässt in Seoul die Alarmglocken läuten, wird doch das wirtschaftspolitische Denken in Korea nach wie vor stark vom traditionellen Modell eines exportgeleiteten Wachstums bestimmt.

Auch wenn die Wirtschaftsleistung dank einer kräftigeren Inlandsnachfrage von Juli bis September 2015 um real 1,2 Prozent gegenüber dem Vorquartal stieg und damit das stärkste Dreimonatswachstum seit 2010 verzeichnete, ist wegen der unsicheren Lage der Weltwirtschaft kein Platz für übertriebenen Optimismus. Dies gesteht auch Zentralbankgouverneur Lee Ju-yeol ein: "Weil die Ausfuhren einen großen Teil der Wirtschaft ausmachen, begrenzen sie die Erholung des inländischen Marktes." ("Central Bank is Firm on Rates Prior to Fed's Move", Korea JoongAng Daily, 13. November 2015). Dessen eingedenk hat die Bank of Korea (BoK) ihre schon zuvor nach unten revidierte Wachstumsprognose nicht korrigiert. Für das Gesamtjahr 2015 erwartet die BoK nur ein Plus von 2,7 Prozent (Bank of Korea, Economic Outlook for 2015 and 2016, Pressemeldung, 15. Oktober 2015); 2014 lag der Zuwachs noch bei 3,3



Prozent. Private Institute sind noch skeptischer: Das Hyundai Economic Research Institute zum Beispiel rechnet lediglich mit +2,5 Prozent (Weekly Economic Review, 8. Oktober 2015 (kor.)).

Für 2016 sind die Vorhersagen jedoch wieder etwas hoffnungsvoller. Die BoK prognostiziert einen realen BIP-Zuwachs von 3,2 Prozent, das Hyundai-Institut ist mit +2,8 Prozent etwas zurückhaltender. Dabei erwartet die Bank, dass die Wachstumsimpulse in erster Linie von der Inlandsnachfrage ausgehen. Auch die Exporte würden sich gegenüber 2015 etwas erholen.

Vor allem die Annahmen der obersten Währungshüter werden von manchen Beobachtern jedoch als zu optimistisch bewertet ("BOK is sanguine on growth for 2015 and 2016", Korea JoongAng Daily, 17. Oktober 2015). Zwar habe der private Verbrauch 2015 von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen profitiert, doch sei angesichts stagnierender Realeinkommen unsicher, ob sich dieser Trend auch 2016 fortsetzt, meint beispielsweise Lee Keun-tae, Ökonom im LG Economic Research Institute. Im Hinblick auf die Erholung der Ausfuhren ist offenbar selbst Yoon Sang-jick, Minister für Handel, Industrie und Energie, zurückhaltend. Die Korea JoongAng Daily zitiert ihn mit den Worten: "Wir sagen voraus, dass höhere Exporte wegen der niedrigen Ölpreise und der langsamen Erholung der Weltwirtschaft unwahrscheinlich sind" ("Gov't Unveils Plans to Vitalize Nation's Sluggish Exports", Korea JoongAng Daily, 12. November 2015).

Strukturen müssen reformiert werden

Dennoch: Auch wenn sich die Konjunktur 2016 etwas erholen sollte, sind Koreas Probleme dadurch nicht vom Tisch. Denn die Wirtschaft sieht sich von vielen Seiten bedrängt (OECD, Korea: Policy Priorities for

a Dynamic, Inclusive and Creative Economy, October 2015, S. 1): So macht beispielsweise China in einer Reihe von Sektoren Korea sehr erfolgreich Konkurrenz, wie das Beispiel des Schiffbaus zeigt. Die von den großen Konglomeraten (Chaebols) dominierte Unternehmensstruktur bedarf dringend der Ergänzung durch kleine, innovative Betriebe. Die rapide Alterung der Gesellschaft führt nicht nur dazu, dass Arbeitskräfte knapp werden, sondern dass auch die öffentlichen Finanzen unter Druck geraten. Gleichzeitig haben junge Leute sehr unsichere Zukunftsaussichten. Hinzu kommen eine sehr hohe Verschuldung der privaten Haushalte und eine niedrige Produktivität im Dienstleistungssektor. Die Lösung dieser und anderer Probleme erfordere tiefgreifende strukturelle Reformen, denn nur so ließen sich die Bedingungen für dauerhaftes, stabiles Wachstum schaffen, schreibt die OECD und unterstützt damit die Einschätzung des koreanischen Finanzministeriums. Allerdings brauchen solche Reformen Zeit, zumal auch viele Widerstände zu überwinden sind.

Koreas Regierung unter Staatspräsidentin Park Geun-hye hat 2013/2014 mehrere Initiativen gestartet, um die Wirtschaft innovativer zu machen sowie gleichzeitig neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das Zauberbwort heißt "kreative Wirtschaft": Ziel ist, Wissenschaft, Technologie, Industrie und Kultur vor allem mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnik so zu verbinden, dass eigenständige koreanische Innovationen entwickelt und kommerzialisiert werden können (S. Connell, Korea's Creative Approach to Economic Competitiveness, Blog, Council on Foreign Relations: Asia Unbound, 24. Februar 2014). In diesem Rahmen soll vor allem das kreative Potenzial kleiner und mittelgroßer Unternehmen entfaltet und so ein Gegengewicht zu den Chaebols geschaffen werden. Die Regierung, und hier besonders ein neu gegründetes



Zukunftsministerium (offizieller Name: Ministry of Science, ICT and Future Planning), soll hierfür das entsprechende Umfeld schaffen, indem sie beispielsweise regulatorische Barrieren beseitigt oder für mehr Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte sorgt (ebenda).

Als Teil der Initiative sind im ganzen Land bisher 17 Innovationszentren (Creative Economy Innovation Centers, CEIC) entstanden. Ihre Ansiedlung orientiert sich an den jeweiligen regionalen Besonderheiten. Geführt werden die Zentren von Chaebols: So betreibt beispielsweise Samsung Electronics in Daegu und Gumi (Prov. Gyeongbuk) zwei Zentren unter anderem für neue "Smart Factory"-Technologien sowie Maschinen- und Autokomponenten, Hyundai Heavy in Ulsan eines für Schiffbau, Hyundai Motor in Gwangju eines für Fahrzeugtechnik und SK in der Verwaltungstadt Sejong südlich von Seoul ein Zentrum für IuK-Anwendungen in der Landwirtschaft. Die Konglomerate sollen vielversprechenden Startups, Venture-Unternehmen, Forschungsinstituten und Universitäten bei der Entwicklung und Vermarktung ihrer Technologien und Produkte helfen, sie aber auch finanziell und juristisch unterstützen (Liste der Zentren und weitere Informationen: Creative economy & innovation center, <http://koreanlii.kr>).

Die Schaffung der Innovationszentren stößt nicht überall auf Gegenliebe. Vor allem die prominente Einbeziehung der Chaebols ist ein Kritikpunkt, seien sie doch wegen ihrer Größe und Unternehmenskultur nicht in jedem Fall am geeignetsten, kreative Startups zu echten Wettbewerbern im Weltmarkt großzuziehen. Eher sei es wahrscheinlich, dass sich die Konglomerate die attraktivsten Kleinfirmen einverleiben und dadurch, anders als eigentlich geplant, ihre Dominanz über die Wirtschaft noch vergrößern würden, meint etwa Chung Yeon-woo,

Professor am Ulsan National Institute of Science and Technology ("South Korea aims for creative economy to end reliance on chaebol", Financial Times, 24. Juni 2015).

Die Regierung sieht allerdings in solchen Übernahmen kein grundsätzliches Problem, zitiert die Financial Times Lee Je-joon, der im Zukunftsministerium für die Zonen zuständig ist. Generell ist ein Ziel der Initiative, das Interesse von Investoren an kleinen Technologiefirmen zu wecken. Hierbei stellt der Staat auch finanzielle Mittel zur Verfügung. Offenbar mit Erfolg: In Seouls Gangnam-Bezirk etwa ist eine Reihe von Inkubatoren und Akzeleratoren für Startups entstanden, die in einigen Fällen den von den Chaebols geführten Innovationszentren Konkurrenz machen (ebenda).

Beim Aufbau einer "kreativen" Wirtschaft sind Innovationszentren und andere organisatorische Ansätze nur ein Schritt. Ergänzend sind beispielsweise Maßnahmen nötig, die junge Leute in die Lage versetzen, kreativ und unternehmerisch tätig zu werden. Gleches gilt vor dem Hintergrund der Frage, warum junge Menschen trotz einer guten Ausbildung Schwierigkeiten haben, eine Anstellung zu finden. Das koreanische Bildungssystem hat bei allen Stärken auch erhebliche Defizite (OECD Skills Strategy Diagnostic Report - Korea, 5. November 2015). Mehr Frauen als bisher zu beschäftigen sowie die Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer zu verbessern, ist für die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung ebenfalls von großer Bedeutung, besonders da voraussichtlich bereits ab 2017 wegen der Alterung der Bevölkerung die Zahl der Erwerbstätigen zurückgeht (ibid.).

Auch regulatorische Reformen müssen fortgesetzt werden, soll der Aufbau der "kreativen" Wirtschaft gelingen. Administrative Hürden und komplizierte Vorschriften be-



hindern die Entfaltung von Wettbewerb und Produktivität. Gerade in Koreas tertiärem Sektor, der hinter dem verarbeitenden Gewerbe deutlich zurückliegt, würden sich Reformen sehr positiv auswirken und der gesamten Wirtschaft zugutekommen, schreibt die OECD (Korea: Policy Priorities, a.a.O., S. 13). Dies gelte besonders für Bereiche wie Transport oder juristische Dienstleistungen, die eine wichtige Rolle in den globalen Wertschöpfungsketten spielen.

Dass die zuständigen Parlamentarier die Dringlichkeit der Reformen einsehen, ist zumindest aus Sicht von Staatspräsidentin Park Geun-hye zweifelhaft: Im November 2015 klagte sie öffentlich darüber, dass wichtige wirtschafts- und arbeitsmarktrelevante Gesetzentwürfe schon weit im Vorfeld der für Mitte April 2016 angesetzten Wahlen zur Nationalversammlung nicht verabschiedet würden. Mit Beendigung der Legislaturperiode aber würden die Vorlagen automatisch annulliert, sagte sie und fügte hinzu: "Ich bete für die Billigung der Gesetze auf jeder Kabinettsitzung (...), aber ich habe das Gefühl, auf taube Ohren zu stoßen" ("Park Increases her Focus on the April Elections", Korea JoongAng Daily, 11. November 2015).

Große Abhängigkeit von China: Segen oder Fluch?

Im Jahre 1992 nahm Korea diplomatische Beziehungen zu China auf. Dies wirkte sich vor allem auf den bilateralen Warenaustausch aus. 2003 überholte der westliche Nachbar die USA als größten Abnehmer koreanischer Güter (Korea International Trade Association, Export-, Importstatistiken). Dabei hat sich der Abstand zu anderen Ländern kontinuierlich vergrößert. 2014 lieferte Korea Waren für 145,3 Milliarden US\$ nach China; dies war etwas mehr als ein Viertel aller Exporte. Die USA folgten an zweiter Stelle mit etwas über 70 Mrd. \$.

Gleichzeitig beliefen sich die Einfuhren aus China auf rund 90 Milliarden \$ oder etwa 17 Prozent der gesamten Bezüge. Das Reich der Mitte kam so auf einen Anteil von 21,4 Prozent am koreanischen Außenhandel. Zum Vergleich: In Japan stellte China 20,5 Prozent des gesamten Warenaustauschs, in Deutschland nur 13 Prozent.

Nun aber wird die große Abhängigkeit zu einer Belastung. China hat sich von den hohen Wachstumsraten der Vergangenheit verabschiedet und steuert in Richtung auf eine "neue Normalität": Dies bedeutet niedrigere Zuwächse und eine Ausrichtung der Wirtschaftsentwicklung auf privaten Verbrauch, Dienstleistungen und Innovation. Dies wirkt sich auch auf Korea aus. Dessen Exporte nach China kennen derzeit fast durchweg nur eine Richtung: nach unten. - 3,8 Prozent waren es von Januar bis September 2015 gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum.

Korea wird sich auch in der Zukunft auf niedrige Zuwächse oder gar fallende Ausfuhren einstellen müssen. Das Gros der Lieferungen sind Vorleistungsgüter wie elektrische und elektronische Komponenten, Kunststoffe und Chemikalien, deren Nachfrage wegen der schwachen Konjunktur zurückgeht, die aber auch mehr und mehr durch Erzeugnisse "Made in China" ersetzt werden können. Eine große Rolle spielen hierbei die Bemühungen des Reichs der Mitte, mehr technologisch anspruchsvolle Erzeugnisse herzustellen. Dies trifft Korea perspektivisch an einer empfindlichen Stelle, erwächst dem Land doch in Zukunft auch dort Konkurrenz aus China, wo man sich vergleichsweise "sicher" glaubt. So dominieren beispielsweise koreanische Produzenten wie Samsung und LG bisher das globale Geschäft mit Flüssigkristallbildschirmen (LCD). Nach Presseberichten aus Seoul wird China allerdings voraussichtlich ab Ende 2017 neue Fertigungsstraßen in



Betrieb nehmen, mit denen größerformatige Bildschirme produziert und damit Kostenvorteile erzielt werden können ("Korea's LCD Industry Stalled at 8G While China Eyes 11G", Korea Economic Daily 12. November 2015). Hinzu kommt, dass der RMB-Yuan seit seiner Abwertung im Sommer 2015 gegenüber US-Dollar deutlich billiger geworden ist. Gleichzeitig hat sich der Won verteuert und setzt die koreanische Exporteure noch mehr unter Druck.

Welche Bedeutung China inzwischen für Koreas Wirtschaft hat, verdeutlichen auch Berechnungen des Korea Development Institute. Danach würde ein Rückgang des chinesischen Wachstums um einen Prozentpunkt die eigene Wirtschaftsleistung direkt um 0,2 Punkte, unter Einbeziehung indirekter Effekte auf dem Weltmarkt sogar um mehr als 0,6 Prozentpunkte senken. Vor allem Sektoren mit engen Export- und Investitionsbeziehungen zu China, wie etwa die Luft- und Raumfahrtindustrie, die Elektro- und Elektronikbranche, die chemische Industrie sowie der Maschinenbau würden negativ berührt (Korea Economic Daily 10. November 2015)

Was Seoul hiergegen im Einzelnen tun will, ist noch unklar. Ein bilaterales Freihandelsabkommen, dass beide Länder im Juni 2015 unterzeichnet haben, dürfte dem Warenaustausch sicher wieder Schwung geben. Gleicher gilt für die Mitarbeit Koreas bei der Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB). Die Strukturen des Handels zu ändern, wird schwieriger sein. Eine Empfehlung des Korea Institute for Industrial Economics and Trade (KIET) ist, in Zukunft mehr den Export von kulturellen oder medizinischen Dienstleistungen sowie Konsumgüter wie zum Beispiel Kosmetika in den Mittelpunkt zu stellen ("What Should Korean Firms Do to Capitalize on China's Shift toward Consumer Society?", Korea Economic Daily, 9. Oktober 2015).

Gerade koreanische Kosmetika stoßen in China auf viel Resonanz, wie die zwei- bis dreistelligen Exportwachstumsraten der letzten Jahre zeigen. Voraussichtlich wird 2015 erstmals die Schwelle von 1 Milliarde \$ überschritten. Grund für diese Entwicklung ist, dass koreanische TV-Dramen in China extrem populär sind, und sich die Zuschauer koreanische Konsumtrends zum Vorbild nehmen (P. Kim, "S. Korea Inc. 2.0 Comes Out of the Shadows", Nikkei Asian Review, 11. November 2015). Angeregt wird in diesem Zusammenhang, beispielsweise mehr touristische Dienstleistungen gezielt auf chinesische Besucher auszurichten ("Korea's Dependence on China Deepens With Exports", Korea Times 3. November 2015). Wie immer die Antworten auf die vielen Fragen aussehen: Die Reformen, die allgemein auf die Schaffung einer "kreativen" Wirtschaft abzielen, sind auch hilfreich, den koreanisch-chinesischen Handel zu ordnen und auf eine neue Stufe zu heben.



(Über den Autor: Dr. phil. Detlef Rehn lebt und arbeitet als freier Wirtschaftsjournalist in Japan. Nach seinem Studium in Bonn und Peking und einer Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bonner Ostasien Instituts arbeitete der Diplom-Volkswirt von 1990 bis zum Eintritt in den Ruhestand im Mai 2014 für die Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai), die spätere Gesellschaft Germany Trade and Invest (GTAI), als Korrespondent in Taipei, Seoul und Tokio.



Social and Economic Governance Programme Asia /
Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan