

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN
GUIDO-JONAS SCHMIDT

23. März 2012

www.kas.de
www.kas.de/korea

Südkorea und der Freihandel mit den USA: ein schwieriger Weg

DAS NEUE FREIHANDELSABKOMMEN SEOULS MIT DEN USA LEGT DIE DOPPELZÜNGIGKEIT MANCHER POLITISCHER KRÄFTE UND DIE ZWIESPÄLTIGE PERZEPTION AMERIKAS IN DER KOREANISCHEN GESELLSCHAFT OFFEN

Am 15. März 2012 trat offiziell das Freihandelsabkommen (FTA) Südkoreas mit den USA in Kraft. Was für die bestehenden koreanischen Freihandelsabkommen mit anderen Partnern gilt - dass sie als zeitgemäßes Instrument des Welthandels betrachtet werden - trifft auf die Vereinbarungen Seouls mit Washington nicht uneingeschränkt zu. Selten wohl in Korea hat eine an sich für die breite Öffentlichkeit nicht sonderlich attraktive Materie zahlreiche Koreaner so emotionalisiert und in Teilen auch gegen die USA und die eigene Regierung aufgebracht. „KORUS FTA“ wie das Abkommen in Anlehnung an die englische Bezeichnung von den Medien getauft wurde, ist für viele Menschen zum Reizwort und zum Angelpunkt der Artikulation eines negativen Nationalismus geworden.

Am 1. Juli 2011 trat das FTA zwischen Südkorea und der EU (KOREU FTA) in Kraft und stellte das erste wirklich große Freihandelsabkommen dar, welches Südkorea ausgehandelt und implementiert hatte. Erste Zwischenbilanzen über seine Auswirkungen kommen zu einem durchaus positiven Ergebnis. Die Ratifizierung des KORUS FTA hatten die Parlamente beider Länder bereits Ende 2011 beschlossen. Der Protest der koreanischen Oppositionsparteien und Interessensgruppen keimte vor der Implementierung seitdem wieder auf, zusätzlich befeuert

durch die am 11. April stattfindende südkoreanische Parlamentswahl. Die stärkste Oppositionspartei (DUP/Democratic United Party) treibt die Instrumentalisierung des Streitpunkts FTA dabei so weit, dass sie sogar damit droht, im Fall ihres sehr wahrscheinlichen Wahlsiegs das KORUS FTA komplett zurückzunehmen. Angesichts des bereits implementierten FTA mit der EU und des sich schon in der Vorbereitungen befindlichen FTA mit China scheint diese Haltung zunächst mehr als unverständlich.

Vom Protektionismus zum Freihandel?

Südkorea ist stark vom Handel abhängig. Die Exporte zeichnen für 50% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verantwortlich, womit es die am meisten vom Export abhängige Volkswirtschaft im Ländervergleich der OECD ist. Eine große Abhängigkeit besteht auch beim Import, vor allem von Energieträgern (Kohle, Erdöl, Erdgas usw.), da das Land über so gut wie keine eigenen Ressourcen verfügt.

Dennoch waren Südkorea und Freihandel lange Zeit ein ungleiches Paar. Für die Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs der 1970er und 1980er Jahre war es charakteristisch, dass das Militärregime unter den Präsidenten Park Chung-Hee (1961-1979) und Chun Doo-Hwan (1980-1988) die heimische Industrie unter dem Schutzmantel

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN
GUIDO-JONAS SCHMIDT

23. März 2012

www.kas.de

www.kas.de/korea

von Protektionismus und Subventionen aufbaute, um sie letztendlich stark genug auf dem internationalen Markt zu etablieren. Importverbote blieben aber weiter bestehen, und die Importzölle entwickelten sich von durchschnittlich 40% in den 1960er Jahren auf 12% in den 1990er Jahren.

Mit dem OECD-Beitritt 1996 sowie unter den Auflagen des Internationalen Währungsfonds nach der Asienkrise 1997/98 begann auch Südkorea, sich durch Liberalisierungsmaßnahmen mehr in das internationale Wirtschaftsgeflecht einzubinden. In diesen Trend reihten sich die seit 2003 abgeschlossenen FTA mit Chile, der EFTA (European Free Trade Association), Singapur, der ASEAN (Association of South East Asian Nations) und Indien ein, bevor dann mit der Implementierung des KOREU FTA im Juli letzten Jahres das erste wirtschaftlich signifikante FTA in Kraft trat.

Mit der bevorstehenden Implementierung des KORUS FTA ist Korea das erste Land weltweit, welches ein FTA mit der EU und den USA abgeschlossen hat. Ein weiteres FTA mit China steht in den Anfangsverhandlungen und würde den zwischenzeitlichen Höhepunkt in Südkoreas Freihandelsoffensive markieren.

Prognose für das KORUS FTA

Aus makroökonomischer Sicht wird das KORUS FTA Prognosen zufolge für beide beteiligten Staaten nicht nur einen Anstieg des BIP, sondern auch der Erwerbstätigkeit zur Folge haben. Genaue Zahlen sind zwar schwer vorherzusagen, und die Angaben der verschiedenen Prognosen variieren mitunter, grundsätzlich sind sich die Prognosen aber über einen insgesamt positiven Effekt des FTA einig. Dieser hat für Südkorea jedoch eine größere Bedeutung als für die USA, denn mit einem Handelsumfang von 70 Milliarden US-Dollar sind die USA der viertgrößte Handelspartner Südkoreas, Südkorea selbst aber nur der siebtgrößte Handelspartner der USA. Außerdem werden die Zuwächse für Südkorea, wegen seiner im Vergleich zu den USA kleinen Wirtschaftsleistung, größer als für die USA ausfallen. In Zahlen bedeutet dies, dass in einem Zeit-

raum von zehn Jahren im besten Fall das südkoreanische BIP um 6%, die Beschäftigung um ca. 330.000 Arbeitsplätze sowie die Handelsbilanz um 464 Millionen US-Dollar ansteigen könnten.

Ein Blick auf die bisher implementierten FTA Südkoreas stützt die generell positiven Vorhersagen über das KORUS FTA. So führten alle FTA, die vor dem KOREU FTA implementiert wurden (Chile, EFTA, Singapur, ASEAN und Indien) zu einem Anstieg des Handelsvolumens und, bis auf das FTA mit der EFTA, auch zu einer Verbesserung der Handelsbilanz. Auch das erst letztes Jahr im Juli implementierte KOREU FTA führte in den ersten drei Monaten zu einem Anstieg des Handelsvolumens um ca. 12%. Zwar verschlechterte sich Südkoreas Handelsbilanz mit der EU gleichzeitig um ca. 80% (von drei Milliarden auf 650 Millionen US-Dollar) im Jahresvergleich zu 2010. Das liegt aber auch an der sinkenden Nachfrage Europas nach koreanischen Gütern. Außerdem sollte beachtet werden, wie auch generell bei der positiven Bewertung der anderen FTA, dass solche kurzen Zeiträume nicht ausreichend sind, um die Effekte eines FTA zu bewerten.

Umstrittene Inhalte

Mit Implementierung des KORUS FTA werden ab 15. März 2012 80% des US-Exports nach Korea zollfrei sein, innerhalb von fünf Jahren werden 95% des Handels, innerhalb von zehn Jahren fast 100% frei handelbar sein. Umstrittene Sektoren waren der Agrar- sowie der Automobilsektor, zusätzliche Spannungen gab es vor allem beim Thema ISDS System (Investor State Dispute Settlement).

Agrarsektor

- Zwei Drittel der US-Agrarexporte sind unmittelbar nach Implementierung zollfrei nach Südkorea importierbar, der größte Teil des letzten Drittels innerhalb von zehn Jahren
- Extraregelungen bestehen für den Rindfleischimport aus den USA, dessen aktuelle Zollquote von 40% innerhalb von

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN
GUIDO-JONAS SCHMIDT

23. März 2012

www.kas.de

www.kas.de/korea

15 Jahren abgeschafft werden soll. Zudem wird es wegen der BSE-Fälle von 2003 die Extraregelung geben, dass nur Fleisch von Rindern, die jünger als 30 Monate waren, importiert werden darf. Sollte der Rindfleischimport innerhalb der 15 Jahre einen bestimmten Grenzwert überschreiten, darf Südkorea einen Schutzzoll erheben.

- Reis- und Orangenimporte nach Korea werden auch nach dem FTA weiterhin strengen Auflagen unterliegen

Automobilsektor

- Zölle auf Automobile (abweichende Regelungen für Lastwagen und Elektro- sowie Hybridautos) werden nur in Südkorea umgehend mit der Implementierung des KORUS FTA von 8% auf 4% gesenkt, der US-Zoll von 2,5% bleibt vorerst bestehen; nach fünf Jahren werden beide Zölle komplett abgeschafft. Die USA behalten nach Abschaffung weiterhin das Recht, die 2,5% Schutzzoll wieder einzuführen; der koreanische Einfuhrzoll für Lastwagen von 10% wird sofort wegfallen, der US-Zoll bleibt sieben Jahre bestehen und wird dann bis zum zehnten Jahr ausgesetzt. Zölle auf Elektro- und Hybridautos werden von beiden Ländern nach fünf Jahren komplett ausgesetzt
- Jeder US-Automobilhersteller darf 25.000 PKW pro Jahr nach Südkorea einführen, ohne dass die Autos südkoreanischen Sicherheitsstandards angepasst werden müssen.¹ 2011 exportierten alle US-Hersteller zusammen nur 8.252 Autos nach Südkorea, Südkorea selbst exportierte in den letzten Jahren um die 500.000 Autos pro Jahr in die USA und produzierte und verkaufte weitere 350.000 Autos in den USA selbst

¹ Das war eine Bedingung der drei großen Automobilhersteller (Ford, GM, Chrysler) in den USA, bevor sie ihre Unterstützung für das FTA signalisierten.

- Steuersenkungen auf amerikanische Autos in Korea kommen den USA zusätzlich entgegen

Investitionsschutz (ISDS)

Das ISDS (Investor State Dispute Settlement) System ist eine Regelung im internationalen Handel und wird in Gegensatz zu den beiden vorherigen Punkten nicht nur bestimmte Sektoren, sondern die ganze Breite der Wirtschaft betreffen. Das ISDS System eröffnet dem Investor die Möglichkeit, die Beilegung einer Streitigkeit mit dem Gaststaat unter internationalem Recht zu verhandeln. Dies kann z.B. vor der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) oder dem Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID, untersteht der Weltbank) geschehen. Fühlt sich ein Investor in Korea oder den USA benachteiligt, kann er dies ohne Rücksicht auf das nationale Recht des Gastlandes direkt vor den oben genannten Institutionen verhandeln (dies betrifft vor allem Gesetze, die nationale Unternehmen schützen sollen). Dabei wird ein dreiköpfiges Schiedsgericht gebildet, die USA und Südkorea stellen jeweils ein Mitglied. Das dritte Mitglied wird im Konsens zwischen den beiden Staaten ausgewählt. Im Falle einer Uneinigkeit über den dritten Kandidaten kann z.B. der Generalsekretär der ICSID ein drittes Mitglied empfehlen.

Vor- und Nachteile des KORUS FTA für Südkorea

Der Agrarsektor Koreas wird sich nach Inkrafttreten des FTA ohne Zweifel einer wachsenden Konkurrenz aus den USA stellen müssen. Um konkurrenzfähig bleiben zu können, werden die Bauern weiterhin von Subventionen des Staates abhängig sein, gleichzeitig aber auch ihre Effizienz steigern müssen. Langfristig gesehen kann eine kostengünstigere und effizientere Produktion aber nur in ihrem Sinne sein. Der kurzfristige Vorteil Koreas liegt auf Seiten der Verbraucher, die von sinkenden Preisen der Agrarprodukte profitieren werden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN
GUIDO-JONAS SCHMIDT

23. März 2012

www.kas.de
www.kas.de/korea

Koreas Autoindustrie ist durch ihre eigenen Werke in den USA und die zusätzlich stets steigenden Automobilexporte nach dort (begünstigt durch den niedrigen Zoll) ohnehin schon stark in den USA vertreten. Das größere Wachstumspotenzial hat somit die US-Automobilindustrie. Dennoch wird der Wegfall des US-Zolls nach fünf Jahren dem jährlich wachsenden Automobilexport Koreas voraussichtlich einen zusätzlichen Schub geben. Zusätzlich könnten die südkoreanischen Automobilkonzerne einen Vorteil bei der Produktion von Elektro- und Hybridautos haben. Schon in der kurzen Frist werden auch hier, wie im Agrarsektor, vor allem die koreanischen Verbraucher von sinkenden Preisen und Steuersenkungen auf amerikanische Autos profitieren.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass der Marktzugang und Investitionen vereinfacht werden. Dabei sollen Investoren wie einheimische Unternehmen behandelt werden. Im Falle eines Verstoßes gegen diese Gleichstellung kann das ISDS System zur Anwendung kommen. Dadurch wird Konkurrenz unter den Unternehmen größer und die Vormachtstellung der koreanischen Industriekonglomerate *Chaebol* könnte entscheidend herausfordert werden. Somit wird eine steigende Präsenz von ausländischen Unternehmen und Investoren auch positive Auswirkungen für den Verbraucher mit sich bringen.

Kritik am KORUS FTA

Die Kritik am KORUS FTA war und ist sowohl in den USA als auch in Südkorea angetrieben von der Angst vor wirtschaftlichen Verlusten bestimmter Interessengruppen. Wo sich die Kritik aus den USA jedoch in Grenzen hielt, dauert der Protest von koreanischer parlamentarischer Opposition, Interessengruppen sowie Teilen der Bevölkerung, die sich mit ihnen solidarisieren, weiter an.

Zu den Hauptgegnern des Freihandels zählen die Landwirte. Diese hatten schon 2011 anlässlich des KOREU FTA auf den Straßen Seouls demonstriert und stellen ebenfalls zahlreiche Protestler gegen das KORUS FTA. Letzteres wird allein auf Grund des höheren

Handelsvolumens von Agrarprodukten zwischen den USA und Südkorea (die USA sind Hauptexporteur von Agrarprodukten nach Südkorea) wesentlich größere Auswirkungen auf den koreanischen Agrarsektor haben als das KOREU FTA. Wie zuvor schon erwähnt, werden ca. zwei Drittel der Agrarexporte der USA unmittelbar zollfrei sein, was einem Wert von 2,7 Milliarden US-Dollar entspricht. Die EU (viertgrößter Exporteur von Agrarprodukten) bekam nur einen unmittelbaren Zollerlass auf 30% ihrer Exporte, was einem Wert von 430 Millionen US-Dollar entspricht. Der Protest der Bauern ist also durchaus nachvollziehbar, müssen sie sich doch nach Abschluss des FTA und dem Wegfall von bestehenden Zollbeschränkungen gegenüber der steigenden Konkurrenz aus den USA behaupten. Die bisherige Situation war zwar auf der einen Seite gut für die heimischen Bauern, bedeutete auf der anderen Seite jedoch für die Verbraucher wenig Auswahl an Agrarprodukten zu relativ (im Vergleich zur EU oder den USA) hohen Preisen. Mit der steigenden Konkurrenz nach Abschluss des FTA werden die Preise für Agrarprodukte gezwungenermaßen fallen. Um den koreanischen Landwirten zu helfen, hat ihnen die Regierung, wie schon vor Implementierung des KOREU FTA, ein Subventionspaket geschnürt, dieses Mal im Wert von 48 Milliarden US-Dollar. Aber auch das konnte die Befürchtungen der Bauern bislang nicht ausreichend zerstreuen, und so dauert die Kritik ihrerseits weiter an.

Ein besonders heikler Streitpunkt ist das ISDS System, das die DUP zum Anlass für die Drohung genommen hat, das KORUS FTA, im Falle ihres Wahlsiegs im April, zu kippen. Hauptgrund dafür ist nach eigenen Angaben der Unwille der Regierung, das FTA mit den USA neu auszuhandeln und dabei das ISDS System aus dem Vertrag zu streichen. Nach Ansicht der DUP muss der ISDS Artikel gestrichen oder zumindest neu ausgehandelt werden, weil sie darin die Gefahr sieht, dass sich die USA durch ihren großen Einfluss auf die Weltbank² und somit auf die

² Die USA entscheiden nicht nur über den Präsidenten der Weltbank, sondern haben

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN
GUIDO-JONAS SCHMIDT

23. März 2012

www.kas.de

www.kas.de/korea

Findung des dritten Partners des Schiedsgerichts³, vor dem im Falle einer Streitigkeit zwischen US-Investor und koreanischer Seite verhandelt würde, einen Vorteil verschaffen könnten. Dies würde wiederum amerikanischen Unternehmen und Investoren von vorneherein eine bevorzugte Behandlung vorm Schiedsgericht in Aussicht stellen, so die Befürchtung. Dadurch würde koreanischen Unternehmen, vor allem den kleineren und mittleren, welche zum Teil unter dem Schutz nationalen Rechts stehen (wie z.B. der Agrarsektor oder der Lebensmittel-einzelhandel), erheblicher Schaden zugefügt.

Abgesehen davon, ob die Drohung der DUP nur ein Bluff ist oder sie bei einem Wahlsieg wirklich das FTA kippen würde (was nicht nur die US-koreanischen Beziehungen massiv belasten, sondern nach Expertenansicht auch zu ökonomischen Verlusten führen würde), ist es offensichtlich, dass die Opposition das FTA für die bevorstehende Wahl instrumentalisiert und politisiert. Das erscheint angesichts des Umfangs und Gewichts des KORUS FTA als unangemessenes, wenn nicht gar törichtes Verhalten. Dabei bedient sich die DUP bei ihrer Politisierungsstrategie des immer noch stark ausgeprägten Nationalismus der koreanischen Bevölkerung und schürt die Angst, dass die Existenz der koreanischen Volkswirtschaft auf dem Spiel stehe. Gleichzeitig wirft die Partei Präsident Lee Myung-Bak einen Mangel an Nationalismus und eine zu proamerikanische Politik vor. Dahinter steht offensichtlich das politische Kalkül, dass in Teilen der Bevölkerung jegliche Form des Souveränitätsverlusts – und das ISDS wäre so zu betrachten in Bezug auf die Stellung nationalen Rechts und der heimischen Justiz - Erinnerungen an die japanische Kolonialzeit und den starken Einfluss der Schutz-

auch die meisten Stimmrechte sowie das Sonderrecht der Sperrminorität.

³ Siehe oben: der Generalsekretär des IC-SID kann das dritte Mitglied des Gerichts empfehlen, ICSID selbst untersteht der Weltbank.

macht USA in den letzten Jahrzehnten hervorruft. Im heutigen Südkorea scheint solcher Populismus ein leichtes Spiel für Parteien zu sein, um große Teile der Bevölkerung mit klischeebeladenen, nationalistischen Argumenten und Parolen zu mobilisieren. Die NFP (New Frontier Party, der seit Februar 2012 neue Name der ehemaligen GNP oder Grand National Party bzw. Hannara-dang) hält dem sturen Verhalten der DUP entgegen, dass sie selbst das FTA zu ihrer Regierungszeit unter Präsident Roh Moo-hyun auf den Weg gebracht habe, inklusive des nun so umstrittenen ISDS Artikels.

Unverhältnismäßigkeit der Kritik

Der Kritik der DUP, den Interessensvertretern und ihren Unterstützern in der Bevölkerung fehlt es vor allem an Verhältnismäßigkeit und wohl auch an einem angemessenen Verständnis der Grundprinzipien des Welt Handels. Ein Land wie Südkorea, welches weltweit mit Unternehmen wie Samsung, LG, Hyundai oder KIA enorme Exporterfolge verzeichnet, darüber hinaus sogar selbst erfolgreich Auslandsinvestitionen tätigt (Hyundai- und KIA- Fabriken in den USA) und damit die Konkurrenz auf dem US-Markt erhöht hat, sollte im Gegenzug auch dazu bereit sein, Konkurrenz auf dem heimischen Markt zuzulassen und zu fördern. Die dadurch entstehenden Vorteile für die Verbraucher sind aber scheinbar ein zu schwaches Argument, um die geschürte Ablehnung in Teilen der Bevölkerung zu überwinden.

Ein Faktor, der bisher in der Kritik am ISDS völlig außer Acht gelassen wurde, aber gerade für das ISDS System spricht, ist die Macht der *Chaebol*, der weltweit bekannten südkoreanischen Industriekonglomerate. Die Kritiker des ISDS übersehen, dass die *Chaebol* seit Jahren die Wirtschaftslandschaft Südkoreas nach Belieben kontrollieren und somit der eigenen Bevölkerung, den kleinen und mittleren Unternehmen und nicht zuletzt den ausländischen Wettbewerbern gleichermaßen schaden (man erinnere sich nur an das Verbot des iPads im Jahr

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN
GUIDO-JONAS SCHMIDT

23. März 2012

www.kas.de
www.kas.de/korea

2010⁴). Das ISDS System ist somit auch ein Schritt, ausländische Investoren zu schützen, die Konkurrenz zu fördern und die Dominanz der *Chaebol* herauszufordern. Dass auch kleinere und mittlere Unternehmen der neuen Konkurrenz ausgesetzt sein werden, ist unumstritten, jedoch ist Mittelstandsschutz weder der Sinn noch die Aufgabe eines FTA bzw. eines Vertragspartners Südkoreas. Dies ist die Aufgabe des koreanischen Staates, der ihr aber bislang nicht gerecht wurde.

Fazit

Das KORUS FTA ist, wie auch das bereits implementierte KOREU FTA, ein wichtiger Schritt in Südkoreas Freihandelsoffensive. Die dabei entstehenden Verbrauchervorteile sind nicht von der Hand zu weisen und selbst der anfangs unter Druck stehende Agrarsektor wird langfristig von der steigenden Konkurrenz profitieren.

Das Fazit der Diskussion über das FTA kann aber nicht einfach lauten, „Freihandel ist gut und muss gefördert werden“. Dies steht außer Frage. Vielmehr wurden durch die Diskussion in den vergangenen Monaten Missstände offenbart, mit denen man sich in Zukunft in Südkorea auseinander setzen muss: Parteien, die noch immer der Versuchung des Populismus erliegen und dabei übergeordnete Interessen des Landes missachten; ein Schutzdefizit des südkoreanischen Mittelstands, dem durch neue ordnungspolitische Impulse weg von der Dominanz der Konglomerate begegnet werden sollte; und ein übersteigerter Nationalismus mit falschem Unterton, der den Erfolg von koreanischen Unternehmen im Ausland bejubelt, aber gleichzeitig Konkurrenz im eigenen Land als Angriff auf die nationale Souveränität anprangert.

Die innerkoreanische Debatte über das KORUS FTA hat das Potenzial, vielmehr zu sein als nur eine ökonomische Angelegenheit.

⁴ Der Besitz des iPads wurde per Gesetz als illegal deklariert, was wohl auf den Lobbyismus der *Chaebol* zurückzuführen ist.

Sie kann auch dazu beitragen, das Verhältnis der Südkoreaner zu ihrer Schutzmacht USA zu überdenken und neu zu definieren. Wenn dabei verbreitete koreanische Stereotypen wie „bei Geschäften mit Amerikanern werden wir immer über den Tisch gezogen“ etwas an Bedeutung verlieren, hätten alle Beteiligten gewonnen.



LÄNDERBERICHT

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOREA

DR. NORBERT ESCHBORN

GUIDO-JONAS SCHMIDT

23. März 2012

www.kas.de

www.kas.de/korea



Konrad
Adenauer
Stiftung