

Gewerkschaftliche Sozialpolitik und Solidarität

– Entwicklung gewerkschaftlicher Konzeptionen zur Sozialpolitik in Südkorea

Inauguraldissertation

zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Philosophie

am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Sung-myong Woo

Berlin 2011

Erstgutachter: Prof. Dr. Bodo Zeuner

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ulrich Jürgens

Tag der Disputation: 22.07.2011

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1 EINLEITUNG | 1 |
| 1.1 IST DIE GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG SÜDKOREAS IN DER KRISE? | 1 |
| 1.2 BEGRIFFLICHE GRUNDLAGEN FÜR GEWERKSCHAFTLICHE SOLIDARITÄT | 7 |
| 1.2.1 Kurze Geschichte des Begriffs Solidarität | 8 |
| 1.2.2 Merkmale der Handlungen aus Solidarität | 10 |
| 1.2.3 Gewerkschaftliche Solidarität | 14 |
| 1.3 DIE PROGRAMMATISCH-KONZEPTIONELLE ENTWICKLUNG DER GEWERKSCHAFTLICHEN SOZIALPOLITIK IN SÜDKOREA: | |
| EIN ANALYSERAHMEN | 18 |
| 1.3.1 Inhaltliche Dimension: Exklusive und inklusive Solidarität | 19 |
| 1.3.2 Durchsetzungsstrategien: Kompromiss- und Kampf-Orientierung | 26 |
| 1.3.3 Exkurs: Korporatismus | 28 |
| 1.4 FRAGESTELLUNG, THESEN UND AUFBAU DER ARBEIT | 31 |
| 2 SOZIALPOLITIK IN SÜDKOREA | 33 |
| 2.1 DIE ENTWICKLUNG DER STAATLICHEN SOZIALPOLITIK IN SÜDKOREA | 33 |
| 2.1.1 Die staatliche Sozialpolitik unter der Militärdiktatur | 34 |
| 2.1.2 Die staatliche Sozialpolitik im Demokratisierungsprozess seit 1987 | 41 |
| 2.1.3 Die sozialpolitische Reform seit der IWF-Krise | 45 |
| 2.2 DIE FINANZIELLE DIMENSION DES SYSTEMS DER SOZIALEN SICHERUNG | 48 |
| 2.2.1 Sozialbudget | 48 |
| 2.2.2 Sozialleistungsquote | 51 |
| 2.3 DIE EINZELBEREICHE DER SOZIALEN SICHERUNG IN SÜDKOREA | 53 |
| 2.3.1 Die gesetzliche Rentenversicherung | 53 |
| 2.3.2 Die gesetzliche Krankenversicherung | 59 |
| 2.3.3 Die gesetzliche Unfallversicherung | 62 |
| 2.3.4 Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung | 64 |
| 2.3.5 Die gesetzliche Pflegeversicherung | 67 |
| 2.3.6 Die soziale Mindestversicherung | 68 |
| 2.3.7 Hauptprobleme des südkoreanischen Systems sozialer Sicherung | 72 |
| 2.4 ZUSAMMENFASSUNG: WAS IST DIE SÜDKOREANISCHE WOHLFAHRTSSTAATLICHKEIT? | 75 |
| 2.4.1 Standpunkte in Bezug auf die „Productive Welfare Policy“ | 75 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.4.2 | <i>Typisierung des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates</i> | 79 |
| 2.4.3 | <i>Kritische Überlegungen zur „Debatte über den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates“</i> | 80 |
| 3 | DIE DEMOKRATISCHE GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG IN SÜDKOREA | 86 |
| 3.1 | KURZE GESCHICHTE DER SÜDKOREANISCHEN DEMOKRATISCHEN GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG | 86 |
| 3.1.1 | <i>Wurzeln und Entstehung der autonomen Demokratischen Gewerkschaftsbewegung</i> | 87 |
| 3.1.2 | <i>Der „87er-Große Arbeiterkampf“ und der chunnohyup</i> | 90 |
| 3.2 | ORGANISATION DER KCTU | 94 |
| 3.2.1 | <i>Organisationsstruktur</i> | 94 |
| 3.2.2 | <i>Mitgliederentwicklung</i> | 101 |
| 3.2.3 | <i>Tarifverhandlungen und Lohnentwicklung</i> | 107 |
| 3.2.4 | <i>Arbeitskonflikte und Streiks</i> | 112 |
| 3.2.5 | <i>Gewerkschaften und Politik</i> | 120 |
| 3.3 | ZUSAMMENFASSUNG: INDUSTRIEGEWERKSCHAFTEN, STRÖMUNGSPOLITISCHE AUSEINANDERSETZUNG UND IRREGULÄRE ARBEITER | 126 |
| 4 | DER SOZIALREFORM-KAMPF DER KCTU 1995 – 2002 | 132 |
| 4.1 | GEWERKSCHAFTLICHE SOZIALPOLITIK IM RAHMEN DES SOZIALREFORM-KAMPFES | 134 |
| 4.2 | INHALTLICHE ENTWICKLUNG UND DURCHSETZUNGSSTRATEGIEN DES SOZIALREFORM-KAMPFES | 136 |
| 4.2.1 | <i>Der Sozialreform-Kampf in der Gründungsphase der KCTU 1995 – 1996</i> | 136 |
| 4.2.1.1 | <i>Der Sozialreform-Kampf des „Vorbereitenden Komitees zur Gründung der KCTU“</i> | 137 |
| 4.2.1.2 | <i>Der Sozialreform-Kampf unter der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“</i> | 138 |
| 4.2.1.3 | <i>Zwischenergebnis 1995/96: Der neue Sozialreform-Kampf der frisch gegründeten KCTU</i> | 141 |
| 4.2.2 | <i>Der Generalstreik 1996/97 und der Sozialreform-Kampf</i> | 143 |
| 4.2.2.1 | <i>Der Sozialreform-Kampf 1997 unter der Offensive der Wirtschaftskrisenthesen</i> | 144 |
| 4.2.2.2 | <i>Zwischenergebnis 1997: Stärkung des Sozialreform-Kampfes und Lohnkampf bescheidener Art</i> | 146 |
| 4.2.3 | <i>Die IWF-Krise 1998 – 2000 und die sozialpolitischen Forderungen der KCTU</i> | 147 |
| 4.2.3.1 | <i>Die Reaktion der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung auf die IWF-Krise</i> | 148 |
| 4.2.3.2 | <i>Die zweite KCTU-Führung: Ein Trennungsversuch von der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“</i> | 150 |
| 4.2.3.3 | <i>Gewerkschaftliche Sozialpolitik im Kontext der „grundlegenden Reform der Gesellschaftsstruktur“</i> | 150 |
| 4.2.3.4 | <i>Zwischenergebnis 1998 – 2000: Ein unvollendeter Versuch zur „inkluisiven“ Solidarität durch Kampforientierung</i> | 153 |
| 4.3 | DIE AUSEINANDERSETZUNGEN INNERHALB DER KCTU UM DEN SOZIALREFORM-KAMPF | 156 |
| 4.3.1 | <i>Der Sozialreform-Kampf aus real- und kompromisspolitischer Sicht</i> | 156 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.3.2 | <i>Der Sozialreform-Kampf aus sozialstrukturell-revolutionärer Sicht</i> | 159 |
| 4.3.3 | <i>Exkurs zu Unterschieden zwischen simin- und minjung-Bewegungen</i> | 162 |
| 4.4 | ZUSAMMENFASSUNG UND AUSWERTUNG: INKLUSIVE SOLIDARITÄT DURCH KOMPROMISSORIENTIERUNG? | 164 |
| 5 | DIE BEWEGUNG FÜR SOZIAL-ÖFFENTLICHEN WERT DER KCTU 2003 – 2007 | 168 |
| 5.1 | SOZIALE FOLGEN DER IWF-KRISE UND THEMatisIERUNG DES PUBLIC VALUE | 169 |
| 5.1.1 | <i>Von der Wirtschaftskrise zur sozialen Krise</i> | 170 |
| 5.1.2 | <i>Rezeptionen und Träger des Public Value in Südkorea</i> | 174 |
| 5.2 | DIE NEUE SOZIALPOLITISCHE KONZEPTION DER KCTU: DIE BEWEGUNG FÜR SOZIAL-ÖFFENTLICHEN WERT | 176 |
| 5.2.1 | <i>Vorgeschichte</i> | 177 |
| 5.2.2 | <i>Terminologie und Definition</i> | 180 |
| 5.2.3 | <i>Aufgabenfelder</i> | 182 |
| 5.3 | PRAKTISCHE ENTWICKLUNG DER BEWEGUNG FÜR SOZIAL-ÖFFENTLICHEN WERT DER KCTU | 184 |
| 5.3.1 | <i>Aufbauphase der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2003 – 2004</i> | 184 |
| 5.3.1.1 | Inhalte und Aktivitäten der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2003 | 185 |
| 5.3.1.2 | Inhalte und Aktivitäten der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2004 | 187 |
| 5.3.1.3 | Zwischenergebnis 2003/04: Rückkehr der KCTU ins sozialpolitische Handeln | 190 |
| 5.3.2 | <i>Die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert in der gewerkschaftlichen Erneuerungsstrategie 2005 – 2006</i> | 193 |
| 5.3.2.1 | Inhalte und Aktivitäten der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2005 | 195 |
| 5.3.2.2 | Inhalte und Aktivitäten der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2006 | 199 |
| 5.3.2.3 | Zwischenergebnis 2005/06: Die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert als zentraler Bestandteil des „Kampfes für die Änderung der Welt“ | 202 |
| 5.3.3 | <i>Soziale Polarisierung und die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2007</i> | 204 |
| 5.3.3.1 | Ziele, Aufgaben und Forderungen | 204 |
| 5.3.3.2 | Rentenreform 2007 und gewerkschaftlich organisierte Gegenbewegung | 207 |
| 5.3.3.3 | Weitere Aktivitäten im sozial-öffentlichen Bereich | 208 |
| 5.3.2.4 | Zwischenergebnis 2007: Die Thematisierung der sozialen Polarisierung aus gewerkschaftlicher Sicht und die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert | 211 |
| 5.4 | ZUSAMMENFASSUNG UND AUSWERTUNG: MEHR INKLUSION UNTER DER BEWEGUNGS- UND BASISORIENTIERTEN GEWERKSCHAFTLICHEN SOZIALPOLITIK | 212 |
| 6 | SCHLUSSFOLGERUNG | 215 |
| | LITERATURVERZEICHNIS | 219 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Tabelle 2.1: Sozialbudget nach Leistungsbereichen, 2005 – 2008 | 49 |
| Tabelle 2.2: Sozialleistungsquoten im OECD-Vergleich, 1990 – 2007 | 52 |
| Tabelle 2.3: Zahl der GRV-Versicherten | 55 |
| Tabelle 2.4: Entwicklung des Beitragssatzes in der NRV (betriebsbasiert Versicherte) | 58 |
| Tabelle 2.5: Entwicklung des Beitragssatzes in der NRV (örtlich Versicherte) | 58 |
| Tabelle 2.6: Zahl der Berechtigten bei der NHI und MAP | 60 |
| Tabelle 2.7: Entwicklung der Leistungsausgaben der NHI | 61 |
| Tabelle 2.8: Zahl der UV-pflichtigen Betriebe und Arbeitnehmer | 63 |
| Tabelle 2.9: Zahl der ALV-pflichtigen Betriebe und Arbeitnehmer | 65 |
| Tabelle 2.10: Entwicklung der Leistungsausgaben der ALV | 66 |
| Tabelle 2.11: Minimallebensstandard, 2001 – 2007 | 70 |
| Tabelle 2.12: Zahl der rentenversicherungsfreien Personen, Dezember 2005 | 73 |
| Tabelle 2.13: Mitglieder der NRV nach der Beschäftigungsart, 2005 | 74 |
| Tabelle 3.1: Kernpunkte der wichtigsten Änderungen des Arbeitsgesetzes seit 1996 | 96 |
| Tabelle 3.2: Gewerkschaftsmitglieder und Organisationsgrad in Südkorea, 1980 – 2007 | 103 |
| Tabelle 3.3: Gewerkschaftliche Organisierung nach der Unternehmensgröße, 2007 | 104 |
| Tabelle 3.4: Anzahl der Mitgliedsgewerkschaften und Gewerkschaftsmitglieder der FKTU und der KCTU, 1995 – 2007 | 106 |
| Tabelle 3.5: Teilnahmegeschichte der KCTU an der Korean Tripartite Commission | 125 |
| Tabelle 3.6: Zahl der regulären und irregulären Arbeiter | 130 |
| Tabelle 4.1: Sozialreform-Kampf im Jahr 1996 | 140 |
| Tabelle 4.2: Sozialreform-Kampf im Jahr 1997 | 145 |
| Tabelle 4.3: Ziele und Forderungen des KCTU-Kampfes im zweiten Halbjahr 1998 | 151 |
| Tabelle 4.4: Der Sozialreform-Kampf unter dem real- und kompromisspolitischen Gesichtspunkt | 157 |
| Tabelle 4.5: Der Sozialreform-Kampf unter dem sozialstrukturell-revolutionären Gesichtspunkt | 161 |
| Tabelle 5.1: Entwicklung der Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote, 1996-2006 | 171 |
| Tabelle 5.2: Einkommensentwicklung nach fünf Einkommensschichten | 173 |
| Tabelle 5.3: Überblick über die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert der KCTU | 182 |
| Tabelle 5.4: Forderungen der KCTU nach gesellschaftlich-institutioneller Erneuerung, 2005 | 196 |
| Tabelle 5.5: Aufgaben und Forderungen der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2007 | 206 |
| Tabelle 5.6: Übersicht über die wichtigsten Änderungen seit der Rentenreform 2007 | 207 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abbildung 1.1: Vereinfachte Darstellung der KCTU-Sozialpolitik | 19 |
| Abbildung 2.1: Rentenformel der NRV | 56 |
| Abbildung 3.1: Die Veränderung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades A (%), 1980 – 2005 | 102 |
| Abbildung 3.2: Die Veränderung der Durchschnittslöhne, 1970 – 2006 | 110 |
| Abbildung 3.3: Die Veränderung der Reallöhne, 1970 – 2006 | 111 |
| Abbildung 3.4: Die Veränderungen der monatlichen Durchschnittslöhne der regulär und irregulär beschäftigten Arbeitnehmer, 2000 – 2007 | 112 |
| Abbildung 3.5: Zahl der Streiks und verlorenen Arbeitstage, 1980 – 2006 | 116 |
| Abbildung 3.6: Die Veränderung der Streiks nach Gründen | 117 |
| Abbildung 3.7: Verhaftungen von Gewerkschaftsvertretern bzw. Streikenden, 1998 – 2005 | 118 |
| Abbildung 5.1: Aufgabenfelder der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert der KCTU | 183 |

1 EINLEITUNG

1.1 IST DIE GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG SÜDKOREAS IN DER KRISE?

Seit geraumer Zeit ist in Südkorea oft von der Krise der Arbeiterbewegung die Rede, die in einem Atemzug mit der Krise der Gewerkschaften genannt wird. Die Regierung, die Unternehmer, die Medien und Teile der progressiven Wissenschaft und Arbeiterorganisationen reden davon bereits seit Anfang der 1990er Jahre. Sie alle sind sich zwar einig, dass die Krise der Gewerkschaften vor allem auf die rückläufige Mitgliederzahl und die schwindende politische Macht zurückzuführen sei.¹ Sie differieren aber in ihren politischen Absichten. Die konservativen Zeitungen, die im Interesse der Arbeitgeber und der Regierung handeln, unternehmen politisch-ideologische Angriffe auf die Gewerkschaften, um diese zu schwächen, weil sie die Schwächung der Gewerkschaften als unbedingt nötig für die Gestaltung einer unternehmerfreundlichen Arbeitsbeziehung halten.² Demgegenüber versuchen die gewerkschaftsnahen Forscher oder Arbeiterorganisationen, die Diskussion über die Krise der Gewerkschaften mit der Zielsetzung zur Erneuerung der Gewerkschaftsbewegung zu verbinden.³

¹ Eine gewerkschaftliche Krise dieser Form wird zumindest der autonomen „Korean Confederation of Trade Unions“ nicht gerecht. Was die Mitgliederzahl angeht, registrierte die KCTU in einigen Bereichen (z. B. Beamte, irreguläre Arbeiter) in jüngster Zeit einen Aufwärtstrend, obgleich sich der gesamte Organisationsgrad der südkoreanischen Gewerkschaften seit Anfang der 1990er Jahre ständig verschlechtert hat. Bei den regierungsnahen „Federation of Korean Trade Unions“ wurden tendenziell mehr Mitglieder verloren als gewonnen (Kapitel 3.2.2). Darüber hinaus besagen die Legalisierung der KCTU auf nationaler Ebene (1999) und die Aufrufe der heutigen Regierungen zur Teilnahme der KCTU an politischen Entscheidungsstrukturen, seien es leere Appelle oder ernsthafte Versprechen, mehr oder weniger die verstärkte Position der KCTU-Gewerkschaften in Politik. Siehe dazu ausführlich Kapitel 3.2.5. In dieser Hinsicht ist es meiner Ansicht nach eine offene Frage, ob sich die südkoreanische Gewerkschaftsbewegung in einer Krise befindet. Ich schlage vor, über die Krise aus der Sicht der gewerkschaftlichen Solidarität zu diskutieren.

² Die progressive Internet-Zeitung *Chamsesang* vom 09.12.2009 (<http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=55189>) setzt sich mit den antigewerkschaftlichen Berichten in den repräsentativen konservativen Zeitungen, also The Chosun Ilbo, JungAng Daily, The Dong-A ILBO, Maeil Business Newspaper, The Korea Economic Daily, kritisch auseinander.

³ Vgl. dazu besonders Lee S. (2009), *min-ju-no-dong-jo-hab-un-dong-ui wi-gi-wa hyeog-sin-e dae-han yeon-gu-ja-lyo-jib* [Forschungsbericht über Krise und Erneuerung der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung], S. 40 ff; Yoo B. (2005), *han-gug no-dong-un-dong-ui i-nyeom-ui pung-gyeong-hwa – i-nyeom-ui bin-gon-gwa jeong-che-seong-ui dil-le-ma* [Die ideologische Landschaft der südkoreanischen Arbeiterbewegung – ideologische Unzulänglichkeit und Dilemmata von Identität], S. 11 ff.

Die Regierung und die Arbeitgeberverbände kritisieren, meist unterstützt von den konservativen mächtigen Medienkonzernen, immer wieder den „Militant Unionism“ (*jeon-tu-jeog no-dong-jo-hab-ju-ui*), der sich derzeit in erster Linie auf die Korean Confederation of Trade Unions (KCTU) bezieht. Sie stellen oft die Behauptung auf, die mit gewaltigem Kampfgeist schwer bewaffneten Gewerkschaften stünden dem nationalen Wirtschaftswachstum und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der südkoreanischen Unternehmen im Wege. Mit alternativlosen Widerständen bzw. Streikaktionen würden die überstarken Gewerkschaften nach wie vor alle Bestrebungen zur Rationalisierung der industriellen Beziehungen und der heutzutage nicht mehr verzichtbaren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes blockieren. Dazu drohen sie den Gewerkschaften mit der „Exit-Option“: Über diese unbeweglichen gewerkschaftlichen Organisationen und die daraus folgenden rigiden industriellen Beziehungen würden sich ausländische Investoren beschweren und ihre Aktivitäten in für ihre Kapitalanlage noch günstigere Orte verlagern. Zudem würden auch inländische Unternehmen ihre Produktion Schritt für Schritt ins Ausland verlegen.

Die Großbetriebsgewerkschaften, die in der Mehrheit zur KCTU zusammengefasst sind, sind besonders heftiger Kritik ausgesetzt. In Pressemeldungen und -berichten der konservativen Zeitungen kommen wiederholt negative Bilder zu deren führenden Funktionären auf. Damit breitet sich der Eindruck aus, sie würden die weitgehend ritualisierten und damit einigermaßen kanalisierten Arbeitskämpfe bzw. Streiks ausschließlich ausführen, um die partikularistischen Interessen der Stammebelegschaft zu verteidigen, die hinsichtlich des Lohnniveaus oder der Beschäftigungssicherung relativ privilegiert sind. Diese Streiks würden die gesamte Wirtschaft lähmen und damit die in Kleinunternehmen Beschäftigten, die irregulär-prekär Beschäftigten und die Arbeitslosen stark belasten. Deshalb unterstützt kaum jemand aus der Arbeitnehmerschaft oder aus der Bevölkerung diesen harten Kurs: Sie streben mittels ihrer organisatorischen und finanziellen Stärke nicht nur eine gut organisierte Interessenvertretung für ihre Mitglieder an, sondern wälzen auch Lasten auf nicht oder schwach organisierte „Dritte“ ab.⁴ Obwohl eine solche Behauptung hinsichtlich ihres Wahrheitsgehalts kaum nachgeprüft werden kann, wird der KCTU in aller Öffentlichkeit vor allem „Egoismus der Großbetriebsgewerkschaften“ (*dae-gi-eob-no-jo i-gi-ju-ui*) oder „aristokratische Gewerkschaft“ (*gwi-jog-no-jo*) unterstellt.⁵ Meiner Auffassung nach hat Kritik dieser Art einen rein ideo-

⁴ Dies ist die Thematik der „Alten-Neuen-Sozialen Frage“ südkoreanischer Art. Zur Konzeption der „Neuen Sozialen Frage“ in Deutschland vgl. besonders Geißler (1976), Die Neue Soziale Frage – Analysen und Dokumente.

⁵ In Südkorea wird in der Öffentlichkeit anstelle von „labour aristocracy“ öfter der Begriff „aristokratische Gewerkschaft“ benutzt, vor allem dann, wenn die regulär Beschäftigten, die schon genug verdienen, für noch höhere Löhne streiken.

logischen Charakter und zielt auf die Entmachtung der Gewerkschaften, um ein für Unternehmen bzw. für die „*chaebol*“⁶ günstiges industrielles Beziehungssystem zu konsolidieren.

Es gab bereits Anfang der 1990er Jahre interne Auseinandersetzungen bei der „Demokratischen Gewerkschaftsbewegung“ (*min-ju-no-jo-un-dong*),⁷ die mit politischen Identitäten zusammenhingen, woran sich die südkoreanischen Gewerkschaften orientieren müssen, um handlungs- und zukunftsfähig zu sein. An diesen Auseinandersetzungen, also einer gewerkschaftlichen Zukunftsdebatte südkoreanischer Art, nahmen damals nicht allein engagierte Gewerkschafter⁸ aktiv teil, sondern auch verschiedene Arbeiterorganisationen und gewerkschaftsfreundliche Forscher. Dabei wurden krisenhafte Phänomene bei den „Demokratischen Gewerkschaften“ (*min-ju-no-jo*), die sich besonders seit dem „87er-Großen Arbeiterkampf“ im Jahr 1987 bildeten, intensiv diskutiert. Im Zentrum dieser Diskussion stand zuerst der Ansatz des „Social-Developmental Unionism“⁹ Anfang der 1990er Jahre und die Theorie der „Progressive Industrial Relations“¹⁰ Mitte der 1990er Jahre.

Die Vertreter dieser Ansätze, die in der Mehrheit für die Entwicklung der südkoreanischen Arbeiterbewegung gearbeitet oder mindestens mit ihr sympathisiert haben, stimmen darin überein, dass sich die südkoreanische Gewerkschaftsbewegung in einer Krise befindet und dass die Hauptursache für diese Krisensituation deren militanten Denk- und Handlungsweisen sei. Dabei ging es vornehmlich um den Militant Unionism, der die Bewegung der Korea Trade Union Congress (mit dem

⁶ Unter *chaebol* verstehe ich ein südkoreanisches Großkonglomerat von Unternehmen, die im Sinne des Gesetzes eigenständig operieren, aber deren wichtige Handlungen und Entscheidungen durchaus durch den Gründer bzw. seine Familie kontrolliert werden. Zum Begriff *chaebol* siehe Frank (1997), *Die chaebol – Herkunft, Struktur und Probleme der südkoreanischen Unternehmensgruppen*, S. 208 ff.

⁷ Unter einer „Demokratischen Gewerkschaftsbewegung“ verstehe ich nicht jede Gewerkschaftsbewegung, die demokratisch handelt, sondern eine für Südkorea spezifische Arbeiterbewegung, die sich im Laufe ununterbrochener Kämpfe in den 1970er und 1980er Jahren herausgebildet und entwickelt hat. Diese Arbeiterbewegung war zu dieser Zeit bestrebt, bestehende Pseudo-Gewerkschaften zu demokratisieren oder von der damals eine gesetzlich verbriefte Monopolstellung besessenen FKTU unabhängige neue Gewerkschaften zu gründen. Die Demokratische Gewerkschaftsbewegung hat ihre geistigen Wurzeln in *jeon-pyeong* (1990 – 1995). Organisatorisch setzt sie sich in dem *chun-no-hyup* (1990 – 1995) und der heutigen *min-ju-no-chong* (KCTU) fort. Dieser Geschichte werde ich das Kapitel 3.1 der vorliegenden Arbeit widmen.

⁸ Natürlich sind hier, wie überall in der Arbeit, „Gewerkschafter und Gewerkschafterinnen“ gemeint. Ich ziehe jedoch die männlichen Formen vor, nicht aus Nachlässigkeit, sondern aus sprachästhetischen Gründen.

⁹ Park S. (1992), *han-gug-no-dong-un-dong, gwa-yeon wi-gi-in-ga?* [Ist die südkoreanische Arbeiterbewegung in der Krise?]; Jeong S. (1992), *jeon-tu-jeog no-dong-jo-hab-ju-ui-ja-deul-ui hyeon-sil-in-sig bi-pan* [Kritik am Verständnis der Vertreter des Militant Unionism für gegebene Umstände]

¹⁰ Kim H. (1997a), *jin-bo-jeog no-sa-gwan-gye-wa jin-bo-jeog no-dong-jo-hab-ju-ui-leul wi-ha-yeo - han-gug-no-sa-gwan-gye-ui gae-hyeog-gwa sae-lo-un no-dong-un-dong-ui mo-saeg* [Für Progressive Industrial Relations und Progressive Trade Unionism – die Reform der südkoreanischen industriellen Beziehungen]; Kim H. (1997b), *min-ju-no-chong-ui un-dong-gi-jo-wa gi-bon-gwa-je* [Grundprinzip und Hauptaufgabe der KCTU]

abgekürzten koreanischen Namen *chun-no-hyup*, 1990 bis 1995) und teilweise der heutigen KCTU (*min-ju-no-chong*, November 1995 bis heute) stark geprägt hat. Sie behaupteten, die auf dem Militant Unionism beruhenden einseitigen konfrontativen und oft gewalttätigen Handlungen würden die Weiterentwicklung der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung verzögern.¹¹ Ihre Behauptung gründete darauf, dass der Militant Unionism für die veränderten wirtschaftlichen und politischen Umstände der 1990er Jahre nicht mehr geeignet wäre. Darüber hinaus protestierten sie mit Nachdruck für einen Richtungswechsel: weg von dem angeblich überholten Militant Unionism hin zu einer neuen politischen Richtung, um die Krise und die gesellschaftliche Isolierung zu überwinden. Mit diesem Richtungswechsel könne sich die südkoreanische Gewerkschaftsbewegung einerseits von der nicht mehr nützlichen, bisherigen klassenkämpferischen Tradition trennen. Andererseits könne sie ihre Fähigkeiten zeigen, um „produktiv“ an gesellschaftlichen Entwicklungen mit Hinblick auf den Social-Developmental Unionism mitzuwirken¹² oder zum Aufbau industrieller Beziehungen „humanitärer“, „demokratischer“ und besonders „effizienter“ Form, wie im Falle der „Progressive Industrial Relations“, beizutragen.¹³

Seit der IWF-Krise (1997 – 2001) wurden entsprechende Ansätze unter dem Label „Social Unionism“ intensiv diskutiert.¹⁴ Die Vertreter des Social Unionism protestierten gegen militante Konfrontation und forderten die südkoreanische Arbeiterbewegung auf, neue Leitlinien und Strategien für politische und organisatorische Erneuerung festzulegen, um besser auf die sich wandelnden sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und die daraus sich ergebenden Herausforderungen reagieren zu können. Die Social-Unionism-Debatte wurde insbesondere ausgelöst durch die nachdrückliche Aufforderung der renommierten Gewerkschaftsforscher Kim Keum-soo und Kim You-sun¹⁵ vom gewerkschaftsfreundlichen „Korea Labour & Society Institute (KLSI)“, für die südkoreani-

¹¹ Park S. (1992), *han-gug-no-dong-un-dong, gwa-yeon wi-gi-in-ga?* [Ist die südkoreanische Arbeiterbewegung in der Krise?], S. 238; Jeong S. (1992), *jeon-tu-jeog no-dong-jo-hab-ju-ui-ja-deul-ui hyeon-sil-in-sig bi-pan* [Kritik am Verständnis der Vertreter des Militant Unionism für gegebene Umstände], S. 293; Kim H. (1997a), *jin-bo-jeog no-sa-gwan-gye-wa jin-bo-jeog no-dong-jo-hab-ju-ui-leul wi-ha-yeo - han-gug-no-sa-gwan-gye-ui gae-hyeog-gwa sae-lo-un no-dong-un-dong-ui mo-saeg* [Für Progressive Industrial Relations und Progressive Trade Unionism – die Reform der südkoreanischen industriellen Beziehungen], S. 317 ff.

¹² Park S. (1992), *han-gug-no-dong-un-dong, gwa-yeon wi-gi-in-ga?* [Ist die südkoreanische Arbeiterbewegung in der Krise?], S. 179

¹³ Kim H. (1997b), *min-ju-no-chong-ui un-dong-gi-jo-wa gi-bon-gwa-je* [Grundprinzip und Hauptaufgabe der KCTU], S. 432

¹⁴ Die sogenannte Social-Unionism-Debatte weitete sich durch einen offenen Schlagabtausch zwischen Vertretern und Kritikern im Presseorgan der KCTU „*Nodonggwa saegae* [Arbeit und Welt]“ aus.

¹⁵ Anmerkungen: Bei koreanischen Namen steht der Familienname in aller Regel vor dem Vornamen, also Hong (=Familienname) Gil-dong (=Vornahme). Beim Zitieren von Autoren der koreanischsprachigen Literatur im Text werden der Familienname und der erste Buchstabe des Vornamens angegeben, wie z. B. Hong G.

sche Gewerkschaftsbewegung, insbesondere für die KCTU, im Ansatz des Social Unionism eine neue Perspektive zu suchen.¹⁶ Im *Nodonggwa sahoe* [Labour Society Bulletin] (09/1998) der KLSI postulierten sie eindringlich einen Richtungswechsel der Gewerkschaften KCTU hin zum Social Unionism im Sinne der gewerkschaftlichen Erneuerungsstrategie südkoreanischer Art. Die Notwendigkeit dieser neuen Orientierung wurde folgendermaßen begründet: Die südkoreanische Wirtschaft erfahre infolge der IWF-Krise einen tiefgreifenden Wandel und die Phase des „hohen Wachstums mit niedriger Arbeitslosigkeit“ gehöre der Vergangenheit an. Die Wirtschaftsstruktur wandle sich hin zu einem neuartigen Modell „niedrigen Wachstums mit hoher Arbeitslosigkeit“. Ein solcher wirtschaftlicher Wandel würde konsequent zur Verschlechterung der gesamten sozialen Lage führen und in Wirtschaft und Gesellschaft stelle er die Organisations- und Handlungsfähigkeit der Demokratischen Gewerkschaften der KCTU auf eine harte Probe.¹⁷

Weiter stellten die Vertreter des Social Unionism fest, dass die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen des Gewerkschaftsmodells, das etwa zwischen 1987 und 1997 etabliert wurde, im Zuge der IWF-Krise erodieren würden. Das Betriebsgewerkschaftsmodell, das strukturell auf betriebliche Lohnverhandlungen und reguläre Vollzeitbeschäftigte ausgerichtet ist, hielten sie für die wesentliche Schwäche der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung. Ihrer Behauptung zufolge beschränke sich gewerkschaftliches Handeln dieser Form auf betriebliche Belange und führe zu einem „Business Unionism“. Zugleich kritisierten sie, dass die Gewerkschaftsbewegung im Ganzen damit eine gesellschaftspolitische Rolle in weiten Bereichen nur selten ausfülle, weil es dabei nur darum ginge, die ökonomischen und insbesondere die unmittelbaren und kurzfristigen Interessen der Gewerkschaftsmitglieder zu vertreten.

Im Mittelpunkt des Social-Unionism-Ansatzes stand vor allem die Frage nach der Teilnahme der KCTU an der „Korean Tripartite Commission“ (KTC).¹⁸ Die Botschaft der Vertreter des Social Unionism richtete sich besonders an die damalige Führung der KCTU, die, unter dem linksorientierten Vorsitzenden Lee Gap-yong, aus strategischen Gründen ablehnte, an der KTC teilzunehmen. Die Vertreter kritisierten dieses kompromisslose Verhalten mit Nachdruck und forderten die aktive Beteiligung der KCTU an verschiedenen politisch-administrativen Entscheidungsgremien, insbe-

(1999). Das Zitat der koreanischen Autoren der englisch- oder deutschsprachigen Literatur folgt den europäischen Zitierregeln.

¹⁶ Kim K. (1998), *no-dong-un-dong-ui no-seon-gwa gi-jo-leul jeong-lib-ha-ja* [Legen wir die Richtung und das Grundprinzip der Arbeiterbewegung fest], S. 11; Kim Y. (1998), *min-ju-no-jo-ui hyeog-sin-eul wi-han je-eon* [Vorschläge zur Erneuerung der Demokratischen Gewerkschaften], S. 25.

¹⁷ Kim Y. (1998), *min-ju-no-jo-ui hyeog-sin-eul wi-han je-eon* [Vorschläge zur Erneuerung der Demokratischen Gewerkschaften], S. 16 ff.

¹⁸ Zur „Drei-Parteien-Institution“ siehe Kapitel 3.2.5 der vorliegenden Arbeit.

sondere an der KTC.¹⁹ Im Rahmen des Social Unionism wurde dazu der Stärkung der Fähigkeit der Gewerkschaften Priorität eingeräumt, realisierbare politische Instrumente in unterschiedlichen Politikfeldern, insbesondere im Feld der Sozialpolitik aus ihrer Sicht zu produzieren. Diese Vertreter sprachen mit Nachdruck aus, dass die Gewerkschaften aufgrund dieser realpolitischen Fähigkeit ihre Konzeptkompetenz in aller Öffentlichkeit zeigen und damit ihre Macht und Einflussnahme innerhalb beteiligter politischer Gremien erhöhen können.²⁰

Resümierend kann festgehalten werden, dass verschiedene politische Akteure und Gewerkschaftsforscher mit unterschiedlichen Zielen bisher von der Krise der südkoreanischen Gewerkschaften geredet haben. Die konservativen Zeitungen zeichnen ausschließlich ein negatives Bild der Gewerkschaften und ihrer Aktivisten, wenn Arbeiterunruhen oder Streiks ausbrechen. Dadurch wird in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt, die Gewerkschaften würden ihrer partikularen Eigeninteressen zuliebe den gesamtnationalen Interessen oder Zielen schaden. Die Regierung und die Unternehmer nutzen diese Meinungslenkung taktisch als Instrument zur Schwächung der gewerkschaftlichen Organisations- und Handlungsfähigkeit. Obwohl das von den Zeitungen geschaffene Bild der Gewerkschaften kaum der Realität entspricht, begeben sich die Gewerkschaften oft in die Defensive. Meiner Auffassung nach besitzt die Offensive gegen die Gewerkschaftsmacht eine rein politisch-ideologische Natur und stellt eine Spielart der Kampfsolidarität von Kapitalinteressenvertretern dar, die auf einen „Kapitalismus ohne Gewerkschaften“ zielt.²¹

Im Gegensatz dazu wurde die Krise der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung auch als innergewerkschaftlicher Erneuerungsversuch thematisiert im Hinblick auf die Suche nach Ursachen und Lösungen. Zwar kann dabei kein Zweifel bestehen, dass die sozio-ökonomischen Entwicklungen seit den 1990er Jahren, besonders nach der IWF-Krise, die Gewerkschaftspolitik unter starken Veränderungsdruck setzten. Die Erneuerungsansätze des oben erwähnten Social-Developmental Unionism, des Progressive Trade Unionism und des Social Unionism vertreten aber gemeinsam die Meinung, dass die aktuelle Schwäche der gewerkschaftlichen Organisations- und Handlungsmacht im Militant Unionism und in der daraus resultierenden sozialen Isolierung wurzelt. Die aktive Teilnahme der KCTU an der KTC ist zentraler Bestandteil dieser Ansätze.

¹⁹ Kim Keum-soo, den ich oben einen repräsentativen Vertreter des Social Unionism nenne, war von 2003 bis 2006 Vorsitzender der KTC.

²⁰ Kim Y. (1998), *min-ju-no-jo-ui hyeog-sin-eul wi-han je-eon* [Vorschläge zur Erneuerung der Demokratischen Gewerkschaften], S. 26 ff.

²¹ Diese Einstellung ist auch auf Einzelbetriebsebene deutlich erkennbar. Die Strategie des „Managements ohne Gewerkschaft“ der Samsung-*chaebol* ist das repräsentativste Beispiel dafür. Das Gewerkschaftsverbot gehört nach Meinung der Besitzerfamilie nach wie vor zur Unternehmensphilosophie.

Ich bestreite keinesfalls die Notwendigkeit der innergewerkschaftlichen Thematisierung der Krisensituation im Sinne bewusster Selbstreflexion. Mein Kritikpunkt ist aber, dass sich diese Thematisierung bisher auf die Frage beschränkt hat, ob die KCTU an der KTC teilnehmen soll oder nicht. Das bedeutet, dass eine ausschließlich auf diese Frage fokussierte Erneuerungsstrategie nicht zu hinreichenden Ergebnissen führt, die dazu beitragen könnten, Auswege aus dieser Krisensituation zu finden. Deshalb bin ich der Ansicht, dass diese Krisenthesen im Zusammenhang mit der Frage nach gewerkschaftlicher Solidarität diskutiert werden müssen, um für die Entwicklung bzw. die Weiterentwicklung der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung sinnvoll zu sein.

Aus diesem Grunde werden im nachfolgenden Kapitel 1.2 die begrifflichen Grundlagen gewerkschaftlicher Solidarität dargelegt. Da der Begriff der Solidarität im Laufe der Zeit allerdings diverse Interpretationen und Verwendungen erfahren hat, kann von einem festen Set an Definitionen und deren Verwendungen keine Rede sein. Die Frage, was eigentlich unter „Solidarität“ zu verstehen sei, wird dementsprechend in der Literatur höchst unterschiedlich beantwortet. Daher soll im ersten Schritt (Kapitel 1.2.1) die Geschichte des Begriffs „Solidarität“ kurz skizziert werden, um sie allgemein verständlich zu machen. Anschließend stelle ich ein relativ enges Solidaritätsverständnis in Bezug auf eine spezifische Art sozialer Handlungen dar, deren Merkmale im Kapitel 1.2.2 konkretisiert wird. Schließlich werden diese Merkmale für die gewerkschaftliche Solidarität genauer entfaltet (Kapitel 1.2.3).

1.2 BEGRIFFLICHE GRUNDLAGEN FÜR GEWERKSCHAFTLICHE SOLIDARITÄT

In der vorliegenden Arbeit gehe ich davon aus, dass gewerkschaftliche Politik und Praxis durch den Einfluss und das Wirksamwerden der unterschiedlichsten Ideen oder Werte wesentlich geprägt und gelenkt werden. Dabei konkurrieren oft unterschiedliche Wertorientierungen, die nicht nur heterogen, sondern auch widersprüchlich sind. Deswegen sind die Gewerkschaften nahezu permanenten internen Auseinandersetzungen zwischen den Trägern verschiedener Werte und Ideen, zwischen Funktionären und/oder Mitgliedern ausgesetzt. Je demokratischer Gewerkschaften organisiert sind, desto häufiger werden diese Auseinandersetzungen. In diesem Zuge entwickelt sich jedes organisatorische Selbstverständnis der Gewerkschaften bzw. jedes Konzept gewerkschaftlicher Interessenpolitik. Diese Überlegungen gelten für die sozialpolitischen Konzeptionen der KCTU, also meinem Forschungsgegenstand, in besonderem Maße.

1.2.1 Kurze Geschichte des Begriffs Solidarität

In Bezug auf Wertorientierungen und gewerkschaftliches Handeln steht vor allem „Solidarität“ im Zentrum, denn Solidarität zu organisieren sei, so Zeuner (2004), der erste Existenzgrund aller Gewerkschaften.²² Dabei soll aber der Umstand berücksichtigt werden, dass dieser Begriff häufig unterschiedlich verwendet wird. Die sprachgeschichtliche Wurzel des Solidaritätsbegriffs liegt im Römischen Recht: Als „obligatio in solidum“, also Solidarobligation, wurde hier eine spezielle Form der Haftung bezeichnet, nach der jedes Mitglied einer Gemeinschaft für die Gesamtheit der bestehenden Schulden aufzukommen hatte und umgekehrt die Gemeinschaft für die Schulden jedes einzelnen Mitglieds. Seit Ende des 18. Jahrhunderts wurde der Begriff über seine traditionell-juristische Bedeutung hinaus verallgemeinert und z. T. politisiert.²³ Insbesondere im Verlauf der Französischen Revolution wurde „Solidarität“ gleichbedeutend mit dem damals prominent gewordenen Begriff „Brüderlichkeit“ im wörtlichen Sinn und in der Umgangssprache häufig an seiner Stelle verwandt.²⁴

Zeitlich parallel dazu wurde der ursprünglich rechtliche Solidaritätsbegriff zu einem Schlüsselwort für die neu entstandene klassische Soziologie, die sich im Kern auf das Problem der sozialen Ordnung konzentrierte. Auguste Comte, der als Begründer und Namensgeber der Soziologie gilt, ging der Frage nach, was Menschen in Gesellschaft und als Gesellschaft zusammenhält. Dabei stellt er Arbeitsteilung als die Quelle des sozialen Zusammenhaltes dar, dieses Phänomen beschreibt er mit dem Terminus „solidarité“.²⁵ Die soziologischen Untersuchungen der „Solidarität“ sind vor allem von Emile Durkheims Hauptwerk über Solidarität in eine Gestalt der Wissenschaft gebracht worden.²⁶

²² Zeuner (2004), Widerspruch, Widerstand, Solidarität und Entgrenzung – neue und alte Probleme der deutschen Gewerkschaften, S. 328

²³ Bayertz (1998), Begriff und Problem der Solidariät, S. 11; Schmelter (1991), Solidarität – Die Entwicklung eines sozialetischen Schlüsselbegriffs, S. 9. Dagegen behauptet Wildt (1998), dass die Politisierung dieses Begriffs erst nach 1840 zu beginnen scheint. Siehe Wildt (1998), Solidarität – Begriffsgeschichte und Definition heute, S. 202 ff.

²⁴ Zur begrifflichen Anwendung der Solidarität in und nach der Großen Revolution in Frankreich siehe Metz (1998), Solidarität und Geschichte – Institutionen und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert.

²⁵ Bei ihm kam dem Soziologen, dem „sozialen Physiker“ und Vertreter einer positiven Wissenschaft, die Aufgabe zu, mithilfe von Beobachtung und Vergleich zu gesetzmäßigen Verallgemeinerungen zu kommen, wie in den Naturwissenschaften. Zur Transformation des Solidaritätsbegriffs als soziologische Kategorie siehe Schmelter (1991), Solidarität – Die Entwicklung eines sozialetischen Schlüsselbegriffs, S. 8 ff.

²⁶ Als Kritik am Denkmodell seines Lehrers Comte werden besonders die seiner Theorie innewohnenden pseudowissenschaftlichen Weltanschauungen genannt. Bei Durkheim ging es darum, die von Comte vorgenommene Erklärung über sozialen Zusammenhalt sozialwissenschaftlich unter Heranziehung eigenständiger Methoden und Begrifflichkeiten zu untersuchen. Zur Kritik an Comtes Soziologie vgl. Tragl (2000), Solidarität

Sein Erkenntnisinteresse bestand hauptsächlich in der Frage nach den sozialen Kräften, welche die Menschen miteinander verbinden. Indem Durkheim zwei Arten der Solidarität unterscheidet, erklärt er den Übergang von vormoderner zu moderner Gesellschaft. Die Sozialintegration in segmentär strukturierten archaischen Gesellschaften vollzieht sich nach dem Grundtyp der „mechanischen Solidarität“, die durch Kollektivbewusstsein stark geprägt und durch das repressive Recht gekennzeichnet ist. Die funktional differenzierten modernen Gesellschaften entsprechen dagegen dem Grundtyp der aus der Arbeitsteilung abgeleiteten „organischen Solidarität“.²⁷

An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass Durkheim, wie sein Lehrer Comte, das Phänomen der Arbeitsteilung aus einer kollektivistischen Sicht untersuchte, die sich von der dem Wirtschaftsliberalismus eigenen individualistischen Interessenharmonie unterscheidet, der zufolge der Zusammenhalt von menschlichen Gesellschaften durch die Verfolgung von individuellen Interessen naturwüchsig stabil erzielt wird. Die voranschreitende Arbeitsteilung führt zu einer Schwächung des Kollektivbewusstseins und zu einer Verschränkung der sozialen Beziehungen. Die daraus resultierende verletzte Ordnung, Organisation oder Kooperation wird auf der Basis der Vernünftigkeit und des Interdependenzbewusstseins der Akteure mittels des restitutiven Rechts wiederhergestellt.²⁸

Der Begriff der Solidarität wurde im Laufe der Zeit von verschiedenen Fachbereichen jeweils unterschiedlich aufgenommen und in den jeweiligen räumlichen und zeitlichen Kontexten näher erläutert. Die Begriffs- und Ideengeschichte von Solidarität samt unterschiedlicher Rezeptionen oder Verwendungen wiederzugeben, ist ein umfangreiches Forschungsprojekt, das im Umfang der vorliegenden Arbeit kaum bewältigt werden kann.²⁹ Stattdessen werde ich den Begriff der Solidarität in einem relativ engen Sinn verwenden, der für den Zweck meiner Untersuchung besonders geeignet ist.

und Sozialstaat – Theoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzeptes.

²⁷ Durkheim (1992), Über soziale Arbeitsteilung – Studie über die Organisation höherer Gesellschaften, S. 180 ff.

²⁸ Tragl (2000), Solidarität und Sozialstaat – Theoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzeptes, S. 78 f.

²⁹ Zur Begriffsgeschichte von Solidarität vgl. besonders Schmelter (1991), Solidarität – Die Entwicklung eines sozioethischen Schlüsselbegriffs (Erster Teil).

1.2.2 Merkmale der Handlungen aus Solidarität

Ich beziehe den Begriff der Solidarität auf Handlungen oder Handlungsprinzipien, die eine spezifische Form von sozialer Beziehung konstituieren, und vermeide die unspezifische Bezeichnung „soziale Solidarität“, die sich begrifflich mit „gesellschaftlichem Zusammenhalt“ bzw. „sozialer Integration“ stark überlappt und auch gerne zu Zwecken der politischen Kampf-Rhetorik verwendet wird.

Als „solidarisch“ wird ein Handeln bezeichnet, das in erster Linie bestimmte Formen des helfenden, unterstützenden und kooperativen Verhaltens unter den zur selben Gruppe, Organisation oder Bewegung gehörenden Mitgliedern beinhaltet. Dieses Verhalten beruht grundsätzlich auf der Erwartung einer potentiellen Gegenseitigkeit, also einer „generalisierten Reziprozität“.³⁰ Somit geht solidarisches Handeln nicht ausschließlich auf „puren Altruismus“ zurück. Aus dem altruistischen Handlungsmodell entsteht eine hierarchisch-vertikale Beziehung zwischen Akteur und Rezipient. Obwohl altruistische Wohltäter keine Gegenleistung erwarten, können sich die Empfänger der Hilfe ihnen gegenüber verpflichtet fühlen und Schuld- oder Minderwertigkeitsgefühle entwickeln, wenn sie nicht in der Lage sind, dieser Verpflichtung nachzukommen.³¹ Andererseits unterscheidet sich das Prinzip des solidarischen Handelns ausdrücklich vom Äquivalenzprinzip, das für marktförmiges Handeln kennzeichnend ist. Dieses Handeln beruht in aller Regel auf dem Austausch von Äquivalenten auf dem Markt, es werden gleichwertige Waren auf dem Markt getauscht, wobei das Geld zwischen den Tauschpartnern vermittelt.³²

Die Handlungsbeziehung aus Solidarität liegt jenseits von der aus reinem Altruismus resultierenden asymmetrischen Hilfebeziehung einerseits und von der marktförmigen Äquivalentaustauschbeziehung andererseits. Der Kern der Solidarität besteht damit in einem wechselseitigen Zusammenhang zwischen den Mitgliedern einer Gruppe von Menschen. Diejenigen, die miteinander solidarisch sind, sollen sich als gleichwertige Mitglieder der Gruppe anerkennen.

³⁰ In der „generalisierten Reziprozität“ spielt die Gleichwertigkeit hinsichtlich des Grades der vorgestellten Äquivalenz von Leistungen und Gegenleistungen keine Rolle und es gibt keinen Maßstab für eine adäquate Gegenleistung. Im Gegensatz dazu steht eine „ausgeglichene Reziprozität“, die durch eine ganz strikte Wechselseitigkeit gekennzeichnet wird. Letztere bietet größtmögliche Annäherung an das marktförmige Äquivalenzprinzip bzw. widerspricht ihm nicht. Zu den Typen der Reziprozität, besonders in Bezug auf wohlfahrtsstaatliche Arrangements, vgl. Lessenich/Mau (2005), Reziprozität und Wohlfahrtsstaat, S. 265 ff.

³¹ Zu den Kennzeichen von Austauschprozessen zwischen Helfern und Hilfeempfängern im Altruismusmodell vgl. Thome (1998), Soziologie und Solidarität – Theoretische Perspektiven für die empirische Forschung, S. 249 ff.

³² Altvater (2005) stellt „Äquivalenz“, also Tausch gleichwertiger Waren oder Dienstleistungen, als primäres Prinzip der kapitalistischen Logik dar, das in aller Regel durch reziproke Interaktionen („Reziprozität“) ergänzt wird. Diesen beiden Prinzipien setzt er die „Solidarität“ entgegen, die als Alternative zur kapitalistischen Marktgesellschaft gilt. Siehe Altvater (2005), Das Ende des Kapitalismus wie wir ihn kennen, S. 177 ff.

Meiner Ansicht nach macht das helfende, unterstützende und kooperative Verhalten in einem wechselseitigen Zusammenhang zwischen Gruppenmitgliedern nur einen Bestandteil des Solidaritätsbegriffs aus, erfasst ihn also nicht ganz, denn diese Definition kann zur Fehlinterpretation führen, die Beziehungen zwischen den Mitgliedern etwa einer Räuberbande, einer Militärjunta oder einer rassistischen Gruppe mit diesem Begriff zu charakterisieren. Diese Art von Beziehungen schädigen nachhaltig die Erfordernisse menschlichen Zusammenlebens und zerstören erheblich das Potenzial gesellschaftlichen Zusammenhalts. Für solche Zusammenschlüsse kann die Bezeichnung „Solidarität“ kaum gelten, weil der Solidaritätsgedanke maßgebend mit dem „sozialen Sein“ des Menschen zu tun hat und mit dem, was Gesellschaften zusammenhält. Aus dieser begrifflichen Abgrenzung resultiert, dass die Verwendung des Begriffs „Solidarität“ nur dort gerechtfertigt ist, wo eine „Legitimität“ der gemeinsamen Ziele und Interessen unterstellt werden kann. Damit formt dieser Begriff einen normativen Charakter, woraus sich das Bewusstsein ergibt, dass das solidarische Handeln zur Realisierung gerechter Ziele oder berechtigter Interessen führen soll.³³

Im Gegensatz zur Annahme von Wildt (1998), ein Solidaritätsverständnis, welches für den gemeinsamen Kampf gegen Unrecht konstitutiv ist, sei zu eng,³⁴ halte ich es für sinnvoll, die im Kampf um eine gerechte Sache praktizierte Solidarität in den Vordergrund zu rücken. „Solidarität“ bezog sich oft auf die engagierte und meist gegenseitige Unterstützung in einem Kampf gegen Unterdrückung, die in biologischen, religiösen oder ständlichen Besonderheiten begründet war. Die Geschichte der Menschheit ist eine Geschichte der Unterdrückung und zugleich des Widerstandes gegen diese Unterdrückung. Die Arbeiterbewegung für die politische Gleichheit oder die soziale Emanzipation aller abhängig Arbeitenden, die antikolonialen Kämpfe in der Dritten Welt und die Menschen- und Bürgerrechtsbewegungen haben Beispiele für solidarisches Handeln geliefert. In diesem Sinne hat Bayertz (1998) Recht, wenn er Solidarität als „eine entscheidende Quelle des Rechtsfortschritts“ betrachtet.³⁵

³³ Bayertz (1998), Begriff und Problem der Solidarität, S. 44 f.

³⁴ Zu seinem Definitionsvorschlag von Solidarität siehe Wildt (1998), Solidarität – Begriffsgeschichte und Definition heute, S. 210 ff.

³⁵ Bayertz (1998), Begriff und Problem der Solidarität, S. 45; Thome (1998), Soziologie und Solidarität – Theoretische Perspektiven für die empirische Forschung, S. 247. Unter dieser Freiwilligkeit verstehe ich allerdings kaum etwas, was dem liberalen Ideal der „Freiheit“ entspricht. In der liberalen Denktradition, besonders in ihrer stärksten Ausprägung, dem Neoliberalismus, ist sie oft abstrakt und bedeutet die Befreiung von jeglichen sozialstaatlichen Eingriffen oder von sozialer Verantwortung, womit oft der Sozialabbau oder die Privatisierung der Sozialleistungen begründet wird. Zu dieser abstrahierenden Ideologisierung siehe Kurzscherf/Zeuner (2001), Politische Perspektiven der Gewerkschaften zwischen Opposition und Kooperation – Für eine neue Debatte über alte Grundwerte, S. 158 f.

Dies bedeutet aber nicht, dass die normativ-moralischen Überzeugungen einen hinreichenden Grund für solidarisches Handeln darstellen. Die Grundlagen solidarischer Unterstützung und Kooperation, seien sie materiell oder symbolisch, können kaum bloß auf diese Motive reduziert werden.³⁶ Dieser Reduktion steht aber oft eine andere Reduktion gegenüber, wobei behauptet wird, dass sich Menschen zu einer Gruppe zum Zwecke der Durchsetzung ihrer eigenen Interessen zusammenschließen. Interessensolidarität dieser Art beginnt im Allgemeinen mit der Annahme, dass die Menschen als „homo economicus“ durch die sogenannte ökonomische Rationalität motiviert sind, um Belohnungen zu maximieren und Kosten zu minimieren. Deshalb wird erwartet, dass kooperatives Verhalten allein „materialistisch“ begründet ist. Einer solchen Betrachtungsweise zufolge verhalten sich die beteiligten Parteien dann solidarisch, wenn die Verfolgung der gemeinsamen Ziele eigenen Interessen dient. Dabei ist das „materielle“ Interesse der betroffenen Gruppe bzw. ihrer Mitglieder das Entscheidende. Daran anschließend folgt diese kooperative Beziehung Klugheitsregeln, was folgender Überlegung zugrunde liegt: Weil in heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen jeder von jedem abhängig ist, hilft jeder sich selbst, wenn er einem andern hilft. Wer dem anderen nicht hilft, schadet sich selbst. Deswegen ist die Verweigerung der erwarteten Solidarität kein kluges Handeln. Damit geht das Motiv für solidarisches Handeln auf Seiten der solidarisch Beteiligten auf kluges Kalkül zurück, „Solidarität“ erscheint damit als ein bloßes Mittel zum Zweck der Interessenrealisierung.³⁷

Dieses materiell-instrumentelle Verständnis kann aber nicht alle Phänomene solidarischen Handelns erfassen. Die Solidaritätsbeziehungen bilden sich häufig dort, wo auch derjenige, der sich un-solidarisch verhält, vom Genuss des gemeinsamen Erfolges kaum ausgeschlossen werden kann. Ein Beispiel dafür wäre eine gewerkschaftlich organisierte Streikaktion. Die bei einem Streik durchgesetzten Lohnerhöhungen und sonstigen Errungenschaften kommen nicht nur den am Streik Beteiligten zugute, sondern allen Beschäftigten. Obwohl das Bestreben, an den Früchten des Kampfs zu partizipieren, ohne dessen Risiken und Lasten mitzutragen, aus einer Teilnehmerperspektive als „kluges Verhalten“ wahrgenommen wird, setzen sich die Streikenden solidarisch für das gemeinsame Ziel ein. Noch deutlicher wird dies dann, wenn von „Kollektivgütern“ gesprochen wird, von deren Genuss kein Angehöriger der fraglichen Gruppe ausgeschlossen werden kann. Zusammenfassend

³⁶ In ähnlicher Richtung betont Altvater (2005) aus Erfahrungen der modernen Solidarischen Ökonomie, dass „Solidarität“ kein idealistisches Programm ist, sondern der materiellen Basis bedarf. Ich habe nichts gegen diesen Hinweis einzuwenden. Ich kann nur eine reduktionistische Sicht jeder Form in Bezug auf Handlungsgrund für Solidarität nicht hinnehmen. Zu seinem Ansatz einer alternativen Solidarischen Ökonomie siehe Altvater (2006), *Solidarisches Wirtschaften – prekär oder emanzipativ?*, S. 16 ff.

³⁷ Zum Einwand gegen die Rechtfertigung der Solidaritätsforderungen nach Klugheitsregeln vgl. Steinvorth (1998), *Kann Solidarität erzwingbar sein?*, S. 59 f.

sei gesagt: Ein Verständnis von Solidarität ist zwar aus der Gemeinsamkeit materieller Interessen entstanden, kann aber allein durch diese Interessen nicht begründet werden. Ergänzend dazu, nicht ersetzend, hat Solidarität eine moralisch-normative Dimension.

Prinzipiell erwächst „Solidarität“ aus der freien eigenen Überzeugung und der Selbstbestimmung der beteiligten Akteure. Das heißt, dass das als „solidarisch“ definierbare Verhalten von den Beteiligten für subjektiv bedeutsam gehalten werden und wahrnehmbar freiwillig erfolgen muss. Beim so umschriebenen Solidaritätsverständnis handelt es sich vor allem um die Frage, inwieweit oder ob überhaupt wohlfahrtsstaatlich organisierte Leistungen durch Berufung auf den Begriff der Solidarität legitimiert werden können.³⁸

Nicht selten lässt sich einwenden, dass ein Rekurs auf den Solidaritätsbegriff zur Legitimation des Wohlfahrtsstaates nicht erforderlich ist, wie in Kurt Bayertz' Aufsatz (1996) ausgeführt.³⁹ Bayertz schreibt,

dass die Tendenz zur Transformation von persönlichen Solidarleistungen in rechtlich fixierte und staatlich umgesetzte Ansprüche diesen Leistungen nicht bloß äußerlich bleibt, sondern ihren Leistungen eines bürokratischen Apparats transformierte Solidarität büßt ihren genuin moralischen Charakter ein und sollte besser als »Quasi-Solidarität« klassifiziert werden. Die moralische Hochspannung der Solidarität wird gewissermaßen auf rechtliche Niederspannung hinuntertransformiert. (Bayertz, 1996: 321)

Damit unterscheiden sich wohlfahrtsstaatliche Sicherungssysteme von auf persönlichen Beziehungen und auf freiwilligem Engagement beruhenden Austauschformen, die für familiäre oder nachbarschaftliche Solidarnetze typisch sind. Weil die Mitglieder derartiger Netzwerke in relativ kleinräumigen und überschaubaren Zusammenhängen stehen und gefühlsmäßig miteinander verbunden sind, können Solidaritätserwartungen als besonders wahrscheinlich angenommen werden. In den durch den Wohlfahrtsstaat und seine Institutionen geregelten Sozialbeziehungen scheint dagegen in der Tat für die Wirkung der Idee der Solidarität wenig Platz zu sein. Staatliche Sozialleistungen werden durch Steuern und Abgaben finanziert, die der Staat seinen Bürgern abfordert, und von bürokratischen Apparaten auf der Basis entsprechender Gesetze erbracht. Hinter den rechtlichen Ansprüchen und Leistungen könnten freiwillige Engagements der Bürger gegenüber Mitbürgern verschwunden sein, die in materielle Not geraten sind. Daraus folgt, dass die Bürger ihren Verpflichtungsgefühlen entfremdet und von der Bereitschaft zur Unterstützung unmittelbarer Art abgehalten

³⁸ Vgl. z. B. Steinvorth (1998), Kann Solidarität erzwingbar sein?. Steinvorth fragt sich, ob Solidarität als ein Teil der Gerechtigkeit erzwingbar ist und mit welcher Legitimität der Staat zu solidarischer Hilfe zwingen kann.

³⁹ Bayertz (1996), Staat und Solidarität, S. 318 ff.

werden könnten. Zu abstrakt, zu formalisiert, zu distanziert, zu institutionalisiert erscheinen die durch den Wohlfahrtsstaat gestalteten Beziehungen zwischen Bürgern oder sozialen Gruppen. Bayertz (1996) hatte die Kehrseite der wohlfahrtsstaatlich verrechtlichten und institutionalisierten Solidarität als eine Art „Dialektik der Verstaatlichung“ in dem Sinne, dass „Solidarität“ durch ihre Institutionalisation auf „Quasi-Solidarität“ verdünnt.⁴⁰

Diese Kehrseite ist als Argument gegen den Wohlfahrtsstaat und seine Legitimation aus dem Geiste der Solidarität nicht hinreichend. Ich bin der Ansicht, dass das Problem der gesellschaftlichen Akzeptanz und der politischen Legitimation des modernen Wohlfahrtsstaates ohne die Idee oder den Begriff der Solidarität nur unzureichend zu verstehen ist. Die wohlfahrtsstaatlichen Leistungssysteme, wie Möhring-Hesse (1995) überzeugend gezeigt hat, vermitteln die Bereitschaft von einzelnen, die Lasten anderer zu tragen, obgleich man sie weder kennt noch mag, mit der Bereitschaft, Zuwendungen anderer mit gutem Gewissen in Anspruch zu nehmen, ohne sich bedanken zu können.⁴¹ Die verwandtschaftlichen oder gemeinschaftlichen Unterstützungssysteme früherer Zeiten haben sich in ein nationalstaatlich organisiertes System wechselseitiger Hilfe aufgelöst, das Umverteilungen zugunsten von Personengruppen in spezifischen Bedürfnislagen vornimmt.⁴² Damit ist „Solidarität“ im Wesentlichen keineswegs aus den modernen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements verschwunden und in ihrer Praxis nur institutionell vermittelt und kodifiziert. In diesem Sinne lässt sich wohlfahrtsstaatliche Solidarität als ein spezifischer Modus der Solidarität fassen, der auf der Grundlage einer rechtlich und institutionell fixierten Ordnung operiert.⁴³

1.2.3 Gewerkschaftliche Solidarität

Zusammenfassend gesagt, entsteht eine „Handlung aus Solidarität“ zwar auf der Basis gemeinsamer Interessen, sie besitzt aber eine normative Dimension, die oft über das bloße Faktum dieser Gemeinsamkeit hinausgeht. Sie basiert grundsätzlich auf der freien eigenen Überzeugung bzw. der Selbstbestimmung der beteiligten Akteure, die oft eine vermittelte sein kann. Vor allem setzt diese

⁴⁰ Bayertz (1998), Begriff und Problem der Solidarität, S. 37

⁴¹ Möhring-Hesse (1995), Mit Schmarotzern solidarisch sein?, S. 88

⁴² Lessenich/Mau (2005) untersuchen den Wohlfahrtsstaat als Reziprozitätsarrangement hinsichtlich seiner verschiedenen Varianten, wobei Verhältnisse des Gebens und Nehmens in den Vordergrund rücken. Siehe Lessenich/Mau (2005), Reziprozität und Wohlfahrtsstaat, S. 258.

⁴³ Zum Wohlfahrtsstaat als Solidaritätssystem vgl. Manfred Prisching (2003), Der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens, S. 167 ff.

Handlung ihre Gleichwertigkeit voraus. Dazu ist die Bezogenheit auf Kampf gegen Unrecht ein historischer Bestandteil der so praktizierten Solidarität.

Besonders im Kontext der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung hat dieser Begriff eine beachtliche Karriere gemacht. Die Arbeitersolidarität hatte einen relativ klaren Sinn und stellt den historisch wirkungsvollsten Modus dieser Idee dar.⁴⁴ Mit der Arbeitersolidarität ist die Herstellung einer Kampfgemeinschaft für die Interessen der Arbeitnehmer gegenüber einem „sozialen Gegenpart“ gemeint, die auf der Einsicht in die gleichartige Betroffenheit durch die ökonomischen und sozialen Verhältnisse des Kapitalismus beruht.⁴⁵ Die Gleichheit der Lebenslage oder -erfahrung der lohnabhängigen Arbeiter war die entscheidende Quelle. Diese Solidarität war erforderlich, um ein Klassenbewusstsein herzustellen, das als unabdingbare Voraussetzung für die Durchsetzung der Ziele der Arbeiterklasse galt. In diesem Sinne wurde die Arbeitersolidarität oft das beste Beispiel der „Solidarität als politischer Kampfbegriff“ genannt.⁴⁶

In der praktischen Ausübung der Arbeitersolidarität spitzt sich die Gegensätzlichkeit besonders zu, weil die Klasseninteressen der Arbeiter im Kern kaum realisierbar sind, ohne den Widerstand anderer Gruppen zu überwinden, die konkurrierende Interessen vertreten. In industriellen Konflikten oder gesellschaftlichen Auseinandersetzungen stehen sie immer wieder den Kapitalisten oder denjenigen gesellschaftspolitischen Kräften gegenüber, die sie zu unterdrücken und zu isolieren trachten. Diese Auffassung von Solidarität setzt eine Lesart der Geschichte der Menschheit als eine Geschichte der Unterdrückung und zugleich der Auflehnung gegen sie voraus. Die Arbeitersolidarität kann die Klassensolidarität seitens der Kapitalisten dadurch überwinden, dass die Rechtfertigung ihrer Ziele versuchsweise bestätigt und dadurch eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung erzielt wird. In dieser Hinsicht könnte die Arbeitersolidarität als ein Bestandteil der gesellschaftlichen Anerkennung der politisch formierten Arbeiterbewegung dargestellt werden.

Die Gewerkschaften waren bisher beim Anstreben der Arbeitersolidarität von großer Bedeutung und werden daher als die Verkörperung der Arbeitersolidarität angesehen. Die gewerkschaftliche Solidarität beinhaltet dabei zwei Dimensionen: Aus organisatorischer Sicht lassen es Gewerkschaften zu, dass sich Arbeitnehmer als Mitglieder einer Gewerkschaft zusammenschließen. Aus Sicht der Bewegung versuchen sie wiederholt, dem Widerspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital mit Wider-

⁴⁴ Zur Bedeutung des Solidaritätsgedankens in der Arbeiterbewegung in der frühen Periode der Industrialisierung vgl. Tenfelde (1998), Arbeiterschaft, Solidarität und Arbeiterbewegung – Kommentar zum Beitrag von Karl H. Metz.

⁴⁵ Zoll (2000), Was ist Solidarität heute?, S. 13 (Originaltext: Irene von Reitzenstein (1961), Solidarität und Gleichheit – Ordnungsvorstellungen im deutschen Gewerkschaftsdenken nach 1945, S. 11)

⁴⁶ Bayertz (1998), Begriff und Problem der Solidarität, S. 40

ständen ihrer Mitglieder zu begegnen. Beide Dimensionen der gewerkschaftlich organisierten Solidarität, sprich Mitgliederorganisation und Mitgliedermobilisierung, haben in ihrem Zusammenwirken eine solidaritätsstiftende Potenz, welche für gewerkschaftliche Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit notwendig ist.

Ursprünglich generierte der auf freien Arbeitsmärkten basierende Industriekapitalismus nahezu zwangsläufig diese gewerkschaftliche Solidarität. Die Gewerkschaften konnten die Löhne heben und die Arbeitsplätze verteidigen, sofern sie den Wettbewerb um die Arbeitskraft ausschlossen, da die abhängig Arbeitenden durch Billigkonkurrenz um die Ware Arbeitskraft ständig bedroht wurden. Zur Ausschaltung bzw. Minderung dieser Konkurrenz regulierten die Gewerkschaften versuchsweise den Zugang zum Arbeitsmarkt oder versuchten, mit dem Angebot bei unzureichenden Preisen zurückzuhalten. Diese Strategie zur Konkurrenzabwehr war zum einen so erfolgreich, dass man eine dramatische Unterbietungskonkurrenz verhindern und darüber hinaus die hinsichtlich der Reproduktion der individuellen und gesellschaftlichen Arbeitskraft akzeptierbaren Arbeitsbedingungen kollektiv durchsetzen konnte. Die im Zuge dieser Arbeitsmarktregulierung praktizierte Solidarität, in vielen Fällen zusammen mit den Unternehmern, wurde zum anderen oft einer zu eng gefassten Interessenpolitik bezichtigt, die auf eine Kerngruppe von Arbeitern begrenzt ist und somit andere Interessen ausschließt.⁴⁷ Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Gewerkschaften von Anfang an vor allem den Fragen gegenüberstanden, 1) wessen und welche Interessen sie einschließen, sowie 2) wen und welche Interessen sie zugleich ausschließen.

Die Frage, ob Solidarität zwischen Gleichen und Ungleichen möglich ist, wird zurzeit häufig dann behandelt, wenn von solidarischem Handeln die Rede ist. Meiner Ansicht nach ist diese Frage auch für die Thematisierung gewerkschaftlicher Solidarität grundlegend. Es wird dabei unterschieden zwischen einer für die alte Arbeitersolidarität charakteristischen, vergleichsweise leichten „Solidarität zwischen Gleichen“ und einer neuen, viel komplizierteren „Solidarität mit Ungleichen“.⁴⁸ In der alten Klassengesellschaft, in der die Ungleichheitsfront zwischen Lohnarbeit und Kapital lag, war es für die Gewerkschaften eine relativ einfache Aufgabe, für Solidarisierung unter den Arbeitern zu sorgen. Die Grundlage dieser Solidarisierung bestand in der Gleichheit, die auf den gemeinsamen sozialökonomischen Status der Lohnarbeiter zurückzuführen war. Im Gegensatz dazu zerstören heutzutage die Prozesse der gesellschaftlichen Differenzierung immer stärker diese Gleichheit. Die

⁴⁷ Als ein treffendes Beispiel dient der ruhmreiche „Verband der Deutschen Buchdrucker“, der vor 1933 zusammen mit den Unternehmern ein rigides System der Regulierung des Zugangs zum Arbeitsmarkt durchsetzte, das mögliche Konkurrenten, insbesondere Frauen, von Arbeitsplätzen ständig ausschloss. Dazu siehe Kurz-Scherf/Zeuner (2001), Politische Perspektiven der Gewerkschaften zwischen Opposition und Kooperation, S. 156.

⁴⁸ Vgl. besonders die Thesen von Zoll (2000), Was ist Solidarität heute?, S. 9, 54 ff. und 149 ff.

zunehmenden Differenzen, die zwischen den Lohnabhängigen bestehen, verhindern die Solidari-
tätsmöglichkeiten und -forderungen, weil diese Differenzen viel größer sind als die auf dem Faktor
„Lohnarbeit“ fußenden Affinitäten. Dieser Entsolidarisierungsprozess erschwert die gewerkschaftli-
che Solidarität. Außerdem schaffen es die heutigen Gewerkschaften immer seltener, unter abhän-
gig Beschäftigten für Solidarität zu sorgen und sich als Beschützer derjenigen zu zeigen, die „drau-
ßen sind und reinwollen“; die Entsolidarisierung betrifft nicht nur die regulär und Vollzeitbeschäftig-
ten, sondern auch die Arbeitslosen, die prekär Beschäftigten, die kleinen und Scheinselbstständigen.⁴⁹

Rainer Zoll (2000) hat Recht, wenn er in Anbetracht der gegenwärtigen soziokulturellen Differenzen
zwischen den Lohnabhängigen die Notwendigkeit der „neuen“ Solidaritätsform wahrnimmt. Solidari-
tät mit denen, die anders sind, die nicht zur selben Gruppe oder Gemeinschaft gehören, vielleicht
sogar fremd sind, sei heute unbedingt notwendig, um die Arbeitersolidarität aus ihrer Krise zu ret-
ten.⁵⁰ Gegen diese Notwendigkeit ist im Kern nichts einzuwenden. Das vereinfachte Alt-Neu-
Schema nach Art von Modernisierungstheorien, ein sozialer Wandel finde statt, bei dem „alte“
Solidaritätsform von „neuer“ abgelöst werde, ist aber realitätsfremd und daher wenig hilfreich. Es ist
zu undifferenziert, wenn Zoll behauptet, dass die alte Arbeitersolidarität eine relativ leichte Sache
war, da es leichter sei, mit jemandem solidarisch zu sein, der gleich ist oder zur selben Gruppe ge-
hört. Der Prozess der Solidarisierung der Arbeiterklasse, welcher die gleichartige Betroffenheit
durch die soziale Konfiguration des Industriekapitalismus mit sich brachte, ging von Anfang an mit
einem Prozess der Aufspaltung und Entsolidarisierung einher, der innerhalb der Arbeiterschaft wirk-
sam war, z. B. Männer vs. Frauen, Einheimische vs. Arbeitsimmigranten oder „blue-collar workers“
vs. „white-collar workers“. Einerseits waren diese Unterschiede zweifellos Solidaritätshindernisse,
andererseits hat sich die Gewerkschaftsbewegung bewusst angestrengt, um diese Hindernisse zu
überwinden und zur Arbeitersolidarität aufzurufen.⁵¹ Mit anderen Worten: In der Vergangenheit war
es keine leichte Aufgabe, die Solidarität innerhalb der Arbeiterschaft zu organisieren. Diese Solidari-
tät war vielmehr ein Resultat vieler bewusster Entgrenzungs- und Solidarisierungsversuche der da-
maligen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, die zwar oft gescheitert ist, aber nicht aufgegeben
hat.

⁴⁹ Kocka (2004), Interessenvertretung und Gemeinwohlorientierung im gewerkschaftlichen Handeln gestern
und heute, S. 581 f.

⁵⁰ Zoll (2000), Was ist Solidarität heute?, S. 9 und 149 ff.

⁵¹ Vgl. zur Kritik an Rainer Zoll den Exkurs zu Rainer Zoll von Zeuner (2004), Widerspruch, Widerstand, Soli-
darität und Entgrenzung – neue und alte Probleme der deutschen Gewerkschaften, S. 329 ff.

In dieser widersprüchlichen Tendenz, also dem Trend zur Solidarisierung bei gleichzeitiger Entsolidarisierung, wurde für die Gewerkschaften das Problem der Solidarität unterschiedlich beantwortet. Ihre solidarische Gesinnung sowie ihr solidarisches Handeln hatte bisher immer eine inklusive und eine exklusive Komponente. Diese Gleichzeitigkeit von Exklusion und Inklusion legte Bodo Zeuner (2001, 2004) in einer „dialektischen“ Thematik von inklusiver und exklusiver Solidarität überzeugend dar,⁵² welche mir plausibler als das Solidaritätsverständnis „modernisierungs- und entwicklungstheoretischer“ Art erscheint. Zeuner schreibt:

Was bei Zoll (und Durkheim) »Solidarität unter Gleichen« heißt und moralisch abgewertet wird, nenne ich »exklusive Solidarität«. Was bei ihm und anderen »Solidarität mit Fremden« heißt, nenne ich »inklusive Solidarität«. Diese ist – durchaus dialektisch – ein Gegensatz *zur*, aber auch eine mögliche Weiterentwicklung *der* exklusiven Solidarität“. (Zeuner, 2004: 332)

Ein Solidaritätsverständnis dieser Art eignet sich besser für die Vision einer gerechteren bzw. demokratischeren Gesellschaft, die dem historischen Antrittsgesetz der Gewerkschaften entspricht. Die Gewerkschaften müssen versuchen, die in partikularen Interessenlagen verankerte, „exklusive“ Solidarität ihrer Mitglieder in ihre Politik einzubeziehen und sie auf die auf abhängige Arbeit Angewiesenen und von der Gewalt des Kapitals unterdrückte Bevölkerungsschichten auszudehnen; anders kann eine Bündelung der Kräfte nicht gelingen und die Handlungsmacht der Gewerkschaften wäre kaum „solidarisierend“ in die Praxis umsetzbar. Die Geschichte der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung berechtigt zu der Annahme, dass gewerkschaftlich organisierte Solidarität, trotz all ihrer Fehlschläge, eine Tendenz zu mehr Inklusion in sich birgt.

1.3 DIE PROGRAMMATISCH-KONZEPTIONELLE ENTWICKLUNG DER GEWERKSCHAFTLICHEN SOZIALPOLITIK IN SÜDKOREA: EIN ANALYSERAHMEN

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen lässt sich nun ein Analyserahmen der gewerkschaftlichen Sozialpolitik in Hinblick auf die gewerkschaftliche Solidarität entwickeln, welcher die empirische Analyse der sozialpolitischen Konzeptionen der KCTU im Wandel vom „Sozialreform-Kampf“ (*sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng*) (1995 – 2002) zur „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ (*sa-*

⁵² Kurz-Scherf/Zeuner (2001), Politische Perspektiven der Gewerkschaften zwischen Opposition und Kooperation; Zeuner (2004), Widerspruch, Widerstand, Solidarität und Entgrenzung – neue und alte Probleme der deutschen Gewerkschaften. Zeuner zufolge müsse exklusive Solidarität dieser Art nicht von vornherein moralisch fragwürdig sein, und sie sei in gewissem Umfang unvermeidlich.

hoe-gong-gong-seong-un-dong) (2003 – 2007) begleiten wird. Anhand der oben beschriebenen Thematik der gewerkschaftlichen Solidarität bildet sich die inhaltliche Dimension der KCTU-Sozialpolitik ab, die in inklusive und exklusive Solidarität eingeteilt wurde. An diese analytische Dimension werde ich die zweite Dimension anschließen, die sich auf die Durchsetzungsstrategien der sozialpolitischen Forderungen der KCTU-Gewerkschaften bezieht, wie Abbildung 1.1 zeigt.

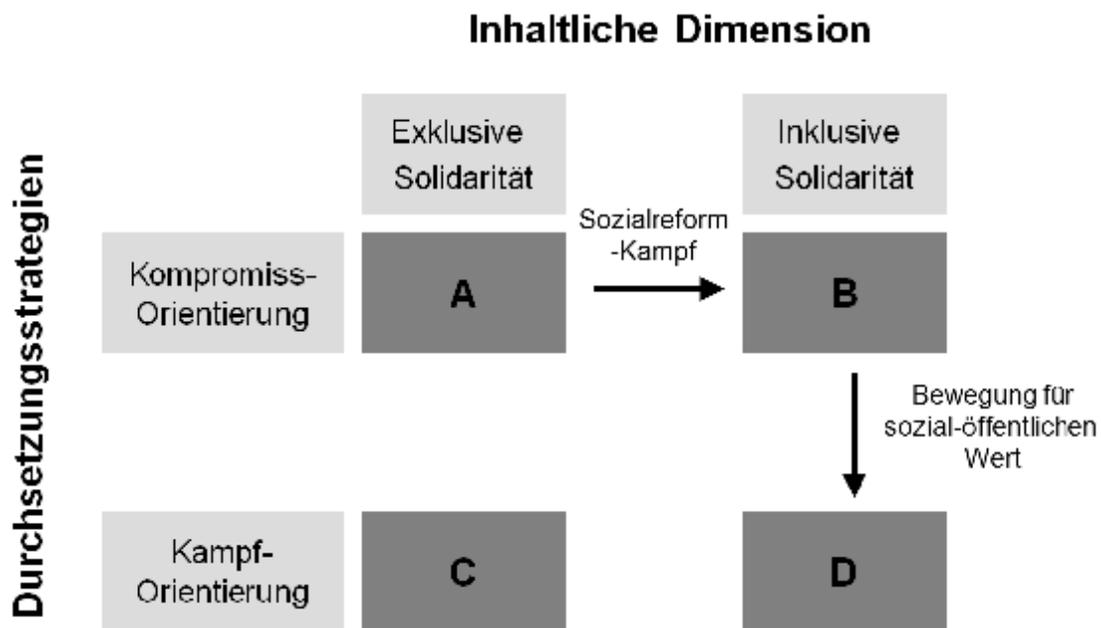


Abbildung 1.1: Vereinfachte Darstellung der KCTU-Sozialpolitik

1.3.1 Inhaltliche Dimension: Exklusive und inklusive Solidarität

In der sozialpolitischen Literatur werden oft Systemtypen der sozialpolitischen Organisation von Risikovorsorge unterschieden.⁵³ Manfred G. Schmidt (1998) differenziert drei Idealtypen der Sozialpolitik, nach denen sich die wirtschaftlich entwickelten Demokratien hinsichtlich sozialpolitischer Ge-

⁵³ Die unten genannten Autoren sind zunächst im Kontext des deutschen Sozialstaats, aber auf internationaler Ebene behalten sie Allgemeingültigkeit.

staltung unterscheiden würden: Staatsbürgerversorgung, Sozialversicherung und Fürsorge.⁵⁴ In der jüngeren Diskussion hat Michael Opielka (2004) eine Vierteilung von Systemprinzipien sozialer Sicherung vorgenommen. Er führt neben den drei von Heinz Lampert und Jörg Althammer (2004) klassifizierten Systemtypen, also Versicherung, Versorgung und Fürsorge, zusätzlich einen vierten Typus an, den er Volksversicherung oder Bürgerversicherung nennt.⁵⁵ Die Autoren betonen aber ausdrücklich, dass Typologien dieser Art zunächst „Idealtypen“ sind und in der sozialpolitischen Praxis vielfältige Mischformen dominieren.

Die oben genannten Systemtypen sind meiner Auffassung nach für machbare Konzepte der gewerkschaftlichen Sozialpolitik richtungsweisend. In der vorliegenden Arbeit möchte ich bei der Frage nach der gewerkschaftlichen Sozialpolitik diese Systemtypen mit einbeziehen. Im folgenden Teil dieses Abschnitts kommt die vergleichende Beschreibung der vier sozialpolitischen Systeme hinsichtlich institutioneller Merkmale und Mechanismen zur Sprache. Diese Beschreibung kann dazu beitragen, die sozialpolitischen Konzepte und Programme der KCTU als mein Forschungsgegenstand aus der Thematik von gewerkschaftlicher Solidarität von Exklusion und Inklusion, insbesondere unter Anlehnung an Bodo Zeuners Ansatz (2000; 2004), zu reflektieren und zu untersuchen:

1. Fürsorge: Mit diesem Idealtyp ist ein selektives Sicherungssystem gemeint, welches zunächst auf die Absicherung eines je nach Land unterschiedlich definierten Existenzminimums abzielt. Wenn die Lebenslage des Einzelnen dieses Minimum unterschreitet, werden öffentliche bzw. steuerfinanzierte Sach- bzw. Geldleistungen oder Beides gewährt.⁵⁶ Ein Rechtsanspruch auf solche Leistungen besteht aber meist nur dann, wenn neben einem vorhandenen Risiko eine Bedürftigkeitsprüfung ergeben hat, dass der Einzelne oder die Einzelne aus eigenen Mitteln heraus nicht in der Lage ist, dieses Risiko aufzufangen bzw. zu überwinden.⁵⁷ Der Staat wird sozialpolitisch nur tätig, wenn alle anderen vorstaatlichen Hilfemöglichkeiten, wie etwa individuelle oder familiäre Hilfe, ausgeschöpft worden sind. In diesem Sinne sind die Leistungen der Fürsorge am ehesten Residuen und stark auf das „Subsidiaritätsprinzip“⁵⁸ bezogen.⁵⁹ Bei Anwendung des Fürsorgeprinzips werden die

⁵⁴ Schmidt (1998), Sozialpolitik in Deutschland, S. 215 ff

⁵⁵ Opielka (2004), Sozialpolitik – Grundlagen und vergleichende Perspektiven, S. 25 ff

⁵⁶ Lampert/Althammer (2004), Lehrbuch der Sozialpolitik, S. 238

⁵⁷ Boeckh/Hunster/Benz (2006), Sozialpolitik in Deutschland, S. 175

⁵⁸ Das Subsidiaritätsprinzip, das den Kern der katholischen Soziallehre bildet, beinhaltet sozialpolitische Vorstellungen liberaler Art, sprich Eigenverantwortlichkeit und Eigenvorsorge. Das Prinzip der Subsidiarität in Verbindung mit sozialstaatlichem Arrangement räumt den Individuen bzw. den Familien Vorrang bei der Bewältigung sozialer Risiken ein. Diese Risiken werden nur dann auf gemeinschaftliche Lösungswege übertragen, wenn die Familien nicht in der Lage sind, sie eigenständig zu überwinden. Dabei wird jedoch freigeinnützigen Trägern wie z. B. privaten Wohlfahrtsverbänden oder kirchlichen sozialen Einrichtungen Vor-

geschützten Personen oder Personenkreise häufig sehr eng definiert und meist auf besonders und wirklich Bedürftige beschränkt.

In der historischen Entwicklung erweist sich die Fürsorge als das älteste System kollektiver Risikoversorge, das nicht selten als Überbleibsel der mittelalterlichen Almosenzeit aufgefasst wird.⁶⁰ In den wirtschaftlich entwickelten Demokratien wird sie überwiegend als ein unzulängliches Prinzip sozialer Sicherung angesehen,⁶¹ weil die mit ihr verbundenen Elemente, insbesondere die streng beschränkten Zugangsvoraussetzungen und die Exklusion weiterer schutzbedürftiger Bevölkerungsteile, die für ein menschenwürdiges Leben kaum ausreichenden Leistungen sowie die Notwendigkeit der Bedürftigkeitsprüfung und die Gefahr einer diskriminierenden Wirkung, weit entfernt sind vom wohlfahrtsstaatlich gesetzten Ziel der sozialen Garantie eines menschenwürdigen Leben für jedes Gesellschaftsmitglied. Insgesamt kann in diesem System die Tendenz zu einer wohlfahrtsstaatlich organisierten, partikularen Solidarität identifiziert werden, die viele exklusive Elemente in sich birgt.

Falls die Gewerkschaften ihre sozialpolitischen Konzepte oder Forderungen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene an diesem Gestaltungsprinzip orientieren, verschaffen sie sich nur geringe Chance, über eine gewerkschaftliche Solidarität exklusiver Art hinauszugehen. Auf der anderen Seite sollten die auf Basis der „inkluisiven Solidarität“ arbeitenden Gewerkschaften ihre Konfliktfähigkeit für die Verbesserung der bestehenden Fürsorgesysteme, also die Teilbereiche der Sozialhilfe, einsetzen.⁶² Sie müssen ein gerechtes Existenzminimum fordern, das jedem Bürger ein menschenwürdiges Leben auf Grundlage der sozialen Rechte garantieren kann. Dazu müssen sie sich für die Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfung und der Zumutbarkeitsregelungen einsetzen.⁶³

rang bei der Leistungserbringung einräumt. Das Subsidiaritätsprinzip weist dagegen Angeboten und Leistungen staatlicher Institutionen sekundäre Bedeutung zu. Dazu vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele (2008), Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, S. 315.

⁵⁹ Schmidt (1998), Sozialpolitik in Deutschland, S. 216

⁶⁰ Frevel/Bethold (2008), Sozialpolitik kompakt, S. 59

⁶¹ Lampert/Althammer (2004), Lehrbuch der Sozialpolitik, S. 237

⁶² In sozialpolitischer Praxis besitzen die Begriffe „Fürsorge“ und „Sozialhilfe“ synonyme Bedeutungen, weil Gesetzvorschriften oder Leistungen die Sozialhilfeleistungen gewöhnlich nach dem Prinzip der Fürsorge gestaltet sind. Viele Sozialpolitikforscher nennen die beiden Begriffe in einem Atemzug. Vgl. z. B. Opielka (2004), Sozialpolitik – Grundlagen und vergleichende Perspektiven, S. 25 ff.

⁶³ Die Zumutbarkeitsregelungen beziehen sich auf ein Forderinstrument, um den individuellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu fördern. Die Leistungskürzung erfolgt, wenn sich der Arbeitslose sich bei der Ablehnung einer seitens der Agentur für Arbeit als zumutbar angesehenen Qualifizierungsmaßnahme oder angebotenen Arbeitsstelle nicht auf einen wichtigen Grund berufen kann. Diese Regelungen funktionieren oft nur als Legi-

2. Versicherung: Grundsätzlich verweist der Versicherungsgedanke auf die Identität von Leistung und Gegenleistung.⁶⁴ Für das Versicherungssystem ist eine Äquivalenz von Beitrag und Leistung kennzeichnend, d. h. wer viel Sicherheit will und sie sich auch leisten kann, wird im Schadensfall viel bekommen.⁶⁵ Das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip dieser Art wird vor allem im Falle der Privatversicherung aufs Strengste befolgt. Die Versicherungsprämien orientieren sich stark am Erwartungsschaden, also dem Produkt aus Risikoeintrittswahrscheinlichkeit und erwarteter Schadenshöhe.⁶⁶ Darüber hinaus ist es reine Privatsache, ob man zum Risikoausgleich einer Privatversicherung beiträgt, um sich für den Fall des Eintritts bestimmter Risiken nach diesem Prinzip zu schützen oder nicht. In diesem Sinne stellt die Privatversicherung die individuellste Form der Absicherung sozialer Risiken dar, was bedeutet, dass sich hier keine Spur einer solidarischen Gesinnung findet.

Im Unterschied zur Privatversicherung sind bei einer Sozialversicherung Beiträge und Leistungen bei jedem Versicherten nicht gleichwertig. Dies bedeutet, dass sich zwar die individuellen Beiträge im Prinzip an der Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung des Arbeitseinkommen bemessen, die Leistungen selbst aber entweder normiert oder bedarfsabhängig oder beides sind.⁶⁷ Daneben basiert die Sozialversicherung auf der gesetzlichen Pflichtversicherung gegen Gefährdungen der sozialen Existenzgrundlage des Versicherten und der Versichertengemeinschaft. Sozialversicherungen sind Solidargemeinschaften, in denen Leistungen auf einem Rechtsanspruch beruhen.⁶⁸

Trotz der relativen Abweichung vom äquivalenten Entsprechungsverhältnis von Beiträgen und Leistungen hat das Versicherungsprinzip im Kern der Sozialversicherung eine zentrale Bedeutung. Jeder Versicherte tritt den Versichertengemeinschaften bei, zahlt Beiträge und kann damit den Anspruch erwerben, beim Eintritt des Versicherungsfalles Leistungen gemäß dem geltenden Rechte zu erhalten. Leistungen werden nur gegen finanzielle Gegenleistungen gewährt. In erster Linie sind die Leistungen auf das Ziel gerichtet, die Position des Mitglieds in der Pyramide der Arbeitseinkommensverteilung auch im Schadensfall im Sinne intertemporaler Einkommensumverteilung aufrechtzuerhalten.⁶⁹ In logischer Konsequenz ist es durch das Verfahren der Bindung der Sozialversiche-

timisation für Sanktion und Leistungseinschränkungen. Vgl. Boeckh/Hunster/Benz (2006), Sozialpolitik in Deutschland, S. 232 und 241

⁶⁴ Brück (1976), Allgemeine Sozialpolitik, S. 53

⁶⁵ Frevel/Dietz (2008), Sozialpolitik kompakt, S. 57

⁶⁶ Lampert/Althammer (2004), Lehrbuch der Sozialpolitik, S. 237

⁶⁷ Frevel/Dietz (2008), Sozialpolitik kompakt, S. 57

⁶⁸ Schmidt (1998), Sozialpolitik in Deutschland, S. 215 f.

⁶⁹ Ebenda, S. 216

rung an die Erwerbs- oder Lohnarbeit unvermeidlich,⁷⁰ dass nicht-erwerbstätige oder geringfügig beschäftigte Personengruppen aus einem versicherungsgemäßen Risikoausgleich ausgeschlossen werden.

Je näher das Gestaltungsprinzip der Sozialversicherung hinsichtlich der Beitragsgestaltung und des Leistungsbezugs dem strikten Äquivalenzprinzip steht, desto geringer wird die Möglichkeit zu einer umverteilungspolitischen Wirkung, die über einen intertemporalen Einkommensausgleich des Einzelnen hinausgeht. Sozialpolitische Forderungen nach der Lockerung des versicherungstechnischen Äquivalenzprinzips zum Zwecke des sozialen Ausgleiches gehört daher zu einer dringenden Aufgabe der gewerkschaftlichen Sozialpolitik, der ein inklusives Verständnis gewerkschaftlich organisierter Solidarität zugrunde liegt. Für eine gewerkschaftliche Sozialpolitik dieser Art sind konkrete Konzepte für die Stärkung der Umverteilungseffekte innerhalb verschiedener gesetzlicher Versicherungszweige erforderlich.

Der Systemtyp der Sozialversicherung steht jedoch im Grunde genommen wegen seines lohnarbeitszentrierten Charakters dem Potenzial der gewerkschaftlichen Solidarität zu mehr Inklusion im Wege, weil Arbeitslose vom versicherungsgemäßen Risikoausgleich ausgeschlossen werden und damit die Spaltung in Gewerkschaftsmitglieder, die überwiegend erwerbstätig sind, und Arbeitslose weiter befestigt wird. Um diese Spaltung im Sinne einer inklusiven Solidarität bewusst zu überwinden, ist es für die heutige Gewerkschaftsbewegung notwendig, das Verlangen nach der weiteren Öffnung der Sozialversicherung zu nicht oder nicht genügend erwerbstätigen Bevölkerungsteilen geltend zu machen. Meiner Auffassung nach kann dieses Verlangen vor allem in Zusammenhang mit den letzten zwei Systemtypen gut angestrebt werden.

3. Versorgung: Der dritte Systemtyp unterscheidet sich von der Sozialversicherung darin, dass er eine direkte Koppelung von Beitragszahlung und Leistungsbezug ausschließt. Im System der Versorgung entstehen Leistungsansprüche nicht aufgrund von Beitragszahlungen, sondern aufgrund anderer Voraussetzungen.⁷¹ Insbesondere in Fällen, wo bestimmten Bevölkerungsteilen besondere Opfer oder Härten abverlangt werden, können die Betroffenen vom Staat bestimmte Leistungen verlangen. Diese sind in der Regel steuerfinanziert. Das Versorgungsprinzip ist traditionell bei der Kriegsoffer- oder teilweise der Beamtenversorgung wirksam. Wichtig ist hier vor allem die Frage, ob das derartige System als Instrument zur Absicherung von Normal- oder sozialen Grundrisiken gebräuchlich ist oder nicht. Wenn sich die Versorgungsleistungen auf eng definierte spezielle

⁷⁰ Vgl. besonders Vobruba (1990), Strukturwandel der Sozialpolitik – Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung.

⁷¹ Lampert/Althammer (2004), Lehrbuch der Sozialpolitik, S. 237

Risiken und die davon Betroffenen beschränken, dann kann dies in gesamtgesellschaftlicher Perspektive nur exklusiv wirken.

4. Volksversicherung: Das Leistungsprinzip der Versorgung kann in Form der Gewährleistung von „basic needs“ für jedes Mitglied der Gesellschaft auf Systeme der Volksversicherung ausgedehnt werden.⁷² Unter Umständen wird dieser Systemtyp als Staatsbürgerversorgung bezeichnet, die allen Staatsbürgern zugute kommt, im Grenzfall allen in einem politischen Gemeinwesen Wohnhaften, Inländern ebenso wie dort ansässigen Ausländern.⁷³ Die Volksversicherung gewährt den umfangreichsten Existenz- und Einkommenschutz, unabhängig vom beruflichen Stand und vom Status als Erwerbs- oder Nichterwerbsperson. Sie zeichnet sich außerdem durch ihren zentralistischen Aufbau aus, der nicht selten die Organisationsform einer Einheitsversicherung besitzt, die hauptsächlich aus Steuern, nicht aus Beiträgen der Versicherten, finanziert wird. Das System der Volksversicherung beruht wesentlich auf sozialen Rechten im Sinne eines Rechtsanspruchs auf Sozialleistungen, und kann damit die soziale Ungleichheit dramatisch eibebnen.⁷⁴

Wegen ihrer erwerbsarbeitsunabhängigen Orientierung und ihrer umfassenden Einbeziehung nahezu aller Gesellschaftsmitglieder kann Volksversicherung die Umverteilungseffekte im gesamtgesellschaftlichen Kontext erhöhen. Darüber hinaus trägt sie dazu bei, dass alle Mitglieder einer demokratisch verfassten Gesellschaft in der Lage sind, an der Gesellschaftsgestaltung aktiv mitzuwirken. In diesem Sinne kann die Volksversicherung als eine Kombination inklusiver und garantistischer Elemente angesehen werden.⁷⁵ Bei ihren an einer universalistischen Volksversicherung orientierten sozialpolitischen Konzepten und Handlungen kann man bei den Gewerkschaften daher eine inklusive Dimension gewerkschaftlicher Solidarität erkennen.

Insgesamt gesehen kann dem System und dem Verfahren der Fürsorge die Leitnorm der mit der Selbstfürsorge verbundenen „Subsidiarität“ zugeordnet werden. Die Privatversicherung ist zu eng auf die reine „Eigenverantwortung“ bezogen, welche im heutigen Kontext den Bürger als aktiven oder zu aktivierenden Träger eigener Anstrengungen auffordert, selbst für seine soziale Sicherung zu sorgen. Dagegen beruht die Volksversicherung auf einer wohlfahrtsstaatlich institutionalisierten

⁷² Opielka (2004), Sozialpolitik – Grundlagen und vergleichende Perspektiven, S. 25 ff.; Tragl (2000), Solidarität und Sozialstaat – Theoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzeptes, S. 150 f

⁷³ Schmidt (1998), Sozialpolitik in Deutschland, S. 215 f

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ Opielka (1997), Leitlinien einer sozialpolitischen Reform, S. 23; Tragl (2000), Solidarität und Sozialstaat – Theoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzeptes, S. 15

„Solidarität“, meint also „solidarische Gerechtigkeit auf der Grundlage gleicher Rechte an Sozialeigentum“,⁷⁶ die zum Teil auch dem System der Versorgung entspricht. Der Systemtyp der Sozialversicherung schwankt zwischen Eigenverantwortung und Subsidiarität einerseits, sowie Solidarität andererseits. Diese Zwischenstellung ist von seiner jeweiligen inneren Konstruktion abhängig. Die vier Systemtypen der Sozialpolitik, die innerhalb der realen Welt der Wohlfahrtsstaaten meistens in einer Mischform bestehen, haben einerseits das gemeinsame Ziel, sozialen Schutz zu gewährleisten. Andererseits differieren sie jedoch, wie oben beschrieben, bei den Zugangsvoraussetzungen, dem geschützten Personenkreis, der Qualität rechtlicher Sicherheiten und den Finanzierungsmodalitäten.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen lassen sich brauchbare Kriterien der KCTU-Sozialpolitik in Hinblick auf gewerkschaftliche Solidarität exklusiver und inklusiver Form entwickeln, die die empirische Analyse des „Sozialreform-Kampfs“ im vierten Kapitel und der „Bewegung für sozial-öffentliche Werte“ im fünften Kapitel anleiten werden. Die beiden Formen gewerkschaftlicher Solidarität, also „inklusive“ oder „exklusive“, sind innerhalb der jeweiligen sozialpolitischen Konzepte und Forderungen der KCTU-Gewerkschaften zwar nicht allein wirksam, können jedoch als dominierend angesehen werden.

Wie oben ausgeführt, hängt eine an inklusiver Solidarität orientierte gewerkschaftliche Sozialpolitik mit dem Strukturierungstyp der Volksversicherung zusammen, der die Zugangsbarrieren zu sozialer Sicherung tendenziell abbauen kann. Dieser Barrierenabbau strukturiert soziale Inklusionsprozesse durch den umfangreichsten Sozialschutz, der auf der Basis der sozialen Rechte beruht und unabhängig vom Status als Erwerbs- oder Nichterwerbsperson ist.⁷⁷ Die gewerkschaftliche Sozialpolitik, der ein Verständnis inklusiver Solidarität zugrunde liegt, richtet sich gegen die Erweiterung der Privatversicherungsbranche oder die Rekommodifizierung der Teilsysteme der sozialen Sicherung, die heutzutage mit der Politik des Sozialabbaus einhergeht, was dazu führt, dass die Übernahme sozia-

⁷⁶ Zitiert nach: Boeckh/Huster/Benz (2006), Sozialpolitik in Deutschland, S. 160

⁷⁷ Die Volksversicherung, oft Staatsbürgerversorgung genannt, kann zuweilen auch Prozesse der sozialen Exklusion strukturieren, indem sie Personen den Zugang zu sozialen Leistungen verwehrt, die nicht über die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes oder einen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen. Allerdings schließen sich Staatsbürgerschaft bzw. Nicht-Staatsbürgerschaft und Zugang zu sozialen Sicherungssystemen immer vollständig aus. In den meisten Wohlfahrtsstaaten haben Migranten oder Ausländer aufgrund aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen in unterschiedlichem Ausmaß Zugang zu unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen. In dieser Hinsicht können die Systeme der Volksversicherung im gleichen Atemzug die Folgen sozialer Exklusion und Inklusion mit sich bringen. Dabei spielt die Frage, wie diese Systeme den Zugang der Migranten bzw. Ausländer zu ihren Ressourcen organisieren, eine große Rolle. Zu wohlfahrtsstaatlich induzierten Inklusions- und Exklusionskarrieren vgl. Mohr (2007), Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat, Kapitel 2 und 3.

ler Grundrisiken immer mehr individualisiert wird und es keine Umverteilungs- bzw. Solidaritätseffekte gibt.

In Bezug auf die institutionellen Verbesserungen der bestehenden einzelnen Teilsysteme der sozialen Sicherung sollten die sozialpolitischen Programme und Forderungen der Gewerkschaften unter dem Aspekt inklusiver Solidarität auf die

- weitere Lockerung der Zugangsvoraussetzungen, die zur Ausbreitung des sozial geschützten Personenkreises führt, drängen;
- Leistungssteigerung hinsichtlich der Höhe und Qualität, die mit der Durchsetzung eines für ein menschenwürdiges Leben ausreichenden Existenzminimums beginnt und tendenziell „bedarfsorientiert“ sein kann, hinarbeiten;
- Abschaffung der bürokratischen Verfahrensweise, die sich in der Bedürftigkeitsprüfung oder den Zumutbarkeitsregelungen stark niederschlägt, pochen.

Gewerkschaftliche Politik sollte im Zusammenspiel mit der inklusiven Solidarität eine umfassende Interessenvertretung aller auf abhängige Arbeit Angewiesenen einschließlich der Arbeitslosen, der prekär Beschäftigten, der informell Beschäftigten und Scheinselbstständigen und darüber hinaus der politisch und sozial unterdrückten Schichten übernehmen. Die Konzepte oder Programme der gewerkschaftlichen Sozialpolitik sollten im Sinne der organisatorischen Aufnahme oder Wiederaufnahme der inklusiven Solidarität so formuliert werden, dass sie Ziele und Ansprüche vertritt, die auf die Interessen der Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen oder der Organisierten und Nichterwerbstätigen gleichwertig bezogen sind. Dies ist dann machbar, wenn sich die Gewerkschaften nicht nur als Interessenvertretung ihrer Mitglieder, sondern auch als Interessenorganisation der verschiedenen abhängig arbeitenden Schichten begreifen, insbesondere derjenigen, die nicht oder zu schwach organisiert sind.

1.3.2 Durchsetzungsstrategien: Kompromiss- und Kampf-Orientierung

Die sozialpolitischen Durchsetzungsstrategien der Gewerkschaftsbewegung bilden die zweite Dimension des Analyserahmens zur vorliegenden Untersuchung. Diese Dimension bezieht sich auf Formen und Verfahren ihrer sozialpolitischen Interessenvertretung, die sich unterschiedlich und sogar widersprüchlich darstellen. Hier möchte ich vor allem zwei spezifische Formen der Durchset-

zung der gewerkschaftlich formulierten sozialpolitischen Forderungen unterscheiden: 1) Kompromiss- und 2) Kampforientierung. In der Durchsetzungsstrategie kompromissorientierter Form wird grundsätzlich viel Wert auf die Rolle der repräsentativen Vertretung in verschiedenen staatlichen Ausschüssen oder Institutionen gelegt. Diese institutionelle Rolle ist nicht selten stark mit der Kooperations- und Kompromissbereitschaft der gewerkschaftlichen Vertretung verbunden, besonders in Bezug auf nationalökonomische. Damit können sich die Gewerkschaften viel häufiger als „Ordnungsfaktor“, also als Funktionsbedingung der kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Systeme, verstehen und vernachlässigen im Gegenzug tendenziell die Rolle der „Gegenmacht“ als ein wichtiger Teil der sozialen Bewegungen.⁷⁸ Die kampforientierte Strategie betont dagegen, dass die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit vor allem die politische Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften voraussetzt. Diese Konfliktfähigkeit basiert allerdings auf einer breiten Einbeziehung und Mobilisierung der Mitglieder bzw. der Arbeitnehmer an der gewerkschaftlichen Basis, also in den Betrieben und vor Ort. In diesem Sinne bedeutet die Kampf- oder Bewegungsorientierung der Gewerkschaftsbewegung oft in demselben Atemzug ihre Basisorientierung.

Bei der Beschäftigung mit den gewerkschaftlich organisierbaren Durchsetzungsstrategien geht es vor allem um die Frage der Mitwirkung der Gewerkschaftsbewegung in tripartistischen bzw. korporatistischen Koordinierungsorganen. Die korporatistisch-politische Struktur, die sich derzeit in den meisten Wohlfahrtsstaaten etabliert, bringt ein entscheidendes Moment auch in die Diskussion über sozialpolitische Handlungsfähigkeit und Durchsetzungsstrategie der heutigen Gewerkschaften. Ob die Gewerkschaften mit ihrer Teilnahme am Korporatismus und ihren Aktivitäten vielversprechende Ergebnisse für ihre sozialpolitische Gestaltungsmacht erzielen werden oder nicht, kann von unterschiedlichen Standpunkten unterschiedlich beantwortet werden.⁷⁹ Ich werde im Folgenden Definitionen und Vorbedingungen des Korporatismus sowie seine möglichen Wirkungen auf die Gewerkschaftsbewegung – als Exkurs – darstellen. Dies kann dazu beitragen, das Verhältnis von Korporatismus und gewerkschaftlicher Gestaltungsmacht im Feld der Sozialpolitik, also eine in dieser Arbeit diskutierte Problematik, angemessen konzeptionalisieren zu können.

⁷⁸ Zum Begriffsdual „Ordnungsfaktor“ und „Gegenmacht“, der den „Doppelcharakter der Gewerkschaften“ bezeichnet, siehe z. B. Müller-Jentsch (2003), Gewerkschaften heute – Zwischen arbeitspolitischer Kompetenz und sozialer Gerechtigkeit, S. 654 ff.

⁷⁹ Ob die Beteiligung der Gewerkschaften am Korporatismus für deren Bewegung nützlich war, z. B. im Zuge der südkoreanischen Debatte um den Social Unionism, die ich in diesem Kapitel bereits erwähnte, wurde unterschiedlich beantwortet. Die Vertreter des Social Unionism maßen den Aktivitäten der Gewerkschaften in der KTU, also der korporatistischen Struktur südkoreanischer Art, großen Wert bei, während die Kritiker unterstreichen, dass die Präferenz der Gewerkschaften für den Kompromiss deren Konfliktfähigkeit schwächt. Vgl. dazu ausführlicher Kapitel 3.2.5 der vorliegenden Arbeit.

1.3.3 Exkurs: Korporatismus

Philippe C. Schmitter (1979) fasst den Korporatismus als ein System von Interessenrepräsentationen auf, die sich von anderen Systemen – Pluralism, Monism, Sydicalism – unterscheiden lassen. Das korporatistische System wird mit einer begrenzten Zahl politisch organisierter Interessenverbände konstruiert, die nach innen konform, obligatorisch und hierarchisch, gleichzeitig nach außen hin funktionell differenzierbar sind. Interessenverbände solcher Art müssen vom Staat anerkannt werden, um dazu befugt zu sein, eine Monopolstellung bei der Interessenvertretung zu besitzen. Als Gegenleistung sollten ihre Führungen mehr oder weniger einer staatlichen Kontrolle unterliegen.⁸⁰ Weitergehend versucht er, dieses Repräsentationssystem in einer Unterscheidung zwischen „Societal Corporatism“ und „State Corporatism“ zu erklären. Ersterer ist durch die Eigenständigkeit der Interessensverbände vom Staat und allmähliche „bottom-to-top-Entwicklung“ gekennzeichnet. Letzterer fällt besonders dadurch auf, dass die politischen Mächte die Interessenverbände zur Beteiligung an einem derartigen politischen System zwingen und dabei die Handlungen und die Entscheidungen der Interessenverbände stark vom Staat abhängig sind. Schmitter erklärt diese Unterschiede hinsichtlich der Form mit der Akkumulation von Kapital und dem Gleichgewicht der Kräfte in Klassenkämpfen. Das System des Societal Corporatism entwickelt sich, wenn der Staat als Garant der Kapitalakkumulation die Unterstützung und die Partizipation der unterdrückten Klasse unbedingt braucht. Der State Corporatism entsteht meist in einer Krisensituation der Demokratie, um das kapitalistische Wirtschaftssystem zu schützen und dessen Ordnung zu konsolidieren.⁸¹

Schmitter ist bei seinem Verständnis des Korporatismus mit Hinblick auf das Wesen des Staates inkonsequent. Während er im Allgemeinen den korporatistischen Staat als autonom und neutral betrachtet, hält er ihn bei der Unterscheidung der zwei Formen des Korporatismus für ein bloßes Instrument zur Absicherung der bürgerlichen Herrschaft. Mit seiner Kritik verlangt Bob Jessop (1990), den Korporatismus als eine spezifische Kombination von politischer Repräsentation und staatlicher Intervention zu reformulieren.⁸² Bei der Staatsform korporatistischer Art verschmelzen Repräsentation und Intervention tendenziell miteinander, während sie im Parlamentarismus in der Regel institutionell voneinander getrennt existieren. Dabei werde die politische Interessenvertretung durch ein System von öffentlichen Verbänden, nach seinem Wortgebrauch „public corporations“, vermittelt, die innerhalb der Arbeitsteilung funktional ausdifferenziert sind. Er behauptet, dass der Staatsapparat durch die Einrichtung der korporatistischen Strukturen in politische Interessenbildung oder -

⁸⁰ Schmitter (1973), *Still the Century of Corporatism?*, S. 13

⁸¹ Ebenda, S. 20 ff.

⁸² Jessop (1990), *State Theory – Putting the Capitalist State in its Place*, S. 120 ff.

repräsentation eingreife. Innerhalb dieser Strukturen sind die jeweiligen Interessen der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und ihrer politisch vertretenden Organisationen dazu befugt, an der Planung und praktischen Umsetzung der Politik oder der politischen Ziele zu partizipieren, die in der Mehrheit der Fälle ohne die Beteiligung von Arbeiternehmerorganisationen und Unternehmen, allein durch gesetzliche Regeln oder den staatlichen Verwaltungsapparat, kaum durchgesetzt werden können. In eine ähnliche Richtung weist die Analyse von Leo Panitch (1981), der sagt, dass das korporatistische System oder Verfahren im Großen und Ganzen zur Akkumulation von Kapital und zur politischen Herrschaft beitrage.⁸³

Jessop versucht auch, eine Unterteilung des Korporatismus in eine liberale und eine faschistische Form vorzunehmen. Bei diesem Versuch konzentriert er sich vor allem auf die soziale Basis, auf die sich die beiden Formen des Korporatismus stützen. Er zeigt deutlich auf, dass zwischen dem „Liberal Corporatism“ und dem „Fascist Corporatism“ erhebliche Differenzen hinsichtlich ihrer sozialen Basis bestehen. Es liege im Wesen des Korporatismus liberaler Art, dass das korporatistische Repräsentationssystem mit der parlamentarischen Demokratie verbunden ist und auf der assoziativen oder sozialdemokratischen politischen Kultur beruht. Hingegen setze der Korporatismus faschistischer Art die Zerstörung der Grundlagen der parlamentarischen und der sozialdemokratischen Politik voraus und habe seine Wurzeln im traditionellen Bürgertum und im neuen Kleinbürgertum.⁸⁴

J. Samuel Valenzuela (1992) erläutert die Vorbedingungen des „Neokorporatismus“, der erst um die 1970er Jahre herum in entwickelten Staaten erkennbar wurde.⁸⁵ Nach seiner Meinung ist es für das stabile korporatistische System entscheidend, dass die korporatistisch-politisch relevanten Interessengruppen zentralisiert und konzentriert organisiert und zu einer monopolartigen Stellung in der Interessenvertretung zugelassen werden. Hier heißt „Zentralisierung“ und „Konzentration“, dass die rank-and-file Mitglieder der beteiligten Interessenverbände und die führenden Leute von deren örtlichen Suborganisationen den Konsens erfüllen müssen, der zwischen ihren Spitzenführungen auf nationaler Ebene getroffen wurde. Monopolstellung bedeutet, dass ein solcher Konsens von anderen, unbeteiligten Personen oder Gruppen, nicht beeinträchtigt werden darf.

⁸³ Panitch (1981), *Trade Unions and the Capitalist State*, S. 24

⁸⁴ Jessop (1990), *State Theory – Putting the Capitalist State in its Place*, S. 130 f.

⁸⁵ Er sieht den Neokorporatismus als eine für sozialdemokratische Staaten typische „union-party link“ an. Dabei dient das Präfix „neo“ Form dazu, einen Korporatismus sozialdemokratischen Typs von den schein-korporatistischen Institutionen in den vormaligen faschistisch-autoritären Regimes zu unterscheiden. Dieser Neokorporatismus ist meiner Ansicht nach mit dem Liberalen Korporatismus in Jessops Unterteilung gleichzusetzen.

Außerdem behauptet Valenzuela, dass das Zusammenwirken verschiedener Faktoren zur stabilen Fortsetzung der neo-korporatistischen Struktur führe. Dem entsprächen vor allem 1) die relativ homogene Wirtschaftslage, 2) die relativ invariablen makroökonomischen Ziffern, 3) die Fähigkeiten der Regierung und der Staatsbürokratie zur effektiven Durchführung des zwischen sozialen Trägern gefundenen Konsenses, und 4) die Harmonisierbarkeit dieses Konsenses mit administrativen und parlamentarischen Entscheidungen. Dazu betont er, dass, wenn die Gewerkschaften eine große Rolle bei den politischen Erfolgen der mit ihnen verbundenen Parteien spielen, die Möglichkeit entstehe, den Boden und die Struktur korporatistischer Interessenvertretungen auszubauen.⁸⁶

Leo Panitch (1981) erklärt die Wirkung des Korporatismus auf die gewerkschaftliche Organisation und Politik folgendermaßen: In organisatorischer Hinsicht würden die Gewerkschaften, die nach dem korporatistischen Schema arbeiten, notwendigerweise immer stärker zentralisiert, da die Repräsentationspolitik korporatistischer Art nur dann aufrechtzuerhalten sei, wenn das zwischen den Spitzenorganisationen oder deren Delegationen gemeinsam vereinbarte Versprechen ohne den Widerstand ihrer Mitglieder auf der örtlichen Ebene durchgesetzt wird. Aus diesem Grunde bräuchten sie zur ständigen Beteiligung an korporatistischen Entscheidungsprozessen gegebenenfalls eine stark hierarchisierte Organisation. Diese Zentralisierung habe aber den Rückzug der Basismitglieder und -organisationen aus dem Prozess der gewerkschaftlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zur Folge und erzwingt eine weitere Konzentration gewerkschaftspolitischer Konzept- und Umsetzungskompetenz auf der Ebene des gewerkschaftlichen Dachverbandes. Daraus könnten eine Schwächung der innergewerkschaftlichen Demokratie und Bürokratisierungstendenzen resultieren. Darüber hinaus gewinnen Fragen des kapitalistischen Wirtschaftswachstums bei der Formulierung gewerkschaftlicher Konzepte und Positionen in den verschiedenen Politikfeldern an Bedeutung. Weil korporatistisch beteiligte Gewerkschaften besonders auf dem Gebiet der Wirtschaft grundsätzlich zur Kooperation mit den Arbeitgeberverbänden bereit sind, müssen sie ihre politischen Leitlinien, insbesondere in Bezug auf Lohnpolitik, nicht *gegen* sondern *für* die Ordnung und Entfaltung der bestehenden kapitalistischen Ökonomie einsetzen.⁸⁷

⁸⁶ Valenzuela (1992), *Labour Movements and Political Systems – Some Variations*, S. 68 ff.

⁸⁷ Panitch (1981), *Trade Unions and the Capitalist State*, S. 32 ff.

1.4 FRAGESTELLUNG, THESEN UND AUFBAU DER ARBEIT

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Entwicklung der Sozialpolitik der KCTU, des Repräsentanten der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung Südkoreas, in Bezug auf deren inhaltliche Projekte und Durchsetzungsstrategien. Ich habe mich dazu mit den sozialpolitischen Konzeptionen der KCTU im Wandel vom „Sozialreform-Kampf“ (1995 – 2002) zur „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert (2003 – 2007)“ auseinandergesetzt und sie auf ihre gewerkschaftliche Solidarität hin analysiert.

Im Kern meiner Arbeit steht die Frage, welche Art von Solidarität die KCTU-Gewerkschaften im Zuge des Aufbaus bzw. der Entwicklung ihrer sozialpolitischen Programmatik und Forderungen organisieren. Diese Frage ist in der Thematik gewerkschaftlicher Solidarität von Inklusion und Exklusion angesiedelt. Die Untersuchung beschränkt sich hauptsächlich auf die programmatisch-konzeptionelle Ebene der KCTU-Sozialpolitik und umfasst den Zeitraum 1995 bis 2007, in dem die Gründung der KCTU (1995), die IWF-Krise (1997 – 2000) und die Spätfolgen der Krise stattfanden. Folgende Hypothesen liegen dieser Untersuchung zugrunde:

1. Sozialpolitische Fragen, die in der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung bis dahin immer ein Randthema gewesen waren, gewannen für die KCTU im Untersuchungszeitraum in einem relativ rasanten Tempo an Bedeutung.
2. Die Sozialpolitik der KCTU hatte inhaltlich, d. h. Ziele, Aufgaben oder konkrete Forderungen betreffend, eine deutlich erkennbare Tendenz zu mehr Inklusion. In dieser Tendenz drückt sich gewerkschaftliche Solidarität „inklusive“ Art aus. In dieser Hinsicht hat sich die weit verbreitete Annahme, die südkoreanische Gewerkschaftsbewegung befinde sich in einer Krise, mindestens in Hinblick auf die KCTU-Sozialpolitik, nicht bestätigt.
3. Die Strategien der KCTU zur Durchsetzung der sozialpolitischen Ziele und Forderungen wurden immer stärker kampf- und basisorientiert, obwohl sie zwischen „Kompromissorientierung“ und „Kampforientierung“ nicht selten schwankten. Die kompromissorientierte Strategie, die unmittelbar mit der Mitwirkung bei der tripartistisch-korporatistischen Korean Tripartite Commission (KTC) verbunden ist, stellte oft ein Hindernis auf dem Weg zu mehr Solidarität dar.

Der Hauptteil der vorliegenden Arbeit besteht aus drei Teilen: Im ersten Teil (Kapitel 2) werde ich den wohlfahrtsstaatlichen Kontext Südkoreas skizzieren. Nach der kurzen Beschreibung ihrer Entwicklungsgeschichte wird die südkoreanische Sozialpolitik hinsichtlich finanzieller Dimension, zentraler Einzelbereiche und Hauptprobleme dargestellt. Das 2. Kapitel schließt die Auseinanderset-

zung mit der gängigen Debatte über die südkoreanische Wohlfahrtsstaatlichkeit ab. Der zweite Teil (Kapitel 3) beschreibt die Entwicklungsgeschichte, die Organisationsstruktur und die Problemlagen der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung. Im Zentrum dieses Kapitels stehen die Demokratischen Gewerkschaften, die um die KCTU herum versammelt sind. Die Ausführungen in diesen beiden Einführungskapiteln werden als Hintergrund für die darauf folgende empirische Untersuchung nötig sein. Im dritten Teil (Kapitel 4 und 5) beschäftige ich mich mit der Sozialpolitik der KCTU in Hinblick auf ihre programmatisch-konzeptionelle Entwicklung. Dabei gehe ich auf die sozialpolitischen Konzeptionen der KCTU, d. h. den „Sozialreform-Kampf“ (Kapitel 4) und die „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ (Kapitel 5) ein und analysiere diese Konzeptionen auf gewerkschaftliche Solidarität. Im Schlusskapitel 6 wird es darum gehen, die Ergebnisse der Untersuchung aufzuzeigen und neue Perspektiven zur Entwicklung der gewerkschaftlichen Sozialpolitik zu skizzieren.

2 SOZIALPOLITIK IN SÜDKOREA

Bevor die Analyse der Sozialpolitik der KCTU mit Hinblick auf die gewerkschaftliche Solidarität vorgenommen wird, werde ich die südkoreanische Sozialpolitik (Kapitel 2) und die Demokratische Gewerkschaftsbewegung einfürend (Kapitel 3) darstellen. Diese Einführung ist unabdingbar, da die englisch- und besonders die deutschsprachige Forschung bisher lediglich in einem geringen Ausmaß das ostasiatische Land Südkorea ins Visier genommen haben. Besonders bemerkenswert ist auch, dass das wohlfahrtsstaatliche Arrangement oder das Gewerkschaftswesen auch in der selten vorkommenden Südkorea-Forschung ein Randthema bleibt.

Im vorliegenden zweiten Kapitel soll eine ausreichende Darlegung erfolgen, die Einsicht in die wohlfahrtsstaatliche bzw. sozialpolitische Wirklichkeit Südkoreas gibt. Dies dient dazu, um die sozialpolitischen Konzepte und Detailforderungen und Aktivitäten der KCTU analytisch besser erfassbar zu machen. Das Kapitel 2.1 wird sich zunächst der Entwicklung der modernen Sozialpolitik in Südkorea widmen. Dort wird die Entwicklung Südkoreas zum Wohlfahrtsstaat in drei Phasen untergegliedert. In Kapitel 2.2 werden nachfolgend die heutigen Zustände des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates aus finanzieller Sicht dargelegt. Im Anschluss daran, in Kapitel 2.3, wird die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems in Bezug auf den Kreis der Versicherten, die Leistungshöhe, die Art der Finanzierung und die Probleme erläutert. Anstelle einer Zusammenfassung oder eines Fazits setzt sich das abschließende Kapitel 2.4 mit der Frage auseinander, was unter „südkoreanischer Wohlfahrtsstaatlichkeit“ zu verstehen ist.

2.1 DIE ENTWICKLUNG DER STAATLICHEN SOZIALPOLITIK IN SÜDKOREA

Die Entwicklung der modernen Sozialpolitik in Südkorea umfasst den Zeitraum von Anfang der 1960er Jahre bis heute. Diese Entwicklung erfuhr drei „critical junctures“, „krisenhafte Phasen der Neuorientierung, in denen verschiedene Entwicklungsszenarien denkbar erscheinen und die Weichen für zukünftige Entwicklungen gestellt werden“⁸⁸.

⁸⁸ Zitiert nach Borchert (1998), Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, S. 150: Borchert nimmt anhand eines unveröffentlichten Artikels von Michael Sinatra an, dass der wohlfahrtsstaatliche Pfadwechsel in „critical junctures“ stattfindet. Der einmal eingeschlagene Entwicklungsweg wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, bis es zu einer neuen krisenhaften Phase kommt.

Dieser Zeitraum lässt sich somit in folgende drei Phasen einteilen:

Die Zeit der Militärdiktatur 1962-1987,

die Zeit der allgemeinen Demokratisierung seit 1987 und

die Zeit seit der IWF-Krise im Jahre 1997.

Von einer generellen Phaseneinteilung dieser Art können aber Einzelbereiche der Sozialpolitik bzw. der sozialen Sicherung hinsichtlich ihrer Entstehung und Systematik abweichen, womit ich mich im Kapitel 2.3 ausführlich befassen werde.

2.1.1 Die staatliche Sozialpolitik unter der Militärdiktatur

Nach der Befreiung Koreas vom japanischen Imperialismus (1910 – 1945) und dem 3-jährigen Koreakrieg (1950 – 1953) befand sich Südkorea in einer zunächst ausweglos erscheinenden wirtschaftlichen und politischen Ausgangslage. Die 36-jährige Kolonialherrschaft endete 1945 mit Japans Niederlage im 2. Weltkrieg. Das befreite Korea wurde aber wenige Wochen später erneut durch zwei Großmächte besetzt, obwohl Korea an diesem Krieg vollkommen unschuldig war. Die „Rote Armee“ der Sowjetunion besetzte den nördlichen Teil des Landes bis zum 38. nördlichen Breitengrad und der südliche Teil unterlag der direkten Kontrolle der US-amerikanischen Militärregierung (1945 – 1948). Durch voneinander getrennte Wahlen wurde 1948 im Süden die Republik Korea (Südkorea) und im Norden die Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea) gegründet und der Traum des koreanischen Volkes von einem eigenen unabhängigen Land war damit ausgeübt.

Inzwischen hatte sich der politisch-ideologische Konflikt in Südkorea gefährlich zugespitzt. Dies war unmittelbar auf das US-amerikanische Besatzungsziel im Süden Korea zurückzuführen, welche der „Errichtung eines pro-amerikanischen und anti-kommunistischen Herrschaftssystems, das dem Ausbau der US-amerikanischen Hegemonie in der Region dienen sollte.“⁸⁹ Dafür war es als Besatzungspolitik notwendig, antikommunistische Kräfte, die größtenteils aus japanischen Kollaborateuren bestanden, an ins Zentrum der Macht zu lassen. Aus Sicht der US-amerikanischen Militärregierung sollten die Aktivitäten aller anderen politischen Kräfte dagegen vernichtet werden, was sich vor

⁸⁹ Zitiert nach Koo, C. (1998), *Asiatischer Kapitalismus – Staat, Gewerkschaftsbewegung und Wirtschaftseinwicklung in Japan und Südkorea*, S.136

allem gegen diejenigen richtete, die früher gegen den japanischen Imperialismus gekämpft hätten und nun gegen die Besatzungstruppen offenen Widerstand leisteten. Im Zuge des Systemaufbaus des Pro-Amerikanismus, was gleichbedeutend mit Anti-Kommunismus war, entstand die 1. Republik (1948 – 1960) mit dem Präsidenten Rhee Syng-man aus dem antikommunistischen Lager.⁹⁰

1950 brach der Koreakrieg aus, ein Stellvertreterkrieg zwischen der „westlichen Welt“, unter Führung der USA, und dem „Ostblock“, unter Führung der Sowjetunion, mit direkter Unterstützung Chinas.⁹¹ Durch den 3-jährigen Koreakrieg wurde die wirtschaftliche Grundlage fast völlig zerstört. Fast 2/3 aller industriellen Einrichtungen wurden ruiniert. Die materiellen Kriegsschäden beliefen sich schätzungsweise auf das 3-fache vom BIP, das 1953 etwa 1,45 Billion US-Dollar betrug.⁹² Die gesamte Zahl der während des Krieges gestorbenen Menschen überstieg 4 Millionen,⁹³ das war damals ca. 1/6 der gesamten Bevölkerung. Dazu vollzog sich eine gewaltsame Bevölkerungswanderung: Insbesondere Großgrundbesitzer, Kapitalisten und Kollaborateure des japanischen Imperialismus flohen aus dem Norden in den Süden, Kommunisten und linksgerichtete Nationalisten emigrierten aus dem Süden in den Norden.⁹⁴ Damit wurde die Teilung des kommunistischen bzw. anti-imperialistischen Nordkoreas und des kapitalistischen bzw. antikommunistischen Südkoreas endgültig besiegelt.

Kurz nach Ende des Krieges, der mit dem Waffenstillstand von Ende Juli 1953 aufhörte, versprach die Regierung Rhee Syng-man zwar einen schnellen ökonomischen Wiederaufbau, praktisch blieb dieses Versprechen jedoch ohne Konsequenz. Die Wiederaufbaustrategie, die nahezu völlig abhängig von US-amerikanischer Entwicklungshilfe war, hatte kaum Erfolg, sie unterband vielmehr jede Möglichkeit einer eigenständigen Entwicklung der nationalen Wirtschaft. Erschwerend kam hin-

⁹⁰ Nachdem der oft als „ziviler Diktator“ bezeichnete Rhee Syng-man 1948 mit starker Unterstützung der USA an die Macht kam, wurden die jeweiligen Diktatoren bis in die 1980er Jahren von den Vereinigten Staaten unterstützt. Damit unterlag Südkorea konsequent einer indirekten, aber dennoch einflussreichen Kontrolle der Fernostpolitik der USA.

⁹¹ Park S. (1988), *da-si-sseu-neun han-gug-hyeon-dae-sa 1 – hae-bang-e-seo han-gug-jeon-jaeng-kka-ji* [Moderne Geschichte Koreas, rekonstruiert 1 – die Befreiung Koreas vom japanischen Imperialismus und der Koreakrieg], S. 213 ff.; Kalinowski (2005), Der Internationale Währungsfonds in Südkorea – Strukturanpassung und Reformen seit der Asienkrise, S. 54

⁹² Shin, D. (2003), Social and Economic Policies in Korea – Ideas, networks and linkages, S. 47.

⁹³ Shin, J. (2005), Modernisierung und Zivilgesellschaft in Südkorea – Zur Dynamik von Gewalt und Heiligkeit in der modernen Politik, S. 156.

⁹⁴ Nam, K. (1993), Der Staat und die sozialen Bewegungen – in der kapitalistischen Peripherie am Beispiel Südkoreas, S. 112.

zu, dass die Außenhilfe von den USA ab 1957 dramatisch verringert wurde.⁹⁵ Im ersten Jahrzehnt der Nachkriegszeit gehörte das Land daher zur Gruppe der ärmsten Agrarländer der Welt. Die Rhee-Regierung wurde letztendlich im April 1960 durch landesweite Studentendemonstrationen gegen den Wahlbetrug bei der Präsidentenwahl im März 1960 und gegen die allgemeine Korruption innerhalb der Rhee-Administration gestürzt. Die April-Revolution führte unmittelbar dazu, dass der Präsident Rhee zurücktreten und heimlich nach Hawaii fliehen musste.

Die unsicheren politisch-ökonomischen Umstände waren für den wohlfahrtsstaatlichen Gedanken und die sozialpolitische Entwicklung extrem ungünstig. Diese Situation begann sich ab 1961 langsam zu verändern, als sich das Militär unter General Park Chung-hee, dem späteren Präsidenten, an die Macht putschte und eine Militärdiktatur installierte.⁹⁶ Diese Phase deutete auf eine „critical juncture“ in der Entstehungsphase des sozialen Sicherungssystems hin. Die in dieser Phase gebildeten Merkmale prägten nachhaltig weitere Entwicklungen in der militärdiktatorischen Zeit, die über das Park Chung-hee Regime (1963 – 1979) und das Chun Doo-hwan Regime (1981 – 1987) bis 1987 andauerte.

Kurz nachdem das Militär die politische Macht ergriffen hatte, gab es einen Kurswechsel hinsichtlich der Strategie für die wirtschaftliche Erholung. Es kam nicht sehr überraschend, dass der neue Machthaber Park Chung-hee und seine Putschisten den Aufbau der Wirtschaft in den Vordergrund stellten, weil die Wirtschaftslage sich immer noch kaum vom Krieg erholt hatte. Sie begegneten dieser miserablen Lage mit einer Neuorientierung der Wirtschaft, die von der alten „US Aid-led Economy“ abwich. Damit rückte eine neue Wachstumspolitik in den Vordergrund, die „Export orientierte Industrialisierungsstrategie“ genannt wird.⁹⁷ Diese Strategie setzte sich die Bildung einer neuen Wirtschaftsordnung zum Ziel, in der dem Export orientiertes Wachstum mittels ungeheurer ausländischer Anleihen und starker staatlicher Unterstützungen für die Exportindustrien die absolute Priorität eingeräumt wurde.

⁹⁵ Sie fiel von 382.893.000 US-Dollar im Jahr 1957 auf 222,204,000 US-Dollar im Jahr 1959. Vgl. zur wirtschaftlichen Wiederaufbastrategie dieser Art Lee N. (1987), *han-guk-gyeong-gje-ui gwan-jeom* [Gesichtspunkt der südkoreanischen Wirtschaft], S. 95ff.

⁹⁶ 1961 wurde die kurze Amtszeit (1960 – 1961) des demokratisch gewählten Premierministers Chang Myon durch den Militärputsch beendet. Die „formell“ demokratische Zwischenperiode erfolgte auf die oben erwähnte April-Revolution im Jahre 1960. Die April-Revolution beendete zwar die 1. Republik unter dem zivilen Diktator Rhee, doch konnte sie infolge des Gegenstoßes der militärischen Kräfte nicht zur Bildung einer festen politischen Ordnung demokratischen Typs führen. Zur modernen politischen Geschichte Südkoreas siehe: Koo, C. (1998), *Asiatischer Kapitalismus*, S. 180 ff; Nam, K. (1993), *Der Staat und die sozialen Bewegungen*, S. 100 ff.

⁹⁷ Vgl. hierzu Lee N. (1987), *han-guk-gyeong-gje-ui gwan-jeom* [Gesichtspunkt der südkoreanischen Wirtschaft], S. 95 ff; Koo, C. (1998), *Asiatischer Kapitalismus*, S. 163 ff.

Auf Grundlage der neuen Wachstumspolitik trat seit 1962 der "Fünfjahresplan" in Kraft, welche unter dem Park-Regime vier Mal aufeinander folgte.⁹⁸ Damit setzte äußerlich eine Periode hohen wirtschaftlichen Wachstums ein, welche Südkorea von einem extrem armen Entwicklungsland in eines von vier Newly Industrializing Countries (NICs) verwandelte.⁹⁹ Das BIP stieg im Zeitraum 1962-1981 von 2,3 Mrd. US-Dollar auf 49 Mrd. US-Dollar (1987: 117 Mrd. US-Dollar) und das Pro-Kopf-BIP wuchs von 87 US-Dollar auf 1.735 US-Dollar (1987: 6.500 US-Dollar) an. Die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate betrug 10,2 % im Zeitraum 1962-71, und 9,0 % im Zeitraum 1972-81 (1982-87: 9,7%). Der Export wuchs von 320 Mio. US-Dollar im Jahr 1960 auf 1.068 Mio. US-Dollar 1971 und 21.254 Mio. US-Dollar 1981 (1987: 46.244 Mio. US-Dollar).¹⁰⁰ Diese Phase wird wegen ihrer makroökonomischen Entwicklung häufig als „Miracle of Han River“ bezeichnet,¹⁰¹ in dessen Gefolge sich die südkoreanische Wirtschaft fast vollständig vom Krieg erholte und die Gesellschaft in einem rasanten Tempo industrialisiert wurde.

Diese aus entwicklungstheoretischer Sicht äußerlich als erfolgreich anzusehende Wirtschafts- und Industrialisierungsstrategie brachte aber eine Kehrseite mit sich, die nicht außer Acht gelassen werden darf. Arbeitszeit und Arbeitsunfälle stiegen auf Weltrekordniveau und das Lohnniveau lag ständig sowohl unter der Rate des wirtschaftlichen Wachstums als auch unter dem Existenzminimum. Dies zeigt, dass die kapitalistische Entwicklung Südkoreas nur dank der Überausbeutung und der niedrigen Reproduktionskosten der Arbeitskräfte von statten gehen konnte.¹⁰²

Die 1980er Jahre Südkoreas begannen mit dem kaum vorauszusehenden Tode des Präsidenten im Oktober 1979 und einem Militärputsch im Dezember desselben Jahres, welcher vom „Neuen Militär“ um den General Chun Doo-hwan, dem späteren Präsident (1980 – 1988), initiiert wurde. Mit der Ermordung des seit 18 Jahren amtierenden Präsidenten Park durch seinen eigenen Geheimdienst-

⁹⁸ Der Plan wurde auch nach dem Tode Parks (1979) bis Anfang 1990er Jahren weiter durchgeführt. Der Fünfjahresplan wurde insgesamt sechs Mal aufgelegt und verlief über 30 Jahre. Siehe Koo, C. (1998), Asiatischer Kapitalismus, S. 185.

⁹⁹ Der zunächst von der Weltbank verwendete Begriff bezieht sich auch auf Taiwan, Hongkong und Singapur. Südkorea ragte aber aus dieser Gruppe heraus, weil es Südkorea als einzigem der Länder gelungen war, eine Industrialisierung auf breiter Front zu durchlaufen. Anders als andere NICs, insbesondere Hongkong und Singapur, gelang es Südkorea eine Industrie hervorzubringen, welche von Speicherchips über Autos bis hin zu Schiffen alles herstellen kann, was üblicherweise in einem Industrieland hergestellt wird. Siehe Kalinowski (2005), Der Internationale Währungsfonds in Südkorea, S. 52 f.

¹⁰⁰ Korean Statistical Information Service KOSIS (<http://www.kosis.kr>).

¹⁰¹ Diese Bezeichnung wird oft im Vergleich zum westdeutschen Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit „Miracle of Rhein“ gebraucht.

¹⁰² Siehe dazu Nam, K. (1993), Der Staat und die sozialen Bewegungen, S. 128. Siehe zur damaligen Lage der arbeitenden Klasse besonders die umfangreiche Studie von Koo, H (2001), Korean Workers – The Culture and Politics of Class Formation.

chef entstand ein kurzfristiges machtpolitisches Vakuum. Ambitionierte jüngere Militärs entmachten zunächst durch eine militärinterne Verschwörung die alten Generäle, die während des Park-Regimes in der Armee zentrale Rollen gespielt hatten. Durch diese erste Operation kamen sie nahe an das Machtzentrum.

Während des nachfolgenden Frühlings brachen im ganzen Lande von Studenten organisierte Protestbewegungen und Arbeitskämpfe ausbrachen, die sich im Laufe der Zeit zunehmend politisierten. Die Militärjunta zwang ein Marionettenkabinett dazu, über das ganze Land den Belagerungszustand zu verhängen. Die von General Chun geführte Gruppe übernahm damit die Staatmacht. In diesen kriegsähnlichen Umständen wurden den Bürgern politische Aktivitäten aller Art untersagt. Das Nachrichtenwesen wurde durch Vorzensur streng kontrolliert. Alle Hochschulen und wichtigen öffentlichen Gebäude wurden von bewaffneten Soldaten überwacht. Gleichzeitig wurden mehr als 2.000 Oppositionspolitiker und Aktivisten der Studenten- und Arbeiterbewegung verhaftet.

Schließlich hatte das Neue Militär mit dem General Chun in der Führung die zweite militärische Operation durchführen müssen, um die Macht endgültig zu ergreifen. Der für diese Operation ausgewählte Ort war Gwangju, die Hauptstadt der südwestlichen Jeolla-Provinz des Landes. Im Mai 1980 geschah in dieser Stadt ein unbeschreiblich brutales Massaker an den damals ungefähr 700.000 Einwohnern. Wie in mehreren anderen Großstädten hatten Studenten in Gwanju Proteste gegen die Verhaftung von Kim Dea-jung, gegen den Belagerungsbefehl, die Schließung der Hochschulen etc. mobilisiert. Das von Fallschirmjägern angerichtete Blutbad am 18. Mai 1980 provozierte Studenten, Arbeiter und Bürger dazu, sich zu bewaffnen und zur Wehr zu setzen. Die bewaffneten Demonstranten kämpften hart und vertrieben immer wieder Soldaten aus der Stadt. Inzwischen demonstrierten hunderttausende Bürger zusammen und 6 Tage lang wurde die Provinzhauptstadt von Bürgerausschüssen demokratisch kontrolliert. Die tagelang „befreite“ Gwangju wurde jedoch durch brutale Angriffe der mit Panzern bewaffneten Armee, Fallschirmjägertruppen und Spezialeinheiten beendet. Durch das Massaker starben hunderte unschuldiger Bürger, es gab tausende Verletzte, darunter auch Kinder, Alte und Frauen. Damit hatte das Neue Militär seine besondere Härte hinreichend demonstriert und konsolidierte am 27. August endgültig seine Machtübernahme mit der Wahl Chun Doo-hwans zum Präsidenten. Ohne Militärgewalt wäre der neue Diktator kaum an die Regierung gekommen.

Während des Chun-Regimes dominierten die alten Herrschaftsideen, welche sich seit dem Korea-Krieg über die Regierungszeit Rhee bis hin zum Park-Regime gebildet hatten: „Sicherheit“ und „Wachstum“. Sie formten auch unter dem neuen Militärregime der 1980er Jahre den Kern der Staatsideologie. Unter „Sicherheit“ wurde dabei die Stabilisierung der bestehenden autoritären Herrschaft ohne die Bedrohung durch den kommunistischen Norden verstanden. Sie wurde daher

häufig weiter in einem Atemzug mit dem Anti-Kommunismus genannt. Das neue Regime kannte das Wort „Wachstum“ sinngemäß nicht anders als die Fortsetzung der Export orientierten Entwicklungspolitik seines Vorgängers, die auf oberflächliches Wachstum auf der makroökonomischen Ebene fixiert blieb.

– Staatliche Sozialpolitik unter der Militärdiktatur und Merkmale

Anfang der 1960er Jahre, In der Entstehungszeit der Militärdiktatur, fing man an, im politischen Raum Südkoreas Fragen des sozialen Sicherungssystems zu thematisieren. Als das Militär die politische Macht ergriff, erteilte der neue Machthaber Park Chung-hee dem Übergangskabinett einen schriftlichen Befehl, Schritt für Schritt sozialpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Damit wurde allem Anschein nach eine leitende Rolle des Staates im Bereich der Sozialpolitik betont.¹⁰³ Dies hatte jedoch nichts mit einem wohlfahrtsstaatlich orientierten Gedanken zu tun, dass man den aus dem rapiden Industrialisierungsprozess resultierenden sozialen Problemen gerecht begegnen und der Verpflichtung des Staates zum Existenzschutz sozial Schwacher nachkommen wollte. Der Einführung der Sozialpolitik war von den neuen Machthabern vielmehr die Funktion zugeordnet, die fehlende politische Legitimität des Militärregimes zu relativieren.¹⁰⁴ Dazu gesellte sich die Herausforderung durch Nordkorea, das sich bis in die 1960er Jahre hinein viel schneller als das kapitalistische Südkorea von dem Krieg erholte, was auch ein Anreiz für die Gestaltung einer eigenen Sozialpolitik für die damaligen Herrschenden war. Sie strebten mit der Gestaltung des sozialen Sicherungssystems danach, in der Systemkonkurrenz die Überlegenheit des kapitalistischen Südkoreas gegenüber dem kommunistischen Nordkorea zu demonstrieren. Diese Systemkonkurrenz erleichterte die Akzeptanz der sozialpolitischen Notwendigkeit bei den damaligen Herrschenden, da ansonsten bei der Bevölkerung Misstrauen gegen die kapitalistische Wirtschaftsordnung und daraus folgende politische Instabilität hätte entstehen können.

Die beiden Hauptgründe für die südkoreanische Sozialpolitik der 1960er Jahre waren also a) der Wunsch, die militärdiktatorische Herrschaft zu legitimieren, und b) unter dem Druck der Systemkonkurrenz mit Nordkorea im Bereich Sozialpolitik/Wohlfahrtsstaat konkurrieren zu können. In chronologischer Reihenfolge wurden 1960 die Pension für Beamte, 1962 das „Livelihood Protection Pro-

¹⁰³ Vgl. das Material und die Interviews im Band von Yang J./Kim Y./Jo Y. u.a. (2008), *han-gug-ui bog-ji-jeong-chaek gyeol-jeong-gwa-jeong* [Sozialpolitische Entscheidungsprozesse in Südkorea], S. 72.

¹⁰⁴ Vgl. Chung, M (2009), Korean Developmental Welfare Regime – A Comparative Perspective in the East Asian Context. In ähnliche Richtung: Lee, H. (1999), Globalization and the Emerging Welfare State; Shin, D. (2003), Social and Economic Policies in Korea

gramme“ als Sozialhilfe, 1963 die Pension für Berufssoldaten, die Unfallversicherung, die Krankenversicherung, und schließlich 1975 die Pension für Privatschullehrer errichtet. Das Gesetz für die Nationale Rentenversicherung war zwar schon 1973 im Parlament verabschiedet worden, das in Kraft setzen wurde aber ein Jahr später wegen des Ausbruchs der Ölkrise auf unbestimmte Zeit verschoben.

Charakteristische Merkmale der staatlichen Sozialpolitik während der Militärdiktatur waren:

Die staatliche Sozialpolitik war quantitativ allzu bescheiden. Die Unfallversicherung und die Krankenversicherung beschränkten sich auf sehr kleine Teile der Bevölkerung, insbesondere Staatsbedienstete oder Beschäftigte in großen Betrieben. Es bestand damals noch keine Arbeitslosenversicherung. Das 1986 parlamentarisch verabschiedete Gesetz für eine nationale Rentenversicherung wurde in dieser Zeit kaum in die Praxis umgesetzt. Aus qualitativer Hinsicht lagen auch die gewährten Geldleistungen auf einem zu vernachlässigenden Niveau.

Die sozialpolitischen Maßnahmen waren zunächst vorrangig auf die Absicherung von Beamten, Berufssoldaten und Schullehrern auf beamtenrechtlicher Basis ausgerichtet, weil aus Sicht der autoritären Regierungen die aktive Kollaboration dieser Berufsgruppen für die Aufrechterhaltung der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung als erforderlich betrachtet wurde. Die Alterssicherung für diese Berufsgruppen wurde kurz nach der Machtübernahme durch das Militär eingeführt und sie wurden im Falle von Krankheit auch durch dieses Pensionssystem geschützt. 1977 wurde für sie ein Gesetz zur GKV als Pflichtversicherung verabschiedet, das im Januar 1979 in Kraft trat.

Im Bereich der Sozialpolitik war auch die „Wachstumsideologie“ stark geprägt, die politischen Entscheidungen des Militärregimes basierten in fast allen Bereichen auf ihr. Laut dieser „reinen“ Ideologie sollten soziale Probleme durch den Wirtschaftsaufschwung automatisch ab- und der Wohlstand der Bevölkerung zunehmen. Wie im wirtschaftlichen Bereich wurde unter der autoritären Regierung die leitende Rolle des Staates im sozialpolitischen Bereich oder der politisch Mächtigen zwar nicht selten gefordert. Forderungen nach mehr Sozialpolitik waren aber streng in einem Maß akzeptierbar, in dem sie nicht das Wachstum der Wirtschaft hemmten. Die Sozialpolitik wurde damit der Zielsetzung des Wirtschaftswachstums untergeordnet.

Der Aufbau des sozialen Sicherungssystems wurde zeitlich autoritär gelenkt und die Höhe und Reichweite der staatlichen Interventionen im Bereich der Sozialpolitik wurde allein von hochrangigen Vertretern der autoritären Herrschergruppe bestimmt, konsequenterweise ohne demokratische Entscheidungswege. Diese sozialpolitischen Entscheidungen waren somit häufig fern von den Bedürfnissen und auch Realitäten der Bevölkerung.

2.1.2 Die staatliche Sozialpolitik im Demokratisierungsprozess seit 1987

Das Chun Doo-hwan-Regime geriet in den 1980er Jahren schneller als das vorherige Park-Regime in die Krise, obwohl es in seinen ökonomischen Leistungen ebenbürtig war. Die Krise war zunächst darauf zurückzuführen, dass sich das durch brutale Gewaltanwendung gegen seine eigenen Bürger, vor allem in Gwangju, entstandene Chun-Regime schwer damit tat, Legitimität zu erlangen. Immer breitere Bevölkerungskreise kehrten dem diktatorischen Regime den Rücken und die Proteste wurden im Laufe der 1980er Jahre immer breiter, organisierter und radikaler. Auf diese Protestbewegungen reagierten die Regierenden wiederholt immer brutaler und rücksichtsloser, sodass ihre Legitimationsbasis immer fragiler wurde.¹⁰⁵

Dazu wurde die auf makroökonomische Ziffern gerichtete Wachstumspolitik in den 1980er Jahren immer weniger überzeugend, weil das in hohem Tempo erreichte Wirtschaftswachstum nur wenig zur Lösung von Fragen der Armut bzw. der Arbeiterfrage, oder zur Besserung des Lebensstandards der gesamten Bevölkerung führte. Vielmehr bewirkte das Wachstum der südkoreanischen Wirtschaft fast ausschließlich zur Expansion der südkoreanischen Konglomerate, der *chaebol*.¹⁰⁶ Obwohl die Regierung inzwischen die „Schöpfung eines fortgeschrittenen Vaterlands“ oder den „Aufbau eines Wohlfahrtsstaates“ mehrmals versprochen hatte, fühlte sich das südkoreanische Volk durch reine Regierungspropaganda dieser Art immer stärker getäuscht. Damit geriet die Regierung in eine ausweglose Vertrauenskrise.

Die Legitimations- und Vertrauenskrise des diktatorischen Regimes führte zum „Juni-Kampf“ von 1987 und zum darauf folgenden, fast dreimonatigen „87er Großen Arbeiterkampf“. Der Juni-Kampf war ein entscheidendes Moment für die demokratisch-politische Entwicklung des Landes. Damals protestierten die oppositionellen Parteien und das südkoreanische Volk gegen Südkoreas undemokratische Verfassung, in deren Rahmen der Präsident indirekt durch Marionetten im Wahlmännerkollegium gewählt wurde. Sie verlangten die Direktwahl des Präsidenten durch das ganze Volk. Dagegen erklärte Präsident Chun im April 1987, dass jede Diskussion über eine Verfassungsänderung verboten sein solle, damit Roh Tae-woo, der Vorsitzende der regierenden Partei, ein Ex-General und ehemaliger Beteiligter am Militärputsch von 1979, durch indirekte Wahl ins Amt des Präsidenten aufsteigen könne. Damit wuchs der Unmut in der Bevölkerung noch mehr und die Widerstände stiegen mit zwei Schreckensmeldungen rasch an: Zum einen wurde bekannt, dass ein ohne Haftbe-

¹⁰⁵ Während der militärdiktatorischen Herrschaft des Chun-Regimes war es verstärkt zu politischer Repression gekommen. Zu seiner Schreckensherrschaft unter dem „Neuen Militär“ siehe Shin, J. (2005), Modernisierung und Zivilgesellschaft in Südkorea, Kapitel 7.1; Koo, C. (1998), Asiatischer Kapitalismus, Kapitel 8.1.

¹⁰⁶ Zur Entstehung und Entwicklung des *chaebol*-Systems siehe Frank (1997), Die *chaebol* – Herkunft, Struktur und Probleme der südkoreanischen Unternehmengruppen.

fehl festgenommener Student in der „Sicherheitszentrale“, einer Art Geheimpolizei, gefoltert und getötet wurde. Zum anderen kam heraus, dass eine bei der Arbeiterbewegung engagierte Studentin während einer polizeilichen Untersuchung sexuell missbraucht worden war. An diesen Monaten langen Protestwelle nahmen mehrere Millionen Menschen in mehr als 20 Städten teil. Sie verlangten eine demokratische Verfassung, die eine direkte und allgemeine Präsidentenwahl ermöglichte.¹⁰⁷ Dieser Kampf endete am 29. Juni mit sensationellen Konzessionen von Seiten des Regierungslagers, indem Roh, der Vorsitzende und Präsidentschaftskandidat der Regierungspartei, eine Erklärung abgab, die im Kern eine Verfassungsänderung für Direktwahlen des nächsten Präsidenten versprach.¹⁰⁸

Obwohl der „Juni-Kampf“ nach der Erklärung Rohs am 29. Juni anscheinend endete und sich alle politischen Kräfte mit der Präsidentenwahl Ende des Jahres beschäftigten, wurde der Kampf anschließend mit einer Streikwelle fortgesetzt. Der Arbeitsstreit fand insbesondere in Form „wilder Streiks“ statt, die in daran anschließenden Protestmärschen auf der Straße gipfelten und einen bis dahin unbekanntem Höhepunkt erreichten. Sie fingen in der verarbeitenden Industrie an, wurden mit der Zeit aber auf fast alle Industriezweige ausgedehnt. Im Sommer 1987 fanden mehr Arbeitskonflikte statt als in vorherigen 30 Jahren zusammen gerechnet. Mitte August, als der Widerstand der Arbeiterklasse seinen Höhepunkt erreichte, gab es über 100 Arbeitskonflikte pro Tag, die der durchschnittlichen Zahl an jährlichen Arbeitskonflikten in der Vergangenheit entsprachen. An den Streiks nahmen etwa 1,2 Millionen Arbeiter teil, was 1/3 der gesamten Arbeitnehmerzahl bei Unternehmen vergleichbar war, die 10 oder mehr regulär Angestellte beschäftigten. Dazu wurden unabhängig vom Koreanischen Gewerkschaftsbund¹⁰⁹ von Juli bis September über 1000 Betriebsgewerkschaften neu gegründet, der jahrzehntelang nicht als der Repräsentant der Arbeiter, sondern

¹⁰⁷ Die zentrale Position bei diesen Protesten nahm damals vor allem die Studentenbewegung ein, die über die stärkste organisatorische Basis verfügte. Zur unterschiedlichen politischen Orientierung innerhalb der Studentenbewegung der 1980er Jahre vgl. Nam, K. (1993), *Der Staat und die sozialen Bewegungen*, S. 146 ff.

¹⁰⁸ Zum Verlauf der politischen Demokratisierungsbewegung gegen die Militärdiktatur Ende der 1980er Jahre siehe Koo, C. (1998), *Asiatischer Kapitalismus*, S. 222 ff. Die Ironie der Geschichte um das Jahr 1987 liegt darin, dass durch die harten Straßenkämpfe des südkoreanischen Volkes zwar die direkte Präsidentenwahl erkämpft worden war, die Opposition aber gespalten an der Wahl teilnahm und hierdurch ein Ex-General zum neuen Präsidenten gewählt wurde. „Die freie Wahl wurde nun eine wirksame Waffe der Diktatur, nicht der Oppositionellen.“ Zitiert nach Nam, C. (1993), *Der Staat und die sozialen Bewegungen*, S. 148.

¹⁰⁹ In organisatorischer Hinsicht war der Koreanische Gewerkschaftsbund mit dem abgekürzten Namen *dae-han-no-chong* der Vorgänger der heutigen „Federation of Korean Trade Unions“ (FKTU). Wenn ich in der vorliegenden Arbeit von der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung rede, wird die „gelben Gewerkschaften“ der FKTU ausgeschlossen.

als Handlanger der jeweiligen diktatorischen Regierung fungiert hatte. Deswegen ging diese Streikwelle im Sommer 1987 als „89er-Großer Arbeiterkampf“ in die Geschichte ein.¹¹⁰

– Sozialpolitische Entwicklungstendenzen im Demokratisierungsprozess seit 1987

Vergleicht man die Sozialpolitik im Demokratisierungsprozess ab Mitte der 1980er Jahren mit der unter der militärdiktatorischen Herrschaft, so lassen sich grundlegende Unterschiede, die den zweiten „critical juncture“ in der sozialpolitischen Entwicklungsgeschichte Südkoreas ausmachen:

Die Bereitschaft der Machthaber zur Schaffung sozialpolitischer Regelungen beruhte während der Militärdiktatur hauptsächlich auf dem Interesse an einer Relativierung der fehlenden politischen Legitimation. Jedes Versprechen der autoritären Herrscher zum Aufbau der sozialen Sicherung war in der Praxis charakteristisch nichts weiter als politische Rhetorik. Sie standen den sozialen Problemen sozial Schwacher passiv gegenüber und führten sozialpolitische Maßnahmen deshalb auf einem rudimentären Niveau aus.

Das Ende der Militärdiktatur markiert einen Wendepunkt für die politischen Rahmenbedingungen der sozialpolitischen Entwicklung. Die Abschaffung des Militärregimes und der darauf folgende Demokratisierungsprozess übten auch einen starken Einfluss auf die Sozialpolitik aus. Mit der Entwicklung demokratischer Institutionen war der wirkliche Aufbau von Einrichtungen der sozialen Sicherung nicht mehr aufzuhalten. An die Stelle der staatsautoritären Sozialpolitik zum alleinigen Zwecke der Legitimation des Militärregimes trat eine neue Sozialpolitik, die man mehr oder weniger als das Resultat politischer Auseinandersetzungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft betrachten könnte.

In der Frühphase der Demokratisierung wurde das auf bestimmte Berufsgruppen wie Beamte, Berufssoldaten und Schullehrer oder Beschäftigten in Großbetrieben beschränkte System der sozialen Sicherung schrittweise auf die Mehrheit der Arbeitnehmer, Landbewohner und schließlich die gesamte Bevölkerung ausgedehnt.

Innerhalb weniger Jahre wurde die gesetzliche Krankenversicherung für die gesamte Bevölkerung umgesetzt. In der Periode der Präsidentschaftswahl Ende 1987 war den Wahlkampagnen aller wichtigen Kandidaten das Versprechen einer gesetzlichen Krankenversicherung für die gesamte Bevölkerung gemein. 1988 wurden alle Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 4 Beschäftigten in Form von Betriebskrankenkassen versicherungspflichtig. Dazu wurde eine Krankenversicherung für Bauern und Fischer gesetzlich eingeführt, die in Abhängigkeit zum Wohnort in Ortskrankenkassen

¹¹⁰ Siehe dazu ausführlicher Kapitel 3.

zwangsversichert wurden. Ein Jahr später wurde sie auch auf selbstständige Städter ausgedehnt. Damit stieg der Anteil der gesetzlich Krankenversicherten in der gesamten Bevölkerung von 29,7% im Jahre 1981 auf 94,2% im Jahre 1989 an.¹¹¹

Im Demokratisierungsprozess stellte die Ausführung der gesetzlichen Rentenversicherung einen weiteren bedeutsamen Fortschritt dar. Eine Gesetzgebung zur Einrichtung der Rentenversicherung war zwar schon 1973 im Parlament verabschiedet worden, aber trat bis Mitte der 1980er Jahre kaum in Kraft. Das Gesetz wurde Ende 1986 novelliert und am 1. Januar 1988 in Form der „National Pension“ in die Praxis umgesetzt. Das neue Gesetz wurde zuerst auf alle Angestellte und Arbeiter in Betrieben ab 10 Beschäftigten und ab 1992 auf alle Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 4 Beschäftigten angewendet. 1995 wurde die GRV auch auf Landbewohner wie Bauern oder Fischer umgesetzt. Am 1. Juli 1995 folgte die Gründung der Arbeitslosenversicherung, die zunächst alle Betriebe ab 30 Beschäftigten erfasste. Weiter ausgebaut wurde 1995 die Unfallversicherung in Betrieben mit mindestens 5 Beschäftigten. Es lässt sich konstatieren, dass die vier wichtigsten Säulen des sozialen Versicherungssystems in Südkorea eigentlich erst im Laufe des Demokratisierungsprozesses ab Mitte der 1980er Jahren entstanden.¹¹²

Entgegen der positiven Entwicklung war das sozialpolitische Erbe der vorherigen autoritären Regime leider nicht völlig abgebrochen worden. Zu diesem Erbe gehörte vor allem das Fortbestehen der „Wachstumsideologie“, insbesondere unter der Bezeichnung der „internationalen Wettbewerbsfähigkeit“. Aus dieser starken Ideologie resultierte ein sozialpolitisches Ordnungskonzept, welches jedes sozialpolitische Handeln pragmatisch im Sinne des Ziels des Wirtschaftswachstums gestaltete. Sozialpolitische Elemente wurden nach wie vor nicht im Sinne „sozialer Rechte“ in einem demokratischen Rechtsstaat determiniert, sondern durch wirtschaftliche Ziele oder Kalküle. Deswegen konnte die soziale Sicherung ihre Funktion nur auf einem niedrigen Niveau erfüllen, da sie kaum hemmend in Bezug auf das wirtschaftliche Wachstum oder ökonomische Aktivitäten wirkte. So kann man zusammenfassen, dass auch in den Jahren nach der Demokratisierungsbewegung Mitte der 1980er Jahre die sozialpolitischen Elemente den ökonomischen Elementen weiter untergeordnet blieben.¹¹³

¹¹¹ Zur Veränderung der gesetzlichen Krankenversicherung in Bezug auf die politische Demokratisierung siehe ausführlicher Jegal, H. (2007), Überlegungen zur Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea anhand eines Vergleichs zum deutschen Sozialstaat, S. 226 ff.

¹¹² Kim, Y. (2003), Productive welfare – Korea’s third way?, S. 62 f.

¹¹³ Shin Dong-myeon (2003) untersucht die sozialpolitische Entwicklung im Zeitraum von 1993-1997 im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik unter dem ersten zivilen Präsidenten Kim Young-sam, der sich stark auf die Internationale Wettbewerbsfähigkeit konzentrierte. Die hierbei genannte internationale Wettbewerbs-

2.1.3 Die sozialpolitische Reform seit der IWF-Krise

Das Gerücht der Krise, welches bereits Mitte 1997 in Thailand aufkam und sich dann auf Malaysia, Indonesien und die Philippinen ausbreitete, wurde Ende desselben Jahres in Südkorea zur Realität. Das als Musterland des „ostasiatischen Wirtschaftswunders“ empfundene Land rutschte in die tiefgreifendste Krise der Nachkriegszeit. Die Krise begann mit einem plötzlichen und massiven Abzug von ausländischem Kapital. Damit konnte Südkorea seinen ausländischen Verbindlichkeiten nicht mehr nachkommen. Dies zwang die Regierung im November 1997 dazu, den Internationalen Währungsfonds (im Weiteren: IWF) um Hilfskredite zu bitten. Der IWF beschloss am 3. Dezember 1997 sein bisher größtes Rettungspaket von 57 Mrd. US-Dollar für Südkorea. Im Gegenzug musste Südkorea sich zu einem dreijährigen IWF-Programm (von Ende 1997 bis Ende 2000) verpflichten. Alle Kandidaten zur bevorstehenden Präsidentenwahl am 14. Dezember 1997 betrauten dieses Datum als „Tag der nationalen Schande“ und äußerten heftige Kritik am noch amtierenden Präsidenten Kim Young-sam. Die Zeitungen beklagten die Kontrolle des Landes durch den IWF und bezeichneten sie als „zweite nationale Unterwerfung“, die mit der Eroberung durch den japanischen Imperialismus zu Beginn des Jahrhunderts vergleichbar sei.¹¹⁴

Der IWF und die Regierung sahen die Reformen in Südkorea als ein Beispiel erfolgreicher Struktur- anpassung, weil sie glauben, dass diese Reformen dazu beitragen würden, dass Südkorea alle seine internationalen Verbindlichkeiten früher als erwartet zurückzahlen und wieder ein beständiges Wirtschaftswachstum verzeichnen könnte. Dagegen gehe ich von Kalinowskis Ansatz aus, dass die Krise in Südkorea in vielerlei Hinsicht noch nicht überwunden, sondern von der makroökonomischen in die soziale Sphäre durchgesickert ist.¹¹⁵ Aus dieser sozialen Krise entstand ein großer Bedarf an sozialpolitischer Restrukturierung, in deren Verlauf sich unterschiedliche Konzepte und Lösungen gegenüberstanden.¹¹⁶ Nachfolgend werde ich auf die sozialpolitischen Reformen der „Regierung des Volkes“ (*gug-min-ui jeong-bu*) unter dem Präsidenten Kim Dae-jung eingehen, der

fähigkeit bezieht sich im Kern auf staatliche Maßnahmen zur Stärkung von Exportunternehmen bzw. der südkoreanischen *chaebol*. In dem Sinne, dass die Sozialpolitik entsprechend dieser wirtschaftspolitischen Zielsetzung gestaltet wurde, nennt er sie eine „business-friendly social policy“ (S. 170). Dazu siehe Shin, D. (2003), *Social and Economic Policies in Korea*, S. 147 ff. Ähnlich interpretiert Lee Hye-kyung (1999) die damalige sozialpolitische Zielsetzung als einen „market-conforming productivist approach“. Lee, H. (1999), *Globalization and the emerging welfare state*, S. 29 ff.

¹¹⁴ Siehe zum Verlauf der Krise ausführlicher Koo, C. (1998), *Asiatischer Kapitalismus*, Kapitel 9.2.

¹¹⁵ Kalinowski (2005), *Von der Finanz- und Wirtschaftskrise zur sozialen Krise – Südkoreas Entwicklung seit 1997/98*, S.109

¹¹⁶ Ich werde die krisenhafte Entwicklung der sozialen Sphäre zu Beginn von Kapitel 5 in Bezug auf die Sozialpolitik der KCTU ausführlicher beschreiben.

1998, kurz nach der Währungskrise, den ersten Regierungswechsel in der Geschichte der parlamentarischen Demokratie veranlasste. Es stellt sich die Frage, ob diese Phase mit ihren Reformen eine neue „critical juncture“ ausmacht.

– **Productive Welfare unter der Kim Dae-jung Regierung**

Als oberstes Regierungsziel kündigte Präsident Kim Dae-jung zu seinem Amtsantritt 1998 an, dass er das Übergewicht der Ökonomie abbauen und sich für eine ausgeglichene Entwicklung von Wirtschaft und Demokratie einzusetzen will. Auf dieser Grundlage legte die Regierung ein neues sozialpolitisches Ordnungskonzept fest. Das Ordnungskonzept wurde Mitte des Jahres 1999 offiziell als Begriff der „Productive Welfare“ (*saeng-san-jeog bog-ji*) konkretisiert. Das Ziel der Productive Welfare war es, 1) das Wachstum der Wirtschaft, 2) die Entwicklung der Demokratie und 3) die Steigerung des Volkswohls gleichberechtigt anzustreben. Lee Hye-kyung (2002) behauptet, dass dieses Konzept ansatzweise als ein neuer Entwicklungsweg zu einem „Democratic-Welfare-Capitalism“ interpretiert werden kann, der eine Synthese marktwirtschaftlicher, politisch-demokratischer und sozialpolitischer Elemente zum Ziel hat.¹¹⁷ Die folgenden Punkte charakterisieren im Wesentlichen die Productive Welfare:

- I. Erhöhung des Ausmaßes an staatlicher Verantwortung im Bereich der Sozialpolitik, was auf dem Gedanken der Verwirklichung der Grundrechte beruht.
- II. Erfindung sozialpolitischer Instrumentarien, die sich an Regeln und Funktionen der Marktwirtschaft anpassen. Dazu gehören vor allem Programme für „human capital“ oder „welfare to work“.
- III. Ausbreitung der demokratischen Partizipation an sozialpolitischen Entscheidungen, besonders durch die südkoreanische Korean Tripartite Commission

Mit der Entstehung des Konzeptes der Productive Welfare, das sich auf den ersten Blick stark von den sozialpolitischen Konzepten der Vorgängerregierungen unterschied, war abzuwarten, ob ein bemerkenswerter Ausbau im Bereich der Sozialpolitik stattfinden und damit Grundsteine für einen richtigen Wohlfahrtsstaat gelegt würden. Unabhängig von der Frage, ob diese Erwartungen erfüllt

¹¹⁷ Lee H. (2002), *han-guk bok-j-iguk-ga seong-gyeok-non-jaeng-ui ham-ui-wa yeon-gu-bang-hyang* [Implikation der Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates und Forschungsrichtung], S. 452 ff.

wurden, stellen sich die wichtigen Änderungen im sozialpolitischen Bereich unter der „Regierung des Volkes“ folgendermaßen dar:¹¹⁸

Für das „Productive Welfare-Regime“ waren hauptsächlich Änderungen im sozialen Sicherungssystem relevant. Die gesetzliche Rentenversicherung wurde in ihrem Geltungsbereich durch die Einbeziehung aller selbständigen Stadtbewohner und Arbeitnehmer auch in Betrieben mit weniger als 5 Beschäftigten erweitert. Diese waren bis dato davon ausgeschlossen. Damit näherte sich das gesetzliche Rentenversicherungssystem einer einheitlichen Risikoabsicherung für die gesamte Bevölkerung an. Die Zahl der Betriebe, die von der 1995 eingeführten Arbeitslosenversicherung erfasst werden, wurde massiv erhöht. Bis Ende 1995 umfasste das Arbeitslosengeld nur Arbeitnehmer in Betrieben mit 30 und mehr Beschäftigten. Im Zuge der IWF-Krise wurde das Arbeitslosengeld durch dreimalige Abänderungen im Jahre 1998 auf alle Betriebe erweitert. Durch diese Erweiterung stieg die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger von 50.300 im Jahre 1998 auf 180.000 im Jahre 1999 an. Im Jahr 2000 wurde außerdem die gesetzliche Unfallversicherung auf alle Betriebe ausgedehnt.

Eine der wichtigsten Veränderungen des sozialen Sicherungssystems unter der Regierung Kim Dae-jung betraf das Organisations- bzw. Verwaltungsprinzip der gesetzlichen Krankenversicherung. Sie bestand im Zuge ihres Systemaufbaus aus der Betriebskrankenversicherung, der Ortskrankenversicherung und der Krankenkasse für Beamte und Privatschullehrer. Es gab über 400 Krankenkassen, die finanziell voneinander unabhängig waren. 1998 wurden die Krankenkasse für Beamte und Privatschullehrer und die Ortskrankenversicherung zur Defizitreduzierung der örtlichen Krankenkassen zusammengelegt. Durch das im Juli 1999 im Parlament novellierte Act of National Health Insurance erfolgte 2000 die Vereinigung der gesetzlichen Krankenkasse einschließlich der Betriebskrankenversicherung. Damit wurden erstens alle gesetzlichen Krankenkassen nicht nur administrativ, sondern auch finanziell zu einer Kasse unter einer neuen öffentlichen Institution, der National Health Insurance Corporation, vereinigt. Zweitens wurden die Beitragssätze vereinheitlicht, die bisher zwischen den Kassen unterschiedlich hoch waren.¹¹⁹

Von besonderer Bedeutung war der Aufbau einer sozialen Mindestversicherung im Jahre 2000, mit welcher die Regierung auf den raschen Anstieg der sozialen Frage „Armut“ im Gefolge der IWF-Krise reagierte. Das neue soziale Mindestversicherungssystem „National Basic Livelihood Security“ (NBLS), das sich besonders hinsichtlich der Leistungsvoraussetzungen vom alten Sozialhilfesystem

¹¹⁸ Kim Y. (2002a), *Kim Dae-jung jeong-bu-ui sa-hoe-bo-gi-jeong-chaeng – sin-ja-yu-ju-ui-leul neom-eo-seo* [Sozialpolitik unter der Kim Dae-jung Regierung – Überwindung des Neoliberalismus], S. 119 ff.

¹¹⁹ Jegal, H. (2007), Überlegungen zur Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea anhand eines Vergleichs zum deutschen Sozialstaat, S. 249 ff.

„Livelihood Protection“ unterschied, umfasst jeden Hilfesuchenden, dessen Einkommen und Vermögen unter dem offiziellen Existenzminimum liegt, ohne Altersgrenze und unabhängig davon, ob er arbeitsunfähig ist oder nicht.¹²⁰

Hinter den oben skizzierten Verbesserungen im Sozialleistungssystem, die unter der Konzeption der Productive Welfare umgesetzt wurden, verbergen sich eine Reihe von Einschnitten in sozialpolitischen Teilbereichen. Durch eine Veränderung bei der Rentenformel wurde die Lohnersatzquote von 70% auf 60% gesenkt und das Ausmaß der Einkommensumverteilung verringert. Das neue Gesetz der NBS enthält den Kernfaktor „workfare“, der gezielt Sozialhilfeleistungen mit der Pflicht zur Arbeit verbindet. Verweigern Leistungsempfänger amtlich angebotene Arbeit, so werden die Leistungen gekürzt.¹²¹

Es gibt keine Übereinstimmung im Hinblick auf die wissenschaftliche Beurteilung der sozialpolitischen Reformen und Entwicklungen im Übergang vom „1987er-Welfare-Regime“ zum „Productive Welfare-Regime“ seit der IWF-Krise. Die unterschiedlichen und zum Teil widersprüchlichen Positionen führten erstmalig zur wissenschaftlichen „Debatte über den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates“, auf die ich in Kapitel 2.4 ausführlich eingehen werde.

2.2 DIE FINANZIELLE DIMENSION DES SYSTEMS DER SOZIALEN SICHERUNG: SOZIALBUDGET UND SOZIALLEISTUNGSQUOTE

2.2.1 Sozialbudget

2008 betrug das „Sozialbudget“ in Südkorea etwa 69.000 Mrd. Won (70 Mrd. US-Dollar).¹²² Unter dieses Sozialbudget fallen nahezu alle Leistungen der sozialen Sicherungsprogramme, die öffentlich finanziert werden und auf gesetzlicher Grundlage beruhen. Der Betrag macht etwa 26,2 % der gesamten Staatsausgaben aus. In Tabelle 2.1 findet sich ein Überblick über die Sozialausgaben

¹²⁰ Zur Entwicklung des südkoreanischen Sozialhilfesystems siehe ausführlicher Kapitel 1.3.6.

¹²¹ Vgl. dazu insbesondere Cho Y. (2002a), *saeng-san-jeok bok-ji-ron-gwa han-guk bok-ji-guk-ga-ui mi-rae* [Productive Welfare und die Zukunft des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], S. 92 ff.

¹²² Entsprechend des Wechselkurses 1 US-Dollar = 1.000 Korean Won

nach Leistungsbereichen 2005 – 2008.¹²³ Differenziert wird nach der Höhe der Ausgaben, sowie nach der Ausgabenentwicklung im Zeitraum zwischen 2005 und 2008.

Tabelle 2.1: Sozialbudget nach Leistungsbereichen (in Mrd. Won), 2005 – 2008

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Zuwachs (%) 2005-2008 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|
| Sozialbudget Insgesamt: (% der Staatsausgaben) | 37.888,7 (18,2) | 56.026,1 (25,0) | 61.384,8 (25,7) | 68.817,6 (26,2) | 91,4 |
| darunter: | | | | | |
| - Steuern | 14.672,9 | 17.251,6 | 16.818,5 | 20.639,1 | 40,6 |
| - Fonds (meist Sozialbeiträge) | 23.215,8 | 38.774,5 | 44.566,3 | 48.178,5 | 107,5 |
| Teilbereiche: | | | | | |
| - Soziale Mindestversicherung | 4.622,5 | 5.343,8 | 6.583,1 | 7.271,6 | 57,3 |
| - Unterstützung für sozial schwache Schichte | 1.168,5 | 1.463,4 | 1.932,9 | 3.507,2 | 200,1 |
| - Gesetzliche Rentenversicherung | 16.058,2 | 17.202,5 | 18.995,5 | 21.428,5 | 33,4 |
| - Kinder, Familien, Frauen | 678,6 | 942,6 | 1.217,3 | 1.669,0 | 145,9 |
| - Arbeitsbezogene Leistungen: Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung etc. | 7.834,1 | 9.318,6 | 10.429,4 | 10.493,6 | 33,9 |
| - Beihilfe für Patrioten und Veteranen | 2.500,6 | 2.698,5 | 2.971,0 | 3.129,1 | 25,1 |
| - Wohnungswesen | 13.354,9 | 13.966,4 | 15.414,5 | 15.017,1 | 12,4 |
| - Gesundheitswesen | 868,6 | 1.060,5 | 988,8 | 1.272,8 | 12,8 |
| - Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung | 4.037,5 | 4.296,2 | 4.135,0 | 4.553,9 | 12,8 |
| - Kontrolle von Nahrungs- und Arzneimitteln | 120,0 | 154,1 | 165,4 | 178,5 | 48,5 |

Quelle: National Assembly Budget Office (2009), *bog-ji-jae-jeong un-yong-gu-jo-wa jaeng-jeom-gwa-je* [Systematik des Sozialbudgets und Kernaufgaben], S. 11.

¹²³ 2005 erstellte die südkoreanische Regierung unter der Präsidentschaft Roh Moo-hyuns (2003-2007) zum ersten Mal ein richtiges Sozialbudget, das alle öffentlich finanzierten Sozialleistungen umfasste. Hierzulande sind die unter der Finanzierungszuständigkeit des Ministry of Health and Welfare gelieferten Sozialleistungen bisher als Sozialausgaben (um 10.000 Mrd. Won in den 1990er Jahren) betrachtet worden. Aus diesem Berechnungsverfahren wurden die Leistungen und Ausgaben der Sozialversicherungen und die von anderen Ministeriums oder öffentlichen Institutionen unterstützten und finanzierten Sozialleistungen ausgeschlossen.

Folgende Merkmale werden deutlich: 1) 2005 – 2008 stiegen die nominalen Sozialausgaben in Südkorea fast auf das Doppelte an. In diesem Zeitraum betrug der Jahreszuwachs des Sozialbudgets durchschnittlich ca. 23,7%.

2) Die größte Bedeutung haben hierbei die Sozialversicherungen: Etwa 46,3 % des gesamten Sozialbudgets wurden 2008 über die Sozialversicherungen abgewickelt. Darunter befindet sich die Rentenversicherung mit 31,1%. 15,2 % macht der Teilbereich „arbeitsbezogene Leistungen“ aus, zu dem vor allem die Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung zählen. Dass die Leistungen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung (ca. 30.000 Mrd. Won) in die Berechnung des von der Regierung erstellten Sozialbudgets noch nicht eingehen, ist besonders bemerkenswert. Der staatliche Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung wird in Südkorea in aller Regel vom Sozialbudget erfasst.

3) Beim ersten Anblick schlagen die wohnungspolitischen Leistungen zu Buche, die sich heute auf etwa 16.700 Mrd. Won belaufen. Dieser Wert bedarf aber einer Abänderung, da er Leistungen einschließt, die kaum als „soziale Transfers“ anzusehen sind. Insbesondere werden Darlehen für wohnungslose Familien oder private Bauunternehmer, die mit dem Bau öffentlicher Wohnungen beauftragt werden, zu den Sozialausgaben gerechnet. Diese Darlehensgeschäfte werden zwar mit öffentlichen Mitteln gefördert, aber die Darlehensnehmer sollen die Gelder irgendwann mit einem Darlehenszins an die Staatskasse zurückzahlen. Meiner Meinung nach können diese Leistungen deswegen kaum als soziale Aufwendungen gelten. Ohne diese Darlehensgeschäfte (ca. 12.000 Mrd. Won) beziffern sich die Sozialleistungen hinsichtlich des Wohnungswesens nur auf 4.700 Mrd. Won. Daraus lässt sich entnehmen, dass der Staat nach wie vor eine geringe Rolle im wohnungspolitischen Feld spielt, obwohl die Wohnungsfrage derzeit eine der dringendsten sozialen Fragen ist.

4) Quantitativ auffällig, mit etwa 7.300 Mrd. Won und 3.500 Mrd. Won, sind die Teilbereiche Sozialhilfe und Unterstützung für sozial schwache Schichten. Die Leistungen der beiden Bereiche machen in ihrer Gesamtheit 15,6 % des Sozialbudgets des Jahres 2008 aus. Die Ausgaben stiegen von 2005 bis 2008 um 46,2% an.

2.2.2 Sozialleistungsquote

Nach Angabe der Regierung beträgt die Summe aller Sozialleistungen im Rahmen des Sozialbudgets (Tabelle 2.1) in Südkorea 2008 etwa 69.000 Mrd. Won. In einem Land mit rund 48 Millionen Einwohnern macht dies pro Kopf rein rechnerisch 1.687.500 Won (ca. 1.700 US-Dollar) im Jahr aus. Diese absoluten Werte lassen aber keine Aussage darüber zu, ob Südkorea im Vergleich zu anderen Ländern mehr für seine Sozialpolitik ausgibt oder weniger. Zum besseren internationalen Vergleich von Sozialleistungssystemen ist in der sozialpolitischen Forschung die „Sozialleistungsquote“ als ein nützlicher Indikator anerkannt. Diese Quote, errechnet sich, wenn man den Gesamtumfang der Sozialleistungen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP), also die Summe aller im Inland produzierten Güter und Dienstleistungen, bezieht.

Um eine Analyse der Sozialpolitik hinsichtlich Niveau und Struktur der Ausgaben im internationalen Vergleich vornehmen zu können, wird in Südkorea oft auf die OECD Social Expenditure database (SOCX) Bezug genommen.¹²⁴ SOCX berechnet die Sozialausgaben der OECD-Mitgliedsstaaten nach einheitlichen Kriterien, die allerdings vom Berechnungsverfahren des von der südkoreanischen Regierung erstellten Sozialbudgets abweichen. Damit errechnen sich die jeweiligen Sozialleistungsquoten im Verhältnis zum BIP, die in Public Social Expenditure (PSE), Mandatory Private Social Expenditure (MPSE) und Voluntary Private Social Expenditure (VPSE) kategorisiert sind.

Öffentliche Sozialausgaben (PSE) und Private Sozialausgaben (MPSE und VPSE) unterscheiden sich in der Frage, wer die relevanten finanziellen Ströme kontrolliert: Öffentliche Institutionen oder private Körperschaften.¹²⁵ PSE werden mit öffentlichen Mitteln gefördert, die von der Zentral- und/oder Lokalregierung oder verschiedenen social security funds kontrolliert werden. Bei privaten Sozialausgaben, die von privaten Leistungsträgern unterstützt werden, wird zwischen obligatorischen privaten Sozialausgaben (MPSE) und freiwilligen privaten Sozialausgaben (VPSE) differenziert, ausschlaggebend ist, ob die Leistungen gesetzlich vorgeschrieben sind oder nicht. Zu den MPSE gehören in Südkorea insbesondere Arbeitgeberleistungen wie die Entgeltfortzahlung im geburtsbedingten Urlaub, gesetzliche Abschiedsabfindung oder betriebliche Altersversorgung. VPSE schließen alle sozialen Unterstützungen von freiwilligen Wohlfahrtsverbänden oder NGOs ein. Zur

¹²⁴ SOCX wurde in den 1990er Jahren zur Analyse der Sozialpolitik hinsichtlich Leistungen und Ausgaben in den OECD-Mitgliedsstaaten entwickelt. Im November 1996 bekam Südkorea als 29. OECD-Land die Mitgliedschaft. Das SOCX-Gesamtdatenmaterial ist jetzt in OECD.Stat via http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=SOCX_AGG zur Verfügung gestellt. Zur weiteren Information siehe The Social Expenditure database: An Interpretive Guide (Version: June 2007) unter http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadfiles/OECDSOCX2007InterpretiveGuide_En.pdf.

¹²⁵ Ebenda, S. 8 f.

Analyse der Sozialpolitik oder des sozialen Sicherungssystems wird im Allgemeinen die aus den PSE und VPSE zusammengezählte Sozialleistungsquote angewandt.

Tabelle 2.2: Sozialleistungsquoten (PSE + MPSE) im OECD-Vergleich, 1990 – 2007

| Country | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Australia | 17,148 | 18,2 | 16,905 | 16,435 | 16,499 | 17,148 |
| Austria | 24,918 | 27,651 | 27,674 | 28,228 | 27,791 | 27,258 |
| Belgium | 24,912 | 26,306 | 25,417 | 26,453 | 26,422 | 26,35 |
| Canada | 18,117 | 18,89 | 16,5 | 17,019 | 16,94 | 16,856 |
| Chile | 10,734 | 12,623 | 14,387 | 12,6 | 11,808 | 11,764 |
| Czech Republic | 16,04 | 18,173 | 20,06 | 19,768 | 19,29 | 19,026 |
| Denmark | 25,599 | 29,415 | 25,957 | 27,441 | 26,815 | 26,349 |
| Estonia | .. | 0 | 14,058 | 13,165 | 12,779 | 13,002 |
| Finland | 24,288 | 30,874 | 24,341 | 26,121 | 25,912 | 24,933 |
| France | 25,119 | 28,713 | 28,004 | 29,319 | 28,995 | 28,749 |
| Germany | 23,284 | 28,299 | 27,856 | 28,36 | 27,222 | 26,243 |
| Greece | 16,47 | 17,341 | 19,155 | 20,964 | 21,259 | 21,329 |
| Hungary | .. | .. | 20,438 | 22,812 | 23,055 | 23,089 |
| Iceland | 15,143 | 16,492 | 16,649 | 17,806 | 17,356 | 16,142 |
| Ireland | 14,924 | 15,681 | 13,269 | 15,756 | 15,751 | 16,311 |
| Israel | .. | 16,702 | 17,092 | 16,455 | 15,936 | 15,522 |
| Italy | 23,371 | 23,62 | 25,015 | 26,452 | 26,601 | 26,408 |
| Japan | 11,618 | 14,715 | 17,239 | 19,12 | 18,971 | 19,257 |
| Korea | 3,089 | 3,552 | 5,538 | 7,02 | 7,916 | 8,113 |
| Luxembourg | 19,135 | 20,756 | 19,782 | 23,24 | 22,051 | 20,923 |
| Mexico | 3,258 | 4,328 | 5,302 | 6,83 | 6,971 | 7,21 |
| Netherlands | 26,015 | 24,485 | 20,546 | 21,409 | 20,959 | 20,705 |
| New Zealand | 21,52 | 18,666 | 19,144 | 18,119 | 18,951 | 18,392 |
| Norway | 23,449 | 24,206 | 22,569 | 22,964 | 21,682 | 22,023 |
| Poland | 14,915 | 22,608 | 20,748 | 21,28 | 21,011 | 20,006 |
| Portugal | 12,726 | 16,807 | 19,271 | 23,261 | 23,321 | 22,885 |
| Slovak Republic | .. | 18,988 | 18,166 | 16,489 | 16,146 | 15,835 |
| Slovenia | 0 | 0 | 22,884 | 21,899 | 21,541 | 20,264 |
| Spain | 19,949 | 21,408 | 20,436 | 21,407 | 21,401 | 21,579 |
| Sweden | 30,233 | 32,374 | 28,966 | 29,506 | 28,834 | 27,695 |
| Switzerland | 17,749 | 23,767 | 24,93 | 27,479 | 26,316 | 25,708 |
| Turkey | 5,68 | 5,594 | .. | 9,873 | 9,988 | 10,476 |
| United Kingdom | 17,07 | 20,459 | 19,3 | 21,383 | 21,163 | 21,319 |
| United States | 13,993 | 15,838 | 14,846 | 16,174 | 16,306 | 16,504 |
| OECD - Total | 18,119 | 20,107 | 19,515 | 20,384 | 20,114 | 19,843 |

Quelle: OECD.Stat unter http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG, Download am 5.1.2011

Laut Tabelle 2.2 liegt die Sozialleistungsquote, PSE und MPSE % vom BIP, in Südkorea mit etwa 8,1 % im Jahr 2007 mit Mexico im untersten Platz. Dabei betragen die PSE 7,5 % und die MPSE 0,6%. Sie machen nur ein Drittel der durchschnittlichen Sozialleistungsquote (19,8 %) der OECD-Länder aus. Mit der Summe der VPSE von 2,0 % belaufen sich die gesamten Sozialausgaben auf 10,1 %.

Nach dem Gutachten des „OECD-Aufsichtsrates für Beschäftigung, Arbeit und Soziales“ sind die niedrigen Sozialausgaben Südkoreas auf Probleme des extrem prekären Arbeitsmarktes zurückzuführen, wo sich nicht-versicherungspflichtige Beschäftigungen mit hohem Tempo vermehren. Dazu werden sie mit der Unreife des sozialen Sicherungssystems begründet, was sich im folgenden Satz ausdrückt: „The social welfare system is being developed“.¹²⁶

2.3 DIE EINZELBEREICHE DER SOZIALEN SICHERUNG IN SÜDKOREA

Dieses Unterkapitel dient der Darstellung von Einzelbereichen des südkoreanischen Systems der sozialen Sicherung und beschäftigt sich mit Problem in Hinblick auf den Versichertenkreis, Leistungen und Finanzierungsart. Obwohl Arbeitsmarkt- und Familienpolitik in direkter Beziehung zum sozialen Sicherungssystem stehen, gehe ich nicht auf deren Bereiche ein, da in Südkorea anstelle der Sozialpolitik öfter „Social Welfare Policy“ (*sa-hoe-bog-ji-jeong-chaeg*) benutzt wird. Darunter versteht man das soziale Sicherungssystem und Unterstützungsprogramme für sozial schwache Schichten. Dabei besitzen die Sozialversicherungen, also Renten-, Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, sowie die National Basic Livelihood Security als soziale Mindestversicherung eine zentrale Stellung.

2.3.1 Die gesetzliche Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung besteht aus der Nationalen Rentenversicherung (NRV), also National Pension, und den beamtenrechtlichen Altersversicherungen, welche Staatsbeamte, Berufssoldaten und Privatschullehrer schützen. Ihre Konstruktionsmerkmale sind in vieler Hinsicht un-

¹²⁶ Siehe „Country Note Korea“ vom OECD – Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs.

terschiedlich.¹²⁷ Dabei wird der Schwerpunkt gewiss auf die Nationale Rentenversicherung gelegt, da ihr innerhalb des Systems der sozialen Sicherung aufgrund des Anteils am Sozialbudget (Tabelle 2.1) eine zentrale Stellung zukommt. Hier werde ich insbesondere auf die NRV eingehen, da sie hinsichtlich der Anzahl der Versicherten (ca. 17,5 Mio.) und des riesigen gesammeltes Fonds die Kerninstitution im System der sozialen Absicherung im Alter darstellt.

– Versicherte der NRV

In der Regel ist die NRV eine Versicherung für die gesamte Bevölkerung zwischen dem 18. und 60. Lebensjahr. Jeder kann ihr beitreten, ausgenommen davon sind Staatsbeamte, Privatschullehrer und Berufssoldaten, die, wie oben bereits erwähnt, schon in ihrem jeweiligen eigenen Altersversicherungssystem versichert sind. Es gibt zwei Wege, dem System der NRV anzugehören: Durch Pflichtversicherung oder freiwillige Versicherung. Versicherungspflichtig sind Arbeiter und Angestellte in Betrieben, die regelmäßig mehr als 10 (1998–1991), 5 (1992–2002) und seit 2003 weniger als 5 Angestellte beschäftigen (betriebsbasierte Versicherte), sowie Bauern und Fischer (seit 1995) und Selbstständige in Städten (seit 1999) (örtliche Versicherte).

Hingegen können Personen, die nicht versicherungspflichtig sind, der Rentenversicherung freiwillig beitreten. Durch die freiwillige Versicherung wird zum Beispiel nicht erwerbstätigen Hausfrauen die Chance gegeben, für sich selbst eine ausreichende Versorgung aufzubauen. Versicherte, die die Rentenaltersgrenze erreicht, d. h. das 60. Lebensjahr vollendet, aber die Mindestversicherungszeit noch nicht erfüllt haben, können ihre Monatsbeiträge auch freiwillig weiter zahlen, um die Wartezeit von 10 Jahren zu erfüllen und damit eine Rente erhalten zu können.

¹²⁷ Siehe dazu ausführlicher Yun S./Shin H. (2006), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal - ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas - Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 37.

Tabelle 2.3: Zahl der GRV-Versicherten (in Tausend Personen)

| Jahr | Versicherte insg. (A +B+ C) | Betrieb-basiert Versicherte (A) | Örtlich Versicherte (B) | Freiwillig Versicherte (C) |
|------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| 1988 | 4.433 | 4.431 | | 1 |
| 1995 | 7.497 | 5.542 | 1.890 | 65 |
| 1996 | 7.829 | 5.678 | 2.086 | 67 |
| 1997 | 7.836 | 5.601 | 2.086 | 149 |
| 1998 | 7.126 | 4.850 | 2.129 | 147 |
| 1999 | 16.263 | 5.238 | 10.823 | 202 |
| 2000 | 16.210 | 5.676 | 10.419 | 114 |
| 2001 | 16.278 | 5.952 | 10.180 | 146 |
| 2002 | 16.499 | 6.288 | 10.004 | 206 |
| 2003 | 17.182 | 6.959 | 9.964 | 259 |
| 2004 | 17.070 | 7.581 | 9.413 | 77 |
| 2005 | 17.124 | 7.950 | 9.123 | 51 |
| 2006 | 17.740 | 8.605 | 9.086 | 49 |

Quelle: Yun S./Shin H. (2006), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal – ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 39 (Originalquelle: National Pension Corporation (2007), NRV Statistischer Jahresbericht 2006)

– Leistungen der NRV

Die NRV zahlt Renten wegen Alters, verminderter Erwerbsfähigkeit oder Todes aus. Anspruch auf Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrente besteht, wenn die Versicherten die Wartezeit von 10 Jahren erfüllt haben. Die Versicherten, die ihre Rentenbeiträge weniger als 10 Jahre entrichtet haben, erhalten hingegen eine pauschale Beitragsrückerstattung nach der gesetzlichen Regelung.

Der Rentenbetrag besteht aus der Summe der Standardrente und der Zusatzrente. Das Niveau der Standardrente wird hauptsächlich durch die folgenden drei Faktoren bestimmt: Beitragszeiten, Einkommen des Versicherten, Durchschnittseinkommen aller Versicherten. Seit dem Inkrafttreten des Rentenreformgesetzes von Dezember 1998 ist der monatliche Standardrentenbetrag nach der Rentenformel in Abbildung 2.1 zu berechnen:

$$\text{Standardrente} = 1,8 (A + B) (1 + 0,05 \times (n-20))$$

A: Monatliches Durchschnittseinkommen des Versicherten in allen Beitragszeiten

B : Monatliches Durchschnittseinkommen aller Versicherten in vorangegangenen drei Jahren unmittelbar vor dem Rentenbeginn des Versicherten

n = Versicherungsbeitragszeiten

Abbildung 2.1: Rentenformel der NRV

Quelle: Yun S./Shin H. (2006) *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal – ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 42

Auf Grundlage dieses Berechnungsverfahrens kann ein Rentner eine monatliche Standardrente erhalten, die bei 20 Beitragsjahren etwa 30% und bei 40 Beitragsjahren etwa 60% seines früheren monatlichen Durchschnittseinkommens beträgt, wenn sein durchschnittlicher Arbeitsverdienst (B) dem durchschnittlichen monatlichen Arbeitsverdienst aller Versicherten (A) entspricht. Dazu wird eine Zusatzrente zu der Rente gewährt, um die Familienunterhaltskosten der Rentner zu subventionieren.

Die Leistungen der NRV bestehen in der Zahlung von Renten wegen Erreichung der Altersgrenze und wegen voller oder teilweiser Erwerbsminderung und in der Gewährung von Hinterbliebenenrenten. Grundsätzlich setzt die Erbringung von Rentenleistungen voraus, dass die Mindestversicherungszeit von 10 Jahren erfüllt ist, dass für bestimmte Rentenarten die vorgegebenen besonderen Wartezeiten erreicht sind, und dass die für die jeweilige Rentenart geltenden rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Die Regelaltersrente erreichen Versicherte nach Vollendung des 60. Lebensjahres, wenn sie die Wartezeit von 20 Jahre erfüllt haben. Die Rentenhöhe setzt sich zu 100% aus der Standardrente und der Zusatzrente zusammen. Versicherte können nach Vollendung des 60. Lebensjahres eine gekürzte Altersrente beanspruchen, wenn sie weniger als 20 Jahre Rentenbeiträge gezahlt haben. Dabei müssen aber Abschläge der Standardrente (47,5% – 92,5%) in Kauf genommen werden. Bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Altersrente müssen auch Abschläge um 5% pro Jahr in Kauf genommen werden. Einen Anspruch auf vorzeitige Rente haben frühzeitig in den Ruhestand versetzte Versicherte ab dem 55. Lebensjahr, die die Mindestversicherungszeit von 10 Jahren erfüllt haben.

Versicherte, die trotz des Erreichens der Regelaltersgrenze noch erwerbstätig sind, müssen eine Rentenminderung in Kauf nehmen. Erwerbstätige Rentner erhalten bei Erreichung des 60. Lebensjahres die Hälfte der Standardrente. Die Rente erhöht sich dabei von Jahr zu Jahr und wird nach Vollendung des 65. Lebensjahres ohne Rentenminderung gezahlt.

Der Bezug einer Rente wegen Erwerbsunfähigkeit setzt voraus, dass der Versicherte aus gesundheitlichen Gründen auf absehbare Zeit keine Erwerbstätigkeit mehr in gewisser Regelmäßigkeit ausüben kann. Die Invaliditätsrente ist als Ausnahme von der Regel unabhängig von der die Mindestversicherungszeit. Die Höhe der Rente ist abhängig vom Verminderungsgrad der Erwerbsfähigkeit, der von 1 bis 4 abgestuft wird. An Versicherte mit voller Erwerbsminderung (1. Stufe) und teilweiser Erwerbsminderung (2. Stufe und 3. Stufe) werden 100%, beziehungsweise 80% und 60% der Standardrente gezahlt. Versicherte, die leicht erwerbsgemindert sind (4. Stufe), erhalten eine pauschale Abfindung von 25% der Jahresrente.

Hinterbliebenenrenten werden an Familienangehörige gezahlt, die vom Versicherten zu unterhalten waren. Nach dem Tod des Versicherten erhalten die Witwe bzw. der Witwer oder die Kinder einen Teil der Rente, die der Versicherte erhalten hätte. Die Höhe der Renten ist abhängig von den Versicherungsjahren, die der Versicherte vor dem Tod Beiträge in die Rentenversicherung gezahlt hat.

– Finanzierung der NRV

Die Finanzierung der NRV erfolgt aus dem Reservefonds, der sich durch die Beiträge und den Staatszuschuss für einen Teil der Verwaltungskosten akkumuliert.¹²⁸ Die Beiträge zur Rentenversicherung werden entsprechend der Höhe des Erwerbseinkommens der Rentenversicherten in gestaffelten standardisierten Monatseinkommen festgelegt, wobei 45 Stufen unterschieden werden, und bis zur sog. Beitragsbemessungsgrenze von 3,600,000 Won erhoben. Der Beitragssatz beläuft sich in der NRV derzeit auf monatlich 9%. Er ist je zur Hälfte vom Versicherten und vom Arbeitgeber aufzubringen, wenn der Versicherte in einem Betrieb beschäftigt ist. Das heißt, dass die Arbeiter oder Angestellten 4,5% zahlen und 4,5% aus Geldern ihrer Arbeitsgeber gedeckt werden. Dagegen kommen die örtlich Versicherten, also Bauer, Fischer und Selbstständige in Städten, und freiwillig Versicherte selbst für den Gesamtbeitrag auf.

¹²⁸ Die staatlichen Zuschüsse zur NRV sind bisher minimal. 1993 betrug der Staatszuschuss 0,01% der gesamten Einnahmen.

Tabelle 2.4: Entwicklung des Beitragssatzes in der NRV (betriebsbasiert Versicherte, %)

| Beitragssatz | 1988-1992 | 1993-1997 | 1998-2009 |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Betrieb-basiert Versicherte | 3% | 6% | 9% |

Quelle: Oh K. (2006), *gug-min-yeon-geum, gong-gong-ui jeog-in-ga sa-hoe-yeon-dae im-geum-in-ga* [Die Nationale Rentenversicherung, ein öffentlicher Feind oder Lohn aus sozialer Solidarität], S. 40

Tabelle 2.5: Entwicklung des Beitragssatzes in der NRV (örtlich Versicherte, %)

| Beitragssatz | 1995.7 - 2000.6 | 2000.7 - 2001.6 | 2001.7 - 2002.6 | 2002.7 - 2003.6 | 2003.7 - 2004.6 | 2004.7 - 2005.6 | 2005.7 - 2009 |
|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| Örtliche Versicherte | 3% | 4% | 5% | 6% | 7% | 8% | 9% |

Quelle: Oh K. (2006), *gug-min-yeon-geum, gong-gong-ui jeog-in-ga sa-hoe-yeon-dae im-geum-in-ga* [Die Nationale Rentenversicherung, ein öffentlicher Feind oder Lohn aus sozialer Solidarität], S. 40

Das Finanzierungsverfahren der NRV wurde in der Einführungsphase nach dem „Kapitaldeckungsverfahren“ konstruiert, weil die Kapitalbildung durch das Kapitaldeckungsverfahren volkswirtschaftlich in Südkorea immer noch für notwendig angesehen wurde.¹²⁹ Seit der Einführung der NRV im Jahr 1999 werden die meisten Beitragseinnahmen in Form des Reservefonds akkumuliert, weil die Einnahmen der Beiträge unter dem Kapitaldeckungsverfahren die Ausgaben der Leistungen noch immer übersteigen. Die ständige Ausweitung des Versichertenkreises und das zunehmende Einkommensniveau haben auch die Entwicklung des Reservevolumens beschleunigt. Dazu trägt die Anlagepolitik der Reservemittel zur Bildung des beträchtlichen Reservefonds nach wie vor bei. 2006 betragen die durch die Anlage des Reservefonds der NRV entstanden Erträge etwa 10.000 Mrd. Won. Die Gesamterträge, welche die Investitionen der NRV von 1988 bis 2005 abgeworfen haben,

¹²⁹ Ob Kapitalbildung dieser Art in volkswirtschaftlicher Hinsicht immer zu positiven Effekten führt, ist noch umstritten. Vgl. dazu Kim, W. (1999), *Ökonomische Möglichkeiten und Probleme der kapitalgedeckten gesetzlichen Nationalrentenversicherung in der Republik Korea*, S. 57 ff und 200 ff.

beliefen sich auf 62.000 Mrd. Won. Die durchschnittliche Ertragsrate lag bei 8,44%, was im Vergleich zu anderen Industrieländern relativ hoch ist.¹³⁰

2.3.2 Die gesetzliche Krankenversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung ist in Südkorea zusammen mit der Unfallversicherung eine der ältesten Sozialversicherungen. In der Entstehungsphase der Militärdiktatur von Park Chung-hee wurde das erste Gesetz (1963) verabschiedet, welches aber keinen Zwangscharakter besaß, weil die Frage der Pflichtversicherung unter den Tisch gefallen war. 1997 wurde bei der Umgestaltung der Krankenversicherung zur Pflichtversicherung der erste Schritt getan. Sie war damals in der gesellschaftlichen Wirksamkeit nicht sehr relevant, weil sie sich auf Arbeitnehmer in Großbetrieben mit mehr als 499 Beschäftigten beschränkte. Im Jahre 1988 wurde mit der Verabschiedung des »Act of Medical Security for the People« eine Krankenversicherung im wahren Sinne der National Health Insurance (NHI) eingeführt. Damit galt die Krankenversicherungspflicht jetzt auch in Betrieben, wo regelmäßig mehr als 4 Personen beschäftigt waren. Dazu wurde im gesetzlichen Rahmen eine Krankenversicherung für Bauern und Fischer eingerichtet. In Zuge dessen wurde die Zahl der Berechtigten bei der gesetzlichen Krankenversicherung massiv ausgeweitet. Ein Jahr später wurden selbstständige Städter in die gesetzliche Krankenversicherung mit einbezogen. Im Jahr 2000 gab es in administrativer und finanzieller Hinsicht Vereinigungen aller gesetzlichen Krankenkassen, wie in Kapitel 2.1.3 beschrieben wurde.¹³¹

– *Versicherte Personen der NHI*

Die südkoreanische NHI sichert in Südkorea zusammen mit dem Medical Aid Program (MAP) die Bedürftigsten (seit 1977), etwa 90% der gesamten Bevölkerung, gegen das Krankheitsrisiko ab. Als Pflichtversicherung schützt sie alle Bürger, die ihren Wohnsitz im Inland haben. Ihr kann man als

¹³⁰ Oh K. (2006), *gug-min-yeon-geum, gong-gong-ui jeog-in-ga sa-hoe-yeon-dae im-geum-inga* [Die Nationale Rentenversicherung, ein öffentlicher Feind oder Lohn aus sozialer Solidarität], S. 87 ff.

¹³¹ Vgl. zu Veränderungen der gesetzlichen Krankenversicherung Jegal, H. (2007), Überlegungen zur Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea anhand eines Vergleichs zum deutschen Sozialstaat, 215 ff; Yang J./Kim Y./Jo Y. u.a. (2008), *han-gug-ui bog-ji-jeong-chaek gyeol-jeong-gwa-jeong* [Sozialpolitische Entscheidungsprozesse in Südkorea] (Kapitel 2).

Pflichtversicherter und durch beitragsfreie Mitversicherung, also per Familienversicherung, angehören. Die Versicherten lassen sich in betriebsbasierte Versicherten und örtlich Versicherten einteilen. Zu Ersteren gehören Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Betrieben, Staatsbeamte und Lehrer mit ihren beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen. Jeder, der nicht betrieblich versichert ist, ist im Wesentlichen mit seinen Familienversicherten örtlich versichert: Bauern, Fischer und selbstständige Städter (Tabelle 2.6). Der Anteil der Berechtigten an der gesamten Bevölkerung beläuft sich bei der NHI zusammen mit MAP auf über 90%.

Tabelle 2.6: Zahl der Berechtigten bei der NHI und MAP (Tausend Personen)

| Jahr | Berechtigte insgs. (A+B) | NHI | | | MAP (B) |
|------|-----------------------------|--------------|--------------------------------|--------------------------|------------|
| | | Summe (A) | Betrieb-basiert Versicherte | Örtlich Versi- cherte | |
| 1990 | 44.110 | 40.180 | 20.759 | 19.421 | 3.930 |
| 1995 | 45.429 | 44.016 | 21.559 | 22.457 | 1.413 |
| 1997 | 46.089 | 44.925 | 22.040 | 22.885 | 1.164 |
| 1998 | 45.795 | 44.472 | 20.807 | 23.665 | 1.323 |
| 2000 | 47.466 | 45.896 | 22.404 | 23.492 | 1.570 |
| 2001 | 47.882 | 46.379 | 23.167 | 23.213 | 1.503 |
| 2002 | 48.080 | 46.659 | 23.752 | 22.908 | 1.421 |
| 2003 | 48.557 | 47.103 | 24.834 | 22.269 | 1.454 |
| 2004 | 48.901 | 47.372 | 25.979 | 21.393 | 1.529 |
| 2005 | 49.154 | 47.392 | 27.233 | 20.159 | 1.762 |
| 2006 | 49.238 | 49.238 | 28.445 | 18.965 | 1.829 |

Quelle: Yun S./Shin H. (2005), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal – ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 76 (Originalquelle: National Health Insurance Corporation (2007), NHI Statistisches Jahrbuch 2006)

– Leistungen der NHI

Die Leistungen der NHI teilen sich in Sach- und Geldleistungen auf. Sie sind in vier Kategorien unterteilt: 1) Ärztliche Behandlung, Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln sowie Arzneimitteln, stationäre Behandlung, 2) Entbindungshilfe, 3) Kostenerstattung der Krankenhilfe und 4) Kostenerstattung

der Entbindung.¹³² Die südkoreanischen NHI erbringt die Leistungen im Prinzip in Form von Sachleistungen. Geldleistungen werden nur ausnahmsweise gewährt, wenn Versicherte in Notfällen bei der NHIC dafür einen Antrag stellen. 2006 beliefen sich die Sachleistungen auf über 99,5% der gesamten Leistungsausgaben, die etwa 21.289 Mrd. Won betrug. Hingegen gab die Krankenversicherung nur 150 Mrd. Won für Geldleistungen aus. (Tabelle 2.7) Allerdings gibt es hierzulande kein Krankengeld.

Tabelle 2.7: Entwicklung der Leistungsausgaben der NHI (in Mrd. Won)

| Jahr | Leistungen der NHI (A+B) | Sachleistungen | | | Geldleistungen (B) |
|------|--------------------------|----------------|-----------------------|------------------------------|--------------------|
| | | Summe (A) | Stationäre Behandlung | Gesundheitliche Untersuchung | |
| 1990 | 1.942 | 1.928 | 1.903 | 25 | 14 |
| 1995 | 4.083 | 4.028 | 3.955 | 73 | 55 |
| 2000 | 9.042 | 8.903 | 8.789 | 113 | 139 |
| 2001 | 13.165 | 13.046 | 12.941 | 105 | 119 |
| 2002 | 13.670 | 13.555 | 13.425 | 130 | 115 |
| 2003 | 15.028 | 14.918 | 14.755 | 163 | 110 |
| 2004 | 16.429 | 16.319 | 16.130 | 188 | 111 |
| 2005 | 18.366 | 18.224 | 17.989 | 236 | 142 |
| 2006 | 21.439 | 21.289 | 20.932 | 357 | 150 |

Quelle: Yun S./Shin H. (2005), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal – ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 78 (Originalquelle: National Health Insurance Corporation (2007), NHI Statistisches Jahrbuch 2006)

– Finanzierung der NHI

Die Höhe der Beiträge hängt vom monatlichen Einkommen der Versicherten ab. Der Beitragssatz für betrieblich Versicherte beträgt 4,77% des monatlichen Standardeinkommens, wobei nach der Höhe der Löhne und Gehälter der Krankenversicherten gestaffelt wird. Die Arbeitnehmer und Ihre

¹³² Jegal, H. (2007), Überlegungen zur Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea anhand eines Vergleichs zum deutschen Sozialstaat, S. 226.

Arbeitgeber zahlen jeweils zur Hälfte die nach dem monatlichen Standardeinkommen zu bemessenden Beiträge. Für Beamte zahlt der Staat in seiner Rolle als Arbeitgeber 50% der Beiträge. Die Beiträge für Privatschullehrer sind zur Hälfte von den Versicherten, vom Arbeitgeber zu 30% und vom Staat zu 20% zu entrichten. Die Höhe der Beiträge für örtlich Krankenversicherte richtet sich nach den beitragspflichtigen Standardeinnahmen, die unter Berücksichtigung von Einkommen, Vermögen, berufsbedingtem Lebensstandard etc. bemessen werden. Die dadurch berechneten Beiträge werden allein von den Versicherten getragen.

Seit Mitte der 1990er Jahre meldet die südkoreanische NHI ein großes Finanzdefizit. Bis 1995 war der Haushalt relativ stabil. 1996 überstiegen die Leistungsausgaben die Einnahmen zum ersten Mal so umfangreich, dass sich der Unterschied zwischen Ausgaben und Einnahmen auf ca. 8,8 Millionen Won belief. Seit damals hat sich die Finanzsituation immer weiter verschlechtert. 2001 wurde das bisher größte Defizit in der Geschichte des gesetzlichen Krankenversicherungssystems verzeichnet, das etwa 2,2 Billionen Won betrug. 2002 wurde das Defizit durch Intervention der damaligen Regierung langsam gedeckt und von 2003 bis 2005 zeigte die NHI einen deutlichen Gewinn hinsichtlich der Einnahmen und Ausgaben. 2006 geriet der Haushalt wiederum in ein Defizit (etwa 75 Mrd. Won).

2.3.3 Die gesetzliche Unfallversicherung

1964 wurde das »Industrial Accident Compensation Act« im Parlament verabschiedet. Damit wurde die gesetzliche Unfallversicherung (UV) als die erste Sozialversicherung Südkoreas in Form einer Zwangsversicherung eingeführt.¹³³

Im Allgemeinen treibt der Staat in der UV von den Arbeitgebern eine bestimmte Beitragshöhe ein. Dies entspricht dem Grundgedanken der Unfallversicherung als einer Haftpflichtversicherung der

¹³³ Zu den Entscheidungsprozessen bei der Einführung der gesetzlichen Unfallversicherung in Südkorea vgl. Woo M. (2007), *han-gug-ui bog-ji-je-do bal-jeon-e-seo san-jae-bo-heom do-ib-ui ui-ui – bog-ji-je-do hyeong-seong-gwa bal-jeon-ju-ui-jeog gug-ga-gae-ib* [Bedeutung der Einführung der Unfallversicherung bei der Entwicklung des südkoreanischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements – Aufbau des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und developmental state intervention], S. 154 ff. Der Autor vertritt „Developmental State“ als ein Erklärungsmodell zur Entwicklung der südkoreanischen Sozialpolitik, wobei die politische Intension der bürokratischen Eliten für „neutral“ gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Interessen betrachtet und ihre Rolle beim Aufbau der Sozialversicherungssysteme überbetont wird. Zu meiner Kritik über diesen Developmental State-Ansatz siehe Kapitel 2.4.3.

Arbeitgeber zugunsten ihrer Arbeitnehmer. Sie umfasst folgende Aufgaben: 1) Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (Prävention), 2) Wiederherstellung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit nach Eintritt eines Unfalls oder einer Berufskrankheit (Rehabilitation) sowie 3) Entschädigung von Verletzten oder ihrer Hinterbliebenen durch Geldleistungen (Entschädigung).

– Umfang der Versicherte und Leistungen der UV

In der ersten Phase der gesetzlichen Unfallversicherung waren nur Arbeitgeber von Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten für ihre Arbeitnehmer beitragspflichtig. Mit der Zeit waren die Barrieren des Zugangs zur gesetzlichen UV langsam, aber ständig abgebaut worden. Seit Juli 2000 sind im Prinzip alle Betriebe pflichtversichert. Damit steigt der Umfang der Unfallversicherten ständig an. 2006 waren etwa 11,687,000 Arbeitnehmer und Angestellte in 1.293 Betrieben versichert. (Tabelle 2.8)

Tabelle 2.8: Zahl der UV-pflichtigen Betriebe und Arbeitnehmer (Tausend)

| Jahr | Betriebe | Arbeitnehmer |
|------|----------|--------------|
| 1964 | 0 | 82 |
| 1970 | 6 | 779 |
| 1980 | 63 | 3.753 |
| 1990 | 130 | 7.543 |
| 2000 | 706 | 9.486 |
| 2001 | 909 | 10.581 |
| 2002 | 1.002 | 10.571 |
| 2003 | 1.007 | 10.599 |
| 2004 | 1.039 | 10.473 |
| 2005 | 1.176 | 12.070 |
| 2006 | 1.293 | 11.689 |

Quelle: Yun S./Shin H. (2005), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal – ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 89 (Originalquelle: Korean Workers Compensation & Welfare Service (2007), Ergebnisse der UV und ALV im Jahr 2006)

Die Leistungen der Unfallversicherung lassen sich gliedern in 1) Kostenerstattung der Heilbehandlung, 2) Verletztengeld, 3) Invaliditätsrente oder einmalige Abfindung, 4) Rente oder einmalige Abfindung an Hinterbliebenen, 5) Sterbegeld, 6) Pflegegeld usw. 2006 betrug die Gesamtausgaben

für die Leistungen der UV 3.164 Mrd. Won, davon entfielen 1.067 Mrd. Won auf Ausgaben für Invaliditätsrenten oder einmalige Abfindungen, 850 Mrd. Won auf Verletztengelder und 800 Mrd. Won auf die Kostenerstattungen von Heilbehandlungen.¹³⁴

– Finanzierungsverfahren der UV

Die einzige Finanzierungsgrundlage der UV sind die Beiträge der Unternehmer, die sich in einem gemeinsamen Fonds unter der Kontrolle des Staates befinden. Dabei wird der Beitrag eines Arbeitgebers durch die Gesamtsumme der Lohnausgaben für seine Arbeitnehmer und einen bestimmten Beitragschlüssel berechnet. Die Beitragschlüssel unterscheiden zwischen insgesamt in 58 Gewerbezweigen, da sie den unterschiedlichen Grad der Unfallgefahren in den einzelnen Gewerbezweigen berücksichtigen müssen, z. B. Bergbau 37,7%, Baugewerbe 3,3%, Finanzunternehmen 0.4% usw.

2.3.4 Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung

Das „Employment Insurance System“, also die gesetzliche Arbeitslosenversicherung südkoreanischer Art (im Weiteren: ALV), wurde ab dem 1. Juli 1995 zunächst auf Betriebe ab 30 Beschäftigten angewendet. Insbesondere im Zuge der IWF-Krise wurde die Zahl der Betriebe, die von der Arbeitslosenversicherung erfasst werden, massiv erhöht. Vieles deutet darauf hin, dass der Ausbau des Arbeitslosenversicherungssystems eine Rolle als „Puffer“ für soziale Härten gespielt hat, die die Wirtschaftskrise und die dadurch verstärkten Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit sich brachten.¹³⁵ Seit dem 1. Oktober 1988 wurden alle Betriebe ab einem regulär Beschäftigten in die ALV eingebunden. Damit nahm die Zahl der Betriebe, die von der ALV erfasst werden, von 44 Betrieben im Jahre 1996 auf 1,176 im Jahr 2006 zu. In diesem Zeitraum sind die Arbeitnehmer, die durch die ALV geschützt werden, um das Doppelte gestiegen.

¹³⁴ Siehe dazu Yun S./Shin H. (2006), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal – ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 83ff.

¹³⁵ Zum Aufbau des südkoreanischen Sozialsystems im Zuge der IWF-Krise siehe Kalinowski (2005), *Der Internationale Währungsfonds in Südkorea*, S. 213 ff. Er argumentiert hier, dass der Aufbau eines staatlichen Sozialsystems, insbesondere die Ausweitung der Arbeitslosenversicherung, von Anfang an Teil der Flexibilisierungsstrategie des Strukturanpassungsprogramms des IWF.

Tabelle 2.9: Zahl der ALV-pflichtigen Betriebe und Arbeitnehmer (Tausend)

| Jahr | Betriebe | Arbeitnehmer |
|------|----------|--------------|
| 1996 | 44 | 4.331 |
| 1997 | 47 | 4.280 |
| 1998 | 400 | 5.268 |
| 1999 | 601 | 6.054 |
| 2000 | 693 | 6.747 |
| 2001 | 807 | 6.909 |
| 2002 | 826 | 7.171 |
| 2003 | 846 | 7.203 |
| 2004 | 1.003 | 7.577 |
| 2005 | 1.148 | 8.064 |
| 2006 | 1.176 | 8.537 |

Quelle: Yun S./Shin H. (2005), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal – ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 89 (Originalquelle: Korea Employment Information Service (2007), ALV Statistisches Jahrbuch 2006)

– Leistungen der ALV

Die Leistungen lassen sich gliedern in, 1) Beschäftigungsstabilisierung im Zuge der Rationalisierung der Unternehmen, 2) Förderung der beruflichen Weiterbildung, 3) Zahlung von Arbeitslosengeld im Falle der Arbeitslosigkeit und 4) Leistungen bzw. Beschäftigungssicherung für beschäftigte Frauen in der Mutterschaft. (Tabelle 2.10)

Das Arbeitslosengeld beträgt 50% des durchschnittlichen Nettolohnes, dabei gibt es eine Ober- und eine Untergrenze. Diese Grenze liegt zwischen einem Minimum von 90% des gesetzlichen Mindestlohnes und einem Maximum von 30,000 Won pro Tag, also etwa 900,000 Won im Monat. Die Zahlungsdauer beträgt je nach Beitragszeit, Alter und beruflicher Invalidität zwischen 90 und 240 Tagen.

Tabelle 2.10: Entwicklung der Leistungsausgaben der ALV (in Mrd. Won)

| Jahr | Ausgaben Insgamt | Arbeitslosen-Gelder | Beschäftigungs-stabilisierung | Berufliche Wei-terbildung | Schutz der Mut-terschaft |
|------|------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 1997 | 150 | 79 | 12 | 59 | 0 |
| 1998 | 1.154 | 799 | 97 | 258 | 0 |
| 1999 | 1.539 | 936 | 184 | 418 | 0 |
| 2000 | 989 | 471 | 114 | 404 | 0 |
| 2001 | 1.361 | 845 | 129 | 387 | 0 |
| 2002 | 1.347 | 839 | 90 | 392 | 26 |
| 2003 | 1.641 | 1.030 | 92 | 475 | 44 |
| 2004 | 2.132 | 1.448 | 97 | 524 | 62 |
| 2005 | 2.591 | 1.752 | 202 | 564 | 74 |
| 2006 | 3.308 | 2.074 | 375 | 734 | 125 |

Quelle: Yun S./Shin H. (2005), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal – ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 92 (Originalquelle: Korea Employment Information Service (2007), ALV Statistisches Jahrbuch 2006)

– Finanzierung der ALV

Die Beitragssätze unterscheiden sich je nach Leistungsart. Bei der Zahlung von Arbeitslosengeld beträgt der Beitragssatz 0,9% des Lohnes, wobei Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils die Hälfte beisteuern. In Bezug auf die Leistungen zur Beschäftigungsstabilisierung und beruflichen Weiterbildung sind nur Arbeitgeber beitragspflichtig. Diese Beitragshöhe ist nach den Größen der Unternehmen jeweilig unterschiedlich.

Die Finanzlage der AIV ist seit der Einführung relativ stabil. Die Gesamteinnahmen übersteigen bisher die Leistungsausgaben immer wieder. Damit erreichte die Rücklage im Jahr 2006 eine Höhe von ca. 9.400 Mrd. Won.¹³⁶

¹³⁶ Yun S./Shin H. (2006), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal - ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], S. 93 ff.

2.3.5 Die gesetzliche Pflegeversicherung

Die gesetzliche Pflegeversicherung (PV) namens Elderly Long-term Care Insurance ist als ein eigenständiger Zweig der Sozialversicherung am 1. Juli 2008 eingeführt worden.¹³⁷ Die Verwaltung dieser jüngst durchgeführten Pflegeversicherung übernimmt die National Health Insurance Corporation, also das zunächst für die gesetzliche Krankenversicherung zuständige Verwaltungsorgan.

Alle Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung werden automatisch in die Pflegeversicherung einbezogen. Von jedem gesetzlich Krankenversicherten wird damit dazu ein Beitrag zur Pflegeversicherung erhoben, dessen Höhe durch die Multiplikation von seinem Krankenversicherungsbeitrag und einem bestimmten Pflegeversicherungsbeitragssatz berechnet wird. Der Beitragssatz wird per Gesetz festgesetzt und beträgt jetzt nationaleinheitlich 6,55%. Die Beiträge zahlen Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils zur Hälfte, während die Beiträge von Selbständigen jeweils zur Hälfte vom Versicherten und vom Staat getragen werden. Zum Kreis der Versicherten gehören daneben Personen, die zum Medical Aid Programm berechtigt und unter dem Schutz der National Basic Livelihood Security sind.¹³⁸

Die gesetzliche Pflegeversicherung wird mit den Beiträgen der Versicherten, Zuschüssen der Zentral- und Lokalregierung und Zahlungen der Pflegebedürftigen selbst finanziert. Die Höhe der Selbstkostenbeteiligung ist je nach Kreis der Versicherten und Art der Pflegeleistungen unterschiedlich. Bei den beitragspflichtigen Versicherten beträgt die Eigenbeteiligung 20% der Kosten bei stationären Pflegeleistungen und 15% bei häuslichen Pflegeleistungen. Die Selbstkostenbeteiligung der MAP-Empfänger liegt bei der Hälfte. Wenn diese aber zur NBLIS berechtigt sind, sind die Gesamtleistungen hingegen kostenfrei. Mit der Einführung der PV wurden staatliche Zuschüsse versprochen worden, die bis zu 20% der gesamten Beitragseinnahmen belaufen können. Es ist allerdings noch eine offene Frage, ob die nachfolgenden Regierungen das Versprechen einhalten werden.

¹³⁷ Der folgende Abriss der gesetzlichen Pflegeversicherung wird zusammengefasst nach: Jang J. (2008), *no-in-jang-gi-yo-yang-bo-heom chu-jin-hyeon-hwang-gwa bal-jeon-bang-hyang* [Long-Term Care Insurance: Current Status and Prospects]; Lee Y. (2009), *no-in-jang-gi-yo-yang-bo-heom-je-do hyeon-hwang mich jeong-chaeg-gwa-je* [Current Situation and Policy Implication for the elderly Long-term care Insurance]

¹³⁸ Die National Basic Livelihood Security ist die soziale Mindestsicherung südkoreanischer Art. Siehe dazu das nachfolgende Kapitel 2.3.6.

– Anspruchsberechtigte Personen

Leistungsberechtigt sind pflegebedürftige Versicherte, d. h. Personen, die wegen einer altersbedingten körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit für die Verrichtungen des täglichen Lebens auf längere Zeit (mehr als 6 Monate) in erheblichem Maße der Hilfe bedürfen. Im Prinzip dürfen die über 65-jährigen bei der PV einen Antrag auf Unterstützung stellen. Unter 65-jährigen, die an Altersbeschwerden leiden, ist es auch erlaubt, die Leistungen zu beanspruchen.

– Leistungen der PV

2006 haben 326.108 Menschen bei der PV einen Antrag auf Unterstützung gestellt, davon wurden 259.456 als pflegebedürftig anerkannt. Der Anteil dieser Pflegebedürftigen an den älteren Menschen in Südkorea betrug 2006 ca. 5%. Etwa 78% der endgültig als pflegebedürftig anerkannten älteren Menschen ist in der Praxis unmittelbar durch die neuen Pflegeversicherungsleistungen geschützt geworden.

Die Leistungen sind davon abhängig, ob häusliche oder stationäre Pflege erforderlich ist. Aber die Pflegebedürftigen haben die freie Wahl zwischen häuslicher und stationärer Versorgung. Im stationären Bereich haben Pflegebedürftige auch die freie Wahl unter den zugelassenen Pflegeeinrichtungen. Die häusliche Pflege besteht aus Besuchspflege, Tages- und/oder Nachtpflege und kurzzeitigen Leistungen. Dazu gibt es auch Pflegegeld an pflegende Familienangehörige, aber im Prinzip des Vorzugs von Sachleistungen bei häuslicher und stationärer Pflege.

2.3.6 Die soziale Mindestversicherung

Unter der Regierung des Volkes unter Präsident Kim Dae-jung wurde im Jahr 2000 die alte „Livelihood Protection“ (LP) zur „National Basic Livelihood Security“ (NBL) verändert. In Südkorea wurde damit die Grundlage zu einer modernen Art sozialer Mindestversicherung in Südkorea gelegt.

Das neue soziale Mindestversicherungssystem NBL unterscheidet sich von der alten Sozialhilfe LP in verschiedener Hinsicht. Das alte Sozialhilfesystem, das 1961 mit der Verabschiedung des »Livelihood Protection Act« eingeführt wurde, hat bis 1999 an der Rolle eines traditionellen Armen-

gesetzes festgehalten.¹³⁹ Obwohl dieses Sozialhilfesystem bis dahin einige Abänderungen erfahren hatte, war sein Ziel nach wie vor, ein Minimum an Fürsorge unter ganz strengen Voraussetzungen zu gewähren. Ausschließlich arbeitsunfähige, unter 18-jährige oder über 65-jährige versorgte die LP mit Beihilfe zum Lebensunterhalt, der Gesundheitsfürsorge oder den Erziehungskosten etc. Sie orientierte sich am reinen „Fürsorgeprinzip“ und deckte einen ganz kleinen Teil der Armen ab.

Nach dem neuen »National Basic Livelihood Security Act« können hingegen alle Hilfesuchenden Leistungen beanspruchen, wenn ihr Einkommen und Vermögen unter dem gesetzlichen Existenzminimum liegt, ohne Altersgrenze und unabhängig davon, ob sie arbeitsunfähig sind oder nicht. Nach der Auffassung von Kim Yeon-myung (2002b), Kim, Won-sub (2003) und Jung, In-yung (2009) ist durch dieses Gesetz erstens das Ausmaß staatlicher Verantwortung für die Armut deutlich erhöht geworden.¹⁴⁰ In der neuen NBLS bilden zweitens „soziale Rechte“ der Armen, welche der sog. „social citizenship“ à la T. H. Marshall zugrunde liegen, die Grundlage für die Gewährung staatlicher Hilfeleistungen. Diese Hilfeleistungen gelten damit nicht mehr als Almosen des Staates wie bei der alten LP. Drittens wurden die Leistungen der NBLS verbessert. Zum bedeutendsten Beweis dafür zeigte man die Einführung von Wohngeldleistungen vor. Nach Yeo Eu-gene (2005) macht sich die NBLS die „Universalität“ der Auswahlkriterien und die „Angemessenheit“ der Leistungen zum wichtigsten Ziel.¹⁴¹ Des Weiteren sind nach dem neuen Gesetz die Leistungsempfänger verpflichtet, eine Arbeit anzunehmen. Verweigern Leistungsempfänger die Arbeit, werden ihnen die Leistungen gekürzt. Diese Maßnahme trägt angeblich dazu bei, die Eigenverantwortung des Individuums zu stärken und die Abhängigkeit der Empfänger von den Hilfeleistungen zu verringern. Diese Maßnahme, die gezielt soziale Leistungen mit dem Arbeitsanreiz verbindet, ist zum wichtigen Gegenstand der politischen und auch der wissenschaftlichen Auseinandersetzungen darüber geworden, ob die Sozialpolitik der „Regierung des Volkes“ als neoliberal zu bezeichnen ist. Diese Frage wird in Abschnitt 2.5 noch eingehender bearbeitet.

¹³⁹ Bis 1969 wurden innerhalb des Staatshaushaltes keine Ausgaben für die Sozialhilfe aufgestellt.

¹⁴⁰ Kim Y. (2002b), „*gug-ga-bog-ji gang-hwa-lon“ bi-pan-e dae-han jae-bi-pan-gwa jaeng-jeom* [Kritik an der Kritik gegen den Ansatz der „Stärkung staatlicher Verantwortlichkeit“ und Debatte-Punkte]; Kim, W. (2003), Sozialpolitik unter der „Regierung des Volkes“; Jung, I. (2009), Explaining the Development and Adoption of Social Policy in Korea – The Case of the National Basic Livelihood Security Act

¹⁴¹ Sie schließt aber aus den Ergebnissen der „Erforschung des wirklichen Sachverhaltes der NLPS“, welche das KIHASA vom 19.09. bis zum 3.10. 2003 durchführte, dass das neue System im Verlauf der Zeit von diesem Ziel abgewichen ist und daher institutioneller Verbesserungen bedarf. Dazu siehe Yeo E. (2005), *gug-min-gi-cho-saeng-hwal-bo-jang-je-do seon-jeong mich geub-yeo hyeon-hwang-gwa mun-je-jeom* [National Basic Livelihood Security – Selection Criteria, Benefits Rules, and Problems], S. 67 f.

– **Umfang der Leistungsempfänger im Rahmen der NBL**

Als hilfsbedürftig werden im Rahmen der NBL als einer südkoreanischen Art sozialer Mindestsicherung diejenigen bezeichnet, die unter der Armutsgrenze leben und daher nicht in der Lage sind, den von der Gesellschaft für erforderlich erachteten Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen bzw. Vermögen oder aus Ansprüchen gegen unterhaltspflichtige Personen aufzubringen. Dabei wird die Armutsgrenze durch die Höhe des Existenzminimums festgelegt. Alle drei Jahre wird ein als „Existenz erhaltender“ bezeichneter Lebensstandard vom Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHASA) berechnet und vom Minister of Health & Welfare durch die Beratung und Abänderung des Central Committee for Livelihood Security in der Öffentlichkeit bekanntgemacht.¹⁴²

Tabelle 2.11: Minimallebensstandard (in Tausend Won), 2001 – 2007

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 Person Household | 334 | 345 | 356 | 368 | 401 | 418 | 436 |
| 2 Person Household | 553 | 572 | 589 | 610 | 669 | 701 | 734 |
| 3 Person Household | 760 | 787 | 810 | 839 | 908 | 940 | 973 |
| 4 Person Household | 956 | 990 | 1.019 | 1.055 | 1.136 | 1.170 | 1.206 |
| 5 Person Household | 1.087 | 1.125 | 1.159 | 1.200 | 1.303 | 1.353 | 1.405 |
| 6 Person Household | 1.227 | 1.270 | 1.308 | 1.354 | 1.478 | 1.542 | 1.610 |

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Statistics Korea, Entwicklung des Minimallebensstandards und der Armutsquote unter <http://www.index.go.egams/index.jspr>, Download am 10.11.2010

In der NBL gibt es im Wesentlichen zwei Voraussetzungen für die Gewährung der Leistungen: Die erste Voraussetzung ist das Einkommensniveau der Hilfesuchenden. Dabei wird ihr Erwerbseinkommen und ihr Vermögen unter Berücksichtigung der Familienzustände angerechnet. Liegt die dadurch angerechnete Einkommenshöhe unter dem offiziellen Existenzminimum, dann können die

¹⁴² Bis 2003 wurde das Existenzminimum alle fünf Jahre neu berechnet. In einem Jahr, das kein Berechnungsjahr ist, wird die Höhe des Existenzminimums unter der Berücksichtigung der Preissteigerungsrate (normalerweise ca. 3%) festgelegt. Zum Berechnungsverfahren der Minimum Standard Cost of Living in Südkorea siehe Nam C./Heo S. (2004), *2005-nyeon-do choe-jeo-saeng-gye-bi-ui gyeol-jeong-gwa-jeong* [Entscheidungsprozess zum Existenzminimums im Jahre 2005].

Hilfesuchenden Anspruch auf Leistungen erheben. Geringes Einkommen ist also eine zentrale, aber nicht ausschließliche Bedingung für die Bewilligung von Leistungen. Die Leistungsberechtigung der Hilfesuchenden hängt letztlich davon ab, ob es unterhaltspflichtige Familienangehörige gibt, die ihrer Pflicht nachkommen können.¹⁴³ Als leistungsberechtigt im Rahmen der NBLS gelten im Prinzip Personen, die nur über ein deutlich unter dem Existenzminimum liegendes, geringes Einkommen verfügen und gleichzeitig keine zur Hilfe verpflichteten Angehörigen haben.

Seit der Verabschiedung des NBLS-Act im Jahr 2000 hat die Zahl der Leistungsempfänger um etwa 30% zugenommen. 1999 betrug die Zahl der Leistungsempfänger unter dem alten LPA 932,978 Personen. Diese Zahl stieg bis 2003 auf 1,374,405 Menschen an und betrug etwa 2,9% der gesamten Bevölkerung (ca. 47,9 Mio.). 2005 wurden 1,433,601 Personen aus 758,273 hilfebedürftigen Familien von der NLPS geschützt. Der Anstieg geht vor allem darauf zurück, dass die Zahl der Personen, deren Einkommen nicht ausreicht, um den laufenden Lebensunterhalt zu decken, im Gefolge der IWF-Krise ständig zunahm. Dazu trägt auch die starke Inanspruchnahme von Leistungen durch einkommensschwache Teile der Bevölkerung bei, welche mit der Aufhebung der Altersgrenze unter dem neuen Gesetz bezugsberechtigt wurden.

– Leistungen der NBLS

Die Hilfeleistungen im Rahmen der NBLS teilen sich in Sach- und Geldleistungen auf. In Form von Geldleistungen wird vor allem die Hilfe zum Lebensunterhalt erbracht. Anders als die Hilfe zum Lebensunterhalt sind die nachfolgend genannten Hilfen in Form der Sachleistungen nicht auf allgemeine wirtschaftliche Bedürftigkeit, sondern im Wesentlichen auf spezielle Notlagen und besondere Bedarfssituationen bezogen: Krankenhilfen, Hilfe zur Erziehung, Hilfe zur Entbindung, Hilfe zur Bestattung und Hilfeleistungen zur Selbsthilfe. Dazu gibt es die neu eingeführten Wohngeldleistungen, die aber nur in bescheidener Höhe.

Der gesamte Regelbedarf bei der Hilfe zum Lebensunterhalt wird in Südkorea außerhalb von Einrichtungen nach einem bestimmten Maßstab pauschaliert berechnet, nach dem offiziellen Existenzminimum (siehe Tabelle 2.11). Die NBLS wird hinsichtlich der Höhe der Leistungen durch das „Ausgleichsprinzip“ geprägt. Das heißt, dass der mangelnde Betrag des sozialamtlich „anerkannten“ Einkommens im Verhältnis zum Existenzminimum durch die Geldleistungen der NBLS

¹⁴³ Als unterhaltspflichtige Familienangehörige zählen die Eltern, Söhne bzw. Schwiegersöhne und die Töchter bzw. Schwiebertöchter der Hilfesuchenden. Unterhaltspflichtig sind im Sonderfall auch die Brüder oder die Schwester.

ausglichen werden soll. Dabei ist der Unterschied zwischen Einkommen und Existenzminimum gerade die Höhe der Leistungen. Dazu sind bei einem größeren Haushalt Kostenvorteile bei der Haushaltsführung verbunden.

– Ausgaben für die NBL

Die Ausgaben für die Sozialhilfeleistungen haben sich seit Ende der 1990er Jahren bedeutend schneller als früher vergrößert. 1997 lagen diese Ausgaben noch deutlich unter 1.000 Mrd. Won. Innerhalb einer Jahrzehnts vermehrten sie sich mehr als sechsfach und beliefen sich 2007 auf ca. 6.600 Mrd. Won.

2.3.7 Hauptprobleme des südkoreanischen Systems sozialer Sicherung

Das größte Problem liegt vor allem im extrem niedrigen Niveau der Sozialausgaben, wie ich in Kapitel 2.2 beschrieben habe. Es macht etwa 7,5% der BIP und nur etwa 1/3 des Durchschnittes der OECD-Länder aus.

Die Ursache hierfür ist im Wesentlichen darin zu sehen, dass staatliche Zuschüsse in Form von Steuermitteln bei der sozialen Sicherung immer noch minimal sind. Der Staat stellt für die soziale Sicherung ein unwesentliches Budget zur Verfügung, welches nur einen Teil der Verwaltungskosten der jeweiligen Institutionen decken kann. Die Sozialversicherungen, welche die Mehrheit aller Sozialleistungen umfassen, bestehen fast ausschließlich aus den Beiträgen der Versicherten und daneben aus durch die Anlage des Reservefonds entstandenen Erträgen bei der Nationalen Rentenversicherung. Während der prozentuale Anteil der Ausgaben aus dem meist durch Sozialversicherungsbeiträge konstituierten Fonds am Sozialbudget von 61,2% im Jahr 2005 auf 70% im Jahr 2008 zunahm, sank der Anteil an Steuermitteln in diesem Zeitraum von 38,7% auf 30%, wie der Überblick über das südkoreanische Sozialbudget in Tabelle 2.1 zeigt.

Diese bescheidene Verantwortlichkeit des Staates bei der sozialen Absicherung gegen soziale Risiken in finanzieller Hinsicht führt in logischer Konsequenz dazu, dass den Einzelinstitutionen des Systems der sozialen Sicherung hinsichtlich der Ziele und ihrer Funktionalität klare Schranken gesetzt sind.

Seit den 2000er Jahren ist die Nationale Rentenversicherung konzeptionell so universal gestaltet, dass sie fast alle Bevölkerungsteile gegen altersbedingte Risiken schützen kann. In der Realität gibt es aber beständig eine große Sicherungslücke innerhalb dieses angeblich „allgemeinen“ Rentensystems (Tabelle 2.12). Diese Lücke wird in erster Linie durch in rasantem Tempo verunsicherte Lebens- bzw. Beschäftigungsbedingungen verursacht. Als direktes Ergebnis der an einer neoliberalen Flexibilisierung orientierten Strukturreform des südkoreanischen Arbeitsmarktes im Zuge der IWF-Krise stieg die Anzahl unsicher Beschäftigter, die extrem flexibel sind und binnen kürzester Frist entlassen werden können, an. Die Rede ist vor allem von Zeit- bzw. Leiharbeitern oder Tagelöhnern. Diese irregulär Beschäftigten sind zurzeit aus der gesetzlichen Rentenversicherung ebenso wie aus anderen Teilsystemen der sozialen Sicherung oft ausgeschlossen.

Tabelle 2.12: Zahl der rentenversicherungsfreien Personen, Dezember 2005

| | Örtlich-rentenversicherte Personen (A) | Rentenversicherungsfreien* Personen (B) | B/A (%) |
|----------------------|--|---|-------------|
| Unter-Dreißigjährige | 1.313.069 | 1.135.656 | 86,5 |
| 30 bis 39-jährige | 2.587.395 | 1.475.552 | 57,0 |
| 40 bis 49-jährige | 2.996.952 | 1.219.478 | 40,7 |
| Über-Fünfzigjährige | 2.226.259 | 803.773 | 36,1 |
| Insgesamt | 9.123.675 | 4.634.459 | 50,8 |

* „Rentenversicherungsfrei“ bedeutet hier, dass eine Person zwar grundsätzlich rentenversicherungspflichtig (Örtlich) wäre, jedoch aufgrund besonderer Gründe rentenversicherungsfrei ist.

Quelle: Oh K. (2006), *gug-min-yeon-geum, gong-gong-ui jeog-in-ga sa-hoe-yeon-dae im-geum-inga* [Die Nationale Rentenversicherung, ein öffentlicher Feind oder Lohn aus sozialer Solidarität], S. 59

Tabelle 2.13: Mitglieder der NRV nach der Beschäftigungsart, 2005

| | Regulär Beschäftigte | Irregulär Beschäftigte | Insgesamt |
|------------------------|----------------------|------------------------|--------------------|
| Mitgliederschaft | 6.440.895 (98,0) | 2.750.582 (32,8) | 9.191.477 (61,4) |
| Nicht-Mitgliederschaft | 132.970 (2,0) | 5.643.779 (67,2) | 5.776.749 (38,6) |
| Insgesamt | 6.573.865 (100,0) | 8.394.362 (100,0) | 14.968.226 (100,0) |

Quelle: Oh K. (2006), *gug-min-yeon-geum, gong-gong-ui jeog-in-ga sa-hoe-yeon-dae im-geum-inga* [Die Nationale Rentenversicherung, ein öffentlicher Feind oder Lohn aus sozialer Solidarität], S. 57

Die NHI ist wegen seiner mit hoher Geschwindigkeit anwachsenden Mitgliederschaft das auffälligste unter den Teilsystemen der südkoreanischen sozialen Sicherung, die sich derzeit auf etwa 90% der Gesamtbevölkerung beläuft. Trotz dieser positiven Entwicklung ist die NHI einer problematischen Lage ausgesetzt, da die Probleme des stark privatisierten medizinischen Bereiches, des hohen Anteils der Versicherten an der Eigenbeteiligung und des geringen Umverteilungseffektes aufgrund ungerechter Beitragsbemessungsverfahren nach wie vor ungelöst sind.¹⁴⁴ Hinzu kommt, dass viele medizinische Behandlungen durch die gesetzliche Krankenversicherung nur teilweise oder gar nicht gedeckt werden. Das heißt, dass die gesetzlich krankenversicherten Patienten gegebenenfalls den Großteil der Behandlungskosten allein tragen müssen, wenn sie nicht zusätzlich privat krankenversichert sind.

Ähnlich wie bei der NHI wurde auch bei der Arbeitslosenversicherung die Zahl der Berechtigten inzwischen massiv ausgeweitet. Auf der anderen Seite reichen die Arbeitslosengelder hinsichtlich ihrer Leistungshöhe und der Bezugsdauer kaum aus, wie in Kapitel 2.3.4 skizziert wurde. Die Leistungshöhe der NBL, die gerade den Unterschied zwischen Einkommen und Existenzminimum beträgt, ermöglicht kaum ein menschenwürdiges Leben. Obwohl die Ausgaben von 2005 und 2008 dramatisch anstiegen, gab der Staat hierfür dennoch nur zwischen 0,6% bis 0,8% des gesamten

¹⁴⁴ Jegal, H. (2007), Überlegungen zur Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea anhand eines Vergleichs zum deutschen Sozialstaat, S. 251 ff.

BIPs aus. Diese Höhe ist im Vergleich zum OECD-Durchschnitt (etwa 1,5% im Jahr 2003) sehr niedrig.¹⁴⁵

2.4 ZUSAMMENFASSUNG: WAS IST DIE SÜDKOREANISCHE WOHLFAHRTSSTAATLICHKEIT?

Wie ich bereits im letzten Teil des Kapitels 2.1.3 kurz hingewiesen habe, haben die sozialpolitischen Reformen, die die Regierung Kim Dae-jung durchsetzte, im akademischen Kreis eine Debatte um die gegenwärtige Wohlfahrtsstaatlichkeit Südkoreas hervorgerufen.¹⁴⁶ Die Debatte ist besonders von den jungen Sozialpolitikforschern intensiv geführt worden und dabei ging es offensichtlich um zweierlei: Die entscheidenden Merkmale der unter dem sozialpolitischen Ordnungskonzept „Productive Welfare“ durchgeführten Reformen herauszuarbeiten, und eine Typisierung des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates zu versuchen. Beide Teilziele sind dabei aufeinander bezogen. Im Folgenden werde ich mich dieser „Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates“ widmen, die in eine kritische Würdigung einbezogen werden soll.

2.4.1 Standpunkte in Bezug auf die „Productive Welfare Policy“

Die Interpretation und Bewertung der sozialpolitischen Reformen unter der „Productive Welfare Policy“ der Regierung Kim Dae-jung, insbesondere im Zuge der IWF-Krise, fällt zum Teil sehr unterschiedlich aus. Dabei können hauptsächlich die drei folgenden Standpunkte herausgearbeitet werden, die sich in vieler Hinsicht gegenüber stehen:

Der erste Standpunkt bezieht das Konzept der „Productive Welfare“ auf die damit verbundenen Reformen, in denen sich neoliberale Merkmale ebenso deutlich wie in anderen ökonomischen Politik-

¹⁴⁵ Vgl. Jung, I. (2009), Explaining the Development and Adoption of Social Policy in Korea – The Case of the National Basic Livelihood Security Act, 69 ff.

¹⁴⁶ Die Debatte wurde 2002 in Buchform mit dem Titel „*han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates]“ (Verlag *Ingangwa bogji*: Seoul) zusammengefasst. Das Buch bestand aus mehreren Beiträgen aus den Fachgebieten der Social Welfare, Soziologie und Verwaltungswissenschaft. Außer den Autoren in diesem Buch trugen verschiedene Forscher direkt und auch indirekt zur Debatte bei.

feldern ausdrücken.¹⁴⁷ Cho Young-hoon (2002a) z. B. erklärt, dass die Productive Welfare Policy im Grunde aus neoliberalen Ideen entstand. Die Productive Welfare werde begrifflich in dem Sinne verwendet, dass die staatliche Sozialpolitik zur Dynamik der Marktwirtschaft beitragen und jedem als arbeitsfähig eingestuften Leistungsempfänger die aktive Teilnahme an Arbeitsmarkt „zumuten“ sollte. Dabei können die Sozialleistungen nur dann akzeptieren werden, wenn deren System und Niveau keinen hemmenden Einfluss auf Produktivität oder Arbeitsanreiz der Bezieher ausübt. In diesem Sinne besitzt das Konzept der Productive Welfare den Charakter von „workfare“, die sich als ein Kernfaktor typischer neoliberaler Reformpolitik kennzeichnen lässt. Als schlagenden Beweis führt er das neue Gesetz National Basic Livelihood Security an, nach dessen Regelungen die arbeitsfähigen Leistungsempfänger dazu verpflichtet sind, eine Arbeit anzunehmen; Verweigern sie die Arbeit, so werden ihnen die Leistungen gekürzt. Seiner Meinung nach wird diese Regelung konsequenterweise dazu führen, die Eigenverantwortung des Individuums zu stärken, falls es den unerwarteten Lebensrisiken gegenübersteht.¹⁴⁸

Dazu kritisieren die Vertreter dieses „Neoliberalismus-Ansatzes“ an der Productive Welfare Policy der Kim Dae-jung Regierung, dass der Zuwachs der privaten Lebensversicherungen den neoliberalen Charakter der sozialpolitischen Reformpolitik beweist.¹⁴⁹ Dieser Zuwachs ist zunächst auf den von Anfang an oft erklärten Regierungsplan zurückzuführen, der eine starke Rolle privat erzeugter Wohlfahrt im Sozialbereich betont und dafür verschiedene private Wohlfahrtsproduzenten anregt. Dieser Plan beruht im Grunde auf dem Gedanken einer „Wohlfahrtsgesellschaft“, die hauptsächlich

¹⁴⁷ Cho Y. (2002a), *saeng-san-jeok bok-ji-ron-gwa han-guk bok-ji-guk-ga-ui mi-rae* [Productive Welfare und die Zukunft des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates]; Cho Y. (2002b), *yu-gyo-ju-ui, bo-su-ju-ui, hog-eun ja-yu-ju-ui? Han-gug-ui bo-gji-yu-hyeong geom-to* [Konfuzianismus, Konservatismus oder Liberalismus? Eine Überlegung zum Wohlfahrtsstaatsmodell südkoreanischer Art]; Cho Y. (2002c), *hyeon jeong-bu bog-ji-jeong-chaeg-ui seong-gyeog - sin-ja-yu-ju-ui-leu neom-eon-na?* [Charakter der Social Welfare Policy der Kim Dae-jung Regierung – eine Überwindung des Neoliberalismus?]; Chung M. (2002a), *„gug-min-ui jeong-bu“-ui sa-hoe-jeong-chaeg - sin-ja-yu-ju-ui hwag-dae? Sa-hoe-tong-hab-eu-lo-ui jeon-hwan?* [Sozialpolitik der „Regierung des Volkes“ – Stärkung des Neoliberalismus? Wandel zur sozialen Intergration?]; Chung M. (2002b), *Kim-Dae-jung jeong-bu-ui bog-ji-gae-hyeong-gwa han-gug bog-ji-je-do-ui seong-gyeog non-jaeng-e dae-ha-yeo bal-jeon-ju-ui yu-san-gwa bog-ji-gae-hyeong-ui han-gye* [Über die sozialpolitische Reform der Regierung Kim Dae-Jung und die Debatte über den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates – Erbe des Developmentalismus und Grenze der sozialpolitischen Reform]

¹⁴⁸ Cho Y. (2002a), *saeng-san-jeok bok-ji-ron-gwa han-guk bok-ji-guk-ga-ui mi-rae* [Productive Welfare und die Zukunft des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], S. 83 ff.

¹⁴⁹ Nach der Angabe von Cho Y. (2002c) nahm die Zahl der abgeschlossen privaten Lebensversicherungsverträge von 30.320.000 im Jahr 1995 auf 44.860.000 im Jahr 1999 und 50.570.000 im Jahr 1999 dramatisch zu (Originalquelle: Dong-a Ilbo [Dong-a Tageszeitung], 2001.7.20). Siehe Cho Y. (2002c), *hyeon jeong-bu bog-ji-jeong-chaeg-ui seong-gyeog - sin-ja-yu-ju-ui-leu neom-eon-na?* [Charakter der Social Welfare Policy der Kim Dae-jung Regierung – eine Überwindung des Neoliberalismus?], S. 289.

durch einen hohen Stand privatwirtschaftlich erzeugter Wohlfahrt gekennzeichnet ist. Chung Moo-kwon (2002a) warnt nachdrücklich vor der Gefahr, dass der Staat mit solchen Gedanken seinen eigenen Verpflichtungen zur Förderung von Wohlfahrt nicht nachkommt, gesetzt den Fall, dass das wohlfahrtsstaatliche Arrangement noch schwach ist wie in Südkorea.¹⁵⁰

Vereinfacht ausgedrückt meint der zweite Standpunkt die „Stärkung staatlicher Verantwortlichkeit“.¹⁵¹ Der paradigmatische Vertreter Kim Yeon-myung (2002a) behauptet, dass sich in der sozialpolitischen Reformpolitik der Regierung Kim Dae-jung keine überzeugenden Anzeichen einer neoliberalen Transformation zeigen, während die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen überwiegend einem neoliberalen Rezept folgten. Vielmehr habe die Regierung mit ihren sozialpolitischen Reformen einen Weg eingeschlagen, der das Ausmaß an staatlicher Verantwortung deutlich erhöhe. Der Geltungsbereich der Sozialversicherung, so sein Argument, werde mit diesen Reformen durch die dramatische Ausdehnung des Versichertenkreises auf die gesamte Arbeitnehmerschaft bzw. auf das gesamte Volk „universalistisch“ ausgeweitet. Er argumentiert dahin gehend, dass die Regierung durch die Einbeziehung von selbstständigen Städtern in den einheitlichen Versicherungsschutz der Rentenversicherung und durch die organisatorische Vereinheitlichung der gesetzlichen Krankenkassen das Prinzip der „sozialen Solidarität“¹⁵² innerhalb des Sozialversicherungssystems weiterentwickelt habe.¹⁵³

Laut Kim Yeon-myung (2002b) stelle auch die Reform des Sozialhilfesystems, also die Transformation der alten Livelihood Protection zur neuen National Basic Livelihood Security, einen ausschlaggebenden Beweis für die verstärkte Verantwortung des Staates zur Förderung der Wohlfahrt dar. Das neue Gesetz lege ein Recht der Armen auf öffentliche Hilfeleistungen fest und entschärfe die Leistungsvoraussetzungen umfangreich. Damit verpflichte sich der Staat zur Gewährung der Sozi-

¹⁵⁰ Chung M. (2002b), *Kim-Dae-jung jeong-bu-ui bog-ji-gae-hyeog-gwa han-gug bog-ji-je-do-ui seong-gyeog non-jaeng-e dae-ha-yeo bal-jeon-ju-ui yu-san-gwa bog-ji-gae-hyeog-ui han-gye* [Über die sozialpolitische Reform der Regierung Kim Dae-Jung und die Debatte über den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates – Erbe des Developmetalism und Grenze der sozialpolitischen Reform], S. 45 f.

¹⁵¹ Kim Y. (2002a), *Kim Dae-jung jeong-bu-ui sa-hoe-bo-gi-jeong-chaeng - sin-ja-yu-ju-ui-leul neom-eo-seo* [Sozialpolitik unter der Kim Dae-jung Regierung – Überwindung des Neoliberalismus]; Kim Y. (2002b), *„gug-ga-bog-ji gang-hwa-lon“ bi-pan-e dae-han jae-bi-pan-gwa jaeng-jeom* [Kritik an der Kritik gegen den Ansatz der „Stärkung staatlicher Verantwortlichkeit“ und Debatte-Punkte]; Seong G. (2002), *min-ju-ju-ui-ui gong-go-hwa-wa bog-ji-gug-ga-ui bal-jeon* [Konsolidierung der Demokratie und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates]

¹⁵² Der Begriff der „sozialen Solidarität“ und dessen Gebrauch wurden hier unklar definiert.

¹⁵³ Kim Y. (2002a), *Kim Dae-jung jeong-bu-ui sa-hoe-bo-gi-jeong-chaeng - sin-ja-yu-ju-ui-leul neom-eo-seo* [Sozialpolitik unter der Kim Dae-jung Regierung – Überwindung des Neoliberalismus], S. 119 ff.

alhilfe an einzelne Hilfesuchende und zur Verminderung der Armut auf gesamtgesellschaftlicher Ebene.¹⁵⁴

Ein anderer Vertreter dieses Standpunktes, Sung Gyeong-ryung (2002), erwähnt auch, dass diese Entwicklungen dem weltweit verbreiteten, vor allem durch die ökonomische Globalisierung aufgekomenen Trend zur Privatisierung bzw. zum Sozialabbau entgegenstünden. Dieses Geschehen, welches angeblich in der gegenwärtigen Zeit der Globalisierung einzigartig sei, wird sogar auf das „wohlfahrtsfreundliche Wesen“ der Regierung Kim Dae-jung zurückgeführt.¹⁵⁵

Nam Chan-seop steht in seinem Aufsatz (2002a) den oben dargestellten beiden Standpunkten entgegen.¹⁵⁶ Einerseits stimmt er dem Neoliberalismus-Ansatz nicht zu, nach welcher die sozialpolitische Reformpolitik der Regierung Kim Dae-jung nach wie vor „neoliberal“ sei. Die Elemente des „Workfare“-Konzeptes oder die zunehmende Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen vom staatlich-öffentlichen hin in den privaten Bereich seien zumindest auf der konzeptuellen Ebene der Productive Welfare kaum wesentlich. Seiner Ansicht nach wurde Productive Welfare Policy in dem Sinne verwendet, dass sozialpolitische Maßnahmen effizient, also „produktiv“ ausgebaut werden sollten.¹⁵⁷ Andererseits grenzt er sich auch von dem Standpunkt ab, dass die Regierung mit den sozialpolitischen Reformen das Ausmaß an staatlicher Verantwortung deutlich erhöht habe. Er behauptet, dass die Erweiterung des Versichertenkreises im Sozialversicherungssystem kaum als eine Stärkung staatlicher Verantwortlichkeit anzusehen ist. Trotz der Zunahme des versicherten Personenkreises bleibt seiner Meinung nach der Anteil der staatlichen Zuschüsse an der Finanzierung der Sozialversicherungen ganz gering, was umgekehrt zeigt, dass der Staat in den Reformprozessen seine finanzielle Verantwortung immer noch versagt. Hinter der Fassade des äußerlich als universal anzusehenden sozialen Sicherungssystems sei darüber hinaus in der realen Praxis ein großer Teil der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten vom Schutz oft ausgeschlossen. Für

¹⁵⁴ Kim Y. (2002b), „*gug-ga-bog-ji gang-hwa-lon*“ *bi-pan-e dae-han jae-bi-pan-gwa jaeng-jeom* [Kritik an der Kritik gegen den Ansatz der „Stärkung staatlicher Verantwortlichkeit“ und Debatte-Punkte], S. 362.

¹⁵⁵ Seong G. (2002), *min-ju-ju-ui-ui gong-go-hwa-wa bog-ji-gug-ga-ui bal-jeon* [Konsolidierung der Demokratie und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates], S. 514.

¹⁵⁶ Nam C. (2002a), *gyeong-je-wi-gi i-u bog-ji-gae-hyeog-ui seong-gyeong - gu-sang, gwi-gyeol, bog-ji-gug-ga-che-je-e-ui ham-ui* [Charakter der sozialpolitischen Reformen seit der Wirtschaftskrise – Konzeption, Endergebnisse, wohlfahrtsstaatliche Bedeutungen].

¹⁵⁷ Kritik solcher Art ist auch den Vertretern des oben an zweiter Stelle dargestellten Standpunktes gemeinsam. Zum Beispiel kritisiert Kim Y. (2002b) an dieser Neoliberalismus-Interpretation, dass das Ausmaß und die Wirkung der „Workfare-Regelungen“ im Rahmen der neuen NBLP oft überschätzt werde. Nach seiner Angabe betrifft diese Regelung im Jahr 1999 nur 5,3 % der gesamten Leistungsempfänger (etwa 1.550.000). Kim Y. (2002b), „*gug-ga-bog-ji gang-hwa-lon*“ *bi-pan-e dae-han jae-bi-pan-gwa jaeng-jeom* [Kritik an der Kritik gegen den Ansatz der „Stärkung staatlicher Verantwortlichkeit“ und Debatte-Punkte], S. 352 ff.

das Argument, wonach ein „universalistisch“ orientierter Ausbau im Feld der Sozialpolitik in der Amtszeit des Präsidenten Kim Dea-jung stattgefunden habe, findet sich bei genauerer Untersuchung keine Bestätigung.

2.4.2 Typisierung des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates

Im Lauf der Debatte schlugen sich die gegensätzlichen Standpunkte auch in Versuchen nieder, den gegenwärtigen südkoreanischen Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich zu typisieren. Diese Versuche beruhen in erster Linie auf Esping-Andersens Typologie, also die Unterteilung der kapitalistischen Demokratien in sozialdemokratische, liberale und konservative Wohlfahrtsregime. Je nach Interpretation und Bewertung der Productive Welfare Policy und der darunter durchgesetzten sozialpolitischen Reformen sind die Experimente differenziert, den heutigen südkoreanischen Wohlfahrtsstaat einem Idealtypus zuzuordnen.

Cho Young-hoon (2002b), der das Konzept der Productive Welfare und die damit verbundenen sozialpolitischen Veränderungen als neoliberale Reformpolitik ansieht, betrachtet das südkoreanische Wohlfahrtsregime als einen typischen Vertreter des liberalen Typus. Die Staats- und Sozialausgaben sind, so seine Analyse, im Verhältnis zum BIP sogar im Vergleich zu den liberal-angelsächsischen Ländern gering. Dazu machen die Einnahmen aller Sozialbeiträge 8,9% der gesamten Steuereinnahmen aus, deren Höhe sowohl im Vergleich zu den sozialdemokratisch-skandinavischen als auch zu den konservativ-kontinentaleuropäischen Ländern deutlich niedriger ist.¹⁵⁸ Chung Moo-kwon (2002b, 2009), der im Grunde die Bewertung der Productive Welfare Policy als eine neoliberale Reformpolitik unterstützt, meint, dass aus den sozialpolitischen Reformen unter der Regierung Kim Daejung ein Mischtyp des etatistisch-konservativen und des liberalen Wohlfahrtsregimes resultieren könne. Er erklärt diesen Mischtyp als eine typische Art und Weise, mit der sich ein in der politischen Tradition des starken Etatismus und der Geschichte der verspäteten Entwicklung Land dem der Globalisierung und des Neoliberalismus begegnet. Er versucht, diese Art

¹⁵⁸ Cho Y. (2002b), *yu-gyo-ju-ui, bo-su-ju-ui, hog-eun ja-yu-ju-ui? Han-gug-ui bo-gji-yu-hyeong geom-to* [Konfuzianismus, Konservatismus oder Liberalismus? Eine Überlegung zum Wohlfahrtsstaatsmodell südkoreanischer Art], S. 258 ff.

und Weise mit dem spezifischen Erbe des „Developmental State“ zusammenhängend darzustellen.¹⁵⁹

Nam Chan-seop (2002b), der bei der Productive Welfare Policy auf eine tiefe Kluft zwischen konzeptioneller Ebene und Realität hinweist, behauptet, dass sich „Ungleichheit“ und „Statussegregation“ durch die sozialpolitischen Reformen in der Regierungszeit der Kim Dae-jung in der Tat vermehrt hätten, obwohl sich deren Konzept und Ziel ursprünglich „universalistisch“ orientierte. Er argumentiert auch, dass die Ansicht, dass der südkoreanische Wohlfahrtsstaat einen deutlichen Weg zu einem liberalen Wohlfahrtsregime einschlägt, in vieler Hinsicht keine Bestätigung finde. Vielmehr könne er als ein konservatives Wohlfahrtsregime betrachtet werden, das in einem begrenzten Umfang zum Teil liberale Merkmale besitzt.¹⁶⁰

Kim Yeon-myung (2002a), der die Errungenschaften der sozialpolitischen Reformpolitik der Regierung Kim Dae-Jung hervorhebt, betont einen deutlichen Kurswechsel der südkoreanischen Wohlfahrtsstaatlichkeit zu einem eigentümlichen Mischtyp, der teilweise die Merkmale des skandinavisch-sozialdemokratischen Typus aufzeige. Die Sozialpolitik der Regierung Kim Dae-Jung habe sich konzeptionell an einem universalistischen Ausbau orientiert. Er argumentiert, dass sich diese Orientierung gegen neoliberale Neigungen in der Sozialpolitik richte und in der Praxis auf der Grundlage der erweiterten Verantwortungen des Staates den richtigen Weg zum Wohlfahrtsstaat fortsetze.¹⁶¹

2.4.3 Kritische Überlegungen zur „Debatte über den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates“

Wie oben erwähnt wurde, geht es in der Debatte über den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates um zwei Teilziele, die unmittelbar aufeinander bezogen sind: 1) Die Bewertung der

¹⁵⁹ Chung M. (2002b), *Kim-Dae-jung jeong-bu-ui bog-ji-gae-hyeog-gwa han-gug bog-ji-je-do-ui seong-gyeog non-jaeng-e dae-ha-yeo bal-jeon-ju-ui yu-san-gwa bog-ji-gae-hyeog-ui han-gye* [Über die sozialpolitischen Reform der Regierung Kim Dae-Jung und die Debatte über den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates – Erbe des Developmentalism und Grenze der sozialpolitischen Reform]; Chung, M. (2009), *Korean Developmental Welfare Regime – A Comparative Perspective in the East Asian Context*.

¹⁶⁰ Nam C. (2002b), *han-gug bog-ji-che-gye-ui seong-gyeog-e dae-han gyeong-heom-jeog yeon-gu – Esping-Andersen-gi-jun-eul jung-sim-eu-lo* [Empirische Forschung zum Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaatssystems – analysiert nach den Kriterien von Esping-Andersen], S. 563 ff.

¹⁶¹ Kim Y. (2002a), *Kim Dae-jung jeong-bu-ui sa-hoe-bo-gi-jeong-chaeng - sin-ja-yu-ju-ui-leul neom-eo-seo* [Sozialpolitik unter der Kim Dae-jung Regierung – Überwindung des Neoliberalismus], S. 135 ff.

Reformpolitik der Regierung Kim Dae-jung und 2) die Typisierung des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates. Das erste Ziel bezieht sich auf die Productive Welfare Policy und das zweite beruht in methodischer Hinsicht auf Esping-Andersens Typologie. Im diesem Kapitel wurden bisher zentrale Streitpunkte der Debatte aufgezeigt, die hier nicht noch einmal wiederholt werden sollen. Stattdessen wird die Debatte kurz kritisch kommentiert.

Die Debatte um die südkoreanische Wohlfahrtsstaatlichkeit begann im Verlauf der IWF-Krise, die unmittelbar krisenhafte Lebens- und soziale Wirklichkeiten forcierte. Die Teilnehmer der Debatte diskutierten deshalb, welche sozialpolitischen Schutzmaßnahmen in der als die „größte nationale Katastrophe in der Nachkriegsgeschichte“ zu beschreibenden Phase am besten alternativ seien. Die Perspektive, dass der Staat, also nicht der Markt oder Individuen, zur Förderung der Wohlfahrt mehr Verantwortung auf sich nehmen soll, war ihnen allen gemein, obwohl sie ja nach Standpunkt unterschiedliche Antworten auf die Frage gaben, ob die Regierung Kim Dae-jung mit dem Konzept der Productive Welfare dieser Forderung gerecht wurde. Diese Perspektive hat weitere akademische Diskussionen in Bezug auf Social Welfare Studies stark geprägt und mehr oder weniger dazu beigetragen, die in der Vergangenheit dominierende „wachstumororientierte“ Perspektive im politischen Raum zu überwinden.

Trotz aller akademischen Werte und der damit verbundenen politischen Bedeutung bedarf die Debatte um die südkoreanische Wohlfahrtsstaatlichkeit konstruktiver Kritik und der Überarbeitung. Meiner Auffassung nach können die besonders zu überarbeitenden Stellen dieser Debatte folgendermaßen zusammengefasst werden:

1) Die Frage, wie sich der wohlfahrtsstaatliche Ausbau in Südkorea im quantitativen Sinne in den Rahmen der derzeitigen, weltweit dominierenden neoliberalen Abbaupolitik einfügt, haben die Teilnehmer der Debatte bisher zu wenig bearbeitet. Indem die Vertreter des „Neoliberalismus-Interpretation“ ihre Aufmerksamkeit hauptsächlich auf den wesentlichen Charakter der Productive Welfare Policy der Regierung Kim Dae-jung konzentrieren, vernachlässigen sie die zwar äußerlichen, aber realen Verbesserungen innerhalb des Systems der sozialen Sicherung, wie z.B. die Zunahme der Sozialausgaben oder des Anstiegs der Sozialversicherten.¹⁶² Hingegen beschränkt sich der Ansatz der Vertreter, welche die sozialpolitischen Änderungen unter der Regierung Kim Dae-jung als Ausdruck der verstärkten staatlichen Verantwortung in diesem Bereich begreifen, überwiegend auf die Erscheinungsbilder der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, welche die Kennzahlen auf der Makroebene zeigen. Daraus wird ohne ausreichende Erklärung des kausalen Zusammenhangs

¹⁶² Zur Entwicklung der Sozialleistungsquote vgl. Tabelle 2.2 und zur Zunahme der Versicherten in den jeweiligen Bereichen der Sozialen Versicherung Kapitel 2.3.

gefolgert, dass die „welfare-friendly“ Regierung den Anstoß zur Entwicklung zu einem richtigen Wohlfahrtsstaat gab.

2) Den Vertretern der beiden Ansätze, der Mehrheit der Teilnehmer dieser Debatte, fehlt es meiner Auffassung nach an ausgewogenen Erklärungen, auf deren Grundlage das Wesen und die Erscheinung dieser Reformpolitik gleichzeitig zu erfassen sind. Als Alternative könnte man den Ansatz wählen, der den Aufbau eines Sozialsystems im Zusammenhang mit der Reform des Arbeitsmarktes während der IWF-Krise zu erklären versucht. Es handelt sich dabei um eine zielgerichtete Flexibilisierung, welche Arbeitskräfte für unternehmerische Rationalisierung flexibler machen soll. Die Unternehmen können sie länger dabehalten, wenn sie Arbeitskräfte für längere Zeit benötigen, kürzer, wenn sie sie nur für kürzere Zeit benötigen, und sie können sie einfacher entlassen, wenn sie sie gar nicht mehr benötigen. Die Unternehmer können in Zukunft leichter Zeitarbeiter einsetzen, wenn sie Arbeitskräfte nur temporär benötigen. Diesem Erklärungsansatz zufolge war der Ausbau der „Social Safety Nets“ unvermeidlich, um die unternehmerfreundliche Reform des Arbeitsmarktes als Kernpunkt der Krisenüberwindungsstrategie der Regierung und der IWF-Strukturanpassung reibungslos umsetzen können, ohne dass es zu ständigen sozialen Konflikten kam oder die Bevölkerung das Vertrauen in die Regierung verlieren würde.¹⁶³

3) Daraus lässt sich ersehen, dass der wohlfahrtsstaatliche Ausbau in der Regierungszeit Kim Dae-jungs fast zeitgleich mit der IWF-Krise auftrat. Dieser Ausbau ist aber kaum auf das „welfare-friendly“ Wesen der Regierung oder deren reiner Absicht zum Aufbau eines starken sozialen Absi-

¹⁶³ Kalinowski (2005), dessen Forschungsinteresse sich vor allem auf die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen des IWF-Strukturanpassungsprogramms in Südkorea richtet, behauptet, dass der Zusammenhang von Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und Verbesserung des sozialen Sicherungssystems stark im mit der Rettungskreditvergabe des IWF verbundenen Reformpaket niederschlug. Bereits im ersten „Letter of Intent (LOI)“ Anfang Dezember 1997, in dem sich die Regierung zur einer bestimmten Politik zur Überwindung der Krise verpflichtete, wurde zwischen der südkoreanischen Regierung und dem IWF eine Verbesserung der Arbeitslosenversicherung für „further steps to improve labor market flexibility“ (Originaltext: LOI am 3.12.1997) vereinbart. Siehe Kalinowski (2005), Der Internationale Währungsfonds in Südkorea, S. 213 ff. In ähnlicher Richtung weist Chung M. (2002a) darauf hin, dass die Weltbank in den Verhandlungen mit der südkoreanischen Regierung zur Gewährung des zweiten „Structural Adjustment Loan (25.9.1998)“ den Ausbau der „social safety nets“ vorschlug. Im Gegenzug für das Darlehen in einer Höhe von 2 Mrd. US-Dollar forderte die Weltbank einen Umbau im Bereich der „social safety nets“, der eng mit wichtigen sozialpolitischen Verbesserungen verbunden war. Er behauptet aber, dass diese Forderung von der Weltbank nach einem Umbau der Social Safety Nets im Wesentlichen kaum auf den Aufbau eines starken sozialen Absicherungssystems gerichtet gewesen sei. Diese Forderung sei vielmehr auf ihre Wahrnehmung zurückzuführen, dass im Falle Südkoreas die bestehenden „social safety nets“ so schwach waren, dass sie sich unter Umständen hemmend auf die Reform des Finanzsystems und die Umstrukturierung des Unternehmenssektors auswirken hätten können. Siehe Chung M. (2002a), „gug-min-ui jeong-bu“-ui sa-hoe-jeong-chaeg - sin-ja-yu-ju-ui hwag-dae? Sa-hoe-tong-hab-eu-lo-ui jeon-hwan? [Sozialpolitik der „Regierung des Volkes“ – Stärkung des Neoliberalismus? Wandel zur sozialen Integration?], S. 66 f.

cherungssystems zurückzuführen. Die Ausweitung der Social Safety Nets kann in erster Linie mit der auf den Arbeitsmarkt bezogenen Flexibilisierungsstrategie begründet werden. Diese Ausweitung sollte also als Puffer für soziale Härten durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bzw. die Rationalisierung der Unternehmen dienen. Darüber hinaus führte die vergleichsweise hohe Konfliktfähigkeit der südkoreanischen Gewerkschaften teilweise dazu, dass die Regierung Verbesserungen im sozialen Sicherungssystem als Gegenleistung für die unternehmerfreundliche Reform des Arbeitsmarktes versprach.

Eine weitere Schwachstelle dieser Debatte liegt darin, dass die Typisierung des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates überwiegend mit dem typologisierenden Teil von Esping-Andersens Regimetheorie versucht wird. Es geht dabei zu sehr darum, Südkorea einem der drei von ihm erfundenen Idealtypen oder einem einfachen Mischtyp zuzuordnen. Hingegen werden die von Esping-Andersen entwickelten Indices oder die Konstruktionsprinzipien seiner Regimetypologie im südkoreanischen Kontext zu wenig überprüft, obwohl sich sein Regimemodell vor allem an westlichen Ländern orientiert.

Seit den 1990er Jahren gab es im vergleichenden Forschungsbereich der real existierenden Wohlfahrtsstaaten eine Reihe von Projekten, die die Debatte um die südkoreanische Wohlfahrtsstaatlichkeit stark beeinflusst haben. Ziel dieser Forschungen war es hauptsächlich, das von den westlichen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen abweichende ostasiatische Modell plausibel zu machen. Als repräsentatives Beispiel sind in erster Linie Forschungen darzustellen, die die wohlfahrtsstaatliche Sonderentwicklung dieser Region unter Bezugnahme auf den kulturalistisch-konfuzianischen Ansatz zu erklären versuchen.¹⁶⁴ Diesem Ansatz zufolge sind die „confucian welfare states“ in Bezug auf das Angebot von Wohlfahrt durch eine schwache Rolle des Staates und des Marktes charakterisiert, sowie durch eine starke Rolle der informellen Verbundenheit, also mit Familie, Verwandtschaft oder gemeinschaftliche Netzwerke. Mit umfangreicher betrieblicher Sozialpolitik gewinnen auch die Unternehmen mit „paternalistischer“ Geschäftskultur wichtigste Erzeuger von Wohlfahrt an Bedeutung.¹⁶⁵ Weiterhin seien sie durch geringe ethnisch-kulturelle Heterogenität, ein autonomes Staatsystem gegen gesellschaftliche Interessen, schwache individualistische und starke kollektivistische Werte, geringe politische Kapazität der Linksparteien und geringe politische Formierung der Arbeiterschaft sowie starke Machtpositionen der konservativen Parteien gekennzeich-

¹⁶⁴ Jones (1993), *The pacific challenge*; Hong G. (2002), *bog-ji-gug-ga-ui yu-hyeong-e gwan-han jil-jeog bi-gyo-bun-seog - gae-ib-ju-i, ja-yu-ju-ui, yu-gyo-ju-ui bog-ji-gug-ga* [Wohlfahrtsstaatsmodelle in qualitativer Vergleichsforschung – Interventionismus, Liberalismus, Konfuzianismus]; Rieger/Leibfried (2004), *Kultur versus Globalisierung*.

¹⁶⁵ Jones (1993), *The pacific challenge*, S. 205 ff.

net.¹⁶⁶ Daran anschließend berichtet die Untersuchung der ostasiatischen Sozialpolitik von Rieger/Leibfried (2004), dass einige Merkmale der konfuzianischen Ethik, wie z.B. „Fleiß“, „Disziplin“, „Sparsamkeit“ oder „Familie“, bestimmten Entwicklungen einer staatlichen Sozialpolitik nach westlichem Muster sehr enge Grenzen setzen.¹⁶⁷ Meiner Auffassung nach sollte man den kausalen Zusammenhang von konfuzianischer Kultur und wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung umgekehrt erklären. D. h. also, dass die Unterentwicklung staatlicher Sozialpolitik kaum ausschließlich auf konfuzianisch-kulturelle Faktoren zurückzuführen ist. Vielmehr führt das trotz des volkswirtschaftlichen Erfolges immer noch niedrige Niveau staatlicher Sozialleistungen dazu, dass die von Risiken Betroffenen zu deren Bewältigung nach wie vor auf informelle Wohlfahrtsproduzenten angewiesen sind. Dazu birgt der dem konfuzianischen Erklärungsansatz inhärente Kultur-Determinismus die Gefahr einer politisch-ideologischen Instrumentalisierung. Diese Sichtweise kann oft als Instrument zur Legitimierung sozialstaatlicher Einsparungen im Westen und des vorhanden extrem niedrigen Niveaus der sozialen Leistungen im Osten ausgenutzt werden.¹⁶⁸

Die im Konfuzianismus-Ansatz angelegte Konzentration auf kulturelle Faktoren führt zur Vernachlässigung des politisch-ökonomischen Kontextes. D. h., diese Forschungsrichtung unterschätzt systematisch die Bedeutung politischer und ökonomischer Faktoren, die den Wandel oder die Kontinuität moderner Wohlfahrtsstaaten viel stärker beeinflusst haben und noch beeinflussen. Hingegen gibt es eine andere Forschungsrichtung, welche die sozialpolitische bzw. wohlfahrtsstaatliche Entwicklung und Struktur der ostasiatischen Länder mit den Besonderheiten des Industrialisierungsprozesses dieser Region zu verbinden versucht.¹⁶⁹ In solchen Erklärungsversuchen wird vor allem die Theorie des „Developmental State“ mit einbezogen, dessen Begriff vor allem zur Erklärung der spezifischen Rolle des Staates im ostasiatischen Entwicklungsgang entwickelt wurde.¹⁷⁰ Die ostiasi-

¹⁶⁶ Hong K. (1999), *bog-ji-gug-ga-ui yu-hyeong-e gwan-han jil-jeog bi-gyo-bun-seog - gae-ib-ju-i, ja-yu-ju-ui, yu-gyo-ju-ui bog-ji-gug-ga* [Wohlfahrtsstaatsmodelle in der qualitativen Vergleichsforschung – Interventionismus, Liberalismus, Konfuzianismus], S. 202 ff.

¹⁶⁷ Rieger/Leibfried (2004), Kultur versus Globalisierung, S. 134 ff.

¹⁶⁸ In eine ähnliche Richtung geht die Kritik von Gough (2001), Globalization and regional welfare regimes – the East Asian case; Koo, C. (1998), Asiatischer Kapitalismus; Goodman/White/Kwon (1998), The East Asian Welfare Model – Welfare Orientalism and the State.

¹⁶⁹ Goodman/Peng (1996), The East Asian Welfare States – Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation-Buildung; Goodman/White/Kwon (1998), The East Asian Welfare Model – Welfare Orientalism and the State; Holliday (2000), Productivist Welfare Capitalism – Social Policy in East Asia; Economic and Social Commission for Western Asia (United Nations) (2003), Transforming the Developmental Welfare State in the Republic of Korea; Chung, M. (2009), Korean Developmental Welfare Regime – A Comparative Perspective in the East Asian Context.

¹⁷⁰ Dieser Begriff wurde erstmals von Chalmers Johnson (1982) zur Untersuchung der Rolle des „Planrational Developmental State“ beim wirtschaftlichen Erfolg in Japan erfunden. Dieses japanische Modell unterscheidet

schen Wohlfahrtsstaaten bezeichnen sich oft als „developmental welfare state“, die ergänzend Esping-Andersens Typologie des westlichen Wohlfahrtskapitalismus eingegliedert werden. Der developmental welfare state, der besonders Japan, Südkorea sowie Taiwan gut charakterisiert, zeichnet sich dadurch aus, dass das übermächtige Entwicklungsplanungsorgan nicht nur in der Wirtschafts- und Industriepolitik, sondern auch für die wohlfahrtsstaatliche Formierung eine leitende Rolle spielte. Die Sozialpolitik wurde daraufhin entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Zielsetzung wie z.B. Wirtschaftswachstum oder Steigerung der Produktivität grundsätzlich untergeordnet. Dieser Ansatz ist meiner Auffassung nach insofern sinnvoll, als dass er die Entstehung und Entwicklung des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates aus politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen heraus zu erklären versucht. Im Gegensatz zum kultur-deterministischen Konfuzianismus-Ansatz kann seiner historischen Erklärungsfähigkeit eine besondere Bedeutung zukommen. Es bleibt dennoch die Frage nach einem konkreten Mechanismus, nach welchem sich die in der Vergangenheit etablierte Merkmale des developmental state im heutigen südkoreanischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangement, besonders nach der politischen Demokratisierung Mitte der 1980er Jahre, niederschlagen und das weitere Geschehen prägen. Bei diesem Ansatz besteht zudem die Gefahr, dass er als gegeben unterstellt, dass der Staatsapparat über Autonomie gegenüber der Ökonomie und der Gesellschaft verfügt und sich zwischen konkurrierenden Klassen und Interessen immer neutral verhält. Im Erklärungsmodell des developmental welfare state werden die Rolle und der Wille der bürokratischen Eliten für die Begründung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaats oft stark überschätzt.¹⁷¹

sich dabei vom US-amerikanischen Modell des „Market Rational Regulatory State“. Bis in die letzte Zeit fand die Theorie des „Developmental State“ häufig Anwendung, um die anständige Führungsrolle des Staatsapparates beim erfolgreichen Industrialisierungsprozess der ostasiatischen Länder zu verstehen. Dazu siehe seinen neuen Aufsatz Johnson (1999), *The Developmental State – Odyssey of a Concept*.

¹⁷¹ Das Konzept des autonomen Charakters des Staats- bzw. bürokratischen Apparates ist nach wie vor einer der wichtigsten Kritikpunkte an der Theorie des Developmental State. Zur Debatte und Kritik der „Developmental State“ – Interpretationen in Südkorea siehe besonders Chang, D. (2009), *Capitalist Development in Korea – Labour, capital and the myth of the developmental state*.

3 DIE DEMOKRATISCHE GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG IN SÜDKOREA

Im vorliegenden dritten Kapitel, also dem zweiten Einführungskapitel dieser Arbeit, geht es darum, die Entwicklung und den Ist-Zustand der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung auszuführen. Dabei rücken die Demokratischen Gewerkschaften, die um die KCTU herum versammelt sind, in den Untersuchungsfokus. Die Ausführungen in diesem Kapitel, ebenso wie im letzten Kapitel 2, sind für ein angemessenes Verständnis und richtige Untersuchungen der gewerkschaftlichen Sozialpolitik in Südkorea in den nachstehenden Kapiteln unerlässlich. Zuerst wird in Kapitel 3.1 die Entwicklungsgeschichte der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung in Südkorea seit Ende des zweiten Weltkriegs überblicksartig betrachtet. Kapitel 3.2 bietet dann einen Überblick über die Organisation der KCTU-Gewerkschaften in Hinblick auf deren Struktur, Mitgliederschaft und Merkmale alltäglicher und politischer Tätigkeiten. In Kapitel 3.3 beschäftige ich mich abschließend mit der Problematik, der die heutigen Demokratischen Gewerkschaften in Verbindung mit drei Schwerpunkten gegenüberstehen: Industriegewerkschaftsstruktur, dem politisch-ideologischen Zwiespalt innerhalb der KCTU und der Organisierung irregulärer Arbeiter.

3.1 KURZE GESCHICHTE DER SÜDKOREANISCHEN DEMOKRATISCHEN GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG

Unter „Demokratischer Gewerkschaftsbewegung“ (kurz: *min-ju-no-jo-un-dong*) verstehe ich eine für Südkorea spezifische Arbeiterbewegung, die bestrebt war, unabhängig von bestehenden arbeitgeberfreundlichen, meist bestochenen Gewerkschaftsorganisationen eigene Gewerkschaften demokratischer Form zu gründen. Diese Gewerkschaften setzen sich einerseits für die Interessen der Arbeitnehmer und andererseits für die Demokratie in politischen und sozialen Verhältnissen ein. Die Bewegung begann zwar bereits in den 1970er Jahren mit einigen bedeutsamen Experimenten, wurde aber erst in den 1980er Jahren in nennenswert hohem Maße ausgeführt und erreichte besonders im Zuge des „87er-Großen Arbeiterkampfs“ von Juli bis September im Jahr 1987 ihren Höhepunkt. Die Demokratische Gewerkschaftsbewegung der 1970er und 1980er Jahre reflektierte die politischen Umstände, denen die damalige Arbeiterbewegung gegenüberstand. Zwar gab es offiziell viele Gewerkschaftsorganisationen, sie waren aber alle „gelbe Gewerkschaften“. Die einzige gewerkschaftliche Dachorganisation FKTU fungierte als Mitläufer der jeweiligen militärdiktatorischen Regierung. Es gab keine Arbeiterpartei, die auf der politischen Bühne die Interessen der Arbeiter vertrat, und die bürgerlichen oppositionellen Parteien interessierten sich ganz selten für die Arbeiter.

terfrage. Da es keine politischen Wortführer der südkoreanischen Arbeiterklasse gab, hatte sie keine andere Wahl, als sich selber zu organisieren.

Die Behauptung, dass die Demokratische Gewerkschaftsbewegung mit der Gründung der KCTU Mitte der 1990er Jahre oder ihrer Legalisierung im Jahr 1999 vollauf gelungen war, halte ich für zu verfrüht. Der Gewerkschaftsforscher Kim Chang-u (2007), der selber an der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung der zurückliegenden Jahrzehnte beteiligt war, macht in seiner umfangreichen Studie über die südkoreanische Arbeiterbewegung deutlich, dass sich die Demokratische Gewerkschaftsbewegung durch folgende handlungsleitende Überzeugungen auszeichnet: 1) Autonomie, 2) innergewerkschaftliche Demokratie, 3) Solidaritätsbereitschaft, 4) militante Gesinnung, 5) Orientierung an grundlegender Veränderung der Gesellschaft.¹⁷² Meiner Ansicht nach ist die Frage noch offen, ob die Gewerkschaften der KCTU heutzutage diese Überzeugungen beachten oder künftig dazu fähig sein können. In diesem Sinne befindet sich die Demokratische Gewerkschaftsbewegung in Südkorea noch in einem Werdegang. Nachfolgend wird versucht, die Entwicklung der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung von ihren historischen Grundrissen bis zur Gründung der KCTU im November 1995 wiederzugeben.

3.1.1 Wurzeln und Entstehung der autonomen Demokratischen Gewerkschaftsbewegung

Die Wurzeln der autonomen Gewerkschaftsbewegung in Korea gehen zurück auf den linken „Nationalrat der Gewerkschaften in Chosun“ (abgekürzter Name: *jeon-pyeong*), der Ende des Jahres 1945 – kurz nach der Befreiung von der japanischen Kolonialherrschaft – gegründet und nach einigen Jahren von der US-amerikanischen Besatzungsmacht völlig zerstört wurde. Dem *jeonpyeong* gelang es, innerhalb kurzer Zeit über eine halbe Million Mitglieder in etwa 1.700 Einzelgewerkschaften zu organisieren. Die Mitglieder waren damals nicht nur vollzeitbeschäftigte Arbeiter, sondern auch Tagelöhner und Arbeitslose.

Die Bewegung des *jeonpyeong*, dessen Führungskräfte sich in der Mehrheit aus den Reihen der Kommunisten rekrutierten, war stark politisch geprägt und besonders gegen die Besatzungspolitik der US-Militärregierung gerichtet. Der *jeonpyeong* war bestrebt, die durch die schlagartige Flucht

¹⁷² Kim C. (2007), *chun-no-hyup cheong-san-gwa han-gug-no-dong-un-dong* [Aufhebung des *chunnohyup* und südkoreanische Arbeiterbewegung], S. 282 f.

der Japaner direkt nach deren Niederlage im 2. Weltkrieg besitzlos gewordenen Betriebe in die Arbeiterselbstverwaltung zu überführen, während die US-Militärregierung alle ehemaligen japanischen Unternehmen ihrer eigenen Treuhandverwaltung unterstellen wollte. Diese Konfrontation spitzte sich am heftigsten zu, als der *jeonpyeong* innerhalb von etwa 6 Monaten zweimal (September 1946 und März 1947) Generalstreiks ausrufen ließ. Trotz der breiten Unterstützung aus der Bevölkerung wurden die beiden Streiks durch massive Polizeieinsätze gewaltsam aufgelöst.¹⁷³

Infolge dieser Streiks wurde der linke *jeonpyeong* in organisatorischer Hinsicht völlig zerstört, denn viele seiner Aktivisten wurden in dieser Zeit verhaftet. An die Stelle des *jeonpyeong* trat ein zweiter rechter bzw. antikommunistischer Gewerkschaftsverband (mit dem abgekürzten koreanischen Namen *dae-han-no-chong*), der 1961 in FKTU umbenannt wurde. Der *daehannochong* hat jahrzehntelang eine gesetzlich verbriefte Monopolstellung besessen.

Die 1970er Jahre haben mit einem leidvollen, aber historisch sinnvollen Geschehen auf dem „Pyeonghwa-Markt“, einem Textilindustriegbiet im Stadtzentrum von Seoul, begonnen, das ein treibendes Moment für die Reaktivierung der unabhängigen Gewerkschaftsbewegung war: Der 23-jährige Schneider Jeon Tae-il übergoss sich selbst mit Benzin und verbrannte sich in der Mitte des Marktes während einer kleinen Demonstration, die von 12 jungen Arbeitern organisiert wurde, um auf die miserablen und unmenschlichen Arbeitsbedingungen der Textilarbeiter, insbesondere der Fabrikmädchen, aufmerksam zu machen. Der junge Jeon Tae-il hielt in den Flammern das südkoreanische Arbeitsgesetzbuch, dessen Vorschriften von den Arbeitgebern kaum beachtet wurden, fest in der Hand. Die stetige, absichtliche Missachtung dieser Vorschriften wurde von der Arbeitsbehörde keinesfalls problematisiert und sogar häufig durch die autoritäre Regierungspolitik begünstigt. Als letztes Kampfmittel wollte Jeon Tae-il dafür seinen Tod opfern, um diese Situation öffentlich zu machen und von den Arbeitgebern und der Regierung zu fordern, die Grundrechte der Arbeitnehmer in Übereinstimmung mit dem vorgeschriebenen Arbeitsgesetz zu garantieren.¹⁷⁴

¹⁷³ Am ersten Generalstreik, der durch die Arbeitsniederlegung der Eisenbahner ausgelöst worden war, nahmen 260.000 Arbeiter teil und am daran anschließenden Bürgeraufstand schätzungsweise 2,3 Millionen Menschen. Dabei kamen etwa 1.000 Zivilisten und 200 Polizisten um und es gab etwa 30.000 Festnahmen. Beim zweiten Streik, der viel zielgerichteter gegen die US-Militärregierung geplant worden war, wurden nur wenige Tage später etwa 2.000 Streikende verhaftet. Siehe dazu Koo C. (1998), *Asiatischer Kapitalismus*, S. 151 ff.

¹⁷⁴ „Der schöne Junge Jeon Tae-il“ (unter dem gleichnamigen Titel wurde seine Lebensgeschichte verfilmt) sprach in den Flammen der Selbstverbrennung in aller Deutlichkeit aus: „Haltet Euch an das Arbeitsstandardgesetz! Wir sind keine Maschinen, lasst uns am Sonntag einen Ruhetag! Beutet die Arbeiter nicht aus!“ Zu dieser Geschichte siehe Koo H. (2001), *Korean Workers – The culture and politics of class formation*, Kapitel 4.

Sein Tod hat den Anlass dazu gegeben, dass sich die autonomen Gewerkschaften wieder formierten, die sich nach der Zerschlagung des *jeonpyeong* Ende der 1950er Jahre zurückhaltend verhielten. Im Lauf der Zeit haben sich immer mehr Arbeiter im Geist von Jeon Tae-il bemüht, eine demokratisch organisierte Gewerkschaft zu gründen, die im Gegensatz zu Lohnarbeit und Kapital auf der Seite der Lohnarbeit kollektiv handlungsfähig war. Trotz aller Drohungen, Bestechungsversuche und Repressionen vonseiten des Staates und Kapitals bildeten sich einige Demokratische Gewerkschaften, die von großer Bedeutung in der Geschichte der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung sind. Kurz zeige ich hier vier wichtige Fallbeispiele, die die Wiedergeburt der Demokratischen Gewerkschaften akzentuieren.

1) Dort, wo sich Jeon Tae-il am 13.11.1970 verbrannte, wurde eine autonome Gewerkschaft mit etwa 500 Schneidern und Textilarbeitern und -arbeiterinnen gegründet. Die „Cheonggye-Bekleidungs-gewerkschaft“ war der Repräsentant der über 20.000 TextilarbeiterInnen in diesem Gebiet und spielte eine leitende Rolle in der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung der 1970er Jahre.

2) Der ununterbrochene Kampf der Textilarbeiterinnen in der Wopung Textil Company von 1972 bis 1982 war ein bekanntes Beispiel für die Demokratisierung der bestehenden gelben Gewerkschaft. Sie haben versucht, eine Demokratische Gewerkschaft durch eine neu gewählte Führung aufzubauen und die bis dahin nur als Marionetten funktionierenden Gewerkschaftsführer zu vertreiben. Unterstützt von einigen katholischen und evangelischen Gruppen, war sie bestrebt, eine gewerkschaftliche Organisation in demokratischer Form durchzuhalten. Obwohl es ihnen gelang, ständige Bedrohungen und Zerschlagungskomplote der Firma und der Polizei zu überwinden, wurde aber die Wopung-Textilgewerkschaft, ebenso wie die Cheonggye-Gewerkschaft, Anfang der 1980er Jahre mittels brutaler Gewalt durch das Militärregime Chun Doo-hwans völlig zerstört.

3) Der Streik der Dongil Textil Company-Gewerkschaft, der in der zweitgrößten Hafenstadt Incheon stattfand und der gegen den schmutzigen Versuch der Firma, die neu entstandene Demokratische Gewerkschaft zu zerschlagen, gerichtet war, war von besonderer Bedeutung für den Kampf der Demokratischen Gewerkschaften. Gegen den heimlichen Plan des Firmenmanagements, an die Stelle der demokratisch gewählten Gewerkschaftsführung die von ihm bestochenen Gewerkschaftsführer eintreten zu lassen, haben im Juli 1976 über 1.000 Textilarbeiterinnen gestreikt. Dieser 3-tägige Streik wurde gewaltsam von der Polizei aufgelöst und 72 Streikende wurden dabei festgenommen.

4) Der Kampf der YH-Gewerkschaft war sehr bekannt. Dieser Kampf wurde durch die überraschende Schließung der Firma Y.H. Trading Company ausgelöst, die hauptsächlich Perücken produzierte

und exportierte. Mehrere Protestaktionen wurden von der 1975 neu gegründeten Gewerkschaft organisiert, die aber alle von der Polizei niedergeschlagen wurden. Um ihre Lage bekannt zu machen und bei der öffentlichen Meinung Hilfe zu suchen, besetzten die Arbeiterinnen mit der Unterstützung der politisch engagierten Intellektuellen die Parteizentrale der Oppositionspartei „New Democratic Party“ und protestierten weiter. Obwohl die NDP diese völlig vertretbare Besetzung erlaubte, hat die Regierung sie durch einen brutalen Polizeieinsatz aufgelöst. Im Zuge des Polizeieinsatzes ist eine Arbeiterin ums Leben gekommen.

Die Demokratische Gewerkschaftsbewegung dieser Zeit zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

1) Im Mittelpunkt der Demokratischen Gewerkschaften standen junge Arbeiterinnen, die umgangssprachlich „*yeo-gong*“, also sinngemäß Fabrikarbeiterinnen, genannt wurden. Diese Fabrikarbeiterinnen waren meist in der Leichtindustrie beschäftigt und erzeugten Exportwaren wie Textilien, Schuhe, Gummigüter oder Klein elektrogeräte. Sie waren von der extrem schlechten Bezahlung und den harten Arbeitsbedingungen direkt betroffen und gehörten zu einer Gruppe, die durch das rapide Wirtschaftswachstums am stärksten benachteiligt war. Wenn man bedenkt, dass die jungen Arbeiterinnen am Arbeitsplatz von Managern, Abteilungsleitern oder sogar Kollegen, d. h. von Männern, häufig diskriminiert und missbraucht wurden, ist es kaum verwunderlich, dass sie die Hauptakteure in der damaligen Gewerkschaftsbewegung waren.

2) Unter dem ausschließlich repressiven Industrielle-Beziehungen-System begannen die Auseinandersetzungen auf der Betriebsebene um rein ökonomische Angelegenheiten oder die Grundrechte der Arbeiter, danach politisierten sie nicht selten auch auf der makropolitischen Ebene. Trotzdem traten die Kämpfe in den meisten Fällen unorganisiert, vereinzelt und oft mit Unterbrechungen auf.

3.1.2 Der „87er-Große Arbeiterkampf“ und der *chunnohyup*

Der Juni-Kampf im Jahr 1987, der den Charakter einer allgemeinen Demokratisierungsbewegung annahm, endete, als der Präsidentschaftskandidat der regierenden Partei „Democratic Justice Party“ (abgekürzter Name: *min-jeong-dang*) Roh Tae-woo eine Reihe von Maßnahmen zur politischen Versöhnung versprach (29.06.1987). In deren Mittelpunkt stand eine Verfassungsänderung zugun-

ten einer allgemeinen Direktwahl des Präsidenten.¹⁷⁵ Da die meisten politischen Akteure mit diesem Versprechen zufrieden gestellt waren, beendigten sie rasch die Straßenkämpfe und beschäftigten sich auf der politischen Bühne ausschließlich mit den Wahlkampagnen für den kommenden Präsidenten.

Seit Juli protestierten die Arbeiter allein weiter, weil sie mehr als eine „formale“ politische Demokratie anvisierten. Durch die Arbeitsniederlegungen in Form eines „wilden Streiks“ und die daran anschließenden Protestmärsche bzw. Sitzblockaden am Arbeitsplatz oder auf der Straße artikulierten die Arbeiter ihre eigenen Ansprüche, die über eine bürgerlich-demokratische Ordnung hinausgingen. Der „87er-Große Arbeiterkampf“, der das Land fast drei Monate lang in eine generalstreikähnliche Situation versetzte, war hinsichtlich seines Ausmaßes außerordentlich breit, hinsichtlich seines Ablaufs stark explosiv und hinsichtlich seiner Form sehr militant, obwohl er von keiner einheitlichen Kampffront geleistet wurde. Er hat zuerst in der verarbeitenden, montanen und Transportindustrie begonnen und sich sehr rasch auf fast alle Industriezweige (Krankenhäuser, Banken, Baubranche, Universitäten, Forschungsinstitute, Hotels, Kaufhäuser usw.) ausgedehnt. 76 % der gesamten Arbeitskämpfe im Zeitraum Juli bis September 1987 wurden in erster Linie in kleinen und mittleren Betrieben mit weniger als 301 Beschäftigten durchgeführt. 75 % der Großunternehmen ab 1.000 Beschäftigten nahmen aber auch an dieser Streikwelle teil. Die Zahl der Arbeitskonflikte überstieg die gesamte Zahl der Arbeitskonflikte, die seit Anfang der 1960er Jahre stattgefunden hatten. Als Mitte August der Widerstand der Arbeiterklasse seinen Höhepunkt erreicht hatte, gab es über 100 Fälle von Arbeitskonflikten pro Tag, was der durchschnittlichen Zahl der jährlichen Arbeitskonflikte in der Vergangenheit entsprach. An den Streiks nahmen etwa 1,2 Millionen Arbeiter teil, was einem Drittel der gesamten Arbeitnehmerzahl aller Unternehmen ab 10 regulär Beschäftigten entsprach. Dazu wurden über 1.300 Betriebsgewerkschaften von Juli bis September unabhängig vom FKTU neu gegründet, die jahrzehntelang nicht der Repräsentant der Arbeiter war, sondern der Diener der jeweiligen diktatorischen Regierung.¹⁷⁶

Das Ziel, das von den Streikenden angestrebt wurde, bestand im Wesentlichen aus drei Punkten: 1) Lohnerhöhung, 2) Verbesserung der Arbeitsbedingungen und 3) Gründung der demokratischen Gewerkschaften. Diese Zielsetzung war auf die nicht mehr zu akzeptierenden Produktionsbedingungen der arbeitenden Klasse und die Probleme durch die korrupten Gewerkschaften zurückzu-

¹⁷⁵ Siehe das vorangegangene Kapitel 2.2.2.

¹⁷⁶ Vgl. zum Entwicklungsvorgang dieser historischen Arbeitskämpfe, vor allem die verdienstvollen Studien Koo H. (2001), *Korean Workers – The Culture and Politics of Class Formation*; Kim C. (2007), *chun-no-hyup cheong-san-gwa han-gug-no-dong-un-dong* [Aufhebung des *chunnohyup* und südkoreanische Arbeiterbewegung]. Hinsichtlich der Zahl der Streiks und der dadurch verlorenen Arbeitstage siehe Abbildung 2.5 in diesem Kapitel.

führen. Das autoritäre Regime hat die Arbeiter nach wie vor gezwungen, für das Wachstum der nationalen Wirtschaft jedes Opfer zu bringen. Unter diesen Umständen verhielt sich der einzige bestehende gewerkschaftliche Dachverband FKTU nicht im Interesse der Arbeiter, sondern seine Rolle war es eher, die empörte und unterdrückte Arbeiterklasse zu beschwichtigen. Die Demokratisierung der Gewerkschaften, insbesondere die Bildung der autonomen Gewerkschaften, war die allerwichtigste Aufgabe, weil die streikenden Arbeiter glaubten, dass die Demokratischen Gewerkschaften nicht nur ihre gemeinsamen ökonomischen Interessen vertreten könnten, sondern auch eine „workplace democracy“ gegen das undemokratische Arbeitsverfahren und die Diskriminierung am Arbeitsplatz garantieren könnten.¹⁷⁷

Der „87er-Große Arbeiterkampf“ war von enormer Bedeutung für die Geschichte der südkoreanischen Arbeiterbewegung. Dieser Kampf hat aber auch der späteren Gewerkschaftsbewegung nicht wenige Aufgaben hinterlassen.

1) Der gewerkschaftliche Organisationsgrad und die absolute Zahl der Gewerkschaften sind im Gefolge des „87er-Großen Arbeiterkampfes“ stark angestiegen. Der Organisationsgrad hat sich bis 1989 ständig erhöht, wie Abbildung 3.1 zeigt. Im Zeitraum von Juli 1987 bis Ende 1989 wurden über 4.600 Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene neu gegründet. Die Mehrheit der neu entstandenen Gewerkschaften richtete sich gegen die regierungsabhängige FKTU und strebte Demokratische Gewerkschaften an. Dort, wo man schon gewerkschaftlich organisiert war, erwuchs die Forderung nach der Demokratisierung der überlieferten gewerkschaftlichen Organisation besonders aus den „Rank-and-file“-Mitgliedern. Damit gab es in nicht wenigen Gewerkschaften einen Führungswechsel, woraus der Rücktritt der bestehenden, meist vom Management bestochenen Gewerkschaftsführer resultierte. In diesem Zuge haben die meisten demokratisch neu gewählten Gewerkschaftsführungen versucht, aus der FKTU auszusteigen, wozu sich die „gelben Gewerkschaften“ zusammengefunden hatten.

2) Die Demokratische Gewerkschaftsbewegung wurde im Vergleich zu den 1970er Jahren, also das Geburtsjahrzehnt der Demokratischen Gewerkschaften, viel politischer. Die Erfahrungen der historischen Arbeiterkämpfe im heißen Sommer 1987 haben den daran Beteiligten gezeigt, dass sie kollektiv handeln konnten, um gemeinsame Interessen zu verfolgen. Es zeigte sich daran ein wachsendes politisches und Klassenbewusstsein bei vielen Arbeitern. Viele Beobachter der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung nahmen gemeinsam an, dass die Demokratischen Gewerkschaften dieser Phase in der Praxis vorrangig die einzelbetriebsspezifischen, direkt arbeitsbezogenen und

¹⁷⁷ Roh J. (1997), *han-gug-ui no-dong-jeong-chi-che-je byeon-dong 1987-1997* [Wandel des südkoreanischen Arbeitsregimes 1987-1997], S. 133 ff.

meist materiellen Interessen vertreten haben. Dies bedeutet aber nicht, dass sich die Ansprüche der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung damals streng auf die ökonomischen Kämpfe innerhalb des Betriebsgewerkschaftssystems beschränkten.¹⁷⁸ Bei einer vereinfachten Überlegung dieser Art wird aber oft übersehen, dass es für das Lager der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung eine große Herausforderung war, demokratisch organisierte Gewerkschaften auf Betriebs-ebene bestehen zu lassen und unmittelbare Interessen ihrer Mitglieder durchzusetzen, wenn man die ständigen Verhinderungsstrategien aufseiten der Unternehmen gegenüber gewerkschaftlicher Arbeit und die antigewerkschaftliche Regierungspolitik mit allen Regressionsmitteln berücksichtigte. Darüber hinaus haben die Demokratischen Gewerkschaften nicht selten mit einer einzelgewerkschaftsübergreifenden Basismobilisierung auf politische Anforderungen reagiert, die mit dem Umsturz der noch autoritären Regierung oder gegebenenfalls mit der grundlegenden Reform der südkoreanischen Gesellschaft verbunden waren. In diesem Sinne betont Kim Chang-u (2007) mit Nachdruck, dass „Solidarität“ und „Orientierung an gesellschaftlicher Umwälzung“ in der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung der 1980er Jahre charakterlich neu geprägt wurden.¹⁷⁹

3) Die Demokratischen Gewerkschaften haben bei der Bildung ihrer eigenen Dachorganisation den ersten Schritt getan, um die über einzelgewerkschaftliche Handlungsfelder hinausgehenden politischen Interessen zusammenzuführen. Seit 1987 waren sie bestrebt, solidarische Organisationen verschiedener Form zuerst auf regionaler Ebene und danach landesweit aufzubauen, um die einzelnen Widerstände gegen die Regierung Roh Tae-woo zu überwinden. Dieser Versuch wurde schließlich belohnt, als sich die Demokratischen Gewerkschaften im Januar 1990 als Korea Trade Union Congress *chunnohyup* versammelten. Der *chunnohyup* spielte seinerzeit (1990 bis 1995) eine zentrale Rolle in der gesamten südkoreanischen Arbeiterbewegung, obwohl er unter Zuhilfenahme aller staatlichen Repressionsmittel stark unterdrückt wurde.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Kim D. (1995), *han-gug-sa-hoe no-dong-ja yeon-gu* [Studie über südkoreanische Arbeiter], S. 436.

¹⁷⁹ Kim C. (2007), *chun-no-hyup cheong-san-gwa han-gug-no-dong-un-dong* [Aufhebung des *chunnohyup* und südkoreanische Arbeiterbewegung], S. 230 ff.

¹⁸⁰ Die gewalttätige Unterdrückung des *chunnohyup* führte insgesamt zu etwa 3.000 Inhaftierten unter seinen Mitgliedern. Nur aufgrund ihrer Mitgliedschaft beim *chunnohyup* wurden über 5.000 Arbeiter entlassen. Zu den Vorgängen und Aktivitäten des *chun-no-hyup* vgl. Kim J. (1996), *pal-chil-nyeon i-hu min-ju-no-jo-un-dong-ui gu-jo-wa teug-jing – chun-no-hyup-ui jeon-gae-gwa-jeong-gwa ju-yo-hwal-dong-eul jung-sim-eu-lo* [Struktur und Merkmale der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung seit 1987 - fokussiert auf die Vorgängen und Aktivitäten des *chunnohyup*]; Kim C. (2007), *chun-no-hyup cheong-san-gwa han-gug-no-dong-un-dong* [Aufhebung des *chunnohyup* und südkoreanische Arbeiterbewegung].

3.2 ORGANISATION DER KCTU

Die historischen Wurzeln der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung lassen sich auf den linken *jeonpyeong* Mitte der 1950er Jahre zurückführen. Der tragische Tod des jungen Arbeiters Jeon Tae-il durch Selbstverbrennung 1970 gab den maßgebenden Anstoß dazu, bestehende gelbe Pseudo-Gewerkschaften zu demokratisieren oder autonome Demokratische Gewerkschaften zu gründen. Die Entstehung dieser Demokratischen Gewerkschaften bedeutet die Wiedergeburt der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung nach der gewaltsamen Zerschlagung der mit dem *jeonpyeong* verbündeten Gewerkschaften. Im Sommer 1987 erreichte die Demokratische Gewerkschaftsbewegung hinsichtlich der Bewegungsstärke und der Organisierungsbreite ihren Höhepunkt mit dem historischen „89er-Großen Arbeiterkampf“. Indem sich die Demokratischen Gewerkschaften 1990 unter dem oft als „militant“ bezeichneten *chunnohyup* versammelten, waren sie bestrebt, die Solidaritätsbereitschaft einerseits und die Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit andererseits zu erhöhen.

Seit der Gründung der KCTU 1995 vertritt die KCTU *minjunochong* die Demokratische Gewerkschaftsbewegung Südkoreas. In organisatorischer Hinsicht setzt sich die Demokratische Gewerkschaftsbewegung gewiss chronologisch in *jeonpyeong*, *chunnohyup* und *minjunochong* fort. In inhaltlicher Hinsicht ist es noch offen, ob die KCTU die historisch gebildeten handlungsleistenden Überzeugungen der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung verfolgt, also Autonomie, innergewerkschaftliche Demokratie, Solidaritätsbereitschaft, militante Gesinnung und Orientierung an einer grundlegenden Veränderung der Gesellschaft. Diese Frage in allen Einzelheiten zu besprechen oder zu überprüfen, würde aber ein weiteres riesiges Forschungsprojekt benötigen. Stattdessen gehe ich im Folgenden auf wichtige Themenbereiche um die Organisation der KCTU ein.

3.2.1 Organisationsstruktur

Mit der Gründung der KCTU im Jahr 1995 sind die Mitgliedsgewerkschaften nach dem Prinzip des Betriebsgewerkschaftssystems organisiert, das das südkoreanische Arbeitsgesetz seit Beginn der 1980er Jahre als Norm vorsieht.¹⁸¹ Die auf der Betriebsebene organisierten Betriebsgewerkschaft-

¹⁸¹ In den 1960er und 1970er Jahren, sprich die Periode der Militärdiktatur unter Ex-General Park Chung-hee, gab es ein Industriegewerkschaftssystem, das die Organisationsstruktur des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Vorbild hatte. Das Park-Regime bevorzugte ein zentral-bürokratisch aufgebautes Gewerkschaftssystem, weil es als Kontrollinstanz gegenüber der Arbeiterschaft besser zu funktionieren erschien. In der Realität auch

ten werden dann in Föderationen innerhalb der verschiedenen Industriezweige oder jeweils in den 14 Provinzen zu Regionalkomitees zusammengefasst. Alle Industrieföderationen und Regionalkomitees schließen sich schließlich zur KCTU als nationales Gewerkschaftszentrum zusammen.

Das wesentliche Merkmal des Betriebsgewerkschaftssystems besteht darin, dass Tarifverhandlungen auf Betriebsebene stattfinden und betriebsübergreifende oder industrieweite Lösungen die Ausnahme bleiben. Die Tarifhoheit liegt daher bei den Betriebsgewerkschaften, die direkt mit dem Management des Einzelbetriebs verhandeln und abschließen. Unabhängig von deren Industrieföderation oder Dachverband haben dazu die einzelnen Betriebsgewerkschaften das volle Recht, über den Beginn oder die Beendigung eines Streiks zu entscheiden. In diesem System besitzen die Industrieföderationen konsequenterweise eine relativ schwache Stellung. Sie sind finanziell abhängig von den Überweisungen der angeschlossenen Betriebsgewerkschaften und aufgrund der geringen Zahlungsfähigkeit personell schwach ausgestattet.¹⁸²

spielten die damaligen Industriegewerkschaften eine aktive Rolle als politische Keilriemen der Staatsmacht, indem sie die Herrschaftsideen wie z. B. Wirtschaftswachstum oder Anti-Kommunismus in den Betrieben propagierten. Dazu ausführlicher vgl. Koo C. (1988), *Asiatischer Kapitalismus*, S. 204 ff.

¹⁸² Reddies (1997), *Gewerkschaften in einer Übergangsgesellschaft – Südkorea*, S. 497 ff.

Tabelle 3.1: Kernpunkte der wichtigsten Änderungen des Arbeitsgesetzes seit 1996

| Bereich | Änderungen bis 1996 | Änderungen 26.12.1996 | Änderungen 10.03.1997 | Änderungen 13.02.1998 |
|---|---|---|--|--|
| Konkurrierende Gewerkschaften | verboten | ab 2000 auf nationaler sowie industrieller Ebene, ab 2002 auf betrieblicher Ebene erlaubt | Zulassung auf nationaler sowie industrieller Ebene* | – |
| Legalisierung der Lehrgewerkschaft | verboten | Verboten | Verboten | Erlaubt |
| Beteiligung Dritter | verboten | Erlaubt | – | – |
| Politische Aktivitäten der Gewerkschaften | verboten | erlaubt, aber im Rahmen des Wahlgesetzes eingeschränkt | – | – |
| Betriebsbedingte Kündigungen | keine Bestimmung | Erlaubt | Umsetzung erst seit 1999 | sofort erlaubt |
| Flexible Arbeitszeiten | verboten, max. Arbeitszeit 44 Std./Woche und 8 Std./Tag | erlaubt, max. Arbeitszeit 56 Std./Woche und 12 Std./Tag | – | – |
| Einsatz von Ersatzarbeitern während des Streikes | verboten | Erlaubt | erlaubt, aber nur Ersatzarbeiter aus derselben Firma | erlaubt bis zu 2 Jahren, bei „manual positions“ für 6 Monate |
| Lohnfortzahlung an voll freigestellte Gewerkschaftern | keine Bestimmung | ab 2002 verboten** | – | – |

* im November 1999 endgültig zugelassen

** ab Juli 2010 in Kraft getreten

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Kalinowski (2005), Der Internationale Währungsfonds in Südkorea, S. 178; Tergeist (2001), Industrielle Beziehungen und Arbeitsrechtsreform in Korea, S.184 ff.; Meyer (1999), Ein Jahr der Herausforderungen für koreanische Gewerkschaften, S. 140

In der Gründungsphase der KCTU war gesetzlich festgeschrieben, dass pro Betrieb nur eine Gewerkschaft, für jeden Industriezweig nur eine Föderation und auf landesweiter Ebene nur ein Dachverband zugelassen war. Daher hat die FKTU, ein anderer nach wie vor staatsabhängiger Dachverband, eine gesetzlich verbriefte Monopolstellung besessen und denn bis 1999 der KCTU wegen

des im Arbeitsgesetz enthaltenen Verbots konkurrierender Gewerkschaften die rechtliche Anerkennung verwehrt. Die FKTU arbeitete gemeinsam mit den Arbeitgeberverbänden in regierungsgesteuerten Kommissionen zu Arbeitsfragen und jährlichen Lohnempfehlungen.

Dies änderte sich zum Teil mit der „Revision der Revision des Arbeitsgesetzes“ vom 26.12.1996 und 10.03.1997.¹⁸³ Diese Novellierung ist wenigstens hinsichtlich des rechtlichen Status der KCTU tief bedeutend. Zusammenhängend mit dem novellierten Arbeitsgesetz können die wichtigsten Änderungen der gesetzlichen Grundlage für gewerkschaftliche Bestätigung folgendermaßen zusammengefasst werden:

Mit dem neuen Arbeitsrecht wurde die Gründung konkurrierender Gewerkschaften für die landesweite und Branchenebene sofort erlaubt. Nach der Zulassung des Gewerkschaftspluralismus auf landesweiter und Branchenebene ab März 1997 wurden jedoch die Registrierungsanträge der KCTU mehrfach abgelehnt. Die Zugehörigkeit der bis dahin illegalen Lehrgewerkschaft „Korean Teachers and Educational Workers Union“ mit dem abgekürzten koreanischen Namen *chun-kyo-jo* war ein Hindernis für die gesetzliche Anerkennung der KCTU, bis deren Gründung im Juli 1999 rechtmäßig war. Dazu wurde die Nichtanerkennung der KCTU damit begründet, dass bestimmte entlassene Arbeiter zu ihren gewählten Verantwortlichen gehörten. Im November 1999 erkannte die Regierung schließlich den gesetzlichen Status der KCTU offiziell an, aber ohne die Klausel zu modifizieren, die die gewerkschaftliche Mitgliedschaft von entlassenen Arbeitern und Arbeitslosen zu untersagt.

Auf Betriebsebene hingegen wird der Gewerkschaftspluralismus erst ab 2002 erlaubt. 2001 und 2006 wurde aber die Frist zur Zulassung jeweils auf das Jahr 2007 und 2010 verlegt. Anfang des Jahres 2010 wurde sie erneut um eineinhalb Jahre verschoben. Damit sind konkurrierende Gewerkschaften auf Betriebsebene bis jetzt rechtlich nicht zulässig und wird dann ab Juli 2011 erlaubt, wenn es dazwischen keine zeitliche Verschiebung mehr gibt.

Ins Arbeitsgesetz wurde die neue Klausel eingefügt, dass die Bezahlung von freigestellten Volleitsgewerkschaftsvertretern durch den Arbeitgeber zu untersagen ist. Nachdem sich die Einführung dieser Klausel in der Praxis wegen des Widerstands der Gewerkschaften hinausgezogen hätte, ist sie im Jahr 2010 in Kraft getreten. Insbesondere ab 2011 wird die Zahl hauptberuflicher Gewerkschaftsvertreter, die vom Unternehmen bezahlt werden können, hauptberuflichen gesetzlich strikt beschränkt. Diese zahlenmäßige Beschränkung wird durch das „time-off-system“ kontrolliert, in dem das Stundenvolumen und die Freistellungen für regelmäßige Gewerkschaftsangelegenhei-

¹⁸³ Zum Prozess dieser Arbeitsgesetzänderung vgl. Kapitel 3.2.5.

ten detailliert geregelt werden. Im Kern dieses Systems steht die Festlegung der Zahl vom Arbeitgeber bezahlter Vollzeitsgewerkschaftsvertreter je nach Unternehmensgröße.¹⁸⁴ Der Streit um die Durchführung dieser time-off-Regelungen, zusammen mit der Erlaubnis konkurrierender Gewerkschaften auf Betriebsebene, ist der Kern der aktuellen politischen Auseinandersetzungen in Bezug auf südkoreanische Industrielle-Beziehungen, weil solche Regelungen zu einem dramatischen Rückgang hauptberuflicher Gewerkschaftsvertreter auf Betriebsebene und vermutlich zur daraus resultierten Schwächung der Gewerkschaftsapparate führen können.¹⁸⁵

Das zuvor bestehende generelle Verbot der Intervention von „Drittparteien“ bei Arbeiterkämpfen wurde aufgehoben. Die Namen der betriebsexternen Berater, die die Tarifverhandlungsparteien unterstützen wollen, müssen im Voraus der zuständigen Behörde gemeldet werden. Damit wurde gewerkschaftlichen Dachorganisationen die Möglichkeit eröffnet, sich an betrieblichen Tarifverhandlungen oder Arbeitskonflikten zu beteiligen.

Der Einsatz von Streikbrechern wurde erleichtert und die Weiterzahlung der Löhne bei Streiks wurde nach dem Prinzip „Ohne Arbeit, Kein Lohn (*mu-no-dong, mu-im-geum*)“ den Arbeitgebern ausdrücklich verboten.

Jedes Gewerkschaftsmitglied zahlt einen bestimmten Anteil, normalerweise 1 % seines Lohnes, direkt an die Gewerkschaft des Betriebes, in dem er aktuell beschäftigt ist. In der Regel verbleibt etwa die Hälfte der Mitgliedsbeiträge bei der Betriebsgewerkschaft. Den Rest soll die Betriebsgewerkschaft an die überbetrieblichen Gewerkschaftsorgane, die zugehörige Industrieföderation, die Regionalkomitees und den nationalen Dachverband KCTU überweisen. Daher sind die Aktivitäten oder Leistungen der Industrieföderationen und regionalen Vereinigungen und auch des Dachverbands KCTU finanziell stark von den betrieblichen Grundorganisationen abhängig geworden. Mit dieser inneren finanziellen Struktur laufen die meisten Industrieföderationen oder Regionalorganisationen und der Dachverband häufig Gefahr, sich großen finanziellen Problemen auszusetzen. Dieser geringe finanzielle Spielraum wird dazu führen, dass es ihnen an hauptberuflich beschäftigtem Personal mangeln wird. Die Tätigkeiten oder Projekte, die sich an überbetrieblichen Zielen orientieren, stoßen an finanzielle Grenzen.

Die wichtigsten Organe der KCTU sind der Vorstand, der Nationalkongress (tagt einmal pro Jahr), der Zentralkomitee (viermal pro Jahr), der Zentralvollzugsausschuss (einmal pro Monat) und

¹⁸⁴ Zum „time-off-system“ siehe »The Korea Times (26.7.2010)« unter http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2011/01/198_70132.html.

¹⁸⁵ Mit der Einführung der time-off-Regelungen geht z. B. die Zahl der voll freigestellten Gewerkschaftsvertreter bei der Hyundai Motors Gewerkschaft (etwa 45.000 Mitglieder) schätzungsweise von 220 auf 24 zurück.

mehrere Kommissionen. Der Vorstand wird aus dem Vorsitzenden, den Vizevorsitzenden und dem Generaldirektor gebildet. Der Vorsitzende wird mit dem Generaldirektor als seinem Mitkandidaten im Nationalkongress gewählt und seine Amtszeit beträgt drei Jahre. Ebenfalls alle drei Jahre werden die Vizevorsitzenden per Frauenquote in den Nationalkongress gewählt. Die Leistungen des Vorstandes werden von einem Sekretariat unterstützt, das sich aus hauptberuflichen Angestellten zusammensetzt.

Der Nationalkongress als die höchste Entscheidungsinstanz der KCTU setzt sich aus den Delegierten (ca. 750) der Mitgliedsorganisationen zusammen. Er wählt den Vorstand, insbesondere den Vorsitzenden samt seinem Generaldirektor, und trifft nach dem Statut grundlegende organisationsbezogene Entscheidungen. Dazu entscheidet er über Änderungen im Statut oder politische Grundlinien und beschäftigt sich mit grundlegenden finanziellen Fragen. Mit dem Nationalkongress ist der Zentralkomitee auch ein wichtiges Organ. Das Zentralkomitee besteht aus dem Vorstand, den Vorsitzenden der Regionalkomitees und den Vertretern der Mitgliedsgewerkschaften und soll viermal jährlich stattfinden. Es bearbeitet vor allem die Beschlüsse des Nationalkongresses konkreter. Es entscheidet über die Aufnahme bzw. den Ausschluss von Regionalorganisationen oder Sonderkommissionen und ist auch für Personalangelegenheiten und Disziplinarmaßnahmen zuständig. Aus leitenden Funktionären der KCTU-Organisationen wird der Zentralvollzugsausschuss gebildet. Es ist nun das ausführende, leitende und arbeitende Organ der KCTU und findet mehr als einmal pro Monat statt.

– Transformation von der Betriebsgewerkschafts- zur Industriegewerkschaftsstruktur

Der Aufbau einer Industriegewerkschaftsstruktur gilt aus organisatorischer Hinsicht als die wichtigste Aufgabe bzw. Forderung der durch die KCTU repräsentierten Demokratischen Gewerkschaftsbewegung. Der Gründungserklärung der KCTU zufolge wurde die Bewegung für die Gründung der starken Industriegewerkschaften als eine vorrangige organisatorische Zielsetzung festgestellt.¹⁸⁶ Die organisatorische Transformation von bestehenden Betriebsgewerkschaften zu zentralisierten Industriegewerkschaften ist aber langsamer fortgeschritten als erwartet. Die Notwendigkeiten dieses Systemwandels wurden trotz unterschiedlicher Akzente zwar bei fast allen Aktivisten der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung wahrgenommen, aber in der Praxis ganz selten umgesetzt. In Bezug auf diese Frage stagnierten nach wie vor auch die Gespräche zwischen gewerkschaftlichen Basismitgliedern. Im Jahr 1996, d. h. im ersten Jahr nach der Gründung der KCTU, betrug deswegen die

¹⁸⁶ Siehe die Gründungserklärung der KCTU vom 11.11.1995 unter <http://nodong.org/about>.

Gesamtzahl der zu den Industriegewerkschaften gehörenden Gewerkschaftsmitglieder nur ca. 30.000.

Die IWF-Krise, vor deren Herausforderungen die Gewerkschaftsbewegung immer stärker in eine organisatorische Krise geraten ist, brachte ein wichtiges Moment in die Diskussion innerhalb der Demokratischen Gewerkschaften über die gewerkschaftliche Systemveränderung. Auf die Politik der wirtschaftlichen Umstrukturierung unter der IWF-Kontrolle, die vor allem die Liberalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes voraussetzte, konnten die einzelnen Betriebsgewerkschaften nicht gut reagieren, da die Entscheidungen dieser Politik oder die damit verbundenen Gesetzesänderungen hauptsächlich auf überbetrieblicher Ebene verliefen. Für die betriebsübergreifenden Lösungen war zwar die einheitliche Strategie und Mobilisierung der Gewerkschaften auf nationaler bzw. industrieller Ebene dringend, aber dafür war das bestehende Betriebsgewerkschaftssystem ein Hindernis. Die Flexibilisierungsstrategie des Arbeitsmarktes, woraus Massenentlassungen, der Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie die Zunahme der irregulären Beschäftigung resultierten, setzte die Gewerkschaften unter starken Druck, da sie ständig ihre Mitglieder zu verlieren drohten, weil die entlassenen Arbeiter, die Arbeitslosen und die irregulär Beschäftigten im Betriebsgewerkschaftssystem aus der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft ausgeschlossen sind. Einer Gefahr des dramatischen Rückgangs der Mitglieder wollte die KCTU mit der Gründung der Industriegewerkschaften begegnen, die großes Potenzial in Bezug auf den Mitgliedererwerb besitzen.

In den 2000er Jahren betrug die Transformationsquote der KCTU von der Betriebsgewerkschafts- zur Industriegewerkschaftsstruktur schon etwas mehr als 40 %. Die Mitgliederzahl der Industriegewerkschaften war aber noch höher als die der Betriebsgewerkschaften.¹⁸⁷ Die meisten Großgewerkschaften blieben weiter in der Betriebsgewerkschaftsstruktur und die Gewerkschaften der mittleren und Kleinunternehmen traten als Mitgliederorganisationen den vorhandenen Industriegewerkschaften bei. Die Industriegewerkschaften entsprachen dazu nur formal der Struktur der Industriegewerkschaft, tatsächlich unterlagen sie aber noch der alten Betriebsgewerkschaftsstruktur. Zu den nennenswerten Industriegewerkschaften gehörten damals die Korean Health & Medical Workers' Union und die Korean Metal Workers' Union, deren Mitgliederzahl sich jeweils nur auf etwa 30.000 bis 40.000 belief. Die Korean Teachers & Education Workers' Union (*chunkyojo*) war zwar die größte Organisation mit ca. 90.000 Mitgliedern, aber sie umfasste nur Lehrer der Grund-, Mittel- und Oberschulen, nicht jedoch alle Arbeiter oder Beschäftigten im Bildungsbereich. Die Korean Health &

¹⁸⁷ Die KCTU hat eigentlich geplant, bis 2004 alle Betriebsgewerkschaften zu acht Industriegewerkschaften zusammenzufassen, dies aber leider noch nicht geschafft. Die Zahl der Ende 2004 in den Industriegewerkschaften organisierten Mitglieder betrug 293.347. Das waren noch weniger als die der auf der Betriebsebene organisierten Gewerkschaftsmitglieder mit 315.336.

Medical Workers' Union und die Korean Metal Workers' Union haben ausnahmsweise versucht, entsprechend der Industriegewerkschaftsstruktur einheitliche kollektive und Tarifverhandlungen auf industrieller Ebene durchzusetzen. Wegen ihrer geringen Mobilisierungskapazität wurden der Vorteil und die Stärke des Industriegewerkschaftssystems leider oft relativiert.

Das Jahr 2006 war ein entscheidender Wendepunkt für die Bewegung der KCTU, was den Aufbau der Industriegewerkschaftsstruktur angeht. Im Juni wurde die Betriebsgewerkschaft der Hyundai-Automobilunternehmen der Korean Metal Workers' Union als Mitgliedorganisation angeschlossen. In der Generalversammlung haben die Mitglieder entschieden, die bisherige Betriebsgewerkschaftsstruktur aufzulösen und der bestehenden Korean Metal Workers' Union beizutreten. Dadurch wurde sie mit über 150.000 Mitgliedern die größte Industriegewerkschaft Südkoreas. Dazu wurden im Oktober die Bahn-Gewerkschaft und die Transport-Gewerkschaft in einer Transportindustriegewerkschaft neu gegründet, deren Mitgliederzahl etwa 52.000 betrug. Bis zum Dezember 2006 wurden insgesamt 29 Groß- und Kleinindustriegewerkschaften (Koreanisch: *dae-san-byeol-no-jo* und *so-san-byeol-no-jo*) innerhalb der KCTU aufgebaut, die entsprechend einem überbetrieblichen Strukturprinzip organisiert sind. Zu diesen Gewerkschaften gehören insgesamt 568.803 Mitglieder, deren Anteil an der Gesamtzahl der KCTU-Mitglieder 75,6 % beträgt. Die Mitgliederzahl der neuen auf landesweiter Ebene organisierten Großindustriegewerkschaften liegt etwa bei 67,7 %.

3.2.2 Mitgliederentwicklung

In den letzten Jahren lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad (A) in Südkorea auf landesweiter Ebene bei etwa 10 %.¹⁸⁸ 1989, das Jahr nach dem „86er-Großen Arbeiterkampf“ betrug der gesamte Organisationsgrad 18.6 %. Im Vergleich zum Vorjahr 1987 (11.7 %) erfuhr die Mitgliederzahl einen hohen Zuwachs von ca. 870.000 Mitgliedern. Danach ist der Organisationsgrad ständig zurückgegangen. Allein 1997 gab es einen Verlust von ca. 110.000 Mitgliedern im Vergleich zum Vorjahr und Ende 1998 ist er auf 11.4 % gesunken. Dieser Mitgliederverlust war eine direkte Folge der im Zuge der Krise gestiegenen Arbeitslosigkeit und irregulären Beschäftigung, die davon Betroffenen wurden von der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft ausgeschlossen. Nach der IWF-Krise hatte

¹⁸⁸ Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist je nach dem Berechnungsverfahren der Institutionen, die ihn erfassen, unterschiedlich. Hier folge ich in erster Linie dem Berechnungsverfahren nach der Formel »Gewerkschaftsmitglieder / aktuelle lohnabhängig Erwerbstätige × 100«. Vergleichend ergänze ich ein weiteres Berechnungsverfahren vom südkoreanischen Ministry of Labor in Tabelle 3.2, das die „Analyse des heutigen Organisationszustands der Gewerkschaften“ Ende jedes Jahres veröffentlicht.

der Organisationsgrad der heutigen Gewerkschaften bisher keinen dramatischen Rückgang zu verzeichnen, erfuhr aber auch keine deutliche Erholung. Aus quantitativer Sicht lässt sich auf eine geringe Repräsentativität der Gewerkschaften innerhalb der Gesamtzahl der Beschäftigten schließen. Ende des Jahres 2005 betrug der gewerkschaftliche Organisationsgrad 9,9 %.

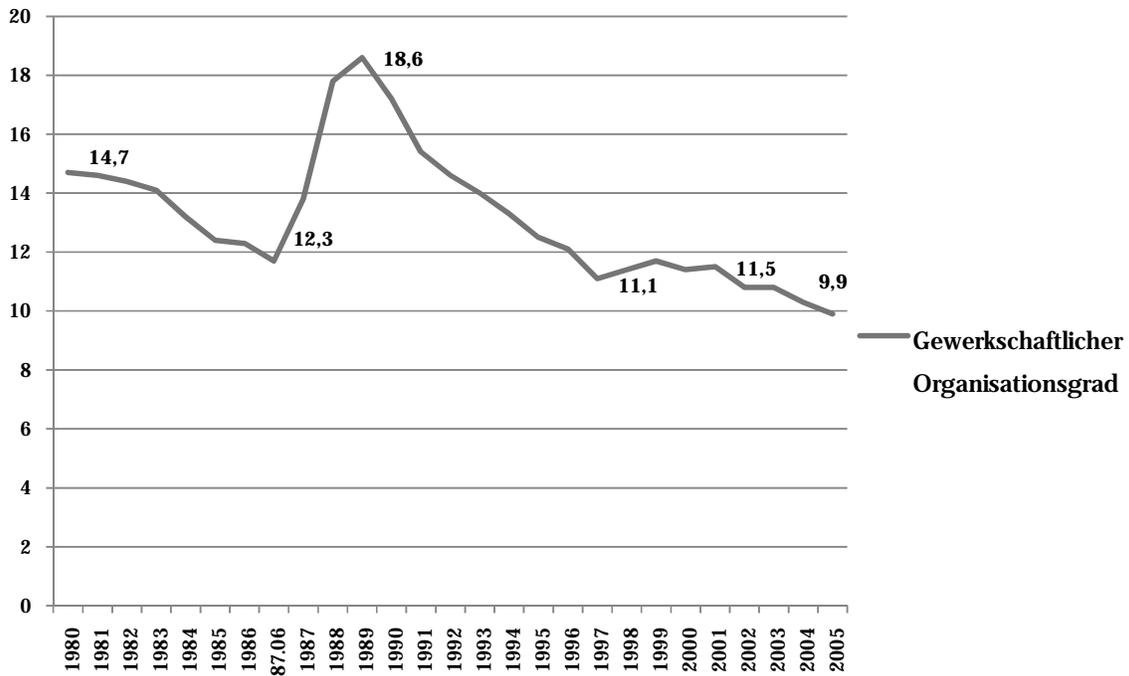


Abbildung 3.1: Die Veränderung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades A (%), 1980 – 2005

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Tabelle 3.2.

Tabelle 3.2: Gewerkschaftsmitglieder und Organisationsgrad in Südkorea, 1980-2007

| Jahr | Anzahl der Mitglieder | | | Organisationsgrad A* (%) | Organisationsgrad B** (%) |
|---------|-----------------------|-----------|---------|-----------------------------|------------------------------|
| | Summe | Männer | Frauen | | |
| 1980 | 948.134 | 600.383 | 347.751 | 14,7 | 21,0 |
| 1981 | 966.738 | 628.259 | 338.479 | 14,6 | 20,8 |
| 1982 | 984.136 | 633.106 | 351.030 | 14,4 | 20,2 |
| 1983 | 1.009.881 | 673.411 | 336.470 | 14,1 | 19,4 |
| 1984 | 1.010.522 | 683.542 | 326.980 | 13,2 | 18,1 |
| 1985 | 1.004.398 | 691.911 | 312.487 | 12,4 | 16,9 |
| 1986 | 1.035.890 | 724.566 | 311.324 | 12,3 | 16,8 |
| (87.06) | 1.050.201 | 743.209 | 306.992 | 11,7 | 15,7 |
| 1987 | 1.267.457 | 900.129 | 367.328 | 13,8 | 18,5 |
| (88.06) | 1.525.088 | 1.094.905 | 430.183 | - | 18,2 |
| 1988 | 1.707.456 | 1.232.400 | 475.056 | 17,8 | 19,5 |
| (89.06) | 1.825.093 | 1.318.422 | 506.671 | - | 19,7 |
| 1989 | 1.932.415 | 1.402.106 | 530.309 | 18,6 | 19,8 |
| 1990 | 1.886.884 | 1.384.730 | 502.154 | 17,2 | 18,4 |
| 1991 | 1.803.408 | 1.341.745 | 461.663 | 15,4 | 17,2 |
| 1992 | 1.734.598 | 1.323.521 | 411.077 | 14,6 | 16,4 |
| 1993 | 1.667.373 | 1.275.859 | 391.514 | 14,0 | 15,6 |
| 1994 | 1.659.011 | 1.285.627 | 373.384 | 13,3 | 14,5 |
| 1995 | 1.614.800 | 1.254.138 | 360.667 | 12,5 | 13,8 |
| 1996 | 1.598.558 | 1.259.932 | 338.626 | 12,1 | 13,3 |
| 1997 | 1.484.194 | 1.194.414 | 289.780 | 11,1 | 12,2 |
| 1998 | 1.401.940 | 1.148.435 | 253.505 | 11,4 | 12,6 |
| 1999 | 1.480.666 | 1.173.239 | 307.427 | 11,7 | 11,9 |
| 2000 | 1.526.995 | 1.221.117 | 305.878 | 11,4 | 12,0 |
| 2001 | 1.568.723 | 1.263.314 | 305.409 | 11,5 | 12,0 |
| 2002 | 1.605.972 | 1.306.221 | 299.751 | 10,8 | 11,6 |
| 2003 | 1.549.949 | 1.223.330 | 326.619 | 10,8 | 11,0 |
| 2004 | 1.536.843 | 1.211.952 | 324.891 | 10,3 | 10,6 |
| 2005 | 1.506.172 | 1.182.535 | 323.637 | 9,9 | 10,3 |
| 2006 | 1.559.179 | 1.215.253 | 343.926 | - | 10,3 |
| 2007 | 1.687.782 | 1.317.467 | 370.315 | - | 10,8 |

* Organisationsgrad A = Gewerkschaftsmitglieder / aktuelle lohnabhängig Erwerbstätige × 100

** Organisationsgrad B = Gewerkschaftsmitglieder / aktuelle lohnabhängig Erwerbstätige, deren Beitritt zu einer Gewerkschaft gesetzlich erlaubt sind × 100: Berechnungsverfahren vom heutigen Ministry of Labor

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Ministry of Labor (2008), *2007nyeon jeon-gug no-dong-jo-hab jo-jig-hyeon-hwang* [Analyse des heutigen Organisationszustands der Gewerkschaften]; Kim J. (2006), *no-dong-jo-hab-ui jo-jig-hyeon-hwang-gwa jo-jig-lyul chu-se* [Organisationszustände der Gewerkschaften und Entwicklung des gewerkschaftlichen Organisationsgrads], S. 41

Aus Tabelle 3.2 geht hervor, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad stark abhängig von der Größe der Unternehmen ist. Während in kleinen Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten aktuell 119.606 Personen gewerkschaftlich organisiert sind, was 6,3 % der gesamten Gewerkschaftsmitglieder beträgt, sind in großen Unternehmen mit über 1.000 Beschäftigten 1.183.968 Mitglieder organisiert, was 70,1% ausmacht.¹⁸⁹ Die gewerkschaftliche Organisation der Beschäftigten der kleinen oder mittelgroßen Unternehmen ist noch schwach und stößt oft an strukturelle Grenzen, die auf das noch verbliebene Betriebsgewerkschaftssystem zurückzuführen sind.

Tabelle 3.3: Gewerkschaftliche Organisation nach der Unternehmensgröße, 2007

| Größe der Unternehmen | Anzahl der Gewerkschaften (%) | Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder | | |
|-----------------------|-------------------------------|------------------------------------|-----------|---------|
| | | Summe (%) | Männer | Frauen |
| bis 10 Beschäftigte | 1.011 (19,8) | 4.388 (0,3) | 3.540 | 848 |
| 10 – 49 | 1.433 (28,1) | 36.715 (2,2) | 29.952 | 6.763 |
| 50 – 99 | 919 (18,0) | 65.953 (3,9) | 54.939 | 11.014 |
| 100 – 299 | 1.140 (22,4) | 186.141 (11,0) | 154.847 | 31.294 |
| 300 – 499 | 240 (4,7) | 92.811 (5,5) | 72.494 | 20.317 |
| 500 – 999 | 173 (3,4) | 117.806 (7,0) | 91.211 | 26.595 |
| 1.000 – 4.999 | 146 (2,9) | 291.025 (17,2) | 226.796 | 64.229 |
| ab 5.000 Beschäftigte | 37 (0,7) | 892.943 (52,9) | 683.688 | 209.255 |
| Summe | 5.099 (100,0) | 1.687.782 (100,0) | 1.317.467 | 370.315 |

Quelle: Ministry of Labor (2008), *2007nyeon jeon-gug no-dong-jo-hab jo-jig-hyeon-hwang* [Analyse des heutigen Organisationszustands der Gewerkschaften]

¹⁸⁹ Auch die Großunternehmen sind hinsichtlich gewerkschaftlicher Organisation noch schwach. In ungefähr einem Fünftel der Tochterunternehmen der 20 größten Chaebol gibt es Gewerkschaften. Der Rest ist entweder gewerkschaftlich unorganisiert oder so schwach organisiert, dass gewerkschaftliche Tätigkeiten wirklich unmöglich sind. In den meisten südkoreanischen Unternehmen ist eine Antigewerkschaftskultur schlechthin geprägt. Das beste Beispiel ist das „Management ohne Gewerkschaft“ vom Samsung-Chaebol, dem die Unternehmensphilosophie der Besitzerfamilie zugrunde liegt.

Seit der Gründung der KCTU Ende 1995 hat sich die Mitgliederzahl der beiden konkurrierenden nationalen Gewerkschaftszentren FKTU und KCTU jeweils anders entwickelt. Die Zahl der in der FKTU organisierten Mitglieder betrug im Jahr 2007 etwa 0,74 Millionen, während sie im Jahr 1995 1,2 Millionen betrug. 1996 nahm die Gesamtzahl der von der FKTU Organisierten bereits leicht ab. Während der IWF-Krise erlitt die FKTU schwere Mitgliederverluste, weil der FKTU meistens die Gewerkschaften der mittleren und Kleinunternehmen angehören, die durch die Massenentlassungen im Zuge der Krise besonders hart getroffen wurden. Schon 1998 hat die FKTU etwa ein Viertel ihrer Mitglieder verloren.

Die KCTU, zu der die meisten Großbetriebsgewerkschaften in den Schlüsselindustrien wie Automobil- und Schiffbau, Metall und im öffentlichen Dienst gehören, hat dagegen seit ihrer Gründung relativ konstant neue Mitglieder gewonnen. Die Mitgliederzahl der KCTU ist von etwa 0,16 Millionen im Jahr 1995 auf 0,68 Millionen im Jahr 2007 angestiegen. Dass bei der statistischen Erfassung der KCTU-Mitglieder von der Regierung die gesetzlich nicht anerkannten Gewerkschaftsmitglieder, irregulär Beschäftigte oder Entlassene, ausgeschlossen sind, muss auch berücksichtigt werden. Nach Angabe der KCTU belief sich deren Mitgliederzahl schon im Jahr 2006 auf etwa 0,75 Millionen, im Unterschied zur vom Ministry of Labor veröffentlichten Zahl von ca. 0,63 Millionen. Der Unterschied in der Mitgliederzahl zwischen FKTU und KCTU hat sich seit 1995 dramatisch verringert. Zwar war 1995 dieser Unterschied über 1 Million Personen, aber Anfang der 2000er Jahre nur noch 0,2 Millionen und 2007 sogar weniger als 0,1 Millionen. Ende 2009 hat die KCTU die FKTU in der Mitgliederzahl zum ersten Mal übertroffen, indem sich die drei großen Beamten-Gewerkschaften zu einer einheitlichen Gewerkschaft von etwa 115.000 Mitgliedern zusammengeschlossen haben und gleichzeitig zur KCTU als Mitgliedsorganisation beitraten.¹⁹⁰ Dies zeigt immer deutlicher die Verschiebung der Vormachtstellung von der FKTU zur KCTU.

¹⁹⁰ Die Korean Government Employees' Union (koreanisch: *jeon-kuk-tong-ham gong-mu-won-no-dong-jo-hanb*) entstand am 22.09.2009 aus dem Zusammenschluss der bislang geteilten Gewerkschaften, also aus der Nationale Beamten-Gewerkschaft (47.000 Mitglieder), der Demokratischen Beamten-Gewerkschaft (56.000) sowie der Gerichtshof-Gewerkschaft (8.500).

Tabelle 3.4: Anzahl der Mitgliedsgewerkschaften und Gewerkschaftsmitglieder der FKTU und der KCTU (Tausend Personen), 1995 – 2007

| Jahr | KCTU | | FKTU | | Nichtangeschlossene | |
|---------|-------|-----|-------|-------|---------------------|-----|
| | A | B | A | B | A | B |
| 1995.12 | 568 | 160 | 5.874 | 1.208 | 163 | 247 |
| 1996.12 | 616 | 171 | 5.617 | 1.160 | 191 | 268 |
| 1997.12 | 1.154 | 464 | 4.383 | 952 | 196 | 68 |
| 1998.12 | 1.066 | 419 | 4.200 | 901 | 294 | 82 |
| 1999.12 | 1.257 | 565 | 4.052 | 889 | 330 | 27 |
| 2000.12 | 1.362 | 615 | 3.754 | 872 | 582 | 40 |
| 2001.12 | 1.513 | 644 | 3.940 | 878 | 697 | 47 |
| 2002.12 | 1.529 | 685 | 4.063 | 809 | 914 | 44 |
| 2003.12 | 1.332 | 674 | 3.951 | 832 | 974 | 44 |
| 2004.12 | 1.256 | 668 | 3.714 | 780 | 1.047 | 89 |
| 2005.12 | 1.205 | 642 | 3.589 | 771 | 1.177 | 94 |
| 2006.12 | 1.143 | 627 | 3.429 | 755 | 1.317 | 177 |
| 2007.12 | 690* | 682 | 2.872 | 740 | 1.537 | 265 |

A = Anzahl der Mitgliedsgewerkschaften, B = Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder

* darunter: 29 Groß- und Kleinindustriegewerkschaften

Quelle: : Eigene Zusammenstellung nach: Kim Y. (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 72; Ministry of Labor (2008), *2007nyeon jeon-gug no-dong-jo-hab jo-jig-hyeon-hwang* [Analyse des heutigen Organisationszustands der Gewerkschaften]

Der heutige niedrige gewerkschaftliche Organisationsgrad ist vor allem auf einen hohen Zuwachs an irregulär Beschäftigten zurückzuführen, die nur selten gewerkschaftlich organisiert sind. Im Betriebsgewerkschaftssystem ist nur Vollzeitbeschäftigten einer Firma die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft erlaubt. Daher werden irregulär Beschäftigte oder Arbeitslose davon ausgeschlossen. Die irregulär Beschäftigten haben in den 2000er Jahren ständig um 50% der gesamten Beschäftigten erreicht.¹⁹¹ Der Organisationsgrad der irregulär Beschäftigten liegt insgesamt unter 3%, während die regulär Beschäftigten zu über 20% gewerkschaftlich organisiert sind.

¹⁹¹ Zur Entwicklung der irregulären Beschäftigung in Südkorea siehe Tabelle 3.6 am Ende dieses Kapitels.

3.2.3 Tarifverhandlungen und Lohnentwicklung

Wie allgemein bekannt unterscheiden sich die tariflichen Verhandlungsmodelle in den entwickelten Industriestaaten vor allem anhand der Ebene, auf der Verhandlungen primär geführt werden, also Betrieb, Branche oder Gesamtwirtschaft. Unter den OECD-Staaten gehört Südkorea also in eine Gruppe mit Japan, Kanada, Neuseeland und der USA, wo Tarifverhandlungen weitgehend im Betrieb stattfinden, wohingegen Flächentarifverträge dagegen äußerst selten sind.¹⁹²

In Südkorea setzen sich bisher Haus- und Firmentarifverträge als bestimmender Typus durch. Die gewerkschaftlichen Dachverbände legen zwar jährlich Richtlinien für die im Frühjahr beginnenden Tarifkämpfe vor, spielen aber eine nur eine begrenzte Koordinierungsrolle. Obwohl das Gesetz entsprechend dem Wandel zum Industriegewerkschaftssystem bereits die Verhandlungsebene freigestellt hat, bleibt der Betrieb oder das Unternehmen weiterhin als die primäre Abschlussebene der Tarifverhandlungen. Heute wird bloß ein kleiner Teil der Tarifabkommen nicht auf Betriebsebene, sondern auf sektoraler oder industrieller Ebene geschlossen.

2007 sind etwa 5.000 Unternehmen gewerkschaftlich organisiert und damit vermutlich tariflich gebunden (Tabelle 3.3). Etwa 63 % aller Unternehmen mit über 300 Beschäftigten sind gewerkschaftlich organisiert und unterliegen einem Tarifvertrag. Dagegen sind in den meisten kleinen und mittelgroßen Unternehmen die Gewerkschaften hinsichtlich der Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit schwach organisiert und die Arbeitnehmer sind häufig ohne sichere Tarifverträge prekär beschäftigt. Die irregulär Beschäftigten wie Tagelöhner, Teilzeit- oder befristet Beschäftigte werden von dem Tarifvertrag, der zwischen dem Arbeitgeber und der Gewerkschaft des Betriebs abgeschlossen wurde, in dem sie arbeiten, vollständig ausgeschlossen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass solchen Beschäftigten die gewerkschaftliche Mitgliedschaft auf Betriebsebene untersagt wird.

Der schlimmste Fall betrifft die Arbeiter der kleinen oder mittelgroßen Betriebe.¹⁹³ Es ist aber schwer, die Gesamtzahl der einem Tarifvertrag unterliegenden Arbeitnehmer exakt zu schätzen. Grob geschätzt ist der Abdeckungsgrad durch Tarifverträge in Südkorea nicht wesentlich höher als der gewerkschaftliche Organisationsgrad (etwa 10 %), weil sie allgemein verbindlich sind. Im internationalen Vergleich steht Südkorea in Bezug auf diesen Abdeckungsgrad an 29. Stelle der OECD-Länder.¹⁹⁴

¹⁹² Tergeist (1999), Industrielle Beziehungen und Arbeitsrechtsreform in Korea, S.177 ff.

¹⁹³ Kim Y. (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 68 ff.

¹⁹⁴ Ebenda, S.77.

In tarifvertraglich gebundenen Betrieben schließt sich eine gewisse Anzahl von Beschäftigten oft der Gewerkschaft nicht an. In solchen Fällen weist das Gesetz den Arbeitgeber zur Ausdehnung des Tarifvertrages nur dann an, wenn über die Hälfte der Arbeitnehmer der Gewerkschaft beigetreten ist. Die Arbeitgeber zahlen aber in Südkorea in der Regel gewerkschaftlich organisierten und nicht organisierten Beschäftigten nicht unterschiedliche Löhne, selbst wenn die Gewerkschaft in der Belegschaft nur eine Minderheit vertritt. Diese übliche Lohnauszahlungsweise bedeutet aber keineswegs feste Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und bezieht sich lediglich auf festangestellte Arbeitnehmer.

Vorbildlich hat die Korean Metal Workers' Union (KMWU) in den Jahren 2004-2006 die Tarifverhandlungen für die Metallindustriebranche auf nationaler Ebene geführt. Diese Abläufe gaben den Anstoß dazu, dass sich die Arbeitgeber der Metallindustrie zu einem zentralisierten Verband zusammenschlossen, der im bisherigen Betriebsgewerkschaftssystem gar nicht nötig war. In den Jahren 2004-2006 hat die KMWU versucht, den Metallindustrieverband an den Verhandlungstisch zu bringen und dadurch die Branchentarifverträge abzuschließen.¹⁹⁵ Die bisherigen Tarifverhandlungen, auf die sich die Metallindustriergewerkschaft und der Metallindustrieverband eingelassen haben, waren aber eine Domäne der kleinen und mittelständischen Unternehmen. Obwohl sich die Großbetriebsgewerkschaften in der Metallindustriebranche im Jahr 2006 endgültig für den Zusammenschluss zur KMWU entschlossen haben, bleiben die gemeinsamen Tarifverhandlungen auf industrieller Ebene noch eine Ausnahme, weil die Arbeitgeber der Großbetriebe erheblichen Widerstand gegen solche Tarifverhandlungen organisieren. Sie haben die Flexibilität schätzen gelernt, die im betrieblichen Verhandlungswesen liegt.

– Entwicklung der Löhne

Dieser Teil widmet sich der Entwicklung der Löhne, die mehr oder weniger zeigen kann, wie erfolgreich die bisherigen Tarifverhandlungen im Allgemeinen für die südkoreanischen Gewerkschaften waren. Nach der „Monatlichen Statistik zur Arbeit“ vom südkoreanischen Arbeitsministerium sind die Löhne seit Mitte der 1980er Jahre nachhaltig gestiegen, mit Ausnahme der Periode der IWF-Krise. Diese Lohnerhöhung ist einerseits auf das konstante Wachstum der nationalen Wirtschaft zurückzuführen. Andererseits wären sie ohne Konflikt- und Mobilisierungsfähigkeiten der südkoreanischen Arbeiter und ihrer Organisationen kaum zu erzielen gewesen. Das BIP-Wachstum in den 1970er

¹⁹⁵ Zur Bewegung der südkoreanischen IG Metall für die Durchsetzung der Industrietarifverträge vgl. besonders Im Y. (2008), *geum-sog-san-byeol-no-jo geon-seol-un-dong-ui gwa-jeong, hyeon-hwang-gwa gwa-je* [Prozess, Istzustand und Aufgabe der Gründungsbewegung der südkoreanischen IG Metall], S. 8 ff.

Jahren, das durchschnittlich ca. 8.5 % betrug, hat sich fast ohne Lohnsteigerung fortgesetzt. Anfang der 1980er Jahren gab es nur eine moderate Steigerung der Löhne im Vergleich zum wirtschaftlichen Wachstum. Diese Tendenz hatte Ende der 1980er Jahre einen Wendepunkt, der vor allem durch den „Juni-Kampf 1987“ und den darauf folgenden „87er-Großen Arbeiterkampf“ veranlasst wurde. Tendenziell ist anzunehmen, dass der Zuwachs der Löhne in den 1990er und 2000er Jahren mit dem Wirtschaftswachstum vergleichbar sein könnte.¹⁹⁶

Wird die Entwicklung der Löhne aber mit dem Produktivitätszuwachs verglichen, so reichte die Lohnerhöhung die rasche Steigerung der Arbeitsproduktivität nicht, abgesehen vom Ende der 1970er und Ende der 1980er Jahre. Insbesondere in den 2000er Jahren liegt sie jedes Jahr deutlich unter dem Produktivitätszuwachs. In diesem Zeitraum erreichte der jährliche Produktivitätszuwachs in der Herstellungsindustrie zwar durchschnittlich 8,0 %, die Lohnerhöhung lag aber nur bei 6,4 %. Aus einem internationalen Vergleich der Lohnstückkosten geht hervor, dass dieser in Südkorea im Jahr 2005 13,6 US-Dollar betrug und unter den entwickelten Industrieländern im Mittelfeld liegt.¹⁹⁷

Die Höhe der Löhne ist heute noch niedriger, wenn das wachsende Segment irregulärer Beschäftigung mit berücksichtigt wird. Gegenstand der oben genannten amtlichen Statistik sind die Vollzeitbeschäftigten der Unternehmen mit über 10 Beschäftigten bis 1998, ab 1999 mit über 5 Beschäftigten. Angesichts der heutigen Arbeitsmarktlage, in der irreguläre Beschäftigung mittlerweile einen bedeutenden Umfang aufweist, fehlt der genaue Überblick über die wirkliche Lohnentwicklung. Dagegen versucht der Arbeitswissenschaftler Kim Yoo-sun in seinem Buch „*han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007]“ mit Unterstützung des Korean Labour & Society Institute und der Friedrich-Ebert-Stiftung, hinsichtlich der Lohnentwicklung ein Bild zu zeigen, das die Verhältnisse der Wirklichkeit besser widerspiegelt. Seine Berechnung geht anhand des Gesamtbetrags der Löhne und Gehälter (Korean Bank) und der Gesamtzahl der aktuellen lohnabhängigen Arbeitnehmer (Korean Statistics Amt) den Veränderungen der Durchschnittslöhne auf landesweiter Ebene nach.

¹⁹⁶ Korea International Labour Foundation (2009), Labor Situation in KOREA 2009, S. 15.

¹⁹⁷ Zum Verhältnis der Lohnerhöhung und des Produktivitätszuwachses in Südkorea siehe Kim Y. (2008), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 40 f.

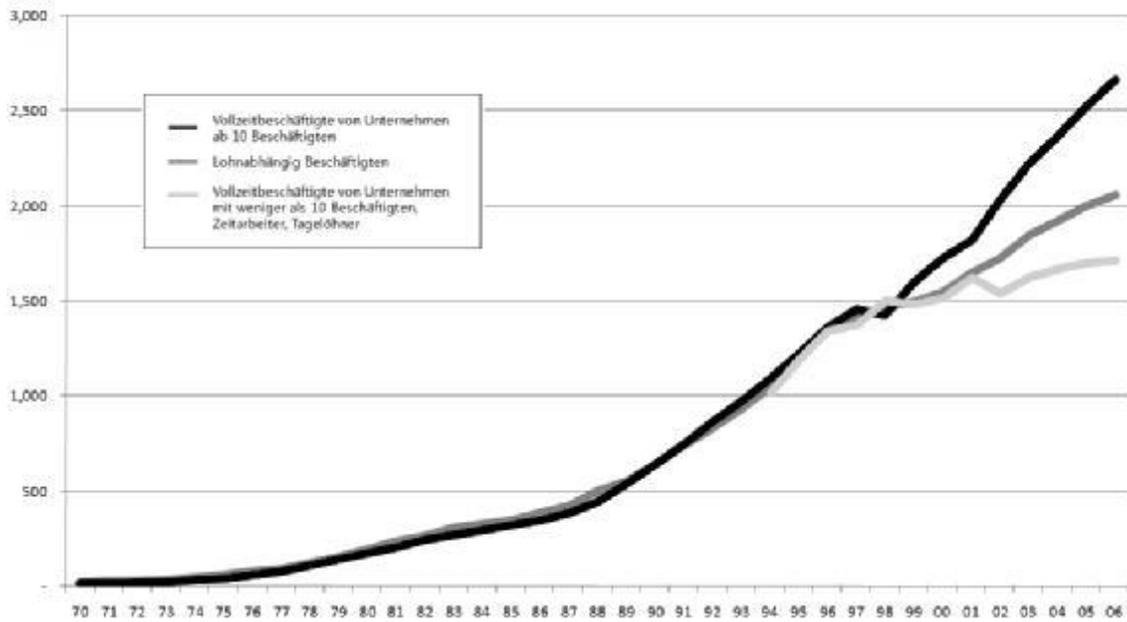


Abbildung 3.2: Die Veränderung der Durchschnittslöhne, 1970 – 2006

Quelle: Kim Y. (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 35

Verglichen mit der amtlichen Angabe zeigt die Höhe der Löhne laut der Berechnung Kim Yoo-suns ab 1999 einen deutlichen Unterschied. 1999 war das Jahr, in dem seit dem Ausbruch der IWF-Krise Ende 1997 die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes am intensivsten vorangetrieben wurde und mit dem Rückgang regulärer Beschäftigung die Zahl irregulär beschäftigter Arbeiter massiv zugenommen hat. Der monatliche Durchschnittslohn der Vollzeitbeschäftigten von Unternehmen ab 10 Beschäftigten in nominaler Form stieg von 1.220.000 Won im Jahr 1995 auf 2.670.000 Won im Jahr 2006. Der monatliche Durchschnittslohn aller Lohnabhängigen stieg dagegen von 1.210.000 Won im Jahr 1995 auf 2.060.000 Won im Jahr 2006. Aus dieser Darlegung folgt, dass der Lohnunterschied zwischen den Vollzeitbeschäftigten der Unternehmen mit über 10 Beschäftigten und allen lohnabhängigen Arbeitnehmer von 10.000 Won im Jahr 1995 auf 610.000 Won im Jahr 2006 gestiegen ist. Dieser große Unterschied ist auf eine schwache Zunahme der Monatslöhne der Zeitarbeiter bzw. Tagelöhner und der Beschäftigten der Firmen mit weniger als 10 Beschäftigten von 1.200.000 Won im Jahr 1995 auf 1.710.000 Won im Jahr 2006 zurückzuführen. Bei ihnen geht sogar der monatliche Reallohn, der sich auf aktuelle Preissteigerungen bezieht, im Verlauf der 2000er Jahre zurück, wie sich Abbildung 3.3 entnehmen lässt.

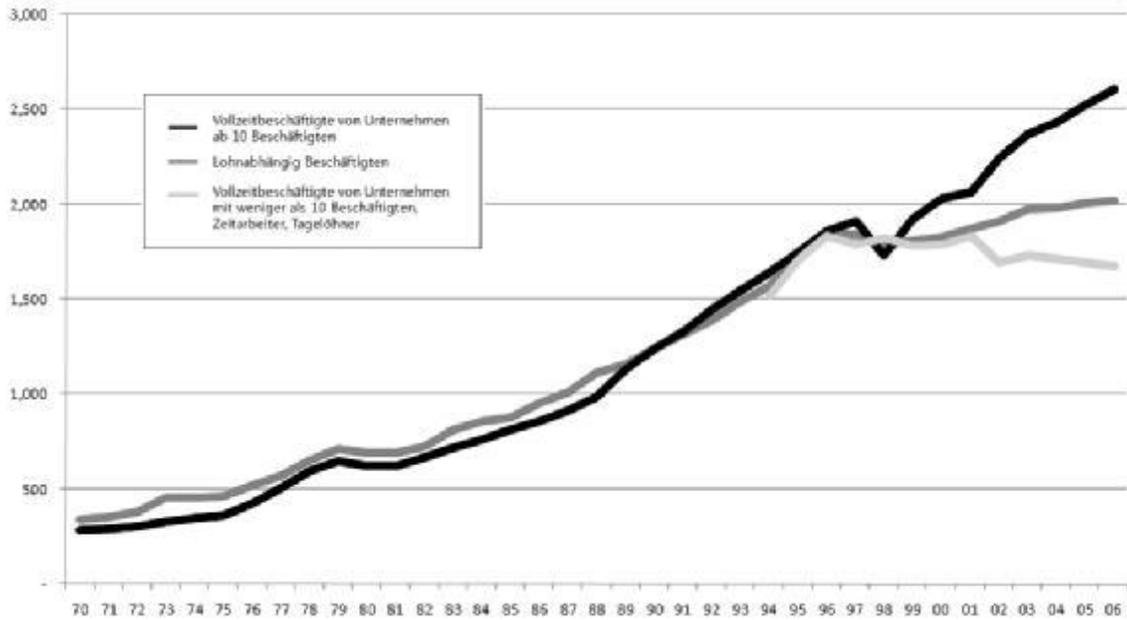


Abbildung 3.3: Die Veränderung der Reallöhne, 1970 – 2006

Quelle: Kim Y. (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 36

Hierbei ist besonders zu beachten, dass der Durchschnittslohn von befristeten Arbeitern bzw. Tagelöhnern deutlich unter dem von regulär Beschäftigten liegt, obwohl sie oft Seite an Seite arbeiten und die gleichen Arbeiten verrichten. Wie Abbildung 3.4 zeigt, betrug der monatliche Durchschnittslohn der irregulär Beschäftigten im Jahr 2007 knapp die Hälfte von dem der regulär Beschäftigten. Der monatliche Durchschnittslohn der regulär Beschäftigten stieg von 1.570.000 im Jahr 2000 auf 2.390.000 Won im Jahr 2007, also um 820.000 Won. Bei den regulär Beschäftigten stieg er im gleichen Zeitraum nur um 350.000 Won.

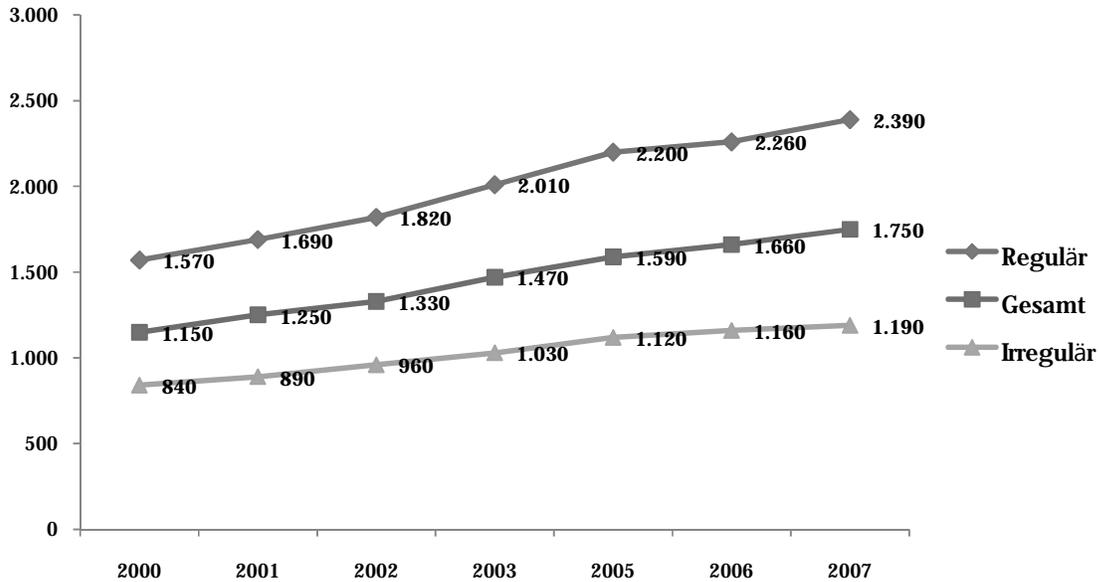


Abbildung 3.4: Die Veränderungen der monatlichen Durchschnittslöhne der regulär und irregulär beschäftigten Arbeitnehmer (in Tausend Won), 2000 – 2007

Quelle: : Eigene Zusammenstellung nach: Kim S. (2008), *han-gug bi-jeong-gyu-no-dong-ja-ui hyeon-sil-gwa dae-an* [Realitäten irregulärer Arbeiter und alternative Lösungen in Südkorea], S. 23 f.

Zwar sind die Löhne seit Ende der 1980er Jahre kontinuierlich gestiegen, doch sind sie im Vergleich zum Wirtschaftswachstum oder Produktivitätszuwachs immer noch relativ niedrig. Betrachtet man die Lohnentwicklung nicht in Bezug auf die Vollzeitbeschäftigten der großen Unternehmen, sondern legt alle Arbeitnehmer zugrunde, entsteht ein noch negativeres Bild. Am härtesten wirkt sich diese niedrige Lohnerhöhung für die irregulär Beschäftigten oder die prekär beschäftigten Arbeitnehmer der Kleinunternehmen aus, die mehrheitlich Bezieher des gesetzlichen Mindestlohns sind.

2.2.4 Arbeitskonflikte und Streiks

In Südkorea sind, wie auch in anderen Industrieländern, Tarifauseinandersetzungen und Schlichtungen prinzipiell verrechtlicht. Nach dem Abbruch der Tarifverhandlungen sind Gewerkschaft und Arbeitgeber verpflichtet, bei der Labor Relations Commission, deren Kernfunktion „adjudication and adjustment in labor relations“ ist, eine Schlichtung zu beantragen. Nach dem Gesetz mit dem Na-

men »Labour Relations Commission Act« setzt in diesen Fällen unter der Aufsicht ihrer Kommissare eine „Abkühlungsperiode“ von 10 Tagen (15 Tage beim öffentlichen Sektor) ein. Streiks, die von illegalen Gewerkschaften organisiert wurden, und politische Streiks sind ebenso verboten wie so genannte „wilde Streiks“ ohne vorherige Urabstimmung.¹⁹⁸ Das »Labor Dispute Adjustment Law«, das 1997 mit dem »Trade Union Act« zum neuen »Trade Union and Labor Relations Adjustment Act« (TULRAA) zusammengesetzt wurde, lässt in strenger Form nur Arbeiterkämpfe oder Streiks aufgrund von Forderungen in Bezug auf Lohn, Arbeitsstunden, betriebliche Wohlfahrt/Sozialpolitik, Entlassungen und Arbeitsbedingungen zu. Unter diesen Umständen führen kleinste Gesetzesverstöße oft zur Illegalität des Streiks. In diesem Fall wird er von der Regierung für „*bul-beob-pa-eob*“, einen illegalen Streik, erklärt und oft durch brutale Polizeieinsätze aufgelöst.¹⁹⁹

Südkorea ist nicht das einzige Land, das Streiks in den Bereichen der notwendigen öffentlichen Dienstleistungen gesetzlich untersagt oder streng einschränkt. Viele Industrieländer kennen gesetzliche Bestimmungen, die die Austragung von Arbeitskonflikten in den Trägern dieser Dienstleistungen untersagen oder die anders geregelt werden sollten. Denn Arbeitskonflikte gefährden das tägliche Leben der breiten Bevölkerung und fügen der Volkswirtschaft erheblichen Schaden zu. Bei Arbeitskonflikten gelten dabei keine normalen Streikregelungen, sondern dafür sieht das Gesetz ein spezifisches Schlichtungsverfahren vor, vor allem das Instrument der Zwangsschlichtung. Parallel dazu sucht jedes Land oft andere Lösungen, unter Berücksichtigung einer Vielzahl ökonomischer, sozialer und politischer Faktoren des gegebenen Landes. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Definition, was als „notwendiger öffentlicher Dienstleistungsträger (*pil-su-gong-ig-sa-eob-jang*)“ angesehen wird, in der südkoreanischen Arbeitsgesetzgebung besonders weit gefasst ist.²⁰⁰ Diese ungewöhnlich breite Definition führt oft zu einem generellen Streikverbot für ganze öffentliche

¹⁹⁸ Bis 1999, in dem die Regierung schließlich den gesetzlichen Status der KCTU anerkannte, waren so alle Streiks der KCTU von vornherein verboten, auch wenn sie sowohl in ihrer Zielsetzung als auch in ihrer Methode vollkommen gesetzeskonform waren. Derzeit gelten Streiks, die von irregulären Arbeitnehmern selbstorganisiert sind, aber von gesetzlich nicht anerkannten Gewerkschaften organisiert werden, automatisch als illegal.

¹⁹⁹ Bei der Auslösung der Streiks spielt die paramilitärischen Schlägertrupps, die von Arbeitgebern angeheuert werden, nach wie vor eine große Rolle. Sie wirken oft zusammen mit der Polizei bei der Zerschlagung der Streikenden mit.

²⁰⁰ Hierzu gehören vor allem einige Teile des öffentlichen Verkehrs, die Gas-, Strom- und Wasserversorgung, Ölraffinerien und -versorgung, Krankenhäuser und sonstige medizinische Dienste usw. Dazu siehe Tergeist (2001), Industrielle Beziehungen und Arbeitsrechtsreform in Korea, S. 191 f.

Bereiche. Heutzutage wird ein Streik in diesem Bereich von der Regierung ganz einfach deshalb für illegal erklärt, weil behauptet wird, er habe negative Folgen für die nationale Wirtschaft.²⁰¹

Früher war die Gründung von Lehrergewerkschaften rechtlich nicht zulässig. Das starke Selbstverständnis der Mehrheit der alten Generation der Lehrerschaft und die damit verbundene öffentliche Meinung, Lehrer seien dem Arbeiter keineswegs gleichzusetzen, fand in der Gesetzgebung Südkoreas ihren Niederschlag. Vor 1999 waren daher die Lehrer von arbeitsrechtlichen Regelungen ausgeschlossen und nur Lehrerverbände waren erlaubt, die in Fragen der Arbeitsbedingungen konsultiert wurden, aber nicht über das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen verfügten. Die Lehrergewerkschaft *chunkyojo*, die lange als illegaler Verband betrachtet wurde, stellte mehrfach Regierungsanträge auf gesetzliche Anerkennung, welche abgelehnt wurden, bis im Juli 1999 ein Gesetz in Kraft trat, das die Gründung von Lehrergewerkschaften zuließ.²⁰² Damit gab es zwar die Koalitionsfreiheit der *chunkyojo* und anderer Lehrergewerkschaften, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes ins Leben gerufen wurden. Das Gesetz sieht aber für das Tarifrecht strenge Vorschriften vor, die den Gegenstand der Tarifverhandlungen ausschließlich auf Fragen der Löhne oder Arbeitsbedingungen beschränken. Außerdem ist den Lehrern und ihren Gewerkschaften kein Streikrecht verliehen.

Nach einer langen Phase der Auseinandersetzungen wurde vom Parlament das Gesetz über Bildung und Tätigkeiten von Gewerkschaften für öffentlich Bedienstete verabschiedet, das im Januar 2006 rechtskräftig wurde.²⁰³ Beamten und Beamtinnen ist nun der Gewerkschaftsstatus verliehen worden. Die Mitgliederzahl der Beamtengewerkschaften belief sich April 2008 insgesamt auf 238.372. Damit wurden 82.5 % aller öffentlich Bediensteten, die zur gewerkschaftlichen Mitgliedschaft zugelassen sind, gewerkschaftlich organisiert. Dieser Organisationsgrad ist beachtlich hoch im Vergleich zum landesweiten gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Dennoch bestehen für sie wichtige Einschränkungen im Hinblick auf die wesentlichen Gewerkschaftsrechte. Das Gesetz beschränkt die Vereinigungsfreiheit auf das nachrangig beamtete Personal und untersagt den Beamten und Beamtinnen der oberen fünf der neun Dienstrangstufen, sich einer Gewerkschaft anzuschließen. In der Tat ist den Beamten und Beamtinnen ab Stufe 6 der Beitritt zu den Gewerkschaften untersagt, da sie angeblich als Führungskräfte betrachtet werden. 2007 betrug somit die Zahl der nicht teilnahmeberechtigten Staatsbediensteten insgesamt etwa 319.000. In Bezug auf das Tarif- oder Kollektivverhandlungsrecht sind die Spielräume der Beamtengewerkschaften auf Besol-

²⁰¹ Dazu ist es bestimmten Kategorien von bedienstetem Personal gesetzlich verboten, Gewerkschaftsorganisationen beizutreten, z. B. wie Polizisten, Feuerwehrleute, Gefängniswärter, Wachleute, Krafffahrer.

²⁰² »Act on the Establishments, Operation, etc., of Trade Unions for Teachers«

²⁰³ »Act on the Establishment, Operation, etc., of Public Officials' Trade Unions«

dungsfragen streng begrenzt. Darüber hinaus ist ihnen jegliche Ausübung von Arbeitskämpfen unter Androhung harter Strafe untersagt. Seit dem Zusammenschluss der bislang geteilten drei Beamtengewerkschaften zur Korean Government Employees' Union (KGEU) Ende 2009 wurden die Registrierungsanträge der neuen einheitlichen Gewerkschaft mehrfach angelehnt. Als Hauptgrund für die Nichtanerkennung der KGEU wurde angeführt, dass, obwohl sie als eine Organisation der Beamten und Beamtinnen politisch neutral sein muss, schließt sie sich der politisch orientierten KCTU an. Dazu fordert die heutige Regierung als eine andere Voraussetzung für die gesetzliche Anerkennung, dass sie den entlassenen Arbeitern die Möglichkeit der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft entzieht.²⁰⁴

– Streiksituation in Südkorea

Bis Ende der 1970er Jahre wurden beachtliche Arbeitskämpfe ein seltenes Phänomen in Südkorea. In der Nachkriegszeit der 1950er Jahre ließen die allgemeine Notlage und die völlige Desorganisation von Wirtschaft und Gesellschaft den Gedanken an den Streik zunächst gar nicht aufkommen. Im Zuge des wirtschaftlichen Wiederaufbaus der 1960er und 1970er Jahre hat Südkorea eine Phase relativen „Arbeitsfriedens“ erfahren, der aber unter der Militärdiktatur unter Park Junghee mit Gewalt und Repression erzwungen wurde. Ende der 1970er Jahre fanden mehrere Arbeitskämpfe statt, die in Bezug auf die südkoreanische Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung von großer Bedeutung waren.²⁰⁵

1987 hat die Zahl der Streiks mit dem „86er-Großen Arbeiterkampf“ stark zugenommen, der im Sommer und Herbst des gleichen Jahres die Industrieproduktion auf fast allen Großbetrieben zum Stillstand brachte. Während der Streikwelle, die sich innerhalb von drei Monaten von Juli bis September zuspitzte, wurden 3.749 Streiks (im Vorjahr 1986: 72) ausgerufen und die Zahl verlorener Arbeitstage stieg auf beinahe 7 Millionen (im Vorjahr: 276), wie Abbildung 5 zeigt. Im Jahr 1987 gab es viel mehr Streiks als in den vorhergehenden Jahren 1980-1986 zusammengenommen. Diese Tendenz setzte sich in den darauf folgenden Jahren 1988 und 1989 fort. Ab 1990 sank die Zahl der Streiks und die Auseinandersetzungen verblieben auf relativ niedrigem Niveau. Dieser Rückgang der Streikhäufigkeit war vor allem in der Institutionalisierung der ordentlichen industriellen Beziehung zu suchen, in deren Prozess die extreme Eskalierung der Arbeitskonflikte beständig verhindert werden konnte.

²⁰⁴ KCTU-Monthly Newsletter (March 30. 2010), <http://kctu.org/ActionAlerts>, Download am 10.12.2009.

²⁰⁵ Siehe zur Geschichte der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung Kapitel 3.1 dieser Arbeit.

Im Generalstreik um die Jahreswende 1996/97, der die KCTU initiiert wurde, zeigten Südkoreas Gewerkschaften wieder äußerste Kampfbereitschaft. Diese Kampfbereitschaft entstand im Zuge der IWF-Krise. Die Krise und deren Überwindungsmaßnahmen, die überwiegend zulasten der Arbeitnehmer gingen, hatten eine Zunahme von Arbeitskämpfen zur Folge. Diese Zunahme war auf den ersten Blick nicht so beträchtlich. Erst auf den zweiten Blick kann man erkennen, dass die Anzahl der Arbeitskonflikte seit dem Ausbrechen der IWF-Krise deutlich gestiegen ist, wenn man die Phase der Demokratisierung Ende der 1980er Jahre als Ausnahmefall ausblendet. Im Zuge der Krise gab es einen Wendepunkt in der fallenden Tendenz der Streikhäufigkeit in den 1990er Jahren. Die Zahl der Streiks stieg von 78 im Jahr 1997 auf 250 im Jahr 2000 und die dadurch verloren gegangenen Arbeitstage nahmen signifikant zu. Ab 2001, das Jahr, in dem die Regierung den Ausstieg aus der Kontrolle des IWF offiziell angekündigt hat, waren auch die Arbeitskämpfe, die oft durch Streiks als die härteste Form der Tarifauseinandersetzung ausgetragen wurden, kein seltenes Phänomen.

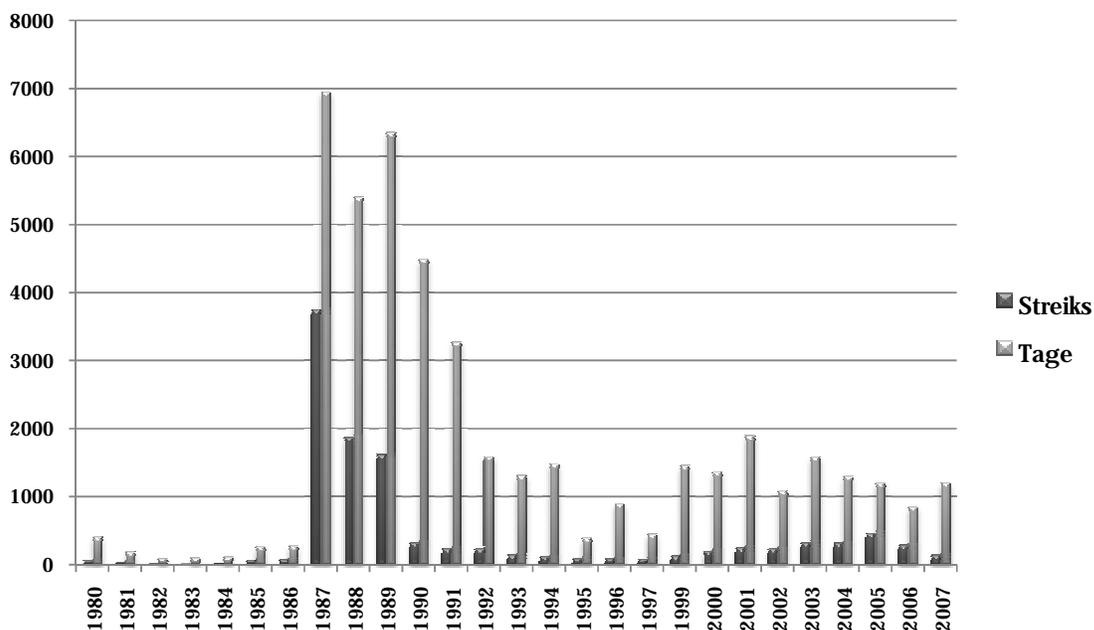


Abbildung 3.5: Zahl der Streiks und verlorenen Arbeitstage, 1980 – 2006

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Kim Y. (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 79

Trotz der Zunahme der Arbeitskonflikte seit Mitte der 1990er Jahre haben sich die Konflikte um die Entlohnung von Arbeitern und Angestellten sukzessive verringert. Dagegen liegt der Schwerpunkt der Tarifauseinandersetzungen in den Sachverhalten wie Arbeitszeit, Kündigungsschutz sowie Be-

schäftigungssicherung, betriebliche Mitbestimmung. Sie alle sind Gegenstand der Kollektivvereinbarungen. Dazu steht die Frage der Wiedereinstellung von den anlässlich der Tarifbewegung entlassenen Arbeitern auch im Zentrum der heftigen Auseinandersetzungen. Aus den in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen wächst derzeit in Gewerkschaften und Unternehmen die Bereitschaft, die routinemäßigen Lohn- und Gehaltsverträge ohne großen Streit abzuschließen. Im Gegensatz zu dieser Kompromissbereitschaft in Bezug auf Lohnverhandlungen werden die Angelegenheiten der Kollektivvereinbarungen, die sich auf Arbeitsverhältnisse oder sonstige Arbeitsbedingungen beziehen, immer häufiger zum konfliktrträchtigsten Thema (Abbildung 3.6). Die Konflikte um die Flexibilisierung der Arbeitszeit, die Aushöhlung des Kündigungsschutzes sowie die Einschränkung der gewerkschaftlichen Arbeit führen oft zu unvereinbaren Gegensätzen zwischen beiden Tarifparteien.

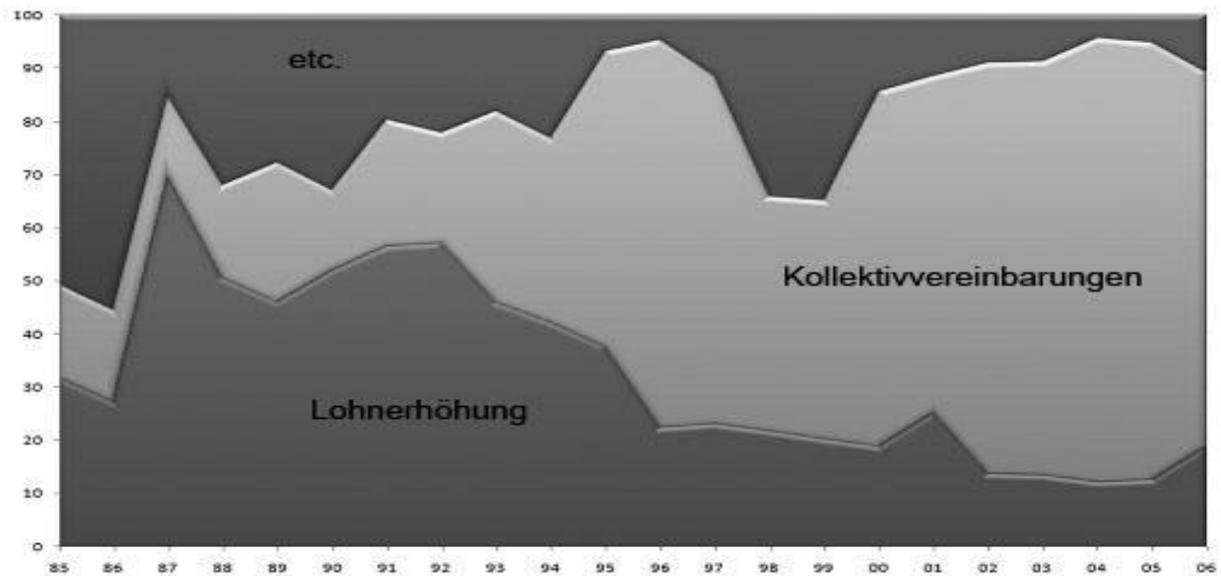


Abbildung 3.6: Die Veränderung der Streiks nach Gründen

Quelle: Kim Y. (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 80

– Repressionen gegen die Demokratische Gewerkschaftsbewegung

Hier werde ich mich dem repressiven Vorgehen der südkoreanischen Regierung gegen gewerkschaftliche Aktivitäten oder Streikaktionen widmen, die an der Fluktuation der Zahl der inhaftierten

Gewerkschaftler zu erkennen sind. Unter den Regierungen, die von den vom Volk direkt gewählten Präsidenten gebildet wurden, blieb – genau wie unter der Militärdiktatur auch – die repressive Haltung des Staates gegenüber der Demokratischen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung im Grunde unverändert. Ausgenommen der Zeitraum der Seouler Olympiade im Jahr 1988, hat die Regierung unter dem neuen Präsidenten des Ex-Generals Roh Taewoo Arbeitskämpfe und Streiks immer wieder mit repressiven Unterdrückungsmaßnahmen beantwortet. Fast alle Streiks wurden damals von der Regierung für illegal erklärt und dann durch brutale Polizeieinsätze aufgelöst. 1989 stieg die Zahl der aufgrund gewerkschaftlicher Aktivitäten inhaftierten Arbeiter auf 611 Personen an, was etwa achtfach mehr als im Vorjahr 1988 (80 Personen) waren. In den Jahren von 1989 bis 1992 gab es insgesamt 1.893 Inhaftierungen. Im Laufe der 1990er Jahre ist zwar diese Zahl tendenziell zurückgegangen, die Festnahmen oder Inhaftierungen von Gewerkschaftlern und Streikbeteiligten haben sich jedoch oft wiederholt. Insbesondere im Zuge der IWF-Krise hat die Zahl der Inhaftierungen von Gewerkschaftsvertretern und Streikführern dramatisch zugenommen, wie Abbildung 3.7 veranschaulicht. Diese Zunahme ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Regierung Kim Daejung seit dem Scheitern der KTC und dem Versuch einer kooperativen Reformpolitik gewerkschaftlichen Protesten und Arbeitskämpfen wieder vermehrt mit Repression begegnet ist.

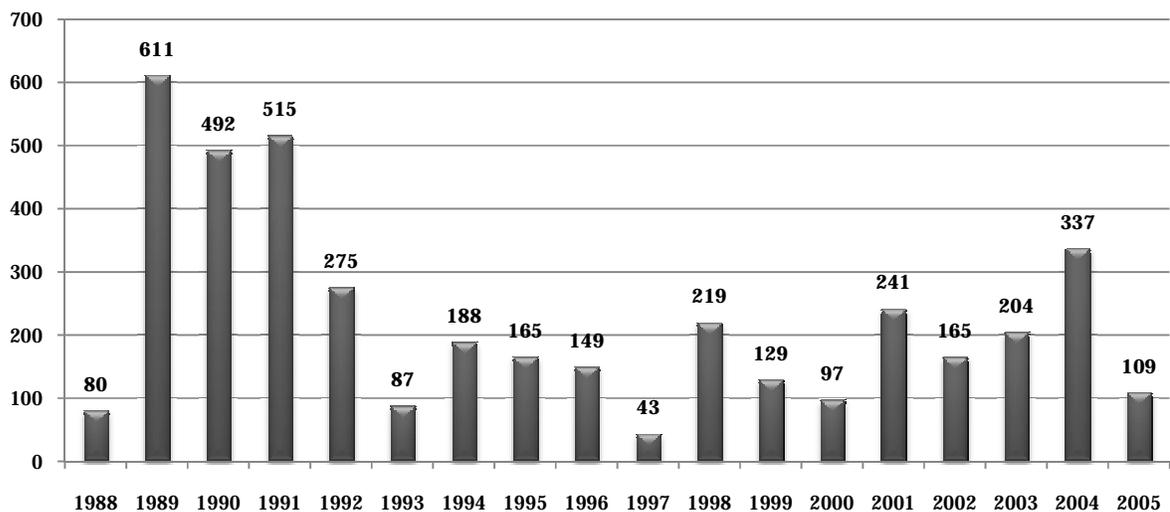


Abbildung 3.7: Verhaftungen von Gewerkschaftsvertretern bzw. Streikenden, 1998 – 2005

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Kim Y. (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 80 f.; Choi Y./Bae G. (2003), *go-dae-sin-mun* [Korea Universität Zeitung] (Nr. 1572, 4.11.2007), S. 56

Polizeiliche Fahndungen, Festnahmen oder Inhaftierungen von Gewerkschaftsvertretern und Streikbeteiligten wegen „unrechtmäßiger“ gewerkschaftlicher Aktivitäten haben sich mittlerweile hin-

sichtlich der Häufigkeit verringert. Dies bedeutet aber nicht, dass sich die Haltung der Regierung gegenüber gewerkschaftlich organisierten Aktivitäten oder Streiks im Wandel befindet. Die Repressionen gegen Gewerkschaften, besonders gegen die Demokratischen Gewerkschaften, die sich mit der KCTU zusammengeschlossen haben, bleiben im Wesentlichen bislang unverändert. Anders als in den früheren autoritären Zeiten sind zurzeit nur die Mittel der Unterdrückung.

In der Zeit der Diktatur wurden die verhafteten Gewerkschaftler oft auf Grundlage des notorischen „Nationalen Sicherheitsgesetzes (NSG)“ beschuldigt. Das NSG richtete sich dem äußeren Anschein nach gegen die Spionage Nordkoreas. Mit Nordkorea befindet sich Südkorea bis heute offiziell im Kriegszustand. In der Tat diente aber das Gesetz zur Unterdrückung aller demokratischen Kräfte, die der Militärdiktatur oppositionell gegenüberstanden. Deren Organisationen wurden im NSG als „Staatsfeinde“ oder Unterstützer Nordkoreas verurteilt, deren Ziel es sei, den Staat in Aufregung und Krawall zu stürzen. Trägt man der Tatsache Rechnung, dass die unabhängigen Gewerkschaften und deren aktive Mitglieder erbitterten Widerstand gegen die militärdiktatorischen Regierungen geleistet haben und für die Demokratisierung der südkoreanischen Gesellschaft gekämpft haben, ist es kaum erstaunlich, dass sie im NSG praktisch mit „staatsfeindlichen“ Organisationen gleichgesetzt, rücksichtslos verfolgt und oft mit drastischen Strafen belegt wurden.²⁰⁶ Das Gesetz, das bis heute wegen seines menschenrechtswidrigen und undemokratischen Erbes Gegenstand der politischen Proteste bleibt, barg in sich immer die Gefahr eines politischen Missbrauchs, um in Bezug auf die Arbeiterbewegung demokratische Gewerkschaften zu unterdrücken oder die Niederschlagung von Streiks zu legitimieren.

In den 2000er Jahren verzichtet die staatliche Unterdrückung der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung auf die Anwendung des NSG. Stattdessen ist eine zunehmende Zahl von Verhaftungen aufgrund des Versammlungs- und Demonstrationsgesetzes oder des Strafrechtes zu beobachten. Die strafrechtliche Unterdrückung beruft sich vor allem auf die Anwendung der Klausel in Bezug auf die „Störung der Geschäftstätigkeit“ in Artikel 314 des südkoreanischen Strafgesetzbuches. In solchen Fällen machen die Strafe bis zu fünf Jahren Gefängnis oder eine Geldstrafe von 15 Mio. Won (ca. 10.000 Euro im heutigen Wechselkurs) aus. Nach Beurteilung des südkoreanischen Verfassungsgerichtes sollen gesetzmäßige Streiks, also „legale Streiks“, aufgrund dieser Klausel auf keinen Fall bestraft werden. In der Situation, dass gewerkschaftlich organisierte Arbeitskämpfe von Regierungsseite leicht für illegal erklärt werden können, sind die Gewerkschaftsvertreter oder die Streikbeteiligten ständig einer Gefahr ausgesetzt, aus strafrechtlichem Grund inhaftiert oder vor Ge-

²⁰⁶ Nach NSG Art. 3, § 1 droht führenden Mitgliedern staatsfeindlicher Organisationen schlimmstenfalls die Todesstrafe oder lebenslange Haft.

richt gebracht zu werden. In dieser Hinsicht ist im Wesentlichen die repressive Haltung der Regierungs- und Arbeitgeberseite gegenüber Gewerkschaften oder Streiks nach wie vor keineswegs verändert.²⁰⁷

Hier ist die Tatsache kaum zu übersehen, dass sich Inhaftierungen, Geldstrafen und Schadenersatzklagen nicht nur gegen Straftaten oder Maßregelungen richten, sondern auf die Schwächung, sogar die organisatorische Zerstörung der Demokratischen Gewerkschaften zielen. Dies ist besonders darin gezeigt worden, dass sich unter den inhaftierten Gewerkschaftlern fast ausschließlich die Gewerkschaftsfunktionäre befinden, die eine wichtige Rolle in der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung spielen.

3.2.5 Gewerkschaften und Politik

Im Vergleich zu den meisten Entwicklungsländern gehören die südkoreanischen Gewerkschaften zur untersten Gruppe in Bezug auf die Höhe des gewerkschaftlichen Organisationsgrades.²⁰⁸ Aufgrund dieses niedrigen Organisationsgrades stellen die konservativen großmächtigen Medien Südkoreas oft die Behauptung auf, dass die Gewerkschaften über eine geringe Repräsentativität innerhalb der Arbeitnehmerschaft verfügen und keine bemerkenswerte Stellung in Politik und Gesellschaft besitzen. Die Frage, inwieweit der gewerkschaftliche Organisationsgrad und die politische und gesellschaftliche Macht der Gewerkschaften zusammenhängen, will ich hier nicht klären. Meiner Ansicht nach ist es aber eine verkürzte Darstellung, einen direkten Zusammenhang zwischen Organisationsgrad bzw. Mitgliederzahl und Gewerkschaftsmacht herzustellen.²⁰⁹

Die signifikante Position der Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft schlägt sich in der Tatsache nieder, dass sich die heutigen Regierungen zumindest immer bemühen, die gewerkschaftlichen

²⁰⁷ Zur staatlichen Repression der Arbeitskonflikte in letzter Zeit siehe Kalinowski (2005), Der Internationale Währungsfonds in Südkorea, S. 207 ff.

²⁰⁸ Zur Erinnerung: Ende 2005 lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad (Mitglieder / Aktuelle lohnabhängig Erwerbstätige × 100) bei 9,9 %. Im selben Jahr betrug dieser Organisationsgrad in Japan 18,7 %, in Großbritannien 26,2 %, in Australien 22,4 %, in den USA 12,5 %. Dazu Siehe *no-dong-li-byu* [Labor Review] (Dezember/2006) vom Korea Labor Institute.

²⁰⁹ In der Annahme, dass die politische Machtposition der Gewerkschaften lediglich auf deren Organisationsgrad beruht, hätten die regierungsnahen FKTU-Gewerkschaften in der Vergangenheit, insbesondere in Zeiten der diktatorischen Herrschaft, politisch mächtiger als die autonome Gewerkschaftsbewegung sein müssen, die bis in den 1980er Jahren eine Minderheit war.

Dachorganisationen an politischen Entscheidungsstrukturen unmittelbar zu beteiligen. Unabhängig von der Frage, ob die Gewerkschaftsbewegung in die formellen politischen Institutionen wirklich integriert wird, oder inwieweit die Handlungsräume in diesen Institutionen an die gewerkschaftlichen Vertretungen in der Tat verteilt werden, findet der Gedanke, dass die reale Macht der Gewerkschaftsbewegung in der südkoreanischen Gesellschaft nicht mehr ausschließlich vernachlässigt werden kann, mit der Zeit Einzug in politische Räume. In Bezug darauf sind 1) die präsidentiale Commission for Reform of Industrial Relations (abgekürzter Name: *no-ge-ui*) und 2) die Korean Tripartite Commission (abgekürzter Name: *no-sa-jeong ui-won-hoe*) als repräsentative Beispiele anzuführen.

1) Die Commission for Reform of Industrial Relations (hier: CIR) wurde unter dem Präsidenten Kim Young-sam (1993-1997) initiiert und 1996 in Form einer präsidentialen Kommission konstituiert. Als der erste zivile Präsident sein Amt antrat, benannte er „*se-gye-hwa*“ als Zukunftsvision des Landes. Das Leitwort „*se-gye-hwa*“ war sinngemäß mit dem heutigen Fachbegriff der „Internationalisierung“ bzw. „Globalisierung“ fast identisch. Präsident Kim Young-sam fasst zwar unter diesem Wort eine aktive Rolle Südkoreas für die Region und die Weltgemeinschaft zusammen, doch vornehmlich betont wurde dabei die weltweite Expansion des südkoreanischen Kapitals, insbesondere der chaebol. Damit wurde die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als das vordringlichste Ziel festgelegt. Von der Regierung wurde die als starr empfundenen Arbeitsbeziehungen als ein Hindernis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der südkoreanischen Unternehmen gesehen, das dringend aus dem Weg geräumt werden musste. In diesem Kontext hat die Regierung eine Änderung des bestehenden Arbeitsrechts aufgenommen, deren Zielsetzung in der Anfang 1996 bekannt gemachten „Konzeption zur neuen industriellen Beziehung“ konkretisiert wurde.

Dieser Konzeption lag die Wahrnehmung der relativ reformistischen Fraktion innerhalb der Regierung zugrunde, dass ein neues effizientes Industrielle-Beziehungen-System zugunsten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unverzichtbar ist. Dabei wurde besonders behauptet, dass sich solches System kaum vollziehen könnte, ohne die Demokratische Gewerkschaftsbewegung in die Reformprozesse einzubeziehen, die sich seit dem „89er-Großen Arbeiterkampf“ Ende 1987 eine Machtposition in der Arbeiterbewegung geschaffen hat.²¹⁰ Der Auftrag zur Erarbeitung dieser Konzeption wurde dementsprechend nicht dem Parlamentsausschuss oder dem Kabinett allein übertragen, sondern einer neuen Kommission mit Vertretern aus Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Das Hauptziel der Tätigkeiten dieser präsidentialen Kommission lag darin, einen Entwurf zur Arbeitsrechtsreform durch einen politischen Austausch zwischen den Arbeitgeberverbänden und den gewerkschaftlichen Dachorganisationen anzufertigen. In dem Reformentwurf sollte daher ei-

²¹⁰ Roh J. (1997), *han-gug-ui no-dong-jeong-chi-che-je byeon-dong 1987-1997* [Wandel des südkoreanischen Arbeitsregimes 1987-1997], S. 142.

nerseits die Arbeitgeberforderung nach Flexibilisierung des Arbeitsmarktes Berücksichtigung finden, andererseits einige Ausweitungen der kollektiven Vertretungsrechte von Arbeitnehmern, vor allem die Aufhebung des Verbotes der „third party intervention“, der Legalisierung des Gewerkschaftspluralismus und der politischen Betätigung.²¹¹

Das Vorhaben der CIR, dass mehr Flexibilität im Kern der Interessen der Arbeitgeberverbände gegen mehr Rechte für Arbeitnehmer und gewerkschaftliche Organisationen getauscht werden sollte, ist im letzten Entscheidungsprozess schief gegangen. Der Abschlussbericht wurde unter starkem Druck von den konservativ-wirtschaftsliberalen Sektionen innerhalb der Regierung und der regierenden Partei zu Lasten der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte verändert. Ein neues Arbeitsgesetz, das ausschließlich den Forderungen der Arbeitgeberverbände in Bezug auf Flexibilisierung des Arbeitsmarktes nachkam, hat die damalige regierende Partei New Korean Party (abgekürzter Name: *shin-han-guk-dang*) im Morgengrauen des 26.12.1996 in einer geheimen Sitzung verabschiedet. Der Gesetzentwurf zur Reform des Arbeitsmarktes wurde innerhalb von 15 Minuten reibungslos beschlossen, weil zu dieser Sitzung die parlamentarische Opposition nicht eingeladen war.²¹²

Diese Gesetzesänderung, in deren Rahmen die Forderungen der gewerkschaftlichen Vertretung unter den Tisch fielen, stieß auf einen massiven Widerstand, mit dem die Regierung kaum gerechnet hatte. Zum Jahreswechsel 1996/97 verkündete die KCTU, die schon aus der *no-ge-ui* ausge-

²¹¹ Dieser Reformplan der Regierung Kim Young-sam zielte dazu auf den Beitritt zur OECD, weil der ansonsten eher wirtschaftsliberale Klub der reichen Länder erstaunlicherweise die Frage der dem internationalen „*labour standard*“ angemessenen Reform der Arbeits- und Gewerkschaftsrechte zu einem Aufnahmekriterium erhob. Als Aufnahmebedingung forderte die OECD die wahrhaftige Umsetzung der ILO-Konventionen 87 (Vereinigungsfreiheit) und 98 (Tariffreiheit) beharrlich ein, die seit dem Eintritt Südkoreas in die ILO im Jahr 1991 zum Gegenstand andauernder internationaler Kritik wurde. Anfang Oktober 1996 sicherte der südkoreanische Außenminister gegenüber der OECD schriftlich zu, Südkorea werde noch bis zum Jahresende das Arbeitsgesetz in wahrhaft demokratischer Weise reformieren. Damit feierte Südkorea im November desselben Jahres die Mitgliedschaft als 29. OECD-Land. Die Mitgliedschaft als OECD-Land sollte das Land nach vorne bringen. Dazu siehe Bernd Reddies (1997), Gewerkschaften in einer Übergangsgesellschaft: Südkorea, S. 502.

²¹² In diesem Prozess wurde die Verschärfung des Nationalen Sicherheitsgesetzes durchgesetzt, das immer noch dazu diente, demokratisch-oppositionelle Kräfte zu unterdrücken und demokratische Rechte einzuschränken, die etwa Meinungs-, Presse-, Organisations- oder Versammlungsfreiheit betreffen. Nach Angaben von Jekarl Hyen-suk (2006) (Originalquelle: Mingahyeob (2004), *in-gwon-chim-hae bo-go-seo* 2003 [Ein Bericht über die Menschenrechtsverletzung im Jahr 2003], Seoul) betrug die Zahl der Inhaftierungen aufgrund dieses Gesetzes unter der Kim Young-sam Regierung betrug insgesamt 1.989. Jekarl, H. (2006), Überlegungen zu Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea anhand eines Vergleichs zum deutschen Sozialstaat im Hinblick auf das Gesetzliche Krankenversicherungssystem, S. 182.

stiegen war, einen Generalstreik.²¹³ Der „Generalstreik 1996/97“ war der größte landesweit organisierte Streik seit dem „87er-Großen Arbeiterkampf“ im Sommer des Jahres 1987. Im Januar 1997 streikten unter Führung der KCTU 528 Einzelgewerkschaften und mehr als 400.000 Arbeiter. Zusätzlich wurden die Streiks und Protestmärsche von mehreren Millionen Bürgern unterstützt. Die FKTU schloss sich inzwischen den Streikaktionen an, ansonsten hätte sich die Austrittswelle aus dieser Dachorganisation noch verstärkt. Diese Streik- und Protestwelle erfuhr insbesondere eine gesellschaftliche Zustimmung, weil der geheim geplante Verabschiedungsprozess in der öffentlichen Meinung als demokratieschädlich erachtet wurde und Unmut in der breiten Bevölkerung aufstieg. Der Generalstreik verhinderte das Inkrafttreten des neuen Arbeitsgesetzes und das Versprechen von Präsident Kim Young-sam, die von ihm bereits unterschriebene Gesetzesänderung im Parlament erneut zur Diskussion zu stellen und zur Versöhnung mit den Streikenden die Haftbefehle gegen die Streikführer aufzuheben. Am 10. März 2007 verabschiedete das Parlament ein Paket von Abänderungen zur Änderung des Arbeitsgesetzes vom 26.12.1996.²¹⁴

2) Die Korean Tripartite Commission (hier: KTC) wurde am 15. Januar 1998 vom direkt nach dem Ausbruch der IWF-Krise neu gewählten Präsidenten Kim Dae-jung gegründet, wie behauptet wird, um einen sozialen Kompromiss unter „Drei-Parteien“ in Bezug auf politische Maßnahmen zur Überwindung dieser Krise zu finden.²¹⁵ Dieser Beratungsausschuss zog als „a policy coordination and agreement body“ auf nationaler Ebene nicht nur die FKTU, die eine gesetzlich verbriefte Monopolstellung besessen hat, zu ihrer Beratung hinzu, sondern auch die KCTU, die damals noch nicht offiziell legalisiert wurde.

Die politischen Umstände dieser neokorporatistischen politischen Struktur fasst Kim Yeong-su (2008) folgendermaßen zusammen:²¹⁶

²¹³ Hinsichtlich der Form der Streikbewegung gab es eine Diskrepanz zwischen der damaligen Führung der KCTU und den Basismitgliedern (rank-and-file). Die Führung der KCTU verzögerte mehr oder weniger den Start des Generalstreiks, indem sie eine „flexible strategy“ anwendete. Dagegen verlangte die Mehrheit der Basismitglieder einen sofortigen Aufruf nach einem Generalstreik richtiger Form, also dem Streik aller ihrer Mitglieder zum gleichen Zeitpunkt. Zum Ablauf des Generalstreiks 1996/97 vgl. Sonn H. (1997), *The Late Blooming of the South Korean Labor Movement*, S. 123 ff.

²¹⁴ Siehe Tabelle 2.1.

²¹⁵ Diese Kommission ist jetzt als Economic and Social Development Commission umtituliert.

²¹⁶ Kim Y. (2008), *sa-hoe-jeog hab-ui-gi-gu-wa no-dong-jo-hab-undong: nam-a-gong-gwa han-gug-sa-lye-e dae-han bi-gyo* 1995 – 2002 [Soziales Kompromissorgan und Gewerkschaftsbewegung: Ein Vergleich von Südafrika und Südkorea 1995 – 2002], S. 210 f.

1) Hinter der Institutionalisierung der KTC stand zunächst die Absicht, die militante Haltung der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung gegen Regierung und Neoliberalismus zu beschwichtigen, die sich seit 1987 abzeichnete und sich im Generalstreik 1996/97 zuspitzte.

2) Der Präsident Kim Dae-jung, der eine wichtige Figur der Demokratisierungsbewegung in der Zeit der Militärdiktatur war, wollte durch diesen Politikstil seine demokratische Regierungsform demonstrieren, die sich auf politische Partizipation von Bürgern gründet.

3) Die Regierung lud die Gewerkschaften zum Verhandlungsprozess innerhalb der KTC ein, damit sie sich die Rechtfertigung der unternehmerfreundlichen Reform des Arbeitsmarktes schuf. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes im Interesse der Unternehmen sollte, wie behauptet, gegen die Ausweitung der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte und die Reform der *chaebol* „getauscht“ werden, wofür die Demokratischen Gewerkschaften bis dahin gekämpft haben.

Mehr Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte kamen jedoch deutlich langsamer als mehr Flexibilität für die Unternehmen, um den Arbeitgebern Entlassungen und flexiblere Arbeitszeiten zu erlauben. Darüber hinaus hat sich die Reform der *chaebol* immer wieder verzögert und schlug im Wesentlichen fehl. Da die Forderungen der gewerkschaftlichen Vertretung im Zuge der KTC immer wieder benachteiligt wurden, verließ die KCTU im Februar 1999 endgültig diese Kommission und blieb bisher von diesem Verhandlungstisch fern.

Tabelle 3.5 zeigt die Teilnahmegeschichte der KCTU an der KTC. Nur wenige Tage später (am 14.01.1998), nachdem die Regierung zu einem sozialen Kompromiss zwischen den Unternehmen und den Gewerkschaften innerhalb einer „Drei-Parteien-Institution“ in Bezug auf die Bewältigung der IWF-Krise aufgerufen hatte, verständigte sich die KCTU-Führungsgruppe über eine sofortige Beteiligung am Verhandlungstisch der KTC. Anfang Februar 1998 wurde ein Übereinkommen zwischen den jeweiligen Delegationen der Unternehmen, Gewerkschaften und Regierung bei der KTC unter Schwierigkeiten getroffen. Mit diesem Übereinkommen geriet aber die ganze Organisation der KCTU in einen heftigen Konflikt, der vor allem durch massive Kritik von „unten“ angestoßen wurde. Das Übereinkommen, das vom Stellvertreter unterzeichnet worden war, wurde bei dem Provisorischen Nationalkongress der KCTU (09.02.1998) abgelehnt. Im Verlauf des Kongresses übte die Mehrheit der Basismitglieder scharfe Kritik an der Führung. Der Kritik zufolge versprach sie im Verhandlungsprozess mit der Regierung und den Arbeitgeberverbänden bei der KTC als Gegenleistung für die Legalisierung der KCTU die Einführung der betriebsbedingten Kündigungen und der Einsatzregelungen von Ersatzarbeitern als Streikbrecher. Diese kritischen Basismitglieder beteuerten, dass die Unterzeichnung des Übereinkommens kaum akzeptierbar war, weil die Akzeptanz betriebsbedingter Kündigungen die Belastung der immer zahlreicheren Arbeitnehmer mit Entlassun-

gen zur Folge hat und der Einsatz von Streikbrechern der Konfliktfähigkeit der Demokratischen Gewerkschaften den Boden entziehen könnte.

In Zuge dessen hat die erste Führung einen Treubruch an ihrer Mitgliederschaft begangen und die ganze Führungsgruppe musste schließlich zurücktreten. Die zweite Führung der KCTU schwankte zwischen Wiedereintritt in die KTC und Rücktritt aus der KTU ohne großes Ergebnis und verließ im Februar 1999 endgültig diesen Verhandlungstisch.

Tabelle 3.5: Teilnahmegeschichte der KCTU an der Korean Tripartite Commission

| | 1. KCTU 15.01.1998 - 09.02.1998 | 2. KCTU 03.06.1998 - 02.1999 | 3. KCTU 01.09.1999 - 2002 |
|--------------------------------|---|--|--|
| Teilnahmeform | Aktive Beteiligung | Bedingte Beteiligung | Nicht-Beteiligung |
| KCTU-Führung (Vorsitzender) | 1. Führung (Kwon Young-gil, Stellvertreter Bea Seok-byum) | 2. Führung (Lee Gap-yong) | Übergangsführung & 3. Führung (Dan Byong-ho) |
| Teilnahmeprozess | - Übereinkommen bei der KTC (6.2.98) - Ablehnung bei der Nationalkongress der KCTU (9.2.98) - Rücktritt aus der KTC (12.2.98) | - Wiedereintritt (19.6.98) - Rücktritt (10.7.98) - Wiedereintritt (27.7.98) - Rücktritt (2.99, Endgültig) | Kein Wiedereintritt |

Quelle: Kim Y. (2008), *sa-hoe-jeog hab-ui-gi-gu-wa no-dong-jo-hab-undong: nam-a-gong-gwa han-gugsa-lye-e dae-han bi-gyo* 1995-2002 [Soziales Kompromissorgan und Gewerkschaftsbewegung: Ein Vergleich von Südafrika und Südkorea 1995-2002], S. 220

3.3 ZUSAMMENFASSUNG: INDUSTRIEGEWERKSCHAFTEN, STRÖMUNGSPOLITISCHE AUS-EINANDERSETZUNG UND IRREGULÄRE ARBEITER

Anstelle einer vollständigen Zusammenfassung dieses Kapitels setze ich mich hier mit den Hauptproblemen bzw. -aufgaben auseinander, mit denen die KCTU-Gewerkschaften zurzeit am stärksten konfrontiert sind: Aufbau der Industriegewerkschaftsstruktur, Überwindung des Zwiespalts innerhalb der KCTU und gewerkschaftliche Organisierung der prekär-irregulär Beschäftigten.

– Transformation vom Betriebsgewerkschafts- zu einem Industriegewerkschaftssystem

Die Gründung der Industriegewerkschaften findet nach wie vor innerhalb der KCTU ungeteilte Zustimmung, obwohl die angestrebten konkreten Gründungswege gemäß den Interessen und der Position jeder Mitgliedergewerkschaft etwas unterschiedlich sind. Fast alle, die an der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung beteiligt sind, stimmen dem Ziel, also dem Aufbau einer festen Industriegewerkschaftsstruktur, zu. Es gibt bisher keine nennenswerten Anläufe, das Betriebsgewerkschaftssystem wiederzubeleben.

Diese breite Zustimmung ist auf die zwei allgemein akzeptierten Hauptprinzipien der Industriegewerkschaft zurückzuführen:²¹⁷ „Offenheit“ ist als Organisationsprinzip damit verbunden, Zugangsbarrieren zu gewerkschaftlicher Mitgliedschaft zu durchbrechen, und durch „Zentralisierung“ der Macht und Verantwortung können Gewerkschaften ihre Verhandlungs- und Durchsetzungsfähigkeit erhöhen. Ersteres bedeutet zurzeit die Organisierung der Unorganisierten, die sich im südkoreanischen Kontext besonders auf irregulär Beschäftigte, Beschäftigte in Kleinunternehmen oder Arbeitslose einschließlich entlassener Arbeiter bezieht. Letzteres zielt auf die Durchführung der einzelbetriebsübergreifenden Tarifrunde ab, also eine Industrietarifvertragsstruktur, die Unterschiede des Lohnniveaus und der Arbeitsbedingungen innerhalb aller Industriezweige verringern kann.

Das heutige Industriegewerkschaftssystem Südkoreas gerät trotz der organisatorischen Erweiterung²¹⁸ unter Druck, weil ihre Praxis oder Realität den Prinzipien dieser „Offenheit“ und „Zentralisierung“ nicht gerecht wird. Anders als die Erwartung, die Organisierung der im alten Betriebsgewerkschaftssystem unorganisierbaren Arbeitnehmer durch den Aufbau der Industriegewerkschaften zu

²¹⁷ Kim, S. (2008), Die Gewerkschaftskrise und der Reformprozess des Gewerkschaftssystems in Südkorea – eine Untersuchung des aktuellen Gründungsprozesses eines Industriegewerkschaftssystems, S. 229.

²¹⁸ Zur organisatorischen Transformation der KCTU-Mitgliedsgewerkschaften zur Industriegewerkschaftsstruktur siehe Kapitel 3.2.1.

ermöglichen, bleiben sie weiterhin unorganisiert.²¹⁹ Der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Kleinunternehmen ist noch schwach. Die irregulär Beschäftigten organisieren sich erst ganz langsam in Gewerkschaften. Der Zugang der Arbeitslosen zur Gewerkschaftsmitgliedschaft ist nach wie vor stark beschränkt. Im Verlauf der gewerkschaftlichen Interessenvertretungen spüren die irregulären Arbeiter oder die Arbeitslosen häufig eine gewisse Isolation, die besonders stark Frauen und Migranten betrifft. Darüber hinaus ist der Abschluss eines Industrietarifvertrags, der für alle Betriebe desselben Industriezweigs gelten kann, bisher eine seltene Ausnahme. Diese Erfahrung der südkoreanischen Gewerkschaften aus dem bisherigen Gründungsprozess eines Industriegewerkschafts-systems besagt, dass eine lediglich „den Apparat betreffende“ Transformation der Betriebsgewerkschaften zu Industriegewerkschaften keine Garantie für die Stärkung der gewerkschaftlichen Organisations- und Handlungsfähigkeit ist.

– Die politischen Strömungen in der KCTU

Zurzeit hat der Streit der KCTU-internen politischen Strömungen immer wieder für Debatten gesorgt. Die Existenz dieser Strömungen innerhalb der KCTU ist bisher inoffiziell und deren Mitglieder sind nur eine Minderheit. Trotzdem ist ihr Einfluss auf die programmatischen Debatten oder auf die Vergabe von Kandidaturen und Ämter auf jeder organisatorischen Ebene der KCTU enorm.

Schon Anfang der 1990er Jahre wurden politische Strömungen aus unterschiedlichen Meinungen während der Kontroverse über den Kurs gebildet, den die Demokratischen Gewerkschaften hinsichtlich Zielsetzung und Bewegung verfolgen müssen. In der Gründungsphase der KCTU Mitte desselben Jahrzehnts unterblieb aber eine klare Spaltung zwischen den politischen Strömungen. Diese Spaltung begann sich erst zu verschärfen, als die KCTU in eine endlose Auseinandersetzung um die Teilnahme an der Korean Tripartite Commission kam. Im Grunde genommen gibt es jetzt drei Hauptflügel, die unterschiedliche Akzente auf die Frage legen, ob die KCTU beim „Sozialen Dialog“ in dieser Kommission mitwirken muss. Folgende Merkmale sind für diese Flügel kennzeichnend:

1) *gukmin*-Flügel: Das koreanische Wort „*guk-min*“ lässt sich mit „Volk“ im Sinn aller Bürger, der Bevölkerung eines Landes oder Staates übersetzen.²²⁰ Die mächtigste Gruppe hatte bisher öfter die Führungsposition sowohl des KCTU-Zentrums als auch der dazu zusammengeschlossenen Indust-

²¹⁹ Die Organisierung der irregulär Beschäftigten wird unten ausführlicher erwähnt.

²²⁰ „Volk“ im Sinne der unteren und gelegentlich politisch unterdrückten Schicht der Bevölkerung betrifft das koreanische Wort „*minjung*“, das in Kapitel 4 erwähnt wird.

rieföderationen oder großen Betriebsgewerkschaften inne. Die politische Orientierung dieser Gruppe ist die „Arbeiterbewegung mit dem Volk“, die mit relativ geringer Kampfbereitschaft vorrangig an „sozialem Kompromissus (*sa-hoe-jeog hab-ui-ju-ui*)“ orientiert ist. Konsequenterweise betonten die Gewerkschafter aus dieser Gruppe wiederholt die aktive Teilnahme der KCTU an der Korean Tripartite Commission KTC. Es besteht ein enger Zusammenhang mit der »Democratic Labor Party« (*min-ju-no-dong-dang*), die bei der Parlamentswahl im Jahr 2004 mit der Stimme von 13,1% (10 Abgeordneten) zum ersten Mal den Einzug ins Parlament geschafft hat.²²¹ Ihre Hauptfigur ist Kwon Young-gil, der erster Vorsitzender der KCTU (1995-1997) war. Im Jahr 1997 und 2002 war er Präsidentschaftskandidat der Vorgängerpartei der DLP „People Victory 21“ und der DLP. Seit 2004 ist er Parlamentsabgeordneter der DLP. Zur Hauptfigur gehört auch Kim Keum-soo, der von 2003 bis 2006 Vorsitzender der KTC war. Vorher war er Geschäftsführer des Korean Labour & Society Institute gewesen, worum herum sich die Vertreter der Social Unionism versammelt sind, die, wie ich in Kapitel 1.1 erwähnte, eine aktive Beteiligung der KCTU an der KTC betonten.

2) *jungang*-Flügel: Das koreanische Wort „*jung-ang*“ heißt „Zentrum“ oder „Haupt-“. Die Gruppe besteht vornehmlich aus erfahrenen Gewerkschaftsfunktionären, die eine zentrale Rolle im „89er-Großen Arbeiterkampf“ gespielt haben und später an dem „militant“ bezeichnete *chunnohyup* aktiv teilnahmen. Sie waren die Hauptakteure der Geschichte der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung und hatten bisher Schlüsselstellungen in unterschiedlichen gewerkschaftlichen Organisationen. Zu dieser Gruppe gehört Dan Byeong-ho, der Vorsitzender des *chunnohyup*, dritter Vorsitzender der KCTU (2001 – 2003) und Parlamentsabgeordneter der DLP (2004 – 2008) war. Sim Sang-jeong, die zu den Hauptfiguren der Bewegung des *chunnohyup* zählt. 2004 bis 2008 war sie auch Parlamentsabgeordnete der DLP. Die politische Orientierung dieser Gruppe schwankt zwischen Massenmobilisierung und Straßenkämpfen und formaler parlamentarisch-politischer Teilhabe hin und her.

3) *hyunjang*-Flügel: „*hyun-jang*“ kann man hier als „Ort der Arbeit“ oder „Arbeitsplatz“ verstehen. Die Fraktion besteht aus den links orientierten Basisgruppen „vor Ort“. Sie ist mehr in politischer Hinsicht klassenkampforientiert und wendet sich besonders gegen die kompromistische Haltung des *gukmin*-Flügels. Statt der Teilnahme an der KTC betont diese Gruppe die stärkere Basismobilisierung für die kämpferischen Strategien wie Generalstreik oder Straßenkämpfe. Zurzeit zeigt sie mehr Engagement, um gegen die Diskriminierung von regulär Beschäftigten im Vergleich zu den anderen politischen Strömungen vorzugehen. Die Aktivisten aus dieser Gruppe sind meistens mit den außerparlamentarischen politischen Bewegungen wie „Power of Workers“ verbunden und werden

²²¹ Die DLP kam bei der Parlamentswahl 2008 auf nur 5,68% (fünf Abgeordneten).

durch einige linke Institute wie Korean Institute for Labor Studies & Policy²²² oder Workers Institute of Social Science in South Korea unterstützt.

Die gewerkschaftsinternen Auseinandersetzungen zwischen diesen Gruppen waren meiner Ansicht nach bisher mehr oder weniger Garantien gegen die Neigung zu einer „Funktionärgewerkschaft“ und trugen viel dazu bei, dass wichtige Themen und Aufgaben auf allen Ebenen der KCTU breit und intensiv diskutiert wurden. Diese Auseinandersetzungen könnten daher von besonderer Bedeutung dafür sein, den Prozess der gewerkschaftlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung nach basisdemokratischer Art zu organisieren.

Diese Spaltung der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung behindert im Gegenzug oft eine einheitliche Politikentwicklung der gesamten KCTU. In den wirklich dringlichen Problemen, den mit den kollektiven Aktionen der KCTU-Mitglieder und Mitgliedsorganisationen begegnet werden soll, sprechen die Flügel der KCTU nicht „mit einer Stimme“, es gelingt ihnen nicht einmal, den kleinsten gemeinsamen Nenner der unterschiedlichen Positionen zu finden. Diese Gruppen verhalten sich in Bezug auf die Binnenbeziehung der KCTU rein machtpolitisch und betrachten sich gegenseitig ausschließlich als Konkurrenten. Dieser innergewerkschaftliche Konkurrenzkampf führt sogar zu gewalttätigen Zusammenstößen zwischen den Aktivisten, die unterschiedliche Ansichten vertreten. In dieser Hinsicht besteht für die südkoreanischen Gewerkschaften die Notwendigkeit, diskursfähig zu sein. Dafür bedarf es vor allem einer neuen innergewerkschaftlichen Streitkultur, damit Auseinandersetzungen über ein Thema nach demokratischen Regeln verlaufen und damit die Gleichberechtigung und Offenheit der Diskussionsteilnehmer ermöglicht wird.²²³

– **Organisierung der irregulären Arbeiter**

Fragen der irregulären Beschäftigung sind im Lauf des letzten Jahrzehnts zum wichtigsten Problem in den südkoreanischen industriellen Beziehungen geworden, das von großer Bedeutung für die Gewerkschaften hinsichtlich ihrer Organisation und Bewegung ist. Nach Angabe von *han-gug-bi-jeong-gyu-no-dong-sen-teo*, dem „Koreanischen Zentrum für Forschung der Irregulären Arbeit“, sind derzeit über 8,5 Millionen Arbeiter irregulär beschäftigt, ihr Anteil beträgt damit etwa 50 % aller Beschäftigten (Tabelle 3.6). Zum Kreis der irregulären Arbeiter gehören vor allem die Beschäftigten mit kurzzeitigen Verträgen, die befristet Beschäftigten (üblicherweise ein Jahr), die Tagelöhner, die Teilzeitarbeiter und die Leiharbeiter.

²²² Das linke Institut wurde im Jahr 2005 aufgelöst.

²²³ Zur demokratischen Streitkultur im Prozess innergewerkschaftlicher Diskussion vgl. Zoll (1991), Gewerkschaften als Diskurs-Organisationen.

Tabelle 3.6: Zahl der regulären und irregulären Arbeiter (Tausend Personen)

| Formen der Beschäftigung | Anzahl (% aller Arbeitnehmer) | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Gesamt | 13.216 | 13.631 | 14.149 | 14.584 | 14.968 | 15.351 | 15.882 | 16.102 | 16.479 | 17,048 |
| Regulär | 5.876 (44,5) | 5.922 (43,4) | 6.315 (44,6) | 6.455 (44,3) | 6.574 (43,9) | 6.937 (45,2) | 7.307 (46,0) | 7.729 (48,0) | 7.944 (48,2) | 8.497 (49,8) |
| Irregulär | 7.340 (55,5) | 7.708 (56,6) | 7.834 (55,4) | 8.130 (55,7) | 8.394 (56,1) | 8.414. (54,8) | 8.576 (54,0) | 8.374 (52,0) | 8.535 (51,8) | 8,550 (50,2) |

Quelle: Koreanisches Zentrum für Forschung der Irregulären Arbeit (2010), *gyeong-je-hwal-dong-in-gu bu-ga-jo-sa (2010.8) bun-seog* [Analyse der Economically Active Population Survey of Statistics Korea (8. 2010)], S. 15

Der durchschnittliche Lohn irregulärer Arbeiter liegt meist deutlich unter dem von regulär Beschäftigten, auch wenn sie oft Seite an Seite die gleichen Arbeiten verrichten. Der Lohn eines irregulären Arbeiters betrug im Jahr 2010 im Schnitt 46,8 % von dem seines regulär beschäftigten Kollegen. Ein regulärer Vollzeitarbeiter verdiente durchschnittlich etwa 2.658.000 Won pro Monat, während das Monatseinkommen eines irregulär Beschäftigten bei 1.244.000 Won lag. Die Lohnunterschiede zwischen regulärer und irregulärer Beschäftigung werden seit den 2000er Jahren immer stärker polarisiert, wie bereits in Abbildung 3.5 gezeigt. Dazu sind die meisten irregulär Beschäftigten von vom Netz der Sozialversicherungen teilweise oder sogar vollständig ausgeschlossen. Beispielsweise haben 98 % der regulären Arbeiter die Mitgliedschaft in der Nationalen Rentenversicherung, aber nur ein Drittel der irregulären Arbeiter sind gesetzlich rentenversichert.²²⁴

Trotz der beträchtlichen Zunahme der irregulären Beschäftigung liegt die gewerkschaftliche Organisation der irregulären Arbeiter gesamt um 3 %. Laut der Berechnung von Kim Y. (2007) waren im Jahr 2006 etwa 237.000 irreguläre Arbeiter gewerkschaftlich organisiert, was 13,7 % der gesamten Gewerkschaftsmitglieder ausmachte, die sich in einer der KCTU-, FKTU- oder nicht angeschlossenen Gewerkschaften organisiert.²²⁵ Diese schwache Organisation der irregulär Beschäftigten war vor allem auf das Betriebsgewerkschaftssystem zurückzuführen, in dem sie nicht Mitglied werden

²²⁴ Siehe Tabelle 2.13.

²²⁵ Kim Y. (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 69 f.

dürfen. Um die unorganisierten irregulären Arbeiter zu organisieren, hat die KCTU seit langem dem Auf- und Ausbau einer einheitlichen Industriegewerkschaftsstruktur Priorität eingeräumt. Inzwischen beläuft sich die organisatorische Transformationsquote der KCTU-Mitgliedsgewerkschaften zur Industriegewerkschaftsstruktur hinsichtlich der Mitgliederzahl auf über 70 %. Der Organisationsprozess der irregulären Arbeiter geht aber viel langsamer voran als erwartet und die Selbstorganisationsform, wie die „Gewerkschaft der irregulären Arbeiter bei der Hyundai Motors“, die getrennt von der vorhandenen Gewerkschaftsorganisation der regulären Arbeiter gegründet wurde, spielt nach wie vor eine große Rolle. Die regulär Beschäftigten betrachten nicht selten ihre irregulär beschäftigten Kollegen als Konkurrenz, und die vergleichsweise mächtigen Gewerkschaftsorganisationen der regulären Arbeiter erscheinen in der Frage der irregulären Beschäftigung immer noch halbherzig eingestellt zu sein. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Gewerkschaftsorganisationen gestaltet sich daher oft konfliktreich. Solidarität zwischen regulären und irregulären Arbeitern ist in den heutigen Industriegewerkschaften Südkoreas organisatorisch bisher nicht verwirklicht.²²⁶

²²⁶ Es gibt aber auch einige sinnvolle Beispiele für die Zusammenarbeit der regulären und irregulären Arbeiter, wie der Streik bei der Supermarktkette E-Land gegen die Entlassung der 1.100 befristet Beschäftigten in den Jahren 2007-2008: Als der E-Land-Konzern im Juni 2007 diese irregulären Arbeiter entließ, um sie durch Subunternehmen zu ersetzen, rief die E-Land-Gewerkschaft zu einem unbefristeten Streik auf, an dem sich etwa 1.500 gewerkschaftlich organisierte irreguläre und reguläre Arbeiter/-innen unter einer einheitlichen Streikführung beteiligten. Dieser Streik lief mit der landesweiten solidarischen Unterstützung vieler Gewerkschaften und NGOs über 500 Tage lang. Zur Information über diesen Streik siehe den kurzen Bericht von Hae-lin Choi mit dem Titel „Eine außerordentliche Wandlung“ in *ver.di Publik* am 14.4.2010.

4 DER SOZIALREFORM-KAMPF DER KCTU 1995 – 2002

Die Thematisierung sozialpolitischer Fragen war in den 1970er/80er Jahren in Südkorea scheinbar eine Angelegenheit der regierungsabhängigen Gewerkschaften, obwohl sie in der Tat den sozialen Problemen der Industriearbeiter und des gesamten Volks passiv gegenüberstanden. Die Führer und die Funktionäre dieser rechten Gewerkschaften, die in der Vergangenheit mit den Unternehmen bzw. im Falle von Arbeitsstreit dem autoritären Staat bei der Repression der Arbeiter mithalfen, haben nicht selten Anspruch auf das soziale Sicherungssystem erhoben. Die Zielsetzung dieser Ansprüche bestand aber keineswegs in der Schaffung sozialpolitischer Regelungen zugunsten aller Arbeitnehmer oder des gesamten Volkes. Vielmehr war ihren sozialpolitischen Programmen hauptsächlich die Funktion zugeordnet, zähen Widerstand der regierungskritischen bzw. revolutionären Arbeiterbewegung abzdämpfen und den Umsturz der bestehenden Herrschaftsordnung zu verhindern. Dabei war besonders erkennbar, dass die sozialpolitischen Fragestellungen der rechtsorientierten Gewerkschaftsbewegung im vergangenen autoritären Regime ein politisches Instrument gegen die wachsenden linksorientierten Kräfte der Arbeiterbewegung war. Sie stellte den radikalen Forderungen der linksorientierten Gewerkschaftsbewegung gemäßigte Zielsetzungen entgegen, die für die Freundschaft zwischen Kapital und Arbeit und die nationale Sicherheit unschädlich waren. Damit wurde beabsichtigt, die öffentliche Meinung gezielt gegen die linken autonomen Gewerkschaften zu lenken.²²⁷

Aus diesem Grunde sind sozialpolitische Handlungsfelder der autonomen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung Südkoreas bis in die späten 1980er Jahre relativ fremd geblieben. Dies bedeutet aber nicht, dass die autonomen Gewerkschaften „social issues“ selten beachtet und ihre sozialpolitische Aufgabe zuliebe einer rein ökonomischen Interessenvertretung für ihre Mitglieder vernachlässigt hätte. Auf der einen Seite setzten sich die linken Gewerkschaften von Anfang an für die Verbesserung der gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Existenzgrundlage aller auf Lohnarbeit Angewiesenen und der „*minjung*“²²⁸ ein, obwohl die entsprechenden Aktivitäten ver-

²²⁷ Das jüngste Beispiel ist, dass die regierungsnah und unternehmensfreundliche FKTU mit dem Slogan „Verwirklichung der demokratischen Wohlfahrtsgesellschaft“ (*min-ju-bog-ji-sa-hoe-gu-hyeon*) geworben hat, obwohl dieser Slogan nach wie vor eine Leerformel ist. Meiner Beobachtung nach war dies ein organisatorischer Selbsttäuschungsprozess der FKTU, der aus Angst vor der politischen Ohnmacht der FKTU gegenüber der KCTU resultierte. Siehe dazu Kim J./Choi W./Han J. (2001), *sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng-ui 'hab-ui-ju-ui-jeog' pyeon-seung-eul gyeong-je-han-da* [Wir sehen uns vor der Kompromissorientierung des Sozialreform-Kampfs vor], S. 39.

²²⁸ Das Wort *min-jung* bedeutet auf Koreanische „Volksmasse“. Aber der Inhalt dieses Ausdrucks ist bei den jeweiligen Benutzern sehr verschieden. Anders als in den hoch entwickelten Industrieländern, wo die kapitalistische Entwicklung den Klassengegensatz tendenziell deutlich und eindeutig formiert (z. B. Kapitalisten gegen Arbeiter), bleiben die gesellschaftlichen Widersprüche in Südkorea (wie in anderen Dritte-Welt-Ländern)

einzelnt und oft mit Unterbrechungen auftraten.²²⁹ Auf der anderen Seite fehlte den linken Gewerkschaften damals das organisatorische Potenzial, um ihre Handlungsbereiche intensiv zu erweitern oder ihre sozialpolitische Konzept- und Umsetzungskompetenz zu verbessern. Vielmehr mussten sie ihre Kräfte ganz darauf konzentrieren, die grundlegenden Gewerkschafts- und arbeitsbezogenen Rechte zu wahren und die Zerschlagung ihrer Organisationen durch gewaltsame Unterdrückung unter der jahrzehntelangen Militärdiktatur zu verhindern.

Die Demokratischen Gewerkschaften der 1990er Jahre, die sich besonders dank der positiven Erfahrung der Arbeiterkämpfe seit 1987 sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht entwickelt hatten, besaßen nun eine erhöhte Fähigkeit zu einem erweiterten und intensiven Engagement in sozialpolitischen Fragen. Die demokratische Gewerkschaftsbewegung stand den Handlungsanforderungen an die Sozialpolitik mittlerweile immer häufiger gegenüber, und entgegnete ihnen mit ihren eigenen Konzepten. Sozialpolitische Fragestellungen und Forderungen im Namen des „Sozialreform-Kampfs“ Eingang in den offiziellen Aufgabenkatalog der demokratischen Gewerkschaften gefunden.²³⁰

kompliziert und komplex. Abgesehen von der ständigen Kontroverse über die begriffliche Definition und die Reichweite der Mittelklasse, schließt „*minjung*“ im Allgemeinen die produktiven Arbeiter, die meisten Bauern, die städtischen Armen, die kleineren Handwerker sowie Händler und den progressiven Teil der Intellektuellen mit ein. Zu dieser Problematik vgl. Song D. (1988), *Asien zwischen Moderne und ihren Kritiken*, S. 17ff.

²²⁹ Zum Grundsatzprogramm des Ende 1945, direkt nach der nationalen Befreiung, gegründeten linken bzw. kommunistischen *Jeonpyeong* gehörten Ansprüche an das Wohnungs-, Kinderpflege-, Gesundheits- und Freizeitvergnügungssystem, die mit ihren Teilsystemen mit der modernen sozialen Sicherung vergleichbar sind. Wie ich eingangs im dritten Kapitel beschrieben habe, wurde der *jeonpyeong* leider durch die US-amerikanische Besatzungsmacht und den von ihr bestohenen gewerkschaftlichen Verband *Daehannochong* völlig zerstört. Siehe dazu Lee J. (1989), *jeon-pyeong-ui gyeol-seong-gwa-jeong* [Gründungsprozess des *jeonpyeong*], S. 177.

²³⁰ Anzumerken ist an dieser Stelle, dass „Sozialpolitik“ im Rahmen des Sozialreform-Kampfs nicht einen Teilbereich der Gesellschaftspolitik darstellt, sondern bereits selbst als Gesellschaftspolitik angesprochen ist. Dass nicht nur Probleme des bestehenden sozialen Sicherungssystems bzw. deren Lösungen, sondern auch die Bildungspolitik, die Steuerpolitik und sogar Fragen des Wirtschaftssystems in diesen Kampfbereich mit einbezogen sind, bestätigt das Verständnis dieser breit definierten Sozialpolitik innerhalb der KCTU. Trotzdem rücken Fragen der Einzelbereiche der sozialen Sicherung oft in den Vordergrund.

4.1 GEWERKSCHAFTLICHE SOZIALPOLITIK IM RAHMEN DES SOZIALREFORM-KAMPFES

Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit dem „Sozialreform-Kampf“, *sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng*, als einem neuen Aufgabenbereich der KCTU.²³¹ Die Bezeichnung *sahoegeahyeogtujaeng* entstand im organisatorischen Transformationsprozess der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung vom *chunnohyup* zur KCTU. Mit diesem Prozess ging ein Anstieg der Zahlen der Mitgliedsgewerkschaften einher, da sich viele Angestelltengewerkschaften und Großbetriebsgewerkschaften, die bis dahin Abstand vom *chunnohyup* gehalten hatten, neu zur KCTU zusammenschlossen.²³² Damit stand der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung eine relativ stabile organisatorische Basis zur Verfügung, welche neue Möglichkeiten eröffnete, um gewerkschaftliche Handlungsreichweite und -felder auszudehnen.

Der erste KCTU-Vorsitzende Kwon Yeong-gil (1995-1997) erläuterte in einem Gespräch die Notwendigkeit des Sozialreform-Kampfs: Die KCTU müsse sich für den Sozialreform-Kampf einsetzen, erstens, um die Entwicklung ihrer Mitglieder bzw. der Arbeiter zu politisch handlungsfähigen Kräften voranzutreiben, und zweitens, um den in der Öffentlichkeit erweckten negativen Eindruck der Gewerkschaftsbewegung zu verändern. Der öffentlichen Meinung nach seien Gewerkschafter mit gewaltigem Kampfgeist meist schwer bewaffnet und würden oft alternativlose Widerstände wiederholen.²³³ Im Rahmen des Sozialreform-Kampfs hat die KCTU versprochen, sich mehr in bei den sozialen Konfliktfeldern zu engagieren. Die KCTU rechnet damit, dass sie durch die Stärkung ihrer sozialpolitischen Tätigkeit und sozialpolitischen Rolle breite Anerkennung in der Politik und der Gesellschaft erringen wird. In dieser Hinsicht brachte der Sozialreform-Kampf der KCTU eine Kursände-

²³¹ Die englisch- oder deutschsprachige Forschung nimmt lediglich zu einem geringen Grad die Entwicklungen der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung ins Visier. Besonders bemerkenswert ist, dass die gewerkschaftliche Sozialpolitik bis in jüngere Zeit kaum die Aufmerksamkeit der internationalen Gewerkschaftsforscher auf sich gezogen hat. Der englischsprachige Band von Kevin Gray, „Korean Workers and Neoliberal Globalization“ (2008), ist im Bereich der Gewerkschaftsforschung die einzige Untersuchung zur Sozialpolitik der südkoreanischen Gewerkschaften (insbesondere der KCTU), die ich bislang gefunden habe. Obwohl dieser verdienstvolle Band den Sozialreform-Kampf in einem eigenen Kapitel mit dem Titel „The Korean Confederation of Trade Unions' social reform struggle“ behandelt, fehlt es an detaillierten Darstellungen der Programme und Forderungen dieses Kampfes, die in Zusammenhang mit den jeweiligen konkreten politischen Umständen gebracht würden. Dazu werden die innergewerkschaftlichen Auseinandersetzungen um den Sozialreform-Kampf in Hinblick auf dessen Konzepte oder Strategien nicht ausreichend berücksichtigt. Diese Untersuchung wäre trotzdem hilfreich, wenn die Gewerkschaftsforscher außerhalb des koreanischsprachigen Raums bestrebt sind, einen Überblick über die Sozialpolitik der KCTU zu haben.

²³² Zur organisatorischen Entwicklung der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung siehe Kapitel 3.1 der vorliegenden Arbeit.

²³³ Zu diesem Gespräch siehe die im Korea Labour & Society Institute geführte Gruppendiskussion über die Gründung der KCTU und die neue Perspektive der Arbeiterbewegung (*min-ju-no-chong-ui geon-seol-gwa no-dong-un-dong-ui sae-lo-un jeon-mang*), *nodonggwa sahoe* [Labour Society Bulletin] (Sep./1995).

rung in der KCTU-Bewegung zum Ausdruck, wo wiederum die demokratischen Kräfte der Arbeiterbewegung versammelt sind.

In diesem Kapitel ist zu beschreiben und zu analysieren, inwiefern sozialpolitische Fragen die Politik und Bewegung der KCTU im Rahmen des Sozialreform-Kampfes prägt. Im Einzelnen wird danach zu fragen sein, wie sozialpolitische Forderungen aus der Binnenperspektive der KCTU und ihrer Mitgliedsgewerkschaften formuliert werden, welche entsprechenden Einzelprogramme und Detailforderungen entwickelt werden, und ob sich im Rahmen dieses Prozesses eine bestimmte Strategie zur Durchsetzung dieser Forderungen herausbildet. Mit diesen Fragen werde ich mich in Hinblick auf die gewerkschaftliche Solidarität auseinandersetzen. Im folgenden Kapitel 4.2 wird zuerst die inhaltliche Entwicklung des Sozialreform-Kampfs im Zeitraum 1995 bis 1999 dargestellt, besonders im Zusammenhang mit den jeweiligen Durchsetzungsstrategien. Im Kapitel 4.3 werden dann die KCTU-internen Auseinandersetzungen um diesen Kampf skizziert, worin sich zwei Gesichtspunkte gegenüberstehen. Im abschließenden Kapitel 4.3 werden die bisherigen Untersuchungsergebnisse unter der Perspektive gewerkschaftlicher Solidarität kritisch reflektiert.

Hierbei geht es mir nicht primär darum, die Detailkenntnisse von allen Verläufen der bisher praktizierten Aktionen der KCTU oder ihrer einzelnen Mitgliedsgewerkschaften zu vermitteln, sondern um die sozialpolitische Entwicklung der KCTU-Gewerkschaften in programmatisch-konzeptioneller Hinsicht. Dabei sehen das vorliegende Kapitel 4 ebenso wie Kapitel 5 in erster Linie eine Quellen- und Dokumentenanalyse vor, in deren Mittelpunkt die innergewerkschaftlichen Dokumenten, Berichten oder Verlautbarungen zur Sozialpolitik stehen werden. Zur Ergänzung dieser Primärmaterialien ist der Einsatz von sekundären Daten oder Texten verschiedener Forschungsinstitute und außergewerkschaftlicher Organisationen erforderlich, die sowohl formale als auch informelle Verbindungen mit den Gewerkschaften oder deren innerorganisatorischen Fraktionen haben. Die Erfassung von Primär- und Sekundärmaterialien ist zum Teil durch meine koreanischsprachige Magisterarbeit, die beinahe als erste gewerkschaftliche Sozialpolitik in Südkorea wissenschaftlich thematisiert hat, geleistet.²³⁴

²³⁴ Woo S. (1999), *no-dong-jo-hab-gwa ,sa-hoe-jeog' undong min-ju-no-chong-ui sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng-eul jung-sim-eu-lo* [Gewerkschaften und ‚sozialer‘ Kampf: Am Beispiel des Sozialreform Kampfs der Korean Confederation of Trade Unions]

4.2 INHALTLICHE ENTWICKLUNG UND DURCHSETZUNGSSTRATEGIEN DES SOZIALREFORM-KAMPFES

In Kapitel 4.2 werde ich mich mit der Entwicklung der Sozialpolitik der KCTU im Zusammenhang mit deren Sozialreform-Kampf beschäftigen. Diese Entwicklung wird dabei im Zeitraum 1995 bis 1999 unter den jeweiligen politischen Umständen erzählt. Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses stehen dabei die inhaltliche Dimension des Sozialreform-Kampfes in Hinblick auf Ziele, Programme oder Forderungen, und die damit eingeschlagenen Durchsetzungsstrategien. Dabei geht es vor allem um die Frage, 1) wie oder mit welchen Zielen sozialpolitische Fragen innergewerkschaftlich formuliert werden, 2) welche Einzelprogramme und Detailforderungen entwickelt werden, und 4) mit welchen Strategien diese in der praktischen Politik der KCTU umgesetzt werden.

Die Sozialpolitik der KCTU lässt sich in drei Phasen einteilen: 1) Die Entstehungsphase des Sozialreform-Kampfes, die die Zeit vom „Vorbereitenden Komitee zur Gründung der KCTU“ über die Gründung der KCTU Ende 1995 bis 1996, also dem ersten Geschäftsjahr dieser neuen Dachorganisation, umfasst; 2) die Phase direkt nach dem Generalstreik 1996/97, wo die neue KCTU der Offensive der Wirtschaftskrisenthesen ausgesetzt war; 3) die Phase der IWF-Krise, die auch die Position der KCTU erschütterte.

4.2.1 Der Sozialreform-Kampf in der Gründungsphase der KCTU 1995 – 1996

Wie ich im dritten Kapitel über die Demokratische Gewerkschaftsbewegung in Südkorea erwähnt habe, gab es in der südkoreanischen Arbeiterbewegung seit 1987 Anstrengungen, eine neue starke Dachorganisation zu gründen, die sich der korrupten FKTU entgegensetzen und möglicherweise viele Demokratische Gewerkschaften umfassen könnte. Diese jahrelangen Anstrengungen führten im Oktober 1995 zu einem politisch äußerst bedeutenden Ergebnis, d. h. der Entstehung der autonomen bzw. kritischen Dachorganisation KCTU. Obwohl die Gründung dieser neuen Dachorganisation im Ganzen das Resultat jahrelanger erbitterten Kämpfe war, werde ich die Darstellung ihrer Gründungsphase hier auf den Zeitraum Ende 1994 bis Anfang 1997 beschränken.

4.2.1.1 Der Sozialreform-Kampf des „Vorbereitenden Komitees zur Gründung der KCTU“

Im November 1994 wurde das „Vorbereitende Komitee zur Gründung der KCTU“ (hier: das Vorbereitende Komitee) aus der Notwendigkeit eines autonomen Gewerkschaftszentrums gegründet, das auf nationaler Ebene alle Demokratischen Gewerkschaften umfassen könnte. Bis zur Gründung der KCTU Ende 1995 kam die Zuständigkeit dazu auf dieses Komitee zu, einzelgewerkschaftsübergreifende Interessen zusammenzuführen, gemeinsame Ziele zu formulieren und konkrete Aktionen zu organisieren. In diesem Zuge entwickelte sich der neue Sozialreform-Kampf zu einer der wichtigsten Aufgaben der südkoreanischen Demokratischen Gewerkschaftsbewegung.

Im Jahresplan für die Tätigkeiten des Vorbereitenden Komitees fiel Anfang des Jahre 1995 die Betonung des Sozialreform-Kampfs besonders auf. Bis dahin hatten sich die Demokratischen Gewerkschaften jedes Jahr im ersten Halbjahr für „Kämpfe für höhere Löhne“ auf Betriebsebene eingesetzt und im zweiten Halbjahr versucht, einen einheitlichen „Kampf für die Reform des Arbeitsgesetzes“ gegen die Regierung bzw. das Parlament zu organisieren. Die an dem Vorbereitenden Komitee beteiligten Gewerkschafter oder Gewerkschaften waren aber bestrebt, diesen ritualisierten Bewegungsmechanismus zu überwinden und den Sozialreform-Kampf mit Lohnkämpfen zu verbinden. Sie rechneten damit, dass Kämpfe dieser Form eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung finden könnten, um die Antriebskräfte zur Ende des Jahres geplanten Zusammenschließung der Demokratischen Gewerkschaften zur KCTU mobilisieren zu können.²³⁵ In diesem Sinne war der Sozialreform-Kampf ein taktisch wichtiges Mittel der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung im politischen Kampf für die Gründung der neuen KCTU.

Damals wurde die Notwendigkeit des neuen Sozialreform-Kampfs in der innergewerkschaftlichen Diskussion fast konfliktfrei akzeptiert, obwohl es einige unterschiedliche Akzentuierungen hinsichtlich der Realisierungsfrage gab.²³⁶ Im Zuge dieser Diskussion formulierte das Vorbereitende Komitee in erster Linie fünf Kernaufgaben für die Sozialreform im Jahre 1995: 1) Zusammenlegung der örtlichen und betrieblichen Krankenkassen und Erweiterung der von der gesetzlichen Krankenversicherung abgedeckten Behandlungen; 2) Erhöhung der finanziellen Sicherheit der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Einstellung des Gesetzes der Verwaltung der öffentlichen Fonds und demokratische Verwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung; 3) Reform des Steuersystems und

²³⁵ Vorbereitendes Komitee zur Gründung der KCTU (1995a), *1995 im-dan-tu-wa sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng* [Richtlinien für die Lohn- und Kollektivverhandlung und den Sozialreform-Kampf im Jahre 1995], S. 295

²³⁶ In Hinblick auf das Realisierungsproblem war vor allem zu fragen, welche Aufgaben unter einem außerordentlich breiten Aufgabenbereich die KCTU vorrangig behandelt werden müssten und wie diese Aufgaben auf der Ebene der Alltagspraxis der einzelnen Betriebsgewerkschaften konkretisiert werden könnten.

Staatshaushalts (Absenkung der Lohnsteuersätze und der Mehrwertsteuersätze); 4) Restriktion der *chaebol*-zentrierten Monopolisierung der Wirtschaft; 5) Bildungsreform.²³⁷

Die gewerkschaftliche Sozialpolitik während des „Vorbereitenden Komitees zur Gründung der KCTU“ ist besonders durch den zielbewussten Versuch gekennzeichnet, den Sozialreform-Kampf mit den Lohnkämpfen zu verbinden. Die Einbeziehung sozialpolitischer Forderungen in die jeweilige Kollektiv- und Lohnverhandlung auf Betriebsebene zielte darauf ab, nicht nur die Lebenssituation der Arbeitnehmer oder der Gesamtbevölkerung zu verbessern, sondern auch das politische Bewusstsein der Basisgewerkschaften bzw. ihrer Mitglieder als handlungsfähige Akteure für sozialpolitische Aufgaben zu stärken. In Bezug darauf waren viele Einzelgewerkschaften bestrebt, im Verlaufe der Tarifverhandlungen eine der zentralen Aufgaben der Sozialreform in den Katalog ihrer Forderungen einzubringen. Als Resultat stellten insgesamt 104 Betriebsgewerkschaften in der Lohnrunde mehr als eine sozialreformerische Forderung.²³⁸ Viele von ihnen fertigten den gemeinsamen Entwurf für diese Forderungen mit dem Arbeitgeber an, um sie bei der Regierung anzusprechen.

4.2.1.2 Der Sozialreform-Kampf unter der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“

Die KCTU wurde am 25. November 1995 unter dem Vorsitzenden Kwon Young-gil gegründet. Die erste KCTU-Führung schlug von Anfang an einen neuen Weg zur „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ (*gug-min-gwa ham-kke ha-neun no-dong-un-dong*) ein, die in diesem Gründungsprozess zur mächtigsten politischen Strömung in der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung geworden war.²³⁹

Von der Gewerkschaftsbewegung dieser Richtung ging zunächst Kritik an der kämpferischen Tradition der bisherigen Demokratischen Gewerkschaften aus. Der KCTU-Vorsitzende Kwon Yung-gil, eine Symbolfigur dieser Richtung, hatte bereits in 1993 die „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ als zukunftsfähigen Weg der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung dargestellt. Er postulierte, dass die südkoreanischen Gewerkschaften die öffentliche Meinung für sich selbst wahrnehmen und klug darauf reagieren sollten. Seiner Argumentation nach unterstellte die öffentlichen Meinung, dass die

²³⁷ Eigene Zusammenstellung und Übersetzung vgl.: Vorbereitendes Komitee zur Gründung der KCTU (1995b), *1995 im-dan-tu-wa sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng ji-chim* [Richtlinien für die Lohn- und Kollektivverhandlung und den Sozialreform-Kampf im Jahr 1995], S. 295.

²³⁸ Dazu siehe die Zwischenauswertung des Laufs des neuen Sozialreform-Kampfs von Kim You-sun, der damals in der Policy-Planning-Abteilung im Vorbereitenden Komitee zur Gründung der KCTU tätig war. Kim Y. (1995), *min-ju-no-chong-ui sa-hoe-gae-hyeog o-dae gwa-je* [Fünf Aufgaben der KCTU bei der Sozialreform], S. 131 ff.

²³⁹ Zu den politischen Hauptströmungen innerhalb der KCTU und ihren jeweiligen Merkmalen siehe Kapitel 3.3. der vorliegenden Arbeit.

Gewerkschaften nur gruppenegoistische Zwecke verfolgende Organisationen seien, die ein großes Hemmnis für die Entwicklung der nationalen Wirtschaft darstellten und ständiger Auslöser von Konflikten seien. Um diese negative Sicht zu überwinden und um Akzeptanz in der Bevölkerung zu finden, sei es für die Gewerkschaftsbewegung unvermeidlich, eine Richtungsänderung vorzunehmen. Diese Richtungsänderung nannte er „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ und fasste deren Leitlinien folgendermaßen zusammen: 1) Ausstieg aus der an einer veralteten Klassenkampftheorie bzw. Streiks orientierten Kampfweise; 2) mehr Engagement für indirekte Lohnerhöhungen verschiedener Form; 3) Bündnis mit *simin*-Bewegungen;²⁴⁰ und 4) Kooperation mit örtlichen Bürgerinitiativen.²⁴¹

Diese Argumentation war damals nicht neu. Sie hatte eine gemeinsame Wurzel mit dem Ansatz des „Social-Developmental Unionism“, der Anfang der 1990er Jahren von einigen Theoretikern der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung als den Ausweg aus der Krise der Gewerkschaften gesehen wurde.²⁴² Beide Ansätze kritisierten den „militanten“ Charakter der Demokratischen Gewerkschaften, der hauptsächlich mit ihren traditionellen ökonomischen Kämpfen verbunden war. Dieser Kritik zufolge könnten sich harte Streiks, die darauf abzielen, direkte ökonomische Interessen wie z.B. Lohnerhöhung zu erfüllen, negativ auf die nationale Wirtschaft auswirken und deswegen keine Akzeptanz oder Unterstützung in der Öffentlichkeit finden. Unter diesem Aspekt haben die Vertreter der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ betont, dass die KCTU-Gewerkschaften versuchen müssten, sich mehr für eine Interessenvertretung der gesamten Bevölkerung bzw. Nation einzusetzen, um eine breitere Basis und mehr gesellschaftliche Anerkennung für ihre Aktivitäten zu gewinnen. Dabei nahm besonders die sozialpolitische Konzept- und Umsetzungskompetenz der KCTU als Dachorganisation einen hohen Stellenwert ein.

– Die inhaltliche und Durchsetzungsfrage des Sozialreform-Kampfs 1996

In der innergewerkschaftlichen Erwägung der Bilanz des Sozialreform-Kampfs in der Phase des „Vorbereitenden Komitees zur Gründung der KCTU“ ergaben sich zentrale sozialpolitische Aufgaben und damit verbundene konkreten Forderungen, die die neue KCTU für das Jahr 1996 durchführen musste. Inhaltlich wurde der Sozialreform-Kampf vertieft. Die Kernaufgaben gliederten sich 1.)

²⁴⁰ Zum Verständnis der *simin*-Bewegungen Südkoreas im Vergleich mit den *minjung*-Bewegungen siehe den kleinen Exkurs am Ende des Kapitels 4.3. dieser Arbeit.

²⁴¹ Kwon Y. (1993), *no-dong-jo-hab-un-dong-ui na-a-gal gil* [Der Weg, den die Gewerkschaftsbewegung einschlagen muss], S. 37 ff.

²⁴² Zu solchen Ansätzen vgl. die innergewerkschaftlichen Auseinandersetzungen um politische Identitäten oder Richtungen der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung Südkoreas, die bereits eingangs in der vorliegenden Arbeit erwähnt wurde.

in die Bekämpfung korrupter Verbindungen zwischen Unternehmen und Politik und der Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung; 2.) die Reform des Systems der sozialen Sicherung, und 3.) die Steuerreform. Wie aus Tabelle 4.1 ersichtlich ist, setzten sich die Aufgaben, die im Rahmen des Sozialreform-Kampfs im Vorjahr 1995 gestellt worden waren, zwar grundsätzlich fort, aber deren Forderungen wurden im Detail mehr konkretisiert.

Tabelle 4.1: Sozialreform-Kampf im Jahr 1996

| Kernaufgaben | Wichtige Forderungen |
|--|---|
| Bekämpfung korrupter Verbindungen zwischen Unternehmen und Politik, Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung | <ul style="list-style-type: none"> – Ausrottung korrupter Beziehungen zwischen Unternehmen (bzw. <i>chaebol</i>) und Politikern, Bekämpfung von Bestechung und Bestechlichkeit – Besitzverteilung der <i>chaebol</i>, Trennung zwischen Besitz und Management in den Unternehmen der <i>chaebol</i> und Einführung eines transparenten Management-Systems durch professionelle Geschäftsführer – institutionelle Sicherstellung der betrieblichen Mitbestimmung |
| Reform des Systems der sozialen Sicherung | <ul style="list-style-type: none"> – Zusammenlegung der örtlichen und betrieblichen Krankenkassen der NHI, Anhebung des Leistungsniveaus innerhalb der NHI, demokratische Verwaltung der NHL – Erweiterung der öffentlichen Kindertagesstätten und des obligatorischen Kindergarten-Besuchs, kostenlose Verpflegung aller Grundschüler, bessere Schulbedingungen – Abschaffung des Gesetzes zur Verwaltung der öffentlichen Fonds, demokratische Verwaltung durch mehr direkte Beteiligung der Versichertenvertreter – Erhöhung des Sozialbudgets |
| Steuerreform | <ul style="list-style-type: none"> – Absenkung der Lohnsteuersätze – Absenkung der Mehrwertsteuersätze |

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Übersetzung nach: KCTU (1997), *1996 sa-eob-bo-go ja-lyo-mo-eum* [Geschäftsbericht 1996 und Materialsammlung], S. 127; Kim J./Choi W./Han J. (2001), *sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng-ui 'hab-ui-ju-ui-jeog' pyeon-seung-eul gyeong-je-han-da* [Wir sehen uns vor der Kompromissorientierung des Sozialreform-Kampfs vor], Exkurs I (S. 92 f.)

Im Zuge des vorjährigen Sozialreform-Kampfs war, wie ich oben erwähnt habe, die sozialpolitische Bewusstseinsbildung der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter das vorrangige Ziel. Dagegen war das Ziel des Sozialreform-Kampfes unter der ersten KCTU-Führung, sozialpolitische Reformansätze

oder Detailforderungen aus Sicht der Gewerkschaften zu formulieren. Diese sollten darüber hinaus in formellen politischen Institutionen realisiert werden. Diese Zielsetzung beruhte darauf, dass sich die politischen Umstände im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen Anfang des Jahres 1996 und der Präsidentenwahl Ende 1997 für ihre sozialpolitischen Aktivitäten günstig auswirken könnten. Die KCTU erachtete es für dringlich, Ziele und Forderungen für die sozialpolitische Reform präziser auszudrücken. Dadurch beabsichtigte die KCTU, ihre Konzept- und Umsetzungskompetenzen in verschiedenen sozialpolitischen Problemfeldern – in der formellen politischen Arena oder in der Öffentlichkeit – zu zeigen und mehr gesellschaftliche Legitimität zu bekommen.

In Bezug auf die Durchsetzungsfrage des Sozialreform-Kampfes gab es einen großen Unterschied zwischen den Jahren 1995 und 1996. Während 1995 eine Verbindung zwischen den einzelnen Lohnkämpfen auf Betriebsebene und dem Sozialreform-Kampf angestrebt worden war, sah die erste KCTU-Führung in durchsetzungsstrategischer Hinsicht eine strikte Aufgabenteilung zwischen KCTU und Mitgliedsgewerkschaften vor: Die Kämpfe für eine Lohnerhöhung waren Aufgabe der einzelnen Betriebsgewerkschaften mit Unterstützung der jeweiligen Industrieföderationen, die Aktivitäten für eine Reform des Arbeitsgesetzes und der Sozialreform-Kampf waren Kernaufgabe der KCTU als Dachorganisation auf nationaler Ebene.²⁴³

4.2.1.3 Zwischenergebnis 1995/96: Der neue Sozialreform-Kampf der frisch gegründeten KCTU

1996, im ersten Jahr nach der Gründung der KCTU begann der Sozialreform-Kampf als eine der Kernaufgaben der neuen Gesamtgewerkschaft an Kontur zu gewinnen. Durch diesen Kampf kündigte sich ein erweitertes und intensiveres Engagement der neugegründeten Bewegung in sozialpolitischen Problemfeldern an. Die KCTU rechnete aufgrund dessen mit einer hohen Anerkennung der von ihr vertretenen Demokratischen Gewerkschaftsbewegung bei der Bevölkerung. Bei der Planung und Durchführung des Sozialreform-Kampfes gewannen Fragen der Sozialpolitik für die KCTU-eigenen Mitglieder und Organisationen an Bedeutung. Die sozialpolitischen Konzept- und Umsetzungskompetenzen wurden mehr als früher gestärkt.

In inhaltlicher Hinsicht war die im Rahmen des Sozialreform-Kampfs erhobene Forderung nach der Zusammenlegung der gesetzlichen Krankenkassen besonders sinnvoll, welche bis dahin örtlich und

²⁴³ Dazu vgl. z. B. Kim J./Choi W./Han J. (2001), *sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng-ui 'hab-ui-ju-ui-jeog' pyeon-seung-eul gyeong-je-han-da* [Wir sehen uns vor der Kompromissorientierung des Sozialreform-Kampfes vor], S. 50 ff.

betrieblich getrennt organisiert waren. Seit Anfang der 1990er Jahre meldeten die örtlichen Krankenkassen aufgrund zu geringer Einnahmen ein großes Finanzdefizit. Im Gegensatz dazu befanden sich die betrieblichen Krankenkassen in einer einigermaßen stabilen finanziellen Lage. Die Zusammenlegung aller Krankenkassen zu einer Krankenkassenvereinigung sollte deswegen dazu beitragen, das vorhandene Defizit der Ortskrankensversicherungen auszugleichen, was zu einer Beitragserhöhung oder zu Leistungseinschränkungen für große Teile örtlich Krankenversicherter geführt hätte. Aus Sicht der Betriebskrankenkassen bedeutete diese Kassenzusammenlegung hingegen, dass die Betriebskrankensversicherten aller Wahrscheinlichkeit nach schwere finanzielle Einbußen durch den Ausgleich des Defizits der örtlichen Krankenkassen für Selbständige oder Freiberufler hinnehmen müssten. In einer gesundheitspolitisch völlig kontroversen Situation drängten die KCTU-Gewerkschaften auf eine sofortige Krankenkassenzusammenlegung, obwohl ihre Mitglieder meist betriebskrankensversichert waren und damit auf lange Sicht stärker als andere Berufskreise belastet werden könnten. Dass die KCTU und Ihre Mitgliedsgewerkschaften von der Regierung diese Reform forderten, zeigte, dass sie sich nicht nur als eine Organisation für die Verteidigung der direkten Interessen ihrer Mitglieder, sondern vielmehr als politischer Anwalt aller abhängig Arbeitenden bzw. des gesamten Volks verstanden werden wollte. Diese Reformbestrebungen der KCTU konnten als Belege für eine auf „inklusive Solidarität“ basierende gewerkschaftliche Sozialpolitik gesehen werden.

Während in der Zeit des „Vorbereitenden Komitees zur Gründung der KCTU“ versucht worden war, den Sozialreform-Kampf in die jeweiligen betrieblichen Tarifverhandlungen einzumischen, zielte der Sozialreform-Kampf unter der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“, wie er für die erste Führung der KCTU kennzeichnend war, bei ihrer Durchsetzungsstrategie vor allem auf formelle politische Institutionen ab. Da die erste Führung Einmischungsexperimente bei jedem einzelnen Betrieb als vergeblich einschätzte, strengte sie sich hingegen an, eine spezifische Delegation aus dem Funktionärskörper zu bilden, der die von ihr formulierten Forderungen für Sozialreform mit der Regierung oder den parlamentarischen Parteien wirksam verhandeln könnte. Darüber hinaus wurde die „harte“ Strategie, wie z.B. Streiks oder Straßenkämpfe, möglichst oft mit der Begründung ausgeklammert, dass es der auf der klassischen Theorie des Klassenkampfes beruhenden Gewerkschaftsbewegung nicht mehr gelinge, eine breite Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu finden.

In dieser Zeit zeichnete sich besonders die Stärkung der Rolle des KCTU-Zentrums bei der Durchführung des Sozialreform-Kampfs ab. Diese Stärkung führte einerseits auf nationaler Ebene zu einer Konzentration der sozialpolitischen Konzept- und Umsetzungskompetenz im KCTU-Zentrum, und andererseits auf Betriebsebene zum Rückzug ihrer Mitgliedsgewerkschaften aus diesem Handlungsfeld. Damit erwuchs innerhalb der KCTU ein technokratisches Politikverständnis, demzufolge

ihre sozialpolitischen Aktivitäten hauptsächlich als eine von der gewerkschaftlichen Basis isolierte Lobby-Arbeit in verschiedenen staatlichen oder parlamentarischen Gremien zu verstehen sei. In diesem Zuge verstärkte sich auch die kompromissorientierte Sichtweise der Strategien zur Durchsetzung gewerkschaftlich formulierter und vertretener Sozialpolitik.

4.2.2 Der Generalstreik 1996/97 und der Sozialreform-Kampf

Ende 1996 und Anfang 1997, etwa 10 Jahre nach dem „87er-Großen Arbeiterkampf“, stand die neue KCTU der ersten richtigen Herausforderung gegenüber. Es ging um die politische Auseinandersetzung zwischen der Regierung und der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung um die gesetzliche Neuregelung der Arbeitsbeziehungen, welche auf eine unbegrenzt flexible Verfügung der Unternehmen über ihre Arbeitskräfte abzielte, wie aus Tabelle 3.1 im 3. Kapitel ersichtlich ist. Diese Phase war ein Prüfstein für die Handlungsfähigkeit der KCTU, der führenden Vertretung der Demokratischen Gewerkschaften.

– Die Revision des Arbeitsrechts und das unvollständige Ende des „Generalstreiks 1996/97“

Der „Generalstreik 1996/97“ erlebte eine kurze, aber dynamische Entwicklung: 1) Die Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzes in einer geheimen Sitzung der regierenden Partei im Parlament (26.12.1996), wozu die oppositionellen Parteien nicht eingeladen waren. 2) Der sofortige Aufruf der KCTU zum Streik, der fast bis Ende Januar 1997 verlief. 3) Das Versprechen des Präsidenten Kim Young-sam, die von ihm bereits unterschriebenen Gesetzesänderung im Parlament erneut zur Beratung zu stellen (21.01.1996). 4) Die nochmalige Änderung des Arbeitsgesetzes (10.03.1996).²⁴⁴

Der „Generalstreik 1996/97“, der in seinem Verlauf die Unterstützung der breiten Bevölkerung fand, endete am 24.01.1996, als die Regierung versprach, das In-Kraft-Treten des neuen Arbeitsgesetzes aufzuschieben und die Haftbefehle gegen die Streikführer aufhob. Dies war zwar ein großer Erfolg in der Geschichte der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung, führte aber zu keinem endgültigen Ende des Konfliktes. Das Parlament änderte Anfang März 1997 die Änderungen des Ar-

²⁴⁴ Zu dieser Entwicklung siehe Kapitel 3.2.5. Es ist nicht zu übersehen, dass diese Abläufe nicht nur ein innenpolitisches Ereignis darstellten, sondern eine internationale Solidaritätswelle vieler gewerkschaftlicher Organisationen in verschiedenen Ländern auslöste.

beitsgesetzes vom Dezember 1996. Die allein durch einen innerparlamentarischen Kompromiss zwischen der Regierungspartei und den Oppositionsparteien beschlossenen Änderungen waren aber minimal und enthielten viele versteckte Fallgruben (Tabelle 3.1).

4.2.2.1 Der Sozialreform-Kampf 1997 unter der Offensive der Wirtschaftskrisenthesen

Obwohl das erneut modifizierte Arbeitsgesetz keine richtige Verbesserung erhielt, war die Reaktion der KCTU schwach. Dieses Mal hielt sich sie damit zurück, mit ihren Mitgliedergewerkschaften wieder in einen Streik zu treten. Diese Zurückhaltung hatte vor allem zwei Gründe: Die Mehrheit der KCTU-Führung war damals bestrebt, ihre Macht in der formalen politischen Arena auszuüben. Sie sah, dass ihr auf der Straße, manchmal mit Gewalt, oft außerhalb der Legalität eingesetzter politischer Einfluss von fraglicher Substanz war. Deswegen betrachtete sie es als wichtige Aufgabe, die Gewerkschaftsbewegung in die formalen demokratischen Institutionen zu integrieren.²⁴⁵ Auf der anderen Seite war diese schwache Reaktion auf die Offensive der Wirtschaftskrisen-Thesen vonseiten der Regierung und der Unternehmen zurückzuführen, die vor allem mit dem Rekorddefizit im Außenhandel in den vorangegangenen Monaten begründet wurde.²⁴⁶ Da die Befürchtung vor der lahrenden nationalen Wirtschaft eine starke Wirkung auf die Bevölkerung und die Arbeiterschaft hatte, fühlte sich die KCTU-Führung in die Defensive gedrängt. Sie sah als Hauptursache für diese schwierigen Zustände der heimischen Wirtschaft die strukturelle Korruption zwischen Unternehmen und Politik und das *chaebol*-System. Sie hielt die Bekämpfung der Korruption zwischen Unternehmen und Politik und die Reform der *chaebol* als dringende Bedingung für die wirtschaftliche Wiederbelebung.

Unter diesen Umständen wurde im Jahre 1997 bei der Erklärung der KCTU zu ihren zentralen Handlungsfeldern dem Sozialreform-Kampf vorrangige Aufmerksamkeit geschenkt. Die KCTU bemühte sich, durch die im Rahmen des Sozialreform-Kampfs verstärkten Aktivitäten eine Wirtschaftsreform zu erzwingen, in deren Mittelpunkt die Reform der *chaebol* stand. Dagegen schlug das

²⁴⁵ Mit politischen Wahrnehmungen dieser Art kümmerte sich die KCTU zum Ende des Generalstreiks engagiert um die Präsidentenwahl Ende desselben Jahres. Der KCTU-Vorsitzenden Kwon Young-gil trat von seinem Amt zurück, um bei dieser Wahl zu kandidieren. Er erreichte nur 1,2% der Stimmen.

²⁴⁶ Zwischen Export und Import entstand Ende 1996 ein Loch von 20,6 Mrd. US\$ im Außenhandel. Dazu bestätigten die kurz nacheinander gemeldeten Konkurse des Stahlkonzerns Hanbo, einem der zwanzig umsatzstärksten *chaebol* Südkoreas, und des Autounternehmens Kia, das damals zu den acht größten *chaebol* gehörte, nach öffentlicher Meinung diese These. Trotzdem ist die Frage strittig, ob diese Thesen im ersten Halbjahr 1997 eine leere Drohung seitens der regierungsnahen Zeitungen und Intellektuellen oder eine korrekt begründete Prognose waren. Auf jeden Fall stürzte sich das Land Ende desselben Jahres in eine tiefe Schuldenfalle.

KCTU-Zentrum den Mitgliedergewerkschaften aus Rücksicht auf die schwache Konjunktur vor, bei der Tarifrunde 1997 eine bescheidene Lohnerhöhung zu fordern und damit mögliche Tarifkonflikte zu vermeiden, welche die schlechte Wirtschaftslage zusätzlich belasten könnten.

Tabelle 4.2: Sozialreform-Kampf im Jahr 1997

| Kernaufgaben | Wichtige Forderungen |
|--|---|
| Bekämpfung der korrupten Verbindung zwischen Unternehmen und Politik und Reform der <i>chaebol</i> (oberste Priorität) | <ul style="list-style-type: none"> – Einführung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes, Ausrottung der korrupten Beziehungen zwischen Unternehmer bzw. <i>chaebol</i> und Politiker durch strenge Regelungen für politische Geldmittel im Wahlgesetz – Restriktionen der <i>chaebol</i>-zentrierten Monopolisierung der Wirtschaft, Beseitigung der Monopolstellung der Besitzerfamilien der <i>chaebol</i> in Besitz und in betrieblichen Entscheidungsprozessen – Ausbau des Systems der Aktiengesellschaft, deren Aktien die Belegschaft besitzt – Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung der Gewerkschaften |
| Erhöhung des Sozialbudgets und Reform des sozialen Wohlfahrtssystems | <ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung des Sozialbudgetes – demokratische Verwaltung des Rentenfonds – Vereinheitlichung der Krankenkassen der NHI und Anhebung des NHI-Leistungsniveaus – Ausbau der gesetzlichen Unfallversicherung und Ausweitung der Präventivmaßnahmen in Bezug auf den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz – institutionelle Reform der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung – Erweiterung der öffentlichen Kindertagesstätten |
| Steuerreform | <ul style="list-style-type: none"> – Absenkung der Lohnsteuersätze – Absenkung der Mehrwertsteuersätze – verstärkte Besteuerung auf Vermögen – Ausweitung der Besteuerung von Kapitalerträgen |

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Übersetzung nach: KCTU (1998a), *1997 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go ja-lyo-mo-eum* [KCTU-Geschäftsbericht 1997 und Materialsammlung], S. 155 ff.

Dieser Handlungsorientierung, also ein verstärkter Sozialreform-Kampf einerseits und ein relativ zurückhaltender Lohnkampf andererseits, wurde die Ansicht der damaligen Führungskräfte zugrunde gelegt, die mit der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ gleichgesetzt werden konnte. Sie behaupteten, dass die Gewerkschaften eine zentrale Rolle bei der Durchführung des Ziels spielen müssten, inländischen Unternehmen im sich verstärkende Konkurrenzkampf auf dem Weltmarkt ihre Überlebenschance zu sichern und für den Fortgang der nationalen Wirtschaft zu sorgen. Damit wollte die

Gewerkschaftsbewegung eine breite Akzeptanz bzw. die Unterstützung des gesamten Volks erreichen. In diesem Zusammenhang wurde der Sozialreform-Kampf als ein Bindeglied gesehen, das dazu führen sollte, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft zu gewährleisten und der KCTU gesellschaftliche Anerkennung einzubringen.²⁴⁷

4.2.2.2 Zwischenergebnis 1997: Stärkung des Sozialreform-Kampfes und Lohnkampf bescheidener Art

1997 war ein erster echter Prüfstein für die Handlungsfähigkeit der neuen gewerkschaftlichen Dachorganisation KCTU. Um die Jahreswende 1996/97 organisierte sie einen Generalstreik und wurde dadurch weltweit bekannt. Im Zuge der landesweiten Streikwelle konnten die KCTU und ihre Mitgliedsgewerkschaften ihre Konflikt- und Mobilisierungsfähigkeit deutlich zeigen und damit eine große Unterstützung der öffentlichen Meinung finden.²⁴⁸ Im Ergebnis brachte der „Generalstreik 1996/97“ die Zusage des Präsidenten Kim Young-sam, die von ihm bereits unterschriebenen Gesetzesänderungen im Parlament erneut zur Debatte zu stellen.

Die am 10. März 1997 im Parlament verabschiedeten Abänderungen zu den Änderungen der Arbeitsgesetze (26. Dezember 1996) stellten auf den ersten Blick eine Verbesserung zu Gunsten der Arbeitnehmerseite dar. Bei genauerem Hinsehen war darin aber fortan die Gefahr enthalten, bestehende Arbeitsbedingungen zu verschlechtern und kollektive Vertretungsrechte der Gewerkschaften einzuschränken. Es blieb noch die Möglichkeit, die Flexibilisierungswünsche der Arbeitgeberseite zu erfüllen. Der Plan der Regierung, die Wirkungsmöglichkeiten der Gewerkschaften einzugrenzen, wurde nur um einige Jahre verschoben und im Wesentlichen weiter verfolgt.

Dass die KCTU damals nicht zu unmittelbarem Protest aufrief, obwohl sie mit diesen Veränderungen unzufrieden war, lag daran, dass die damalige Führung sah, dass ihren Mitgliedsgewerkschaften die Mobilisierungskräfte für neue Widerstandaktionen fehlten. Außerdem führte die KCTU-

²⁴⁷ Zur Kritik vgl. z. B. Lee J. (1997), *sa-hoe-jeog se-lyeog-gwan-gye-ui jae-pyeon-eul wi-ha-yeo* [Zur Rekonstruktion der sozialen Kräfteverhältnisse], S. 133.

²⁴⁸ Nach mehreren Meinungsumfragen stand die große Mehrheit der Bevölkerung dem Beschluss des Parlaments über die Änderung des Arbeitsgesetzes, der durch die Regierungspartei allein hinter verschlossenen Türen ausgeführt worden war, kritisch gegenüber und hielt den gewerkschaftlichen Widerstand daher für gerechtfertigt. Das bedeutet, dass die damals innerhalb der KCTU verbreitete Meinung, dass die öffentliche Meinung sich von konfrontativen Handlungsweisen der „militanten“ Gewerkschaften abwende, sich nicht bestätigte. In dieser Hinsicht geht es dabei nicht um die Form der Handlungen, also „militant“ oder „nicht militant“, sondern um die Frage, ob oder inwieweit sich diese Handlungen „Gerechtigkeit“ zu schaffen versprechen.

Führung die Ursache dieser parlamentarischen Entscheidung vor allem auf den Mangel an gewerkschaftsnahen Parlamentariern zurück. Daher hielt sie gewerkschaftliche Einsätze für die Bildung der parlamentarisch-politischer Kräfte, die die Interessen der Gewerkschaften und Arbeitnehmer vertreten konnten, für die vorrangigere Aufgabe. Dazu drängte die sich inzwischen abzeichnende Verschärfung der Wirtschaftsrezession die Politik bzw. die Handlungen der KCTU in die Defensive.

In diesem Zuge wich die KCTU langsam von Aktionen oder Forderungen ab, die direkt durch die Mobilisierung breiter gewerkschaftlicher Basis unterstützt hätten werden müssen. Vielmehr suchte die KCTU mittels ihrer Partizipation und Kompromissbereitschaft Einfluss auf die verschiedenen parlamentarischen und regierungsamtlichen Stellen zu nehmen. Diese Kursänderung brachte die Vorrangigkeit des Sozialreform-Kampfes vor allen anderen Aufgaben der KCTU wie sogar lohnpolitische Aktivitäten zum Ausdruck. Die KCTU-Führung hielt sich daher bei tarifpolitischen Auseinandersetzungen zurück. Sie benutzte das Argument, dass sich starke Lohnsteigerungen oder die auf Konflikt ausgerichtete Lohnkämpfe in Phasen struktureller Wachstumsschwäche verhängnisvoll auf die nationale Wirtschaft auswirkten und daher immer größere Bevölkerungsteile diese Konflikte kaum für akzeptierbar halten könnten. Es wurde stattdessen ausdrücklich hervorgehoben, dass die Gewerkschaften im Rahmen des Konzepts des Sozialreform-Kampfes die Aufgabe hätten, zur Realisierung dringlicher wirtschaftlicher Reformen beizutragen. Die im nationalen Zentrum der KCTU tätigen Führungskader, die sich politisch-ideologisch meist an der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ orientierten, ließen sich davon überzeugen, dass Reformen zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der südkoreanischen Wirtschaft nutzen würden und damit das gesamte Lebensniveau des Volkes steigern konnte. Sie rechneten damit, dass die Gewerkschaften das Vertrauen der öffentlichen Meinung gewinnen könnten, indem sie bei diesen Reformbestrebungen aktiv teilhaben. Meiner Meinung nach war dies eine Anfangsphase, in der eine Art südkoreanischer „Standort-Korporatismus“ in die praktische Politik und Bewegung der KCTU eingebracht wurde. Der Sozialreform-Kampf als wichtiger Bestandteil der politischen innergewerkschaftlichen Einstellung der KCTU führte dabei oft zu einem bescheidenen Auftreten in lohnpolitischen Konflikten.

4.2.3 Die IWF-Krise 1998 – 2000 und die sozialpolitischen Forderungen der KCTU

Das vorliegende Kapitel 4.2.3. umfasst den Untersuchungszeitraum 1998-2000, in dem das Land der Kontrolle des IWF unterstellt war. Wie bereits in Kapitel 2.1.3, erwähnt, löste die so genannte IWF-Krise Ende 1997 im Gefolge des plötzlichen und massiven Abzugs von ausländischem Kapital eine Schuldenkrise aus. Anfang Dezember leitete der IWF mit einem sofortigen Hilfskredit die Ret-

tung der südkoreanischen Wirtschaft ein und vereinbarte im Gegenzug mit der südkoreanischen Regierung ein umfangreiches Reformpaket.²⁴⁹ Die Kim Dae-jung Regierung, die kurz nach der IWF-Krise den Regierungswechsel veranlasst hatte, jubelte zwar 2001 über den endgültigen Ausstieg aus der dreijährigen Kontrolle durch den IWF. Diese Krise wurde aber nicht überwunden, sondern verwandelte sich in eine tiefe soziale Krise.²⁵⁰

4.2.3.1 Die Reaktion der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung auf die IWF-Krise

Dieser Zeitraum war auch für die von der KCTU vertretene Demokratische Gewerkschaftsbewegung eine schwierige Phase. Am 3. Dezember 1997, an dessen Vormittag der IWF sein Rettungspaket für Südkorea beschloss, forderte die KCTU von der Regierung die Konstituierung einer „Drei-Parteien-Institution zur Überwindung der Wirtschaftskrise und zur Beschäftigungssicherung“. Etwa zehn Tage später schlug Präsidentschaftskandidat Kim Dae-jung, der gerade die Präsidentschaftswahl gewonnen hatte, den beiden gewerkschaftlichen Dachorganisationen FKTU und KCTU einen Beratungsausschuss namens „Drei-Parteien-Kommission zur IWF-Überwindung“ vor. Diese Kommission entstand am 15. Januar 1998 unter Schwierigkeiten.²⁵¹

Das zentrale Thema des 1. KTC (15.01.1998 – 09.02.1998) war das Kündigungsgesetz, das Ende Dezember 1996 im Parlament verabschiedet, dessen sofortiges In-Kraft-Treten aber im Gefolge des „Generalstreiks 1996/97“ verschoben wurde.²⁵² Im Verhandlungsprozess wurde die Einführung betriebsbedingter Kündigungen von allen Verhandlungspartnern von Anfang an akzeptiert. Im Fokus der Verhandlungen standen vielmehr Maßnahmen gegen die Ausnützung dieser betriebsbedingten Kündigungen. Dazu wurden die Regelungen für den Einsatz von Ersatzarbeitern neu geprüft. Als Gegenleistungen für die Durchführung der betriebsbedingten Kündigungen und die Erleichterung der Einsatzregelungen von Ersatzarbeitern wurde über Fragen der wirklichen Zulassung der KCTU (wie z.B. die Sicherung politischer Aktivitäten der Gewerkschaften und die Legalisierung der Lehrerge-

²⁴⁹ Dieses Paket wird „IWF-Strukturanpassung“ genannt, was eine Hochzinspolitik, die Öffnung des Kapital- und Warenmarktes, staatliche Sparmaßnahmen, wirtschaftliche Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung sowie die Schaffung eines stabilen institutionellen Rahmens für die Wirtschaft und den Finanzsektor beinhaltet. Kalinowski (2005) betont, dass diesen Programmen eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zugrunde liegt, welche der IWF als allgemein gültig für die Überwindung von jeglichen Zahlungsbilanzkrisen ansieht, vgl. Kalinowski (2005), Der Internationale Währungsfonds in Südkorea, S. 25.

²⁵⁰ Die sozialen Folgen dieser Krise werde ich eingangs in Kapitel 5 skizzieren.

²⁵¹ Zu dieser Kommission siehe Kapitel 3.2.5. der vorliegenden Arbeit.

²⁵² Zur südkoreanischen Arbeiterbewegung in der IWF-Krise vgl. Lim Y. (1999), Arbeiterbewegung während der Krise in Korea, S. 148 ff.

werkschaft *chunkyojo*) intensiv verhandelt.²⁵³ Am Verhandlungstisch kam es am 6. Februar 1998 schließlich zum Übereinkommen.²⁵⁴

Mit dem in der KTC abgeschlossenen Übereinkommen, das bereits auch die Vertreter der KCTU unter dem Stellvertreter Bea Seok-byum unterzeichnet hatten, geriet unmittelbar die ganze Organisation der KCTU in einen schweren internen Konflikt. Dieses Übereinkommen stand einer starken Kritik von „unten“ gegenüber und wurde drei Tage später beim provisorischen Nationalkongress (9. Februar 1998) abgelehnt. Im Verlauf dieses Kongresses nahmen vor allem die der Korean Metal Workers Federation²⁵⁵ zugehörigen Gewerkschaften, wie insbesondere die im Hyundai-*chaebol* organisierten Großgewerkschaften und Gewerkschaften von in Folge der Krise vor der Insolvenz stehender Betriebe, die am striktesten ablehnende Haltung zu diesem Übereinkommen ein. Sie betrachteten das Unterzeichnen der damaligen KCTU-Führung als einen „Treubruch“ gegenüber ihren eigenen Mitgliedern und übten daran heftige Kritik. Die Korean Federation of Public & Transportation Workers' Unions verzichtete offiziell auf die Zulassung betriebsbedingter Kündigungen und kritisierte ausdrücklich das undemokratische Verfahren der KCTU-Führung im Zuge der Verhandlung in der KTC.²⁵⁶ Wegen dieser heftigen Widerstände von „unten“ schwankte die dominante Position der ersten KCTU-Führung, die sie seit der Gründung der KCTU Ende 1995 besaß. Schließlich trat die gesamte Führung zurück und es wurde eine Krisenkommission unter Dan Byong-ho, dem damaligen Vorsitzenden der Korean Metal Workers Federation, gegründet. Die Kommission verlangte unbedingt neue Verhandlungen, indem sie der Regierung mit einem Generalstreik drohte.²⁵⁷

²⁵³ Die Delegierten der KCTU sahen die Frage der *chunkyojo* als einen wichtigen Verhandlungsgegenstand, weil die Zugehörigkeit der illegalen Lehrgewerkschaft ein Hindernis für die gesetzliche Anerkennung der KCTU war.

²⁵⁴ Zu den wichtigen Punkten dieses Übereinkommens siehe Tabelle 3.1.

²⁵⁵ Vorgänger der heutigen Metallindustriegewerkschaft Korean Metal Workers' Union.

²⁵⁶ Die große Mehrheit der Basismitglieder kritisierte, dass die Führung einer Legalisierung der KCTU zuliebe die Einführung betriebsbedingter Kündigungen und die Erleichterung des Einsatzes von Ersatzarbeitern/Streikbrechern zugelassen hatte. Dies war kaum akzeptabel, da betriebsbedingte Kündigungen die Belastung von immer mehr Arbeitnehmer zur Folge hatten und der Einsatz von Streikbrechern der Konfliktfähigkeit der Demokratischen Gewerkschaften den Boden entzog.

²⁵⁷ Dies war jedoch eine leere Drohung. Der Aufruf zum am 12. Februar 1998 geplanten Generalstreik wurde kurz zuvor auf Grund fehlender Mobilisierungskräfte zurückgezogen.

4.2.3.2 Die zweite KCTU-Führung: Ein Trennungsversuch von der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“

Nach dem Rücktritt der ersten Führung der KCTU, welche zu einem Synonym für die „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ geworden ist, wurde beim Nationalkongress (31. März 1998) ihre zweite Führung unter dem Vorsitzenden Lee Gap-yong ernannt. Dieser neue Vorsitzende, der durch den 128-Tage-Streik der Hyundai-Schwermetallgewerkschaft 1990 als herausragender Gewerkschaftsaktivist bekannt geworden war, wurde als Mitglied der innergewerkschaftlichen Strömung gegen den Kurs der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ gewählt. Indem er eine strikte Trennung von der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ erklärte, versprach er eine sofortige Kampforganisation gegen das Kündigungsgesetz und verkündete, dass die KCTU sich aus der KTC zurückziehen würde. Statt der kompromissorientierten Haltung der ersten Führung (*gukmin*-Flügel) wollte die zweite Führung (*hyunjang*-Flügel) unter dem Leitspruch „Kampf und Erneuerung“ ihre Kampfbereitschaft und Konfliktfähigkeit stärken.

4.2.3.3 Gewerkschaftliche Sozialpolitik im Kontext der „grundlegenden Reform der Gesellschaftsstruktur“

Im Sinne des klaren Abstandes zu ihrer Vorgängerführung forderte die zweite Führung der KCTU anstelle des Sozialreform-Kampfes „grundlegende Reformen der Gesellschaftsstruktur“. Diese Forderung zählte zusammen mit der „Sicherung des Überlebensrechts und Beschäftigungssicherung“ und „Neuverhandlungen mit dem IWF“ zu den Hauptzielen der KCTU für das Jahr 1998, wie Tabelle 4.3 veranschaulicht. Die KCTU betrachtete diese Ziele im Zuge der unter der IWF-Kontrolle beschleunigten neoliberalen Restrukturierung der südkoreanischen Gesellschaft als die dringlichsten. Dazu formulierte die KCTU fünf Detailforderungen an die Regierung, für die sie sich intensiv einsetzen wollte. Dabei verzichtete die neue Führung auf die Verwendung der Bezeichnung „Sozialreform-Kampf“, weil diese Bezeichnung aus ihrer Sicht mit der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ unter der ersten Führung quasi gleichgesetzt wurde, der sie jedoch kritisch gegenüberstand.

Tabelle 4.3: Ziele und Forderungen des KCTU-Kampfes im zweiten Halbjahr 1998

| Fundamentale Reformen der Gesellschaftsstruktur | | |
|---|--|---|
| Hauptziele | 1) Sicherung des Überlebensrechts der Arbeiter/ <i>minjung</i> und Beschäftigungssicherung | <ul style="list-style-type: none"> – Abschaffung von betriebsbedingten Entlassungen und Einsatz von Ersatzarbeitern – Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnkürzung – Aufhebung unfairer Arbeitspraxis |
| | 2) Grundlegende Reform der Gesellschaftsstruktur | <ul style="list-style-type: none"> – Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit – Verbesserung des sozialen Sicherungssystems – Auflösung der <i>chaebol</i> und Überführung der Vermögen aller <i>chaebol</i> in die öffentlichen Haushalte – Sicherung des Rechts auf kollektives Handeln von Lehrern und Beamten |
| | 3) Re-Verhandlung mit dem IWF über Kreditbedingungen | <ul style="list-style-type: none"> – Beendigung der Sanierungs- und Konsolidierungspolitik – Einstellung der 100%-Öffnung des Kapitalmarkts – Abschaffung der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes |
| Forderungen an die Regierung | 1) Abschaffung von betriebsbedingten Entlassungen und Einsatz von Ersatzarbeitern sowie Aufhebung unfairer Arbeitspraxis | |
| | 2) Beschäftigungssicherung und Schutz des Überlebensrechts | |
| | 3) Institutionelle Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zum Ausbau der Beschäftigung <ul style="list-style-type: none"> - Zahlung von Arbeitslosengeldern an alle Arbeitslosen - öffentlicher Hilfsfonds für Arbeitslose durch die Einführung einer Beschäftigungssteuer, Reduzierung der Rüstungsausgaben, Überführung der Vermögen der <i>chaebol</i>-Familien in die öffentlichen Haushalte etc. - Zulassung von Arbeitslosen zu Gewerkschaftsmitgliedschaft - Ausbau des sozialen Sicherungssystems, z.B. Steuerreform, die Unterstützung von Bildungs-, Gesundheits-, Wohnkosten. - Ausbau von Arbeitsplätzen durch Investitionen in die soziale und öffentliche Infrastruktur | |
| | 4) Auflösung der <i>chaebol</i> und Aufhebung von korrupten Beziehungen zwischen Unternehmen und Politik | |
| | 5) Neuverhandlung mit dem IWF über die Reformprogramme | |

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Übersetzung nach: KCTU (1999), *1998 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go ja-lyo-mo-eum* [KCTU-Geschäftsbericht 1998 und Materialsammlung], S. 155; KCTU (1998b), *min-ju-no-chong dae-jeong-bu 5-dae yo-gu-an jeong-chaeg hae-seol* [Erklärung zum Entwurf der Forderungen der KCTU an die Regierung]

In diesen Detailforderungen schlug sich die Kampforientierung der zweiten KCTU-Führung bereits stark nieder. Ihre ablehnende Haltung zur Durchführung betriebsbedingter Entlassungen als Mittel

zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat aller Wahrscheinlichkeit nach heftige Konfrontationen mit den Unternehmen bzw. der Regierung nach sich gezogen. Dazu forderte die KCTU die „Auflösung der *chaebol*“ (*chae-beol hae-che*), was einen viel höheren, deswegen stärker Konflikt geladenen Anspruch hatte als die „Reform der *chaebol*“ (*chae-beol gae-hyeog*), was die KCTU bisher verlangt hatte. Damit versuchte die KCTU, ihre konkreten sozialpolitischen Forderungen über die simple Errichtung eines Sozialschutzsystems hinausgehen zu lassen und eine grundlegende Veränderung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Struktur anzustoßen. Besonders beachtenswert ist, dass der Ausstieg aus der KTC hinsichtlich der Durchsetzungsfrage einen klaren Bruch mit der bisherigen kompromissorientierten Haltung bedeutete. Durch solche Forderungen und ihre kampforientierte Durchsetzungsstrategie war die Lee Gap-yong-Führung bestrebt, aus der Defensive in die Offensive überzugehen.

– Rückkehr der KCTU in die KTC

Die KCTU-Führung begegnete dem Aufruf zur Beteiligung an der 2. KTC (03.06.1998 – 02.1999) von Seiten der Regierung zunächst mit einer Streikdrohung. Sie brachte am 20. Mai 1998 im Nationalkongress einen Antrag für die oben aufgeführten Forderungen an die Regierung ein und rief, um sie durchsetzen zu können, ihre Mitgliedsgewerkschaften zum zweimaligen Generalstreik im Mai und Juni auf. Der Generalstreik am 27. und 28. Mai verlief wie man sich versprochen hatte. An diesem Streik nahmen nach Angaben der KCTU insgesamt 141 Gewerkschaften und 235.048 Mitglieder teil. Dabei waren insbesondere die der Korean Metal Workers' Federation zugehörigen Gewerkschaften und ihre Mitglieder aktiv beteiligt. Nach diesem Streik drohte die KCTU der Regierung mit einem weiteren, größeren Generalstreik am 10. Juni, falls sie ihre Forderungen nicht annähme und sofort durchführen würde.

Im Zuge der Vorbereitung weiterer Streikaktionen stellte die KCTU-Führung, begründet durch mangelnde Mobilisierungskräfte, deren Realisierbarkeit infrage und nahm von der Regierung ein Paket von Kompromissvorschlägen an. Nach dem Scheitern des geplanten Streiks wurde die Rückkehr der KCTU in die KTC innergewerkschaftlich wieder stark thematisiert. Schließlich wurde am 10. Juni 1998 im Nationalkongress über die Teilnahme an der 2. KTC entschieden. Diese Rückkehr führte in Bezug auf den Inhalt und die Handlungsstrategie der KCTU-Bewegung eine Wende herbei.

Im zweiten Halbjahr 1998 wurden die Forderungen der KCTU-Politik nach wie die Abschaffung des Gesetzes zu betriebsbedingten Kündigungen oder der Sicherung des Überlebensrechtes der Arbeiter und der *minjung*, welche ersten Halbjahr im Mittelpunkt der KCTU-Aktivitäten standen, an

den Rand gedrängt. Vielmehr wurden vergleichsweise „weiche“ Forderungen, wie etwa die Reform des *chaebol*-Systems oder die Verbesserung der sozialen Sicherung, wieder in den Vordergrund gestellt²⁵⁸ Was die Frage der Durchsetzungsstrategie angeht, vollzog sich eine deutliche Rückkehr von der Kampf- zur Kompromissorientierung. Der Verhandlungstisch der KTC trat wieder als Hauptbühne für die Handlungen der KCTU auf.

Im Verlauf der zweiten Runde der Verhandlungen bei der KTC wurden sozialpolitische Themen im „Unterausschuss für soziale Sicherung“ behandelt. Daraus ergab sich einiges, was auch aus gewerkschaftlicher Sicht positiv war, wie vor allem die Neuordnung der Kontrolle und der Verwaltung des öffentlichen Fonds, die Sicherung von mehr Einfluss der Versicherten auf die Verwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung sowie die Vereinheitlichung der gesetzlichen Krankenkassen. Trotz dieser Erfolge kündigten beide Gewerkschaftsdachverbände, die KCTU und die FKTU, den erneuten Ausstieg aus dieser Kommission an. Denn obwohl die Regierung den friedlichen „sozialen Dialog“ auf nationaler Ebene betonte, so begegnete sie den Streiks auf Betriebsebene mit aller staatlichen Repression, wie z.B. brutalen Polizeieinsätzen oder Verhaftungen.²⁵⁹ Im Februar 1999 trat die KCTU endgültig aus der KTC zurück, da sie kritisierte, dass viele der Beschlüsse dieser tripartistischen Kommission - anders als versprochen - von der praktischen Regierungspolitik kaum umgesetzt wurden.

4.2.3.4 Zwischenergebnis 1998 – 2000: Ein unvollendeter Versuch zur „inkluisiven“ Solidarität durch Kampforientierung

Dieser Abriss der KCTU-Bewegung im Zuge der IWF-Krise macht hinsichtlich ihrer sozialpolitischen Entwicklung zweierlei besonders deutlich: Die Beteiligung der KCTU an der KTC, einer Art südkoreanischem Bündnis für Arbeit, resultierte nicht nur im politischen Untergang der ersten KCTU-Führung, sondern war auch eine schwere Niederlage für die Demokratische Gewerkschaftsbewegung. Das Übereinkommen, das der stellvertretende KCTU-Vorsitzende unterzeichnete und wel-

²⁵⁸ Die Bezeichnung „Sozialreform-Kampf“ tauchte in der Politik der KCTU wieder auf. Siehe Kim H. (1999), *min-ju-no-chong-ui sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng* [Der Sozialreform-Kampf der KCTU]. Dieses Arbeitspapier wurde im Juni 1999 auf der „solidarischen Zusammensetzung der vier Verbände der Arbeiterbewegung“ (*sadan-che-yeon-seog-hoe-ui*) vorgelegt.

²⁵⁹ Das repressive Vorgehen der Regierung gegen den Streik bei der *Mando Maschinenbau GmbH* ist als bezeichnendes Beispiel: Von August bis September 1999 streikte die Gewerkschaft in mehreren Fabriken dieses Unternehmens, dem größten Automobilzulieferer in Südkorea, für die Wiedereinstellung von etwa tausend Kollegen. Etwa zwei Wochen später stürmten Spezialeinheiten von mehr als 10.000 Polizisten die Fabriken und nahmen mehr als 1.600 Streikende fest. Dazu siehe Kalinowski (2005), *Der Internationale Währungsfonds in Südkorea*, S. 209.

ches von der Regierung als ein großer Erfolg des tripartistischen Koordinierungsverfahren verkündet wurde, enthielt neue Regelungen für die Erleichterung betriebsbedingter Kündigungen und des Einsatzes von Ersatzarbeitern, was im Wesentlichen unter „Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“ verstanden wird. Diese Regelungen bewirkten die Zunahme von Massenentlassungen und die Ausweitung irregulärer Beschäftigungsverhältnisse, was jedoch nicht alle Teile der Arbeitnehmerschaft traf. Besonders die wenig qualifizierte Arbeitnehmer wurden der ständigen Gefahr ausgesetzt, sich in ein prekäres, unsicheres sowie diskriminierendes Arbeitsverhältnis zu begeben. Als Gegenleistung für mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt wurde von der Regierung sowie von allen anderen Verhandlungspartnern der KCTU ihre sofortige gesetzliche Anerkennung versprochen.

In diesem politischen Austausch, der stark auf kompromissorientiertem Gewerkschaftsverhalten beruhte, schlug sich meiner Ansicht nach eine gewerkschaftlich organisierte Solidarität „exklusiver“ Form nieder. Im Verhandlungsprozess unter dem Dach der KTC billigten die Vertreter der KCTU Massenentlassungen durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes und irreguläre Beschäftigungen im Interesse der Unternehmen. Die KCTU konnte sich dagegen in organisatorischer Hinsicht eine gesetzlich vorgeschriebene und staatlich anerkannte Position sichern. Mir scheint fraglich, ob die gesetzliche Legitimierung der KCTU, die vor allem zu Lasten der schwächeren Teile der Arbeitnehmer erreicht wurde, den Preis, der dafür gezahlt werden musste, Wert war. Während die Stärkung des gesetzlichen Stands der KCTU viel zur Verteidigung des Status quo ihrer eigenen Kernmitglieder beitrug, die meist in einem regulären Vollzeitbeschäftigungsverhältnis stehen, wurden die Interessen der entlassenen Arbeitslosen und irregulär Beschäftigter praktisch nach wie vor vernachlässigt, da sie offiziell keine Betriebsangehörigen sind und daher nicht Mitglieder der Gewerkschaft sein dürfen. Der Kompromiss in der ersten Runde der Verhandlungen der KTC, der unter der aktiven Beteiligung der KCTU vereinbart wurde, führte konsequenterweise zu einem Ergebnis: eine zunehmende Spaltung der Arbeitnehmerschaft in irreguläre Arbeitnehmer, die kurzfristig entlassen werden können und von prekären Arbeitsverhältnissen verschiedener Art bedroht werden, und in reguläre Arbeitnehmer, die über eine vergleichsweise hohe Arbeitsplatzsicherung verfügen. Dies deutet darauf hin, dass die kompromissorientierte Strategie der KCTU, welche die Gewerkschaftsbewegung im Sinne „inklusive“ Solidarität eigentlich überwinden sollte, diese Spaltung selbst beförderte. Damit ist der Versuch der KCTU, eine „inklusive“ Solidarität durch Kompromissorientierung zu organisieren, fraglos gescheitert.

Das kompromissorientierte Handeln der ersten KCTU-Führung und die damit einhergehende „exklusive“ Solidarität stießen auf heftige Kritik von „unten“ und produzierte damit auch ihren eigenen Gegensatz, sprich eine Tendenz zu „inklusive“ Solidarität. Diese Tendenz war im innergewerkschaftlichen Widerstand der großen Mehrzahl der Basismitglieder gegen die Vereinbarungen der

KTC und die daran beteiligten Vertreter der KCTU deutlich erkennbar. Aus diesem Widerstand erwachsen die Stimmen für den Wechsel in der Spitze der KCTU, damit ein neuer politischer Kurs angesteuert werden könne. Schließlich konstituierte sich eine neue Führung unter dem Vorsitzenden Lee Gap-yong, der enge Beziehungen zu vielen linken Basisgruppen, also dem *Hyunjang*-Flügel, innehatte und dort auf einen Vertrauensvorsprung bauen konnte. Die zweite Führung versprach von vornherein explizit, sich von der korporatistischen Kompromisspolitik ihres Vorgängers abzugrenzen und mehr basis- und kampforientiert zu sein.

Diese neue Politik bzw. Bewegung der KCTU manifestierte sich, indem die neue Führung aus dem Verhandlungstisch der KTC ausstieg. Die neu vorliegenden Einzelforderungen brachten diese Kursänderung zum Ausdruck. Im Vordergrund standen harte Forderungen wie z.B. die Abschaffung der im neuen Arbeitsgesetz festgelegten Regelungen für betriebsbedingte Kündigungen und die Ausweitung des Einsatzes von flexiblen Ersatzarbeitern oder die Auflösung des *chaebol*-Systems, was von Seiten der Regierung und der Arbeitgeberverbände kaum annehmbar war. Ihre Durchsetzung setzte folglich vor allem die gewerkschaftliche Konfliktfähigkeit durch Mobilisierung der Basismitglieder voraus.. Darüber hinaus war die KCTU-Bewegung bestrebt, die Solidarität zwischen gewerkschaftlich organisierten Arbeitern und entlassenen Arbeitslosen zu organisieren, so dass die Kraft der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer den schwach organisierten Arbeitslosen, also ökonomisch und politisch Schwächeren, zugute käme. Die KCTU verlangte von der Regierung durchgreifende Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, und postulierte gleichzeitig die Bildung eines öffentlichen Fonds, um den Lebensunterhalt der entlassenen Arbeitslosen wirklich zu sichern. Sie forderte für die Arbeitslosen mehr als die Arbeitslosenunterstützung durch die gesetzliche Arbeitslosenversicherung, deren Ausbau im Übereinkommen der KTC unter der Teilnahme der ersten KCTU-Führung vorgesehen war.

Das Politikkonzept der zweiten KCTU-Führung, welches eine bewegungs- und basisorientierte Zielsetzung mit Elementen inklusiver Solidarität bündelte, scheiterte, wie oben erwähnt, als sie ihren für Mitte Juni landesweit geplanten Streik auf einen unbestimmten späteren Zeitpunkt verschob. Innergewerkschaftlich entstand allmählich Zweifel an dieser linken Führung. Es wurden Stimmen für eine Rückkehr in die kompromissorientierte Politik laut, die der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ unter der Vorgängerführung gleichzusetzen waren. Das Experiment für gewerkschaftlich organisierte „inklusive“ Solidarität durch mehr Kampforientierung blieb unvollendet.

4.3 DIE AUSEINANDERSETZUNGEN INNERHALB DER KCTU UM DEN SOZIALREFORM-KAMPF

Seitdem die KCTU mit ihrer Gründung Ende 1995 hat den Sozialreform-Kampf von vornherein als ihre wichtigste Aufgabe festgelegt hat, stand dieser Kampf stets im Mittelpunkt der innergewerkschaftlichen Debatten um die Bestimmung der politischen Richtung oder die Position der KCTU. Was den Sozialreform-Kampf betrifft, standen bislang zwei Ansätze in einem eklatanten Gegensatz, hinter denen sich unterschiedliche Ziele und Konzepte, aber natürlich auch unterschiedliche Leitbilder der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung verbargen. In Bezug darauf werde ich im Folgenden zwischen real- und kompromisspolitischem und sozialstrukturell-revolutionärem Ansatz differenzieren.

4.3.1 Der Sozialreform-Kampf aus real- und kompromisspolitischer Sicht

Die Vertreter des Sozialreform-Kampfs aus real- und kompromisspolitischer Sicht, die sich politisch auf die „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ ausrichteten, antworteten auf sozialpolitische Herausforderungen mit einer Strategie, die vor allem auf eine aktive Mitarbeit der KCTU und ihrer Suborganisationen im formellen politischen Raum, insbesondere in verschiedenen parlamentarischen und Regierungsgremien setzte. Der Sozialreform-Kampf bedeutete nach dieser Lesart den gewerkschaftlich organisierten Kampf mit dem Ziel, die Lebensbedingungen der Gesamtbevölkerung zu verbessern. Für diesen Kampf prägte Kim Keum-soo, der engagierte Vertreter des Social Unionism, 1997 den Begriff *saeng-hwal-ong-ho-tu-jaeng*, was mit „Lebensunterhaltsunterstützungskampf“ ins Deutsche übersetzt werden kann. Er betont, dass die Gewerkschaften ihre organisatorischen Kräfte nicht auf die Verbesserung des ökonomischen Erfolgs auf Betriebsebene beschränken sollten. Vielmehr müsse die Gewerkschaftsbewegung unbedingt auf institutionelle Reformen hinarbeiten, die die betrieblichen oder Branchengrenzen überschreiten. Die Fähigkeit der Gewerkschaften, konkrete und brauchbare Reformprogramme oder -vorschläge zu produzieren, habe besonders große Bedeutung, weil ihre aktive Beteiligung an vielen parlamentarischen und Regierungsgremien diese voraussetze.²⁶⁰ Der Sozialreform-Kampf ist vor dem Hintergrund dieses Denkens und Handelns mit der Integration der Gewerkschaftsbewegung in die formellen politischen Institutionen, wie besonders die KTC, gleichzusetzen.

²⁶⁰ Siehe Kim K. (1997), *no-dong-jo-hab jeong-chaeg-cham-ga-ui ol-ba-leun chu-jin-eul wi-ha-yeo* [Zu einer ordentlichen politischen Beteiligung der Gewerkschaften], S. 24 ff.

Tabelle 4.4: Der Sozialreform-Kampf unter dem real- und kompromisspolitischen Gesichtspunkt

| | |
|--------------------------------------|--|
| Vertreter | <ul style="list-style-type: none"> – Kritiker des Militant Unionism – Vertreter der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ (<i>gukmin</i>-Flügel) |
| Leitbilder der Gewerkschaftsbewegung | <ul style="list-style-type: none"> – Progressive Trade Unionism – Social Unionism |
| Zentrale Zielsetzung | <ul style="list-style-type: none"> – Unterstützung der Lebensunterhaltes der gesamten Bevölkerung durch höhere „social wage“ – Breite Akzeptanz und Unterstützung in der Bevölkerung |
| Strategie zur Durchsetzung | <ul style="list-style-type: none"> – Mehr engagierte Mitarbeit der Gewerkschaften im formellen politischen Raum, insbesondere aktive Teilhabe an der KTC |

Quelle: Eigene Darstellung

Im Mittelpunkt dieser real- und kompromisspolitischen Position stand die Frage nach der Relation zwischen dem Sozialreform-Kampf und den Arbeits- und Lohnkampffaktionen der Einzelgewerkschaften auf Betriebsebene. Dabei ging es um die Vorrangigkeitsfrage zwischen den beiden Handlungsfeldern. Vorrangige Aufmerksamkeit wurde oft den Aktivitäten im Rahmen des Sozialreform-Kampfs geschenkt, wohingegen harte Lohnkämpfe kritisiert wurden. Diese Kritik wurde vor allem mit dem Argument geübt, dass auf Gehaltsforderungen beruhende exklusive Kämpfe sich meist auf in mächtigen Betriebsgewerkschaften organisierte Arbeitnehmer beschränken und daher häufig mit den Interessen der Mehrheit der Gesamtbevölkerung unvereinbar seien. Dem Sozialreform-Kampf werden demgegenüber alle Deutungshoheiten eingeräumt, was darin begründet ist, dass dessen Aktionen im Ganzen dazu führen, die so genannten „social wage“, also die sozial-indirekt bezahlten Löhne, zu erhöhen. Damit könne die KCTU, so diese Position, gesellschaftliche Ansprüche besser beantworten, die sozial ungerechte Marktverteilung von Einkommen korrigieren oder zumindest vermindern. Im Ergebnis werde die KCTU-Bewegung politische Anerkennung und gesellschaftliche Unterstützung finden.²⁶¹

Der Sozialreform-Kampf aus real- und kompromisspolitischer Sicht (den die erste Führung der KCTU mit ihrer Idee der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ gänzlich und die zweite Führung teilweise verfolgt hat) hat die Unterstützung des Lebensunterhalts der Gesamtbevölkerung durch höhere „social wage“ zum Ziel. Zur Realisierung dieser Zielsetzung wird eine aktivere Mitwirkung der KCTU-Gewerkschaften an formellen politischen Institutionen oder Entscheidungsprozessen, insbe-

²⁶¹ In eine ähnliche Richtung weist Kim Y. (1998) über die Notwendigkeit der sozialpolitischen Beteiligung dieser Richtung für die KCTU. Kim Y. (1998), *min-ju-no-jo-ui hyeog-sin-eul wi-han je-eon* [Vorschläge zur Erneuerung der Demokratischen Gewerkschaften], S. 25 ff.

sondere an der tripartischen und korporatistischen KTC, immer wieder nachdrücklich betont. Die Kritik an diesen Gesichtspunkt kann ich in drei Punkten zusammenfassen:

1. Im Sozialreform-Kampf aus real- und kompromisspolitischer Sicht werden die Strukturen kapitalistischer Produktion und Verteilung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Es besteht die Gefahr, dass die KCTU damit in die Position eines strukturkonservativen Abwehrkampfes gerät. Diese defensive Bewegung der KCTU führt zur Konsolidierung des Status quo der Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen und nimmt aller Wahrscheinlichkeit nach keinen Einfluss auf die Änderung des politischen Kräftegleichgewichts wie z.B. zwischen Arbeit und Kapital. Im Falle, dass sozialpolitische Programme und Aktionen nur für die Sicherung des Lebensstandards oder die Gewährung der materiellen Ressourcen in sozialen Risiken abzielen, spielen die daraus resultierenden wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, sprich „social safety nets“, eine Rolle als „Puffer“ für die der kapitalistischen Marktwirtschaft oder Gesellschaftsordnung inhärenten sozialen Konflikte. Diese Sicherungsnetze gelten dabei als Funktionsbedingung des „real existierenden“ Kapitalismus.

2. Die Akzentuierung des Sozialreform-Kampfs führt unter dem real- und kompromisspolitischen Gesichtspunkt oft zur Herabsetzung der Bedeutung ganz normaler Arbeits- und Lohnkämpfe. Den Lohninteressen der Arbeitnehmer wird eine untergeordnete Bedeutung beigemessen. Es wird dafür argumentiert, dass sich diese Interessen ausschließlich auf die gewerkschaftlich stark organisierten, meistens im Einkommen besser gestellten Arbeitnehmerteile beziehen würden. Im Gegenteil wird der Sozialreform-Kampf als höhere Dimension des gewerkschaftlichen Handelns angesehen, weil dessen Aktionen fast alle Schichten der Bevölkerung betreffen. Im Hintergrund gewerkschaftlicher Vorstellung dieser Art gibt es einen vermeintlichen Gegensatz zwischen den Interessen der Arbeitnehmer und den Interessen der Gesamtbevölkerung: Dieses Denken führt konsequenterweise zu einem dichotomischen Gegensatz von Lohnkampfaktionen und dem Sozialreform-Kampf. Meine Kritik ist, dass diese Vorstellung dazu kaum geeignet ist, die Durchschlagskraft der KCTU im Sozialreform-Kampf der KCTU zu erhöhen, weil sie auf der hohen Partizipationsbereitschaft und der starken Mobilisierungsfähigkeit ihrer Basismitglieder basiert, was viel besser im Verlauf alltäglicher Auseinandersetzungen an der gewerkschaftlichen Basis, wie z.B. Arbeitskonflikte oder Streiks in den Betrieben und vor Ort, gelernt werden kann. In diesem Sinne gab die bescheidene bzw. konfliktfrei ausgestattete Lohnpolitik der KCTU keinen Impuls zur Stärkung ihrer Kompetenz im Sozialreform-Kampf, vielmehr bewirkte sie verstärkte Handlungs- und Durchsetzungsunfähigkeit in diesem Aufgabenfeld.

3. Die Besonderheit beim Sozialreform-Kampf aus real- und kompromisspolitischer Sicht drückt sich in der Durchsetzungsstrategie für diesen Kampf aus. Die Vertreter dieser Position halten die aktive Teilhabe der Gewerkschaftsbewegung an verschiedenen parlamentarischen und Regierungsgremi-

en für erforderlich, um die mit dem Sozialreform-Kampf verbundenen konkreten Konzepte und Forderungen zu realisieren. Vor diesem Hintergrund verhielt sich die KCTU oft positiv zur Einladung der Regierung zu einem „sozialen Dialog“ innerhalb der neokorporatistischen KTC, die darauf abzielte, die Gewerkschaften in die Lösung der wirtschaftlichen Krise einzubeziehen. Damit wurde diese Kommission für die KCTU zur Hauptarena für ihren Kampf und erhielt dementsprechend die oberste Priorität. In diesem Zuge entstand eine neokorporatistische Tendenz, die den Gedanken der sozialen Partnerschaft in sich birgt. Basis. einen Anklagepunkt von dem Hauptverfahren.

4.3.2 Der Sozialreform-Kampf aus sozialstrukturell-revolutionärer Sicht

Zu dieser Richtung gehören Gewerkschaftsaktivisten und gewerkschaftsnahe Wissenschaftler, die dem real- und kompromisspolitisch geprägten Sozialreform-Kampf kritisch gegenüberstehen. Sie vereint trotz ihrer Heterogenität ein gemeinsamen Kritikpunkt: Die im Verlauf des Sozialreform-Kampfs der KCTU erarbeiteten Programme und Detailforderungen waren im Grunde nichts Neues, sondern Forderungen, mit denen bislang die *sinmin*-Bewegungen aufgetreten waren, deren Hauptadressat die Mittelschicht ist. Dass die KCTU diese kleinbürgerlichen bzw. reformistischen Forderungen als ihre eigenen Forderungen hinnahm, ohne sie einer kritischen Reflexion zu unterziehen und aus der Sicht der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung neu zu formulieren, wurde besonders hart kritisiert. Des Weiteren wurde die Notwendigkeit einer Neugestaltung des Sozialreform-Kampfs hervorgehoben, um diese kleinbürgerlich-reformistische Neigung zu überwinden und auf eine fundamentale Reform der gesellschaftlichen Ordnung insgesamt zu hinarbeiten.

Der linke Politologe Kim S. (1995), der für diese sozialstrukturell-revolutionäre Position repräsentativ ist, sprach eine Warnung vor der kleinbürgerlich-reformistischen Zielorientierung innerhalb der neuen KCTU aus, was sich besonders in der Praxis des Sozialreform-Kampfs abzeichnete. Seine Vorstellung von der Zukunftsfähigkeit der KCTU-Bewegung, die mit der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung im selben Atemzug genannt wurde, artikuliert sich in dem konzeptuellen Vorschlag, die vorhandenen Handlungsfelder der KCTU in zwei zentrale Aufgaben zu rekonstruieren: Kämpfe für mehr Arbeiter- und Gewerkschaftsrechte und Kämpfe für eine tief greifende demokratische „Umwälzung“ in der Gesellschaft andererseits.²⁶²

²⁶² In Südkorea wird üblicherweise von linksorientierten Theoretikern und Aktivisten anstelle der „Revolution (*hyeog-myeong*)“ die „Umwälzung (*byeon-hyeog*)“ benutzt.

Diese Ziele betreffen die verschiedensten Aufgaben der KCTU, die mit den direkten, meist arbeitsbezogenen Interessen der Arbeiterklasse verbunden sind. Zu diesem Aufgabenbereich gehören erweiterte Kämpfe um Arbeiter- und Gewerkschaftsrechte und politische Aktivitäten, um gesetzliche oder institutionelle Hemmnisse für diese Interessenvertretung zu überwinden. Zu den Kernaufgaben gehören vor allem unmittelbare Lohnkämpfe, intensive Engagements für den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz, Arbeitszeitverkürzung, Beschäftigungssicherung sowie organisatorische Anstrengungen für die Reform der arbeitsbezogenen Gesetze.

Diese Aspekte beziehen sich auf einen breit definierbaren Aufgabenbereich für alle abhängigen Beschäftigten. Diese Aufgaben zielen darauf, das Überlebensrecht der Arbeiter und der *minjung* zu erhöhen und eine neue Gesellschaftsstruktur unter demokratischer Kontrolle der Arbeiterklasse zu gestalten. Um diese Zielsetzung zu realisieren, sind aus Sicht der Arbeiter/*minjung* bei der Vertretung einer alternativen Gesellschaft nicht zuletzt klare Vorgaben unabdingbar.

Ähnlich kritisiert Nam K. (1995), dass sich die Bewegung und Politik der KCTU in auf ihrem praktizierten Sozialreform-Kampf mit der Forderung nach höheren, sozial-indirekt bezahlten Löhnen begnügte und kaum eine umfassende Bewegung veranlasste, die den Anstoß zur Verwirklichung einer alternativen Gesellschaftsstruktur gegeben hätte, die jenseits der kapitalistischen Wirtschaftsordnung und der bürgerlich-liberalen Demokratie liegt. Er spricht mit Nachdruck aus, dass diese Gesellschaftsstruktur erst dann vorstellbar ist, wenn die Prinzipien der Arbeiterklassenbewegung im Verlauf des Sozialreform-Kampfs in eine grundlegende Reform der sozialen Struktur und der Institutionen mit einbezogen werden. Hierzu ergänzt er: Der Sozialreform-Kampf als ein gewerkschaftlich organisierter „sozialer“ Kampf müsse unbedingt mit dem „ökonomischen“ Kampf als eine alltägliche Auseinandersetzung mit den Kapitalisten um Lohnerhöhung und Arbeitsbedingungen verbunden werden. Die Arbeit sei ein endogener Prozess in der kapitalistischen Produktionsweise und der „politische“ Kampf, insbesondere durch die Bildung der Arbeiterpartei, ziele wesentlich auf das Ergreifen der politischen Macht innerhalb des Staatsapparats. Damit versucht er, jede Bedeutung des „ökonomischen“, „politischen“ und „sozialen“ Kampfs beim gewerkschaftlichen Handeln ohne absolute Priorität miteinander in Zusammenhang stehen zu lassen.²⁶³

²⁶³ Nam K. (1995), *min-ju-no-jo-un-dong-gwa sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng* [Demokratische Gewerkschaftsbewegung und Sozialreform-Kampf], S. 24 f.

Tabelle 4.5: Der Sozialreform-Kampf unter dem sozialstrukturell-revolutionären Gesichtspunkt

| | |
|--------------------------------------|---|
| Vertreter | <ul style="list-style-type: none"> – Kritiker der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ – größte Mehrheit des <i>hyunjang</i>-Flügels – die zweite Führung der KCTU, aber nur in geringem Maße |
| Leitbilder der Gewerkschaftsbewegung | <ul style="list-style-type: none"> – Nachfolger des Militant Unionism – führende Rolle der Gewerkschaftsbewegung in sozialen Bewegungen |
| Zentrale Zielsetzung | <ul style="list-style-type: none"> – Fundamentale Sozialreform zugunsten der Arbeiter/<i>min-jung</i> – Neue Gesellschaftsordnung unter der demokratischen Kontrolle der Arbeiterklasse |
| Strategie zur Durchsetzung | <ul style="list-style-type: none"> – Koppelung von Arbeits- und Lohnkämpfen und Sozialreform-Kampf – direkte Aktionen wie z.B. Generalstreiks oder Straßenkämpfe |

Quelle: Eigene Darstellung

Im Gegensatz zum real- und kompromisspolitischen Flügel zielt der Sozialreform-Kampf unter dem sozialstrukturell-revolutionären Gesichtspunkt auf eine „fundamentale“ Sozialreform, in deren Verlauf es darum geht, die Gewichte im Interessengegensatz von Kapital und Arbeit zugunsten der Arbeiter zu verschieben und eine neue Gesellschaftsordnung unter der demokratischen Kontrolle der Arbeiterklasse zu gestalten. Dabei wird jede kleinbürgerlich-reformistische Tendenz, die für die mittelschichtorientierte *sinmin*-Bewegungen kennzeichnend ist, hart kritisiert und die Führungsrolle der klassenbewussten Arbeiter bzw. ihrer gewerkschaftlichen Organisationen in den gesamten politischen und sozialen Bewegungen nachdrücklich betont. Folgende drei Kritikpunkte lassen sich hierzu zusammenfassen:

1. Mit dem sozialstrukturell-revolutionären Gesichtspunkt deutet sich eine Tendenz zur übermäßigen Akzentuierung des Kampfes für höhere Löhne an, wodurch sich die Politik und Bewegung der KCTU auf die Betriebsebene beschränken könnte. Dadurch verstehen sich die Gewerkschaften der KCTU nicht selten von ihrem Selbstverständnis her als Interessenvertretung ihrer Mitglieder als Stammkunden, so dass sie den einzelgewerkschaftsübergreifenden sozialpolitischen Anforderungen nicht gerecht werden, denen sich die Gewerkschaftsbewegung gegenübergestellt sieht. Diese Entwicklung hatte besonders für die im südkoreanischen Industrial relations typischen Betriebsgewerkschaftssystem eine hohe Wahrscheinlichkeit.

2. Die Vorstellung einer „fundamentalen“ Reform der Sozialstruktur, die unter dem sozialstrukturell-revolutionären Gesichtspunkt als wesentliches Ziel jeder beim Sozialreform-Kampf praktizierter Aktionen erklärt wird, ist oftmals viel zu abstrakt. Es fehlt an erkennbaren Anstrengungen, diese Politik gegenständlich zu machen und praktisch umsetzbare Einzelprogramme oder Detailforderungen zu

erfinden. Damit ist aber nicht gemeint, dass jede abstrakte, also durch politische Ideen oder moralisch fundierte Vorstellung vermieden werden muss, da sozialpolitische Alternativen ohne diese Vorstellungen im luftleeren Raum stehen. Die tatsächliche Überzeugungs- und Gestaltungskraft solcher „abstrakter“ Vorstellungen kann sich beachtlich erhöhen, wenn sie mit „konkreten“ Forderungen verbunden werden.

3. Die starke Betonung des Führungsanspruchs der Gewerkschaften in den gesamten sozialen Bewegungen erschwert nicht selten Bündnisse mit anderen politischen Kräften und sozialen Bewegungen, was eine für höhere gewerkschaftliche Durchschlagskraft in verschiedenen sozialpolitischen Feldern zunehmend unverzichtbar wird. Es bedarf eines den neuen Handlungsbedingungen und -herausforderungen Rechnung tragenden Neuzuschnitts von Aufgabenverteilung und Kooperation zwischen Gewerkschaften und anderen sozialen Bewegungen, besonders ohne vollständigen Verlust der klassenpolitischen Deutung oder der Führungsrolle der Gewerkschaftsbewegung.

4.3.3 Exkurs zu Unterschieden zwischen *simin*- und *minjung*-Bewegungen

Die Organisationen der südkoreanischen sozialen Bewegungen unterteilen sich seit 1987 in *simin*- und *minjung*-Bewegungen. Insbesondere der Zusammenbruch des „Realsozialismus“ gab den Anstoß zur Umgestaltung und teilweise zur Auflösung der herkömmlichen sozialen Bewegungen. In der Bezeichnung *simin*-Bewegungen bedeutet *si-min* „einfacher Bürger“ ohne Klassenbewusstsein. Diese Bewegungen basieren nicht auf Klassenkampftheorien oder revolutionären Ideen, sondern auf einer schrittweisen Reform der südkoreanischen Gesellschaft, insbesondere auf Grundlage legaler Aktivitäten oder rationaler politischer Vorschläge. Sie stellen das System oder den Staat selbst nicht in Frage, sondern behandeln hauptsächlich klassenübergreifende Themen, wie z.B. Umweltschutz, wirtschaftliche Gerechtigkeit, Anti-Korruption usw. Die Hauptträger sind dabei die Mittelklasse, also qualifizierte Facharbeiter, Selbstständige, Mittel- und Kleinunternehmer sowie Intellektuelle, die eine „kleinbürgerliche“ Identität besitzen. Die *minjung*-Bewegungen, ein anderer Teil der sozialen Bewegungen, steht in radikaler Opposition zum herrschenden System. Sie streben nach grundlegenden strukturellen Änderungen, vor allem durch Organisierung der Massen und ihre Mobilisierung. Die Hauptträger sind Arbeiter, also meist Industriearbeiter, Arme, insbesondere arme

Stadtbewohner, und Bauern, die ständig der Gefahr ausgesetzt werden, in randständige Lebenslagen abgedrängt zu werden.²⁶⁴

Die westliche Theorie der „Neuen Sozialen Bewegungen“ ist für das Verständnis der *simin*- und *minjung*-Bewegungen in Südkorea nur teilweise zutreffend. In den westlichen Ländern sind „Neue Soziale Bewegungen“ entstanden, nachdem die „Alten Sozialen Bewegungen“ bereits Einzug in die Politik gehalten hatten. In Südkorea dagegen haben die *simin*-Bewegungen seit den 1990er Jahren den Hegemonieanspruch in der Politik erhoben, bevor die *minjung*-Bewegungen ihre politischen Einflussmöglichkeiten gewinnen konnten. Die Denkweise nach dem „Alt-Neu-Schema“ führt aus diesem Grunde nicht zu einem besseren Verständnis der Unterschiede zwischen diesen beiden Bewegungen.

Das rasche Wachstum der *simin*-Bewegungen in den 1990er Jahren ist teilweise auf eine Doppelstrategie des Staates zurückzuführen, welcher die gemäßigten kleinbürgerlich-reformistischen *simin*-Bewegungen toleriert und gleichzeitig die radikalen klassenkämpferischen *minjung*-Bewegungen unterdrückt. Die so genannten Zivilregierungen nach der Militärdiktatur haben sich den Organisationen und Aktivisten der *simin*-Bewegungen gegenüber viel flexibler als früher verhalten und versucht, sie in verschiedenen staatlichen Institutionen oder Projekten einzubeziehen. Dagegen haben die Regierungen die *minjung*-Bewegungen nach wie vor mit allen regressiven Gegenmaßnahmen unterdrückt. Diese Doppelstrategie bezweckt vor allem, das vormals relativ homogene Lager der sozialen Bewegungen in *simin*- und *minjung*-Bewegungen zu spalten. Diese Teilung der sozialen Bewegungen war eine notwendige Voraussetzung für die Stabilisierung des bestehenden Herrschaftssystems.²⁶⁵

²⁶⁴ Zur ähnlichen Unterscheidungen vgl. z. B. Kim B. (2002), Die Rolle der Zivilgesellschaft für die Konsolidierung der Demokratie in Südkorea, S. 57.

²⁶⁵ Diese Doppelstrategie bezog sich auf die alten Regierungen unter den Präsidenten Kim Young-sam, Kim Dae-jung und Roh Moo-hyun, weil die heutige ultra-konservative Regierung unter Präsident Lee Myung-bak allen sozialen Bewegungen wieder vermehrt mit Repressionen begegnet. Dieses einseitig repressive Vorgehen der Regierung gibt zurzeit dem gesamten Lager der sozialen bzw. politischen Bewegungen einen Anlass, um solidarisch zusammenzuhalten und sich den staatlichen Repressionen wirksam entgegenzustellen. Es ist aber eine offene Frage, inwieweit oder wohin der Schulterschluss dieser Bewegungen geht.

4.4 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSWERTUNG: INKLUSIVE SOLIDARITÄT DURCH KOMPROMISSORIENTIERUNG?

Die Beschreibung und die Auswertungen der Konzeptionen der KCTU zur Sozialpolitik im Rahmen des Sozialreform-Kampfs machen dreierlei deutlich: Fragen der Sozialpolitik haben für die Demokratischen Gewerkschaften, die um die KCTU versammelt sind, seit Mitte der 1990er Jahre zügig an Bedeutung gewonnen.

Einerseits lag dies an der sozialen Unsicherheit bzw. Ungleichheit in der südkoreanischen Gesellschaft, die bisher weder durch gezieltes staatliches Handeln, sprich sozialpolitische Maßnahmen oder Umverteilungspolitik, noch durch die Erfolgsmeldungen über den kontinuierlichen makroökonomischen Aufschwung überwunden werden konnte. Die Sozialpolitik stand in der Regierungspolitik immer wieder ganz unten auf der Prioritätenliste. Diese Problemlage hat sich im Zuge der IWF-Krise von Ende 1997 bis 2000 noch einmal zugespitzt, und bei der großen Mehrzahl der Arbeitnehmer, aber auch in der gesamten Bevölkerung ist die Angst vor dem wirtschaftlichen Abstieg und der damit einhergehenden sozialen Ausgrenzung beträchtlich gewachsen.

Andererseits befanden sich die Gewerkschaften in einer verbesserten Lage, diesen gesellschaftlichen Herausforderungen mit ihren eigenen sozialpolitischen Konzepten zu begegnen. Durch die Gründung der neuen autonomen Dachorganisation KCTU konnten sie eine organisatorische Basis schaffen, um die Reichweite ihrer Handlungen zu vervielfachen und damit ihr Arbeitspotenzial in bisher wenig beachteten Bereichen zu erhöhen, z. B. im sozialpolitischen Bereich. Die gewerkschaftliche Sozialpolitik wurde inzwischen durch das Selbstverständnis der KCTU-Gewerkschaften zu einer der wichtigsten Aufgaben der Gegenwart.

Die innergewerkschaftliche Formulierung konkreter Konzepte und Forderungen für den Sozialreform-Kampf der neuen KCTU berücksichtigt prioritär den Aufbau eines Sozialversicherungssystems und die Reform der Wirtschaftsordnung, die von den *chaebol*, d. h. den großen, stark diversifizierten und familiendominierten Unternehmenskonglomeraten bestimmt wird. Die Forderung der KCTU nach dem Aufbau des sozialen Sicherungssystems umfasste damals in der Hauptsache die gesetzlichen Sozialversicherungen. Während des Sozialreform-Kampfs war vor allem die Forderung nach der Vereinheitlichung aller gesetzlichen Krankenkassen hinsichtlich der Finanzierung und Verwaltung relevant, die betrieblich und örtlich getrennt organisiert waren. Für die KCTU war das vorrangige Ziel einer „solidarischen“ Gesundheitspolitik eine sofortige Krankenkassenzusammenlegung, um die Defizite der örtlichen Krankenkassen zu reduzieren; auch wenn dabei die bei den betrieblichen Krankenkassen versicherten Gewerkschaftsmitglieder die finanzielle Last teilweise tragen mussten. Die örtlichen Krankenkassen haben aufgrund zu geringer Einnahmen ein großes Defizit gemeldet,

das auf konstitutive Merkmale ihrer Versicherten zurückzuführen war: Es waren vor allem Selbständige/Freiberufler, Teilzeit- und Tagelöhner sowie Arbeitnehmer in Kleinbetrieben. Die Mehrheit von ihnen verdient unterdurchschnittlich und ist überdurchschnittlich häufig krank, dazu gehörten auch ältere Leute, die in den Ruhestand versetzt worden waren. In diesem Zusammenhang war die Forderung der gewerkschaftlich, genauer gesagt betriebsgewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer nach einer Vereinheitlichung der Betriebs- und der Örtlichen Krankenversicherung ein treffender Ausdruck einer gewerkschaftlich organisierten „inklusive Solidarität“.

Die KCTU hat darüber hinaus politische Vorschläge zu durchaus relevanten Verbesserungen im gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen und Unfallversicherungssystem gemacht, die sich vor allem auf die Ausweitung des Kreises auf Anspruchsberechtigte in kleineren Betrieben oder die demokratische Kontrolle durch die Stärkung der Versichertenbeteiligung bezogen. Diese sozialpolitischen Vorschläge der KCTU, die grundsätzlich aus inklusiv-solidarischer Perspektive formuliert wurden, fanden nach und nach Anklang im parlaments- oder regierungspolitischen Raum und wurden zum Teil in der sozialpolitischen Praxis verwirklicht. Dies wurde im Zuge der IWF-Krise durch die politische Absicht der Regierung günstig beeinflusst, soziale und Arbeitskonflikte durch den Aufbau der „social safety nets“ zu beruhigen, ansonsten wäre es kaum möglich gewesen, eine Legitimation der Krisenüberwindungspolitik der Regierung zu finden, die darauf abzielte, den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren und die Rationalisierung der Unternehmen voranzutreiben.

Im Rahmen des Sozialreform-Kampfs engagierte sich die KCTU neben den sozialpolitischen Forderungen auch tatkräftig für die Reform der *chaebol*. Während der IWF-Krise verstärkte sich der Trend, die Reform des *chaebol*-Systems aus gewerkschaftlicher Sicht anderen sozialpolitischen Zielen und Forderungen überzuordnen. Diese Prioritätensetzung hing eng damit zusammen, wie die KCTU die Krise wahrgenommen hat: Sie betrachtete das für die südkoreanische Wirtschaft typische *chaebol*-System als wesentlichen Faktor für die Entstehung der Krise. Denn das *chaebol*-System beruhte auf hoher Verschuldung und war auf ständige Unterstützung durch den Staat und implizit auf staatlich kontrollierte Banken angewiesen. Obwohl die *chaebol* in der Vergangenheit Kern der rapiden wirtschaftlichen Entwicklung Südkoreas waren, führte deren System konsequenterweise zu der korrupten Verzahnung zwischen *chaebol* und Staat und der massiven Konzentration wirtschaftlicher Macht auf einige *chaebol*. Die übermäßige Dominanz der *chaebol*-Gründer oder ihrer Söhne und Töchter in der Konzernführung hat immer häufiger eine professionelle und transparente Geschäftsführung verhindert.

Die Notwendigkeit einer Reform des *chaebol*-Systems wurde zwar von allen Aktivisten und Mitgliedern der KCTU wahrgenommen, aber es gab unterschiedliche Auffassungen über deren Zielset-

zung. Einerseits wurde versucht, die Besitz- und Managementstruktur der *chaebol* sowie die ungeheure Konzentration von Reichtum in den Händen einiger *chaebol*-Familien grundsätzlich infrage zu stellen. Andererseits wurde die Reform der *chaebol* insbesondere aus Sicht der führenden Persönlichkeiten der KCTU, die in einem Atemzug mit der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ genannt wurde, überwiegend im Zusammenhang mit dem Ziel formuliert, den Prozess des Wiederaufschwungs der nationalen Wirtschaft voranzutreiben. Diese Position konnte sich von dem Approach des IWF und der Regierung in Bezug auf das Problem der *chaebol* ganz schwer unterscheiden, der darauf zielen, mit den „marktorientierten“ Reformen die *chaebol*-Unternehmen profitabler und auf dem Weltmarkt konkurrenzfähiger zu machen. Die im Zuge der Krise praktizierten Reformen haben zu einem eindeutigen Ergebnis geführt: Die Dominanz der *chaebol* in der südkoreanischen Wirtschaft und der in einigen *chaebol*-Familien konzentrierte Reichtum haben sich in zunehmendem Ausmaße verstärkt. Im Gegensatz dazu sind die Kosten, die mit diesem Reformprozess einhergingen, wie z. B. Massenentlassungen oder Reduzierung der Lohnkosten, weitgehend auf die Arbeitnehmerseite abgewälzt worden. „Sharing the Burden“ – dieses Motto der Regierung, das öfters in aller Öffentlichkeit laut ausgesprochen wurde, hat sich als leere Versprechung erwiesen.

Mit Ausnahme der zweiten KCTU-Führung, die von vornherein mehr „kampf- bzw. basisorientiert“ gehandelt hat, hat die KCTU den Sozialreform-Kampf nach der „kompromissorientierten“ Durchsetzungsstrategie bestritten, sich an tripartistischen und korporatistischen Koordinierungsinstitutionen zu beteiligen, etwa an der Korean Tripartite Commission während der IWF-Krise. In der Vorrangstellung dieser kompromissorientierten Strategie manifestierte sich eine Tendenz zu gewerkschaftlicher Solidarität, die „exklusiv“ organisiert wurde. Diese Tendenz bestätigte sich, als die in diese Kommission Delegierten der KCTU das Übereinkommen unterzeichneten, das die neuen Regelungen festsetzt: Im Zuge der Rationalisierung der Unternehmen werden massive Entlassungen erleichtert und die Ausweitung der irregulären Beschäftigung als ein zentraler Bestandteil der „Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“ vorangetrieben. Diese unternehmerfreundliche Reform der Arbeitsbeziehungen traf überwiegend die vergleichsweise schwächeren Arbeitnehmer, die in Kleinbetrieben beschäftigt waren, geringer qualifiziert oder gewerkschaftlich schwach bzw. gar nicht organisiert waren. Als Gegenleistung konnte die KCTU in institutioneller Hinsicht über eine gesetzlich anerkannte Position verfügen. Damit hat sich die KCTU auf eine „exklusive Solidarität“ eingestellt, d. h., die ökonomisch bzw. politisch Stärkeren lassen die Schwächeren allein. Daraus können im stärkeren Ausmaße weitere Spaltungen in der Arbeitnehmerschaft erwachsen. Eigentlich hätte die KCTU Solidarität organisieren sollen, um die Kraft der Starken auch den Schwachen zugute kommen zu lassen und damit die Konkurrenz unter der weit definierten Klasse der Lohnarbeiter auszuschalten oder zumindest zu mindern, was „inklusive Solidarität“ genannt werden kann.

Kein befriedigendes Ergebnis brachte dagegen der anfängliche Versuch der linksorientierten zweiten Führung nach einer kampforientierten Strategie, die eine breite Mobilisierung der Gewerkschaftsmitglieder an der organisatorischen Basis, also in den Betrieben und vor Ort unbedingt voraussetzt. Nachdem dieser Versuch gescheitert war, sind im Sozialreform-Kampf die Stimmen für die kompromissorientierte Politik und das technokratische Politikverständnis innergewerkschaftlich wieder eingetreten. Dieses Scheitern ließ dem Neuanfang des Sozialreform-Kampfs in kampf- und basisorientierter Form nur einen ganz engen Spielraum.

5 DIE BEWEGUNG FÜR SOZIAL-ÖFFENTLICHEN WERT DER KCTU 2003 – 2007

Wie im vierten Kapitel bereits erwähnt, wurde die Bezeichnung „Sozialreform-Kampf“ im Lager der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung oft mit einer bestimmten politischen Strömung, also der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“ des rechten Flügels der KCTU (*gukmin*-Flügel) gleichgesetzt. Diese Strömung wurde wegen der kompromissorientierten Haltung von der Mehrheit der gewerkschaftlichen Basis kritisiert, und der Sozialreform-Kampf wurde damit immer wieder zum Gegenstand heftiger Kritik der Opposition. Zugleich bewirkte diese Kritik einen Bedeutungsverlust der gewerkschaftlichen Sozialpolitik, der konsequent zum relativ dramatischen Rückzug der KCTU aus der Arena der Sozialpolitik führte. Es war kaum erstaunlich, dass die sozialpolitischen Forderungen der KCTU bis dahin im konzeptionellen Rahmen des Sozialreform-Kampfes formuliert und durchgeführt worden waren.

Die südkoreanische Regierung und der IWF gaben in den 2000er Jahren nach wie vor die neoliberale Politik als die einzige Möglichkeit für die Wiederbelebung der nationalen Wirtschaft aus. Im Kern der wirtschaftlichen Reformmaßnahmen dieser Politik stand vor allem die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die Privatisierung und Rationalisierung der staatlich-öffentlichen Unternehmen und der Banken sowie die Kommodifizierung der öffentlichen Dienstleistungen, die im Gegenteil eine soziale Krise mit verhängnisvollen Folgen mit sich gebracht haben, wie z. B. massive Entlassungen, Zunahme der prekär-irregulären Arbeitnehmer, soziale Polarisierung. Damit sind immer größere Bevölkerungs- und Arbeitnehmerteile in die Gefahr einer ökonomischen und sozialen Ausgrenzung geraten.

Die Verschärfung dieser krisenhaften Situation hat mit der Zeit eine breite Gegenbewegung hervorgerufen, wobei die Gewerkschaften durch ununterbrochene Kämpfe eine Initiativ- und Hauptrolle spielten. Das Bemerkenswerte an diesem gewerkschaftlichen Widerstand ist, dass sich dabei eine neue Richtung entwickelt hat. In der Anfangsphase dieser Kämpfe gab es jeweils vereinzelte Aktionen. Sie blieben isoliert und bezogen sich meistens auf Einzelbetriebe. Außerdem beschränkten sie sich überwiegend darauf, Erreichtes zu verteidigen, insbesondere die Löhne oder die Arbeitsplätze. Die Entwicklung von dieser defensiven hin zu einer offensiven und umfassenden Gewerkschaftsbewegung fand langsam, aber deutlich statt. Die KCTU begann das Thema des damals als Gegenbegriff zum neoliberalen politischen Projekt wirksamen „Public Value“ und die hiermit verbundenen sozialpolitischen Leitvorstellungen zu reflektieren. Damit konnte die „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ Eingang in die Politik und die Bewegung der KCTU finden. Parallel dazu wurden

die Rolle und die Aktivitäten der KCTU-Gewerkschaften in verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfeldern zunehmend unverzichtbar.

Das vorliegende Kapitel ist wie folgt inhaltlich strukturiert: Kapitel 5.1 fasst die sozialen Folgen der IWF-Krise und der wirtschaftlichen Umstrukturierung zusammen. Dabei ist zu betonen, dass die Zuspitzung dieser Krise das Aufkommen der Fragen des Public Value auslöste, das eine breite Resonanz in der Bevölkerung fand. Kapitel 5.2 wird sich dem Verständnis der „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ als ein neues sozialpolitisches Konzept der KCTU widmen. Der Gegenstand von Kapitel 5.3 ist die praktische Entwicklung dieser Bewegung im Zeitraum 2003-2007, die in inhaltlicher und durchsetzungspolitischer Hinsicht in einer Auswertung untersucht wird. In Kapitel 5.4 wird abschließend die Sozialpolitik der KCTU im Rahmen der „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ ausgewertet.

5.1 SOZIALE FOLGEN DER IWF-KRISE UND THEMatisIERUNG DES PUBLIC VALUE

Als im August 2001 die vorzeitige Rückzahlung des Kredits erfolgte, den der IWF Ende 1997 bei Ausbruch der Wirtschaftskrise gewährt hatte, feierte die südkoreanische Regierung die schnelle wirtschaftliche Erholung von der Krise. Das Krisenmanagement der Regierung, aber auch des IWF wurde damit für einen beachtlichen Erfolg gehalten, den in erster Linie die makroökonomischen Daten zu Devisenreserven, Wachstum und Exporten bestätigt haben. Die fast vollständig erschöpften Währungsreserven häuften sich in einem rasanten Tempo an. Diese Reserven stiegen von nahezu null auf 102 Mrd. US \$ Ende 2001 und durchbrachen Anfang 2005 die Marke von 200 Mrd. US \$. Damit erreichten sie einen neuen Rekordstand. Seit dem dramatischen BIP-Einbruch um 6,7 % im Jahr 1998 hat Korea wieder ein beständiges Wachstum zu verzeichnen. Bereits im Jahr 1999, etwa ein Jahr nach dem Ausbruch der Krise, erholte sich das reale BIP deutlich, es belief sich auf 10,9 %.²⁶⁶ Der südkoreanische Export stieg im Jahr 2004 um fast 30 % auf 250 Mrd. US \$. Dies ist der stärkste Anstieg seit 1995 und Südkorea schließt damit an seine große Boomzeit vor der Krise an.²⁶⁷ Die makroökonomischen Indikatoren für Südkorea erholten sich deutlich schneller und besser von der Krise, als dies in den anderen von der Asienkrise betroffenen Ländern der Fall war. In

²⁶⁶ Zur makroökonomischen Entwicklung Südkoreas vor und nach der IWF-Krise siehe Kalinowski (2005), Der Internationale Währungsfonds in Südkorea, S. 47 ff.

²⁶⁷ Auer (2005), Die zwei Gesichter der koreanischen Wirtschaft, S. 67 f.

dieser Hinsicht lobte der damalige IWF-Direktor Horst Köhler das Land als „Modell“ für andere Krisenländer, die unter der Kontrolle des angeblichen Rettungsprogramms des IWF lagen.

5.1.1 Von der Wirtschaftskrise zur sozialen Krise

Im Gegensatz zur positiven Einschätzung von Seiten der südkoreanischen Regierung und des IWF vertrete ich die These von Kalinowski (2005a, 2005b), dass die Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der 1990er Jahre, die in Südkorea „IWF-Krise“ genannt wird, trotz des raschen makroökonomischen Aufschwungs in den 2000er Jahren nicht vollständig überwunden wurde. Vielmehr ist sie in eine tiefgreifende soziale Krise überführt worden, die meistens die Arbeitnehmer, vor allem die gering Qualifizierten und die Bevölkerung, insbesondere die wirtschaftlich und sozial schwachen Bevölkerungsteile traf. Verschiedene soziale Indikatoren verdeutlichen die Folgeprobleme dieser Krise in der sozialen Sphäre, genauer gesagt die Spätfolgen des überwiegend auf neoliberalen Maßnahmen basierenden Krisenmanagements des IWF und der damaligen Regierung. Im Folgenden werde ich einige dieser sozioökonomischen Faktoren darstellen, deren Veränderungen ich als besonders relevant für die sozialen Folgen der IWF-Krise erachte: 1) Arbeitslosigkeit, 2) irreguläre Beschäftigung, 3) soziale Polarisierung von Armut und Reichtum.

1) Die Arbeitslosenquote in Südkorea schwankte in den Jahren 1988 bis 1997 um 2 %. Diese niedrige Arbeitslosigkeit war vor allem auf das ständige Wirtschaftswachstum zurückzuführen, das bis dahin mit hoher Beschäftigung einherging.²⁶⁸ Seit dem Ausbruch der IWF-Krise Ende 1997 schlug dies jedoch schnell ins Gegenteil um. Die Krise hatte einen schweren wirtschaftlichen Einbruch zur Folge, der innerhalb kurzer Zeit viele Unternehmenszusammenbrüche und massive Entlassungen mit sich brachte. Damit nahm die Arbeitslosenquote dramatisch zu und erreichte im Jahr 1998 einen Höchststand von 7 %. Diese Quote verminderte sich aber aufgrund der schnellen makroökonomischen Erholung zwischen 1999 und 2002 von 6,3 auf 3,1 %.

²⁶⁸ Arbeitslose sind diejenigen, die während der Untersuchungswoche kein Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit haben. Außerdem sind die Arbeitssuchenden, die sich aktiv um eine Stelle bemühen, von der Statistik ausgeschlossen. Die sogenannten „entmutigten Arbeitssuchenden“ bleiben als Nichterwerbstätige in der Statistik der Arbeitslosenquote unberücksichtigt. International ist es üblich, dass eine Person, die in den letzten vier Wochen aktiv nach Arbeit gesucht hat, bereits zu den Arbeitslosen gerechnet wird.

Tabelle 5.1: Entwicklung der Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote (%), 1996 – 2006

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Arbeitslosenquote | 2 | 2,6 | 7 | 6,3 | 4,1 | 3,8 | 3,1 | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,3 |
| Beschäftigungsquote | 60,8 | 60,9 | 56,4 | 56,7 | 58,5 | 59 | 60 | 59,3 | 59,8 | 59,7 | 59,7 |

Quelle: Korean Statistical Information Service (KOSIS)

Die Regierung gab die niedrigen Arbeitslosenquoten häufig als eine Bestätigung ihres erfolgreichen Reformprojektes aus. Die Realität auf dem Arbeitsmarkt war aber deutlich schlechter, als die Zahlen vermuten ließen. Dies ist zuerst auf das in Südkorea angewandte Erhebungsverfahren der Arbeitslosenstatistik zurückzuführen, das von internationalen Standards stark abweicht. In Südkorea gelten nur diejenigen als arbeitslos, die während der Untersuchungswoche direkt vor der Umfrage weniger als eine Stunde für Lohn gearbeitet und sich gleichzeitig aktiv um Arbeit bemüht haben. Viele, die arbeitsfähig sind und gerne arbeiten wollen, aber nur geringe Aussichten auf Arbeit haben, suchen nach einer gewissen Zeit nicht mehr nach einer Arbeitsstelle. Diese sogenannten „entmutigten Arbeitssuchenden“ bleiben in der Statistik der Arbeitslosenquote unberücksichtigt. Hinzu kommt, dass es aufgrund der nicht intakten Arbeitslosenunterstützung kaum einen Anreiz gibt, sich als arbeitslos registrieren zu lassen. D. h., die tatsächliche Arbeitslosigkeit, die solche „versteckte Arbeitslosigkeit“ umfasst, kann deutlich höher sein als die offiziellen Angaben der Regierung.

Um ein realistischeres Bild von der Arbeitsmarktsituation zu erzielen, muss die Arbeitslosenstatistik unbedingt durch einen anderen arbeitsmarktbezogenen Faktor ergänzt werden, also um den Anteil der über 15-jährigen Erwerbsfähigen. Die Beschäftigungsquoten haben eine andere Dimension der Gesamtlage des südkoreanischen Arbeitsmarkts gezeigt. In den 1990er Jahren stiegen diese Quoten kontinuierlich an und beliefen sich im Jahr 1997 auf 60,9 %. 1998, im Jahr direkt nach dem Ausbruch der IWF-Krise, sank sie um 4,5 % und erreichte mit 56,4% ihren tiefsten Stand seit 1990. Seitdem verbesserte sich die Beschäftigungsquote viel langsamer als die Arbeitslosenquote und 2006 betrug sie nur 59,7 %, was noch unter dem Niveau vor der Krise lag. Dies zeigt, dass die schnell erholt aussehenden Arbeitslosenquoten keineswegs einen deutlichen Beschäftigungszuwachs mit sich brachten. Vielmehr ist zu vermuten, dass die meisten Arbeitslosen immer noch keine

neue Arbeitsstelle haben, sondern dass sie es lediglich aufgegeben haben, weiter nach Arbeit zu suchen und sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.²⁶⁹

2) Die zugespitzte Lage am Arbeitsmarkt manifestiert sich vor allem in einem erheblichen Anstieg der ungesicherten irregulär Beschäftigten, deren Problemlage ich bereits in Kapitel 3.2.3 und 3.3 erwähnt habe. Die Zahl der irregulären Arbeiter beläuft sich zurzeit immer noch auf etwa 50 %. Es ist besonders zu bemerken, dass die im Prozess der Krisenbewältigung stark forcierte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, welche auf die flexible, insbesondere billige Nutzung der Unternehmen von Arbeitskräften abzielte, geringer Qualifizierte oder Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Betrieben besonders hart traf. Aufgrund des lockeren Kündigungsschutzes oder befristeter Arbeitsverhältnisse laufen diese schwach organisierten und weniger privilegierten Arbeitnehmer ständig Gefahr, aus dem Schutzbereich der Sozialversicherung ausgegrenzt zu werden und an den Rand der Gesellschaft gedrängt zu werden. Diese bedrohliche Situation wird z. B. dadurch akzentuiert, dass im Jahr 2002 etwa 66 % der sogenannten „working poor“ aus Haushalten kamen, deren Ernährer irreguläre oder entlassene Arbeiter sind, also meist „potenziell“ schlecht bezahlte prekär Beschäftigte.²⁷⁰ Dazu wurden etwa 30 % der Haushalte von Scheinselbständigen ernährt, die unter Umständen von irregulärer Beschäftigung verschiedener Art betroffen sein können. Dagegen wurden nur 2,7 % der Haushalte von regulär Beschäftigten ernährt.

3) Soziale Polarisierung zwischen Reichen und Armen

Trotz des unerwartet kräftigen Wirtschaftsaufschwungs in den 2000er Jahren²⁷¹ verstärkte sich die soziale Ungleichheit: Einerseits durch den zunehmenden Ausschluss von Menschen vom Arbeitsmarkt, inklusive der „entmutigten“ Arbeitssuchenden und der irregulär Beschäftigten verschiedener Art, und andererseits durch das unzugängliche soziale Sicherungssystem. Vor diesem Hintergrund hat seit der IWF-Krise das Thema „Soziale Polarisierung (*sa-hoe-yang-geug-hwa*)“ Konjunktur, denn diese wurde wesentlich verschärft durch die von der Regierung und dem IWF in Angriff ge-

²⁶⁹ Zur Situation des südkoreanischen Arbeitsmarktes siehe (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], S. 15 ff.

²⁷⁰ Dazu siehe ausführlicher Jeong W./Seong E./Son J./Hong W. (2006), *bul-an-jeong-no-dong-ja-leul wi-han sa-hoe-bo-jang* [Soziale Sicherung für prekäre Arbeiter], S. 90 ff. Im Jahr 2002 betrug die „absolute“ Armutsquote, die am offiziellen Existenzminimum beim sozialen Mindestversicherungssystem Südkoreas (NBSL) gemessen wird, 11,1 % und darunter beliefen sich die „arbeitenden, trotzdem armen“ Personen auf 38,4 %.

²⁷¹ Die Entwicklung des BIP-Wachstums (%) zu Preisen von 2005 nach der Angabe von KOSIS

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BIP | 5,8 | -5,7 | 10,7 | 8,8 | 4,0 | 7,2 | 2,8 | 4,6 | 4,0 | 5,2 |

nommenen Reformmaßnahmen zu Gunsten der Rentabilität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Die Einkommensentwicklung nach Einkommensschichten, also der gesamten Haushalte nach Einkommensfünftel, bestätigt diese zunehmende Spaltung zwischen Reichen und Armen. Wie Tabelle 5.2 zeigt, ist das einkommensschwächste Fünftel (1. Fünftel) am stärksten betroffen, denn es konnte seine Einkommenssituation in der makroökonomischen Aufschwungphase nur leicht verbessern. Im Gegenteil erfuhren die reichsten Haushalte im 5. Fünftel auch während der Krise keine Einkommenseinbußen, sie hatten in den Jahren 1999 bis 2005 einen hohen Einkommenszuwachs von 5,3 % im Jahresdurchschnitt. Im gleichen Zeitraum hatten die Einkommen der Haushalte im untersten Fünftel durchschnittlich 2,55 % pro Jahr. Damit ist die Ungleichheit der Einkommensverteilung in der südkoreanischen Gesellschaft viel größer als vor der Krise. Anfang 1997, also vor der Krise, betrugen die Einkommen der Haushalte im obersten Fünftel das 4,81-fache gegenüber den Haushalte im untersten Fünftel. Im Jahr 2005 stiegen die Einkommen dieser reichsten Haushalte um das 5,87-fache.

Tabelle 5.2: Einkommensentwicklung nach fünf Einkommensschichten (in Tausend Won, jährlicher Zuwachs in %)

| | 1. Fünftel | 2. Fünftel | 3. Fünftel | 4. Fünftel | 5. Fünftel | 5 / 1 (-fach) |
|---------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| 1997. ¼ | 908,9 (8,1) | 1.517,3 (9,6) | 2.015,7 (9,6) | 2.665,9 (9,2) | 4.376,1 (9,4) | 4,81 |
| 1998. ¼ | 800,1 (-12,0) | 1.433,9 (-5,5) | 1.927,1 (-4,4) | 2.582,7 (-3,1) | 4.415,3 (0,9) | 5,52 |
| 1999. ¼ | 784,4 (-2,0) | 1.366,5 (-4,7) | 1.853,2 (-3,8) | 2.511,4 (-2,8) | 4.590,6 (4,0) | 5,85 |
| 2000. ¼ | 860,7 (9,7) | 1.469,3 (7,5) | 1.982,0 (6,9) | 2.646,6 (5,4) | 4.784,9 (4,2) | 5,56 |
| 2001. ¼ | 927,5 (7,8) | 1.566,7 (6,6) | 2.144,2 (8,2) | 2.912,8 (10,1) | 5.343,4 (11,7) | 5,76 |
| 2002. ¼ | 1.043,7 (12,5) | 1.744,3 (11,3) | 2.340,9 (9,2) | 3.176,8 (9,1) | 5.633,4 (5,4) | 5,40 |
| 2003. ¼ | 1.062,5 (1,8) | 1.865,8 (7,0) | 2.480,2 (5,9) | 3.319,8 (4,5) | 5.806,8 (3,1) | 5,47 |
| 2004. ¼ | 1.095,4 (3,1) | 1.996,8 (7,0) | 2.683,2 (8,2) | 3.630,3 (9,4) | 6.240,9 (7,5) | 5,70 |
| 2005. ¼ | 1.123,0 (2,5) | 2.068,7 (3,6) | 2.836,7 (5,7) | 3.838,4 (5,7) | 6.587,3 (5,6) | 5,87 |

Quelle: Jeong W./Seong E./Son J./Hong W. (2006), *bul-an-jeong-no-dong-ja-leul wi-han sa-hoe-bo-jang* [Soziale Sicherung für prekäre Arbeiter], S. 56

Die Zuspitzung der sozialen Polarisierung zwischen Reichen und Armen spiegelt sich auch in der Entwicklung des GINI-Koeffizienten für die südkoreanische Gesellschaft vor und nach der Krise wider.²⁷² 1996, d. h. im Jahr vor dem Ausbruch der IWF-Krise, betrug der Wert des GINI-Koeffizienten 0,2778 und stieg im Jahr 2000 auf 0,3269. Im Jahr 2003, in dem sich die Wirtschaft von der Krise deutlich erholte, belief sich dieser Wert aber auf 0,3367.²⁷³ Diese Entwicklung zeigt, dass es seit der Krise in diesem Land einen starken Anstieg der Einkommensungleichheit gab, der zu einer scharfen sozialen Polarisierung führte.

5.1.2 Rezeptionen und Träger des Public Value in Südkorea

Es ist kaum erstaunlich, dass im Zuge der IWF-Krise soziale Themen wie soziale Gerechtigkeit, öffentlicher Nutzen oder Tragweite des Öffentlichen ein zunehmend breites Echo in der südkoreanischen Gesellschaft fanden, denn die wirtschaftliche Umstrukturierung verlief im Ergebnis unternehmerfreundlich und begünstigte insbesondere einige auf dem Weltmarkt konkurrenzfähige Großunternehmen, während die Bevölkerung bzw. die Arbeitnehmer alleine die Lasten der Krise zu tragen hatten. Durch diese widersprüchliche und ungerechte Entwicklung wurde „Public Value“ zu einem wichtigen Begriff, der die Wirklichkeiten bzw. die Probleme, denen die Mehrheit der Arbeitnehmer bzw. der Bevölkerung unmittelbar gegenüberstand, umfassend erschließen kann.

Public Value (korean: *gong-gong-seong*) hat, wie andere politisch-soziologische Begriffe auch, mehrere Bedeutungen. Der südkoreanische Soziologe Shin Gwang-yeong (2002) versucht, drei dieser Bedeutungen zu erklären, die in den politischen Debatten Südkoreas oft verwendet werden.²⁷⁴ Erstens bezieht sich Public Value auf spezifische Merkmale des öffentlichen Bereichs, im Gegensatz zur Privatsphäre, in der ausschließlich private Interessen der Individuen oder Gruppen dominieren, insbesondere privates Eigentum. Dabei bedeutet Public Value „etwas Öffentliches“ und besitzt damit eine allgemein gehaltene Definition.

²⁷² Der GINI-Koeffizienten wird dazu genutzt, die Verteilung des Volkseinkommens auf die Bevölkerung zu messen. Der Wert des GINI-Koeffizienten liegt zwischen 1 und 0, wobei ein höherer Wert einem höheren Grad an Ungleichheit der Einkommensverteilung in einem Land entspricht.

²⁷³ Yeo E./Kim T. (2004), *han-gug-ui so-deug-bul-pyeong-deung dong-hyang-gwa jeong-chaeg-bang-hyang – oe-gug-gwa-ui bi-gyo-bun-seog-eul jung-sim-eu-lo* [Der Trend zur Ungleichheit und politische Implikation in Südkorea], S. 102 ff.

²⁷⁴ Shin G. (2002), *no-dong-un-dong-gwa gong-gong-seong* [Arbeiterbewegung und Public Value], S. 78 f.

Zweitens steht Public Value oft im Zusammenhang mit Interessen der Allgemeinheit und nicht nur mit Interessen bestimmter Gruppen. Diese Bedeutung wird oft in einem Atemzug mit „Gemeinnützigkeit“ genannt. Obwohl diese sprachliche Verwendung eine breite Akzeptanz in der südkoreanischen Gesellschaft findet, ist noch umstritten, was die allgemein definierbaren Interessen sind und wer damit ein- oder ausgeschlossen werden kann.

Drittens bedeutet Public Value eine Art von „Fairness“. Wenn die Politik einer Regierung nur Interessen und Rechte bestimmter Gruppen, insbesondere der ökonomisch und politisch Privilegierten vertritt und als parteiisch angesehen wird, dann gilt diese Regierung als unfair und ihre Politik ist der Kritik ausgesetzt, dass es ihr an Public Value fehlt. Damit verliert die Politik, aber auch die Regierung ihre Legitimation. Dagegen kann die Regierung als Träger des Public Value für legitim erklärt werden, wenn ihre politischen Ziele und Tätigkeiten auf die Durchsetzung allgemeiner Interessen breiterer Bevölkerungsteile gerichtet sind. Aus diesem Grund bezieht sich die Frage nach der Legitimation eines Staates häufig auf Public Value in der Bedeutung von Fairness.

Bei der Erläuterung des Begriffs Public Value ist auch die Frage nach dessen Trägern von zentraler Bedeutung. Im Allgemeinen werden der Staat, die Presse und die Zivilgesellschaft als relevante Träger angesehen,²⁷⁵ unabhängig davon, ob diese Ansicht realitätsbezogen ist oder nicht. In erster Linie kam und kommt dem Staat die Rolle des Trägers von Public Value zu, sogar bei militärdiktatorischen Regierungen. Bis Ende der 90er Jahre hat sich der Staat als einziger Vertreter des Public Value ausgegeben und seine Institutionen und Interventionen wurden oft mit dem Streben nach Public Value begründet. Damit verfügt der Staat allem Anschein nach über eine Monopolstellung, auf Basis des Public Value Konflikte zwischen politischen Kräften zu regeln. Dabei scheint es, als verhalte er sich neutral (und übergeordnet) gegenüber anderen Interessengruppen. Diese Gleichsetzung von Staat und Public Value ist meiner Auffassung nach eine Art von „Staatsfetischismus“.²⁷⁶

Hinter dem Staat tritt die Presse als Garant für Public Value, insbesondere dadurch, dass sie die Meinungsfreiheit, eines der wesentlichen demokratischen Rechte, gegen staatliche Kontrolle bzw. Repression verteidigt. Dabei bezieht sich Public Value auf das Konzept der „Öffentlichkeit“, die der zentrale Bezugspunkt für die Entwicklung von Leitbildern der Kommunikationspolitik, Normen der Massenkommunikation und der Journalismusethik ist. Bei der Stärkung der Öffentlichkeit nimmt die

²⁷⁵ Siehe dazu Cho H. (2009), *gong-gong-seong-i-lan mu-eo-sin-ga* [Was ist Public Value], S. 35 ff.

²⁷⁶ An dieser Stelle verwende ich den Begriff „Staatsfetischismus“ in dem Sinne, dass der Staat sich unabhängig von jeglichen politischen Kräften zu verhalten und darüber hinaus das „Allgemeinwohl“ zu verfolgen scheint, obwohl seine Eigenschaften das Produkt unterschiedlicher politischer bzw. gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse sind.

südkoreanische Presse in zunehmendem Ausmaß eine Rolle ein, was sicherlich den politischen Bewegungen für eine unabhängige und demokratische Kultur in der südkoreanischen Presse zu verdanken ist, die seit der „89er Juni-Demokratisierungsbewegung“ ein zentraler Bestandteil der gesellschaftlichen Demokratisierungsprozesse war. Dass die Presse der Inbegriff der Öffentlichkeit ist, kann allenfalls als Halbwahrheit gelten, weil die mächtigen Zeitungen einigen großen Medienunternehmen gehören, die nach wie vor in Beziehung mit der konservativen Politik stehen.

Aus Sicht der Mehrheit der Bevölkerung bezieht sich Public Value auch auf die Zivilgesellschaft. Dabei ist Zivilgesellschaft zuerst in räumlichem Sinn zu verstehen, also die Sphäre, in der sich öffentliche Werte oder Interessen unmittelbar verwirklichen können. Viel öfter ist sie einem richtigen Vertreter gleichzusetzen, der zur Sicherung des Public Value die Machtausübung sowohl der staatlichen Institutionen als auch der Presse überwacht oder falls nötig einschränkt. In diesem Fall wird die Zivilgesellschaft fast mit der Gesamtheit der „Non-Governmental Organizations“ (NGOs) gleichgesetzt, die aus sprachlicher Gewohnheit „zivilgesellschaftliche Verbände“ (*si-min-sa-hoe-dan-che*) genannt werden.²⁷⁷ Diese Organisationen, deren Zahl seit den späten 1980er Jahren sprunghaft anwuchs, werden immer häufiger als fünfte Macht neben Legislative, Exekutive, Judikative und den Medien bezeichnet und bilden damit ein Gegengewicht zu Staat und Markt.

5.2 DIE NEUE SOZIALPOLITISCHE KONZEPTION DER KCTU: DIE BEWEGUNG FÜR SOZIAL-ÖFFENTLICHEN WERT

Während in Kapitel 5.1.2 eine Skizzierung von Rezeptionen und Trägern des Public Value aus mehr oder weniger verallgemeinerter Sicht erfolgte, soll nun der Gegenstand dieser Arbeit, die Sozialpolitik der KCTU in Zusammenhang mit der Idee des Public Value dargestellt werden. Die ernsthafte Einbeziehung dieser Idee in die Handlungsfelder der KCTU geschah relativ spät, also erst, als die KCTU-Gewerkschaften der im Gefolge der IWF-Krise vorangetriebenen Rationalisierung im Unternehmenssektor, insbesondere von öffentlichen Dienstleistungsunternehmen, ihren organisierten Widerstand entgegenzusetzen vermochten. Es erfolgten zahlreiche Widerstandsaktionen gegen den Abbau von Beschäftigten, die Reduzierung von Lohnkosten oder die flexible Nutzung von Arbeitskräften, zusammenhängend mit der Forderung nach der Verteidigung von öffentlichen Interessen oder Gütern.

²⁷⁷ Zur Entwicklung der Zivilgesellschaft vgl. z. B. Wein (1997), Südkorea auf dem Weg zur Zivilgesellschaft – Die Zivilgesellschaftsorganisationen.

Die Forderung nach mehr Public Value kam offiziell als eine der Kernaufgaben im 28. Nationalkongress der KCTU (11. Februar 2003) zustande. Die Delegierten der KCTU-Mitgliedergewerkschaften hatten einen Leitantrag zur sozialen Agenda angenommen, die die KCTU innerhalb von fünf Jahren 2003-2007 anhaltend durchsetzen sollte, mit den Forderungen nach: 1) Abschaffung irregulärer Beschäftigung und Abschaffung der Diskriminierung irregulärer Arbeiter; 2) Ausbau der arbeitsbezogenen Grundrechte, sprich „right to organise“, „right to bargain collectively“ und „right to strike“; 3) Stärkung des „sozial-öffentlichen Wertes“ und Abbau der wachsenden Kluft zwischen Armut und Reichtum.²⁷⁸ Die KCTU hat auf gesamtorganisatorischer Ebene ihr Engagement auf die dritte Forderung konzentriert, insbesondere mit dem Ziel, verschiedene Aktivitäten für die Verteidigung und Verstärkung des Public Value zu bündeln, die bisher einzelgewerkschaftlich organisiert und vereinzelt durchgeführt worden waren. Aus dieser Zielsetzung entstand das „Komitee für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes“ innerhalb der Abteilung Policy-Planning im KCTU-Zentrum in Seoul. Die KCTU plante, das Komitee stufenweise bis zu der regionalen Ebene auszuweiten, um diese Bewegung auf der Ebene der gewerkschaftlichen Praxis zu konkretisieren. Damit fand die „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ Eingang in die Politik und die Bewegung der KCTU und bildete eine der wichtigsten gewerkschaftlichen Aufgabenfelder.

Das Kapitel 5.2.1 wird sich zunächst der Vorgeschichte der gewerkschaftlich organisierten Aktionen oder Kämpfe widmen, die gegen die Privatisierung im öffentlichen Sektor oder die Ökonomisierung der öffentlichen Güter/Dienstleistungen durchgeführt wurden. Im Kapitel 5.2.2 werde ich eine Definition der „Bewegung für Soziale und Öffentliche Werte“ geben und deren Aufgabenfelder beschreiben, die innerhalb der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung diskutiert werden.

5.2.1 Vorgeschichte

In der gesamtorganisatorischen Wahrnehmung der KCTU ist das Thema Public Value relativ spät aufgetreten. Ähnliches gilt aber nicht für ihr angehörige Mitgliedsgewerkschaften oder Industrieförderationen. Insbesondere bei der Organisation der gewerkschaftlichen Widerstände gegen die stark marktorientierte Umstrukturierung der Wirtschaft seit der IWF-Krise beschäftigte man

²⁷⁸ Zu den Aktivitäten der KCTU im Jahr 2003 in Bezug auf die Schaffung von Public Value siehe die Auswertung von Oh Keon-ho, dem damals für Sozialpolitik zuständigen Gewerkschaftssekretär in der Policy-Planning-Abteilung im KCTU-Zentrum. Oh K. (2004a), *min-ju-no-chong sa-hoe-bog-ji-hwal-dong-ui pyeong-ga-wa jeon-mang* [Auswertung und Aussichten der sozialpolitischen Aktivitäten der KCTU], S. 15 f. Diesen Aktivitäten und Auswertungen möchte ich mich in Kapitel 5.3 zuwenden.

sich aktiv mit den Fragen des Public Value. Hier möchte ich zwei wichtige Beispiele dieses gewerkschaftlichen Handelns vorstellen, die zum Konzept der „Bewegung für Soziale und Öffentliche Werte“ führten.

Beispiel 1: Korean Health & Medical Workers' Union (KHMWU)

2002 legte die KHMWU, die erste Industriegewerkschaft unter dem Dach der KCTU seit 1998,²⁷⁹ die „Stärkung des Public Value im Gesundheitswesen“ als ihre Kernforderung fest. Seit den späten 1980er Jahren engagierte sich die Korean Federation of Hospital Workers' Unions, die auf dem Betriebsgewerkschaftssystem basierte, und ihre Nachfolgeorganisation KHMWU nicht nur für ihre unmittelbare Interessenvertretung. Vielmehr kämpfte sie um die Demokratisierung der Verwaltungen der Krankenhäuser und forderte ständig eine grundlegende Reform des gesamten Gesundheitswesens. Die KHMWU hat versucht, diese positiven Erfahrungen an eine neue einheitliche Bewegung anzuschließen, die mehr Public Value erzielen kann.

Als oberstes Ziel erklärte die KHMWU die Durchsetzung des verstärkten Public Value im gesamten Gesundheitswesen, wofür sich ihre Mitglieder und Basisorganisationen im 21. Jahrhundert vorrangig einsetzen sollen. Unter der Bezeichnung „Kampf für die Stärkung des Public Value im Gesundheitswesen“ (*ui-lyo-gong-gong-seong gang-hwa tu-jaeng*) legte die Gewerkschaft im Jahr 2002 folgende Kernaufgaben fest, die sie intensiv verfolgen mussten:²⁸⁰

1. Ausbau des öffentlichen Gesundheitssystems durch die Zunahme der Staatsausgaben für das Gesundheitswesen
2. Bewegung gegen die Öffnung des Gesundheitsmarkts für ausländisches Kapital
3. Bewegung gegen den Ausbau der privaten Krankenversicherungen und für die Verbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung
4. Abschaffung der falschen Maßnahmen des „Ministry of Health and Welfare“ zur Aktivierung der Krankenhäuser am 15. Januar 2002

²⁷⁹ Die KHMWU ist im engeren Sinne eine Berufsgewerkschaft, deren Mitglieder meist Krankenschwestern und Krankenhaus-Angestellte sind.

²⁸⁰ Eigene Zusammenstellung und Übersetzung nach: Materialsammlung für das Forum der KHMWU über das Thema „öffentlichen Wert im südkoreanischen Gesundheitswesen“ mit dem Titel „in welcher Richtung muss der medizinisch-öffentliche Wert verstärkt werden?“ (13. Mai 2002, Seoul), S. 18 f.

5. Vereinheitlichung der für das Gesundheitswesen zuständigen Verwaltungsbehörden

Die KHMWU forderte offensiv von der damaligen Regierung eine tripartite Institution für staatliche Gesundheitspolitik, die von den Vertretern der Gewerkschaft, der medizinischen Anbieter oder Krankenhäuser und des „Ministry of Health and Welfare“ gebildet wird, um die direkte Beteiligung der Gewerkschaft an den gesundheitspolitischen Entscheidungsprozessen zu sichern und zu institutionalisieren.

Beispiel 2: Gewerkschaften in den öffentlichen Bereichen und Unternehmen

2003 wurde die „solidarische Sitzung der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor“ (*gong-gong-bu-mun yeon-dae-heo-ui*), eine Kampfgemeinschaft der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor, gegründet, um mit den gemeinsamen Aktionen auf mehr Public Value im öffentlichen Dienst und die Sicherung der arbeitsbezogenen Rechte der im öffentlichen Sektor Beschäftigten zielte. An dieser solidarischen Kampforganisation beteiligten sich damals viele gewerkschaftliche Organisationen, wie z. B. die Korean Federation of Public & Transportation Workers' Unions, die Korean Health & Medical Workers' Union, die Korean Teachers and Educational Workers Union (*chunkyojo*), die Korean Government Employees' Union, die Korean University Workers' Union und die Korean Professors' Union; diese umfassten insgesamt etwa 400.000 Gewerkschaftsmitglieder. Sie formulierten gemeinsam folgende Aufgaben in Form einer konkreten Zielsetzung:²⁸¹

1. Beseitigung der sozialen Polarisierung zwischen Armut und Reichtum und Ausbau des sozialen Sicherungssystems durch die Zunahme der Staatsausgaben für den öffentlichen Sektor
2. Transformation der im öffentlichen Sektor irregulär Beschäftigten in reguläre Beschäftigung
3. Einführung des Systems der fünf Arbeitstage pro Woche ohne Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und Lösung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit
4. Den öffentlichen Sektor betreffend eine gerechte strukturelle Reform sowie Verhinderung der Privatisierungspolitik
5. Gegenbewegung zur Vermarktung der öffentlichen Dienstleistungen und zur Marktöffnung dieser Dienstleistungen für ausländisches Kapital

²⁸¹ Solidarische Sitzung der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor (2004), *dae-joeng-bu yo-gu-an* [Entwurf der Forderungen an die Regierung] am 04.05.2004.

6. Sicherung der Arbeitnehmerrechte der im öffentlichen Sektor Beschäftigten

5.2.2 Terminologie und Definition

Der in Südkorea Ende der 90er Jahre neu gebildete Begriff „*sa-hoe-gong-gong-seong*“ kann auf Deutsch wörtlich als „sozial-öffentlicher Wert“ übersetzt werden. Ich verzichte auf die Gleichsetzung dieses Begriffs mit „Öffentlichkeit“, dem Fachwort der deutschen politischen Philosophie, weil „Öffentlichkeit“ meiner Ansicht nach vor allem auf einen Raum des „Medialen“ festgelegt ist. Mit der Bezeichnung „sozial-öffentlicher Wert“ wird dagegen ein weitaus größerer Geltungsbereich erfasst, als dies bei „Öffentlichkeit“ der Fall ist, d. h. der Raum des Öffentlichen, in dem die öffentlichen Interessen gegenüber den Privatinteressen vorrangig behandelt werden und öffentliche Zugriffs- und Nutzungsrechte auf Güter/Dienstleistungen privates Eigentum überwiegen. Sozial-öffentlicher Wert hat seine Wurzeln in den Abwehrstrategien der sozialen Bewegungen, insbesondere den gewerkschaftlich organisierten Aktionen gegen soziale Verschlechterungen während der IWF-Krise und der Überwindung dieser Krise.

Im Allgemeinen drückt das Adjektiv „sozial“ als ein Teil des neuen Wortes alle sozialen Bereiche aus, in denen Werte des Öffentlichen eine zentrale Rolle spielen. Der sozial-öffentliche Wert wird also dann benannt, wenn man den öffentlichen Wert in den gesamten sozialen Bereichen im Großen und Ganzen äußern will. In den einzelnen Sozialbereichen können an die Stelle von „sozial“ andere Adjektive treten, um einzelne Sozialbereiche näher zu bestimmen, wie z. B. „erzieherisch-öffentlicher Wert“ im Bildungssystem oder „medizinisch-öffentlicher Wert“ im Gesundheitswesen.

Die repräsentativste Definition und Erklärung liefert der Soziologe und Gewerkschaftsaktivist Oh Keon-ho (2004).²⁸² Er hat mit großem Engagement versucht, Fragen des Public Value innerhalb der KCTU zu thematisieren. Nach seiner Auffassung gilt die seit 2003 von der KCTU durchgeführte „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ als eine gewerkschaftlich organisierte Bewegung gegen den „Neoliberalismus“, dessen Politik dazu führt, dass die für die Gesellschaftsmitglieder notwendigen Sozialleistungen zum Gegenstand der Vermarktung und Profitorientierung werden. In dieser Hinsicht definiert er die „Bewegung für Sozial-Öffentliche Werte“ der KCTU als Kampf gegen neoliberale Vermarktung und Profitorientierung.²⁸³

²⁸² Oh K. (2004b), *sin-ja-yu-ju-ui-si-dae sa-hoe-gong-gong-seong-tu-jaeng-ui seong-gyeog-gwa ui-ui* [Charakter und Bedeutung des Kampfes für sozial-öffentlichen Wert im Zeitalter des Neoliberalismus], S. 107 ff.

²⁸³ Einen ähnlichen Standpunkt vertritt der Ansatz von Lee S. (2006), der bestrebt ist, den Begriff des Public Value in der Praxis der sozialen Bewegungen einschließlich der Gewerkschaftsbewegung umzusetzen. In

Darüber hinaus legt er „nicht äquivalenter Tausch“ und „demarketized production“, also sinngemäß eine nicht markt- bzw. gewinnorientierte Produktion, als zwei Prinzipien vor, die den Kämpfen der Arbeiter oder Gewerkschaften gegen die Vermarktung und Profitorientierung zugrunde liegen sollen. Diese Grundprinzipien sind die Kernforderungen der „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“, um die neoliberale Tendenz zur Vermarktung und Profitorientierung in den verschiedenen Sozialbereichen zu verhindern und den öffentlichen Wert sicherzustellen. Diese Forderungen beziehen sich auf 1) Eigentum, 2) Finanzierung und 3) Verwaltung in folgenden Bereichen:

1. Die Vergesellschaftung des Eigentums ist von besonderer Bedeutung für die Frage des Eigentumsrechts in den sozial-öffentlichen Bereichen. Diese Bereiche sind niemals privates Eigentum oder Kapital, sondern sie sind in gesellschaftlichem Mitbesitz. Dadurch werden sie endlich unabhängig von Markt und Profit.
2. Die Beteiligung privater Investoren an der Produktion öffentlicher Dienstleistungen darf nicht zugelassen werden, ansonsten würden diese Produkte zunehmend mehr Profit verfolgende Güter. Die Investitionen in den sozial-öffentlichen Bereichen sollen daher alleine mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.
3. Die öffentlichen Güter bzw. Dienstleistungen sind im heutigen kapitalistischen System immer wieder der Offensive des Marktes und des Profits ausgesetzt. Um dieser Gefahr auszuweichen und diese Güter sicherzustellen, ist vor allem eine demokratische Verwaltung unter der Kontrolle „von unten“ erforderlich, also den Gewerkschaften oder der Zivilgesellschaft, nötigenfalls mit der Unterstützung von sachverständigen Experten oder Forschern.

diesem Ansatz steht der Public Value im heutigen Sinne als ein Gegenbegriff zum Neoliberalismus, dessen Reformmaßnahmen marktradikale Prinzipien in den sozialen Bereichen ausweiten, die im keynesianisch-interventionistischen Staat de-kommodifiziert worden sind. In diesem Zuge wird der öffentliche Charakter der notwendigen Sozialleistungen entnommen und alle menschlichen Netzwerke, wie z. B. regionale, soziale, klassenbezogene oder gemeinschaftliche Beziehungen, werden ständig aufgelöst. In dieser Hinsicht argumentierte er, dass die gegenwärtige Bestimmung des Begriffs des Public Value den Anti-Neoliberalismus ausmacht. Siehe Lee S. (2006), *sa-hoe-gong-gong-seong-tu-jaeng-ui sil-cheon-jeog gae-nyeom-hwa-leul wi-ha-yeo* [Für eine praktische Begriffsbestimmung von sozial-öffentlichem Wert], S. 149 ff.

Tabelle 5.3: Überblick über die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert der KCTU

| | |
|------------------|--|
| Grundcharakter | – Kampf gegen Vermarktung und Profitorientierung |
| Handlungsfelder* | – notwendige Sozialleistungen* |
| Grundprinzipien | – nicht äquivalenter Tausch (Austausch auf Basis sozialer Solidarität) – eine nicht markt- bzw. gewinnorientierte Produktion |
| Kernforderungen | – Vergesellschaftung des Eigentums – öffentliche Finanzierung – demokratisches Verwaltungssystem unter der Kontrolle „von unten“ |

* Siehe Kapitel 5.2.3.

Quelle: Oh K. (2004b), *sin-ja-yu-ju-ui-si-dae sa-hoe-gong-gong-seong-tu-jaeng-ui seong-gyeong-gwa ui-ui* [Charakter und Bedeutung der Kämpfe für sozial-öffentlichen Wert im Zeitalter des Neoliberalismus], S. 108

Zusammenfassend kann man sagen, dass die „Bewegung für Sozial-Öffentliche Werte“ der KCTU als eine Gegenbewegung zum Neoliberalismus bzw. dessen Politik gilt, die Vermarktung und Profitorientierung wesentlich kennzeichnen kann. Dieser Bewegung liegen zwei Grundprinzipien zugrunde, der Austausch auf Basis sozialer Solidarität und die de-vermarktete Produktion, und sie fordert im Kern die Vergesellschaftung des Eigentums, die öffentliche Finanzierung und die wirkliche Demokratisierung des Verwaltungssystems im sozialen und im öffentlichen Sektor.

5.2.3 Aufgabenfelder

Im Mittelpunkt der sozialen Bewegungen und Gewerkschaftsbewegung für mehr Public Value steht vor allem, dass die „Bedarfsorientierung“ beim Produzieren und Anbieten der notwendigen Sozialleistungen deren Ausgangspunkt bildet. Dies bedeutet, dass diese Bewegungen einerseits der Profitorientierung, Kommodifizierung bzw. Privatisierung dieser Leistungen widerstehen. Andererseits sollten sich die Forderungen nach Public Value nicht damit begnügen, „social safety nets“ zu errichten, deren Ziel vornehmlich darin liegt, soziale Konflikte oder gewerkschaftliche Widerstände zu beschwichtigen, die sich im Zuge wachsender sozialer Probleme und Ungleichheit, insbesondere

durch unternehmerfreundliche Reformen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, bedrohlich zuspitzen können.²⁸⁴

Die KCTU war unter dem neuen Konzept „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ bestrebt, die Aufgaben- und Handlungsfelder auszudehnen, wo sie die Prinzipien des Public Value in die Praxis umsetzen und die diesen zugrundeliegenden Forderungen erhöhen will. Diese Felder beziehen sich auf die Bereiche der für ein menschengerechtes Leben notwendigen öffentlichen Güter und Dienstleistungen (Abbildung 5.1), deren Umfang und Niveau je nach dem Land, genauer gesagt dessen politischem Kräfteverhältnis, unterschiedlich definiert und bestimmt werden können.

| Staatliche Sozialpolitik | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|
| Sozialversicherungen | Soziale Hilfe | Soziale Dienstleistungen | Öffentliche Versorgungsungen | Natur | Sonstiges |
| <ul style="list-style-type: none"> • Krankheit • Alter • Unfall • Arbeitslosigkeit | The National Basic Livelihood Security | <ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Wohnung • Vorschul-erziehung/Kitas • Freizeitbeschäftigung | <ul style="list-style-type: none"> • Verkehr • Strom • Gas • Telekommunikation | <ul style="list-style-type: none"> • Umwelt • Landwirtschaft | <ul style="list-style-type: none"> • Kultur • Medien |

Abbildung 5.1: Aufgabefelder der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert der KCTU

Quelle: Oh K. (2004b), *sin-ja-yu-ju-ui-si-dae sa-hoe-gong-gong-seong-tu-jaeng-ui seong-gyeong-gwa ui-ui* [Charakter und Bedeutung des Kampfes für sozial-öffentlichen Wert im Zeitalter des Neoliberalismus], S. 106

²⁸⁴ Planungsgruppe für den Workshop „Sozial-öffentlicher Wert“ im »Forum Sozialbewegung« (2007), *sa-hoe-gong-gong-seong-ui ui-mi-wa gwa-je, sa-hoe-gong-gong-seong-tu-jaeng-ui pyeong-ga-wa gwa-je* [Bedeutung und Aufgaben des sozial-öffentlichen Wertes, Auswertung und Aufgaben der Kämpfe für sozial-öffentlichen Wert], Materialsammlung für »Forum Sozialbewegung« (30. August – 2. September 2007: Seoul), S. 258 ff.

5.3 PRAKTISCHE ENTWICKLUNG DER BEWEGUNG FÜR SOZIAL-ÖFFENTLICHEN WERT DER KCTU

Seit Anfang der 2000er Jahre wurden sozialpolitische Forderungen und Handlungen in der Politik und Bewegung der KCTU sehr vernachlässigt. Der Sozialreform-Kampf machte in dieser Zeit keinen Schritt nach vorn. Dies lag vor allem daran, dass er mit einer spezifischen politischen Strömung innerhalb der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung gleichgesetzt wurde, nämlich der „Arbeiterbewegung mit dem Volk“, die nach dem Ausdruck von Lim Young-il (1997) als strategischer Übergang der südkoreanischen Arbeiterbewegung vom „Kampf für Veränderung“ zum „Kampf für Verhandlung“ bezeichnet wird.²⁸⁵ Die Gewerkschafter dieser Richtung waren besonders wegen ihrer kompromissorientierten Haltung innergewerkschaftlich oft kritisiert worden. Hierfür musste die KCTU ihre organisatorischen Kräfte darauf konzentrieren, Widerstand gegen die unternehmerfreundliche Reform der Arbeitsbeziehungen und gegen staatliche Repressionen gegen die kritischen Gewerkschaften zu leisten. Etwa seit 2002 sind die Aktivitäten der Gewerkschaftsbewegung in sozialpolitischen Feldern trotzdem zunehmend unverzichtbar geworden. Dem werde ich mich in diesem Kapitel zuwenden.

5.3.1 Aufbauphase der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2003 – 2004

2003 war das erste Jahr, in dem die KCTU Fragen des Public Value als eine ihrer Kernaufgaben offiziell festsetzte. Dies lag vor allem an den negativen Folgen der IWF-Krise Ende 1990er Jahre, welche sich in ihrem Überwindungsprozess zuspitzten, was mit einer nachhaltigen Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen einherging. Der daraus resultierende Problemdruck führte dazu, dass der Konflikt um Public Value aus gewerkschaftlicher Sicht zu einem der wichtigsten Konflikte wurde. Die KCTU beschloss auf seinem Nationalkongress am 11. Februar 2003 die Forderung nach der „Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes und die Beseitigung der wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich“ als eine zentrale soziale bzw. sozialpolitische Aufgabe, auf die man sich in den nächsten fünf Jahren von 2003 bis 2007 konzentrieren wollte.²⁸⁶

²⁸⁵ Lim Y. (1997), *no-dong-un-dong-ui je-doh-wa-wa si-min-gwon* [Institutionalisierung und rechtliche Anerkennung der Arbeiterbewegung], S. 53 ff.

²⁸⁶ Zu diesen sozialen Aufgaben gehörten 1) die Einstellung irregulärer Beschäftigung und die Abschaffung der Diskriminierung irregulärer Arbeiter und 2) die Sicherung der arbeitsbezogener Grundrechte. Dazu vgl. Oh

5.3.1.1 Inhalte und Aktivitäten der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2003

– Ziele und Aufgaben

Die Ziele, welche die KCTU in der Aufbauphase der neuen Bewegung für sozial-Öffentlichen Wert vorlegte, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: 1) Systematisierung der mittel- und langfristigen Politikrichtungen zur Stärkung des sozial-öffentlich Wertes und der Beseitigung der Polarisierung zwischen Armut und Reichtum, 2) Bildung der innerorganisatorischen, dafür zuständigen und handelnden Subjekte und Akteure, 3) gesellschaftliche Thematisierung von Fragen des Public Value sowie der wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich.²⁸⁷

Als Kernaufgabe dieser Bewegung stellte die KCTU die Verhinderung der geplanten Revision des »National Pension Act« in der Parlamentsperiode im zweiten Halbjahr 2003 fest, die aus gewerkschaftlicher Sicht eine Verschlechterung der gesetzlichen Rentenversicherung bedeutete. Außerdem machte sie fünf weitere Forderungen zu wichtigen Aufgaben: 1) Anhebung des Leistungsniveaus der National Health Insurance, 2) gerechte Steuerreform, 3) Reform des öffentlichen Schulwesens, 4) Einbeziehung der irregulär Beschäftigten ins Sozialversicherungssystem sowie 5) Ausbau der öffentlichen Wohnungen.²⁸⁸

– Aktivitäten

Wenn man die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert in 2003 betrachtet, so ist es besonders wichtig, die mittel- und langfristigen Politikrichtungen für die neue Bewegung in vielen öffentlichen und sozialpolitischen Bereichen zu bestimmen. Nach dem »KCTU-Geschäftsbericht 2003« wurden Berichte aus gewerkschaftlicher Sicht abgefasst, die sich mit den Reformplänen des öffentlichen Eisenbahnunternehmens, sprich Korea Railroad, und der gesetzlichen Rentenversicherung, National Pension, der Regierung unter dem neu gewählten Präsidenten Roh Moo-hyun beschäftigten. Hier wurden Forderungen nach einer Stärkung des Public Value aus gewerkschaftlicher Sicht als Alternative zu diesen Reformplänen gestellt. Dazu wurden mehrmalige Diskussionsrunden und Sitzun-

K. (2004b), *sin-ja-yu-ju-ui-si-dae sa-hoe-gong-gong-seong-tu-jaeng-ui seong-gyeog-gwa ui-ui* [Charakter und Bedeutung der Kämpfe für sozial-öffentlichen Wert im Zeitalter des Neoliberalismus], S. 96.

²⁸⁷ KCTU (2004a), *2003 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KCTU-Geschäftsbericht 2003], S. 177

²⁸⁸ Oh K. (2004a), *min-ju-no-chong sa-hoe-bog-ji-hwal-dong-ui pyeong-ga-wa jeon-mang* [Auswertung und Aussichten der sozialpolitischen Aktivitäten der KCTU], S. 16.

gen unter den politischen oder zivilen Aktivisten, Gewerkschaftlern und Experten organisiert. Sie bemühten sich darum, gemeinsame Positionen und Strategien zu formulieren.²⁸⁹

Die Aktivitäten der KCTU in Bezug auf die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert richteten sich 2003 vor allem auf die Auseinandersetzungen um die gesetzliche Rentenversicherung. Der Streit ist auf den Versuch der Regierung Roh Moo-hyun zurückzuführen, durch Änderung des »National Pension Act« den allgemeinen Beitragssatz zu erhöhen und das Rentenniveau zu senken. Die KCTU rief den Kampf um die Rentenreform als eine ihrer drei wichtigsten Aufgaben aus, für die sie sich im zweiten Halbjahr 2003 gesamtorganisatorisch konzentriert einsetzen wolle. Mit der inhaltlichen Kritik gegen die Gesetzesvorlage der Regierung entwickelte die KCTU aus eigener Sicht einen Reformentwurf, in dem sie die Sicherstellung des aktuellen Rentenniveaus und eine Vergrößerung der niedrigen staatlichen Zuschüsse forderte.²⁹⁰ Dieser Entwurf zur gesetzlichen Rentenversicherung spielte eine wichtige Rolle bei politischen Kampagnen und verschiedenen Öffentlichkeitsprojekten, an denen sich die KCTU beteiligte. Darüber hinaus bemühte sich die KCTU um ständige Beziehungen zu der anderen gewerkschaftlichen Dachorganisation FKTU und Zivilorganisationen, um gemeinsame Gegenaktionen zum Verschlechterung des Rentensystems aufzubauen. Schließlich trugen diese Aktivitäten der KCTU dazu bei, dass sich der Rentenreformplan der Regierung im parlamentarischen Entscheidungsprozess zerschlug.

²⁸⁹ In dem von der KCTU verfassten »Politikbericht 2003/06« gegen den Regierungsreformplan des öffentlichen Unternehmens KORAIL wurde ein öffentliches Eisenbahnmodell als Alternative gefordert. Dieser Bericht wurde, so »KCTU-Geschäftsbericht 2003« (S. 177 ff.), insbesondere während der heftigen Auseinandersetzungen um den Umstrukturierungsplan des südkoreanischen Eisenbahnsystems für die Eisenbahnarbeiter unter Korean Railway Worker's Union als nützliches Material beigetragen.

²⁹⁰ Nach der am 31.07.2003 von der Exekutive beschlossenen Gesetzesvorlage für sichere Rentenfinanzen würde das Rentenniveau stufenweise von 60 % zu 50 % (bis 2008) sinken und sich der Beitragssatz von 9 % auf 15,90 % (bis 2030) erhöhen. Die Regierung hat die Notwendigkeit einer allgemeinen Kürzung der Rentenleistungen mit dem langfristigen Bevölkerungsrückgang begründet. Dagegen forderte die KCTU mit der Abfassung ihres eigenen Entwurfs, das heutige Rentenniveau (60 %) sicherzustellen und die im Vergleich mit den OECD-Ländern relativ niedrigen staatlichen Zuschüsse auszuweiten. Siehe zum KCTU-Entwurf zur gesetzlichen Rentenversicherung KCTU (2003b), *jeong-chaeg-bo-go-seo 2003/07: jeong-bu-ui gug-min-yeon-geum gae-pyeon-an-ui mun-je-jeom-gwa ol-ba-leun gae-hyeog-bang-hyang* [KCTU-Politikbericht 2003/07: Probleme des Reformentwurfs der Regierung für die gesetzlichen Rentenversicherung und eine gerechte Reformrichtung]; KCTU (2003c), *gug-min-yeon-geum-gi-geum un-yong-ui mun-je-jeom-gwa min-ju-jeog gong-gong-jeog gae-hyeog bang-hyang – jeong-bu-ui gug-min-yeon-geum-gi-geum-un-yong-wi-won-hoe gae-jeong-an bi-pan* [KCTU-Politikbericht 2003/09: Probleme der Verwaltung des Rentenfonds und eine Reform demokratischer Richtung – Kritik des Reformentwurfs der Regierung für den Rentenfondsanlageausschusses].

5.3.1.2 Inhalte und Aktivitäten der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2004

– Ziele und Aufgaben

Der KCTU-Geschäftsbericht für das Jahr 2004 bezeichnete ihre Bemühungen um die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert als relativ erfolgreich in dem Sinne, dass Fragen des Public Value, vor allem aktuelle Probleme der National Pension, ein breites Echo in der Bevölkerung fanden.²⁹¹ Die KCTU versuchte im Jahre 2004, diese Bewegung innerhalb der gesamten Organisation der KCTU zu konsolidieren. Die Ziele der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert lassen sich für das Jahr 2004 folgendermaßen zusammenfassen:²⁹² 1) Das erste Ziel bestand darin, den Sinn der unter dieser Bewegung formulierten Forderungen oder organisierten Aktivitäten innergewerkschaftlich zu bestimmen. Dies bezog sich auf die Aufgabe, der Sozialpolitik eine konkrete Bedeutung aus gewerkschaftlicher Sicht beizumessen. Mit anderen Worten: Die Forderungen nach Public Value und die damit verbundenen sozialpolitischen Handlungen im Rahmen der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert der KCTU sollten sich nicht nur auf dessen rein quantitative Vergrößerung richten, sondern sich zu einer institutionellen Reform für eine „gerechte Gesellschaft“ und die Bildung der dafür handelnden innergewerkschaftlichen Subjekte entwickeln. In dieser Hinsicht stellte sich die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert der KCTU als eine gewerkschaftlich organisierte Bewegung gegen kapitalistische Markt- und Profitlogik dar.

2) Das zweite Ziel war die Bildung handelnder Subjekte, die innerhalb der KCTU-Unterorganisationen für diese Bewegung zuständig sein konnten. Hiermit war die KCTU bestrebt, dafür verantwortliche Komitees innerhalb jedes Regional Councils und jeder Industrieföderation der KCTU zu gründen. Damit bemühte sie sich, auf nationaler, regionaler und industrieller Ebene alle möglichen Kräfte für die mit dieser Bewegung verbundenen Aktivitäten zu mobilisieren. Dies bedeutete die Öffnung der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert für die gewerkschaftliche Basis.

3) Das letzte Ziel dieser Bewegung war es 2004, Fragen der Public Value, die besonders mit dem Problem der wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich verbunden waren, in die Massenbewegung, an der sich die gewerkschaftlichen Basismitglieder beteiligen konnten, mit einzubeziehen. Dafür war es dringend erforderlich, konkrete Aktionsprogramme zu entwickeln, an denen die Mitglieder der KCTU an der gewerkschaftlichen Basis, also in den Betrieben vor Ort, direkt mitwirken

²⁹¹ KCTU (2005a), *2004 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KCTU-Geschäftsbericht 2004], S. 181.

²⁹² Oh K. (2004a), *min-ju-no-chong sa-hoe-bog-ji-hwal-dong-ui pyeong-ga-wa jeon-mang* [Auswertung und Aussichten der sozialpolitischen Aktivitäten der KCTU], S. 16 f.

konnten. Nicht nur durch harte Kämpfe wie z. B. Straßenkämpfe oder politische Streiks unter dringenden politischen Umständen, sondern auch durch verschiedene Schulungen, aktive Öffentlichkeitsarbeit oder vielförmige Lokalaktionen auf der Ebene der Gewerkschaftspraxis sollten die Basismitglieder direkt an dieser Bewegung partizipieren.

– **Aktivitäten**

Im Mittelpunkt der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2004 stand es, den wiederholten Versuch der Regierung zur Rentenreform zu vereiteln, der im vergangenen Jahr, 2003, schon einmal gescheitert war. Die Regierung hatte im Juni 2004 wiederholt eine Gesetzesvorlage zur Rentenreform ins Parlament eingebracht, die allgemeine Kürzungen durch die Senkung der Rentenhöhe und vermehrte Beitragsleistungen der Versicherten enthielt. Außerdem begrenzte die neue Gesetzesvorlage streng die Beteiligung der Versicherten an der Verwaltung des Rentenfonds,²⁹³ obwohl die Rentenversicherungsbeiträge der Versicherten die Haupteinnahmequelle dieses Fonds darstellen. Das Provisorische Komitee für sozial-öffentlichen Wert, das schon im Vorjahr im KCTU-Zentrum gegründet wurde, organisierte die solidarischen Aktionen mit der anderen gewerkschaftlichen Dachorganisation, FKJU, der Democratic Labour Party *min-ju-no-dong-dang*, dem Nationalverband der Bauern *jeon-nong* und der 1994 gegründeten, gewerkschaftsfreundlichen zivilgesellschaftlichen Organisation People's Solidarity for Participatory Democracy, *cham-yeo-yeon-dae*. Die parlamentarische Verabschiedung der neuen Gesetzesvorlage zur Rentenreform verschob sich erneut ins nächste Jahr.²⁹⁴

Die KCTU unterstützte die Gründung regelmäßig stattfindender „solidarischer Sitzungen für Public Value im Gesundheitswesen und die Stärkung des Sicherungsniveaus der gesetzlichen Krankenversicherung“ (abgekürzter Name: *ui-lyo-yeon-dae-hoe-ui*). Die Solidarorganisation setzte sich vor allem aus den Gewerkschaften der Dienstleisterinnen und Dienstleister im Gesundheitswesen und in den Sozialversicherungen zusammen. Durch diese Organisation mobilisierte die KCTU Aktionen vor allem gegen die Revision des »Gesetzes für eine Free Economic Zone«, welche in ausländischen Krankenhäusern die Behandlung heimischer Patienten erlaubt und damit das Tempo der

²⁹³ In Südkorea dient das National Pension Fund Operation Committee als Spitzenentscheidungsorgan zur Lenkung der gesetzlichen Rentenversicherung und von deren Fonds. Das Komitee besteht aus 21 Komiteemitgliedern, wovon zwölf die Versicherten vertreten. Die Regierung plante mit der Änderung des National Pension Act, die gesamte Zahl der Komiteemitglieder von 21 auf neun zu verringern, darunter nur zwei für die Vertretung für die Versicherten.

²⁹⁴ KCTU (2005a), 2004 *min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KCTU-Geschäftsbericht 2004], S. 180

Markttöffnung der medizinischen Dienstleistungen für ausländisches Kapital und den Hang zur Ökonomisierung des Gesundheitswesens forcieren kann.²⁹⁵ Trotz der engagierten Aktivitäten der beteiligten Gewerkschaften wurden die Gesetzesentwürfe wie von der Regierung beabsichtigt ohne große Schwierigkeiten im Parlament verabschiedet.²⁹⁶

Bei der tarifpolitisch-betrieblichen Sozialpolitik der KTCU standen im Jahr 2004 zwei Themen im Mittelpunkt. Zuerst plante die KTCU, in den Tarifverhandlungen im ersten Halbjahr die Bildung eines paritätischen „Solidaritätsfonds“ (*yeon-dae-gi-geum*) zu fordern, in welchem die entscheidende Initiative von den Gewerkschaften der vier Großautohersteller (Hyundai, Kia, Ssangyong, Daewoo) ausging. Der Solidaritätsfonds, der durch beide Tarifpartner gebildet werden sollte, zielte darauf ab, wirtschaftlich benachteiligte irreguläre Arbeiter oder Arbeiter in kleinen und mittleren Unternehmen und irregulären Arbeitern zu unterstützen.²⁹⁷ Durch die Bildung eines Fonds dieser Art rechnete die KTCU damit, dass ihre Mitgliedsgewerkschaften, insbesondere die stark organisierten Großbetriebsgewerkschaften, ihrer sozialen Verantwortung für die unorganisierten oder in schwachen Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmer nachkommen würden, sodass deren Bewegung eine breite Akzeptanz in aller Öffentlichkeit fände. Die KTCU schlug den Arbeitgebern vor, innerhalb jedes Industriezweiges gemeinsam eine Institution für die Bildung des Solidaritätsfonds zu gründen, um für den Fonds zu sammeln und effektiv zu verteilen sowie die Forschungsarbeit für die Lösung der Diskriminierung und Probleme irregulär-prekärer Beschäftigter durchzuführen.²⁹⁸

Im zweiten Halbjahr stand die KTCU vor allem vor der Herausforderung, dem Gesetzentwurf von der Regierung und der regierenden Partei (November 2004) zur Einführung eines Betriebsrentensystems ihre eigenen Konzepte entgegenzustellen und ihre gewerkschaftliche Gegen- und Gestaltungsmacht im rentenpolitischen Feld zu mobilisieren. Obwohl die Regierung Roh Moo-hyun allem

²⁹⁵ Die Regierung präsentiert diese Freihandelszone offiziell folgendermaßen: A Free Economic Zone (FEZ) is an area specially designated to provide companies with an optimal environment to engage in global business activities. A cluster of global companies is formed by providing advanced socio-economic systems and diverse incentives. World-class cities are built through development of cutting-edge airports, ports and office facilities as well as high quality schools, hospitals and tourist facilities. (<http://www.fez.go.kr/en/why-fez/whats-fez.jsp>)

²⁹⁶ KTCU (2005a), *2004 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KTCU-Geschäftsbericht 2004], S. 180

²⁹⁷ In den Tarifgesprächen 2004 forderte z. B. die Metallindustrieförderung (der organisatorische Vorgänger der Korean Metal Workers' Union), vom Metallindustrieverband eine solidarische Hilfskasse für ökonomisch und sozial schwach abgesicherte irreguläre Arbeitnehmer in der gesamten Metallindustriebranche zu bilden. Dieser solle von Arbeitnehmern und Arbeitgebern paritätisch finanziert und von Gewerkschaften und Arbeitgebern gemeinsam verwaltet werden. Dabei wurde es geplant, dass die Arbeitnehmer einen Teil der tarifvertraglich ausgehandelten Lohnerhöhung für das Jahr 2004 in diese gemeinsame Kasse einzahlen, für die die Arbeitgeber auch den gleichen Betrag einzahlen müssen.

²⁹⁸ KTCU (2005a), *2004 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KTCU-Geschäftsbericht 2004], S. 175

Anschein nach mit diesem Gesetzentwurf bezweckte, die Schwäche des vorhandenen „Kündigungsgeldes“ zu korrigieren und dadurch die angemessene Absicherung im Alter zu gewährleisten, war er in Wirklichkeit ein Teil des Regierungsplans, eine Art von „Pensionsfonds“ auf der betrieblichen Ebene einzuführen. Die neue Regierung rechnete damit, dass derartige Fonds viel zur Belebung der rückläufigen Konjunktur beitragen könnten. Das mit diesem Fonds gebildete Kapital würde in den prekären koreanischen Aktienmarkt fließen, wodurch der Aktienmarkt einen Aufschwung nehmen würde. Dazu gab auch eine Kostenentlastung der großen Unternehmen und einen Anstoß zur Einführung in das Betriebsrentensystem,²⁹⁹ das einseitig dem Schema der Weltbank folgte, also einem aus drei Säulen bestehendes Alterssicherungssystem: 1) eine obligatorische - öffentlich verwaltete und umlagefinanzierte Säule mit dem Ziel der Armutsvermeidung im Alter, 2) eine obligatorische - privatwirtschaftlich verwaltete und kapitalfundierte Säule für die Lebensstandardsicherung im Alter und 3) eine freiwillige private Säule.³⁰⁰ Als Konsolidierungsstrategie in der staatlichen Rentenversicherung wurde die Absenkung des Rentenniveaus, die Erhöhung des Beitragssatzes und die Anhebung des Renteneintrittsalters vorgeschlagen. Aus diesen Gründen rief die geplante Rentenreform innergesellschaftlich viel Widerstand hervor und die Konzeptionen der KCTU-Gewerkschaften zur Rentenpolitik im Rahmen der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert wurden zunehmend wichtiger.

5.3.1.3 Zwischenergebnis 2003/04: Rückkehr der KCTU ins sozialpolitische Handeln

Seit 2002 gewann der sozialpolitische Kampf innerhalb der KCTU wieder langsam an Bedeutung. Diese Rückkehr in sozialpolitische Tätigkeiten hatte einen soziopolitischen Hintergrund, der sich im Überwindungsprozess der IWF-Krise herauskristallisierte. Oh Keon-ho, der damals für die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert in der Policy-Planning-Abteilung der KCTU zuständig war, hat die

²⁹⁹ Für das Kündigungsgeld zahlten damals alleine die Arbeitgeber gesetzlich 8,3% des durchschnittlichen Jahreslohns der Arbeitnehmer Beitrag pro Jahr. Bei der Einführung der Betriebsrenten rechneten die Regierung und die Arbeitgeberverbände damit, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beiträge paritätisch entrichten würden. Dadurch könnte der Beitragssatz, den die Arbeitgeber übernehmen müssen, unter 6% sinken. Dazu vgl. KCTU (2004b), *jeong-bu yeo-dang-ui gug-min-yeon-geum-beob-gae-jeong-an bi-pan-gwa min-ju-no-chong-eu dae-eung-bang-hyang* [KCTU-Politikbericht 2004/11: Kritik am Entwurf des National Pension Act der Regierung und der Regierungspartei und Gegenmaßnahmen der KCTU], S. 498 ff.

³⁰⁰ Die Weltbank und das Korea Institute for Health and Social Affairs, ein staatliches Forschungsinstitut, veranstalteten im Oktober 2000 gemeinsam die »International Conference on Options for Reforming the Pensions System in Korea«. Dort wurden vier Optionen für das zukünftige südkoreanische Rentensystem vorgeschlagen. All diese Optionen folgten aber wesentlich dem Drei-Säulen-Denkschema der Weltbank zum Rentensystem. Zu diesem Schema siehe World Bank (1994), *Averting The Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Growth*.

sen Hintergrund wie folgt erklärt:³⁰¹ Erstens konnte die Arbeiterbewegung mit dem Problem der Kluft zwischen Arm und Reich kaum nachlässig umgehen. Der Verelendungsprozess mit steigender Tendenz traf eine Vielzahl von gewerkschaftlich organisierten Arbeitern ebenso wie irreguläre Arbeiter in prekären Arbeitsverhältnissen. Dazu breitete sich eine neue arme Schicht aus, die vom Arbeitsmarkt ganz ausgeschlossen wurde. Damit mussten immer breitere Bevölkerungsteile ihr Leben in Armut führen. Für die Arbeiterbewegung war die Frage der Armut ein zunehmend unverzichtbares Thema, wenn sie auf einem sozial-solidarischen Handlungsprinzip beruhen würde.³⁰²

Während der Gegenbewegung zur neoliberalen Restrukturierung der Wirtschaft seit der IWF-Krise bestand zweitens für die Arbeiterbewegung eine Notwendigkeit, die politische Richtung und Position neu zu bestimmen, um aus der Defensive in die Offensive überzugehen und den Boden für eine „social movement“ vorzubereiten, deren Aufgaben über Betriebsgrenzen hinausweisen und in erster Linie auf die Sicherung des Überlebensrechts des gesamten *minjung* orientiert sind. Von zentraler Bedeutung war dabei „sozial-öffentlicher Wert“ als ein umfassender Begriff, der Bezug auf alle Bereiche der *social welfare* nimmt.³⁰³ Dieser Begriff gab damals den Anstoß zur Diskussion über ein neues Koordinatensystem für die KCTU, in dem ihre Politik und Bewegung verortet wird.

Im Rahmen der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert hat die KCTU in den Jahren 2003 und 2004 vor allem die mittel- und langfristigen Zielsetzungen in sozialen bzw. sozialpolitischen Handlungsfeldern systematisch erfasst, insbesondere unter Berücksichtigung von Fragen des Public Value. Das Komitee für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes, das 2003 im KCTU-Zentrum provisorisch gegründet wurde, spielte innerhalb der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung eine Schlüsselrolle als das dafür zuständige und handelnde Subjekt, um das herum die Ziele und die konkreten Forderungen für diese Bewegung intensiv diskutiert wurden. Damit begann das provisorische Komitee innerhalb der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung eine zentrale Rolle bei den Diskussionen und Aktivitäten in Bezug auf das Thema Public Value zu spielen.

In dieser Zeit lag der Schwerpunkt vor allem in der gewerkschaftlichen Rentenpolitik, die innerhalb der KCTU eine starke Aufwertung erfahren hat. Die KCTU hat die Widerstände gegen den Rentenreformplan der Regierung organisiert und gab dadurch den Anstoß, gewerkschaftliche Rentenpolitik inner- und außerorganisatorisch zu thematisieren. Dazu hat sie mit Energie versucht, dem Miss-

³⁰¹ Oh K. (2004a), *min-ju-no-chong sa-hoe-bog-ji-hwal-dong-ui pyeong-ga-wa jeon-mang* [Auswertung und Aussichten der sozialpolitischen Aktivitäten der KCTU], S. 14 f.

³⁰² In seinem Ansatz war leider nicht stringent geklärt, was eigentlich ein „sozial-solidarisches“ Handlungsprinzip im Kern auszeichnet.

³⁰³ Wie in Kapitel 2 dieser Arbeit erwähnt, wird in Südkorea anstelle von Sozialpolitik viel öfter „social welfare policy“ oder „social welfare“ benutzt.

trauen breiter Bevölkerungskreise gegenüber der Finanzierbarkeit des National Pension-Systems entgegenzuwirken. Dieses Misstrauen wurde verursacht durch den rasant fortschreitenden Altersprozess und durch die unsichere Anlage des National Pension Fonds in den prekären Aktienmarkt und der daraus entstandenen gesellschaftlichen Unruhe ihre eigene Perspektive oder ihr eigenes Konzept einer auf die Schaffung von Public Value zielenden Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.³⁰⁴

Die Bildung eines breiten Kreises handelnder Akteure, die innerhalb der verschiedenen organisatorischen Ebenen der KCTU für die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert zuständig sein könnten, war aber viel langsamer als erwartet und geplant. In Bezug darauf wurde im Selbstverständnis der KCTU die Notwendigkeit der Rolle und des Engagements ihrer Regional Councils für die Konkretisierungsarbeit dieser Bewegung auf der Ebene der Gewerkschaftspraxis immer deutlicher. Dazu haben sich die Aktivitäten nur auf einige Handlungsfelder, wie z. B. rentenpolitische Themen, beschränkt. Die KCTU war aus gewerkschaftlicher Sicht relativ passiv, was Probleme der gesamtgesellschaftlichen Armut oder des Wohnungswesens angeht, die sich mit der Zeit besonders zugespitzt haben.

Die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2003/04 war meiner Einschätzung nach bedeutsam in dem Sinne, dass sie den Anstoß dazu gab, dass sozialpolitische Aufgaben im Selbstverständnis wie in der praktischen Politik der KCTU wieder Eingang fanden. Die Aufnahme dieser Bewegung hat die sozialpolitischen Aufgaben und Tätigkeiten, die seit 1999 im Aufgabenkatalog der KCTU etwas nachlässig bearbeitet worden waren, innergewerkschaftlich mehr Beachtung geschenkt. Inhaltlich betrachtet hatte diese Bewegung die Stärkung des Public Value in breiten sozialpolitischen Feldern oder die Ausweitung der sozial-öffentlichen Bereiche zum Ziel. Zur Erreichung dieser Ziele griff die KCTU die Frage wieder auf, wie die Gewerkschaften oder ihre Mitglieder zu handlungsfähigen Akteuren werden können, die sich ihrer Verantwortung für Fragen des Public Value und der Sozialpolitik bewusst sind. Dabei gab es vor allem um die Organisierung der für diese Bewegung zuständigen Gewerkschaftsaktiven auf jeder organisatorischen Ebene der KCTU.

³⁰⁴ Die Unruhe und Furcht um die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung hat sich durch einen Aufsatz mit dem Titel „acht Geheimnisse der National Pension“, den ein anonymen Verfasser in einem Internetportal schrieb, in einem rasanten Tempo verbreitet, sogar zu einer Bewegung der „Anti-National Pension“ entwickelt. Zur gerechten Bewertung über diesen damals im rentenpolitischen Feld einflussreichen Aufsatz siehe Jegal H. (2007b), *hyeon-si-gi gug-min-yeon-geum-je-do-e gwan-han jaeng-jeom* [Aktuelle Streitpunkte um das System der National Pension].

5.3.2 Die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert in der gewerkschaftlichen Erneuerungsstrategie 2005 – 2006

2005 feierte die KCTU ihr 10-jähriges Jubiläum in einer kritischen Lage, die durch die politisch-ideologische Offensive von Regierung und Unternehmen auf der einen Seite³⁰⁵ und die krisenhafte Entwicklung der südkoreanischen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung der letzten Jahre auf der anderen Seite verursacht wurde. Die Zeitungen der konservativen bzw. ultrakonservativen großen Medienunternehmen kritisierten die kämpferische Handlungsweise der Gewerkschaften, besonders der Großbetriebsgewerkschaften, die meist in der KCTU vereinigt waren, dass sie sich „gruppenegoistisch“ verhalten würden und die daraus folgenden negativen industriellen Beziehungen für die immer schwächer gewordene internationale Wettbewerbsfähigkeit der südkoreanischen Wirtschaft verantwortlich seien. Diese Gewerkschaftsbewegung sei selbst an ihrer „Gettoisierung“ schuld. Die den „Tripartism“ strategisch ablehnende KCTU-Führung wurde wiederholt dazu aufgerufen, am „social dialogue“ teilzunehmen und damit nicht zu ihren eigenen Interessen, sondern zu den gesamten nationalen Interessen beizutragen.³⁰⁶

Die KCTU-Gewerkschaften waren aber nicht in der Lage, auf das negative Bild ihrer Bewegung und ihrer Politik, das sich auf diese Weise in der öffentlichen Meinung verbreitete, offensiv zu reagieren. Dies war vor allem auf innere Probleme der KCTU zurückzuführen. Im Mittelpunkt dieser problematischen Situation stand in erster Linie ein Bestechungsskandal Anfang 2005 um die Einstellung neuer irregulärer Mitarbeiter bei Kia Motors in Gwangju. Die KCTU wurde in der Öffentlichkeit heftiger Kritik unterzogen, als bekannt wurde, dass einige hauptberufliche Gewerkschaftsfunktionäre bei diesem Betrieb von mehreren Bewerbern Schmiergelder für eine befristete Arbeitsstelle erhalten und als Gegenleistung Druck auf das Management ausgeübt hatten, diese Bewerber zu beschäftigen. Außerdem lag das Problem auch im endlosen Streit zwischen den KCTU-internen politischen Flügeln. Wie ich in Abschnitt 3.3 meinte, könnte diese Auseinandersetzung zwar zur gewerkschafts-internen Demokratie beitragen, sie führte aber oft zu einer rein machtpolitischen Binnenbeziehung, wo sich diese Flügel gegenseitig bei jeder Arbeit ausschlossen. Diese Exklusivität zwischen ihnen spitzte sich im Zuge der Auseinandersetzung um die Teilnahme an der Korean Tripartite Commission Anfang 2005 noch einmal zu. Der Streitgegenstand war damals ein neuer Entwurf für die Rückkehr zu dieser tripartistischen und korporatistischen Kommission, den die vierte Führung der KCTU unter dem *gukmin*-Flügel schon auf dem ordentlichen National Congress (20.01.2005) vorgelegt

³⁰⁵ Diese ideologische Offensive, die vor allem von den mächtigen konservativen Zeitungen unterstützt wurde, habe ich eingangs in der vorliegenden Arbeit bereits erwähnt. Siehe Abschnitt 1.1.

³⁰⁶ Hong Shin, der damalige Vorsitzenden von der Korean Tripartite Commission, in einem Interview mit »The Korean Times« am 25.02.2003.

hatte,³⁰⁷ aber angesichts des starken Widerstands der Basismitglieder jedoch zurückziehen musste. Etwa 10 Tage später, auf dem außerordentlichen National Congress am 01.02.2005, wollte die Führung unter dem Vorsitzenden Lee Soo-ho wieder einmal diesen Entwurf durchsetzen, indem sie die Notwendigkeit der Teilnahme am „social dialogue“ beharrlich verteidigte. Dagegen kritisierten die links orientierten Basisgruppen die Absicht des KCTU-Vorstandes, die Teilnahme ohne offene Diskussion unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchzusetzen. Einige dieser Gruppen besetzten mit Gewalt den Kongresssaal, um ein derart undemokratisches Entscheidungsverfahren zu verhindern. Einige aufgeregte Mitglieder forderten vom Vorstand, diese Sitzung zu unterbrechen, indem sie das Podium mit flüssigem Brennstoff besprengten.³⁰⁸ Diese skandalöse Szene wurde durch das Fernsehen im ganzen Land übertragen, sodass sich der negative Eindruck der Gewerkschaftsbewegung in der Bevölkerung verstärkte. Damit fiel es der KCTU schwerer, mit der von Regierung und den konservativen Zeitungen immer stärker geübten Kritik offensiv umzugehen.

Unter diesen Umständen war es für die KCTU nötig, aus eigener Kraft Lösungen zur Überwindung der krisenhaften Situation zu finden. Das Leitbild der „sozial-solidarischen Arbeiterbewegung“ (*sahoe-yeon-dae-jeog no-dong-un-dong*) war Ausdruck dieses Versuchs zur Krisenbewältigung. Diese Arbeiterbewegung stellte gewerkschaftliche Erneuerungsstrategien südkoreanischer Art dar, welche die KCTU antreiben könnten, ihre „Repräsentativität“ in der südkoreanischen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung wiederzuerlangen. Die hier genannte Repräsentativität besagt, dass die KCTU die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interessen aller auf abhängige Arbeit Angewiesenen vertritt. Das heißt, dass sie sich nicht nur für ihre Mitglieder, sondern auch für die gewerkschaftlich unorganisierten Beschäftigten, irreguläre Arbeitnehmer und Arbeitslose einsetzt. Für die Organisation der Nicht-Organisierten und die Interessenvertretung der irregulären Arbeitnehmer ist die Etablierung der Industriegewerkschaftsstruktur besonders unerlässlich, worin die Industriegewerkschaft

³⁰⁷ Der Vorsitzende der 4. KCTU-Führung Lee Soo-ho (2004 – 2005) hatte eine offene Haltung zur Teilnahme an der Korean Tripartite Commission, indem er die vorangegangene Führung unter dem Vorsitzenden Dan Byung-ho kritisierte, der eine zentrale Figur der militanten *chunnohyup* Anfang der 1990er Jahre gewesen war. Die dritte Führung hatte den Generalstreik zu oft ausgerufen, obwohl dieser Streikaufruf meist ergebnislos beendet wurde. Nach seiner Ansicht wurde diese Generalstreikstrategie als nicht mehr fruchtbar gesehen. Dan Byung-ho trat von seinem Amt als Vorsitzender zurück, als sich die Vermutung, dass der stellvertretende Vorsitzende Kang Seung-gyu ein Schmiergeld von 51.000.000 Won (etwa 45.000 US\$) von seinem ehemaligen Unternehmen kassiert hatte, sich bestätigte. Es gab am 10.02.2006 eine Ersatzwahl, wobei Cho Jun-ho, der aus dem *gukmin*-Flügel kam, dem der zurückgetretene Vorsitzende angehörte, als neuer Vorsitzende gewählt wurde. Damit setzte sich die Politikrichtung der vierten Führung fast unverändert fort.

³⁰⁸ Zum Verlauf dieser gewalttätigen Auseinandersetzung siehe den Artikel über den Nationalkongress der KCTU am 01.02.2005 in *nohim* (Vol. 72-73), dem Organ einer politischen Vereinigung der Aktivisten der Arbeiterbewegung »Power of Working Class«, <http://news.pwc.or.kr/news/view.php?board=news&id=2276&page=3&category1=71>.

ten das über die Betriebsgrenzen hinausweisende Recht haben, Tarifverträge abzuschließen, die Mitgliedschaft anzunehmen und über den Beginn oder die Beendigung eines Streiks zu entscheiden.³⁰⁹

2005 und 2006 begann die KCTU mit der sozial-solidarischen Arbeiterbewegung die Zielsetzung des „Kampfes für die Änderung der Welt“ (*se-sang-eul ba-kku-neun tu-jaeng*). Dieser Kampf bedeutet ein gewerkschaftlich organisiertes Handeln, das dazu beitragen soll, die Existenzberechtigung und die Lebensbedingungen aller abhängig Arbeitenden und *minjung* grundsätzlich zu verbessern, welche durch die Globalisierung, den Neoliberalismus und die durch das System des geteilten Koreas verursachte strukturelle Armut, soziale Polarisierung und sozio-ökonomische Lebensschwierigkeiten hart getroffen wurden. Die inhaltliche Dimension dieses Kampfes lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: 1) Entfaltung der arbeitsbezogenen Politik auf die an das gesamte *minjung* orientierten Themen unter der verstärkten Solidarität mit den sozial Schwachen, 2) Entwicklung des ökonomischen Kampfes zur sozialen bzw. politischen Bewegung und Entwicklung der Bewegung gegen die aktuellen Probleme, wie z.B. die wirtschaftliche Umstrukturierung oder Beschäftigungssicherung, zur umfassenden Bewegung für sozial-öffentlichen Wert in allen gesellschaftlichen Bereichen, 3) Organisation der Massenbewegung für die koreanische Wiedervereinigung, 4) internationale Solidarität gegen Globalisierung, Krieg und Imperialismus.³¹⁰

5.3.2.1 Inhalte und Aktivitäten der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2005

– Aufgaben und Forderungen

Mit den oben beschriebenen Zielsetzungen war die KCTU bestrebt, die Aufgaben, auf die sie sich im Jahr 2005 konzentrieren musste, und die für sie zentralen Forderungen zu verdeutlichen. Neben der unmittelbaren Interessenvertretung auf Ebene der gewerkschaftlichen Alltagspraxis hob die KCTU 2005 die dringendsten Aufgabenfelder für die institutionelle Reform der südkoreanischen Gesellschaft hervor, die aus Tabelle 5.4 ersichtlich sind.

³⁰⁹ KCTU (2005b), *2005 min-ju-no-chong-ui yo-gu-wa gwa-je* [KCTU-Politikbericht 2005/2: Forderungen und Aufgaben der KCTU 2005], S. 25 f. Zur organisatorischen Transformation von Betriebsgewerkschaften zu zentralisierten Industriegewerkschaften siehe Abschnitt 3.2.1 dieser Arbeit.

³¹⁰ Ebenda, S. 26 f.

Tabelle 5.4: Forderungen der KCTU nach gesellschaftlich-institutioneller Erneuerung 2005

| Aufgaben | Forderungen |
|--|--|
| 1. Verhinderung der Verschlechterung des Gesetzes für irreguläre Beschäftigung durch parlamentarische Verabschiedung und Einführung der gesetzlichen Maßnahmen zur Sicherung irregulär Beschäftigter | <ul style="list-style-type: none"> – Aufhalten der neuen Gesetzesvorlage für irreguläre Beschäftigung – eigene Gesetzgebung zur Sicherung der umfassenden Rechte der irregulären Arbeiter – Revision des Mindestlohngesetzes |
| 2. Durchsetzung der Arbeitsrechte und Reform der Industriegewerkschaftsstrukturbezogenen Gesetze und Institutionen | <ul style="list-style-type: none"> – Verhinderung der „Roadmap für neue industrielle Beziehungen“ der Regierung – Abschaffung des „obligatorischen Schlichtungsverfahrens“ und Verbot der Schadenersatzansprüche von Arbeitgeberseite gegen die Gewerkschaften oder Gewerkschaftler nach Streikaktionen – Sicherstellung der drei arbeitsbezogenen Grundrechte für Beamte, Lehrer und Uni.-Professoren – Gesetzgebung für betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz |
| 3. Ausbau des sozial-öffentlichen Wertes; Bildung eines kostenlosen Gesundheits- und Bildungswesens etc. | <ul style="list-style-type: none"> – Ausbau des Systems der sozialen Sicherung, ins. Bildung eines kostenlosen Gesundheits- und Bildungssystems. – Einführung des Gesetzes für Altersgrundrente und demokratische Reform des Reservefonds der gesetzlichen Rentenversicherung – Abbau der sozialen Polarisierung durch Verbesserung der National Basic Livelihood Security, einer Art südkoreanischer Sozialhilfe, und Lösung der Probleme kreditunwürdiger Personen etc. |
| 4. Einhalten der FTA-Verhandlungen | <ul style="list-style-type: none"> – Einhalten der FTA-Verhandlungen mit USA und Japan – Einhalten der laufenden Umstrukturierung des Finanzsektors und dessen gerechte Reform |
| 5. Festigung der nationalen Autonomie und Realisierung des Friedens durch Antikrieg | <ul style="list-style-type: none"> – Truppenabzug aus dem Irak – Stoppen der Ausweitung US-amerikanischer Militärstützpunkte und Abzug der US-Streitkräfte aus Südkorea – Einführung von Maßnahmen zur Friedenssicherung auf der koreanischen Peninsula |
| 6. Demokratische Sozialreform | <ul style="list-style-type: none"> – Abschaffung des Nationalen Sicherheitsgesetzes – Revision des »private school act« |

Quelle: Eigene Darstellung und Übersetzung nach: KCTU (2005b), *2005 min-ju-no-chong-ui yo-gu-wa gwa-je* [KCTU-Politikbericht 2005/2: Forderungen und Aufgaben der KCTU 2005], S. 31 ff.

In Bezug auf die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert, die das dritte Aufgabenfeld in Tabelle 5.4 umfasst, lag 2005 der Schwerpunkt darin, ein „kostenloses Gesundheits- und Bildungswesen“ (*mu-sang-ui-lyo mu-sang-gyo-yug*) einzuführen. Der Konflikt um Fragen des Public Value war aus gewerkschaftlicher Sicht der wichtigste Konflikt, in dessen Mittelpunkt der Kampf für das kostenlose Gesundheits- und Bildungssystem stand. Als wichtigster Bestandteil des „Kampfes für die Änderung der Welt“ bemühte sich die KCTU, ihre Handlungs- und Konfliktfähigkeit für mehr Public Value in verschiedenen sozialpolitischen Feldern zu beweisen. Dabei standen die Aktivitäten für den Aufbau eines kostenlosen Gesundheits- und Bildungssystems im Mittelpunkt.³¹¹

Im Anschluss daran gab die KCTU die Bereitschaft zum vollen organisatorischen Einsatz für die Verwirklichung des Public Value in breiten sozial-öffentlichen Bereichen bekannt. Kurz zusammengefasst lassen sich die konkreten Handlungsstrategien folgendermaßen grob skizzieren: 1) einheitlicher Kampf auf allen Handlungsebenen, d. h. Mitwirken aller Organisationen der KCTU als nationales Zentrum, Industrieföderationen, Regional Councils und einzelne Betriebsgewerkschaften, 2) Bewegung gegen Globalisierung und Krieg, 3) Maximierung der sozialpolitischen Erfolge durch flexible Koordinierung der zwei gewerkschaftspolitisch relevanten Handlungsoptionen, sprich Kampf und Verhandlung, 4) Aufbau einer breiten Kampfgemeinschaft, die sich sowohl aus den *minjung*-Bewegungen als auch den *sinmin*-Bewegungen zusammensetzt, 5) Verbindung des Massenkampfes mit der parlamentarischen Bewegung durch enge Zusammenarbeit mit der Democratic Labour Party, 6) zeitgemäße politische Eingriffe in die Innen- und Außenpolitik Umstände sowie Verbesserung der Beziehungen zwischen Süd- und Nordkorea.³¹²

– **Aktivitäten**

Die Aktivitäten, die unter der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert, einem weit definierten sozialpolitischen Konzept, durchgeführt wurden, zeichneten sich vor allem durch 1) die Forderung nach einem kostenlosen Gesundheits- und Bildungssystem und 2) Handlungen des Komitees zur Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes der KCTU aus.³¹³

1) Zur Erzeugung von Leitbildern oder zur Bestimmung der Politikrichtung in Bezug auf ein kostenloses Gesundheits- und Bildungssystem organisierte die KCTU mehrmalige Workshops, Sitzungen sowie Treffen mit verschiedenen politischen Partnern. Unter der Initiative der KCTU entstand eine

³¹¹ Ebenda, S. 36.

³¹² Ebenda, S. 36 ff.

³¹³ KCTU (2006a), *2005 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KCTU-Geschäftsbericht 2005], S. 152 ff.

gemeinsame Gruppe zusammen mit der Democratic Labour Party und dem Nationalverband der Bauern, welche neuen Antrieb gab und die Durchsetzungsfähigkeit für das kostenlosen Gesundheits- und Bildungssystem steigerte. Diese Gruppe diskutierte gemeinsame Aktionen und veranstaltete gemeinsam am 1. Juni 2005 die Kundgebung mit dem Demonstrationszug (ca. 1000 Beteiligte) vor dem Regierungsgebäude. Im zweiten Halbjahr versuchte sie die organisatorische Ausdehnung auf andere soziale Bewegungen. Aus diesen Bemühungen entstand im September die „Volkssolidarität für den Abbau der sozialen Polarisierung“, die sich aus 136 *minjung*- und *simin*-Bewegungen zusammensetzte.

2) 2005 machte die KCTU einen kleinen Fortschritt bei der Systematisierung des Komitees für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes. Eine Vize-Vorsitzende des KCTU-Zentrums wurde Anfang des Jahres zur Vorsitzenden dieses Komitees bestimmt. In der 14. Sitzung des »Central Executive Committee« im KCTU-Zentrum (19. Mai) wurde die Gründung eines Komitees für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes auf allen organisatorischen Ebenen der KCTU offiziell beschlossen. Mit der Zielsetzung der politischen Bildung dieser Bewegung fand ein Workshop statt, auf dem die für Fragen des Public Value verantwortlichen Funktionäre aus den verschiedenen Ebenen der gewerkschaftlichen Organisationen teilnahmen.

Die Tätigkeiten des Komitees zur Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes richteten sich hauptsächlich auf 1) die Gegenbewegung zum anhaltenden Versuch der Regierung zur Rentenreform und 2) Aktionen gegen die Zulassung der Profitorientierung für medizinische Körperschaften, die in Südkorea bis dato gesetzlich verboten war.

Die damalige Regierung reichte die Gesetzesvorlage zur Rentenreform, deren parlamentarische Verabschiedung angesichts des breiten Widerstands der sozialen Bewegungen in den vergangenen Jahren immer wieder verschoben worden war, noch einmal beim Parlament ein. Gegen diese Gesetzesvorlage unternahm das Komitee verschiedene Formen der Öffentlichkeitsarbeit. Unter der Initiatorrolle des Komitees wurde mit den anderen sozialen und politischen Bewegungen eine Pressekonferenz abgehalten und auch eine staffellaufförmige „Ein-Person-Demonstration“ vor dem Haupteingang des Parlamentes organisiert, die in Südkorea zurzeit eine der populärsten Formen der politischen Meinungsäußerung darstellt.

Im zweiten Halbjahr 2005 wurde ein Plan für die „Jeju Special Self-Governing Province“ entworfen.³¹⁴ Nach dem Plan wurde die Gründung der unternehmerisch profitorientierten ausländischen

³¹⁴ Hier bedeutet „spezielle Selbstverwaltungsprovinz“ das Sondergebiet, wo besondere Selbstverwaltung gewährleistet wird. Die Regierung hat durch die Änderung einschlägiger Gesetze bzw. die Einführung vieler

Krankenhäuser in dieser südlichen Touristen- und Inselprovinz zugelassen und dort die Behandlungen der einheimischen Patienten ermöglicht. Für die KCTU war dieser Plan ein erster Schritt hin zur Privatisierung der medizinischen Dienstleistungen, so dass das Komitee aus der Democratic Labour Party und der oben erwähnten *ui-lyo-yeon-dae-hoe-ui* verschiedene Formen der Gegenbewegung wie Pressekonferenzen, politische Kampagnen, Diskussionsrunden und Massendemonstrationen organisierte. Angesichts dieser Gegenaktionen zog die Regierung ihren Plan teilweise zurück. Es blieben sowohl die Gründung der ausländischen Krankenhäuser als auch die unternehmerische Profitorientierung der medizinischen Körperschaft weiterhin verboten.

5.3.2.2 Inhalte und Aktivitäten der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2006

– Aufgaben und Forderungen

Neben den gewerkschaftlich-alltäglichen Lohn- und Kollektivverhandlungen setzte die KCTU unter der Führung Cho Jun-hos, die bei der Ersatzwahl Anfang des Jahres 2006 gewählt wurde, den „Kampf für die Änderungen der Welt“ weiterhin als dringendstes Ziel. Damit wurden vier zentrale Forderungen verbunden, die zwar schon im Vorjahr geplant waren, aber aus verschiedenen Gründen nur teilweise durchgeführt wurden. Die Forderungen waren 1) Durchsetzung eines kostenfreien Gesundheits- und Bildungssystems, 2) Gesetzgebung zur Sicherung der Rechte irregulärer Arbeiter, 3) Abschaffung der Regierungspläne für die Modernisierung der industriellen Beziehungen und 4) Einstellung der FTA-Verhandlungen zwischen USA und Südkorea. Zur Durchsetzung dieser Forderungen wurde das Generalstreikkomitee innerhalb des Central Committee der KCTU eingesetzt. Vom 3. April bis zum 14. April wurde eine staffellaufförmige Streikaktion geplant, die das Motto „Generalstreik für die Änderung der Welt“ in der Öffentlichkeit thematisieren sollte. Die KCTU nahm sich vor, in der Wahlperiode des neuen Regionalparlaments im Mai die Democratic Labour Party organi-

Sonderregeln versucht, die ehemalige Jeju-Provinz zu einer speziellen Selbstverwaltungsprovinz zu erhöhen. Das »Jeju spezielle Selbstverwaltungsgesetz« wurde am 01.07.2006 in Kraft gesetzt.

satorisch zu unterstützen. Damit bemühte sie sich um die gesellschaftliche Thematisierung ihrer sozialen bzw. sozialpolitischen Forderungen in breiteren Kreisen der südkoreanischen Bevölkerung.³¹⁵

Die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2006 war durch folgende sozialpolitische Forderungen gekennzeichnet, die mit der von der KCTU formulierten Reformpolitik zur gesellschaftlich-institutionellen Erneuerung zusammenhingen: 1) sukzessive Verwirklichung des kostenlosen Gesundheits- und Bildungssystems, die sich vor allem gegen die Ökonomisierung des medizinischen und Bildungsbereichs richtete, 2) Sicherung des Existenzminimums für die materiell arme Schicht, 3) die Sicherung des Alterseinkommens durch eine Reform der National Pension, 4) Verwirklichung eines gerechten Steuersystems und Verbesserung des Prüfungsverfahrens von Einkommen, 5) mehr Public Value im Kinderpflegesystem, 6) mehr Public Value im Wohnungswesen, 7) Durchsetzung eines Systems der allgemeinen Pflegeversicherung, 8) Schaffung von neuen Arbeitsplätzen im öffentlich-sozialen Sektor und 9) die Abschaffung der Diskriminierung Behinderter.³¹⁶

– **Aktivitäten**

Im Vergleich zu den vergangenen Jahren dehnte sich das Komitee zur Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes auf mehreren organisatorischen Ebenen der KCTU langsam, aber deutlich aus. In insgesamt elf Mitgliedsgewerkschaften oder -organisationen wurden dafür zuständige Teams oder Subkomitees gegründet. Sie delegierten die für diese Handlungsfelder verantwortlichen Personen zu den ständigen Sitzungen des Komitees im KCTU-Zentrum, um Ansichten zu Plänen und konkreten Aktionsprogrammen auszutauschen. Auf der Sitzung am 19. Juli, an der sich Zuständige aus acht Industriegewerkschaften bzw. -föderationen und vier Regional Councils beteiligten, wurden die Aufgaben und die Detailforderungen beschlossen, auf die sich die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert im zweiten Halbjahr 2006 konzentrieren wollte. Darin könnten Belege dafür gesehen werden, dass es in organisatorischer Hinsicht ein weiteres Stück in Richtung einer Systematisierung des Komitees zur Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes ging.³¹⁷

Einen zentralen Teil der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2006 machte die Forderung nach einem kostenfreien Gesundheitssystem aus, in dessen Handlungsfeld die KCTU ihre Konflikt- und

³¹⁵ KCTU (2006b), *2006 min-ju-no-chong-ui yo-gu-wa gwa-je* [KCTU-Politikbericht 2006/7: Forderungen und Aufgaben der KCTU 2006], S. 32 ff.

³¹⁶ Ebenda, S. 129 ff.

³¹⁷ KCTU (2007a), *2006 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KCTU-Geschäftsbericht 2006], S. 275

Durchsetzungsfähigkeit viel stärker als früher zeigte. Aus dem aktiven Engagement der KCTU für ein kostenfreies Gesundheitssystem unter dem politischen Schulterschluss mit der Democratic Labour Party DLP resultierte, dass die Kosten stationärer Patienten viel stärker als früher von den GKV-Kassen übernommen und kostenlose Seuchenvorbeugungsinjektionen für alle ermöglicht wurden. Dadurch wurde der Eigenanteil gesetzlich krankensicherter Patienten an den medizinischen Behandlungskosten gesenkt. Der KCTU berichtete, dass ihre Bemühungen um den Ausbau der von der GKV gedeckten medizinischen Behandlungen eine auffallende Errungenschaft vollbracht habe, die als ein Fortschritt zu einem kostenfreien Gesundheitssystem zu bezeichnen sei.³¹⁸

Im gesundheitspolitischen Feld beschäftigte sich die KCTU mit verschiedenen Themen:

1) Fragen des nach wie vor niedrigen Sicherungsniveaus, 2) Konflikte um die Beitragssätze der National Health Insurance sowie von „Medical Fees“ und 3) die Einführung einer neuen langzeitigen Pflegeversicherung.

1) In Bezug auf das Sicherungsniveau und die ausreichende Höhe forderte die KCTU grundsätzlich die Erweiterung der durch die GKV-Kasse zu erstattenden Krankenhauskosten. Die bezog sich insbesondere auf die Beköstigungskosten von Patienten in klinischen Fällen, die ca. 12.2 % des gesamten Eigenanteils der versicherten Patienten an Behandlungskosten betragen und bisher von den Krankenkassen kaum gedeckt wurden.

2) Die KCTU beteiligte sich am Verhandlungstisch beim regierungsamtlichen „Beratungsausschuss für Gesundheitspolitik und National Health Insurance“, wo die gesundheitspolitischen Interessenverbände über neue Beitragssätze und Medical Fees verhandelten. Hier versuchte die Regierung, durch Schulterschluss mit den Verbänden der medizinischen Anbieter einen neuen Entwurf durchzusetzen. Der Entwurf zur Erhöhung der Beitragsätze auf 6.5 % und der Medical fees auf 2.3 % orientierte sich ausschließlich an den Interessen und Forderungen der Anbieterseite der medizinischen Dienstleistungen. Dagegen organisierte die KCTU zusammen mit den einschlägigen Mitglieder-gewerkschaften und Bürgerinitiativen verschiedene Aktionen. Der Entwurf wurde aber nach Absicht der Regierung beim oben genannten Beratungsausschuss durchgesetzt und daher scheiterten die Gegenaktionen.

3) Die KCTU verlangte die gerechte Einführung einer neuen langzeitigen Pflegeversicherung, für die der gesellschaftliche Bedarf seit langem stark war. Die Regierung bereitete hat zum Jahresan-

³¹⁸ Ebenda, S. 278 und 293

fang eine Gesetzesvorlage vor, die aber von KCTU und anderen Bürgerinitiativen als weit fern von wirklichen Bedürfnissen stark kritisiert wurde.³¹⁹

Die gewerkschaftliche Rentenpolitik vertieft sich 2006 inhaltlich. Die Einrichtung des „Teams für Gegenmaßnahmen zur Verschlechterung des öffentlichen Rentensystems“ (*min-ju-no-chong gong-jeog-yeon-geum-dae-chaeg-tim*) im KCTU-Zentrum gab den Anstoß zu inhaltlichen Entwicklungen bei der gewerkschaftlichen Rentenpolitik. Ziel dieses Teams war es, praktische und umfangreiche Alternativen zum gesetzlichen Rentensystem aus gewerkschaftlicher Sicht zu entwickeln. Mit diesen Alternativen, die vom obigen Team verarbeitet wurden, bemühte sich die KCTU um die gesellschaftliche Thematisierung der Probleme des weiteren Rentenreformplans der Regierung.³²⁰

Die KCTU beteiligte sich auch an den verschiedenen Regierungskommissionen oder Ausschussberatungen. Es fällt besonders auf, dass sich die KCTU an der regierungsamtlichen „Sitzung für Maßnahmen gegen die niedrige Geburtenrate und die gesellschaftliche Alterung“ (*jeo-chul-san-golyeong-hwa-dae-chaeg yeon-seog-hoe-ui*) beteiligte, die die erste Frauenministerpräsidentin Han Myeong-suk Ende Januar 2006 ausgerufen hatte. Im »Central Executive Committee« der KCTU wurde im März die Teilnahme der KCTU an diesen Sitzungen und Diskussionen beschlossen, die am 20. Juni in in einem sozialen Abkommen resultierten.³²¹

5.3.2.3 Zwischenergebnis 2005/06: Die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert als zentraler Bestandteil des „Kampfes für die Änderung der Welt“

Nachdem ihre Rückkehr zur KTC aufgrund der heftigen Kritik „von unten“ und der damit einhergegangenen gewalttätigen Auseinandersetzung vereitelt worden war, hat die KCTU-Führung unter dem gegenüber einer Politik tripartistischer und korporatistischer Art aufgeschlossene Vorsitzenden Lee Soo-ho eine Kursänderung versucht, um die krisenhafte Situation um die KCTU zu meistern. Das Aufkommen einer neuen Richtung der Politik und Bewegung der KCTU, nämlich der „sozial-solidarischen Arbeiterbewegung“, brachte diesen Versuch zum Ausdruck. Im Kern dieser Arbeiterbewegung standen die gewerkschaftlichen Forderungen und Aktionen, die den „Kampf für die Änderung der Welt“ zum Ziel setzten. Dabei gewann die „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ in der innergewerkschaftlichen Wahrnehmung an Bedeutung und Kraft. Hier möchte ich besonders bemerken, dass sich eine bewegungs- und basisorientierte Perspektive in der Zielsetzung und Praxis

³¹⁹ Ebenda, S. 281 ff.

³²⁰ Ebenda, S. 278 ff.

³²¹ Ebenda, S. 287

dieser Bewegung deutlich niedergeschlagen hat. Die gewerkschaftlichen Aktiven, die in erster Linie um das „Komitee für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes“ herum versammelt waren, blieben niemals völlig auf ihre institutionelle Rolle fixiert, wie z. B. Lobbyarbeit oder Beteiligung an formell-politischen Kommissionen. Vielmehr waren sie bestrebt, die Problematik des Public Value und die daran anschließenden sozialpolitischen Gestaltungsalternativen in gewerkschaftlichen Basisorganisationen verschiedener Ebenen zur Diskussion zu stellen. Dazu wurde die Mobilisierungsfähigkeit oder die Aktionsbereitschaft der gewerkschaftlich Organisierten aus ihrer Sicht als Voraussetzung sozialpolitischer Erfolge betrachtet, wodurch auch die gewerkschaftlich Unorganisierten begünstigt sein können. Diese Betrachtungsweise wich von einem Politikverständnis technokratischer und kompromissorientierter Art ab und führte immer öfter zur Öffnung gegenüber *minjung*-Bewegungen und progressiven Teilen der *sinmin*-Bewegungen.

2005 und 2006 haben sich die Handlungsfelder der KCTU in Bezug auf ihre Bewegung für sozial-öffentlichen Wert ausgeweitet. Die auffälligste Entwicklung dieser Bewegung haben die intensiveren Engagements und erweiterten Tätigkeiten im Handlungsfeld „Kostenloses Gesundheits- und Bildungssystem“ gekennzeichnet. Die politische Kampagne „Kostenlose Behandlung für Krebspatienten“ unter der „Volkssolidarität für den Abbau der sozialen Polarisierung“, die sich aus der engen Zusammenarbeit der Arbeiter (KCTU), der Bauern (*jeonnong*) und der Partei (Democratic Labour Party) entwickelte und mit der Zeit sowohl verschiedene *minjung*-Bewegungen als auch Teile der *sinmin*-Bewegungen umfasste, fand ein breites Echo in der Bevölkerung. Damit wurde die Senkung der Behandlungskosten von Patientengruppen mit drei schweren Krankheiten, also Krebs, hoher Blutdruck und Herzkrankheit, zum Teil durchgesetzt, was den ersten Schritt zu einem kostenlosen Gesundheitssystem darstellte. In der innergewerkschaftlichen und auch öffentlichen Wahrnehmung wurden die Bemühungen der KCTU um die Bildung des kostenlosen Gesundheitssystems als erfolgreich bezeichnet. Dass die Gewerkschaften das kostenlose Gesundheitssystem als Teil ihrer sozialpolitischen Gestaltungsalternativen formuliert und gefordert haben, kann Ausdruck einer gewerkschaftlichen Solidarität „inklusive“ Art sein, weil es mit dem Strukturierungstyp der Volksversicherung zusammenhängt, der die Zugangsbarrieren zu sozialer Sicherung tendenziell abbauen und soziale Inklusionsprozesse durch den umfangreichsten Sozialschutz strukturieren kann. In dieser Zeit war aber die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert der KCTU nicht nur von Erfolgen, sondern auch von Grenzen begleitet. Das Komitee für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes stellte kritische Reflexionen über diese Bewegung folgendermaßen an:³²²

³²² Ebenda, S. 292 f.

1) In den Jahren 2005 und 2006 fehlte es den im Rahmen der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert veranstalteten Aktivitäten noch an Mobilisierungsfähigkeit. Obwohl in einigen sozialpolitischen Aufgaben- und Handlungsfeldern eine breite Einbeziehung und Unterstützung der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter vorhanden ist, hatte die KCTU bei der Mobilisierung für gewerkschaftlich formulierte sozialpolitische Forderungen oft wenig Erfolg. An der gewerkschaftlichen Basis fanden organisierte und offene Diskussionen über diese Bewegung relativ selten statt. Es gab keine systematische Schulung für die Basismitglieder zur Politisierung der gewerkschaftlichen Sozialpolitik. Hinzu kommt, dass unzureichende Mobilisierungsfähigkeit, halbherzige Unterstützung der Einzelgewerkschaften und beschränkte Aktionsvarianten kennzeichnend waren.

2) In diesem Zeitraum wurde das „Komitee für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes“ in Hinblick auf dessen Organisation und Aktivitäten langsam systematisiert. Dass die stellvertretende Vorsitzende der KCTU dem Komitee vorzusitzen begann, war Anzeichen dafür, dass sich das Komitee mittlerweile eine Existenz in der Organisation und Bewegung der KCTU aufgebaut hat und an Bedeutung gewonnen hat. Dazu war es auch ein Erfolg, dieses Komitee über das KCTU-Zentrum hinaus auf mehrere Suborganisationen zu erweitern. Damit wurde mehr oder weniger die Möglichkeit eröffnet, Fragen des Public Value oder sozialpolitische Probleme in allen Ebenen der gewerkschaftlichen Praxis zu thematisieren. Trotz dieses positiven Fortgangs waren die Aktivitäten dieses Komitees noch instabil und sollten weiter verbessert werden. Diese instabilen Tätigkeiten resultierten aus den folgenden strukturellen Gründen: 1) Abwesenheit oder Wechsel der Zuständigen sowohl im KCTU-Zentrum als auch in den Mitgliedsorganisationen, 2) Ausschluss dieser Bewegung von den Kernaufgaben der KCTU im zweiten Halbjahr 2006, 3) fehlende Kooperation zwischen dem Komitee und der Politik-Planungs-Abteilung des KCTU-Zentrums.

5.3.3 Soziale Polarisierung und die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2007

5.3.3.1 Ziele, Aufgaben und Forderungen

Die Forderung nach der Beseitigung der wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich und der Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes war eine der sieben wichtigsten Forderungen der KCTU nach

institutioneller Erneuerung der südkoreanischen Gesellschaft.³²³ Damit verfolgte die Bewegung für den sozial-öffentlichen Wert im Jahr 2007 zwei zentrale Ziele: 1) die Handlungsfähigkeit der im Kampf für Public Value zuständigen innergewerkschaftlichen Akteure zu erhöhen und 2) die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich zu beseitigen und Fragen des Public Value zur gesellschaftlichen Debatte zu stellen. In Bezug darauf verkündete das Komitee für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes vier Aktionsprogramme, die im Jahr 2007 vorrangig durchgesetzt werden sollten.³²⁴

1. Die KCTU thematisierte in Anbetracht der politischen Lage vor der Präsidentenwahl Ende des Jahres Probleme der sozialen Polarisierung mit Fragen des Public Value im Zusammenhang standen.
2. Sie begegnete zweitens aktuellen sozialpolitischen Fragen im Jahr 2007, wie z.B. Fragen der gesetzliche Renten- und Krankenversicherung oder des Existenzminimums sowie mit politischen Alternativen aus gewerkschaftlicher Sicht.
3. Drittens bereitete sie in Bezug auf die betriebliche Sozialpolitik konkrete Maßnahmen zur Verstärkung der „sozialen Solidarität“ vor, insbesondere Forderungen nach der Transformation der Abschiedsrenten im Bereich der betrieblichen Altersversorgung in ein einheitliches System auf industrieller Ebene.³²⁵
4. Schließlich entwickelte sie regionalspezifische Themen, die sich auf Fragen des Public Value bezogen.

Mit der oben beschriebenen Zielsetzung wurden folgende Einzelaufgaben besonders betont (siehe Tabelle 5.5): 1) sichere Alterssicherung, 2) Durchsetzung des kostenfreien Gesundheits- und Bildungssystems, 3) Sicherung des Existenzminimums für die arme Schicht, 4) mehr Public Value bei der Vorschulerziehung, 5) Ausbau von Arbeitsplätzen im Bereich der öffentlichen und sozialen Dienstleistungen, 6) Ausbau des Sozialbudgets durch Steuerreform, 7) Diskriminierungsverbot von Behinderten, 8) Verhinderung einer Privatisierung der Wasserversorgung.

³²³ KCTU (2007b), *2007 min-ju-no-chong-ui yo-gu-wa gwa-je* [KCTU-Politikbericht 2007/8: Forderungen und Aufgaben der KCTU 2007]

³²⁴ KCTU (2007c), *2007-1 min-ju-no-chong sa-hoe-gong-gong-seong gi-hoeg-dan hoe-ui-log* [Protokoll über die erste Sitzung des Planungsteams für sozial-öffentlichen Wert der KCTU am 11.05.2007], S. 33 ff.

³²⁵ Im ersten Halbjahr 2007 gab es mehrere Sitzungen im KCTU-Zentrum, wo vor allem über ein einheitliches industrielles Abschiedsrentensystem diskutiert wurde, was mit dem deutschen „Metall-Rente-Modell“ verglichen werden kann.

Tabelle 5.5: Aufgaben und Forderungen der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2007

| Aufgaben | Forderungen |
|---|--|
| 1. Sichere Alterssicherung | <ul style="list-style-type: none"> – Verhinderung der Verschlechterung der Nation Pension durch den Rentenreformplan der Regierung und Einführung einer umfangreichen Altersgrundrente – Einführung des industriellen Abschiedsrentensystems |
| 2. Kostenfreies Gesundheits- und Bildungssystem | <ul style="list-style-type: none"> – Verhinderung der Vermarktung medizinischer Dienstleistungen bzw. Erkämpfen eines sukzessiven kostenfreien Gesundheitssystems – Anhebung des Leistungsniveaus der National Health Insurance und Ausbau der öffentlichen Krankenhäuser (bis 30 %) – Verhinderung der Vermarktung des Bildungswesens bzw. Verwirklichung eines kostenfreien Bildungssystems |
| 3. Sicherung des Existenzminimums | <ul style="list-style-type: none"> – Durchführung eines realistischen Existenzminimums – angemessene Unterstützung für die aus der der National Basic Livelihood Security ausgeschlossenen Unterstützungsbedürftigen und Abschaffung der Familienunterhaltungspflicht |
| 4. Realisierung des Public Value im Bereich Kinderpflege | <ul style="list-style-type: none"> – Verhinderung der Vermarktung des Kinderpflegesystems – Ausbau der öffentlichen Einrichtungen für Kinderpflege und Institutionalisierung der Kinderbetreuung „after school“ |
| 5. Schaffung von neuen Arbeitsplätzen im öffentlich-sozialen Sektor | <ul style="list-style-type: none"> – Verhinderung der Vermarktung sozialer Dienstleistungen – Ausbau der „good works“ im öffentlich-sozialen Sektor |
| 6. Ausbau des Sozialbudgets | <ul style="list-style-type: none"> – Verhinderung der neoliberalen Steuersenkungspolitik – Realisierung eines gerechten Steuersystems und Verbesserung des Prüfungsverfahrens der Einkommen |
| 7. Diskriminierungsverbot Behinderter | <ul style="list-style-type: none"> – Einführung von Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Behinderten |
| 8. Verhinderung der Privatisierung der Wasserversorgung | <ul style="list-style-type: none"> – Verhinderung der Privatisierung der Wasserbetriebe |

Quelle: Eigene Darstellung und Übersetzung nach: KCTU (2007b), *2007 min-ju-no-chong-ui yo-gu-wa gwa-je* [KCTU-Politikbericht 2007/8: Forderungen und Aufgaben der KCTU 2007], S. 97 ff

5.3.3.2 Rentenreform 2007 und gewerkschaftlich organisierte Gegenbewegung

Im Mittelpunkt der Bewegung für sozial-öffentlichen 2007 standen Kämpfe gegen den Rentenreformplan der Regierung Roh Moo-hyun und der Regierungspartei Open Uri Partei (*yeol-lin-u-li-dang*), die mit der Verabschiedung des neuen »National Pension Act« in der Parlamentssitzung vom 3. Juli endgültig in die Praxis umgesetzt wurde.³²⁶ Tabelle 5.6 skizziert wichtige Änderungen, die das neue Gesetz enthielt.

Tabelle 5.6: Übersicht über die wichtigsten Änderungen seit der Rentenreform 2007

| | | Alte Gesetze | Neue Gesetze (03.07.2007) |
|---------------------------------------|------------------|--------------|---|
| Gesetzliche Rentenversicherung | Sicherungsniveau | 60% | 40% (stufenweise bis 2028) |
| | Beitragssatz | 9% | 9% |
| Altersgrundrente | Sicherungsniveau | – | 5% → 10% (stufenweise bis 2028) |
| | Empfänger | – | 60% (2008) → 70% (2009) → 60% (2010) |
| | Geldquelle | – | Zentral- und Regionalregierung (20% ~ 60 %) |

Quelle: Eigene Zusammenfassung nach: KCTU (2007d), *2007nyeon ha-ban-gi jeong-chaeg-dam-dan-gja su-lyeon-hoe ja-lyo-jib* [Materialsammlung der Tagung der Zuständigen für Politik-Planung der KCTU am 23/24.08.2007], S. 40

³²⁶ Die parlamentarische Verabschiedung wurde nicht zuletzt durch „schwarze“ Verhandlungen mit der damals größten Oppositionspartei, Grand National Party (*han-na-la-dang*), ermöglicht, die sich bisher gegen diesen Regierungsplan gewandt hatte. Als Gegenleistung konnte diese konservative Partei das »Private School Act« nach ihren Vorstellungen erneut ändern. Diese Politik eines „give and take“ zwischen zwei größten parlamentarischen Parteien war daher heftiger Kritik in der südkoreanischen Zivilgesellschaft ausgesetzt. Zum Verlauf der Rentenreform 2007 und dem Widerstand der KCTU siehe KCTU (2007b), *2007 min-ju-no-chong-ui yo-gu-wa gwa-je* [KCTU-Politikbericht 2007/8: Forderungen und Aufgaben der KCTU 2007], S. 97 ff.; KCTU (2007d), *2007nyeon ha-ban-gi jeong-chaeg-dam-dan-gja su-lyeon-hoe ja-lyo-jib* [Materialsammlung für die Tagung der Zuständigen für Politik-Planung der KCTU am 23/24.08.2007], S. 37 ff.

Die Auseinandersetzungen um die Revision des »National Pension Act«, an denen sich die KCTU bisher aktiv beteiligt hatte, dauerten mehr als zwei Jahre. Die Regierung Roh Moo-hyun versuchte im Jahr 2007 innerhalb von sechs Monaten dreimal, die Rentenreform nach ihren Vorstellungen durchzusetzen. Die KCTU wollte diese Reformversuche verhindern. Nachdem der Kampfplan gegen die Verschlechterung der National Pension durch die Gesetzesänderung im »Central Executive Committee« des KCTU am 12. April festgelegt und der Entwurf konkreter Kampfmaßnahmen und Strategien in der Sitzung des Komitees für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes am 17. April beschlossen worden waren, wurde die von der KCTU organisierte Gegenbewegung immer vielfältiger und organisierter.

Zusammen mit den *minjung*- und auch *simin*-Bewegungen organisierte die KCTU politische Kampagnen oder zeitgemäße Pressekonferenzen gegen die Verschlechterung der gesetzlichen Rentenversicherung und für die Einführung einer umfangreichen Altersgrundrente. Damit wollte sie die parlamentarischen Entscheidungsprozesse beeinflussen.³²⁷ Sie druckte in relativ gewerkschaftsfreundlichen Zeitungen häufig politische Werbekampagnen, durch die sie der breiteren Bevölkerung die Schwachpunkte der geplanten Rentenreform mitteilte. Darüber hinaus mobilisierten die KCTU-Gewerkschaften verschiedene Protestaktionen. Insbesondere in der parlamentarischen Periode im April gab es acht Tage lang die „Ein-Person-Demonstration“, die die in der KCTU vereinigten Industrieföderationen, Mitgliedsgewerkschaften und Regional Councils „vor Ort“ mobilisierten. Im Zuge des Protestes besuchten die KCTU-Regional Councils die Büros der Regierungspartei oder der konservativen Oppositionspartei und organisierten Kundgebungen auf der kommunalen Ebene. Trotz dieser Gegenaktionen setzte die Regierung im Juli 2007 ihren Rentenreformplan durch. Damit endete die gewerkschaftlich organisierte Gegenbewegung erfolglos.

5.3.3.3 Weitere Aktivitäten im sozial-öffentlichen Bereich

Am 17.04.2007 wurde das „Planungsteam für sozial-öffentlichen Wert“ innerhalb der Abteilung Policy-Planning im KCTU-Zentrum gebildet, um Konzept- und Umsetzungskompetenzen in Bezug auf die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert zu entwickeln. Das Planungsteam wurde von der stellver-

³²⁷ Die KCTU spielte eine wichtige Initiatorrolle dabei, verschiedene soziale Bewegungen auf der verschiedenen Ebene zu solidarisieren. Die KCTU rief zu einer „solidarischen Sitzung für die Normalisierung des Rentensystems“ auf, auf der sich 17 Zivilorganisationen zusammenschlossen.

tretenden Vize-Vorsitzenden der KCTU geleitet, die zuständigen Funktionäre von acht Mitgliedsorganisationen wurden zu seinen Sitzungen delegiert.³²⁸

In der Gesundheitspolitik der KCTU standen Anstrengungen im regierungsamtlichen „Beratungsausschuss für Gesundheitspolitik und National Health Insurance“ zur Vertretung der allgemeinen Interessen gesetzlich Krankenversicherter und von Patienten im Mittelpunkt. Dabei wurden die Vertreter der KCTU interessenpolitisch sehr oft mit den Verbänden der medizinischen Anbieter wie der Ärzteschaft, pharmazeutischer Unternehmen und der Krankenhäuser konfrontiert. Diese Aktivitäten richteten sich vor allem auf zwei Hauptprobleme der NHI, das immer stärker problematischer werdende Gebührensystem für medizinische Behandlungen und das niedrige Leistungsniveau.³²⁹

1. Seit einigen Jahren stand das Gebührensystem, sprich „fee for service“ immer wieder im Mittelpunkt von Auseinandersetzungen der gesundheitspolitischen Akteure.³³⁰ Die KCTU verließ aus Protest ab Ende 2006 die Sitzungen des Beratungsausschusses, weil die Regierung Vereinbarungen mit den Vertretern der Versicherten sowie der gewerkschaftlichen Vertretung in diesem Beratungsausschuss nicht einhielt. Es war vereinbart worden, dass das „fee for service“-System zu einem Gebührensystem von Pauschalpreisen nach kategorisierten Behandlungen umgesetzt würde. Die KCTU kehrte Anfang 2007 in den Beratungsausschuss zurück und bemühte sich intensiv um die Einführung des neuen Gebührensystems, das auf Pauschalpreisen nach kategorisierten Behandlungen basiert.
2. Die KCTU engagierte sich weiter für die Verbesserung des immer noch niedrigen Leistungsniveaus – Leistungsumfang und Leistungsdauer – der gesetzlichen Krankenversicherung. Die wichtigsten Änderungen der NHI im Jahr 2007, zu denen das starke Engagement der KCTU

³²⁸ An diesem Team wirkten acht große Mitgliedsorganisationen mit: die Korean Health & Medical Workers' Union, die Korean Public & Social Service Workers' Union, die Korean Teachers & Education Workers' Union (*chunkyojo*), die Korean Government Employees' Union, die Korean Metal Workers' Union, die Korean Federation of Clerical and Financial Labour Unions und zwei KCTU-Regional Councils (Seoul und Kyunggi-Provinz). Siehe KCTU (2007c), *2007-1 min-ju-no-chong sa-hoe-gong-gong-seong gi-hoeg-dan hoe-ui-log* [Protokoll über die erste Sitzung des Planungsteams für sozial-öffentlichen Wert der KCTU am 11.05.2007].

³²⁹ Dazu siehe KCTU (2007d), *2007nyeon ha-ban-gi jeong-chaeg-dam-dan-gja su-lyeon-hoe ja-lyo-jib* [Materialsammlung für die Tagung der Zuständigen für Politik-Planung der KCTU am 23/24.08.2007], S. 41 f.

³³⁰ Im südkoreanischen Gesundheitssystem werden ärztliche Leistungen nach dem „fee for service“-Prinzip honoriert. Das heißt, dass jede ärztliche Handlung gesondert entlohnt wird. Die Preise für die einzelnen medizinischen Leistungen werden staatlich festgelegt. So gab es z. B. keinen Pauschalpreis für eine Entbindung, sondern die Gebühr setzte sich aus der Summe aller zur Entbindung notwendigen Eingriffe zusammen. Wegen diesem Bezahlungssystem waren die Patienten oft der Gefahr einer übertriebenen Behandlung ausgesetzt. Zu den Problemen des südkoreanischen Gesundheitssystems vgl. Jegal, H. (2007), Überlegungen zur Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea anhand eines Vergleichs zum deutschen Sozialstaat, S.221 ff.

beitrag, sind die folgenden: 1) Die Obergrenze der Behandlungskosten, die ein gesetzlich versicherter Patient innerhalb von sechs Monaten selber aufbringen muss, sank von 3.000.000 Won auf 2.000.000 Won. 2) Die selbst zu tragenden ambulante Behandlungskosten von Kindern sanken um 30 %. 3) Medizinische Schwangerenberatungen wurden durch die NKI gedeckt.

Darüber hinaus demonstrierte die KCTU Ende 2006 und Anfang 2007 ihre Konfliktfähigkeit um die geplante Revision der Gesundheitsgesetze. Zusammen mit den gesundheitspolitischen Bürgerinitiativen forderte die KCTU unablässig von der Regierung, ihre Meinung im gesundheitspolitischen Entscheidungsprozess anzuhören. Andererseits spielte die KCTU, insbesondere ihre Mitgliedsgewerkschaft Korean Health & Medical Workers' Union, eine Initiativ- und Hauptrolle dabei, im Juni bei einer außerordentlichen Parlamentssitzung eine Massendemonstration vor dem Parlament zu mobilisieren.

Neben der gewerkschaftlichen Gesundheitspolitik wurde ein neues Handlungsfeld für die KCTU damit eröffnet, dass die Ende 2006 in einer Kabinettsitzung beschlossene Rechtsvorschrift für ein einheitliches Erhebungssystem der Sozialbeiträge zur Verabschiedung ins Parlament eingereicht wurde. Nach Angabe der Regierung würde dafür eine neue Anstalt als Unterorgan des Hauptsteueramtes so eingerichtet, dass man die Effektivität des Erhebungssystems steigern könnte. Weil diesem Plan die Umorganisation der die vier bisherigen Sozialversicherungen verwaltenden Korporationen folgt, reagierten die Gewerkschaften dieser Verwaltungskorporationen. Die KCTU und ihre Mitgliedsgewerkschaft „Korean Public & Social Service Workers' Union“, insbesondere die in der National Pension-Verwaltungskorporation gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, engagierten sich sehr engagiert und versuchten, mit den anderen betroffenen FKJU-Gewerkschaften eine Kampfgemeinschaft zu bilden. Die Gewerkschaften kritisierten gemeinsam, dass sie diesen Erhebungssystemwechsel ohne Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Regierung nicht akzeptieren könnten. Zugleich verhielten sie sich nicht bloß als Nein-Sager, sondern forderten von der Regierung eine gerechtere Einführung des neuen Erhebungssystems.³³¹

³³¹ KCTU (2007d), *2007nyeon ha-ban-gi jeong-chaeg-dam-dan-gja su-lyeon-hoe ja-lyo-jib* [Materialsammlung für die Tagung der Zuständigen für Politik-Planung der KCTU am 23/24.08.2007]

5.3.2.4 Zwischenergebnis 2007: Die Thematisierung der sozialen Polarisierung aus gewerkschaftlicher Sicht und die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert

Das Problem der sozialen Polarisierung zwischen Arm und Reich, die sich im Gegensatz zur schnellen wirtschaftlichen Erholung von der IWF-Krise verschärft hat, war eine große Herausforderung für die Gewerkschaften ebenso wie andere politische Kräfte. Für die KCTU kam es daher darauf an, mit eigenen Alternativlösungen und Forderungen der Bewältigung oder mindestens der Verringerung dieses Problems mitzuwirken und ihre Rolle als politische Akteure zu behaupten, die sich nicht nur für die Interessen ihrer Mitglieder, sondern auch für die Existenzsicherung der ökonomisch und sozial Schwachen einsetzen können. In inhaltlicher Hinsicht ist die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert der KCTU 2007 im Kern dem Kampf gegen die soziale Polarisierung gleichzusetzen.

Die Auswertung der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert im Jahr 2007, über die in einer KCTU-internen Tagung den für Politik-Planung der KCTU verantwortlichen Gewerkschaftsfunktionären berichtet und zwischen ihnen diskutiert wurde, lässt sich im großen und ganzen in drei Punkten zusammenfassen:³³²

1) In der praktizierten Bewegung für sozial-öffentlichen Wert 2007 fehlte es an Aktionen, die über Betriebs- und Industriebranchengrenzen hinausweisen und allen Mitgliedsorganisationen der KCTU gemeinsam waren. Im Verlauf des Jahres 2007 wurde diese Bewegung oft von den Einzelaktionen der einschlägigen Einzelgewerkschaften oder Industrieföderationen begrenzt.

2) Die Tätigkeiten des Komitees für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes waren noch instabil. Dies war vor allem auf die Abwesenheit und die Wechselhaftigkeit der für die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert zuständigen Personen innerhalb der Mitgliedsgewerkschaften oder -organisationen zurückzuführen. Die Neugründung des „Planungsteams für sozial-öffentlichen Wert“ in der Politik-Planungs-Abteilung des KCTU-Zentrums, das sich aus den von etwa 10 Mitgliedsorganisationen delegierten Gewerkschaftsaktivisten konstituiert hat, war trotzdem sinnvoll in dem Sinne, dass diese Aktivisten in der Lage waren, regelmäßig die Meinungen miteinander auszutauschen und über die zukünftigen Aufgaben oder Strategien zu diskutieren. Dazu war es positiv zu bewerten, dass das »regionale Komitee für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes« innerhalb des »Seouler Regional Councils« durch die seit einigen Jahren ununterbrochen geführten inneren Diskussionen offiziell gegründet wurde.

³³² Ebenda, S. 44 f.

3) Die Bewegung für sozial-öffentlichen Wert war im Verlauf des Jahres 2007 in Hinblick auf die Bemühungen und Tätigkeiten in den einzelnen Aufgabenfeldern sowohl von Erfolgen als auch von Grenzen begleitet. Die Versuche der KCTU, die Verschlechterung der gesetzlichen Rentenversicherung in Hinblick auf deren Sicherungsniveau durch die parlamentarische Verabschiedung des neuen »National Pensions Act« zu verhindern, schlugen dieses Mal fehl. Trotz dieses Misserfolgs hat die KCTU in den politischen Auseinandersetzungen um das neue Gesetz, die etwa zwei Jahre lang dauerten, ihre Konflikt- und Handlungsfähigkeiten gezeigt und wurde langsam, aber deutlich als einer der wichtigsten Akteure im rentenpolitischen Feld anerkannt. In dem Streik, der von den gewerkschaftlich organisierten Mitgliedern des »National Pension Corporation« mobilisiert wurde, wurde die Möglichkeit sichtbar, dass Gewerkschaften und Gewerkschaftsmitglieder für Fragen des Public Value handlungsfähig sein können. Im Mittelpunkt der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert im gesundheitspolitischen Feld standen im Jahr 2007 die Aktivitäten im »Beratungsausschuss für Gesundheitspolitik und NHI«, die als mehr oder weniger erfolgreich bezeichnet wurden. Die teilnehmenden Aktivitäten der KCTU in diesem regierungsamtlichen Beratungsausschuss waren Resultat ihrer ununterbrochenen Kämpfe und Forderungen, sich mit ihren Meinungen in gesundheitspolitische Entscheidungsprozesse einzumischen. In den anderen sozialpolitischen Feldern sind leider die organisatorischen Einsätze der KCTU weniger gut verlaufen als geplant.

5.4 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSWERTUNG: MEHR INKLUSION UNTER DER BEWEGUNGS- UND BASISORIENTIERTEN GEWERKSCHAFTLICHEN SOZIALPOLITIK

In Bezug auf die KCTU-Sozialpolitik unter der Konzeption der „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ 2003 bis 2007 lassen sich zusammengefasst folgende Entwicklungen hervorheben. In Hinblick auf die inhaltliche Dimension macht der Begriff Public Value, *gong-gong-seong*, das zentrale Element für die programmatische Positionierung der KCTU im Feld der Sozialpolitik aus. Public Value, der in der öffentlichen Wahrnehmung als spezifisches Gestaltungsmerkmal der öffentlichen Bereiche, als Gemeinnützigkeit oder als eine Art von Fairness interpretiert wurde, hat die KCTU bei der Formulierung der sozialpolitischen Ziele und Forderungen stark beeinflusst. Diese Einbeziehung der Fragen des Public Value in die Sozialpolitik der KCTU führte einerseits zu einer erheblichen Ausweitung ihrer Aufgaben- und Handlungsfelder. Damit reichte das Spektrum gewerkschaftlicher Sozialpolitik von den Sozialversicherungen als Kernsysteme der sozialen Sicherung, Sozialversicherungen über die bildungs- und wohnungspolitischen Fragen bis zum Problem der Privatisierung der Wasserversorgung. Mit der Zielorientierung der Sozialpolitik der KCTU an der Stärkung des

Public Value im Sozialsystem verband sich andererseits das Ziel, die Umverteilungs- und Sicherungswirkungen auf breiter Basis zu maximieren; dies soll erfolgen durch die Ausweitung der geschützten Personenkreise, indem die Zugangsvoraussetzungen gelockert werden, und durch die Verbesserung des gesamten sozialen Sicherungssystems hinsichtlich Höhe und Qualität.

Das repräsentativste Beispiel dafür stellte die Forderung nach dem Aufbau eines „kostenlosen Gesundheits- und Bildungssystems“ dar, die seit 2005 im Rahmen der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert erhoben wurde. Dabei handelt es sich um medizinische bzw. pflegerische Versorgung und Schulbildung sowie Vorschulerziehung, welche die zwei Eigenschaften oder zumindest eine der beiden Eigenschaften öffentlicher Güter aufweisen: Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität.³³³ Damit konnte die KCTU in sozialpolitischen Handlungsfeldern eine Richtung universaler Interessenvertretung einschlagen, die nicht nur in den primären Mitgliederinteressen verankert wurde, sondern auch zur Steigerung des Wohlstandsniveaus breiter Bevölkerungsschichten beitrug. In dieser Hinsicht hat die Sozialpolitik der KCTU im Rahmen der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert eine Tendenz zu einer gewerkschaftlich organisierten Solidarität „inklusive“ Art gezeigt.

Im Verlauf der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert der KCTU 2003 – 2007 grenzte die Durchsetzungsstrategie in den sozialpolitisch relevanten Arenen von der kompromissorientierten Haltung und dem Politikverständnis „von oben nach unten“, das leicht in ein technokratisches Denkmodell münden kann. Vielmehr drängte diese Bewegung in Hinblick auf deren Durchsetzungsform auf Richtung der Bewegungs- und Basisorientierung. Von der Teilnahme an der Korean Tripartite Commission konnte innergewerkschaftlich keine Rede sein, spätestens dann, wenn die für kompromisslerische Politik tripartistisch-korporatistischer Art noch offene Lee Soo-ho-Führung mit dem Versuch der Rückkehr in die KTC am Widerstand der Mehrheit der Basismitglieder gescheitert war. Dies bedeutet aber nicht, dass die Gewerkschaften keine Rolle bei den formellen sozialpolitischen Institutionen gespielt haben. Mehr als zuvor haben sich die Aktivitäten der Gewerkschaften innerhalb der verschiedenen parlamentarischen oder regierungsamtlichen Beratungsausschüsse verstärkt, sodass sie mittlerweile in den relevanten Arenen als handlungsfähige Akteure anerkannt wurden. Trotzdem ergab sich diese Rolle und Anerkennung keineswegs aus der Kompromissbereitschaft der Gewerkschaften, sondern war Resultat ihrer ständigen Mobilisierungsversuche und Konfliktfähigkeit.

Diese Bewegungs- und Basisorientierung drückte sich in zwei Dimensionen aus: Erstens haben sich die KCTU und das Komitee für die Stärkung des sozial-öffentlichen Wertes zielbewusst ange-

³³³ Eine ausführliche Darstellung zu Elementen öffentlicher Güter findet sich bei Forst/Queißer (2007), Organisation zwischen Markt- und Hierarchieversagen – Öffentliche Güter als neuer Steuerungsimpuls.

strengt, die sozialpolitisch zuständigen und handlungsfähigen Akteure auf gewerkschaftlicher Basis zu bilden. Diese Anstrengung war auf die innergewerkschaftliche Wahrnehmung zurückzuführen, dass sich die sozialpolitische Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der KCTU in erster Linie auf eine breite Einbeziehung und Mobilisierung der gewerkschaftlichen Basismitglieder stützt. Zweitens gab es sowohl punktuelle als auch ständige Bündnisse von den KCTU-Gewerkschaften und *minjung*-Bewegungen sowie Teile der *simin*-Bewegungen bei sozialpolitischen Anlässen und Kampagnen auf regionaler oder nationaler Ebene. Diese haben den südkoreanischen Gewerkschaften die Chance geboten, neue Wege in Richtung auf „social movement unionism“ südkoreanischer Art zu entwickeln.³³⁴

Es lässt sich zusammenfassen: Die Sozialpolitik der KCTU unter dem Konzept der „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ 2003 bis 2007 war in inhaltlicher Hinsicht von mehr Inklusion in durchsetzungspolitischer Hinsicht von der Kampf- bzw. Basisorientierung geprägt.

Es ist aber noch erklärungsbedürftig, dass es trotz dieser Bemühungen um eine kampf- und basisorientierte Bewegung in den sozialpolitischen Handlungsfeldern in der Wirklichkeit der Basisaktivierung oder -mobilisierung nur zu wenig Fortschritt gekommen ist. Daran anknüpfend stellt sich die „partizipierende Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ von Oh Keun-ho (2008) aus meiner Sicht ansatzweise als ein für die Weiterentwicklung und Zukunftsfähigkeit gewerkschaftlicher Sozialpolitik konstruktiver Vorschlag dar.³³⁵ Dieser Vorschlag betont vor allem die zielbewusst angestrebte Rolle der Einzelgewerkschaften in öffentlichen Unternehmen, deren Mitglieder den Bürgern öffentliche Güter oder Dienstleistungen bieten, um die Probleme des Public Value auf jeweiligen Einzelbetrieben im Zuge gewerkschaftlicher Alltagspraxis infrage zu stellen und sie zugleich in aller Öffentlichkeit zu thematisieren.

³³⁴ Unter dem Namen „social movement unionism“ weisen die neuen Tendenzen folgende Merkmale auf: 1) In politisch-ideologischer Hinsicht überwinden die auf dem „social movement unionism“ beruhenden Gewerkschaften den „business Unionism“ einerseits und die neokorporatistische „social partnership“ andererseits. 2) In innerorganisatorischer Hinsicht weichen sie von der Tendenz der Bürokratisierung ab und fußen stärker auf der Basisdemokratie. 3) In Bezug auf die gegenwärtige Arbeiterbewegung sind sie nicht nur auf das Parteiensystem angewiesen. Vielmehr beteiligen sie sich direkt an vielfältigen social movements und zeigen dabei ihre neue Kraft. In diesem Sinne könnte sich social movement unionism als eine neue Version der Gewerkschaftsbewegung beschreiben lassen. Zu dieser Gewerkschaftsbewegung vgl. vor allem Kim Moodys verdienstvollen Band (1997) „Workers in a Lean World – Unions in the International Economy“. In ähnliche Richtung weist der Ansatz von Ronaldo Munck und Peter Waterman über die Zukunftsfähigkeit der heutigen Gewerkschaften. Dazu siehe Munck/Waterman (1999), *Labour Worldwide in the Era of Globalization*.

³³⁵ Oh K. (2008), *sin-ja-yu-ju-ui si-dae sa-hoe-gong-gong-seong un-dong-ui ui-ui-wa sae-ro-un sil-cheon-jeollyak* [Bedeutung und neue Strategie der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert im Zeitalter des Neoliberalismus]

6 SCHLUSSFOLGERUNG

Abschließend soll versucht werden, die bisherigen Untersuchungsergebnisse auf die eingangs in der vorliegenden Arbeit aufgestellten Hypothesen zu beziehen (Kapitel 1.4). Diese Hypothesen zielten vor allem auf das sozialpolitische Konzeptualisierungs- und Handlungsvermögen der KCTU unter den jeweiligen Konzeptionen des „Sozialreform-Kampfes“ (Kapitel 4) und der „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ (Kapitel 5). Grundlage für die Formulierung dieser Hypothesen war die „gewerkschaftliche Solidarität“ als analytisch-beschreibender Begriff, insbesondere in Anlehnung an Bodo Zeuners Ansatz (2004) gewerkschaftlicher Solidarität „exklusiver“ und „inklusive“ Art (Kapitel 1.2). Bevor die Entwicklung der Konzeptionen der KCTU zur Sozialpolitik und der damit verbundenen Aktivitäten untersucht worden war, wurden die heutigen Zustände der Sozialpolitik und die Gewerkschaftsbewegung Südkoreas einführend erläutert (Kapitel 2 und 3). Diese Einführung ist unabdingbar, um in angemessener Weise ein Verständnis vom gesellschaftlichen Kontext gewerkschaftlicher Sozialpolitik zu geben.

Zum Schluss werde ich die unter dem oben skizzierten Untersuchungsdesign erzielten Zwischenergebnisse und Auswertungen in die Prüfung der drei Hypothesen dieser Arbeit miteinbeziehen und zentrale Untersuchungsergebnisse zusammenfassend darstellen:

Eindeutig nachweisen ließ sich These eins, die besagt, dass sozialpolitische Fragen, die in der südkoreanischen Gewerkschaftsbewegung bis dahin immer ein Randthema waren, für die KCTU – zumindest im Untersuchungszeitraum – relativ rasant an Bedeutung gewannen. Dieser Bedeutungszuwachs der Sozialpolitik in der KCTU ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die „Demokratischen Gewerkschaften“ bei ihrem Zusammenschluss zur neuen KCTU Ende 1995 in der Lage waren, eine breitere und relativ stabile organisatorische Basis zur Verfügung zu stellen, um ihre Handlungsfelder bis in die Sozialpolitik auszudehnen, die bis dahin für sie einen geringen Stellenwert hatte. Auch konnten der Staat und das Kapital die wachsende politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf das gesamte Volk nicht mehr ignorieren. Daraus ergab sich eine Doppelstrategie der Regierung gegenüber der Gewerkschaftsbewegung. Einerseits führte sie nach wie vor massive Repressionen gegen gewerkschaftliche Widerstände. Andererseits bemühte sie sich, die Gewerkschaften, vor allem die der KCTU angeschlossenen, in die Wirtschafts- und Sozialordnung zu integrieren, im Sinne der Institutionalisierung des der kapitalistischen Marktwirtschaft immanenten Dauerkonfliktes zwischen Kapital und Arbeit. Unabhängig davon, ob diese politische Absicht als ernsthaft anzusehen ist oder nicht, begann sich mit ihr jedoch mehr Raum für die Rolle der gewerkschaftlichen Organisationen in sozialpolitisch relevanten Arenen zu öffnen.

Bestätigung fand auch These zwei, die besagt, dass die Sozialpolitik der KCTU inhaltlich, d. h. Ziele, Aufgaben oder konkrete Forderungen betreffend, eine deutlich erkennbare Tendenz zu mehr Inklusion hatte. In dieser Tendenz drückt sich gewerkschaftliche Solidarität „inklusive“ Art aus. Mit der Entwicklung der von der KCTU formulierten Konzeptionen zur Sozialpolitik, also vom Sozialreform-Kampf zur Bewegung für sozial-öffentlichen Wert, gab es eine erhebliche Ausweitung ihrer sozialpolitischen Aufgaben- und Handlungsfelder. Diese umfassten neben den Kernsystemen der sozialen Sicherung im Anfangsstadium auch Fragen des Vorschulerziehungs- und Bildungssystems und sogar die Widerstandsaktion gegen das Regierungsprogramm zur Privatisierung der Wasserbetriebe.

Die sozialpolitischen Forderungen der KCTU verfolgten grundsätzlich das Ziel, die Umverteilungs- und Sicherungswirkungen auf breiter Basis zu maximieren, insbesondere durch die Ausbreitung der geschützten Personenkreise durch die Lockerung der Zugangsvoraussetzungen und die Verbesserung des Gesamtsystems der sozialen Sicherung hinsichtlich Höhe und Qualität. Als Voraussetzung der Erreichung dieses Ziels wurde auch ständig nach dem Abbau der Bürokratisierung durch die Stärkung der Versicherten-, Bürger- und Gewerkschaftsbeteiligung in der Organisation und dem Verfahren sozialer Sicherung verlangt. In Bezug darauf fiel die Forderung der KCTU nach einem „kostenlosen Gesundheitssystem“, die seit 2005 unter dem Konzept der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert erhoben wurde, durch ihre universalistische Natur auf. Dabei handelt es sich um ein neues Arrangement des Krankenversicherungssystems mit einer universellen, also auf eine kostenfreie medizinische Versorgung und Pflege für die gesamte Bevölkerung zielende Ausrichtung.

Insgesamt ist deutlich geworden, dass die KCTU in Hinblick auf ihre sozialpolitischen Aufgaben und Forderungen zielbewusst ein umfassendes Konzept zu entwickeln versucht hat, das nicht allein in den primären Mitgliederinteressen verankert ist, sondern auch zur Steigerung des Wohlstandsniveaus der gesamten Bevölkerung beiträgt. In dieser Hinsicht zeigte die Sozialpolitik der KCTU mit der Zeit eine immer stärkere Tendenz zu einer gewerkschaftlich organisierten Solidarität „inklusive“ Art.

Die letzte These dieser Arbeit, die besagt, dass die Strategien der KCTU zur Durchsetzung ihrer sozialpolitischen Ziele und Forderungen immer stärker „kampf- und basisorientiert“ wurde, hat sich im gesamten Untersuchungszeitraum von 1995 bis 2007 als eine erkennbare Tendenz bewährt. Während sich die „Kompromissorientierung“ in der Sozialpolitik unter dem Konzept des „Sozialreform-Kampfes“ niederschlug, ging die Tendenz in der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert in durchsetzungspolitischer Hinsicht mehr zu „Kampf- und Basisorientierung“ über. Die kompromissorientierte Strategie gab politisch-fachlichen Tätigkeiten innerhalb der Korean Tripartite Commission den Vorzug vor anderen Aktionen konfrontativer Art. Im Mittelpunkt dieser Strategie stand die Erhal-

tung von personellen und fachlichen Kompetenzen in der gewerkschaftlichen Dachorganisation. Im Gegensatz grenzte sich die Durchsetzungsstrategie der KCTU in der Arena der Sozialpolitik im Verlauf der „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ von der kompromissorientierten Haltung und dem technokratischen Politikverständnis ab. Vielmehr war die KCTU bestrebt, ihre sozialpolitischen Programme in umfassenden, organisierten und offenen Diskussionen an der gewerkschaftlichen Basis, also in den Betrieben und vor Ort, zu entwickeln und ihre Mitglieder in harten Konfliktsituationen zu mobilisieren. In Verbindung mit dem organisatorischen Bemühen um diese Einbeziehungs- und Mobilisierungsfähigkeit setzte sich die KCTU dafür ein, die sozialpolitisch zuständigen und handlungsfähigen Gewerkschaftsaktiven auf allen organisatorischen Ebenen der KCTU zu organisieren.

Dieser Strategiewechsel entwickelte sich aus dem innergewerkschaftlichen Selbstverständnis heraus, dass die kompromissorientierte Strategie leicht ein Hindernis sein kann auf dem Weg zu mehr Solidarität zwischen allen Erwerbstätigen ohne Unterschied des Status. Dieses Selbstverständnis ergab sich vor allem aus einer bitteren Erfahrung der KCTU: Die KCTU billigte im Prozess der Verhandlungen bei der ersten KTC (15.01.1998 – 09.02.1998) der Regierung der Gesetzesänderung zur Lockerung des Kündigungsschutzes und zur Ausweitung von prekär-irregulärer Beschäftigung zu. Diese Änderung des Arbeitsrechtes traf damals besonders hart die weniger privilegierten Arbeitnehmer, die in Kleinbetrieben beschäftigt waren, geringer qualifiziert oder gewerkschaftlich schwach bzw. gar nicht organisiert waren. Als Gegenleistung sicherte sich die KCTU eine gesetzlich vorgeschriebene institutionelle Position, die die Verteidigung des Status quo ihrer Kernmitglieder begünstigte, die meist in einem Vollzeitbeschäftigungsverhältnis in Großbetrieben standen.

Im Ganzen kann festgestellt werden, dass sich die Sozialpolitik der KCTU im Untersuchungszeitraum, der die Zeit vom „Sozialreform-Kampf“ bis zur „Bewegung für sozial-öffentlichen Wert“ umfasst, in Richtung inklusiver Solidarität bewegt hat. Diese Entwicklung wurde durch eine kampf- und basisorientierte Durchsetzungsstrategie immer stärker forciert, obwohl die KCTU durchsetzungspolitisch nicht selten zwischen „Kompromissorientierung“ und „Kampforientierung“ schwankte. In dieser Hinsicht muss die eingangs angesprochene Annahme, die KCTU und ihre Mitgliedsgewerkschaften befänden sich in einer Krise, mindestens in Hinblick auf deren Sozialpolitik abgelehnt werden.

Mit dieser Arbeit ist das Ziel verbunden, der gewerkschaftlichen Sozialpolitik machbare Ansätze aufzuzeigen, damit sie zukunftsfähige Wege finden und sich weiterentwickeln kann. Anknüpfend an diese positive Einschätzung soll die Tatsache noch intensiver bearbeitet werden, dass es trotz zunehmender Bedeutung sozialpolitischer Themen in der Politik der KCTU in der gewerkschaftlichen Praxis zu viel langsameren realen Fortschritten und viel geringerer Mobilisierungskompetenz ge-

kommen ist, als erwartet. Wie können gewerkschaftliche Konzepte zur Sozialpolitik auf programmatischer Ebene in einem umfassenden Diskussionsprozess unter Einbeziehung der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer entwickelt und in der gewerkschaftlichen Mitgliederschaft verankert werden ohne absolute Deutungshoheiten der primären Mitgliederinteressen? Mithilfe welcher strategischen Ansätze können diese Konzepte erfolgreich zur Konkretisierungsarbeit auf der Ebene der gewerkschaftlichen Alltagspraxis beitragen? Woher kommen erneute Impulse zur Rolle der Gewerkschaften als Schlüsselkraft bei einer solidarischen Entwicklung des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates zugunsten aller Erwerbstätigen ohne Unterschied des Status und der gesamten *minjung*, also der ökonomisch und sozial schwach abgesicherten und politisch wenig beachteten Bevölkerungsteile? Es bleibt zu hoffen, dass es der KCTU gelingt, sich den Lösungen dieser offenen Fragen Schritt für Schritt anzunähern.

LITERATURVERZEICHNIS

Deutsch- und englischsprachige Literatur

- Alber, Jens (1998), Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, in: Leviathan, Heft 2/1998
- Altwater, Elmar (1995), Gewerkschaftliche Reformpolitik vor den Herausforderungen der Globalisierung, in: Schmitthenner, Horst (Hg.), Der >schlanke< Staat – Zukunft des Sozialstaates-Sozialstaat der Zukunft, VSA: Hamburg
- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (2001), Der Weltmarkt und die Welt der Arbeit – Gewerkschaften in Zeiten der Globalisierung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 3/2001
- Altwater, Elmar (2005), Das Ende des Kapitalismus wie wir ihn kennen, Westfälisches Dampfboot: Münster
- Altwater, Elmar (2006), Solidarisches Wirtschaften – prekär oder emanzipativ? In: Altwater, Elmar/ Sekler, Nicola (Hg.), Solidarische Ökonomie, VSA: Hamburg.
- Anhorn, Roland (2008), Zur Einleitung – Warum sozialer Ausschluss für Theorie und Praxis Sozialer Arbeit zum Thema werden muss, in: Anhorn, Roland/Bettinger, Frank/Stehr, Johannes (Hg.), Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit – Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden
- Auer, Claus (2005), Die zwei Gesichter der koreanischen Wirtschaft, in: Köllner, Patrick (Hg.), KOREA 2005, Institut für Asienkunde Hamburg
- Bäcker, Gerhard (1990), Lebenslage und soziale Reformen. Probleme und Anforderungen einer solidarischen Sozialpolitik gegen Ausgrenzung und Verarmung, in: Döring, Dieter/Hanesch, Walter/Huster, Ernst-Ulrich (Hg.), Armut im Wohlstand, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Bäcker, Gerhard (1996), Sozialpolitik zwischen Abbau und Umbau. Reformansätze aus Sicht der Gewerkschaften, in: Schönig, Werner/L'Hoest, Raphael (Hg.), Sozialstaat wohin? – Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck,Reinhard u.a. (2007), Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden
- Bäcker, Gerhard/Klammer, Ute. (1999), Tariffonds – ein neuer Generationenvertrag?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 1/1999
- Bayertz Kurt (1996), Staat und Solidarität, in: Bayertz, Kurt (Hg.), Politik und Ethik, Reclam: Stuttgart
- Bayertz, Kurt (1998), Begriff und Problem der Solidarität, in: Bayertz, Kurt (Hg.), Solidarität, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Borchert, Jens (1998), Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus – Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Campus: Frankfurt/M./New York.
- Chang, Dae-up (2009), Capitalist Development in Korea – Labour, capital and the myth of the developmental state, Routledge: London & New York.
- Chung, Moo-kwon (2001), Rolling Back the Korean State: How Much Has Changed?, Paper to be presented at the 2001 Meeting of the IPSA of Structure of Governance (30. und 31. March 2001, University of Oklahoma)

- Chung, Moo-kwon (2009), Korean Developmental Welfare Regime – A Comparative Perspective in the East Asian Context, Konferenz (Juni 2009)-Reader der *bi-pan-gwa dae-an-eul wi-han sa-hoe-bog-ji-hag-hoe* [Südkoreanische Vereinigung für Kritische und Alternative Social Welfare Studies]
- Durkheim, Emil (1992), Über soziale Arbeitsteilung – Studie über die Organisation höherer Gesellschaften, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Economic and Social Commission for Western Asia (2003), Transforming the Developmental Welfare State in the Republic of Korea, in: United Nations-Social Policy Series, No. 6, New York
- Esping-Andersen, Gøsta (1992), The Emerging Realignment Between Labour Movements and Welfare States, in: Regini, Marino (ed.), The Future of Labour Movements, SAGE: London
- Esping-Andersen, Gøsta (1996), After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: Esping-Andersen, Gøsta (ed.), Welfare States in Tradition, SAGE: London
- Esping-Andersen, Gøsta (1996), Welfare States without Work – the Impasse of Shedding and Familialism in Continental European Social Policy, in: Esping-Andersen, Gøsta (ed.), Welfare States in Tradition, SAGE: London
- Frank, Rüdiger (1997), Die *chaebol* – Herkunft, Struktur und Probleme der südkoreanischen Unternehmensgruppen, in: Köllner, Patrick (Hg.), KOREA 1997 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Institut für Asienkunde Hamburg
- Ganßmann, Heiner (2000), Politische Ökonomie des Sozialstaats, Westfälisches Dampfboot: Münster
- Geißler, Heiner (1976), Die Neue Soziale Frage – Analysen und Dokumente, Herder: Freiburg/Basel/Wien
- Goodman, Roger/Peng, Ito (1996), The East Asian Welfare States – Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation-Buildung, in: Esping-Andersen, Gøsta (ed.), Welfare States in Tradition, SAGE: London
- Goodman, Roger/White, Gordon/Kwon, Huck-ju (Hg.) (1998), The East Asian Welfare Model – Welfare Orientalism and the State, Routledge: New York
- Gough, Ian (2001), Globalization and regional welfare regimes – the East Asian case, in: Global Social Policy, Vol. 1 (2)
- Gray, Kevin (2008), Korean Workers and Neoliberal Globalization, Routledge: London/New York
- Heide, Holger (Hg.) (1999), Südkorea – Bewegung in der Krise, Atlantik Verlag: Bremen
- Héritier, Adrienne (Hg.) (1993), Policy-Analyse, in: PVS Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag: Opladen.
- Herkommer, Sebastian (1983). Sozialstaat und Klassengesellschaft – Zur Reproduktion sozialer Ungleichheit im Spätkapitalismus, in: R. Kreckel (Hg.), Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt Sonderband 2, Schwartz: Göttingen
- Holliday, Ian (2000), Productivist Welfare Capitalism – Social Policy in East Asia, in: Political Studies, Vol. 48 (4)
- Huster, Ernst-Ulrich (1981), Gewerkschaften und Rentenpolitik in der Bundesrepublik – Zum Zusammenhang zwischen sozialer Bewegung, Sozialpolitik und Reproduktion der Arbeitskraft, in: Leviathan, Heft 3/1981
- Hwang, Ki-Don (1999), Ökonomische Krise und der Neubeginn der ArbeiterInnenbewegung in Südjorea – Lehren aus den Erfahrungen der Wirtschaftskrise 1997/98, in: Heide, Holger (Hg.), Südkorea – Bewegung in der Krise, Atlantik Verlag: Bremen
- Hyman, Richard (1994), Changing Trade union identities and strategies, in: Hyman, Richard/Ferner, Anthony (ed.), New Frontiers in European Industrial Relations, Blackwell: Oxford
- Hyman, Richard (1999), Five Alternative Scenarios für West European Unionism, in: Munck, Ronaldo/Waterman, Peter (ed.), Labour Worldwide in the Era of Globalization, Macmillan: London
- Jegal, Hyen-suk (2007), Überlegungen zur Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea anhand eines Vergleichs zum deutschen Sozialstaat, Traktor: Berlin

- Johnson, Chalmers (1999), *The Developmental State – Odyssey of a Concept*, in: Woo-Cumings, Meredith (Hg.), *The Developmental State*, Cornell University Press: Ithaca/London
- Jones, Catherine (1993), *The Pacific Challenge*, in: Jones, Catherine (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge: London/New York
- Kalinowski, Thomas (2005), *Der Internationale Währungsfonds in Südkorea – Strukturanpassung und Reformen seit der Asienkrise*, IFA: Hamburg
- Kalinowski, Thomas (2006), *Von der Finanz- und Wirtschaftskrise zur sozialen Krise: Südkoreas Entwicklung seit 1997/98*, in: Köllner, Patrick (Hg.), *KOREA 2005 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Institut für Asienkunde Hamburg
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003), *Sozialpolitisches Denken*, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Kim, Bong-ki (2002), *Die Rolle der Zivilgesellschaft für die Konsolidierung der Demokratie in Südkorea*, in: Köllner, Patrick (Hg.), *Sozialwissenschaftliche Koreaforschung in Deutschland*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Nr. 354
- Kim, Sung-gyu (2008), *Die Gewerkschaftskrise und der Reformprozess des Gewerkschaftssystems in Südkorea – eine Untersuchung des aktuellen Gründungsprozesses eines Industriegewerkschaftssystems*, Dissertation an der Freien Universität Berlin (17.7.2008)
- Kim, Won-Sub (2003), *Sozialpolitik unter der „Regierung des Volkes“*, in: *Korea Forum*, Nr. 1/2003
- Kim, Wook (1999), *Ökonomische Möglichkeiten und Probleme der kapitalgedeckten gesetzlichen Nationalrentenversicherung in der Republik Korea – Zu einem gesetzlichen Rentenversicherungssystem nach dem deutschen sozialstaatlichen Prinzip*, Dissertation an der Ruhr-Universität Bochum
- Kim, Young-hwa (2003), *Productive welfare: Korea's third way?*, in: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 12
- Kocka, Jürgen (2004), *Interessenvertretung und Gemeinwohlorientierung im gewerkschaftlichen Handeln gestern und heute*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 10/2004
- Koo, Choon-Kweon (1998), *Asiatischer Kapitalismus – Staat, Gewerkschaftsbewegung und Wirtschaftsentwicklung in Japan und Südkorea*, PapyRossa: Köln
- Koo, Choon-Kweon/Lee, Ho-Geun (2001), *Die Flexibilisierung des südkoreanischen Modells*. In: Bieling, Hans-Jürgen u.a. (Hg.), *Flexibler Kapitalismus – Analyse, Kritik und politische Praxis*, VSA-Verlag: Hamburg
- Koo, Hagen (2001), *Korean Workers – The culture and politics of class formation*, Cornell University Press: New York
- Korea International Labour Foundation (2009), *Labor Situation in KOREA 2009*, http://www.koilaf.org/KFkor_new/korPublication/bbs.php, Download am 10.11.2010
- Kwon, Huck-ju (1999), *Inadequate policy or operational failure? The potential crisis of the Korean National Pension Programme*, in: *Social Policy & Administration*, Vol. 33 (1)
- Kwon, Soo-man (2001), *Economic crisis and social policy reform in Korea*, in: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 10
- Lee, Hye-kyung (1999), *Globalization and the Emerging Welfare State: the experience of South Korea*, in: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 8
- Lessenich, Stephan/Möhring-Hesse, Matthias (2004), *Ein neues Leitbild für den Sozialstaat*, Otto Brenner Stiftung (Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises): Berlin
- Lessenich, Stephan/Mau, Steffen (2005), *Reziprozität und Wohlfahrtsstaat*, in: Adloff, Frank/Mau, Steffen (Hg.), *Vom Geben und Nehmen – Zur Soziologie der Reziprozität*, Campus: Frankfurt/New York.
- Lim, Young-il (1999), *Arbeiterbewegung während der Krise in Korea*, in: Holger Heide (Hg.), *Südkorea – Bewegung in der Krise*, Atlantik Verlag: Bremen.

- Marx, Karl (1971), Lohn, Preis und Profit, in: MEW, Bd. 16, Dietz Verlag: Berlin
- Marx, Karl (1971), Kritik des Gothaer Programms, in: MEW, Bd. 19, Dietz Verlag: Berlin
- Meyer, Peter (1999), Ein Jahr der Herausforderungen für koreanische Gewerkschaften, in: Köllner, Patrick (Hg.), KOREA 1998, Institut für Asienkunde Hamburg
- Metz, Karl H. (1998), Solidarität und Geschichte – Begriffsgeschichte und Definition heute Institutionen und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert. In: Bayertz, Kurt (Hg.), Solidarität, Suhrkamp: Frankfurt/M..
- Moody, Kim (1997), Workers in a Lean World – Unions in the International Economy. Verso: London/New York
- Mohr, Karin (2007), Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat – Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden
- Möhring-Hesse, Matthias (1995), Mit Schmarotzern solidarisch sein? In: Hengsbach, Friedhelm/Möhring-Hesse, Matthias (Hg.), Eure Armut kotzt uns an! – Solidarität in der Krise, Fischer Taschenbuch Verlag: Frankfurt/M.
- Munck, Ronaldo/Waterman, Peter (1999), Labour Worldwide in the Era of Globalization, Macmillan: London
- Müller-Jentsch, Walter (2003), Gewerkschaften heute – Zwischen arbeitspolitischer Kompetenz und sozialer Gerechtigkeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 10-11/2003
- Nam, Ku-hyun (1993). Der Staat und die sozialen Bewegungen – in der kapitalistischen Peripherie am Beispiel Südkoreas, Hanul Academy Publishing Co.: Seoul.
- Offe, Claus (1998), Der deutsche Wohlfahrtsstaat – Prinzipien, Leistungen, Zukunftsaussichten, in: Berliner Journal für Soziologie, Heft 3/1998
- Oster, Ilona/Leitner, Sigrig/Lessenich, Stephan (2001), Sozialpolitische Herausforderungen – Zukunft und Perspektiven des Wohlfahrtsstaats in der Bundesrepublik, Hans-Böckler-Stiftung (Arbeitspapier 49: Zukunft der Politik): Düsseldorf
- Opielka, Michael (1997), Leitlinien einer sozialpolitischen Reform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 49/1997
- Opielka, Michael (2004), Sozialpolitik – Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Rowohlt Taschenbuch Verlag: Reinbek bei Hamburg
- Panitch, Leo (1981), Trade Unions and the Capitalist State, in: New Left Review, Vol. 125
- Prisching, Manfred (2003), Der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens, in: Lessenich, Stephan (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe – Historische und aktuelle Diskurse, Campus: Frankfurt/M.
- Reddies, Bernd (1997), Gewerkschaften in einer Übergangsgesellschaft: Südkorea, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 8/1997
- Regini, Marino (Hg.) (1992), The Future of Labour Movements, SAGE: London
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan (2004), Kultur versus Globalisierung, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Scherr, Albert (2008), Kapitalismus oder funktional differenzierte Gesellschaft? – Konsequenzen unterschiedlicher Zugänge zum Exklusionsproblem für Sozialpolitik und Soziale Arbeit, in: Anhorn, Roland/Bettinger, Frank/Stehr, Johannes (Hg.), Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit – Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden
- Schlosser, Irmtraud/Lauschke, Karl (2002), Demokratie und Alltagshandeln: Individuelle Selbstbestimmung, kollektive Mitbestimmung und Solidarität, Westfälisches Dampfboot: Münster
- Schmelter, Jürgen (1991), Solidarität – Die Entwicklung eines sozialetischen Schlüsselbegriffs, Diss. München
- Schmidt, Manfred G. (2005), Sozialpolitik in Deutschland – Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

- Schmitter, Philippe C. (1979), Still the Century of Corporatism?, in: Lehbruch, G./Schmitter, Philippe C. (Hg.), Trends Toward Corporatist Intermediation, SAGE: London
- Schmitthenner, Horst (1994), Was heißt das: Stärkung des DGB? Thesen zum Verhältnis von DGB und Mitgliedsgewerkschaften am Beispiel der Sozialpolitik. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 12/1994
- Schmitthenner, Horst (Hg.) (1995), Der >schlanke< Staat – Zukunft des Sozialstaates-Sozialstaat der Zukunft, VSA: Hamburg
- Schmitthenner, Horst (1999), Riesters umstrittene Rentenreform, in: Soziale Sicherheit, 6/1999
- Schmitthenner, Horst/Urban, Hans-Jürgen (Hg.) (1999), Sozialstaat als Reformprojekt – Optionen für eine andere Politik. VSA: Hamburg
- Schroeder, Wolfgang/Esser, Josef (1999), Modell Deutschland: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 37/1999
- Shin, Dong-Myeon (2000), Financial Crisis and Social Security: The paradox of the Republic of Korea, in: International Social Security Review, Vol. 53 (3)
- Shin, Dong-myeon (2003), Social and Economic Policies in Korea – Ideas, networks and linkages, RoutledgeCurzon: London/New York
- Shin, Jin-wook (2005), Modernisierung und Zivilgesellschaft in Südkorea – Zur Dynamik von Gewalt und Heiligkeit in der modernen Politik, Deutscher Universitäts-Verlag: Wiesbaden
- Song, Du-yul (1988), Asien zwischen Moderne und ihren Kritiken, in: Peripherie, Nr. 32
- Sonn, Ho-chul (1997), The Late Blooming of the South Korean Labor Movement, in: Monthly Review, Vol. 49, No. 3
- Steffen, Johannes (1999), »Mit 60 muß Schluß sein« - aber wie? – Modelle eines flexibilisierten Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand, in: Schmitthenner, Horst/ Urban, Hans-Jürgen (Hg.), Sozialstaat als Reformprojekt – Optionen für eine andere Politik. VSA: Hamburg
- Steffen, Johannes (2001), Überschaubare Korrekturen – Gewerkschaften stützen Rot-Grün bei der Rente, in: Sozialismus, 2/2001
- Steinvorth, Ulrich (1998), Kann Solidarität erzwingbar sein?, in: Bayertz, Kurt (Hg.), Solidarität – Begriff und Problem, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Tenfelde, Klaus (1998), Arbeiterschaft, Solidarität und Arbeiterbewegung – Kommentar zum Beitrag von Karl H. Metz, in: Bayertz, Kurt (Hg.), Solidarität – Begriff und Problem, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Tergeist, Peter (2001), Industrielle Beziehungen und Arbeitsrechtsreform in Korea, in: Köllner, Patrick (Hg.), KOREA 2000, Institut für Asienkunde Hamburg
- Thome, Helmut (1998), Soziologie und Solidarität – Theoretische Perspektiven für die empirische Forschung, in: Bayertz, Kurt (Hg.), Solidarität – Begriff und Problem, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Tragl, Torsten (2000), Solidarität und Sozialstaat – Theoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzeptes, Rainer Hampp Verlag: München/Mering.
- Ulrich, Jürgens (1983), Die Entwicklung von Markt, Herrschaft und Kontrolle im Betrieb als politischer Prozeß – Eine Problemskizze zur Arbeitspolitik, in: Jürgens, Ulrich/Naschold, Frieder (Hg.), Arbeitspolitik, Levianthan Sonderheft 5/1983, Westdeutscher Verlag: Opladen
- Urban, Hans-Jürgen (1995), Deregulierter Standort-Kapitalismus? – Krise und Erneuerung des Sozialstaates, in: Schmitthenner, Horst (Hg.), Der >schlanke< Staat – Zukunft des Sozialstaates, Sozialstaat der Zukunft, VSA: Hamburg
- Urban, Hans-Jürgen (1999), Reformoptionen im Sozialstaat – Über die Perspektiven des sozial regulierten Kapitalismus, in: Schmitthenner, Horst/Urban, Hans-Jürgen (Hg.), Sozialstaat als Reformprojekt – Optionen für eine andere Politik, VSA: Hamburg

- Vobruba, Georg (1990), Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit, in: Vobruba, Georg (Hg.), Strukturwandel der Sozialpolitik – Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundversicherung, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Wein, Roland (1997), Südkorea auf dem Weg zur Zivilgesellschaft – Die Zivilgesellschaftsorganisationen, in: Köllner, Patrick (Hg.), KOREA 1997, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg
- Wildt, Andreas (1998), Solidarität – Begriffsgeschichte und Definition heute, in: Bayertz, Kurt (Hg.), Solidarität, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Wood, Ellen-Meiksins (1997), Labor, The State and Class Struggle, in: Monthly Review, Vol. 49, No. 3
- Yang, Jae-Jin (2004), Democratic governance and bureaucratic politic-a case of pension reform in Korea, in: Policy & Politics, Vol. 32
- Zeuner, Bodo (2000), Gewerkschaften 2000 – politisch auf sich gestellt? Sechs Beziehungsmuster zur SPD, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1/2000
- Zeuner, Bodo/Kurz-Scherf, Ingrid (2001), Politische Perspektiven der Gewerkschaften zwischen Opposition und Kooperation – Für eine neue Debatte über alte Grundwerte, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 3/2001
- Zeuner, Bodo (2003), Für eine differenzierende Debatte über moderne Gewerkschaften, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1/2000
- Zeuner, Bodo (2004), Widerspruch, Widerstand, Solidarität und Entgrenzung – neue und alte Probleme der deutschen Gewerkschaften, in: Beerhorst, Joachim/Demirović, Alex/Guggemos, Michael (Hg.), Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel, Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Zoll, Rainer (1991), Gewerkschaften als Diskurs-Organisationen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 6/1991
- Zoll, Rainer (2000), Was ist Solidarität heute?, Suhrkamp: Frankfurt/M.

Koreanischsprachige Literatur

Anmerkung: Bei koreanischen Namen steht der Familienname in aller Regel vor dem Vornamen, also Hong (=Familienname) Gil-dong (=Vornahme). Für die Namentangabe der Autoren der koreanischsprachigen Literatur wird daher der Familienname vorangestellt.

- Cho Han-sang (2009), *gong-gong-seong-i-lan mu-eo-sin-ga* [Was bedeutet Public Value], *Chaegsesang*: Seoul
- Cho Young-hoon (2002a), *saeng-san-jeok bok-ji-ron-gwa han-guk bok-ji-guk-ga-ui mi-rae* [Productive Welfare und die Zukunft des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Cho Young-hoon (2002b), *yu-gyo-ju-ui, bo-su-ju-ui, hog-eun ja-yu-ju-ui? han-gug-ui bo-gji-yu-hyeong geom-to* [Konfuzianismus, Konservatismus oder Liberalismus? Eine Überlegung zum Wohlfahrtsstaatsmodell südkoreanischer Art], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Cho Young-hoon (2002c), *hye-on jeong-bu bog-ji-jeong-chaeg-ui seong-gyeog - sin-ja-yu-ju-ui-leu neom-eon-na?* [Der Charakter der Welfare Policy der Kim Dae-jung Regierung – eine Überwindung des Neoliberalismus?], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul

- Choe Yeong-gi/Bae, Gyu-sik (2003), *no-sa-gwan-gye-ui han-gug-hyeong bal-jeon-mo-hyeong* [Das südkoreanische Entwicklungsmodell der Industriellen Beziehungen], <http://www.hunet.co.kr/files/warehouse/55.pdf>, Download am 23.1.2011
- Chung Moo-kwon (2002a), „*gug-min-ui jeong-bu*“-*ui sa-hoe-jeong-chaeg - sin-ja-yu-ju-ui hwag-dae? Sa-hoe-tong-hab-eu-lo-ui jeon-hwan?* [Die Sozialpolitik der „Regierung des Volkes“ – Stärkung des Neoliberalismus? Wandel zur sozialen Integration?], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Chung Moo-kwon (2002b), *Kim-Dae-jung jeong-bu-ui bog-ji-gae-hyeong-gwa han-gug bog-ji-je-do-ui seong-gyeog non-jaeng-e dae-ha-yeo bal-jeon-ju-ui yu-san-gwa bog-ji-gae-hyeong-ui han-gye* [Über die sozialpolitischen Reformen der Regierung Kim Dae-Jung und die Debatte über den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates – Erbe des Developmentalism und Grenze der sozialpolitischen Reform], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Hong Gyeong-jun (2002), *bog-ji-gug-ga-ui yu-hyeong-e gwan-han jil-jeog bi-gyo-bun-seog- gae-ib-ju-i, ja-yu-ju-ui, yu-gyo-ju-ui bog-ji-gug-ga* [Wohlfahrtsstaatsmodelle in der qualitativen Vergleichsforschung – Interventionismus, Liberalismus, Konfuzianismus], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa Bogji*: Seoul
- Jang Jae-hyuk (2008), *no-in-jang-gi-yo-yang-bo-heom chu-jin-hyeon-hwang-gwa bal-jeon-bang-hyang* [Long-Term Care Insurance: Current Status and Prospek], in: *Bogeonbogjiforum*, 08/2008, Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHASA): Seoul
- Jegal Hyen-suk (2008), *hyeon-si-gi gug-min-yeon-geum-je-do-e gwan-han jaeng-jeom* [Aktuelle Streitpunkte um das System der National Pension], in: Materialsammlung für »Forum sozial-öffentlichen Wert« (01.07.2007: Seoul)
- Jeong Seung-guk (1992), *jeon-tu-jeog no-dong-jo-hab-ju-ui-ja-deul-ui hyeon-sil-in-sig bi-pan* [Kritik gegen das Verständnis der Vertreter des Militant Unionism für die gegenwärtigen politischen Umstände], in: *Sahoepyeonglon*, Vol. 11 (3)
- Jeong Won-o/Seong Eun-mi/Son Jeong-sun/Hong Won-pyo (2006), *bul-an-jeong-no-dong-ja-leul wi-han sa-hoe-bo-jang* [Soziale Sicherung für prekäre Arbeiter], Progressive Politics Institute, Seoul
- KCTU (1997), *1996 sa-eob-bo-go ja-lyo-mo-eum* [Geschäftsbericht 1996 und Materialsammlung]
- KCTU (1998a), *1997 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go ja-lyo-mo-eum* [KCTU-Geschäftsbericht 1997 und Materialsammlung]
- KCTU (1998b), *min-ju-no-chong dae-jeong-bu 5-dae yo-gu-an jeong-chaeg hae-seol* [Erklärung zum Entwurf der Forderungen der KCTU an die Regierung], 11. Juni 1999
- KCTU (1999), *1998 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go ja-lyo-mo-eum* [KCTU-Geschäftsbericht 1998 und Materialsammlung]
- KCTU (2003a), *jeong-chaeg-bo-go-seo 2003/06: han-gug-cheol-do-ui gong-gong-seong gang-hwa-leul wi-han bang-an – Roh-Moo-hyun jeong-bu-ui cheol-do-gu-jo-gae-hyeong bi-pan-gwa dae-an* [KCTU-Politikbericht 2003/06: Pläne für die Stärkung des Public Value im südkoreanischen Eisenbahnsystem – Kritik an der und Alternativen zur KORAIL-Strukturreform der Regierung Roh Moo-hyun], Juni 2003
- KCTU (2003b), *jeong-chaeg-bo-go-seo 2003/07: jeong-bu-ui gug-min-yeon-geum gae-pyeon-an-ui mun-je-jeom-gwa ol-ba-leun gae-hyeong-bang-hyang* [KCTU-Politikbericht 2003/07: Probleme des Reformentwurfs der Regierung für die gesetzliche Rentenversicherung und eine gerechte Reformrichtung], Juli 2003
- KCTU (2003c), *gug-min-yeon-geum-gi-geum un-yong-ui mun-je-jeom-gwa min-ju-jeog gong-gong-jeog gae-hyeong bang-hyang – jeong-bu-ui gug-min-yeon-geum-gi-geum-un-yong-wi-won-hoe gae-jeong-an bi-pan* [KCTU-Politikbericht 2003/09: Probleme der Verwaltung des Rentenfonds und eine Reform de-

- mokratischer Richtung – Kritik des Reformentwurfs der Regierung für den Rentenfondsanlageausschuss], September 2003
- KCTU (2004a), *2003 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KCTU-Geschäftsbericht 2003]
- KCTU (2004b), *jeong-bu yeo-dang-ui gug-min-yeon-geum-beob-gae-jeong-an bi-pan-gwa min-ju-no-chong-eu dae-eung-bang-hyang* [KCTU-Politikbericht 2004/11: Kritik am Entwurf des National Pension Act von Regierung und der Regierungspartei sowie Gegenmaßnahmen der KCTU], November 2004
- KCTU (2005a), *2004 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KCTU-Geschäftsbericht 2004]
- KCTU (2005b), *2005 min-ju-no-chong-ui yo-gu-wa gwa-je* [KCTU-Politikbericht 2005/2: Forderungen und Aufgaben der KCTU 2005], Februar 2005
- KCTU (2006a), *2005 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KCTU-Geschäftsbericht 2005]
- KCTU (2006b), *2006 min-ju-no-chong-ui yo-gu-wa gwa-je* [KCTU-Politikbericht 2006/7: Forderungen und Aufgaben der KCTU 2006], Juli 2006
- KCTU (2007a), *2006 min-ju-no-chong sa-eob-bo-go* [KCTU-Geschäftsbericht 2006]
- KCTU (2007b), *2007 min-ju-no-chong-ui yo-gu-wa gwa-je* [KCTU-Politikbericht 2007/8: Forderungen und Aufgaben der KCTU 2007], August 2007
- KCTU (2007c), *2007-1 min-ju-no-chong sa-hoe-gong-gong-seong gi-hoeg-dan hoe-ui-log* [Protokoll der ersten Sitzung des Planungsteams für sozial-öffentlichen Wert der KCTU am 11.05.2007]
- KCTU (2007d), *2007nyeon ha-ban-gi jeong-chaeg-dam-dan-gja su-lyeon-hoe ja-lyo-jib* [Materialsammlung der Tagung der Zuständigen für Politik-Planung der KCTU am 23/24.08.2007]
- Kim Chang-u (2007), *chun-no-hyup cheong-san-gwa han-gug-no-dong-un-dong* [Die Aufhebung des *chunnohyup* und südkoreanische Arbeiterbewegung], *Humanitaseu*: Seoul
- Kim Dong-chun (1995), *han-gug-sa-hoe no-dong-ja yeon-gu* [Studie über südkoreanische Arbeiter], *Yeoksabipyongsa*: Seoul
- Kim Hyeong-gi (1997a), *jin-bo-jeog no-sa-gwan-gye-wa jin-bo-jeog no-dong-jo-hab-ju-ui-leul wi-ha-yeo - han-gug-no-sa-gwan-gye-ui gae-hyeog-gwa sae-lo-un no-dong-un-dong-ui mo-saeg* [Für Progressive Industrial Relations und Progressive Trade Unionism – die Reform der südkoreanischen industriellen Beziehungen], in: Kim Hyeong-gi (Hg.), *han-gug-no-sa-gwan-gye-ui jeong-chi-gyeong-je-hag* [Politische Ökonomie der südkoreanischen industriellen Beziehungen], Hanul: Seoul
- Kim Hyeong-gi (1997b), *min-ju-no-chong-ui un-dong-gi-jo-wa gi-bon-gwa-je* [Grundprinzip und Hauptaufgabe der KCTU], in: Kim Hyeong-gi (Hg.), *han-gug-no-sa-gwan-gye-ui jeong-chi-gyeong-je-hag* [Politische Ökonomie der südkoreanischen Industriellen Beziehungen], Hanul: Seoul
- Kim Hye-ran (1999), *min-ju-no-chong-ui sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng* [Der Sozialreform-Kampf der KCTU], Arbeitspapier der „solidarischen Zusammensetzung der vier Verbände der Arbeiterbewegung [sa-danche-yeon-seog-hoe-ui]“, Juni 1999
- Kim Jin-gyun (1996), *pal-chil-nyeon i-hu min-ju-no-jo-un-dong-ui gu-jo-wa teug-jing - jeon-no-hyeob-ui jeong-gae-gwa-jeong-gwa ju-yo-hwal-dong-eul jung-sim-eu-lo* [Struktur und Merkmale der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung seit 1987 – fokussiert auf die Vorgängen und Aktivitäten des Jeon-no-hyeob], in: *Saneomnodongyeongu*, Vol. 1 (2)
- Kim Jeong-u (2006), *no-dong-jo-hab-ui jo-jig-hyeon-hwang-gwa jo-jig-lyul chu-se* [Organisationszustände der Gewerkschaften und Entwicklung des gewerkschaftlichen Organisationsgrads], in: *Nodong libyu*, 12/2006, Korea Labor Institute
- Kim Jong-geon/Choi Won-tak/Han Jin (2001), *sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng-ui 'hab-ui-ju-ui-jeog' pyeon-seung-eul gyeong-je-han-da* [Wir sehen uns vor der Kompromissorientierung des Sozialreform-Kampfs vor], in: *Sahoebogjiwa nodong*, Vol. 2
- Kim Keum-seo (1997), *no-dong-jo-hab jeong-chaeg-cham-ga-ui ol-ba-leun chu-jin-eul wi-ha-yeo* [Zu einer ordentlichen politischen Beteiligung der Gewerkschaften], in: *Nodongsahoe*, No. 12

- Kim Keum-soo (1998), *no-dong-un-dong-ui no-seon-gwa gi-jo-leul jeong-lib-ha-ja* [Legen wir die Richtung und das Grundprinzip der Arbeiterbewegung fest], in: *Nodongsahoe*, No. 25
- Kim Seong-hui (2008), *han-gug bi-jeong-gyu-no-dong-ja-ui hyeon-sil-gwa dae-an* [Realitäten irregulärer Arbeiter und alternative Lösungen in Südkorea], Korea University Institute of Labor Studies, 11/2008
- Kim Yeon-myung (2002a), *Kim Dae-jung jeong-bu-ui sa-hoe-bo-gi-jeong-chaeng - sin-ja-yu-ju-ui-leul neom-eo-seo* [Sozialpolitik unter der Kim Dae-jung Regierung – Überwindung des Neoliberalismus], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Kim Yeon-myung (2002b), „*gug-ga-bog-ji gang-hwa-lon*“ *bi-pan-e dae-han jae-bi-pan-gwa jaeng-jeom* [Kritik an der Kritik gegen den Ansatz der „Stärkung staatlicher Verantwortlichkeit“ und Debatte-Punkte], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Kim Yeong-su (2008), *sa-hoe-jeog hab-ui-gi-gu-wa no-dong-jo-hab-undong: nam-a-gong-gwa han-gugsal-ye-e dae-han bi-gyo 1995 – 2002* [Soziales Kompromissorgan und Gewerkschaftsbewegung: Ein Vergleich von Südafrika und Südkorea 1995 – 2002], in: *Maleukeuseujuui yeongu*, Vol. 5 (1)
- Kim Yoo-sun (1995), *min-ju-no-chong-ui sa-hoe-gae-hyeog o-dae gwa-je* [Fünf Aufgaben der KCTU bei der Sozialreform], in: *Sahobogjijeongchaeg*, Vol. 1.
- Kim Yoo-sun (1998), *min-ju-no-jo-ui hyeog-sin-eul wi-han je-eon* [Vorschläge zur Erneuerung der Demokratischen Gewerkschaften], in: *Nodongsahoe*, Vol. 25
- Kim Yoo-sun (2007), *han-gug-ui no-dong 2007* [Working Korea 2007], Korea Labour & Society Institute
- Koreanisches Zentrum für Forschung der Irregulären Arbeit (2010), *gyeong-je-hwal-dong-in-gu bu-ga-jo-sa (2010.8) bun-seog* [Analyse der Economically Active Population Survey of Statistics Korea (8. 2010)], http://workingvoice.net/xel/?document_srl=34940, Download am 13.1.2010
- Kwon Yung-gil (1993), *no-dong-jo-hab-un-dong-ui na-a-gal gil* [Der Weg, den die Gewerkschaftsbewegung einschlagen muss], in: *Changjaggwa bipyeong*, Vol. 81
- Lee Hye-kyung (2002), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng-ui ham-ui-wa yeon-gu-bang-hyang* [Implikation der Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates und Forschungsrichtung], in: Kim, Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Lee Jae-hwa (1989), *jeon-pyeong-ui gyeol-seong-gwa-jeong* [Gründungsprozess des *Jeon-pyeong*], in: *Wolgan nodongja*, April/1989
- Lee Jong-hoe (1997), *sa-hoe-jeog se-lyeog-gwan-gye-ui jae-pyeon-eul wi-ha-yeo* [Zur Rekonstruktion der sozialen Kräfteverhältnisse], in: *Hyeonjangeseo milaeleul*, Vol. 23
- Lee Nae-young (1987), *han-guk-gyeong-gje-ui gwan-jeom* [Gesichtspunkt der südkoreanischen Wirtschaft], *Baeksanseodang*: Seoul
- Lee Sang-ho (2009), *min-ju-no-dong-jo-hab-un-dong-ui wi-gi-wa hyeog-sin-e dae-han yeon-gu-ja-lyo-jib* [Forschungsbericht zu Krise und Erneuerung der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung], Korean Metal Workers' Union-Labor Policy Institute
- Lee Sang-hun (2006), *sa-hoe-gong-gong-seong-tu-jaeng-ui sil-cheon-jeog gae-nyeom-hwa-leul wi-ha-yeo* [Für eine praktische Begriffsbestimmung von sozial-öffentlichem Wert], in: *Nodongsahoe*, April/2006
- Lee Yun-kyung (2009), *no-in-jang-gi-yo-yang-bo-heom-je-do hyeon-hwang mich jeong-chaeg-gwa-je* [Current Situation and Policy Implication for the elderly Long-term care Insurance], in: *Bogeonbogjiforum*, 10/2009, Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHASA): Seoul
- Lim Young-il (1997), *no-dong-un-dong-ui je-doh-wa-wa si-min-gwon* [Institutionalisierung und rechtliche Anerkennung der Arbeiterbewegung], in: *Gyeongjewa sahoe*, Vol. 24
- Lim Young-il (2008), *geum-sog-san-byeol-no-jo geon-seol-un-dong-ui gwa-jeong, hyeon-hwang-gwa gwa-je* [Prozess, Ist-Zustand und Aufgabe der Gründungsbewegung der südkoreanischen IG Metall], Diskus-

- sionsrunden-Reader des Korean Metal Workers' Union-Labor Policy Institute & Labor Education Institute (21.5.2008).
- Ministry of Labor (2008), *2007nyeon jeon-gug no-dong-jo-hab jo-jig-hyeon-hwang* [Analyse des heutigen Organisationszustands der Gewerkschaften], 09/2008
- Nam Chan-seop (2002a), *gyeong-je-wi-gi i-u bog-ji-gae-hyeog-ui seong-gyeog - gu-sang, gwi-gyeol, bog-ji-gug-ga-che-je-e-ui ham-ui* [Charakter der sozialpolitischen Reform seit der Wirtschaftskrise – Konzeption, Endergebnisse, wohlfahrtsstaatliche Bedeutungen], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga-seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Nam Chan-seop (2002b), *han-gug bog-ji-che-gye-ui seong-gyeog-e dae-han gyeong-heom-jeog yeon-gu – Esping-Andersen-gi-jun-eul jung-sim-eu-lo* [Empirische Forschung zum Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaatssystems – analysiert nach den Kriterien von Esping-Andersen], in: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Nam Chan-seop/Heo Seon (2004), *2005-nyeon-do choe-jeo-saeng-gye-bi-ui gyeol-jeong-gwa-jeong* [Entscheidungsprozess zum Existenzminimums im Jahre 2005], in: *Bogjidonghyang*, 12/2004
- Nam Ku-hyun (1995), *min-ju-no-jo-un-dong-gwa sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng* [Demokratische Gewerkschaftsbewegung und Sozialreform-Kampf], Diskussionspapiere im Gründungssymposium des Korean Institute for Labor Studies & Policy (13.10.1995)
- Oh Keon-ho (2004a), *min-ju-no-chong sa-hoe-bog-ji-hwal-dong-ui pyeong-ga-wa jeon-mang* [Auswertung und Aussichten der sozialpolitischen Aktivitäten der KCTU], in: *Bogjidonghyang*, 01/2004
- Oh Keon-ho (2004b), *sin-ja-yu-ju-ui-si-dae sa-hoe-gong-gong-seong-tu-jaeng-ui seong-gyeog-gwa ui-ui* [Charakter und Bedeutung des Kampfes für sozial-öffentlichen Wert im Zeitalter des Neoliberalismus], in: *Saneobnodongyeongu*, Vol. 10 (1)
- Oh Keon-ho (2006), *gug-min-yeon-geum, gong-gong-ui jeog-in-ga sa-hoe-yeon-dae im-geum-in-ga* [Die Nationale Rentenversicherung, ein öffentlicher Feind oder Lohn aus sozialer Solidarität], *Chaegsesang*: Seoul
- Oh Keun-ho (2008), *sin-ja-yu-ju-ui si-dae sa-hoe-gong-gong-seong un-dong-ui ui-ui-wa sae-ro-un sil-cheon-jeol-lyak* [Bedeutung und neue Strategie der Bewegung für sozial-öffentlichen Wert im Zeitalter des Neoliberalismus], in: Jo Don-mun/Lee Su-bong (Hg.), *min-ju-no-jo-undong 20-nyeon: jaengjeomgwa gwaje* [20 Jahre der Demokratischen Gewerkschaftsbewegung: Streitpunkte und Aufgaben], *Humanitaseu*: Seoul
- Park Se-gil (1988), *da-si-sseu-neun han-gug-hyeon-dae-sa 1 – hae-bang-e-seo han-gug-jeon-jaeng-kka-ji* [Moderne Geschichte Koreas, rekonstruiert 1 – die Befreiung Koreas vom japanischen Imperialismus und der Koreakrieg], *Dolbegae*: Seoul
- Park Seung-ok (1992), *han-gug-no-dong-un-dong, gwa-yeon wi-gi-in-ga?* [Südkoreanische Arbeiterbewegung in der Krise?], in: *Changjaggwa bipyeong*, 11-12/1992
- Roh Joong-kee (1997), *han-gug-ui no-dong-jeong-chi-che-je byeon-dong 1987-1997* [Wandel des südkoreanischen Arbeitsregimes 1987-1997], in: *Gyeongjewa sahoe*, Vol. 36
- Seong Gyeong-ryung (2002), *min-ju-ju-ui-ui gong-go-hwa-wa bog-ji-gug-ga-ui bal-jeon* [Konsolidierung der Demokratie und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates]. In: Kim Yeon-myung (Hg.), *han-guk bok-ji-guk-ga seong-gyeok-non-jaeng* [Debatte um den Charakter des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates], *Ingangwa bogji*: Seoul
- Shin Gwang-yeong (2000), *no-dong-un-dong-gwa gong-gong-seong* [Arbeiterbewegung und Public Value], in: *Munhwagwahag*, Vol. 23
- Vorbereitendes Komitee zur Gründung der KCTU (1995a), *chang-lib-kka-ji-ui sa-eob-bo-go ja-lyo-mo-eum* [Geschäftsbericht und Materialsammlung bis zur Gründung der KCTU]

- Vorbereitendes Komitee zur Gründung der KCTU (1995b), *1995 im-dan-tu-wa sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng ji-chim* [Richtlinien für die Lohn- und Kollektivverhandlung und den Sozialreform-Kampf 1995], Februar 1995
- Woo Myung-sook (2007), *han-gug-ui bog-ji-je-do bal-jeon-e-seo san-jae-bo-heom do-ib-ui ui-ui – bog-ji-je-do hyeong-seong-gwa bal-jeon-ju-ui-jeog gug-ga-gae-ib* [Bedeutung der Einführung der Unfallversicherung bei der Entwicklung des südkoreanischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements – Aufbau des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und Developmental State Intervention], in: *hanguksahoehak*, Vol. 41 (3)
- Woo Sung-myomg (1999), *no-dong-jo-hab-gwa ,sa-hoe-jeog' undong min-ju-no-chong-ui sa-hoe-gae-hyeog-tu-jaeng-eul jung-sim-eu-lo* [Gewerkschaften und ‚sozialer‘ Kampf: Am Beispiel des Sozialreform Kampfs der Korean Confederation of Trade Unions], Magisterarbeit (unveröffentlicht), Hanshin University, 06/1999
- Yang Jae-jin/Kim Yeong-sun/Jo Yong-jae u.a. (2008), *han-gug-ui bog-ji-jeong-chaek gyeol-jeong-gwa-jeong* [Sozialpolitische Entscheidungsprozesse in Südkorea], *Nanam*: Paju
- Yeo Eu-gene/Kim Tae-wan (2004), *han-gug-ui so-deug-bul-pyeong-deung dong-hyang-gwa jeong-chaeg-bang-hyang – oe-gug-gwa-ui bi-gyo-bun-seog-eul jung-sim-eu-lo* [Der Trend zur Ungleichheit und politische Implikation in Südkorea], in: *Bogeonsahoeyeongu*, Vol. 26 (1)
- Yeo Eu-gene (2005), *gug-min-gi-cho-saeng-hwal-bo-jang-je-do seon-jeong mich geub-yeo hyeon-hwang-gwa mun-je-jeom* [National Basic Livelihood Security – Selection Criteria, Benefits Rules, and Problems], in: *Bogeonbogjiforum*, Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHASA): Seoul
- Yoo Bum-sang (2005), *han-gug no-dong-un-dong-ui i-nyeom-ui pung-gyeong-hwa – i-nyeom-ui bin-gon-gwa jeong-che-seong-ui dil-le-ma* [Die ideologische Landschaft der südkoreanischen Arbeiterbewegung – ideologische Unzulänglichkeit und Dilemmata von Identität], in: *Donghyanggwa jeonmang*, Vol. 63
- Yun Seok-myong/Shin Hwa-yeon (2006), *han-gug-ui sa-hoe-bo-jang-ye-san-mo-hyeong gae-bal – ILO Social Budget mo-hyeong-eul jung-sim-eu-ro* [Erfindung eines Modells des Sozialbudgets Südkoreas – Zentriert um das ILO Social Budget-Modell], Forschungsbericht 2006/12 des Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHASA): Seoul