

Köther, Eun Sook

**Working Paper**

**Die Sozialpolitik in Südkorea seit der Wirtschaftskrise 1997**

Arbeitspapier, No. 14

**Provided in Cooperation with:**

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Köther, Eun Sook (2000) : Die Sozialpolitik in Südkorea seit der Wirtschaftskrise 1997, Arbeitspapier, No. 14, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116477>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

*Eun Sook Köther*

***Die Sozialpolitik in Südkorea  
seit der  
Wirtschaftskrise 1997***

**Arbeitspapier 14**

## **Die Sozialpolitik in Südkorea seit der Wirtschaftskrise 1997**

*Eun Sook Köther*

**Impressum:**

**Herausgeber:**

Hans-Böckler-Stiftung

Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB

Bertha-von-Suttner-Platz 1

40227 Düsseldorf

Telefon: (0211) 77 78-223

Telefax: (0211) 77 78-211

E-Mail: Peter-Scherrer@boeckler.de

Redaktion: Referat Internationales

Peter Scherrer, Astrid Grunewald

Best.-Nr.: 11014

Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, März 2000

DM 18,00

# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Südkorea seit 1997</b>	<b>7</b>
2.1	Politische Rahmenbedingungen	7
2.2	Wirtschaftliche Lage	8
2.3	Die Gewerkschaften heute	11
2.4	Gesellschaftliche Herausforderungen und Probleme	13
<b>3.</b>	<b>Die Wirtschaftsreformen unter der Führung des Internationalen Währungsfonds</b>	<b>17</b>
3.1	Rezepte des IWF zur Umstrukturierung der Wirtschaft in Südkorea	17
3.2	Neuordnung des Finanzsektors	18
3.3	Umstrukturierung der privaten und öffentlichen Unternehmen	19
3.4	Flexibilisierung des Arbeitsmarktes	21
	Exkurs: Unternehmerische Sozialpolitik in Südkorea	23
<b>4.</b>	<b>Sozialpolitische Maßnahmen des Staates</b>	<b>25</b>
4.1	Beschäftigungspolitik und Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosenzahl	25
4.2	Einkommensumverteilung und Mindestlohn	27
4.3	Sozialversicherungen	27
4.3.1	Unfallversicherung	28
4.3.2	Arbeitslosenversicherung	28
4.3.3	Rentenversicherung	30
4.3.4	Krankenversicherung	30
4.4	Unterstützung für sozial Schwache	31
4.5	Institutionalisierung des sozialen Dialogs	32
<b>5.</b>	<b>Reaktionen der Gewerkschaften, der Unternehmer und der politischen Akteure auf die sozialpolitischen Reformen der Regierung</b>	<b>37</b>
<b>6.</b>	<b>Fazit</b>	<b>39</b>
<b>7.</b>	<b>Bibliographie</b>	<b>41</b>
	<b>Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung</b>	<b>43</b>

# 1. Einleitung

Die Wirtschaftskrise in Südkorea, welche durch die Wirtschaftsturbulenzen und durch die Zahlungsunfähigkeit des Landes im Jahr 1997 ausgelöst wurde, scheint überwunden zu sein. Dies zeigt sich u. a. durch die Stabilisierung der Währung in Verbindung mit einem hohen Leistungsbilanzüberschuss, durch eine galoppierende Wachstumsrate der Wirtschaft und durch sinkende Arbeitslosenzahlen. Wie diese Wiederbelebung so schnell zustande kommen konnte, ist in vielerlei Hinsicht zu untersuchen und wird noch diskutiert. Einige Experten begründen die wirtschaftliche Regeneration mit der expansiven Finanzpolitik, andere sehen in den noch laufenden, „erfolgreichen“ Wirtschaftsreformen der Regierung den ausschlaggebenden Faktor. Durch die Umgestaltung habe das Land das Vertrauen der internationalen Investoren zurückgewonnen, denn die direkten Investitionen ausländischen Kapitals vermehren sich zusehends. Klar ersichtlich ist, dass die tiefgreifende staatliche Intervention in die Wirtschaft unter Aufsicht des Internationalen Währungsfonds (IWF) eine entscheidende Rolle zur Verbesserung der Wirtschaftslage gespielt hat. Unabhängig davon, ob tatsächlich eine Basis für einen dauerhaften Aufschwung geschaffen wurde, bleibt zu ergründen, welchen Einfluss die Wirtschaftspolitik und die staatlichen Reformen auf die Gesellschaft ausüben. Außerdem muss untersucht werden, wie und in welcher Form die Politik nun versucht, die sozialen Probleme, die als Folge der Liberalisierung der Wirtschaft auftreten, zu beseitigen.

Die Wirtschaftsreformen in Südkorea wurden unter der Führung des IWF mit Beginn der Wirtschaftskrise 1997 radikal vorangetrieben. Der IWF selbst stellte erhebliche Kreditmittel zur Beseitigung der Finanzkrise bereit; zudem fungierte er als Wegbereiter für die Kredite anderer multilateraler und bilateraler Geber. Er intervenierte tiefgreifend in die Wirtschaftspolitik des Landes und forderte wirtschaftliche Reformen, in deren Rahmen die Öffnung und Liberalisierung der heimischen Märkte zugunsten internationaler Investoren als notwendig betrachtet wurde. In der Folge konnte festgestellt werden, dass die radikale Umsetzung der wirtschaftspolitischen Vorgaben des IWF zu einer strukturellen Veränderung gesellschaftlicher Normen und zu nachhaltigen gesellschaftlichen Zerwürfnissen geführt hat. Um die unerwünschten negativen Auswirkungen der Wirtschaftsreformen wie u. a. Massenarbeitslosigkeit, Verelendung von sozial Schwachen und Arbeitern sowie die dadurch entstehende soziale Unruhe zu verringern, führte die Regierung eine Reihe sozialpolitischer Maßnahmen ein. Da die staatliche Sozialpolitik, insbesondere das Netzwerk der sozialen Sicherung für Arbeiter und Arme, bis zu diesem Zeitpunkt nur sehr schwach entwickelt war, können diese Schritte eher als positiver Einschnitt in die Geschichte der Sozialpolitik des Landes bewertet werden, auch wenn die Maßnahmen im Wesentlichen die wachsenden sozialen Probleme nicht lösen und auf Dauer gesehen sogar teilweise festigen werden.

Dieser Forschungsbericht beschäftigt sich hauptsächlich mit der Untersuchung der Sozialpolitik Südkoreas seit der wirtschaftspolitischen Intervention des IWF. Im zweiten Kapitel wird zunächst die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Konstellation zum Zeitpunkt der Wirtschaftskrise, also der Hintergrund der zu den Reformen und zum Ausbau der Sozialpolitik führte, untersucht. Zudem wird die gegenwärtige Lage der Gewerkschaftsbewegung dargestellt, und zwar einerseits hinsichtlich ihrer Reaktionen auf die veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zum anderen bezüglich innergewerkschaftlicher Angelegenheiten.

Im dritten Kapitel werden die Wirtschaftsreformen der Regierung unter Aufsicht des IWF, überwiegend in Hinsicht auf die Änderungen der wirtschaftlichen Normen, vorgestellt. Auch die Auswirkungen auf die Arbeiterschaft bzw. die gesamte Gesellschaft, auf jene also, die die Regierung durch Aktionen und aktiven Widerstand zur sozialpolitischen Umgestaltung zwangen, werden aufgezeigt.

Die von der Regierung in Angriff genommenen sozialpolitischen Maßnahmen – einschließlich der Institutionalisierung des sozialen Dialoges – werden im vierten Kapitel dargestellt. Im Weiteren wird untersucht, ob und inwiefern Sozialpolitik im Rahmen neoliberaler Wirtschaftspolitik dazu geeignet ist, Probleme wie wachsende soziale Ungerechtigkeit, Unsicherheit und die Kluft zwischen Armen und Reichen aufzulösen.

Anschließend werden die Reaktionen der Gewerkschaften, der Unternehmer und anderer politischer Akteure auf die sozialpolitischen Reformen vorgestellt. Dadurch sollen nicht nur die gegenwärtigen Probleme und Interessensgegensätze verdeutlicht, sondern auch zukünftige Perspektiven für die Sozialpolitik aufgezeigt werden.





## 2. Südkorea seit 1997

### 2.1 Politische Rahmenbedingungen

Die mit Beginn des Jahres 1997 deutlich zum Vorschein tretende Wirtschaftskrise führte zur Enthüllung der schon seit langem vermuteten Probleme von Politik, Wirtschaft und der Gesellschaft des Landes. Die bisher ausschließlich am Wirtschaftswachstum orientierte Wirtschaftspolitik, die daraus folgende mangelnde soziale Sicherheit, die korrupten Geschäfte zwischen Politikern und Großunternehmen und die in ihrer Machtfülle einzigartigen Unternehmenskonglomerate, die „Chaebols“, wurden zum ersten Mal von einer breiten Öffentlichkeit in Frage gestellt und kritisiert.

Angesichts der drohenden Wirtschaftskrise, die unter der Bevölkerung eine allgemeine Entrüstung hervorrief, änderten sich zunächst politische Sympathien. In der Folge erlitt die bisherige Regierungspartei sowohl bei den Präsidentschaftswahlen 1997 als auch bei den Kommunalwahlen 1998 große Stimmenverluste. Das Ergebnis dieser Präsidentschaftswahl wurde von großen Teilen der Bevölkerung, politisch gesehen, wohlwollend aufgenommen. Insbesondere für die sozial engagierten Gruppen einschließlich der Gewerkschaften, welche seit Anfang der 60er Jahre die Militärdiktaturen bekämpft und nach einer demokratischen Politik gedürstet hatten, war es eine angenehme Überraschung. Der neu gewählte Präsident, Kim Dae Jung, stellte als Politiker ein Symbol der demokratischen Bewegung des Landes dar. In der Vergangenheit war er mehrmals von den Militärdiktatoren gefangengesetzt und gefoltert worden. Wiederholt hatte er in Lebensgefahr geschwebt. Deshalb wurde sein Wahlsieg von den sozial engagierten Gruppen und Gewerkschaften als eine Chance für die Demokratisierung des Landes betrachtet und weckte Hoffnungen bei der Bevölkerung.

Gleichwohl war seine „Partei der neuen Politik“ kurz vor der Wahl eine Koalition mit der konservativen Partei eingegangen, den „Vereinigten Liberal-Demokraten“, Anhängern eines früheren Militärdiktators, um die Wahl zu gewinnen. Trotz dieser Koalition konnten die beiden Parteien nicht die gewünschte Mehrheit im Parlament gewinnen. Um jedoch eine gewisse politische Beständigkeit zu erreichen, versuchte die Regierungskoalition aus „Neue Politik (NCNP)“ und „Vereinte Liberal-Demokraten“ Oppositionelle in ihr Lager zu ziehen. Im September 1998 gelang es dann tatsächlich, die Mehrheit im Parlament dadurch zu erlangen, dass einige der Abgeordneten der Oppositionspartei zur NCNP überwechselten.<sup>1</sup> Die in mancherlei Hinsicht bestehenden Interessengegensätze innerhalb der Koalition konnten jedoch nicht beseitigt werden. Somit stand die politische Macht der neuen Regierung auf tönernen Füßen. Dies zeigte sich am deutlichsten im Scheitern der vom Präsidenten eingeführten „sozialen Kooperation“.<sup>2</sup>

Als Kim Dae Jung die Macht übernahm, befand sich die Wirtschaft des Landes bereits in einer sehr kritischen Situation, die die Regierung zur Änderung der bisherigen Wirtschaftspolitik zwang. Der neue Präsident vertrat die Auffassung, dass der Staat eine aktivere Rolle in der Wirtschaft übernehmen und der freien Marktwirtschaft einen ausreichenden Spielraum einrichten sollte. Zur Erreichung dieses Zieles verkündete er eine gründliche Reformierung der Wirtschaft, die vier Wirtschaftsbereiche umfassen sollte: die Finanzsektoren, die öffentlichen und die privaten Unternehmen sowie den Arbeitsmarkt. Die Reformprogramme basierten überwiegend auf einem mit

---

<sup>1</sup> Für die Bildung einer Mehrheit sind mindestens 150 von insgesamt 299 Sitzen erforderlich. Die Regierungskoalition verfügt nun über 153 Mandate, während die Oppositionspartei 140 Mandate besitzt.

<sup>2</sup> Siehe Kapitel 4,5 und 5.

dem IWF getroffenen Abkommen, das faktisch unter der Aufsicht des IWF ausgearbeitet worden war.<sup>3</sup> Die vom IWF geforderten Wirtschaftsreformen wurden ohne Verzögerung umgesetzt und die Verfolgung der Umstrukturierungspläne wurde zur absoluten Priorität der Regierung.<sup>4</sup> Die Vorgaben des IWF wurden zum entscheidenden Orientierungsprogramm für die Wirtschaftsreformen der Regierung.

Parallel zur Umsetzung des IWF-Abkommens berief der Präsident eine Dreiparteien-Kommission mit den Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der Regierung ein. Im Zentrum stand das Ziel, die geplanten Wirtschaftsreformen möglichst reibungslos durchsetzen zu können und eine gesellschaftliche Akzeptanz dafür zu gewinnen. Dieser neu eingeführte „soziale Dialog“ stellte einen Wendepunkt in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der modernen Geschichte des Landes dar, und zwar in dem Sinne, dass sich erstmals auch die unabhängigen und demokratischen Gewerkschaften an der Aushandlung der Wirtschaftspolitik bzw. der Umsetzung von Wirtschaftsreformen beteiligen konnten. Im Zuge der Gespräche wurden jedoch die Gewerkschaften mit ihren Forderungen nach und nach ins Abseits gestellt.

Parallel mit der Einrichtung des sozialen Dialogs ging die Drohung des Präsidenten einher, dass jede Form von Aktionen bzw. organisierten Widerstandes gegen die Wirtschaftsreformen, sei es von Seiten der Gewerkschaften oder seitens anderer sozial engagierter Gruppen, nicht akzeptiert und als schweres Verbrechen hart bestraft würde. Diese Entschlossenheit der Regierung war folgenreich für viele Gewerkschafter und Arbeiter. Sie wurden festgenommen oder von der Staatsanwaltschaft gesucht, weil sie an sogenannten illegalen Streiks, die sich überwiegend gegen den Personalabbau und gegen die Fusion oder Schließung des eigenen Betriebs richteten, teilgenommen hatten. Die Zahl der solchermaßen als politische Verbrecher diskreditierten Personen lag im Jahre 1995 bei 170, 1996 bei 95 und 1997 bei 35 und erreichte im Oktober 1998 ihren Höhepunkt mit 411.<sup>5</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Regierung ihre Führungsrolle in der Wirtschaft gestärkt hat. Angeblich, um zum einen die bestehende Wirtschaftskrise zu überwinden und zum anderen, um „mehr freien Markt“ zu schaffen. Dass Kim Dae Jung, der das Vertrauen der Bevölkerung genossen hatte, das Land zu einer Demokratisierung führen würde, schien nun nur noch eine trügerische Erscheinung gewesen zu sein. Zwar scheint die Regierung, anders als die früheren Regierungen des Landes, den neuen gesellschaftlichen Herausforderungen mit der Schaffung einer breiten Sozialpolitik entgegenzutreten zu wollen, dennoch ist zu konstatieren, dass die neue marktwirtschaftlich orientierte Politik, trotz einiger positiver Ansätze, bis dato die Demokratisierung des Landes sowie die Interessen der Arbeiter und ihre soziale Sicherung vernachlässigt.

## 2.2 Wirtschaftliche Lage

Mit der Wirtschaftskrise 1997 wurde die wirtschaftliche Entwicklung Südkoreas vollkommen von den Maßnahmen des IWF abhängig. Angesichts der Finanzkrise, hervorgerufen durch eine enorme Überschuldung mit Fremdkapital und durch die in der Folge auftretende Zahlungsunfähigkeit, besonders des privaten Sektors<sup>6</sup>, orga-

---

<sup>3</sup> Finanz- und Wirtschaftsministerium, 1998, S. 182.

<sup>4</sup> Frankfurter Rundschau, 19.06.99.

<sup>5</sup> Geschäftsbericht 1999 des KCTU. Im Juni 1999 saßen 71 Mitglieder des KCTU im Gefängnis. 38 Mitglieder wurden als politische Verbrecher gesucht. Insgesamt betrug die Zahl der politischen Gefangenen und der aufgrund ihres gewerkschaftlichen Engagements Gesuchten 216 im August 1998.

<sup>6</sup> Ende des Jahres 1997 betrug die Außenverschuldung insgesamt 160 Mrd. US-\$. Davon waren mehr als 50 % kurzfristige Schulden, die im Jahr 1998 anfällig wurden.

nisierte der IWF ein Rettungspaket internationaler Kreditgeber in Höhe von 58,35 Milliarden US-\$ (davon betrug der eigene Anteil des IWF US-\$ 20,9 Mrd.). Dieses IWF-Angebot war jedoch an strenge Auflagen gebunden. Insgesamt fünfmal überprüften der IWF und die koreanische Regierung im Zeitraum vom 03.12.1997 bis zum 02.05.1998 ihre makroökonomischen Ziele; die Umstrukturierungserfolge wurden in vierteljährlichen Abständen auf den Prüfstand gestellt.<sup>7</sup>

Bis zur vierten Vereinbarung vom 07.02.98 hatte der IWF auf den Erhalt hoher Zinssätze (bis zu 30 %) bestanden. Damit verbundene Ziele waren die Förderung des Zuflusses fremden Kapitals, die Stabilisierung des Devisenmarkts, der Ausgleich des Bilanzdefizits durch die Senkung der Staatsausgaben und damit verbunden, das Anlegen ausreichender Devisenreserven. Zu den Maßnahmen makroökonomischer Wirtschaftspolitik gehörten:

- Fiskalische Maßnahmen im Umfang von zwei Prozent des BIP, um Mittel für die Umstrukturierung des Finanzsektors freizusetzen. Die Verbesserung der Haushaltslage sollte durch Ausweitung der Bemessungsgrundlage für Körperschafts-, Einkommen- und Mehrwertsteuer erreicht werden (03.12.97).
- Die weitere Verschärfung der Geldpolitik sowie die Abschaffung der täglichen Bandbreite für den Wechselkurs des Won (24.12.97).
- Das neue fiskalpolitische Ziel für 1998 sollte die Absenkung des Defizits auf ein Prozent des Bruttoinlandsproduktes sein. Damit sollte dem Rückgang der wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung getragen und Mittel für die Ausweitung sozialpolitischer Maßnahmen geschaffen werden (07.02.98).

Die hohen Zinsen und Steuern sowie die Kürzung der öffentlichen Ausgaben führten zu unerwünschten Nebenwirkungen auf die Realwirtschaft des Landes. Die Wirtschaft wurde noch tiefer in die Rezession gedrängt. Die Unternehmen, die vor allem im Importgeschäft tätig waren, litten bereits unter einer erheblichen finanziellen Belastung durch die Abwertung des Won.<sup>8</sup> Wegen der hohen Zinsen gingen mehr als 10.000 kleine und mittlere Betriebe, darunter auch viele solide Firmen, bis März 1998 (also innerhalb von vier Monaten seit dem ersten IWF-Abkommen) in den Konkurs. Insgesamt gesehen verschlechterte sich der wirtschaftliche Erfolg der Unternehmen beträchtlich.<sup>9</sup> Dagegen profitierten inländische und ausländische Kapitalanleger von den extrem hohen Zinsen. Die Steuerpolitik verfolgte indessen überwiegend eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer, was zu einer Verschärfung der ungleichen Einkommensverteilung führte.

Noch problematischer stellte sich der starke Rückgang der Inlandsnachfrage dar, der die wirtschaftliche Rezession weiter verschärfte. Der Konsum der privaten Haushalte ging im zweiten Vierteljahr 1998 um weitere 13,1 % zurück, nachdem der private Verbrauch im ersten Vierteljahr des Jahres schon um 10,8 % gesunken war. Der Rückgang des Konsums der privaten Haushalte betrug somit im Durchschnitt dreimal mehr als die Senkung der Einkommen. Durch die Kürzung der Staatsausgaben traten des Weiteren Engpässe in der Infrastruktur auf. So verringerte sich beispielsweise die Produktionstätigkeit der Bauindustrie, die allgemein als eine Triebkraft der anderen Industriebranchen betrachtet wird, im ersten Vierteljahr 1998 um mehr als 40 %.

Erst im Rahmen der fünften Vereinbarung vom 02.05.98 wurde vom IWF anerkannt, dass das Bilanzdefizit gewissermaßen ausgeglichen sei. Die bisherigen Maßnahmen des IWF, insbesondere die Liberalisierung des Geld- und

---

<sup>7</sup> Die Vereinbarungen über die Wirtschaftsreformen werden im Kapitel 31 vorgestellt.

<sup>8</sup> Die heimische Währung, Won, wurde gegenüber dem US-\$ von 888 zu 1 US-\$ am 24.06.97 auf 1.381 im selben Zeitraum, also um 35,7 % abgewertet. Der Tiefststand der Währung war im Februar 1998 bei 1.640 Won zu 1 US-\$. (Jahrbuch der Wirtschaftsstatistik, die Zentralbank Südkoreas, 1999).

<sup>9</sup> Nach dem Ergebnis einer Umfrage des Institutes „Hyundai Economic Research“ waren 90 % der 111 Experten aus Finanz- und Wirtschaftskreisen der Meinung, dass die vom IWF erzwungene hohe Zinspolitik sowie die restriktive Finanz- und Geldpolitik für die verstärkte Rezession und die Insolvenzkette verantwortlich gewesen waren.

Kapitalmarktes, die Deregulierung zugunsten der ausländischen Investoren, die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen sowie die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes waren zwischenzeitlich uneingeschränkt durchgesetzt worden. Im nächsten Schritt wurde nun das IWF-Programm modifiziert, und zwar mit Schwerpunkt auf einer Lockerung der Geldverknappung, einer Flexibilisierung der Zins- und Währungspolitik und einer durch Kredite finanzierten, expansiven Finanzpolitik (vom IWF wurde ein Haushaltsdefizit bis zu 5 % der BIP erlaubt). Seitdem betreibt die Regierung eine expansive Geld- und Finanzpolitik mit dem Ziel, die Inlandsnachfrage wieder anzukurbeln.

Seit Ende des Jahres 1998 hat das Land einen großen wirtschaftlichen Sprung nach vorne getan. Die Wirtschaft ist im September 1999 um 6,8 % gewachsen, nachdem das Wachstum im Vorjahr noch bei 5,8 % stagniert hatte. Prognosen der heimischen Zentralbank gehen davon aus, dass das Wirtschaftswachstum zum Ende des Jahres 1999 auf 8,8 % steigen wird. Die Devisenreserven, die Ende 1997 nur bei US-\$ 8,87 Milliarden gelegen hatten, stiegen im Mai 1999 auf US-\$ 57,38 Milliarden. Die Arbeitslosenquote, die in Februar 1999 mit 8,6 % ihren Höhepunkt erreichte, ist im zweiten Vierteljahr 1999 auf 6,6 % gesunken und soll 1999 durchschnittlich bei 6,0 % liegen. Es wird auch erwartet, dass die Inflationsrate von 7,5 % im Jahr 1998 auf 1,2 % im laufenden Jahr sinkt.<sup>10</sup>

Aus dieser Perspektive heraus sieht es so aus, als habe das Land die Wirtschaftskrise und die Rezession gewissermaßen überwunden und eine wirtschaftliche Wiederbelebung schnell erreicht. Ein entscheidender Anlass für das rasante Wachstum ist vor allem in der rapiden Steigerung der Inlandsnachfrage bzw. des Privatkonsums der Reichen zu sehen, die durch Geldeinlagen, Börsen- und sonstige Gewinne in der Phase extrem hoher Zinssätze noch wohlhabender geworden sind. Nach dem Bericht eines privaten Forschungsinstitutes haben rund 20 % der Bevölkerung heute mehr Geld zur Verfügung als vor der Wirtschaftskrise und scheinen daher eher von der IWF-Krise zu profitieren.<sup>11</sup>

Die rasche Steigerung der direkten und indirekten Fremdkapitalinvestitionen seit Mai 1999 kann als weiterer wichtiger Grund für die wirtschaftliche Wiederbelebung angeführt werden. Wie schon zuvor erwähnt, lockte die Regierung durch konsequente Deregulierung und durch die steuerliche Begünstigung ausländischer Investoren fremdes Kapital an. Viele einheimische Firmen und Banken wurden von ausländischen Wirtschaftsakteuren aufgekauft und mit ausländischen Firmen im Rahmen von Fusionen zusammengeführt. Auch gründete eine wachsende Zahl ausländischer Unternehmen große Handelsgeschäfte. Nun beginnt man sich um die zukünftige Volkswirtschaft zu sorgen, da sie zunehmend abhängiger von ausländischem Kapital wird und möglicherweise nicht mehr auf eigenen Füßen stehen kann.

Hinzu kommt, dass die Regierung ihre expansive Finanzpolitik fortsetzt, was wiederum zu einer rasanten Zunahme der Staatsschulden führt. Allein im Jahr 1999 nahm die Regierung Staatsanleihen in Höhe von 12,9 Billionen Won auf (umgerechnet ca. DM 20,48 Milliarden), um sowohl die Wirtschaftsreformen als auch die sozialpolitischen Maßnahmen zu finanzieren. Somit werden die Staatsschulden am Ende des Jahres 1999 auf mehr als 190 Billionen Won steigen (ca. DM 301,59 Milliarden), also auf mehr als doppelt so viel wie im Jahr 1997.<sup>12</sup> Dementsprechend wird der Anteil der Staatsschulden am BIP voraussichtlich von 15,3 % auf 43,0 % im selben Zeitraum steigen. Trotzdem plant die Regierung auch für das Jahr 2000 Kredite in Höhe von 11,5 Billionen Won aufzu-

---

<sup>10</sup> Tageszeitung, Dongailbo, 22.09.99.

<sup>11</sup> Frankfurter Rundschau, 07.07.99.

<sup>12</sup> Im Jahr 1997 lagen die Staatsschulden noch bei 63,5 Billionen Won, Tageszeitung Hanguk economie vom 02.09.99.

nehmen (ca. DM 18,25 Milliarden), um die Haushaltsdefizite auszugleichen. Es stellt sich die Frage, wie lange der Staat diese expansive Finanzpolitik noch aufrecht erhalten kann.

Neben den „Gewinnern der Wirtschaftskrise“ bekommen die Beschäftigten mit niedrigen Einkommen bzw. die Erwerbslosen kaum etwas vom starken Wiederaufleben der Wirtschaft mit. Im Gegenteil: ihr Realeinkommen sank durch die Abwertung der Arbeitskraft bzw. durch die Sparmaßnahmen bei den Arbeitskosten sowie durch die Änderungen bei den Beschäftigungsbedingungen und des Lohnsystems sogar noch weiter. Im Gegenzug erhöhten sich die direkten Steuern. Vor diesem Hintergrund formuliert ein Experte des „Samsung Economic Research Institute“ die These, dass eine erneute Wirtschaftskrise, sollte es dazu kommen, nicht mehr wirtschaftlich zu begründen wäre. Viel eher sei zu erwarten, dass sie sich aus der verschärften sozialen Lage heraus, die von der einseitigen Verteilung des Reichtums hergeleitet werden könne, entwickeln würde.

## **2.3 Die Gewerkschaften heute**

Angesichts der Herausforderungen der neoliberalistischen Wirtschaftsreformen ist die Gewerkschaftsbewegung in eine sehr kritische Lage geraten. Die Umstrukturierung des Finanzsektors sowie der öffentlichen und privaten Unternehmen führte zum hunderttausendfachen Stellenabbau. Das „Gesetz zur Erleichterung der Entlassung von Arbeitern aus betriebsbedingten Gründen“, dem die Vertreter der Gewerkschaften zugestimmt hatten, erleichterte diesen immensen Personalabbau seitens der Regierung und der Arbeitgeber. Die nach dem Prinzip der Betriebsgewerkschaft organisierten Gewerkschaften erlitten parallel zum Stellenabbau eine drastische Senkung der Mitgliederzahlen. Die zwei Dachverbände der Gewerkschaften, FKTU (Federation of Korean Trade Unions) und KCTU (Korean Congress of Trade Unions), verloren jeweils ca. 80.000 bzw. 50.000 Mitglieder. Aktuell beträgt der Prozentsatz der organisierten Arbeiterschaft des Landes nur noch 11 % (1,48 Millionen) aller abhängig Beschäftigten.

Der eher niedrige Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeiter sowie der Rückgang der Mitgliederzahlen bei den beiden Dachverbänden findet seine Ursache im Prinzip im zumeist in Großbetrieben vorherrschenden Betriebsgewerkschaftssystem. Während der Organisationsgrad der Gewerkschaften in Großunternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten 81,6 % beträgt, liegt er bei den kleinen Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten bei nur 2,4 %. Da sich die meisten Großunternehmen einem drastischen Personalabbau unterziehen, sind folglich auch Mitglieder der Gewerkschaften stark betroffen. Als ein weiteres Problem ist zu bewerten, dass Arbeitnehmer, die in die Gewerkschaft aufgenommen werden möchten, einen unbefristeten Arbeitsvertrag vorweisen müssen. Nur 60 % aller Beschäftigten erfüllen diese Bedingung zur Aufnahme in die Betriebsgewerkschaft. Hinzu kommt, dass die meisten Arbeitnehmer in Leitungsfunktionen grundsätzlich von einer Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft ausgeschlossen sind.

Der gegenwärtige Trend im Rahmen der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Arbeiter in befristete Arbeitsverhältnisse zu zwingen (siehe hierzu auch Kapitel 4.3), führt somit ebenfalls zu einem Rückgang der Mitgliederzahlen in den Betriebsgewerkschaften. Für Gewerkschaften mit einer solchen Organisationsstruktur ist es schwierig, eine größere Anzahl von Arbeitern zu organisieren, um damit auch eine politische und gesellschaftliche Rolle spielen zu können.

Die Betriebsgewerkschaften orientieren sich zunächst an den Interessen der Beschäftigten in den Betrieben; diese sind jedoch nicht unbedingt mit den Interessen der Arbeiterschaft des ganzen Landes gleichzusetzen. Aber deren Interessen spielen die ausschlaggebende Rolle in den Entscheidungsprozessen zur politischen Ausrichtung und zu Strategien der Gewerkschaftsbewegung insgesamt. Dieser Mangel an Zusammenarbeit hat dazu geführt, dass es der Gewerkschaftsbewegung bisher nicht gelang, im Rahmen des Betriebsgewerkschaftssystems eine gemeinsame Tarifpolitik und begleitende Strategien zu entwickeln, um der Herausforderung durch die Arbeitgeber in diesen Bereichen zu begegnen. Ähnlich problematisch sieht es aus zur Frage des pauschalen Prozentsatzes bei Lohnerhöhungen, zur Entwicklung der allgemeinen Arbeitsbedingungen sowie zum Arbeitsrecht.

Trotz aller Widrigkeiten haben sich die politischen Rahmenbedingungen insofern geändert, als dadurch eine veränderte strategische Vorgehensweise der Gewerkschaftsbewegung provoziert wurde. Vorher waren die freien und demokratischen Gewerkschaften von den Arbeitgebern und den Regierungen als feindseliges Objekt behandelt worden; dementsprechend orientierten sie sich am Mittel des Arbeitskampfes und an der politischen Widerstandsbewegung. So hat die junge Gewerkschaftsbewegung seit 1987, auch zu Zeiten der Militärdiktatur, durch eine Reihe radikaler Streiks und politischen Widerstand die freien und demokratischen Gewerkschaften durchgesetzt und konnte in der Folge großen Einfluss auf die Arbeiterschaft und die Arbeitsbeziehungen im Land nehmen. Um den Einfluss der Gewerkschaften zu verkleinern, unterdrückten Politik und Wirtschaft die Gewerkschaften mit Gewalt. Sie verwarfen deren gewerkschaftliche Forderungen, so dass sich ihnen keine Chance bot, ihre gesellschaftliche Rolle im Rahmen der demokratischen Umgestaltung weiterzuentwickeln. Zwischenzeitlich hat die neue Regierung den KCTU, angeblich als einen Ansprechpartner im Sinne ihrer Politik, anerkannt und ihn um die Teilnahme an dem vom Präsidenten einberufenen sozialen Dialog gebeten. Dies geschah jedoch gerade in der Phase der Wirtschaftskrise, in der das neoliberal geprägte Programm des IWF, insbesondere die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, umgesetzt wurde. Vor diesem Hintergrund geriet die junge Gewerkschaftsbewegung in einen tiefen Zwiespalt bezüglich ihrer strategischen Vorgehensweise.

Mit der Zustimmung des KCTU zur Möglichkeit von Massenentlassungen aus betriebsbedingten Gründen, gegeben in der Dreiparteien-Kommission am 06.02.1998, verschärfen sich innerhalb der Gewerkschaftsorganisation die Konflikte um die Entwicklung der zukünftigen politischen Strategie. Während die Gewerkschaftsmitglieder aus den Herstellungsindustrien – wie z. B. der Metallindustrie – von Anfang an kritische Stellungnahmen zur Teilnahme an der Dreiparteien-Kommission abgegeben hatten, wurde seitens der Gewerkschaftsbünde der Angestellten des Finanzsektors, der öffentlichen Dienste u. a. m. eine Beteiligung der Gewerkschaftsführung eingefordert. Die Gruppe der Arbeiter vertrat also die Position, dass die Gewerkschaften lediglich die Rolle eines Beistands oder Beraters in den Gesprächen einnehmen sollten, da die Entscheidungen der Regierung und des IWF sowieso schon feststünden und im Übrigen die Teilnahme am sozialen Dialog der Kampfbereitschaft der Organisation eher schaden als nützen würde. Die Gruppe der Angestellten wiederum befürworteten die Teilnahme vor allem deshalb, weil sie damit eine Chance für die Gewerkschaftsbewegung sahen, Einfluss auf den Verlauf der Gespräche in der Form zu nehmen, dass die Wirtschaftsreformen nicht einseitig umgesetzt, sondern mit einer Verbesserung der Arbeits- und Gewerkschaftsrechte sowie mit sozialen Reformen einhergehen würden. Letztlich endete jedoch die Beteiligung des KCTU am sozialen Dialogs am 31.12.98. Der Verband erklärte seinen offiziellen Ausstieg, weil im Prinzip sämtliche Bemühungen ignoriert bzw. schon getroffene Vereinbarungen zu sozialen Fragestellungen von den beiden anderen beteiligten Parteien weder ernst genommen noch umgesetzt worden waren.

Abschließend ist festzustellen, dass die junge freie Gewerkschaftsbewegung in der Phase neoliberalistischer Wirtschaftspolitik, vor allem wegen ihrer scheinbaren sozialen Kooperation, innerlich und äußerlich geschwächt

wurde. Die meisten Gewerkschaftsexperten stimmen darin überein, dass dabei sowohl das innergewerkschaftliche strukturelle Problem des Betriebsgewerkschaftssystems, als auch die mangelhaften strategischen Alternativen für die Gewerkschaften eine herausragende Rolle gespielt haben.

## 2.4 Gesellschaftliche Herausforderungen und Probleme

Nicht bloß die Wirtschaftskrise, sondern eher noch die vorangetriebenen Wirtschaftsreformen führten zunächst zu einer drastisch zunehmenden Massenarbeitslosigkeit, aus der sich wiederum gesellschaftliche Probleme für das Land ergaben. Die Arbeitslosenquote<sup>13</sup>, die im Jahr 1996 noch bei 2,0 % lag, stieg im Jahr 1998 auf 6,8 %<sup>14</sup> und erreichte im Februar 1999 ihren Höhepunkt mit 8,7 %.<sup>15</sup> Im zweiten Vierteljahr 1999 sank die Arbeitslosenzahl auf 6,6 %. Im ersten Augenblick könnte man dazu neigen, den Rückgang der Arbeitslosenzahlen als eine Folge der raschen wirtschaftlichen Wiederbelebung zu sehen. Tatsächlich scheint die Abnahme jedoch auf andere Faktoren zurückzuführen zu sein, die noch in den Kapiteln 3.3 und 4.1 näher erläutert werden sollen.

Die Massenarbeitslosigkeit zog weitere gesellschaftliche Probleme nach sich, Probleme, die in der Vergangenheit keine nennenswerte Größe in Südkorea dargestellt hatten. Dazu gehören:

- eine gravierende Verschlechterung der Arbeitsbedingungen,
- eine wachsende Existenzbedrohung, insbesondere der sozial Schwachen,
- eine zunehmende Zahl an Obdachlosen,
- die Zerstörung und Auflösung familiärer Strukturen,
- wachsende Kriminalitätsraten sowie
- eine erhebliche Zunahme an Selbstmorden.

Angesichts des im großen Ausmaß in Gang gesetzten Personalabbaus in den öffentlichen und privaten Unternehmen befanden sich die meisten Betriebe in einem Rationalisierungsumbruch. Mit dem drohenden Verlust des Arbeitsplatzes konfrontiert, erduldeten viele der Arbeitenden das Zurückfahren ihres Lebensstandards und nahmen Missstände wie z. B. Kürzungen oder Rückstände bei den Löhnen und Gehältern sowie eine wachsende Arbeitsintensität und Überstunden ohne Lohn-/Gehaltsausgleich einfach hin. Die Angst vorm Verlust des Arbeitsplatzes war und ist so groß, dass selbst relativ schwere Erkrankungen und sogar Arbeitsunfälle verschwiegen werden. Ungeachtet dieser Gefährdungen für Gesundheit und Arbeitskraft wird oftmals einfach weitergearbeitet.

Die Anzahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen ist besonders bei den Arbeitnehmern in instabilen Beschäftigungsverhältnissen und bei Beschäftigten der niedrigen Einkommensschichten erheblich. Besonders nahm die Arbeitslosigkeit unter den Beschäftigten, die keinen festen Arbeitsvertrag haben, wie Aushilfskräfte, Arbeitende in vorläufigen Beschäftigungsverhältnissen und Tagelöhnern, drastisch zu. Dieses Phänomen hängt mit dem starken Rückgang der Investitionen seitens der öffentlichen Hand sowie mit dem starken Rückgang der

---

<sup>13</sup> Die Statistik der Arbeitslosenquote richtet sich nach den Kriterien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Demnach sind Arbeitslose diejenigen, die während der Untersuchungswoche kein Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit haben, sofort eine Beschäftigung übernehmen können und sich um die Bewerbung einer Stelle aktiv bemühen. Dabei sind die Arbeitssuchenden von der Statistik ausgeschlossen, die sich wegen mangelnder Arbeitsplätze nicht aktiv um eine Arbeitsstelle bemühen. Die sogenannten „entmutigten Arbeitssuchenden“ bleiben als Nichterwerbstätige in der Statistik der Arbeitslosenquote unberücksichtigt. Diese Zahl der „entmutigten Arbeitssuchenden“ betrug im Jahr 1998 13,0 % aller Nichterwerbstätigen (Lee Byeung Hee, S. 51).

<sup>14</sup> Korean Labour Institute 1999, S. 5.

<sup>15</sup> Lee Byoung Hee 1999.

Inlandsnachfrage zusammen. Von daher handelt es sich zu einem großen Teil um Beschäftigte der Branchen Bauindustrie, Einzel- und Großhandel und Gaststättengewerbe. So betrug im Juli 1998 der Anteil der vorläufig Beschäftigten unter den Arbeitslosen 32,4 %, der bei den Tagelöhnern 30,5 %, während er bei den Beschäftigten mit festen Arbeitsverträgen lediglich bei 20,8 % lag. Nach wie vor besitzen Tagelöhner, Aushilfskräfte und abhängig Beschäftigte mit vorläufigem Arbeitsvertrag kaum berufliche Qualifikationen. Dadurch sind sie eher gefährdet, in die Langzeitarbeitslosigkeit abzurutschen.

Zusätzlich bewirkte die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes die ungleichmäßige Einkommensverteilung unter den abhängig Beschäftigten. Während 20 % der abhängig Beschäftigten der obersten Klasse lediglich Einkommensverluste von 8 % erlitten, reduzierte sich das Einkommen der 20 % am unteren Ende der Lohnskala stehenden Verdienere um weitere 24,4 %. Besonders problematisch stellt sich die Situation für die Tagelöhner dar.<sup>16</sup> Nach einer Befragung der „Gewerkschaft für Bautagelöhner“, die im März 1998 unter 600 Tagelöhnern durchgeführt wurde, hatten diese nur noch ein durchschnittliches Monatseinkommen in Höhe von umgerechnet ca. DM 523,-, während ihr Monatseinkommen im Oktober 1997 noch ca. DM 2.770,- betragen hatte. Viele der Bautagelöhner können heute nur deshalb überleben, weil verschiedene soziale Einrichtungen eine kostenlose Verpflegung für Obdachlose anbieten.<sup>17</sup>

Berücksichtigt man, dass Kinder nur vom Einkommen ihrer Eltern leben und dass die erwerbsunfähigen alten Menschen im Allgemeinen wiederum von der finanziellen Unterstützung ihrer Kinder leben, kann man sich vorstellen, welchen großen Einfluss und welche Betroffenheit die Arbeitslosigkeit auf die Gesellschaft ausübt. Im Jahr 1998 waren 46,5 % aller Familienoberhäupter arbeitslos, darunter 19,4 % in Haushalten, in denen kein weiteres Familienmitglied erwerbstätig war bzw. ein eigenes Einkommen hatte. Nach einem Bericht des zum Präsidialkabinett gehörenden Frauenausschusses vom 25.09.1998 sank das durchschnittliche Einkommen der Familien von Arbeitslosen um die Hälfte gegenüber dem Einkommen für die vorher ausgeübte Tätigkeit, das heißt, von ca. DM 2.460,- auf ca. DM 1.238,-. Weiterhin hatten diese Familien durchschnittlich Schulden in Höhe von DM 21.349,-. Viele Menschen in den niedrigen Einkommensschichten und in 6,7 % aller Arbeitslosenhaushalte fühlten sich gezwungen, eigene Kinder ins Kinderheim zu geben, da sie sich nicht mehr in der Lage sahen, sie zu ernähren. Die Zahl der unterernährten Kinder betrug nach dem Bericht des Ausschusses ca. 200.000.

Die Zahl der Obdachlosen nahm ebenfalls rasant zu. Sie lag im April 1998 bei 2.000, im September 1998 bei 3.200 und stieg zum Ende des Jahres 1998 auf 4.500 an. 75 % der Obdachlosen waren seit März 1998 arbeitslos, davon waren 10 % vorher als qualifizierte Fachangestellte beschäftigt gewesen. Die Verteilung nach Altersgruppen sah bei der Gruppe der Obdachlosen wie folgt aus: Altersgruppe von 40 – 49 Jahre 41,7 %, Altersgruppe von 30 – 39 Jahre 34 %, Altersgruppe von 50 – 59 Jahre 12,9 %, Altersgruppe von 20 – 29 Jahre 5,7 % und Personen älter als 60 Jahre 5,3 %. Altersstruktur und Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit von Obdachlosen scheint die These zu belegen, dass die meisten Obdachlosen ebenfalls in der Regel Familienvorstände sind und ihre Familien deshalb durch die Wirtschaftsreformen besonders stark getroffen wurden.<sup>18</sup> Trotz der anscheinend überwundenen Wirtschaftskrise gibt es nach Angaben des Ministeriums für Gesundheit und Wohlfahrt statistisch

---

<sup>16</sup> Unter dem Begriff „Tagelöhner“ versteht man diejenigen, deren Löhne auf den Tag berechnet werden und deren Arbeitsverhältnisse eine Beschäftigung von weniger als einen Monat vorsehen.

<sup>17</sup> Unter den Personen, die von den Versorgungseinrichtungen für Obdachlose Proviant erhalten, befinden sich 40 % Bautagelöhner (Korean Labour Theory Institute 1999, S. 134).

<sup>18</sup> Tageszeitung, HanGyeoRe, 10.10.98 und 18.11.98.



gesehen gegenwärtig noch immer ca. 6.000 Obdachlose. Diese Zahl hat sich gegenüber dem Vorjahr verdoppelt; inoffiziell übersteigt sie die Zahl von 10.000 Betroffenen.

Die wirtschaftliche Rezession und die restriktive Finanzpolitik wird, parallel zur Massenarbeitslosigkeit, vor allem durch eine Verringerung des Einkommens sowohl der Arbeiter als auch des (angestellten) Mittelstandes begleitet. Dieser Einkommensrückgang wirkte sich nachfolgend auch auf den Straßenverkauf, den Kleinhandel und auf die davon abhängigen Beschäftigungszweige aus. Das durchschnittliche Einkommen der abhängig Beschäftigten verringerte sich um 14,4 %, somit schrumpfte das Realeinkommen durchschnittlich um 20 %.<sup>19</sup>

Auf Basis dieser Ausführungen wurde mit Sicherheit deutlich, dass die sozialen Folgen der Wirtschaftskrise und der neoliberalen Wirtschaftsreformen, wie u. a. die hohe Arbeitslosenquote, wachsende soziale Unsicherheit und ungleichmäßige Einkommensverteilung, die Existenz der breiten Bevölkerung bedrohen und sich dadurch die sozialen Probleme und die Polarisierung in der Gesellschaft verschärfen.

---

<sup>19</sup> Bericht vom Arbeitsministerium und Statistikamt in Südkorea, Nov. 1998.



### **3. Die Wirtschaftsreformen unter der Führung des Internationalen Währungsfonds**

#### **3.1 Rezepte des IWF zur Umstrukturierung der Wirtschaft in Südkorea**

An sich gesehen waren wirtschaftliche Reformen zur Normalisierung der Volkswirtschaft notwendig gewesen, da diese seit der Industrialisierung des Landes überwiegend durch ein von fremdem Kapital abhängigen „Schaum-(bubble)Wachstum“ gekennzeichnet war. Die Reformen wurden jedoch nicht aus eigener Kraft von den Wirtschaftssubjekten des Landes durch demokratische Prozesse realisiert, sondern durch die Intervention ausländischer Gruppierungen, die sich in erster Linie an den Interessen internationaler Investoren orientierten. Daher wurde von Seiten des IWF im Rahmen seiner Intervention nicht berücksichtigt, in welchem Ausmaß die angepeilten Wirtschaftsreformen auf die Gesellschaft einwirken könnten. Es wurde ebenfalls nicht beachtet, ob das Land durch die Maßnahmen überhaupt in die Lage versetzt würde, den dadurch hervorgerufenen gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen.

Um eine Ausgangsbasis für eine spätere Beurteilung der Wirtschaftsreformen des Landes zu haben, sollen zunächst die wichtigsten Vorgaben des IWF zur Umstrukturierung der südkoreanischen Wirtschaft vorgestellt werden.<sup>20</sup>

Das erste Abkommen mit der koreanischen Regierung vom 03.12.97 sah folgende Maßnahmen vor:

- Restrukturierung des Finanzsektors einschließlich klarer Regeln für den Marktaustritt von Finanzunternehmen, eine leistungsfähige Überwachung des Finanzsektors und Unabhängigkeit für die koreanische Zentralbank. Die Tätigkeit von neun Handelsbanken wurde beendet; zwei finanziell angeschlagene Banken wurden von der koreanischen Regierung durch Kapitalhilfen unterstützt. Alle Banken ohne ausreichende Kapitalausstattung wurden aufgefordert, Pläne zur Verbesserung der Kapitalbasis zu entwickeln.
- Bemühungen, die nichttransparenten und ineffizienten Verbindungen zwischen Regierung, Banken und Unternehmen aufzuheben. Mittel dazu sollten verbesserte Bilanzierungsrichtlinien und transparentere Bilanzprüfungen sein.
- Maßnahmen zur Handelsliberalisierung, einschließlich der Entwicklung eines Zeitplans zur Beseitigung von handelsbezogenen Subventionen, der Abschaffung des Importlizensystems und einer Diversifizierung der Importe.
- Maßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs, um die koreanischen Geld-, Anleihen- und Kapitalmärkte für ausländische Investoren zu öffnen.
- Reform des Arbeitsmarktes, um die Entlassung von Arbeitern zu erleichtern.
- Die Veröffentlichung von zentralen Wirtschafts- und Finanzdaten.

Am 24.12.97 wurden die Maßnahmen des IWF folgendermaßen modifiziert:

- Die Beschleunigung der Liberalisierung des Kapitalmarktes einschließlich der Aufgabe sämtlicher Beschränkungen für ausländische Investoren bezüglich des koreanischen Anleihenmarktes.
- Beschleunigte Umsetzung des Plans zur Restrukturierung des Finanzsektors.
- Raschere Handelsliberalisierung.

---

<sup>20</sup> Heribert Dieter 1998, S.85-86; Finanz- und Wirtschaftsministerium Südkoreas 1998, S. 470-483.

Am 7.2.98 wurden die Maßnahmen einer erneuten Revision unterzogen:

- Erweiterung der Möglichkeiten für ausländische Investoren in Südkorea und Verbesserung des Zugangs südkoreanischer Unternehmen zu ausländischen Kapitalmärkten.
- Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz südkoreanischer Unternehmen.

Das IWF-Programm richtete sich am 02.05.98, im Anschluss an die bis zu diesem Zeitpunkt vollzogenen Schritte, mehr in Richtung einer Umstrukturierung der Unternehmen aus:

- Regelmäßiges, zweimal monatliches Berichten über den Bestand der Devisenreserven, um die Kontrolle der fremden Schulden zu verstärken.
- Verstärkung der Aufsicht über die Finanzinstitutionen.
- Umstrukturierung der Unternehmen nach dem Prinzip der Marktwirtschaft.
- Staatliche Förderungen nach der Fusion inländischer mit ausländischen Firmen.

Die Maßnahmen des IWF wurden in Südkorea so konsequent durchgesetzt, dass sich das Land am Ende als eine Art Wirtschaftskolonie des IWF wiederfinden sollte. Vor allem verhinderten die Zwangsmaßnahmen eine eigenständige demokratische Gestaltung der Wirtschaftspolitik des Landes, welche man aufgrund der veränderten politischen Situation und des höheren politischen Bewusstseins der Bevölkerung hätte gewinnen können. Des Weiteren verdrängte die radikale Liberalisierung und die Öffnung der inländischen Märkte heimische Unternehmen aus dem Markt. Die Firmen, die im Schatten der übermächtigen Unternehmenskonglomerate, der „Chaebol“, noch keine ausreichende internationale Wettbewerbsfähigkeit besaßen, gerieten in eine kritische Lage. Weiterhin trieb die Regierung alle steuerlichen und gesetzlichen Unterstützungsmöglichkeiten für ausländische Investoren voran, um weiteres fremdes Kapital anzulocken. Ziel der Regierung war es, durch die Ausweitung ausländischer Direktinvestitionen das wirtschaftliche Bilanzdefizit ausgleichen. Durch den Ausgleich des Leistungsbilanzdefizits und durch die Stabilisierung der Währung sollte im Übrigen das internationale Vertrauen in die heimische Wirtschaft wieder zurückgewonnen und erneutes Wirtschaftswachstum in Gang gesetzt werden. Von der Regierung wurde außerdem erwartet, dass durch die Steigerung ausländischer Direktinvestitionen und der damit einhergehenden Neueinstellungen die bestehende Massenarbeitslosigkeit verringert würde.<sup>21</sup>

## 3.2 Neuordnung des Finanzsektors

Die Umstrukturierung bzw. Reform des Finanzsektors wurde im Prinzip zügig und radikal durchgeführt. Sie war notwendig geworden, da die bisherigen Finanzinstitutionen unsolide gewirtschaftet hatten. Des Weiteren waren die Banken als Mitverursacher der Währungskrise zum Machtinstrument der mächtigen Chaebols und der Politik verkommen. In der Umsetzung der vom IWF geforderten Umstrukturierung des Finanzsektors wurde jedoch, wie schon im vorhergehenden Abschnitt kurz dargestellt, vor allem ein Schwerpunkt auf die Schaffung verbesserter Zugangsvoraussetzungen ausländischer Investoren zu den inländischen Märkten gesetzt.<sup>22</sup>

Weitere Schwerpunkte lagen auf der Sanierung bzw. Schließung insolventer Finanzinstitutionen, auf der Fusion von Banken sowie auf der Umstrukturierung der nationalen Bankaufsichtsbehörde zum Zweck der Stärkung der staatlichen Kontrollfunktion. Bis Anfang 1999 wurden 91 der insgesamt 410 inländischen Finanzinstitutionen

---

<sup>21</sup> Finanz- und Wirtschaftsministerium 1998, S. 212-224, 274-285.

<sup>22</sup> Ebd., S. 162-172.

durch die Zwangsmaßnahmen des von der Regierung einberufenen Finanzaufsichtsausschusses geschlossen. Um die Defizite der überlebenden Finanzinstitutionen auszugleichen, unterstützte die Regierung eine Erhöhung des Kapitalanteils ausländischer Investoren an den Banken. Großbanken, wie z. B. die Cheil- und Seoulsbank, wurden zum Ausgleich des Defizits an ausländische Finanzinstitutionen ebenfalls mit staatlicher Finanzhilfe verkauft.

Die Umstrukturierung der Banken bewirkte Enttäuschung in der Gesellschaft. Die Schließung und Übergabe fünf großer Banken wurde von der Regierung am 30.06.98 so radikal durchgesetzt, dass es dabei zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Angestellten der übergebenden und denen der übernehmenden Banken kam. Letztere mussten sich mit Hilfe von Kampfeinheiten der Polizei zur Wehr setzen. Am Ende drohte die Regierung den Streikenden, sie aufgrund der Beeinträchtigung der laufenden Geschäfte streng zu bestrafen. Insgesamt wurden 45.000 Beschäftigte dieser fünf Banken von ihren Arbeitsplätzen verdrängt, ohne dass ihnen eine andere Beschäftigung angeboten worden wäre. Am 30.09.98 wurde die Umstrukturierung des Finanzsektors mit einem nochmaligen Personalabbau von 32 % der Beschäftigten in weiteren neun Banken zum Abschluss gebracht.<sup>23</sup>

Nach der Umstrukturierung des Finanzsektors verschlechterte sich jedoch die Situation der heimischen Banken weiter. Die ausländischen Finanzinstitutionen konnten ihren Einfluss auf die inländischen Finanzmärkte u. a. deshalb weiter ausbauen, weil sie verstärkt neue Technologien zum Einsatz brachten, günstigere Kreditbedingungen einräumten sowie grundsätzlich ein stärkeres internationales Vertrauen genossen. Aktuell geht die südkoreanische Industriebank im Übrigen davon aus, dass die ausländischen Banken auf den inländischen Finanzmärkten ihren Anteil am Großhandel sukzessive ausbauen und vielleicht schon bald den Markt beherrschen werden.<sup>24</sup>

### **3.3 Umstrukturierung der privaten und öffentlichen Unternehmen**

#### **Privater Sektor**

Das Finanz- und Wirtschaftsministerium in Südkorea stimmte mit dem IWF darin überein, dass für das Auftreten der Wirtschaftskrise vor allem die international kaum wettbewerbsfähige Unternehmensstruktur, die übermäßige Verschuldung durch Fremdkapital sowie ineffiziente Geschäftsinvestitionen verantwortlich seien.<sup>25</sup> Im Zuge der Reformbestrebungen wurde daher vor allem die nur in Südkorea vorzufindende Unternehmensstruktur der „Chaebol“ Gegenstand heftiger Diskussionen.

Unter dem Begriff „Chaebol“ versteht man Unternehmenskonglomerate, die mehrere Firmen einschließlich monopolistischer Großunternehmen umfassen, welche zwar formal als selbständig und unabhängig gelten, aber in der Praxis von einer Person bzw. einer Familie besetzt und kontrolliert werden. Sozusagen unter einer Führung nach „Gutsherrenart“ gründeten in der Vergangenheit verschiedene Industriezweige gemeinsame Tochtergesellschaften und sicherten sich über diese Töchter wechselseitig Kredite zu. In der südkoreanischen Wirtschaft verfügen diese Chaebols über große Macht. Dies zeigte sich in der Vergangenheit u. a. daran, dass der überwiegende Teil der kleinen und mittleren Unternehmen des Landes (75,7 % aller kleinen und mittleren Unternehmen 1991) als Subunternehmen von den Chaebols abhingen. Daneben waren und sind die Chaebols die größten Schuldner des Landes. Die durchschnittlichen Kreditschulden der 30 größten Chaebols betragen im Jahre 1998 518 % des

---

<sup>23</sup> Tageszeitungen, Hankyereh, 01.10.98, Chosunilbo, 02.04.99.

<sup>24</sup> Tageszeitung, Chosunilbo, 02.04.99.

<sup>25</sup> Finanz- und Wirtschaftsministerium 1998, S. 260.

Eigenkapitals. Alleine vier der Chaebols hatten eine Schuldenlast von 1000 % des Eigenkapitals. Somit stellen die Chaebols nicht nur ein ökonomisches Problem, sondern auch ein Problem sozialer Gerechtigkeit dar.

Versprach die Regierung zu Anfang noch, eine grundsätzliche Reform des Chaebolsystems durchzuführen, reduzierte sich diese Reformpolitik im Laufe der Zeit auf einen „Austausch der Geschäftsbereiche“ zwischen den Chaebols. Denn letztendlich stand bei dieser auf die Chaebols gerichteten Umstrukturierungspolitik in erster Linie die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Großunternehmen im Mittelpunkt. Daher richtete sich die Kritik der Regierung letztendlich nur auf die große Zahl der Tochtergesellschaften und die Masse der Geschäftsbereiche der Chaebols.

### **Tochtergesellschaften der 30 größten Chaebols (im April des jeweiligen Jahres)<sup>26</sup>**

Jahr	1994	1995	1996	1997	1998
Gesamtzahl	616	623	669	819	804
Durchschnittliche Zahl	20,5	20,8	22,3	27,3	26,8
Durchschnittliche Zahl der Industriezweige	19,1	18,5	18,8	19,8	20,0

Nach Auffassung der Regierung spiegelte insbesondere die massive Zahl an Tochtergesellschaften sowie die vielfältige industrielle Verzweigung der Chaebols, also die nicht vorhandene Konzentration der Unternehmenskapazitäten und -tätigkeiten auf sogenannte Kernbereiche, die Schwäche der heimischen Unternehmen bez. ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit wider. Daher sollte zunächst eine Trennung der Töchter von den Konglomeraten erfolgen, um die notwendig erachtete Spezialisierung und Effektivierung der Unternehmenstätigkeiten zu erreichen. Das Reformprogramm ging einher mit steuerlichen Entlastungen für diese Unternehmen, z. B. durch die Befreiung von Überlassungs-, Erwerbs- und Registrierungssteuer. Parallel dazu wurden Fusionen und Übernahmen von Tochtergesellschaften gesetzlich und praktisch erleichtert. Viele Beschränkungen wurden abgeschafft, auch solche, die für ausländische Investoren galten. Investoren wurden außerdem auch steuerlich bevorzugt.

Die 30 größten Chaebols sollten sich in ihrer neuen Form nur noch auf einige wenige Kernbereiche (drei bis fünf) konzentrieren und die Gesamtzahl der Töchter sollte von 264 auf 130 gesenkt werden.<sup>27</sup> Gleichzeitig wurde von der Regierung gefordert, dass sich jede der Chaebols durch gegenseitigen Geschäftsaustausch („Big Deal“) auf einzelne Industriezweige spezialisieren sollte.

Es kann festgehalten werden, dass mit dieser Form der Umstrukturierung faktisch eine Monopolisierung der wichtigsten Schlüsselindustrien bzw. eine Vereinigung dieser Industrien auf die fünf größten Chaebols Südkoreas erfolgte. Damit wurden die Einflussmöglichkeiten auf die Volkswirtschaft, insbesondere für die größten Chaebols, noch größer als vor der Wirtschaftskrise 1997. Für die Zukunft wird erwartet, dass die Chaebols durch die Übernahme der privatisierten großen öffentlichen Unternehmen noch mächtiger werden.

<sup>26</sup> Ebd., S. 266.

<sup>27</sup> Die Zahl der Tochtergesellschaften der fünf größten Chaebols sollte auf folgende Anzahl reduziert werden: Samsung – von 65 auf 40, Hyundai – 63 auf 30, LG – 53 auf 30, SK – 42 auf 20 und Daewoo – 41 auf 10; Fhang Sang Hwan 1999.

Die wirtschaftliche Macht der Chaebols ist im Übrigen so beträchtlich, dass es ihnen möglich ist, sogar Gesetze zu umgehen. Trotz der Skandale der Chaebols im August 1999, als die Hyundai-Effektenbank die Aktienpreise der Tochtergesellschaften des Hyundai-Chaebols manipuliert hatte und als Samsung unter dem Verdacht der Steuerhinterziehung stand, unternahm Regierung und Staatsanwaltschaft so gut wie nichts. Aufgrund des Widerstands der Chaebols und der Tatsache, dass die Wirtschaftsfähigkeit der Chaebols durch eine gründliche Untersuchung der Fälle hätte eingeschränkt werden können, wurden keine offiziellen Schritte unternommen.<sup>28</sup>

Die Reform der Chaebols beschränkte sich somit auf eine bloße Umstrukturierung, begleitet durch steuerliche Intervention und durch Subventionen der Regierung. Diese Strategie konnte jedoch das grundsätzliche Problem des Chaebolsystems nicht lösen. Im Gegenteil: Die Umstrukturierung der Unternehmen führte zu einem großen Verlust an Arbeitsplätzen; ca. 170.000 von den mehr als 613.000 Beschäftigten in den fünf größten Konglomeraten waren davon betroffen. Der Arbeitgeberverband, „Verein der Unternehmer“, rechnete im November 1998 mit einem 30%igen Personalabbau bei den 30 größten Chaebols, also mit einem Abbau von 900.000 auf 600.000 Beschäftigte.<sup>29</sup>

### **Öffentlicher Sektor**

In Bezug auf die Reform des öffentlichen Sektors beabsichtigte die Regierung zunächst einmal, die Rolle des Staates als Wirtschaftssubjekt zu verkleinern, und zwar durch die allmähliche und vollständige Privatisierung der öffentlichen Unternehmen. Demnach sollten die staatlichen Unternehmen von 108 (Stand vom März 1998) auf 38 und die öffentlichen Unternehmen der Gemeinden von 80 auf 68 (entweder mittels Zusammenlegung oder durch Privatisierung) abgebaut werden. Bei den zum Verkauf stehenden öffentlichen Unternehmen handelte es sich meist um monopolistische Großunternehmen, die gewinnbringend arbeiten. Es wird nun erwartet, dass sie entweder von den großen Chaebols oder von ausländischen Unternehmen aufgekauft werden.

Von den 131 verschiedenen Instituten, Stiftungen und sozialen Einrichtungen, die entweder im Auftrag des Staates arbeiteten oder vom Staat finanziell unterstützt wurden, wurden 29 entweder geschlossen oder zusammengelegt und 28 wurden privatisiert.<sup>30</sup> Die Reform der öffentlichen Hand beinhaltete schließlich auch eine Kürzung der Gehälter und eine Rationalisierung der Unternehmen, die im ersten Schritt zu einem Personalabbau von 20 bis 25 % aller Beschäftigten führte. Sowohl bei den zum Verkauf stehenden privatisierten Unternehmen als auch bei den staatlichen Unternehmen verblieb eine Mindestanzahl an Arbeitnehmern mit festem Arbeitsvertrag. Die anderen Stellen wurden entweder gestrichen oder die Betroffenen wurden dazu gezwungen, ein auf bis zu drei Jahren befristetes, vorläufiges Arbeitsverhältnis zu akzeptieren. Wie noch im Kapitel 4.1 konkret dargestellt wird, wurden außerdem die vielen EDV-Beschäftigten der staatlichen Verwaltungen durch hochqualifizierte Aushilfskräfte ersetzt.

## **3.4 Flexibilisierung des Arbeitsmarktes**

Wie schon zuvor erwähnt, wurde die seit langem von der Regierung und den Kapitalanlegern angestrebte Arbeitsmarktreform, die vor allem auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes abzielte, unter Führung des IWF radikal

---

<sup>28</sup> Tageszeitungen, Mail-Economie 04.09.99, Hanguk 04.09.99.

<sup>29</sup> Yun Chin Ho 1999.

<sup>30</sup> Finanz- und Wirtschaftsministerium 1998, S. 288 – 315.

umgesetzt. Die Regierung verteidigte ihre Maßnahmen mit dem Hinweis, dass die Starrheit des Arbeitsmarktes, insbesondere hohe Löhne und feste Arbeitsverhältnisse, die Wettbewerbsfähigkeit des Landes einschränke. Durch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, durch Deregulierung sowie Lohnsenkung sollte erneutes Wirtschaftswachstum in Gang gesetzt und somit neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Beschäftigungs- und Lohnniveau sollte, basierend auf dem Gleichgewichtsprinzip von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, automatisch angeglichen werden. Ausgehend von dieser eher neoliberal geprägten Vorstellung wurden seitens der Regierung und der Arbeitgeber eine Reihe von Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes vorangetrieben. Als Vorbilder standen die Strategien der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Großbritanniens (Thatcher-Ära) und der USA (insbesondere die Reagan-Ära) Pate.<sup>31</sup> Zum Beweis wurde deren niedrige Arbeitslosenquote angeführt und argumentiert, dass auf Basis des Prinzips der freien Marktwirtschaft grundsätzlich mehr Beschäftigung zu erreichen sei. Dabei wurde jedoch nicht mitberücksichtigt, dass der zitierte überdurchschnittliche Stellenzuwachs vor allem im Niedriglohnssektor stattgefunden hatte und mit einer Zunahme der Ungleichheit einhergegangen war.

Die vom IWF geforderte Arbeitsmarktreform wurde vor allem durch zwei gesetzliche Maßnahmen realisiert. Bei der ersten handelte es sich um das „Gesetz zur Erleichterung der Entlassung von Arbeitern aus betriebsbedingten Gründen“ (einschließlich Fusion und Zusammenlegung), dessen Einführung durch den heftigen Widerstand der Gewerkschaften zunächst verzögert worden war.<sup>32</sup> Auf Grundlage dieses Gesetzes rechneten Regierung und Großunternehmen von Beginn an mit einem 20 bis 30%igen Personalabbau; faktisch bauten viele Unternehmen bis zu 50 % der Beschäftigten ab.

Die zweite Maßnahme war das „Gesetz zur Legalisierung der Arbeiteranleihen“ (≈ Arbeitnehmerüberlassungsgesetz). Bis zu diesem Zeitpunkt waren Arbeiteranleihen, bis auf wenige Ausnahmen, streng verboten gewesen. Auch dieses Gesetz stieß auf heftigen Widerstand der Gewerkschaften, da künftig nicht mehr „nur“ die bisherigen Leiharbeiter in einem instabilen Beschäftigungsverhältnis arbeiten sollten, sondern nun sollten auch fest angestellte Arbeiter durch Leiharbeiter ersetzt werden können. Zwar wurde die Arbeiteranleihe auf insgesamt 27 Tätigkeitsfelder in den Industriebranchen beschränkt, trotzdem befürchteten die Gewerkschaften, dass das Prinzip der Arbeitnehmerüberlassung in der praktischen Umsetzung auch auf andere Tätigkeitsbereiche ausgedehnt werden könnte.<sup>33</sup> Diese Befürchtung wird im Übrigen gestützt durch die Tatsache, dass die Weltbank bereit zu sein scheint, neue Kredite in Höhe von zwei Milliarden US-\$ zu genehmigen, wenn die bisherige Beschränkung auf bestimmte Tätigkeitsfelder für Arbeiteranleihen gänzlich beseitigt wird.

Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wurde des Weiteren durch eine Flexibilisierung des Arbeitsvertrages, des Lohnsystems sowie durch die Realisierung verschiedener Formen der Beschäftigung unterstützt. Diese Maßnahmen führen zu einer nachdrücklichen Veränderung der Beschäftigungsstruktur im Allgemeinen und nehmen Einfluss auf die Arbeitsverhältnisse in den meisten Betrieben im Besonderen. Der Anteil der Beschäftigten mit vorläufig befristeten Einjahresverträgen (einschließlich der Tagelöhner) stieg von 43,4 % 1996 auf 53,2 % im Juli 1999. Der Anteil der Tagelöhner, welcher 1997 noch bei 14,3 % (1,89 Millionen) lag, erhöhte sich bis Juli 1999 auf 18,9 % aller abhängig Beschäftigten.<sup>34</sup> 5 % der wieder eingestellten Arbeitslosen fanden lediglich eine befr-

---

<sup>31</sup> Park Sung Jun 1998.

<sup>32</sup> Finanz- und Wirtschaftsministerium 1998, S. 274.

<sup>33</sup> Park Sung Chun 1998, S. 205-208.

<sup>34</sup> Chae Jin Ho 1999; Tageszeitung, Hangyereh, 20.09.99.



stete Beschäftigung von einem Jahr oder eine Anstellung als Tagelöhner.<sup>35</sup> Im Übrigen ist festzustellen, dass die privaten und öffentlichen Unternehmen immer stärker dazu tendieren, bei Neueinstellungen befristeten und vorläufigen Arbeitsverhältnissen den Vorrang zu geben. Angesichts der wirtschaftlichen Wiederbelebung stellten zwar viele Firmen einige der zuvor entlassenen Beschäftigten wieder für dieselbe Tätigkeit ein; dann jedoch auf Basis befristeter Arbeitsverträge und für niedrigere Löhne oder Gehälter. Dieser Trend wiederholt sich auch bei den langjährig Beschäftigten mit unbefristeten Arbeitsverträgen. Von ihnen verlangen die Arbeitgeber ebenfalls immer öfter, sich auf eine Befristung ihres Arbeitsvertrags einzulassen. Dieser Trend kann ebenfalls statistisch belegt werden. Demnach wurde festgestellt, dass 46,3 % der befristet Beschäftigten, 37,5 % der Leiharbeiter sowie 22,5 % der Aushilfen und Tagelöhner früher in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen tätig waren. Folglich wird sozusagen eine „zweite Klasse von Arbeitern“ geschaffen, die durch die kurzfristigen Beschäftigungen nicht nur in ein unsicheres Leben gezwungen, sondern auch der Gefahr der beruflichen Dequalifizierung ausgesetzt werden.

### **Exkurs: Unternehmerische Sozialpolitik in Südkorea**

Im Allgemeinen hat sich die unternehmerische Arbeiterwohlfahrt des Landes im Verhältnis zu der bescheidenen staatlichen Sozialpolitik relativ zügig fortentwickelt. Da das staatliche Netzwerk zur sozialen Sicherung der Arbeitenden mangelhaft war und 1987 die freie und unabhängige Gewerkschaftsbewegung entstand, intensivierten die meisten Großunternehmen in vielfältigem Maße die betriebsinterne Wohlfahrt (soziale Leistungen und Sozialeinrichtungen). Diese Maßnahmen sollten den Willen zur Arbeit fördern und gleichzeitig dazu beitragen, einen Arbeitskampf im Betrieb zu vermeiden. Wenngleich das Niveau der betrieblichen Sozialleistungen je nach Betriebsgröße und der Bereitschaft des Unternehmers unterschiedlich hoch war, kompensierten sie doch die defizitären Angebote für Arbeitnehmer staatlicherseits.

Zu diesen sozialpolitischen Maßnahmen der Unternehmen gehört zum Beispiel der sogenannte „Abschiedszuschuss“ (eine Art Abfindung), der sich nach der Beschäftigungsdauer und dem Bruttolohn der Arbeiter richtet. Alle Betriebe waren per Gesetz dazu verpflichtet, dieses System des Abschiedszuschusses einzurichten. Das Abschiedsgeld erfüllte für den aus dem Betrieb Ausscheidenden eine ähnliche Funktion wie das Arbeitslosengeld oder eine betriebliche Rente, wenn es nicht nur ein einmaliger Zuschuss war. In großen Betrieben gab es gewöhnlich finanzielle Zuschüsse zur Vermögensbildung, zum festen Wohnsitz und zum Schulgeld für die Kinder der Beschäftigten. Außerdem übernahmen die Betriebe sowohl die Kosten für regelmäßige Gesundheitsuntersuchungen als auch für die Verpflegung und beteiligten sich an den Kosten für feierliche Anlässe. In vielen Betrieben bestand ein Wohlfahrtsfond, der den Beschäftigten ein Darlehen mit einem niedrigeren Zinssatz zugänglich machte.<sup>36</sup>

Parallel zur Umstrukturierung der Unternehmen und der hohen Arbeitslosigkeit haben die meisten Unternehmen die Ausgaben für die betriebliche Arbeiterwohlfahrt drastisch abgebaut. Im Rahmen der Deregulierung verringerte sich der Abschiedszuschuss, und die Beteiligung des Unternehmens am Schulgeld und an der Verpflegung wurden entweder gekürzt oder ganz gestrichen. Für die Zukunft wird erwartet, dass die betrieblichen Sozialleistungen weiter in großem Maße abgebaut werden.<sup>37</sup> Dass dies weiter enormen Druck auf den Lebensstandard der Be-

---

<sup>35</sup> Hankyereh, 29.10.98.

<sup>36</sup> Kim Chin Soo 1998, S. 251-259.

<sup>37</sup> Ebd.

schäftigten ausüben wird, ist, wenn die staatliche Sozialpolitik die Verluste nicht in irgendeiner Form kompensiert, zu erwarten.

## 4. Sozialpolitische Maßnahmen des Staates

Angesichts der zunehmenden sozialen und gesellschaftlichen Herausforderungen wurden sozialpolitische Maßnahmen des Staates dringend erforderlich. Es wurde deutlich, dass es der Regierung ohne sozialpolitische Kompensationen nicht gelingen würde, die sozial ungerechten Auswirkungen der Wirtschaftsreformen zu lindern. Insbesondere die untere Klasse der Arbeiterschaft war vom wirtschaftlichen Reformprogramm negativ betroffen. Da auf dieser Ebene ein ausreichendes Netzwerk sozialer Sicherung so gut wie nicht existierte, kam es zu radikalen Reaktionen der Betroffenen. Um also politischen Widerstand zu verhindern und soziale Unruhe zu unterdrücken, versuchte die Regierung ausgleichende Maßnahmen einzuleiten. Ihre hektischen Reaktionen auf diese gesellschaftlichen Herausforderungen spiegelten sich am stärksten in den kurzfristig eingeleiteten, umfangreichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, den vorläufigen Unterstützungsaktionen für Arbeitslose, in der rasanten Ausweitung der Empfängerkreise der Arbeitslosenversicherung und in der finanziellen Unterstützung der Armen wider.

### 4.1 Beschäftigungspolitik und Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosenzahl

In der Phase relativ geringer Arbeitslosigkeit von durchschnittlich 2,3 % wurden beschäftigungspolitische Maßnahmen im Rahmen der Wirtschaftspolitik für relativ unwichtig gehalten. Dies lag vor allem daran, dass die traditionellen Beschäftigungsstrukturen dank des anhaltend hohen Wirtschaftswachstums mehr oder weniger gut funktionierten. Auch der große Anteil an Tagelöhnern wurde in Zeiten vernachlässigter Sozialpolitik gesellschaftlich, also auch von den abhängig Beschäftigten und ihren Gewerkschaften, kaum in Frage gestellt.

Wie schon zuvor dargestellt, verdrängte nicht nur die tiefe wirtschaftliche Rezession, sondern auch die Arbeitsmarktreform massenhaft Arbeiter von ihrem Arbeitsplatz. Da die meisten von ihnen kaum eine andere Einkommensquelle als ihre Arbeit hatten, war der überwiegende Teil aller Haushalte von der Massenarbeitslosigkeit im Land mehr oder minder betroffen. Staatliche Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit wurden zum wichtigsten Bestandteil gegenwärtiger Politik.

So kündigte der Präsident an, mit aller Kraft eine effiziente Beschäftigungspolitik durchführen zu wollen und mittelfristig, bis zum Jahre 2003, zwei Millionen Arbeitsplätze zu schaffen. Bestandteil dieser Beschäftigungspolitik sollten die folgenden sechs Ansatzpunkte sein:<sup>38</sup>

1. Eine fortgesetzte expansive Finanzpolitik, welche die Wiederbelebung der Inlandsnachfrage, die öffentlichen und privaten Investitionen und damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze ankurbeln soll.
2. Eine Reihe von Deregulierungsprozessen sowie die steuerliche und finanzielle Unterstützung von inländischen und ausländischen Unternehmen werden in verstärktem Maße durchgeführt, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen.
3. Der Staat unterstützt jene Betriebe finanziell, die trotz mangelnder Auftragslage die noch bestehenden Arbeitsplätze durch Kürzung der Arbeitsstunden, der Durchführung von Berufsbildungsmaßnahmen usw. erhalten wollen. Unternehmen, die vierteljährlich mehr als fünf Arbeiter oder zusätzlich 5 % der durchschnittlichen

---

<sup>38</sup> Premierministerium Südkoreas (1998) und (1999).

monatlichen Beschäftigtenzahl eines Betriebs neu einstellen, erhalten von der Arbeitslosenversicherung für einen Zeitraum von sechs Monaten einen Zuschuss in Höhe der Hälfte des Bruttolohnes aller neu Eingestellten. Stellt ein Unternehmer eine Arbeitskraft ein, die länger als ein Jahr arbeitslos war, bekommt er sogar zwei Drittel des zu zahlenden Bruttolohnes vom Staat.

4. Der Staat weitet die finanzielle Unterstützung für Arbeitslose aus. Sie umfasst die Berufsaus- und -weiterbildung, die Umschulung sowie Lernprogramme für Personen, die die Selbständigkeit anstreben. Allein im Jahr 1999 soll die Zahl dieser „Auszubildenden“ 317.000 betragen. Jede Schulung dauert ca. 3 Monate; in diesem Zeitraum erhalten die Teilnehmer einen monatlichen Zuschuss in Höhe von DM 47,61 bis DM 555,56.
5. Die Arbeitsvermittlungsfunktionen der öffentlichen und privaten Einrichtungen sollen verstärkt werden. Zum einen führt das Arbeitsamt eine Systematisierung der Informationen über den Arbeitsmarkt mit EDV-Verarbeitung durch. Zusätzlich ist eine Ausweitung der Beratungsstellen von 84 auf 153 geplant. Die private Vermittlung, die früher illegal war, wird nun legalisiert. Berücksichtigt man, dass sich die privaten Vermittler meistens mit Tagelöhnern, Aushilfskräften oder Kellnern beschäftigen, könnte die Legalisierung der privaten Vermittlung eine Ausweitung instabiler Beschäftigung in den genannten Bereichen unterstützen.
6. Die Regierung selbst unterhält ständig eine Reihe vorläufiger Beschäftigungsverhältnisse, nicht nur im Bereich des öffentlichen Interesses, sondern auch in den Interessenssphären der privaten Unternehmen. So haben die 15 Ministerien der Regierung verschiedene Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingerichtet, was helfen soll, einerseits die Zahl der Arbeitslosen zu verringern bzw. andererseits die schon von Arbeitslosigkeit Betroffenen finanziell zu unterstützen.

In diesem Sinne sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eher ein Instrument, um kurzfristig gegen das Problem der Massenarbeitslosigkeit vorzugehen. Eine nachhaltige Beschäftigungspolitik stellen sie allerdings kaum dar. Insgesamt umfassen die vorläufigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 56 Tätigkeiten in vier Bereichen:

- a) EDV-Verarbeitung in den öffentlichen Verwaltungen der 15 Ministerien (19 Tätigkeiten),
- b) Öffentliche produktive Arbeiten: Arbeiten in kleinen oder mittleren Betrieben, Forstpflanze, Eisenbahnarbeiten usw. (10 Tätigkeiten),
- c) Umweltschutz, Sanierungs- und Reinigungsarbeiten (7 Tätigkeiten),
- d) öffentliche und soziale Dienste in sozialen Einrichtungen (20 Tätigkeiten).

Die im Mai 1998 eingeleiteten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dauern jeweils mindestens drei, längstens zwölf Monate und umfassen Tätigkeiten von der einfachen körperlichen Arbeit bis hin zur hochqualifizierten Facharbeit. Die Teilnehmer verdienen pauschal 20.000 bis 35.000 Won pro Tag (umgerechnet DM 31,80 bis DM 55,60). Sie sind trotz ihrer abhängigen Beschäftigung durch eine Sonderregelung des Präsidenten von der für Arbeitnehmer geltenden Sozialversicherungspflicht ausgenommen. 1998 betrug die Zahl der am Programm Teilnehmenden ca. 350.000, und sie soll 1999 ca. 320.000 betragen. Finanziert werden die Maßnahmen des Staates durch erhebliche Summen an Steuergeldern, die 1998 DM 2,29 Milliarden und 1999 DM 3,33 Milliarden betragen. Das staatliche Beschäftigungsprogramm scheint zu greifen. Vor diesem Hintergrund ist auch die geplante Senkung der Ausgaben auf DM 1,43 Mrd. im Jahr 2000 zu verstehen.

## 4.2 Einkommensumverteilung und Mindestlohn

Einen entscheidenden Missstand staatlicher Sozialpolitik stellt die ungerechte Verteilung der Einkommen dar. Die Einführung einer progressiven Besteuerung wäre daher als eine wichtige sozialpolitische Maßnahme anzusehen. Des Weiteren wäre eine sozialpolitische Korrektur hinsichtlich der Berücksichtigung unterschiedlicher Einkommensarten, insbesondere solcher aus Nichterwerbstätigkeit (wie Zinseinkommen etc.) sinnvoll. Es bestünde die Hoffnung, dass dadurch der auftretende Zwiespalt und die Konflikte in der Gesellschaft beseitigt oder wenigstens gemildert werden könnten. Die beiden genannten Ansatzpunkte staatlicher Politik blieben bisher jedoch unberücksichtigt.

Die Maßnahmen der Regierung sehen anders aus. Um das durch die wirtschaftliche Rezession entstandene steuerliche Loch zu schließen und um dann die expansiven Staatsausgaben zu finanzieren, wurde zunächst die Mehrwertsteuer erhöht. Der Anteil der indirekten Steuern bei den Staatseinnahmen wuchs im Vergleich zum Vorjahr von 44,6 % (1998) auf 51,3 % (1999). Die Ausweitung einkommensunabhängiger Steuern führte dazu, dass die unteren Klassen in größerem Maße steuerlich belastet sind. Dagegen sank die steuerliche Last der Arbeitnehmer mit höherem Einkommen (Beschäftigte, die umgerechnet mehr als DM 100.000 verdienen) bis auf 47,2 %.<sup>39</sup> Anstatt einer progressiven Besteuerung des Zinseinkommens wurde der Eingangssteuersatz erhöht. Die sozialpolitische Funktion steuerlicher Einkommensumverteilung bewegte sich sozusagen rückwärts und führte zu einer Vertiefung ungerechter Einkommensbesteuerung; die soziale Ungerechtigkeit nahm weiter zu.

Die Regelung des Mindestlohnes stellt ein weiteres Problem der gegenwärtigen Sozialpolitik dar. Das „Gesetz über den Mindestlohn“, das seit 1988 in Betrieben mit mehr als zehn Beschäftigten angewendet wurde, wird nun seit dem 1.9.99 auch auf Betriebe mit 5 bis 9 Beschäftigten ausgedehnt. Der Mindestlohn, der zur Zeit auf ca. DM 2,35 pro Stunde festgelegt ist, gewährleistet nicht einmal die Erreichung des Existenzminimums. Er gilt im Übrigen nicht für geringfügig Beschäftigte in noch kleineren Betrieben. Ursprünglich sollte die staatliche Regelung des Mindestlohnes gewährleisten, dass zumindest das Existenzminimum der Arbeiter gesichert ist. Wenn aber der Mindestlohn nicht dazu geeignet ist, das Existenzminimum der Arbeiter zu sichern und er außerdem nicht für alle abhängigen Beschäftigten gilt (ungeachtet seiner geringen Höhe), dann scheint er lediglich als Aushängeschild für einen nicht ernst zu nehmenden Wohlfahrtsstaat zu dienen.

## 4.3 Sozialversicherungen

Ein wesentliches Merkmal der Sozialversicherungen Südkoreas ist, dass sie zunächst für die sozial stabile Gruppe der abhängig Beschäftigten mit relativ hohem Einkommen eingerichtet wurden. Es profitierten vor allem also Beamte, Lehrer und Arbeiter in großen Betrieben von den Sozialversicherungen. Erst später wurden sie allmählich auf die unteren Arbeiterschichten ausgedehnt. Die Differenzierung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen war zustande gekommen, weil sich die Sozialversicherungsträger vornehmlich an der Zahlungsfähigkeit der Versicherten und deren stabilen Beschäftigungsverhältnissen orientierten und das vor allem aus Bequemlichkeit bezüglich des Einkassierens und Verwaltens von Beiträgen.<sup>40</sup> Die Struktur dieses Sozialversicherungssystems führte allerdings zu einer Verschärfung des sozialen Gegensatzes von Versicherten und Nichtversicherten. Als besonders

---

<sup>39</sup> Tageszeitung, Hankyereh, 24.09.99.

<sup>40</sup> An Chi Min (1999).

problematisch wurde betrachtet, dass die meisten Beschäftigten in den kleinen Betrieben sowie die kleinen Selbständigen (wie Straßenverkäufer und Tagelöhner, die ca. 4,5 Millionen ausmachten) von der Sozialversicherung ausgeschlossen wurden.<sup>41</sup> Aufgrund hoher Fluktuation des unregelmäßigen Einkommens dieser Beschäftigtengruppen und der sich daraus ergebenden Schwierigkeit des Verwaltens und Eintreibens der Beiträge hatte man in der Vergangenheit vermieden, das Angebot auch auf sie auszudehnen. Da jedoch diese sozial schwachen Beschäftigtengruppen faktisch jederzeit gefährdet sind, ihre Existenzgrundlage zu verlieren, verschärft der verwehrte Zugang zum Sozialversicherungssystem ihre Lage zusätzlich. Besonders ungerecht ist dieser Zustand vor dem Hintergrund, dass viele der Tagelöhner und befristet Beschäftigten in diese unregelmäßigen Beschäftigungsverhältnisse hineingezwungen werden.

Parallel zur Rationalisierung und Reform der öffentlichen Verwaltungen treibt Präsident Kim Dae Jung eine Zusammenlegung der vier Sozialversicherungen (Unfall-, Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung) bis zum Anfang des Jahres 2000 voran. Unter dem Begriff „Zusammenlegung“ kann man entweder eine faktische Zusammenlegung der Verwaltungen der Sozialversicherungsträger oder eine Vernetzung der Sozialversicherungen verstehen. Wie das Ergebnis dieser Bestrebungen letztlich aussehen wird, ist noch unklar, da dieses Projekt noch in einer vom Präsidenten einberufenen Arbeitsgruppe im Premierministerium diskutiert wird. Die Gründe, die für eine Zusammenlegung sprechen, sind:

- die Reduzierung der Verwaltungskosten der Versicherungsträger,
- die Verbesserung der Einnahme der Beiträge,
- die Rationalisierung der administrativen Verwaltung der Sozialversicherungsträger.<sup>42</sup>

#### **4.3.1 Unfallversicherung**

Die Unfallversicherung wurde 1964 als die erste Sozialversicherung des Landes eingeführt.<sup>43</sup> Wie bei den anderen Sozialversicherungen wurden anfangs nur die Beschäftigten in Herstellungsbetrieben mit mehr als 500 Beschäftigten versichert. Trotz der relativ langen Geschichte der Unfallversicherung ist sie am wenigsten entwickelt und umfasst nach wie vor nicht alle abhängig Beschäftigten. Von der Unfallversicherung ausgeschlossen sind Arbeiter in Betrieben mit weniger als fünf Mitarbeitern, Beschäftigte auf kleinen Baustellen und Saisonarbeiter, die sich meistens der großen Gefahr eines Arbeitsunfalls aussetzen. Die letzte Statistik zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsunfalls in kleineren Betrieben viermal höher ist als der durchschnittliche Prozentsatz an Arbeitsunfällen.<sup>44</sup> Zur Zeit sind 68,8 % aller abhängig Beschäftigten in die Unfallversicherung eingebunden.

#### **4.3.2 Arbeitslosenversicherung**

Angesichts der rasant zunehmenden Arbeitslosigkeit der letzten Jahre wurden die Empfängerkreise und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung am häufigsten geändert. Die am 1.7.1995 eingeführte Arbeitslosenversicherung wurde zuerst auf Betriebe mit mehr als 29 Beschäftigten angewendet und, wie unten angeführt, seit 1998 schnell ausgedehnt.

---

<sup>41</sup> Kim Yun Myoung (1999), S. 215.

<sup>42</sup> Ebd., S. 212-223.

<sup>43</sup> Zum Anfang der Einführung der Unfallversicherung wurden die Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten und deren Arbeiter in der Bergbau- und Herstellungsindustrie versichert. Seit 1988 erweiterte man die Versichertenkreise auf Betriebe mit mehr als fünf Beschäftigten. (Park Soo Kyoung (1998), S. 136-137).

<sup>44</sup> Ebd., S. 146-148.

## Die Entwicklung der Versicherten in der Arbeitslosenversicherung:<sup>45</sup>

Anwendungszeit	Arbeitslosenversicherung ab einer Betriebsgröße von:	Zahl der Versicherten	Prozentsatz der Versicherten unter allen abhängig Beschäftigten
Juli 1995	Mehr als 29 Beschäftigte	4.300.000	35 %
Jan. 1998	10 – 29	5.300.000	41 %
März 1998	5 – 9	6.260.000	51 %
April 1999	Weniger als 5 Beschäftigte	8.590.000	71 %

Hier ist zu berücksichtigen, dass die Versicherten – vom Beginn der Einführung der Arbeitslosenversicherung an bis zum zuletzt angegebenen Zeitpunkt – nur Arbeiter in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen umfassten. Erst seit April 1999 werden Beschäftigte mit befristetem Arbeitsvertrag und Teilzeitarbeiter in die Arbeitslosenversicherung eingebunden. Folgende Gruppen sind jedoch von der Arbeitslosenversicherung weiterhin ausgeschlossen: Beschäftigte in Betrieben mit weniger als fünf Beschäftigten (im Industriesektor, der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei), Tagelöhner mit einer Beschäftigungsdauer von weniger als einem Monat, Bauarbeiter auf kleinen Baustellen und nicht zuletzt Arbeiter in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Zur Zeit liegt der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung bei 0,6 % des Bruttolohnes. Dieser Betrag wird nach wie vor von Arbeitnehmern und Arbeitgebern je zur Hälfte bezahlt. Das Arbeitslosengeld variiert je nach Alter und beitragspflichtiger Beschäftigungsdauer der Versicherten. Der Zugang zum Erhalt des Arbeitslosengelds und anderer damit verbundener Leistungen wurden allmählich erleichtert bzw. verbessert. Die Mindestdauer der Einzahlung in die Versicherung sank von 12 Monaten auf 6 Monate. Die Versicherten können nun mindestens 60 Tage (früher 30 Tage), höchstens 210 Tage Arbeitslosengeld beziehen. Das Arbeitslosengeld beträgt einheitlich 50 % des durchschnittlichen Nettolohnes. Es gibt jedoch eine Ober- und eine Untergrenze: d. h., man erhält höchstens 35.000 Won (umgerechnet ca. DM 55,60) pro Tag, wenigstens aber 70 % (früher 50 %) des Mindestlohnes, 1.525 Won (DM 2,42) pro Stunde, also DM 13,52 pro Tag.

Trotz der Ausdehnung des Empfängerkreises der Arbeitslosenversicherung erhielten im August 1999 nur ca. 10 % der Arbeitslosen Arbeitslosengeld. Das lag zunächst daran, dass die Arbeitslosen die Mindesteinzahlungsdauer von 6 Monaten nicht erreicht hatten. Zweitens sind viele schon so lange Zeit arbeitslos, dass sie die zulässige Anspruchszeit von 60 – 150 Tagen für den Erhalt von Arbeitslosengeld überschritten haben. Der größte Teil der Arbeitslosen ist im Übrigen ganz von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen.

Ein weiteres Problem ist, dass es für einen langfristig Arbeitslosen keine Arbeitslosenhilfe mehr bis zur Zuerkennung der Sozialhilfe gibt.<sup>46</sup> Über die Einführung einer Arbeitslosenhilfe wurde heftig diskutiert, aber sie scheiterte, weil man glaubte, dass die finanzielle Unterstützung für die langfristig Arbeitslosen zu einer noch höheren Arbeitslosigkeit im Land führen würde. Damit folgt man einer typisch neoliberalen Vorstellung. Tatsächlich ist es so, dass das unter dem Existenzminimum liegende Arbeitslosengeld keine Verlockung darstellt und daher die Mehrheit der Arbeitnehmer eine Beschäftigung der Arbeitslosigkeit jederzeit vorziehen würden.

<sup>45</sup> Korean Labour Institute 1998, S. 247.

<sup>46</sup> Die Sozialhilfe wird im Kapitel 4.4 dargestellt.

### 4.3.3 Rentenversicherung

Die Rentenversicherung wurde 1988 als „Volksrentenversicherung“ eingeführt und alle Beschäftigten in Betrieben mit mehr als neun Mitarbeitern werden pflichtmäßig eingebunden. Sie wurde seit 1992 auf Betriebe mit fünf bis neun Mitarbeitern ausgeweitet. Seit Juli 1995 können sich auch Bauern und Fischer bei der Volksrentenversicherung versichern. Durch die Reform der Rentenversicherung zum 1.4.99 erweiterte sich der Empfängerkreis um die Selbständigen in den Städten. Tagelöhner mit einer Beschäftigungsdauer von weniger als drei Monaten und Saisonarbeiter sind – trotz abhängiger Beschäftigung – ohne Beitragsbeteiligung des Arbeitgebers als „Selbständige“ versichert.

Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit funktioniert das Rentenversicherungssystem nicht mehr. Nach Angabe des Ministeriums für Gesundheit und Wohlfahrt beantragten 38,8 % der Versicherten eine Befreiung von der Rentenversicherung, weil sie die Beiträge nicht aufbringen konnten; mehr als die Hälfte (55,7 %) davon waren Arbeitslose.<sup>47</sup>

Der Beitrag erhöhte sich bei den abhängig Beschäftigten von 3 % des Bruttolohnes der Versicherten (1988–1992) auf 6 % (1993 – 1997). Seit 1998 liegt er bei 9 % und ab 2010 soll er auf 9,95 % erhöht werden. Bei den anderen Versicherten – wie z. B. den Selbständigen – liegt der Beitrag noch immer bei 3 % des Monatseinkommens. Er soll ebenfalls ab dem nächsten Jahr auf 6 % steigen. Die monatlichen Renten betragen gegenwärtig mindestens ca. 338,50 DM, höchstens jedoch 5538,50 DM.

### 4.3.4 Krankenversicherung

Die Krankenversicherung wurde im Jahr 1977 in Betrieben mit einer Belegschaftsgröße von mehr als 500 Beschäftigten eingeführt. Ab 1989 wurde die Krankenversicherung quantitativ ausgeweitet und theoretisch auf das ganze Volk angewendet.<sup>48</sup> Das gegenwärtige Krankenversicherungssystem basiert auf einem genossenschaftlichen Ansatz. In diesem werden die Versicherten nach der Art des Einkommens bzw. des Erwerbsstatus' eingeordnet und von den verschiedenen Krankenversicherungsträgern getrennt verwaltet. Die bereitstehenden drei öffentlichen Krankenversicherungsträger sind:

- a) die betrieblichen Krankenkassen, die für Versicherte in Betrieben mit mehr als fünf Beschäftigten zuständig sind,
- b) die Ortskrankenkassen für kleine Selbständige, Bauern, Fischer und auch Tagelöhner sowie
- c) die Krankenkasse für Beamte und Lehrkörper der öffentlichen und privaten Schulen.

Höhe und Bemessungsgröße der Beiträge unterscheiden sich vielfältig nach der Zugehörigkeit zu den Krankenkassen. Während die betrieblichen Krankenkassen sowie die Krankenkassen der Beamten und der Lehrkörperschaft einen Versicherungsbeitrag in Höhe von 2-8 % des Bruttolohnes der Versicherten einfordern, staffelt sich die Beitragshöhe der Versicherten bei den Ortskrankenkassen nach dem Einkommen und auch nach dem Gesamtvermögen. Das heißt, zur Bemessung der Beiträge der erstgenannten Krankenkassen wird der Bruttolohn der Versicherten zugrunde gelegt. Für die Ortskrankenkassen ist dagegen die Bemessungsgrundlage das monatliche Einkommen, das immobile und mobile Gesamtvermögen sowie der Besitz eines Autos. Dies führt dazu, dass die Versicherten mit niedrigen Einkünften bei den Ortskrankenkassen mehr bezahlen, als diejenigen mit höheren Einkommen bei den anderen Krankenkassen.

<sup>47</sup> Geschäftsbericht des Ministeriums für Gesundheit und Wohlfahrt 1999.

<sup>48</sup> In der Realität haben ca. 4,5 % des Volkes kein Anspruchsrecht auf Krankengeld, da sie keine Beiträge geleistet haben. (Kim Yun Myoung 1999).



Die Leistungen der Krankenversicherung sind pauschal und unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Krankenkasse festgelegt. Sie sind so gering, dass die Versicherten bei schweren Krankheiten den überwiegenden Teil der Krankenhaus- und Behandlungskosten selbst tragen müssen. Zum Beispiel trägt die Krankenkasse die Hälfte (40 bis 55 %) der Gesamtkosten für Untersuchung und Behandlung im Krankenhaus und 20 bis 30 % der Kosten für die Behandlung in einer Arztpraxis und für die Operation in einer Klinik.

Mit Blick auf die geplante Zusammenlegung der Krankenkassen sowie der Rentenversicherung beklagt sich die Arbeiterschaft vor allem darüber, dass sich zukünftig die Beitragsbemessung pauschal am regelmäßigen monatlichen Einkommen ausrichten soll. Und zwar sollen die in einem Betrieb beschäftigten Versicherten einen durchschnittlichen Beitrag in Höhe von 44.486 Won bezahlen (eine Steigerung um 36,9 %), während die besser verdienenden Selbständigen (z. B. Rechtsanwälte, Doktoren usw.) einen Beitrag in Höhe von 14.816 Won entrichten (eine Senkung um 34 %). Dieser gewaltige Unterschied kommt dadurch zustande, dass das durchschnittliche Einkommen der Selbständigen mit nur ca. 23 % veranschlagt wird, während die Löhne der Arbeiter zu 100 % erfasst werden. Noch vor kurzem hat ein Bericht des Finanzamtes öffentliches Gelächter provoziert. Aus diesem Bericht ging hervor, dass ein Rechtsanwalt monatlich angeblich nur durchschnittlich 800.000 Won (ca. DM 1.270,-) verdiene. Wie auch immer, solche kaum durchdachten Konzepte der öffentlichen Verwaltung verschärfen nicht nur die soziale Ungerechtigkeit, sondern führen auch zu Fehlentwicklungen bei den Sozialversicherungen und zu unnötigen Konflikten zwischen den sozialen Klassen.

#### **4.4. Unterstützungen für sozial Schwache**

Die Sozialhilfe, die 1961 durch das Fürsorgegesetz eingeführt wurde, ist in besonderem Maße ein Instrument zur Existenzsicherung der Armen und sozial Schwachen. Die Gruppe der Sozialhilfeempfänger sowie die Leistungen werden jährlich vom Ministerium der Volkswohlfahrt neu bestimmt. Sozialhilfe können derzeit nur diejenigen erhalten, die ein monatliches Einkommen in Höhe von weniger als ca. DM 349,- und kein höheres Gesamtvermögen als ca. DM 69.841,-, wenn es keine Unterhaltungspflichtigen gibt, nachweisen. Vor allem müssen die Sozialhilfeempfänger erwerbsunfähig sein.

Aufgrund der schnell wachsenden Armut unter den Arbeitslosen führte die Regierung zusätzlich eine „vorübergehende Sozialhilfe“ ein. 1998 haben insgesamt 1,18 Millionen Menschen Sozialhilfe beantragt. Damit sind die Antragsteller um 12 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. 311.000 von ihnen erhielten im Rahmen der vorläufigen Sozialhilfe einen monatlichen Betrag in Höhe von mindestens ca. DM 125,- (für einen einköpfigen Haushalt) und von höchstens DM 507,90 (für eine sechsköpfige Familie). Im Jahr 1999 ist die Zahl der vorläufigen Sozialhilfeempfänger auf 760.000 gestiegen; ab Oktober 2000 soll sie wieder auf 380.000 sinken. Dagegen soll die Zahl der üblichen Sozialhilfeempfänger von 540.000 auf 1,54 Millionen, mehr als doppelt so viele wie im Jahr 1999, steigen.

Neben dieser direkten Unterstützung schuf die Regierung für Arbeitslose die Möglichkeit, bei den Banken ein Darlehen mit einem relativ niedrigen Zinssatz von 8,5 % bis 9,5 % zu beantragen. Von staatlicher Seite wurde damit angeblich beabsichtigt, Arbeitslose finanziell zu stützen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich selbständig zu machen. Weil die Arbeitslosen jedoch entweder einen Bürgen stellen oder einen Unterpand abgeben mussten, stellte sich diese Maßnahme bald als unrealistisch für die mehrheitlich mittellosen Arbeitslosen dar.

Die wachsende Zahl an Obdachlosen wurde zur besonderen Herausforderung für die Regierung, und zwar nicht nur als eine moralische Frage, sondern auch als eine potentielle Quelle für Kriminalität. Um diesem Problem zu begegnen, wurden 1998 insgesamt 117 Obdachlosen asyls eingerichtet. Dort wurden nicht nur Unterkunft und Verpflegung zur Verfügung gestellt, sondern auch Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vermittelt. Ein Teil der Obdachlosen fand kurzzeitige Beschäftigung, zum Beispiel in der Straßenreinigung. Ziel dieses Konzeptes ist es, Obdachlose in die Gesellschaft zu reintegrieren.

Trotz allem Engagements der Regierung und trotz des kräftigen wirtschaftlichen Aufschwungs stieg die Zahl der Obdachlosen auch im August 1999 wieder an. Die Zahl der Obdachlosen verdoppelte sich fast gegenüber dem Zeitraum des Vorjahres von 3.200 auf 6.000. Dagegen wurde die finanzielle Unterstützung des Staates und der Gemeinden, die sich meistens nach den Unterhaltungskosten der Obdachlosen asyls richtete, von DM 26,98 Millionen auf DM 15,87 Millionen reduziert.

## 4.5. Institutionalisation des Sozialen Dialogs

In der Geschichte des modernen Südkoreas stellte der Versuch, durch Dialog eine soziale Kooperation zwischen Regierung, Unternehmen und Gewerkschaften zu erreichen, kein neues Phänomen dar. Seit der Entstehung der freien und demokratischen Gewerkschaftsbewegung im Jahr 1987, und insbesondere seit der Gründung des gewerkschaftlichen Dachverbandes KCTU im Jahr 1994, unterhielten die jeweiligen Regierungen eine soziale Kooperation mit dem Arbeitgeberverband („Nationaler Verein der Unternehmen“) und dem etablierten Gewerkschaftsdachverband FKTU. Ziel dieser Zusammenarbeit war zum einen die reibungslose Durchsetzung staatlicher Lohn- und Arbeitspolitik; zum anderen sollte die junge unabhängige Gewerkschaftsbewegung diszipliniert werden. Letztendlich scheiterte jedoch die soziale Kooperation aufgrund der unkontrollierbaren und schnellen Entwicklung der freien Gewerkschaftsbewegung und ihres heftigen politischen Widerstandes.<sup>49</sup>

Der vom neuen Präsidenten Kim Dae Jung geführte soziale Dialog stellte sich jedoch etwas anders dar, da erstmals die fortschreitende Demokratisierung und die Arbeits- und Sozialpolitik des Landes in den Mittelpunkt gerückt wurde. Zum ersten Termin des sozialen Dialogs am 15.01.1998 wurden die wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Akteure eingeladen. Die Zeit drängte, da der IWF seinen Druck, bezogen auf die Umsetzung des wirtschaftspolitischen Abkommens, verstärkte. So wurde die „Dreiparteien-Kommission“ aus Vertretern der Politik<sup>50</sup>, den zwei größten Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaftsdachverbänden FKTU und KCTU gebildet.

Natürlich hätte der Präsident die vom IWF geforderten Wirtschaftsreformen einseitig durchführen können. Dies hätte jedoch zu erneuten, schweren politischen Unruhen geführt, denn zum einen hatte die Regierungskoalition zu diesem Zeitpunkt noch keine Mehrheit im Parlament; zum anderen drohten die freien Gewerkschaften der Regierung mit Generalstreiks, falls die vom IWF geforderten Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes einseitig durchgeführt würden. Wie schon zuvor ausführlich dargestellt, stellte insbesondere die gesetzliche Re-

---

<sup>49</sup> No Chung Gi 1999, S. 200-208; Lee Byoung Hun 1999, S. 20-24.

<sup>50</sup> Die Vertreter der Politik umfassten nicht nur die wichtigsten Ministerien, sondern auch die Vertreter aller entscheidenden Parteien, nämlich den Finanz- und Wirtschaftsminister, den Arbeitsminister, Abgeordnete der Regierungsparteien der „Neuen Politik“, der „Vereinigten Liberal-Demokraten“ und der oppositionellen Partei „Hannara“. (Geschäftsbericht der Dreiparteien-Kommission, 1998).

gelung zur Erleichterung der Entlassung von Arbeitern ein heikles Thema zwischen den Regierungen und den Gewerkschaften dar.<sup>51</sup>

Am 06.02.98 wurden in der ersten Dreiparteien-Kommission 90 Vereinbarungen getroffen, die nicht nur die Forderungen des IVF beinhalteten, sondern auch – als Gegenleistungen für die Arbeiter – die Verbesserung des Arbeits- und Gewerkschaftsrechts, faire Arbeitsbeziehungen ohne unbillige Arbeitsanordnungen der Arbeitgeber, die Ausdehnung der sozialpolitischen Maßnahmen zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit und Massenarmut, und anderes mehr. Jedoch zog die KCTU ihre Zustimmung bezogen auf die Vereinbarungen über die gesetzlichen Regelungen zur Erleichterung der Entlassung von Arbeitern sowie zur Arbeitnehmerüberlassung (Arbeiteranleihen) zurück, nachdem auf dem außerordentlichen Gewerkschaftstag am 09.02.98 dieser Antrag mit einer absoluten Mehrheit (184 zu 54 Stimmen) abgelehnt wurde. Die Delegierten der Mitgliedsgewerkschaften des KCTU stimmten im Gegenzug für die Ausrufung eines Generalstreiks gegen die o. g. Vereinbarungen. Dieser wurde jedoch nicht durchgeführt. Aufgrund dieser Beschlüsse und Aktionen geriet der soziale Dialog vorübergehend ins Stocken.

Es gab jedoch noch weitere Gründe für das Scheitern. Schon am 14.02.1998 erließ die Regierung zunächst einseitig jene Gesetze, welche die Massenentlassung von Arbeitern aus betriebsbedingten Gründen ermöglichte sowie die Arbeiterüberlassung in bestimmten Branchen legalisierte. Des Weiteren wurden die für die Gewerkschaften wichtigen Vereinbarungen der Dreiparteien-Kommission, wie z. B. die Verbesserung der Arbeits- und Gewerkschaftsgesetze sowie die Abschaffung unbilliger Arbeitsanordnungen durch die Arbeitgeber nicht realisiert.

Im Zuge der Widerstandsaktionen kam es zwischen KCTU und Regierung zu heftigen Auseinandersetzungen, in deren Zuge viele Gewerkschaftsmitglieder festgenommen wurden. Der Widerstand verringerte sich, als es zu erneuten Absprachen zwischen den beiden Parteien kam. So sollten u.a. die Vereinbarungen der Dreiparteien-Kommission endlich verwirklicht, die politischen Gefangenen, welche aufgrund ihres gewerkschaftlichen Engagements einsaßen, freigelassen und die Wirtschaftsreformen erst nach Beratung mit den Gewerkschaften umgesetzt werden.

Somit wurde die Tätigkeit der Dreiparteien-Kommission wieder in Gang gesetzt. Leider wurden auch diese Absprachen seitens der Regierung nicht in jeder Hinsicht eingehalten. So entschied sich die Regierung am 18.06.98, 55 insolvente Tochtergesellschaften der Chaebols und am 29.06.98 fünf Banken zu schließen. Am 03.07.98 wurden elf öffentliche Unternehmen privatisiert, ohne dies den Gewerkschaftsdachverbänden mitzuteilen. Parallel zu diesem Verhalten der Regierung war festzustellen, dass auch die Arbeitgeberseite (einzelne Arbeitgeber und die Verbände) die Vereinbarungen der Dreiparteien-Kommission nicht ernst nahmen. Daher konnten sich unbillige Arbeitsanordnungen in den Betrieben weiter ausbreiten und verschärfen.

Ende letzten Jahres stieg der KCTU endgültig aus der Dreiparteien-Kommission aus, nachdem er die Beteiligung an der Kommission schon dreimal zurückgezogen hatte. Für den KCTU stellte die gesamte Beteiligung am sozialen Dialog ein Fiasko dar. Nicht nur wegen der Nichtumsetzung der Vereinbarungen seitens der Arbeitgeber und der Regierung, sondern auch wegen seiner eigenen inkonsequenten Positionierung in dieser Auseinandersetzung

---

<sup>51</sup> Die gesetzliche Änderung der früheren Regierung, welche die Erleichterung der Massenentlassung aus betriebsbedingten Gründen vorsah, führte zum großen Generalstreik der Gewerkschaften im Winter 1996/97.

büßte er gegenüber den Mitgliedern an Glaubwürdigkeit ein. Auch wuchs das Misstrauen der Mitglieder hinsichtlich der gewerkschaftlichen Führungskompetenz.

Festzuhalten ist, dass die Interessengegensätze der Regierung, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften im Zuge der Umsetzung der Vereinbarungen deutlich zu Tage traten. Der soziale Dialog wurde seitens der neuen Regierung lediglich als ein politisches Instrument angesehen, das dazu dienen sollte, die absehbaren Widerstände der Gewerkschaften und der Arbeiterschaft bei der Umsetzung des IWF-Abkommens zu beseitigen und damit zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Wirtschaftsreformen beizutragen. Die starre Haltung der sich autoritär verhaltenden Regierung, die die Vertretung der Arbeiterschaft einfach übergang, machte es unmöglich, zu wirklichen sozialen Kompromissen zu kommen und somit die Gewerkschaften in den Umgestaltungsprozess zu integrieren.

Deutlich muss an dieser Stelle nochmals gesagt werden, dass die Umstrukturierungspolitik der Regierung nicht durch den sozialen Dialog der drei Parteien, sondern vom Finanz- und Wirtschaftsministerium unter der Führung des IWF gestaltet und durchgeführt wurde. Während die Regierung nun, vor dem Hintergrund der vermeintlichen sozialen Kooperation, glaubt, ihre strategischen Ziele erreicht zu haben, scheinen sich die gesellschaftlichen Konflikte und das Misstrauen des Volkes eher zu vertiefen. Es stellt sich die Frage, ob die Regierung (auch wegen der Interessengegensätze innerhalb der Regierungsministerien<sup>52</sup> und des Widerstands der oppositionellen Parteien<sup>53</sup>) überhaupt echten Willen zeigt, die Vereinbarungen des sozialen Dialogs administrativ und gesetzlich umzusetzen, um damit den sozialen Frieden zu stabilisieren.

Offensichtlich erkennbar wurde in den Dialoggesprächen die bisherige, aus demokratischer Sicht unzumutbare Verhaltensweise der Arbeitgeber. Im Prinzip haben fast alle Großunternehmen von Beginn der Wirtschaftskrise an Pläne zur Umstrukturierung einzelner Betriebe verkündet. Diese sollten überwiegend mit einem Abbau von Personal, der Kürzung der Löhne und Gehälter und der sonstigen Zuschüsse einhergehen. Zwar wurde seitens der Arbeitgeberverbände die vom Präsidenten geleitete soziale Kooperation begrüßt, da es ihnen in diesem Rahmen gelang, ihre Interessen ohne große Schwierigkeiten durchzusetzen, aber sie waren nicht in der Lage, diese Vereinbarungen bei den einzelnen Arbeitgebern durchzusetzen. Dadurch blieben die in der Dreiparteien-Kommission vereinbarten Aufgaben für die Arbeitgeberverbände (z. B. unbillige Arbeitsanordnungen auf Betriebsebene zu beseitigen) gänzlich ohne Umsetzung.

Drittens sei das Betriebsgewerkschaftssystem genannt, welches die Gewerkschaften in der sozialen Kooperation behinderte. Berücksichtigt man, dass die Interessen der Mitglieder von Betriebsgewerkschaften, je nach Größe des Betriebs und der jeweiligen Industriebranche, unterschiedlicher Art sind und oft denen der nationalen Organisation der Gewerkschaften (gesamte Arbeiterschaft) gegenüberstehen, so ist nachzuvollziehen, dass die Arbeitnehmervertreter in eine heikle Situation gerieten. Wenn man in diesem Kontext noch den niedrigen Organisationsgrad in die Betrachtung mit einbezieht, dann wird fragwürdig, warum Politik und Wirtschaft die Forderungen der Gewerkschaften überhaupt hätten wahrnehmen bzw. diese ernst nehmen sollen.

---

<sup>52</sup> Als ein Beispiel kann man die verzögerte gesetzliche Regelung zur Anerkennung der Mitgliedschaft der Arbeitslosen in einer überbetrieblichen Gewerkschaft, die schon Anfang des letzten Jahres in der Dreiparteien-Kommission vereinbart wurde, durch das Justizministerium und die Generalstaatsanwaltschaft nennen. Sie argumentierten, dass diese Regelung die öffentliche Ruhe nicht bewahren würde, da die Organisation der Arbeitslosen eine potentielle politische Gegenmacht bilden könnte. (No Chung Gi (1999)).

<sup>53</sup> Zur Vereinbarung in der Dreiparteien-Kommission über die Anerkennung der Lehrgewerkschaft hatte sich die oppositionelle Partei geeinigt, dieses Gesetz nicht zu genehmigen (ebd.).

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass es dem sozialen Dialog im Prinzip an der ehrlichen Bereitschaft fehlte, zu einem sozialen Kompromiss zu kommen, und zwar seitens aller beteiligten Parteien. Es mangelte am Gleichgewicht zwischen den Parteien und an einem ausreichenden wirtschaftspolitischen Spielraum. Von Anfang an hatte die soziale Kooperation in vielerlei Hinsicht mit ständig auftauchenden Komplikationen zu kämpfen. Letztendlich war der entscheidende Punkt, dass es keinerlei gesetzliche Regelungen bzw. Zwangsmittel zur Durchsetzung der getroffenen Absprachen gab.



## **5. Reaktionen der Gewerkschaften, der Unternehmer und der politischen Akteure auf die sozialpolitischen Reformen der Regierung**

Die Gewerkschaften reagieren auf die gegenwärtige Sozialpolitik – außer bezogen auf die Beschäftigungspolitik – relativ zurückhaltend. Diese Reserviertheit hängt damit zusammen, dass sie sich in erster Linie an den Interessen ihrer Mitglieder orientieren, deren überwiegender Teil in Großunternehmen beschäftigt ist und sich in relativ stabilen Arbeitsverhältnissen befindet.

Dennoch stellt die Massenarbeitslosigkeit eine Herausforderung für die Gewerkschaften dar. Sowohl FKTU als auch KCTU haben daher Forderungen mit Blick auf eine aktive Beschäftigungspolitik entwickelt. Ihr Ziel ist es zunächst einmal, die bereits bestehenden Arbeitsplätze zu sichern. Möglichkeiten sehen sie durch eine Verkürzung der gesetzlichen Wochenarbeitszeit von gegenwärtig 46 auf 40 Stunden, durch den Abbau der Überstunden und durch die Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Beschränkung der Entlassung aus betrieblichen Gründen. Um neue Arbeitsplätze zu schaffen, fordern die Gewerkschaften unter anderem: Investitionen der öffentlichen Hand zur Entwicklung der Infrastruktur, Ausweitung gemeinnütziger Unternehmensprogramme sowie eine Verstärkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung. In Bezug auf das Sozialversicherungssystem verlangen die Gewerkschaften, die Arbeitslosenversicherung auch auf Gelegenheitsarbeiter und Tagelöhner auszuweiten, die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes zu verlängern und es insgesamt zu erhöhen sowie Arbeitslosenhilfe zusätzlich einzuführen.

Die sozialpolitischen Maßnahmen des Staates scheinen bei den Unternehmern bisher kaum großen Eindruck hinterlassen zu haben. So wurde der Bezugsrahmen der Arbeitslosenversicherung zwar einerseits auf die meisten Betriebe ausgedehnt, finanziert wird sie nun jedoch durch den Abbau der unternehmerischen Sozialausgaben. Zusätzlich haben die Unternehmer nun einen Anspruch auf staatliche Unterstützung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung u. a. bezogen auf Kurzarbeit, Neueinstellungen, Berufsausbildung usw. Für sie bringen die Neuerungen also insgesamt mehr Vor- als Nachteile. In Hinblick auf die Institutionalisierung des sozialen Dialogs haben die Unternehmer ebenfalls nichts zu verlieren (wie im Kapitel 4.5 dargestellt).

Am problematischsten in diesem Kontext sind die Reaktionen der politischen Akteure zu bewerten. Während die an der Dreiparteien-Kommission Beteiligten wenigstens den Willen zeigten, einige der Vereinbarungen umzusetzen, behinderten sowohl die Opposition als auch die zuständigen Regierungsministerien eine Übertragung der getroffenen Absprachen in Gesetze bzw. die Schaffung administrativer Voraussetzungen. In einigen Fällen wurde in willkürlicher Weise sogar ganz auf eine Realisierung verzichtet. Dies ließ das Misstrauen des Volkes stetig wachsen und man stellte sich die Frage, ob die neue Regierung überhaupt noch vom Willen zur Demokratisierung der Gesellschaft beseelt sei.

Gegen die Bestrebungen zu einer Zusammenlegung der vier Sozialversicherungen haben die jeweiligen staatlichen Versicherungsträger offiziell Bedenken angemeldet. Sie vertreten die Auffassung, dass durch eine Fusion die Spezialisierung der Dienstleistungen und die Effizienz der Geschäftsführung zurückgehen und die Verwaltung verbürokratisiert würde. Im Übrigen würde dadurch nur das Verlangen des Volkes nach mehr Wohlstand ge-

weckt.<sup>54</sup> Dieser Einwand ist jedoch vor allem bestimmt durch die Angst vor dem zu erwartenden Personalabbau in den Verwaltungen der Sozialversicherungsträger, so wie ihn die Regierung im Zuge der Zusammenlegung beabsichtigt. Gegenwärtig kann also kaum ein Beschäftigter sicher sein, dass er nach einer Fusion der Träger noch einen Arbeitsplatz haben wird.

---

<sup>54</sup> Die öffentliche Korporation für die Arbeitswohlfahrt, Geschäftsbericht vom 20.02.1999; Die öffentliche Korporation für die Volkskrankenkasse, Geschäftsbericht vom 02.1999.



## 6. Fazit

Die vom IWF geforderten, neoliberal geprägten Wirtschaftsreformen wurden unter den Bedingungen einer schwach entwickelten Sozialpolitik vorangetrieben und trugen von Anfang an zu einer weiteren Verschärfung der sozialen und gesellschaftlichen Probleme bei. Die rasch zunehmende Massenarbeitslosigkeit und die wachsende Verelendung der breiten Bevölkerung zwangen die Regierung zu unverzüglichen Gegenmaßnahmen. Da es bis zu diesem Zeitpunkt keine sozialpolitische Kompensation des Staates gab, bestand die Gefahr, dass das Land in eine ernsthafte gesellschaftliche Krise geraten würde. Um dies zu verhindern, reagierte die neue Regierung auf diese gesellschaftliche Herausforderung, indem sie zahlreiche sozialpolitische Maßnahmen ins Leben rief, die aus dem heutigen Blickwinkel heraus eine Zäsur staatlicher Sozialpolitik darstellen.

Leider waren die kurzfristig eingeführten staatlichen sozialpolitischen Maßnahmen wenig durchdacht, denn die wirklichen sozialen Probleme wurden nicht gelöst und realistisch gesehen wurden auch keine echten Lösungsversuche unternommen. Tatsächlich hätten die Schwerpunkte staatlicher Sozialpolitik anders gesetzt werden müssen. Als positives Beispiel in diesem Kontext können nur die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen genannt werden, die jedoch im nächsten Jahr wieder stark abgebaut werden sollen. Es ist daher zu konstatieren, dass der gegenwärtigen Sozialpolitik kein wirkliches Konzept zur sozialen Sicherung zugrunde liegt.

Bezogen auf die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist noch Folgendes festzuhalten: Sie sind eher als Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit zu betrachten, als dass sie ein Instrument aktiver Beschäftigungspolitik darstellen. Der Einsatz dieses Instrumentes kann sogar bestehende Missstände verschärfen oder neue schaffen. Denn erstens dienen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht selten dazu, feste Stellen, die im Rahmen der Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung abgebaut wurden, zu ersetzen. Zweitens wären einige der Stellen, bezogen auf Tätigkeitsmerkmale und Qualifikationserfordernisse, nicht als kurzfristige, sondern als regelmäßige Beschäftigungen auf Dauer anzulegen. Drittens werden diese Beschäftigungsverhältnisse niedriger entlohnt als vergleichbare Tätigkeiten in sogenannten Normalarbeitsverhältnissen. Viertens kann die niedrigere Entlohnung wiederum zur Folge haben, dass sie den Unternehmern als Vorbild für Gestaltung der Gesamtentlohnungsstruktur dient. Nicht zuletzt ist es, fünftens, als ein sozialpolitischer Irrweg zu betrachten, wenn befristet Beschäftigte von der allgemeinen Sozialversicherungspflicht durch eine Sonderregelung des Präsidenten ausgenommen werden. Es wird hoffentlich anhand dieses Beispiels deutlich, dass die Regierung sich nach wie vor selbst an einer vernünftigen Sozialgesetzgebung vorbeimogelt und im Prinzip auch der allgemeinen Sozialversicherungspflicht weiterhin ausweicht.

Das Problem der Tagelöhner und ihrer Familien, die rein statistisch 14,3 % aller abhängig Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft und 55 % in der Bauwirtschaft ausmachen, ist – trotz aller vorübergehenden staatlichen finanziellen Unterstützung – nicht zu beseitigen. Nach wie vor bleiben sie von der Sozialversicherung für Arbeiter und somit vom Netz der sozialen Sicherheit ausgeschlossen. Sie werden trotz ihres Beitrags zur Steigerung des Bruttosozialprodukts sozial vernachlässigt und ungerecht behandelt. Geht man davon aus, dass sich die Anzahl der abhängig Beschäftigten und auch der kleinen Selbständigen, die als Tagelöhner beschäftigt sind, vergrößert (wie in Kapitel 3.4 erwähnt), dann ist zu befürchten, dass sich das gesellschaftliche Problem sozialer Unsicherheit weiter verschärfen wird.

Eigentlich hätte man erwarten können, dass die Regierung die sozialpolitischen Reformen zum Anlass nimmt, die grundsätzlichen Beschäftigungsprobleme bzw. die gesellschaftlichen Probleme aufzulösen. Im Grunde genom-

men hätte eine Vernetzung der Sozialversicherungen dazu dienen können, den Empfängerkreis direkt oder indirekt auf das ganze Volk auszudehnen und die Leistungen der jeweiligen Versicherungen auszugleichen und zu verbessern. Dadurch hätte man eine Basis für die Integration sozial vernachlässigter Gruppen geschaffen und die sozialen Risiken für einen breiten Teil der Bevölkerung vermieden. Eine solche Vernetzung hätte gegebenenfalls auch dazu dienen können, die extrem instabile Beschäftigung der Tagelöhner auszugleichen.

In Bezug auf den sozialen Dialog hätte man erwarten können, dass sich die Politik langfristig gesehen mehr Mühe gibt, die getroffenen sozialen Kompromisse zu verwirklichen. Letztendlich muss jedoch angemerkt werden, dass die Politik die Schwäche der Gewerkschaftsbewegung ausnutzen konnte. Die Strategie der Regierung, die Wirtschaftsreformen mit einer scheinbaren sozialen Kooperation zu begleiten, um ihre Ziele reibungslos durchzusetzen, scheint erfolgreich gewesen zu sein, denn die Veränderungen konnten ohne großen organisierten politischen Widerstand durchgesetzt werden. Dennoch sollte die Regierung in Zukunft das Potential politischer Unruhen, organisiert durch die Gewerkschaften, nicht unterbewerten.

## 7. Bibliographie

- An Chi Min (1999): Gewährleistung des Existenzminimums und politische Aufgaben, in: Lee Hye Kyoung u. a. (Hrsg.): Jahrbuch der sozialen Wohlfahrt 1998, Korean Wohlfahrt Institute, S. 45 – 59.
- Arbeitsministerium (1998): Hauptinhalt der Arbeitslosenversicherung, November 1998.
- Chae Chin Ho (1999): Änderung der Beschäftigungsstruktur in Südkorea, in: Yun Chin Ho u. a. (Hrsg.): Änderung der Beschäftigungsstruktur und die Beschäftigungspolitik der Gewerkschaften, Seoul, Korean Labour & Society Institute, S. 13 – 45.
- Fhang Sang Hwan (1999): Arbeitskonstellation und die politischen Aufgaben, in: Forum des KCTU vom 07.01.99.
- Die öffentliche Korporation für die Arbeitswohlfahrt, Geschäftsbericht vom 20.02.1999.
- Die öffentliche Korporation für die Volkskrankenkasse, Geschäftsbericht vom 20.02.1999.
- Die Zentralbank Südkoreas (1999): Jahrbuch der wirtschaftlichen Statistik 1999.
- Dreiparteien-Kommission (1998): Geschäftsbericht, Februar 1998.
- Finanz- und Wirtschaftsministerium (1998): Wirtschaftsweißbuch 1997.
- Heribert Dieter (1998): Die Asienkrise – Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds, Marburg, Metropolis Verlag.
- Hur Jai Joon u. Shim Gyu Beom (1999): Verbesserung der Beschäftigung für Tagelöhner, Korean Labour Institute, Mai 1999.
- Kang Uk Mo (1998): Volksrentenversicherung, in: Lee Hye Kyoung u. a. (Hrsg.): Jahrbuch der sozialen Wohlfahrt 1998, Korean Wohlfahrt Institute, S. 103 – 127.
- Kim Chin Soo (1998): Unternehmerische Wohlfahrt, in: Lee Hye Kyoung u. a. (Hrsg.): Jahrbuch der sozialen Wohlfahrt 1998, Korean Wohlfahrt Institute, S. 251 – 259.
- Kim Sang Cho (1999): Die Reform der Chaebols und die Reaktionen der Gewerkschaften, in: Kim Geum Soo u. a. (Hrsg.): Reaktion der Arbeiterbewegung in der Phase der Umstrukturierung der Wirtschaft, S. 138 – 169.
- Kim Sung Gu (1998): Der koreanische Kapitalismus unter der Aufsicht des IWF – Herausforderungen und Perspektiven, in: Gang Soo Dol u. a. (Hrsg.): Die IWF-Epoche und das Leben der Arbeiter, Gewerkschafts-Unternehmen Management Institute, S. 11 – 44.
- Kim Yun Myoung (1999): Zusammenlegung der vier Sozialversicherungen und die Reaktion der Gewerkschaftsbewegung, in: Kim Geum Soo u. a. (Hrsg.): Reaktionen der Gewerkschaftsbewegung in der Phase der Umstrukturierung der Wirtschaft, Korean Labour & Society Institute, S. 212 – 232.
- Kim Yu Sun (1999): Die Änderung des Arbeitsmarktes und die Entwicklung der Gewerkschaftsorganisationen, in: Zeitschrift Arbeitsgesellschaft, Korean Labour & Society Institute, Vol. 36, Sep. 1999, S. 138 – 145.
- Kim Yu Sun (1999): Vorschlag zur Reform der demokratischen Gewerkschaftsbewegung, in: Kim Geum Soo u. a. (Hrsg.): Reaktionen der Gewerkschaftsbewegung in der Phase der Umstrukturierung der Wirtschaft, S. 28 – 50.
- Korean Congress of Trade Unions (1999): Geschäftsbericht 1999.
- Korean Labour Institute (1999): Diskussionspapier über die mittelfristigen Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, Mai 1999.
- Lee Byoung Hun (1999): Die Arbeitspolitik der Kim-Regierung und die Reaktion der Gewerkschaftsbewegung, in: Zeitschrift Arbeitsgesellschaft, Korean Labour & Society Institute, Vol. 36, September 1999.
- Lee Chang Won (1998): Arbeitslosigkeit und Verelendung, Korean Labour Institute, Dezember 1998.
- Lee Hye Kyoung (1998): Krankenversicherung, in: Lee Hye Kyoung u. a. (Hrsg.): Jahrbuch der sozialen Wohlfahrt 1998, Korean Wohlfahrt Institute, S. 128 – 135.

Ministerium für Kultur und Information Südkoreas (1998): Was hat sich nach einem Jahr des IWF-Abkommens geändert?, 24.12.1998.

No Chung Gi (1999): Die Dreiparteien-Kommission und die Arbeiterbewegung, in: Lee Eun Sook, u. a. (Hrsg.): Wirtschaftskrise, Neoliberalismus und die Arbeiterbewegung, Korean Arbeitstheorie Institute, S. 200 – 231.

No Chung Gi (1999): Die Arbeitsbeziehungen und die Arbeitspolitik Südkoreas, in: Choi Young Gi u. a. (Hrsg.): Sozialer Kompromiss, Forschungsbericht 99-04, Korean Labour Institute.

Park Soo Kyoung (1998): Unfallversicherung, in: Lee Hye Kyoung u. a. (Hrsg.): Jahrbuch der sozialen Wohlfahrt 1998, Korean Wohlfahrt Institute, S. 136 – 149.

Park Sung Jun (1998): Umstrukturierungsprogramm des Arbeitsmarktes, in: Besichtigung und Aufgaben der Umstrukturierungspolitik unter der IWF-Ordnung, Korean Economic Research Institution.

Park Sung Chun (1998): Reformprogramm des Arbeitsmarktes, in: Lee Chae Woo u. a. (Hrsg.): Besichtigung und Aufgaben der Umstrukturierung unter der IWF-Aufsicht 1998, Korean Economic Institute, S. 199 – 224.

Premierministerium Südkoreas (1998): Programm zu Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, September 1998.

Premierministerium Südkoreas (1999): Programm zu Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, Februar 1999.

Shin Dong Gyun (1998): Analyse der gegenwärtigen Struktur der Arbeitslosigkeit, in: Yu Gil Sang u. a. (Hrsg.): Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit in der Phase der hohen Arbeitslosigkeit, Korean Labour Institute, S. 32 – 42.

Yun Chin Ho (1999): Vorschlag zur Gewerkschaftspolitik des KCTU, in: Forum der Politik, KCTU, 07.10.1999.

## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) wirbt für die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft. Sie tritt dafür ein, Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten zu erweitern.

## **Beratung und Schulung**

Die Stiftung berät und qualifiziert Betriebs- und Personalräte und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten, Männer und Frauen, in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten, in Fragen des Personal- und Sozialwesens, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Gestaltung neuer Techniken, des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes.

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu den Themen »Wirtschaftswandel und Beschäftigung im Globalisierungsprozeß«, »Soziale Polarisierungen, kollektive Sicherung und Individualisierung« und »Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik«. Das WSI-Tarifarchiv dokumentiert das Tarifgeschehen umfassend und wertet es aus.

## **Forschungsförderung**

Die Abteilung Forschungsförderung der Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu den Themen Strukturpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Die Forschungsergebnisse werden in der Regel nicht nur publiziert, sondern auf Veranstaltungen zur Diskussion gestellt und zur Weiterqualifizierung von Mitbestimmungsakteuren genutzt.

## **Studienförderung**

Ziel der Stiftung ist es, einen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen zu leisten. Gewerkschaftlich oder gesellschaftspolitisch engagierte Studierende unterstützt sie mit Stipendien, mit eigenen Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktikantenstellen. Bevorzugt fördert die Stiftung Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Ihre Arbeitsergebnisse und Dienstleistungen veröffentlicht die Stiftung über Veranstaltungen, Publikationen, mit PR- und Pressearbeit. Sie gibt zwei Monatszeitschriften heraus: »Die Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen«, außerdem die Vierteljahresschrift »South East Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER)«, das »Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland« und »Network, EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

Hans-Böckler-Stiftung  
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit  
Bertha-von-Suttner-Platz 1  
40227 Düsseldorf  
Telefax: 0211/7778 - 225  
www.boeckler.de

Mitbestimmungs- Forschungs-  
und Studienförderungswerk  
des DGB

**Hans Böckler  
Stiftung** 