

Die Überwindung der sozialen Krise - Südkoreas Suche nach Konsens und sozialverträglichen Lösungen

Mayer, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mayer, P. (1999). Die Überwindung der sozialen Krise - Südkoreas Suche nach Konsens und sozialverträglichen Lösungen. *Korea - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 75-101. <https://doi.org/10.11588/kjb.1999.0.3027>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Die Überwindung der sozialen Krise – Südkoreas Suche nach Konsens und sozialverträglichen Lösungen

Peter Mayer¹

1 Die Zuspitzung der sozialen Lage

Der tiefe Einbruch des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 1998 von 5,8% brachte eine erhebliche Verschlechterung der Lebenssituation der großen Mehrzahl der Bevölkerung. Diese manifestierte sich vor allem in einem erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit, einem Rückgang der durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommen und einer deutlich gestiegenen Unsicherheit hinsichtlich der persönlichen Lebensperspektiven eines großen Teils der Bevölkerung.

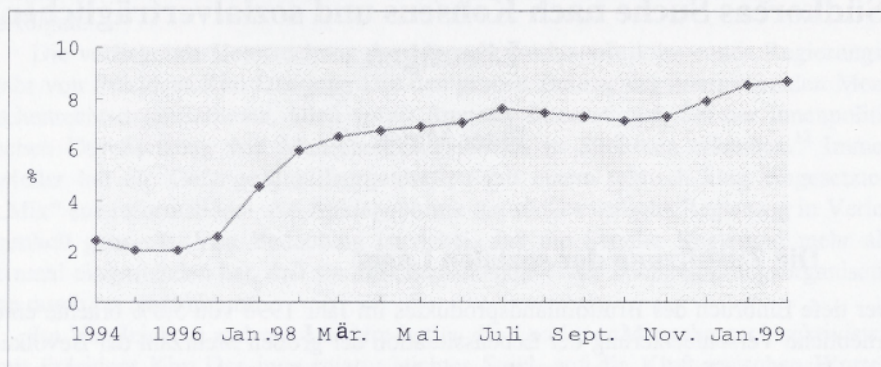
1.1 Anstieg der Arbeitslosigkeit

Insbesondere der Anstieg der Arbeitslosigkeit brachte eine völlig neue Dimension der Wirtschaftskrise. Nachdem in den Jahren 1994 bis 1997 die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt zwischen 2 und 2,6% betragen hatte, stieg sie 1998 kontinuierlich an, überschritt Anfang 1999 die 8%-Marke und erreichte im Februar 1999 einen Höchststand von 8,7%: 1,8 Millionen Menschen wurden als arbeitslos erfaßt.

Vor allem betroffen von der Arbeitslosigkeit waren jüngere Arbeitnehmer (vgl. im folgenden Choi 1998 und National Statistical Office 1999). Im Jahresdurchschnitt waren 43% der registrierten Arbeitslosen zwischen 15 und 29 Jahre alt. Weitere 25% aller Arbeitslosen waren 30 bis 39 Jahre alt. Damit waren fast 70% der Arbeitslosen unter 40 Jahre alt. Besonders betroffen waren die Schul- und Hochschulabsolventen, die aufgrund der restriktiven Personalpolitik der Unternehmen keine oder keine adäquaten Stellen fanden (vgl. Ministry of Labor 1999: 12).

66% aller im Dezember 1998 als arbeitslos erfaßten Personen waren männlich. Die statistisch erfaßte Arbeitslosigkeit der Frauen, die von 204.000 Arbeitnehmerinnen im Jahresdurchschnitt 1997 auf 477.000 im Jahre 1998 stieg und am Jahresende einen Spitzenwert von 573.000 erreichte, unterzeichnet das Problem der Frauenerbeitslosigkeit, da eine große Anzahl von Frauen aufgrund geringer Perspektiven die Jobsuche aufgaben und damit nicht mehr als arbeitslos erfaßt wurden. Die Zahl der Frauen mit Erwerbsabsicht ging von 8,702 Millionen Frauen im Januar 1998 auf 8,369 Millionen Frauen im Dezember 1998 zurück.

¹ Der Verfasser gibt seine persönliche Meinung wieder.

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosenquote seit 1994

Quelle: National Statistical Office 1999: 99.

Die Arbeitslosigkeit war vor allem ein städtisches Phänomen. Mehr als 75% der Arbeitslosen lebten in sieben Städten des Landes. Die Arbeitslosenquote in landwirtschaftlichen Haushalten lag Ende 1998 bei 2,4%, während die der restlichen Haushalte bei einer Quote von 8,5% lag (vgl. National Statistical Office 1999: 99).

Der krisenbedingte Verlust an Arbeitsplätzen innerhalb eines Jahres um 1.161.000 (5,6%) verteilte sich unterschiedlich auf die einzelnen Branchen. Im Baugewerbe und im verarbeitenden Sektor war der Rückgang am höchsten. Nach Angaben des Statistischen Amtes sank die Zahl der Stellen im Bausektor von Dezember 1997 bis Dezember 1998 um 27,4% (538.000 Personen) und im verarbeitenden Sektor um 12,5% (551.000 Personen). Im Bereich der Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft reduzierte sich die Stellenzahl um 1,8% (es gingen 35.000 Stellen verloren), im Handel ging die Zahl der Arbeitsplätze um 3,9% zurück (243.000 Personen). Nur im Servicesektor stieg die Zahl der Beschäftigten um 5,3% (238.000 Personen) (vgl. Ministry of Finance and Economy 1999: 30).

1.2 Einkommenseinbußen infolge der Wirtschaftskrise

Das durchschnittliche Einkommen der Arbeitnehmer stagnierte bzw. sank um einige Prozentpunkte. Im Jahr 1998 mußten gemäß Auswertungen des Korea Labor Institute 65,5% der Arbeitnehmer eine Stagnation ihres Nominaleinkommens hinnehmen, 19% der Arbeitnehmer eine Reduzierung der Löhne, 15,5% verzeichneten Erhöhungen der Löhne. Im Durchschnitt mußten die abhängig Beschäftigten nach Angaben des Arbeitsministeriums Lohneinbußen von rund 2,5% akzeptieren: Die monatlichen Einkünfte der Arbeitnehmer, die sowohl das Grundgehalt, die in Südkorea üblichen und finanziell bedeutsamen Bonuszahlungen und die Überstundenzuschläge enthalten, sind in Betrieben mit mehr als neun Beschäftigten von 1.463.000 Won im Jahr

1997 auf 1.426.797 Won im folgenden Jahr gesunken (National Statistical Office 1999: 112). Diese nominalen Werte implizieren angesichts einer Inflationsrate, die von der Zentralbank mit 7,5% angegeben wird, einen Realeinkommensverlust in Höhe von 10%.

Zu bedenken ist weiterhin der Rückgang der Familieneinkommen aufgrund des oben skizzierten Rückgangs der Frauenerwerbstätigkeit. Statistisch reduzierte sich die durchschnittliche Zahl der Einkommensbezieher pro Haushalt von 1,5 Personen Ende 1997 auf 1,37 Personen Ende 1998 (National Statistical Office 1999: 125).

Die Krise traf niedrige Einkommensgruppen stärker als höhere. Ein beträchtlicher Teil der Besserverdienenden konnte offensichtlich einen Teil des Verlustes der Lohn- bzw. Gewinneinkommen durch höhere Zinseinnahmen kompensieren, die aufgrund der Hochzinspolitik in der ersten Jahreshälfte 1998 entstanden waren (vgl. Samsung Economic Research Institute 1998: 24).

Problematisch und wenig aussagekräftig ist hingegen die in Südkorea häufig anzutreffende und merkwürdig anmutende Kalkulation des Einkommensniveaus in der Fremdwährung US\$. Aufgrund der deutlichen Abwertung des Wons ergibt sich in US\$ gerechnet je nach Tageswechsellkurs ein Einbruch des Pro-Kopf-Einkommens um fast 40%.

Eine andere Dimension der sozialen Krise stellt die verspätete oder ausbleibende Auszahlung des Lohnes oder von Teilen des Lohnes dar. Insbesondere bei kleinen und mittleren Betrieben wurde aufgrund von Liquiditätsproblemen der Firmen in manchen Fällen der vertraglich festgelegte Lohn nicht oder nicht vollständig ausgezahlt, der Umfang der ausstehenden Löhne stieg deutlich an. Im Dezember verzeichnete das Arbeitsministerium 118.543 Personen, die in 3.174 Unternehmen von diesem Problem betroffen waren. Im Durchschnitt schuldeten diese Unternehmen den Arbeitnehmern mehr als 4 Millionen Won (die Gesamtsumme der ausstehenden Löhne betrug 513.663 Millionen Won).

1.3 Anstieg der Unsicherheit

Durch die Wirtschaftskrise wurde die Bevölkerung unvermittelt mit einer ungewohnten Realität konfrontiert. Selbst im letzten Jahr der Regierung Kim Young-sams wurden die optimistischen Szenarien in den Medien tagtäglich wiederholt, der abrupte Absturz der Ökonomie und die Bedrohung der wirtschaftlichen Perspektiven einer großen Zahl der Unternehmen ließen das Gefühl der Unsicherheit in der Bevölkerung explodieren. Einer Umfrage des Gewerkschaftsdachverbandes Federation of Korean Trade Unions zufolge fürchteten 75% ihrer Mitglieder um ihren Arbeitsplatz.

Da insbesondere Beschäftigte in Großunternehmen und im öffentlichen Sektor nicht nur durch den Erhalt von Lohnzahlungen mit den Unternehmen verbunden sind, sondern sie auch häufig Leistungen wie Zugang zu verbilligten Betriebswohnungen, Betriebskindergärten, Zuschuß zu Studiengebühren und anderes mehr er-

halten, war die Perspektive Arbeitslosigkeit mehr als nur die Bedrohung der reinen Einkommensverhältnisse. Der Verlust des Arbeitsplatzes bedeutete die Infragestellung der kompletten Lebensverhältnisse, der sozialen Bezüge und Erwartungen.

Arbeitslosigkeit implizierte zudem insbesondere in der Anfangsphase der Krise eine gesellschaftliche Stigmatisierung, die gesellschaftliche Isolation bedeutete. Obwohl die gesamtwirtschaftlichen Daten keinen Zweifel an der Arbeitsplatzlücke ließen, wurde zunächst die Verantwortung für Arbeitslosigkeit individualisiert.

Die Unsicherheit über die persönliche Zukunft der arbeitslos gewordenen Personen wurde noch durch die systemimmanente Unterentwicklung des Arbeitsmarktes für Personen mit Berufserfahrung verschärft. Zumindest in Großunternehmen war bis 1997 der Einstieg als Berufsanfänger die Regel, andere Einstiegsmöglichkeiten konnten sich nicht entwickeln. Nicht nur für Bewerber mit Berufserfahrung waren Stellenwechsel und Bewerbungen ungewohnt, auch für Unternehmen und deren Personalabteilungen.

In zahlreichen Fällen wurden Arbeitnehmer von ihren Arbeitgebern zur Kündigung aufgefordert und nach erfolgter Beendigung des regulären Arbeitsverhältnisses auf Kontraktbasis wieder eingestellt. Dieser Ersatz des regulären Beschäftigungsverhältnisses ist Teil eines Trends, der die Flexibilität der Unternehmen erhöht, umgekehrt aber für die Arbeitnehmer die Unsicherheit über ihre eigenen Berufs- und Einkommensperspektiven deutlich steigert. „For an increasing number of workers, this standard employment relationship is starting to be replaced by various forms of contingent employment. In 1997 contingent employment accounted for 7% of all employment in the country“ (Hahn 1998: 17). Dieser Trend hat sich 1998 noch verstärkt.

1.4 Unzulängliches System der sozialen Sicherung

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit, der Rückgang der verfügbaren realen Haushaltseinkommen und der Anstieg der Unsicherheit erfolgten vor dem Hintergrund nur unzureichend ausgeprägter sozialer Sicherungssysteme: Die Arbeitslosenversicherung erfaßte weniger als 25% der Beschäftigten. Andere Systeme waren auf Beschäftigte in Großbetrieben ausgerichtet, die in Südkorea die Minderheit der Arbeitnehmer repräsentieren. Zwar hatte Südkorea mit dem Aufbau eines Sozialsystems zum Teil bereits in den 60er Jahren begonnen und die Entwicklung sukzessive vorangetrieben, der wirtschaftliche Erfolg der letzten Jahrzehnte hatte aber diesen Fragen keine gesellschaftspolitische Prominenz beschert. Gewerkschaften, deren Organisationsstärke in Großunternehmen liegt, hatten vor allem die Expansion der betrieblichen Sozialleistungen vorangetrieben. Das staatliche System sozialer Leistungen war auch aufgrund des Mangels sozialer Gruppen, die sich für die Expansion einsetzten, nicht hinreichend entwickelt, um mit den Herausforderungen der Krise umgehen zu können.

Daß trotz dieser Bedingungen die von vielen Anfang 1998 befürchtete Eskalation der sozialen Lage, die die Stabilität des Landes in Frage stellte, nicht stattfand, lag an einer Vielzahl von Faktoren. Die Politik der Regierung, im Rahmen der Tripartite Commission einen Konsens über die Verteilung der Lasten („sharing the burden“) zu suchen, war politisch höchst bedeutsam. Die Ausweitung der Beschäftigungspolitik und der sozialen Sicherungssysteme waren politisch, wirtschaftspolitisch und sozialpolitisch außerordentlich wichtig. Eine zentrale Rolle spielte aber auch die Familie, die Ersparnisbildung der vergangenen Jahre, die vielen Betroffenen ein Polster verschaffte, mit der Krise umzugehen, und die bei Ausscheiden aus einem Betrieb gesetzlich vorgeschriebenen Abschlagszahlungen.

2 Sharing the Burden – Die politische Herausforderung

Entscheidend für die Bewahrung des sozialen Friedens war, daß die Regierung ohne großes Zögern die Rolle des Staates bei der Bewältigung der Krise sowie die politische und gesellschaftliche Herausforderung in verantwortlicher Weise annahm.

2.1 Unvorbereitete politische Ordnung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise und in ihrem Gefolge die soziale Krise stellten Südkorea auch politisch vor neue Herausforderungen. Die faktisch junge demokratische Ordnung hatte trotz einer Reihe von Krisen keinen derartigen Einbruch der sozialen Lebenssituation der Bevölkerung zu meistern gehabt. Mechanismen der Entscheidungsfindung, der Konsensbildung und friedlichen Konfliktbeilegung waren demgemäß wenig ausgebildet und für eine solche Problemlage inadäquat.

Der politische Wechsel war hinsichtlich der Lösung dieses Problems eher eine Chance als eine Belastung, da der im Dezember 1997 neu gewählte Präsident mit den Ursachen der Krise nicht identifiziert werden konnte. Zudem hatte Kim Dae-jung jahrzehntelang Beziehungen zu Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen gehalten und konnte dort auf einen Vertrauensvorschuß bauen.

2.2 Konfliktkurs im Parlament

Kim Dae-jung betonte bei seinem Amtsantritt die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der politischen Parteien: „I have an earnest request for the opposition, which is the majority party in the National Assembly. We will never be able to overcome today's difficulties without cooperation from you. I will consult with you on all issues“ (Kim Dae-jung 1998a: 42). Trotz dieser anfänglichen Rhetorik, die in Richtung Kooperation zu weisen schien, setzte Kim Dae-jung nicht auf einen überparteilichen Konsens im Parlament, sondern konfrontierte die Oppositionspartei mit den eigenen Vorstellungen, ohne Raum für deren Initiativen zu lassen. Öffentlicher Druck auf die

Opposition, in dieser Zeit der Krise die Vorstellungen der Regierungen zu unterstützen, und andere Formen der Einflußnahme auf die zu Beginn des Jahres noch über eine parlamentarische Mehrheit verfügende Opposition sollten ihm den Weg für die parlamentarische Umsetzung der Reformmaßnahmen ebnen. Im Parlament wählte Kim Dae-jung zur Bewältigung der Krise also einen Kurs des Konfliktes. Der jungen Demokratie wurde durch diesen Konfrontationskurs kein guter Dienst erwiesen, die Marginalisierung des Parlamentes als Ort des gesellschaftspolitischen Diskurses wurde dadurch fortgeschrieben.

2.3 Gesellschaftliches Bündnis zur Bewältigung der Krise – Die zentrale Rolle der Tripartite Commission

Anders hingegen verhielt sich die Regierung gegenüber den Interessenvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Sie folgte hierin dem auch in vielen europäischen Ländern derzeit gewählten Verfahren der Schaffung gesellschaftlicher Bündnisse zum Aushandeln umfassender Reformen. Im Januar 1997 forderte Kim Dae-jung die Schaffung einer Tripartite Commission, die einen sozialen Konsens über die notwendigen Wirtschafts- und Sozialreformen herbeiführen sollte. Dieses Verhandlungsgremium, das nicht aus den üblichen drei Parteien Regierung, Arbeitgeber, Arbeitnehmer bestand, sondern auch Vertreter des öffentlichen Sektors und auch (ungewöhnlicherweise) Vertreter der Oppositionspartei mit einschloß, erwies sich als geeignetes Instrument, ein sehr umfassendes Reformkonzept für die Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialordnung auszuarbeiten. Diese für Südkorea in dieser Form neue Herangehensweise der Einbeziehung sozialer Gruppen und insbesondere der Gewerkschaften brachte nicht nur eine Vielzahl vorher kaum denkbarer Reformen. Der Prozeß der Konsenssuche und des Bemühens um friedliche Konfliktregelung sicherte die Bereitschaft verschiedener Gruppen, den Wandel mitzutragen, die schwierigen Ergebnisse den eigenen Mitgliedern und nahestehenden Gruppen zu vermitteln.

Alle beteiligten Gruppen verfolgten während des Jahres mißtrauisch den Prozeß der Aushandlung. Mehrfach drohten Gewerkschaften, Arbeitgeber und die Oppositionspartei mit einem Boykott der Verhandlungen bzw. setzten zeitweise ihre Beteiligung aus. Unisono wurde von den beteiligten sozialen Gruppen postuliert, ihre eigene Klientel werde benachteiligt, und sie erbrachten gerade dadurch den Beweis, daß Kim Dae-jung der Balanceakt des „sharing the burden“ gelungen war.

Der ersten Runde der Verhandlungen der Tripartite Commission, die im Februar abgeschlossen wurde, schloß sich ab Juni eine zweite Runde der Verhandlungen an, die sich über die zweite Jahreshälfte hinzog und im Konsensverfahren die Vereinbarungen der ersten Runde konkretisierte und ein Diskussionsforum für neu aufkommende Themen darstellte.

Diese historisch einzigartige Vorgehensweise der Schaffung eines Verhandlungsgremiums, das die zentralen Eckpunkte der Sozial- und auch der Wirtschaftsreformen aushandelt, blieb während des Jahres umstritten: Auf einer sehr grundsätzlichen

Ebene lehnten einige Vertreter der Industrie, der Ministerialbürokratie und der Politik die Konsensuche und die Einbeziehung der Gewerkschaften in diesen Prozeß als falsch ab. Aus deren Sicht sollte die Krise genutzt werden, um die Rolle der Gewerkschaften und auch die der Regierung zurückzunehmen. Die Tripartite Commission wurde als falscher Weg eines euopäisch geprägten Korporatismus gesehen. Auf einer eher administrativ-technischen Ebene wurde die Kommission, die anders als das Bündnis für Arbeit in Deutschland mit eigenem Sekretariat außerhalb der Ministerien als neue Institution geschaffen wurde, von anderen Ministerien aufgrund des Einbruchs in ihre eigenen Machtbefugnisse mit Zurückhaltung aufgenommen. Und insbesondere bei den Gewerkschaften war die Beteiligung an den Kommissionsberatungen umstritten. Nie waren sie in Zeiten des Wachstums an gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen beteiligt worden, und nun in der Krise sollten sie Mitverantwortung für eine Politik tragen, die zumindest kurzfristig eine Verschlechterung der Lebenssituation ihrer Mitglieder bringt. Die Institution wurde von vielen Gewerkschaftern, insbesondere auf seiten der Korean Confederation of Trade Unions, als Vehikel gesehen, ihnen unzumutbare Kompromisse abzugewinnen.

Insgesamt war die Einrichtung der Tripartite Commission eine kluge institutionelle Innovation, die für das Krisenmanagement eine zentrale Rolle spielte. Der Erfolg lag in den zahlreichen Veränderungen, die vereinbart wurden, aber auch in der Tatsache, daß in schweren Zeiten Konsens gesucht und gefunden wurde und daß zivile Formen der Streitaustragung dominierten.

3 „Do ut des“ – Südkoreas Weg zu einer neuen Arbeitsordnung

Die bahnbrechenden Vereinbarungen der Tripartite Commission waren nur auf Basis des „do ut des“, des gegenseitigen Gebens und Nehmens, möglich. Alle Seiten waren gefordert, Kompromißbereitschaft zu zeigen.

Wesentliches und international vielbeachtetes Element der großen Kompromißlösung war die Erleichterung der Entlassungen. Dieses Zugeständnis der Gewerkschaften war nur möglich, da die Regierung bereit war, im Gegenzug zentrale Forderungen der Gewerkschaften zu erfüllen. Die Regierung stimmte der Forderung nach Zulassung der Lehrgewerkschaft Chunkyocho zu, die gewerkschaftliche Betätigung im öffentlichen Dienst wurde genehmigt, das Verbot der politischen Betätigung der Gewerkschaften wurde aufgehoben, der Geltungsbereich des Labor Standard Act wurde auf Kleinunternehmen ausgedehnt. Auch beim Ausbau der Sozialordnung wurden zentrale Forderungen der Gewerkschaften erfüllt.

Die neue Regierung versprach auch, das Ihrige zur Beendigung des alten konfrontativen Kurses in den industriellen Beziehungen zu tun. Eine stärkere Kooperations- und Kompromißbereitschaft sollte das Verhältnis der Tarifparteien prägen. Die Regierung sollte ihre alte Praxis der Intervention in die Arbeitsbeziehungen aufgeben, deren extreme Ausprägung Kim Dae-jung noch 1996 so beschrieben hatte:

All unions had to receive government approval and were subjected to frequent government intervention on behalf of management. The procedures for collective bargaining entailed so many obstacles that it was virtually impossible. Furthermore, all elections of union officers had been manipulated by the Korean CIA [now the Agency for National Security Planning, ANSP] ... which never hesitated to use terror, violence, and imprisonment (Kim 1996: 173).

Die Regierung sollte statt dessen eine unparteiische Rolle einnehmen.

3.1 Erleichterung der Entlassungen

Durch die Arbeitsgesetzreform vom 13. März 1997 war die Entlassung von Arbeitnehmern mit Wirkung vom 13. März 1999 erleichtert worden. Im Rahmen des Tripartite Agreement wurde vereinbart, daß diese Erleichterungen sofort nach Durchlaufen der parlamentarischen Hürden im Frühjahr 1998 in Kraft treten sollten. Zudem enthielt das neue Gesetz eine Reihe von Präzisierungen. Insbesondere wurde die relativ unbestimmte Formulierung des Artikels 31 des Labor Standard Act „If an employer wants to dismiss workers for managerial reasons, there should be urgent managerial needs“ ersetzt durch „If an employer wants to dismiss workers for managerial reasons, there shall be urgent managerial needs. In such cases as transfer, acquisition and merger of business which are aimed to avoid financial difficulties, it shall be deemed that there is an urgent managerial need“. Statt der allgemeinen Forderung nach Konsultationen mit Arbeitnehmervertretern über Entlassungen und die Auswahl der Betroffenen, wurde eine 60-Tage-Frist vereinbart, die bei Entlassungen einzuhalten ist: „An employer shall give a notice 60 days prior to dismissal day to a trade union [...]“. Diese Gesetzgebung wurde von internationaler Seite als erster Prüfstein für die Ernsthaftigkeit der Regierung angesehen, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wirklich umzusetzen.

Obleich diese Neuregelung des Arbeitsgesetzes die Möglichkeiten für Arbeitgeber, Entlassungen im größeren Umfang vorzunehmen, schaffen sollte, nutzten nur ganz wenige Unternehmen diesen Weg. Allein der international viel beachtete Konflikt in der Automobilproduktion von Hyundai in Ulsan stellte den Versuch eines großen Arbeitgebers dar, das bestehende Gesetz mit aller Konsequenz anzuwenden. Von März bis Dezember 1998 hatten nur 111 Unternehmen Entlassungen aufgrund dieser gesetzlichen Bestimmung beim Ministerium für Arbeit angemeldet; die Gesamtzahl der Entlassungen betrug 13.736, eine verschwindend kleine Zahl, bedenkt man die Gesamtzahl der Entlassungen im Jahr 1998.

Das Instrument zur Senkung der Beschäftigtenzahl war vielmehr der Abschluß meist kollektiv ausgehandelter Auflösungsverträge. Die gesetzlich vorgeschriebene Abschlagszahlung (end-of-service benefit) von mindestens einem Monatslohn pro Beschäftigungsjahr wurde zum Teil erheblich aufgebessert und veranlaßte viele

Arbeitnehmer, vorzeitig freiwillig zu kündigen. In zahlreichen Fällen wurde Druck auf Arbeitnehmer ausgeübt, die „freiwillige“ Kündigung auszusprechen (vgl. Lee 1998).

Für Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Betrieben stellte sich diese Situation hingegen völlig anders dar. Nicht allein kam es hier kaum zu einer Aufbesserung der gesetzlich vorgeschriebenen end-of-service benefits. Vielmehr wurden angesichts einer hohen Zahl von Konkursen die Löhne und die rechtlich verbindlichen end-of-service benefits häufig nicht ausgezahlt. Da seit einem Urteil des Verfassungsgerichtes von 1997 die Ansprüche der Arbeitnehmer keinen Vorrang gegenüber sonstigen Gläubigern haben und ein überbetriebliches Sicherungssystem für diese betrieblich entstanden Ansprüche erst seit August 1998 und auch nur in Rudimenten existiert, trugen die Arbeitnehmer die Anpassungslast.

Die Erleichterung der Entlassungen stellte für die Arbeitnehmer, Gewerkschaften und Südkorea mehr als nur eine punktuelle Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen dar. Vielmehr nahm Südkorea durch die Krise und die Änderung der Rechtslage (zumindest temporär und formal) Abschied vom Prinzip der lebenslangen Beschäftigung in einem Unternehmen und der entsprechenden firmenbezogenen Loyalität. Angesichts des nicht unbeträchtlichen Erfolges dieses Modells in Japan und Südkorea und der positiven Einschätzungen dieses Modells in Fachkreisen in den 80er Jahren war dieser schnelle Ausstieg ein dramatischer und erstaunlicher Schritt. Damit stieg die Notwendigkeit des Ausbaus neuer Institutionen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

3.2 Kim Dae-jungs Bekenntnis zu „harmonischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen“ – Schwierigkeiten der Transformation

Die Schaffung konstruktiver industrieller Beziehungen nimmt einen wichtigen Platz in Kim Dae-jungs gesellschaftspolitischem Entwurf ein. Kim Dae-jung forderte:

We are now at a historic crossroad where we have to create a constructive labor-management relationship conducive to the new age of harmony and cooperation. It is imperative that we put an end to the confrontation and animosity between two major sectors in society (Kim 1998b: 52).

Und da in Südkoreas industriellen Beziehungen stets der Staat eine starke und wenig durch Fairneß geprägte Rolle einnahm, war auch dessen Rolle neu zu definieren. Kim Dae-jung schrieb hierzu 1996:

Historically, labor-management relations in Korea have been cooperative. Unfortunately, however, the policy of preserving international competitiveness by suppressing wage increases has led to the oppression of labor unions through violent means. The government's use of violence and arbitrary laws

has left deep scars in the nation's labor-management relations and made them highly inflammatory and confrontational. This is a very serious mistake that must be immediately corrected, before it is too late. Instead of unilaterally oppressing labor, government ought to be an earnest and impartial mediator and peace-maker (Kim 1996: 16).

Vertrauensvolle Arbeitsbeziehungen sind vor allem Ergebnis von Handlungsweisen, die Vertrauen erzeugen, aufbauen und bewahren. Daß Vertrauen nicht verordnet oder per legislativem Akt erzeugt werden kann, sondern von allen beteiligten Parteien erarbeitet werden muß und daher Zeit benötigt, war unstrittig. Die Meßlatte für den Erfolg dieses Weges der Herstellung kooperativer Beziehungen war daher, ob Gewerkschaften, Arbeitgeber und der Staat den Weg der Vertrauensbildung beschritten und sich bemühten, diesen Weg auch bei Schwierigkeiten beizubehalten.

Die Tripartite Commission stellte in diesem Zusammenhang eine wichtige Neuerung für die Lösung gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme dar. Ihr gelang zweifellos ein Beitrag zur Vertrauensbildung. Ihr vorsichtiges Taktieren, ihre Vermittlungsrolle war überwiegend positiv. Zudem traf Kim Dae-jung wiederholt Gewerkschaftsvertreter, auch von der formal illegalen Korean Confederation of Trade Unions, oder ließ Unterhändler auch in Zeiten der Anspannung den Kontakt aufrechterhalten.

3.2.1 Ambivalente Signale für Gewerkschaften

Die Gewerkschaften erkannten die Bemühungen der Regierung und insbesondere des Präsidenten der Republik an. Andererseits nahmen sie viele Handlungen der Regierung und Arbeitgeber als im traditionellen Sinne konfliktorientiert wahr. Der bürokratische Apparat der Ministerien, der Polizei und verwandter Organisationen blieb aus ihrer Sicht dem alten konfrontativen Stil verbunden. Pläne der Gewerkschaften zur friedlichen Demonstration ihres Widerspruchs gegen die Umstrukturierung wurden mit massiver Polizeipräsenz konfrontiert oder gar mit polizeilichen Mitteln vereitelt: Die von der Korean Confederation of Trade Unions geplante und international übliche Kundgebung der Gewerkschaften am 1. Mai eskalierte aus Sicht der Gewerkschaften aufgrund der Verhaltensweise der Polizei. Das ganze Jahr über befanden sich zahlreiche Gewerkschafter in Haft, aus ihrer Sicht wegen gewerkschaftlicher Tätigkeit, aus Sicht des Staates wegen illegaler Handlungen. In einer Aktion der internationalen Gewerkschaftsorganisationen wurde Kim Dae-jung zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen darauf hingewiesen, daß die Zahl der Haftbefehle gegen Gewerkschafter während seiner Amtszeit weit höher lag als unter seinem Vorgänger Kim Young-sam, und aufgefordert, diese Politik unverzüglich zu beenden. Am 25. November 1998 saßen nach Angaben der Korean Confederation of Trade Unions 201 Gewerkschafter in Haft (vgl. International Metalworkers Federation 1998). Und während Kim Dae-jung

am Tag der Befreiung im August eine große Zahl von Personen amnestierte, waren Gewerkschafter ausgenommen (Korean Confederation of Trade Unions 1998).

Der Antrag der Korean Confederation of Trade Unions auf Zulassung als Dachverband wurde in einer entscheidenden Verhandlungsphase abgelehnt. Die langwierigen Verhandlungen im Parlament um die parlamentarische Umsetzung des Versprechens der Regierung, die Lehrgewerkschaft zuzulassen, schienen das Mißtrauen der Gewerkschaften zu bestätigen. Entsprechendes galt für das Zögern der Administration, die Beschränkung der Mitgliedschaft Arbeitsloser in Gewerkschaften abzubauen. All dies kontrastierte scharf mit den positiven Signalen von engen Beratern des Präsidenten Kim Dae-jung bzw. wurde von Gewerkschaften so wahrgenommen.

Auf der Betriebsebene stellte sich die Situation ähnlich ambivalent dar. Es kam zu zahlreichen illegalen Entlassungen; Bonuszahlungen und Löhne wurden unilateral reduziert oder nicht ausbezahlt, ohne daß aus Sicht der Gewerkschaften der Staat angemessen auf diese Mißstände reagierte. Aufgrund der Fortführung der traditionell wenig vertrauensvollen Informationspolitik zahlreicher Arbeitgeber konnte die Skepsis über die wirkliche Gewinn- oder Verlustlage der Unternehmen nicht ausgeräumt werden. Aus Sicht der Gewerkschaften verweigerten die Arbeitgeber eine ernsthafte Diskussion über Modelle der Arbeitszeitverkürzung oder Job-Sharing. Die während des Hyundai-Konfliktes offenbar gewordene Fraktion derjenigen, die eine Zerschlagung des gewerkschaftlichen Widerstandes forderte und eine erhebliche Eskalation des Konfliktes in Form der Erstürmung des Betriebsgeländes in Kauf nehmen wollten, ließ die Gewerkschaften an der Bereitschaft der Arbeitgeber zweifeln, kooperative Lösungen zu suchen.

3.2.2 Ambivalente Signale auch für die Arbeitgeber

Auch die Arbeitgeber reklamierten widersprüchliche Signale von Regierung und Gewerkschaften. Die öffentlich von der Regierung proklamierte Aufforderung an die Unternehmen, umgehend die Umstrukturierung voranzubringen, die Zahl der Geschäftsfelder zu reduzieren, den Verschuldungsgrad zurückzuführen und die Beschäftigtenzahl den neuen Bedingungen anzupassen, fand aus ihrer Sicht in den Handlungsweisen der Bürokratie keine Entsprechung. Entlassungspläne würden von den Arbeitsämtern nicht mit getragen, Verlautbarungen des Arbeitsministers seien widersprüchlich bis unhaltbar. Sie verwiesen etwa auf folgende Drohung des Arbeitsministers: „Conglomerates should refrain from mass dismissals as much as possible. ... Those who fire workers without sufficient efforts to avoid such layoffs will be regarded as violators of employment laws and will be dealt with sternly under it“ (zitiert nach *Korea Times*, 14.4.98). Arbeitgeber verwiesen auf das inkonsistente Vorgehen der Polizei gegen illegale Streikaktionen. Schließlich wurde am Beispiel der Intervention der Regierung im Hyundai-Konflikt auf die aus ihrer Sicht unange-

messene Rolle der Politik und deren falsche Strategie der Vermeidung eines unausweichlichen Konfliktes aufmerksam gemacht.

An die Adresse der Gewerkschaften gewandt, wurde bemängelt, daß die Gewerkschaften die Ernsthaftigkeit der strukturellen Krise verkannten. Ihre Lohnforderungen seien unrealistisch, die gewünschte Erhaltung aller Arbeitsplätze nicht möglich. Deren Forderung nach Arbeitszeitverkürzung schließe kategorisch Lohnzugeständnisse aus und sei damit angesichts des internationalen Wettbewerbs untragbar. Die Praxis der Konfliktausstragung in den Betrieben sei nach wie vor von ungesetzlichen spontanen und in manchen Fällen politisch motivierten Streiks geprägt. Die hartnäckige Forderung der Gewerkschaften nach Rücknahme des gesetzlichen Verbotes der Freistellung von Gewerkschaftsvertretern in den Betrieben entspreche nicht internationalen Gepflogenheiten, Gewerkschaften in Südkorea müßten ihre Aktivitäten durch Mitgliedsbeiträge finanzieren, so wie dies auch in anderen Ländern der Fall sei.

3.2.3 Steigende Zahl von Arbeitskonflikten

Anfang 1999 gibt es dementsprechend eher spärliche Signale, daß Südkorea auf dem Weg zu kooperativen Arbeitsbeziehungen wäre. Ein solcher Weg kann nur eine Chance haben, wenn die beteiligten Tarifparteien die legitimen Interessen der jeweiligen Gegenseite anerkennen. Die implizite Negation des Existenzrechtes der Gewerkschaften und ihrer ordnenden Funktion in Betrieben, wie sie häufig bei südkoreanischen Arbeitgebern und Vertretern der Regierungsbürokratie zu finden ist, steht ganz grundsätzlich und fundamental der Entwicklung kooperativer Beziehungen im Weg. Auch der selektive Rekurs der Bürokratie auf Vorladungen von Gewerkschaftern und Verhaftungen läßt die Entwicklung einer fairen Verhandlungsebene nicht zu (unmittelbar nach der Entscheidung der Gewerkschaften, an der Tripartite Commission nicht mehr teilzunehmen, kündigte die Regierung an, nun strafrechtlich härter gegen Rechtsbrüche der Gewerkschaften vorzugehen).

Der Weg der Vertrauensbildung wird nur dann erfolgreich sein können, wenn Arbeitgeber, Arbeitnehmervertreter und staatliche Akteure die Vorteile der Kooperation sehen. Die Herbeiführung einer solchen Gewinn-Gewinn-Betrachtungsweise wird angesichts der Erfahrungen in der Vergangenheit Zeit brauchen.

Die Verhandlungen auf Betriebsebene gestalteten sich angesichts der Perzeptionen der beiden Seiten und der schwierigen Entscheidungen um Verringerung der Beschäftigtenzahl, Einfrieren oder gar Senkung der Löhne und Zusatzleistungen schwierig. Die Zahl der Arbeitskonflikte stieg im Vergleich zu den Vorjahren an (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Arbeitskonflikte in Südkorea 1990 bis 1998

| | Zahl der Arbeitskonflikte | Zahl der involvierten Arbeitnehmer (in Tausend) | Verlust an Arbeitstagen (Tausend) |
|------|---------------------------|--|--------------------------------------|
| 1990 | 322 | 134 | 4.487 |
| 1991 | 234 | 175 | 3.271 |
| 1992 | 235 | 105 | 1.528 |
| 1993 | 144 | 109 | 1.308 |
| 1994 | 121 | 104 | 1.484 |
| 1995 | 88 | 50 | 393 |
| 1996 | 85 | 79 | 893 |
| 1997 | 78 | 44 | 445 |
| 1998 | 129 | 146 | 1.452 |

Quelle: Korea Labor Institute 1998.

In zahlreichen Fällen hatte jedoch die Angst der Beschäftigten um ihre Arbeitsplätze den umgekehrten Effekt: Konflikte wurden schneller gelöst. Ein Ausschuß der Tripartite Commission vermittelte in ausgewählten Fällen auch bei betrieblichen Konflikten. Und der National Labor Relations Commission, mit der Vermittlung bei Arbeitskonflikten befaßt, gelang es, in einer großen Zahl von Fällen die Positionen der Arbeitnehmer oder Arbeitnehmervertreter und der Arbeitgeber in Einklang zu bringen.

4 Neue Akzente in der Arbeitsmarktpolitik – Beschäftigungserhaltung, Beschäftigungsschaffung und Sicherung des Lebensunterhaltes der Arbeitslosen

Die politische Führung des Landes ließ keinen Zweifel an ihrer Überzeugung, daß die Bewältigung der Wirtschaftskrise den Ausbau des Sozialsystems und beschäftigungspolitischer Instrumente erforderlich machte. Dies wurde von Kim Dae-jung sowohl verteilungspolitisch, wachstumspolitisch als auch politisch begründet. Bereits im Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds hatten der IWF und die Regierung vereinbart, „to ease the burdens of layoffs and to expedite reemployment, the employment insurance system will be strengthened and active labor market policies will be promoted“ (International Monetary Fund 1997).

Die südkoreanische Beschäftigungspolitik umfaßt Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen, zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Aus- und Weiterbildung sowie schließlich soziale Hilfsmaßnahmen.

4.1 Beschäftigungsförderung als Querschnittsaufgabe

Die Wirtschaftsreformen der Regierung von Kim Dae-jung stellten die Umstrukturierung der Unternehmen, des Bankensektors und des öffentlichen Sektors in den Mittelpunkt. Eine steigende Arbeitslosigkeit war die unvermeidliche Konsequenz, die von der Regierung im Grundsatz *nolens volens* akzeptiert wurde. Diesbezüglich war klar, daß eine schnelle Überwindung der Wirtschaftskrise und eine Rückkehr zu positiven Wachstumsraten von zentraler Bedeutung sein würden. Gleichzeitig sollte durch zahlreiche den Umstrukturierungsprozeß flankierende Maßnahmen die Belastung der Gesellschaft in Grenzen gehalten werden. Eine ausdifferenzierte Beschäftigungspolitik spielte diesbezüglich eine wichtige Rolle. Die Verlautbarungen der Regierung reflektierten die Überzeugung, daß Beschäftigungspolitik keine Sache allein des Arbeitsministeriums sei, sondern integrale Herausforderung für alle Ministerien. Das Kabinett bezeichnete sich als ein „Kabinett der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“. Fast alle Ministerien arbeiteten Programme aus, wie in ihren Bereichen positive Beschäftigungseffekte erzielt werden können (vgl. Ministry of Labor 1999: 34-35).

4.2 Beschäftigungspolitik zum Erhalt von Arbeitsplätzen

Die öffentlich ausgesprochene Verpflichtung der Regierung, den marktwirtschaftlichen Anpassungs- und Bereinigungsprozeß nicht zu behindern, war ein wichtiges Element in Südkoreas Strategie zur Rückgewinnung des Vertrauens internationaler Anleger. Dies bedeutete auch, daß die Politik des Erhaltes von Arbeitsplätzen im engen Rahmen marktwirtschaftlicher Anreize stattfinden mußte. Es ist in diesem Zusammenhang kaum verwunderlich, daß Handlungsweisen der Regierung in einigen Fällen von der einen Seite als nicht ausreichend, von der anderen Seite als unzulässige Intervention angesehen wurden.

Kreditprogramme sollten die Zinslast der Unternehmen senken. Personengebundene Lohnsubventionen sollten direkt den Erhalt spezifischer gefährdeter Arbeitsplätze sichern: In kleinen und mittleren Unternehmen übernahm der Staat für bis zu sechs Monaten 66,6% des Lohnes, in Großunternehmen 50%. Im Jahr 1999 wird diese Dauer der Zahlung befristet auf acht Monate erhöht. Bis Oktober 1998 wurden nach Angaben des Korea Labor Institute 540.000 Personen in dieser Form begünstigt. Für ausgewählte Zielgruppen wie Frauen, die gleichzeitig Haushaltsvorstand sind, wurden besondere Mittel für die Weiterbeschäftigung zur Verfügung gestellt.

Weniger formal greifbar, in der Realität jedoch wichtiger als die Einzelprogramme war die Einflußnahme der Regierung auf Unternehmen, Anpassungen im personellen Bereich hinauszuzögern. Im Gegenzug machten Regierungsstellen ihren Einfluß und ihre durch die Umstrukturierung im Finanzsektor gewachsene Eigentümerrolle bei Banken geltend, um die reibungslose Bereitstellung von Kreditmitteln zu erreichen.

4.3 Beschäftigungspolitik zur Schaffung neuer Arbeitsplätze

Maßnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze stellten den zweiten Ansatz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dar. Der Staat initiierte auf allen Ebenen beschäftigungswirksame Programme. Gering Qualifizierte wurden im Rahmen einfacher öffentlicher Arbeiten eingesetzt. Öffentliche Investitionen im Straßenbau, im Tiefbau, im Umweltschutz wurden neu aufgelegt, geplante Vorhaben wurden vorgezogen, andere Pläne wurden finanziell erweitert. Für Hochschulabsolventen und Schulabgänger wurden Praktika finanziell unterstützt, die den Einstieg in das Berufsleben erleichtern und beispielsweise einen Beitrag zur stärkeren Verbreitung neuer informationstechnischer Verfahren leisten sollen. Programme zur Gründung junger Unternehmen, Initiativen zur Anwerbung ausländischer Investoren und zur Expansion der Arbeitsplätze in exportorientierten Firmen wurden gestartet.

Angesichts der Vielzahl von Maßnahmen war es kaum verwunderlich, daß sich die Klagen über schlecht konzipierte Programme oder über Verschwendung von Geldern häuften. Anfang 1999 machte der Board of Audit and Inspection auf solche Fehlentwicklungen aufmerksam. Und doch war es politisch und ökonomisch sinnvoll, schnell und relativ unbürokratisch neue Programme aufzulegen, als langwierig in der Phase der Ausarbeitung ausgereifter Konzeptionen zu verharren und dabei das Abgleiten in das soziale Chaos mit anzusehen.

4.4 Förderung der beruflichen Bildung

Maßnahmen der beruflichen Bildung sollten für die Gruppe der Arbeitslosen deutlich ausgeweitet werden. Ebenso zielten spezielle Programme auf Weiterbildungsmaßnahmen von Beschäftigten ab, die Interesse an Weiterbildungsprogrammen oder Umschulungsprogrammen hatten. Weiterhin wurden spezielle Programme für Problemgruppen aufgelegt oder besser ausgestattet.

4.5 Arbeitsvermittlung

Das in Südkorea kaum entwickelte System der öffentlich-organisierten Stellenvermittlung wurde substantiell ausgebaut: Die Zahl der staatlich getragenen „manpower banks“ und „employment security centers“ wird sukzessive von 119 auf 162 erhöht. Und die Zahl der in der Arbeitsvermittlung tätigen Beamten wurde von 200 auf 2.700 drastisch erhöht.

Darüber hinaus war im Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds im Dezember 1997 vereinbart worden, daß auch die Arbeit privater Stellenvermittlungsdienste erleichtert würde. Dieses Versprechen wurde umgesetzt.

Ferner wird an einem Informationssystem gearbeitet, das die Qualität der Arbeitsvermittlung durch bessere Informationen über Stellensuchende verbessern wird.

4.6 Sicherung des Lebensunterhaltes – Die Verbesserung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung

Im Jahr 1995 war in Südkorea eine Arbeitslosenversicherung eingeführt worden. Diese zunächst auf Arbeitnehmer in Betrieben mit dreißig oder mehr Beschäftigten beschränkte Versicherung wurde von Januar 1998 an auf Betriebe mit zehn oder mehr Beschäftigten ausgedehnt. Angesichts der Krise wurde die Pflichtversicherung von März 1998 an auf Unternehmen mit fünf oder mehr Beschäftigten erweitert, seit Oktober gilt die Versicherungspflicht für alle abhängig beschäftigten Arbeitnehmer mit einer Vollzeitstätigkeit.

Die Auszahlungen der Versicherung an arbeitslose Mitglieder, die erst nach einer Mindestbeitragszeit von sechs Monaten erfolgen können, hängen von der Dauer der Beitragszahlung ab. Auch nach Ausweitung des Systems beträgt die maximale Bezugsdauer gegenwärtig nur sieben Monate. Nach Berechnungen des Korea Labor and Society Institute betrug die durchschnittliche Bezugsdauer 3,3 Monate. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit lag bei 4-5 Monaten.

Die Reichweite des Systems bleibt trotz der vorgenommenen Änderungen gering. Die Zahl der Arbeitnehmer, die in das System einzahlen, stieg nur leicht von 4,3 Millionen im Januar 1998 auf 5,4 Millionen im Januar 1999. Der Apparat ist nicht in der Lage, die Pflichtversicherung durchzusetzen, das Interesse der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die Versicherungsbeiträge abzuführen, ist offensichtlich gering. Auch sind Teilzeitarbeitnehmer nicht in das System integriert.

Die Tabelle der Zahl der Leistungsempfänger reflektiert den Prozeß der Ausweitung des Systems, macht aber angesichts einer Gesamtzahl von 1,66 Millionen Arbeitslosen im Dezember 1998 auch deutlich, daß weniger als 15% der Betroffenen Leistungen erhielten.

Nachdem zu Beginn des Jahres 1998 das Versicherungssystem auf Rücklagen aus den beiden Vorjahren zurückgreifen konnte, wurden bald hohe Zuzahlungen der Regierungen erforderlich, die auch sukzessive bereitgestellt wurden. Verteilungspolitisch war die Entscheidung, die Lasten der Wirtschaftskrise nicht nur den vier Millionen Mitgliedern der Versicherung aufzubürden, sondern die Gesellschaft in Form von Transfers aus der Staatskasse in Anspruch zu nehmen, sinnvoll. Und doch wird man mittelfristig nicht umhin kommen, die Tragfähigkeit des Systems und die angemessene Selbstfinanzierungsquote zu überprüfen. Die Erhöhung der Prämie von je 0,3% für Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf 0,5% dürfte mittelfristig zu niedrig liegen (Arbeitgeber zahlen zusätzlich eine Prämie für beschäftigungspolitische Maßnahmen). Denn alle Prognosen für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit gehen davon aus, daß Südkorea auch in den kommenden Jahren mit Arbeitslosigkeit zu kämpfen und damit das System über die aktuelle Krisensituation hinaus Bedeutung haben wird. Ebenfalls wird die Frage an Bedeutung gewinnen, welche Rolle Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Gestaltung des Systems spielen werden, das jetzt noch unter der Ägide des Arbeitsministeriums ist. Trotz der Zusagen der Regierung,

Gewerkschaften und Arbeitgeber in das Management der Versicherung einzubeziehen, blieb der Einfluß des nichtstaatlichen Sektors bisher gering.

Tabelle 2: Angaben zur Arbeitslosenversicherung in Südkorea 1998

| | Versicherungspflichtige Betriebe | Zahl der tatsächlich Versicherten | Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld |
|----------|----------------------------------|-----------------------------------|---|
| Jan. 98 | 74.774 | 4.309.327 | 18.396 |
| Feb. | 89.082 | 4.517.276 | 38.178 |
| März | 119.001 | 4.687.570 | 70.350 |
| April | 130.488 | 4.771.013 | 93.460 |
| Mai | 136.254 | 4.803.537 | 113.497 |
| Juni | 140.200 | 4.796.775 | 116.866 |
| Juli | 146.060 | 4.763.318 | 114.830 |
| Aug. | 155.654 | 4.773.103 | 131.610 |
| Sept. | 162.839 | 4.794.374 | 154.179 |
| Okt. | 226.807 | 4.897.774 | 173.589 |
| Nov. | 309.344 | 5.079.349 | 174.401 |
| Dez. | 400.000 | 5.267.658 | 180.584 |
| Jan. '99 | 440.461 | 5.367.807 | 184.782 |

Quelle: National Statistical Office 1999.

4.7 Überblick über die beschäftigungspolitischen Maßnahmen

Die südkoreanische Regierung, so hat die Darstellung gezeigt, hat mit Entschiedenheit auf die Herausforderung reagiert und schnell neue Programme aufgelegt. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Ausgaben für die Maßnahmen.

Die Darstellung zeigt im Überblick die Fülle der Maßnahmen. 38% der Gelder wurden für die Schaffung neuer Stellen bereitgestellt, weitere 21% dienen der Erhaltung von Arbeitsstellen. Relativ gering schlägt das Arbeitslosengeld mit 8,5% der Haushaltsmittel zu Buche. Insgesamt wurden für Programme der Stabilisierung des Lebensunterhaltes 32% des Gesamtbudgets ausgegeben. Die Analyse der Zahl der von den Programmen begünstigten Personen ergibt, daß insgesamt mehr als eine Million Menschen von den bereitgestellten Mitteln profitierten, davon die Hälfte von den Programmen für die Erhaltung von Arbeitsplätzen. 80.000 Personen profitierten

Tabelle 3: Überblick über Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit im Jahr 1998

| Ausgabenkategorie | Höhe des Budgets in Millionen Won | % des gesamten Budgets |
|---|--------------------------------------|---------------------------|
| Gesamt | 100.707 | 100 |
| Erhöhung der Stellen | 38.170 | 37,9 |
| Erhöhte Investitionen Elektrizitätsbereich | 6.000 | 6,0 |
| Unterstützung für Existenzgründer | 4.000 | 4,0 |
| Unterstützung für Software- Firmengründer | 1.000 | 1,0 |
| Unterstützung für Existenzgründer in der Landwirtschaft | 220 | 0,2 |
| Erhöhte Investitionen öffentliche Infrastruktur | 26.950 | 26,8 |
| Sicherung der Beschäftigung | 20.074 | 19,9 |
| Maßnahmen zur Vermeidung von Entlassungen | 1.124 | 1,1 |
| Kreditbürgschaften | 9.000 | 8,9 |
| Unterstützung für den Wohnungsbau | 3.000 | 3,0 |
| Fristverlängerung von Krediten | 7.950 | 7,9 |
| Weiterbildung und Arbeitsvermittlung | 9.011 | 8,9 |
| Berufliche Weiterbildung | 7.377 | 7,3 |
| Integriertes System von Arbeitssuche | 660 | 0,7 |
| Unterstützung für hochqualifizierte Arbeitslose | 810 | 0,8 |
| Berufliche Qualifikation von Frauen | 164 | 0,2 |
| Sicherung des Lebensunterhaltes | 32.352 | 32,1 |
| Gemeinnützige Dienste | 10.444 | 10,4 |
| Arbeitslosengeld | 8.500 | 8,4 |
| Darlehen an Arbeitslose | 7.500 | 7,4 |
| Lebensunterhalt für Härtefälle unter Arbeitslosen | 2.160 | 2,1 |
| Maßnahmen für Tagesarbeiter | 450 | 0,4 |
| Versorgung von Niedrigeinkommens- beziehern mit Getreide | 398 | 0,4 |
| Hilfe für Kosten derr Erziehung | 1.000 | 1,0 |
| Garantie für Lohnforderung | 1.900 | 1,9 |
| Darlehen für den Wage Claim Guarantee Fund | (10.000) | (19) |

Quelle: Ministry of Labor 1999.

von den Programmen zur Schaffung neuer Stellen, rund 150.000 Personen konnten die Mittel für berufliche Qualifizierung nutzen, und 360.000 Personen nahmen Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung in Anspruch (vgl. Choi 1998: 41).

Die im Laufe des Jahres sukzessive ausgeweiteten Beträge für die soziale Stabilisierung hatten nicht nur für die große Zahl der Betroffenen einen wichtigen Effekt, sondern trugen auch zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung bei. Ohne die umfangreiche Bereitstellung von Geldern hätte der gesamtwirtschaftliche Nachfrageausfall zu einer länger andauernden Rezession geführt.

5 Der Ausbau der sozialen Sicherung

Ebenso entschieden wie der Ausbau der Beschäftigungspolitik wurde die Erweiterung des sozialen Systems vorangetrieben. Kim Dae-jung kündigte an: „It is my intention to strengthen the ... social security systems which will serve as a testing ground for the fair distribution of national wealth“ (Kim 1998b: 52). Diese Politik war zwar durch die Krise besonders motiviert, war aber bereits in früheren Jahren ein wichtiger Bestandteil der Programmatik Kim Dae-jungs. In seinem Konzept „Mass Participatory Economy – Korea’s Road to World Economic Power“ von 1996 argumentiert er überzeugend, daß angesichts der geringen Staatsquote in Korea von 17,4% (im Jahr 1987) und dem ausgesprochen geringen Anteil der Sozialausgaben an den Staatsausgaben (von 7,2%) der Raum für die Erweiterung der sozialen Leistungen gegeben und diese Ausweitung der Ausgaben auch sachlich geboten sei (vgl. Kim 1996: 124). Unter dem Vorgänger von Kim Dae-jung waren die Prioritäten anders gesetzt. In den „21 National Agendas for 21st Century“ von 1997 wurde vor einer kostenwirksamen Ausweitung der staatlichen Sozialpolitik gewarnt (vgl. Ministry of Finance and Economy 1997: 23-28).

Ein System der sozialen Sicherung hatte zum Teil schon mehrere Jahre bzw. Jahrzehnte zumindest in rudimentärer Form existiert. Da die organisatorischen und konzeptionellen Grundlagen für ein System der sozialen Sicherung geschaffen waren, konnte auf diesem System aufgebaut werden; die bestehenden Organisationen wurden ausgebaut, deren Fähigkeit, die Ausweitung des Systems voranzubringen, war wichtig, um schnell auf die soziale Krise zu reagieren.

5.1 Krankenversicherung

Bestandteil der Vereinbarungen unter dem Dach der Tripartite Commission war auch die Veränderung des Krankenversicherungssystems. Gewerkschaftliche Forderungen nach einer Zusammenführung der unterschiedlichen Versicherungen wurden damit erfüllt.

Das südkoreanische System der Krankenversicherungen, das in Grundzügen seit 1963 existiert und seit 1977 eine Pflichtversicherung für bestimmte Personengruppen vorsieht, wurde sukzessive erweitert: Zunächst galt die Pflichtversicherung seit 1977

für Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 500 Mitarbeitern, seit 1979 für Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 300 Mitarbeitern, seit 1980 für Betriebe mit mehr als 100 Mitarbeitern, seit 1982 für Betriebe mit mehr als 16 Mitarbeitern. 1988 wurde die Pflichtversicherung auf Betriebe mit fünf oder mehr Mitarbeitern ausgedehnt. Am 1. Juli 1989 wurde die Pflichtversicherung auf alle Beschäftigten ausgedehnt. Mitversichert sind auch Familienangehörige ohne eigenes Einkommen.

In Unternehmen mit fünf oder mehr Beschäftigten zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen von der Krankenversicherung abhängigen Prozentsatz des Lohnes monatlich an die Versicherung, die Höhe des jeweils zu entrichtenden Satzes beträgt zwischen 1 und 4%.

In Kleinstbetrieben mit bis zu vier Beschäftigten trägt der Arbeitnehmer die Prämie allein.

Unter dem Dach der National Federation of Medical Insurance waren 1997 zwei Arten von Versicherungen versammelt, die jeweils für festgelegte Personengruppen zuständig sind: 227 Versicherungen für Selbständige und 146 Versicherungen für abhängig Beschäftigte. Es gab 145 Versicherungen für Arbeitnehmer aus Industrie und Dienstleistungsbereich sowie eine Versicherung für Regierungsangestellte und Lehrer an privaten Schulen. Für Selbständige gab es ebenfalls regional organisiert 92 Versicherungen für Selbständige in ländlichen Gebieten und 135 Versicherungen für Selbständige im städtischen Raum. Aufgrund eines am 31. Dezember 1997 verabschiedeten Gesetzes wurden im Oktober 1998 die 227 regionalen Versicherungen für Selbständige mit der Versicherung für den öffentlichen Dienst und Lehrer zusammengeführt. Im Rahmen des Tripartite Agreement wurde eine weitgehende Reform vereinbart: „The government will revise related laws by the end of 1998 to expand the coverage of Medical Insurance and to integrate the currently Independent three Medical Insurance Funds [...] into one unified system“ (Korea International Labor Foundation 1998a: 42-43). Dieser Auftrag wurde im Laufe des Jahres von der Tripartite Commission weiterdiskutiert und umgesetzt. Am 8. Februar 1999 wurde schließlich die Integration der zwei verbleibenden Arme der Krankenversicherung beschlossen, im Januar 2000 soll sie umgesetzt werden. Diese von einem Teil der Gewerkschaften und sozialen Gruppen geforderte Integration der Versicherungen soll dazu beitragen, daß es zu einer gleichmäßigeren Belastung der Arbeitnehmer mit Beiträgen kommt.

Weiterhin wurde vereinbart, daß der Katalog der von der Krankenkasse zu tragenden Leistungen erweitert wird, um damit die hohe Selbstbeteiligung an den Kosten zu senken. Schließlich wurde vereinbart, daß Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber eine stärkere Mitsprache in der Verwaltung der Versicherung erhalten. Es verbleiben zahlreiche weitere strittige Fragen, die allerdings nur in kleineren Fachgruppen diskutiert werden; die Einbeziehung der Öffentlichkeit in diese Diskussion durch Presse, politische Parteien und anderes mehr findet kaum statt. Diese Unterentwicklung des gesellschaftlichen Diskurses ist bedauerlich. Gerade angesichts der Bedeutung der Krankenversicherung für jedermann wäre eine intensivere gesellschaftliche Diskussion sinnvoll.

5.2 Rentenversicherung

Im Jahr 1998 wurde auch eine Ausweitung der Rentenversicherung beschlossen. Diese Initiative war nur zum Teil von der Krise ausgelöst worden. Vielmehr ergibt sie sich aus dem Alterungsprozeß der südkoreanischen Gesellschaft und dem sozialen Wandel, der neue Lösungen für die Altersvorsorge erfordert. Zwar ist die Bereitschaft der Bevölkerung, die Verantwortung für die familiäre Pflege der Alten und die Verantwortung für deren Auskommen zu übernehmen, nach wie vor stark ausgeprägt: Mehr als 80% der Bevölkerung (aller Altersklassen) akzeptiert diese Verantwortung (National Statistical Office 1998: 134). Und doch wird der Raum für innerfamiliäre Umverteilungsprozesse geringer, ist die Fähigkeit, auf diesem Wege angemessene Lebensbedingungen, schon gar in Krisenzeiten, zu garantieren, begrenzt. Gemäß einer Studie des Korea Institute for Health and Welfare verfügen 30% der älteren Bürger über weniger als 400.000 Won, umgerechnet DM 600 (vgl. *Korea Times*, 8.2.98). Und immerhin gaben 1994 auf die Frage nach der Methode der Altersversorgung 47% an, sie verfügten über keinerlei systematisierte Vorsorge (National Statistical Office 1998: 126). Sie sind somit potentiell auf regelmäßige Transferzahlungen angewiesen.

Im Dezember 1998 wurde das Gesetz zur Erweiterung des bestehenden Rentenversicherungssystems verabschiedet (siehe für die folgenden Ausführungen National Pension Corporation 1999). Die Rentenversicherungspflicht, die nur Beschäftigte in Betrieben mit fünf oder mehr Mitarbeitern und Arbeitnehmer in ländlichen Gebieten umfaßt hatte, wurde vom 1. April 1999 an auf alle Arbeitnehmer und Selbständige ausgedehnt. Ausgenommen sind öffentlich Bedienstete, Personal des Militärs und Lehrer an Privatschulen, für die es eigene Systeme gibt. Weiterhin wird das Rentenniveau nach 40jähriger Einzahlungsperiode von 70% auf 60% abgesenkt. Die Aufbringung der Rentenbeiträge wird verändert. Bisher trugen Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 3%, der Arbeitgeber zahlte weitere 3% in einen Fonds für Abschlagszahlungen ein. Die Neuregelung sieht vor, daß Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 4,5% in die Rentenkasse einzahlen. Im Fall der Selbständigen werden diese zunächst 3% ihres Einkommens einzahlen, dieser Beitragssatz wird sukzessive bis 2005 auf 9% angehoben. Und schließlich wird das Rentenalter sukzessive von 60 auf 65 angehoben. Die Mitglieder wurden also mit drei schlechten Nachrichten konfrontiert: längere Lebensarbeitszeit, höhere Beiträge, niedrigere Renten.

Der ausbleibende Protest der Mitglieder ist erstaunlich. Allein von den Selbständigen, die von April 1999 an Pflichtmitglieder sind, wurde Protest vorgebracht. Sie haben offensichtlich wenig Vertrauen in die Vorteile des Systems und die Arithmetik der Systemmanager und bevorzugen die persönliche Vorsorge.

Das Verfahren der Ausweitung des Rentenversicherungssystems demonstrierte erneut eine der Schwächen des südkoreanischen Entscheidungsfindungssystems, das nicht auf die Identifikation von Fehlern in der Designphase abstellt, sondern eher einem „trial-and-error“-Verfahren ähnelt. Die schnelle Umsetzung nicht völlig ausgereifter Ideen dominiert, bei Problemen kommt es zur Kurskorrektur. Dieses in

manchen Fällen gegenüber dem sorgfältigen und naturgemäß zeitintensiven Abwägen mit Vorteilen behaftete Verfahren ist bei langfristigen Wirkungszusammenhängen wie einer Rentenversicherung riskant bzw. kontraproduktiv. Denn schwerwiegende Konstruktionsmängel werden erst mit einem erheblichen Zeitverzug entdeckt oder offenbar. Schließlich wird an dem Mangel eines gesellschaftlichen Diskurses über die Absenkung der Rentenhöhe, der Anhebung der Rentenbeiträge etc. deutlich, daß die Gesellschaft dem System derzeit keine große Bedeutung beimißt (die bisherigen Beitragssätze waren gering), daß die Erwartungen an das System niedrig sind und daß die Mehrheit mit den Besonderheiten der Rentenberechnung nichts anzufangen weiß. Dieses ist bisher nicht das System der Mitglieder, sondern das System des Staates. Und angesichts der Diskontinuitäten der südkoreanischen Politik ist der Mangel des Vertrauens in Versprechungen, die sich auf Verhalten in mehreren Jahrzehnten bezieht, naheliegend und nachvollziehbar.

5.3 Unfallversicherung

Bereits 1964 wurde eine Unfallversicherung eingeführt, die ähnlich den anderen Zweigen der Sozialversicherung sukzessive ihren Wirkungsbereich ausweitete (vgl. Korea Labor Institute/Kim & Chang Law Office 1998: 56-58). Die Versicherung, die durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert wird, deckt vor allem Lohnzahlungen, Kosten für die Behandlung der Opfer von Arbeitsunfällen und Rentenzahlungen im Fall von Arbeitsunfällen ab. Die Unfallversicherung wurde Mitte 1998 ausgeweitet: Beschäftigte in Banken und Versicherungen sind nun Pflichtmitglieder. Obgleich diese Gruppe nun 5,2% aller Pflichtmitglieder repräsentiert, ist durch die Wirtschaftskrise die Zahl der Pflichtmitglieder um 7,9% zurückgegangen. Die Zahl der von der Versicherung erfaßten Beschäftigten beträgt Ende 1998 rund 7,6 Millionen. Eine weitere Ausweitung um Beschäftigte in kleinen Unternehmen mit weniger als fünf Mitarbeitern wäre angesichts der besonderen Problemlage in diesen Betrieben wichtig und wird derzeit geprüft.

5.4 Soziale Leistungen für Bedürftige

Zahlreiche bereits in den Vorjahren entwickelte Programme wurden im Krisenjahr 1998 erheblich ausgeweitet: Lebenshaltungssicherungsprogramme (livelihood protection) sorgten für Einkommenstransfers an Arbeitslose ohne Recht auf Bezug von Arbeitslosengeld; Schulgebühren für Kinder von Arbeitslosen wurden erlassen. Schulverpflegung für bedürftige Kinder wurde zeitlich befristet übernommen. Kreditprogramme für Arbeitslose, um ihnen die Finanzierung von Kosten für gesundheitliche Behandlung, Schulgebühren etc. zu ermöglichen, wurden aufgelegt. Spezielle Programme sollten einen Beitrag zur Bekämpfung der Altersarmut leisten. Die auf mehrere tausend Personen geschätzte Gruppe von Obdachlosen war ebenfalls Ziel spezieller Programme.

5.5 Perspektiven und Alternativen für das Sozialsystem

Zentral für die Bewältigung der sozialen Krise war die oben skizzierte Vorgehensweise der Politik und die unterschiedene Expansion der sozialpolitischen Instrumente. Trotz dieser Tatsache wäre wegen der Dimension der Krise und dem Entwicklungsgrad der sozialpolitischen Instrumente die Krise nicht zu bewältigen gewesen, wenn nicht im südkoreanischen Kontext weitere spezifische Rahmenbedingungen gegolten hätten, die sich so in anderen Ländern nicht finden lassen.

Familie

Der Familienverband mußte einen erheblichen Teil der Last der Anpassung tragen. Trotz geringer werdender Bindungskräfte ist die Bereitschaft der Familienmitglieder, in Notlagen zu helfen, groß. Gesicherte statistische Information über das Ausmaß der krisenbedingten Transfers innerhalb der Familie gibt es kaum. Befragungen und nichtrepräsentative Erhebungen zeigen jedoch, daß die Solidaritätsleistungen der Familienmitglieder erheblich sind.

Hohe Ersparnisse

Seit Jahren gilt Südkorea als ein Land mit außergewöhnlich hoher Sparquote. Die Bruttoersparnisquote des privaten Sektors betrug 1997 rund 24% (vgl. National Statistical Office 1998: 148). Die Ersparnisbildung, die breit gestreut ist und in Form von Finanzanlagen und Immobilien erfolgt, verschaffte den von Arbeitslosigkeit oder Lohnanpassung betroffenen Personen den finanziellen Spielraum, temporäre Engpässe zu überbrücken. Der Immobilienbesitz trug zur sozialen Stabilisierung bei: Nach Angaben des Statistischen Amtes lebten 1995 53% der Bevölkerung in ihrer eigenen Wohnung (ebd.: 307).

Abschlagszahlungen als temporäre Absicherung

Die gesetzlich vorgeschriebene Zahlung mindestens eines Monatslohnes für jedes Beschäftigungsjahr nach dem Ausscheiden aus dem Betrieb war in der Vergangenheit ein wesentlicher Eckpfeiler der südkoreanischen Altersversorgung. Trotz der Bemühungen der Arbeitgeber, assistiert von der amerikanischen Handelskammer, den Pflichtcharakter der Abschlagszahlungen abzuschaffen, hatte sich die Regierung in der Vergangenheit auf einen solch riskanten Schritt nicht eingelassen. Dieses System half vielen arbeitslos gewordenen Personen, den temporären Einkommensverlust infolge der Arbeitslosigkeit zu verkraften.

Zudem hatten insbesondere die Großbetriebe und die öffentlichen Unternehmen hohe Zuzahlungen zu dieser Abschlagssumme geleistet, um Beschäftigte zur Kündigung zu bewegen. Die umfangreichen Zahlungen hatten zur öffentlichen Kritik geführt und eine Begrenzung der Zahlungen zumindest für öffentlich Bedienstete zur Folge.

Im Rahmen des Kompromisses unter dem Dach der Tripartite Commission war auch die bereits 1997 in Gremien diskutierte Schaffung eines betriebsübergreifenden Fonds vereinbart worden, der das Risiko der Arbeitnehmer, durch einen Konkurs noch ausstehende Lohnansprüche und die Abschlagszahlungen für die Betriebszugehörigkeit zu verlieren, reduzieren sollte. Im August wurde schließlich ein Gesetz verabschiedet, das unter dem Dach des Trägers der Unfallversicherung, der Korea Labor Welfare Corporation, einen Fonds begründet, der monatlich von Betrieben (derzeit rund 200.000), die auch in das System der Unfallversicherung integriert sind, dotiert wird. Im Fall eines Konkurses und eines Ausfalls der Lohnzahlungen und der end-of-service benefits springt der Wage Claim Guarantee Fund ein: Maximal drei Monatslöhne und drei Monatszahlungen als Abschlagszahlung für die Betriebszugehörigkeit sind Grundlage der Berechnung der Entschädigung (vgl. Korea International Labor Foundation 1999: 45-52).

Nichtregierungsorganisationen

Nichtregierungsorganisationen spielten eine geringe Rolle bei der Bewältigung der Krise. Für die Frage der Entwicklung der Arbeitsorganisation und der Entwicklung der Sozialordnung waren die nationalen zivilgesellschaftlichen Akteure wie Citizens Coalition for Economic Justice und People's Solidarity for Participatory Democracy, Korean Federation of Environmental Movements oder Green Korea wichtig im Sinne des Voranbringens des kritischen Diskurses über vorgeschlagene Lösungen. Als Akteure, die eigenständig Hilfsprogramme managen könnten, wären sie ebenso überfordert gewesen wie kirchliche Einrichtungen, die eine marginale Rolle in der Frage der materiellen Bewältigung der Krise spielten. Angesichts der Dimension der sozialen Krise, aber auch der Historie des Landes und der aktiven Rolle des Staates in allen zentralen Lebensbereichen wäre eine Verschiebung der Verantwortung des Krisenmanagements auf Nichtregierungsorganisationen, die verschiedentlich erörtert wird (vgl. Kwon 1998: 54), im größeren Umfang weder politisch noch ökonomisch machbar oder effektiv gewesen.

6 Schlußbemerkung

Wie auch in anderen Bereichen hat Südkorea im letzten Jahr eine erhebliche Transformation erlebt. Die Entscheidung der Regierung, diesen Weg zu beschreiten, war wichtig für den Erhalt der sozialen Stabilität. Und wer hätte das vor drei Jahren zu prognostizieren gewagt: Südkorea entscheidet sich für die schnelle Expansion sozialpolitischer Instrumente, die im Grundsatz europäischen Konzepten entsprechen. Die Krise war „Hebamme“ für diese schwierige Geburt. Die Diskreditierung einer staatlichen Sozialpolitik gehörte zu den wesentlichen Merkmalen früherer Rhetorik über die spezifischen Merkmale „asiatischer Tigerstaaten“. Die Krise in Südkorea

und in anderen asiatischen Ländern hat das Bewußtsein für die Notwendigkeit sozialer Flankierung von wirtschaftlicher Entwicklung gestärkt.

Die Maßnahmen der Regierung hinsichtlich der Reform der Arbeitsordnung sind wichtige erste Inputs in den Prozeß der Veränderung. Weitere Maßnahmen von seiten der Regierung sind erforderlich. Wichtiger noch wird das Verhalten der Gewerkschaften und Arbeitgeber sein. Angesichts der Verwerfungen der Vergangenheit ist die Entstehung kooperativer Beziehungen ein kurzfristig sehr anspruchsvolles Ziel, daß aber wegen seiner Bedeutung keinesfalls aufgegeben werden sollte.

Ob sich die Tripartite Commission als dauerhafte Institution erweist oder andere Regelungen gefunden werden, wird sich im Jahr 1999 zeigen. Gewerkschaften haben ihre Unzufriedenheit mit der Institution deutlich gemacht und im Frühjahr 1999 das Verhandlungsgremium verlassen. Für 1998 war diese Einrichtung ohne Zweifel wichtig für den Erhalt der Stabilität des Landes, sie könnte auch im schwierigen Jahr 1999 eine bedeutsame Rolle spielen.

Die Gewerkschaften stehen wie bereits im Jahr 1998 vor gewaltigen Herausforderungen. Bisher haben sie verantwortungsbewußt austariert, was der Regierung, dem Unternehmenssektor und den eigenen Mitgliedern möglich ist. Sie haben mit ihrer Kompromißbereitschaft einiges erreicht und richtig erkannt, daß manche der derzeitigen Veränderungen unabwendbar waren. Durch die Umstrukturierung ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften gefallen, er liegt derzeit bei 11%. Die Politik von Kim Dae-jung impliziert auch eine Transformation der Gewerkschaften, die innerhalb der Betriebsgewerkschaften, der Förderationen und der Dachverbände umstritten ist, dies sowohl wegen der Skepsis hinsichtlich der Ehrlichkeit und Ernsthaftigkeit der von Regierung und Unternehmenssektor signalisierten Reform als auch wegen der Zweifel am Erfolg alternativer Strategien. Im Jahr 1999 wird der schwierige Klärungsprozeß vorankommen.

Auch der Unternehmenssektor steht vor der Frage der strategischen Ausrichtung. Seine Interessenvertretung ist dominiert durch die Interessen der großen *chaebôl*; die Interessen der kleinen und mittleren Unternehmen werden in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Dies obwohl ihre volkswirtschaftliche Bedeutung hoch ist: Nur 25% der abhängig Beschäftigten sind in Großunternehmen tätig (vgl. National Statistical Office 1998: 169).

Die beschriebenen Veränderungen der Arbeits- und Sozialordnung wären in anderen Industrieländern Gegenstand eines intensiven gesellschaftlichen Diskussionsprozesses gewesen. Interessengruppen hätten ihre Meinung eingebracht, die Presse hätte Meinungen transportiert, politische Parteien hätten ihre Vorstellungen erläutert. Dies ist in Südkorea vergleichsweise schwach ausgeprägt und wird so nicht bleiben können: Die Fehleranfälligkeit dieses Politikstils ist hoch und wird mit der vermehrten Komplexität der Zusammenhänge wachsen, der mangelnde Konsens wird zunehmend ein Problem. Die eigentlichen Potentiale der institutionellen Reforminitiativen werden so nicht entdeckt. Angesichts der Bemühungen der Regierung, ihrer Wirtschaftspolitik das Signum des besonderen „DJnomics“ zu geben, wäre es durchaus angemessen gewesen, für die Sozialpolitik genauer herauszuarbeiten, wo Südko-

reas Besonderheit und Zukunft liegen könnten, welche Rolle mittelfristig der Staat, die privaten Akteure wie Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Kirche spielen sollten. Eine gründliche Reflexion der Krise des Unternehmenssektors, des Finanzgebarens der Banken und Versicherungen und der „Halbwertszeit“ der Versprechungen der Regierung würde zweifellos eine interessante und wichtige Debatte anstoßen.

Insgesamt hat sich, in dieser Form von der internationalen Öffentlichkeit wenig wahrgenommen, die Arbeits- und Sozialpolitik als jener Bereich erwiesen, der die deutlichste Transformation erlebt hat. Während viele wesentliche Eckpunkte der industriepolitischen Reformen und der Finanzmarktreform noch ungeklärt sind, wurde hier mit Entschiedenheit gehandelt. Es dürfte Südkorea zum Vorteil gereichen, wenn dieser Ausbau des Sozialsystems und die begonnene Transformation der Arbeitsordnung nicht nur temporärer Natur ist, sondern sich die Einsicht des Präsidenten des Landes allgemein durchsetzt, daß auch ein intaktes Wirtschaftssystem durch eine stimmige und solide Beschäftigungs- und Sozialpolitik ergänzt werden muß und daß dies sowohl ökonomisch sinnvoll ist als auch den menschlichen Bedürfnissen entspricht.

Literatur

- Choi, Kang-Shik (1998), „Labor Market: Retrospect on the Past Decade & Prospect for the 21st Century“, in: Won-Duck Lee und Kang-Shik Choi (Hrsg.): *Labor Market and Industrial Relations in Korea*, Korea Labor Institute, S.3-50
- Hahn, Juhee (1998), „Contingent Employment for Labor Flexibility“, in: *VIP Economic Report* (Hyundai Research Institute), 8/1998, S.17-27
- International Metalworkers Federation (1998), News Release „A Nightmare for Korean Workers“, 3 December 1998
- International Monetary Fund (1997), Korea's Request for Stand-by-Arrangement, 3 December 1997
- Kim, Dae-jung (1996), *Mass-participatory Economy – Korea's Road to World Economic Power*, revised and updated edition, Lanham, New York, London
- Kim, Dae-jung (1998a), „Let Us Open a New Era: Overcoming National Crisis and Taking a New Leap Forward. Presidential address on 25th of February 1998 on the occasion of the 15th-term presidential inauguration ceremony“, in: *Republic of Korea Economic Bulletin*, 20,3, S.41-46
- Kim, Dae-jung (1998b), „Let Us Begin the Second Nation Building. Official address delivered at the commemoration ceremony of 50th anniversary of the Republic of Korea on August 15th 1998“, in: *Republic of Korea Economic Bulletin*, August 1998, S.48-54
- Korea International Labor Foundation (1998a), *Handbook of the Social Agreement and New Labor Laws of Korea*, Seoul

- Korea International Labor Foundation (1998b), *The Korean Labor Market - One Year after the IMF Adjustment Programs*
- Korea International Labor Foundation (1999), *Korea's Wage System - A Practical Guide*, Seoul
- Korea Labor Institute (1998), *Quarterly Labor Review* 11, 4, 1998
- Korea Labor Institute/Kim & Chang Law Offices (1998), *Korean Labor and Employment Laws - An Ongoing Evolution*, Seoul
- Korean Confederation of Trade Unions (1998), „KCTU files a formal complaint to the ILO against the Korean Government for Violation of Freedom of Association“, (press statement) 18. August 1998
- Kwon, Soon-Won (1998), „National Profile of Poverty“, in: *United Nations Development Programme: Combating Poverty – The Korean Experience*, S.29-60, Seoul
- Lee, Jae-kyoung (1998), *The Market Crisis and Restructuring of South Korea's Media*, Seoul
- Ministry of Finance and Economy (1997), „21 National Agendas for Becoming an Open Market Economy: Preparation for Leaping towards 21st Century“, in: *Republic of Korea Economic Bulletin*, July 1997, S.23-28
- Ministry of Finance and Economy (1999), *Republic of Korea Economic Bulletin* 21,2, Seoul: Ministry of Finance and Economy/Center for Economic Information, KDI
- Ministry of Labor (1999), *Comprehensive Unemployment Policy*, Seoul
- National Pension Corporation (1999), *Guide of New National Pension Scheme*, Seoul
- National Statistical Office (1998), *Social Indicators 1998*, Seoul
- National Statistical Office (1999), *Monthly Statistics 1993.3*, Seoul
- Samsung Economic Research Institute (1998), *Six Months after the IMF Bailout*, July 1998, Seoul