

Wandel der Sozialpolitik nach der Wirtschaftskrise 1997 in Südkorea

Kim, Won-Sub

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kim, W.-S. (2005). *Wandel der Sozialpolitik nach der Wirtschaftskrise 1997 in Südkorea*. (SocialWorld - Working Paper, 10). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Institut für Weltgesellschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361168>

Nutzungsbedingungen:

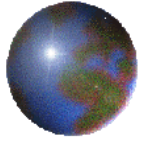
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Research Programme

SocialWorld – World Society, Global Social Policy and New Welfare States

University of Bielefeld, Germany · Institute for World Society Studies

Won-Sub Kim, University of Bielefeld

**Wandel der Sozialpolitik nach der Wirtschaftskrise 1997
in Südkorea**

SocialWorld – Working Paper No. 10

2005

1. Einführung

In der Verfassungserklärung der fünften Republik 1980-1987 ist das Ziel festgeschrieben, einen Wohlfahrtsstaat aufzubauen. Dieses Ziel wurde nicht verwirklicht. Es wurde daran festgehalten, den Wohlstand der Bevölkerung durch Wirtschaftswachstum zu sichern, die Sozialpolitik spielt eher eine untergeordnete Rolle gegenüber der Wirtschaftspolitik. Als 1998 die ‚Regierung des Volkes‘ (Gugminui Jungbu) unter Präsident Kim Dae-Jung an die Macht kam, kündigte sie an, dieses Übergewicht der Ökonomie abzubauen und sich dafür einzusetzen, dass die Ziele Wirtschaftswachstum, Demokratie und Wohlfahrt gleichberechtigt angestrebt werden sollten. Es war von daher zu erwarten, dass ein Ausbau im Bereich der Sozialpolitik stattfinden würde, ein Bereich, der bis dahin im Vergleich zu anderen Politikbereichen, vor allem der Wirtschaftspolitik, vernachlässigt wurde. Heute, kurz nach Ablauf der Regierungszeit der ‚Regierung des Volkes‘ und ihrer Ablösung durch die ‚Regierung der Partizipation‘, kann die Frage gestellt werden, ob diese Erwartungen erfüllt wurden, d.h. ob durch die ‚Regierung des Volkes‘ staatliche sozialpolitische Maßnahmen ausgebaut und Grundsteine für einen Wohlfahrtsstaat gelegt wurden.

In der Literatur über den koreanischen Wohlfahrtsstaat findet man zwei widersprüchliche Antworten auf diese Frage. Auf der einen Seite gibt es eine Position, die besagt, dass die Reform der Sozialpolitik unter der Regierung des Volks einen neoliberalen Charakter trägt (Jo 2000; Jung 2000). Diese Position hebt die sozialpolitische Programmatik der ‚Regierung des Volkes‘ hervor: die Programmatik der ‚produktivistischen Sozialpolitik‘. Sie entspricht einer neoliberalen Idee von Sozialpolitik, nach der nicht der Staat, sondern der Markt oder das Individuum die Verantwortung für die Entstehung von Wohlfahrt übernehmen sollte. Auf der anderen Seite gibt es eine Position, die betont, dass die ‚Regierung des Volkes‘ mit ihren sozialpolitischen Reformen einen Weg eingeschlagen hat, der das Ausmaß an staatlicher Verantwortung deutlich erhöht (Kim 2002).

Es gibt also keine Übereinstimmung im Hinblick auf den Charakter der sozialpolitischen Reformen der ‚Regierung des Volkes‘. Diese Arbeit soll zu einer Klärung dieser Frage beitragen, darüber hinaus soll nach Möglichkeiten für die Entstehung eines Wohlfahrtsstaates in Südkorea gesucht werden.

2. Sozialpolitische Reformen unter der ‚Regierung des Volkes‘

2.1. Dimensionen der Reformpolitik

Ein Wohlfahrtsstaat besteht nicht nur aus der Summe der sozialpolitischen Maßnahmen in einem Land, sondern stellt eine bestimmte Beziehung zwischen Staat und der Bevölkerung dar. Um zu beurteilen, ob mit den Reformen ein Weg in Richtung Wohlfahrtsstaat eingeschlagen wurde, müssen die folgenden drei Dimensionen berücksichtigt werden: Zielsetzung, Verfahren und Politikinhalt (vgl. Schmidt 1978). Auf der Ebene der politischen Zielsetzung setzt sich der Wohlfahrtsstaat für die Erhöhung der Lebensqualität der Gesamtbevölkerung ein. Das Ziel der Wohlfahrt ist nicht anderen Zielen, vor allem dem Wirtschaftswachstum oder der politischen Legitimation, untergeordnet, sondern stellt ein eigenständiges Staatsziel neben Wirtschaftswachstum und Demokratisierung dar. Neben den bürgerlichen und politischen Rechten werden soziale Rechte anerkannt (Marshall 1950). Auf der Ebene des Verfahrens setzt der Wohlfahrtsstaat einen demokratischen Entscheidungsprozess voraus. Das Verfahren ist durch einen hohen Grad an Partizipation der Akteure geprägt. Auf der Ebene des Politikinhalts sollte zum einen das Leistungsniveau hoch genug sein, um Sicherheit zu gewähren. Zum anderen sollten die Leistungen die Standardrisiken Alter, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und Armut abdecken. Diese Arbeit konzentriert sich auf die zwei Dimensionen Zielsetzung und Politikinhalt.

2.2. Produktivistische Sozialpolitik

Die ‚Regierung des Volkes‘ basierte auf einem neuen Ordnungskonzept, das sich stark von den Konzepten der Vorgängerregierungen unterschied. Eine zentrale Besonderheit lag in der Gestaltung der Beziehung zwischen Wirtschaft (Wachstum) und Politik (Demokratie). Das politische Ziel der Demokratisierung sollte nicht länger dem Wirtschaftswachstum untergeordnet werden, vielmehr wurde eine ausgeglichene Entwicklung beider Bereiche angestrebt. Das Konzept entstand aus der Kritik an dem bisherigen koreanischen Entwicklungskonzept, das viele soziale

Probleme (etwa die Vergrößerung der Einkommensungleichheit oder das Anwachsen von Armut) mit sich brachte, aber nur einen Lösungsweg, nämlich Wirtschaftswachstum, kannte. Im Bereich der Sozialpolitik wurde ein bedeutender Fortschritt mit dem Konzept der produktivistischen Sozialpolitik erzielt. Der Begriff der produktivistischen Sozialpolitik wurde nicht im Sinne Hollidays (2000) verwendet, demzufolge die Sozialpolitik der Zielsetzung der ‚Produktivität‘ (dem Wirtschaftswachstum) untergeordnet werden sollte, sondern in dem Sinne, dass die Sozialpolitik ‚produktiv‘ zur Verbesserung der Lebenslage der Bevölkerung beitragen sollte (Lee 1999). Deshalb umfasst die produktive Sozialpolitik nicht nur wohlfahrtssteigernde Maßnahmen außerhalb, sondern auch innerhalb des Marktes. Ein weiteres, normatives Grundelement ist die Etablierung der Sozialer Rechte. Vor allem sollte die Inklusion sowohl der soziale Schwachen als auch der Mittelschicht sichergestellt werden, die infolge der Wachstumspolitik des autoritären Developmental-Staates und der jüngsten Wirtschaftskrise von sozialer Exklusion bedroht waren (Planungsgruppe der Lebensqualität 1999: 14).

2.3. Reformpolitik

Die Entwicklung der Sozialausgaben während der ‚Regierung des Volkes‘ ergibt ein ambivalentes Bild: Einerseits stieg der Anteils der Sozialausgaben am GDP ständig an: 3.59 % (1996), 3.8 % (1997), 5.15%(1998), 5.89 %(1999), 4.90 % (2000). Diese Steigerung deutet darauf hin, dass mit den Reformen der ‚Regierung des Volkes‘ die Sozialpolitik entsprechend der Zielsetzung, einen Wohlfahrtsstaat aufzubauen, entwickelt wurde. Andererseits liegt die Sozialausgabequote unter 6 %, was im Vergleich zu westlichen Wohlfahrtsstaaten sehr niedrig ist (OECD 1999/2000: 94). Ein genaueres Bild der sozialpolitischen Entwicklung erhält man, wenn man einzelne Bereiche der Sozialpolitik betrachtet. Im Folgenden werden die Kernelemente der Sozialpolitik untersucht: die drei Sozialversicherungen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung und Krankenversicherung und das Volksmindestsicherungssystem.

Arbeitslosenversicherung

Die Wirtschaftskrise von 1997 trieb die Arbeitslosigkeit in die Höhe. Im Jahr 1998 stieg die Arbeitslosenquote auf 6.8 %, im Jahr 1999 betrug sie 6.3 % (Tabelle 1). Das ist zwar im Vergleich mit anderen OECD Ländern noch niedrig, die negativen sozialen Folgen waren aufgrund des unzureichenden Sicherungsnetzes gegen Arbeitslosigkeit jedoch enorm.

(Tabelle 1) Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Jahr	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Arbeitslosenquote	2.4	2.0	2.0	2.6	6.8	6.3	4.5

Source: *Ministry of Labour, Yearbook of Labour Statistics, 1996, 1999*: OECD 1999/2000.

Vor der Krise gab es nur eine schwache soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, wegen der bis dahin geringen Arbeitslosigkeit wurde der Arbeitslosenversicherung ohnehin keine große Aufmerksamkeit seitens der Politik und der Öffentlichkeit geschenkt. Durch die Krise wurde jedoch deutlich, dass die Absicherung für Arbeitslose und Arme bei weitem nicht ausreichte. Als mit der Wirtschaftskrise 1997 Arbeitslosigkeit und Armut stark zunahmen und beträchtliche negative soziale Folgen zeitigten, reagierte die Regierung mit schnellen und expansiven Maßnahmen. Schon im März 1998 präsentierte der Premierminister den 'Master Plan for Tackling Unemployment'. Die Maßnahmen zielten auf zweierlei: die Absicherung bei Arbeitslosigkeit zu verbessern und öffentliche Beschäftigungsprogramme einzuführen.

Als die Arbeitslosenversicherung im Jahr 1995 eingeführt wurde, umfasste die passive Maßnahme (Arbeitslosengeld) nur Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr

als 30 Beschäftigten und die aktiven Maßnahmen (Jobsicherungs- und Qualifizierungsprogramme) nur Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 70 Beschäftigten. Aus diesem Grund deckte die Arbeitslosenversicherung lediglich ca. 35 % aller Arbeitnehmer ab (Ahn 1998). Die Leistungsbezugsdauer für das Arbeitslosengeld war kurz¹ und die Leistungshöhe war mit 50 % der früheren Lohns relativ niedrig. Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit wurde klar, dass diese Leistungen unzureichend waren. Im Juni 1998 konnten nur 7.8 % der Arbeitslosen Arbeitslosengeld beziehen (Centre for Labour Statistics and Information 1999).

Die Regierung reagierte zum einen mit der Erweiterung des Versichertenkreises. Das Arbeitslosengeld wurde im Juli 1998 auf Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten und die Jobsicherungs- und Qualifizierungsprogramme auf alle Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten ausgedehnt. Im Oktober 1998 wurde das Arbeitslosengeld auf alle Betriebe erweitert. Seit 1998 haben auch Personen, die weniger als ein Jahr Beiträge gezahlt haben, Anspruch auf Arbeitslosengeld für 60 Tage – unabhängig von ihrem Alter. Durch diese Erweiterung stieg die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld von 50.300 im Jahr 1998 auf 180.000 im Jahr 1999 an. Die Zahl der Teilnehmer an Qualifizierungsprogrammen stieg von 1.949 im Jahr 1997 auf 226.800 im Jahr 1999 an (Cho/Ra 1999).

Zum anderen führte die Regierung öffentliche Beschäftigungsprogramme ein, die mit Steuermitteln finanziert werden (70 % der Mittel kommen von der Zentralregierung und 30 % von den Lokalregierungen). Das Ministerium für Verwaltung und die Lokalregierungen koordinieren die Planung der Programme. Die Lokalregierung ist zuständig für die Ausführung: Auswahl der Teilnehmer, Durchführung der Maßnahmen und Bewertung der Ergebnisse. Die Programme schufen bisher

¹ Table 2. Leistungsbezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1997

Alter	Beitragszahlung			
	Ein bis zwei Jahre	Drei bis vier Jahre	Fünf bis neun Jahre	Länger als zehn Jahre
Bis 30 Jahre	60 Tage	90 Tage	120 Tage	150 Tage
30-50 Jahre	90 Tage	120 Tage	150 Tage	180 Tage
Älter als 50 und Behinderte	120 Tage	150 Tage	180 Tage	210 Tage

Quelle: Ministerium für Arbeit (1998), *Labour White Paper 1997*.

durchschnittlich 400.000 Jobs pro Jahr, ihre Kosten lagen bei ca. 0.71 % (1998) und 1.62 % (1999) des öffentlichen Haushalts.

Insgesamt nahm mit der Reform der Arbeitslosenversicherung die Verantwortung des Staates für die Absicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit zu. Mit der Einführung der steuerfinanzierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht die Verantwortung des Staates nicht mehr nur auf der regulativen Ebene, sondern sie wird auch auf die finanzielle Ebene ausgeweitet (Kwon 2001)

Rentenreform 1999

Die Besonderheit der koreanischen Rentenversicherung von 1988 liegt darin, dass sie nicht vorrangig zur Lösung des sozialen Problems des ‚Alterns‘, sondern zur Lösung ökonomischer Probleme eingeführt wurde. Die Volkswohlfahrtsrente sollte das Inlandskapital mobilisieren, das für den Strukturwandel der Industrie- und Exportstruktur gebraucht wurde. Dieser Ausgangspunkt spiegelt sich in den Strukturmerkmalen der koreanischen Rentenversicherung wider. Die Volksrente wurde im Kapitaldeckungsverfahren organisiert, das die Akkumulation großer Kapitalmengen ermöglichte. Die Versicherung umfasste nur diejenigen Berufsgruppen, die stabile Beitragszahlungen leisten konnten. Die Verwaltung des Reservefonds der Rentenversicherung unterstand dem Wirtschaftsministerium. Dadurch konnte der Reservefond für Wirtschaftsprojekte zur Verfügung gestellt werden. Es gab lediglich eine geringe Dynamisierung der Rente. Auf der anderen Seite enthält die Volksrente als Sozialversicherung einige Elemente, die zu sozialem Ausgleich führen. Die Rentenformel enthielt einen Ausgleichsteil, der sowohl einen Einkommensumverteilungseffekt hatte als auch die Gewährung einer Grundrente ermöglichte. Die Lohnersatzquote war mit 70% sehr hoch angesetzt. Eine vom Einkommensniveau unabhängige Zusatzrente wurde gewährt.

Seit Einführung der Rentenversicherung fand eine schrittweise Erweiterung des Versichertenkreises statt, aber der bedeutendste Schritt wurde mit der Rentenreform 1999 von der ‚Regierung des Volkes‘ untergenommen (Kim 2002; Seok 2000). Erstens gab es eine große Übereinstimmung darüber, dass der **Kreis der**

Versicherten erweitert werden sollte. Alle Stadtbewohner, die bis dahin von der Volksrente ausgeschlossen waren, wie etwa Selbstständige, Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 5 Beschäftigten und Arbeitnehmer in anormalen Arbeitsverhältnissen, wurden ins Versicherungssystem mit einbezogen. Damit wurde die Expansion der Volksrente zum Abschluss gebracht. Es gab auch Überlegungen, das System in zwei Subsysteme, eine Rentenversicherung für Lohnabhängige und eine Rentenversicherung für Selbstständige, zu unterteilen. Dieser Vorschlag konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Das System näherte sich eher einer einheitlichen Risikoabsicherung für die gesamte Bevölkerung an.

Zweitens wurde das Prinzip des modifizierten **Kapitaldeckungsverfahrens** beibehalten. Durch die Absenkung der Lohnersatzquote von 70% auf 60% wurde zwar der Zeitpunkt hinausgeschoben, zu dem Reservefonds erschöpft sein wird, aber der Grundplan, nämlich ‚Akkumulation des Fonds – Erschöpfung des Reservefonds – Umwandlung in ein Umlageverfahren‘ blieb erhalten.

Drittens wurde der Plan der Planungsgruppe unter der Kim-Yongsam-Regierung, nach dem das System in zwei Subsysteme Grundrente und einkommensbezogene Rente unterteilt werden sollte, von der ‚Regierung des Volkes‘ abgelehnt. Die **einheitliche Leistungsstruktur** blieb bei der Reform unverändert, die die beiden Teile ‚Einkommensproportionsteil‘ und ‚Ausgleichsteil‘ miteinander verbindet. Es gab eine kleine Veränderung bei der Rentenformel. Die neue Rentenformel lautet: $B = 0.15 * (A+B) * (1 + 0.05n)$. Dies bedeutet erstens, dass sich das Verhältnis zwischen beiden Teilen von 4:3 zu 1:1 zugunsten des Einkommensproportionsteils verändert hat und zweitens, dass die Lohnersatzquote von 70% auf 60% gesenkt wurde. Zwar hat sich das Ausmaß der Einkommensumverteilung und der Einkommenssicherung durch diese Änderungen verringert, das System blieb jedoch vor radikalen Veränderungen wie der Aufspaltung des Rentensystems oder einer Absenkung der Lohnersatzquote auf 40% (wie es von der Planungsgruppe vorgesehen war) verschont.

Viertens fand bei der **Dynamisierung** eine Verbesserung statt. Eine Anpassung der Renten soll nicht mehr erst eintreten, wenn eine akkumulierte Preiserhöhung

von 10% erreicht wird, sondern automatisch jedes Jahr entsprechend der Preissteigerung.

Fünftens wurde die **Verwaltung** des Reservefonds reformiert. Die Transparenz der Verwaltung soll durch eine stärkere Beteiligung der Versicherten an der Verwaltung erhöht werden. Nach der alten Regelung gab es drei Versichertenvertreter in der Reservefondsoperationskommission (bei insgesamt 15 Mitgliedern). Nach der neuen Regelung soll es 12 Versichertenvertreter bei 20 Mitgliedern der Kommission geben. Überdies soll nicht mehr der Minister des MFE (Ministry for Economy) oder der Premierminister sondern der Minister des MOHW (Ministry of Health and Welfare) den Vorsitz der Kommission übernehmen.

Die Reform 1999 hat das System der Rentenversicherung in Korea weiter ausgebaut. Das Recht auf Alterssicherung wurde dadurch verstärkt, dass der Versichertenkreis durch den Einbezug der Stadtbewohner vergrößert wurde. Das Reformkonzept der Vorgängerregierung, das einen radikalen Abbau der Sozialversicherung vorsah, wurde von der ‚Regierung des Volkes‘ nicht übernommen. Das Prinzip der Solidarität zwischen den Berufen, Einkommensgruppen und Generationen wurde beibehalten. Hinzu kommen einige sinnvolle Verbesserungen: Jährliche Anpassung an Preissteigerungen und Stärkung der Stellung des MOHW bei der Verwaltung des Reservefonds.

Krankenversicherung

In der Krankenversicherung als ein typisches Beispiel für die koreanische Sozialpolitik fand unter der Kim-Dae-Jung-Regierung ein wichtiger Wandel statt. Die Veränderung betraf vor allem das Organisationsprinzip der Krankenversicherung. Das System der Krankenversicherung ist nach Berufs- oder Einkommensgruppen differenziert. Es gab ca. 420 Krankenkassen, die finanziell voneinander unabhängig waren. In einem solchen System findet kaum eine Umverteilung von Einkommen zwischen den Berufsgruppen statt (Leibfried/Rieger 1999). Unter der Regierung des Volkes wurden erstens diese Krankenkassen nicht nur administrativ, sondern auch finanziell vereinheitlicht. Zweitens wurden die Betragssätze

vereinheitlicht, die bisher zwischen den Kassen unterschiedlich hoch waren. Drittens wurden die Leistungen verbessert.

Diese Reform hat zwei wichtige Bedeutungen (Kim 2002). Zum einen wurde das Solidaritätsprinzip in der Sozialversicherung dadurch gestärkt, dass nun die gesamte Bevölkerung in einer Krankenkasse versichert ist. Zum anderen nahm die Verantwortung des Staates für die Absicherung des Risikos ‚Krankheit‘ zu. Im alten System galt das Prinzip der Selbstverantwortlichkeit der einzelnen Kassen. Finanziell waren die Kassen voneinander unabhängig, und die Beitragssätze wurden durch die einzelnen Kassen unterschiedlich bestimmt. Im neuen System dagegen verwaltet die vereinheitlichte Kasse die Finanzierung und bestimmt den Beitragssatz. Diese Kasse hat den Charakter einer öffentlichen Organisation. Die Beteiligung des Staates im Hinblick auf die Krankenversicherung hat also zugenommen.

Die größte politische Auseinandersetzung bei der Reform der koreanischen Krankenversicherung bezog sich auf die Frage, ob und inwieweit die Differenziertheit der Organisation aufgelöst werden sollte. Mit der Reformpolitik der ‚Regierung des Volkes‘ wurde die administrative und finanzielle Vereinheitlichung der Krankenversicherung durchgesetzt. Damit wurde eine solidarische Verbindung innerhalb der gesamten Bevölkerung etabliert. Die Reform beinhaltet von daher eine Verstärkung des Solidaritätsprinzips und der Beteiligung des Staates.

Volksmindestsicherungsgesetz 2000

Auf den Anstieg des sozialen Problems ‚Armut‘ in Folge der Wirtschaftskrise 1997 reagierte die ‚Regierung des Volkes‘ mit dem Aufbau einer Mindestsicherung. Zum einen wurden einige befristete Maßnahmen durchgeführt, wie die Förderung der öffentlichen Arbeit, befristete Hilfe zum Lebensunterhalt, Darlehen und Berufsausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose. Diese Maßnahmen verursachten im Jahr 1999 Kosten in Höhe von 400 Mrd. Won und machten 59.5 % der Gesamtausgaben für Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut aus (Hwang 2001:7). Als die Arbeitslosigkeit wieder abnahm, wurde das Ausgaben-

veau rasant auf 240 Mrd. Won gesenkt und die befristete Hilfe zum Lebensunterhalt abgeschafft.

Zum anderen wurde – mit einer längerfristigen Perspektive – das Sozialsicherungssystem an einigen Stellen verbessert. Dabei ist die Einführung des Volksmindestsicherungsgesetzes im Jahr 2000 von besonderer Bedeutung. Das neue Gesetz unterscheidet sich vom alten in verschiedener Hinsicht. Auf der Ebene der Leistungsvoraussetzungen konnten nach dem alten Gesetz nur bestimmte Bevölkerungsgruppen Leistungen beziehen. Die Kriterien der Leistungsvoraussetzung waren Alter, Einkommen, Vermögen und Arbeitsfähigkeit. Grundsätzlich konnte keine Person zwischen 18 und 65 Jahren Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, auch wenn sie arm war. Nach dem neuen Gesetz können auch arbeitsfähige Hilfesuchende Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, wenn ihr Einkommen und ihr Vermögen unter dem Existenzminimum liegt. Zweitens wurden die Leistungen verbessert. Das neue Programm gewährt auch Wohngeld. Das Leistungsniveau wurde deutlich erhöht. Zum Beispiel erhält eine vierköpfige Familie bis zu 729.000 Won monatlich als Geldleistung, wohingegen sie nach dem alten Gesetz nur 521.000 Won erhielt (Lee 2002: 54).

Diese Reform stellte einen radikalen Wandel des Sozialhilfesystems dar (Kim 2002). Erstens wird durch das neue Gesetz die Verantwortung des Staates für die Armut dadurch erhöht, dass die Leistungsvoraussetzungen entschärft werden. Zweitens legte das Volksmindestsicherungsgesetz ein Recht der Armen auf Leistungen der Sozialhilfe fest. Im Bereich der Sozialhilfe bilden fortan Soziale Rechte die Grundlage für die Gewährung der Leistung, damit verpflichtet sich der Staat zur Verminderung der Armut in der Gesamtbevölkerung. Das bedeutet, dass die Sozialhilfe nicht mehr als Almosen des Staates (wie im alten Gesetz) gewährt wird, sondern dass die Staatsbürger einen rechtlichen Anspruch darauf haben.

Drittens sind nach dem neuen Gesetz die Leistungsempfänger verpflichtet, eine Arbeit anzunehmen (Workfare). Verweigern die Leistungsempfänger die Arbeit, werden Leistungen gekürzt. Dieses Instrument soll die Eigenverantwortung des Individuums stärken und die Abhängigkeit der Empfänger von der Sozialhilfe zu vermindern. Wenn die sozialpolitischen Reformen der ‚Regierung des Volkes‘ als

neoliberal bezeichnet werden (s.o.), dann geschieht dies meistens mit dem Verweis auf diese Regelung. Nach Kim (2002) hat die Arbeitspflicht im neuen Gesetz jedoch nicht unbedingt einen neoliberalen Charakter, der die Verantwortung der Individuen und des Marktes für die Wohlfahrt verstärkt. Die aufgezwungene Arbeit wird im Rahmen von Rehabilitationsmaßnahmen bei selbstorganisierten Organisationen durchgeführt. Diese Organisationen werden hauptsächlich durch die öffentliche Hand finanziert. Außerdem wird das Ausmaß dieser Regelung oft überschätzt. Die Regelung betrifft nur 3 % der Gesamtempfänger, deren Ausgabenanteil nur 6 % der Gesamtausgaben ausmacht.

3. Auf dem Weg zum Wohlfahrtsstaat

Die Position, der zufolge die Reformen der Sozialpolitik einen neoliberalen Charakter tragen, findet in der qualitativen und quantitativen Untersuchung keine Bestätigung. Auf der Ebene der politischen Zielsetzung wurde die Sozialpolitik als eigenständiges politisches Ziel neben Wirtschaftswachstum und Demokratisierung anerkannt. Sozialen Rechte wurden zur normativen Grundlage für den Aufbau der Sozialpolitik. Auf der Ebene der Politikinhalt wurden diese normativen Grundlagen umgesetzt. Durch die Erweiterung des Versichertenkreises in der Rentenversicherung und in der Arbeitslosenversicherung etablierten sich Rechte auf Sozialleistungen bei Eintritt des Risikos ‚Alter‘ bzw. Arbeitslosigkeit. In der Krankenversicherung, bei der die Erweiterung schon früher erfolgt war, wurde durch die Vereinheitlichung der Krankenkassen das Solidaritätsprinzip verstärkt. Die weitgehendste Umsetzung Sozialer Rechte findet sich im neuen Mindestsicherungssystem 2000, bei dem jeder Staatsbürger ein Recht auf Mindestsicherung hat. Insgesamt bestätigen die empirischen Beweise die Position, dass die Reform der Sozialpolitik unter der Regierung des Volks den Grundstein für eine Entwicklung zum Wohlfahrtsstaates gelegt hat.

Das heißt jedoch nicht, dass durch die Reform die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat schon vollendet wäre. Das Ausgabenniveau der Sozialleistungen ist immer noch sehr niedrig. Dies ist nicht nur auf die Unreife des sozialen Sicherungssystems zurückzuführen, sondern beruht auch auf Lücken im System. Bei der Krankenversicherung stellt das Element der Selbstbeteiligung immer noch eine sehr große Belastung für die Versicherten dar. Trotz der Erweiterung auf die gesamte Bevölkerung umfasst die Volksrente nur 58% der Erwerbspersonen (Yang 2000), weil der Anteil der Arbeitnehmer mit anormalen Arbeitsverhältnissen – die in der Sozialversicherung vernachlässigt werden – nach der Wirtschaftskrise zugenommen hat. Beim Mindestsicherungssystem wurde die Arbeitspflicht für arbeitsfähige Armen zu stark gestaltet. Zusammenfassend kann man sagen, dass die Reform unter der ‚Regierung des Volkes‘ den Aufbau eines Wohlfahrtsstaates noch lange nicht vollendet hat. Der Marsch hat gerade begonnen und Südkorea hat noch einen langen Weg zum Wohlfahrtsstaat vor sich.

4. Literaturliste

4.1. Koreanische Literatur

OECD 1999/2000: OECD Bericht der koreanischen Wirtschaft, OECD.

Kim, Jeon-Meong 2002: Sozialpolitik unter der Kim-Daejung-Regierung – Überwindung des Neoliberalismus, in: Kim, Jeon-Meong (Herg.) Debatte um Charakter des koreanischen Wohlfahrtsstaates: 209-242.

Ministerium für Arbeit 1996; 1999: Jahrbuch der Arbeitsstatistik, Seoul: Ministerium für Arbeit.

Ministerium für Arbeit 1997: *Labour White Paper*, Seoul: Ministerium für Arbeit.

Planungsgruppe der Lebensqualität (Präsidentenamt) 1999: Weg der produktivistischen Sozialpolitik zum neuen Millennium: Plan der Sozialpolitik von der Regierung des Volks, Toesseldang.

Seok, Jae-Eun 2000: Eigenschaften der Policy choice bei der Nationalrentenversicherung sowie die Aufgaben für die Entwicklung, in: Korea Sozialwissenschaftliches Institut (Herg.), Aktuelle Lage der Sozialpolitik und Kontroverse in Korea, Seoul, Ingangwa Pokchi.

Ahn, Hak-sun 1998: ‘Von der aktiven Arbeitsmarktpolitik bis Einkommenssicherung von der koreanischen Beschäftigungsversicherungsprogramme, Yonsei Social Welfare Review 5:125-154.

Lee, Sangoun 2000: Richtungen der produktivistischen Sozialpolitik, Frühlingskonferenz des Wissenschaftsverbands der koreanischen Sozialpolitik.

Cho, E and Y. Ra (1999): 'Trainingspolitik und Programme für Arbeitslose in Korea', Arbeitspapier, Korean Research Institute for Vocational Education and Training.

Jo, Junghun 2000: Produktivistische Sozialpolitik und Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: Geongseoa Ssahoe (Ökonomie und Gesellschaft) 45: 90-113.

Jung, Muguan 2000: Sozialpolitik der Regierung des Volks: Erweiterung zum Neoliberalismus? Transformation zur sozialen Integration, in: An, Beongjung; Im, Hounbaig (Herg.) Globalisierung und Neoliberalismus: Ideen, Wirklichkeit und Reaktion: 319-370.

Hwang, Deogssun 2001: Entwicklungsplan der Arbeitslosigkeitsbekämpfungsmaßnahmen als soziales Mindestsicherungsnetz, Workshop für soziales Mindestsicherungsnetz, Institute für Gesundheit und Soziale.

4.2. Deutsche und englische Literatur

Holliday, Ian 2000: Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia, *Political Studies*, 48(4): 706-723

Kwon, Huck-ju 2001: Globalisation, Unemployment and Policy Responses in Korea', *Global Social Policy*, Vol. 1 No. 2.

Lee, Shin-Yong 2002: Gestaltung und Entwicklungstendenz der Sozialpolitik und Struktur der sozialpolitischen Programme in Südkorea, Diplomarbeit, Uni-Bremen.

Leibfried, S.; Rieger, E. 1999: Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien, Der Einfluss von Religion im Kulturvergleich, in: Gert Schmidt; Rainer Trinczek (Hg.), Globalisierung. Oekonomisches und soziale Herausforderung am Ende des 20. Jahrhunderts. Soziale Welt. Sonderband 13. Baden-Baden: Nomos: 419-499.

Marshall, Thomas H. 1950: *Citizenship and Social Class - and Other Essays*, Cambridge Uni. Press.

Schmidt, Manfred G., 1978: Die "Politik der inneren Reform" in der Bundesrepublik Deutschland 1969-1976, in: Politische Vierteljahresschrift 14: 201-253.

Yang, Jae-Jin 2000: The 1999 Pension Reform and a New Social Contract in South Korea, Dissertation, Uni-New Brunswick.