

Demokratisierung in Südkorea: Die Rolle der Gewerkschaften und Unternehmerverbände

Aurel Croissant

In the wake of the global trend to democracy, which Huntington called the Third Wave of Democratization, especially since the breakdown of authoritarian regimes in Eastern Europe, the occupation with different kinds of development and political outcomes of processes of democratization, but first of all with the chances for consolidation of democracies have become one of the main subjects in social science research in the nineties. Just in relation to the processes of democratization in Eastern Asia, the role of trade unions and employer-federations was neglected although they are one of the main institutions for the mediation of social interests. The aim of this study is to investigate, by the example of South Korea, what kind of influences and developments the rules-structures of functional mediation of interest in post authoritarian societies are subject to, and also which impulses can come from the concrete organization of industrial relationships on the consolidation of a democratic system altogether.

Südkorea gilt gemeinsam mit Singapur, Hongkong und Taiwan aufgrund seines Aufstiegs zum industriellen Schwellenland als eines der erfolgreichsten Beispiele nachholender Industrialisierung. Während jedoch die ökonomische Transformation Südkoreas mittlerweile gut dokumentiert ist, besteht hinsichtlich der innenpolitischen Entwicklung in den achtziger und frühen neunziger Jahre insbesondere in der deutschsprachigen Forschung ein erhebliches Defizit. Dies muß erstaunen angesichts der tiefgreifenden politischen Veränderungen, die sich in den letzten ein- und einhalb Jahrzehnten in Politik und Gesellschaft vollzogen haben. Zu Beginn der achtziger Jahre, nach der Ermordung des autoritären Präsidenten Park Chun Hee im Dezember 1979 und dem darauffolgenden Coup d'état der Militärs um die Generäle Chun Doo Hwan und Roh Tae Woo, befand sich Südkorea in seiner schwersten innenpolitischen Krise seit dem Ende des Koreakrieges 1953. Die zunächst nur latente, dann jedoch immer herausfordernder artikuliert Unzufriedenheit mit dem autoritären Regime des Präsidenten Chun Doo Hwan mündete im Sommer 1987 in eine landesweite Protestwelle. Konfrontiert mit Massendemonstrationen in allen größeren Städten des Landes lenkte die Regierung am 29. Juni des Jahres ein und verkündete ihre Bereitschaft, den Forderungen nach Demokratie nachzugeben.

Innerhalb weniger Monate wurde eine neue Verfassung ausgearbeitet, und am 16. Dezember 1987 erhielten die Wähler nach 27 Jahren autoritärer Herrschaft erstmals wieder die Möglichkeit, im Rahmen von - wie die meisten in- und ausländischen Beobachter bestätigten - freien und weitgehend fairen Wahlen den Staatspräsidenten zu wählen. Aus den Wahlen ging mit Roh Tae Woo überraschend der Kandidat des alten Regimes als Sieger hervor. Mit dem im Dezember 1992 zum Nachfolger Rohs

gewählten Kim Young Sam - wie sein Vorgänger Kandidat der Regierungspartei - hielt erstmals seit dreißig Jahren ein Politiker ohne militärischen Karrierehintergrund Einzug in das *Blue House*, den Amtssitz des südkoreanischen Präsidenten. Während der ersten drei Jahre ihrer Amtszeit leitete die Regierung Kim einen großen Teil der wichtigsten noch ausstehenden innenpolitischen Reformmaßnahmen ein (Lee/Sohn 1994; dies. 1995; Yoon, S.H. 1996).

Aus vergleichender Perspektive läßt sich die Transformation des südkoreanischen politischen Systems in die von Samuel P. Huntington (1991) diagnostizierte *Third Wave* globaler Demokratisierung einordnen. Im gleichem Maße, wie diese Dritte Welle ausgehend von der portugiesischen "Nelkenrevolution" (1974), gleichsam einem "regionalen Dominoeffekt" (Merkel 1994) folgend, mit Südeuropa in den siebziger Jahren und Lateinamerika sowie Ostasien in den achtziger Jahren immer neue Weltregionen erfaßte, um schließlich Ende des Jahrzehnts mit den Transformationsprozessen in Osteuropa und Afrika ihr vorläufiges Ende zu finden, verschob sich auch der Schwerpunkt der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Systemtransformation. Stand in den siebziger Jahren die Frage nach den Ursachen für den *Breakdown of Democratic Regimes* (Linz/Stepan 1978) im Mittelpunkt des Forschungsinteresses, führte der durch den globalen Demokratisierungstrend ausgelöste transformationstheoretische Paradigmenwechsel in den achtziger Jahren zu einer intensiven Auseinandersetzung um Ursachen, Verlaufsformen und potentielle Resultate von Demokratisierungsprozessen.¹ Ausgehend von Guillermo O'Donnell und Philippe C. Schmitter (1986) werden dabei politische Transformationsprozesse in Richtung Demokratie systematisch unterteilt in eine Transitions- und eine Konsolidierungsphase. Erstere umfaßt die Liberalisierung und Demokratisierung autoritärer Regime, letztere die Konsolidierung der neu institutionalisierten Demokratie.

Dieser letzten Phase der Transformation gilt nun in den neunziger Jahren das Hauptaugenmerk der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung. Zumeist ausgehend von dem minimalistischen Demokratiebegriff Robert Dahls (1972) sowie der Basisannahme, daß Konsolidierung im Kern den Prozeß der Institutionalisierung demokratischer Verhaltensweisen und -praktiken bedeutet, konkurrieren Konsolidierungsbegriffe unterschiedlicher Reichweite miteinander. So folgt der Rational-Choice-Theoretiker Adam Przeworski mit der lapidaren Feststellung, Konsolidierung sei die Etablierung der Demokratie als "the only game in town" (1991) einem minimalistischen Konsolidierungsverständnis. Juan Linz und Alfred Stepan (1996) oder etwa Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros und Hans-Jürgen Puhle (1995) wiederum präferieren einen Konsolidierungsbegriff mittlerer Reichweite, demzufolge eine Demokratie dann konsolidiert ist, "when all politically significant groups regard key political institutions as the only legitimate framework for political contestation, and adhere to democratic rules of the game" (Gunther/Diamandouros/Puhle 1995: 7). Konsolidierung wird hier als mehrdimensionaler Prozeß begriffen, der sich primär auf die Ebenen der politischen Institutionen und Verhaltensnormen

1 Zu nennen wäre hier an erster Stelle die von Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter und Laurence Whitehead herausgegebene Studie *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: 1986).

(ibid.), bei Linz/Stepan auch auf die Ebene der politischen Kulturmuster der breiten Bevölkerung erstreckt. Am umfassendsten ist der Konsolidierungsbegriff schließlich bei Wolfgang Merkel (1996). Hier vollzieht sich Konsolidierung als analytisch trennbare Sequenz von vier ineinandergreifenden, zeitlich sich überlappenden und gegenseitig beeinflussenden Prozessen auf (a) der Ebene der zentralen Verfassungsorgane und politischen Institutionen, (b) der Ebene der territorialen und funktionalen Interessenrepräsentation, (c) der Ebene des politischen Verhaltens formeller und insbesondere informeller Akteure sowie (d) der Ebene des politisch-kulturellen Unterbaus der Demokratie. "Erst wenn alle vier Konsolidierungsphasen abgeschlossen sind, kann von einer weitgehend konsolidierten, krisenresistenten Demokratie gesprochen werden" (Merkel 1996: 39).

Gerade der zweiten Konsolidierungsebene und hier der Teilebene der funktionalen Interessenrepräsentation kommt für die Konsolidierung des demokratischen Systems eine besondere Bedeutung zu. Denn Systemwechsel führen notwendigerweise zu Prozessen sozialer Ausdifferenzierung und Pluralisierung, in deren Verlauf die auf Entdifferenzierung ausgerichteten Interaktionsstrukturen zwischen Gesellschaft und Staat sukzessive durch diversifizierte, weniger eindeutig hierarchisierte und den Akteuren mehr Handlungsautonomie bietende Strukturen ersetzt werden. Als Folge nehmen einerseits die Steuerungskapazitäten des Staates ab und andererseits die gesellschaftlichen Forderungen an den Staat zu (Lee, S.H. 1993: 357, Merkel 1996: 49). Die Konsolidierung junger Demokratien setzt daher die Institutionalisierung regulärer Koordinations- und Kommunikationskanäle zwischen Gesellschaft und staatlichen Institutionen voraus (Haggard/Kaufman 1994: 13). Diese Leistung kann von politischen Parteien alleine nicht erbracht werden. Notwendig ist vielmehr die Ergänzung stabiler territorialer Repräsentationsstrukturen durch ein konsolidiertes Netzwerk inklusiver und effizienter Institutionen auf der intermediären Ebene funktionaler Interessenrepräsentation (Merkel 1996).

Neben Parteien sind Verbände die herausragenden intermediären Institutionen eines politischen Systems (Almond/Powell 1978: 198ff.). Im Zuge der Reorganisation postautoritärer Zivilgesellschaften ergänzen sie politische Parteien, indem sie soziale Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen, Schutzbündnisse zur Erhaltung ökonomischer Besitzstände einzelner funktionaler Gruppen sowie soziale Freiräume gegenüber dem Staat organisieren und als Propagandisten zur Durchsetzung von Forderungen und neu auftauchenden Interessen wirken. Sie bieten Bürgern politische und soziale Partizipationsalternativen und fördern insgesamt den Prozeß "demokratischer Selbstregulation" (Held 1987) einer Gesellschaft. Gleichzeitig erhöht ein System effizienter, d.h. kooperativ handelnder Verbände durch die Etablierung stabiler und kooperativer Interaktionsmuster zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und dem Staat die Erwartungs- und Handlungssicherheit sozialer und politischer Akteure, verlängert deren Zeithorizonte und rationalisiert wirtschaftspolitische Abläufe (Merkel 1990: 9).

Ziel dieses Beitrags ist es, die Konsolidierung der südkoreanischen Demokratie auf dieser zweiten Teilebene der funktionalen Interessenrepräsentation zu diskutieren. Dabei folgt die Argumentation einem viergliedrigen Aufbau. In einem ersten Schritt wird dargestellt, welche Ausformungen und Strukturmuster die industriellen Bezie-

hungen in der autoritären Phase gekennzeichnet haben, um dann in einem zweiten Schritt zu untersuchen, welche Impulse und kurzfristigen Effekte von der Demokratisierung auf die industriellen Beziehungen ausgegangen sind. Anschließend wird die Entwicklung der Strukturen funktionaler Interessenvertretung unter demokratischen Systembedingungen beleuchtet. Den Abschluß der Ausführungen bildet der Versuch der Formulierung tentativer Schlußfolgerungen über den Grad der Konsolidierung der südkoreanischen Demokratie auf dieser Ebene, den weiteren Entwicklungsperspektiven der industriellen Beziehungen sowie hinsichtlich der von dieser Teilebene ausgehenden Impulse auf die Konsolidierung des demokratischen Systems insgesamt.

1 Funktionale Interessenrepräsentation in der autoritären Ära (1961-1987)

Zwar wurde schon in der Verfassung der ersten südkoreanischen Republik (1945-60) das freie Assoziationsrecht in Verbänden und das Streik- und Tarifrecht der Gewerkschaften anerkannt. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob sich in der instabilen I. und daran anschließend in der II. Republik (1960/61) überhaupt ein effektives System freier Arbeitsbeziehungen etablieren konnte, zumal die Rechte der Arbeiter und Bauern durch Eingriffe des Staates faktisch ausgehöhlt wurden (Kim 1994: 626f.). Mit der Institutionalisierung des bürokratisch-militärischen Regimes des Präsidenten Park Chun Hee (1963) wurden unter der Federführung des Geheimdienstes KCIA (Korean Central Intelligence Agency) die Arbeitsbeziehungen neu strukturiert und das gesamte Verbändewesen staatlicher Kontrolle unterworfen. Verbände waren im wesentlichen Produkte des Staates (Choi 1989: 52). Die während der zweiten Republik pluralisierte Gewerkschaftsstruktur wurde zerschlagen und durch ein rigides staatskorporatistisches Modell ersetzt, dessen Kern die staatliche Kontrolle der Arbeiterschaft durch den vom KCIA innerhalb von nur zwei Monaten gegründeten Gewerkschaftsdachverband FKTU (Federation of Korean Trade Unions) bildete (Sun 1990: 187ff., 213ff.).²

Die staatliche Industrialisierungsstrategie der sechziger und siebziger Jahre basierte unter anderem auf dem kontinuierlichen Zufluß preiswerter Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft in die Industrie. Dies zu gewährleisten setzte voraus, daß sowohl die Preise für landwirtschaftliche Produkte als auch für Arbeitskraft, also die Einkommen der Bauern bzw. die Löhne der Industriearbeiter, durch staatliche Maßnahmen entgegen den Marktkräften beeinflußt wurden (Sun 1990: 164ff.). Die Manipulation der Lohnentwicklung erfolgte im Rahmen der staatskorporatistischen Kontrolle des autoritären Regimes über die Arbeiterschaft (op.cit.: 102ff.; Lee, E.J. 1993: 83). Korporatismus in der Definition von Philippe Schmitter (1979) bezeichnet allgemein:

2 Die als Supreme Council for National Reconstruction (SCNR) firmierende Junta erließ u.a. das Dekret Nr. 6, wonach "Lohnsteigerungen für Arbeiter ab dem 15.05.1961 für unzulässig betrachtet, die Arbeiterbewegung verboten und Arbeitergruppen und Gewerkschaften aufgelöst wurden" (Sun 1990: 202).

a system of interest representation in which the constituent units are organized into limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and support (Schmitter 1979: 13).

Im Falle des exklusiven Staatskorporatismus, wie er in Südkorea vorherrschte, basiert das System der Interessenrepräsentation auf der Abhängigkeit der Verbände und Interessenorganisationen vom bzw. ihrer Penetration durch den Staat, mit dem Ziel der Bewahrung des sozialen Friedens, nicht durch Kooptierung und Einbindung, sondern durch wirtschaftliche und politische Exklusion der untergeordneten Klassen, insbesondere der Arbeiterklasse (Sun 1990: 122ff.). Eine repressive Arbeitsgesetzgebung, die Einbindung der Gewerkschaftsspitzen in die Regimekoalition sowie die Unterdrückung unabhängiger Gewerkschaftsorganisationen führte zur Demobilisierung der Arbeiterschaft und sicherte so die dominante Stellung des Staates ab (Choi 1984, 1989).

Die wirtschaftlichen Interessenverbände, so der Verband der Großunternehmen FKI (Federation of Korean Industries) und insbesondere der Gewerkschaftsdachverband FKTU, waren also keine genuinen Interessenvertretungen ihrer Mitglieder. Speziell die FKTU diente vielmehr als Transmissionsriemen zur Durchführung der staatlichen Exklusionspolitik gegenüber der Arbeiterschaft (Gruschinski 1994: 198). Die staatliche Agrarpreispolitik sicherte die Versorgung der städtischen Arbeiterschaft mit preiswerten Nahrungsmitteln und hielt gleichzeitig die Zuwächse der ländlichen Einkommen unterhalb der städtischen, woraus im Zusammenspiel mit den begrenzten Erwerbchancen auf dem Lande eine starke Binnenmigration in die Industriezentren resultierte (Haggard/Moon 1993: 73ff.). Diese Politik des "growth first, distribution later", mit ihrer Vernachlässigung staatlicher Sozialpolitik zugunsten erhoffter wohlfahrtstechnischer "Sickerungseffekte", separierte aber die Industriearbeiterschaft bzw. das städtische Proletariat sowie die pauperisierte Bauernschaft von der Regimekoalition und schwächte langfristig die überwiegend auf ökonomischer Leistungsfähigkeit beruhende Legitimität des Regimes (Ahn 1990: 48).

Als Teil der Gegenstrategie des autoritären Regimes, mit der dieses auf die sich abzeichnende Erosion der eigenen Legitimität und den wachsenden politischen und sozialen Widerstand reagierte, wurde die Kontrolle der Arbeiterschaft auf der Grundlage einer ohnehin restriktiven Gewerkschaftsgesetzgebung Anfang der siebziger Jahre noch verschärft. So untersagte das Gesetz über die Staatssicherheit vom Dezember 1971 den Gewerkschaften fast sämtliche Aktivitäten. Organisierte Kampfmaßnahmen wurden an eine nur in Ausnahmefällen erteilte vorherige Genehmigung der Regierung gebunden, die Tariffreiheit durch Einführung staatlicher Zwangsschlichtung eingeschränkt (Kim 1994: 627). Die Kontrolle der internen Gewerkschaftsfunktionen durch das Regime basierte auf dem Recht der Regierung, Gewerkschaften aufzulösen, die Wiederholung von Wahlen innerhalb der Gewerkschaften zu fordern, sowie auf der staatlichen Überwachung der Gewerkschaftsfinanzen und -versammlungen (Choi 1989: 308). Die offiziellen Gewerkschaften, allen voran die FKTU, bildeten so "nicht eine autonome Interessengruppe, sondern

sie mußten durch die Regierung finanziell und gesetzlich gestützt werden. Unter diesen Verhältnissen war es ihnen unmöglich, politisch gegen die Regierung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu kämpfen" (Sun 1990: 203).

Die faktisch über ein Repräsentationsmonopol verfügenden Unternehmerverbände und Gewerkschaften bildeten staatliche Instrumente zur Mobilisierung sozialer Klassen im Rahmen staatlicher Entwicklungspolitik. Damit verbunden waren extensive Eingriffe des Staates in die Arbeitsbeziehungen und die Konzentration politischer Macht in der Exekutive. Daher konzentrierte sich die Interessenartikulation durch die Verbände auf die Spitzen von Verwaltung und Regierung (Sun 1990: 262f.). Die industriellen Beziehungen in dieser Phase lassen sich am treffendsten als bipartisches, durch Machtungleichgewichte geprägtes Tauschverhältnis zwischen Staat und Gewerkschaften bzw. Staat und Unternehmerverbänden charakterisieren, wobei die Interessenvermittlung zwischen den Verbänden und dem südkoreanischen Staat durch eine dualistische Struktur geprägt war (op.cit.: 23; Kim 1994: 628). Ein umfangreiches gesetzliches Rahmenwerk, das die formelle Grundlage staatlich dominierter Politikkonzertierung bildete, wurde ergänzt durch eine Vielzahl informeller, klientelistisch geprägter Netzwerke, woraus letztlich eine enge Verfilzung zwischen den politisch-administrativen Eliten, Unternehmern und führenden Gewerkschaftsfunktionären resultierte (Nam 1994).

Die nach der Ermordung von Präsident Park durch seinen eigenen Geheimdienstchef im Oktober 1979 eingeleitete Liberalisierung des autoritären Regimes ("Seouler Frühling") löste unter der Arbeiterschaft einen kurzzeitigen Mobilisierungsschub aus, der die vermeintlich friedliche Arbeitskultur Südkoreas als das Resultat einer repressiv erzungen "Friedhofsruhe" entlarvte (Lee, E.J. 1993: 83). Im Zuge der erneuten Schließung des autoritären Regimes im Gefolge des intra-militärischen Putschs der Generäle Chun Doo Hwan und Roh Tae Woo wurde die einsetzende Artikulation von Arbeiterinteressen jedoch erneut unterdrückt. Mittels seines repressiven Instrumentariums und der Verabschiedung eines neuen Gewerkschaftsgesetzes kam es zu einer erneuten Einschränkung der Arbeiterrechte.³ Trotz dieser Verhärtung des Regimes begannen als Reaktion auf den Ausschluß der Industriearbeiter aus der Verteilungskoalition illegale Arbeiterorganisationen (häufig geführt durch von der Regierung zwangsexmatrikulierte studentische Oppositionelle) damit, die Verringerung der ungleichen Verteilung der Wachstumsgewinne einzufordern. Ungeachtet der geringen Zahl, stieg ihr Einfluß auf die Arbeiterbewegung; teilweise engagierten sie sich in der studentisch-christlichen Dissidentenbewegung, die maßgeblich die politische Bewußtseinsbildung der Arbeiterschaft förderte (Yu 1993: 284; Choi 1989: 315).

3 Während zwischen 1969 und 1979 insgesamt nur 834 Arbeitsniederlegungen zu verzeichnen waren, ereigneten sich in den ersten vier Monaten des darauf folgenden Jahres 848 Streiks (Choi 1989: 285). Die Änderungen des Gewerkschaftsgesetzes betrafen das Verbot konkurrierender Gewerkschaften in einem Betrieb (ein Betrieb - eine Gewerkschaft, §2 des Labor Union Law), das Verbot der "neutralen Intervention", d.h. der Einflußnahme von anderen Gewerkschaften einschließlich FK TU, Parteien etc. auf Verhandlungen zwischen einer Betriebsgewerkschaft und der Unternehmensleitung (§12), erschwerte Bedingungen für die Gewerkschaftsgründung (§13) sowie die Einschränkung des gewerkschaftlichen Einflusses auf die betriebliche Personalpolitik durch Stärkung der *open-shop* Bestimmungen in §39,2 (zit. nach Sun 1990: 298f.).

2 Restrukturierung und Aufbrechen des Staatskorporatismus im Zuge der Demokratisierung

Erst mit der Abnahme des Repressionspotentials des Regimes im Frühjahr und Sommer 1987 brach das Repräsentationsmonopol der staatlich lizenzierten Verbände auf (Haggard/Moon 1993: 89f.). Im Juli 1987 setzte eine landesweite Streikwelle auf Betriebs- und Unternehmensebene ein, in deren Verlauf Arbeiterorganisationen neugewonnene Freiheiten nutzten, um unabhängige Gewerkschaftsstrukturen aufzubauen und bislang unterdrückte Forderungen zu artikulieren. Im Gegensatz zu den auf die Einführung demokratischer Verfahren beschränkten Forderungen der städtischen Mittelschichten verband die Arbeiterschaft mit der Demokratisierung vor allem den Wunsch nach wirtschaftlichen Reformen (Choi 1993: 40). Gleichwohl bezogen sich die aufgrund der Diskreditierung der vorhandenen Arbeiterorganisationen vorwiegend außerhalb der bestehenden Gewerkschaftsstrukturen vorgetragenen Forderungen der Arbeiter und später auch der Angestellten im privaten und öffentlichen Sektor nicht auf den Bereich gesamtgesellschaftlicher Reformen:

By all indication the Korean workers were much more interested in the practical solution of labor rights and immediate rice- and soy sauce economic issues than the political reforms of their government (Dong 1988: 179).

Im wesentlichen beschränkten sich die Streikziele auf die Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Stellung, die Änderung der Arbeitsgesetzgebung und die Reorganisation der industriellen Beziehungen (Tak 1989: 18f.; Yoon, S.S. 1996b: 232f.). Die Zahl der Streiks schnellte von 276 (1986) auf 3617 (1987), die Zahl der verlorenen Arbeitstage betrug 6.946.900 (1986: 72.000). Beteiligten sich 1986 insgesamt 47.000 Arbeiter an Arbeitsk Kampfmaßnahmen, waren es 1987 insgesamt 935.000 (Kochan 1994: 687; Cheng/Krause 1991: 17).

Die vor allem von jungen, gut ausgebildeten Arbeitern in der Schwerindustrie getragenen Streiks (Choi 1993: 39) waren gekennzeichnet durch vorwiegend illegale und konfrontative Protestformen wie Hungerstreiks, Arbeitsplatzbesetzungen, Blockaden von Straßenkreuzungen und öffentlichen Gebäuden etc. (Kim 1994: 639) und griffen in den folgenden Monaten auch auf die Bereiche Medien, Handel und Verkehr sowie den öffentlichen Dienst über. Trotz der Zunahme der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter von 1,034 Mio. (1986) auf 1,267 Mio (1987), was einem Anwachsen des gewerkschaftlichen Organisationsgrads von 12,3% auf 13,8% innerhalb eines halben Jahres entsprach (Koo 1993: 149), blieben die strukturellen Schwächen der Gewerkschaftsbewegung erhalten.

Daß es nicht zu einem Generalstreik kam und koordinierte Aktionen oberhalb der Unternehmensebene weitgehend ausblieben, lag vor allem darin begründet, daß sich einerseits die in der FKTU organisierten offiziellen Gewerkschaften weitgehend neutral verhielten (Billet 1990: 306) und andererseits die Führungsspitzen der neugegründeten Gewerkschaften kaum über Erfahrungen bei der Organisation kollektiven Protests verfügten. So kam es zwar zu einer hohen Zahl an Sympathiestreiks, die jedoch vorwiegend von Angehörigen verschiedener Betriebe desselben Unternehmens zur Unterstützung von Streiks in anderen Betrieben durchgeführt wurden (Lee 1994: 481). Aufgrund unzureichender Organisationsstrukturen (Fehlen einer

zentralisierten Führungsstruktur und nationaler Organisationen) sowie mangelnder Erfahrungen waren die neuentstehenden Gewerkschaften (bis Dezember 1987 wurden mehr als 1.400 neue Gewerkschaften gegründet) nicht in der Lage, an die Stelle der alten Gewerkschaftsstrukturen eigene Strukturen zu setzen (CISJD 1988: 240). Die Unerfahrenheit sowohl der Arbeiter und ihrer neu entstehenden Vertretungsorgane als auch der Unternehmensleitungen mit direkten Tarifverhandlungen ohne staatliche Intervention erhöhte die nun offensichtlich werdenden ökonomischen Kosten der jahrzehntelangen Arbeiterunterdrückung (Cheng/Krause 1991: 16).

Die zumeist illegalen Streiks genossen in der Anfangszeit durchaus Sympathie in der übrigen Bevölkerung, unter der politischen Opposition und auch in Teilen des Regierungslagers. Regierung und Polizei, die in den Jahrzehnten zuvor eine stark unternehmerfreundliche Haltung eingenommen hatten, hielten sich weitgehend zurück und intervenierten verschiedentlich (so während des Streiks der Hyundai-Arbeiter in Ulsan, vgl. Kim 1994: 636) sogar auf Seiten der Arbeiter. Mit zunehmender Dauer und steigenden volkswirtschaftlichen Kosten verloren die Streiks jedoch an Unterstützung. Lohnsteigerungen von durchschnittlich 17,2% (op.cit.: 630) und die zunehmende Militanz der Streikenden führten schließlich dazu, daß auch führende Oppositionelle die Arbeiter öffentlich dazu aufforderten, im nationalen Interesse ihre Forderungen und Interessen zu mäßigen (*Newsweek*, 24.8.1987: 23; Kim 1994: 627).

3 Die Struktur funktionaler Interessenrepräsentation in der jungen Demokratie

Seit der Demokratisierung ist eine deutliche Entwicklung hin zur Diversifizierung der funktionalen Repräsentationsstrukturen insbesondere auf Arbeitnehmerseite zu erkennen. Eine Vielzahl neuer Gewerkschaften organisierten sich außerhalb des bestehenden Dachverbands FKTU, ein Teil davon schloß sich 1990 im Konkurrenzverband Korean Trade Union Congress (KTUC, Chonnohyup) zusammen. Durch den Zusammenschluß der Chonnohyup mit einigen anderen unabhängigen Gewerkschaften fusionierten große Teile der unabhängigen Gewerkschaftsbewegung im November 1994 schließlich zum Dachverband Korean Council of Trade Unions (KCTU, Minnochong, vgl. KLSI 1995). Da jedoch die Bildung neuer Gewerkschaften auch weiterhin der Genehmigung durch das Arbeitsministerium bedarf, die nur erteilt wird, wenn mit der Gründung zugleich die Mitgliedschaft in einer der staatlich lizenzierten Industriegewerkschaften bzw. der FKTU beantragt wird (KEF 1990: 33), blieb unabhängigen Gewerkschaften die gesetzliche Anerkennung bislang in der Regel versagt. Gefestigt wird die dominante Stellung der FKTU-nahen Gewerkschaften zusätzlich durch das Verbot konkurrierender Arbeitervertretungen innerhalb eines Betriebs (Kochan 1994: 677). Unabhängige Gewerkschaften werden so in die Illegalität abgedrängt, während die alten staatlichen Korporationen zumindest formal "the only show in town" (Sullivan 1994: 148) bleiben.

Das Organisationsprinzip der beiden Gewerkschaftsföderationen ist uneinheitlich. Sowohl die FKTU als auch der KCTU sind nach dem Lokal-, dem Berufs- und dem Industriebranchenprinzip organisiert. Anfang der neunziger Jahre untergliederte sich

die FKTU in über 5.000 Betriebsgewerkschaften sowie 21 Industrieverbände und Gewerkschaftsbünde, der KCTU in 14 Berufs- und Branchengewerkschaften, drei Unternehmensgewerkschaften sowie mehrere hundert Einzelgewerkschaften. Neben diesen beiden Dachverbänden existieren noch eine Vielzahl unabhängiger Betriebs- und Unternehmensgewerkschaften. Im internationalen Vergleich liegt der Organisationsgrad der südkoreanischen Gewerkschaften mit einem Anteil der organisierten Arbeitnehmer von 12,7% (1996, KLSI 1997) an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten sehr niedrig; nach einer Expansionsphase Ende der achtziger Jahre ist der Organisationsgrad mittlerweile sogar wieder stark rückläufig. Die gewerkschaftliche Organisationsstruktur ist zudem durch große sektorale Ungleichgewichte geprägt (OECD 1994: 81). Das in Art. 33 der Verfassung verankerte Organisations- und Streikrecht ist auf der Grundlage des Civil Servant Law für Angehörige der öffentlichen Verwaltungen sowie Lehrer suspendiert.⁴

Die organisatorische Zersplitterung der Gewerkschaften geht einher mit einem niedrigen Zentralisierungsgrad. Die Möglichkeiten der Verbandsführungen, gegenüber untergeordneten Ebenen Entscheidungen durchzusetzen, sind gering. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß seit der Revision der Arbeitsgesetze 1980 die Betriebsgewerkschaften alleinige Träger des Tarifrechts und damit die wichtigsten Arbeitnehmervertretungen sind (Lindström 1992: 326). Tarifvereinbarungen sowie andere Abkommen zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern werden größtenteils auf Betriebs- und Unternehmensebene getroffen,⁵ übergeordnete Gewerkschaftsorgane können lediglich Empfehlungen geben. Aufgrund der komplexen Zusammensetzung der Gesamtlöhne und -gehälter werden Tarifverhandlungen innerhalb eines Betriebs in der Regel mehrmals im Jahr geführt (Kochan 1994: 684f.). Dies führt zu überwiegend kurzfristig orientierten Strategien der Betriebsgewerkschaften, längerfristige gesamtwirtschaftliche Überlegungen spielen kaum eine Rolle. Zudem stehen die Betriebsgewerkschaften unter einem erheblichen Leistungsdruck, da sie hinsichtlich der für ihre Mitglieder erzielten Ergebnisse untereinander konkurrieren (Lee, E.J. 1993: 88). Da jedoch gleichzeitig Art. 3 des Gewerkschaftsgesetzes die Einmischung Dritter in die Angelegenheiten der Betriebsgewerkschaften verbietet, verfügen die Industrie- und Dachverbände kaum über Einfluß- und Sanktionspotentiale gegenüber den Betriebsorganisationen.

Der niedrige Zentralisierungsgrad der Gewerkschaften hat eine geringe interne Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den eigenen Mitgliedern zur Folge, ihre mangelnde Repräsentativität eine geringe ökonomische Verhandlungsmacht (Lauth 1991: 46). Damit fehlen aber auf gewerkschaftlicher Seite weitgehend jene internen strukturellen Voraussetzungen, damit die südkoreanischen Gewerkschaften "als kollektive Akteure über politische Tauschgeschäfte mit Arbeitgeberverbänden und dem Staat an makroökonomischer und makrosozialer Steuerung" (Merkel 1993: 108) teilnehmen können. Die Kooperationsfähigkeit und der Kooperationswillen von

4 In seinem Urteil vom 11.03.1994 befand das Verfassungsgericht jedoch, daß das im öffentlichen Dienst geltende Streikverbot im Widerspruch zur Verfassung steht (CISJD 1994: 106).

5 Ausgenommen hiervon sind bspw. die Textilindustrie und das Bankengewerbe. Hier finden Verhandlungen auf der Ebene des Industrieverbands oder mit einer Gruppe von mehreren Arbeitgebern statt (Kim 1994: 633).

Gewerkschaften ist jedoch noch von weiteren Voraussetzungen abhängig: der ideologischen Orientierung der Gewerkschaften sowie den Interaktionsmustern zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und dem Staat (op.cit.: 111).

Tatsächlich weist das südkoreanische Gewerkschaftssystem eine ausgeprägte richtungspolitische Fragmentierung auf. Die mehr als 70% der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer repräsentierende FKTU läßt sich eindeutig als konservative, regierungsnahе Gewerkschaft charakterisieren (Choi 1989; Sun 1990; Kim 1992). Als Reaktion auf ihre weitgehende Diskreditierung bemüht sich die FKTU zwar nunmehr um einen unabhängigeren Kurs und unternimmt im Zuge innerer Reformbestrebungen vermehrt Anstrengungen zum Aufbau eines eigenen organisatorischen bzw. politischen Profils (Yoon, S.S. 1996b: 240). So beteiligte sich der Verband mit eigenen Kandidaten an den Lokalwahlen von 1991 und vertritt hinsichtlich der Reformen der Gewerkschafts- und Arbeitsgesetzgebung zunehmend eine regierungskritische Haltung. Vor allem ist hier die jüngst öffentlich erklärte Bereitschaft führender FKTU-Funktionäre zur Aufgabe des eigenen Repräsentationsmonopols (Sohn 1996: 145) zu nennen. Aufgrund seiner ungenügenden Ressourcenausstattung bleibt der Verband jedoch weiterhin von direkten finanziellen Zuwendungen der Regierung und vereinzelt sogar der Unternehmen abhängig, seine organisatorische Autarkie ist daher gering (Kim 1992: 15).⁶

Im Gegensatz hierzu steht der KTUC/KCTU politisch links und unterhält enge Beziehungen zu Dissidenten- und Studentenorganisationen sowie anderen linksgerichteten Gewerkschaften wie etwa der illegalen nationalen Lehrgewerkschaft Chunkyoyo (Berry/Kiely 1993: 600). Er verfolgt sowohl gegenüber der Regierung und der FKTU als auch den Unternehmerverbänden einen konfrontativen Kurs und versteht sich primär als politische Gewerkschaft (Koo 1993: 159). Gewerkschaften erlangen jedoch nur dann organisatorische Stabilität und politischen Einfluß, so Mancur Olson in seiner einflußreichen Studie über die *Logik kollektiven Handelns*, wenn sie ihre Aktivitäten zunächst auf den Bereich der industriellen Beziehungen konzentrieren und von politischem Aktivismus Abstand halten (Olson 1968: 134). Erst wenn durch Verhandlungen mit Unternehmern die eigene Basis unter der Arbeiterschaft gestärkt und Kohäsionspotential aufgebaut wurde, sind sie in der Lage, politischen Einfluß auszuüben. Da Chonnohyup und auch Minnochong jedoch den umgekehrten Weg gehen, gerät der Verband zunehmend in Konflikt mit den eigenen Mitgliedern sowie der großen Mehrheit der Arbeitnehmer, die primär an materiellen Verbesserungen interessiert sind und von den teilweise radikalen politischen Forderungen des KTUC/KCTU abgeschreckt wurden. Dies führte zu massiven Mitgliederabwanderungen und Austritten ganzer Betriebs- und Unternehmensorganisationen,⁷ die seine Position erheblich geschwächt haben (Cheng/Kim 1994: 143; Koo 1993: 159).

6 Als einzige autonome Finanzierungsquelle stehen den Gewerkschaften Mitgliedsbeiträge zur Verfügung. Diese dürfen jedoch 2% des Bruttolohns nicht übersteigen, zusätzliche Leistungen etwa zum Aufbau von Streikkassen sind nicht zulässig.

7 So 1992 der Austritt der ca. 63.000 Mitglieder zählenden unabhängigen Gewerkschaft der Hyundai Motor Co. aus der KTUC (*Korea Times*, 9.3.1994).

Die gewerkschaftliche Fähigkeit zur Integration der Arbeitnehmerschaft und zur Mobilisierung eigener Mitglieder hängt unter anderem davon ab, in welchem Umfang Gewerkschaften in der Lage sind, selektive Anreize zu gewähren (Olson 1968: 130). Selektive Anreize bieten aber nur solche Organisationen, die über die Macht und Fähigkeit zur Zwangsausübung und über positive Anreize (Angebot an privaten oder nicht-kollektiven Gütern, vorteilhafte gesellschaftliche oder freizeitgestaltende Einrichtungen etc.) verfügen (op.cit.: 131). Diese Möglichkeiten bieten sich den finanzschwachen südkoreanischen Gewerkschaften kaum. Zudem verbietet das Gewerkschaftsgesetz *closed-shop* Bestimmungen und läßt *union-shop* Vereinbarungen nur in Ausnahmefällen zu (KEF 1990: 35). Damit steht den Gewerkschaften jedoch ein wichtiges Instrument, um die Mitgliedschaft in ihnen obligatorisch zu machen, nicht zur Verfügung. Für beide Gewerkschaftsverbände gilt, daß ihre "strategische Kapazität" (Schmitter 1995: 301), über die momentanen Interessen der eigenen Mitglieder hinaus und in relativer Unabhängigkeit von politischen Parteien sowie dem Staat eigene wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen zu entwerfen bzw. langfristige Strategien zu verfolgen, gering ist.

In ihrer hohen Fragmentierung und geringen internen Verpflichtungsfähigkeit ähneln die südkoreanischen Gewerkschaften ihren Widerparts, den Arbeitgeberverbänden. Die nach dem Industrieprinzip organisierten Unternehmerverbände sind in fünf Großverbänden zusammengeschlossen: der Korean Chamber of Commerce and Industry (KCCI), der Korean Foreign Trade Association (KFTA), der Korean Employer's Federation (KEF) sowie, nach Unternehmensgröße getrennt, in der Federation of Korean Industry (FKI) sowie den Small and Medium Industry Cooperatives (Park 1987: 905). Die Zentralisierung der insgesamt über 200 Unternehmerverbände ist nur in geringem Maße gegeben. Die Dachverbände verfügen gegenüber den Einzelverbänden und diese gegenüber den Mitgliedsunternehmen über keine großen Durchgreifrechte, woraus eine geringe formale Verpflichtungskraft der Verbände gegenüber den Mitgliedern resultiert (op.cit.: 907). Da Lohnfindungsprozesse stark dezentralisiert sind, existiert keine Lohnführerschaft einzelner Verbände. Eine lose und unverbindliche Koordination zwischen den Dachverbänden erfolgt zwar im Rahmen der Ende der achtziger Jahre gegründeten National Federation of Business Organisations (Eckert 1993: 112). Sie ist jedoch erst ansatzweise institutionalisiert. Die Koordinationsfähigkeit der Verbände wird zusätzlich durch den Interessengegensatz zwischen klein- und mittelständischen Unternehmen und den Chaebol (Choi/Lee 1995: 57) geschwächt. Aufgrund der jahrzehntelangen Bevorzugung dieser Großunternehmen im Rahmen staatlich dirigierter Kapitalallokation und der engen Verknüpfung der Chaebol mit der staatlichen Verwaltung und dem Militär stoßen sie bei der Gesamtheit der Arbeitnehmerschaft auf tiefes Mißtrauen (ibid.).

Den einflußreichsten und bestorganisierten Verband bildet die FKI. Als Interessenvertretung der Chaebol repräsentiert sie die 500 größten Unternehmen und Industrieverbände. Vom Staat finanziell unabhängig, finanziert sich die FKI über regelmäßige Beiträge ihrer Mitglieder. Ihre Finanzstärke ermöglicht einen hohen organisatorischen Professionalisierungs- und Bürokratisierungsgrad (Sun 1990: 245f.). Durch persönliche Kontakte seiner Mitglieder zu den Spitzen von Verwaltung, Politik und Militär sowie mit Spenden an das Militär, verschiedene staatliche

Organisationen und Einzelpolitiker kann der Verband außerhalb der formalen Kanäle direkten Einfluß auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse nehmen (Park 1987: 915). Aufgrund des ökonomischen Gewichts ihrer Mitglieder und ihres hohen Organisationsgrads in der Großindustrie ist die politische und ökonomische Verhandlungsmacht der FKI wesentlich höher als die der übrigen Unternehmerverbände oder der Gewerkschaften.

Tendenziell verläuft die Entwicklung der industriellen Beziehungen in Richtung des pluralistischen Typus der Arbeitsbeziehungen (Schmitter 1992: 27). Ob es sich hierbei um eine Übergangserscheinung bei der Transformation autoritär-staatskorporatistischer Strukturen zu neokorporatistischen Formen der Interessenvermittlung zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat handelt (op.cit.: 25ff.), läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beantworten. Aus theoretischer Sicht bieten der niedrige Repräsentationsgrad und die hohe Fragmentierung der Verbände sowie die hieraus resultierende geringe Fähigkeit zur Selbstverpflichtung gegenüber den eigenen Mitgliedern jedoch ungünstige Voraussetzungen für die Kooperation zwischen diesen Akteuren und dem Staat im Rahmen tripartischer Politikonzentrierung (Merkel 1996). Tatsächlich ließ sich in den ersten Jahren nach der Demokratisierung ein rapider Anstieg der in Arbeitstagen gemessenen Streikhäufigkeit sowie der an Arbeitsk Kampfmaßnahmen beteiligten Beschäftigten feststellen. Seit Anfang der neunziger Jahre ist jedoch eine Beruhigung der konfliktgeladenen Beziehungen zwischen Arbeitnehmererschaft und Arbeitgebern erkennbar. Die zunächst chaotisch verlaufenden Tarifverhandlungen entwickeln sich zunehmend zu einer institutionalisierten Regelung, was sich u.a. in einer stark rückläufigen Streiktätigkeit der Gewerkschaften ausdrückt.⁸ Gleichzeitig verlegt sich der Schauplatz der Arbeitskonflikte vom verarbeitenden Gewerbe in den öffentlichen Sektor (*Korea Annual* 1995: 205).

Auf nationaler Ebene sind erste Anzeichen einer zunehmenden Kooperation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern erkennbar: 1991 bildeten die FKTU und verschiedene Unternehmerverbände mit dem National Social and Economic Council eine bilaterale Kommission zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Unternehmensleitungen und Beschäftigten (Kochan 1994: 674). In Anbetracht des massiven Anstiegs der Arbeitskosten, der die Konkurrenzfähigkeit südkoreanischer Produkte auf den internationalen Märkten bedroht, sowie der durch Arbeitsk Kampfmaßnahmen verursachten teilweise erheblichen Produktionsausfälle⁹ einigten sich 1993 erstmals in der Nachkriegsgeschichte Südkoreas mit der FKTU und der KEF Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdachverbände freiwillig auf - für die Mitgliedsverbände

8 Während 1986 durch Streiks 72.025 Arbeitstage verloren gingen, stieg diese Zahl 1987 explosionsartig auf 6.946.935 Arbeitstage, um dann bis 1994 auf 1.484.000 Arbeitstage zurückzugehen. Die Zahl der an Arbeitsk Kampfmaßnahmen beteiligten Beschäftigten stieg von 46.941 (1986) auf 934.900 (1987) und sank im Zeitraum von 1990-94 auf durchschnittlich 156.654 (1994: 104.000, vgl. National Statistical Office 1994: 97; *Korea Annual* 1995: 205).

9 Nach Angaben des Korea Development Institute stiegen die *unit labour cost* (in US\$) zwischen 1987 und 1991 um durchschnittlich 17,7% p.a. (im Vergleich: Taiwan 14,2%, Japan 3,8%). Schätzungen des Korea Labor Institute zufolge lagen die durch Arbeitsk Kampfmaßnahmen hervorgerufenen Produktionsausfälle von 1987 bis 1992 bei insgesamt 20,48 Mrd. US\$ (zit. nach Kim 1995: 340, 360).

jedoch nicht bindende - Tarifvereinbarungen mit moderaten Lohnzuwächsen, die 1994 eine Neuauflage erlebten (Kim 1994: 657, *Korea Herald* 2.4.94). Inwieweit es sich hierbei um Ansätze einer Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern handelt oder ob die zunehmende Beruhigung der Arbeitsbeziehungen nicht ganz wesentlich auch ein Reflex der organisatorischen Schwäche und der geringen Verhandlungsmacht der Betriebsgewerkschaften ist, die diese dazu veranlassen, stillschweigend auf Arbeitskämpfmaßnahmen zu verzichten, bleibt abzuwarten.

Erschwerend auf die Konsolidierung eines effizienten und inklusiven Verbändesystems wirkt vor allem der anhaltende Widerstand des südkoreanischen Staates, den veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und den Verbänden mehr Raum für gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung und Mitwirkung zu gewähren (Lee/Lee 1992: 23). Tatsächlich stößt die Entfaltung eines regen Verbändewesens auf starke Vorbehalte der Regierung, die bemüht ist, die staatskorporatistischen Strukturen der autoritären Phase ungeachtet erheblichen gesellschaftlichen Drucks aufrechtzuerhalten und über die vorhandenen mit Regierungsmacht ausgestatteten Organisationen den Unternehmenssektor und die Arbeitnehmerschaft zu kontrollieren. Autonome Interessengruppen, so stellt Jürgen Rüländ (1991: 286) für eine Vielzahl asiatischer Gesellschaften fest, erscheinen im Sinne des monistischen und korporatistisch-etatistischen Staatsverständnis der politischen und administrativen Eliten nicht als Bereicherung der Demokratie und als hilfreiche Instrumente zur Entlastung des Staates von Steuerungsaufgaben, sondern werden als Störfaktoren bei der Implementierung eines einheitlichen Staatswillens und als Kristallisationspunkte partikularer Interessen definiert und abgelehnt. Die Regierung ist bis heute nicht bereit, die Legitimität von Interessenkonflikten zwischen Arbeit und Kapital zu akzeptieren und zeigt sich unwillig, den Arbeitnehmern das Recht einzuräumen, autonom zwischen Repräsentationsalternativen zu wählen (Song 1991: 2). Mit dem Festhalten am Repräsentationsmonopol der staatskorporatistischen Gewerkschaften steigt jedoch die Gefahr des Auseinanderdriftens von staatlicher Gewerkschaftspolitik und realen Gegebenheiten der industriellen Beziehungen. Denn dessen ungeachtet gelang den unabhängigen Gewerkschaften die Institutionalisierung als alternative Interessenvertretungen der Arbeiterschaft und als Tarifpartner der Unternehmen (Gruschinski 1994: 205; Kim 1992: 12).

Nach dem Amtsantritt von Präsident Kim Young Sam zeigten sich allerdings erste Anzeichen für ein Einlenken der Regierung. So wurden bis Ende 1993 insgesamt sechs sowohl vom KTUC/KCTU als auch von der FKTU unabhängige Gewerkschaftsverbände anerkannt und sämtliche aus dem Staatsdienst entlassenen Mitglieder der verbotenen Lehrgewerkschaft Chunkyojo wieder eingestellt (Freedom House 1995: 344; *Korea Annual* 1995: 220). Die Neufassung des Arbeitsgesetzes¹⁰ durch die Regierung im Dezember 1996 und die Verabschiedung

10 Kernpunkte des neuen Arbeitsgesetzes sind (1) die Legalisierung neuer Gewerkschaften ab dem Jahr 2002, (2) flexiblere Arbeitszeit- und Überstundenregelungen, (3) erleichterte Bestimmungen für die Entlassung streikender Arbeiter, die Einstellung von Streikbrechern und Aussperrungsmaßnahmen durch Unternehmen, (4) Einführung des "no work, no pay"-Prinzips und (5) teilweise Aufhebung des Verbots der "third-party intervention" bei Tarifverhandlungen (KLSI 1997).

dieser Gesetzesinitiative durch die Nationalversammlung in einer unter Ausschluß der Opposition angesetzten Geheimsitzung unterstreichen jedoch die Einschätzung, daß die südkoreanische Regierung auch weiterhin nicht gewillt ist, die längst überfällige Anpassung der Gewerkschaftsgesetzgebung an den faktischen Gewerkschaftspluralismus ernsthaft in Angriff zu nehmen. Die hohen politischen und ökonomischen Kosten einer solchen Strategie wurden erst jüngst im Zusammenhang mit dem Generalstreik vom Dezember 1996 und Januar 1997 deutlich. Obwohl auf Arbeitgeber- wie auch auf Arbeitnehmerseite durchaus Kompromißbereitschaft für die Durchführung notwendiger Schritte zur Liberalisierung der Arbeitsmärkte und der Gewerkschaftsgesetzgebung feststellbar war, entschloß sich die Regierung, unilateral eine Revision des Arbeitsgesetzes durchzusetzen. Diese ist zwar keineswegs nur negativ für die Gewerkschaften und deren Klientel und volkswirtschaftlich zumindest teilweise wohl auch angebracht. Die Art und Weise, wie sie zustande gekommen ist, erinnert aber fatal an politische Praktiken der autoritären Ära und war sowohl für die Gewerkschaften wie auch für die Oppositionsparteien inakzeptabel. Der von Minnochong als Reaktion hierauf ausgerufene 23-tägige Generalstreik,¹¹ der in seiner Hochphase von mehr als 700.000 Mitgliedern des KCTU und der FKTU befolgt wurde und der aus verschiedenen Bevölkerungskreisen (Lehrer, Studenten, Professoren, Freiberufler, buddhistische und christliche Organisationen etc.) Unterstützung erfuhr, verursachte nicht nur einen volkswirtschaftlichen Schaden von ca 3 Mrd. US\$ (*Newsweek*, 10.02.1997: 25). Beschädigt wurde auch in erheblichem Maße das Ansehen der Regierung wie des gesamten demokratischen Systems. In Umfragen unterstützten selbst in den Wählerhochburgen der Regierung über 75% der Befragten die Streiks (*Korea Herald*, 17.01.1997), während gleichzeitig in anderen Umfragen die Zustimmungsrate der Bürger zur Regierung Kim, die nach dessen Amtsantritt zeitweise bei über 90% lag, auf ganze 13% absackte (*Newsweek*, 10.02.1997: 25). Zunehmend gingen auch Kim Young Sams eigene Partei und selbst die Spitzenverbände der Arbeitgeber auf Distanz zur Regierung und kritisierten deren harte Haltung gegenüber den Forderungen der Streikenden als kontraproduktiv (*Korean Economic Weekly*, 20.02.1997; *Korea Herald*, 17.01.1997).

Die Abschottung der politischen Systemstrukturen gegenüber den Verbänden gilt aber nicht nur dem Drängen der organisierten Arbeiterschaft nach stärkerer politischer und wirtschaftlicher Partizipation. Vielmehr ist die Regierung auch bemüht, den seit den achtziger Jahren gestiegenen politischen Einfluß der Großunternehmen zu begrenzen (Paik 1994; Lee 1994). Anders als im Falle der Gewerkschaften konnte die Anti-Chaebol-Politik der Präsidenten Roh und insbesondere Kim bisher auf die Unterstützung der Bevölkerung zählen, die gegenüber den Chaebol überwiegend negativ eingestellt ist (Choi/Lee 1995: 56f.). Die Tatsache, daß sich diese Mischkonzerne noch zu einem nicht unbeträchtlichen Anteil in Familienbesitz befinden und die Unternehmensleitung in Händen der Gründerfamilien liegt (Jung 1996: 63ff.), sowie die Konzentration ökonomischer Macht auf die Großunternehmen verstärkt das öffentliche Empfinden ungleicher und ungerechter Verteilung des

11 Zu einer ausführlichen Chronik der Streiks siehe KLSI 1997.

gesellschaftlichen Wohlstands und fördert Befürchtungen, die Chaebol könnten versuchen, ihr wirtschaftliches Gewicht in politische Macht umzuwandeln.

4 Fazit

Als Fazit kann festgehalten werden, daß die Ebene der funktionalen Interessenrepräsentation in Südkorea noch keineswegs als konsolidiert gelten kann. Die mit dem Verweis auf wirtschaftspolitische Notwendigkeiten gerechtfertigten Eingriffe des Staates in die Autonomie der Tarifpartner (Lee, E.J. 1993: 87f), staatliche Maßnahmen gegen illegale Gewerkschaften sowie der häufig willkürlich anmutende Aktionismus der Behörden gegen die Großindustrie (Choi/Lee 1995: 47) verhinderten bisher, daß die großen Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbände ihre Autonomie gegenüber dem Staat schützen konnten (Kim 1994: 629). Zwar haben sich die demokratischen Institutionen bislang in hohem Maße als geeignet erwiesen, um die Interessen der mit dem autoritären Regime verbundenen Unternehmerschaft effektiv zu garantieren. Aus der Rationalitätsperspektive Adam Przeworskis (1988: 72ff.) stellt dies eine potentiell günstige Voraussetzung für die Konsolidierung der südkoreanischen Demokratie dar. Denn das Bekenntnis der Unternehmer zum demokratischen System hängt insbesondere im Falle deutlicher Interessendivergenz zur Regierung, wie sie in den letzten Jahren in den zunehmenden Spannungen zwischen Chaebol und der Roh- bzw. Kim-Administration deutlich wurden, auch davon ab, wie die Unternehmer die Chancen zur Vertretung eigener Interessen unter autoritären Systembedingungen einschätzen (Birle/Imbusch/Wagner 1992: 55). Die Absicherung der Interessen der Chaebol ist jedoch, wie der verstärkte Zugriff des Chun-Regimes auf die materielle Ressourcenbasis der Großunternehmen gezeigt hat, langfristig nur auf politischem Wege möglich (Gruschinski 1994: 196). Wenn also mit den Reformmaßnahmen der Kim-Administration die Einflußnahme der Chaebol auf Bürokratie und Politik über die bisherigen Kanäle erheblich erschwert wurde (Nam 1994: 203ff.), so erscheint doch aus der Perspektive der Chaebol bedeutsamer, daß es mit der weiteren Konsolidierung der Demokratie zu zunehmender Verrechtlichung sozialer Beziehungen kommt (Gruschinski 1994: 197). Für die Unternehmerschaft entspricht Demokratie letztlich wachsender Freiheit von offener und verdeckter Kontrolle, Beschränkungen und Druck durch Regierung, Verwaltung und politischen Eliten, wodurch die Position der Chaebol gegenüber dem Staat langfristig gestärkt wird (Kim 1991: 150).

Das weiterhin geltende politische Betätigungsverbot für Gewerkschaften bedeutet eine klare politische Benachteiligung der Arbeiterschaft, gleichzeitig wird so die Herausbildung stabiler Verbindungen zwischen politischen Parteien und Arbeitnehmervertretungen verhindert (Kim 1994: 653). Die Abschottung der politischen Systemstrukturen gegenüber den Verbänden führt dazu, daß deren Koordinations- und Kommunikationspotentiale ungenutzt bleiben. Gleichzeitig erschwert die "etatistische Suprematie" (Choi/Lee 1995) die Koordination der sozialen Interessen im Rahmen symmetrisch-korporatistischer Arrangements (Merkel 1996: 50). Trilaterale Abkommen oder ökonomisch-soziale Pakte zur Stabilisierung der jungen Demokratie, wie sie in der Transformationsforschung allgemein als konsolidierungsförderlich erachtet werden, standen folglich bislang nicht

zur Debatte (Kochan 1994: 675). Ähnlich der Entwicklung in den postautoritären Systemen Osteuropas läßt sich eine ausgeprägte Tendenz zur "overpartitization" (Agh 1993: 242), d.h. zu einer extremen Dominanz der politischen Parteien im politischen Prozeß feststellen. Damit droht jedoch eine Delegitimierung der Parteien, da diese alleine die Last unpopulärer Entscheidungen zu tragen haben. Die Bildung diffuser Unterstützung für das politische System unter der Arbeiterschaft wird erschwert, langfristig besteht die Gefahr der Entfremdung signifikanter Segmente der Gesellschaft vom politischen System. Der Ausschluß der Verbände von den makroökonomischen und makrosozialen Entscheidungsprozessen stärkt zwar kurzfristig die Steuerungsfähigkeit des Staates. Langfristig wirkt die Verschüttung spezifischer Koordinations- und Kommunikationsressourcen der Verbände jedoch ökonomisch dysfunktional, führt zu effizienzmindernden Effekten im ökonomischen und politischen Bereich und droht die selektive Unterstützung für das politische System sowie die empirische Legitimität der südkoreanischen Demokratie negativ zu beeinflussen.

Literatur

- Agh, Attila 1993: "The Comparative Revolution and the Transition in Central and Southern Europe", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5, no. 2: 231-252
- Ahn, Hae Kyun 1990: "The Partitization and Its Patterns in Policy Process: The Korean Case in an Age of Authoritarianism and Modernization", *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 5, Dec.: 45-51
- Almond, Gabriel A./Powell, Bingham G. 1978: *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, 2. Auflage, Boston/Toronto
- Berry, Sebastian/Kiely, Ray 1993: "Is There a Future for Korean Democracy?", *Parliamentary Affairs*, vol. 46, no. 4: 594-604
- Billet, Bret L. 1990: "South Korea at the Crossroads: An Evolving Democracy or Authoritarian Revisited?", *Asian Survey*, vol. 30, no. 3: 300-311
- Birle, Peter/Imbusch, Peter/Wagner, Christoph 1992: *Unternehmer und Politik. Eine theoretische Annäherung an die politische Rolle der Unternehmer und ihrer Verbände mit Blick auf Lateinamerika*, Johannes Gutenberg-Universität, Abt. Politische Auslandsstudien und Entwicklungspolitik: Dokumente und Materialien Nr. 15, Mainz
- Cheng, Tun-jen/Krause, Lawrence 1991: "Democracy and Development, with Special Attention to Korea", *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 10, no. 2: 3-25
- Ders./Kim, Eun Mee 1994: "Making Democracy: Generalizing the South Korean Case", in: Friedman, Edward (Hrsg.): *The Politics of Democratization: Generalizing East Asian Experience*, Boulder/Oxford: 125-147
- Choi, Jang Jip 1984: "A Corporatist Control of the Labor Union in South Korea", *Korean Social Science Journal*, vol. 11: 25-55
- Ders. 1989: *Labor and the Authoritarian State: Labor Unions in South Korean Manufacturing Industries, 1961-1980*, Seoul
- Ders. 1993: "Political Cleavages in South Korea", in: Koo, Hagen (Hrsg.): *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca/London: 13-50
- Choi, Yearn Hong/Lee, Yearn Ho 1995: "Political Reform and the Government-Business (Chaebol) Relationship in South Korea", *Korea Observer*, vol. 26, no. 1: 39-63
- CISISD (Christian Institute for the Study of Justice and Development) 1988: *Lost Victory: An Overview of the Korean People's Struggle for Democracy*, Seoul
- Dies. 1994: *Korean Situation in 1993*, Seoul
- Dahl, Robert A. 1972: *Polyarchy, Partitization and Opposition*, 2. Auflage, New Haven/London
- Dong, Wonmo 1988: "Student Activism and the Presidential Politics of 1987 in South Korea", in: Kim Ilpyong, J./Kihl, Young Whan (Hrsg.): *Political Change in South Korea*, New York: 169-178
- Eckert, Carter J. 1993: "The South Korean Bourgeoisie: A Class in Search of Hegemony", in: Koo, Hagen (Hrsg.): *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca/London: 96-130

- Gruschinski, Bernd 1994: "Südkorea - die erkämpfte Demokratie", in: Schubert, Gunter/Tetzlaff, Rainer/Vennevald, Werner (Hrsg.): *Demokratisierung und politischer Wandel: Theorie und Anwendung des Konzepts der strategischen und konfliktfähigen Gruppen*, Münster/Hamburg: 167-214
- Gunther, Richard/Diamandouros, Nikiforos P./Puhle, Hans-Jürgen 1995: "Introduction", in: dies. (Hrsg.): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore: 1-33
- Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R. 1994: "The Challenges of Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 4: 5-16
- Ders./Moon, Chung In 1993: "The State, Politics, and Economic Development in Postwar South Korea", in: Koo, Hagen (Hrsg.): *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca/London: 51-94
- Held, David 1987: *Models of Democracy*, Oxford
- Huntington, Samuel P. 1991: *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London
- Freedom House 1995: *Freedom in the World, 1994-1995*, Boston/London
- Jung, Kyu Hyun 1996: "Ownership, Governance Structure of Conglomerates", *Korea Focus*, vol. 4, no. 3: 61-74
- KEF (Korean Employer's Federation) 1990: *Industrial Relations in Korea 1990*, Seoul
- Kim, Kyong dong 1991: "Sociocultural Development in the Republic of Korea", in: Robinson, Thomas W. (Ed.): *Democracy and Development in East Asia*, Lanham/London: 137-155
- Kim, Soo Kon 1994: "Korean Labor-Management Relations", in: Cho, Lee Jay/Kim Yoon Hyung (Hrsg.): *Korea's Political Economy: An Institutional Perspective*, Boulder: 623-661
- Kim, Yung Rae 1992: "Korean Labor Movement and Political Participation", *Korea Observer*, vol. 23, no. 1: 1-18
- Kim, Wan Soon 1995: "The Korean Economy in Distress: Major Issues and Challenges in the 1990s", in: Kawagoe, Toshihiko/Sekiguchi, Sueo (Hrsg.): *East Asian Economies: Transformation and Challenges*, Singapore: 332-373
- KLSI (Korean Labour & Society Institute) 1995: *Labour Situation in Korea*, o.O.
- Kochan, Thomas A.: "Industrial Relations and Human Resource Policy in Korea: Options for Continued Reform", in: Cho, Lee Jay/Kim Yoon Hyung (Hrsg.): *Korea's Political Economy: An Institutional Perspective*, Boulder: 663-697
- Koo, Hagen 1993: "The State, Minjung, and the Working Class in South Korea", in: ders. (Hrsg.): *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca/London: 131-162
- Dies. 1997: *General Strikes in Korea*, January 20, 1997, Seoul
- Korea Annual* (hrsg. von Yonhap News Agency), Seoul, verschiedene Jahrgänge
- Lauth, Hans-Joachim 1991: *Mexiko zwischen traditioneller Herrschaft und Modernisierung: die Gewerkschaften im Wandel von Politik und Wirtschaft*, Münster/Hamburg
- Lee, Chong Sik/Sohn, Hyuk Sang 1994: "South Korea in 1993: The Year of the Great Reform", *Asian Survey*, vol. 34, no. 1: 1-9
- Dies. 1995: "South Korea in 1994: A Year of Trial", *Asian Survey*, vol. 35, no. 1: 28-36
- Lee, Eun Jung 1993: "Autoritäre Herrschaft und wirtschaftliche Entwicklung in Südkorea: Rückblick und Ausblick", *Internationales Asienforum*, vol. 24, no. 1-2: 75-90
- Ders./Lee, Keun 1992: "Sustaining Economic Development in Korea: Lessons from Japan", *Pacific Review*, vol. 5, no. 1: 13-24
- Lee, Kyu Uck 1994: "Owner-Management Relations in Korean Business", in: Cho, Lee Jay/Kim Yoon Hyung (Hrsg.): *Korea's Political Economy: An Institutional Perspective*, Boulder: 469-498
- Lee, Su Hoon 1993: "Transitional Politics of Korea, 1987-1992: Activation of Civil Society", *Pacific Affairs*, vol. 66, no. 3: 351-367
- Lindström, Lars 1992: "The South Korean Labor Movement and Democratization", in: Rudbeck, Lars (Hrsg.): *When Democracy Makes Sense. Studies in the Democratic Potential of Third World Popular Movements*, Uppsala: 311-331
- Lin, Juan/Stepan, Alfred (Hrsg.) 1978: *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore/London
- Dies. 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Eastern Europe, Southern Europe & Latin America*, Baltimore
- Merkel, Wolfgang 1990: "Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993. Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51/90: 3-14
- Ders. 1993: *Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich*, Frankfurt a.M./New York
- Ders. 1994: "Restriktionen und Chancen demokratischer Konsolidierung in postkommunistischen Gesellschaften. Ostmitteleuropa im Vergleich", *Berliner Journal für Soziologie*, Heft 4: 463-484

- Ders. 1996: Theorien der Transformation: "Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften", in: von Beyme, Klaus/Offe, Claus (Hrsg.): *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, PVS-Sonderheft, Opladen: 30-58
- Nam, Chang Hee 1994: "South Korea's Big Business Clientelism in Democratic Reform", *Korea Observer*, vol. 25, no. 2: 193-206
- National Statistical Office 1994: *Korea Statistical Yearbook 1994*, Seoul
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. 1986: "Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", in: dies./Whitehead, Laurence (Hrsg.): *Transition from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, vol. 4, Baltimore
- OECD 1994: *Economic Survey: Korea*, Paris
- Olson, Mancur 1968: *Die Logik kollektiven Handelns*, Tübingen
- Paik, Young Chul 1994: "Political Reform and Democratic Consolidation in Korea", *Korea & World Affairs*, vol. 18, no. 4: 730-748
- Park, Moon Kyu 1987: "Interest Representation in South Korea. The Limits of Corporatist Control", *Asian Survey*, vol. 27, no. 8: 903-917
- Przeworski, Adam 1988: "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", in: Elster, Jon/Slagstad, Rune (Hrsg.): *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge u.a.: 59-80
- Ders. 1991: *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge
- Rüland, Jürgen 1991: "Demokratisierungsprozesse in Asien", *Außenpolitik*, 3/91: 281-289
- Schmitter, Philippe C. 1979: "Still the Century of Corporatism?", in: ders./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): *Trend Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills/London: 7-53
- Ders. 1992: "Interest Systems and the Consolidation of Democracy", in: Marks, Garry/Diamond, Larry (Hrsg.): *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park u.a.: 156-181
- Ders. 1995: "Organized Interest and Democratic Consolidation in Southern Europe", in: Gunther, Richard/Diamandouros, P. Nikiforos/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore/London: 284-314
- Sohn, Chang Hi 1996: "Direction of Reform in Labor Affairs", *Korea Focus*, vol. 4, no. 3: 144-146
- Song, Ho Keun 1991: *What do Unions Do in Authoritarian Korea? Union Effects in the Quality of Working Life, Paper presented at the International Conference on the Role of Labor in the 21th Century Korea*, Seoul, 31.10.-01.11.1991 (mimeo)
- Sullivan, John D. 1994: "Democratization and Business Interest", *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 4: 146-160
- Sun, Han Seung 1990: *Verbände und Staat in Südkorea. Überlegungen zu Korporatismus - Verbände - und Steuerungstheorie*, Diss., Universität Bielefeld
- Tak, Hi Jun 1989: "The Korean Labor Movement in Transition", *Asian Economics*, vol. 70, Sept.: 5-33
- Yoon, Sang Hyun 1996: "South Korea's Kim Young Sam Government", *Asian Survey*, vol. 36, no. 5: 511-522
- Yoon, Sung Suk 1996a: "Contradictions of Political Liberalization in Brazil and South Korea", *Korea Observer*, vol. 27, no. 1: 53-84
- Ders. 1996b: "New Unionism and Democracy in Brazil and South Korea", *Korea Observer*, vol. 27, no. 2: 223-252
- Yu, Hyung Seog 1993: "Industrial Structure and Labor Movement: Comparative Study of South Korea and Taiwan", *Korea Observer*, vol. 23, no. 2: 265-290