

# Ein Jahr der Herausforderungen für koreanische Gewerkschaften

Peter Mayer

## 1 Einführung

Für koreanische Gewerkschaften bedeuteten die Veränderungen des Jahres 1997 einen fundamentalen Perspektivenwechsel. Aus dem Land, das gerade OECD-Mitglied geworden war und vor Optimismus zu bersten schien, dessen Unternehmen sich trotz vereinzelter Krisen auf dem Weg zur Weltspitze sahen und darstellten, wurde ein Land, das den IWF um Unterstützung bei der Lösung der Wirtschaftskrise bitten mußte. Die Erwartungen der Gewerkschaften hinsichtlich der Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer veränderten sich entsprechend.

Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für gewerkschaftliche Betätigung änderten sich. Das Jahr 1997 hatte mit der weltweit beachteten Konfrontation zwischen Gewerkschaften und der Regierung und der „Revision der Revision“ des Arbeitsrechtes begonnen. Und es endete mit der gemeinsamen Suche nach einer erneuten Revision des rechtlichen Rahmens für Gewerkschaften in Folge der Vereinbarungen mit dem Internationalen Währungsfonds.

## 2 Die Ausgangslage – Gewerkschaften in Korea

Koreanische Gewerkschaften sahen sich in den Jahren der Präsidentschaft von Park Chung-hee, Chun Do-hwan und Roh Tae-woo massiver Unterdrückung bzw. wenig verdeckter Instrumentalisierung durch das Regime ausgesetzt. Dies änderte sich Mitte der 80er Jahre, als die politische Elite sich dem Druck der Zivilgesellschaft und der internationalen Öffentlichkeit beugte und demokratische Reformen durchführte. Gewerkschaften spielten in diesem Prozeß eine führende Rolle. Die strukturellen Rahmenbedingungen für Gewerkschaften waren allerdings schwierig. Das Arbeitsgesetz sieht seit Beginn der 80er Jahre „Betriebsgewerkschaften“ als Norm vor. Lohnverhandlungen finden daher auf der Betriebsebene statt, betriebsübergreifende und industrieweite Lösungen blieben die Ausnahme. Die Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung war ein ebenso typisches Resultat dieser Struktur wie relativ heterogene Arbeitsbedingungen auch innerhalb der Industriebranchen. Auch konnte sich keine Kultur der gewerkschaftlichen Beteiligung an wirtschaftspolitischen Debatten entwickeln. Und die Isolation der Betriebsgewerkschaften wurde

durch ein Beratungsverbot der Gewerkschaften bei Lohnverhandlungen durch betriebsgewerkschaftsexterne Personen noch gefördert. Diese „Third Party Intervention“ genannte Form der Beratung war bei Strafe verboten.

Pluralität der gewerkschaftlichen Vertretung war auf allen Ebenen gewerkschaftlicher Organisation verboten: auf der Betriebs-, auf der nächsthöheren Föderations- und auf der Dachverbandsebene. Auf der Betriebsebene erhielt jeweils nur eine einzige Gewerkschaft das Verhandlungszertifikat, Föderationen, zu denen sich Betriebsgewerkschaften in einer Branche zusammenschließen können, galten dann als illegal, wenn bereits eine vergleichbare Föderation bestand. Und die Föderationen konnten nur Mitglied in dem einzig zugelassenen Gewerkschaftsdachverband Federation of Korean Trade Unions sein.

Der Mehrzahl der öffentlich Bediensteten und Lehrer war die gewerkschaftliche Organisation verboten. Und schließlich war der Staat ein zentraler Akteur im System der industriellen Beziehungen: In zahlreichen Bereichen wurden Löhne staatlich verordnet, in anderen Bereichen kam es zu schnell anberaumten Zwangsschlichtungen, die den staatlichen Vorgaben folgten; die Lohnempfehlungen des Staates hatten eine starke Wirkung.

Trotz dieser Bedingungen entstanden seit Mitte der 80er Jahre alternative Gewerkschaftsstrukturen außerhalb der Federation of Korean Trade Unions (FKTU). Zahlreiche Betriebsgewerkschaften und Föderationen entstanden neu oder formierten sich außerhalb der FKTU. Im November 1995 wurde die Korean Confederation of Trade Unions (KCTU) als Zusammenschluß zweier Vorläufer gegründet. Trotz des gesetzlichen Verbotes einer zweiten Gewerkschaftsföderation konnten die KCTU und die ihr angeschlossenen, ebenfalls weitgehend nicht legal anerkannten Gewerkschaftsföderationen ihrer Aufgabe der Interessenvertretung nachgehen. Allerdings bedeutete die Illegalität, daß ein Zugriff der Polizei auf die Führungen der Gewerkschaften jederzeit möglich war und durchaus häufig auch praktiziert wurde. Diese alternative Gewerkschaftsbewegung, die die enge Anlehnung der Gewerkschaften an den Staat ablehnte, war deutlich konfliktbereiter als die eher staatsnahe Gewerkschaft FKTU.

Die Konfrontation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern nahm insbesondere in den Jahren 1987, 1988 und 1989 ein erhebliches Ausmaß an. Tabelle 1 zeigt die Zahl der Arbeitskonflikte im Verlauf der Jahre 1985 bis 1996.

Die Auseinandersetzungen nahmen häufig heftige Formen an. Die Bilder der schwer bewaffneten „riot police“, die den demonstrierenden Gewerkschaftern gegenüberstehen, waren jahrelang telegenes Zeugnis der Konfrontation; zahlreiche Gewerkschafter wurden in diesen Jahren aus verschiedenen Gründen inhaftiert. Die erkämpften Lohnsteigerungen waren substantiell. Zwischen 1982 und 1996 lagen die Wachstumsraten der Reallöhne in der Industrie jeweils über 5%, in den Jahren 1988, 1989 und 1990 betragen die jährlichen Wachstumsraten gar mehr als 10% (Korea Labor Institute 1997:44).

**Tabelle 1: Arbeitskonflikte in Korea 1985-1996**

	<b>Streiks und Aussperrungen</b>	<b>Zahl der beteiligten Arbeitnehmer (in 1.000)</b>	<b>Verlust an Arbeitstagen (in 1.000)</b>
1985	265	29	64
1986	276	47	72
1987	3.749	1.262	6.947
1988	1.873	294	5.401
1989	1.616	409	6.351
1990	322	134	4.487
1991	234	175	3.271
1992	235	105	1.528
1993	144	109	1.308
1994	121	104	1.484
1995	88	50	393
1996	85	79	893

Quelle: Korea Labor Institute (1997:56).

1997 versammelten sich unter dem Dach der Federation of Korean Trade Unions 22 Föderationen mit 4.236 Betriebsgewerkschaften. Die Zahl der Mitglieder wurde mit 1.031.494 benannt. Unter dem Dach der Korean Confederation of Trade Unions gab es 24 Föderationen mit 1.185 Betriebsgewerkschaften. Die Zahl der Mitglieder betrug 556.843. Damit waren im Jahr 1997 insgesamt rund 1,6 Millionen Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert, das sind nach Angaben des Ministeriums für Arbeit 12,7% der organisierbaren Arbeitnehmer. Gewerkschaften sind überdurchschnittlich in großen Unternehmen vertreten, der Organisationsgrad in kleinen und mittleren Unternehmen ist gering.

### **3 Kim Young-sams gescheiterte Arbeitsrechtsreform**

Eine umfassende Arbeitsrechtsreform war eines der wichtigen Vorhaben der Regierung Kim Young-sams im Jahr 1996. Eine „Presidential Commission on Industrial Relations Reform“ nahm im Mai 1996 die Arbeit an einer grundlegenden Reform auf. Nachdem sich die Reformvorschläge als wenig konsensfähig erwiesen, wurde eine weitere Kommission gegründet, die Industrial Relations Reform Promotion Commission, geleitet vom Premierminister. Das sowohl von Gewerkschaften als auch von der parlamentarischen Opposition abgelehnte Paket der Reformvorschläge dieser Kommission wurden im Dezember 1996 offiziell dem Parlament zugeleitet. Angesichts des offenen Widerstandes der parlamentarischen Opposition ließ sich Kim Young-sam zu der Fehleinschätzung verleiten, eine Verabschiedung eines re-

formierten Arbeitsgesetzes ohne Wissen und in Abwesenheit der Opposition würde von der Gesellschaft als notwendiger und akzeptabler Schritt gesehen werden. Die Abstimmung im Parlament am 26. Dezember führte zu massiven nationalen und internationalen Protesten. Streiks, Demonstrationen, Protestschreiben dokumentierten die einhellige Verurteilung des Procederes der Verabschiedung und des Inhaltes des neuen Arbeitsrechtes, welches in mehrfacher Hinsicht weder gängigen internationalen (ILO-)Standards noch den Versprechungen der koreanischen Regierung gegenüber der OECD im Rahmen der Beitrittsgespräche entsprach. Das verabschiedete Arbeitsrecht sah im wesentlichen die Erleichterung von Massenentlassungen, die Verschiebung der Zulassung pluralistischer Gewerkschaftsstrukturen und die Beibehaltung gewisser Einschränkungen der politischen Betätigung der Gewerkschaften vor. Das gewerkschaftliche Organisationsverbot der öffentlich bediensteten Angestellten und der Lehrer sollte beibehalten werden. Die Gewerkschaftsstärke sollte durch das Verbot der Weiterzahlung der Löhne bei Streikaktionen und die mittelfristige Beendigung des Freistellungsverfahrens für Gewerkschaftsfunktionäre nachhaltig verändert werden.

Insbesondere die Erleichterung der Entlassungen, aber auch das fortbestehende Verbot des alternativen Dachverbandes Korean Confederation of Trade Unions und der Mitgliedsgewerkschaften nährten die lang anhaltende Protestwelle, die von nationaler und internationaler Seite getragen wurde. Die Demonstrationen und Proteste von Gewerkschaften, anderen gesellschaftlichen Gruppen und auf internationaler Seite von internationalen Organisationen wie der International Labour Organization (ILO), dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), den Internationalen Berufsekretariaten oder dem Trade Union Advisory Council der OECD (OECD-TUAC) bewirkten ein Einlenken der Regierung. Mitte März beschlossen alle Parteien im Parlament eine „Reform der Reform“, die sich in mehrfacher Hinsicht von den ursprünglichen Absichten unterschied. Die wesentlichen Eckpunkte der Novellierung waren:

- Pluralismus bei nationalen Gewerkschaftszentren und Föderationen wurde rückwirkend zum 1. Januar 1997 möglich.
- Gewerkschaftspluralismus auf Betriebsebene wird zum 1. Januar 2002 zugelassen.
- Massenentlassungen sollen auch im Fall von Unternehmensaufkäufen und Unternehmenszusammenschlüssen für zwei weitere Jahre ausgeschlossen bleiben.
- Die wöchentliche Arbeitszeit wird flexibilisiert.
- Die Praxis der Freistellung und Lohnfortzahlung von Gewerkschaftern durch den Betrieb ist nur noch bis zum Jahr 2002 möglich, zwischenzeitlich werden die Freistellungen jährlich um 20% reduziert.
- Der Einsatz von Streikbrechern wird erlaubt, betriebsfremde Personen dürfen hierfür allerdings nicht eingesetzt werden.
- Das Prinzip „Keine Arbeit – keine Bezahlung“ bei Streiks wird gesetzlich verankert (Reddies 1997:504).

Das reformierte Arbeitsrecht brachte mittelfristig Verschlechterungen für die Gewerkschaften, vor allem die Erleichterungen bei Entlassungen, die mittelfristige Beendigung der Freistellungsregelung und die Beendigung der Weiterzahlung der Bezüge für Streiktage. Andererseits brachte die Legalisierung eines zweiten Dachverbandes potentiell Rechtssicherheit für die Korean Confederation of Trade Unions und damit eine Entspannung des Verhältnisses zu staatlichen Stellen. Die Gewerkschaften hatten in der Auseinandersetzung mit dem Staat deutlich gemacht, daß sie eine wichtige politische Kraft sind, deren Vetomacht in ureigenen Angelegenheiten anerkannt werden muß. Kim Young-sam war nach dieser Auseinandersetzung erheblich angeschlagen. Er hatte seine Möglichkeiten falsch eingeschätzt, Unternehmer waren von seinem „Versagen“ betreffend der Durchsetzung von Erleichterungen bei Entlassungen enttäuscht, aus Sicht der Gewerkschaften war er völlig diskreditiert. Seine Popularität gelangte auf einen Tiefpunkt.

#### 4 Neuorientierung der Gewerkschaftsbewegung

Nach dem Konflikt um das Arbeitsrecht waren das Frühjahr und der Sommer durch eine Suche nach Neuorientierung der Gewerkschaften gekennzeichnet. Die Korean Confederation of Trade Unions und die Mitgliedsföderationen beantragten die gesetzlich vorgeschriebenen Zertifikate. Mit Ausnahme der Zulassung des Dachverbandes KCTU, dessen Antrag die verbotene Lehrgewerkschaft Chônkyojo auflistete und dessen Präsident formal dieses Amt nicht ausüben durfte, wurden die Zertifikate sukzessive ausgestellt, die Beziehungen entspannten sich.

Gewerkschaften befaßten sich mit der Frage der internen Umorganisation, da die mittelfristige Abschaffung der bezahlten Freistellung als Folge gegenseitiger Vereinbarungen zwischen Betriebsgewerkschaften und Management und das Verbot der Weiterzahlung der Löhne bei Streiks erheblichen Veränderungsbedarf erzeugten: Mitgliedsbeiträge erhalten einen völlig neuen Stellenwert. Und intern wurde vielfach über die Möglichkeit der Einführung von Industriegewerkschaften diskutiert. Mit diesem in Deutschland praktizierten System versprechen sich die Gewerkschaften eine stärkere Rolle im Verhandlungsprozeß mit Unternehmen und in der Einflußnahme auf die Wirtschaftspolitik der Regierung.

Währenddessen veränderten sich langsam die wirtschaftlichen Aussichten. Die Zahl der Konkurse häufte sich, der Konkurs von Hanbo im Frühjahr, aber auch die wirtschaftlichen Probleme anderer Konglomerate wie Jinro, Haitai, Dainong etc. signalisierten die krisenhafte Zuspitzung. Die Anhebung der Löhne fiel im Vergleich zu den Vorjahren niedrig, im internationalen Vergleich aber immer noch hoch aus: Im Jahr 1997 wuchsen die Löhne nach offiziellen Angaben nominal um mehr als 6% (Republic of Korea 1998:55).

Infolge der Eigenheiten der koreanischen Konkursordnung kam es trotz der Zahlungsschwierigkeiten und der laufenden Konkursverfahren dieser Unternehmen

zu einer recht geringen Zahl von Entlassungen. Denn solange das Konkursverfahren nicht abgeschlossen ist, ist eine Tilgung der Kredite nicht erforderlich, den Unternehmen ist es möglich, aus den laufenden Einzahlungen die Auszahlungen zu bestreiten und somit auch noch Monate nach Beginn der Konkursverfahren weiter zu arbeiten, gar zu expandieren. Die Arbeitslosigkeit, die aufgrund des Erhebungsverfahrens mit deutschen Zahlen nicht vergleichbar ist, verharrte daher statistisch auf niedrigem Niveau. Im Jahresverlauf pendelten die Werte zwischen 2% und 2,6% (Republic of Korea 1998:59).

Die Verringerung der Zahl der Beschäftigten in den Betrieben wurde in dieser Phase vorwiegend mittels „freiwilliger“ Kündigungen durch Arbeitnehmer erreicht, die aufgrund attraktiver Angebote eines verbesserten „end-of-service“-Paketes aus dem Unternehmen ausschieden. Das koreanische Arbeitsrecht sieht für Unternehmen mit mehr als fünf Beschäftigten eine Abfindungsregelung am Ende der Dienstzeit vor: Bei Ausscheiden aus dem Betrieb wird pro Beschäftigungsjahr ein Monatslohn als „end-of-service benefit“ bezahlt. Durch Aufstockung dieser Zahlungen auf das Zwei- und Dreifache wurden Arbeitnehmer motiviert, „freiwillig“ die Kündigung einzureichen. Diese Angebote waren häufig für ältere Arbeitnehmer attraktiv. In anderen Fällen sahen sich Arbeitnehmer den Alternativen gegenüber, sofort diese Angebote anzunehmen oder bei einer denkbaren späteren betriebsbedingten Kündigung nur die gesetzlich festgelegte Zahlung zu erhalten.

Die Bedeutung der „end-of-service-benefit“-Zahlungen wurde auch im Herbst 1997 deutlich: Beide Gewerkschaftsdachverbände riefen zu Demonstrationen auf, als das Verfassungsgericht urteilte, daß im Fall eines Konkurses eines Unternehmens die „end-of-service“-Zahlungen nicht absolute Priorität gegenüber anderen Forderungen an Unternehmen genießen. Die entsprechende gesetzliche Regelung - Art. 37 des Labor Standards Act - sei verfassungswidrig. Gerade diese Regelung sichert aber ein ganz wesentliches Element der Altersversorgung und schaffte Sicherheit. Die potentielle Entwertung der Ansprüche im Fall eines Konkurses bedeutete eine erhebliche Beeinträchtigung des ökonomischen Status der Arbeitnehmer. Die im November im Parlament verabschiedete Neuregelung sichert die Ansprüche aus Beschäftigungsverhältnissen, die vor 1989 begonnen wurden, bestätigt aber ansonsten im Grundsatz die Entscheidung des Verfassungsgerichtes, im Falle eines Konkurses nur die gesetzlichen Ansprüche aus drei Jahren (= 3 Monatslöhne) prioritär zu behandeln.

## 5 Gewerkschaften und Politik

Der Präsident der Korean Confederation of Trade Unions, Kwon Young-gil, entschied sich für eine eigene Kandidatur für die Präsidentschaft des Landes, da nach seiner Überzeugung keine der anderen Kandidaten eine wirklich arbeitnehmerfreundliche Politik vertrat. Die Führung der KCTU unterstützte mehrheitlich dieses Unterfangen, in politischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht. Man ris-

kierte auch eine Verwarnung durch die Wahlkommission, da das Wahlgesetz einer sozialen Organisation ein Engagement zugunsten eines Kandidaten verbietet.

Die Federation of Korean Trade Unions unterstützte die Bemühungen Kwons nicht. Vielmehr zeigte sich in den Umfragen, welche die FKTU durchführen liess, daß die Mitglieder entweder Rhee In-je oder Kim Dae-jung den Vorzug vor Lee Hoi-chang gaben. Aufgrund des Wahlgesetzes und des internen Streits um eine Unterstützung für Rhee oder Kim unterblieb die offizielle Empfehlung der FKTU. Allerdings erklärte der FKTU-Präsident, er empfehle, Kim Dae-jung zu wählen, dies sei im übrigen auch das Ergebnis der Meinungsumfragen.

Der Wahlsieg Kim Dae-jungs rückte die FKTU in die Nähe der neuen Regierung, offenbar den historischen Erfahrungen folgend. Die KCTU war vom Abschneiden ihres ehemaligen Präsidenten Kwon bei der Präsidentschaftswahl enttäuscht; er erhielt nur 1,2% der Stimmen, ließ sich aber nicht demotivieren. Auch für die Zukunft erhoffen sich Gewerkschaften durch aktive politische Betätigung eine Stärkung ihrer Rolle. Vor dem Hintergrund des langjährigen Verbotes politischer Betätigung ist das Interesse der Gewerkschaften nachvollziehbar. Ob allerdings die aktive Beteiligung von Gewerkschaften in Form von Gründung und Unterstützung von Parteien, durch Nominierung eigener Kandidaten und ähnliches mehr im Kontext der koreanischen Politik vorteilhaft ist, ist umstritten. Zweifellos stehen den erhofften Vorteilen auch erhebliche Risiken gegenüber.

## 6 Finanzkrise und Gewerkschaften

Die rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmendaten in der zweiten Jahreshälfte, das Ausmaß der Auslandsverschuldung koreanischer Banken und Konglomerate, die damit einhergehenden Liquiditätsprobleme und die Fragilität der koreanischen Finanzintermediäre und *chaebôl* kamen auch für die Gewerkschaften weitgehend überraschend. Zwar hatte insbesondere die KCTU wiederholt auf die Reform der *chaebôl* gedrungen und die Reform des koreanischen Modells des engen Verhältnisses von Staat, Konglomeraten und Banken angemahnt, aber das Ausmaß der Verwerfungen traf die Gewerkschaften unvorbereitet.

### 6.1 Einbeziehung von Gewerkschaften in die Lösung der wirtschaftlichen Krise – Von der Ausgrenzung zu den Tripartite-Gesprächen

Nachdem die Regierung Kim Young-sams im November den Internationalen Währungsfonds offiziell um Unterstützung bei der Lösung der Krise ersuchte, wurde in wenigen Tagen ein Abkommen ausgearbeitet, welches drastische Änderungen des wirtschaftlichen Rahmens beinhaltete. Diese Verhandlungen, typisch für den autoritären Stil sowohl der Regierung Kim Young-sams als auch des IWF, wurden

ohne Beteiligung wichtiger politischer, wirtschaftlicher und sozialer Akteure geführt. Das in den letzten Jahren in der internationalen Diskussion so selbstverständlich gewordene Thema des „Ownership der Reform“ wurde völlig vernachlässigt. Weder wurden nur wenige Wochen vor der Wahl die Präsidentschaftskandidaten in die Verhandlungen einbezogen oder konsultiert noch die Gewerkschaften oder andere wichtige soziale Akteure, die für die spätere Umsetzung des Programms zentral sind. Erst am Tag der Unterzeichnung des Abkommens am 3. Dezember kam es am Nachmittag erstmals zu der Einberufung eines „Emergency Council“, an dem auch die Gewerkschaften teilnahmen. Selbst innerhalb der Regierung schienen allein das angesichts der Krise weitgehend diskreditierte Finanzministerium und das Präsidialamt Chong Wa Dae in die Verhandlungen einbezogen. Nicht nur wegen der Inhalte des Abkommens mit dem IWF, sondern auch wegen des völlig ungeeigneten Procedere war die stillschweigende oder offene Ablehnung des Abkommens durch zentrale Akteure wie Präsidentschaftskandidaten, Gewerkschaften, andere soziale Organisationen der Zivilgesellschaft vorprogrammiert. Alles andere wäre erstaunlich gewesen. In keinem anderen OECD-Land wäre angesichts der völlig revolutionären Umgestaltung des Wirtschaftssystems, des Finanzsystems und der industriellen Beziehungen eine solch selbstherrliche Vorgehensweise durch die Regierung akzeptiert worden.

Nachdem Kim Dae-jung am 18. Dezember die Wahl zum Präsidenten gewonnen hatte, zeichnete sich innerhalb der ersten vier Wochen nach seiner Wahl ab, daß er diesen strukturellen Fehler der Ausgrenzung der Gewerkschaften (und ebenso der Vereinigung der Industrie) beseitigen wollte. Noch im Dezember traf er mit den Präsidenten der beiden Dachverbände FKTU und KCTU zusammen. Insbesondere für die formal immer noch illegale KCTU war dies das erste Treffen auf dieser Ebene. Auch der Exekutivdirektor des Internationalen Währungsfonds, Michel Camdessus, traf am 13. Januar mit den Führern von FKTU und KCTU zusammen. Schließlich wurde am 15. Januar ein Komitee gegründet, das alle wichtigen sozialen Akteure wie die beiden Gewerkschaftsbünde, Vertreter der Unternehmensseite, der Regierungs- und Oppositionsparteien mit Vertretern der Regierung zusammenführte. Das Gremium hatte den Auftrag, der neuen Regierung Vorschläge für die Umsetzung der Verpflichtungen im Rahmen des IWF-Abkommens zu unterbreiten. Besonders der kontroverse Punkt „Entlassungen“ spielte in diesem als „Tripartite Committee“ bezeichneten Ausschuß eine zentrale Rolle.

Angesichts der anhaltenden Krise und der Sorge um den Verlust der Zahlungsfähigkeit des koreanischen Staates bzw. der wichtigen Finanzintermediäre war dieses Komitee gefordert, eine schnelle Lösung zu finden. Die Notwendigkeit, gesellschaftliche Akteure in die Gestaltung der schwierigen Anpassungsprozesse einzubinden, legte aber die Rücksichtnahme auf den konsenssuchenden Prozeß nahe. Die im Januar und Anfang Februar hartnäckig geführten Verhandlungen schienen mehrfach an unüberbrückbaren Differenzen zu scheitern. Bewußt und mutig sprach sich der Wahlsieger Kim Dae-jung im Januar wiederholt dafür aus, das Ergebnis der Verhandlungen abwarten zu wollen.

Zunächst zielte die Strategie der Personen um Kim Dae-jung darauf ab, alle wichtigen Akteure zu unmittelbaren und sichtbaren Zugeständnissen zu bewegen: Der Staat sollte durch Budgetkürzungen, Personaleinsparungen und Gehaltskürzungen demonstrieren, daß Anpassungen vorgenommen werden. Die Gewerkschaften sollten die im Abkommen mit dem IWF unter der Rubrik „Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“ angedeuteten Reformen betreffend der Erleichterung von Massenentlassungen hinnehmen, und die Konglomerate sollten durch Umstrukturierung, durch die Reduktion der Zahl der Geschäftsfelder und durch die Einbringung persönlicher Vermögenswerte seitens der Eigentümer sichtbare Opfer bringen.

Im Januar 1998 wurde immer deutlicher, daß die Reform der *chaebôl* ein bedeutend komplexeres Vorhaben ist als das Erlassen neuer Gesetze oder Kürzen von Budgets. Und auch die meinungsbildende Macht der *chaebôl* durch ihren Einfluß auf die Medien war unterschätzt worden. Die Reform der *chaebôl* kam nicht über das Stadium der Grobentwürfe hinaus, der Widerstand der *chaebôl* zeigte Wirkung. Dies bedeutete für Gewerkschaften, daß die ursprüngliche Variante des „Jeder bringt Opfer“ nicht verwirklicht wurde, der Protest gegen die Zustimmung zu Massenentlassungen wuchs. Gleichzeitig hatten die internationalen Beobachter, vor allem die Wirtschaftspresse, die Frage der Erleichterung der Massenentlassungen zum zentralen Prüfstein des neu gewählten Präsidenten verwandelt: Ein Scheitern in dieser Frage hätte einen erheblichen Vertrauensverlust in die Reformfähigkeit Koreas bedeutet; die gleichzeitig laufenden Verhandlungen mit internationalen Gläubigern über die Prolongierung der Fremdwährungskredite wären negativ berührt gewesen.

## **6.2 Erneute Veränderung des arbeitsrechtlichen Rahmens und neue sozialpolitische Initiativen**

Am 6. Februar einigte sich die Tripartite Commission auf eine einschneidende Reform des Systems der industriellen Beziehungen Koreas und ein Paket sozialpolitischer Initiativen. Die Teilnehmer der Verhandlungen hatten angesichts des enormen Drucks der nationalen und internationalen Öffentlichkeit ein umfassendes Paket, „Social Compromise to overcome the economic crisis in Korea“ genannt, ausgehandelt, daß allen Seiten erhebliche Kompromisse abverlangte. Im wesentlichen enthielt das Verhandlungsergebnis folgende für Gewerkschaften wichtige Vereinbarungen (vgl. Ministry of Labour 1998:1-15):

### *Entlassungen*

Massenentlassungen sollen im Fall von „urgent managerial needs“ möglich sein. Vorher müssen seitens der Arbeitgeber Anstrengungen zur Vermeidung der Entlassungen wie die Verringerung von Überstunden, die Reduktion der Arbeitszeit, Umschulung und unbezahlter Urlaub unternommen worden sein. Falls Entlassungen trotzdem unvermeidlich sind, sollen Gewerkschaften bei der Auswahl der betroffe-

nen Personen gehört werden. Entlassene haben für befristete Zeit ein Anrecht, im Falle der Erhöhung der Beschäftigtenzahl des Unternehmens bevorzugt wieder eingestellt zu werden.

#### *Unterstützung für Arbeitslose*

Arbeitslosen soll der Zugang zum Erhalt von Arbeitslosenhilfe erleichtert werden. Die bisher gültige Frist einer Mindesteinzahlungsdauer in die Versicherung von zwölf Monaten soll vorübergehend auf sechs Monate abgesenkt werden. Die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sollen länger ausbezahlt und erhöht werden. Vom 1. Juli 1998 an soll die Arbeitslosenversicherung auf Unternehmen mit 5-9 Mitarbeitern ausgedehnt werden. Vom selben Zeitpunkt an sollen auch Teilzeitarbeitskräfte in die Arbeitslosenversicherung eingebunden werden.

Ein Kreditprogramm soll Arbeitslosen dabei helfen, private Kredite zu bedienen, und Ausgaben für Krankheit und Studiengebühren abzudecken. Entlassene Arbeitnehmer sollen für eine befristete Zeit Sozialleistungen ihrer Firmen wie Krankenversicherung weiter in Anspruch nehmen können.

#### *Arbeitsvermittlung, Qualifizierung und Arbeitsbeschaffung*

Das System der staatlichen Arbeitsvermittlung soll deutlich ausgeweitet werden. Private Zeitarbeitsagenturen werden für bestimmte Arbeitsbereiche erlaubt.

Mehrere Maßnahmen der Berufsbildung sollen kurzfristig von der Regierung direkt ergriffen werden oder finanziell unterstützt werden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollen mindestens 50.000 Arbeitnehmer kurzfristig in Beschäftigung halten.

#### *System der sozialen Sicherung*

Das gesamte System der sozialen Sicherung soll überarbeitet werden; insbesondere die Verknüpfung der Systeme Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung und Unfallversicherung soll verbessert werden. Durch die Revision der betreffenden Gesetze sollen die Sozialversicherungssysteme für die Beteiligung sozialer Gruppen (Arbeitnehmer, Arbeitgeber etc.) geöffnet werden. Das Krankenversicherungssystem soll erweitert werden; die Ortskrankenkassen, die Krankenkasse für die Landwirtschaft und die Krankenkasse für Berufsgruppen sollen in ein einheitliches System zusammengeführt werden.

#### *Gewerkschaftsrechte*

Lehrer sollen eine Gewerkschaft gründen dürfen. Regierungsbeamte werden sich ab Januar 1999 in gewerkschaftsähnlichen Gruppen zusammenschließen können („workplace associations“). Das Wahlgesetz und das Parteienfinanzierungsgesetz sollen geändert werden; das Verbot der politischen Betätigung von Gewerkschaften wird gestrichen werden. Arbeitslosen soll das Recht der gewerkschaftlichen Organi-

sation zugestanden werden. Inhaftierte Gewerkschafter sollen freigelassen werden und ihre vollen Rechte erhalten.

Die Zahl der Gastarbeiter soll sukzessive reduziert werden.

Das gültige Lohnsystem soll rationaler gestaltet werden.

Zur Finanzierung dieser Maßnahmen verspricht die Regierung die Bereitstellung von fünf Billionen Won; Arbeitnehmer und Arbeitgeber sollen gegebenenfalls durch die Erhöhung der Beitragszahlungen für die Arbeitslosenversicherung einen Beitrag leisten.

Diese Liste an Vereinbarungen, die nur einen Auszug aus den Vereinbarungen wiedergibt, macht deutlich, welche umfassende Veränderung innerhalb weniger Wochen vereinbart wurde. Diese Vereinbarungen mußten anschließend in rechtsverbindliche Regelungen umgesetzt werden. Der Kompromiß wurde von der nationalen und internationalen Öffentlichkeit als deutliches Signal gewertet, daß der zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verhandlungen noch nicht einmal amtierende Präsident Kim Dae-jung mit Entschlossenheit und Geschick die Lösung der anstehenden Fragen angeht und die notwendige Reform des koreanischen Wirtschaftssystems tatsächlich erreicht.

Die Entscheidung einer Delegiertenversammlung der Korean Confederation of Trade Unions, die Zustimmung zum Tripartite-Kompromiß zurückzuziehen, und die Androhung eines Generalstreiks signalisierten die Spannung, die auf den Gewerkschaften lastete. Dem Wissen um die Anpassungsnotwendigkeit steht die Beobachtung gegenüber, daß die Kompromisse jener Akteure wie *chaebôl* oder Ministerien, die als Hauptverursacher der Krise erscheinen, vergleichsweise gering sind. Und trotz der vielen staatlichen Leistungen bedeutet die Entlassung einer großen Zahl von Arbeitnehmern einen strukturellen Bruch, den die Gewerkschaftsmitglieder in einer ganzen Reihe betroffener Branchen – nachvollziehbar – als außerordentlich bedrohlich empfinden. Der angedrohte Generalstreik wurde wegen mangelnder Unterstützung durch Öffentlichkeit und Mitglieder abgesagt und hinterließ intern viel Unruhe in der jungen KCTU. Demgegenüber gestaltete sich die Zustimmung innerhalb der Federation of Korean Trade Unions als unproblematisch, die Mitglieds-gewerkschaften schienen den Kompromiß als akzeptables „Geben und Nehmen“ in der schwierigen wirtschaftlichen Situation Koreas hinzunehmen.

Aus Sicht der Gewerkschaften sind mit der beabsichtigten Legalisierung der Lehrgewerkschaft und der Zulassung einer gewerkschaftsähnlichen Struktur für Beamte sowie mit der vollen Legalisierung der politischen Betätigung viele Forderungen erfüllt worden. Und die Teilnahme an der Tripartite Commission öffnete eine Tür zur Teilhabe an der politischen Gestaltung, die es historisch in Korea bisher nicht gab. Ob Gewerkschaften bereit sind, diese Herausforderungen anzunehmen, und fähig sind, diese für ihre Zwecke positiv zu wenden, ist innerhalb der Gewerkschaftsbewegung umstritten. Einige führende Gewerkschafter sind besorgt, daß gera-

de angesichts der eskalierenden sozialen Situation die plötzliche Beteiligung an den unpopulären Entscheidungen eher unverstanden bleibt und sich kontraproduktiv für das Verständnis der Gewerkschaften auswirkt.

## 7 Eskalation der sozialen Lage

Mit der Zuspitzung der Krise im letzten Quartal 1997 und ersten Quartal 1998, den erheblichen Preissprüngen für Importe, dem binnenwirtschaftlichen Nachfrageeinbruch und den hohen Zinsen verschärfte sich die wirtschaftliche und soziale Lage. Eine Menge kleiner und mittlerer Unternehmen mußten schließen oder die Zahl der Beschäftigten verringern. Auch Großunternehmen begannen mit Umstrukturierungen, nachdem die Binnennachfrage einbrach, die Lagerbestände wuchsen, Banken aufgrund ihrer eigenen Probleme die privilegierte Kreditvergabe einstellten oder erheblich reduzierten. Die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen stieg im Januar auf mehr als 1 Million, im Februar auf 1,3 Millionen und im März auf 1,5 Millionen. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von mehr als 6%. Gemäß Umfragen des Korea Labour Institute sind zu Beginn des Jahres die Arbeitslosen im Mittel 38 Jahre alt und eher unterdurchschnittlich qualifiziert. Seoul ist vom Anstieg der Arbeitslosigkeit weniger stark betroffen als andere Städte und Regionen.

Die soziale Absicherung für Arbeitslose ist trotz des Bestehens einer seit 1. Juli 1995 etablierten Arbeitslosenversicherung gering. Vor dem 31.12.1997 waren nur Arbeitnehmer in Unternehmen mit mehr als 30 Beschäftigten beitragspflichtig, erst seit dem 1.1.1998 sind auch Beschäftigte in Betrieben mit 10-30 Beschäftigten in das System integriert. Im Februar 1998 waren daher von der Gesamtzahl der 20 Millionen Beschäftigten nur 4,5 Millionen Arbeitnehmer Mitglieder dieser Versicherung. Und nur nach einer Mindesteinzahlungsdauer von 12 Monaten, nun für eine begrenzte Zeit von 6 Monaten, sind Versicherte berechtigt, Leistungen aus der Versicherung zu erhalten. Die Dauer des Empfangs der Arbeitslosenunterstützung beträgt zwischen 30 und 210 Tage. Da das System noch keine drei Jahre alt ist, hat derzeit jedoch kein Arbeitsloser Anspruch auf mehr als 120 Tage Förderung (vgl. Korea International Labour Foundation 1998:87-89).

Wichtig für die kurzfristige Bewältigung der Arbeitslosigkeit sind die „end-of-service-benefit“-Zahlungen. Gemäß einer Umfrage des Korea Labour Institute sind dies für rund die Hälfte aller Arbeitslosen die einzigen Finanzmittel, auf die sie direkten Zugriff haben (*Korea Times*, 16.3.98). Allerdings scheiden auch viele Arbeitnehmer ohne den Erhalt dieser Zahlungen aus: Rund 40% der Befragten haben keine „end-of-service“-Zahlungen erhalten.

Vor allem den familiären Netzen wird jetzt eine wichtige Rolle in der Bewältigung der Krise zukommen. Zu befürchten ist allerdings, daß diese Netze für die Bewältigung mittelfristiger Problemlagen nicht geeignet sind. Und es ist keineswegs

auszuschließen, daß Korea erstmals seit vielen Jahren langfristige Arbeitslosigkeit als Massenphänomen kennenlernen wird.

Nicht nur Arbeitslose und deren Familien mußten erhebliche Einschnitte in ihrer sozialen Lage hinnehmen. Auch Beschäftigte mußten erhebliche Abstriche akzeptieren. Lohnkürzungen, Kürzung freiwilliger Leistungen, zwangsweise Rückzahlung schon ausbezahlter Bonuszahlungen, Zwangsurlaub, Veränderung des Rentenalters waren typische Maßnahmen der Betriebe im ersten Quartal 1998.

Es bestehen keinerlei Zweifel daran, daß das Jahr 1998 durch eine zunehmende Anspannung der sozialen Lage gekennzeichnet sein wird. Die soziale Krise wird tiefer sein, als es das IWF-Abkommen suggerierte, welches noch mit einer offiziellen Zahl von 1 Million Arbeitslosen rechnete. Eine Zahl von 2 Millionen wird von vielen Beobachtern nicht mehr ausgeschlossen, zumal die Umstrukturierung in den großen Konglomeraten noch gar nicht richtig begonnen hat.

## 8 Perspektiven für das Jahr 1998

Die wachsende Arbeitslosigkeit stellt die koreanische Gesellschaft vor eine einzigartige Herausforderung. Gewerkschaften sind besonders gefordert, im Dialog mit der Unternehmensseite wirtschaftlich und sozial verträgliche Lösungen zu finden. Diesbezüglich können weder Management noch Gewerkschaften auf ein historisch gewachsenes Verständnis und Erfahrungswissen der kooperativen Gestaltung von Arbeitsverhältnissen in Zeiten der Krise aufbauen.

Die soziale Krise wird im Verlauf des Jahres zunehmen, das Protestpotential, das wenige Monate nach Ausbruch der Krise nur verhalten zu vernehmen ist, wird im Verlauf des Jahres deutlicher hervortreten. Es rächt sich nun, daß Korea in den letzten Jahren die Diskussion um den Aufbau eines leistungsfähigen sozialen Netzes vernachlässigt hat. Die kurzfristige (Ad-hoc-)Erweiterung der Systeme ist sowohl gesellschaftspolitisch als auch sozialpolitisch geboten und unvermeidbar. Denn trotz der im Vergleich zu europäischen Ländern zweifellos stärkeren familiären Netze, sind diese weit davon entfernt, mittelfristige soziale Notlagen angemessen bewältigen zu können.

Hinsichtlich der vom neuen Präsidenten angedeuteten und mit der Tripartite-Kommission signalisierten neuen Rolle in der Mitgestaltung wichtiger Politiken sind Gewerkschaften eher unerfahren. Das Betriebsgewerkschaftssystem und die autokratische Politik der vergangenen Jahre und Jahrzehnte hat die Fokussierung der Gewerkschaften auf die betriebliche Ebene in einem solchen Ausmaß gefördert, daß sie kurzfristig die angebotenen Partizipationsmöglichkeiten nur schwer ausfüllen können. Die Wahrnehmung der Gefahr, für die Durchsetzung unpopulärer Maßnahmen mißbraucht zu werden, hat hier ihren Ursprung. Und einige Beobachter hegen durchaus Zweifel, ob die jetzige Regierung die Mitsprache auch dann noch anbietet oder sucht, wenn die unmittelbare Krise überwunden ist.

Wieder einmal stehen Gewerkschaften vor großen Herausforderungen. Korea wird davon profitieren, wenn es den Gewerkschaften gelingt, diesen Herausforderungen angemessen zu begegnen. Und dies heißt, daß Gewerkschaften sich nicht der Herausforderung entziehen und sowohl die interne Reform als auch die Reform des politischen und ökonomischen Systems offensiv angehen. Denn gerade jetzt geht es um die Reform des Wirtschaftsmodells Korea. Und diesbezüglich müssen Gewerkschaften sowohl im Prozeß der Ausgestaltung des neuen Systems als auch im System selbst einen festen Platz haben.

## Literatur

- Korea Labour Institute (1997), *The Profile of Korean Human Assets: Labor Statistics 1997*, May 1997, Seoul
- Korea International Labour Foundation (1998), *Labor Reform in Korea – Towards the 21st Century*, Seoul
- Korea Times*, „40 Pct. of Jobless get no severance pay“, 16.03.1998
- Ministry of Labour (1998), Social Compromise to overcome the economic crisis in Korea, Homepage des Arbeitsministeriums ([www.molab.go.kr](http://www.molab.go.kr)), 13.03.1998
- Reddies, Bernd (1997), „Gewerkschaften in einer Übergangsgesellschaft: Südkorea“, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 8/1997, S.496-505
- Republic of Korea (1998), *Economic Bulletin*, March 1998, Seoul