

# DER WOHLFAHRTSSTAAT IN SÜDKOREA | Historische Entwicklung und Ausblick (Teil 1)

*Yun-Tae Kim; Misun Han-Broich*

**Zusammenfassung** | Der Beitrag beschreibt die Entwicklung des sozialen Wohlfahrtsstaats in der Republik Korea nach der Teilung des Landes als Folge des Koreakriegs von 1950 bis 1953. Im ersten des auf zwei Teile angelegten Artikels wird die Entwicklung bis 1997 dargestellt. Der zweite Teil erscheint in der nächsten Ausgabe.

**Abstract** | The article describes the development of the social welfare system in the Republic of Korea in succession of the Korean War between 1950 and 1953. In the first of two parts the development until 1997 is explained. The second part will be published in the next issue.

**Schlüsselwörter** ▶ Republik Korea  
▶ Südostasien ▶ Sozialstaat  
▶ historische Entwicklung ▶ Sozialpolitik

**Einleitung** | Der koreanische Wohlfahrtsstaat zeigt alle Merkmale eines Entwicklungswohlfahrtsstaates, in welchem die Sozialpolitik als Instrument der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen wird. Der eigentliche Wohlfahrtsstaat bildete sich in Südkorea erst spät, gegen Ende der 1990er-Jahre heraus, als die Regierung unter Präsident *Kim Dae-jung* infolge der Finanzkrise von 1997 ein umfassenderes Wohlfahrtsystem, bestehend aus Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung sowie staatlichen sozialen Dienstleistungen, einführte. Dabei wurde die Verantwortung für die soziale Wohlfahrt allmählich von den Familien und Unternehmen auf den Staat übertragen. Trotz der Ausdehnung der staatlichen Unterstützungsleistungen blieben die öffentlichen Sozialausgaben sehr niedrig. Während die absolute Armutsrate signifikant abnahm, hat die Ungleichheit in der Einkommensverteilung weiter zugenommen.

Der koreanische Wohlfahrtsstaat steht vor neuen Risiken und Herausforderungen, die aus einem sich ändernden Arbeitsmarkt, der demografischen Entwicklung und schwächer werdenden familiären Beziehungen erwachsen. Insbesondere haben die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse und ein wachsender Dualismus auf dem Arbeitsmarkt die Rolle

der Familie geschwächt und neue Barrieren entstehen lassen, um eine Balance zwischen Familienverantwortung und Arbeitsleben zu finden.

Die koreanische Gesellschaft ist durch die Globalisierung der Wirtschaft und Finanzen, den Transfer von Billigarbeitsplätzen und eine schnell älter werdende Bevölkerung unter erheblichen Druck geraten. In der Bevölkerung mehren sich die Erwartungen nach besseren sozialen Dienstleistungen, die auch den Frauen eine berufliche Karriere und einen Ausgleich zwischen Arbeits- und Familienleben ermöglichen. Die mit der wachsenden Ungleichheit einhergehenden Probleme müssen jetzt im Rahmen einer sozialen Investitionsstrategie in Angriff genommen werden, um vor allem die sozial Schwächsten, die älteren und behinderten Menschen, zu unterstützen.

Der Wohlfahrtsstaat wurde in Korea<sup>1</sup> lange Zeit als eine spezielle Staatsform des Westens betrachtet. Der koreanische Staat hat die Förderung des Wirtschaftswachstums als seine primäre Aufgabe und sich selbst als Entwicklungsstaat angesehen und bezeichnet. In der Zeit des rasanten Wirtschaftswachstums in den 1960er- bis 1990er-Jahren wurde die Sozialpolitik lediglich als Anhang der Wirtschaftspolitik betrachtet. Demzufolge waren die Sozialausgaben im Vergleich zu anderen Ländern besonders niedrig. Obwohl die positiven Aspekte der Wohlfahrtsysteme in den westlichen Staaten hin und wieder in den koreanischen Medien vorgestellt wurden, war der Wohlfahrtsstaat sehr lange Zeit kein ernsthafter Gegenstand der politischen Diskussion in Korea.

Erst nach der Wirtschaftskrise (Devisenkrise) 1997 wurden die Sozialausgaben stark angehoben und nach der Kommunalwahl im Jahr 2010 avancierte das Thema Wohlfahrtsstaat endgültig zur wichtigen politischen Frage. Dies hing eng mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes nach der Wirtschaftskrise zusammen. Auch verstärkte die Sorge um die Alterung der Bevölkerung und die niedrige Geburtsrate das Interesse an der Rolle des Wohlfahrtsstaates, die schließlich zu einem der Hauptstreitpunkte während der Parlaments- und Präsidentschaftswahl in 2012 wurde.

Trotzdem erfolgte noch keine zufriedenstellende Entwicklung eines Wohlfahrtsstaats in Korea und die Sozialausgaben sind die niedrigsten im Vergleich mit

<sup>1</sup> Korea und koreanisch stehen in diesem Beitrag für Südkorea beziehungsweise südkoreanisch.

allen anderen OECD-Mitgliedstaaten. Die derzeitigen Herausforderungen des koreanischen Wohlfahrtsstaates sind:

- ▲ die Jugendarbeitslosigkeit;
- ▲ die niedrige Frauenbeschäftigungsrate;
- ▲ der niedrige Deckungsgrad des Sozialversicherungsschutzes, der mit einem hohen Prozentsatz an Niedriglöhnen und instabilen Beschäftigungsverhältnissen verbunden ist;
- ▲ der durch Altersarmut und Alterung der Bevölkerung bedingte finanzielle Druck;
- ▲ die Qualität sozialer Dienstleistungen wie zum Beispiel der Kinderbetreuung beziehungsweise Vorschulerziehung und der (Langzeit-)Altenpflege, die zumeist von Privatunternehmen durchgeführt wird.

Aus diesen Gründen werden derzeit in Korea verschiedene Debatten darüber geführt, wie der Wohlfahrtsstaat weiter ausgebaut und finanziert werden soll. In diesem Beitrag und dem zweiten Teil in der folgenden Ausgabe dieser Zeitschrift wird der historische Entwicklungsprozess des koreanischen Wohlfahrtsstaates erläutert und es werden dessen wichtige Charakteristika analysiert.

Während westliche Wohlfahrtsstaaten in den letzten Jahrzehnten einer produktivitäts- und beschäftigungsorientierten Wohlfahrt (Workfare) folgten und soziale Investitionen betonten, hat sich der koreanische Wohlfahrtsstaat vorwiegend bemüht, den Sozialetat auszubauen und allgemeine, bedarfsorientierte Fürsorgesysteme einzuführen. In diesem Zusammenhang wird erörtert, durch welche Problemlagen der koreanische Wohlfahrtsstaat seine rasante Expansionskraft entwickelte, welche sozialen Risiken er derzeit zu überwinden hat und welche Aufgaben vorzugsweise gelöst werden müssen, um die aktuellen Probleme zu bewältigen.

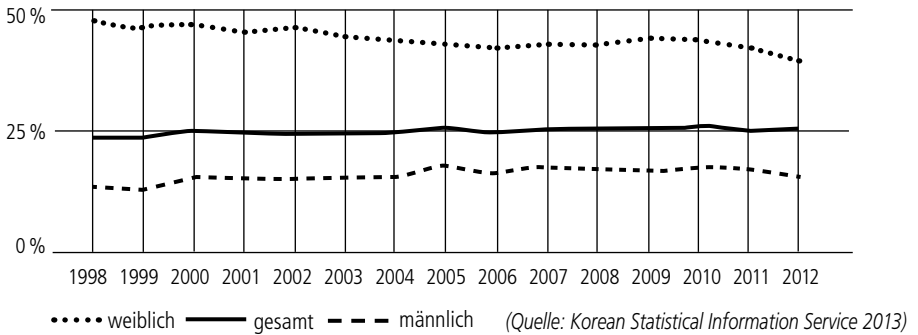
**Der historische Weg zu einem koreanischen Wohlfahrtsstaat** | In Korea hat sich seit den 1960er-Jahren bis 1997 ein beispiellos rapiden Wirtschaftswachstum vollzogen, wobei die Tatsache bemerkenswert ist, dass innerhalb dieses Zeitraumes die Einkommensverteilung ziemlich gleich blieb. Die Agrarreform von 1950 verhalf vielen Bauern und Landarbeitern zu Landbesitz, der ihnen ab den 1960er-Jahren die Finanzierung guter Ausbildungen für ihre Kinder ermöglichte. Auf dieser Grundlage entwickelte sich das bis heute herrschende Gleichheitsprinzip.

Die koreanische Wohlfahrtspolitik war in dieser Zeit selektiv auf die Geschädigten des Koreakrieges von 1950 bis 1953 und auf die Ärmsten der Bevölkerung ausgerichtet, während die soziale Sicherung überwiegend Soldaten und Beamten als Garanten der Regierungsmacht vorbehalten war. Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates stagnierte in Korea bis in die 1970er-Jahre, in denen der Sozialetat lediglich ein Prozent der staatlichen Ausgaben betrug. Erst die Demokratisierung nach 1987 und die nachfolgenden umfassenden Arbeitskämpfe führten zur besseren Verteilung der Arbeitseinkommen und zur Wende in der Wohlfahrtspolitik.

Durch eine veränderte Gesetzgebung und die Novellierung der Sozialgesetze wurden eine Volksrente und eine Krankenversicherung für alle Koreanerinnen und Koreaner eingeführt und verschiedene andere soziale Dienstleistungen entwickelt. Jedoch gewannen in der Folgezeit in der konservativen Regierungspartei neoliberale politische Kräfte allmählich die Oberhand, welche die Rolle des Staates in der Fürsorge wieder reduzieren wollten. Mit dem Argument, dass der Wohlfahrtsstaat die Wirtschaft behindere, blockierten diese Kräfte jede Diskussion über dessen Weiterentwicklung. Auch blieben diesbezügliche Bestrebungen und deutliche Willensäußerungen seitens der Bevölkerung aus, da insbesondere Jugendliche und junge Menschen von einem starken Arbeitsmarkt profitierten. In der Gesellschaft herrschten die aus Japan übernommenen Prinzipien lebenslanger Beschäftigung sowie familiärer Fürsorge und die Aufwendungen für Wohnung und Lebensunterhalt nach der Heirat waren relativ geringfügig.

Obwohl eine radikale Arbeiterbewegung entstand, wurden die traditionelle Rolle des Mannes als Ernährer der Familie und die Versorgung der oftmals bedürftigen Eltern durch die eigenen erwachsenen Kinder nicht infrage gestellt. Bei den Konflikten zwischen den Sozialpartnern ging es hauptsächlich um die Ausgestaltung der Tarifverträge und um Lohnerhöhungen. Auch ging es in den Auseinandersetzungen mit den Oppositionsparteien weniger um die Sozialpolitik, sondern viel mehr um Entwicklungsprogramme zur regionalen Wirtschaftsförderung. Infolge dessen dienten die Etatmittel der koreanischen Regierung hauptsächlich der Stärkung der Wirtschaft und der Infrastruktur, so dass der Sozialetat nicht einmal zehn Prozent des Gesamtetats ausmachte (*Kim, Y.M.* 2008).

**Abbildung 1: Rate der Niedriglohnarbeiter nach Geschlecht**



Eine Wende kam mit der Wirtschaftskrise 1997, die durch Wirtschaftsturbulenzen und die Zahlungsfähigkeit des Landes ausgelöst wurde (Köther 2000, S. 4) und die koreanische Gesellschaft von Grund auf erschütterte. Infolge der Wirtschaftskrise gingen vor allem viele kleinere Firmen in den Konkurs. Es kam erstmals zu systematischen Massenentlassungen, die auf Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) und durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ausgelöst wurden. Die Arbeitslosenquote verdreifachte sich von 2,6 Prozent im Jahr 1997 auf 6,8 Prozent 1998, im Jahr 1999 war die Rate wieder auf 6,3 Prozent gesunken (Kim, Won-Sub 2005, S. 5). Die großen Unternehmen konnten zwar Massenentlassungen vermeiden, mussten sich aber umstrukturieren, die Arbeit flexibilisieren und Einstellungsstopps vornehmen. Dabei wuchs die Zahl der Langzeitarbeitslosen und Teilzeitbeschäftigten (Köther 2000, S. 13).

Trotz der für westliche Verhältnisse noch moderaten Arbeitslosenquoten löste diese Entwicklung in der koreanischen Gesellschaft, die bislang an Arbeitslosigkeit nicht gewöhnt war, einen immensen Schock aus. Bis zur Wirtschaftskrise hatte die koreanische Regierung eine Politik des hohen Wirtschaftswachstums, der niedrigen Steuern und privaten Vorsorge verfolgt, so dass kaum ein ausreichendes staatliches Auffangsystem zur Absicherung der sozialen Risiken aufgebaut werden konnte. Das fehlende beziehungsweise schwache soziale Sicherungsnetz konnte die negativen sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit nicht auffangen (Kim, Won-Sub 2005, S. 5).

Zwar konnte Korea die Wirtschaftskrise in relativ kurzer Zeit überwinden, die soziale und wirtschaftliche Situation der Mehrheit der Bevölkerung hatte sich

aber insgesamt sehr verschlechtert, wie sehr zeigen die nachfolgend aufgeführten sechs Punkte (Kwon; Holiday 2007):

▲ Bedingt durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wuchsen der Niedriglohnssektor und die Zahl der instabilen Beschäftigungsverhältnisse. Der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnssektor verfestigte sich seit Beginn der statistischen Erfassung in 2003 bis 2012 auf einem Niveau von zirka 25 Prozent (siehe Abbildung 1). Dies ist die höchste Quote unter den OECD-Mitgliedstaaten und hat damit zu tun, dass die Rate der irregulär Beschäftigten einschließlich der Beschäftigten, die über längere Zeiträume nur befristete Arbeitsverträge haben, mit 50 Prozent sehr hoch ist. Die monatlichen Durchschnittslöhne dieser irregulär Beschäftigten erreichen nicht einmal die Hälfte der Löhne der regulär Beschäftigten. Die Beschäftigungstabilität der koreanischen Arbeiter und Arbeiterinnen ist sehr niedrig. Jeder vierte koreanische Arbeitsplatz ist unsicher und auf nicht mehr als sechs Monate befristet.

▲ Die Verschlechterung der Beschäftigungsqualität ist auch auf die zunehmende Zahl von Kleingewerben wie Straßenverkauf und Kleinhandel zurückzuführen. Der Anteil der Gewerbetreibenden beträgt zirka 30 Prozent aller Erwerbstätigen, aber die meisten betreiben nur ein Kleingewerbe mit niedrigem und labilem Einkommen, so dass 70 Prozent von ihnen innerhalb der ersten fünf Jahre das Geschäft wieder aufgeben. Auch starten überwiegend Ältere, die im regulären Arbeitsmarkt nicht mehr mithalten können und arbeitslos werden, ein eigenes Gewerbe, wodurch zwar die Arbeitslosenstatistik geschönt, aber kein Ausweg aus der Beschäftigungskrise gefunden wird.

**Tabelle 1: Bevölkerungsanteil unter der Armutsgrenze** (gemessen in Median des Netto-Äquivalenzeinkommens)

Altersgruppe	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0-17	10,6	10,9	10,4	10,2	9,4	9,7
18-25	8,9	9,2	11,8	12,7	9,8	10,5
26-40	8,7	8,1	7,6	8,3	7,9	7,1
41-50	9,3	10,2	10,5	9,6	9,4	8,9
51-65	17,9	17,2	18,1	17,5	8,3	17,3
66-75	42,3	43,2	43,8	45,5	44,9	45,6

(Quelle: OECD Stat Extracts<sup>2</sup>)

▲ Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes traf vor allem die 40- bis 50-Jährigen, die ihre regulären Arbeitsstellen verloren und trotz staatlicher Fördermaßnahmen häufig keine neue Anstellung erlangen konnten. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen schafften zwar kurzfristig Linderung, führten aber nicht zu einer nachhaltigen Beschäftigungspolitik mit qualitativen Jobsicherungs- und Qualifizierungsprogrammen (Köther 2000, S. 26). Die staatlichen Ausgaben für die Beschäftigungspolitik betragen gerade einmal 0,2 Prozent des Bruttoinlandproduktes. Die Arbeitslosenversicherung gewährte ein maximales Arbeitslosengeld von monatlich 1,2 Millionen Won (zirka 1 000 Euro), wobei den vormals nur irregulär Beschäftigten und Kleingewerbetreibenden diese Leistungen nicht gewährt wurden.

▲ Die infolge dieser Entwicklung entstandene Altersarmut erweist sich als ernsthaftes soziales Problem in Korea. Denn die erwerbsunfähigen alten Menschen lebten damals im Allgemeinen von der finanziellen Unterstützung ihrer Kinder, die in vielen Fällen selbst von Arbeitslosigkeit betroffen waren (Köther 2000, S. 14).<sup>3</sup> Knapp die Hälfte der 66- bis 75-Jährigen lebten unterhalb der Armutsgrenze (Tabelle 1), da die meisten von ihnen keine Leistungen aus der Volksrente erhielten und auch die private Unterstützung durch die (erwachsenen) Kinder entfiel. Auch die nachfolgende Generation der Babyboomer (Jahrgänge 1955 bis 1963) wird nur teilweise am Rentensystem partizipieren können, so dass die Altersarmut in

Korea wohl noch lange anhalten wird und ein ernst zu nehmendes soziales Problem ist (Kim, Yun-Tae; Seo, Jae-Uk 2013).

▲ Die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie erweist sich auch in Korea als ein neues Problem. Nach Angaben des Statistischen Amtes Korea überstieg im Oktober 2013 die Zahl der Doppelverdienerhaushalte mit 42,9 Prozent (5,055 Millionen) erstmals die der Alleinverdienerhaushalte (4,971 Millionen, 42,2 Prozent). Dies lässt sich auch darauf zurückführen, dass mit dem Verdienst des Mannes als Alleinverdiener die Lebenshaltungskosten einer Familie nicht mehr gedeckt werden können. Dennoch ist die Frauenbeschäftigungsquote sehr niedrig (Tabelle 2) und gehört mit zu den niedrigsten unter den OECD-Mitgliedstaaten. Viele berufstätige Frauen im Alter von 30 bis 39 Jahren geben ihren Arbeitsplatz zugunsten der Kinderbetreuung auf, so dass ein Karrierebruch entsteht. Für viele Arbeitnehmerinnen existiert das koreanische Beurlaubungssystem zur Kindererziehung nur dem Namen nach. Der Wiedereintritt ins Arbeitsleben gelingt den meisten nur auf schlecht bezahlten Arbeitsstellen in privaten Dienstleistungsbereichen wie zum Beispiel als Nachhilfelehrerin, als Verkäuferin in Discountläden oder als Serviererin in der Gastronomie und ähnlichen Beschäftigungszweigen. In der Folge haben sechs von zehn Arbeitnehmerinnen einen irregulären Job und die Arbeitslöhne betragen nur 35,4 Prozent der Durchschnittslöhne regulär beschäftigter Männer (Kim, Yu-Seon 2013).

▲ Die Krankenversicherung in Korea erfreut sich eines hohen Zufriedenheitsgrades, obwohl nur 60 Prozent der Behandlungskosten erstattet werden. Dies kann

<sup>2</sup> <http://stats.oecd.org> (income and poverty)

<sup>3</sup> „Im Jahr 1998 waren 46,5 % aller Familienoberhäupter arbeitslos, darunter 19,4 % in Haushalten, in denen kein weiteres Familienmitglied erwerbstätig war beziehungsweise ein eigenes Einkommen hatte“ (Köther 2000, S. 14).

**Tabelle 2: Entwicklung der Beschäftigungsquote nach Geschlecht und Alter** (in Prozent)

	Altersstufe	2000	2003	2006	2009	2012
<b>Männer</b>	Durchschnitt	70,7	71,9	71,3	70,1	70,8
	15-19	9,8	7,2	5,6	4,2	5,7
	20-29	66,0	63,4	61,2	58,4	57,3
	30-39	91,8	92,1	90,6	89,1	90,3
	40-49	90,1	91,8	91,4	90,9	91,7
	50-59	80,8	83,4	83,2	84,5	86,3
	ab 60	48,7	48,0	49,8	49,4	49,9
<b>Frauen</b>	Durchschnitt	47,0	47,4	48,8	47,7	48,4
	15-19	10,8	10,1	8,0	6,7	8,3
	20-29	54,9	57,3	59,4	58,0	58,8
	30-39	52,5	52,4	55,1	52,7	54,5
	40-49	62,5	61,7	63,8	64,1	64,6
	50-59	52,3	51,8	53,9	56,2	58,1
	ab 60	29,9	27,7	28,1	27,1	27,9

(Quelle: Korean Statistical Information Service<sup>4</sup>)

bei chronischen Erkrankungen sehr schnell in die Armut führen. In jüngerer Zeit steigen auch die Mietkosten rasch an, bedingt durch eine mit nur fünf Prozent der Neubauten sehr niedrige Quote des öffentlich geförderten Sozialwohnungsbaus und die mangelnde Kontrolle privater Vermietungsgesellschaften.

Das nur beschränkt entwickelte Wohlfahrtssystem lässt die Menschen in Korea mit Sorge in die Zukunft schauen. Der Anteil der Bevölkerung, die sich selbst als der Mittelschicht zugehörend einstuft, ist von 80 Prozent in den 1980er-Jahren auf aktuell 50 Prozent gefallen. Im Better Life Index der OECD rangiert Korea bezüglich der Lebenszufriedenheit im unteren Bereich. Obwohl das koreanische Bruttoinlandsprodukt (GNP) pro Kopf nach Kaufkraft beinahe 30 000 Dollar jährlich erreicht hat, sind immer weniger Koreaner mit ihrer Lebenssituation zufrieden als in der Vergangenheit.

Die in der koreanischen Gesellschaft stattfindenden Transformationen sind denen in westlichen Wohlstandsgesellschaften nicht unähnlich. Hierzu zählen

die demografische Entwicklung, die wachsende Zahl berufstätiger Frauen, die zunehmende Verlagerung der Arbeitsplätze von der industriellen Produktion hin zum Dienstleistungssektor und nicht zuletzt ein durch die Globalisierung immer schärfer werdender Wettbewerb, der auch die koreanische Gesellschaft permanent zur Anpassung und Leistungssteigerung zwingt. Bedingt durch die niedrige Geburtenrate und die Überalterung der Bevölkerung, die nachlassende familiäre Fürsorge, die Altersarmut und die prekären Beschäftigungsverhältnisse wächst auch in Korea der Druck auf die sozialen Sicherungssysteme.

Im Unterschied zu anderen Ländern hat Korea aber nicht nur die neu aufgetretenen Probleme des industriellen Strukturwandels und der demografischen Entwicklung, sondern auch die während der Wirtschaftskrise manifest gewordenen sozialen Probleme und Versäumnisse der Vergangenheit zu bewältigen und das zu einer Zeit, in der die sozialen Sicherungssysteme des Staates noch kaum entwickelt sind. Korea hat zur Bewältigung der Wirtschaftskrise 1997 Reformen umgesetzt, die eine drastische Zunahme der Arbeitslosigkeit und Armut nach sich zogen und

<sup>4</sup> [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&blId=DT\\_1DA7002&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=B11&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=E1#](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&blId=DT_1DA7002&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=B11&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1#)

erst danach, nicht zuletzt auf Druck des IWF, angefangen, sozialpolitische Maßnahmen systematisch durchzuführen.

So wurden zwar vier Sozialversicherungen (Alters-, Unfall-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung) für alle Teile der (arbeitenden) Bevölkerung verbindlich eingeführt. Hierbei unberücksichtigt bleiben aber bis heute Menschen, die sich nach der Entlassung aus Industriearbeitsverhältnissen als Kleingewerbetreibende, Zeitarbeitende oder Dienstleistende betätigen müssen – sie liegen gewissermaßen im toten Winkel der Sozialversicherungen. Während sich der Wandel in westlichen Ländern unter dem politischen Einfluss der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen und deren institutionellen Vertretungen allmählich vollzog, musste Korea die bisher ausschließlich am Wirtschaftswachstum orientierte Politik, die in Zeiten der Militärdiktatur entstanden war und die korrupten Geschäfte zwischen Politikern und Großunternehmern ermöglicht hatte (Köther 2000, S. 7), überwinden und eine neue Wohlfahrtsstruktur aufbauen. Vor diesem Hintergrund hat sich der koreanische Wohlfahrtsstaat sehr bemüht, die neuesten Diskussionen in den westlichen Industrieländern wie „der dritte Weg“, „sozialer Investitionsstaat“, „Aktivierung“, „Workfare“ (als Koppelung von Sozialleistungen und Arbeit) etc. aufzunehmen und zu adaptieren.

**Korea wird zum Wohlfahrtsstaat** | Erst mit der Wirtschaftskrise 1997 begann in Korea die Ära der Entwicklung eines Wohlfahrtsstaats. Der an der Bewältigung der Krise hauptsächlich beteiligte Internationale Währungsfonds (IWF) verlangte von der koreanischen Regierung nicht nur die Restrukturierung der Wirtschaft, sondern zugleich auch die Verstärkung des bis dahin nur rudimentär entwickelten sozialen Sicherungsnetzes. Die Regierung unter *Kim Dae-jung* versuchte in den Jahren 1998 bis 2003 der durch die Flexibilisierung der Arbeit ausgelösten Massenarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, indem sie zunächst Haushaltsmittel in beträchtlicher Höhe für Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit einsetzte. Die bereits 1995 zunächst nur für Betriebe mit mehr als 30 Beschäftigten eingeführte Arbeitslosenversicherung wurde 1998 auf alle Unternehmen erweitert. Dadurch stieg die Zahl der Leistungsempfänger der Arbeitslosenversicherung von 50 300 im Jahr 1998 auf 180 000 im Jahr 1999 an. Ebenso wurde die gesetzliche Unfall-

versicherung im Jahr 2000 auf alle Betriebe ausgedehnt. Auch die Volksrente wurde auf neun Millionen Selbstständige<sup>5</sup> in den Städten ausgeweitet, so dass fast alle Teile der Bevölkerung bei der Volksrentenversicherung versichert werden konnten. Die bis dahin nach Betrieben und Regionen getrennten Krankenversicherungen wurden im Jahr 2000 zusammengelegt. Dabei wurden auch die bislang sehr unterschiedlichen Beitragssätze vereinheitlicht. Diese von der Regierung unter *Kim Dae-jung* durchgeführte Vereinigung der regionalen Kranken- und der Betriebskrankenversicherung wurde von der Bevölkerung sehr gut aufgenommen und trägt wesentlich zur Zufriedenheit mit der staatlichen Wohlfahrtsleistung bei.

Ein Gesetz zur Krankenversicherung wurde in Korea zwar bereits 1963 verabschiedet, die tatsächliche Ausführung gelang aber erst 1977. Da diese Regelung jedoch nur auf Betriebe mit Belegschaften von mehr als 500 Beschäftigten angewandt wurde, war ihre Wirkung zunächst nur sehr eingeschränkt. Erst zwei Jahre nach der Demokratisierung 1987 wurde der Krankenversicherungsschutz quantitativ ausgeweitet und umfasste theoretisch das ganze Volk. Die Leistungen der Krankenversicherung wurden jedoch nach Betrieben und Regionen getrennt gewährt. Die Versicherung wirkte als ein regressives System, dessen Leistungen von der Ertragskraft des Betriebes abhing. In diesem System wurden die Versicherten von den verschiedenen Krankenversicherungsträgern getrennt verwaltet und nach der Art ihres Einkommens beziehungsweise des Erwerbsstatus eingestuft. Es gab drei öffentliche Krankenversicherungsträger: die betrieblichen Krankenkassen für Versicherte in Betrieben mit mehr als fünf Beschäftigten, die Ortskrankenkassen für kleine Selbstständige, Bauern, Fischer und auch Tagelöhner sowie die Krankenkassen für Beamte und Lehrer an öffentlichen und privaten Schulen (Köther 2000, S. 30). Höhe und Bemessungsgröße der Beiträge unterschieden sich vielfach nach der Zugehörigkeit zu den Krankenkassen. Die Leistungen der Krankenversicherungen waren außerdem so gering, dass die Versicherten bei schweren Krankheiten den überwiegenden Teil der Krankheits- und Behandlungskosten selbst tragen mussten. So trugen die Krankenkassen beispielsweise lediglich 40 bis 55 Prozent der Gesamtkosten für Untersuchungen

5 Tagelöhner mit einer Beschäftigungsdauer von weniger als drei Monaten und Saisonarbeiter ohne Beitragsbeteiligung des Arbeitgebers konnten trotz abhängiger Beschäftigung als Selbstständige versichert werden (Köther 2000, S. 30).

und Behandlungen im Krankenhaus und nur 20 bis 30 Prozent der Kosten für die Behandlung in einer Arztpraxis und für die Operation in einer Klinik (*ebd.*, S. 31).

Mit der Ausdehnung der Krankenversicherung auf die gesamte Bevölkerung durch die Regierung *Kim Dae-jungs* stieg die Absicherungsrate auf bis zu mehr als 60 Prozent und auch die Leistungen der Krankenkassen wurden um bis zu 170 Prozent erhöht. Durch die Einführung universeller Volkskrankenversicherungen kamen fast alle Bevölkerungsteile einschließlich der Arbeitslosen und pensionierten Älteren in den Genuss einer Krankenversicherung. Eine weitere wichtige Reform betraf die finanzielle und administrative Vereinigung aller Krankenversicherungen unter *Kim Dae-jung*. Vor der Vereinigung waren die zirka 420 Krankenkassen finanziell voneinander unabhängig und ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Einkommens- und Berufsgruppen fand nicht statt. Im Zuge der Reform wurden die Beitragssätze vereinheitlicht und die Leistungen verbessert. Mit der Einführung einer universellen Krankenversicherung wurden zum einen das Solidaritätsprinzip und zum anderen die Verantwortung des Staats für die Absicherung gegen Krankheitsrisiken gestärkt (*Kim, Won-Sub* 2005, S. 9 f.).

Von besonderer Bedeutung war im Jahr 2000 der Aufbau einer Volksmindestsicherung, mit der die Regierung auf den raschen Anstieg der Zahl von Armut Betroffener infolge der Wirtschaftskrise reagierte. Mit ihrer sogenannten „produktivistischen Sozialpolitik“ erklärte die Regierung die Förderung der Mittelschicht und die Verbesserung der Lebenssituation der Armen neben der Demokratie- und Wirtschaftsentwicklung zum gleichrangigen Staatsziel.<sup>6</sup> Das Konzept der produktivistischen Sozialpolitik entstand aus der Kritik an dem von den Vorgängerregierungen allzu einseitig verfolgten Ziel des Wirtschaftswachstums, welches viele soziale Probleme wie zum Beispiel die Vergrößerung der Einkommensungleichheit oder das

<sup>6</sup> Bis dahin wurde in Korea daran festgehalten, den Wohlstand der Bevölkerung durch Wirtschaftswachstum zu sichern, und die Sozialpolitik spielte eher eine untergeordnete Rolle gegenüber der Wirtschaftspolitik. Als 1998 die „Regierung des Volkes“ unter Präsident *Kim Dae-jung* an die Macht kam, kündigte sie an, dieses Übergewicht der Ökonomie abzubauen und sich dafür einzusetzen, dass die Ziele Wirtschaftswachstum, Demokratie und Wohlfahrt gleichberechtigt angestrebt werden (*Kim, Won-Sub* 2005, S. 2).

Anwachsen der Armut mit sich brachte. Der Begriff der produktivistischen Sozialpolitik wurde in dem Sinne verwendet, dass die Sozialpolitik produktiv zur Verbesserung der Lebenslage der Bevölkerung im Einklang mit den Erfordernissen der Wirtschaft und des Marktes beitragen sollte (*Kim, Won-Sub* 2005, S. 4).

Die produktivistische Sozialpolitik als Staatsidee soll dazu beitragen, die Lebensqualität zu verbessern und eine Gesellschaftsentwicklung zu ermöglichen, in der das Existenzminimum und die Chance jedes Einzelnen zur selbstständigen und subjektiven Teilhabe an allen wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten sowie das Selbstwertgefühl und die Menschenwürde gewahrt bleiben (*Shin, Hee-Young* 2000). Der Begriff „produktivistisch“ bedeutet einerseits die Verknüpfung der Wohlfahrt mit den Erfordernissen der Wirtschaft und des Marktes und andererseits die aktive Einbindung der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen in den Arbeitsmarkt. Das Ziel der produktivistischen Sozialpolitik waren die Verwirklichung der sozialen Bürgerrechte, die Erhaltung und Verbesserung des Humankapitals und die Wiederherstellung der sozialen Solidarität (*Lee, Jang-Won* 2000).

Die *Kim Dae-jung* nachfolgende Regierung unter *Roh-Moo-hyun* (2003 bis 2008) erklärte den „sozialen Investitionsstaat“ zum Staatsziel. Nach ihrer Auffassung werden hiermit Wirtschaftswachstum und Sozialintegration gleichzeitig verfolgt, indem durch Investitionen in das Human- und Sozialkapital die Teilnahmekancen der Bevölkerung an der wirtschaftlichen Prosperität erweitert und neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Zur Verwirklichung dieser Ziele führte die Regierung ein System zur Unterstützung der Kindesentwicklung und ein Projekt zur Unterstützung der ganzheitlichen Entwicklung der Kinder armer Familien ein. Für einkommensschwache Haushalte mit Kindern unter zwölf Jahren wurde beispielsweise ein auf Leistungsempfänger zugeschnittener Sammel-service im Bereich der Gesundheit und Kinderbetreuung angeboten. Für die Eltern dieser Kinder wurde ein Etat von zirka 30,7 Milliarden Won (20,5 Millionen Euro) für Berufstraining, Beschäftigungsförderung etc. bereitgestellt. Außerdem führte die *Roh*-Regierung die westlichen Systeme wie zum Beispiel die Arbeitsförderungssteuer und die Pflegeversicherung ein, mit denen aufkommenden sozialen Risiken entgegnet werden sollte.

**Tabelle 3: Entwicklung der Wohlfahrtsausgaben in Prozent vom Bruttoinlandsprodukt**

	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Korea</b>	2,8	3,2	4,8	6,5	9,4	9,0	9,0	9,6	10,2
<b>USA</b>	21,4	25,9	26,2	27	27,6	26,8	25,5	25,4	25,6
<b>Großbritannien</b>	28,5	31,8	28,2	28,7	29,4	27,9	27,2	27,7	28,2
<b>Deutschland</b>	16,3	19,2	18,4	20,2	23,9	22,8	22,7	23	22,5
<b>Schweden</b>	13,1	15	14,2	15,5	18,5	19,3	19	18,7	18,6
<b>OECD-Durchschnitt</b>	17,5	19,3	18,6	19,4	21,9	21,7	21,4	21,6	21,7

(Quelle: OECD Stat Extracts<sup>7</sup>)

Infolge der Bemühungen der Regierungen von *Kim Dae-jung* und *Roh Moo-hyun* wurden die Sozialausgaben rasant gesteigert. Seit 1998 verzeichnet Korea weltweit die höchsten Zuwachsraten für Sozialausgaben. Im Jahr 2000 betragen die Sozialausgaben 4,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und 2013 mit 10,2 Prozent mehr als das Doppelte. Seit 2005 bildet der Sozialetat den prozentual höchsten Anteil des Regierungshaushaltes, noch vor den Ausgaben für Wirtschaft und Verteidigung.

**Professor Yun Tae Kim, PhD**, lehrt Soziologie und Soziale Wohlfahrt an der Korea University in Seoul, Republik Korea. Er ist Direktor des Social Policy Center, Public Policy Institute, seiner Universität. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Transformation des Wohlfahrtsstaates, Armut, Ungleichheit, soziale Gerechtigkeit und Demokratie. E-Mail: [yunkim@korea.ac.kr](mailto:yunkim@korea.ac.kr)

**Dr. Misun Han-Broich** ist Dipl.-Sozialarbeiterin, Beraterin und Lehrbeauftragte am Studiengang Soziale Arbeit an der Evangelischen Hochschule Berlin. E-Mail: [misun@t-online.de](mailto:misun@t-online.de)

## Literatur

- Kim**, Won-Sub: Wandel der Sozialpolitik nach der Wirtschaftskrise 1997 in Südkorea. Social World (World Society, Global Social Policy and New Welfare States). University of Bielefeld, Germany. Institute for World Society Studies – Working Paper No. 10/2005
- Kim**, Y.M.: Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea. In: Policy and Politics 36/2008, pp. 109-125
- Kim**, Yun-Tae; Seo, Jae-Uk: Die Armut: Wie kann sie bekämpft werden? Paju 2013

**Kim**, Yu-Seon: „Umfang und Zustand der irregulären Beschäftigung – Ergebnis des Statistischen Amtes: Ergänzende Zählung der wirtschaftlich aktiven Einwohner“. Koreanisches Forschungsinstitut für Arbeit und Gesellschaft 2013, Band 171. Seoul 2013, S. 50-93

**Köther**, Eun Sook: Die Sozialpolitik in Südkorea seit der Wirtschaftskrise 1997. Hans Böckler Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB. Arbeitspapier 14. Düsseldorf 2000 ([http://www.boeckler.de/pdf/p\\_arbp\\_014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_014.pdf); abgerufen am 30.12.2016)

**Kwon**, S.; Holliday, I.: The Korea welfare state: a paradox of expansion in an era of globalization and economic crisis. In: International Journal of Social Welfare 16/2007, pp. 242-248

**Lee**, Jang-Won: Die Richtung der produktivistischen Sozialpolitik. Vortrag bei der Tagung der koreanischen Akademie der Wohlfahrtswissenschaft im Frühjahr 2000. Seoul 2000, S. 9-31

**Shin**, Hee-Young: Die Herausforderung des modernen Wohlfahrtsstaats und der dritte Weg: Zur Betrachtung über Grenzen und Möglichkeiten. Studie zur koreanischen Gesellschaft und Verwaltung, Band 11, Nr. 2/2000, S. 37-52

<sup>7</sup> <http://stats.oecd.org> (social expenditure – aggregated data)