

SÜDKOREA

Gewerkschaftsmonitor

Juni 2025

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die südkoreanische Demokratie durchlebt im ersten Halbjahr 2025 weiter ihre schwerste Krise seit der Redemokratisierung, nachdem Präsident Yoon Suk-yeol im Dezember 2024 verfassungswidrig das Kriegsrecht ausgerufen hatte. Seine Amtsenthebung wurde am 04.04.2025 vom Verfassungsgericht bestätigt. Die politische Lage bleibt jedoch weiter angespannt. Gründe hierfür sind strukturelle Probleme und eine starke politische und gesellschaftliche Polarisierung, angefeuert durch populistische Politiker_innen und radikale Stimmen in der Gesellschaft.

Im südkoreanischen Präsidialsystem ist das Präsidentenamt mit großer Machtfülle ausgestattet. Der Präsident regiert für fünf Jahre, eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Das ideologische Spektrum der Parteienlandschaft ist in Südkorea traditionell begrenzt. Dies hängt u. a. mit der langjährigen Militärdiktatur (1961–1987) und dem seit dem Korea-Krieg stark verbreiteten Anti-Kommunismus zusammen, durch den die Entstehung von Parteien im linken politischen Spektrum unterdrückt bzw. erschwert wurde. Innerhalb dieses verengten politischen Spektrums bildete sich eine bipolare Struktur mit zwei großen politischen Strömungen heraus: einer konservativen (derzeit: People Power Party, PPP) und einer liberal-demokratischen (derzeit: Demokratische Partei, DP). Innerhalb des liberal-demokratischen Lagers gibt es Gruppierungen, die progressive Positionen vertreten. Darüber hinaus gibt es kleinere Parteien im linken Spektrum, die von Teilen der Gewerkschaftsbewegung unterstützt werden (z. B. die Gerechtigkeitspartei). Während die konservative Partei traditionell sehr enge Kontakte zu den Großunternehmen (*chaebols*) pflegt und eine explizit gewerkschaftskritische Agenda verfolgt, steht die Demokratische Partei den Forderungen der Gewerkschaften grundsätzlich offener gegenüber. Angesichts der immer stärker werdenden sozialen Ungleichheit sind in der Demokratischen Partei zudem Ansätze für eine progressive Wirtschaftspolitik erkennbar, die aber noch nicht konsequent verfolgt werden.

Die letzten Parlamentswahlen im April 2024 gewann die DP. Sie verfügt derzeit im Parlament mit 170 von insgesamt 300 Sitzen über eine absolute Mehrheit und konnte damit ihre Dominanz noch einmal ausbauen. Die konservative People Power Party kommt nur auf 108 Sitze. Die Rebuilding Korea Party, eine Abspaltung der DP, kann 12 Sitze auf sich vereinen. Die sozialdemokratische Gerechtigkeitspartei ist nicht mehr ins Parlament gewählt worden.

Mit Yoon Suk-yeol hatte bis 2025 ein Konservativer das Amt des Präsidenten inne, bis er im Zuge seiner Ausrufung des Kriegsrechts des Amtes enthoben wurde. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger, Moon Jae-In (2017–2022), nahm er eine explizit gewerkschaftskritische Position ein. Dabei setzte Yoon die Gewerkschaften auch rechtlich unter Druck, versuchte sie in ein pro-nordkoreanisches Licht zu rücken und sie zu diffamieren. Gesetzesvorhaben zur Flexibilisierung von Arbeitszeiten oder zur Einführung eines leistungsbezogenen Gehaltssystems wurden durch die parlamentarische Mehrheit der Demokratischen Partei abgelehnt.

Aufgrund fehlender Mehrheiten im Parlament regierte Yoon mit Hilfe von Dekreten. Viele seiner Vorhaben wurden von der Opposition blockiert. Zudem ging die Opposition immer wieder mit Impeachment-Anträgen gegen Yoon und sein Kabinett vor.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Das Entwicklungsmodell Südkoreas basierte nach dem Ende des Korea-Krieges auf der Strategie einer exportorientierten Industrialisierung. Diese beinhaltete die Schaffung und Förderung von Großunternehmen und ging mit der Unterdrückung der Gewerkschaftsfreiheit und einer massiven Verletzung von Arbeitnehmer_innenrechten einher. Die langfristigen Auswirkungen dieses Entwicklungsmodells sind auch heute noch in allen gesellschaftlichen Bereichen spürbar. Einige Unternehmen haben es im Laufe der Jahrzehnte geschafft, sich zu global agierenden Großkonzernen zu entwickeln (z. B. Samsung, LG, Hyundai). Sie profitierten von einer Ende der 1970er Jahre beginnenden Konzentration auf, und staatlichen

Förderung für ebendiese Unternehmen, was sie letztlich zu Technologieführern machte. Diese Großkonzerne stehen nach wie vor im Zentrum des südkoreanischen Wirtschaftsmodells. Allein die Samsung-Gruppe ist für 20 Prozent der gesamten südkoreanischen Exporte verantwortlich. Die großen Unternehmenskonglomerate dominieren aber nicht nur das Wirtschaftsgeschehen, sondern verfügen auch über großen politischen Einfluss und können über ihre enormen Werbebudgets auch die Medienberichterstattung in ihrem Sinne beeinflussen. Die Verstrickungen zwischen Großkonzernen und Politik und weit verbreitete Korruption und Bestechung haben schwerwiegende Folgen: Sie erschweren die Durchsetzung einer Politik, die sich stärker an einem sozialen Ausgleich orientiert und unterminieren darüber hinaus die Legitimität und Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems. Gewerkschaften haben es in diesen Bereichen schwer. Doch zeigten 2024 bspw. die ersten Streiks in der Firmengeschichte bei Samsung Electronics, dass auch diese Struktur von Veränderungen betroffen ist.

Die Auswirkungen dieses Wirtschaftsmodells lassen sich anhand wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren ablesen: Südkorea hat in den vergangenen Jahrzehnten zwar eine sehr dynamische wirtschaftliche Entwicklung mit hohen Wachstumsraten durchlaufen, die soziale Entwicklung hat mit dem wirtschaftlichen Fortschritt jedoch nicht Schritt halten können. Die Anzeichen dafür sind vielfältig: Die Altersarmut in Südkorea ist mit 43 Prozent die mit Abstand höchste unter allen OECD-Ländern. Die Sozialausgaben sind im Vergleich zu anderen OECD-Ländern niedrig, sie betragen nur rund 15 Prozent (Vergleich Deutschland: 26,7 Prozent, OECD-Durchschnitt: 21,1 Prozent). Die sozialen Sicherungsnetze sind unterentwickelt, wobei absehbar ist, dass sie auch aufgrund der rasant alternden Gesellschaft ausgebaut werden müssen. Die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit lag in Korea im Jahr 2021 bei 1915 Stunden. Auch wenn sie seit 2008 rückläufig ist, bleibt sie deutlich höher als der OECD-Durchschnitt (1752 Stunden) und als in Deutschland (1349 Stunden). Besonders problematisch ist die zunehmende Informalisierung und Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen. Mittlerweile sind knapp 40 Prozent der Erwerbstätigen in irregulären Arbeitsverhältnissen beschäftigt, als Leih- oder Zeitarbeiter_innen, Werkvertragsarbeiter_innen, Schein- oder Solo-Selbständige oder Tagelöhner. Besonders junge Menschen in ihren 20ern sind betroffen. Der demographische Wandel in einer rasant alternden Gesellschaft mit der niedrigsten Geburtenrate weltweit sorgt für zusätzlichen wirtschaftlichen Druck. Gleichzeitig tut sich das Land bei der Anwerbung internationaler Fachkräfte immer noch schwer.

Ein fortdauerndes Problem stellt die massive Diskriminierung von Frauen dar, insbesondere in der Arbeitswelt. Frauen sind in Führungspositionen viel seltener vertreten als Männer und erhalten im Durchschnitt eine deutlich geringere Bezahlung. Der Gender Pay Gap ist mit 31 Prozent der mit Abstand höchste unter allen OECD-Ländern. Im Global Gender Gap Index des World Economic Forum belegt Südkorea 2024 nur den 94. Rang von insgesamt 153 Ländern. Die Beschäftigungsquote von Frauen (55 Prozent) liegt 16 Prozentpunkte unter der von Männern (71 Prozent). Noch immer ist es üblich, dass sich Frauen nach der Geburt eines Kindes aus dem Arbeitsleben zurückziehen. Auch in der Politik sind Frauen deutlich

unterrepräsentiert. So liegt der Anteil von Frauen im Parlament bei lediglich 19 Prozent (OECD Durchschnitt: 33,8 Prozent).

Die Arbeitslosigkeit ist mit 3,2 Prozent insgesamt sehr gering. Für junge Menschen gestaltet sich der Zugang zum Arbeitsmarkt jedoch schwierig. So liegt die Arbeitslosigkeit junger Menschen im Alter von 15-29 Jahren bei sieben Prozent. Noch höher ist die Quote der »erweiterten Jugendarbeitslosigkeit«, d. h. der jungen Menschen, die nicht aktiv nach Arbeit suchen. Sie lag 2021 bei 23,5 Prozent (OECD-Durchschnitt 18,1 Prozent). Für das Jahr 2025 wird ein Wirtschaftswachstum von 1,7 Prozent prognostiziert. Unsicherheitsfaktoren sind die weltweite Handelspolitik sowie die politische Entwicklung nach der Ausrufung des Kriegsrechts und dem Amtsenthebungsverfahren. 2024 lag es bei 2 Prozent. Die Inflationsrate betrug im Februar 2025 knapp 2 Prozent. Das Pro-Kopf-Einkommen belief sich im Jahr 2024 auf 36.000 US\$ (Deutschland: 54.100 US\$). Die wichtigsten Exportprodukte sind elektrische und elektronische Güter (insbesondere Halbleiter), Maschinen und Kraftfahrzeuge. Gesamtwirtschaftlich sind die längerfristigen Perspektiven ungewiss. Besonders die aggressive Zollpolitik und der wirtschaftliche Druck seitens der US-Regierung dürfte einen negativen Einfluss auf die stark exportorientierte südkoreanische Wirtschaft haben.

Die Geburtenrate ist weiter sehr niedrig, auch wenn sie 2024 leicht anstieg. Bereits jetzt ist Südkorea mit einem Wert von 0,78 Kindern pro Frau das Land mit der weltweit niedrigsten Geburtenrate (OECD-Durchschnitt: 1,59), was zu einer weiteren Belastung der Wirtschaft sowie des Rentensystems führt.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die Ausrufung des Kriegsrechts am 3. Dezember 2024 hat die Gewerkschaften stark mobilisiert. Sie organisierten Massenkundgebungen, KCTU (*Korean Confederation of Trade Unions*) rief zu Generalstreiks auf, zunächst um Yoon Suk-Yeol zum Rücktritt zu bewegen und während des Impeachment-Prozess noch einmal um Druck für eine zeitnahe Entscheidung über seine Amtsenthebung aufzubauen. Mit dem Wahlsieg von Yoon Suk-Yeol bei den Präsidentschaftswahlen im März 2022 hatte sich der Wind allerdings gedreht. Yoon verfolgte eine in Grundzügen neoliberale Wirtschaftspolitik. Höhere Sozialausgaben lehnt er ab. Gewerkschaften sahen sich vor allem in einer Situation, ihre Rechte zu verteidigen und Rückschritte im Arbeits- und Gewerkschaftsrecht und in den Arbeitsbedingungen so weit wie möglich zu verhindern.

Aus gewerkschaftlicher Perspektive konnten zuvor noch während der Amtszeit von Präsident Moon Jae-In (2017–2022) einige Fortschritte erzielt werden. So wurden im Februar 2021 die ILO-Kernarbeitsnormen 29 (Zwangsarbeit) sowie 87 und 98 (Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen) ratifiziert und damit eine langjährige Forderung der Gewerkschaften erfüllt. Doch bereits zu Beginn der Yoon-Präsidentschaft standen die Zeichen auf Konfrontation. Auf Grundlage des Nationalen Sicherheitsgesetzes hat die Regierung Büroräume von Gewerkschaften durchsuchen lassen, wegen angeblicher Verbindungen von Gewerkschaftsmitgliedern zu nordkoreanischen

Regierungsvertretern. Ziel dieser Aktionen war es offenbar, das Ansehen der Gewerkschaften zu beschädigen, indem sie als mit Nordkorea sympathisierend diffamiert werden.

Als Reaktion auf die Politik der Regierung haben Gewerkschaften eine Reihe massiver Protestaktionen mit Zehntausenden Teilnehmer_innen organisiert. An landesweiten Kundgebungen am 1. Mai 2023 nahmen nach Schätzungen zwischen 50.000 und 130.000 Menschen teil. Dabei kam es auch zu einem tragischen Todesfall: aus Protest gegen die Politik der Regierung und Ermittlungen der Staatsanwaltschaft setzte sich ein Arbeiter selbst in Brand und starb an seinen Verletzungen. Im Juni 2023 spitzten sich die Spannungen zwischen Regierung und Gewerkschaften weiter zu. Bei einem Protest der Federation of Korean Metalworkers' Trade Union (FKMTU) wurde ein Gewerkschaftsmitglied durch Polizisten verletzt. 2024 demonstrierten Beschäftigte im Gesundheitswesen, insbesondere Ärzte, gegen eine Lockerung der Zulassung für ein Medizinstudium, um die Anzahl an Ärzten zu erhöhen.

Der Economic, Social und Labour Council (ESLC) ist das offizielle tripartite Dialogforum zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Allerdings war aufgrund des harten Vorgehens der Polizei der Gewerkschaftsdachverband die Federation of Korean Trade Unions (FKTU) ausgetreten. Auch der zweite große Gewerkschaftsdachverband Korean Confederation of Trade Unions (KCTU) boykottiert den ESLC bereits seit einigen Jahren wegen der in seinen Augen unzureichenden Mitbestimmungsrechte. Mit dem Rückzug der FKTU aus dem ESLC sind Gewerkschaften in dem Gremium nun vorerst nicht mehr vertreten. Der tripartite Dialog liegt somit vollständig auf Eis. Diese Entwicklung hatte sich bereits abgezeichnet, als die Regierung den Vorsitz des ESLC mit einer Person besetzte, die den Gewerkschaften äußerst kritisch gegenübersteht. Derzeit gibt es Überlegungen für eine Neugestaltung des tripartiten Gremiums.

Im Fokus der gewerkschaftlichen Aktivitäten standen unter anderem das Recht auf Kollektiverhandlungen sowie das Streikrecht. Diese unterliegen in Südkorea weitreichenden Einschränkungen, da sie an ein formales Beschäftigungsverhältnis mit dem Arbeitgeber geknüpft sind. Dies ist insbesondere für Beschäftigte von Subunternehmen problematisch, da diese keine Tarifverhandlungen mit ihrem eigentlichen Arbeitgeber (zumeist ein Großunternehmen) führen können, obwohl dieser Löhne und Arbeitsbedingungen bei Subunternehmen festlegt. Da auch das Streikrecht an ein formales Beschäftigungsverhältnis geknüpft ist, sind Streiks von Beschäftigten bei Subunternehmen unzulässig, wenn sie sich nicht gegen das Subunternehmen, sondern gegen den eigentlichen Arbeitgeber richten. Streikenden drohen in diesem Fall strafrechtliche Verfolgung und hohe Entschädigungsforderungen durch Unternehmen. Bspw. wurden im Jahr 2022 mehrere Arbeiter eines Subunternehmens in der Schiffbaubranche auf 35 Millionen Euro Entschädigung verklagt – als Kompensation für die durch einen Streik erlittenen Verluste. Um derartige Fälle in Zukunft zu verhindern, streben die Gewerkschaften Gesetzesänderungen an. Für Aufsehen sorgte zudem der erste jemals durchgeführte Streik bei Samsung Electronics im Juli

und August 2024, der jedoch keine Konzessionen seitens der Arbeitgebers hervorbrachte.

Die Metallgewerkschaft KMWU (Korean Metal Workers Union) hatte eine Internet-Petition für eine Änderung des Gewerkschaftsgesetzes initiiert, die innerhalb einer Woche genügend Unterschriften erhielt, um sie im Parlament einzubringen. Darüber hinaus organisierten Gewerkschaften im November 2022 Protestaktionen mit Zehntausenden Teilnehmer_innen in Seoul, während führende Vertreter der Metallgewerkschaft KMWU und des Dachverbandes KCTU in einen Hungerstreik traten. Auch der globale Industriegewerkschaftsverband IndustriALL rief die koreanische Nationalversammlung dazu auf, die Gesetzesänderungen zu verabschieden. Die Demokratische Partei nahm die Initiative der Gewerkschaften auf und brachte eine Änderung des Gewerkschaftsgesetzes durch das Parlament, das sogenannte *Yellow Envelope Bill*, das von beiden Gewerkschaftsdachverbänden unterstützt wird. Dieses sieht vor, die Rechte von Beschäftigten von Subunternehmen, Tarifverhandlungen zu führen, zu stärken, und die Möglichkeit von Unternehmen, Streikende auf Entschädigung zu verklagen, einzuschränken. Ein großer Fortschritt, da dies auch dazu beiträgt, das koreanische Gewerkschaftsgesetz in Einklang mit den ILO-Konventionen 87 und 98 zu bringen. Allerdings stoppte Präsident Yoon das Gesetz mit einem Veto und es trat nicht in Kraft. Es wird davon ausgegangen, dass dieses Gesetz wieder zur Abstimmung gebracht wird.

Der Mindestlohn liegt bei 10.030 Won (6,30 Euro; Stand 2025). Anpassungen werden typischerweise im Januar vorgenommen. Strittig ist die Einführung von branchenspezifischen Mindestlöhnen. Die Arbeitgeber befürworten einen solchen Schritt, während er bei den Gewerkschaften auf Ablehnung stößt. Das Komitee zur Bestimmung des Mindestlohns besteht aus 27 Mitgliedern, jeweils zu einem Drittel aus von der Regierung ernannten Expert_innen sowie Vertreter_innen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften.

GEWERKSCHAFTEN IN SÜDKOREA – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Bis zur Demokratisierung im Jahr 1987 existierte in Südkorea keine freie demokratische Interessenvertretung der Arbeiterschaft. Der erste Gewerkschaftsverband wurde 1946 gegründet. Er änderte seinen Namen mehrmals und wird seit 1961 als FKTU (Federation of Korean Trade Unions) geführt. Während der Militärdiktatur (1961–1987) wurde die FKTU in ein staatskorporatistisches Modell gezwängt und unter die strenge Kontrolle der autoritären Regierung gestellt. Die wirtschaftliche und politische Exklusion der Arbeiterschaft war integraler Bestandteil der staatsorientierten Entwicklungsdiktatur und des von ihr verfolgten Entwicklungsmodells der exportorientierten Industrialisierung. Unter diesen Bedingungen konnte die Arbeiterbewegung keine Kraft entfalten. Allerdings intensivierte sich in den 80er Jahren die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und der Studierendenbewegung, was

für die sich entwickelnde Demokratiebewegung von großer Bedeutung war.

Nach der politischen Demokratisierung im Jahr 1987 kam es zu massenhaften Arbeiterprotesten und landesweiten Streiks. Es konstituierten sich zahlreiche neue, unabhängige Gewerkschaften. Arbeiter_innen, die sich durch die FKTU nicht angemessen vertreten fühlten, schlossen sich 1995 zu einem neuen landesweiten Verband zusammen, der KCTU (Korean Confederation of Trade Unions), die zunächst noch illegal war. Erst im Jahr 1999, unter der Regierung von Kim Dae-Jung, wurde die KCTU schließlich offiziell anerkannt.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Als Folge der historischen Entwicklung der Arbeiterbewegung gibt es in Korea heute zwei große Gewerkschaftsdachverbände. Zum einen die Federation of Korean Trade Unions (FKTU), die im Zuge der Demokratisierung aber einen internen Reformprozess durchlief und ihre Autonomie vom Staat zurückerlangte, nachdem sie zuvor von der Militärdiktatur kontrolliert worden war. Die FKTU ist parteipolitisch unabhängig und unterhält traditionell Dialogkanäle zu den beiden großen politischen Parteien. Die gewerkschaftsfeindliche Politik der Regierung Yoon verschlechterte allerdings die Beziehung zwischen Regierung und FKTU. Zwischenzeitlich zog sich die FKTU 2023 gar aus dem Economic, Social and Labour Council (ESLC) zurück.

Entsprechend ihrer Vorgeschichte ist die *Korean Confederation of Trade Unions* (KCTU) in ihrer Programmatik bis heute deutlich progressiver geblieben als die FKTU. Die Verbindungen zwischen unabhängiger Arbeiter_innenbewegung, Dissidenten_innengruppen und Studierendenorganisationen zu Zeiten der Militärdiktatur haben die KCTU geprägt. Sie versteht sich bis heute auch als politische Kraft, die für einen grundlegenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel eintritt. Dazu verfolgt die KCTU auch Strategien der Allianzbildung mit anderen gesellschaftlichen Gruppen. Gegenüber der Regierung und Unternehmen verfolgt die KCTU einen konfrontativeren Kurs als die FKTU. Mit der Gründung der Demokratischen Arbeiterpartei (*Democratic Labour Party*, DLP) schuf sich die KCTU im Jahr 2000 zudem eine politische Organisation, die auch im Parlament vertreten war. Allerdings löste sich die DLP nach einigen Jahren wieder auf und spaltete sich in mehrere kleinere Parteien auf. Zu diesen Parteien unterhält die KCTU weiterhin Verbindungen. Die Beziehungen zwischen FKTU und KCTU sind konstruktiv. Die beiden Dachverbände stehen im Dialog und tauschen ihre Standpunkte aus, führen jedoch keine gemeinsamen Aktionen durch. Die beide großen Gewerkschaftsverbände sind nach dem Betriebs- und Branchenprinzip organisiert.

Im Jahr 2022 lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad insgesamt bei 13,1 Prozent und war damit zum ersten Mal seit 12 Jahren rückläufig, nachdem er 2021 noch angestiegen war. Im Jahr 2010 betrug der gewerkschaftliche Organisationsgrad lediglich 9,8 Prozent, seitdem ist er kontinuierlich gestiegen. Die Mitgliederzahl der Gewerkschaften erhöhte sich von 1,64

Millionen im Jahr 2010 auf 2,93 Millionen im Jahr 2021. Besonders stark sind die Gewerkschaften in den Großkonzernen vertreten, insbesondere im verarbeitenden Gewerbe. Grundsätzlich gilt: Je größer das Unternehmen, umso höher liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad. Bei Unternehmen mit mehr als 300 Beschäftigten lag der Organisationsgrad im Jahr 2020 bei 33,5 Prozent, bei Kleinunternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten hingegen nur bei 0,9 Prozent. Große Unterschiede gibt es auch zwischen regulär und irregulär Beschäftigten. So lag im Jahr 2020 der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei regulär Beschäftigten bei 19,2 Prozent, bei irregulär Beschäftigten betrug er hingegen nur 2,6 Prozent.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Die rechtlichen Grundlagen der Gewerkschaftsarbeit sind in Südkorea seit Jahrzehnten problematisch. Grundlegende Gewerkschafts- und Arbeitnehmer_innenrechte sind nach wie vor nicht gewährleistet. Im Februar 2021 – 30 Jahre nach dem Beitritt des Landes zur Internationalen Arbeitsorganisation – hat Südkorea die ILO-Kernarbeitsnormen zur Vereinigungsfreiheit und zum Schutz des Vereinigungsrechtes (Konvention 87), zum Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektiverhandlungen (Konvention 98) sowie zur Abschaffung der Zwangsarbeit (Konvention 29) ratifiziert. Dies ist zwar ein Fortschritt, allerdings steht die nationale Gesetzgebung in wichtigen Bereichen in Widerspruch zu den ratifizierten Kernarbeitsnormen. Zudem steht die Ratifizierung der ILO-Konvention 105 (Zwangsarbeit) weiterhin aus. Alle anderen Kernarbeitsnormen hat Südkorea ratifiziert.

Folgende Aspekte sind mit Blick auf die rechtlichen Grundlagen der Gewerkschaftsarbeit und die Vereinbarkeit mit ILO-Normen besonders problematisch: Das Gewerkschaftsgesetz geht von einer sehr engen Definition der Begriffe Arbeiter («*worker*») und Arbeitgeber («*employer*») aus, die auf einem direkten, formalen Beschäftigungsverhältnis basiert. Dadurch werden andere indirekte oder irreguläre Formen der Beschäftigung, die in den vergangenen Jahren zugenommen haben, nicht erfasst. Das Recht auf Kollektiverhandlungen wird dadurch in der Praxis stark eingeschränkt. So dürfen Arbeitnehmer_innen, die bei einem Subunternehmen eines Großkonzerns beschäftigt sind oder für den Konzern als Leiharbeiter_in arbeiten, nicht der Betriebsgewerkschaft des Konzerns beitreten und Tarifverhandlungen führen, obwohl der Konzern faktisch ihr eigentlicher Arbeitgeber ist. Zumeist bestimmen die Konzerne direkt über Löhne und Gehälter, die die Subunternehmen auszahlen dürfen. Weit verbreitete Leiharbeit und die Ausgliederung von Arbeitnehmer_innen in Subunternehmen ermöglichen es Konzernen somit, Tarifverhandlungen zu umgehen mit dem Verweis darauf, dass kein direktes formales Beschäftigungsverhältnis bestehe.

Mit ähnlichen Problemen sind auch Solo- bzw. Scheinselbstständige sowie Werkvertragsarbeiter_innen konfrontiert. Diese haben in vielen Fällen keine Möglichkeit, mit ihrem Auftraggeber Verhandlungen über Vergütung und Arbeitsbedingungen zu führen, selbst wenn sie in einem direkten Abhängigkeitsverhältnis zu diesem stehen und der Auftraggeber

Tabelle 1:
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Südkorea

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Federation of Korean Trade Unions (FKTU)	Herr KIM Dongmyeong Herr RYU Ki-seob Frau LEE In Duk	1,160,162 (Stand 2023)	International Trade Union Confederation (ITUC)
Korean Confederation of Trade Unions (KCTU)	Herr YANG Kyung-soo Frau KO Mi-Kyung Frau RYU Mi-Kyung	1,086,618 (Stand 2023)	ITUC

Quelle: Arbeitsministerium der Republik Korea

Tabelle 2:
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Südkorea

Branchenverband / Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Korea Public Service and Transport Workers' Union (KPTU)	KCTU	Herr EOM Gil-yong Herr KO Gi-seok Herr KIM Taein	232.092 (Stand 2023)	Public Services International (PSI)
Korean Metal Workers' Union (KMWU)	KCTU	Herr JANG Chang-yeol Frau KO Eunha Frau CHONG Hyewon	191.190 (Stand 2022)	IndustriALL
Korean Federation of Construction Industry Trade Unions (KFCITU)	KCTU	Herr LEE Youngchul Herr LEE Dongsoo Herr KIM Heejae	110.542 (Stand 2022)	Building and Wood Workers International (BWI)
Federation of Korean Metalworkers' Trade Unions (FKMTU)	FKTU	Herr SHIN Seungil Frau CHOI Miyoung Frau KWAK Kyoungsun	166.963 (Stand 2022)	IndustriALL
Korea Government Employees' Union (KGEU)	KCTU	Herr LEE Haejoon Frau PARK Hyunsook Herr JANG Sihwan	142.000 (Stand 2024)	PSI
Korean Federation of Service Workers Unions (KFSU)	FKTU	Herr HONG Soontak Herr KIM Jungkyu Herr GONG Byungsam	118.433 (Stand 2022)	UNI Global Union, International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF)
Korean Financial Industry Union (KFIU)	FJTZ	Herr KIM Hyungsun Herr KIM Jinhong Herr CHOI Ho-geol	95.035 (Stand 2022)	UNI Global Union
Korean Health and Medical Workers' Union (KHMU)	KCTU	Frau CHOI Heesun Frau SONG Geumhee Frau KWAK Kyoungsun	85,000 (78% women) (Stand 2024)	UNI Global Union

die Arbeitsbedingungen des Auftragnehmers einseitig festlegt. Dies führt insbesondere in der Plattformökonomie dazu, dass vielen Erwerbstätigen das Recht auf Kollektivverhandlungen verwehrt bleibt. Die Gewerkschaften fordern daher, die gesetzliche Definition der Begriffe Arbeiter («*worker*») und Arbeitgeber («*employer*») zu erweitern, um die Rechte von Erwerbstätigen in irregulären Arbeitsverhältnissen zu stärken und die nationale Gesetzgebung in Einklang mit den ILO-Konventionen 87 und 98 zu bringen.

Das Streikrecht ist zwar in der Verfassung verankert und wird gesetzlich anerkannt, es unterliegt aber weiten Einschränkungen und verengt die legitimen Gründe für einen Streik zu stark. Faktisch sind legale Streiks nur durch Betriebsgewerkschaften möglich. Streiks sind verboten, wenn es dabei nicht

um Arbeitsbedingungen wie Löhne, Sozialleistungen oder Arbeitszeiten geht. Streiks, die allgemeine wirtschaftliche oder soziale Fragen betreffen, sind unzulässig. Auch Streiks gegen Werkschließungen oder Kündigungen sind nicht erlaubt. Außerdem müssen die Streikenden in einem formalen Beschäftigungsverhältnis mit dem Arbeitgeber stehen. Das bedeutet, dass Beschäftigte eines Subunternehmens nicht gegen ihren eigentlichen Arbeitgeber, zumeist ein Großunternehmen, streiken dürfen, selbst wenn dieses die Löhne und Arbeitsbedingungen der Subunternehmen festlegt. Darüber hinaus sind Streiks am Arbeitsplatz unzulässig, wenn dadurch der Produktionsprozess beeinträchtigt wird («*obstruction of business*»). Streiks außerhalb der Produktionsanlagen sind zwar zulässig, jedoch befürchten Gewerkschaften, dass streikende Arbeitnehmer_innen in diesem Fall durch Leiharbeiter_innen

und Tagelöhner ersetzt werden, um den Produktionsprozess aufrecht zu erhalten. Als Konsequenz bleibt den Gewerkschaften häufig nur die Möglichkeit, illegale Streiks durchzuführen. In diesem Fall drohen den Gewerkschaftsführer_innen und/oder den Streikenden jedoch strafrechtliche Verfolgung und Gerichtsverfahren mit hohen Entschädigungsforderungen von Seiten der Unternehmen. Insgesamt wird die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften durch die Beschränkung des Streikrechts somit erheblich geschwächt.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Tarifverhandlungen werden in den meisten Fällen auf Betriebs-ebene geführt. Dort verfügen Gewerkschaften über beträchtliche Verhandlungsmacht, insbesondere in den Großkonzernen. Abkommen über Löhne und Arbeitsbedingungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern gelten nur innerhalb der Grenzen der einzelnen Betriebe und nicht übergreifend für ganze Branchen. Die Gewerkschaften haben sich allerdings auch auf Branchenebene organisiert und versuchen zunehmend, Tarifverhandlungen für ganze Branchen durchzusetzen. Diese Bemühungen sind im Bereich der Metallindustrie, im Gesundheitswesen und in der Banken- und Finanzwirtschaft am weitesten fortgeschritten. Zumeist fehlt den Gewerkschaften jedoch ein direkter Verhandlungspartner, da sich die Arbeitgeber bisher nicht auf Branchenebene organisiert haben. Sind gemeinsame Tarifverhandlungen in einer Branche nicht möglich, gibt es Versuche der Branchengewerkschaften, direkt mit einzelnen Großunternehmen zu verhandeln.

Im Jahr 2018 betrug die Tarifbindung 14,8 Prozent. Tarifverträge gelten nur für gewerkschaftlich organisierte Betriebe. Die höchste Tarifbindung besteht in den Großunternehmen, da dort der gewerkschaftliche Organisationsgrad am höchsten ist. In den Tarifverhandlungen wird neben den Gehältern und Bonuszahlungen auch die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehenden Sozialleistungen der Unternehmen verhandelt (z. B. Übernahme von Studiengebühren der Kinder). Diese Leistungen können, gerade bei großen Unternehmen und öffentlich Bediensteten, beträchtlich sein.

Einen funktionierenden sozialpartnerschaftlichen Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern gibt es nicht. Gleiches gilt für den tripartiten Dialog. Die offizielle Institution des tripartiten Dialogs ist der Economic, Social and Labour Council (ESLC), der dem Austausch zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern, Regierung und anderen gesellschaftlichen Interessengruppen über Fragen der Arbeitsbeziehungen sowie der Wirtschafts- und Sozialpolitik dienen soll. Die Anti-Gewerkschaftspolitik unter Yoon führte jedoch u. a. dazu, dass die FKTU sich zusätzlich zur KCTU zeitweise aus dem ESLC zurückgezogen hat. Um Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer_innen zu schlichten, wurden regionale Arbeitskommissionen (Labour Relations Commission) eingerichtet, die als erste Instanz der Streitschlichtung fungieren. Gegen Entscheidungen der regionalen Arbeitskommissionen können Einsprüche bei der zentralen Arbeitskommission eingereicht werden. Zusätzlich steht den Konfliktparteien der Rechtsweg offen. Gewerkschaften sind verpflichtet, im

Fall von Streitigkeiten durch ein Schlichtungsverfahren der Labour Relations Commission zu gehen, bevor sie einen Streik ausrufen können. Arbeitskonflikte sind in den vergangenen Jahren vor allem auf dem zweiten Arbeitsmarkt aufgetreten, der durch niedrige Löhne und irreguläre Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet ist.

Vertreter_innen der Arbeitgeber und Gewerkschaften sind in diversen staatlichen Institutionen vertreten, insbesondere im Komitee zur Festsetzung des allgemeinen Mindestlohns. Dieser liegt derzeit bei 10,030 Won (ca. 6,30 Euro) pro Stunde. Schätzungen zufolge verdienen jedoch ca. 13 Prozent der Erwerbstätigen weniger als den Mindestlohn, vor allem Menschen in irregulären Arbeitsverhältnissen. Dies gilt insbesondere für Werksvertragsarbeiter_innen und Solo- bzw. Scheinselbständige in der Plattformökonomie (z. B. Lieferdienste), da diese pro Auftrag und nicht pro Stunde bezahlt werden.

Junge und weibliche Mitglieder sind in Gewerkschaften nach wie vor unterrepräsentiert. Innergewerkschaftliche Struktur-reformen stellen daher eine wichtige Herausforderung dar. Ziel muss es sein, die Gewerkschaften für Frauen und jüngere Arbeitnehmer_innen attraktiver zu machen und deren Repräsentation und Beteiligungsmöglichkeiten zu erhöhen. Dies gilt umso mehr angesichts der massiven Benachteiligung von Frauen in der Arbeitswelt, die sich auch in den vergangenen Jahren nicht wesentlich verringert hat. Versuche, die großen Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen Frauen und Männern zu verringern, waren bisher wenig erfolgreich, da es dafür an den gesetzlichen Grundlagen mangelt.

Eine weitere Herausforderung stellt die Informalisierung und Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen dar. Outsourcing und Subcontracting, Solo- und Schein-Selbständigkeit, Leih- und Zeitarbeit haben sich zu Massenphänomenen entwickelt. Dabei liegt der Anteil der Erwerbstätigen in irregulären Arbeitsverhältnissen unter Frauen mit 51 Prozent deutlich höher als unter Männern (35 Prozent). Prekäre Beschäftigung ist nicht nur in kleineren Unternehmen weit verbreitet, sondern auch bei Großunternehmen. So befanden sich im Jahr 2020 vier von zehn Beschäftigten der Großunternehmen in irregulären Arbeitsverhältnissen. Irregulär Beschäftigte arbeiten unter wesentlich schlechteren Arbeitsbedingungen und werden deutlich schlechter bezahlt. Im Vergleich zu regulär Beschäftigten verdienten sie in 2020 nur etwas mehr als die Hälfte (51,5 Prozent). Während 94 Prozent der regulär Beschäftigten in die staatliche Rentenversicherung einzahlen, liegt der Anteil bei irregulär Beschäftigten nur bei 36 Prozent. Der Dualismus zwischen regulärer und irregulärer Beschäftigung stellt für die Gewerkschaften eine große Herausforderung dar. Trotz schwieriger rechtlicher Rahmenbedingungen bemühen sich die Gewerkschaften jedoch zunehmend, irregulär Beschäftigte zu organisieren und deren Verhandlungsposition zu stärken. Insbesondere die KCTU versucht, eine Brücke zu diesen benachteiligten Gruppen zu schlagen und sie organisatorisch, finanziell und im Hinblick auf gemeinsame Arbeitskämpfe zu unterstützen.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Vielfältige historische und strukturelle Gründe haben dazu geführt, dass die Organisationmacht und der politische Einfluss der Gewerkschaften bis heute begrenzt geblieben sind. Historisch standen zu Zeiten der Militärdiktatur die Großkonzerne im Zentrum des südkoreanischen Entwicklungsmodells. Sie wurden vom Staat gefördert und in die politischen Entscheidungsstrukturen integriert. In diesem System bestand für Gewerkschaften kein Platz. Im Laufe der Jahrzehnte entwickelten sich die Großkonzerne zu international erfolgreichen global players. Innerhalb der südkoreanischen Gesellschaft nehmen sie heute eine hervorgehobene Position ein und prägen nicht nur die Wirtschaft des Landes, sondern auch Politik und Gesellschaft, einschließlich der Medienlandschaft. Folglich ist die politische und ökonomische Verhandlungsmacht der Unternehmensverbände deutlich höher als die der Gewerkschaften. Die Gewerkschaften agieren somit in einem schwierigen Umfeld, in dem ihre politischen Einflussmöglichkeiten strukturell begrenzt sind.

In diesem Kontext ist es bis heute nicht möglich gewesen, einen funktionierenden sozialpartnerschaftlichen Dialog aufzubauen, da dafür die Arbeitsbeziehungen zu konfliktiv und konfrontativ sind. Solange Gewerkschaften nicht als ernstzunehmender Dialogpartner anerkannt werden, besteht wenig Aussicht auf eine Verbesserung der Lage. So verhindern zahlreiche gesetzliche Regelungen bereits einen stärkeren Einfluss der Gewerkschaften. Die enge Auslegung der Begriffe Arbeiter (»worker«) und Arbeitgeber (»employer«) im Gewerkschaftsgesetz führt dazu, dass vielen Arbeitnehmer_innen das Recht auf Kollektivverhandlungen in der Praxis verwehrt bleibt. Umso wichtiger ist es, das Gewerkschaftsgesetz zügig mit den 2021 ratifizierten ILO-Kernarbeitsnormen 87 und 98 in Einklang zu bringen.

Eine weitere strukturelle Herausforderung ist die dominierende Rolle von Betriebsgewerkschaften bei Tarifverhandlungen, die der gesamtwirtschaftlichen Verhandlungsmacht der Gewerkschaften Grenzen setzt. Durch Tarifverhandlungen auf Branchenebene könnte die Position der Gewerkschaften gestärkt werden. Zudem würden Branchentarifverträge die Einbeziehung irregulär Beschäftigter erleichtern. Da für Kollektivverhandlungen auf Branchenebene bisher jedoch die rechtlichen Grundlagen fehlen, steht den Branchengewerkschaften zumeist kein Verhandlungspartner auf der Arbeitgeberseite gegenüber.

Trotz dieser strukturellen Hürden ist es den Gewerkschaften in den letzten zehn Jahren gelungen, neue Mitglieder zu gewinnen und den gewerkschaftlichen Organisationsgrad zu erhöhen. Ob die Gewerkschaften ihren Einfluss weiter ausbauen können, wird auch davon abhängen, ob es ihnen gelingt, eine Brücke zu Interessenvertretungen irregulär Beschäftigter (z. B. in der Plattformökonomie) zu schlagen, entsprechende Bündnisse zu stärken und die gewerkschaftliche Organisation dieser Gruppen voranzutreiben.

Im Zuge der Ausrufung des Kriegsrechts am 3. Dezember 2024 und der darauffolgenden politischen Krise haben die Gewerkschaften gezeigt, dass sie weiterhin über Organisationsmacht verfügen. Als wichtiger Akteur in der lebendigen südkoreanischen Demokratie nehmen sie weiter eine wichtige Rolle ein und sind ein Faktor der demokratischen Resilienz. Im Hinblick auf das Verhältnis zu politischen Parteien wird es für die Gewerkschaften wichtig bleiben, Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Demokratischen Partei auszuloten. Die Bildung einer eigenen politischen Kraft stellt für die Gewerkschaften nach wie vor eine große Herausforderung dar. Der Versuch der KCTU, sich mit der Gründung der *Democratic Labour Party* (DLP) im Jahr 2000 eine politische Organisation zu schaffen, war letztlich nicht erfolgreich. Nach Auflösung der DLP und der Zersplitterung der Nachfolgeparteien ist die politische Linke stark fragmentiert. Das im Wahlsystem dominierende Mehrheitswahlrecht stellt in dieser Hinsicht eine große Hürde dar. Es reduziert die Erfolgsaussichten kleinerer (progressiver) Parteien und erschwert die Herausbildung eines pluralistischeren Parteiensystems, das die gesellschaftlichen Konfliktlagen besser abbildet.

Dr. Christoph Heuser, Büroleiter, FES, Südkorea

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Anja Bodenmüller-Raeder,
Referentin für Gewerkschaftsarbeit in Asien,
Anja.Bodenmueller-Raeder@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.