

SÜDKOREA

Gewerkschaftsmonitor

Oktober 2023

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Südkorea verfügt über eine lebendige und konsolidierte Demokratie. Im südkoreanischen Präsidialsystem ist das Präsident_innenamt mit großer Machtfülle ausgestattet. Die Präsident_innen regieren für fünf Jahre, eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Das ideologische Spektrum der Parteienlandschaft ist in Südkorea traditionell begrenzt. Dies hängt unter anderem mit der langjährigen Militärdiktatur (1961–1987) und einem seit dem Korea-Krieg stark verbreiteten Antikommunismus 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 (People Power Party, PPP) und einer liberal-demokratischen (Demokratische Partei, DP).

Innerhalb des liberal-demokratischen Lagers existieren 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 PPP traditionell sehr enge Kontakte zu den Großunternehmen (*chaebols*) pflegt und eine explizit gewerkschaftskritische Agenda verfolgt, steht die DP den Forderungen der Gewerkschaften grundsätzlich offener gegenüber. Angesichts der immer stärker werdenden sozialen Ungleichheit sind in der DP zudem Ansätze für eine progressive Wirtschaftspolitik erkennbar, die aber noch nicht konsequent verfolgt werden. Die letzten Parlamentswahlen im April 2020 gewann die DP. Sie verfügt im Parlament mit 167 von insgesamt 299 Sitzen derzeit über eine absolute Mehrheit. Die konservative PPP kommt nur auf 115 Sitze. Die Gerechtigkeitspartei erhielt bei den Wahlen zwar fast zehn Prozent der Stimmen, kam jedoch aufgrund des Mehrheitswahlrechts nur auf sechs Mandate.

Bei den Präsidentschaftswahlen im März 2022 setzte sich der Kandidat der konservativen PPP, Yoon Suk-yeol, äußerst knapp

gegen seinen Gegenkandidaten Lee Jae-myung von der DP durch. Nach der Präsidentschaft von Moon Jae-in (2017–2022) hat mit Yoon Suk-yeol nun also wieder ein Konservativer das Amt des Präsidenten übernommen. Für die Gewerkschaften hat dieser Regierungswechsel weitreichende negative Konsequenzen. Präsident Yoon steht den Gewerkschaften äußerst kritisch gegenüber und hat bereits mit der Umsetzung entsprechender Maßnahmen begonnen. So wird mithilfe der Staatsanwaltschaft unverhältnismäßig gegen Gewerkschaftsmitglieder vorgegangen, um die Gewerkschaften zu schwächen. Zudem hat die Regierung mit Unterstützung der mehrheitlich konservativen Medien eine Kampagne gestartet, deren Ziel es ist, Gewerkschaften als pro-nordkoreanische Organisationen zu diffamieren. Darüber hinaus hat die Regierung angekündigt, die Arbeitszeiten zu flexibilisieren und ein leistungsbezogenes Gehaltssystem einzuführen. Diese Pläne untergraben die Rechte der Arbeitnehmer_innen und stoßen sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei der DP auf Widerstand. Da die DP im Parlament aktuell über eine absolute Mehrheit verfügt, kann sie entsprechende Gesetzesvorhaben bisher blockieren. Die nächsten Parlamentswahlen werden allerdings bereits im April 2024 stattfinden. Sollte die konservative Partei dann eine Mehrheit erreichen, könnte sie ihre Vorhaben ungehindert umsetzen.

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 sowie 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), und 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 die Medienberichterstattung über ihre enormen Werbebudgets in ihrem Sinne beeinflussen. Zudem haben die Verstrickungen zwischen Großkonzernen und Politik sowie die weit verbreitete Korruption und Bestechung 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, welches überhaupt erst seit dem Ende der Militärdiktatur 1987 Fuß fassen konnte.

Die Auswirkungen dieses Wirtschaftsmodells lassen sich anhand der wirtschaftlichen und sozialen 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 mitgehalten. 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 und betragen lediglich 14,8 Prozent (Deutschland: 26,7 Prozent; OECD-Durchschnitt: 21,1 Prozent). Die sozialen Sicherungsnetze sind unterentwickelt. Die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit lag in Südkorea 2021 bei 1.915 Stunden, deutlich höher als im OECD-Durchschnitt (1.716 Stunden) oder in Deutschland (1.349 Stunden). Besonders problematisch ist die zunehmende Informalisierung und Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen. Mittlerweile arbeiten über 40 Prozent der Erwerbstätigen in irregulären Arbeitsverhältnissen – als Leih- oder Zeitarbeiter_innen, Werkvertragsarbeiter_innen, Schein- oder Solo-Selbstständige oder Tagelöhner_innen.

Ein fortdauerndes Problem stellt darüber hinaus 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 nur den 108. Rang von insgesamt 153 Ländern. Die Beschäftigungsquote von Frauen (54 Prozent) liegt 20 Prozentpunkte unter der von Männern (74 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 – ihr Anteil liegt im Parlament bei lediglich 19 Prozent.

Die Arbeitslosigkeit ist in Südkorea mit 2,7 Prozent insgesamt sehr gering. Für junge Menschen gestaltet sich der Zugang zum Arbeitsmarkt jedoch schwierig. Die Arbeitslosigkeit von Menschen im Alter zwischen 15 und 29 Jahren liegt bei acht 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). Das Wirtschaftswachstum lag im Jahr 2022 bei 2,6 Prozent. Für das Jahr 2023 wurde ein Wachstum von 1,5 Prozent prognostiziert. Die Inflation ist etwas zurückgegangen, von 6,3 Prozent im Juli 2022 (Höchststand) auf 3,7

Prozent im April 2023. Das Pro-Kopf-Einkommen betrug im Jahr 2021 35.000 US-Dollar (Deutschland: 51.200 US-Dollar). Die wichtigsten Exportprodukte sind elektrische und elektronische Güter (insbesondere Halbleiter), Maschinen und Kraftfahrzeuge. Gesamtwirtschaftlich sind die längerfristigen Perspektiven jedoch ungewiss. Die hohen Wachstumsraten früherer Jahre dürften nach der Corona-Krise kaum wieder erreichbar sein, was auch auf die seit 2015 rückläufigen Geburtenraten zurückzuführen ist. 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

Aus gewerkschaftlicher Perspektive konnten während der Amtszeit von Präsident Moon Jae-in (2017–2022) einige Fortschritte erzielt werden. So wurden im Februar 2021 die ILO-Kernarbeitsnormen C 29 (Zwangsarbeit) sowie C 87 und C 98 (Vereinigungsfreiheit und Recht zu Kollektivverhandlungen) ratifiziert. Damit wurde eine langjährige Forderung der Gewerkschaften erfüllt. Mit dem Wahlsieg von Yoon Suk-yeol bei den Präsidentschaftswahlen im März 2022 hat sich der Wind nun jedoch wieder gedreht. Yoon hat angekündigt, eine in Grundzügen neoliberale Wirtschaftspolitik zu verfolgen, die durch Deregulierung und Entfesselung der Marktkräfte das Wirtschaftswachstum ankurbeln soll. Höhere Sozialausgaben lehnt er ab. Daher ist zu befürchten, dass sich die sozialen Probleme des Landes weiter verschärfen werden. Seine Wirtschaftspolitik dürfte vor allem den Großkonzernen zugutekommen. Für die Gewerkschaften sind hingegen schwierige Zeiten angebrochen. Für sie wird es in den kommenden Jahren vor allem darum gehen, ihre Rechte zu verteidigen sowie Rückschritte im Arbeits- und Gewerkschaftsrecht und bei den Arbeitsbedingungen so weit wie möglich zu verhindern.

Seit dem Amtsantritt von Präsident Yoon haben sich die Beziehungen zwischen Regierung und Gewerkschaften extrem verschlechtert. Auf Grundlage des Nationalen Sicherheitsgesetzes hat die Regierung wegen angeblicher Verbindungen von Gewerkschaftsmitgliedern zu nordkoreanischen Regierungsvertreter_innen die Büroräume von Gewerkschaften durchsuchen lassen. Ziel dieser Aktionen ist es offenbar, das öffentliche Ansehen der Gewerkschaften zu beschädigen, indem sie als mit Nordkorea sympathisierend diffamiert werden.

Als Reaktion auf die Politik der Regierung haben die 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 Unions (FKMTU) wurde ein Gewerkschaftsmitglied durch Polizist_innen verletzt.

Der Gewerkschaftsdachverband Federation of Korean Trade Unions (FKTU) kritisierte das extrem harte Vorgehen der Polizei und kündigte als Reaktion darauf an, seine Teilnahme im Economic, Social and Labour Council (ESLC) auszusetzen sowie ggf. aus dem Gremium auszutreten. Der ESLC ist das offizielle tripartite Dialogforum zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Der zweite große Gewerkschaftsdachverband Korean Confederation of Trade Unions (KCTU) boykottiert den ESLC bereits seit vielen Jahren aufgrund der in seinen Augen unzureichenden Mitbestimmungsrechte. Mit dem Rückzug der FKTU aus dem ESLC sind in diesem Gremium nun vorerst keine Gewerkschaften 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 – was nahelegt, dass die Regierung an einem Dialog mit den Gewerkschaften kein Interesse hat bzw. diesen in ihrem Sinne steuern will.

Im Juli 2023 haben die Gewerkschaften weitere Proteste durchgeführt. Diese richteten sich auch gegen die Pläne der Regierung, die Arbeitszeiten zu flexibilisieren, wodurch Arbeitszeiten von bis zu 69 Stunden pro Woche ermöglicht würden.

Trotz der angespannten Lage versuchen die Gewerkschaften weiterhin, durch Gesetzesänderungen Verbesserungen für Arbeitnehmer_innen zu erreichen. Im Fokus stehen dabei das Recht zu Kollektivverhandlungen 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 die Löhne und Arbeitsbedingungen bei den Subunternehmen festlegt. Da auch das Streikrecht an ein formales Beschäftigungsverhältnis geknüpft ist, sind Streiks von Beschäftigten bei Subunternehmen unzulässig, sofern sie sich nicht gegen das Subunternehmen, sondern gegen den eigentlichen Arbeitgeber richten. Streikenden drohen in diesem Fall strafrechtliche Verfolgung und hohe Entschädigungsforderungen durch die Unternehmen. Im Jahr 2022 wurden beispielsweise mehrere Arbeiter_innen eines Subunternehmens in der Schiffbauindustrie auf 35 Millionen Euro Entschädigung verklagt – als Kompensation für die durch einen Streik erlittenen Verluste. Der Fall wird derzeit vor Gericht verhandelt.

Um derartige Fälle in Zukunft zu verhindern, streben die Gewerkschaften Gesetzesänderungen an. So hat die Korean Metal Workers' Union (KMWU) eine Online-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_innen der Metallgewerkschaft KMWU und des Dachverbandes KCTU in einen Hungerstreik traten. Auch der globale Gewerkschaftsverband IndustriALL rief die koreanische Nationalversammlung dazu auf, die Gesetzesänderungen zu verabschieden. Die DP und die Gerechtigkeitspartei nahmen

die Initiative der Gewerkschaften auf und brachten eine Änderung des Gewerkschaftsgesetzes ins Parlament ein, den sogenannten *Yellow Envelope Bill*, der von beiden Gewerkschaftsdachverbänden unterstützt wird. Der Gesetzentwurf sieht vor, die Rechte der Beschäftigten von Subunternehmen dahingehend zu stärken, dass sie Tarifverhandlungen führen können, sowie die Möglichkeit von Unternehmen einzuschränken, Streikende auf Entschädigung zu verklagen. Eine derartige Gesetzesänderung wäre ein großer Fortschritt und würde dazu beitragen, das koreanische Gewerkschaftsgesetz in Einklang mit den ILO-Konventionen 87 und 98 zu bringen. Da die DP im Parlament über eine absolute Mehrheit verfügt, bestehen gute Aussichten, dass die Gesetzesänderung vom Parlament verabschiedet wird. Allerdings hat Präsident Yoon für diesen Fall bereits sein Veto angekündigt.

Die derzeitigen Verhandlungen über die Anpassung des Mindestlohns, die ab Januar 2024 gelten wird, verlaufen bisher sehr schwierig. Die beiden Gewerkschaftsdachverbände KCTU und FKTU fordern angesichts der hohen Inflation und sinkender Reallöhne eine Erhöhung des Mindestlohns um 24,7 Prozent von 9.620 Won (ca. 7,00 Euro) auf 12.000 Won (ca. 8,70 Euro) pro Stunde. Die Arbeitgeber lehnen dies ab. Zuletzt war der Mindestlohn Anfang 2023 um fünf Prozent erhöht worden. Strittig ist zudem 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. Da sich Arbeitgeber und Gewerkschaften zumeist nicht einigen können, kommt den von der Regierung ernannten Expert_innen die ausschlaggebende Rolle zu.

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 Federation of Korean Trade Unions (FKTU) 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 dabei ein integraler Bestandteil der staatsorientierten Entwicklungsdiktatur und des von ihr verfolgten Entwicklungsmodells der exportorientierten Industrialisierung. Unter diesen Bedingungen konnte die Arbeiter_innenbewegung keine Kraft entfalten. Allerdings intensiverte sich in den 1980er Jahren die Zusammenarbeit zwischen den 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 Protesten der Arbeiter_innen und zu landesweiten Streiks. Zahlreiche neue, unabhängige Gewerkschaften konstituierten sich. Arbeiter_innen, die sich durch die FKTU nicht angemessen vertreten fühlten, schlossen sich 1995 zu einem neuen landesweiten Verband zusammen, der Korean Confederation of Trade Unions (KCTU), 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 Arbeiter_innenbewegung bestehen in Südkorea heute zwei große Gewerkschaftsdachverbände: Die FKTU wurde zu Zeiten der Militärdiktatur staatlich kontrolliert, durchlief im Zuge der Demokratisierung aber einen internen Reformprozess und konnte ihre Autonomie vom Staat zurückerlangen. Die FKTU ist parteipolitisch unabhängig und unterhält traditionell Dialogkanäle zu den beiden großen politischen Parteien. Die Beziehungen zwischen Regierung und FKTU sind aufgrund der gewerkschaftsfeindlichen Politik von Präsident Yoon derzeit allerdings sehr angespannt. Der jüngste Rückzug der FKTU aus dem ESLC verdeutlicht dies.

Entsprechend ihrer Vorgeschichte ist die KCTU in ihrer Programmatik bis heute deutlich progressiver als die FKTU. Die Verbindungen zwischen unabhängiger Arbeiter_innenbewegung, Dissident_innengruppen und Studierendenorganisationen zu Zeiten der Militärdiktatur haben die KCTU geprägt. Sie versteht sich nach wie vor als politische Kraft, die für einen grundlegenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel eintritt. Daneben 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 bereits wieder auf und zersplitterte in mehrere kleinere Parteien. Zu diesen Parteien unterhält die KCTU weiterhin Verbindungen, unter anderem zur Gerechtigkeitspartei, die derzeit mit sechs Abgeordneten im Parlament vertreten ist.

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 2020 lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad insgesamt bei 12,3 Prozent. Besonders stark sind die Gewerkschaften in den Großkonzernen vertreten, insbesondere im verarbeitenden Gewerbe. Grundsätzlich gilt: je größer das Unternehmen, desto höher der gewerkschaftliche Organisationsgrad. Bei Unternehmen mit mehr als 300 Beschäftigten lag der Organisationsgrad 2020 bei 33,5 Prozent, bei Kleinunternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten hingegen nur

bei 0,9 Prozent. Große Unterschiede bestehen auch zwischen regulär und irregulär Beschäftigten. So lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei regulär Beschäftigten 2020 bei 19,2 Prozent, bei irregulär Beschäftigten betrug er hingegen nur 2,6 Prozent.

Neueste Zahlen zeigen, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad gestiegen ist, von 12,3 Prozent im Jahr 2020 auf 14,2 Prozent im Jahr 2021. Die Gewerkschaften verzeichnen derzeit einen Mitgliederzuwachs, unter anderem, weil mehr Arbeitnehmer_innen aus dem öffentlichen Sektor, dem verarbeitenden Gewerbe sowie der Dienstleistungs- und IT-Branche den Gewerkschaften beitreten. Im längerfristigen Vergleich ist der Anstieg des gewerkschaftlichen Organisationsgrades beträchtlich: Im Jahr 2010 betrug er lediglich 9,8 Prozent, seitdem ist er kontinuierlich gestiegen. Die absolute Mitgliederzahl der Gewerkschaften erhöhte sich in diesem Zeitraum von 1,64 Millionen (2010) auf 2,93 Millionen (2021).

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 (C 87), zum Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (C 98) sowie zur Zwangs- und Pflichtarbeit (C 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 (Abschaffung der 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_in («worker») und Arbeitgeber («employer») aus, die auf einem direkten, formalen Beschäftigungsverhältnis basiert. Dadurch werden indirekte oder irreguläre Formen der Beschäftigung, die in den vergangenen Jahren zugenommen haben, nicht erfasst.

Das Recht zu Kollektivverhandlungen 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 die Löhne und Gehälter, welche die Subunternehmen auszahlen dürfen. Die weit verbreitete Leiharbeit und die Ausgliederung von Arbeitnehmer_innen in Subunternehmen ermöglichen es den Konzernen somit, Tarifverhandlungen zu

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	1.237.878 (Stand 2021)	International Trade Union Confederation (ITUC)
Korean Confederation of Trade Unions (KCTU)	Herr YANG Kyung-soo Frau JEON Jong -deok Frau RYU Mi-Kyung	1.212.539 (Stand 2021)	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	Frau HYUN Jeonghee Herr PARK Hae-chul Frau AHN Myungja	236.218	Public Services International (PSI)
Korean Metal Workers' Union (KMWU)	KCTU	Herr YOON Jang-hyuk Herr UM Kyo Su Frau CHONG Hyewon	187.632	IndustriALL
Korean Federation of Construction Industry Trade Unions (KFCITU)	KCTU	Frau NA Soon-Ja Herr JANG Won-seok Frau SONG Geum-hee	183.141	Building and Wood Workers' International (BWI)
Federation of Korean Metalworkers' Trade Unions (FKMTU)	FKTU	Herr KIM Man-Jae Herr PARK Yong-rak Herr KIM Joon-young	166.963	IndustriALL
Korea Government Employees' Union (KGEU)	KCTU	Herr JEON Hoil Herr KIM Jung-soo Herr KIM Tae-sung	150.667	PSI
Korean Federation of Service Workers Union (KFSU)	KCTU	Herr KANG Kyu-hyuk – –	118.433	UNI Global Union, International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF)
Korean Financial Industry Union (KFIU)	FKTU	Herr PARK Hongbae Herr KIM Hyung-sun Herr KIM Jae-beom	95.035	UNI Global Union
Korean Health and Medical Workers' Union (KHMU)	KCTU	Frau NA Soon-Ja Herr JANG Won-seok Frau SONG Geum-hee	83.341	UNI Global Union

umgehen, da kein direktes formales Beschäftigungsverhältnis besteht.

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 die Arbeitsbedingungen der Auftragnehmer_innen 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 und Arbeitgeber 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, unterliegt jedoch weitgehenden Einschränkungen und verengt die legitimen Gründe für einen Streik sehr stark. Faktisch sind legale Streiks nur durch Betriebsgewerkschaften möglich. Zulässig sind sie zudem nur, wenn es dabei um Arbeitsbedingungen wie Löhne, Sozialleistungen oder Arbeitszeiten geht. Streiks, die allgemeine wirtschaftliche oder soziale Fragen betreffen, sind hingegen verboten. Auch Streiks gegen Werksschließungen oder Kündigungen sind nicht erlaubt. Ebenso sind Streiks am Arbeitsplatz unzulässig, wenn dadurch der Produktionsprozess beeinträchtigt wird (»obstruction of business«). Streiks außerhalb der Produktionsanlagen sind zwar zulässig, jedoch befürchten die Gewerkschaften, dass streikende Arbeitnehmer_innen in diesem Fall durch Leiharbeiter_innen und Tagelöhner_innen ersetzt werden, um den Produktionsprozess aufrechtzuerhalten. 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 vonseiten 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 die Gewerkschaften über eine beträchtliche Verhandlungsmacht, insbesondere in den Großkonzernen. Abkommen über Löhne und Arbeitsbedingungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern gelten jedoch nur innerhalb der Grenzen der einzelnen Betriebe und nicht übergreifend für ganze Branchen. Allerdings haben sich die Gewerkschaften mittlerweile auch auf Branchenebene organisiert und versuchen zunehmend, Tarifverhandlungen ebenfalls 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. Sofern gemeinsame Tarifverhandlungen in einer Branche nicht möglich sind, gibt es Versuche der Branchengewerkschaften, direkt mit einzelnen Großunternehmen zu verhandeln.

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

Ein funktionierender sozialpartnerschaftlicher Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern existiert nicht. Gleiches gilt für den tripartiten Dialog, dessen offizielle Institution der ESLC ist, der eigentlich dem Austausch zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern, Regierung und anderen gesellschaftlichen Interessengruppen über Fragen der Arbeitsbeziehungen sowie der Wirtschafts- und Sozialpolitik dienen soll. Der ESLC konnte seine Funktion jedoch kaum erfüllen, weil in wichtigen Fragen der Arbeitsbeziehungen kein Konsens besteht und entscheidende Akteure dem ESLC nicht angehören. Der Arbeitgeberverband (Korea Employers' Federation, KEF) ist zwar im ESLC vertreten, die eigentlich machtvollere und einflussreichere wirtschaftliche Vereinigung der Großkonzerne (Federation of Korean Industries, FKI) allerdings nicht. Aufseiten der Gewerkschaften boykottiert die KCTU den ESLC schon seit vielen Jahren, auch die FKTU hat sich vor Kurzem aus dem ESLC zurückgezogen. Damit ist der ESLC faktisch bedeutungslos geworden.

Auf betrieblicher Ebene können in Betrieben mit über 30 Beschäftigten Labour Management Councils (LMC) eingerichtet

werden, in denen Vertreter_innen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer_innen über betriebliche Fragen beraten. Allerdings stellen die LMC kein System der echten betrieblichen Mitbestimmung dar, da der Arbeitgeber das letzte Wort behält. Aus diesem Grund werden sie von den Gewerkschaften in der Regel nicht wahrgenommen.

Um Konflikte zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer_innen zu schlichten, wurden regionale Arbeitskommissionen (Labour Relations Commissions, LRC) 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. Die Gewerkschaften sind verpflichtet, im Fall von Streitigkeiten ein Schlichtungsverfahren der LRC zu durchlaufen, bevor sie einen Streik ausrufen können. In den vergangenen Jahren sind Arbeitskonflikte 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 9.620 Won (ca. 7,00 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 Werkvertragsarbeiter_innen und Solo- bzw. Scheinselbstständige in der Plattformökonomie (z. B. Lieferdienste), da diese pro Auftrag und nicht pro Stunde bezahlt werden.

Junge und weibliche Mitglieder sind in den Gewerkschaften nach wie vor unterrepräsentiert. Innergewerkschaftliche Strukturreformen 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 Scheinselbstständigkeit sowie Leih- und Zeitarbeit haben sich in Südkorea zu Massenphänomenen entwickelt. Im Jahr 2020 arbeiteten 41,6 Prozent der Erwerbstätigen in irregulären Arbeitsverhältnissen, wobei der Anteil von Frauen mit 51 Prozent deutlich höher lag als von Männern (35 Prozent). Prekäre Beschäftigung ist nicht nur in kleineren Unternehmen verbreitet, sondern auch in Großunternehmen. So befanden sich im Jahr 2020 vier von zehn Beschäftigten der Großunternehmen in irregulären Arbeitsverhältnissen, die damit unter wesentlich schlechteren Bedingungen arbeiten müssen und deutlich schlechter bezahlt werden. Im Vergleich zu regulär Beschäftigten verdienten sie 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 mit Blick auf gemeinsame Arbeitskämpfe zu unterstützen.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Vielfältige historische und strukturelle Gründe haben dazu geführt, dass Organisationsmacht und politischer Einfluss der Gewerkschaften in Südkorea 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 war für Gewerkschaften kein Platz. Im Laufe der Jahrzehnte entwickelten sich die Großkonzerne zu international erfolgreichen globalen Akteuren und nehmen innerhalb der südkoreanischen Gesellschaft heute eine hervorgehobene Position ein. Sie prägen nicht nur die Wirtschaft des Landes, sondern auch Politik und Gesellschaft, einschließlich der Medienlandschaft. Folglich ist die politische und ökonomische Verhandlungsmacht der Unternehmerverbände deutlich größer 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 bisher nicht möglich gewesen, einen funktionierenden sozialpartnerschaftlichen Dialog aufzubauen, da die Arbeitsbeziehungen hierfür zu konfliktiv und konfrontativ sind. Die Funktionsunfähigkeit des ESLC verdeutlicht dies. Solange die Gewerkschaften – wie unter der derzeitigen konservativen Regierung – nicht als ernstzunehmender Dialogpartner anerkannt werden, besteht wenig Aussicht auf eine Verbesserung der Lage. Stattdessen ist davon auszugehen, dass die Rolle der Gewerkschaften weiter geschwächt werden könnte und sich die Arbeits- und Sozialpolitik zunehmend an den Interessen insbesondere der wenigen Großunternehmen orientiert.

Bereits heute verhindern zahlreiche gesetzliche Regelungen einen stärkeren Einfluss der Gewerkschaften. Die enge Auslegung der Begriffe Arbeiter_in (»worker«) und Arbeitgeber (»employer«) im Gewerkschaftsgesetz führt dazu, dass vielen Arbeitnehmer_innen das Recht zu 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 Jahren gelungen, neue Mitglieder zu gewinnen und den gewerkschaftlichen Organisationsgrad zu erhöhen. Dies verdeutlicht, dass die Organisationsmacht der Gewerkschaften steigt. Ob die Gewerkschaften ihren Einfluss weiter ausbauen können, wird auch davon abhängen, inwieweit sie eine Brücke zu den Interessenvertretungen irregulär Beschäftigter (z. B. in der Plattformökonomie) schlagen, entsprechende Bündnisse stärken und die gewerkschaftliche Organisation dieser Gruppen vorantreiben können.

Im Hinblick auf das Verhältnis zu den politischen Parteien wird es für die Gewerkschaften wichtig bleiben, Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der DP auszuloten. Hingegen stellt die Bildung einer eigenen politischen Kraft für die Gewerkschaften nach wie vor eine große Herausforderung dar. Der Versuch der KCTU, sich mit der Gründung der DLP im Jahr 2000 eine politische Organisation zu schaffen, war letztlich nicht erfolgreich. Nach Auflösung der DLP und der Zersplitterung in mehrere kleinere Nachfolgeparteien ist die politische Linke stark fragmentiert und nur mit wenigen Sitzen im Parlament vertreten. Das 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.

Henning Effner, Landesvertreter, 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.