

**Institutionalisierung eines neuen Wohlfahrtsstaates
in Ostasien?
Eine Fallstudie über Südkorea**

**Dissertation
Vorgelegt
an der Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie**

Verfasser:

Won-Sub Kim

**Erstgutachter: Prof. Lutz Leisering Ph.D.
Zweitgutachter: Prof. Dr. Uwe Schwarze**

Februar 2006

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	i
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	vi
Abkürzungen	viii
1 Einführung	1
I Theoretischer Rahmen und Forschungsdesign	4
2 Forschungsstand: Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Ostasien und Südkorea	4
2.1 Forschungsstand	5
2.1.1 Modernisierungsthese: ‘The coming of East and South-East Asian welfare states’	5
2.1.2 Politische Erklärungsansätze: developmental welfare system	5
2.1.3 Kulturelle Ansätze: konfuzianischer Wohlfahrtsstaat	8
2.1.4 Policy-Lernen	9
2.1.5 Externe Bedrohung: Produktivistischer Wohlfahrtskapitalismus	10
2.2 Forschungsbedarfe	11
2.2.1 Begriffliche Bestimmung des Wohlfahrtsstaates	11
2.2.2 Integration unterschiedlicher Theorieansätze	13
2.2.3 Typisierung ostasiatischer Wohlfahrtsstaaten	14
2.2.4 Diffusionsprozesse als Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung	14
3 Wohlfahrtsstaaten: Gemeinsamkeit, Differenz und Diffusion.....	15
3.1 Was ist Wohlfahrtsstaatlichkeit?	15
3.1.1 Problemlage und Kritik an anderen Versuchen	15
3.1.2 Wohlfahrtsstaat und Staatsbürgerrechte- Elemente einer Theorie des Wohlfahrtsstaates	18
Staatsbürgerrechte : T.H. Marshall	19
Staatstheoretische Aspekte der Staatsbürgerrechte: Der Wohlfahrtsstaat als Staatsform	21
Gesellschaftstheoretische Aspekte: Der Wohlfahrtsstaat als Modernisierungstyp	24
Sozialphilosophische Aspekte der Staatsbürgerrechte: Der Wohlfahrtsstaat als Wertproblem	29
Zusammenfassung: Begriff und Elemente des Wohlfahrtsstaates in Hinsicht auf die sozialen Rechte	41

3.2	Nationale Varianten des Wohlfahrtsstaates	45
3.3	Theoretische Herangehensweise: Mehrebigkeit und Weltgesellschaftlichkeit des Wohlfahrtsstaates.....	47
3.3.1	Mehrebenenanalyse	47
3.3.2	Die neo-institutionalistische Erweiterung der Diffusionstheorie: Polity, Politics and Policy.....	51
4	Methoden und Forschungsdesign.....	55
4.1	Methoden.....	55
4.2	Daten.....	59
4.3	Forschungsdesign	60

II National- und weltgesellschaftliche Rahmen- bedingungen des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates.....66

5	Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft in Südkorea: Ende des developmental state?.....	66
5.1	Staat und Gesellschaft im developmental state (1960-1987)	66
5.1.1	Ursprung der Staatstradition in Südkorea (Vor 1960).....	66
5.1.2	Staat und Gesellschaft im developmental state zwischen den 60er und 70er Jahren in Südkorea.....	70
5.2	Staat und Gesellschaft im Demokratisierungsprozess - Wandel des developmental state seit 1987.....	80
5.3	Wirtschaftskrise 1997 und Staat-Gesellschaft-Beziehung während der Kim-Dae-Jung-Regierung	89
6	Südkorea und Wohlfahrtsinternationalismus in der globalen Sozialpolitik	91
6.1	Entstehung des Wohlfahrtsinternationalismus	91
6.2	Entwicklung und Rahmenbedingungen des Wohlfahrtsinternationalismus	93
6.3	Südkorea und Wohlfahrtsinternationalismus in der globalen Sozialpolitik.....	102

III Entstehung eines Wohlfahrtsstaates in Südkorea: Staatlichkeit: Verantwortung für individuelle Wohlfahrt.....108

7	Soziale Fragen und soziales Staatsziel in Südkorea.....	108
7.1	Soziale Fragen und soziales Staatsziel im developmental state	108
7.1.1	Soziale Fragen im developmental state: Armutsfrage und Wirtschaftswachstum	108
7.1.2	Soziales Staatsziel im developmental state	113
	Soziales Staatsziel im developmental state	116
7.2	Soziale Fragen und das soziale Staatsziel nach der Demokratisierung	124
7.2.1	Soziale Fragen	124
7.2.2	Soziales Staatsziel nach der Demokratisierung	126
	Re-coupling der koreanischen Verfassung	126
	Soziales Staatsziel bei der Noh-Tae-Woo- und Kim-Young-Sam-Regierung	127
	Struktur des sozialen Staatsziels im begrenzt liberalen Staat.....	131
7.3	Soziale Frage und Staatsziele im Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘	132
7.3.1	Wirtschaftskrise und soziale Fragen.....	132
7.3.2	Diskursive Deutungsmuster und Diskurskoalitionen beim Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘	137
	Diskurskoalitionen: Akteure der Diskurskoalitionen	145
7.3.3	Das soziale Staatsziel im Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘	149
	Re-coupling der Praxis an die Verfassung	149
	Das soziale Staatsziel im Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘ der Regierung des Volkes	150
	Struktur des Konzepts ‚produktive Wohlfahrt‘	152

IV Entstehung eines Wohlfahrtsstaates in Südkorea: Policies: Diskurse, Policy-Prinzipien, Wohlfahrtssektor.....156

8	Fallstudie I: Alterssicherung als soziales Recht? Institutionelle Struktur und diskursive Deutungsmuster der Rentenversicherung	156
8.1	Rentenversicherung im developmental welfare system in Südkorea	156
8.1.1	Diskursive Deutungsmuster und Prozess der Einführung der Rentenversicherung im developmental welfare system	157
	Soziales Problem ‚Alter‘	157
	Diskursive Deutungsmuster und Diskurskoalitionen der NRV im developmental welfare system in Südkorea	162
	Struktur der Policy-Community der Rentenversicherung im südkoreanischen developmental state	171

8.1.2	Policy-Prinzipien der Nationalen Rentenversicherung 1986.....	174
	Staatliche Verantwortung im Teilrisiko: Sozialversicherungsprinzip.....	175
	Ziel der Substitution: Wirtschaftlichkeit und Sozialer Ausgleich.....	176
	Recht auf Leistung und Empfängerkreis	180
	Beitragspflicht: hohes Leistungsniveau und niedrige Beiträge	183
8.2	Rentenreform 1999 – vom developmental welfare system zum Wohlfahrtsstaat?	185
8.2.1	Rentenreform 1999	185
	Soziales Problem ‚Alter‘: Notwendigkeit der Zukunftssteuerung	185
	Diskursive Deutungsmuster und Diskurskoalitionen der Rentenreform 1999	192
	Struktur der Policy-Community der Rentenreform 1999	211
8.2.2	Policy-Prinzipien der Rentenreform 1999	216
	Politische Verantwortung für das Problem des Alters.....	216
	Ausdifferenzierung des sozialpolitischen Ziels der Substitution	216
	Rechtlicher Anspruch	218
	Beitrag-, Steuer- und Arbeitspflicht	220
9	Fallstudie II: Existenzsicherung als soziales Recht? Institutionelle Struktur und diskursive Deutungsmuster der Existenzsicherung. ..	223
9.1	Existenzsicherung im developmental welfare system in Südkorea.....	223
9.1.1	Diskursive Deutungsmuster und Prozess der Entwicklung des Lebensunterhaltsschutzsystems im developmental welfare system .	223
	Soziales Problem ‚Armut‘	223
	Entwicklung des Lebensunterhaltsschutzsystems im developmental welfare system	227
	Struktur der Policy-Community des Lebensunterhaltsschutzsystems.....	231
9.1.2	Policy-Prinzipien des Lebensunterhaltsschutzsystems.....	234
	Staatliche Verantwortung im Teilrisiko	234
	Ausdifferenzierung des Ziels der Substitution	235
	Gestaltung der Leistungsrechte	237
	Empfängerkreis (Mitgliedsrecht): Selektivitätsprinzip vs. Universalitätsprinzip.....	238
	Rechte-Pflichten-Verhältnis	238
9.2	Einführung des Volksexistenzsicherungssystems 2000	240
9.2.1	Vorgeschichte: Entwicklungen des Lebensunterhaltsschutzsystems im begrenzt liberalen Staat (1988-1997)	240
	Ende der (absoluten) Armut	240
	Diskursive Deutungsmuster: Verbesserung des LSS	241
	Verbesserungen des Lebensunterhaltsschutzsystems	244
9.2.2	Einführung des Volksexistenzsicherungsgesetzes 2000.....	247
	Das soziale Problem `Armut´ und Armutsbilder nach der Krise 1997.....	247
	Prozess und Diskurskoalitionen bei der Einführung des Volksexistenzsicherungssystems.....	249
	Struktur der Policy-Community des Volksexistenzsicherungssystems: Aktive Öffnung.....	264

9.2.3	Die Policy-Prinzipien des Volksexistenzsicherungsgesetzes 2000..	267
	Staatliche Verantwortung im Teilrisiko ‚Armut‘: re-coupling.....	267
	Ausdifferenzierung des Ziels der Substitution des Existenzsicherungssystems.....	268
	Soziale Verwaltung und Profession.....	270
	Leistungsrechte	271
	Rechte-Pflichten-Verhältnis: Arbeitspflicht	274

V. Fazit.....277

10	Die Institutionalisierung sozialer Staatlichkeit und Politik in Südkorea	277
11	Einflussfaktoren der Entstehung von Wohlfahrtsstaatlichkeit: Theoretische und methodische Erträge der Studie.....	282

Interviews	287
Literatur	288
Anhang	310

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Theorie

Tabelle 3-1	Gesellschaftlicher Kontext unterschiedlicher Staatsbürgerrechte	25
Tabelle 3-2	Konzepte von Staatsbürgerrechten in unterschiedlichen Sozialphilosophien	40
Tabelle 3-3	Konzepte von Staatlichkeit und Staatsbürgerrechten in unterschiedlichen Gesellschaftstypen	44
Tabelle 3-4	Varianten des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft	49
Tabelle 4-1	Struktur der Policy-Community	61
Abbildung 4-1	Forschungsdesign	63

Rahmenbedingungen

Tabelle 5-1	Wirtschafts- und Arbeitsmarktstatistik in Südkorea	75
Tabelle 5-2	Entwicklung der südkoreanischen Industriestruktur nach der Anzahl der Beschäftigten (1960-1985)	76
Tabelle 5-3	Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung der Bevölkerung in Südkorea	76
Tabelle 5-4	Entwicklung der sozialen Schichten in Südkorea	76
Tabelle 5-5	Konzentration der Wirtschaftskräfte in den Chabeol: Anteil an der Gesamtwirtschaft in Prozent (ausschließlich des Finanzsektors)	84
Tabelle 5-6	Entwicklung der Arbeiterbewegung in Südkorea (1970-2003)	87
Tabelle 5-7	Entstehung von NGO	88
Tabelle 5-8	Gründungsjahr von NGO nach Themenschwerpunkten	89

Staatsziel

Tabelle 7-1	Entwicklung der absoluten Armut	110
Tabelle 7-2	Einkommensverteilung in Südkorea im internationalen Vergleich	110
Tabelle 7-3	Sozialpolitische Konzepte in unterschiedlichen Diskurskoalitionen (Periode der produktiven Wohlfahrt der Regierung des Volkes)	148
Abbildung 7-1	Entwicklung der Sozialleistungsquote in Südkorea	151
Tabelle 7-4	Staatlichekeits, Staatsbürgerrechte und globale Einflüsse in unterschiedlichen Phasen staatlicher Entwicklung in Südkorea	155

Rentenversicherung

Tabelle 8-1	Durchschnittliche Lebenserwartung, Zahl der älteren Bevölkerung und Seniorenanteil in Südkorea	158
Tabelle 8-2	Sozialpolitische Konzepte, Akteure und globale Einflüsse bei unterschiedlichen Diskurskoalitionen (Policy-Community des Gesetzes für Nationale Wohlfahrtsrentenversicherung 1973)	167
Tabelle 8-3	Lohnersatzquoten der NRV	178

Abbildung 8-1	Versichertenquote der NRV nach Altersgruppen und Geschlecht im Jahr 1993	182
Tabelle 8-4	Internationaler Vergleich der Geschwindigkeit des Alterungsprozesses	186
Tabelle 8-5	Entwicklung der Geburtsrate	186
Tabelle 8-6	Internationaler Vergleich der Geburtsrate	187
Tabelle 8-7	Abhängigkeitsrate und Alterungsindex	187
Tabelle 8-8	Alleinstehende Ältere	189
Tabelle 8-9	Vergleich der Reformmodelle in PVNRV	194
Tabelle 8-10	Vergleich der Reformkonzepte zwischen dem MfGW und der PVNRV	195
Tabelle 8-11	Durchschnittliches monatliches Einkommen der Versicherten der NRV nach dem Berufsstatus	203
Tabelle 8-12	Entwicklung des Anteils des öffentlichen Depositums bei der Rentenreserve	205
Tabelle 8-13	Vergleich der Gewinnsätze der Investition zwischen der öffentlichen und privaten Einlage	205
Tabelle 8-14	Anteil der Nicht-Versicherten an Gesamtbevölkerung und Beschäftigten, Stand: 12/2002	219
Tabelle 8-15	Sozialpolitische Konzepte, Akteure und globale Einflüsse bei unterschiedlichen Diskurskoalitionen (Policy-Community bei der Einführung der Rentenreform 1999)	222
Existenzsicherung		
Tabelle 9-1	Entwicklung der absoluten und relativen Armut im städtischen Gebiet	240
Tabelle 9-2	Durchschnittliches Leistungsniveau des Lebensunterhaltsschutzsystems	245
Tabelle 9-3	Zahl der Sozialarbeiter im Lebensunterhaltsschutzsystem	245
Tabelle 9-4	Zahl der Empfänger und Einkommensgrenze des Lebensunterhaltsschutzsystems	245
Tabelle 9-5	Streitpunkte und Positionen der Akteure um die Ausführungsverordnung und –anordnung	253
Tabelle 9-6	Entwicklung des offiziellen Existenzminimums	268
Tabelle 9-7	Sätze für Lebensunterhalts- und Wohngeld	269
Tabelle 9-8	Zahl der Sozialarbeiter	270
Tabelle 9-9	Entwicklung der Ausgaben und Empfängerzahl des VESS	273
Tabelle 9-10	Sozialpolitische Konzepte, Akteure und globale Einflüsse bei unterschiedlichen Diskurskoalitionen (Policy-Community bei der Einführung des Volksexistenzsicherungsgesetzes 2000)	276
Anhang		
Tabelle 1	Varianten des Wohlfahrtsstaates	310
Tabelle 2	Soziale Frage und Begriff der Sozialpolitik in Südkorea im Rahmen der Staat-Gesellschaft-Beziehung und der Diffusion	312

Abkürzungen

AVVMSG	Ausführungsverordnung des Volksmindestsicherungsgesetzes
CSS	the Committee for Social Security
CPF	Central Provident Fund
DKGB	Demokratischer Koreanischer Gewerkschaftsbund
GfNRV	Gesetz für Nationale Rentenversicherung
GfVÖF	Gesetz für die Verwaltung der öffentlichen Fonds
GNP	Grosse Nationale Partei
GNRV	Gesetz für Nationale Rentenversicherung
IAO	Internationale Arbeiterorganisation
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IfEF	Institute für Entwicklung der Frauen
IfGSA	Institute für Gesundheit und soziale Angelegenheit
KDI	Korean Development Institute
KLI	Korean Labor Institute
KfFEV	Koalition für die Förderung des Erlassens des Volksmindestsicherungsgesetzes
KfFV	Koalition für die Förderung des Volksmindestsicherungsgesetzes
KGB	Koreanischer Gewerkschaftsbund
KHBfW	Kommission der Herausgeber des weißen Berichts für Wohlfahrtsreform
IfÖF	Institute für Öffentliche Finanz
KSA	Koreanisches Amt für Statistik
KSfWG	Koalition der Staatsbürger für wirtschaftliche Gerechtigkeit
KSS	Komitee der sozialen Sicherung
KV	koreanische Verfassung
KVF	Koreanische Vereinigung der Frauenbewegungen
KVfU	Koreanische Verband für Umweltbewegung
LSG	Lebensunterhaltsschutzgesetz
MfA	Ministerium für Arbeit
MfF	Ministerium für Finanz
MfFW	Ministerium für Finanz und Wirtschaft
MfGSA	Ministerium für Gesundheit und soziale Angelegenheiten
MfGW	Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt
MfPH	Ministerium für Planung und Haushalt
MfWP	Ministerium für Wirtschaftsplanung (EPB: Economic Planing Board)
NRV	Nationale Rentenversicherung
NWRV	Nationale Wohlfahrtsrentenversicherung
NVA	Nationaler Verband der Arbeitgeber
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖVKNR	Öffentliche Verwaltungskorporation der Nationalen Rentenversicherung
PfVL	Planungsgruppe für Verbesserung der Lebensqualität
PVNRV	Planungsgruppe der Verbesserung der Nationalen Rentenversicherung
SBPD	Solidarität der Bürger für Partizipationsdemokratie
VESG	Volksexistenzsicherungsgesetz
VESS	Volksexistenzsicherungssystem

1 Einführung

Spätestens seit Anfang der 80er Jahre sind die europäischen Wohlfahrtsstaaten zunehmend mit veränderten politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen konfrontiert. Seitdem wird in der empirisch-analytischen Untersuchung die Frage nach dem Umbau, Abbau und Ausbau des Wohlfahrtsstaates gestellt, die durch die normative Frage nach einer neuen Form des Wohlfahrtsstaates begleitet wird. Die Frage gewann nach dem Zerfall des Kommunismus mehr an Aktualität, weil nur die wohlfahrtsstaatliche Gesellschaft als eine Alternative für zu der marktliberalen Gesellschaft angesehen wurde. Besonders in den ostasiatischen Gesellschaften, die sich in einer Übergangsphase von einem Entwicklungsland zu einem entwickelten Land befinden, stößt diese Problematik auf eine große Resonanz. Dies trifft im besonderen Maße auf Südkorea und Taiwan zu, weil dort nach der Etablierung politischer Teilhaberechte eine Erweiterungsmöglichkeit der Staatsbürgerrechte auf die sozialen Rechte erprobt wurde. Dabei sind die ostasiatischen Gesellschaften mit den doppelten (alten und neuen) Problematiken des Wohlfahrtsstaates konfrontiert. Zum einen verliert das traditionelle soziale Sicherungssystem in diesen Ländern seine Funktionsfähigkeit und es entsteht der Bedarf nach einer Modernisierung des sozialen Sicherungssystems (alte Problematik). Zum anderen sind auch die ostasiatischen Länder mit lokalen und globalen Rahmenbedingungen konfrontiert, welche die Reform der entwickelten europäischen Wohlfahrtsstaaten zur Anpassung zwingen (neue Problematik). Die Debatte über die wohlfahrtsstaatliche Institutionenbildung, die selbst in westlichen Wohlfahrtsstaaten nicht leicht zu durchblicken ist, gewinnt durch diese doppelte Problematik in den ostasiatischen Ländern weiter an Komplexität. Bei der Gestaltung des Wohlfahrtsstaates in diesen Ländern spielt daher nicht nur die Bearbeitung der inländischen sozialen Fragen, sondern auch die weltweit stattfindende Debatte über die Wohlfahrtsstaatlichkeit eine bedeutende Rolle.

Entgegen dieser aktuellen Entwicklung konzentrierte sich die Wohlfahrtsstaatsforschung bislang hauptsächlich auf die entwickelten westlichen Wohlfahrtsstaaten. Hier wird Wohlfahrtsstaatlichkeit im modernen Sinne als ein Spezifikum dieser Gesellschaften angesehen und die Sozialpolitikforschung über die nicht-westlichen Länder wurde anderen wissenschaftlichen Disziplinen, insbesondere der Entwicklungsländerforschung und der Regionalforschung zugeordnet. Es gibt nur eine geringe Zahl von Pilotforschungsprojekten in der Wohlfahrtsstaatsforschung, die versuchen diese Forschungslücke zu schließen (dazu Esping-Andersen 1996; Gough/Wood 2004: ein Übersicht in Kohlmorgen 2000). Seit den 90er Jahren ist zwar eine deutliche Steigerung der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit für einzelne Regionen zu verzeichnen, vor allem für Ostasien. Diese Studien beschränken sich jedoch eng auf die Beschreibung und Erklärung der sozialpolitischen Maßnahmen, wobei der gesamtgesellschaftliche Kontext einschließlich der Konstituierung der ideellen Grundlage von Sozialpolitik – also das, was als Wohlfahrtsstaatlichkeit bezeichnet wird - außer Acht gelassen wird. Dieser verengte Blick wird durch die Skepsis begleitet, dass in nichteuropäischen Ländern ‚social citizenship‘ schwer zu etablieren ist. Die Skepsis erweitert sich auf die Ansicht, dass soziale Rechte der traditionellen europäischen Wohlfahrtsstaaten schwer in diesen Ländern zu implementieren seien, während die Diffusion des ‚Kapitalismus und der Demokratie‘ jedoch eher als gewiss angenommen wird.

Die vorliegende Arbeit knüpft an diesen Problematiken an. Um sie zu behandeln, wurde Südkorea als Pilotbeispiel für Ostasien ausgewählt, weil das Land neben Japan, das schon als ein führende Industrienation angesehen wird, am weitesten bei der Modernisierung fortgeschritten ist, was sowohl die Industrialisierung als auch die Demokratisierung angeht. Damit sind die Voraussetzungen der Etablierung der sozialen Rechte als weitgehend erfüllt anzusehen.

Die Hauptfragestellung lautet: Entsteht in der Übergangsgesellschaft Südkorea Wohlfahrtsstaatlichkeit? Bei der Beantwortung dieser Hauptfrage sind auch die folgenden Fragen zu beantworten: Welche Art von Wohlfahrtsstaatlichkeit entsteht? Welche gesellschaftlichen Entwicklungen auf der Ebene des Nationalstaats beeinflussen die Entwicklung der Wohlfahrtsstaatlichkeit? Welche Rolle spielt die Diffusion der globalen Sozialpolitik?

Bei der Hauptfragestellung handelt es sich darum, ob sich der „Wohlfahrtsstaat“ – eine bestimmte Modernisierungsform, die hauptsächlich aus der europäischen politischen und kulturellen Tradition heraus entstand – auch in einer nichteuropäischen Gesellschaft entwickeln kann. Die anschließenden Fragen richten sich erstens auf die strukturellen Besonderheiten dieser neuen Wohlfahrtsstaatlichkeit. Mit den weiteren Fragen sind der gesellschaftliche und weltgesellschaftliche Kontext der Entwicklung von neuer Wohlfahrtsstaatlichkeit zu beschreiben. Die vorliegende Arbeit unterscheidet sich also von der bisherigen Forschung zu „neuen Wohlfahrtsstaaten“ dadurch, dass sie zu allererst fragt, was „Wohlfahrtsstaatlichkeit“ überhaupt ist, diese Frage auf der Grundlage der Forschung in westlichen Wohlfahrtsstaaten beantwortet – Wohlfahrtsstaat als eine spezifische institutionell-politisch-kulturelle Konfiguration – und mit der so gewonnenen Begrifflichkeit das koreanische Wohlfahrtssystem in seiner Makrogestalt wie in zwei ausgewählten Politikfeldern untersucht.

Die untersuchte Zeit umfasst den relativ großen Raum zwischen 1960 und 2000. Der Schwerpunkt liegt auf dem Zeitraum zwischen 1998 und 2000, als die bahnbrechenden Sozialreformen durchgeführt wurden. Der Untersuchungszeitraum ermöglicht erstens den systematischen Vergleich zwischen autoritären (1960–1987) und demokratisierten (1988–2000) Zeiten. Damit kann der Faktor der Demokratisierung, der eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung der sozialen Rechte darstellt, in der Untersuchung berücksichtigt werden. Zweitens wurde dieser Zeitraum bei den bisherigen Forschungen noch nicht ausreichend einbezogen. Die bislang unternommenen Forschungen über den Wohlfahrtsstaat in Südkorea konzentrierten sich vor allem auf den Zeitraum zwischen 1960 und 1987 – der Zeit des developmental state.

Die Arbeit besteht aus fünf Teilen. Im ersten Teil (Teil I) wird der Begriff des Wohlfahrtsstaates herausgearbeitet, in dessen Mittelpunkt ‚soziale Rechte‘ als die ideelle Grundlage des Wohlfahrtsstaates stehen. Danach werden theoretische und methodische Grundlagen behandelt, von denen sich das Forschungsdesign ableitet. Im zweiten Teil (Teil II) werden zwei relevante Einflussfaktoren für die Entstehung der Wohlfahrtsstaatlichkeit geschildert, erstens die gesellschaftlichen Entwicklungen auf der Ebene des Nationalstaates und zweitens die Entwicklungen der globalen Sozial-

politik auf der internationalen Ebene. Dabei wird davon ausgegangen, dass sowohl die gesellschaftliche Entwicklung im Inneren als auch globale Wissensdiffusion die Entstehung des Wohlfahrtsstaates beeinflussen. Die weiteren zwei Teile beziehen sich auf die empirische Untersuchung, die wiederum zwei Ebenen von Wohlfahrtsstaatlichkeit, Staatsziel und Wohlfahrtssektor, umfasst. Der dritte Teil (Teil III) widmet sich der Entwicklung des sozialen Staatsziels im Zusammenhang mit anderen Staatszielen wie Wirtschaftswachstum und äußerer Sicherheit seit der Staatsgründung Südkoreas im Jahr 1945. Dabei wird insbesondere das Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘ der ‚Regierung des Volks‘ (1998-2002) mit den Wohlfahrtsideen des developmental state verglichen. Der vierte Teil (Teil IV) behandelt zunächst die Reform der Nationalen Rentenversicherung (NRV), dem ersten Teilbereich des Wohlfahrtssektors. Die Rentenreform 1999 wird unter dem vergleichenden Aspekt mit der NRV im developmental state in den 70er und 80er Jahren besonders ausführlich untersucht. Im vierten Teil wird sodann die Wohlfahrtsreform des Existenzsicherungssystems untersucht. Dabei konzentriert sich die Untersuchung auf die Einführung des Volksexistenzsicherungsgesetzes 2000, die wiederum mit der Reform des Lebensunterhaltsschutzsystems verglichen wird. Den beiden Fallstudien steht eine Frage im Zentrum der Untersuchung: Setzt sich die Wohlfahrtsstaatlichkeit als soziales Staatsziel sowie in den beiden untersuchten Teilbereichen des Wohlfahrtssektors durch? Im fünften Teil (Teil V) werden die Merkmale des entstehenden südkoreanischen Wohlfahrtsstaates herausgearbeitet. Des Weiteren wird der theoretische Beitrag dieser Arbeit zur wissenschaftlichen Diskussion über die neue Wohlfahrtsstaatlichkeit deutlich gemacht.

I Theoretischer Rahmen und Forschungsdesign

2 Forschungsstand: Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Ostasien und Südkorea

In der international vergleichenden Sozialpolitikforschung über nicht-westliche Länder gewinnen Länder in Ostasien wie Südkorea, Taiwan und Singapur starke Aufmerksamkeit (Esping-Andersen 1996), weil die Länder nach der Modernisierungstheorie die ökonomischen und politischen Voraussetzungen für die Entwicklung von Sozialpolitik erfüllt zu haben scheinen. Während über die Etablierung der zwei Typen von Staatsbürgerrechten, der bürgerlichen und der politischen Rechte, zunehmend Einigkeit besteht (Przeworski/Limongi 1997; Schmidt 2000), ist es nicht unumstritten, ob die sozialen Rechte als ein unentbehrlicher Bestandteil der Modernisierung ihren festen Platz in diesen Regionen einnehmen können (Esping-Andersen 1996: 1). Diese Skeptik findet für Ostasien eine große Gültigkeit, denn einerseits werden Südkorea und Taiwan als ‚dream class‘ der politischen Modernisierung gefeiert (Przeworski/Limongi 1997: 162), andererseits gibt es große Meinungsverschiedenheiten über die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in diesen Ländern.

In diesem Kapitel wird zuerst ein Überblick über den Forschungsstand gegeben und anschließend werden die Forschungslücken festgestellt. Die zentralen Fragen, mit denen sich die Wohlfahrtsstaatsforschung über Südkorea seit Mitte 90er Jahren beschäftigt, sind die folgenden: Inwieweit entwickelt sich in Südkorea ein Wohlfahrtsstaat und welche strukturellen Merkmale zeigen dessen Institutionen? Ist Südkorea auf dem Weg zum Wohlfahrtsstaat nach dem westlichen Modell oder einer Variante des westlichen Modells, oder beschreitet es einen qualitativ neuen Weg? Bei der Darstellung des Forschungsstandes werden auch die Studien berücksichtigt, welche die Entwicklung des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates im Vergleich zu anderen ostasiatischen und westlichen Ländern untersuchen. Denn ein ‚neuer‘ Wohlfahrtsstaat ist nur im Vergleich zu vorhandenen ‚alten‘ Wohlfahrtsstaaten festzustellen.

Einige Ansätze in der Literatur betonen den Einfluss endogener Faktoren auf die Entwicklung des wohlfahrtsstaatlichen Engagements (Abschnitte 2.1.1-2.1.3). Demgegenüber rücken andere Ansätze exogene Faktoren, insbesondere Policy-Lernen und exogene politische und ökonomische Herausforderungen, in den Mittelpunkt der Untersuchung (Abschnitte 2.1.4; 2.1.5).

2.1 Forschungsstand

2.1.1 Modernisierungsthese: ‘The coming of East and South-East Asian welfare states’

Nach der Modernisierungsthese des Wohlfahrtsstaats folgen nicht-westliche Länder demselben Entwicklungsweg des westlichen Wohlfahrtsstaates. Dieser Ansatz hat eine lange Tradition in der Wohlfahrtsstaatsforschung. Schon Wilensky (1975) und Zöllner (1963) haben die These vertreten, dass sowohl westliche als auch nicht-westliche Länder mit den selben Instrumenten auf die sozioökonomischen Herausforderungen der Modernisierung reagieren. Auf diesem Ansatz stützt sich die Studie von Hort und Kuhnle (2000) über die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in Ostasien, welche die Länder Hongkong, Südkorea, Singapur, Taiwan, Malaysia, Thailand, Indonesien, Philippinen und Japan umfasst. Sie haben die so genannte Lohn-dumpingthese geprüft, die davon ausgeht, dass in Ost- und Südostasien das rasante Wirtschaftswachstum ohne Sozialpolitik nicht nur möglich sondern auch günstig für das weitere Wachstum sei. Sie nahmen zwei Indikatoren der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung dieser Länder wie Einführungsjahr der Sozialversicherung und Reihenfolge der Einführung der Sozialversicherungen und verglichen sie mit der Entwicklung der westlichen Wohlfahrtsstaaten. Ihr Vergleich der Einführung der Sozialversicherung zeigt, in dem der Indikator für das Modernisierungsniveau von Zöllner (1963), Prozent der Arbeitskräfte in nicht-agrarwirtschaftlichen Sektoren¹ herangezogen wird, dass es keine Verzögerung der Einführung der Sozialversicherung gibt und dass sogar die asiatischen Länder bei einem niedrigeren Modernisierungsniveau (durchschnittl. 48,6%) früher die (zweite) Sozialversicherung als die europäischen Wohlfahrtsstaaten¹(durchschnittl. 58,3%) eingeführt haben. Auch bei der Reihenfolge der Einführung der Sozialversicherungen folgen die Länder der Reihenfolge Unfallversicherung - Kranken-/Rentenversicherung – Arbeitslosenversicherung - Familienförderung, genau so wie in westlichen Wohlfahrtsstaaten. Die Forschungsergebnisse unterstützen die These, dass sich die asiatischen Länder nicht auf einem Sonderweg sondern im Entwicklungsprozess zum Wohlfahrtsstaat nach dem westlichen Beispiel befinden.

2.1.2 Politische Erklärungsansätze: developmental welfare system

Die Betonung bei den politischen Erklärungsansätzen liegt auf den politischen Machtverhältnissen und der ideologischen Konstellation der Gesellschaft. Sie üben den bedeutenden Einfluss auf die Fragen aus, inwiefern der Staat die Verantwortung für die Wohlfahrt der Bürger übernimmt und welche gesellschaftlichen Gruppen in das soziale Sicherungssystem einbezogen werden. Eine Anwendung in Ostasien fin-

¹ Hier werden folgende 12 europäische Länder berücksichtigt: Belgien, Dänemark, Deutschland, England, Finnland, Frankreich, Italien, Niederland, Norwegen, Österreich, Schweden und Schweiz.

det diese Annahme vor allem im Ansatz des developmental welfare system (Goodman/White/Kwon 1997; 1998; 1998a, Kwon, H. 1997; 1999; 1999a).

Danach werden zuerst einige Merkmale der ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten herausgearbeitet (White/Goodman/Kwon 1998a: 212-213; Kwon, H. 1999: 83-84)². 1. Die Rolle des Staates für die Wohlfahrt ist nicht so groß wie in westlichen Ländern. 2. Die staatliche Garantie für Wohlfahrt als soziale Staatsbürgerrechte ist noch nicht etabliert. Im ideologischen Kontext des Subsidiaritätsprinzips wird von nicht-staatlichen Institutionen wie z.B. Familie, Betrieb und Gemeinde erwartet, wichtige Funktionen für die Wohlfahrt zu übernehmen. 3. Die staatlichen Sozialleistungen sind nach den Personengruppen fragmentiert oder beschränken sich häufig auf die bestimmten Personalkreise wie öffentliche Bedienstete und Arbeitnehmer in großen Unternehmern. Diese Fragmentierung verringert den Umverteilungseffekt der Sozialpolitik und damit verengt sich die gesellschaftliche Solidarität. Eher reflektiert und verstärkt die Sozialpolitik die Unterschiede bei Macht und Status in der Gesellschaft. 4. Das wichtigste Merkmal liegt jedoch in der Form der staatlichen Intervention in der Sozialpolitik. Das niedrige Niveau der Sozialausgaben in den ostasiatischen Ländern ist nicht nur auf die Unterentwicklung der sozialen Rechte, sondern auch auf die institutionellen Eigenschaften des Systems zurückzuführen, in denen der Staat nicht als ‚Provider‘ sondern als ‚Regulator‘ funktioniert. Der Staat als Regulator erbringt gesetzliche Regelungen, um Sozialleistungen ohne direkte Finanzierung durch nicht-staatliche Instanzen erbringen zu lassen, während der Staat als ‚Provider‘ die Sozialleistungen finanziert und selbst erbringt (Kwon, H. 2001: 216)³.

Diese Merkmale werden hauptsächlich durch zwei politischen Faktoren herbeigeführt (White/Goodman/Kwon 1998a:214): Die politischen Strategien des developmental state und die Dominanz der konservativen Eliten im autoritären politischen Regime in diesen Ländern. Die gemeinsamen Charakteristika des ostasiatischen developmental state liegen darin, dass der Staat die ökonomischen und sozialen Ressourcen mobilisiert, um das Wirtschaftswachstum zu fördern (Johnson 1982; Shin 1996)⁴. Die Sozialpolitik sollte auch dieser politischen Priorität, der rapiden Industrialisierung, untergeordnet werden. Das bedeutet, zum einen, dass die Regierung versucht hat, die Ausgaben für die unproduktive Sozialpolitik wie z.B. Sozialhilfe auf dem niedrigen Niveau zu halten, zum anderen, dass das Finanzierungssystem für

² In ihre Forschung werden die 6 Länder in Ostasien einbezogen: Hongkong, Japan, Singapur, Südkorea, Taiwan und VR China.

³ Es gibt drei Typen staatlicher Intervention (Kwon 1999: 69): „provider, whereby the state acts as provider and itself finances certain social welfare programmes; regulator, whereby the state makes statutory rules as regulator in order to bring about certain forms of social welfare without a financial commitment; and market maintainer, whereby the state merely maintains certain requirements for market operation and leaves welfare provision to the market”.

⁴ Nach Shin (1996: 5-6) gibt es drei Typen des Regimes in autoritären Kapitalismus im zwanzigsten Jahrhundert. „The first Type is the populist regime which emphasized the redistribution of income and mobilized popular support against the ruling elite. ...The second Type of regime is the predatory regime in which power holders tried to maximize their own welfare through plundering private as well as public resources. ... the third type of regime is the developmental regime which emphasizes state intervention in the economy to promote economic growth sacrificing popular sectors.

Sozialversicherung das Kapitaldeckungsverfahren (*Funding*) ausgewählt wird, damit diese finanziellen Ressourcen in Industrie und Infrastruktur investiert werden können. Eine andere Gemeinsamkeit stellt die Dominanz der konservativen Eliten im politischen System dieser Länder dar. Die sozialpolitischen Maßnahmen wurden überwiegend nicht durch Gewerkschaften und sozialdemokratische Parteien, sondern durch die autoritäre Regierung eingeführt, wobei die Zielsetzung der Sozialpolitik in der Herstellung der politischen Stabilität lag, die wiederum für die Sicherung des hohen Wirtschaftswachstums notwendig zu sein schien.

Nach diesem Ansatz unterscheidet sich das Modell des developmental welfare system deutlich von den Modellen der westlichen Wohlfahrtsstaaten. Zwar steht nach Kwon (1997: 477; 1999: 140-142; 1999a: 83) das koreanische Modell dem konservativen Regime des Wohlfahrtsstaates am nächsten unter den drei Wohlfahrtsstaatenregimes von Esping-Andersen (1990). Zuerst wird die Sozialpolitik hauptsächlich nach dem Prinzip der Zwangsversicherung mit der Ergänzung der Fürsorgeleistung für die Armen organisiert. Zweitens wird von der Familie erwartet, die zentrale Rolle für die Garantie der Existenzsicherung zu übernehmen. Drittens liegt das Prinzip der Sozialpolitik nicht in der Transformierung, sondern in der Aufrechterhaltung der vorherrschenden Ordnung. Aber nach ihm gibt es noch einige Punkte, die das Modell vom konservativen Wohlfahrtsstaat unterscheiden lassen. Es gibt erstens einen feinen aber wichtigen Unterschied in der Betonung der Familie zwischen Deutschland und Südkorea bzw. ostasiatischen Ländern. In ostasiatischen Ländern vor allem Japan und Korea werden Kindererziehung und Altenpflege als grundlegende Aufgaben der Familie (der Frauen) angesehen, während in Deutschland der Staat die Fähigkeit der Familie zur Bewältigung dieser Aufgaben unterstützt. Zweitens ist das Niveau der Sozialleistung in ostasiatischen Ländern deutlich niedriger als das in Ländern des konservativen Wohlfahrtsstaatsregimes. Drittens hat der Faktor der Klasse in ostasiatischen Ländern sehr begrenzte Erklärungsfähigkeit für die Entwicklung des Wohlfahrtssystems (Goodman/Peng 1996). Dementsprechend kann nach diesem Ansatz das ostasiatische Wohlfahrtssystem nicht einem Typ des westlichen Wohlfahrtsstaates zugeordnet werden. Das stelle ein einzigartiges Modell des Wohlfahrtsstaates dar, dessen Entwicklung hauptsächlich durch die politischen Faktoren bestimmt wird.

Das Modell ist jedoch für die Vertreter dieses Ansatzes des developmental welfare system nicht unveränderlich. Eine Veränderung der Machtkonstellationen, welche die Herausbildung des developmental welfare system herbeigeführt haben, könnte einen deutlichen Einfluss auf das Wohlfahrtsmodell ausüben. Die Sozialreform in Südkorea, in dem der Demokratisierungsprozess seit 1987 weit gehend vorangetrieben wurde, stellt für den Ansatz einen sehr interessanten Forschungsgegenstand dar, der (Gough 2000; Kim, Y. 2001; Kuhnle 2001; Kwon, H. 2001; 2002; 2003; 2004).

Einer der Hauptvertreter dieses Ansatzes, Kwon Huck-Ju, analysiert die neue Entwicklung des südkoreanischen developmental welfare system nach der Wirtschaftskrise 1997 in Südkorea. Seine Fallstudien umfassen fast alle wichtige Bereiche einzelner Wohlfahrtsprogramme um: Arbeitsmarktpolitik (Kwon, H. 2001), Rentenversicherung (Kwon, H. 2002), Sozialhilfe (Kwon, H. 2003) und Krankenversicherung (Kwon, H. 2004).

Die Aufmerksamkeit der Forschung liegt vor allem bei zwei Faktoren. Die Wirtschaftskrise 1997 öffnete zuerst eine günstige Bedingung für das Überdenken über die produktive Sozialpolitik (Kwon, H. 2004: 25). Zweitens löste der Machtwechsel durch den Führer der Oppositionspartei, Kim Dae-Jung eine Veränderung der Machtkonstellationen der politischen Eliten aus, die zur Verstärkung der ‚Advocacy Coalition‘ für die Wohlfahrtsidealisten führte (Kwon, H. 2003: 80).

Anhand dieser veränderten Rahmenbedingungen stellt er eine deutliche Schwächung der Strukturmerkmale im developmental welfare system fest (Kwon, H. 2004). Erstens ist es eine zunehmende Verantwortung des Staates für die soziale Sicherung beim Prozess der Überwindung der Folgeprobleme der Wirtschaftskrise zu sorgen. Zweitens verstärkt sich langsam der rechtliche Anspruch auf Leistung in Wohlfahrtsprogrammen. Bei den Sozialversicherungen wurde der Prozess durch die Erweiterung des Versichertenkreises vor allem in der Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung durchgesetzt und bei der Reform des Sozialhilfesystems durch die Gewährung des rechtlichen Anspruchs auf Mindestsicherung. Drittens fand die administrative und finanzielle Vereinheitlichung der Krankenversicherung statt. Dadurch hat die Fragmentierung der Programmstruktur nach der Berufsgruppe, die einst eins der wichtigsten Strukturmerkmale des developmental welfare system war, seine Deutlichkeit verloren. Diese Veränderung der Policy-Prinzipien führt ihn schließlich zu der Diagnose des Wandels des developmental state, insbesondere vom „selective developmental welfare state“ zum „inkluisiven developmental welfare state“ (ebenda).

2.1.3 Kulturelle Ansätze: konfuzianischer Wohlfahrtsstaat

Nach den Vertretern der kulturellen Ansätze (Rieger und Leibfried 1999; Jones 1990; 1993; Schmidt 2000) haben die ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten in Hinsicht auf die Zielsetzung, das Niveau und die Struktur der Sozialpolitik einige gemeinsame Besonderheiten im Vergleich zu westlichen Wohlfahrtsstaaten.

In der Sozialpolitik liegt die Priorität nicht auf der sozialen Gerechtigkeit, und noch weniger in der Einkommensumverteilung, sondern in der Ausbildung oder dem Wiederaufbau von Gemeinschaft (Jones 1993: 208). Der Aufbau der Gemeinschaft soll dadurch erreicht werden, dass die Rolle der Familie und Nachbarschaft wiederbelebt wird. Das Niveau der staatlichen Sozialleistung dieser Länder ist sehr niedrig im Vergleich zur wirtschaftlichen Leistung („as minimalist on welfare“, „maximalist on profit“: Jones 1993: 198). Überdies ist die Sozialpolitik dieser Länder in folgenden vier Strukturmerkmalen gemeinsam (Rieger und Leibfried 1999: 425-445; Jones 1993: 210-211). Zuerst dominiert eine starke Fürsorgepolitik die gesamte Sozialpolitikstruktur⁵. Zweitens sind die Sozialversicherungen insbesondere Krankenversicherungen fragmentiert und partikularisieren die Risiken. Drittens fehlen Rentenversicherungen bzw. sind an Mindestleistungen orientiert, kapitalgedeckt und haben damit

⁵ Fürsorge nimmt am besten die Subsidiaritätsneigung des Konfuzianismus auf.

kaum Umverteilungseffekt⁶. Schließlich führen diese Länder eine relativ expansive Bildungspolitik durch.

Weil diese Besonderheiten nach dem Ansatz auf die gemeinsame kulturelle Grundlage dieser Länder den ‚Konfuzianismus‘ zurückzuführen sind, werden die Länder des Ostasiens, vor allem Südkorea, Taiwan und Japan, als konfuzianischer Wohlfahrtsstaat bezeichnet (Rieger und Leibfried 1999). Konfuzianismus zieht bestimmten Formen der Sozialpolitik harte Grenzen, wenn er sie nicht ganz ausschließt (ebenda: 453). Nach den Vertretern wie Jones (1993) sowie Rieger und Leibfried (1999) sind einige Eigenschaften des Konfuzianismus für die Entwicklung der Sozialpolitik relevant.

Erstens ist nicht das Individuum sondern sind Gruppen (Familie, Firma und ganze Gesellschaft) bei der Hierarchie der gesellschaftlichen Werte wichtig. Bei jedem Einzelnen werden Eigenschaften wie Verantwortungsbewusstsein und Pflichtbewusstsein gefördert. Für die Gesellschaft sind die Stabilität, Harmonie, Ordnung, Konsens wichtig (Jones 1993). Diese hierarchische Gesellschaftsordnung stellt eine ungünstige Grundlage für die Entwicklung der sozialen Rechte und des rechtlichen Anspruchs auf soziale Sicherung dar. Stattdessen wird das Subsidiaritätsprinzip in der Gestaltung der Sozialpolitik verstärkt durchgesetzt. Zweitens wird die Regierung nicht als eine Institution, die vom Volk mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben beauftragt wird, angesehen, sondern als eine Gruppe der Administration. Aufgrund des hohen Status kann die Regierung in vielen Bereichen eingreifen. Es entsteht aber kein Sozialvertrag zwischen dem Staat und den Bürgern, der die Verantwortung des Staates für die soziale Sicherung vorschreibt. Drittens hat Sozialpolitik keine eigene Bedeutung und Funktion in der Gesellschaft, weil sie als eine Funktion der Familie oder Gemeinde angesehen wird. Sozialpolitik in diesen Ländern basiert auf der „totalen Wohlfahrt“⁷, für die sich kein eigenes Recht und keine unabhängige Institution entwickelt haben. Viertens ist in der konfuzianischen Tradition die die Familiengrenze überschreitende Solidarität schwer zu entwickeln, weil es an der Existenz des Gottes fehlt, die in christlicher Kultur die Solidarität der Menschen und dadurch den Universalismus in Sozialpolitik ermöglicht hat (Rieger und Leibfried 1999).

2.1.4 Policy-Lernen

Esping-Andersen widmet sich der Frage, ob sich in Japan ein einzigartiges Modell des Wohlfahrtsstaats entwickelt, das sich von dem westlichen Modell klar unterscheidet (Esping-Andersen 1997; 1999: 90). Obwohl sich die Untersuchung von Esping-Andersen nur auf Japan bezieht, hielt es seine Ergebnisse auf andere asiatische Länder für übertragbar, weil die Länder, vor allem Korea und Taiwan, dem japanischen Weg der graduellen Erweiterung der politischen und sozialen Rechte folgen (Esping-Andersen 1997: 180). Er stellt in Bezug auf die Struktur der Instituti-

⁶ Die beiden Merkmale sind darauf zurückgeführt, dass im Konfuzianismus die Brüderlichkeit jenseits von Blutsbrüdern und Sippe oder der Haushaltsangehörigen nicht nur fehlt, sondern auch ausdrücklich verpönt ist (Leibfried und Rieger 2000: 463).

⁷ Jones 1993: 205

onen und der Wohlfahrtsmix einige Merkmale des japanischen Wohlfahrtsstaates fest, die sowohl zum konservativen als auch zum liberalen Modell des Wohlfahrtsstaates gehören. Die Basisstruktur der japanischen Sozialpolitik ist einerseits mit den bismarckschen Sozialversicherungsprinzipien (Beitragsprinzip und Fragmentiertheit nach den Berufsgruppen) aufgebaut. Sie wird durch einige vom deutschen Modell abweichende Charakteristika begleitet, wie z.B. starken Dualismus von Kern- und Peripheriebelegschaften, Unterentwicklung der Arbeitslosenversicherung und Fürsorgeleistungen sowie niedriges Leistungsniveau (ebenda: 183-184). Andererseits wird die Bedeutung des Marktes im Wohlfahrtsmix wie in den USA durch den großen Bereich der betrieblichen Sozialpolitik und den hohen Anteil der privaten Rentenversicherungen gestärkt (ebenda: 1985). Schließlich geht Esping-Andersen davon aus, dass das ostasiatische Modell nicht einem Modell der westlichen Wohlfahrtsstaaten zugeordnet werden kann, sondern als ein gemischtes Modell der wohlfahrtsstaatlichen Typen der südeuropäischen und liberalen Modellen angesehen werden kann.

Dieser hybride Charakter ist nach ihm zum einen auf die exogenen Einflüsse zurückzuführen. Vor dem zweiten Weltkrieg hätte Japan von Deutschland das Sozialversicherungssystem „geliehen (borrowed)“ und nach dem Krieg wäre das japanische Wohlfahrtssystem durch die US-Besatzungsregierung gestaltet worden (ebenda: 188). Zum anderen ist die Mischung ein Ausdruck dafür, dass sich das japanische Wohlfahrtssystem immer noch im Prozess der Evolution befindet (ebenda: 187). Die rückständige Institutionalisierung der gesellschaftlichen Interessen für die Gestaltung des Wohlfahrtsstaates⁸ verhindern die Konstruktion eines einzigartigen Modells. Esping-Andersen hegt deswegen große Vorbehalte gegen die Festlegung eines ostasiatischen Modells des Wohlfahrtsstaates. Es sei noch abzuwarten, bis ein Merkmal eine beherrschende Stellung erlangt. „Perhaps, then, the only viable conclusion is that an final adjudication on how to define the Japanese welfare state must await the passage of time“ (ebenda: 188).

2.1.5 Externe Bedrohung: Produktivistischer Wohlfahrtskapitalismus

Die zweite Studie, die externen Faktoren starke Aufmerksamkeit schenkt, ist der Ansatz des produktivistischen Wohlfahrtskapitalismus (Holliday 2000). Er hebt zuerst den Aspekt der Zielsetzung des ostasiatischen Staates hervor. Die Sozialpolitik ist in den Ländern streng der politischen Zielsetzung des Wirtschaftswachstums untergeordnet.

Nach Holliday sollte eine Verbesserung der Typologisierung von Esping-Anderson vorgenommen werden, damit ein besseres theoretisches Instrument für die Typologisierung der ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten herausarbeitet werden kann. Der Regimeansatz von Esping-Anderson basiert hauptsächlich auf der Entwicklung der fortschrittenen Wohlfahrtsstaaten, in denen die Sozialpolitik mehr oder weniger ei-

⁸ Den Mangel an heftiger politischer Opposition zur Sozialreform für oder gegen Wohlfahrtsstaat nennt er als Beweise dafür (Esping-Andersen 1997: 188).

nen starken Einfluss auf das kapitalistische System hat (Holliday 2000: 708). Für Holliday sind die drei Kriterien der Typenbildung im Regimeansatz von Esping-Andersen, die Qualität der sozialen Rechte (the quality of social rights), soziale Stratifizierung (the social stratification) und Wohlfahrtsmix von Staat, Markt und Familie (the relationship between state, market and family) unzureichend für die Erweiterung des Regimeansatzes auf die Gesellschaften, in denen die Sozialpolitik noch schwache Bedeutung hat. Ein neues Kriterium, nämlich die Unterordnung der Sozialpolitik unter andere politische Ziele, sollte hinzugefügt werden. Nach diesen vier Kriterien zeigt der produktivistische Wohlfahrtsstaat in Ostasien einen neuen (vierten) Typ des Wohlfahrtskapitalismus, der sich von den anderen drei Typen des Wohlfahrtskapitalismus wie des liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtskapitalismus deutlich unterscheidet (ebenda: 708-709; Tabelle 3-1). Hier ist die Sozialpolitik strikt dem vorrangigen Ziel des Wirtschaftswachstums untergeordnet, während die Sozialpolitik beim sozialdemokratischen Typ eine privilegierte Bedeutung hat. Die Entwicklung der sozialen Rechte ist minimal und hat einen starken Zusammenhang mit produktiven Aktivitäten. Die Sozialpolitik sollte die Position der produktiven Elemente in der Gesellschaft verstärken. Der Wohlfahrtsmix sollte sich auch auf das Ziel des Wachstums richten.

Die Besonderheiten der Typologisierung liegen jedoch in den Faktoren, die die dominante Position des Wirtschaftswachstums bei den Zielsetzungen des Staates ermöglicht haben. Obwohl Holliday eine multivariate Erklärung für die Entstehung und Entwicklung dieses neuen Modells hervorhebt und zwei Ebenen von Bestimmungsfaktoren, nämlich endogene („unit level“) und exogene („system level“) Faktoren, berücksichtigt, hätte er den entscheidenden Grund für die produktivistische Gestaltung der Sozialpolitik in der Anfälligkeit („vulnerability“) dieser Länder gegenüber internationalen politischen und ökonomischen Faktoren gefunden. Die Länder befanden und befinden sich in der Situation, in der ihre Existenz ständig bedroht ist. Diese Situation hat einerseits den Vorrang der Wachstumspolitik und andererseits die Hegemonie der konservativen Elite und des Kapitals bei der Gestaltung der Sozialpolitik möglich gemacht (ebenda: 718-719).

2.2 Forschungsbedarfe

2.2.1 Begriffliche Bestimmung des Wohlfahrtsstaates

Die Darstellung des Forschungsstandes in Bezug auf den südkoreanischen, bzw. ostasiatischen Wohlfahrtsstaat verdeutlicht, dass die anfangs gestellten Fragen nicht ausreichend beantwortet werden. Die erste Fragestellung, ob überhaupt ein Wohlfahrtsstaat in Südkorea, bzw. Ostasien entsteht, erhält wenig Aufmerksamkeit. Das hängt damit zusammen, dass in den meisten Studien der Wohlfahrtsstaat mit der Summe der eingerichteten Sozialpolitik, d.h. dem Wohlfahrtssektor, gleichgesetzt wird. In der Studie von Hort und Kuhnle (2000) geht es um die Sozialversicherungen in bezug auf die Einführungsjahre. Kwon (1999) prägt den Begriff ‚das Wohlfahrtsystem‘ im Zusammenhang mit Südkorea. Der Begriff des Wohlfahrtsstaates sei nicht

auf Südkorea anzuwenden, erstens, weil der Begriff des Wohlfahrtsstaates sehr un-
deutlich sei und häufig als politischer Slogan genutzt werde und zweitens, weil der
Begriff des Wohlfahrtsstaates exklusiv im Zusammenhang mit entwickelten Wohl-
fahrtsstaaten, also mit Sozialpolitik auf hohem Niveau, benutzt werde (Kwon, H.
1999: 5). Aber in einer späteren Studie macht Kwon deutlich, dass das developmen-
tal welfare system mit dem developmental welfare system gleichzusetzen sei, in dem
er den Begriff des developmental welfare system ohne Begründung durch „the selec-
tive developmental welfare state“ ersetzt (Kwon, H. 2004).

Die Vernachlässigung des Definitionsproblems führt dazu, dass Hort und Kuhnle
(2000) die quantitativen Perspektiven des wohlfahrtsstaatlichen Engagements (De-
ckungsgrad oder Höhe der Leistung) gar nicht berücksichtigen. Die strukturellen
Prinzipien und Kontexte der eingeführten wohlfahrtsstaatlichen Programme, von
denen die Wirkungen der Leistungen abhängen, werden beim Vergleich völlig aus-
geblendet. Bei den Ansätzen des developmental welfare system und des produkti-
vistischen Wohlfahrtsstaates wird die Aufmerksamkeit der Forschung zwar auf das
besondere Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik ausge-
dehnt, das ein bedeutender Einflussfaktor in Bezug auf die wohlfahrtsstaatlichen
Ziele und Institutionen in Südkorea darstellt. Es werden nämlich einige wichtige
strukturelle Merkmale der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen systematisch festge-
stellt. Aber der Nutzen der Feststellungen beschränkt sich auf den Vergleich des asia-
tischen und des westlichen Wohlfahrtssystems. Es gibt keine Überlegungen, die sich
auf die Frage nach der Entstehung des Wohlfahrtsstaates beziehen, weil davon aus-
gegangen wird, dass mit der Gestaltung eines Wohlfahrtssystems ein Wohlfahrtsstaat
entstanden sei, auch wenn es sich nur um einen ‚selektiven developmental welfare
state‘ handelt. Die erste Forschungslücke bei den bisherigen Forschungen scheint
nicht darin zu liegen, dass sie keine richtige Antwort auf die Frage nach der Entste-
hung des Wohlfahrtsstaates liefern, sondern dass sie keine richtige Frage gestellt
haben.

Eine Ausnahme stellt der Ansatz des konfuzianischen Wohlfahrtsstaates dar (Rie-
ger/Leibfried 1999), der die normativen Grundlagen, insbesondere ‚soziale Rechte‘,
als entscheidenden Faktor des Wohlfahrtsstaates hervorhebt und diese mit Zielset-
zung und Strukturmerkmalen der Wohlfahrtsprogramme in Verbindung bringt. In der
konfuzianischen Tradition ist nach Rieger und Leibfried (1999) die Solidarität unter
den sozialen Gruppen und den Individuen, auf die sich die Etablierung der sozialen
Rechte normativ stützt, unterentwickelt. Die Entwicklung des sozialen Rechts beruht
auf den Ideen des Christentums. Der Gott als abstrakter Begriff, der die Menschen
zusammenbindet, ermöglicht erst die Solidarität zwischen den sozialen Gruppen.
Überdies fördert die Vorstellung, dass der Mensch eine individuelle Beziehung mit
Gott schließt und der Gott für alles verantwortlich ist, die Entwicklung des gesetzli-
chen Anspruchs auf soziale Sicherheit. Noch eine Idee des Christentums, welche die
Entstehung der westlichen Wohlfahrtsstaaten bestimmt oder mindestens begünstigt
hat, ist die Vorstellung der zwei Welten. Die Vorstellung des Jenseits schafft den
ideellen Raum, in dem sich der Staat als neutraler Akteur von den gesellschaftlichen
Interessen trennt. Das ermöglicht die Schließung des sozialen Vertrags. Diese zwei
zentralen Ideen, die Existenz des Gottes und das Vorhandensein der zwei Welten,

fehlen dem Konfuzianismus. Das hat zur Folge, erstens, dass sich die Solidarität sehr schwer in der konfuzianischen Kulturtradition entwickelt und damit die normative Grundlage der Etablierung der sozialen Rechte fehlt. Zweitens existiert nur eine Welt für Menschen und Natur im Konfuzianismus. Das stellt ein bedeutendes Hindernis für die Fortsetzung der Ausdifferenzierung der sozialen Teilsysteme dar. Es herrschen die Ordnungsvorstellungen die „sowohl Staat, Wirtschaft und Gesellschaft als auch Individuum, Familie, Gruppe und politischen Verband unmittelbar zusammenschließen und... diese Bereiche des Handelns direkt aufeinander (verweisen)“ (Rieger und Leibfried 1999: 476). Obwohl sie keine klare Aussage formulieren, gehen sie davon aus, dass in Ostasien aufgrund der kulturellen Tradition des Konfuzianismus, die eine Etablierung der sozialen Rechte verhindert, eine Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Ostasien nicht für möglich zu halten ist.

Trotz der zutreffenden Beschreibung der strukturellen Merkmale und deren normativen und religiösen Grundlagen mangelt es dieser Studie an empirischen Bezügen. Zwar findet sich darin ein hervorragender Vergleich zwischen Christentum und Konfuzianismus, dessen Grundlage hauptsächlich aus den Werken von Max Webers Anfang des 20. Jahrhunderts stammt. Man vermisst jedoch die Beobachtung der normativen Vorstellungen der handelnden Menschen in bezug auf die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen in den ostasiatischen Ländern. Darüber hinaus ist es in Hinblick auf die grundlegende und rasante Umwandlung dieser Gesellschaften fragwürdig, ob die Beschreibung des Konfuzianismus von Max Weber immer noch eine grundsätzliche Gültigkeit besitzt.

2.2.2 Integration unterschiedlicher Theorieansätze

Die zweite Forschungslücke erwächst aus der Uneinigkeit über die theoretischen Herangehensweisen. Das Erklärungsinteresse besteht im Herausarbeiten der Faktoren, welche die Entwicklung und Unterentwicklung des wohlfahrtsstaatlichen Engagements sowie dessen Besonderheiten in ostasiatischen Ländern herbeigeführt haben. Es gibt keine Einigung darüber, welche Faktoren für die Erklärung am besten geeignet sind. Es scheint eher ein Wettbewerb der verschiedenen Ansätze stattzufinden.

Auf der anderen Seite ist eine Tendenz zur Kombination der Erklärungsansätze mit der Betonung eines Hauptfaktors nicht zu übersehen. Nach Hort und Kuhnle (2000) hat auch die Demokratisierung in asiatischen Ländern einen Einfluss auf die Einführung der Sozialpolitik ausgeübt. Der Kulturansatz leugnet den Einfluss der sozialen und politischen Faktoren nicht (Rieger und Leibfried 1999). Der Faktor der Kultur funktioniert jedoch als Selektionsmechanismus und spielt eine entscheidende Rolle unter vielen Faktoren (ebenda: 453). Am breitesten kombiniert Holliday (2000) die endogenen („unit level“) und exogenen („system level“) Faktoren. Zu endogenen Faktoren sind die inländischen kulturellen, demographischen und politischen Faktoren zu zählen, während die Positionen des einzelnen Landes in der internationalen Politik und Ökonomie zu exogenen Faktoren gehören. Diese Kombination stellt aber noch keine vollständige Lösung für die Uneinigkeit über Erklärungsfaktoren dar, solange jede Kombination durch einen Hauptbestimmungsfaktor festgelegt ist.

2.2.3 Typisierung ostasiatischer Wohlfahrtsstaaten

Bei dem dritten Defizit geht es um die Methode der Typologisierung, die viele Studien zur Unterscheidung des ostasiatischen Modells von den westlichen Modellen anwenden. Hier taucht dasselbe Problem der Heterogenität der Erklärungsansätze für die Herausarbeitung der Gemeinsamkeiten eines Modells auf. Dabei sind die Abgrenzung und gleichzeitig das Prinzip der Bildung des Typus je nach Erklärungsansatz unterschiedlich. Bei dem developmental welfare system ist der besondere Charakter der ostasiatischen Staaten als developmental state hervorgehoben, während bei dem konfuzianischen Wohlfahrtsstaat die gemeinsame kulturelle Wurzel der Länder, der ‚Konfuzianismus‘, in den Vordergrund gestellt wird. Es gibt keine Einigung über den entscheidenden Faktor, der einen ostasiatischen Typus ausmacht.

Abgesehen von der Uneinigkeit des Bündlungsmotivs leidet das gemeinsame Modell Ostasiens unter der Zerreißprobe, die durch die Unterschiede der institutionellen Konstellation der Länder ausgelöst wird. Holliday (2000) unterscheidet noch drei Typen innerhalb des ostasiatischen Modells, das nur fünf Ländern, Japan, Hongkong, Südkorea, Taiwan und Singapur, umfasst. Überdies stellt Jacob (1998) die Außen- grenze der Typologisierung in Frage, in dem er die institutionellen Ähnlichkeiten des konservativen und des ostasiatischen Wohlfahrtsstaates hervorhebt. Das alles zeigt, dass der ‚ostasiatische Typ des Wohlfahrtsstaates‘ noch kein stabiler Begriff ist. Was sich bei diesem Forschungsstand als sinnvoll erweist, ist nicht das Festhalten der groben Gruppenmerkmale mit dem Ziel der festen Typenbildung, sondern eine genaue Untersuchung der jeweiligen Fälle, die für die Feststellung der Gemeinsamkeiten notwendig erscheint.

2.2.4 Diffusionsprozesse als Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung

Anhand des Forschungsstandes ist festzustellen, dass der Diffusion des Wissens und der Institutionen zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Abgesehen von der Studie Esping-Andersens (1997) fand der Faktor des Policy-Lernens keinen Eingang in die Erklärung der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates. Obwohl die Wohlfahrtsstaatsforschung die Bedeutung des Diffusionsfaktors im Kontext der Erklärung der westlichen Wohlfahrtsstaaten schon sehr früh erkannt hat (Kuhnle 1981; Hecló 1974; Hay 1975; Übersicht Leisering 2005a), gewinnt der Faktor in der Erklärung der nicht-westlichen Länder noch in vielerlei Hinsicht zusätzlich Bedeutung. In der Kolonialzeit nahm der Imperialismus direkten Einfluss auf Ostasien. In den meisten Fällen war der Modernisierungsprozess in nicht-westlichen Ländern durch die Kolonialpolitik der westlichen Kolonialmächte begleitet oder gar gestaltet. Dieser Einfluss verringerte sich einerseits durch die politische Unabhängigkeit dieser Länder und andererseits wurde der Imperialismus in der Zeit des kalten Kriegs durch die Auswirkung der Modelle der UdSSR und der USA ersetzt. Gleichzeitig nahm der indirekte Einfluss der internationalen Organisationen vor allem auf der ideellen und wissenschaftlichen Ebene zu (Deacon 1997).

Aufgrund dieser Forschungslücken scheint es unmöglich zu sein, durch einfache Kombination und Erweiterung der vorhandenen Ansätze ein fruchtbares Forschungsinstrument zu schaffen. Es mangelt an einem analytisch einsetzbaren Begriff des Wohlfahrtsstaates und darüber hinaus an einem integrierten Theorieansatz. Auch bei der typisierenden Einordnung des ostasiatischen Wohlfahrtsstaates herrscht Uneinigkeit über die verschiedenen Bündlungsmotive der Bestimmungsfaktoren und Instabilität bei der Abgrenzung. Einige wichtige Faktoren wie externe Wissensdiffusion werden zudem stark vernachlässigt. Es ist daher eine allgemeinere Diskussion von Wohlfahrtsstaatstheorien erforderlich, deren Reichweite über die dargestellten Forschungen über ostasiatische Wohlfahrtsstaaten hinausgeht.

3 Wohlfahrtsstaaten: Gemeinsamkeit, Differenz und Diffusion

3.1 Was ist Wohlfahrtsstaatlichkeit?

3.1.1 Problemlage und Kritik an anderen Versuchen

„Theoretisch ist ein Begriff nur zu gebrauchen, wenn er sichtbar macht, was er ausschließt“ (Luhmann 1995: 239). Der Begriff des Wohlfahrtsstaates erfüllt seine Funktion nur dann, wenn er eine Unterscheidung zwischen Wohlfahrtsstaat und Nicht-Wohlfahrtsstaat ermöglicht. Auf seiner Grundlage lassen sich die unverzichtbaren gemeinsamen Merkmale des Wohlfahrtsstaates herausarbeiten, die den Nicht-Wohlfahrtsstaaten ganz oder teilweise fehlen. Trotz der Expansion der Wohlfahrtsstaatsforschung in den letzten Jahrzehnten findet man immer noch keinen klaren Begriff des Wohlfahrtsstaates. Wie Esping-Andersen festgestellt hat (1990: 18), gilt das Interesse der Wohlfahrtsstaatsforschung meistens dem Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaat und anderen Phänomenen, wie Industrialisierung, Arbeiterbewegung, politischen Institutionen wie Parteien und neuerlich Globalisierung. Es mangelt am "Interesse am Wohlfahrtsstaat als solchem" (Esping-Andersen 1998: 32). Viele Studien entwickeln keinen systematischen Begriff, zugleich gibt es viele oft implizite Begriffe⁹ ohne Einigung darüber¹⁰.

Bevor ein neuer Begriff des Wohlfahrtsstaates entwickelt wird, sollte zuerst geprüft werden, ob es unter den schon vorhandenen Begriffen eine Definition gibt, die die erwartete Funktion des Begriffes erfüllen könnte. Hier werden insbesondere zwei Begriffe in Betracht gezogen, die nicht nur in der ostasiatischen sondern auch in dem Begriff der Wohlfahrtsstaatsforschung allgemein am häufigsten Anwendung fin-

⁹ "Jedes Paradigma muß in irgendeiner Weise den Wohlfahrtsstaat definieren" (Esping-Andersen 1998: 31).

¹⁰ Auch Esping-Andersen, der in vielen Bereichen der Wohlfahrtsstaatsforschung Meilensteine gesetzt hat, scheint mir in diesem Fall hilflos. Er stellt zwar die richtige Frage: „wann ist ein Staat Wohlfahrtsstaat? (Esping-Andersen 1990: 18; 1998: 32). Eine klare Antwort findet man in seinem Buch ‚The three Worlds of Welfare Capitalism‘ (1990) aber nicht.

den¹¹. Dem ersten Begriff nach ist der Wohlfahrtsstaat nur eine Summe der institutionellen Arrangements¹² (Barry 1990: 1). Danach sind diejenigen Länder als Wohlfahrtsstaaten zu bezeichnen, deren Regierungen Maßnahmen für Wohlfahrt anbieten. In diesem Begriff steht die Existenz der wohlfahrtsstaatlichen Bemühungen (Output) im Zentrum der Beobachtung. Praktisch wird die Existenz der verschiedenen Sozialprogramme mit der Geburt eines Wohlfahrtsstaates gleichgesetzt (Esping-Andersen 1998: 34).

Die Defizite dieses Begriffes liegen erstens darin, dass er kein sinnvolles Kriterium für die Unterscheidung zwischen Wohlfahrtsstaat und Nicht-Wohlfahrtsstaat erkennen lässt. Nach diesem Begriff können eigentlich fast alle Länder der Welt einschließlich der Entwicklungsländer als Wohlfahrtsstaat bezeichnet werden, weil fast alle diese Länder gewisse sozialpolitische Maßnahmen ergreifen. Entsprechend kritisiert Kaufmann (2003), dass bei Esping-Andersen der Wohlfahrtsstaatsbegriff unpräzisiert sei, und kommt aufgrund seines spezifischen Wohlfahrtsstaatsbegriffs zu dem Ergebnis, dass die USA kein Wohlfahrtsstaat, sondern „Kapitalismus“ sind. Zweitens beinhaltet die enge Begriffsdefinition eine "Verdinglichung" von Wohlfahrtsstaatlichkeit (Kaufmann 2003: 37), indem dem Begriff des Wohlfahrtsstaates die Gesamtsumme der institutionellen Ergebnisse des wohlfahrtsstaatlichen Engagements gleichgesetzt wird¹³. "Vielfach wird der jeweils bestehende Sozialsektor als Inbegriff des ‚welfare state‘ vorausgesetzt und damit seine politische Kontextualität und historische Variabilität ausgeblendet" (ebenda). Das ist eine Vorgehensweise, die glaubt, dass die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung von den anderen gesellschaftlichen Entwicklungen isoliert betrachtet werden könnte. Das führt dazu, dass diese Definition Zielsetzungen, Motive und Folgen dieser Maßnahmen ausgeblendet lässt. Es gibt jedoch verschiedene Varianten der Zielsetzungen solcher sozialpolitischen Maßnahmen, die von sozialer Integration bis Investition durch Einkommenserhöhung bestimmter Bevölkerungsteile reichen (Veit-Wilson 2000: 10). Hinter diesen Varianten stecken auch die Varianten der Motive, „d.h. Zusammenhänge zwischen sozialen Problemlagen, ihrer soziokulturellen Definition und der politischen Auseinandersetzung" (Kaufmann 2003: 29). Schließlich zeigen sich die Varianten der Instrumente wieder in der Wirkung der Maßnahmen. All diese Punkte, welche die wesentlichen Bestandteile des Wohlfahrtsstaates bzw. der Wohlfahrtsstaatsforschung darstellen, bekommen mit dem institutionell verengten Begriff keine ausreichende Aufmerksamkeit.

Es gibt einen Versuch zur Überwindung der Unklarheiten des ersten Begriffes durch die Festlegung, inwiefern und für wen die wohlfahrtsstaatlichen Engagements wirken sollten. In diesem Sinne schlägt Mishra einen Begriff vor, der das Ausmaß der wohl-

¹¹ Eine umfassendere Auflistung der Begriffe findet man in Veit-Wilson 2000: 4-6.

¹² "The welfare state... is merely a set of institutional arrangements ..." (Barry 1990: 1).

¹³ Noch ein Beispiel für den Begriff bietet Myles (1984: 1): "The term „welfare state“ is used here to refer to those government policies that assign income and other consumption entitlements (including health and social services), regardless of how these entitlements are financed. Thus, welfare includes all forms of public entitlement programs including those that are "earned" by virtue of individual contributions".

fahrtsstaatlichen Engagements mit dem Begriff "national minimum standards" festlegt. Seit Wedderburn gibt es einen Konsens in einem zentralen Kern: der Wohlfahrtsstaat bedeutet ein staatliches Engagement, das Marktkraft modifiziert, um ein minimales Realeinkommen für alle zu garantieren (Wedderburn 1965: 127-128). "There is, though, a central core of agreement that the welfare state implies a state commitment of some degree which modifies the play of market forces in order to ensure a minimum real income for all" (ebenda).

Bei dieser Erfassung des minimalen Wohlfahrtsstaates, die sich an die Tradition des nationalen Minimums ("national minimum") von Beveridge Report (1942) anschließt, steht in der Forschung die Umsetzung der Armutsbekämpfungsmaßnahmen im Vordergrund¹⁴.

Aus der zweiten Begriffsdefinition kann ein Kriterium für den Wohlfahrtsstaat herausgearbeitet werden: die staatliche Garantie des Mindestrealeinkommens für alle. Damit würden einige Länder aus der Definition des Wohlfahrtsstaates herausfallen. Die USA beispielsweise erhalten nicht den Titel des Wohlfahrtsstaates, da trotz der großzügigen Sozialleistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen einige andere Gruppen von den sozialen Grundsicherungsmaßnahmen ausgeschlossen sind. Dagegen könnte ein minimales effektives residuales Wohlfahrtssystem den Titel des Wohlfahrtsstaates erwerben (Veit-Wilson 2000: 12). Dieser Begriff reduziert aber Zielsetzung und Motiv zu sehr auf die Beseitigung der Armut, die nur eine Variation der Zielsetzung des Wohlfahrtsstaates darstellt: „Verengung der Wohlfahrtsstaatlichkeit“ (Kaufmann 2003: 29). Aber der Wohlfahrtsstaat kann nicht auf die Beseitigung von Individualfällen der sozial schwachen Lebenslagen reduziert werden. Bei dem Wohlfahrtsstaat „geht es keineswegs nur um die Sicherung und laufende Erhöhung eines Mindeststandards sozialen Wohlergehens für jedermann, sondern durchaus auch um Sonderprobleme der verschiedensten Art, die für jedermann akut werden können, sofern er in bestimmte Situationen gerät“ (Luhmann 1981: 27).

Diese kurze Skizze zeigt zum einen, wie es schwierig ist, eine Definition des Wohlfahrtsstaates herauszuarbeiten. Sie sollte ‚Unterscheidung‘ als Kernfunktion eines Begriffes beibehalten und gleichzeitig ‚Verdinglichung‘ und ‚Verengung‘ der Wohlfahrtsstaatlichkeit vermeiden können. Diese Schwierigkeit hängt mit den Mängeln der Theorie des Wohlfahrtsstaates zusammen, auf der die Definition beruhen sollte. Es fehlt an einer Theorie¹⁵, die den "Wohlfahrtsstaat als ein erreichbares und erstrebbares Ziel begründet und den Weg zu diesem Ziel erläutert" (Krätke 1990: 676). Aber diese Schwierigkeiten dürfen nicht dazu führen, dass man jetzt aufgeben sollte. Umgekehrt nimmt der Bedarf nach Einigung über den Begriff gerade auf Grund der

¹⁴ Noch ein Beispiel dieser Fassung legt Mishra (1990: 34) vor: "It is the institutionalization of government responsibility for maintaining national minimum standards. In the post-war welfare state this meant primarily three types of commitment and institutions: policies of full employment, universal services for meeting basic needs, and a variety of measures for preventing and relieving poverty".

¹⁵ Lessenich 2003: 9; Kaufmann 2003: 261-263; 2000: 15-16; 1995: 10-11.

Vielschichtigkeit der Diskussion zu. Je chaotischer die Welt wird, desto mehr Ordnung wird gefordert.

3.1.2 Wohlfahrtsstaat und Staatsbürgerrechte- Elemente einer Theorie des Wohlfahrtsstaates

Es gibt eine Gemeinsamkeit unter den oben geführten Begriffen. Sie heben die ‚Wohlfahrt‘ beim ‚Wohlfahrtsstaat‘ hervor, wobei auf dem ‚Staat, wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird. An diese Problematik schließen sich Kaufmann (1995; 2002) und Therborn (1989) an. Nach Kaufmann sollte nicht ‚Wohlfahrt, sondern die ‚Hauptinstanz der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen‘, der ‚Staat‘ bei dem Definieren des Wohlfahrtsstaates im Mittelpunkt stehen (Kaufmann 1995: 15). Therborn (1989) legt an dieser Stelle einen quantitativen Aspekt für die Form der Staatlichkeit vor. In seiner Sicht sollte ein wahrhaftiger Wohlfahrtsstaat die Mehrzahl seiner alltäglichen Routinehandlungen in den Dienst der Wohlfahrtsbedürfnisse der Haushalte stellen, d.h. ein bestimmter Anteil der öffentlich Beschäftigten müsse im Wohlfahrtssektor tätig sein. Dagegen schließt sich Kaufmann an die deutsche Tradition des Sozialstaates an, in der der Sozialstaat als Staatsziel (Staatsaufgabe) verstanden wird¹⁶. Die Staatsaufgabe ist der Kernmaßstab des Idealstaates, an dem die Wirklichkeit gemessen wird.

„Bei aller Diffusität der Verwendung des Wortes ‚Wohlfahrtsstaat‘ in der sozialwissenschaftlichen Literatur besteht doch weitgehend Übereinstimmung darüber, dass das Wort einen Wandel des Staatsbegriffs, genauer gesagt einen Zuwachs an Staatsaufgaben anzeigt“ (Kaufmann 2002: 164).

Damit führt der Weg des Herausarbeitens des Begriffes des Wohlfahrtsstaates zur Unterscheidung der Staatsformen, wobei die Konstituierung der Staatsaufgaben das entscheidende Kriterium darstellt. Die Konstituierung bestimmter Staatsaufgaben setzt eine bestimmte Beziehung zwischen dem Staat und seiner Bevölkerung voraus (Therborn 1989). In diesem Sinne ist die Staatsbürgerschaft, welche die Ausstattung des Individuums mit bestimmten Rechten und Pflichten gegenüber dem Staat gestaltet, in den Mittelpunkt des Begriffes des Wohlfahrtsstaates zu stellen: „... citizenship can be loosely defined as being concerned with a number of important interlocking relationships. It is fundamentally concerned with the relation between individuals and the communities in which they reside, particularly the relationship between individual citizen and the state“ (Dwyer 2000: 3)¹⁷. Die Erarbeitung eines Wohlfahrtsstaatsbegriffes erfordert also eine Betrachtung der staatlichen, gesellschaftlichen und normativen Aspekte des Wohlfahrtsstaates. Diese drei Aspekte sind in diesem Ab-

¹⁶ „Die wichtigsten Ziele des Sozialstaates sind: Hilfe gegen Not und Armut und ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann; mehr Gleichheit durch den Abbau von Wohlfahrtsdifferenzen und die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen; mehr Sicherheit gegenüber den Wechselfällen des Lebens; und schließlich Hebung und Ausbreitung des Wohlstandes“ (Zacher 1993: 18).

¹⁷ Auch Christoph 1996: 27-30.

schnitt zu entwickeln, wobei wir zunächst die Theorie der Staatsbürgerrechte von T. H. Marshall und ihre Kritik skizzieren. Der Abschnitt zielt auf Elemente einer soziologischen Theorie des Wohlfahrtsstaates als eines spezifischen Staats- und Gesellschaftstyps in der Moderne, neben dem andere Typen existieren.

Staatsbürgerrechte : T.H. Marshall

Die bedeutendste Darstellung der Staatsbürgerschaft lieferte Marshall in seinem 1949 gehaltenen berühmten Vortrag ‚Staatsbürgerrechte und soziale Klassen‘ (1963), in dem er die Grundidee der Theorie der Staatsbürgerschaft entwickelte. Sein Ausgangspunkt der Analyse lag im Widerspruch zwischen der grundsätzlichen Gleichheit der Staatsbürgerrechte und der Ungleichheit sozialer Klassen. Marshall (1992) versuchte in der historischen Entwicklung in Großbritannien vom 18. bis zum 20. Jahrhundert einen Weg zur Lösung oder zumindest zur Eindämmung dieses Widerspruches zu finden, wobei der Ausweitungsprozess der drei Bestandteile der Staatsbürgerrechte (bürgerliche, politische und soziale Rechte) im Zentrum der Beobachtung steht. Die erste Entwicklung der Staatsbürgerrechte im 18. Jahrhundert betraf den rechtlichen Status und die bürgerlichen Freiheitsrechte der Individuen wie die Redefreiheit, das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren und den gleichberechtigten Zugang zum Rechtssystem, welche die individuelle Freiheit der Person sichern sollten. Institutionell wurden die Rechte durch Gerichtshöfe geschützt. Den bürgerlichen Rechten folgte die Ausweitung politischer Rechte im 19. Jahrhundert, zu denen das Recht auf Teilnahme am politischen Prozess, entweder als Mitglied oder als Wähler der Mitglieder einer mit politischer Autorität ausgestatteten Körperschaft. Die entsprechenden Institutionen stellten Parlament und Gemeinderat dar. Schließlich verwies Marshall auf die Ausdehnung sozialer Rechte im 20. Jahrhundert, die „eine ganze Reihe von Rechten, vom Recht auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit, über das Recht an einem vollen Anteil am gesellschaftlichen Erbe, bis zum Recht auf ein Leben als zivilisiertes Wesen entsprechend des gesellschaftlich vorherrschenden Standards“ (Marshall 1992: 40) umfassten und institutionell eng mit dem Erziehungswesen und den sozialen Diensten verbunden waren.

In einem späteren 1972 geschriebenen Aufsatz, „democratic welfare capitalism“ (in: Marshall 1981), hob Marshall diese Idee der Staatsbürgerrechte als Überwindungsstrategie des widersprüchlichen Verhältnisses zwischen kapitalistischer Ökonomie und politischer Demokratie hervor, wobei er eine besondere Ordnungsform des Kapitalismus mit dem Begriff des „democratic welfare capitalism“, der „Bindestrichgesellschaft“¹⁸ belegte, in der die Dynamik der kapitalistischen Ökonomie akzeptiert, zugleich aber eine dynamische und gerechte Gesellschaftsordnung (Müller 1991) verbürgt wurde.

Unter vielen Kritiken an Marshalls Theorie verdient eine, die sich auf den evolutionären Charakter von Marshalls Theorie richtet (Giddens 2000a; Mann 2000), die besondere Aufmerksamkeit für das Herausarbeiten des Begriffes des Wohlfahrtsstaa-

¹⁸ Marshall 1992: 111.

tes. Bei der Kritik handelt es sich um die Verallgemeinerung der englischen Entwicklung der Staatsbürgerrechte, die Mann (2000: 207) als anglozentrisch bezeichnet hat. Es gebe keine historische Unentbehrlichkeit der Entwicklung der vollständigen Evolution der drei Staatsbürgerrechte. Mann (2000) findet fünf unterschiedliche Staatsbürgerrechtregime, welche die unterschiedlichen Entwicklungsmuster zeigen¹⁹. Nach Brubaker (1994) unterscheidet sich die Reihenfolge der Etablierung der Staatsbürgerrechte in den Ländern Frankreich und Deutschland²⁰. Allerdings werden viele Faktoren für die unterschiedlichen Entwicklungen der Staatsbürgerrechte verantwortlich gemacht: Klassenkampf (Giddens 2000a), Strategien der herrschenden Klassen (Mann 2000), Konstellation der herrschenden Klassen (Barbalet 1988: 33) und Krieg sowie Geo-Politik (Mann 2000; Giddens 1982: 171-172).

Eine Vertiefung dieser Kritikanalyse würde über die Aufgabe dieses Kapitels hinausgehen und wird deshalb unterlassen. Das Kapitel sollte sich auf die Beantwortung folgender Fragen konzentrieren: Was ist die Konstellation der Staatsbürgerrechte, die den Wohlfahrtsstaat ausmacht? In welchen Punkten unterscheidet sie sich von den Konstellationen des Nicht-Wohlfahrtsstaates?

Die Theorie über die Staatsbürgerrechte berührt viele verschiedene Forschungsdisziplinen wie die oben geschilderte kurze Zusammenfassung von Marshalls Theorie zeigt. Dementsprechend ist man mit dem äußerst komplexen Begriff der Staatsbürgerschaft konfrontiert. „Citizenship is a status that mediates the relationship between an individual and a political community. It is characterized by set of reciprocal rights, the extent and nature of which are defined through a complex set of social and political processes including: the struggle between opposing social forces, political compromise, and historical and economic circumstance" (Faulks 1998: 4). Dieser Begriff zeigt zum einen, dass die Staatsbürgerrechte aus verschiedenen Perspektiven, unter politisch-wissenschaftlichen, soziologischen und sozialphilosophischen Gesichtspunkten, zu betrachten ist. Zum anderen sind die Staatsbürgerrechte mit dem Konflikt zwischen Gesellschaftskräften verbunden. Diese beiden Sachverhalte sollen in der folgenden Darstellung dadurch berücksichtigt werden, dass die verschiedenen Aspekte und Positionen in der Debatte um Staatsbürgerrechte betrachtet werden. Im Vordergrund der Analyse stehen Diskurse über das soziale Element der Staatsbürgerrechte bei der Qualifizierung des Begriffes des Wohlfahrtsstaates. Schließlich sollte diese Analyse die wichtigen Elemente des Wohlfahrtsstaates aufzeigen, die die Feststellung des Wohlfahrtsstaates empirisch ermöglichen sollen.

¹⁹ Autoritäre Monarchie (keine universale zivile Rechte, wenige politische Rechte und Minimum an sozialen Rechten), Liberalismus (zivile und politische Rechte), Liberal-Reformismus (zivile, politische und soziale Rechte), Reformismus (zivile, politische und soziale Rechte), Faschismus (keine Bürgerrechte, keine politische Bürgerrechte und wenige soziale Staatsbürgerrechte) und Sozialismus ((keine Bürgerrechte, keine politische Bürgerrechte und wenige soziale Staatsbürgerrechte)

²⁰ Der Grund liegt in der unterschiedlichen Tradition der Nationalstaatsbildung und dem Entwicklungsgrad des Kapitalismus.

Staatstheoretische Aspekte der Staatsbürgerrechte: Der Wohlfahrtsstaat als Staatsform

Beim staatstheoretischen Aspekt handelt es sich in erster Linie um die politische Entwicklung der Staatsbürgerrechte. Dieser Entwicklungsprozess der Staatsbürgerrechte ist eher durch revolutionären Klassenkampf als durch Evolution geprägt und die Debatte um sie stärker durch die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen politischen Richtungen als durch den Konsens (Giddens 2000a). Das schließt aber nicht aus, dass es Konzentration der Problemstellungen in der Geschichte der Diskurse zu identifizieren gibt, die mit Problemen der Staats- und Gesellschaftsentwicklung zusammenhängen. In dieser Hinsicht kann man unter den Evolutionsdaten von Marshall die Zentrierung der politischen Debatten verstehen, die mit bestimmten Fragestellungen zusammenhängt. Staatstheoretisch knüpfen diese Debatten an die Frage der Staatsaufgaben an, bei der zu klären ist, was der Staat tun soll oder nicht tun soll.

Die sozialen Staatsbürgerrechte beziehen sich zuerst auf die Folgeprobleme der Industrialisierung und die Verstädterung in den meisten europäischen Ländern im 20. Jahrhundert. Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung unterscheidet sich von den anderen politischen Entwicklungen wie der des developmental state, des liberalen Staates und des sozialistischen Staates in folgenden drei Punkten: 1. Problemdefinition und -bearbeitung, 2. Erweiterung der Staatsbürgerrechte und 3. Staatsaufgaben.

Obwohl die Folgeprobleme je nach dem einzelnen Land recht unterschiedlich formuliert wurden, kann man die Merkmale der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung bei der Problembearbeitung feststellen. In dem wohlfahrtsstaatlichen und auch in dem sozialistischen Konzept wurden im Gegensatz zum liberalen Konzept die Probleme wie Armut nicht mehr als individuelle sondern als soziale Probleme wahrgenommen, deren Ursachen nicht auf die vorübergehende sondern auf die strukturell angelegte gesellschaftliche Struktur zurückzuführen und die individuell nicht zu bewältigen waren (George und Wilding 1985: 8-13; Kaufmann 2002: 302). Das Konzept des developmental state, das in der Zeit des absolutistischen Staates entstand, thematisiert dagegen die sozialen Fragen aus der Sicht der Legitimierung der staatlichen Herrschaft. „Es soll verdeutlicht werden, warum eine einheitliche Gebietesherrschaft notwendig ist und worin sie besteht“ (Kaufmann 2002: 302).

Im Zusammenhang mit der Erweiterung der sozialen Staatsbürgerrechte sollen die Staatsbürgerrechte im wohlfahrtsstaatlichen Konzept vollständig auf das soziale Element erweitert werden, damit die Folgeprobleme bewältigt werden. Dagegen wird im liberalistischen Staat die Erweiterung auf die sozialen Staatsbürgerrechte verhindert, so dass die Bürgerrechte auf das zivile und politische Element beschränkt bleiben. Im sozialistischen Staat werden einerseits keine zivilen und politischen Staatsbürgerrechte gewährt, andererseits ist aber eine Entwicklung der wenigen sozialen Staatsbürgerrechte festzustellen. Im developmental state zeigen die Staatsbürgerrechte die Merkmale der vormodernen Staatsbürgerrechte, die keine individuelle Freiheit und keinen Universalismus kennen (Mackert und Müller 2000: 14). Ähnlich wie in

der autoritären Monarchie von Mann (2000: 216) wird ein Minimum an sozialen Bürgerrechten favorisiert, wobei zahlreiche zivile Bürgerrechte mit wenig politischen Rechten einhergehen können.

Die Staatsbürgerrechte haben einerseits den gleichen universalen Charakter wie die Menschenrechte, der auf dem Naturrecht basiert (vgl. Vincent 1987; 1992: 106; Pierson 1996: 28-29). In der liberalen Vorstellung, die an der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft festhält, garantieren diese Rechte dem Individuum in der Gesellschaft den Schutz vor staatlicher Gewalt. Andererseits hängen die Staatsbürgerrechte von der Konstituierung der Staatsbürgerrechte ab, für die der Staat zuständig ist (Pierson 1996: 28-29). Diese Rechte befinden sich außerhalb des Staates, aber werden dem Individuum durch den Staat garantiert. In diesem Sinne hängen die Staatsbürgerrechte mit der Frage der Staatsaufgabe zusammen, d.h. die Unterschiede der Konstituierung der Staatsbürgerrechte spiegeln die Unterschiede bei der Staatsaufgabe wieder.

Die Gewährleistung der sozialen Rechte zeigt, was der Staat tun soll. Der Staat soll die Verantwortung für das Wohlergehen der Gesamtbevölkerung übernehmen, wobei diese Aufgabe durch ‚Social-Politik‘²¹, nämlich der politischen ‚Vermittlung zwischen marktgemeinschaftlicher Privatsphäre und rechtsstaatlicher Öffentlichkeit‘ (Kaufmann 1997: 24) erfüllt werden soll. ‚Ein solcher Staat entsteht, wenn eine Gesellschaft oder ihre Entscheidungsträger davon überzeugt sind, dass die Wohlfahrt der Individuen zu wichtig sei, als dass man sie allein der Sitte oder informellen Vorkehrungen überlassen könne und dass sie demzufolge eine Staatsaufgabe sei‘ (Girvetz 1968: 512, übersetzt von Kaufmann 2002: 817)²². In diesem wohlfahrtsstaatlichen Konzept schaffen die sozialen Rechte die sozialen Voraussetzungen sowohl für die Realisierung der individuellen Freiheit als auch für die Verwirklichung der Demokratie. Allerdings schließt diese wohlfahrtsstaatliche Aufgabe verschiedene Variationen der Schwerpunkte nicht aus. Neuerlich stand in der Debatte über die neue Wohlfahrtstaatlichkeit die Schwerpunktverschiebung von nachträglichen sozialen Absicherungen hin zu an das Angebot der Arbeitskräfte orientierten präventiven Aktivierungsmaßnahmen, die die Inklusion in die Arbeitswelt fördern sollten, im Vordergrund (Dwyer 2000: 7-8; 84).

Bei dem liberalen Konzept dagegen besteht die Aufgabe des Staates darin, ‚die Freiheit und Berechenbarkeit der bürgerlichen Verkehrsbeziehungen zu gewährleisten und eben dadurch den gesellschaftlichen Fortschritt zu ermöglichen. Dagegen soll sich der Staat aller Sorge um das Glück und Wohlergehen der Bürger enthalten, da diese, sofern nur ihre Rechte gewährleistet bleiben, hierfür am besten selbst sorgen können‘ (Kaufmann 2002: 305). Es fanden beim liberalen Kapitalistischen Staat zwei Veränderungen der Vorstellung über den Staat statt. Zum einen wird die Beto-

²¹ Kaufmann 2002: 25.

²² ‚Such a State emerges when a society or its decision-making groups become convinced that the welfare of the individual [...] is too important to be left to custom or to informal arrangements and private understandings and is therefore a concern of government‘ (Girvetz 1968: 512).

nung von der kollektiven Wohlfahrt auf individuelle Wohlfahrt verschoben, deren ideellen Vorleiter Bentham darstellt. „Die Summe der individuellen Wohlfahrt ist die Wohlfahrt der Gesellschaft“. Zum anderen beschränken sich die Aufgaben des Staates, neben seiner Kernaufgabe, der Sicherung der äußeren und inneren Sicherheit, auf die wenigen regulativen Tätigkeiten, die für die Stabilisierung des Marktes unbedingt notwendig sind. In diesem Sinne wird der Staat als ‚regulativer Staat‘ bezeichnet (Lee, Y. 1999: 292). Die Beschränkung bedeutet nicht, dass der Staat nur eine passive Rolle spielen sollte. Der Neoliberalismus, der sich auf das Prinzip des klassischen Liberalismus, die Verantwortung der Individuen für Wohlfahrt, stützt, hält den Wohlfahrtsstaat für die Ursache aller Probleme und ist durch antiwohlfahrtsstaatliche Ideen und Politik geprägt. Dabei soll das durch die Marktwirtschaft geleitete Wirtschaftswachstum den Wohlfahrtsstaat ersetzen (Giddens 1999: 24-25).

In der sozialistischen Entwicklung wird zwar eine sozialpolitische Programmatik entwickelt, die auf eine umfassende Sicherung und Förderung der gesamten Bevölkerung hinausläuft (Kaufmann 2003: 78), wobei das Recht auf Arbeit als ein wichtiges Element integriert wird. Aber schon in der ersten Erklärung über das sozialistische soziale Sicherungssystem von Lenin im Jahr 1912 wurde klar, dass das System trotz dessen Generosität auf die Arbeiterklasse beschränkt war²³. Der reale Sozialismus kannte keine subjektiven Rechte für jedermann und das gemeinsame Wohl stand im Vordergrund der staatlichen Sozialpolitik (ebenda: 80). Das führte zu einem dazu, dass sich das Recht auf Arbeit „mehr und mehr zu einer grundsätzlich erzwingbaren Pflicht zur Arbeit“ wandelte, zum anderen, dass „das Gesamtsystem... eine stark produktivistische Ausrichtung“ erhielt (ebenda: 79).

Schließlich zeigt der developmental state in Hinblick auf die Wohlfahrt eine andere Form der Staatsaufgabe. Das Merkmal des developmental state im 17. und 18. Jahrhundert in Europa und in den modernen kapitalistischen developmental states in Ostasien (Johnson 1982; 1987) lag darin, dass sich der Staat neben seinen ursprünglichen Aufgaben, wie der Sicherung der äußeren und inneren Sicherheit, die Förderung des Wirtschaftswachstums zu seiner wichtigsten Aufgabe machte (Johnson 1982²⁴; 1987; Pierson 1996: 46). Das bedeutete nicht wie beim liberalen Kapitalistischen Staat, dass sich das Ziel der Wohlfahrt gar nicht in der Aufgabeliste des Staates befand, weil das Individuum am besten dafür sorgen könnte. Umgekehrt gab es die Erweiterung der Aufgabe des Staates im 18. Jahrhundert, wie man aus der typischen Formel „gemeine Wohlfahrt und Sicherheit“ ersehen konnte (Kaufmann 2002: 303). Der Staat sollte „nicht nur als Schutzmacht, sondern als Wohlfahrts- und Glücksbringer durch wohlgeordnete ‚Policey‘ aufgefasst sein“ (Conze 1984: 846). Es existierten aber kaum Vorstellungen über einen möglichen Widerspruch zwischen individuellem und kollektivem Wohl und Nutzen (Kaufmann 2002: 302). Die Priorität des Wirtschaftswachstums wird eher dadurch begründet, dass Wirtschaftswachstum

²³ Vier Prinzipien der sozialistischen Sozialpolitik Lenin Collected Works, vol 17, Foreign Languages Publishing House, 1963: 476

²⁴ Siehe Johnson 1982: 318 für konkrete Hinweise auf die staatlichen Förderungsmechanismus

der gesamten Gesellschaft gleichzeitig Wohlfahrtswachstum der Individuen herbeiführen würde.

Dieser politische Aspekt bietet einen guten Ausgangspunkt für die Begriffe des Wohlfahrtsstaates, dem nach die Wohlfahrtsstaatlichkeit eine bestimmte Form der Staatlichkeit darstellt, welche die individuelle Wohlfahrt in der gesamten Bevölkerung als Staatsaufgabe ansieht.

Gesellschaftstheoretische Aspekte: Der Wohlfahrtsstaat als Modernisierungstyp

Der Wohlfahrtsstaat betrifft nicht nur einige Teile der Bevölkerung wie Armen sondern ihre Gesamtheit. In diesem Sinne erweitert Huf (1998: 24) die Grenzen des Wohlfahrtsstaates. Die Garantie der Lebensstandardsicherung, abhängig davon, ob sie auf minimalen Standard beschränkt oder auf optimalen Lebensstandard gerichtet ist, stellt nur einen Teil der Wohlfahrtsstaatlichkeit dar. Die wohlfahrtsstaatliche Intervention wurde schon längst auf die anderen Bereiche der Gesellschaft wie Gesundheit, Wohnung, Bildung ausgedehnt. Insofern betrifft der Wohlfahrtsstaat nicht nur die Empfänger der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, sondern hat als "kollektiven Nutzen" (Kaufmann 1994: 361) eine makrosoziale Wirkung für die Gesellschaft insgesamt (Huf 1998: 24). Dieses Ausmaß der staatlichen Intervention, die eine Tendenz der Expansion hat, bezieht sich auf die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen, aus denen die sozialen Fragen formuliert werden, und hat Einfluss auf die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozesse. Insofern ist der Wohlfahrtsstaat Kaufmann (1997: 27; 2002: 278) zufolge als ein besonderer Typ der Vergesellschaftlichung bzw. Modernisierung anzusehen. Man sollte bei der Formulierung des Begriffes Wohlfahrtsstaat von der Vorstellung "Wohlfahrtsstaat in der Gesellschaft" ausgehen. Wobei ist es selbstverständlich anzunehmen, dass das Ordnungskonzept der Gesellschaft und dessen gesellschaftstheoretische Begründung eine starke Aufmerksamkeit bekommen sollte.

Wohlfahrtsstaat als Gesellschaftstyp: Ordnungskonzept und Differenzierungsform

Wenn man die Kritik am anglozentrischen und evolutionären Charakter von Marshalls Theorie ernst nimmt, sollte man beachten, dass die Kernidee der Differenzierung zwischen den drei Staatsbürgerrechten nicht darin liegt, dass sich die Rechte in unterschiedlichen Evolutionsstufen befinden, sondern darin, dass jedes Recht in einem engen Zusammenhang mit den Gestaltungen verschiedener Logik, Institutionen und Akteure steht (Marshall 1992: 113-117).

Dieser Pluralismus der Staatsbürgerrechte ermöglicht viele Varianten des Ordnungskonzeptes, die der Form der Ausdifferenzierung der Gesellschaft entsprechen. In diesem Sinne ist die Bedeutung der unterschiedlichen Gestaltung der Staatsbürgerrechte nicht auf die Gestaltung der Staatsaufgabe und damit die Staatsform beschränkt. Sie bezieht sich auf das Ordnungskonzept der Gesellschaft, das auf eine wünschenswerte Form der Differenzierung und Integration der Gesellschaft hinweist.

"Der Staat ist selbst eine bestimmte Ordnungsvorstellung, und er gilt gleichzeitig als Garant gesellschaftlicher Ordnung" (Kaufmann 2002: 297).

Tabelle 3-1 Gesellschaftlicher Kontext unterschiedlicher Staatsbürgerrechte

Rechte	Institution	Gesellschaftliche Ordnungslogik	Politische Mittel	Akteure
Zivile	Gerichtshöfe	Kapitalismus	Wirtschaftspolitik	Sozialwissenschaftler und Fachleute
Politische	Parlament und Gemeinderat	Demokratie	Staatsverwaltung	Beamte
Soziale	Erziehungswesen und soziale Dienste	Wohlfahrtsstaat	Wohlfahrt (Sozialpolitik) ²⁵	Soziale Professionen

Quelle: Eigene Systematisierung nach Marshall 1992: 113-117.

In Hinsicht auf das Ordnungskonzept ist der Wohlfahrtsstaat eine bestimmte Form gesellschaftlicher Ordnung, die durch den konzeptuellen Pluralismus geprägt ist. Die staatliche Gewährleistung der sozialen Rechte hat sowohl eine konservative als auch eine innovative Seite des Ordnungskonzeptes, das die Folgeprobleme der gesellschaftlichen Differenzierung bearbeiten sollte. Einerseits stellt das Aufstocken der sozialen Komponente der Staatsbürgerrechte die Anerkennung der Pluralisierung der Gesellschaftsstruktur dar, wobei die Gesellschaft auf die bestehenden Logiken und Mittel von „Kapitalismus und Demokratie“ nicht aufzugeben braucht und lediglich eine zusätzliche Logik und Mittel von Wohlfahrt zu erhalten hat. Zutreffend hat dieses pluralistische Ordnungskonzept von Marshall (1992: 111) den Name der „demokratisch-wohlfahrtskapitalistischer Bindestrichgesellschaft“ erhalten.

Andererseits ist das soziale Element der Staatsbürgerschaft insofern innovativ, als dass der Staat mit der neu zugekommenen Logik und dem Mittel die gesellschaftlichen Verhältnisse beeinflusst und versucht „unerwünschte Folgen der daraus resultierenden Eigendynamik zu korrigieren oder zu kompensieren“ (Kaufmann 2002:297). Diese Nebeneinandersetzung der drei Logiken der Bindestrichgesellschaft ist auf keinem Fall widerspruchsfrei, worauf Marshall selbst und seine Kritiker hingewiesen haben (Marshall 1992: 114-117; Macpherson 1985: 21-33; Barbalet 1988: 27-28). Der Begriff „Dekommodifizierung“ von Esping-Andersen (1990) scheint hilfreich zu sein, vor allem die Spannung zwischen Kapitalismus und Wohlfahrt im Wohlfahrtskapitalismus zu verdeutlichen²⁶. Dabei ist der Prozess des Korri-

²⁵ Vom Autor hinzugefügt.

²⁶ Auch Marshall schenkte dieser Spannung seine Aufmerksamkeit. „Im Unterschied zum Wirtschaftsprozess ist es ein fundamentaler Grundsatz des Wohlfahrtsstaates, dass der Marktwert eines Individuums nicht der Maßstab seines Rechts auf Wohlfahrt sein kann“ (Marshall 1992: 114).

gierens oder des Kompensierens durch permanente Spannungen und Konflikte geprägt, die mit den breiten politischen Auseinandersetzungen zusammenhängen²⁷. In diesem Sinne sagte Rieger in seinem Vorwort zu Marshalls Theorie der Staatsbürgerrechte (Rieger 1992: 8):

„Es handelt sich bei ihnen nicht nur um umfassende staatliche Einrichtungen, sondern um Kernelemente einer gesellschaftlichen Ordnung, die innerhalb des Dreiecks aus kapitalistischer Marktwirtschaft, parlamentarischer Demokratie und wohlfahrtsstaatlichen Institutionen ein Gleichgewicht zu erreichen und zu bewahren versuchen. Die daraus resultierenden Spannungen und Konflikte sind eine wichtige Antriebskraft der gesellschaftlichen Entwicklung in Westeuropa“.

Vor dem Hintergrund der Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Teilsysteme zeigt die demokratisch-wohlfahrtskapitalistische Bindestrichgesellschaft eine bestimmte Konstellation der Elemente. Hier wird nicht durch Auflösung oder Stärkung der Ausdifferenziertheit der Teilsysteme sondern durch eine Ausdifferenzierung eines Teilsystems ‚Wohlfahrtssektor‘ versucht, die Folgeprobleme des traditionellen Gegensatzes von Staat und Marktgesellschaft zu überwinden (Leisering 1989: Kap.2). Der Wohlfahrtssektor ist als der Sammelbegriff der wohlfahrtsstaatlich regulierten Einrichtungen der Wohlfahrtsproduktion definiert, die wesentlich die Einrichtungen der Sozialsicherung sowie des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens umfassen. Die soziale Verantwortung des Wohlfahrtsstaates schlägt sich darin nieder, inwieweit der Wohlfahrtsstaat derartigen Dienstleistungssektor gründet, finanziert und/oder steuert (Kaufmann 1997:23). Das Subsystem des Wohlfahrtssektors ist ein ausdifferenziertes Quasi-System, System in dem Sinne, dass es eine relativ autonome Struktur hat, gleichzeitig Quasi in dem Sinne, dass es einen Adjunkt der Politik und Wirtschaft darstellt (Leisering 1989: 50-52).

Das Merkmal der wohlfahrtsstaatlichen Ausdifferenzierungsform liegt erstens in der Beibehaltung der Differenzierung von Teilsystemen und zweitens in der Ausdifferenzierung des Wohlfahrtssektors in Form des Quasi-Systems. Kaufmann bezeichnet das als Vermittlungssystem, weil die Aufgabe des Systems in der "Vermittlung zwischen marktgesellschaftlicher Privatsphäre und rechtsstaatlichen Öffentlichkeit" zu suchen ist (Kaufmann 1997: 24). Insofern kann man den wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaftstyp²⁸ „als institutionelle Verknüpfung zwischen einem ausdifferenzierten, privatkapitalistischen Wirtschaftssystem, einem demokratischen, Wohlfahrtsverantwortung übernehmenden Staatswesen und einem von beiden unterscheidenden, staat-

²⁷ In westlichen Ländern entzündeten sich die Debatten mit den Kritiken des Neoliberalismus, der den Gegensatz zwischen Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt hervorruft hat. In nicht-westlichen Ländern setzte sich der Vertreter des developmental state für das Wirtschaftswachstum mit minimaler Sozialpolitik als zentrale Entwicklungsstrategie der Entwicklungsländer ein.

²⁸ Dieser Vorgang, einen Gesellschaftstyp durch die Form der Staatlichkeit zu definieren, bezieht sich auf die Gesellschaftstheorie von Max Weber. Für Max Weber ist der Staat keine von den Teilen der Gesellschaft abgeleitete abhängige Variable, anders als die meisten Soziologen seiner Zeit wie z.B. Karl Marx (Wrong 1970). Obwohl er keine systematische Beschreibung der Evolution der Gesellschaftstypen unternommen hat, wurde nach ihm ein Gesellschaftstyp durch eine bestimmte Form der Herrschaft und organisatorische Struktur (wie z.B. Bürokratie) des Staates geprägt. Die Merkmale des modernen Staates liegen in der rationalen und rechtlichen Legitimationsgrundlage und der effektiven Government (Wrong 1970: 167).

lich regulierten Wohlfahrtssektor kennzeichnen“²⁹(ebenda). Mit dieser Differenzierungsform nimmt die Pluralität und Komplexität zu und die Folgeprobleme werden zwar nicht beseitigt sondern nur erträglich gemacht. Der Weg zu einem synergetischen Verhältnis zwischen Staatsintervention und gesellschaftlicher Selbststeuerungsfähigkeit wird aber frei gemacht, aus dem die wohlfahrtsstaatliche Differenzierung besteht.

Die wohlfahrtsstaatliche Konstellation der Staatsbürgerrechte konstituiert ein bestimmtes gesellschaftliches Ordnungskonzept, das sowohl durch die Pluralität der Logiken und der Mittel als auch durch die Supervisionsfunktion des Staates geprägt ist³⁰. Die Sequenz dieses Ordnungskonzeptes zeigt die Differenzierungsform der gesellschaftlichen Teilsysteme auf, die vor allem Staat-Gesellschaft-Beziehung konzeptionell zu reduzieren ist. Zum einen ist die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft beizubehalten und zum anderen differenziert sich der Wohlfahrtssektor in der Form des Vermittlungssystems aus, dessen Funktion in der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft begründet liegt. Allerdings kritisiert die neue Sozialdemokratie zuerst, dass die alte Sozialdemokratie den Konflikt zwischen Markt und Staat hervorgerufen hat, wobei dem Staat implizit und explizit die moralische Überlegenheit eingeräumt wird (Giddens 1999: 90). Die Vertreter des dritten Weges betonen einerseits, dass der Markt nicht nur Probleme auslöst, sondern auch einige Stärken aufweist, wie eine dynamische Wertschöpfung und Auswahlmöglichkeiten (Giddens 2000: 91-94). Andererseits, betonen sie, dass der Staat nicht nur die Probleme und die Ungleichheit in der Gesellschaft verringert, sondern auch Probleme wie Bürokratie, kollektive Selbstsucht, Wohlfahrtsmissbrauch und -abhängigkeit, erzeugt. Deswegen ist das schöpferische Potenzial des Marktes nicht zu ersetzen (ebenda). Sowohl die Kontrolle als auch die Zusammenarbeit zwischen Staat, Markt und Gesellschaft wird für gesellschaftliche Entwicklung als notwendig angesehen (ebenda: 113). Insofern ersetzt die Idee der neuen Sozialdemokratie das Ordnungskonzept der ‚alten‘ Sozialdemokratie nicht, sondern verstärkt das pluralistische Bild des demokratischen Wohlfahrtskapitalismus.

²⁹ Auch Marshall wies darauf hin (Marshall 1992: 113). Sie (*Begrifflichkeit der demokratisch-wohlfahrtskapitalistischen Bindestrichgesellschaft*) bezieht sich auf Elemente, ..., wenn ein Land mit einer kapitalistischen Marktwirtschaft demokratische politische und bürgerliche Institutionen und Verfahren entwickelt, wobei eine gemischte Wirtschaftsform entsteht, die sowohl private wie öffentliche Unternehmen enthält, die beide ähnlich organisiert sind und das gleiche Kalkül benötigen. Dazu gehört auch ein Komplex von öffentlichen Sozialeinrichtungen, Versicherungen und Fürsorgeorganisationen, der das namensgebende Element des allgemein als Wohlfahrtsstaat bekannten Gebildes ist.“

³⁰ Nassehi und Schroer (2000: 35) beziehen sich (bei der hervorgehobenen Funktion des Staates auf Marshall. "Freilich wies Marshall dabei dem Staat eine Supervisionsfunktion zu. Er sollte als Wohlfahrtsstaat die Folgen des ökonomischen Liberalismus abmildern, um die beiden ersten Elemente des Staatsbürgerstatus - die bürgerlich-rechtliche Gleichheit und die über exit/voice -Optionen laufende gleichberechtigte politische Partizipation- mit dem dritten, dem sozialen Element zu versöhnen." Später begründet Nassehi (2003: 347) dies mit der Funktionsbestimmung des politischen Systems. "Die Funktion des Politischen (*ist*) nicht nur in der Herstellung von kollektiv bindender Entscheidung zu sehen, sondern auch in der Herstellung und Bereitstellung von gesellschaftlicher Sichtbarkeit und Zurechenbarkeit".

Dieser wohlfahrtsstaatliche Typus der Gesellschaft unterscheidet sich von anderen Idealtypen der Gesellschaften: developmental-staatlichem, liberalem und sozialistischem Gesellschaftstypus (Kaufmann 2002: 279-300). Der developmental state unterscheidet sich vom Wohlfahrtsstaat durch den großen Umfang der Beeinflussung der gesellschaftlichen Verhältnisse und durch die schwache Trennung zwischen staatlichen und öffentlichen Sphären. Im liberalen marktwirtschaftlichen Gesellschaftstypus verhindert das geringe Vertrauen in die Fähigkeit des Staates zur wohlfahrtssteigernden Intervention die ausreichende Ausdifferenzierung des Wohlfahrtssektors. Dabei setzt sich der Neoliberalismus für die Beschränkung des vorhandenen Wohlfahrtssektors ein. Vom wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaftstypus unterscheidet sich der sozialistische durch die Auflösung der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, wobei die rechtliche Grundlage für den Schutz des Privateigentums an den Produktionsmitteln und der damit verbundenen Unabhängigkeit der Unternehmerfunktion verloren gehen.

Wohlfahrtsstaat als realisierte Inklusion

Die theoretische Begründung für diesen Gesellschaftstyp hängt wiederum mit der Theoretisierung der Staatsbürgerrechte zusammen. Dabei handelt es sich um das Erweiterungsmotiv der sozialen Rechte, bzw. das Entwicklungsmotiv des Wohlfahrtsstaates. Ein grundlegendes Merkmal moderner Gesellschaften stellt die funktionsorientierte Ausdifferenzierung dar. Einerseits lässt diese Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Teilsysteme, insbesondere die Verselbständigung von Politik und Wirtschaft, die produktive Leistung steigern, andererseits werden die Menschen vom herkömmlichen feudalen Kollektiv entwurzelt, mit dem sie verschmolzen waren. Damit sind sie den Folgeproblemen der Industrialisierung wie Armut- und Arbeitsfrage direkt ausgesetzt. Diese Auflösung der ‚mechanischen Solidarität‘ (Durkheim) sollte durch das Prinzip der Inklusion als Teilhabe der Mitglieder an gesellschaftlichen Möglichkeiten vermieden werden (Luhmann 1980: 30; vgl. bereits Parsons 1972: 32). Dabei bezeichnet der Begriff der Inklusion bei Luhmann (1981: 25) „die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung (!) in die Leistungen des einzelnen gesellschaftlichen Funktionssystems“. Allerdings basieren diese Teilhaberechte auf der Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft, die dem Gesellschaftsmitglied gleichen Status verleiht, und erstrecken sich schrittweise auf alle Teilsysteme der Gesellschaft, wie das Rechtssystem, das politische System und kulturelle Systeme usw.. Dabei läuft deren Bezugspunkt über „die Sicherung und laufende Erhöhung eines Mindeststandards sozialen Wohlbefindens für jedermann“ hinaus (ebenda: 27). „Citizenship may be defined as that set of practices (juridical, political, economic and cultural) which defined a person as a competent member of society, and which as a consequence shape the flow of resources to persons and social groups“ (Turner 1993: 2). Der Wohlfahrtsstaat, der die vollständigen Staatsbürgerrechte garantiert, stellt eine Form der Erfüllung dieses funktionalen Erfordernisses der Inklusion dar, die einer bestimmten Form der Ausdifferenzierungsform der Gesellschaft, funktionaler Ausdifferenzierung, entgegen kommt. In dem Sinne ist der Wohlfahrtsstaat „realisierte politische Inklusion“ (Luhmann 1981: 27). Der Wohlfahrtsstaat entsteht, wenn

Inklusion als politisches Programm verstanden und praktiziert wird (Menzel 1985: 176).

Stichweh (2000: 166) sieht die Stärke der politischen Inklusion in der doppelten Inklusion, d.h. in den politischen und sozialen Teilhaberechten. In der liberalen Form der Inklusion, die ebenfalls in der funktionellen ausdifferenzierten Gesellschaft zu verwirklichen ist, wird nur eine Form der politischen Inklusion gebraucht, während in der wohlfahrtsstaatlichen Form beide Inklusionsleistungen des politischen Systems vollständig eingesetzt werden. In diesem Sinne postuliert die Programmatik des Wohlfahrtsstaates, "dass Inklusion nur auf politisch-staatlichem ... Wege zustande kommen kann, da es um die Gewährung subjektiver Rechte geht," (Kaufmann 2003: 42). Die sozialistische Inklusionsform und die des developmental state unterscheiden sich dadurch von der wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsform, dass die Inklusion über die Zugehörigkeit zu Haushalten oder Betrieben geregelt ist, weil die funktionelle Ausdifferenzierung der Gesellschaft nicht weitgehend vorangetrieben oder aufgelöst ist.

Sozialphilosophische Aspekte der Staatsbürgerrechte: Der Wohlfahrtsstaat als Wertproblem

Der sozialphilosophische Aspekt der Staatsbürgerrechte richtet sich auf die normative Begründung der wohlfahrtsstaatlichen Staatsaufgaben, die bereits beim politischen Aspekt der Staatsbürgerrechte vorgestellt wurden. Das bezieht sich vor allem auf das Verhältnis zwischen Individuen und Gemeinschaft, auf das sich das Kernelement der Staatsbürgerrechte stützt: die Gestaltung der Verhältnisse zwischen Staatsbürger und Staat³¹. Das hängt wiederum eng mit der Vorstellung einer gerechten Gesellschaft zusammen, in der die verschiedenen Werte wie Freiheit, Gleichheit und Sicherheit miteinander verwoben sind. Es handelt sich bei diesem Aspekt um die folgenden drei Fragen: Wie ist die wohlfahrtsstaatliche Konstitution des Verhältnisses zwischen Individuen und Gemeinschaft? An welchen Gerechtigkeits- und Wertevorstellungen ist sie am besten anschlussfähig? Wie unterscheidet sich diese von den anderen normativen Konstellationen, wie den neoliberalen, sozialistischen und absolutistischen, auf die sich andere Staatsbürgerrechtentypen und damit andere Gesellschaftstypen stützen?

Aus dem sozialphilosophischen Aspekt stellt der soziale Liberalismus³² eine Variante des Liberalismus dar, die geistgeschichtlich zwischen dem späteren 19. und dem mittleren 20. Jahrhundert entstand und den klassischen Liberalismus des früheren 19. Jahrhundert revidierte. Der soziale Liberalismus schuf damit die normative Grundla-

³¹ "It is fundamentally concerned with the relationship between individuals and the communities in which they reside, particularly the relationship between the individual citizen and the state" (Dwyer 2000: 3).

³² Die Bezeichnung ist von Faulks (1998: 10). Auch andere Bezeichnungen sind in der Literatur zu finden, wie egalitärer Liberalismus von Dwyer (2000: 23).

ge für den Wohlfahrtsstaat und konfrontierte sich selbst im späteren 20. Jahrhundert mit der Herausforderung des Neoliberalismus. Bei der Beantwortung der Fragen, welche Elemente der sozialen Liberalismus mit anderen Varianten des Liberalismus teilt und wieso der soziale Liberalismus, keine andere Variante, eine normative Grundlage für Wohlfahrtsstaat schafft, steht vor allem die Konstituierung von Individuum, Gemeinschaft und deren Verhältnis im Mittelpunkt.

Der klassische Liberalismus spiegelte den Zeitgeist während der Transformation von der feudalen zur modernen Gesellschaft wider, dessen Kern in dem Glauben an der Fähigkeit der Menschen für die Konstruktion der Macht liegt, die nicht auf der Tradition oder Aberglaube sondern auf der Logik basiert (Faulks 1998: 11). In Europa wurde dieser Prozess durch die Reform der christlichen Kirche besonders begünstigt, in dem der Reformator Luther die Beziehung zwischen dem Individuum und Gott, nicht die Beziehung zwischen der Kirche und ihrer Flocke, als entscheidend ansah. Aus dem Individuum, das von der feudalen Kirche und der Standesgesellschaft befreit wurde, konstituiert der klassische Liberalismus ein autonomes und abstraktes Individuum in dem Sinne, dass es keine Relevanz für die Gesellschaft hat. In der Differenzierungstheorie hängt dieser Individualisierungsprozess mit der Differenzierung von Staat und Gesellschaft zusammen. Nach Locke ist die Grundlage des staatsbildenden Kontraktes dieses abstrakte Individuum, das mit von Gott abgeleiteten Naturrechten ausgestattet ist (ebenda: 14). Gegenüber dieser hervorgehobenen Bedeutung des Individuums wird die Gesellschaft als ein lockerer oder vakanter Zusammenschluss der voneinander unabhängigen Individuen angesehen, der nicht aus gemeinschaftlicher Bindung sondern aus dem Kontrakt und der Zustimmung besteht (Dwyer 2000: 39). In diesen liberalen Auffassungen haben die Personen die moralische Priorität gegenüber allen Arten von Forderungen der kollektiven Gesellschaften. Eine gute Gesellschaft einschließlich des Staates wird daran gemessen, inwiefern sie die Naturrechte des Individuums gewährleistet, wobei die Elemente der Naturrechte unterschiedlich aufgefasst werden, z.B. ‚Sicherheit‘ bei Hobbes bzw. ‚Freiheit, Sicherheit und Eigentum‘ bei Locke (vgl. Faulks 1998: 12). Bei dieser Vorstellung der von Gott verliehenen Naturrechte verbleibt der Pflicht des Individuums sehr wenig Spielraum und die Formen des sozialen Lebens werden zu Instrumenten für die persönlichen Ziele³³ (Dwyer 2000: 20).

Nicht allein moralische Priorität des Individuums führt zum Vertrauen in den Markt als die beste Quelle der gesellschaftlichen Wertschöpfung. Das Marktprinzip entspricht am besten dem Glauben des klassischen Liberalismus an die menschliche Natur, nach der der Mensch von Natur her das egozentrische und autonome Individuum ist, das fähig ist, rationale Entscheidung über sein Leben zu treffen. Der freie Austausch auf dem Markt bringt nicht nur dem einzelnen Individuum sondern auch allen Teilnehmern das optimale Ergebnis. Denn die Wertakkumulation bei talentierten führt zur Schaffung der Prosperität für alle, weil der wirtschaftliche Erfolg durch die Investition der Eliten ermöglicht wird (Faulks 1998: 17). Insofern hat das Selbstinteresse nach Smith (1976) sowohl privaten als auch öffentlichen Charakter. Das

³³ „Forms of social life, therefore, become means to personal ends“ (Dwyer 2000: 20).

Gemeingut (the public good) ist ein zufälliges Ergebnis des individuellen Strebens (Barry 1990: 19): „By pursuing his own interest he frequently promotes that of society more effectually than when he really intends to promote it. I have never known much good done by those who affected to trade for the public good” (Smith 1976: 456). Mit dieser optimistischen Einschätzung über die Funktionsfähigkeit des Marktes und dem widerspruchlosen, parallelen Verlauf der individuellen und gesellschaftlichen Prosperität wird die Gerechtigkeit auf die Verfahrensebene beschränkt. Es ist davon ausgegangen, dass das Einhalten eines fairen Verfahrens auf dem Markt automatisch ein optimales Ergebnis garantiert. Diese Gerechtigkeitsvorstellung übt einen deutlichen Einfluss auf Inhalt und Hierarchie der anderen Werte, vor allem Gleichheit und Freiheit, aus. Zum einen wird von der natürlichen Gleichheit ausgegangen, dass die Menschen von Geburt an gleich und als solche grundsätzlich gleichberechtigt sind. Hobbes schrieb in Leviathan, „nature hath made men so equal in the faculties of body and mind” (Hobbes, 1973: 63). Zum anderen spielt die Freiheit eine zentrale Rolle in der Gesellschaft, in der das gute Leben die Freiheit zur Verwirklichung seines eigenen Willens und zum Handeln nach seiner Entscheidung befreit von der Diktatur der Natur und der Sanktion der gesellschaftlichen Rolle darstellt³⁴ und deren Zweck in der Stabilisierung und Protektion der von Natur oder Gott gegebenen Freiheit liegt. Nach Locke ist der Mensch von der Natur aus frei, gleich und unabhängig („by nature all free, equal, and independent“) (Locke, 1924: 164). Außerdem gewinnt das subjektive Sicherheitsempfinden durch die Individualisierung an Bedeutung, jedoch beschränkt sich die Reichweite der Sicherheit auf ihre Kernbereiche, die äußere Sicherheit (Defension) und die innere Sicherheit (Protektion) (Möhle 2001: 133; Kaufmann 2003b: 76).

Der soziale Liberalismus, der die sozialphilosophische Grundlage des Wohlfahrtsstaates darstellt, hängt eng mit der Reaktion auf die Folgeprobleme der Industrialisierung und der Verstärkung in den meisten europäischen Ländern in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts oder zu Beginn des 20. Jahrhunderts zusammen. Diese Korrektur, die schließlich die Zeit der sozialen Staatsbürgerrechte eröffnet, begann mit der Veränderung der Konstituierung der sozialen Kausalität. Die individuelle Verantwortlichkeit für das eigene Elend wurde zunehmend in Frage gestellt. An der Stelle der individuellen Ursache gewannen die begrenzte Fähigkeit des Individuums und die sozialen und strukturellen Gegebenheiten mehr an Bedeutung, d.h. der Marktmechanismus selbst wurde als die Ursache der individuellen und sozialen Probleme angesehen (Barry 1990: 34). Die Etablierung der sozialen Staatsbürgerrechte setzte Re-Definierung der Kernelemente des Liberalismus, „Individuum und Gesellschaft“ voraus, die unvermeidlich zur Re-Interpretierung und –Organisierung der Hierarchie und der Inhalte der Werte, vor allem ‚Gerechtigkeit, Freiheit und Gleichheit‘ führte. An die Stelle des isolierten Individuums setzte sich der Staatsbürger, der als Mitglied des Nationalstaates eine bestimmte Bindung zur politischen Gemeinschaft erhielt (Marshall 1992: 105-106). Mit diesem Wort gelangte Mill (1974) zu dem Begriff des Humanpotenzials, dessen Verbesserung nicht nur dem partikularen Individuum sondern auch der Gesellschaft als Ganzes zu Gute kam. Sie

³⁴ Vgl. Sandel 1995: 20.

kommt der ganzen Gesellschaft zu Gute, da die Erweiterung der Freiheit das Humanpotenzial der Staatsbürger fördere (vgl. Marshall 1992: 106).

Noch größere Umdefinierung betraf das Konzept der Gesellschaft. Das liberale Konzept der Gesellschaft als ‚ein lockerer Zusammenschluss der Individuen‘ wandelt sich zur intimen Form der Ordnung (Gemeinschaft). In dieser Gemeinschaft sind die Individuen durch die über vertragliche Beziehung hinausgehende soziale Bindung so eng mit einander verbunden, dass die Mitgliedschaft der Staatsbürger eine wichtige Rolle für die Individualität spielt (Barry 1990: 34). Allerdings unterscheidet sich dieses Konzept von dem des Kommunitarismus. Die Gemeinschaft des Kommunitarismus hat eine beherrschende Bedeutung für alle Bereiche des Lebens. Der individuelle Erfolg ist wesentlich mit der Gemeinschaft verknüpft. Die Gemeinschaft hat Primat vor dem Individuum, wobei sie eine essentielle Voraussetzung des Lebens darstellt.

Dagegen erlaubt die nationale Gemeinschaft des sozialen Liberalismus von Marshall (1992) und Miller (1995) die Priorität der Freiheit des Individuums und sorgt gleichzeitig für einen institutionellen Rahmen, in dem die Individuen das Solidaritätsgefühl erfahren. Diese Art der Gemeinschaft ist zum einen durch den kulturellen, moralischen, politischen und ökonomischen Pluralismus geprägt und verzichtet auf eine Gemeinschaft, die alle Bereiche des Lebens dominiert. Hauptsächlich begrenzt sich deren Integrationsleistung auf die politische Ebene, die vor allem aus dem gemeinsamen politischen Handeln wie Wählen und Demonstrationen besteht. Zum anderen unterscheidet sich das liberale Konzept durch den praktischen Aspekt der Integration von dem des Kommunitarismus, nach dem die Gemeinschaft eine unentbehrliche Voraussetzung darstellt, die das Handeln des Individuums vorausbestimmt. Die kollektive Einheit der Gemeinschaft bildet sich in der sozialen Praxis durch die gemeinsame Erfahrung sowie die sozialen Interaktionen (Dwyer 2000: 39-40). Marshall (1992: 158-159) erinnerte an das Beispiel von Titmus im Zusammenhang mit der Schicksalsgemeinschaft in England nach dem 2. Weltkrieg, die auf die gemeinsame Erfahrung des Volks in und nach dem Krieg zurückzuführen war. Sie habe bedeutenden Einfluss auf die Definierung der Wohlfahrtsbedürfnisse und der Aufgabe der Regierung ausgeübt. In diesem Konzept sind Rechte nicht auf die Naturrechte zurückzuführen, die außerhalb und vor der Gesellschaft existieren, sondern in/durch der/die Gesellschaft, in der die Staatsbürger leben, geschaffen (Faulks 1998: 33). An den Staatsbürgerstatus werden nicht nur Rechte sondern auch Pflichten geknüpft, wobei Marshall die Pflicht zur Arbeit und die Pflicht zur Zahlung von Steuern und Versicherungsbeiträgen unmittelbar notwendig für die Befriedigung des Rechts hielt³⁵ (Marshall 1992: 88-89). Mit diesen Konzepten über das Individuum als Staatsbürger und der Gesellschaft als nationale politische Gemeinschaft wird ein erster Grundstein für die Legitimierung der Erweiterung der Staatsbürgerrechte auf den sozialen Bereich gelegt. Der Staatsbürger, der aus einem Mitglied der nationalen Gemeinschaft hervorgeht, ist ein Teil des nationalen Kapitals, d.h. des nationalen Humanvermögens, zu bezeichnen. Damit wird die individuelle Wohlfahrt nicht nur das Interesse des einzelnen, sondern auch der Gemeinschaft (ebenda). Auch die Konstituie-

³⁵ „Bildung und Militärdienst sind ebenfalls obligatorisch“ (Marshall 1992: 88).

nung der ‚Gemeinschaft‘ öffnet den Weg zum Recht auf Wohlfahrt. In der Schicksalsgemeinschaft kann der Staatsbürger als deren Mitglied anerkannt werden, das nicht nur die Ressourcen der Wirtschaft wie Humankapital sondern auch die politische und soziale Grundlage der Gesellschaft darstellt. Insofern kann er den Anteil des gesellschaftlichen Reichtums beanspruchen, wobei die Wohlfahrt nicht mehr als Almosen sondern als Recht angesehen werden kann (Barry 1990: 34).

Damit wurde der erste Schritt für die Legitimierung der sozialen Staatsbürgerrechte gemacht. Die Überwindung des klassischen Liberalismus benötigte jedoch viel komplexere Re-Interpretierungen der gesellschaftlichen Werte. Der entscheidende Bruch des sozialen Liberalismus liegt darin, dass dessen Vertreter, vor allem Hobhouse, Beveridge und Marshall, die Existenz des Konfliktpotenzials zwischen dem Kapitalismus mit der Betonung der Ungleichheit und der Staatsbürgerschaft mit der Betonung der Gleichheit akzeptierten (Faulks 1998: 33). Die Vertreter des sozialen Liberalismus lehnten die Annahme von Adam Smith und liberalen Utilitaristen ab, dass der freie Markt, in dem die autonomen Individuen ihr eigenes Interesse anstreben, automatisch das optimale Verteilungsergebnis sowohl für sich selbst als auch für das Gemeinwesen erbringt. Sie teilten gemeinsam die Ansicht, dass der Markt allein nicht für die gerechte Verteilung des Reichtums sorgt. Ohne den Markt per se abzulehnen, waren sie überzeugt, dass er die ökonomischen Missgeschicke verursachte, die einige Menschen in Not bringen (Barry 1990: 71). Richard Titmuss schrieb, dass Kapitalismus ein biologischer Fehler sei: Das führe zur Abschaffung der Gesellschaft (zitiert nach Barry 1990:71)³⁶. Zwar nicht die Abschaffung des Marktes, aber Zivildisierung der Wirkung des Marktes, d.h. die Ergänzung des Marktprinzips durch die Staatsbürgerrechte, wurde von daher als notwendig für die Vermeidung der negativen Wirkung des Marktes angesehen. Für die Gerechtigkeitsvorstellung bedeutet das, dass die Reichweite der Gerechtigkeit über die formale Ebene der Gerechtigkeit hinaus auf die materielle Ebene erstrecken sollte.

Die Begründung dieser sozialen Gerechtigkeit fand Rawls vor allem in der ungleichen Verteilung von Talent und Vermögen, die das Endergebnis der Verteilung auf dem Markt beeinflusste und damit die faire Verteilung der Güter störte (Dwyer 2000: 24). Er konzipierte ein pluralistisches Konzept der Gerechtigkeit der Fairness, das drei Grundsätze beinhaltet. „I. Jede Person hat das gleiche Recht auf ein völlig adäquates System gleicher Grundfreiheiten, das mit einem ähnlichen System von Freiheiten für alle vereinbar ist“. (Freiheitsgrundsatz)³⁷ „II. Soziale und ökonomische Ungleichheiten müssen zwei Bedingungen genügen. Sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen unter Bedingungen fairer Chancengleichheit offen stehen“ (Grundsatz fairer Chancengleichheit).³⁸ „Sie müssen zum größtmöglichen Vorteil der am wenigsten begünstigten Gesellschaftsmitglieder sein. (Differenzprinzip)³⁹“ (Rawls 1979: 406). Jedes dieser drei Prinzipien bezieht sich auf einen

³⁶ In Englisch: „Capitalism is a biological failure: it is promoting the extinction of society“

³⁷ Anmerkung des Autors

³⁸ Anmerkung des Autors

³⁹ Anmerkung des Autors

bestimmten Verteilungsgegenstand, den Rawls als primäres Gut bezeichnet hatte: Der Freiheitsgrundsatz auf die Freiheit, die Chancengleichheit auf Lebenschancen und das Differenzprinzip auf Einkommen und Vermögen. Obwohl in seiner Theorie das Differenzprinzip eine nachrangige Rolle gegenüber den anderen Prinzipien spielen sollte, wird es zu einem zentralen Element, in dem es die materielle Form der Gerechtigkeit manifestiert und damit die sozialen Staatsbürgerrechte legitimiert. Allerdings basiert das Differenzprinzip auf der Annahme, dass „man die Verteilung der natürlichen Gaben in gewisser Hinsicht als Gemeinschaftssache betrachtet und in jedem Falle die größeren sozialen und wirtschaftlichen Vorteile aufteilen soll, die durch die Komplementaritäten dieser Verteilung ermöglicht werden“ (Rawls 1979: 122). In diesem Konzept haben die Begünstigten die Pflicht den Benachteiligten zu helfen z.B. in der Form der Deckung der Kosten ihrer Ausbildung⁴⁰ oder des progressiven Steuersystems oder der Rechtshilfe sowie Rechtsberatung (Marshall 1992: 69). Von der Seite der Benachteiligten werden diese Formen der Hilfemaßnahmen nicht als Almosen sondern als Recht der Mitglieder der Gemeinschaft betrachtet.

Der Pluralismus dieser Gerechtigkeitsvorstellungen stellt ein Friedenskonzept im Krieg zwischen Staatsbürgerrechten und kapitalistischem Klassensystem dar (Marshall 1992: 10). Das hat aus zwei Gründen einen pluralistischen Charakter. Zum einen wird es an die Koexistenz von Staatsbürgerrechten und Ungleichheit geknüpft. Zum anderen bezieht sich die erstrebte Gleichheit nicht auf die Abschaffung der sozialen Klassen, die durch die ökonomische Stellung der Individuen auf dem Markt bestimmt werden, sondern auf den Ausgleich zwischen den Individuen, d.h. „den mehr und den weniger Glücklichen auf vielen Ebenen, z.B. zwischen dem Gesunden und dem Kranken, dem Alten und dem Erwerbstätigen, dem Junggesellen und dem Vater einer großen Familie“ (ebenda: 73). Diese Koexistenz von Staatsbürgerrechten und Ungleichheit wird dadurch ermöglicht, dass die Ungleichheit in legitimierte und nicht-legitimierte unterschieden und der Begriff der Gleichheit als Gleichheit des Status re-interpretiert wird. Die Ungleichheit, die durch den Statusunterschied ausgelöst wird, ist mit den Staatsbürgerrechten nicht kompatibel, während die Ungleichheit, die auf dem Unterschied des individuellen Erstrebens beruht, als legitim angesehen wird. In dieser Ungleichheitsvorstellung wird nicht die Abschaffung der individuellen Ungleichheit sondern das Trennen zwischen individuellen Unterschieden und sozialem Status erzielt, um das nicht zu legitimierende Teil der Ungleichheit zu beseitigen (Marshall 1992: 88). In diesem Sinne ist diese Gleichheitsvorstellung durch die Chancengleichheit geprägt, die einerseits auf die Abschaffung der erbten Privilegien abzielt und andererseits die Ungleichheit hervorgerufen durch das individuelle Anstreben legitimiert.

Diese Verminderung der Ungleichheit, welche die Koexistenz von Ungleichheit der sozialen Klassen und Statusgleichheit der Staatsbürgerschaft ermöglichen sollte, stützt sich nicht auf die zivilen und politischen Elemente, sondern auf das soziale Element der Staatsbürgerrechte. In der Tat stellen die zivilen Staatsbürgerrechte „als

⁴⁰ Rawls 1979: 122.

die formale Anerkennung einer gleichen Rechtsfähigkeit“⁴¹ eine notwendige Voraussetzung für den freien Austausch auf dem Markt dar, dem die formelle Gleichheit der Marktteilnehmer zugrunde liegt. Dagegen stellen die politischen Staatsbürgerrechte eine mögliche Gefahr für das kapitalistische System dar. Tatsächlich wird die Entwicklung dieses Gefahrpotenzials jedoch aus zwei Gründen verringert bzw. gezögert: Zum einen, weil die Anwendung der Einflussmöglichkeiten, die die politischen Staatsbürgerrechte schaffen, „Erfahrung, Organisation und einen Wandel der Vorstellungen über die angemessene Funktionsweise der Regierung voraussetzten. Das alles brauchte Zeit, um sich zu entwickeln“ (ebenda: 66). Zum andern, weil „die arbeitenden Klassen mit der Zunahme ihrer Bildung die grundlegenden Prinzipien des Systems akzeptieren und bereit sein würden, für ihren Schutz und ihren Fortschritt sich auf die bürgerlichen Staatsbürgerrechte zu verlassen, die keine offensichtliche Bedrohung des Konkurrenzkapitalismus bedeuteten“ (ebenda: 63). An dieser Stelle wird die Notwendigkeit für die Erweiterung der Staatsbürgerrechte noch einmal deutlich. Denn nur die sozialen Staatsbürgerrechte haben ein Realpotenzial für die Veränderung der Bedeutung und (der) Struktur der Gleichheit. Sie schaffen ein allgemeines Recht auf ein verfügbares Einkommen, das eine materielle Überlebensmöglichkeit außerhalb des Marktes ermöglicht, und sind in der Lage die Wirkung der Ungleichheit so zu verändern, dass die kapitalistische Ungleichheit (Klassenunterschiede) ihre wirtschaftliche Funktion langsam verliert (Marshall 1992: 88). Schließlich legte Marshall eine optimistische Prognose über die Zukunft der Gleichheit des Status vor und, dass diese Veränderung zum grundlegenden Wandel der Bedeutung der Ungleichheit beitragen würde: „Man ist nicht mehr länger damit zufrieden, die Höhe des Bodens im Keller des sozialen Gebäudes anzuheben, und dabei den Überbau so zu belassen, wie er ist. Sie hat damit begonnen, das gesamte Gebäude umzubauen, und sie kann sogar mit dem Ergebnis aufhören, den Wolkenkratzer in einen Bungalow umgewandelt zu haben“ (Marshall 1992: 67)

Die Legitimierung der sozialen Bürgerrechte basiert auf der Re-Interpretierung eines anderen Hauptwertes des Liberalismus, der ‚Freiheit‘. Die Vertreter des sozialen Liberalismus (T. H. Green und Albert Weals) betonten, dass einige individuelle Handlungen, die scheinbar auf die subjektiven Entscheidungen zurückzuführen waren, tatsächlich durch die sozialen und ökonomischen Bedingungen zustande kamen. Demzufolge können die Entscheidungsmöglichkeiten einiger Personen unabhängig von ihrem Willen in der Situation des Mangels begrenzt sein (Barry 1990: 76). In diesem Fall ist die passive Freiheit in dem Sinne, dass das Individuum von dem Gesetz oder anderen menschlichen Hindernissen befreit ist, unzureichend für die Realisierung des freien Handels. Der Wert der Freiheit wird dem sozialen Liberalismus zufolge als positive Kraft oder Kapazität für das Handeln und die Genüsse angesehen, die gewisse materielle Ressourcen voraussetzen (ebenda: 21; 63)⁴². Damit findet

⁴¹ Marshall 1992: 61.

⁴² “However, if it can be shown that acts that appear to derive from subjective choice are in reality compelled, although the compulsion is from social and economic conditions rather than statute laws or identifiable human agents, then welfare legislation, to the extent that it alleviates harsh economic conditions, also enhances liberty” (Barry 1990: 35).

der soziale Liberalismus die Legitimierungsgrundlage des staatlichen Eingriffes in den Markt, die auf den sozialen Staatsbürgerrechten, gerade in der Vollendung der individuellen Freiheit, basiert.

Die Idee, dass die Individuen nicht getrennt von der Gemeinschaft sondern durch den Staat oder die Kooperation mit anderen ihr Ziel erreichen können, verändert auch die Bedeutung der Beteiligung der Individuen am gemeinschaftlichen Leben. „Sein davon abgeleiteter Status bestimmte den Ort und die Art von Gerechtigkeit, die er bekommen konnte, und die Art und Weise, in der er als Mitglied der Gemeinschaft an der Verwaltung ihrer Angelegenheiten teilhaben konnte“ (Marschall 1992: 41). Als Mitglied haben die Staatsbürger die Teilnahmerechte auf der Verfahrensebene. Zur Realisierung sollten nicht nur formelle Rechte auf Teilnahme, die dem ‚Grundsatz fairer Chancengleichheit‘ von Rawls entsprechen, sondern auch materielle Grundlagen der Teilnahme gewährt werden. Zu materiellen Grundlagen gehören vor allem die ökonomischen Ressourcen und Bildung (Faulks 1998: 33). Diese aktiven Staatsbürgerrechte unterscheiden sich von den passiven Staatsbürgerrechten des klassischen Liberalismus, nach dem die Teilhabe der Staatsbürger an dem gesellschaftlichen Leben als persönliche Angelegenheit angesehen wird⁴³. Der Wert ‚Sicherheit‘ dehnt sich auf die soziale Sicherheit aus, die aus dem Begriff der wirtschaftlichen Sicherheit hervorgegangen ist (Kaufmann 2003b: 100). Die soziale Sicherheit soll die zentralen Bedürfnisse der Menschen in den Mittelpunkt der Sicherheit stellen: „Gesundheit, Bildung, Arbeit, freier Lohn, Erholung und Freizeit, Lebensunterhalt im Fall von Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit, gelegentlich auch Wohnen und Teilhabe am kulturellen Leben“ (ebenda).

Der Wertewandel der neuen Sozialdemokratie reicht für die gründliche Veränderung des sozialen Liberalismus in Hinsicht auf die Beziehung zwischen Individuum und Gesellschaft sowie der verfolgten Werte, wie Freiheit und Gleichheit, noch nicht aus. Die Veränderung beschränkt sich auf die programmatische Auffassung der Werte, die viel mit dem Prinzip des „philosophischen Konservatismus“ zu tun hat⁴⁴ (Giddens 1999: 84). Trotzdem gab es einige neue Akzentuierungen, durch die sich die ‚neue‘ von der ‚alten‘ Sozialdemokratie unterscheidet. Erstens wird der Einfluss des Wohlfahrtsstaates auf die Individualisierung in der neuen Sozialdemokratie hervorgehoben. Der Wohlfahrtsstaat ist nicht nur Reaktion auf den Individualisierungsprozess der modernen Gesellschaft, sondern übt auch einen Einfluss auf dessen Verlauf aus. Der Wohlfahrtsstaat trägt zur Fortentwicklung des Individualismus bei, indem der Staatsbürger in den sozialpolitischen Programmen als Individuum betrachtet wird: „institutionalisierter Individualismus“ (Giddens 1999: 48). Dementsprechend sollte eine Verbreitung der negativen Seiten des Individualismus, z.B. des Egoismus,

⁴³ “Through representation citizens supposedly control the public realm and ensure that the state is based on the principle of consent. However, citizens are not expected to participate if they do not wish to. They remain free to enjoy a passive citizenship if they choose” (Faulks 1998: 16).

⁴⁴ „Er plädiert für eine pragmatische Einstellung bei der Bewältigung des Wandels; ein nuanciertes Bild der Wissenschaft und Technik, das deren zweideutigen Folgen Rechnung trägt; Respekt vor der Vergangenheit und der Geschichte; und schließlich, im Umweltbereich, eine Übernahme des Vorbeugungsprinzips wo immer möglich“ (Giddens 1999: 84).

eingedämmt werden. Zweitens wird der Zusammenschluss von Individuen zu regionalen Gemeinschaften, die zur Verstärkung und Aktivierung der gesellschaftlichen Solidarität beitragen, wieder entdeckt (Giddens 1999: 96). Drittens folgt die neue Sozialdemokratie der Idee des sozialen Liberalismus und der Gleichheit des Status, indem Gleichheit als Inklusionsproblem sowie Ungleichheit als Exklusionsproblem angesehen wird. Ihre besondere Betonung bei der Gleichheit liegt auf dem Zugang zur Arbeit und zum Bildungssystem (Giddens 1999: 120-121). Viertens liegt eine der bedeutenden Innovationen der neuen Sozialdemokratie im Zuge der ‚Strategie sozialer Investition‘ in der Vorantreibung der Investition in das Humankapital. Während es sich in der alten Sozialdemokratie bei dem Begriff des Humanvermögens um das Gesamtpotenzial der Staatsbürger als Grundelement der nationalstaatlichen Gesellschaft handelt, bezieht sich der Ausdruck des ‚menschlichen Kapitals‘ (Giddens 1999: 137) auf die Aktivierung und Erhöhung des Arbeitskräfteangebots, die durch Flexibilisierung des Rentenzugangsalters, die Förderung der lebenslangen Bildung sowie die Erhöhung des Bildungsniveaus erreicht werden soll (Giddens 1999: 138-151). Fünftens setzt sich der dritte Weg für Neubestimmung des Rechte-Pflichten-Verhältnisses der Staatsbürgerschaft ein. Nach Giddens hebt auch die alte Sozialdemokratie die gleiche Bedeutung von Rechten und Pflichten der Staatsbürger hervor. Die kollektive Vorsorge („collective provision“) prägte jedoch das Wohlfahrtssystem so sehr, dass dieses Rechte-Pflichten-Verhältnis gar nicht wahrgenommen wurde. Ein neues Gleichgewicht zwischen individueller und kollektiver Verantwortung sollte entsprechend der Erweiterung des Individualismus wiederhergestellt werden (Giddens 1999: 83-84). Insofern ist dieser Punkt eher als eine Umsetzung des alten sozialdemokratischen Kernprinzips als eine Neuerung zu bezeichnen.

Trotz aller Unterschiede teilen die beiden Richtungen ‚klassischer und sozialer Liberalismus‘ die primäre Bedeutung der individuellen Rechte. Die sozialliberalistische Revidierung des Liberalismus ist durch die Vollendung des Liberalismus, d.h. durch die Maximierung der persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten der Individuen, begründet. Das bedeutendste Merkmal des sozialen Liberalismus besteht nicht darin, dass seine Vertreter den Widerspruch zwischen Markt und Staatsbürgerrechten, bzw. Freiheit und Gleichheit, erkannt haben sondern darin, dass sie das Problem zu lösen glaubten, ohne auf den Liberalismus zu verzichten. Nicht die Abschaffung des Marktes sondern die Zivilisierung der Wirkung des Marktes, d.h. die Ergänzung des Marktprinzips durch die Staatsbürgerrechte führt zur Lösung des Problems. Ein solches Konzept geht von einer gleichzeitigen Entfaltung der zwei Werte, Freiheit und Gleichheit aus. Zudem weicht der Kerngedanke des dritten Wegs nicht so deutlich von dem des sozialen Liberalismus ab, sodass man ihn eher für eine Schwerpunktverschiebung bzw. eine Umsetzung der Grundsätze der alten Sozialdemokratie halten könnte (Tabelle 3-2).

Eine bedeutende Kritik an dem sozialen Liberalismus entsteht durch eine andere Variante des Liberalismus: Neoliberalismus. Als radikaler Nachfolger des klassischen Liberalismus, aktualisiert und systematisiert der Neoliberalismus einerseits die Prinzipien des klassischen Liberalismus, andererseits vertieft er den Individualismus des Liberalismus. Auf drei Besonderheiten des Neoliberalismus ist hinzuweisen (Faulks 1998: 55-72). Erstens teilen die Vertreter des Neoliberalismus Nozick

und Hayek die Priorität des Individuums als Basis für alle politischen Engagements. Absoluten Vorrang soll auch dem Wert der Freiheit gewährt werden, welche die individuelle Souveränität vor dem Kollektivismus schützt. Wie beim klassischen Liberalismus, wird die individuelle Freiheit nicht als Instrument für andere soziale Ziele sondern als Ziel an sich angesehen. „It is this recognition of the individual as the ultimate judge of his ends, the belief that as far as possible his views ought to govern his actions, that forms the essence of the individualist position” (Hayek 1944: 44). Aber die Verschärfung des Individualismus durch Hayek und Nozick wurde dadurch am deutlichsten, dass ihre Vertreter den egalitären Aspekt von Locke und Paine ablehnen. Sie hielten Ungleichheit, die nicht auf die sozialen Klassen sondern auf die natürliche Fähigkeit und Motivation des Individuums zurückzuführen war, für sowohl unvermeidlich als auch wünschenswert: das zweite Merkmal. Vor allem Nozick (1976) übte in seiner Anspruchstheorie („Entitlement Theory“) Kritik an die Gerechtigkeitsprinzipien von Rawls aus und legte die folgenden „Hauptprinzipien der Gerechtigkeit bei Besitztümern“ fest, die von der historischen Gerechtigkeitstheorie ausgehen. „1. Wer ein Besitztum im Einklang mit dem Grundsatz der gerechten Aneignung erwirbt, hat Anspruch auf dieses Besitztum. 2. Wer ein Besitztum im Einklang mit dem Grundsatz der gerechten Übertragung von jemandem erwirbt, der Anspruch auf das Besitztum hat, der hat Anspruch auf das Besitztum. 3. Ansprüche auf Besitztümer entstehen lediglich durch (wiederholte) Anwendung der Regeln 1 und 2“ (Nozick 1976: 144). Nozick kritisiert an der ‚Ergebnisorientierung‘ Rawls, dass er sich nur auf eine Momentaufnahme konzentriert und die historischen Umstände des Handelns der Individuen, die in der Vergangenheit zu einer bestimmten Verteilung führten, außer Acht lässt. Mit der Berücksichtigung des historischen Kontexts des individuellen Besitztums ist selbst große Ungleichheit zu legitimieren. Die Ungleichheit entspreche dem natürlichen Unterschied der Individuen. Diese Prinzipien haben eine wichtige Implikation für die sozialen Staatsbürgerrechte, die ein drittes Merkmal des Neoliberalismus darstellt. Die Prinzipien erlauben nur zwei Wege zum Eigentum: Durch die Aneignung auf dem Markt und durch die karitative Übertragung. Der staatliche Eingriff in die gesellschaftlichen Verhältnisse, der einen enormen bürokratischen Aufwand voraussetze, sei von Natur aus ineffektiv und neige zum Totalitarismus, der zwangsläufig zur Repression der Individuellen führe.

Auf diesen drei Grundlagen übt der Neoliberalismus starke Kritik an den sozialen Staatsbürgerrechten (Faulks 1998: 67). Entsprechend der Kritik kann der Versuch, durch die Erweiterung der sozialen Staatsbürgerrechte die Ungleichheit zu vermindern, nicht erfolgreich sein, weil er der sozialen Tatsache widerspricht, dass die Menschen ungleich sind. Dementsprechend habe man unüberwindliche öffentliche Ausgaben erzeugt, die den wertschöpfenden Privatsektor unterminierten. Darüber hinaus stiegen damit die Erwartungen unter den Armen so weit an, dass der Staat diese nicht erfüllen könne. Bei dem Prozess leide der Staat unter der Legitimationskrise und die Bürger wären in Hinsicht auf die Verantwortung ihrer materiellen Wohlfahrt immer tiefer in die Abhängigkeit des Staates geraten.

Außerhalb des Liberalismus kam eine nachhaltige Kritik am sozialen Liberalismus vom Marxismus. In einem seiner früheren Aufsätze ‚Zur Judenfrage‘ von 1843 beschäftigte sich Marx mit dem politischen Recht in der kapitalistischen Gesellschaft.

Er kritisierte Bauer, der die politische Emanzipation der Juden in der Emanzipation des Staates von der Religion d.h. in der Trennung von Politik und Religion sah (Marx 1976: 353). Für Marx wurde die Ursache der Entfremdung in den sozioökonomischen Verhältnissen gegründet, die durch die Arbeitsverteilung und das Eigentum an Produktionsmitteln charakterisiert waren. Demzufolge war die Befreiung der Menschen durch Veränderungen in der privaten Sphäre, nicht durch die Gewährung der Rechte in der öffentlichen Sphäre, zu erreichen. Die gleichen Staatsbürgerrechte für alle seien eine leere Farade, deren Sinne nur auf der abstrakten Rechtsebene liege, aber kaum die Realität der materiellen und kulturellen Ungleichheit widerspiegele. Marx erkannte zwar an, dass die Entwicklung der politischen Staatsbürgerrechte einen Fortschritt darstellt. Die Idee von der Gleichheit bei den politischen Staatsbürgerrechten, von denen die Eigentumsverhältnisse jedoch unangetastet bleiben sollten, war für ihn inakzeptabel. Die modernen Individuen, die von der Religion befreit seien, wäre als Subjekt der Freiheit und Rechte konstituiert worden, aber die Staatsbürgerrechte, die dem Individuum gewährleistet seien, würden die real existierenden Unfreiheiten und die sozialen Probleme verbergen. Dadurch, dass sich die Institutionalisierung der politischen Staatsbürgerrechte auf den politischen Bereich beschränke, entstehe eine konfliktreiche Gesellschaftsstruktur, in der sich einerseits Gleichheit im politischen Bereich durchgesetzt und andererseits Ungleichheit im sozialen und privaten Bereich erhalten geblieben sei. „Politik kann nicht als ein Teil des Lebens angesehen werden: der getrennt von der privaten Sphäre der gesellschaftlichen Beziehung. Nur wenn Rechte mit der Betonung der Gleichheit auf die private Sphäre erweitert werden können, kann die Emanzipation der Menschen erreicht werden“⁴⁵ (Faulks 1998:23). In diesem Sinne lag für Marx die Lösung der Judenfrage nicht in der Trennung sondern in der Auflösung der Division zwischen Staat und Gesellschaft.

Schließlich schätzte Marx den Konflikt zwischen Kapitalismus und Staatsbürgerrechten ähnlich ein wie der soziale Liberalismus. Aber seine Antwort auf diesen Widerspruch fiel ganz anders aus als die des sozialen Liberalismus. Während der soziale Liberalismus durch die Entwicklung der sozialen Staatsbürgerrechte das Problem zu lösen versuchte, stellte für Marx die Abschaffung des Kapitalismus den einzigen Ausweg aus diesem Problem dar.

Zusammenfassend zeigt die Tabelle 3-2 die unterschiedliche Konstituierung der Werte und deren sozialphilosophischen Hintergrund, die die Eigenartigkeit des sozialen Liberalismus verdeuten soll.

⁴⁵ „Politics cannot be perceived as a part of life divorced from the private sphere of social relations. Only when rights and notions of equality are extended into the private sphere can true human (as opposed to mere political) emancipation be won” (Faulks 1998: 23).

Tabelle 3-2 Konzepte von Staatsbürgerrechten in unterschiedlichen Sozialphilosophien

	Individuum	Gemeinschaft	Gerechtigkeit	Freiheit	Gleichheit	Sicherheit	Rechte-Pflichten	Wohlfahrt	Vertreter
Klassischer Liberalismus	Abstraktes Individuum	Zusammenschluss der Individuen	Verfahrensgerechtigkeit, Vorrang des Marktes	Negative Freiheit	Gleichheit zwischen Individuen	Verteidigung und Schutz	Rechte	Individuelle subjektive Wohlfahrt	Hobbes, Locke
Sozialer Liberalismus	Staatsbürger	Nationalstaat als Politische Gemeinschaft	Materielle Gerechtigkeit, Staat und Markt	Positive Freiheit	Statusgleichheit: Chancengleichheit	Verteidigung, Schutz und soziale Sicherheit	Rechte und Pflichten	Humanvermögen	Marshall, Rawls
Neue Sozialdemokratie	Staatsbürger	Nationalstaat als Politische Gemeinschaft und regionale Gemeinschaft	Materielle Gerechtigkeit, Staat, Markt und regionale Gemeinschaft	Positive Freiheit	Statusgleichheit: Chancengleichheit	Verteidigung, Schutz und soziale Sicherheit	Verwirklichung des Verhältnisses zwischen Rechten und Pflichten	Humankapital	Giddens
Neoliberalismus	Abstraktes Individuum	Zusammenschluss der Individuen	Verfahrensgerechtigkeit, Absoluter Vorrang des Marktes	Negative Freiheit	Natürliche Ungleichheit	Verteidigung und Schutz	Rechte	Individuelle subjektive Wohlfahrt	Hayek, Nozick
Kommunismus	Teil der Gesellschaft	Staat als einzige Gemeinschaft	Ergebnisgerechtigkeit, Vorrang des Staates	Positive Freiheit	Gleichheit zwischen Klassen	Verteidigung, Schutz und soziale Sicherheit	Pflichten	Kollektive Wohlfahrt	Marx

Quelle: Eigene Systematisierung nach Faulks 1998; Dwyer 2000 ; Barry 1990.

Zusammenfassung: Begriff und Elemente des Wohlfahrtsstaates in Hinsicht auf die sozialen Rechte

Begriff des Wohlfahrtsstaates

Einige Merkmale der Wohlfahrtsstaatsforschung erschweren die Konstituierung eines allgemeingültigen Begriffes des Wohlfahrtsstaates. Eines davon ist ihre interdisziplinärer Charakter, den Kaufmann (2002: 261-263) als disziplinäres Vorurteil bezeichnet hat. Jede Disziplin verfolgt ein eigenes Forschungsinteresse und verwendet eigene Begriffe, ohne gemeinsame Forschungsinteressen und Instrumente zu entwickeln. „Es gibt bis heute nur wenige Versuche, die sozialstaatliche Problematik systematisch mit Fragen der Staatstheorie, der ökonomischen Ordnungstheorie oder der soziologischen Steuerungs- und Gesellschaftstheorie, aber auch der Ethik zu verbinden (ebenda: 261). Diese Unklarheit bereitet einen fruchtbaren Boden für „die partielle Behandlung wohlfahrtsstaatlicher Fragen. Liberalen Autoren ist der Staatsinterventionismus a priori suspekt, und sozialdemokratisch oder christlich-sozial orientierte Autoren schließen allzu leicht aus sozialen Problemen auf die Problemlösungskompetenz des Staates, ohne ordnungspolitische Restriktionen zu beachten“ : politisches Vorurteil (ebenda)⁴⁶.

Um einen Begriff des Wohlfahrtstaates herauszuarbeiten, der von diesen Vorurteilen möglichst befreit ist, wird hier zuerst die Staatsbürgerschaft, die sich auf das zentrale Thema der Geistes- und Sozialwissenschaft dieses Jahrhunderts, die ‚Beziehung zwischen Individuum und Gesellschaft‘, bezieht, in den Vordergrund der Analyse gestellt. Aus der Perspektive der Staatsbürgerrechte ist der erste Begriff des Wohlfahrtsstaates herauszuarbeiten: ‚Der Wohlfahrtsstaat ist eine Gesellschaft, in der die drei Staatsbürgerrechte, nicht nur der zivilen und politischen sondern auch der sozialen Staatsbürgerrechte vollständig entfaltet ist‘. Der Begriff ermöglicht zwar eine klare Unterscheidung zwischen Wohlfahrtsstaat und Nicht-Wohlfahrtsstaat (Tabelle 3-3), aber er ist so abstrakt, dass er zu wenig darüber aussagt, was eigentlich Staatsbürgerrechte sind. Deswegen besteht bei diesem starker Konkretisierungsbedarf. Bei der Konkretisierung werden verschiedene Ansichten über Staatsbürgerrechte aus verschiedenen Disziplinen und gleichzeitig aus verschiedenen ideologischen und politischen Positionen vorgelegt, damit die oben genannten politischen und disziplinären Vorurteile möglichst vermieden werden können. Die oben geführte inter-

⁴⁶ Noch ein Vorurteil stellt das nationale Vorurteil dar (Kaufmann 2002: 262). Dabei handelt es sich darum, dass der Begriff des Wohlfahrtsstaates je nach dem Land unterschiedliche Bedeutung enthält, weil jedes Land unterschiedliche Verständnisse über den Staat hat, nämlich unterschiedliche Staats-tradition (Kaufmann 1995: 10). „Der Wohlfahrtsstaat bedeutet (*beispielweise*) in anglo-sachsischer Tradition der Sektor der sozialen Dienstleistungen, während Wohlfahrtsstaat oder Sozialstaat in der deutschen Tradition primär der Staat als eine institutionelle Identität des politischen Lebens bedeutet, insofern es um die Sachen der Wohlfahrt geht“ (Kaufmann 1995: 7: übersetzt ins Deutsch durch den Verfasser: „Welfare state means in the Anglo-saxon tadition the sector of social services, whereas Wohlfahrtsstaat or Sozialstaat in the German tradition primariliy means the state as an instituti-onal identity of political life, insofar as it ist concernde with issues of welfare“).

disziplinäre und interpolitische Konkretisierung der Staatsbürgerrechte ist in drei Punkten folgendermaßen zusammenzufassen (vgl. Tabelle 3-3):

1. Beim Wohlfahrtsstaat handelt es sich um die Realisierung der drei Staatsbürgerrechte, nicht nur der zivilen und politischen sondern auch der sozialen Staatsbürgerrechte, von der die besondere Staatsaufgabe ‚staatliche Verantwortung für das Wohlergehen der Gesamtbevölkerung, abgeleitet wird.
2. Die Wirkung dieser Staatsform läuft über die Grenze des politischen Systems hinaus und gestaltet eine bestimmte Form der Gesellschaft, die aus der institutionellen Verknüpfung von drei ausdifferenzierten Teilsystemen, dem kapitalistischen Wirtschaftssystem, dem demokratischen Staatswesen und dem Wohlfahrtssektor besteht, wobei das Motiv des Konzeptes in der Inklusion der Mitglieder in die gesellschaftlichen Teilsysteme liegt.
3. Dieser Gesellschaftstyp findet normative Begründung in einer reformistischen Variante des Liberalismus dem ‚sozialen Liberalismus‘, der die Priorität der Freiheit des Individuums beibehält und gleichzeitig nationale politische Gemeinschaft als institutionellen Rahmen für die Solidarität konstituiert. Überdies setzt sie sich für die gleichzeitige Entfaltung von Freiheit und Gleichheit ein und erstreckt sich sein Gerechtigkeitskonzept über die formale auf die materielle Ebene (Tabelle 3-2).

Der erste Punkt sagt vor allem, für welche Zielsetzung der Wohlfahrtsstaat steht. Mit dem zweiten Punkt werden dessen institutionellen Ergebnisse und Merkmale erfasst. Bei dem dritten Punkt handelt es sich um dessen Intention. Unter vorhandenen Definitionen des Wohlfahrtsstaates steht der Begriff von Harry Girvetz dieser Zusammenfassung am nächsten: „Der Wohlfahrtsstaat ist der institutionelle Ausdruck der Übernahme einer legalen und damit formalen und ausdrücklichen Verantwortung einer Gesellschaft für das Wohlergehen ihrer Mitglieder in grundlegenden Belangen“ (Girvetz: 1968: 512, übersetzt von Kaufmann 1997: 21)⁴⁷.

Allerdings benötigt er zwei Ergänzungen in Hinsicht auf das institutionelle Merkmal und die Intention. Daraus kann man einen zweiten Aspekt herausarbeiten: ‚Der Wohlfahrtsstaat ist eine demokratisch-wohlfahrtskapitalistische Gesellschaft, die eine legale und damit formale und ausdrückliche Verantwortung für die individuelle Wohlfahrt aller Mitglieder übernimmt und am Glauben an die gleichzeitige Entfaltung von Freiheit und (konditionierter) Gleichheit der Individuen festhält‘. Dieser Gesellschaftstyp unterscheidet sich von den liberalen, sozialistischen und developmental-staatlichen Gesellschaftstypen in den vier Aspekten: Staatsaufgabe, Ordnungskonzept sowie Differenzierungsform und normative Begründung.

⁴⁷ „The welfare state is the institutional outcome of the assumption be a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic well-being of all of its members“ (Girvetz 1968: 512).

Elemente des Wohlfahrtsstaates

Die oben angeführten drei Ausgangspunkte für die Staatsbürgerrechte ermöglichen zwar die Definition des Wohlfahrtsstaates auf der abstrakten Ebene. Allerdings sollte diese zur Festlegung der konkreten Elemente des Wohlfahrtsstaates weiter entwickelt werden, die für die empirische Analyse der Beurteilung der Wohlfahrtsstaatlichkeit in einem bestimmten Land wie Südkorea notwendig sind. Es handelt sich um die Frage, was das wohlfahrtsstaatliche Entwicklungsmuster der Staatsbürgerrechte von anderen unterscheidet, in dem sich die drei, d.h. die zivilen, politischen und sozialen Elemente der Staatsbürgerrechte, vollständig entfalten.

Bei dem staatstheoretischen Aspekt der Staatsbürgerrechte hängt das wohlfahrtsstaatliche Muster eng mit der Staatsaufgabe zusammen. Danach hat der Wohlfahrtsstaat eine eigene Aufgabendefinition, die sich von der der anderen Typen des Staates unterscheidet. Die wohlfahrtsstaatliche Aufgabe ist durch die Betonung der staatlichen Verantwortung für die Wohlfahrt seiner Gesamtbevölkerung geprägt (Provision). Aus der soziologischen Sicht ist erstens das wohlfahrtsstaatliche Muster der Staatsbürgerrechte durch die Anerkennung der Pluralisierung der Gesellschaftsstruktur geprägt, die der funktional ausdifferenzierten Gesellschaftsform entgegengesetzt wird. Konzeptionell bildet sich das Ordnungskonzept des demokratischen Wohlfahrtskapitalismus heraus. Strukturell differenziert sich ein Vermittlungssystem ‚Wohlfahrtssektor‘ mit eigenen Mitteln und eigener Logik aus. Zweitens liegt das Motiv der Gewährung der sozialen Staatsbürgerrechte in der Inklusion in die einzelnen Funktionssysteme. Damit wird die Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften ermöglicht. Insofern basieren diese Teilhaberechte auf der Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft (Nationalstaat) (Membership).

Sozialphilosophischer Aspekt: Obwohl sich der soziale Liberalismus auf den Glauben an das Humanvermögen stützt, demzufolge die Entfaltung seiner Mitglieder mit der Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt vereinbar ist, hat der soziale Liberalismus in dem Punkt mit anderen Varianten des Liberalismus, des klassischen Liberalismus und des Neoliberalismus gemeinsam, dass er dem Individuum den Vorrang gegenüber der Gemeinschaft als Ganze einräumt. Der Staatsbürger wird zuerst als Individuum angesehen und die Staatsbürgerrechte als individuelle subjektive Rechte. Insofern werden die sozialen Staatsbürgerrechte als individueller Anspruch auf die Sozialleistungen bezeichnet. Anders als die anderen Varianten des Liberalismus betont der soziale Liberalismus gleichzeitig die Pflicht der Staatsbürger als wichtige Voraussetzung der Rechte (Condition).

Als Mitglieder haben die Staatsbürger die aktiven Teilnahmerechte auf der Verfahrensebene. Zur Realisierung sollten nicht nur formelle Rechte auf Teilnahme sondern auch materielle Grundlagen der Teilnahme gewährt werden.

Tabelle 3-3 Konzepte von Staatlichkeit und Staatsbürgerrechten in unterschiedlichen Gesellschaftstypen

Gesellschaftstyp	Schwerpunkt der Staatsaufgaben	Ordnungskonzept	Individuelle Rechte*	Rechte und Pflichten	Policy-Community**
Entwicklungsstaatliche Gesellschaft	Wirtschaftsförderung; Verteidigung.	Merkantilismus (Staatliche Intervention in die Wirtschaft).	Keine subjektiven Rechte und Selektivität.	Pflichten; Arbeitszwang	Passive Schließung
Marktliberale Gesellschaft	Verteidigung und Erhaltung der Ordnung.	Marktliberalismus	Beschränkung der subjektiven Rechte auf zivile und politische Rechte.	Keine Rechte und keine Pflichten	Passive Öffnung
Neoliberalismus	Abbau des Wohlfahrtsstaates.	Marktliberalismus	Beschränkung der subjektiven Rechte auf zivile und politische Rechte; Selektivität.	Zwang zur individuelle Verantwortung; Pflicht zur Arbeit.	Passive Öffnung
Sozialistische Gesellschaft	Politische und ökonomische Planung.	Planwirtschaft	Keine subjektiven Rechte	Pflichten, Arbeitszwang	Passive Schließung
Wohlfahrtsstaatliche Gesellschaft	Äußere und innere Sicherheit, Demokratie und Wohlfahrt.	Demokratischer Wohlfahrtskapitalismus.	Zivile, politische und soziale Rechte; Universalismus.	Rechte und Pflichten.	Aktive Öffnung
Neue Sozialdemokratie	Priorität der präventiven und beschäftigungsfördernden Maßnahmen gegenüber den passiven sozialen Absicherungen.	Demokratischer Wohlfahrtskapitalismus; Zusammenwirken des Staates, des Marktes und des Individuums	Staatsbürger: Mitglied der politischen Gemeinschaft und regionalen Gemeinschaft, Universalismus.	Umsetzung von Rechten und Pflichten durch Fordern und Fördern.	Aktive Öffnung

Quelle: Eigene Darstellung.

*Selektivität: Dominanz nedürfnisgeprüfter staatlicher Sozialleistungen; Universalismus: Dominanz nicht-bedürfnisgeprüfter Sozialleistungen.

** Siehe Tabelle 4-1

Tabelle 3-3 verdeutlicht diese Elemente der Staatsbürgerrechte. Gleichzeitig zeigt sie, dass nach diesen Eigenschaften der wohlfahrtsstaatliche Gesellschaftstyp deutlich von anderen unterschieden werden kann.

3.2 Nationale Varianten des Wohlfahrtsstaates

Nachdem die Elemente des Wohlfahrtsstaates im Kontext der Staatsbürgerrechte herausgestellt wurden, widmen wir uns der zweiten Frage dieser Arbeit, welche auf die Feststellung der Entstehung des neuen Wohlfahrtsstaates in Südkorea abzielt. Es geht um das Adjektiv ‚neu‘: Unterscheidet sich der neu entstehende Wohlfahrtsstaat von dem westlichen?

In dem Forschungsbereich zur Typologisierung der Wohlfahrtsstaaten wird diese Frage neuerdings gestellt und eine Antwort darauf gesucht. Dabei wird die Entstehung der neuen Wohlfahrtsstaaten als Entstehung eines neuen Typs aufgefasst, der sich vor allem nach Esping-Andersen von den vorhandenen Typen wie folgt unterscheidet. So fragt Esping-Andersen: „Are the nations of East-Central Europe, East Asia, or Latin America in the process of emulating the Western model, or are they following qualitatively new trajectories?“ (1996: 20). Wie schon in Kapitel 2 dargestellt wurde, herrscht bei der Antwort auf diese Frage Uneinigkeit über das Wohlfahrtsstaatsmodell in Ostasien.

Den bedeutendsten Beitrag zur Typologisierungsforschung der westlichen Wohlfahrtsstaaten leistete Esping-Andersen mit seinem bahnbrechenden Buch „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990), das seit seiner Erscheinung im Zentrum der wissenschaftlichen Debatte steht. Trotz der Vielfalt der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen der einzelnen Länder, hauptsächlich der westlichen Länder, ist nach Esping-Andersen eine Klassifizierung dieser Länder in drei Typen möglich: liberale, konservative und sozialdemokratische Wohlfahrtsregime. Dabei führt er die Klassifizierung auf drei Kriterien zurück: Dekommodifizierung, Stratifizierung und Wohlfahrtsmix. Diese Klassifikation trägt zwar durch idealtypische Vereinfachung zur Reduzierung der Komplexität und damit zur besseren Klärung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden bei den wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen bei. Aber dieser Erfolg ist anhand der folgenden Kritiken zu relativieren.

Neben der methodischen Kritik, die wenig zu der Fragestellung dieser Arbeit beiträgt (vgl. Powell 2002; Kohl 1993), fokussieren die Kritiker auf die Differenzen der Länder innerhalb eines Regimes, welche die Grenze des Regimes überschreiten. Im liberalen Wohlfahrtsregime werden die Unterschiede zwischen den USA und England und ferner die eigenständigen Formmerkmale vom australischen Wohlfahrtsstaat hervorgehoben (Castles 1997). Im konservativen Wohlfahrtsregime bildet sich der katholische Wohlfahrtsstaat in Südeuropa (Leibfried 1992; Lessenich 1995; Van Kersbergen 1995). Auch Frankreich zeigt ein eigenes Modell, das sich vom Musterbeispiel des konservativen Regimes ‚Deutschland‘ unterscheidet (Bode 1999). Überdies entdeckt Manow (2002) nach der Berücksichtigung des konfessionellen Einflusses

ses zwei Trennlinien, die quer durch die drei Wohlfahrtsregimes verlaufen: Die „Süd/Nord-Achse vom katholischen, über den gemischten konfessionellen hin zum rein protestantischen Wohlfahrtsstaat“ und die Ost/West-Achse „von einer Dominanz der lutherischen Staatskirche⁴⁸ hin zu einer größeren Bedeutung non-konformistischer Strömungen, protestantischer Sekten, Freikirchen und des reformierten Protestantismus⁴⁹“ in den gemischt-konfessionell sowie dominant-protestantischen Ländern (Manow 2002: 207). Alle diese neuen Entdeckungen der Lücken in den drei Typologisierungen hängen mit der noch weiteren Typenbildung zusammen, so dass man zurzeit kaum mehr von einer stabilen Klassifikation sprechen kann (Kaufmann 2003: 23-24).

Aus diesen Gründen wird in dieser Arbeit auf die Typologisierung verzichtet und an ihrer Stelle die Methode des institutionell-normativen Vergleichs von Kaufmann (2003) vorgezogen. Dieser Vergleich beschränkt sich nicht auf die Problemlösungen (institutionelle Ergebnisse), sondern bezieht sich auch auf die soziale Definition der Problemlage (Kaufmann 2003: 20). „Das vorausliegende - cum grano salis - gemeinsame Problem ist das tertium comparationis der zu vergleichenden Problemlösungen. Für den Rechtsvergleich heißt das: das gemeinsame vorrechtliche Problem ist das tertium comparationis der zu vergleichenden rechtlichen Lösungen“ (Zacher 1991: 17). Dieser Einbezug der Problemlage in den Vergleich wird dadurch begründet, dass man bei einer bestimmten Problemlösungsform von einer bestimmten Form der Problemartikulation ausgehen kann. „[...] Soziale Probleme werden dadurch konstituiert, dass überhaupt an Problemlösungen gedacht wird [...] und soziale Probleme werden geformt, indem gewisse Problemlösungen gedacht [...] ergriffen werden“ (Ebenda).

Ein gelungenes Beispiel für den institutionellen Vergleich der Wohlfahrtsstaaten liefert Kaufmann (2003; Tabelle 1, Anhang). Er untersucht vier Wohlfahrtsstaaten, Großbritannien, Schweden, Frankreich und Deutschland, im Zusammenhang mit deren politischen, sozioökonomischen sowie kulturellen Eigenschaften. Obwohl diese Länder einige Gemeinsamkeiten aufweisen, die sie von nicht-wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften wie der Sowjetunion und den USA unterscheidbar machen, sind diese Länder geprägt durch die Eigenarten der Auffassung der ‚sozialen Frage‘ und des institutionellen Arrangements der Wohlfahrtsproduktion. „Wie die ‚soziale Frage‘ gestellt wird, wie also das Leitproblem der jeweiligen Sozialpolitik zu Beginn der Entwicklung formuliert wurde, wird im Folgenden als ein aussagekräftiger Schlüssel für das Verständnis nationaler Entwicklungen der Wohlfahrtsstaatlichkeit postuliert“ (Kaufmann 2003: 36; Tabelle 4). Nach dieser kosmologischen Ansicht könnte man nicht von drei Typen der Wohlfahrtsstaaten ausgehen, sondern es gibt mehrere „nationale Idiosynkrasien“ (Kaufmann 2003: 30). Dementsprechend verfügt jeder Wohlfahrtsstaat über ein eigenständiges Modell und jeder Wohlfahrtsstaat, der neu entsteht, ist als ein neuer Wohlfahrtsstaat zu bezeich-

⁴⁸ Schweden und Deutschland

⁴⁹ Schweiz, Niederlande, Großbritannien und USA sowie Australien und Neuseeland

nen, der durch einzigartige Problemthematisierung und institutionelle Antworten geprägt ist. Kaufmann spricht vom „Eigensinn“ jedes Wohlfahrtsstaates.

Diesse Arbeit schließt sich der Kaufmannschen Methodologie an und wendet sie erstmals auf Südkorea an. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf die erste Fragestellung, nämlich die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Südkorea, deren Beantwortung zur Lösung der zweiten Frage, nämlich der Eigenart des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates, führt.

3.3 Theoretische Herangehensweise: Mehrebigkeit und Weltgesellschaftlichkeit des Wohlfahrtsstaates

3.3.1 Mehrebenenanalyse

Wie im Kapitel 2 geschildert wurde, herrscht in der Forschung über die ostasiatische Sozialpolitik Uneinigkeit darüber, welche Faktoren die Besonderheit des ostasiatischen Wohlfahrtsstaates erklären, obwohl versucht wird, durch eine Integration die Schwäche einzelnen Theorien zu kompensieren. Vor dem Hintergrund des im Abschnitt 3.3 entwickelten gesellschaftstheoretischen Wohlfahrtsstaatskonzepts soll in diesem Abschnitt die Integration der Theorien weiter vorangetrieben werden. Es sind drei Ebenen der gesellschaftstheoretischen Analyse zu unterscheiden (vgl. Ju, J. 2005).

Gesellschaftsstrukturelle Ebene: Auf dieser Ebene wird gefragt, welche Ursprünge und welche Wirkungen die Entstehung neuer Institutionen in Bezug auf die Struktur der gesamten Gesellschaft hat.

Institutionelle Ebene: Hier geht es um die gesellschaftlichen Teilsysteme. Das Untersuchungsinteresse liegt hier vor allem auf dem Zusammenhang zwischen Teilsystemen wie zwischen Wohlfahrtssektor und politischem System oder zwischen Wohlfahrtssektor und Wirtschaftssystem.

Akteursebene: Sie stellt die Deutungen der Akteure ins Zentrum der Beobachtung, die Problemthematisierung, Handlungsorientierungen, ideologischen Hintergrund und politische Alternativen umfassen und in Diskursen greifbar werden.

Die Theoriekombination in der Wohlfahrtsstaatsforschung zu Ostasien begrenzt sich derzeit auf die zweite Ebene. Dabei stehen die Zusammenhänge zwischen kulturellen sowie politischen Institutionen einerseits und der Struktur des Wohlfahrtssystems andererseits im Vordergrund. Die Kombination der Bestimmungsfaktoren zeigt zwei Formen: Die hierarchische und die parallele Form. Bei der hierarchischen Form, die im Forschungsstand über ostasiatische Wohlfahrtsstaaten (Kapitel 2) dominiert, wird als ein Hauptfaktor der Selektionsmechanismus eingeführt, der die Stärke und Art der Wirkungen anderer Faktoren beeinflusst, und alle anderen Faktoren als Rahmenbedingungen betrachtet. Demgegenüber beinhaltet die parallele Form einige gleichberechtigte Faktoren als Kernfaktoren. Innerhalb beider Formen ist es bislang nicht gelungen zu zeigen, was genau die Identifikation des Selektionsmechanismus bzw. der Kernfaktoren rechtfertigt und wieso einige Faktoren völlig oder teilweise ausge-

geschlossen sind⁵⁰. Aus diesem Grund ist es schwierig, die Uneinheitlichkeit der Theorien zu überwinden, solange die Kombination von Theorien auf die institutionelle Ebene begrenzt bleibt.

Gesellschaftsstrukturelle Ebene

Ein Ausweg aus diesem theoretischen Engpass liegt in der Erhöhung des Abstraktionsgrades der Theorie, d.h. in der Anknüpfung an die Strukturebene der Theorie. In der Theoriegeschichte des Wohlfahrtsstaates kommt die Differenzierungstheorie dem Anspruch, die erste Ebene ‚die gesellschaftsstrukturelle Ebene, mit einzubeziehen, am nächsten, indem sie den Wohlfahrtsstaat im Kontext der gesamtgesellschaftlichen Struktur betrachtet. In der Differenzierungstheorie wird der Wohlfahrtsstaat als Antwort auf die Probleme der Integration funktional differenzierter Gesellschaften gehalten (vgl. Leisering 2001: 1213). Obwohl auf der theoretischen Abstraktionsebene nur drei Differenzierungsformen, die ‚segmentäre, stratifizierte und funktionale Differenzierung‘ festzustellen sind, stellt die reine Vorherrschaft einzelner Differenzierungsformen eher die Ausnahme als den Normalfall dar (Luhmann 1995). Es gibt unterschiedliche Varianten funktioneller Ausdifferenzierung der Gesellschaft.

Bei dem Wohlfahrtsstaat handelt es sich um das Resultat aus der Vermittlung zwischen Wirtschaft, Politik und Kultur; ‚genau aus der Vermittlung zwischen der Eigendynamik des wirtschaftlich technischen Fortschritts und seiner sozioökonomischen Folgen einerseits und ihrer öffentlichen Thematisierung in normativen Diskursen sowie den durch sie und vielfältige Interessenlagen motivierten und durch das jeweilige politische System vorstrukturierten politischen Entscheidungen andererseits‘ (Kaufmann 2003: 32). Von daher scheint es besonders angemessen zu sein, das Kriterium der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft in den Vordergrund stellen, um die verschiedenen Arten funktionaler Differenzierung von Gesellschaften zu identifizieren. Bei der Verknüpfung der ‚institutionellen und der gesellschaftsstrukturellen Ebene‘ wird davon ausgegangen, dass eine bestimmte Variante der Gesellschaftsstruktur in einer anschlussfähigen Beziehung zu einer bestimmten Konstellation der gesellschaftlichen und politischen Institutionen steht. Dies soll im folgenden in vier Idealtypen modellisiert werden.

Verknüpfung von gesellschaftsstruktureller und institutioneller Ebene

Die Tabelle 3-4 zeigt vier Idealtypen der Gesellschaftsstruktur (Ham, J. 1995: 59-63). Im ersten Typ der schwachen Autonomie von Staat und Gesellschaft (Typ I) ist die Fähigkeit des Staates, Staatsaufgaben zu erfüllen, sehr begrenzt. Die Gesellschaft reagiert passiv auf staatliche Willkür. Anschlussfähig an diesen Typ sind auf der Institutionenebene eine schwache Institutionalisierung vor allem staatlicher Organisationen, insbesondere der staatlichen Verwaltung und der Interessenverbände. Diese

⁵⁰ Kaufmann (2003: 29) führt deswegen die Konkurrenz der Theorien eher auf die unterschiedlichen Aspekte der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung als auf einen grundsätzlichen theoretischen Widerspruch zurück.

Art der Gesellschaftsstruktur ist wahrscheinlich in einer Gesellschaft, in der die funktionale Ausdifferenzierung schwach entwickelt ist.

Im zweiten Typ (Typ II) steht eine starke Autonomie des Staates einer schwachen Autonomie der Gesellschaft gegenüber. Dieser Typ ist dadurch gekennzeichnet, dass der Einfluss staatlicher Interventionen in der Gesellschaft sehr stark ist, aber eine Beteiligung der Gesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen nur begrenzt möglich ist. Die starke Staatsbürokratie einerseits und die Unterentwicklung der Interessenverbände andererseits sind hierzu anschlussfähige Elemente auf der Institutionsebene. Sehr häufig findet man diese Form der Gesellschaftsstruktur unter autoritären politischen Systemen.

Der Typ III besteht aus einer starken Autonomie der Gesellschaft und einer schwachen Autonomie des Staates. Während der Zugang zur Einflussnahme auf staatliche Politik den Gesellschaftsgruppen gewährt ist, ist die Fähigkeit des Staates, kollektive Güter zu produzieren sehr begrenzt. Auf der Institutionenebene ist diese Struktur anschlussfähig, vor allem an eine schwache Staatsbürokratie und an starke Interessenverbänden.

Bei dem vierten Typ, der durch eine starke Autonomie der Sphären, Staat und Gesellschaft (Typ IV) geprägt ist, hat einerseits der Staat die Fähigkeit, Gemeingüter zu produzieren und die Interessen der Gruppen zu vermitteln und andererseits ist die Teilnahme der Gesellschaft an den politischen Entscheidungsprozessen weitgehend gewährleistet. Bei dieser Art der Gesellschaftsform ist Koexistenz einer entwickelten Staatsbürokratie und von Interessenverbänden wahrscheinlich. Durch diese Verknüpfung zwischen Struktur- und Institutionenebene ist es möglich, zum einen, die gesamtgesellschaftliche Strukturkonstellation der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zu verstehen und, zum anderen, ohne Verlust der institutionellen Vielfalt die verschiedenen Varianten des Wohlfahrtsstaates nach einem einzigen Kriterium, Staat-Gesellschaft-Beziehung, zu identifizieren.

Tabelle 3-4 Varianten des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft

		Autonomie des Staates	
		Schwach	Stark
Autonomie der Gesellschaft	Schwach	I	II
	Stark	III	IV

Quelle: Jang, D. 1995: 59.

Verknüpfung von Institutionen- und Akteursebene

Eine weitere Verknüpfung von Institutionen- und Akteursebene betrifft die Rolle von Handlungsorientierungen in der Institutionenbildung im Wohlfahrtsstaat. Der Ver-

such, die Situationsdeutungen und Handlungsorientierungen der Akteure bei der Erklärung der Entstehung und des Wandels der Institutionen einzuschließen, spielt in der durch den Neo-Institutionalismus stimulierten Policy-Forschung eine wichtige Rolle. Ihre prominenteste Vertreter Scharpf zeigt am deutlichsten die Stärken und Grenzen dieses Versuchs. Es ist ihm in seinem spieltheoretischen Konzept (vgl. Scharpf 1988) zwar gelungen, die handlungsleitenden Präferenzen und die Situationsdeutungen der Akteure bei der Erklärung der Policy-Ergebnisse zu berücksichtigen, die Optionen der Akteure jedoch sind in diesem ‚Spiel‘ sehr begrenzt und beruhen auf der organisatorischen Identität und damit dem Eigeninteresse der Institutionen. Aus diesem Grund sind die Intentionen der Akteure immer an die institutionellen Bedingungen gebunden, wobei die Intentionen hauptsächlich aus der rationalen Kalkulationen bestehen, auf deren Interessenlage zurückzuführen sind.

Allerdings gibt es zwei Punkte, die erklärungsbedürftig zu sein scheinen. Zum einen besteht nicht die Notwendigkeit, dass die Identität der Institutionen die Akteure zu bestimmten begrenzten Optionen führt, d.h. Institutionen- und Akteursebene sind nicht ‚gleichgestaltet‘. Zwischen institutionellen Logiken und den Präferenzen der Akteure bestehen zahlreiche „Prozesse der Präferenz- oder Willensbildung und der kognitiven Formung von spezifischen Realitätsdeutungen, Zukunftsannahmen und Kausalkonstruktion“ (Nullmeier/Rüb 1993: 44), sodass die an den spieltheoretischen Rahmen angepasste Begrenztheit der Handlungsoptionen in Frage gestellt wird. Zum anderen besteht die Intention der Akteure nicht nur aus ihrem Streben nach der Nutzenmaximierung, das auf ihrer Interessenlage basiert. Einen weiteren wichtigen Bestandteil der Intentionen der Akteure stellen die Ideen dar, die aus den normativen Orientierungen und Diskursprozessen aus verschiedenen Diskursarenen resultieren (Leisering 2004: 51-52, vor allem Übersicht 2; vgl. Lepsius 1990).

Überdies betont Lepsius (1990: 38) die bedeutende Macht der Ideen bei der zeitlichen und strukturellen Innovation wie der Entstehung des Wohlfahrtsstaates. Das abweichende Handeln, also eine neue Institution, müsse sich gegen den Widerstand der tradierten Normen durchsetzen. Bei diesem Kampf bekommt diejenige Wertvorstellung große Bedeutung für die Durchsetzung der Innovation, welche die Legitimationsfunktion für die Institution in modernen demokratischen Gesellschaften übernimmt. „Für die Durchsetzung einer Neuerung ist das Selbstbewusstsein des Neueren von großer Bedeutung“ (ebenda). Die Entfesselung der Intention von den institutionellen Bedingtheiten und die Anerkennung der Bedeutung der Ideen bei dem Intentionbildungsprozess führen dazu, dass der politische Diskurs über den Wohlfahrtsstaat nicht auf sozioökonomische und politisch-institutionelle Rahmenbedingung reduziert werden kann, sondern selbst eine soziale und politische Realität wird (vgl. Seeleib-Kaiser 2001: 34).

Diese relative Verselbständigung des politischen Diskurses hat einige wichtige Folgen für die Forschungsplanung dieser Arbeit. Erstens sind die sozioökonomischen Entwicklungen und die institutionellen Bedingtheiten nicht mehr unmittelbar als bestimmende Faktoren der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zu verstehen, sondern werden als Situationsmerkmale angesehen, die je dem Akteur unterschiedlich wahrgenommen und definiert werden können (vgl. Nullmeier/Rüb 1993: 34). Es entsteht

ein Spielraum für unterschiedliche Deutungsmuster, die aus Problemwahrnehmung, Kausalattributionen und Lösungskonzept bestehen. Berger/Luckmann (1995: 3) sagten aus: „Was für einen tibetanischen Mönch ‚wirklich‘ ist, braucht für einen amerikanischen Geschäftsmann nicht ‚wirklich‘ zu sein“. In diesem Fall richtet sich das Forschungsinteresse dieser Arbeit auf die intentionalen Erklärungen, die dem kausalen Erklärungstypus und den funktionalen Erklärungen entgegensteht (Nullmeier/Rüb 1993: 32-33).

Diese Arbeit beschäftigt sich nicht mit der Suche nach kausalen Gesetzmäßigkeiten. Auch sieht die Arbeit die Entstehung der Wohlfahrtsstaatlichkeit nicht als Folgewirkung eines bestimmten Verhaltensmusters der Akteure. Vielmehr sollen hier Struktur und Prozess der politischen Diskurse bzw. ‚Deutungen‘ betont werden. Dies geschieht unter der Annahme, dass die Intentionen der individuellen und kollektiven Akteure für das Verstehen ihres Handelns von Bedeutung sind (ebenda).

Durch die relative Eigenständigkeit der Akteure und Diskurse wird die Kombination der drei analytischen Theorieebenen vervollständigt. Erstens wird die gesellschaftsstrukturelle Ebene anhand der Staat-Gesellschaft-Beziehung untersucht. Auf der institutionellen Ebene werden die politischen Institutionen, wie die Regierungsstruktur und die Konstellation der Interessenverbände, als institutionelle Rahmenbedingungen betrachtet. Schließlich erfolgt auf der Akteurebene die Analyse der Deutungen in den Diskursen über die Staatsziele und die Institutionengestaltung der Teilsysteme, die nicht nur auf Nationalstaatsebene sondern auch auf globaler Ebene bestehen.

Diese Kombination wird hier allerdings durch die Betonung globaler Wissensdiffusion begleitet. Leisering (2004: 52) zufolge gibt es, Ideen von Vivien A. Schmidt erweiternd, drei Formen von Diskursarenen: kommunikative, koordinative und internationale. Die Aufmerksamkeit richtet sich im folgenden Abschnitt (empirisch in Kap. 6) auf die internationale Arena des politischen Diskurses über Wohlfahrtsstaatlichkeit. Denn dieser Faktor ist in der bisherigen Wohlfahrtsstaatsforschung über Ostasien, wie Kapitel 2 zeigt, nur schwach vertreten, obwohl die bedeutende Rolle der Wissensdiffusion auf der internationalen Ebene für die Entwicklung des wohlfahrtsstaatlichen Engagements in nicht-westlichen Ländern allgemein erkannt wurde.

3.3.2 Die neo-institutionalistische Erweiterung der Diffusionstheorie: Polity, Politics and Policy

Die Vernachlässigung der Wissensdiffusion ist nicht nur der Wohlfahrtsstaatsforschung über Ostasien zuzuschreiben, sondern auch auf den Entwicklungsstand der Diffusionstheorie selbst zurückzuführen.

Einen wichtigen Beitrag zur Theorie leistet der neo-institutionalistische World-Polity oder World-Society-Ansatz von John Meyer u.a. (1997). Es ist in älteren Diffusionsansätzen nicht neu (vgl. Kap. 2), dass bei der nationalen Politikgestaltung die exogenen Einflüsse entscheidender sein können als endogene Faktoren. Was im World-Society-Ansatz neu ist, sind aber Umfang und Dimension der angenommenen Ein-

flussnahme und die soziale Emergenz genuin globaler Faktoren. Der World-System-Ansatz von Wallerstein (1974), der ein ‚world system‘ als Gestalter der Nationalstaaten identifiziert hat, betrachtet Macht and Interessen als Antrieb weltweiter Veränderungen. Dagegen stellt der soziologische Ansatz die institutionell-kulturelle Dimension der Weltgesellschaft, ‚world culture‘ in den Vordergrund, indem der Begriff ‚World Polity‘ eine herausragende Rolle in der Untersuchung spielt.

Polity. Der Begriff ‚World Polity‘ wird als eine weltgesellschaftliche Ordnung der Sozialorganisation bezeichnet, „die auf einer globalen Dimension, Strukturmuster, Normen und Regeln verbreitet und erzeugt“ (Wobbe 2000: 37). Diese Dimension stellt nicht die Summe nationaler Ordnungen dar, sondern entwickelt unabhängig von der nationalstaatlichen Ebene eine eigene Logik (ebenda).

In Bezug auf die Diffusionsthese der Wohlfahrtsstaatsforschung ist dieser Ansatz in zweierlei Hinsicht theoretisch weiterführend. Zum einen erweitert der Weltgesellschaft-Ansatz die Konzeptualisierung der Diffusionsagenten. Diese beschränken sich nicht mehr auf die punktuelle und fragmentarische Einflussnahme der Kolonialherrschaften und der internationalen Organisationen auf die nationale Sozialpolitik, sondern bestehen aus dem in sich eingeschlossenen Weltsystem ‚world culture‘, das allerdings durch die umfassenden Dimensionen der Träger, wie die internationalen Organisationen, die Diffusion zwischen Nationalstaaten, die internationalen sozialen Bewegungen und die Wissenschaft gestützt wird (Meyer, u.a. 1997: 162-166). Zum anderen findet eine Schwerpunktverschiebung der Diffusionsinhalte von der realen politischen und ökonomischen Einflussnahme hin zur ideellen Wissensdiffusion statt. Die Diffusion ist nicht mehr nur als Machtausübung oder Interessenkoordinierung der Kolonialmacht oder internationaler Organisation sondern als Konstruktion der Weltkultur bzw. des Wohlfahrtinternationalismus (Kaufmann 2003a) zu betrachten, wobei die Diffusion bzw. die Kommunikation des ideellen und normativen Wissens die Hauptrolle spielt. Im neuen Schwerpunkt ist nicht nur das institutionelle Modell, sondern auch sind die ideellen Elemente des wohlfahrtsstaatlichen Engagements in das Policy-Lernen eingeschlossen. Dieses Policy-Lernen umfasst sowohl Modell und Maßnahmen der politischen Bewältigungsmaßnahmen als auch Grundlagen der Situationseinschätzung insbesondere wie die Werte und die Problemthematisierung.

Nach Meyer, u.a. (1997: 150-151) wird in der konventionellen Erfassung des internationalen Systems das weltweite Netzwerk von Konkurrenz, Austausch und Assoziation als aggregiertes Handeln⁵¹ und als Folge des organisatorischen und assoziativen Komplexes und der Nationalstaaten angesehen. Im neuen Aufführungsmodell („world as enactment of cultur“: FIG. 2) wird dagegen die Richtung der Wirkung umgekehrt wahrgenommen. Nicht Nationalstaaten und Organisationen sowie Assoziationen konstituieren das weltweite Netzwerk, sondern die drei Ebenen der Beobachtung, erstens das nationalstaatliche System, zweitens, Organisationen und Assoziationen und drittens Individuelle Staatsbürgerschaft und Identität werden durch das Weltsystem („rationalized world institutional and cultural order“) konstituiert. An-

⁵¹ „World as aggregated action“: Meyer, u.a. 1997: 150, FIG. 1.

hand dieses Modells wird deutlich, dass die Identität der Institutionen und Individuen auf der Nationalstaatsebene eine exogen kulturelle Konstruktion darstellen.

Politics. Der Vergleich der beiden Modelle zwischen ‚Welt als aggregiertes Handeln‘ und ‚Welt as enactment of culture‘ ermöglicht noch eine weitere Erweiterung der bestehenden Diffusionstheorie auf der Prozessebene des Einflusses der Weltkultur, der bislang häufig unterbelichtet wird (*Politics*). Es handelt sich um die Beziehung des Weltsystems zu den Individuen. Während im konventionellen Modell Individuen eine indirekte Wirkung über die Organisationen und Assoziationen ausübten, übt die Weltkultur eine direkte Wirkung aus, d.h. die Weltkultur bezieht sich direkt auf die Individuen, die sich mit der Staatsformation und der Politikgestaltung beschäftigen (ebenda: 150). Dieses neoinstitutionalistische Element des World-System-Ansatzes verstärkt die Bedeutung der Akteursebene in der Untersuchung und macht auf einen weiteren Weg der Diffusion aufmerksam, nämlich das individuelle Lernen, das direkt durch die Weltkultur stattfindet. Deswegen geht diese Arbeit davon aus, dass Individuen wie Organisationen wichtige Vermittler der Weltkultur sind.

Der World-Society-Ansatz macht auf ein weiteres wichtiges Merkmal der Diffusion auf der Prozessebene aufmerksam: Die zentrale Rolle der Wissenschaft und der Experten in dem Diffusionsprozess des Wissens (ebenda: 165-166). Danach ist die bedeutende Rolle der Wissenschaft beim Diffusionsprozess auf ihre Befugnis zum rationalisierten und universalisierten Wissen zurückzuführen. Die Wissenschaftler hätten internationale nichtstaatliche Organisationen gebildet, die sich mit der Entwicklung und Verbreitung des Wissens beschäftigen und auf die Entwicklung der gesamten Gesellschaft abzielen. Außerdem trage die positive Funktion nicht nur des naturwissenschaftlichen sondern auch des sozialwissenschaftlichen Wissens für den gesellschaftlichen Fortschritt zur Legitimationsstärkung der Rolle der Wissenschaft sowie der Profession bei. „Diffusion among national-states is heavily mediated by scientists and professionals who define virtuous instances, formulate models, and actively support their adoption“ (ebenda: 166).

Policy. Auf der Ebene der Politikerergebnisse stützt sich der World-Society-Ansatz auf die drei Tendenzen in der Weltgesellschaft. Erstens hätten die Nationalstaaten eine isomorphe Entwicklung auf allen institutionellen Ebenen gezeigt, so dass sich davon ausgehen lasse, dass eine gemeinsame Kraft weltweit arbeite (ebenda: 152). Im Bereich des Wohlfahrtssystems sei das universalistische Wohlfahrtssystem weltweit festzustellen (Abbott/DeViney 1992; Collier/Messick 1975; Hort/Kuhnle 2000). Anhand der Betonung der kulturellen Dimension der Diffusion des Wissens zeigt sich eine breite Forschungslücke im Bereich der Wohlfahrtsstaatsforschung. Es mangelt an Studien, die das kulturelle Element des Wohlfahrtsstaates aus Perspektive der Diffusion untersuchen. In meiner Arbeit soll versucht werden, diese Lücke zu schließen, indem man die kulturellen und ideellen Aspekte der Diffusion des Wohlfahrtsstaates zum Mittelpunkt der Untersuchung macht. Konkret handelt es sich hierbei um die Verbreitung des sozialen Elements der Staatsbürgerrechte in einer Übergangsgesellschaft ‚Südkorea‘, wobei die Diffusionsprozesse auf allen Ebenen eine besondere Aufmerksamkeit erhalten.

Zweitens ist im Rahmen des World-Society-Ansatzes ist der Nationalstaat gegenüber der Weltgesellschaft zwar ‚entcharismatisiert‘ (Soyal 1996), da die Weltkultur die nationale Struktur exogen bestimmt, jedoch ist er immer noch notwendige organisatorische Infrastruktur für den Transfer und die Generalisierung von Handlungsschemata (Wobbe 2000: 37). Insofern dominiert die Nationalstaatsform als rationaler Akteur die Weltgesellschaft. Aus dieser Hinsicht scheint es immer noch sinnvoll zu sein, die Entstehung der Wohlfahrtsstaatlichkeit auf der nationalstaatlichen Ebene im Kontext der Beeinflussung vom Wohlfahrtsinternationalismus zu untersuchen, wobei die nationalstaatliche Verfassung und das Wohlfahrtssystem im Mittelpunkt stehen. Drittens stellt Entkopplung („decoupling“) einen interessanten Aspekt dieses Ansatzes dar (Meyer, u.a. 1997: 154-155). Dabei handelt es sich um den Unterschied zwischen dem formalen Modell (Zielsetzung und Policies) und der beobachteten Praxis. Entkopplung entsteht, weil die Nationalstaaten aufgrund des exogenen Modells aufgebaut sind, das nicht einfach als funktionierendes Ganzes importiert werden kann. Einige externe Elemente seien schwer kopierbar und andere seien schwer vereinbar mit lokaler Praxis, Anforderung und Kostenstruktur (ebenda: 154). Das gute Beispiel stelle die Verfassung in peripheren Ländern dar, die eine umfangreiche Verantwortung des Staates für die individuelle Wohlfahrt und das Wirtschaftswachstum einfordern, obwohl deren Umsetzung unter den gegebenen sozioökonomischen Bedingungen nicht zu verwirklichen sei (ebenda: 155; vgl. Bali 1987). Im Bereich der Sozialpolitik umfasst die Entkopplung die zwei Aspekte. Einerseits sind die importierten, formellen Institutionen von der einheimischen Praxis entkoppelt, d.h. die Institutionen werden oft gar nicht umgesetzt. Sie bestehen nur als Gesetz auf dem Papier. Die Einführung der sozialpolitischen Institutionen ist auf die politischen Motive, wie die Mobilisierung der kurzfristigen politischen Legitimation, zurückzuführen. Auch wenn sie umgesetzt sind, sind die Strukturen der Institutionen von den eigentlichen Zielsetzungen entkoppelt, so dass keine sozialpolitischen Ziele wie Gleichheit und Sicherheit erreicht werden. Andererseits sind die sozialpolitischen Institutionen von der einheimischen Problemlage entkoppelt, d.h. die sozialpolitischen Institutionen leisten keinen oder nur einen begrenzten Betrag zur Lösung der sozialen Probleme und es entsteht eine Trennung zwischen Sozialpolitik und sozialen Problemen.

Erweiterung. Hier schlage ich zwei Punkte zur Erweiterung des World-Society-Ansatzes vor. Beim ersten handelt es sich um die Begrenzung der Wissensdiffusion durch den Begriff der Entkopplung. Diese Betrachtung der Entkopplung orientiert sich zu sehr an die formale Organisationsstruktur als Ergebnisse der Diffusion, wobei man eine andere Tendenz aus dem Auge verliert, die ich als ‚re-coupling‘ bezeichnen möchte. Beim ‚re-coupling‘ handelt es sich um eine gegenseitigen Annäherung des formalen Modells und der Praxis sowie eine Verbindung der Thematisierung der sozialen Probleme mit der Gestaltung der Institutionen. Mit dem ist davon ausgegangen, dass das dekorative Modell aktiviert und umgesetzt wird, wenn die anfangs fehlenden Bedingungen für die Umsetzung der formalen Zielsetzung und Policies über einen längeren Zeitraum hinweg erfüllt werden. Was der World-Society-Ansatz übersieht ist, dass die Veränderung der Teil- oder Gesamtgesellschaft die Gelegenheit für die Aktivierung und Umsetzung der entkoppelten Modelle eröffnet. Dieser Prozess hängt eng mit der Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu-

sammen, bei der die Thematisierung der sozialen Probleme den Zugang zur Gestaltung der politischen Lösung schafft. Dabei handelt es sich nicht um eine einfache Einfluss-Folge-Beziehung sondern um eine dynamische Wechselbeziehung zwischen den dekorativen formellen Modellen und den anderen Teilen der Gesellschaft in dem Sinne, dass die Aktivierung der Modelle nicht nur von der Entwicklung der Gesellschaft abhängig ist, sondern die Entwicklung der Gesellschaft auch von den dekorativen formellen Modellen und Ideen gestaltet wird. Diese Arbeit betrachtet einzelne Institutionen und deren Diffusion im Kontext der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung über einen großen Zeitraum hinweg, da diese Herangehensweise gut geeignet ist, die beiden Seiten der Diffusion, die Entkopplung und das re-coupling, in die Betrachtung bezogen werden soll.

Beim zweiten Gesichtspunkt handelt es sich um die Inhalte der Diffusion. Der World-Society-Ansatz richtet sich bei der Untersuchung auf die Ideen (die Leitmotive der Institution) und die Modelle (den Gehalt der Institutionen). Im Vergleich zu anderen Studien des Policy-Lernens, die hauptsächlich die Modelle einziehen, ist dies eine Erweiterung des Diffusionsgegenstands. Wenn man davon ausgeht, dass eine Problemlösung immer von der Konstruktion der sozialen Probleme begleitet wird (Zacher 1991: 17), soll jedoch ein bei der Diffusion noch weiterer Punkt Beachtung finden: Problem-Lernen. In dieser Arbeit soll gezeigt werden, dass das Policy-Lernen auch durch das Problem-Lernen begleitet und begründet werden kann. Nicht nur die politische Lösung, sondern auch das soziale Problem, d.h. die Entdeckung und Thematisierung des sozialen Problems, wird zum Gegenstand der Diffusion. In der Übergangsgesellschaft wird das Problem-Lernen häufig mit der Zukunftsdiagnose in Zusammenhang gebracht, d.h. die Probleme in den entwickelten Ländern werden als die zukünftigen Probleme der Übergangsgesellschaft angesehen. Für die Thematisierung und die politische Bearbeitung des Problems hat das zwei Folgen. Einerseits kann dadurch die Ernsthaftigkeit des Problems durch eine pessimistische Sicht auf Zukunft hervorgehoben werden. Andererseits kann der Einsatz der politischen Maßnahmen, die sich eher auf das zukünftige Problem als auf das aktuelle Problem richten, legitimiert werden (Zukunftsteuerung).

4 Methoden und Forschungsdesign

4.1 Methoden

Obwohl sich diese Arbeit auf die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Ostasien bezieht, stand zuerst der Fall ‚Südkorea‘ im Vordergrund. Denn unter den Vorreitern der Modernisierung in Ostasien hat in Südkorea die Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen alle anderen Länder in Ostasien übertroffen. Das bedeutet nicht, dass die Länder in Ostasien denselben Weg wie Südkorea einschlagen würden. Ungeachtet der vielen Gemeinsamkeiten ist es noch zu früh, von einem Modell Ostasiens zu sprechen, wie schon im zweiten Kapitel geschildert wurde. Das schließt jedoch nicht aus, dass Südkorea zu einem Pilotbeispiel avancieren kann, das auf die

Möglichkeit und die Bedingungen der Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates in einer Übergangsgesellschaft in Ostasien hinweist.

Die Arbeit geht zum einen davon aus, dass die Deutungen und Handlungsorientierungen der Akteure von Bedeutung sind und zum anderen, dass die politischen Probleme sozial konstituiert sind, wobei nicht nur Interessen sondern auch Ideen eine wichtige Rolle bei der Institutionenbildung spielen (Kap. 3.2). Ob ein bestimmtes Problem wahrgenommen und wie es politisch bearbeitet wird, hängt von den Deutungen ab, die sich in den Diskursen herausbilden. Dementsprechend wird hier die **Diskursanalyse** als wichtige Methode angewendet.

Unter Diskurs wird ein „Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorien“ verstanden, „durch die ein Phänomen mit Bedeutung versehen wird und das durch ein benennbares Set von Praktiken hervorgebracht“ wird (Hajer 2003: 275). Dem Thema dieser Arbeit entsprechend sollen mit Hilfe der Diskursanalyse die bestimmten Ideen, Konzepte und Kategorien herausgearbeitet werden, die in der Diskussion über Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea ständig zirkulieren. In der Politikwissenschaft erfreut sich diese Methode schon längst großer Beliebtheit. Dabei sind die Anwendungsgebiete der Methode in drei Gruppen zu unterteilen. Ohne eine Gesamtschau der Konzepte darstellen zu wollen, werden hier einige der methodischen Stärken der jeweiligen Gruppe vorgestellt, die in einem direkten Zusammenhang mit der Methodenkombination dieser Arbeit stehen⁵².

Erstens fand diese Methode vor allem in der Sozialpolitikforschung ihre Anwendung und zwar in den Studien von Bleses/Rose (1998), Seeleib-Kaiser (2001) und Nullmeier/Rüb (1993). Die besonderen Merkmale dieser deutschen Forschungen liegen in zwei Punkten. Zum einen ist die Forschung eng mit der Erklärung des Politikwandels und dessen Bedingungen verbunden, wobei der Deutungswandel als zentrale Voraussetzung für die Policy-Reform angesehen wird. Dementsprechend spielt in der Diskussion die Konstruktion der Reformnotwendigkeit die zentrale Rolle bei den Deutungen und Diskurskoalitionen. Zum anderen wird der Aspekt der Intentionforschung mit der Deutungsanalyse verknüpft. Die Studien gehen davon aus, dass es einen engen Zusammenhang zwischen Deutungen und institutionellen Ergebnissen gibt. Es werden die instrumentalen Kategorien für die Analyse des Politikwandels entwickelt, die nicht nur den quantitativen Aspekt, wie den Policy-Wandel bei Seeleib-Kaiser (2001), sondern auch den institutionellen und strukturellen Aspekt, wie die Policy-Prinzipien bei Nullmeier (1993), umfassen.

In die *zweite* Gruppe gehört der Ansatz der ‚Advocacy Coalitions‘ von Sabatier (1993). Er hebt die Rolle des Deutungssystems der individuellen Akteure in der Policy-Forschung hervor. Die besonderen Erträge liegen erstens in der Erklärung der systematischen Beschreibung der Struktur und in den Prozessen der politischen Subsysteme, in denen die verschiedenen Deutungen miteinander um die Vorrangstellung konkurrieren. Dafür werden einige Kernkategorien wie das ‚Belief System‘ oder die

⁵² Nullmeier (1993) für ausführlichere Beschreibungen der Stärke und Schwäche dieser Studien.

„Advocacy Coalitions“ verwendet (Sabatire 1993). Das Belief-System ist als „ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperezeptionen“ definiert (Sabatire 1993: 127). Die Advocacy-Coalition „besteht aus Personen in unterschiedlichen Positionen (gewählten Beamten, Politikern und Verwaltungsbeamten, Vorsitzenden von Interessengruppen, Wissenschaftlern), die ein spezifisches „belief system“ teilen ... und die über längere Zeit einen durchschnittlichen Grad koordinierter Handlungen aufweisen“ (ebenda). Zweitens geht er vom Zusammenhang zwischen dem individuellen Wertesystem und dem Policy-Wandel aus, damit die Rolle der individuellen Akteure in dem Politikprozess betont wird. Drittens wird dem politischen Lernen innerhalb und zwischen den Koalitionen für den Policy-Wandel eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet, wobei die Policy-Forschung die zentrale Rolle spielen soll.

Die *dritte* Forschungsrichtung stellt die ‚argumentative Diskursanalyse‘ von Hajer (2000; 2003) dar, die dem Kernargument des Advocacy-Coalitions-Ansatzes zustimmt und gleichzeitig einige Veränderungen vornimmt. Vor allem teilen die beiden Ansätze die Ansicht, dass der Policy-Making-Process als Konflikt zwischen Koalitionen zu sehen ist, die ein Set von normativen und kausalen Beliefs teilen (Hajer 2000: 68). Bei den Veränderungen der argumentativen Diskursanalyse handelt es sich vor allem darum, dass bei der Analyse der politischen Diskurse nicht die individuellen Deutungssysteme (‚belief system‘) der Akteure sondern die Diskurse im Vordergrund stehen (Hajer 2000: 124-125). Im Gegensatz zur Annahme des Advocacy-Coalitions-Ansatzes, dass die Bildung der Advocacy-Coalitions auf das relativ stabile ‚belief system‘ der individuellen Akteure zurückzuführen ist, hebt Hajer (2003) den diskursiven Kontext der Bildung der Koalitionen hervor, im Sinne von, „was zu wem in welchem Kontext gesagt wird“ (Hajer 2003: 281). Danach wird die Argumentation als Ergebnis des Wechselspiels mit anderen Diskussionsteilnehmern angesehen. In der Diskussion beziehen sich Akteure bei der Äußerung ihrer Statements wechselseitig. Insofern werden die Deutungen interaktiv hervorgebracht (ebenda). Um die Bedeutung eines Satzes oder eines ganzen Diskurses in einem argumentativen Kontext zu verstehen, sollte man nicht lediglich die Worte des betreffenden Diskurses oder die Vorstellungen im Kopf des Sprechers im Moment der sprachlichen Äußerung in Betracht ziehen, sondern auch die Positionen, die kritisiert werden oder gegen die eine Rechtfertigung gesucht wird. Kennt man diese Gegenpositionen nicht, geht die argumentative Bedeutung verloren“ (Billig 1987: 91: übersetzt von Hajer 2003: 274). Während der Advocacy-Coalitions-Ansatz von einem relativ stabilen Belief-System und damit einer Advocacy Koalition der individuellen Akteure ausgeht, nimmt das Individuum in der argumentativen Diskursanalyse keine fixierte Rolle mit starren Argumenten ein, sondern positioniert sich ständig neu (Hajer 2003: 295). Entsprechend dieser Veränderung des Bezugs der Koalitionsbildung werden einige Veränderungen in den Untersuchungskategorien vorgenommen. Das Belief-System wird durch die Story-Line ersetzt: Die Story-Line ist als „ein knackiges Statement definiert, das die Erzählung zusammenfasst, das Leute als eine Art Kurzform in der Diskussion benutzen“ (ebenda: 277). Statt einer Advocacy-Koalition soll es um die Diskurskoalition gehen. Sie bezieht sich auf „eine Gruppe von Akteuren, die aus einer Reihe von Gründen dazu kommt, ein bestimmtes Set von

Story-Lines zu verwenden (ebenda). „Die Story-Line wird als der diskursive Zement bezeichnet, der eine Diskurskoalition zusammenhält“⁵³ (Hajer 2000: 65).

Das methodische Vorgehen dieser Arbeit ist durch den Mix dieser drei Gruppen geprägt, weshalb ich es als ‚**argumentative Deutungsanalyse**‘ bezeichnet möchte. Die Untersuchung soll vor allem die Konstellationen der *Diskurskoalitionen* der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea analysieren, die nicht auf das Belief-System der individuellen Akteure, sondern auf diskursive Deutungsmuster in der Diskussion zurückzuführen sind. Der **Begriff der Diskurskoalition** bezieht sich auf die Akteure, die gemeinsam ein diskursives Deutungsmuster in der Diskussion benutzen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dieselben Akteure je nach Zeit und Politikfeld unterschiedlichen Diskurskoalitionen angehören. Außerdem können mit diesem Bezug auf die Diskussion der Wohlfahrtsinternationalismus im Sinne der globalen Debatte über den Wohlfahrtsstaat und dessen Einfluss auf die Diskurse in Südkorea analytisch besser aufgenommen werden. Allerdings sind einige Ergänzungen von zwei anderen Gruppen vorgenommen worden. Von der ersten Gruppe, ‚der deutschen Wissenssoziologie der Politik‘ (Seeleib-Kaiser 2001) oder der ‚Wissenspolitologie‘ (Nullmeier/Rüb 1993), werden die folgenden drei Punkte berücksichtigt. Erstens soll nicht der Begriff der Story-Line, sondern das ‚*diskursive Deutungsmuster*‘ eingesetzt werden. Denn weder die Stabilität des Belief-Systems noch die Wandelbarkeit der Story-Lines entspricht vollständig dem Charakter der Deutungen, auf denen die unterschiedlichen Positionierungen der Argumentationen beruhen. Als wahrscheinlich erscheint es deshalb, dass die unterschiedlichen Elemente der Deutungen unterschiedliche Stabilität zeigen. Die Stabilität des Deep-Core-Beliefs, das „die allgemeine politische Philosophie eines Akteurs über verschiedene Politikfelder hinweg bestimmt“ (Sabatire 1993: 133), ist viel höher als die sekundären Aspekte, die „die instrumentalen Entscheidungen und Informationssuchprozesse erfordern“ (ebenda). Auch die Story-Line der Diskurse ist nicht vollständig von den grundlegenden Wertvorstellungen der individuellen Akteure trennbar, die resistent gegenüber Wandel sind. Deshalb kann man viel breitere Bereiche der Elemente der Deutungen in die Diskussion aufnehmen, damit die Deutungen vom Kontext des Beliefs und der stories befreit werden. Insofern wird hier der Begriff des ‚diskursiven Deutungsmusters‘ eingesetzt, der den Zugang sowohl zu Diskursen als auch zu grundlegenden Wertvorstellungen (Ideologie) erhält (vgl. Nullmeier 1993: 181). Dabei ist das **diskursive Deutungsmuster** als ein Set von Kausalannahmen und Konzepten der Problembearbeitung und deren grundlegenden Wertvorstellungen zu verstehen, das die Teilnehmer in einer Diskussion benutzen. Zweitens wird die Notwendigkeitskonstruktion in den Mittelpunkt des diskursiven Deutungsmusters gestellt, der „Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problempereptionen“⁵⁴ zu Grunde liegen. Drittens wird der Aspekt der institutionellen Analyse der ersten Gruppe als Kernkategorie der diskursiven Deutungsmuster aufgenommen. Die Policy-Prinzipien werden definiert als „die Gesamtheit der zentralen, ein ganzes Politikfeld strukturierenden Systematisierungs-

⁵³ “Story lines are seen as the discursive cement that keeps a discourse-coalition together” (Hajer 2000: 65).

⁵⁴ Sabatire 1993: 127.

versuche und Legitimationsfiguren, die von den wichtigsten politischen Akteuren anerkannt werden“ (Nullmeier/Rüb 1993: 56). Insofern sind die *Policy-Prinzipien* nicht nur für die Feststellung der Strukturmerkmale der Policy-Ergebnisse, sondern auch für die Analyse der Auseinandersetzung zwischen den diskursiven Deutungsmustern einzusetzen. Vom Advocacy-Coalition-Ansatz ist zuerst die Betonung des Zusammenhangs zwischen grundlegenden Wertvorstellungen (Ideologien) und policy-orientierten diskursiven Deutungsmustern übernommen worden. Obwohl sich die diskursiven Deutungsmuster nicht auf Wertvorstellungen der individuellen Akteure beziehen, spiegeln sie die gesellschaftliche ideologische Konstellation wider, d.h. jedes diskursive Deutungsmuster kann im Prinzip einer bestimmten ideologischen Richtung zugeordnet werden. Drittens wird der Aspekt des Policy-Lernens in dieser Arbeit übernommen. Allerdings soll das Lernen nicht nur die Erfahrungen und Wissenschaft in den politischen Subsystemen des eigenen Landes, sondern diejenigen der anderen Länder oder der internationalen Organisationen einbeziehen.

Außer diesem Mix soll noch eine wichtige Kategorie geklärt werden, die sich auf die Abgrenzung des Politikfeldes bezieht. Unter den vielen Angeboten, wie „policy arena“, „subgovernment“, „policy Universum“ eignet sich der Begriff der **„Policy-Community“** von Manning/Shaw (1999) am besten für die Zielsetzung dieser Arbeit : Laut ihrer Begriffsdefinition werden in der Policy-Community die Policies entwickelt, redefiniert und geliehen (Manning/Shaw 1999: 120)⁵⁵. Außerdem können mit dem Begriff nicht nur die individuellen und institutionellen Akteure des Landes eingeschlossen werden, die sich mit einem Policy-Problem auseinandersetzen, sondern auch die internationalen individuellen und institutionellen Akteure.

4.2 Daten

Zu den Methoden der Datenerhebung zählen hauptsächlich Experteninterviews und die Dokumentenanalyse. Regierungsdokumente, Gesetze, Parlamentsmaterialien und Medienberichte sind die Hauptquellen, die durch Experteninterviews ergänzt wurden. Vor allem die öffentlichen Anhörungen und Diskussionsrunden über die Policy, die durch die Regierung bzw. das zuständige Ministerium, die sozialen Bewegungen und Medien organisiert werden, stellen eine wichtige Institutionalisierung der Diskurskultur nach der Demokratisierung dar. Sie dienen einerseits den Policy-Makern als Überprüfungsmöglichkeit der politischen Ausführbarkeit des Reformkonzeptes; andererseits bieten sie den sozialen Bewegungen die Möglichkeit, alternative Vorschläge zu verbreiten. In beiden Fällen finden aktive Auseinandersetzungen statt, die die Unterschiede der diskursiven Deutungsmuster und der Diskurskoalitionen verdeutlichen. Deshalb werden deren Protokolle als wichtige Grundlagen für die Beschreibung der Diskurse herangezogen.

⁵⁵ „Social policy communities are emerging through which policies are developed, refined and borrowed“ (Manning/Shaw 1999: 120).

Eine andere wichtige Basis für die Diskursbeschreibung stellen die wissenschaftlichen Veröffentlichungen der Schlüsselakteure dar. Die südkoreanische Policy-Community ist durch die Dominanz von Wissenschaftlern geprägt, die als Universitätsprofessoren und als Wissenschaftsexperten in den Forschungsstellen der Regierung tätig waren und sind. Sie fungieren als Schlüsselakteure der Reformdiskussionen, weil sie die Reformvorschläge und die Policy-Konzepte entwickeln und durchsetzen. Zudem werden ihre wissenschaftlichen Arbeiten in Form von Forschungsberichten und Zeitschriftenartikeln sowie Büchern veröffentlicht, in denen ihre Konzepte und Vorschläge ausführlich begründet werden. Diese Dokumente werden durch die Experteninterviews ergänzt, die in drei Phasen in Form von Leitfadeninterviews durchgeführt wurden (Liste der Interviewpartner s. 287): 1. Phase (03–04.2003), 2. Phase (03–04.2004) und 3. Phase (09–10.2005).

4.3 Forschungsdesign

Wie Abbildung 4-1 zeigt, besteht die Arbeit hauptsächlich aus vier Teilen. Der **erste Teil** bezieht sich auf den Theorieteil der Arbeit, in dem die fünf Elemente der Wohlfahrtsstaatlichkeit auf zwei Ebenen herausgearbeitet werden: Auf der Strukturebene der Policy-Community geht es um die aktive/passive Teilnahme sowie die Öffnung/Schließung des Politikfeldes. Auf der Ebene der Programmstruktur stehen der Schwerpunkt der Staatsaufgaben, das Ordnungskonzept, die Inklusion (Subjektives Recht und Mitgliedschaft) sowie die Rechte-Pflichten-Beziehung im Vordergrund. Es wird davon ausgegangen, dass der Wohlfahrtsstaat spezielle Formen in fünf Bereichen zeigt, die sich von denjenigen der Nicht-Wohlfahrtsstaaten unterscheiden (Tabelle 3-3).

National- und Weltgesellschaftliche Einflüsse. Was den **zweiten Teil** anbelangt, handelt es sich um interne und externe Entwicklungen der Gesellschaft, die in einer Wechselwirkung mit den politischen Diskursen über die Wohlfahrtsstaatlichkeit stehen. Die interne nationalgesellschaftliche Entwicklung bezieht sich auf eine Kombination von zwei Ebenen: die Entwicklung der Staat-Gesellschaft-Beziehung und die Konstellation der politischen Institutionen und der politischen Verbände. Dagegen richtet sich die externe weltgesellschaftliche Entwicklung auf die Entfaltung des Wohlfahrtsinternationalismus und seine Diffusion nach Südkorea.

Diskurse und Policy-Community. Im **dritten Teil** werden anhand der Diskursanalyse die Struktur und die Auseinandersetzungen um Wohlfahrtsstaatlichkeit in der Policy-Community untersucht (in der Abbildung die Kästen unter den Ellipsen). Es bilden sich verschiedene Diskurskoalitionen mit unterschiedlichen diskursiven Deutungsmustern, die einer bestimmten Konzeption von Staatlichkeit und Staatsbürgerrechten (siehe Tabelle 3-3) zuzuordnen sind. Nicht nur die Zahl und die ideologische Positionierung der Diskurskoalitionen, die durch unterschiedliche Notwendigkeitskonstruktion und Policy-Prinzipien geprägt sind, sondern auch die Struktur der Policy-Community soll analysiert werden.

Allerdings kann die Struktur der Policy-Community in unterschiedlichen Gesellschaftstypen sehr unterschiedlich gestaltet werden, wobei die Unterschiedlichkeit vor allem auf die jeweilige nationale Staatstradition, d.h. die Staat-Gesellschaft-Beziehung, zurückzuführen ist⁵⁶. Um die Komplexität der verschiedenen Arten von Policy-Communities zu reduzieren, können vier theoretische Idealtypen nach Prozess- und Akteurmerkmalen unterschieden werden (Tabelle 4-1). Das erste Kriterium bezieht sich auf die Begriffe „offen und geschlossen“ von Max Weber, die zeigen, inwiefern eine Gesellschaft die Teilnahme an sozialem Handeln gewährt (1972: 23). Dies bestimmt den Akteurskreis der Policy-Community. Beim zweiten Kriterium geht es darum, woraus sich die Initiative für einen Policy-Wandel ableitet und ob der Staatsbürger in diesem Prozess eine aktive oder passive Rolle übernimmt. Alle vier Typen von Policy-Community-Strukturen sind für die Analyse des Falls Südkoreas relevant (siehe Tabelle 7-4).

Tabelle 4-1 Struktur der Policy-Community

	Akteur	
Prozess	1.Passive Öffnung	3.Passive Schließung
	2.Aktive Öffnung	4.Aktive Schließung

Quelle: Eigene Darstellung

Nach der Tabelle 4-1 ist der *erste* Typus die *passive Öffnung*. In dem Fall wird zwar das Politikfeld für alle Staatsbürger geöffnet, aber es fehlen institutionelle Maßnahmen oder aktive soziale Bewegungen, die den Staatsbürgern den Weg zur Thematisierung der sozialen Probleme und die Formulierung deren Lösungskonzepte ebnen. Sie beteiligen sich an dem Prozess der Policy-Community nur als Publikum oder Steuer- sowie Beitragszahler. Der Typus ist vor allem im marktliberalen Staat häufig zu finden. Zwar öffnete sich die Policy-Community dem Bereich der Sozialpolitik, aber dieses Feld ist durch passives Engagement des Staates und der Gesellschaft geprägt. Der *zweite* Typus der ‚*aktiven Öffnung*‘ wird in der Forschung am häufigsten anhand von Arbeiten über die sozialen Probleme oder Wohlfahrtsstaatsanalysen untersucht (Schetsche 1993). In diesem Typ werden die sozialen Probleme von Teilen der Gesellschaft, vor allem von sozialen Bewegungen oder wissenschaftlichen Experten wahrgenommen. Anschließend wird das von ihnen formulierte Problemuster in der Öffentlichkeit durch die Massenmedien verbreitet und konkurriert dann mit anderen Problemmustern. Der Staat greift meistens nach dieser Phase ein. Einige Problemmuster, die sich gegenüber anderen durchgesetzt haben, werden durch den Staat ideell und praktisch, d.h. als Problemlösungskonzepte und –instrumente, reproduziert. Die Zahl der beteiligten Akteure ist sehr hoch. Sie umfasst sowohl Teile der Gesellschaft wie Wissenschaftler, soziale Bewegungen, Interessengruppen sowie staatliche Institutionen, etwa das Parlament (Parteien), die staatliche Administration

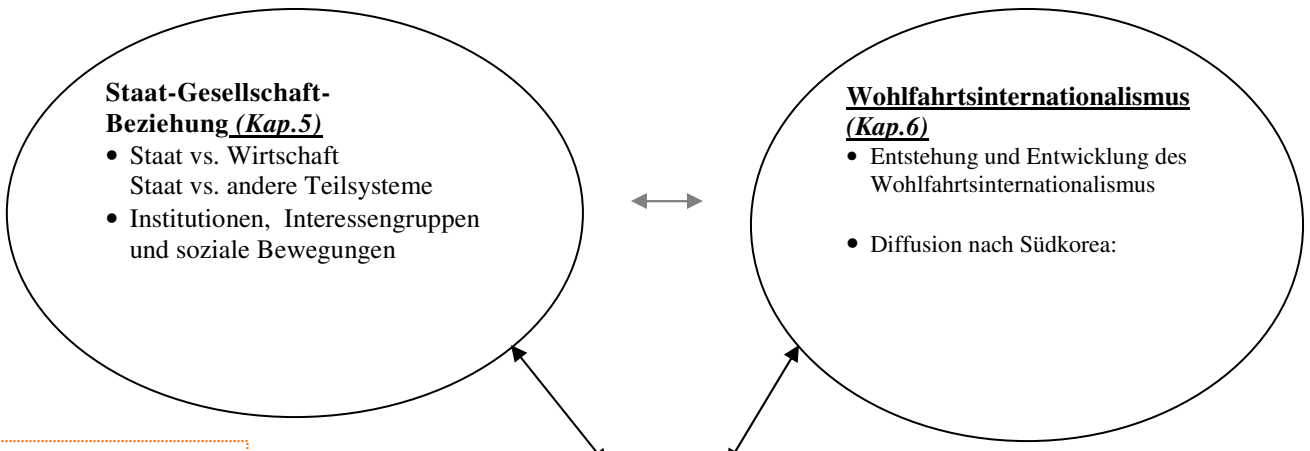
⁵⁶ Siehe in Kap. 5 die ausführliche Beschreibung der Entwicklung der Staat-Gesellschaft-Beziehung in Südkorea.

usw. Die Struktur der Policy-Community im Wohlfahrtsstaat entspricht wahrscheinlich diesem Typus, weil die aktive Beteiligung eines der wichtigen Elemente der sozialen Staatsbürgerrechte darstellt (Siehe Tabelle 3.3). *Drittens* existiert der Typus der ‚*passiven Schließung*‘. Dieser Typ ist durch den Prozess von oben nach unten‘ geprägt, d.h. die sozialen Probleme werden nicht von Teilen der Gesellschaft, wie den sozialen Bewegungen oder den wissenschaftlichen Experten wahrgenommen und artikuliert, sondern durch den Staat. Der Staat reagiert nicht auf die Forderung der Gesellschaft, die sozialen Probleme zu benennen und zu lösen, sondern der Staat selbst definiert die sozialen Probleme und gibt gleichzeitig die Lösungskonzepte und –instrumente vor. In diesem Fall ist die Gesellschaft nur Gegenstand der Mobilisierung. Angesichts der einbezogenen Akteure zeigt der Typ einen besonders eingeschränkten Akteurkreis. Die staatlichen Akteure wie der Regierungschef oder die staatlich-administrativen Akteure spielen dabei eine beherrschende Rolle. Dem Typus entspricht vor allem die Struktur der Policy-Community des developmental state. Der *vierte* Typus der ‚*aktiven Schließung*‘ erlangte unlängst in der Wissenschaft Aufmerksamkeit (Nullmeier und Rüb 1993). Die entwickelten Wohlfahrtsstaaten, in denen das Sozialsicherungssystem sehr kompliziert gestaltet ist, würden zunehmend mit sozialen und ökonomischen Herausforderungen konfrontiert⁵⁷, die das System gefährden könnten. Um ein weiteres Überleben des Systems zu sichern, fände eine Transformation vom Wohlfahrtsstaat zum Sicherungsstaat statt, dessen Interesse nicht mehr in der Bewältigung der sozialen Probleme, sondern in der Sicherung des Systems läge. Nullmeier und Rüb (1993) stellten im Bezug auf die deutsche Rentenreform 1992 eine Trennung zwischen der Problemwahrnehmung der sozialen Probleme und der Gestaltung des Rentensystems fest, d.h. eine begrenzte Wahrnehmung des Themas. Auf der Ebene des Prozesses findet eine Schließung der beteiligten Akteure statt. Die Policy Community beschränkt sich auf wenige Rentenfachleute, die vor allem die Fähigkeit besitzen, mit der Komplexität des Rentensystems umzugehen. Insofern ist dieser Typus wahrscheinlich entweder in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten anzutreffen, in denen die Komplexität der Institutionen erhöht ist, oder in den entstehenden Wohlfahrtsstaaten, in denen die Entwicklung der Policy-Community noch nicht weit fortgeschritten ist.

⁵⁷ Kaufmann 1997.

Abbildung 4-1 Forschungsdesign

Vorgeschichte: Südkorea als developmental state (1960-1987) (Kap. 5.1 und Kap-5-9 passim)



Dimensionen von Staatlichkeit und Staatsbürgerrechte (s. Tab. 3-3)

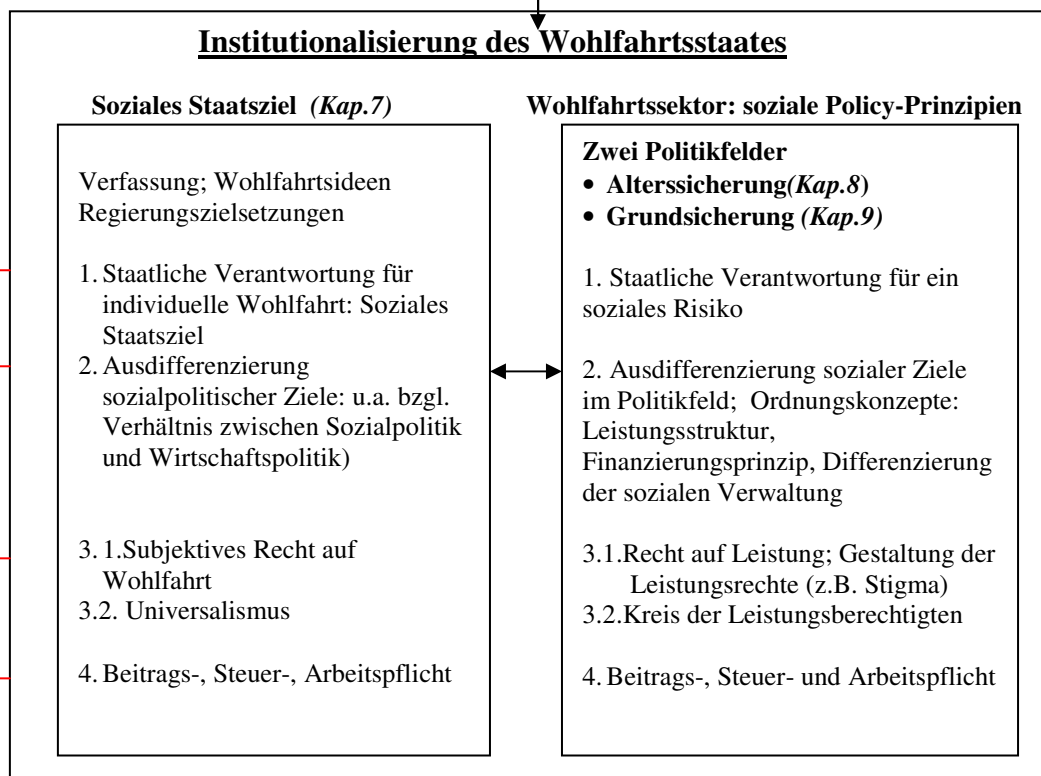
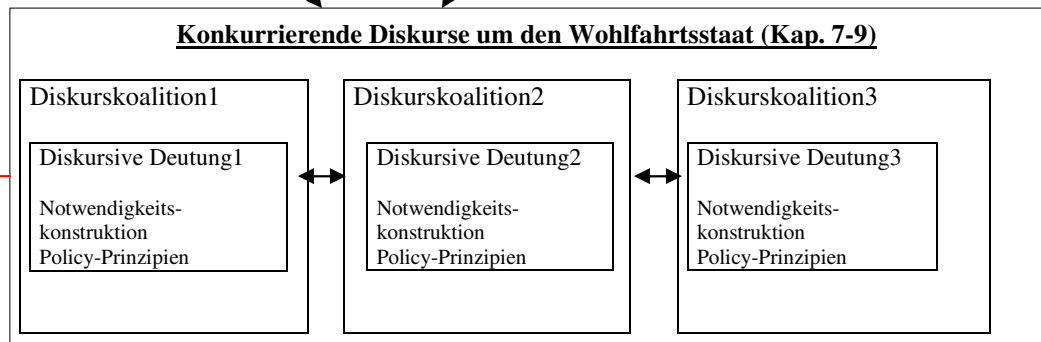
Struktur der Policy-Community aktiv /passiv
Öffnung/Schließung

1. Schwerpunkt der Staatsaufgaben

2. Gesellschaftliches Ordnungskonzept

3. Individuelle Rechte und Mitgliedschaft

4. Rechte-Pflichten-Verhältnis



Vergleich mit westlichen Wohlfahrtsstaaten

Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates. Der vierte Teil des Forschungsdesigns bezieht sich auf die Frage, ob und inwiefern Wohlfahrtsstaatlichkeit institutionalisiert wird (im Schaubild der Kasten rechts unten). Wir waren mit Kaufmann von der Annahme ausgegangen (siehe Abschnitt 3.1), dass der Wohlfahrtsstaat nicht nur eine Ansammlung sozialer Leistungssysteme ist, sondern eine – rechtlich wie politisch – sich sozial verpflichtende, für die individuelle Wohlfahrt der Bürger Verantwortung übernehmende Staatlichkeit beinhaltet. Deshalb ist die Institutionalisierung von Wohlfahrtsstaatlichkeit auf zwei Ebenen zu untersuchen (im Schaubild die zwei Kästen im großen Kasten rechts unten): der Ebene sozial verpflichteter Staatlichkeit, greifbar in der Verankerung eines sozialen Staatsziels; und auf der Ebene des „Wohlfahrtssektors“ (Kaufmann), also der (in vielen Wohlfahrtsstaaten nicht unmittelbar staatlichen) Leistungsorganisationen *unter dem Gesichtspunkt, ob und wie im Wohlfahrtssektor und in den darauf bezogenen Politiken die soziale Ausrichtung des Staates politikfeldspezifisch konstruiert wird (in den „Policy-Prinzipien“) und zur Umsetzung gelangt.* Die Ebene des Wohlfahrtssektors/Policy-Prinzipien soll anhand zweier zentraler Politikfelder untersucht werden, Alterssicherung (im Koreanischen: „Nationale Rentenversicherung“) und Sozialhilfe/Grundsicherung (im Koreanischen: „Volksexistenzsicherungssystem“), von denen letzteres trotz seiner Zentralität für die Frage der Wohlfahrtsstaatlichkeit bislang unzureichend (über Deskription hinausgehend) untersucht worden ist. Dabei orientiert sich die Analyse auf beiden Ebenen – Staatlichkeit und Wohlfahrtssektor/Policy-Prinzipien- an vier der theoretisch herausgearbeiteten fünf Elementen von Staatlichkeit und Staatsbürgerrechten (im Schaubild links, gestrichelter Kasten)⁵⁸.

Auf der ersten Ebene, Staatlichkeit, wird das erste Element, Schwerpunkt der staatlichen Aufgaben’ daran gemessen, ob das soziale Staatsziel in der Verfassung und den Regierungserklärungen eingebettet ist. Hinsichtlich des zweiten Element (gesellschaftliches Ordnungskonzept) wird vor allem der Wert ‚Wohlfahrt‘ gegenüber den anderen Werten wie Wirtschaft und Demokratie als eigenständiger Wert etabliert. Dabei wird die Ausdifferenzierung der sozialen Ziele, beispielsweise Gleichheit und Sicherheit, vor allem anhand des Verhältnisses zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik geprüft. Im Kontext des dritten Elements von Staatlichkeit (individuelle Rechte) wird gefragt, inwiefern soziale Teilhabe als individuelles Recht anerkannt wird und inwieweit die Reichweite des sozialen Staatsziels erweitert wird. Bei der Betrachtung des vierten Elements (Rechte-Pflichten-Verhältnis) steht die Gestaltung des Leistungsrechts im Vordergrund, wobei der Arbeitspflicht besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Auf der zweiten Ebene, Wohlfahrtssektor/Policies, werden die Policy-Prinzipien in Bereichen untersuchten Politikfeldern ebenso entsprechend den vier Elementen von Staatlichkeit und Staatsbürgerrechten eingeordnet. Das erste Element bezieht sich hier auf die Erklärung des Staates einer Verantwortlichkeit für ein spezielles soziales Risiko. Bezüglich des zweiten Elements (Ordnungskonzepte) werden die sozialen

⁵⁸ Das fünfte, die Struktur der Policy-Community, ist oben im Kontext der zweiten Ebene, „Diskurse und Policy-Community angesprochen worden.

Ordnungsprinzipien des politikfelderspezifischen Teils des Wohlfahrtssektors wie die Leistungsstruktur und das Finanzierungsprinzip berücksichtigt, die einen bedeutenden Einfluss auf die Verwirklichung zentraler sozialpolitischer Zielsetzungen wie Sicherheit und Gleichheit haben. Zudem soll die Differenzierung und Entwicklung der sozialen Verwaltung berücksichtigt werden. Während die Wirtschaftspolitik in der allgemeinen Staatsverwaltung mit den Beamten ihre Träger findet, braucht der Wohlfahrtssektor soziale Professionen (Marshall 1992: 117). Ohne die sozialen Professionen ist sowohl die Differenzierung des Wohlfahrtssektors als auch die Entfaltung der sozialen Rechte schwerlich zu erreichen. Das dritte Element (individuelle Rechte) wird anhand der Gestaltung der Leistungsrechte und des Umfangs des Empfängerkreises geprüft. Schließlich ist als viertes und letztes Kriterium das Beitrags-Leistungs-Verhältnis und die Arbeitspflicht zu untersuchen.

Die beiden Politikfelder ‚Alterssicherung‘ und ‚Grundsicherung‘ sind gewählt worden, weil sie zentrale Teilbereiche der wohlfahrtsstaatlichen Politik und Institutionen darstellen. Insbesondere wird die Bedeutung der Rentenversicherung in der Sozialpolitik in allen Systemen der Wohlfahrtsstaaten anerkannt. Quantitativ stellt die Rentenversicherung meist den größten unter den wohlfahrtsstaatlichen Teilbereichen dar. Überdies verkörpert sie den politischen Wert ‚Sicherheit‘ – „das Moment der sozialen Teilhabe am ökonomischen Fortschritt und das der Kompensation eines alle Menschen ereilenden ‚Risikos‘, des Alters“ (Nullmeier 1993:16). Der Teilbereich ‚Grundsicherung‘ hat in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten volumenmäßig keine bedeutende Stellung, gewinnt aber mehr Aufmerksamkeit aufgrund steigender sozio-ökonomische Unsicherheit (Kaufmann 1997; Leisering 2004). Insbesondere in schwach entwickelten Wohlfahrtssystemen wie Südkorea hat sie eine relativ großes Gewicht. Überdies ist die normative Bedeutung von Grundsicherung, vor allem Sozialhilfe, kaum unterschätzbar, da sie eng mit einem rechtlichen Anspruch auf Mindestsicherung verbunden ist. Zweitens ermöglichen die Untersuchungsgegenstände den Vergleich zwischen unterschiedlichen Systemlogiken der Sozialpolitik, Fürsorge und Sozialversicherung, deren Relation eine entscheidende Rolle für die Systemkonstellation der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen spielen (Mau 2002).

Es handelt sich bei der Untersuchung um eine gegenwartsbezogene Fallstudie über die Entstehung eines Wohlfahrtsstaates in der Übergangsgesellschaft, Südkorea. Aber sie wird durch einen historischen Vergleich ergänzt. Der historische Vergleich stellt vor allem drei unterschiedliche Zeiträume (von 1960 bis 1987, von 1988 bis 1997 und von 1998 bis 2002) in das Zentrum (Tabelle 2, Anhang). Am Schluss der Untersuchung wird die idiosynkratische Entwicklung des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates im Kontext des Vergleichs mit entwickelten Wohlfahrtsstaaten betrachtet.

II National- und weltgesellschaftliche Rahmenbedingungen des südkoreanischen Wohlfahrtsstaates

5 Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft in Südkorea: Ende des developmental state?

5.1 Staat und Gesellschaft im developmental state (1960-1987)

5.1.1 Ursprung der Staatstradition in Südkorea (Vor 1960)

Als im Jahr 1948 die Republik Korea in der Besatzungszeit von der amerikanischen Militärregierung gegründet wurde, zeigte die Staat-Gesellschaft-Beziehung von Südkorea die Charakteristiken der neu gegründeten Länder in der dritten Welt nach dem 2. Weltkrieg. Die entstehende Gesellschaft stand dem übermächtigen und zentralisierten Staat (state-dominated society)⁵⁹ gegenüber. Der Ursprung dieses übermächtigen Staates reicht in die Geschichte Koreas und seiner Kultur.

Die Bedeutung des Familismus im Konfuzianismus beschränkt sich nicht auf die Betonung der Familie als soziale Schlüsselinstitution. Die Reichweite der Familie erstreckt sich so weit, dass das Königreich als eine erweiterte Familie begriffen wird (Kim, W. 2003). In Südkorea ist der Satz, „König, Lehrer und Vater sind ein Körper“ (君士父一體) ein gängiges Sprichwort. Nach dieser Vorstellung ist die Gesellschaft eine Einheit, in der Staat, Familie, Dorfgemeinde und Individuum nach einer bestimmten Hierarchie geordnet sind. Diese Idee einer einheitlichen Gesellschaft begünstigte die Entfaltung eines starken Staates. Unter diesem kulturellen Einfluss entwickelte sich in Korea, wie auch anderen ostasiatischen Ländern, im Vergleich zu europäischen Ländern sehr früh eine Konzentration der Staatsmacht. Geographisch weit vom chinesischen Kaiserreich entfernt entstanden im Laufe der Geschichte dauerhaft unabhängige Königreiche⁶⁰, die dem Land eine hohe ethnische und kulturelle Homogenität ermöglichten. Die Konzentration der Staatsgewalt war jedoch nicht ausreichend, um ein derartiges Gewaltmonopol gegenüber anderen gesellschaftlichen Kräften zu erlangen, welches einen modernen Staat ausmacht. Während der Chosen-Dynastie belagerte ein breiteres Spektrum der sozialen Institutionen den gesellschaftlichen Raum zwischen König und Individuum, was die Penetration des Staates in die Gesellschaft und deren Kontrolle durch diesen erschwerte (Palais 1975; Nisbet 1974: 613). Die königliche Familie musste die Staatsmacht mit den Grundbesitzerschichten teilen, die in der späteren Phase der Dynastie allmählich die staatliche Bürokratie einnehmen konnte (Palais 1975). Die moderne Form des Staates entstand deswegen erst mit der Kolonialisierung Koreas durch das japanische Kaiserreich.

⁵⁹ Kuli 1986: 178.

⁶⁰ Die Shilla-Dynastie hat als erstes Königreich im Jahr 668 den größten Teil der koreanischen Halbinsel erobert. „Vom Jahr 668 angefangen bis in die neueste Zeit ist die territoriale Einheit Koreas, abgesehen von einigen kurzen Perioden, nicht mehr verloren gegangen“ (Eckart 1972: 70). Danach folgte die Koryo-Dynastie (918-1392). Das heutige Hoheitsgebiet von Korea (Nord- und Südkorea) wurde in der Chosun-Dynastie (1392-1910) und nach dem Koreakrieg festgelegt.

Die japanische Kolonialherrschaft (1910-1945), die in Korea den Modernisierungsprozess von oben einleitete, stützte sich überwiegend auf militärische und polizeiliche Instrumente. Im Jahr 1923 lag die Zahl der Polizisten bei ca. 12.000. Die Zahl steigerte sich ununterbrochen und erreichte im Jahr 1941 einen Umfang von 60.000. Schließlich standen einem Polizisten 400 Koreaner gegenüber (Nahm, A. 1997: 80). Noch dazu wurden 246.000 zivile japanische Beamte in den letzten 10 Jahren vor Kriegsende engagiert (Cumings 1997: 153)⁶¹. Mittels dieser Gewaltpkonzentration integrierte die Kolonialregierung das Finanzwesen und große Unternehmen in ein autoritäres korporatistisches System gemäß dem japanischen Modell und leitete eine staatlich initiierte Industrialisierung ein. Außerdem reorganisierte und kontrollierte die Kolonialregierung Verbände und alle Ebenen der regionalen Verwaltung, um die Extraktion der gesamtgesellschaftlichen Ressourcen zu ermöglichen. Sie löste im Jahr 1915 den koreanischen Unternehmerverband (,Sossunssangonghoeuisso') auf und integrierte ihn in den japanischen Unternehmensverband, damit eine strikte Kontrolle der koreanischen Unternehmen ermöglicht wurde. Nach dem Ausbruch des China-Japan-Kriegs 1936 richtete die Kolonialregierung die ,patriotische Einheit' (,Aegugban') ein, um auch die ländliche Dorfgemeinde der polizeilichen Aufsicht zu unterwerfen. In diesem Sinne ist der Ursprung der Tradition eines mächtigen Staates in Südkorea auf das Kolonialgouverneursystem zurückzuführen (Kim, Y. 2000: 57-58).

Diese Tradition wurde während der amerikanischen Militärregierung (1945-1948) nicht unterbrochen. Weil die strategische Bedeutung Koreas für die USA nicht hoch eingestuft wurde, leitete die amerikanische Militärregierung in Korea keine weitgehende demokratische Reform ein. Während die amerikanische Militärregierung in Japan umfangreiche demokratische Programme wie die Auflösung des Militärs und der großen Unternehmensgruppen durchführte, um die Verbindung zwischen Wirtschaftskräften und politischem Imperialismus zu trennen (Cumings 1984: 59), beschränkte sich die amerikanische Militärregierung in Korea auf die passive Rolle der Wiederherstellung von Gesetz und Ordnung (Cumings 1979). Diese Verzögerung der Demokratisierung löste starke Spannungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen aus, die zu Aufständen, Streiks und Rebellionen der vielen neu entstandenen sozialen Bewegungen⁶² führte. Gegen diese sozialrevolutionären Tendenzen setzte die Militärregierung ein hohes Maß an Gewalt ein⁶³. Das führte zu einem

⁶¹ Im Vergleich dazu waren unter der französischen Kolonialherrschaft 1937 in Vietnam 2.920 Beamte und 11.000 Soldaten tätig (Cumings 1997: 153).

⁶² Nach der Befreiung wuchsen die sozialen Bewegungen expansiv: „Expansion der Gesellschaft“ (Choi, J. 1996). Die Mitgliedzahl der im November 1945 neu gegründeten Gewerkschaft erreichte schon im Dezember desselben Jahres 550.000. Auch der Bauernverband wuchs expansiv, dessen Mitgliedzahl im Dezember 1945 bei ca. 3.300.000 lag (Sung, K. 2000: 177).

⁶³ Diese Gewaltpkapazität wurde auf drei Wegen mobilisiert (Sung, K. 2000: 180-182). Erstens wurden die amerikanischen Militärkräfte in Südkorea verstärkt. Bis Ende 1945 wurden ca. 77.643 Militärkräfte nach Korea gesendet. Zweitens wurden Militär und Polizei von Südkorea erheblich verstärkt. Die Zahl der Polizisten stieg von 15.000 im Jahr 1945 auf 25.000 im Jahr 1946, 28.000 im Jahr 1947, 36.000 im Jahr 1948 und 45.000 im Jahr 1949. Die Zahl der Militärkräfte stieg ebenfalls von ca. 6.5000 im Jahr 1946 radikal auf 15.000 im Jahr 1947, 50.000 im Jahr 1948 und 69.000 im Jahr

dazu, dass ein überentwickelter Staat gegenüber der Gesellschaft entstand; zum anderen führte es dazu, dass die Entwicklung der sozialistischen Gewerkschaften und Bauernverbände durch die Abdrängung ihrer Organisationen in die Illegalität unterbrochen wurde. Die Militärregierung arbeitete bei der Verhinderung einer Landreform eng mit den Großgrundbesitzern zusammen und unterstützte die Neugründung des Unternehmerverbandes und seine Aktivitäten. Gegen die Interessen der Regierung schaffte es keine Gruppe unter den Verbänden, einschließlich des Unternehmerverbandes, sich mit Hinblick auf ihre Ziele zu organisieren und einen konkreten Plan für eine demokratische und wirtschaftliche Reform vorzulegen (Kim, Y. 2000: 61).

In der ersten Republik (1948-1960) setzte sich die Akkumulation und Konzentration der Staatsgewalt weiter fort. Während des Bürgerkrieges wuchs insbesondere die Zahl der Streitkräfte von 113.000 im Jahr 1950 auf 650.000 im Jahr 1953 stark an (Sung, K. 2000: 190). Nicht nur offizielle, sondern auch inoffizielle Militär- und Polizeiorganisationen wurden während des Kriegs gegründet und sollten die Kontroll- und Mobilisierungskapazität des Staates maximieren. Darüber hinaus verstaatlichte die Militärregierung die öffentlichen Unternehmen der japanischen Kolonialregierung. Die Monopolunternehmen in den Bereichen Transport, Kommunikation, Elektronik und Tabak, die die wichtigsten finanziellen Quellen des öffentlichen Haushalts darstellten, standen somit unter staatlicher Kontrolle. Für die Verteilung des überlassenen japanischen Vermögens und der amerikanischen Hilfe, die ebenfalls wichtige finanzielle Ressourcen darstellten, schuf die Regierung eine Wirtschaftsbürokratie.

Politisch führte viertens der Bürgerkrieg von 1950 bis 1953, dem ersten Krieg des kalten Krieges, dazu, dass der Staat einen starken Antikommunismus propagierte. Zum einen verloren die links orientierten politischen Kräfte vollständig an Boden. Zum anderen war der von der Regierung etablierte Anti-Kommunismus eine „unerschöpfliche Legitimationsquelle für die Regierung“ (Verband für koreanische Politikwissenschaft 1990: 288).

Während der Staat eine Übermacht in politischer, finanzieller und ideologischer Hinsicht und damit eine starke Autonomie gegenüber der Gesellschaft aufwies, litt die Gesellschaft unter der verstärkten Abhängigkeit vom Staat. Die Expansion des Staates während des Kriegs beseitigte endgültig den freien Spielraum für die Entfaltung der selbstständigen gesellschaftlichen Kräfte, der durch die repressive Politik der amerikanischen Militärregierung ohnehin schon eingeschränkt war. Auf der einen Seite unterdrückte der überentwickelte Staat jede politische und gesellschaftliche Selbstorganisation von unten, auf der anderen Seite integrierte der Staat die sozialen Organisationen⁶⁴ in die Unterorganisationen der neu gegründeten Regierungspartei mit der Strategie einer ‚Mobilisierung von oben‘ (Sung, K. 2000: 192). Die Gesell-

1949. Zum Zeitpunkt des Ausbruchs des Koreakrieges am 25.06.1950 belief sich die Zahl schließlich auf 113.000.

⁶⁴ Zu den Kernorganisationen zählten der ‚Nationale Jugendverband‘, die ‚Koreanische Volksvereinigung‘, die ‚Koreanische Jugendliche Vereinigung‘, der ‚Koreanische Gewerkschaftsbund‘, der ‚Koreanische Bauernbund‘ und der ‚Koreanische Frauenverband‘.

schaft, deren Aktivität durch den Bürgerkrieg und die Repressionen durch den Staat zerstört wurden, war von Misstrauen und Egoismus geprägt. Die Familie, die als einzig zuverlässige Form der Gemeinschaft gestärkt wurde, gewährte den Menschen in dieser unsicheren Lage als Überlebenszuflucht („survival raft“) den Schutz, den sie benötigten (ebenda).

In der Wirtschaft war der Anteil der amerikanischen Hilfe an der Gesamtwirtschaft so groß, dass eine Hilfswirtschaft entstand, für deren Gestaltung die staatliche Bürokratie eine entscheidende Rolle spielte⁶⁵. In den 50er Jahren fand eine staatlich initiierte Industrialisierung statt, deren Kernbereiche die vom Wiederaufbau des Landes profitierenden Bauunternehmen und die „drei weißen Produkte“ (Textilien, Zucker und Mehl) der auf der Importsubstitutionsstrategie basierenden Hilfswirtschaft darstellten (Choi, S. 2003: 13). Die Landreform, die zu einer relativ gerechten Verteilung des Landes und damit zur Entwurzelung der traditionellen Großgrundbesitzer-schichten führte⁶⁶, wurde mit der eher konservativen Methode der „Umverteilung gegen Entschädigung“ durchgeführt und förderte auf diese Weise gleichzeitig die Entstehung der Industriebourgeoisie. Nur die durch die Regierung ausgewählten Unternehmen, die eine privilegierte Beziehung mit dem Regime unterhielten, konnten von dieser Industrialisierungsstrategie profitieren. Im südkoreanischen Wirtschaftssystem dominierte der „politische Kapitalist“ (Kim, K. 1976), der sich nicht auf Produktivität und effektives Management, sondern auf die Erlangung von Vorrechten und Begünstigung durch die Regierung verstand.

Die wichtigste Aufgabe des koreanischen Staates während der Zeit der ersten Republik in den Jahren 1950 – 1953 bestand in der Vereinigung des geographisch und ideologisch zerrissenen Landes. Obwohl die erste Republik offiziell erklärte, eine liberal-demokratische Gesellschaftsordnung zu verfolgen, wurde die Bedeutung der liberalen Demokratie nicht im positiven Sinne als das Streben nach einer pluralistischen Gesellschaft, sondern im negativen Sinne als die Propagierung des Antikommunismus interpretiert (Park, K. 1992: 68-70).

Der Staat wandte autoritäre und repressive Methoden an, für die der Bürgerkrieg die notwendigen Voraussetzungen schuf. Aus der Ruine der Gesellschaft entwickelte sich der moderne Staat, der mit monopolistischer Gewalt, Extraktionsfähigkeit und Regulierungsfähigkeit ausgestattet war (vgl. Tilly 1990). Die neu entstandenen Gesellschaftssphären wurden durch das gewaltige Eindringen des überentwickelten Staates zum großen Teil zerstört und teilweise als Suborganisation der Regierungspartei reorganisiert. Die Wirtschaft stand ebenfalls unter der Kontrolle der staatlichen Bürokratie, aber die Bürokratie und die Unternehmen strebten nach einer Befriedigung der eigenen privaten Interessen. In dem Sinne ist die erste Republik als Plünderstaat zu bezeichnen, der zwar mit der monopolisierten Gewalt seine Macht auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene erweitern konnte, aber die extrahierten Ressourcen nicht für die Gesellschaft als Ganze, sondern für die privaten Interessen der Regierungsmitglieder und deren Anhänger einsetzte (vgl. Tilly 1990: 171).

Der koreanische Plünderstaat der ersten Republik verhinderte die Ausdifferenzierung und Verselbstständigung der Gesellschaft und versuchte sie der durch den Staat do-

⁶⁵ Die ausländische Hilfe finanzierte drei Viertel des staatlichen Haushaltes.

⁶⁶ Nach der Landreform gehörte 90% des Anbaugebiets zu Bauen (Yoo, I. 1984).

minierten Hierarchie unterzuordnen, wobei physische Gewalt die wichtigste Methode darstellte. Freiheitsrechte und politische Rechte waren ihr durch den Krieg und dessen ideologische Weiterführung vorenthalten geblieben. Dabei war die Teilnahme am politischen und gesellschaftlichen Leben für die meisten Gesellschaftsmitglieder erschwert. Insofern ist dieser Staat als ein autoritäres Regime einzuordnen.

5.1.2 Staat und Gesellschaft im developmental state zwischen den 60er und 70er Jahren in Südkorea

Unter den theoretischen Ansätzen⁶⁷, die das Wirtschaftswunder in den 70er und 80er Jahre in Ostasien zu erklären versuchen, hebt der am Staat orientierte Erklärungsansatz (Wade 1990; Amsden 1989) vor allem die Rolle des developmental state hervor, der durch den starken Eingriff in die Gesellschaft, vor allem in den Markt, die Nachteile der späteren Industrialisierung überwindet und damit ein schnelles Wirtschaftswachstum ermöglicht⁶⁸. Diesem Ansatz zufolge besitzt der developmental state bestimmte Eigenschaften, die wiederum eine bestimmte Staat-Gesellschaft-Beziehung voraussetzen:

1. Der Staat hat die Fähigkeit, sein angestrebtes Ziel tatsächlich zu verwirklichen (starke Kapazität des Staates) (vgl. Skocpol 1985: 9).
2. Der Staat kann unabhängig von sozialen Gruppen und Klassen ein gemeinsames Staatsziel vorgeben (starke Autorität des Staates) (vgl. Rieschemeyer/Evans 1985: 49).

Die koreanische Staat-Gesellschaft-Beziehung wurde während der 60er, 70er und 80er Jahre durch zwei autoritäre Militärregime geprägt, die Park-Chung-Hee-Regierung zwischen 1961 und 1979 sowie die Chun-Doo-Hwan-Regierung zwischen 1980 und 1987. Infolgedessen besaß Korea sehr günstige Voraussetzungen für die Entstehung eines developmental state.

Obwohl die beiden autoritären Regime die Merkmale des developmental state teilen, gab es einige unübersehbare Unterschiede zwischen den beiden. Aus diesem Grund wird die Ära des koreanischen developmental state an dieser Stelle in zwei Phasen unterteilt.

⁶⁷ In den Debatten um die Erklärung für das Wirtschaftswunder in Ostasien kristallisierten sich drei Positionen heraus: 1. die am Markt orientierte Position, 2. die an der Kultur orientierte Position (der konfuzianische Kapitalismus) und 3. die am Staat orientierte Position (der developmental state). Nach der am Markt orientierten Position (Balassa 1988) ist das Wirtschaftswunder auf die liberalmarktwirtschaftliche Politik zurückzuführen. Der konfuzianische Ansatz betont dagegen die positive Rolle des Konfuzianismus für die Entwicklung des Kapitalismus (Pye 1985; Yoo 1997).

⁶⁸ Der developmental state wurde eigentlich im Kontext der Erklärung der Entwicklung der späteren Industrialisierung in Russland und Deutschland qualifiziert. Nach Gerschenkron (1962) war in spät industrialisierten Ländern der starke Eingriff des Staates in die Wirtschaft notwendig um die früh industrialisierten Länder einzuholen.

Erste Phase des koreanischen developmental state (1962-1979)

Nach Eptein (1984: 37-51) führen autoritäre Regime sowohl offensive als auch defensive Projekte durch, um ihre Macht zu erhalten. Als offensives Projekt streben sie nach Wirtschaftswachstum und als defensives Projekt entwickeln sie einen repressiven Apparat, der die gesellschaftliche Ordnung vor inneren und äußeren Bedrohungen schützen soll. Auch die politische Legitimation der Park-Regierung, die im Mai 1961 durch einen Militärputsch an die Macht kam, konnte sich nicht mehr wie noch die Vorgängerregierung allein auf den Anti-Kommunismus stützen, sondern benötigte eine offensive Legitimationsgrundlage, nämlich das Wirtschaftswachstum. Der damalige Präsident Park versuchte als Bewunderer der japanischen Modernisierungsstrategie aus der Zeit der Meiji-Reform die Modernisierung und Industrialisierung Koreas durch staatliche Verwaltung zu erreichen (Lee, B. 1988: 299). Nach diesem Vorbild legte die Militärregierung Fünfjahreswirtschaftspläne fest, die die Zielsetzungen und Maßnahmen der Wirtschaftspolitik enthielten. Zu Beginn rekrutierte die Militärregierung zwecks Stärkung der Staatsverwaltung Beamte aus dem Militär und der neuen Technokratie. Danach reformierte sie das staatliche Bürokratiesystem, das ein zentrales Element der Kapazität des developmental state darstellte (Yun, 2002: S. 72-74).

Erstens wurde das Berufsbeamtentum als feste Grundlage des Staatsapparats etabliert. Vor allem die Rekrutierung der Beamten durch die staatliche Aufnahmeprüfung trug zur Herausbildung einer effektiven und hochqualifizierten Beamtenschaft auf der mittleren Ebene der Staatsverwaltung bei⁶⁹. Zweitens fand eine Spezialisierung und Differenzierung der staatlichen Bürokratie statt. So wurden die wirtschaftsrelevanten Verwaltungen von 7 auf 22 Verwaltungseinheiten stark spezialisiert (ebenda). Darüber hinaus wurde drittens eine hierarchische Ordnung in der Staatsverwaltung eingeführt, die eine hierarchische Arbeitsteilung und ein effizientes Ausführungssystem ermöglichte. Die Stellung des Wirtschaftsplanungsministeriums (MfWP) wurde als Koordinationsstelle des gesamten Bürokratieapparats besonders hervorgehoben. Alle anderen Ministerien waren zur Unterordnung unter das Wirtschaftsplanungsamt verpflichtet. Mit dieser Reform expandierte die Staatsverwaltung von 237.500 Staatsbediensteten im Jahr 1961 auf die Anzahl von 417.348 im Jahr 1970. Gleichzeitig stiegen die öffentlichen Ausgaben. Vor allem wurde der Anteil an den Staatsausgaben für Kredite und Investitionen ständig ausgedehnt⁷⁰, während die Ausgaben anderer Bereiche, wie z.B. der für die ‚Soziale Entwicklung‘ oder die ‚Allgemeinen Kosten‘ konstant blieben.

Die erste Besonderheit der Staatsbürokratie des developmental state in Ostasien liegt vor allem in der Rolle der Pilotagentur. Die Funktion und der Einfluss des koreanischen Pilotministeriums MfWP wurden sehr weitreichend gestaltet und war bedeutender als vergleichbare Organisationen wie das MITI in Japan oder das CEPD in Taiwan. Der Minister des MfWP hatte gleichzeitig das Amt des Vizepremierminis-

⁶⁹ Ein Rekrutierungssystem durch staatliche Aufnahmeprüfungen existierte schon in den 50er Jahren. Aber während der Park-Regierung in den 60er Jahren verdoppelte sich die Zahl der durch die Aufnahmeprüfung zugelassenen Beamten und vervierfachte sich in den 70er Jahren (Yun, S. 2002: 73).

⁷⁰ Der Anteil der staatlichen Investitionen an den gesamten öffentlichen Ausgaben stieg von 19% im Jahr 1961 auf 44% im Jahr 1981 an (ebenda: 74).

ters inne. Das MfWP besaß die alleinige Befugnis für die Haushaltsplanung und übte die Funktionen der Aufsicht, Planung und Koordinierung der gesamten Wirtschaftspolitik aus. Weil ihre Tätigkeit nicht der Aufsicht des Parlaments unterlag, monopolisierte das MfWP in der Wirklichkeit die Entscheidung und Durchführung der Wirtschaftspolitik (Haggard 1990: 108).

Die zweite Besonderheit der Staatsbürokratie des developmental state in Südkorea und Ostasien bestand darin, dass dieser tatsächlich die politischen Maßnahmen zur Verfügung standen, mit deren Hilfe die privaten Unternehmen dazu gebracht werden konnten, sich den staatlichen Wirtschaftszielsetzungen Folge zu leisten. Nach Wade (1990) leitete und kontrollierte der developmental state in Ostasien die Ressourcenverteilung auf dem Markt, um bessere Ergebnisse bei der Produktion und Investition zu erreichen (,Governing the Market'). In diesem Sinne ist der südkoreanische developmental state in den 60er Jahren ein marktgestaltender Staat, der aktiv in den Markt eingriff und die Marktpreise entsprechend der aktuellen Wirtschaftsstrategie beeinflusste (Im, H. 1994: 317). So hielt der Staat durch seine Einflussnahme die niedrigen Zinssätze aufrecht. Außerdem steuerte der Staat durch die Kontrolle des Finanzwesens die inländische Kreditvergabe. Die wichtigsten Maßnahmen waren dabei die Förderung von Export-⁷¹ und Policy-Krediten⁷². Darüber hinaus kontrollierten die Behörden auch die Verteilung ausländischer Darlehen. Insofern lag der Schwerpunkt der Steuerung des Marktes des südkoreanischen developmental state in finanzpolitischen Maßnahmen⁷³ (ebenda).

Der südkoreanische developmental state der 60er und 70er Jahre zeigte die starke Autorität des Staates gegenüber der Gesellschaft, die sich vor allem auf repressive Staatsgewalt, die starke Stellung des Präsidenten im hierarchischen Staatsapparat und die Kohäsion der Staatsbürokratie stützte. Um das passive Projekt des autoritären Regimes durchzuführen (Eptein 1984: 37-51) haben die Militäreliten die Staatsmacht unter Kontrolle gebracht. Sie ernannten Politiker, hohe Beamte, Manager in öffentlichen Unternehmen und sogar einige Manager in privaten Unternehmen. Ergänzend zur Polizei wurde der Geheimdienst KCIA (Korean Central Intelligence Agency) aufgebaut. Die KCIA unterstand nicht den Verfassungsorganen und stellte das bedeutendste Machtinstrument dar, das das autoritäre Regime des Präsidenten Park 18 Jahre lang stützte (Kim, Y. 2000: 73).

Nicht nur dieser Repressionsmechanismus, sondern auch Änderungen in der koreanischen Verfassung von 1962 (3. Republik) und 1972 (4. Republik) sicherten die herausragende Stellung des Präsidenten im politischen System. Vor allem nach der 4. Verfassung, der sog. Ju-Shin⁷⁴ Verfassung, ist der Präsident zugleich Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberkommandeur der Streitkräfte. In diesem präsidentialen

⁷¹ Ein Kredit mit niedrigem Zinssatz zur Förderung des Exports.

⁷² Ein vom Staat gesteuerter Kredit für Unternehmen. Der Anteil des Policy-Kredits am gesamten Kreditvolumen lag bei 72,8% im Jahr 1962 und sogar bei 82,5% im Jahr 1978 (Yun, S. 2002: 94: Tabelle 3-4).

⁷³ Dagegen hat der taiwanische developmental state die Anwendung fiskalpolitischer Maßnahmen bevorzugt (Yun, S. 2002: 95-99)

⁷⁴ Der Präsident hat Wort und Idee aus dem japanischen Meiji Ju-Shin von 1868 übernommen. Das bedeutet übersetzt ,Wieder belebende Reform'. Sie war eine Strategie von Nationenbildung, deren Kernideen in der Konzentration von Macht auf den Kaiser und der Bildung einer zentralisierten Staatsbürokratie lagen.

System, das als ‚Neues Präsidiales System‘ bezeichnet wurde, sollte der Präsident nicht mehr durch direkte Wahl, sondern indirekt durch ein neu eingeführtes Gremium, den ‚Nationalrat für Wiedervereinigung‘ gewählt werden. Mit der Zustimmung des ‚Nationalrates für Wiedervereinigung‘ konnte der Präsident ein Drittel der Abgeordneten im Parlament empfehlen, d.h. praktisch ernennen. Außerdem hat er die Möglichkeit, Notstände auszurufen⁷⁵, wenn die militärische Notwendigkeit bestand oder wenn es notwendig war, durch Einsatz der Streitkräfte für öffentliche Ordnung und Sicherheit zu sorgen.

Diese Regelungen für den Fall eines Notstandes wurden so oft missbraucht, dass der Notstand fast dem normalen Zustand entsprach. In der Amtszeit von Präsident Park wurde der Notstand mehrfach ausgerufen: dreimal aufgrund von Naturkatastrophen und Wirtschaftskrisen für die Dauer von insgesamt 31 Monaten, neunmal der Kriegs- und Quasi-Kriegszustand für insgesamt 69 Monate sowie dreimal in einem begrenzten Gebiet für die Dauer von zusammengekommen 5 Monaten. Die Gesamtzeit der Notstände betrug 105 Monate und entsprach damit fast der Hälfte der 220 Monate währenden Amtszeit von Präsident Park (Han, H. 2004: 1). Schließlich gewährleisteten die strikte hierarchische Ordnung der Staatsbürokratie, an deren Spitze der Präsident und das MfWP standen, und die Unabhängigkeit des Präsidenten von Parlament und Wahlvolk die starke Kohäsion und Autonomie des politischen Systems. Dies ermöglichte die Mobilisierung der gesamtgesellschaftlichen Kräfte für die ‚Modernisierung der Nation‘.

Die starke Autonomie des Staates kam jedoch erst durch die „disziplinierte“ und schwache Gesellschaft zustande. Die sozialen Interessengruppen, die schon durch den Krieg und die repressive Politik der Rhee-Sung-Mann-Regierung geschrumpft waren, wurden fast vollständig in den autoritär-korporatistischen Staat integriert. In diesem autoritären Korporatismus erkennt der Staat selektiv verschiedene Interessengruppen an oder organisiert diese sogar selbst. Die Staatsbürokratie unterstützt die Interessen der Interessengruppen durch die Gewährung von politischen und wirtschaftlichen Privilegien. Insofern ist die Beziehung zwischen Interessengruppen und Staat durch Klientelismus geprägt (Kim, Y. 2000: 75). Die Regierung erkannte ca. 200 Interessengruppen an. Die Arbeitgeber von großen Unternehmen konnten sich schnell organisieren und gründeten die ‚Nationale Wirtschaftsvereinigung (Chungugjungseinchongyunhab)‘ und den ‚koreanischen Arbeitgeberverband (Hangujungyungsachonghyubuhoe)‘, während der koreanische Handels- und Industrierat (Daehanshangonghoeusho) die Interessen der kleinen und mittleren Unternehmen vertrat. Während diese Arbeitgeberverbände relative Autonomie genossen, gab es einige quasi-staatliche Wirtschaftsverbände, die stark vom Staat abhängig waren. Die Wirtschaftsverbände wie die koreanische Assoziation für Export (Daehanmuyogcheonho) sowie die Genossenschaft der kleinen und mittleren Unternehmen (Chungshogiubheobdongsohab) wurden durch die Regierung streng kontrolliert. So besetzte die Regierung die entsprechenden Führungspositionen (ebenda).

⁷⁵ Es gab drei Arten von Notständen: Notstand aufgrund von Naturkatastrophen und Wirtschaftskrisen, Notstand im Kriegs- und Quasi-Kriegszustand und Notstand in einem begrenzten Gebiet.

Ein anderes wichtiges Merkmal des autoritären Korporatismus lag in der Exklusion der Arbeit. Der Staat unterstützte die Arbeitgeberverbände und integrierte sie in die „Koalition für Entwicklung“⁷⁶. Gewerkschaften wurden unterdrückt und ausgeschlossen. Mit Ausnahme der Gewerkschaft KGB (,Koreanischer Gewerkschaftsbund': Hangugnohchong), die als Vertreter der Arbeitnehmer vom Staat anerkannt war, wurden sog. demokratische Gewerkschaften in die Illegalität gedrängt und ihre Tätigkeit vom Ministerium für Arbeit, Polizei und Geheimdienst durch repressive Methoden strikt kontrolliert⁷⁷ (Lee, B. 1988: 216). Der Regierung standen jedoch auch legale Mittel zur Verfügung, mit denen sie die Gewerkschaften auflösen konnte, wenn deren Tätigkeit den öffentlichen Interessen entgegenwirkte. Unter der Aufsicht des Ministeriums für ‚Landwirtschaftliche Genossenschaft‘ stand die ‚Landwirtschaftliche Genossenschaft‘, in der 90% der Bauern organisiert wurden.

Die anderen gesellschaftlichen Interessengruppen wie z.B. die ‚Assoziation für koreanische Bildung‘ (Daehangyoyugyunhabhoe) und der ‚Gesamtbund für koreanische Kunst- und Kulturverbände‘ (Hangungyeshulmunhoadanchechongyunhab), die auf Initiative der Regierung hin gegründet wurden, waren auf die finanzielle Unterstützung der Regierung angewiesen (Kim, Y. 2000: 76). Die Entwicklungsstrategie richtete sich auf die Industrialisierung in den Städten, die auf Kosten des Landes und anderer Regionen betrieben wurde. Um die Effektivität der zentralen Staatsbürokratie nicht zu verringern wurde die Errichtung eines regionalen Autonomiesystems auf unbestimmte Zeit verschoben (Kim, J. 1992: 406).

Die einzig ernst zu nehmende Herausforderung für die Regierung stellte die Anti-Jushin-Demokratiebewegung dar, die durch ca. 15 Organisationen initiiert wurde. Dazu gehörten einige christliche Organisationen (vor allem die KNCC⁷⁸), Gruppen der Verfassung und Politik, die Gruppe der Buchhandlungen Nogdu, die Gruppe der modernen Kulturforschung, der Katholische Bauernverband, die koreanische Amnesty, die Genossenschaft Jangsoh, die Gruppe der aus politischen Gründen entlassenen Professoren, die Arbeiterbewegung, die Shongsug-Gruppe, YMCA⁷⁹, YWCA⁸⁰, das katholische Komitee für Gerechtigkeit und Frieden sowie einige Studentenorganisationen (Cho, D. 1999: 122). Ihr Protest richtete sich gegen das autoritäre Ju-Shin-Regime und zielte vor allem auf die Herstellung eines liberaldemokratischen politischen Prozesses. Die Kontinuität ihrer Zusammenarbeit und der Zusammenhalt dieser unabhängigen Organisationen untereinander war jedoch aufgrund der starken Repressionen der Regierung sehr gering (Cho, D.1999: 118).

⁷⁶ Kim, Y. 2000: 82.

⁷⁷ Im Jahr 1963 änderte die Regierung das Arbeitsgesetz: 1. Einführung des Industrieprinzips von ‚Federation of Korean Trade Unions‘, 2. Erweiterung der Kontrollmaßnahmen über Gewerkschaften, z.B. Verschärfung des Genehmigungsverfahrens für eine Gewerkschaftsgründung, 3. Eingrenzung der politischen Tätigkeit von Gewerkschaften (Lee, B. 1988: 216). Die Änderung des Arbeitsgesetzes von 1973 beinhaltete noch striktere Maßnahmen, z.B. wurden Ausdrücke wie ‚landesweit organisierte Gewerkschaften‘ gestrichen, damit die Gründung der Gewerkschaften auf der Betriebs-ebene ermöglicht wurde (Lee, W. 1996: 328). Auch die Änderung des Tarifverhandlungsgesetzes (Jaenusojungbub) beschränkte die Streikrechte der Gewerkschaften, damit der Geltungsbereich der öffentlichen Betriebe ausgedehnt wurde (Yun, S. 2002: 117).

⁷⁸ The National Council of Churches in Korea.

⁷⁹ Young Men's Christian Associations

⁸⁰ Young Women's Christian Associations

Zweite Phase des koreanischen developmental state (1980-1987)

In der zweiten Phase des koreanischen developmental state (1980-1987) war die Chun-Regierung einerseits sowohl nach außen als auch nach innen als Nachfolger der Park-Regierung angetreten, indem sie die autoritäre Politik der Park-Regierung weitgehend fortführte. Andererseits kam es während der Chun-Regierung zu einer Veränderung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Paradoxaerweise hingen die Veränderungen eng mit dem Erfolg des developmental state zusammen.

Tabelle 5-1 Wirtschafts- und Arbeitsmarktstatistik in Südkorea

Jahr	BIP: nominal (100Mil.\$)	Wachstumsrate des BIP(%)	Pro-Kopf- Einkommen: nominal (\$)	Arbeitslosen quote (%)
1955	14	4,5	65	K.A.*
1960	20	1,2	79	8,3**
1965	30	5,7	105	7,5
1970	78	8,8	243	4,5
1975	215	5,9	602	4,1
1980	638	-1,5	1.645	5,2
1982	762	7,3	1.893	4,4
1984	932	8,1	2.257	3,8
1986	1.113	10,6	2.643	3,8
1987	1.400	11,1	3.321	3,1
1988	1.877	10,6	4.435	2,5
1989	2.305	6,7	5.418	2,6
1990	2.637	9,2	6.147	2,4
1991	3.081	9,4	7.105	2,3
1992	3.298	5,9	7.527	2,4
1993	3.621	6,1	8.177	2,8
1994	4.233	8,5	9.459	2,4
1995	5.173	9,2	11.432	2,0
1996	5.574	7,0	12.197	2,0
1997	5.164	4,7	11.176	2,6
1998	3.461	-6,9	7.355	6,8
1999	4.452	9,5	9.438	6,3
2000	5.118	8,5	10.841	4,4
2001	4.820	3,8	10.160	4,0
2002	5.469	7,0	11.499	3,3
2003	6.080	3,1	12.720	3,6
2004	6.801	4,6	14.162	3,7

Quelle: Bank of Korea, <http://ecos.bok.or.kr>, recherchiert am 29.11.2005

*K.A: Keine Angabe

** Angabe von 1963

Tabelle 5-2 Entwicklung der südkoreanischen Industriestruktur nach der Anzahl der Beschäftigten (1960-1985)

Jahr	Total (%)	Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft (%)	Bergbau und Industrie (%)		SOC und andere Dienstleistungen* (%)
			Bergbau	Industrie	
1963	100	63,3	0,8	7,9	28,3
1965	100	58,5	1,0	9,4	31,2
1970	100	50,4	1,1	13,2	35,3
1975	100	45,7	0,5	18,6	35,2
1980	100	34,0	0,9	21,6	43,3
1985	100	24,9	1,0	23,4	50,6

Quelle: Byun, H. 1996: 184 übernommen von Park, S. 2004: 162

*SOC und andere Dienstleistungen umfassen alle tertiären Industrien: Konstruktion, Lebensmittel, Kommunikation, Transport, Finanz, Versicherung und Immobilien

Tabelle 5-3 Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung der Bevölkerung in Südkorea

Jahr	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	2001
Lebenserwartung	62,33	63,85	65,17	67,14	69,76	71,72	73,53	76,53

Quelle: http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_777pop.cgi?A_REPORT_ID=MA&A_CONTENTS=0225&A_LANG=1, recherchiert am 28.11.2005.

Tabelle 5-4 Entwicklung der sozialen Schichten in Südkorea (%)

	1955	1960	1970	1975	1980	1985
Obere Schicht	0,3	0,3	0,6	0,9	1,1	1,4
Mittle Schicht	N/G	N/G	42,4	43,8	46,5	49,5
Untere Mittelschicht	N/G	N/G	33,6	35,7	35,4	36,7
Marginale Schicht	N/A	40,9*	23,4	19,6	17,0	12,4
Gesamtheit**(Haushalte)	6.390	7.522	10.543	11.638	12.708	13.350

Quelle: Pae, S. 1992: 388

N/G: Nicht genannt

*1965

**Tausend

Durch sein beeindruckendes Wirtschaftswachstum war Südkorea zu einem großen Teil an der Erfolgsgeschichte der ostasiatischen Tigerstaaten⁸¹ beteiligt. Einst als ärmstes Land der Welt durch den Krieg fast vollständig zerstört, wurde es für alle Entwicklungsländer zu einem leuchtenden Vorbild für Wirtschaftswachstum. Mit der voranschreitenden Industrialisierung stieg das Bruttoeinkommen pro Kopf um mehr als das 10fache von 249\$ auf 2.568\$ (Tabelle 5-1). Der Anteil der Landwirte und Fischer sank von 65,2% auf 23,9% der Erwerbstätigen (Tabelle 5-2). Mit der wachsenden Wirtschaft verbesserten sich die Lebensbedingungen, wie die Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung von 62,33 Jahren im Jahr 1971 auf 68,44 Jahre im Jahr 1985 zeigt (Tabelle 5-3). Auch der Anteil der Mittelschicht in der Sozialstruktur vergrößerte sich ständig und bereitete damit den Boden für die Stärkung der Gesellschaft (Tabelle 5-4). Der Grundstein für diese Veränderungen des developmental state wurde durch die Maßnahmen im Staatsapparat gelegt. Die Chun-Regierung, die ebenfalls durch einen Militärputsch an die Macht kam, führte die repressive Politik gegenüber der Gesellschaft weiter. Der Staatssicherheitsrat, der nach der illegalen Auflösung des Parlaments durch die Putschkräfte eingerichtet wurde, erließ mehrere unterdrückende Gesetze, wie z.B. die Gesetze über die Versammlung und Demonstration sowie das Staatssicherheitsgesetz⁸². Darüber hinaus schränkte sie den gesetzlichen Rahmen für die Tätigkeit von Gewerkschaften ein und bereitete den Weg für die 5. Republik, indem sie Verfassungsänderungen vornahm, deren Kerninhalt in der Einführung des indirekten Präsidentenwahlsystems lag. Die Chun-Regierung löste die vorhandenen Parteien auf und gründete eine neue Partei, in der die am Umsturz beteiligten Militäreliten die stärkste Kraft darstellten (Kim, Y. 2000: 169). Die geplante Umsetzung einer regionalen Verwaltungsautonomie wurde zunächst aufgrund der schwachen finanziellen Lage der regionalen Verwaltung verschoben (Kim, J. 1992: 415).

Die Abweichung vom developmental state in der ersten Phase lag in der Veränderung der Grundlage der Staatsbürokratie und deren Policy-Instrumenten, die die entscheidende Rolle für die starke Staatskapazität spielten. Mit dem wirtschaftlichen Wachstum und mit der steigenden Komplikation der Wirtschaft, die als große Leistung dieses developmental state angesehen werden kann, wurde es für die Staatsbürokratie immer schwieriger, einen erfolgsversprechenden Wirtschaftsplan zu entwerfen. Ein gutes Beispiel dafür bietet die Einführung und Entwicklung der Mikrochip-industrie in den 80er Jahren, die sich später zur wichtigsten Exportindustrie von Südkorea entwickelte (Yun, S. 2002: 199; Kim, H. 1992: 219-220).

Der Plan des Staates lag im Importersatz für die Chipersatzteile, während die privaten Unternehmen eine exportsorientierte Massenproduktion betrieben, die massive Investitionen in Forschung und Technik voraussetzte. Die privaten Unternehmen konnten schließlich ihren Plan durchsetzen und die weitere Entwicklung in den 90er

⁸¹ Die erste Generation von Tigerstaaten wurde von Taiwan, Hongkong, Singapur und Südkorea gebildet.

⁸² Dieses Gesetz löste das Anti-Kommunisten-Gesetz ab und stellte die wichtigste gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit des Geheimdiensts dar, des ‚Instituts für Staatssicherheit, der seinerseits den Geheimdienst ‚KCIA‘ der Park-Regierung ersetzte. Das Staatssicherheitsgesetz und das Institut für Staatssicherheit stellten zusammen mit der Polizei die wichtigsten Machtapparate dar, die von der Chun-Regierung zur Kontrolle der Gesellschaft eingesetzt wurden.

Jahren bestätigte, dass diese Entscheidung richtig war. Das Beispiel zeigt, dass die Fähigkeit des Staates in den 80er Jahren, Wirtschaftspolitik zu initiieren, nachließ und dass der Staat allmählich von der Technik und dem Wissen der privaten Unternehmen abhängig wurde (ebenda). Aber eine noch wichtigere Veränderung stellte die Spaltung der Staatsbürokratie dar. In den 80er Jahren trat die alte Generation der Staatsbürokraten, die überwiegend in der japanischen Kolonialzeit ausgebildet worden war und die Entwicklungspolitik in den 60er und 70er Jahren durchgeführt hatte, aus Altersgründen zurück. An ihre Stelle trat eine neue Generation in der Staatsbürokratie, die in den USA unter dem Einfluss der neoliberalen Wirtschaftstheorie ausgebildet wurde (Yun, S. 2002: 172). Diese Staatsbürokraten besetzten alle wichtigen Posten in der Regierung und in den staatlichen Forschungsstellen, wie der KDI, und leitete einen neoliberalen Wandel der Wirtschaftspolitik (Kim, Y. 2000: 171) ein. Unter dem Einfluss dieser neoliberalen Staatsbürokraten begann Anfang der 80er Jahre, zum einen die schnelle Öffnung des südkoreanischen Marktes - auch aufgrund des Drucks der USA, der auf die schlechte wirtschaftliche Lage in den USA zurückzuführen war. Zum anderen führte es zu einer Liberalisierung der Wirtschaftspolitik, die hauptsächlich eine Privatisierung der öffentlichen Sektoren und Finanzinstitutionen beinhaltete (ebenda: 173). Die liberale Politik führte dazu, dass die finanzpolitischen Befugnisse und Maßnahmen des Staates beschränkt wurden, die bisher das wichtigste Policy-Instrument des südkoreanischen developmental state darstellten.

Weitere Herausforderungen für den developmental state stellten sich auch innerhalb der Gesellschaft, und das ausgerechnet durch den Koalitionspartner der Entwicklungscoalition, den koreanischen Großunternehmen („Chabeol“). Deren Machtposition wurde gestärkt, was nach S. Yun (2002: 161-165) weitgehend auf drei veränderte Rahmenbedingungen zurückzuführen war. Erstens nahm das Gewicht der Chabeol in der Wirtschaft zu, wie Tabelle 5-5 zeigt. Das erschwerte die Durchführung von regulierenden und disziplinierenden Maßnahmen gegenüber den Chabeol. Zweitens erhöhte die Deregulierungspolitik vor allem im Bereich des Finanzwesens, die durch die neoliberale Staatsbürokratie durchgeführt wurde, die Kreditaufnahmekapazität der Chabeol. Hierzu leisteten ausländische Kreditinstitutionen einen bedeutenden Beitrag, indem sie die Aufnahme von Krediten ermöglichten. Auf diese Weise wurden die Chabeol von der staatlichen Unterstützung finanziell immer unabhängiger. Drittens erhöhte sich durch die Gründung von sozialwissenschaftlichen Forschungsstellen sowie durch die Übernahme von Zeitungen die ideologische Schlagkraft der Chabeol. Insgesamt fand in der Zeit bezüglich des Verhältnisses zwischen Staat und Unternehmen eine Machtverschiebung zugunsten der Chabeol statt⁸³ (Kim, Y. 2000: 175; Yun, S. 2002: 161).

Demgegenüber war die Beziehung zwischen Staat und Gewerkschaften eher durch Kontinuität als durch Wandel geprägt. Die Chun-Regierung verstärkte weiterhin illegale unterdrückende Maßnahmen⁸⁴ und auch legale Kontrollmaßnahmen in der

⁸³ Ein Wandel von einer vertikalen Staat-Wirtschaft-Beziehung hin zu einer horizontalen Staat-Wirtschaft-Beziehung hätte stattgefunden (Yun, S. 2002: 161).

⁸⁴ Nach dem Militärputsch führte die Militärregierung Säuberungsaktionen in den Gewerkschaften durch. Dabei wurden 105 regionale Gewerkschaften von der KGB gewaltsam aufgelöst. Während

Form von einer Verschlechterung der Arbeitsgesetze, wie des Arbeitsgrundlagengesetzes (Gunlogisunbub), des Gewerkschaftsgesetzes (Lodongsohabbub) und des Tarifverhandlungsgesetzes (Lodongjaengusojungbub). Danach wurde auch das Industriegewerkschaftsprinzip durch das Betriebsgewerkschaftsprinzip ersetzt⁸⁵, sowie ein Interventionsverbot für Dritte eingeführt. Darüber hinaus wurde ein Arbeitgeber- und Arbeitnehmerrat eingerichtet, der den Gewerkschaften einige Funktionen entziehen sollte. Viertens wurden die Gründungsvoraussetzungen für Gewerkschaften verschärft⁸⁶. Außerdem wurde das Industriesicherheitsgesetz geändert, was zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führte (Hong, S. 1994: 113). Einerseits zeigten diese Maßnahmen tatsächlich die beabsichtigte Wirkung: Die Mitgliedzahl des KGB sank von 1.097.209 im Jahr 1979 auf 785.735 im Jahr 1983 (ebenda: 114). Die Anzahl des Streiks sank ebenfalls von 407 im Jahr 1980 auf 98 im Jahr 1983 (ebenda). Andererseits bot diese repressive Politik gegen die Gewerkschaften in den 80er Jahren einen fruchtbaren Boden für Entstehung von radikalen Gewerkschaften, der sog. ‚Demokratischen Gewerkschaftsbewegung‘, die schließlich eine expansive Wiederbelebung der Gewerkschaften direkt nach der Demokratiebewegung 1987 ermöglichte.

Die Chun-Regierung, die durch das Kwang-Ju-Massaker im Jahr 1980 ihre Macht erlangt hatte, litt von Anfang an unter der schwachen politischen Legitimation in der Bevölkerung. Unter den veränderten Gesellschaftsbedingungen in Form der Zunahme der Mittelschicht und der Steigerung des Bildungsstandes stießen die repressiven Maßnahmen der Regierung auf immer stärkeren Widerstand in der Bevölkerung. Dementsprechend erstarkten die politischen Herausforderer des autoritären Regimes. Die Oppositionspartei ‚Partei der neuen koreanischen Demokratie‘, die sich mit ihrer starken Kritik an der Regierungspolitik von der alten kompromissbereiten Oppositionspartei ‚Partei der koreanischen Demokratie‘ unterschied, erhielt durch ihren Wahlerfolg bei der Parlamentswahl 1984 starken Auftrieb im Parlament. Gleichzeitig fand eine ideologische Radikalisierung in der Demokratiebewegung statt, die nun eine Verbindung mit der Klassenpolitik der wachsenden Arbeiterklasse anstrebte. Diese zwei Tendenzen trafen schließlich in der Demokratiebewegung vom Juni 1987 zusammen, die in der ganzen Bevölkerung, vor allem in der gewachsenen Mittelschicht, eine breite Unterstützung fand und damit die Staat-Gesellschaft-Beziehung in Südkorea unumkehrbar veränderte.

einer zweiten Aktion wurden 191 aktive Gewerkschaftsfunktionäre gewaltsam vertrieben. Außerdem wurden ca. 80 Gewerkschaftsfunktionäre von der Militärpolizei verhaftet und gefoltert und 19 von ihnen für 3 Wochen in ein militärisches Arbeitslager geschickt (Hong, S. 1994: 110).

⁸⁵ Insofern war das betriebliche Organisationsprinzip Südkoreas nicht auf die kulturelle Grundlage des Konfuzianismus, sondern auf die politische Entscheidung für den autoritären developmental state zurückzuführen.

⁸⁶ Vor allem wurde die Mindestanzahl von Personen für die Gründung einer Gewerkschaft gesetzlich festgelegt (1/5 der Gesamtbelegschaft oder mehr als 30 Personen).

5.2 Staat und Gesellschaft im Demokratisierungsprozess - Wandel des developmental state seit 1987

Der Wandel der Staat-Gesellschaft-Beziehung des südkoreanischen developmental state setzte sich mit der Demokratiebewegung von 1987 entscheidend fort. Die erfolgreiche Demokratisierung von Südkorea, die auf den Widerstand der Demokratie-Koalition von Oppositionspartei, sozialen Bewegungen und Mittelschichten gegen die repressive Politik der Chun-Regierung zurückzuführen war, ist ein sehr gutes Beispiel für die Modernisierungstheorie von Lipset, der die These aufstellt, dass „je wohlhabender ein Volk [wird], desto größer [ist] die Aussicht, dass es eine Demokratie entfalten wird“ (Lipset 1962: 42).

Die Demokratisierung von unten lockerte die politischen Fesseln, die eine gesellschaftliche Ausdifferenzierung verhinderten. Doch der Prozess der südkoreanischen Demokratisierung war durch die langsame Geschwindigkeit der Konsolidierung der demokratischen Institutionen geprägt, was vor allem auf ihren eigenen Charakter zurückzuführen war. Nach Shin, K. (1999: 120) lag ein Merkmal der südkoreanischen Demokratisierung in den günstigen ökonomischen Bedingungen.⁸⁷ Als zweites blieb die autoritäre Herrschaftskoalition von autoritärer Regierung und Unternehmen nach der Demokratisierung 1987 noch einige Zeit (1987-1993) an der Macht. Weil die Demokratisierung durch den Kompromiss zwischen der autoritären und der demokratischen Koalition erreicht wurde, wurde der Prozess weiterhin teilweise durch die autoritäre Koalition beeinflusst. Drittens wurde die Aufrechterhaltung der autoritären Macht nicht durch die polizeiliche oder die militärische Gewalt, sondern durch die demokratisch durchgeführte Wahl ermöglicht⁸⁸.

Nach der Demokratisierung 1987 gewann Roh, Tae-Woo, der auch eine wichtige Figur bei dem Militärputsch von 1980 und Parteivorsitzender der Regierungspartei (DJP⁸⁹) war, die Präsidentenwahl von 1987 und führte die erste Regierung der 6. Republik (1987-1993) an. Darauf folgte die ‚Munmin Regierung (文民政府)‘ (1994-1997) von Präsident Kim, Young-Sam. Der Präsident Kim, Young-Sam war zwar der langjährige politische Oppositionsführer und der Parteivorsitzende der Oppositionspartei ‚Demokratische Partei‘. Durch den innerparteilichen Machtkampf erlangte er jedoch die Präsidentenkandidatur der Regierungspartei ‚Demokratische Liberale Partei‘, die 1989 durch den Zusammenschluss der damaligen Regierungspartei DJP, seiner Partei ‚Demokratische Party‘ und einer weiteren Oppositionspartei ‚Neue Demokratische Republikanische Partei‘ (NDRP)⁹⁰ gegründet wurde. Während der Regierungszeiten dieser zwei Präsidenten fand die Konsolidierung der demokratischen Institutionen und der Politikkultur statt, die zur langsamen Liberalisierung und Ausdifferenzierung von Staat und Gesellschaft führte.

⁸⁷ Siehe Tabelle 5-1.

⁸⁸ Das spätere Auftreten der Demokratie ist ein weiteres Merkmal dafür (Shin, K. 1999: 120).

⁸⁹ Partei der Demokratie und Gerechtigkeit (Minjujungu-Dang).

⁹⁰ Die Partei wurde von Kim, Jung-Pil als Nachfolgerpartei der Regierungspartei der 3. und 4. Republik (Democratic Republic Party) gegründet.

Auf der Seite der Staatskapazität setzte sich in dieser Zeit die Neoliberalisierung der Staatsbürokratie fort, die schon Anfang der 80er Jahre begonnen hatte. Die Zunahme der neoliberalen Staatsbürokratie zeigte sich an der Zahl der Staatsbeamten, die in den USA ausgebildet wurden. Im Oktober 1994 (Wirtschaftsabteilung der koreanischen Wirtschaftszeitung 1994: 21) erlangten 73 der 156 Beamten des mittleren und höheren Dienstes im MfWP sowie 40 von 78 Mitarbeitern des Finanzministeriums einen Meister- oder Doktorgrad an amerikanischen Universitäten. Im Industrieministerium hatten 93 von 124 Beamten in mittleren und höheren Positionen Erfahrungen während eines Studiums an amerikanischen Universitäten gesammelt. Die Verstärkung der Neoliberalisierung der Staatsverwaltung wurde durch ihre Dezentralisierung begleitet. Die mächtigen staatlichen Institutionen, wie das Präsidentenamt und das MfWP⁹¹, verloren langsam ihre herausragende Rolle für die politischen Entscheidungen. Die liberalen Reformen führten zu einer Stärkung der Autonomie der bisher schwachen Institutionen der Staatsverwaltung wie z.B. der Zentralbank, einzelner Ministerien und der regionalen Verwaltung (Kim, S. 1999: 168). Überdies beschleunigte die Liberalisierung und Deregulierung der Staatsbürokratie die Beschränkung der Policy-Instrumente für Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung. Zuerst kam es zur Veränderung der Kernelemente der Wirtschaftsplanung des developmental state. Zwar wurden die ‚Fünfjahreswirtschaftssozialpläne (經濟社會 5 開年計劃)‘ als Element grundlegender Wirtschaftsplanung des Staates weiterhin aufgestellt, aber sie verloren ihren Zwangscharakter. Deren Ziele sollten vielmehr mit zwanglosen und indirekten Anreizen erreicht werden. In dieser Hinsicht benannte die Kim-Yong-Sam-Regierung die ‚Fünfjahreswirtschaftssozialpläne‘ in den ‚Neuen Wirtschaftsplan‘ um, um sie von den staatlich initiierten Wirtschaftsplänen des developmental state unterscheidbar zu machen (Yun, S. 2002: 186). Anders als die alten Wirtschaftspläne, die eine langfristige Entwicklungs- und Industrialisierungspolitik beinhalteten, beschränkten sich die ‚Neuen Wirtschaftspläne‘ auf die kurzfristige Konjunktursteuerung. Auch setzte sich in der Finanzpolitik die Liberalisierung des Kapitalmarktes fort. Im Gegensatz zu der vorherigen Chun-Du-Hwan-Regierung und der Noh-Tae-Woo-Regierung, die die Liberalisierung ohne Herz durchgeführt hatten, setzte die Kim-Young-Sam-Regierung eine radikale Liberalisierung des Kapitalmarktes mit dem Ziel um, einen Beitritt zur OECD zu erreichen. Dieses Ziel war maßgeblich auf den politischen Druck der US-Regierung zurückzuführen (ebenda: 217). Damit wurde es immer schwieriger, das Instrument des Policy-Kredites anzuwenden, das einst das Kerninstrument des südkoreanischen developmental state zur Disziplinierung und Mobilisierung der privaten Wirtschaft darstellte.

⁹¹ Die Beschränkung der Funktionen des MfWP war ein wichtiges Element der Liberalisierungspolitik unter der Noh-Tae-Woo-Regierung. Doch unter der Kim-Young-Sam-Regierung entstand durch die Fusion des Finanzministeriums und des MfWP erneut das starke Finanz- und Wirtschaftsministerium (Kim, S. 1999: 168-170). Selbst im Finanz- und Wirtschaftsministerium, das die umfassenden Aufgabenbereiche der Wirtschaftspolitik umfasste, herrschte das marktliberale Entwicklungsmodell, das gegen das Modell des developmental state gestellt wurde (Kim, Y. 2000: 192). Der Minister des MfWP sagte in einem Interview mit der Zeitung von Shindonga: „Das Modell des staatlich initiierten Wirtschaftswachstums war in den vergangenen Jahrzehnten wirkungsvoll. Aber die Rolle des Staates muss sich verändern aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen“ (Shindonga 1997.4: 166-173).

Ein noch deutlicherer Einfluss der Demokratisierung war in Bezug auf die Praxis repressiver Staatsgewalt abzulesen. Vor allem unter der Kim-Young-Sam-Regierung, die sich als Munmin-Regierung bezeichnete, wurde die Entmilitarisierung der Politik verstärkt vorangetrieben. Die beiden Zentren der staatlichen Repression, der Geheimdienst ANSP⁹² und der militärische Sicherheitsdienst wurden organisatorisch verkleinert und politisch neutralisiert (Kim, S. 1999: 168).

Die Demokratisierung förderte die innere Ausdifferenzierung des politischen Systems auch dadurch, dass die Autonomie des Parlaments und der Justiz gegenüber der Exekutive gestärkt wurde. In der neuen Verfassung, die durch die Demokratisierung zu Stande kam, wurden einige institutionelle Einrichtungen, wie die Parlamentarische Anhörung (廳問會), Zustimmungsrechte (政策動議權) und parlamentarische Untersuchungsrechte (國政監査權) wiederhergestellt. Das führte zur Stärkung der Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive. Nach Croissant (1998: 109) war die Machtverschiebung zugunsten des Parlaments in der neuen Verfassung 1987 so weit vorangeschritten, dass er das südkoreanische Regierungssystem nach 1987 zum Typus der präsidentiell-parlamentarischen Regierungssysteme zählt. In einem solchen System kann „der südkoreanische Präsident nur dann die ihm in der Verfassung zugeordnete Rolle einer starken Exekutive spielen, wenn er die mehrheitliche Unterstützung der Nationalversammlung genießt“ (Croissant 1998: 129). Die Zeit zwischen 1988 und 1990, in der sich die Regierungspartei keine Mehrheit im Parlament sichern konnte, dient als ein gutes Beispiel dafür, dass das Parlament über funktionierende Kontrollinstrumente gegenüber der Exekutive verfügte⁹³. Trotz der Stärkung des Parlaments und einiger politischer Reformen nach der Demokratisierung⁹⁴, die sich günstig auf die Konsolidierung der Parteien auswirkte, nahmen die südkoreanischen Parteien nicht die eigentliche Aufgabe einer Volkspartei wahr, nämlich die Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft. Nicht die ideologischen Unterschiede, sondern regionale und personelle Konflikte spielten die wichtigste Rolle bei der Konstruktion des Parteiensystems. Die Beziehung zwischen Partei und Gesellschaft war entweder noch selektiv und autoritär, wie bei der Regierungspartei, oder abgeschottet wie bei der Oppositionspartei (Croissant 1998: 140). Die Parteien wurden von einigen führenden Persönlichkeiten, deren vorrangige Ziele nicht in der Durchsetzung ideologischer oder themenorientierter Politik, sondern in dem Streben nach „Macht um der Macht willen“⁹⁵ lagen, als bloße Mittel zur Erlangung von Macht instrumentalisiert (ebenda: 144). Weil die Parteien hauptsächlich den persönlichen Interessenslagen folgend neu gegründet, aufgelöst, vereinigt oder umbenannt

⁹² Die Nachfolgeinstitution von KCIA.

⁹³ Schließlich führte die Instabilität der Regierung, die von der Regierung als ‚totale Krise‘ bezeichnet wurde, dazu, dass sich die Regierungspartei mit den zwei Oppositionsparteien im Januar 1990 zusammenschloss.

⁹⁴ Ein weiterer Punkt der politischen Reform der Munmin-Regierung lag in der Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen der Parteien. Das ‚Political Fund Law‘ schuf eine gesetzliche Voraussetzung für die Transparenz und die Verbesserung der Parteienfinanzierung und das Omnibus Election Law beseitigte die Vorteile der Regierungsparteien im Wahlkampf (Croissant 1998: 133).

⁹⁵ Sartori 1976: 77.

wurden, zeigten sie eine große Unbeständigkeit, d.h. eine hohe Instabilität. Die Verfassung der 6. Republik sah die Einrichtung eines Verfassungsgerichtes vor (§111 KV), das die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze bzw. Verfassungsinterpretationen prüfen sollte. Die Herstellung der Verfassungsgerichtsbarkeit führte zur Stärkung der Justiz bei der Ausübung staatlicher Macht und hatte zur Folge, dass das Verfassungsgericht viele Entscheidungen traf, die von der Rechtsverfassung, die die Regierung vertrat, abwichen (ebenda: 134). Die neue Verfassung bestätigte mit §117 KV nicht nur das System lokaler Selbstverwaltung, sondern verstärkte es auch dadurch, dass sie mit §118 das Recht zur Wahl lokaler Parlamente hinzufügte. Zur Umsetzung von Liberalisierung und Demokratisierung wurde unter der Noh-Regierung im Jahr 1988 das Gesetz über die lokale Selbstverwaltung verabschiedet. Im Jahr 1991 wurden erstmals Gemeinde- und Kreistage und im Jahr 1995 Provinzparlamente und –gouverneure gewählt. Damit wurde das System lokaler Selbstverwaltung, das zwar durch die Verfassung schon vorher gewährt, aber sehr lange verschoben wurde, endgültig in die Praxis umgesetzt. Das bedeutete eine Dezentralisierung der Staatsbürokratie und erweiterte die politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger.

Der entscheidende Wandel der Staat-Gesellschaft-Beziehung im Zuge der Demokratisierung wurde nicht durch die interne Ausdifferenzierung des politischen Systems, sondern durch die externe Ausdifferenzierung bzw. die Stärkung der Autonomie der gesellschaftlichen Subsysteme verursacht. Vor allem im Wirtschaftssystem stärkte der Chabeol seine Autonomie gegenüber dem Staat. Schon in den 80er Jahren konnte dieser unter den günstigen wirtschaftlichen Bedingungen die Fähigkeit der Kapitalmobilisierung erhöhen, die Akkumulation des Kapitals erhöhen und die Unternehmenstätigkeit ins Finanzwesen hinein ausdehnen.

Nach der Demokratisierung stand der Staat widersprüchlichen Aufgaben gegenüber: Einerseits sollte er die Liberalisierung der Wirtschaft vorantreiben, wobei die Einschränkung staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft gefordert wurde, andererseits wurden Forderungen von der Bevölkerung nach Demokratisierung und Gerechtigkeit im Bereich der Wirtschaft immer stärker. Vor diesem Hintergrund wollte die Regierung einige Reformvorhaben wie die Einführung des Real-Name-Systems bei Realvermögen und die progressive Besteuerung des Realvermögens durchführen, obwohl vielmehr ein stärkeres staatliches Engagement in Bereichen der Chabeol-Reform und der Strukturpolitik notwendig war. Außerdem schwächte der Staat die direkte staatliche Unterdrückung der Arbeitnehmer. Dagegen nutzten die Chabeol die veränderten politischen Rahmenbedingungen, unter denen sich die Chabeol nach und nach von staatlicher Disziplinierung und Kontrolle befreien und seinen politischen Einfluss verstärken konnte, um seine Autonomie gegenüber dem Staat zu stärken. Er leistete Widerstand gegen die Politik der Regierung in Form eines möglichen Investitionsstops in notwendigen Fällen⁹⁶, der bei seiner Anwendung die wirtschaftlichen Privi-

⁹⁶ Als die Kim-Young-Sam-Regierung in der ersten Amtszeit die Wirtschaftsreform durchführen wollte, deren Kerninhalte in der Beschränkung der Unternehmenstätigkeit der Chabeol, der Trennung von Management und Besitz der Chabeol und der Schutz der legalen Gewerkschaftstätigkeit lagen, reagierten die Chabeol mit einem Kapitalstreik. Schließlich musste die Regierung ihre Reformpolitik aufgeben (Shon, H. 2002: 56; Yun, S. 2002: 226).

legien der Chabeol hätte verringern können. Die Chabeol unterstützten die Gründung einer konservativen Partei, gründeten selbst eine Partei und stellten einen eigenen Präsidentenkandidaten. Der Erfolg dieser Strategien war in vielen Bereichen festzustellen. Erstens konnten die Chabeol trotz der Monopol-Beschränkungspolitik ihre Unternehmenstätigkeit stetig erweitern und damit ihren Anteil an der Gesamtwirtschaft erhöhen (Tabelle 5-5). Der Staat verzichtete schließlich auf die strenge Regulierung von Investitionen der Chabeol. Die Chabeol konnten fast ohne Beschränkung an dem Wettbewerb in den neuen Tätigkeitsbereichen teilnehmen⁹⁷.

Tabelle 5-5 Konzentration der Wirtschaftskräfte in den Chabeol: Anteil an der Gesamtwirtschaft in Prozent (ausschließlich des Finanzsektors)

		1980	1984	1988	1992	1996	1999
Anteil des Vermögens	5 größte Chabeol (a)	16,5	21,8	24,9	24,9	27,2	26,3
	30 größte Chabeol (b)	35,7	44,5	49,6	46,1	47,1	40,6
	a/b	46	48	50	54	58	65
Anteil des Umsatzes	5 größte Chabeol (a)	18,4	25	28,1	28,9	32,4	30,7
	30 größte Chabeol (b)	37	47,5	46,2	45	48,4	40,6
	a/b	50	53	61	64	67	76
Anteil des Mehrwerts	5 größte Chabeol (a)	K.A.	K.A.	6	7,6	8,7	K.A.
	30 größte Chabeol (b)	K.A.	K.A.	11,9	13,5	14,7	K.A.
	a/b	K.A.	K.A.	50	56	59	K.A.

Quelle: Choi, J. 2002: 166.

Anmerkung : K.A. : Keine Angabe

Aufgrund der Lockerung der staatlichen Kontrolle über die inländischen Banken sowie durch die Erweiterung der Kreditaufnahme auf dem internationalen Finanzmarkt erreichten die Chabeol zunehmende finanzielle Unabhängigkeit vom Staat (Kim, Y. 2000: 190). Auch die Privatisierung der staatlichen Unternehmen durfte Chabeol mitgestalten (ebenda: 191). Mit dem zunehmenden Autonomiegewinn ver-

⁹⁷ Samsung beispielsweise bekam die Zustimmung der Regierung für die Gründung eines Automobilunternehmens und Hyundai konnte die Gründung einer Eisengesellschaft durchführen, die sehr lange durch den Staat verhindert worden war (Kim, Y. 2000: 189).

änderte sich die Staat-Kapital-Beziehung vom hierarchischen und durch den Staat dominierten zu einem gleichberechtigten und voneinander abhängigen Verhältnis.

Weil die neoliberale Staatsbürokratie die Begrenzung der Macht der Gewerkschaften als notwendige Voraussetzung eines uneingeschränkten Marktmechanismus ansah, gab es auf Seiten der Staatsbürokratie keinen Anlass für eine Veränderung der Repression gegen die Gewerkschaften. Die Veränderung der Staat-Gewerkschaft-Beziehung wurde sowohl durch eine Welle von Streiks im Juli und August 1987 als auch durch die darauf folgende Organisation der Gewerkschaften ausgelöst, die durch die Demokratisierungswelle im Juni 1987 direkt beeinflusst wurde (Tabelle 5-6: Kim, S. 1999: Tabelle 5: 176).

Die Arbeiterbewegung unterschied sich nach 1987 in den folgenden Punkten von der bisherigen Arbeiterbewegung (Kim, S. 1999: 175-178): Erstens waren die Hauptkräfte der Gewerkschaften nach 1987 die männlichen Arbeitnehmer in den großen Unternehmen der Schwer- und Chemie-Industrien, während die bisherige Arbeiterbewegung hauptsächlich von weiblichen Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Unternehmen der Leichtindustrien geleitet wurde. Zweitens zeigte sich ein deutlicher qualitativer und quantitativer Zuwachs der Arbeiterbewegung. Zum einen stiegen der Organisationsgrad, die Anzahl und die Stärke der Streiks an (Tabelle 5-6). Zum anderen wurden die von der Regierung unabhängigen Gewerkschaften durch die Arbeiterbewegung gestärkt, die die Demokratisierung der Gewerkschaften vehement gefordert hatten. Ein großer Teil der neuen Gewerkschaften, die sog. ‚Demokratischen Gewerkschaften‘, organisierten sich im Jahr 1990 unter dem Dachverband ‚Koreanische Gewerkschaftsvereinigung‘ (KGV). Im November 1995 schließlich schloss sich die KGV mit anderen unabhängigen Gewerkschaftsverbänden zusammen und gründete den Dachverband ‚Demokratischer Koreanischer Gewerkschaftsbund‘ (DKGB), der sich als Konkurrent des regierungstreuen Gewerkschaftsverbands ‚FKTU‘ darstellte. Drittens entstanden Angestelltengewerkschaften, in denen sich Bankangestellte, Wissenschaftler, Medienbeschäftigte, Lehrer, Krankenhausangestellte und Universitätsangestellte zusammenschlossen.

Die Noh-Regierung reagierte auf die Ausbreitung der Arbeiterbewegung zuerst mit reformistischen Maßnahmen. Bei der Änderung des Arbeitsgesetzes vom November 1987 gab es einige Verbesserungen vor allem bei den Organisations- und Streikrechten. Die Regierung zog sich von der Regulierung der Arbeitsverhältnisse zurück, sodass den Arbeitgebern die unmittelbare Zuständigkeit für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen zukommt. Doch die Änderungen wichen nicht grundlegend von der alten repressiven Politik des developmental state ab, da einige der wichtigsten Hürden, die der politischen Stärkung der Gewerkschaften im Wege standen, wie das Verbot an der Einmischung von Dritten, das Verbot für politische Tätigkeit der Gewerkschaften und das Verbot von Mehrgewerkschaften nach der Gesetzesänderung unverändert Bestand hatten. Und tatsächlich begann die Noh-Regierung 1989 auf dieser gesetzlichen Grundlage eine Offensive gegen die ‚illegalen Streiks‘ der Gewerkschaften, die durch den von der Regierung am 28.12.1999 erklärten ‚Krieg gegen Kriminalität‘ ausgelöst wurden (Ihm, H. 1994: 390-391). Die Kim-Young-Sam-Regierung rief den ‚Autonomen Konsens zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern‘, die ‚Neutralität des Staates in der Arbeitsbeziehung‘ und die ‚Garantie der legalen Tätigkeit der Gewerkschaften‘ am Anfang ihrer ersten Regierungszeit als

Grundprinzipien der Arbeitspolitik aus. Aufgrund des zunehmenden Widerstandes des Kapitals gegen die reformistische Arbeitspolitik legte die Regierung den Schwerpunkt bei der Änderung des Arbeitsgesetzes 1996 auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes⁹⁸. Diese Gesetzesänderung musste die Regierung aber schließlich wegen des massiven Protestes der Gewerkschaften wieder zurücknehmen⁹⁹.

Obwohl die Gewerkschaften ihre Autonomie unter dem demokratisierten politischen Rahmen vergrößern konnten und sich die zwei Regierungen nach 1987 von der repressiven Politik gegenüber den Gewerkschaften schrittweise zurückzogen, hinterließ die Exklusionspolitik des developmental state nach der Demokratisierung eine starke Spur. Im Vergleich zu den Arbeitgebern wurde es den Arbeitnehmern nur begrenzt erlaubt, an der Gestaltung der Politikentscheidung teilzunehmen¹⁰⁰.

Ein Faktor, der einen noch bedeutenderen Einfluss auf die Staat-Gesellschaft-Beziehung ausübte, war das Anwachsen der sozialen Bewegungen und der Interessengruppen. Die politische Demokratisierung führte zur Verwirklichung freiheitlicher und politischer Grundrechte, die die notwendigen Rahmenbedingungen für die Entstehung eines staatsfreien Raums schufen¹⁰¹. Überdies veränderte sich die Einstellung der Bevölkerung zur gesellschaftlichen Lage, was eine Veränderung der Thematisierung von Gesellschaftsfragen zur Folge hatte. Während die Unzufriedenheit über die politische Entwicklung, die in den 70er und 80er Jahren den fruchtbaren Boden für die Entstehung der radikalen Demokratiebewegung bot, immer weiter abnahm, nahm die Unzufriedenheit über die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen zu (Cho, D. 1999: 200-202). Auch die neuen sozialen Probleme wie Umweltprobleme, ungleiche Behandlung der Geschlechter, Kriminalität und Mangel an Wohnraum, die durch die lange einseitige Wachstumspolitik des autoritären developmental state verursacht wurden, fanden endlich Aufmerksamkeit und wurden in der Öffentlichkeit thematisiert.

Dieser Themenwechsel wurde weder durch die Demokratiebewegung, die sich noch an den politischen Themen orientierte, noch durch die vorhandenen politischen Akteure wie Parteien und Parlament, die immer noch unter ihrer Unterentwicklung litten, wirklich ernst genommen¹⁰².

⁹⁸ Die Forderungen der Arbeitnehmer nach der Legalisierung der KCTU durch die Abschaffung des Verbots der Mehrgewerkschaften und der Legalisierung der Lehrgewerkschaften wurden bei der Gesetzesänderung gar nicht berücksichtigt oder nur mit einer Vorbehaltfrist aufgenommen (Lee, S. 2002: 80-85).

⁹⁹ Der Generalstreik gegen die Gesetzesänderung dauerte fast drei Monate (von 26.12.1996 bis 28.02.1997) und ca. 3 Millionen Arbeitnehmer nahmen daran teil (Lee, S. 2002: 84).

¹⁰⁰ Ein Beispiel für die Exklusion zeigt die Zahl der Beratungsausschüsse, durch die die Interessengruppen, NGO oder gesellschaftliche Eliten bei der Politikentscheidung mitwirken konnten. Die Zahl solcher Ausschüsse nahm nach der Demokratisierung stark zu. Im Jahr 1995 gab es ca. 400 solcher Organisationen. Die Gewerkschaften durften sich jedoch nur an 19 von diesen Organisationen beteiligen (Kim, Y. 2000: 194-195).

¹⁰¹ Dieser Spielraum wurde auch von Interessengruppen genutzt.

¹⁰² Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den Parteien und dem Parlament war ein sehr wichtiger Grund für den Zuwachs der sozialen Bewegungen (Cho, D. 2001: 204-205). Die sozialen Bewegungen hielten ihre Organisation selbst für einen Parteiersatz. „Weil die Parteien und das Parlament noch nicht ihre Funktion erfüllen, wurde die PSP ausgerufen. Es gab eine interne Debatte darüber,

Tabelle 5-6 Entwicklung der Arbeiterbewegung in Südkorea (1970-2003)

Jahr	Gewerkschaft		Arbeitnehmerstreik		
	Midglied-zahl (1000)	Organisations-grad (%)	Fälle	Teilnehmer-zahl (1000)	Ausgefallene Tage (1000)
1970	473	12,6	K.A.	K.A.	K.A.
1975	750	15,8	133	10	10
1980	948	14,7	407	49	61
1985	1004	16,8	265	29	64
1986	1036	16,8	276	47	72
1987	1267	18,5	3749	1262	6947
1988	1707	19,5	1873	293	5401
1989	1923	19,9	1616	409	6351
1990	1887	18,4	322	134	4487
1991	1803	17,2	234	175	3271
1992	1735	16,4	235	105	1528
1993	1667	15,6	144	109	1308
1994	1659	14,5	121	104	1484
1995	1615	13,8	88	50	393
1996	1599	13,3	85	79	893
1997	1484	12,2	78	43	445
1998	1401	12,6	129	146	1452
1999	1481	11,9	198	92	1366
2000	1527	12,0	250	177	1893
2001	1569	12,0	235	88	1083
2002	1606	11,6	322	93	1580
2003	1549	K.A.	320	137	1298

Quelle: <http://kosis.nso.go.kr/Magazine/KP/KS0436.xls>;
http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi, recherchiert am 30.11.2005.

Diese Diskrepanz stellte eine günstige Bedingung für die Entstehung bzw. Reorganisation von sozialen Bewegungen dar, die zu einer Aktivierung der Gesellschaft führte. Die Aktivierung der Gesellschaft erfolgte durch drei Wege (vgl. Cho, H. 2001: 298-301): Erstens kam es zur Reorganisation und Umorientierung der vorhandenen sozialen Bewegungen, die schon die vom Staat unabhängige Form behielten. Einige christliche soziale Bewegungen und die YMCA verstärkten die Thematisierung von sozialen und politischen Themen. Zweitens gewannen die staatlich organisierten und kontrollierten sozialen Bewegungen und Interessengruppen, wie der ‚Zentrale Rat der neuen Dorfbewegung‘, der ‚Rat der Bewegung für richtiges Leben‘

wie lange die PSPD diese Funktion erfüllen sollte. ... Nach der Einschätzung von Professor Cho, Hee-Hyeon braucht es ca. 10 Jahre bis die Politik ihre eigene Funktion erfüllt. Der Professor Kim, Ho-Gi schätzte diesen Zeitraum auf 30 Jahre. Ich selbst schätze 20 Jahre.“ (Interview mit Kim, Ki-Sik, Generalsekretär von SBPD: Hangyereh 21 in: <http://h21.hani.co.kr/section-021003000/2004/09/p021003000200400409080526052> , recherchiert am 10.09.2004).

und der ‚Gesamtverband der Freiheit‘ langsam Unabhängigkeit gegenüber dem Staat. Mit den neuen Themeninhalten und Methoden der öffentlichen Kommunikation entstanden drittens zahlreiche neue soziale Bewegungen, wie der ‚Koreanische Verband für Umweltbewegungen (1993)‘, die ‚Koalition der Staatsbürger für wirtschaftliche Gerechtigkeit (KSfWG: 1989)‘, die Gruppe ‚Solidarität für Partizipationsdemokratie (SfPD: 1994)‘, oder die ‚Koreanische Vereinigung der Frauenbewegungen‘ (KVF: 1987). Nach Kim, H. (1997), der ca. 730 NGO-Organisationen untersucht hat, führte die Demokratisierung eine Welle von Neugründungen sozialer Bewegungen herbei (vgl. Tabelle 5-7). Vor allem in den Bereichen der Menschenrechte, der Umwelt und der Bürgerbewegungen wurden die meisten Organisationen erst nach 1987 gegründet (vgl. Tabelle 5-8). Vor allem richteten sich die meisten der neuen sozialen Bewegungen auf eine reformistische Zielsetzung, nämlich die Konsolidierung der Demokratie durch die inkrementelle Reform in verschiedenen Gesellschaftsbereichen. Deswegen neigen diese dazu, sich aktiv an den politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen und bevorzugen bei der Wahl ihrer Strategie Konsensmobilisierung und nicht Aktionsmobilisierung: Um ihren Einfluss auf politische Entscheidungen auszuüben, versuchen sie die Zustimmung der öffentlichen Meinung dadurch zu gewinnen, dass sie die beteiligten Akteure oder Organisationen auf dem Wege des öffentlichen Diskurses zu überzeugen versuchen (Ihm, H. 2001). Die Aktivierung und Entstehung der sozialen Bewegungen und Interessengruppen verstärkte und konsolidierte die Autonomie der Gesellschaft gegenüber dem Staat. Gleichzeitig steigerte sich auf der Seite des Staates der Bedarf an der Beteiligung der Gesellschaft an der Politikgestaltung, der jedoch teilweise durch die Teilnahme der sozialen Bewegungen und Interessengruppen an der Politikentscheidung abgedeckt wurde¹⁰³.

Tabelle 5-7 Entstehung von NGO (in %)

Gründungsjahre	Anteil an Gesamtzahl der NGO (in %)	Gründungsjahre	Anteil an Gesamtzahl der NGO (in %)
Vor 1960	4,8	1980-86	10,7
1961-70	2,8	1987-92	34,9
1971-79	5,9	1993-96	39,3

Quelle: Kim, H. 1997.

¹⁰³ Seit der Kim-Young-Sam-Regierung wurden viele Beratungsorganisationen und Ausschüsse von der Regierung organisiert, an denen die sozialen Bewegungen teilnehmen konnten. Zwischen der Regierung und den sozialen Bewegungen gab es auch einen aktiven Austausch von Personen (Cho, D. 2001: 272).

Tabelle 5-8 Gründungsjahr von NGO nach Themenschwerpunkten

Gründungs-jahre	Politik	Men-schen-rechte	Umwelt	Bürger	Frauen	Jugend-liche	Behinderte
Vor 1960	3,9	0	0	1,4	13,3	4,4	5,0
1961-70	2,0	3,5	2,8	0	11,1	0	1,7
1971-79	3,9	3,5	4,2	1,4	4,5	3,3	5,8
1980-86	17,7	13,8	1,4	8,5	11,1	2,2	21,5
1987-92	35,3	20,7	37,5	25,4	35,6	40,2	46,3
1993-96	35,3	44,8	51,4	62,0	24,5	48,9	21,5
N.b.	2,0	13,8	2,8	1,4	0	1,1	0

Quelle: Kim, H. 1997.

5.3 Wirtschaftskrise 1997 und Staat-Gesellschaft-Beziehung während der Kim-Dae-Jung-Regierung

Nach der Demokratisierung unterschied sich die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft von der des developmental state in vielerlei Hinsicht. Auf der **Strukturebene** waren die Schranken der autonomen Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft gefallen, so dass dadurch die Autonomie der Gesellschaft gegenüber dem Staat und damit die Ausdifferenzierung der Gesellschaft entscheidend gefördert wurde. Dieser Fortschritt betraf vor allem die Trennung zwischen dem politischen System und dem Wirtschaftssystem als Hauptmerkmal des developmental state. Die ostasiatischen developmental states, die sich als Gestalter der Wirtschaft und der bürgerlichen Gesellschaft verstanden und damit die Ausdifferenzierung der Gesellschaft verhinderten, stießen an ihre Grenzen, die durch ihren eigenen Erfolg verursacht wurden, und befanden sich im Auflösungsprozess.

Auf der **Institutionsebene** verloren die Staatsbürokratie und die repressiven Staatsapparate ihre herausragende Stellung innerhalb und außerhalb des Staates, indem der zum Teil demokratisierte und liberalisierte Staat selbst die Policy-Instrumente und die militärische sowie polizeiliche Unterdrückung der Gesellschaft aufgab und teilweise die Lenkungsinstrumente aufgrund des Wirksamkeits- und Akzeptanzproblems in der veränderten Gesellschaft auflöste. Dagegen wurde die Autonomie der bürgerlichen Gesellschaft gegenüber dem Staat gestärkt. In der Herrschaftskoalition des developmental state fand eine Machtverschiebung zugunsten des Kapitals statt. Während sich das Kapital vor allem der Chabeol von der Abhängigkeit des Staates löste (,Unabhängigkeit des Kapitals vom Staat'), wuchs die Abhängigkeit des Staates vom Kapital immer weiter, da der Staat bei der Durchführung der Wirtschaftspolitik auf die Zusammenarbeit mit den Unternehmen angewiesen war (,Strukturelle Unabhängigkeit des Staates vom Kapital'). Auch die Demokratisierung schuf einen staatsfrei-

en Raum, in dem die Gewerkschaften, Interessengruppen und sozialen Bewegungen ihr unabhängiges Klassen- und Schichtenbewusstsein entwickeln und sich organisieren konnten. In diesem Sinne gilt die Feststellung von Esping-Anderson (1997) über die rückständige Institutionalisierung der gesellschaftlichen Interessen in Japan, die den Hauptgrund für seinen Vorbehalt bei der Anerkennung eines eigenen Wohlfahrtsstaatsmodells in Ostasien darstellt, nicht für Südkorea.

Während der Kim-Dae-Jung-Regierung (1998-2002) setzte sich der Ausdifferenzierungsprozess der Gesellschaft, die Schwächung der Bürokratieinstitutionen und die Aktivierung der bürgerlichen Gesellschaft kontinuierlich fort. Daneben sah sich die Kim-Dae-Jung-Regierung 1997 mit einer Wirtschaftskrise konfrontiert, die eine Störung der kontinuierlichen Entwicklung der Staat-Gesellschaft-Beziehung herbeigeführte. Südkorea erlebte den Verlust seiner Autonomie gegenüber den Internationalen Institutionen, insbesondere dem IWF. Die traditionellen staatlichen Wirtschaftspläne mussten vollständig aufgegeben und durch das IWF-Programm¹⁰⁴, dessen Durchführung durch den IWF überwacht wurde, ersetzt werden. Gleichzeitig vergrößerte sich der Spielraum für die Reformpolitik der Regierung dadurch, dass die Regierung alle für die Existenz relevanten Mittel aufbringen konnte, indem die Finanzkrise als von außen verursachter Ausnahmezustand angesehen wurde (Shon, H. 2002: 65). Hinzu kam, dass beim Kapital, vor allem bei den Chabeol, nur sehr begrenzte Mittel für den Widerstand gegen die Reformpolitik zur Verfügung standen, da sie als eine der Hauptverantwortlichen für die Wirtschaftskrise angesehen wurden. Zur Überwindung der Finanzkrise richtete die Regierung am 15.01.1998 die korporatistische Organisation ‚Komitee von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierung‘ ein, die nicht nur Arbeitgeberverbände und traditionell regierungstreue Gewerkschaften, sondern auch regierungskritische Gewerkschaften (z.B. DKGB) mit einbezog. Der ‚erste soziale Vertrag‘ vom 6.2.1998 beinhaltete nicht nur einen Konsens im Bereich der Arbeitspolitik, sondern erreichte auch den Konsens bei komplexen Themen, wie der makroökonomischen Politik, der Preisstabilität, dem Unternehmensmanagement und der Erweiterung der sozialen Sicherungssysteme (vgl. Lee, J 2002: 99-100, T 3-2). Auch wenn dieses Komitee seine politische Wirkung verlor, nachdem die DKGB am 17.09.1999 ihren endgültigen Austritt erklärte, ist festzustellen, dass während der gesamten Regierungszeit des Präsidenten Kim, Dae-Jung eine neue politische Kultur zwischen Staat und Gesellschaft, nämlich die ‚Politik des soziale Konsenses‘ ausprobiert worden war. Dabei verbesserten sich die wirtschaftlichen Staatsbürgerrechte, wie das Recht auf kollektives Handeln¹⁰⁵, und es wurde die Teilnahme der Arbeitnehmer und -geber an politischen Entscheidungsprozessen institutionalisiert. Darüber hinaus dehnte sich der neue Sozialvertrag auf die sozialen Bewegungen aus. Im Vergleich zur Kim-Young-Sam-Regierung wurde unter der Kim-Dae-Jung-Regierung das Fenster für die Teilnahme sozialer Bewegungen und Interessengruppen an der Politikentscheidung noch weiter geöffnet und die Verbindung zwischen der Regierung und den sozialen Bewegungen noch enger gestaltet (Lee, H. 2000: 182).

¹⁰⁴ „Republic of Korea: IMF stand-by Arrangement, Summary of Economic Program“, 05. 12. 1997.

¹⁰⁵ Der DKGB wurde durch den Konsens im Komitee endlich legalisiert (23.11.1999).

6 Südkorea und Wohlfahrtsinternationalismus in der globalen Sozialpolitik

6.1 Entstehung des Wohlfahrtsinternationalismus

Mit dem Begriff der globalen Sozialpolitik ('Global Social Policy,') zeigen Bob Deacon u.a. (1997: viv) den Wandel in der sozialpolitischen Diskussion auf, dessen Kernelemente aus den folgenden zwei Punkten bestehen. Erstens wird die nationale Sozialpolitik zunehmend durch den internationalen ökonomischen Wettbewerb und durch die Sozialpolitik internationaler Organisationen bestimmt. Zweitens wird die Substanz der Sozialpolitik zunehmend internationalisiert.

Die globale Sozialpolitik besteht aus globaler sozialer Umverteilung, globaler sozialer Regulierung sowie globalen sozialen Leistungen und sozialen Rechten. Die globale Sozialpolitik in dem Sinne, dass die Gestaltung der Sozialpolitik auf der nationalstaatlichen und internationalen Ebene ein internationales Projekt darstellt, verstärkt sich zwar in den veränderten international-politischen Rahmenbedingungen der 90er Jahre, die durch das Ende des Kalten Krieges, die Zunahme der internationalen Immigration und des Transnationalismus der Umweltproblematik entstanden sind (ebenda: 4), stellt aber keine neue Richtung der Sozialpolitik dar. Schon in der Anfangsphase des wohlfahrtsstaatlichen Engagements wurde die Entstehung der nationalen Institutionen durch die bereits vorhandenen Institutionen in anderen Ländern beeinflusst. Die Einführung der deutschen Kranken- und Unfallversicherung (1883) zog eine starke Aufmerksamkeit von anderen Ländern auf sich und bot Nachbarländern ein Modell für eine Nachahmung (Kuhnle 1981; Hecló 1974). Auch gab es die unter den deutschen Experten tief verwurzelte Meinung, dass die deutschen Sozialversicherungen nicht nur ein deutscher Einfluss in der Sozialpolitik waren, sondern „einen integrierenden Teil des Kulturfortschritts der Menschheit“ bilden würden (Bödiker 1895: 238) und deren Erweiterung als ein Weg zur Entstehung der internationalen Arbeiterversicherung angesehen wurde, die einen neuen Grundstein für die Förderung der internationalen Solidarität legen würde (Zahn 1912: 1160). Kaufmanns Studie über Wohlfahrtsinternationalismus (2003a), die er zur Entwicklung einer von nationalen Vorurteilen freien theoretischen Bestimmung des Wohlfahrtsstaates durchführte, widmete sich berechtigterweise der ‚wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung auf internationaler Ebene‘. Seine Aufmerksamkeit richtet sich vor allem auf „die Entstehung einer spezifischen *Form* politisch-sozialer Verantwortung, nämlich der Form *universaler* Menschenrechte“ (ebenda: 11) auf internationaler Ebene, also eher auf den normativen und rechtlichen Grundgedanken des Wohlfahrtsstaates basierend als auf der Entwicklung des Wohlfahrtssektors. Nach Kaufmann wurde die Entstehung des Wohlfahrtsstaates, die hauptsächlich nach dem zweiten Weltkrieg auf der nationalstaatlichen Ebene und insbesondere in Europa mit Nachdruck betrieben wurde, durch die Konstitution der sozialen Grundrechte auf der internationalen Ebene begleitet. Dabei hebt Kaufmann die Bedeutung von drei internationalen Errungenschaften, der ‚Atlantic Charter‘ (1941), der ‚IAO-Erklärung von Philadelphia‘ (1944) und die ‚Allgemeine Erklärung der Menschenrechte‘ (1948) hervor.

Die Atlantik-Charta enthält das offizielle Ziel der Alliierten Bündnispartner für die Nachkriegsordnung und in ihr „ist das Konzept einer internationalen Wohlfahrtsver-

antwortung erstmals formuliert worden“ (ebenda: 19). In Punkt 5 der Charta heißt es: „Sie wünschen die vollste Zusammenarbeit aller Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet herzustellen mit dem Ziel, für alle verbesserte Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Sicherheit zu gewährleisten (ebenda: 53)“. Nach Punkt 6 besagt die Nachkriegsordnung, „dass alle Menschen in allen Ländern ihr ganzes Leben lang frei von Furcht und Not leben können (ebenda)“. Allerdings lag der Schwerpunkt dieser Punkte nicht im Festhalten der sozialen Rechte als individuelle Rechte sondern in der Formulierung der „politischen Ziele, welche die Regierungen auch auf dem Weg internationaler Zusammenarbeit und natürlich erst recht auf innenpolitischem Weg verfolgen sollten“ (ebenda: 19).

Als erste konkrete Formulierung der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik auf der Ebene internationaler Organisationen gilt die „IAO-Erklärung von Philadelphia“ vom April 1944 (ebenda: 21). Mit den Sätzen aus Teil II, „dass ..der Friede auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann“, und dass „alle Menschen ... das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“ haben (ebenda: 54), formulierte sie die wohlfahrtsstaatliche Programmatik für die IAO. Im Teil III wurden umfangreiche Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele aufgelistet. Dazu gehörten vor allem die Förderung der Vollbeschäftigung, Verbesserung der Lebenslage, Arbeitsschutz, Gewährung von Kollektivverhandlungen, Sicherung des Mindesteinkommens, umfassender Gesundheitsschutz, Schutz für Mutter und Kind, angemessene Ernährungs- und Wohnverhältnisse, Möglichkeiten zur Erholung sowie zur Teilnahme am kulturellen Leben und die Gewährleistung von Chancengleichheit (ebenda: 21).

Kaufmann zufolge (ebenda: 22) wurde in der Erklärung zwar das Wort ‚Recht‘ angewendet, doch hat es noch „einen eher metaphorischen Charakter“ als den Charakter eines individuellen rechtlichen Anspruchs. Schließlich fanden die sozialen Rechte ihre Verankerung in dem individuellen Menschenrecht, da die ‚Allgemeine Erklärung der Menschenrechte‘ von 1948 sie als ein festes Element in die Menschenrechte angenommen hatte. Die aufgenommenen Konzepte wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte kommen im Artikel 22 zum Ausdruck: „Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen“ (ebenda: 55). Danach folgen einzelne Rechte wie die „Rechte auf Arbeit und angemessene Entlohnung, sowie auf beruflichen Zusammenschluss (§23), auf Erholung und Freiheit (§24), auf sozialen Schutz (§25), auf Bildung (§26) und auf Teilnahme am kulturellen Leben (§27)“ (ebenda: 30). Obwohl die Menschenrechtserklärung nur eine Resolution ohne rechtliche Verbindlichkeit darstellt und sie schon Einschränkungen für ihre Umsetzung beinhaltet, da dort ‚die Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates‘ angesprochen wird, ist ihre Bedeutung als normativ-rechtliche Legitimationsgrundlage für die weitere Entwicklung des Wohlfahrtsstaates auf nationalstaatlicher und internationalstaatlicher Ebene nicht hoch genug einzuschätzen.

Die Erklärung der Menschenrechte stellt „die erste *internationale*, ja durch die Gesamtheit der in den Vereinten Nationen versammelten Staaten mit getragener *Formu-*

lierung eines inhaltlichen Katalogs der Menschenrechte mit dem Anspruch auf weltweite Geltung“ (ebenda: 23) dar. Der Ansicht Meyers, u.a. (1997) zufolge, der die kulturelle Dimension der Weltgesellschaft hervorhebt, könnte man davon ausgehen, dass sie die ideelle und normative Grundlage darstellt, welche die nationalstaatliche Agenda des Wohlfahrtsstaates definiert und legitimiert, und damit die Struktur und Politik des nationalstaatlichen Wohlfahrtsstaates gestaltet.

6.2 Entwicklung und Rahmenbedingungen des Wohlfahrtsinternationalismus

Die Konstituierung des Wohlfahrtsinternationalismus bedeutet nicht den Isomorphismus der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik für die ganze Welt. Schon im Entstehungsprozess war der Wohlfahrtsinternationalismus eher durch Heterogenität und Wettbewerb mehrerer Wohlfahrtskulturmodelle geprägt als durch Homogenität und Konsens. Nach Kaufmann (2003: 28-30) gab es bei der Entstehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine Spannung zwischen unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der sozialen Grundrechte. Der Entwurf der Erklärung durch die ECOSOC (UN Economic and Social Council) enthielt das Element des Wohlfahrtsinternationalismus, d.h. nicht nur Freiheitsrechte und politische Partizipationsrechte, sondern auch kulturelle, wirtschaftliche und soziale Teilhaberechte. Dagegen stand einerseits die US-amerikanische, liberale Auffassung der Menschenrechte, die vor allem auf den ‚Bill of Right‘ (1776) basierte und nur Freiheitsrechte, aber keine sozialen Rechte anerkannte. Einen anderen Standpunkt bildete die sozialistische Auffassung der Menschenrechte, die zwar die sozialen Rechte stark hervorhob, aber den individuellen subjektiven Charakter der Rechte ablehnte (ebenda: 29)¹⁰⁶. Als Kompromiss dieser unterschiedlichen Gesichtspunkte wurden bei der verabschiedeten Erklärung die sozialen Menschenrechte deutlich verkürzt. Außerdem setzte sich die Teilung zwischen Freiheitsrechten und politischen Rechten einerseits und sozialen Rechten andererseits durch. „Während für die Freiheitsrechte und die politischen Rechte eine unbedingte Geltung gefordert wird, wird die Gewährung der sozialen Rechte an die Organisation und die Hilfsmittel jeden Staates und an nationale Bedingungen gebunden“ (ebenda: 24). Insofern wird die Diffusion der Strukturmuster, Normen und Regeln des Wohlfahrtsinternationalismus zunächst durch die Pluralität und den Wettbewerb der wohlfahrtsstaatlichen Programmatiken sowie die in der Erklärung beinhaltete Selbstbeschränkung der sozialen Grundrechte verhindert. Noch dazu wurde die Verbreitung des Wohlfahrtsinternationalismus auch durch die weltpolitischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Nach Donnelly (1986) ist das Regime¹⁰⁷ der Menschenrechte durch den Charakter normativer Stärke und prozeduraler Schwäche („normative strength and procedural weakness“) gekennzeichnet, der als das Resultat beabsichtigter politischer Entscheidung anzusehen ist (ebenda: 614).

¹⁰⁶ Es gab noch eine weitere Position der lateinamerikanischen Länder, die die Trennung zwischen Freiheitsrechten und sozialen Rechten ablehnten (Kaufmann 2003: 29).

¹⁰⁷ Unter dem Begriff des Regimes versteht Donnelly (1986: 602) die Normen und Entscheidungsprozesse, die von internationalen Akteuren zur Regulierung eines Bereichs akzeptiert werden. Das ist als eine Zusammensetzung aus zwei Elementen zu interpretieren, der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik und deren Durchsetzung auf der nationalstaatlichen Ebene.

Was nach Donnelly (vgl. auch Kaufmann 2003; vgl. Meyer u.a. 1997: 174) die international politische Entscheidung über den Wohlfahrtsinternationalismus maßgeblich beeinflusst hat, sind folgende zwei weltpolitische Faktoren: Der zweite Weltkrieg und der Kalte Krieg.

Die Erfahrungen des zweiten Weltkriegs haben den Glauben an die Letztzuständigkeit des Nationalstaates in Frage gestellt und den großen normativen Bedarf nach einem globalen Modell des Fortschritts und der Gerechtigkeit vor Augen geführt. Dies erhöhte die Bereitschaft der Länder hinsichtlich der Einigung über die Menschenrechte als transnational verbindliches Ethos (Kaufmann 2003: 24; Meyer u.a. 1997: 174; Donnelly 1986: 615). Die Zustimmung aller Länder (einschließlich der USA) für die internationale Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte war nie so groß wie in dieser Zeit, weil unter den Alliierten die Auffassung verbreitet war, dass „das dramatische Ausmaß der Weltwirtschaftskrise – einschließlich ihrer politischen Folgen – im wesentlichen auf das Fehlen internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit und auf die an Autarkie orientierten nationalen Wirtschaftspolitiken der Zwischenkriegszeit zurückzuführen gewesen sei“ (Kaufmann 2003: 25). Insgesamt bot das die günstige Rahmenbedingung für einen Konsens und die Einigung auf die wohlfahrtsstaatliche Programmatik, die in der IAO-Erklärung von Philadelphia' (1944) und der ‚Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte' (1948) festgelegt ist.

Während der erste Faktor, ‚der zweite Weltkrieg', die Konstituierung des Wohlfahrtinternationalismus begünstigt hat, ist der zweite Faktor, ‚der Kalte Krieg' in seiner Wirkungsweise ambivalent.

Aufgrund der Möglichkeit einer sozialistischen Revolution und der Bedrohung durch den existierenden Kommunismus waren Ungleichheit und Unsicherheit in kapitalistischen Ländern nicht leicht zu legitimieren. Diese schwache Legitimation des kapitalistischen Systems führte oft zu einer Stärkung des sozialen Elements in der Gesellschaftsordnung, welches den Anreiz für die Verbreitung der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik als Kompromiss zwischen sozialistischen und kapitalistischen Modell erhöhte (Mishra 1999: 2; Kaufmann 2003: 31). Die internationale Debatte um das soziale Ordnungsmodell wurde intensiviert und so weit verbreitet, dass sich beinahe alle Länder vollständig in zwei Blöcke aufteilten und kaum neutrale Gebiete in der Welt übrig blieben (vgl. Meyer u.a. 1997: 174). Vor allem setzte sich die UNO (United Nations Organisation) für die Konkretisierung der sozialen Menschenrechte als Grundlage der globalen Sozialpolitik ein, was sich am deutlichsten am ‚Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte' von 1966 zeigte. Dabei handelte es sich um die Selbstverpflichtung der Staaten für die Gewährung der wirtschaftlichen Rechte¹⁰⁸, sozialen Rechte¹⁰⁹ und kulturellen Rechte¹¹⁰ einzutreten. Obwohl die Selbstverpflichtung keine direkte Verbindlichkeit für das jeweilige staatli-

¹⁰⁸ Recht auf Arbeit, Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen und Gewerkschaftsrechte.

¹⁰⁹ Recht auf soziale Sicherheit, Schutzrechte für Familie, Mütter und Kinder, Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Recht auf Gesundheit.

¹¹⁰ Recht auf Bildung und Teilhabe am kulturellen Leben, Wissenschaftsfreiheit.

che Recht hatte, stellte der Pakt eine starke normative Unterstützung für die Legitimierung und Verteidigung des Wohlfahrtsstaates dar (Kaufmann 2003: 39-40). Allerdings legte die UNO den Schwerpunkt der sozialpolitischen Tätigkeit nach den 60er Jahren auf die Entwicklungsländer, nachdem die Nothilfemaßnahmen in Europa nach dem zweiten Weltkrieg abgeschlossen worden waren (Köhler 1987: 800). Sie leistete mit der ‚Sozialen Entwicklung‘ (‚social development‘) einen bedeutenden Beitrag zur Erweiterung der Entwicklungsstrategie in Entwicklungsländern. Danach ist die Entwicklung nicht im Wirtschaftswachstum erschöpft, sondern ein Ziel ist erst dann politisch erstrebenswert, wenn es auch sozialen Fortschritt bedeutet (ebenda: 778). Als in den 60er Jahren die Entwicklungsstrategie des Trickle-Down-Konzepts, das bis dahin vor allem unter den Ökonomen verbreitet war, zunehmend auf Kritik innerhalb der UNO und in der Wissenschaft¹¹¹ stieß, wurde als Alternativstrategie das Konzept der sozialen Entwicklung benannt und dafür immer stärker um politische und wissenschaftliche Unterstützung geworben. Der Weltbericht von 1961 widmete sich der Industrialisierung und deren weltweiten sozialen Problemen, die eigentlich vermeidbar gewesen wären, wenn die sozialen Programme in den jeweiligen Ländern funktioniert hätten (ebenda: 801). Die darauf folgende Resolution 2681 der UNO beinhaltete ein Konzept zur Vereinheitlichung von Wirtschaft und sozialer Planung (‚Unified Approach to economic and social planning‘). Das Konzept umfasste zwei Aspekte von Entwicklungszielsetzungen. Einerseits sollten die Früchte der Entwicklungsanstrengungen allen Teilen der Bevölkerung der Länder zu gute kommen, d.h. das nationale Einkommen sollte gerecht verteilt werden (ebenda: 809). Andererseits sollte die Sozialpolitik die Förderung der Entwicklung des menschlichen Potentials, wie die Arbeitsförderung, die einen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum leistet, hervorheben (ebenda: 809). Den Höhepunkt erreichte das Konzept schließlich in der UNO-Resolution 1139 von 1966 über die Neubeurteilung der Rolle der Sozialen Kommission, in dem der Tätigkeitsbereich der Kommission erweitert und Unterstützung für Programme der sozialen Entwicklung gewährt wurde¹¹². Um die Wohlfahrt der gesamten Bevölkerung zu erhöhen sollte dem Konzept zufolge jede Regierung politische Maßnahmen durchführen, welche den Wirtschaftsplan und die Sozialpolitik harmonisieren: „balanced or unified socio-economic development“ (Midgely 1995: 56-58).

Seit der ‚Erklärung von Philadelphia‘ versteht auch die IAO ihre Zielsetzungen in einem umfassenderen Sinne und bezieht sich nicht nur auf die Verbesserung der Arbeitnehmerrechte und Arbeitsbedingungen, sondern auch auf die Steigerung der Wohlfahrt aller Menschen (Kaufmann 2003: 21-22). Die Hauptinstrumente für die Umsetzung des Zieles stellen ‚Recommendations‘ und ‚Konventionen‘ dar. Hierbei zählt die IAO-Konvention 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit (1952) zu einer der wichtigsten Konventionen der IAO im Bereich der sozialen Entwicklung. Darin wurden zum ersten Mal die Kernbereiche und das minimale Niveau

¹¹¹ Die wissenschaftlichen Vertreter für die soziale Entwicklung sind vor allem Gunnar Myrdal, Hans Singer und Benhatmin Higgins. Sie unterstützten die UNO bei der Entwicklung des Konzeptes ‚social development‘ (Midgely 1995: 58-59).

¹¹² Siehe auch die UNO-Resolution for unified social-economic planning (Midgely 1997:185).

von Sozialleistungen in Form einer internationalen Konvention festgelegt (Kim, Y. 1997: 224). Danach folgten zahlreiche Konventionen und Empfehlungen über die soziale Sicherheit¹¹³.

Einige Studien weisen jedoch auf den negativen Einfluss des Kalten Kriegs in Bezug auf die Diffusion des Wohlfahrtsinternationalismus hin. Der erste Ansatz darüber ist bekannt geworden durch die Debatte über Waffen gegen Butter („Guns versus Butter“) (Hess/Mullan 1988; Domke/Eichenberg/Kellener 1983; Willensky 1975: 75-79). Dieser Diskussion zufolge zwang der kalte Krieg beide Seiten, Kapitalismus und Sozialismus, zu einem Wettlauf in der militärischen Rüstung, durch den die äußere Sicherheit des Staates gegenüber anderen Staatszielen, wie Demokratie und soziale Sicherheit, eine herausragende Stellung erhielt und die Militärausgaben steigen ließ. Es gab eine Trade-Off-Beziehung zwischen den beiden Staatszielen, der äußeren Sicherheit und der sozialen Sicherheit.

Der zweite Ansatz bezieht sich auf den ideologischen Kampf im Kalten Krieg. Die Zuspitzung des ideologischen Konflikts könnte eine Polarisierung der ideologischen Lager ausgelöst haben, die zwischen beiden extremen Positionen, d.h. zwischen dem kapitalistischen und dem sozialistischen Modell keine neutrale Zone übrig gelassen hätte (vgl. Kim, Y. 1993: 30). Ein gutes Beispiel dafür findet Ehrenreich (1985: 139-142)¹¹⁴ in der Geschichte der USA. Die antikommunistische Aktion am Ende der 40er Jahre, die durch die McCarthy-Doktrin ausgelöst wurde, richtete sich nicht nur gegen die kommunistische Bewegung, sondern auch gegen die sozialreformistische Bewegung und die Gewerkschaften, welche die Hauptpfeiler des Wohlfahrtsstaates in den USA darstellten. Diese Radikalisierung des Anti-Kommunismus führte zur Unterminierung der Sozialpolitik in den USA, die einen langen Stillstand der sozialpolitischen Entwicklung bis zum großen Projekt („the great project“) der Kennedy-Johnson-Administration hervorrief (Kim, Y. 1993: 31). Hinsichtlich der Frage, welche Seite der Wirkung des kalten Kriegs, positiv oder negativ, dominant war, lässt sich anhand des jetzigen Forschungsstandes keine allgemeine Aussage treffen.

In der Zeit des Kalten Kriegs war der Bedeutungsverlust des Wohlfahrtsinternationalismus insgesamt deutlich festzustellen (Donnelly 1986: 616). Das Thema Menschenrechte bzw. soziale Menschenrechte, dessen Diskussion durch die Schrecken des zweiten Weltkriegs und die emotionalen Reaktionen darauf ausgelöst wurde, nahmen den Themen des Kalten Kriegs, insbesondere der Verteidigung gegen den Kommunismus bzw. gegen den Kapitalismus den sicheren Platz in der internationalen Diskussion. Damit sanken die Möglichkeit einer Einigung bzw. eines Kompromisses über ein internationales Modell der Menschenrechte, bzw. der sozialen Menschenrechte. Die Debatte über die Menschenrechte wurde eher als ideologische Waffe in ‚Ost‘ und ‚West‘ missbraucht (Bielefeldt 1995: 33). In der internationalen Debatte über das Sozialmodell stand deshalb nicht das Bemühen um eine Einigung,

¹¹³ Z.B. Nr. 118 von 1962, Nr. 157 von 1982, Nr. 167 von 1983, Nr. 103 von 1952, Nr. 95 von 1952, Nr. 121 von 1964, Nr. 128 von 1967, Nr. 131 von 1967, Nr. 168 von 1988, Nr. 176 von 1988 und Nr. 167 von 1982 (Kim, Y. 1997: 228).

¹¹⁴ Vgl. Kim, Y. 1993: 30-31.

sondern die Rivalität der ideologischen Blöcke und Modelle im Vordergrund. Diese Rivalität war auf zwei Ebenen festzustellen. Zum einen zeigten sich die Sozialmodelle der Sowjetunion und der USA, die sich gegenseitig ausschlossen, deutlich an ihren Satellitenländern wie Kuba oder Chile (MacPherson/Midgley 1987: 141). Zum anderen konnte sich kein anderes geeinigtes Modell in den internationalen Organisationen durchsetzen. Die internationalen Organisationen, UNO, IAO, UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fond) und UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), aber vor allem die UNO bemühten sich, wie oben geschildert, um die Weiterentwicklung des Wohlfahrtsinternationalismus. Demgegenüber stand die marktliberalistische Position anderer internationaler Wirtschaftsorganisationen wie der Weltbank und des IWF sowie Handelsabkommen wie das GATT. Diese Organisationen bemühten sich um die weltweite Erweiterung und Aufrechterhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung, wobei sie eine minimale Sozialpolitik und die Beschränkung der staatlichen Intervention auf den Wohlfahrtssektor vertraten (Mishra 1999: 124).

In der Entwicklungspolitik vertrat die Weltbank lange Zeit das produktivistische Entwicklungsparadigma, das in dem Begriff „Trickle-Down“ d.h. „Durchsickern von Wachstumserfolgen und Einkommenschwächen von oben nach unten“ seinen Ausdruck findet. Der Schlüssel der Entwicklungsstrategie eines Landes sollte in der Förderung des Wirtschaftswachstums durch die Anwendung der Marktwirtschaft liegen, der schließlich zur Lösung der sozialen Probleme, vor allem der Armutsprobleme führen sollte. Die Weltbank und der IWF stellten sich gegen die Politik der ‚sozialen Entwicklung‘ und zwangen die von Finanzkrisen betroffenen Ländern eine Strukturanpassungspolitik auf, die eine strenge Kürzung der Sozialpolitik beinhaltete. In der Tat führte diese Politik am Ende der 70er und in den 80er Jahren Midgley zufolge (1995: 65-66) zu einer verlangsamten Verbreitung der Entwicklungsstrategie der sozialen Entwicklung.

Mit dem Ende des kalten Kriegs unterlag der Wohlfahrtsinternationalismus einer neuen weltpolitischen Rahmenbedingung. Der Zerfall der Sowjetunion beseitigte die letzte Hürde der Erdeinheit. „Es gibt kein Draußen mehr. Die Welt schließt sich. Die Erdeinheit ist da“ (Jaspers 1983: 163). Der Globalisierungsprozess der kapitalistischen Marktwirtschaft, der insbesondere in den 80er Jahren als politisches Projekt des Neoliberalismus vorangetrieben wurde, beschleunigte sich, d.h. die Logik der Kapitalakkumulation und der Imperativ des Wettbewerbs dehnten sich auf die gesamte Welt aus (Deacon u.a. 1997: 5). Das Scheitern der sozialistischen Alternative und das Verschwinden der internen Bedrohung der Arbeiterbewegung stärkte den klassischen Kapitalismus mit der Idee der freien Marktwirtschaft und den Maßnahmen der Deregulierung und Privatisierung¹¹⁵ (Mishra 1999: 3). Durch die wirtschaftliche Globalisierung, die sich hauptsächlich in der Internationalisierung der Unternehmen und des Kapitals zeigt, verkleinerte sich der politische Spielraum des einzelnen Nationalstaates radikal. Aus der Sicht der Sozialpolitik bleibt dem Nationalstaat nur eine politische Option, und zwar die neoliberale Strategie niedriger Löhne ein-

¹¹⁵ Eine andere, weniger dramatische aber bedeutende Folge stellt die Entkräftung des Projektes der parlamentarischen Transition zum Sozialismus dar (Mishra 1999: 1).

schließlich der Reduzierung der Lohnnebenkosten sowie der Absenkung des Arbeitsstandards.

Dieser Konvergenzthese stehen Studien gegenüber, welche Gegenbeispiele zur Globalisierungsfalle aufzeigen. Auf der *Nationalstaatsebene* weist Swank (2002) darauf hin, dass die ökonomische Globalisierung und ‚die internationale Kapitalmobilität‘ keine negativen Auswirkung auf die staatlichen Sozialleistungen konservativer oder sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaaten hatten. Auch die Entwicklung der Sozialpolitik in Übergangsgesellschaften in Ostasien, Osteuropa und Lateinamerika führe eher zu einer Verwerfung der Sozial-Dumping-These als das sie bestätigt werde (Alber 2000; Horte/Kuhnle 2000; Stephen 2000). Selbst Seeleib-Kaiser, der den Rekommodifizierungseffekt der Globalisierung auf allen drei Kontinenten, in den USA, Deutschland und Japan, prognostizierte (Neyer/Seeleib-Kaiser 1995), stellte zwei unterschiedliche Politikstrategien in der Reaktion auf die Globalisierung fest: Neoliberaler Abbau des Wohlfahrtsstaates und öffentliche Investitionen in das Human- und Anlagekapital. Diese verfolgen zwar die gleichen Ziele, setzten aber unterschiedliche Maßnahmen ein. Ausgerechnet die USA, die Hochburg des Neoliberalismus, bauten die Sozialpolitik für die Verlierer einer zunehmenden Liberalisierung des Handels aus und bauten staatliche Investitionen für die Verbesserung des Humankapitals der Arbeitnehmer aus (Seeleib-Kaiser 2001).

Auf der anderen Seite nimmt der Bedarf an einer Einigung über ein Sozialmodell auf der *internationalen* Ebene zu. Die Zeit nach dem kalten Krieg wurde durch ökonomische und politische Globalisierung, Bedrohung durch globale Migration und globale Umweltverschmutzung begleitet, bei deren Thematisierung und Bearbeitung auch das internationale Sozialmodell und dessen Maßnahmen einbezogen wurden (Deacon, u.a. 1997: 4). In diesem Kontext sprechen Deacon u.a. (1997) von der Entstehung der ‚globalen Sozialpolitik‘ (‚global social policy‘). Dabei handelte es sich zum einen um die Intensivierung des globalen Streits um das Sozialmodell. Der Begriff bezieht sich vor allem auf die Frage, ob es einen globalen Prozess gibt, der zur Konvergenz einer globalen Norm der nationalen Wohlfahrtspraxis führen könnte (Deacon 2004: 2-3). Zum anderen geht es um die Entstehung einer realen transnationalen Sozialpolitik, die aus drei Elementen, dem „global social transfer“, der „global social regulation“ and der „global social rights“ bestand (ebenda). „Global social policy as a practice of supranational actors embodies global social redistribution, global social regulation, and global social provision and/or empowerment¹¹⁶, and includes the ways in which supranational organisations shape national social policy“ (Deacon u.a. 1997: 195).

Die Entstehung der globalen Sozialpolitik war hauptsächlich als Folge von zwei in Wechselbeziehung stehender Prozesse anzusehen: der Sozialisierung der globalen Politik¹¹⁷ und der Globalisierung der Sozialpolitik¹¹⁸ (Deacon u.a. 1997; Yeates

¹¹⁶ Später verwendete Deacon den Begriff ‚social rights‘ (soziale Rechte) statt ‚empowerment‘ (Deacon 2004: 3).

¹¹⁷ „Global politics have become socialized“ (Yeates 1999: 184).

¹¹⁸ „Social policy has become globalized“ (ebenda).

1999: 384). Unter der Sozialisierung der globalen Politik ist die Tendenz zu verstehen, dass die sozialen Fragen in internationalen Organisationen und auf den Treffen der Regierungen eine immer wichtigere Rolle spielten. Dagegen ließ sich an der Globalisierung der Sozialpolitik die Tendenz ablesen, dass die internationalen Institutionen eine immer wichtigere Rolle bei sozialen Themen wie Armut, Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Wohlfahrt und bei der Debatte um das wohlfahrtsstaatliche Konzept spielten (Deacon u.a. 1997: 195).

Mit der Entstehung der globalen Sozialpolitik lassen sich in Bezug auf diese Arbeit, die sich für die Wechselwirkungen zwischen dem Wohlfahrtsinternationalismus auf der Ebene der globalen Sozialpolitik und der Entwicklung der Wohlfahrtsstaatlichkeit auf der Ebene des Nationalstaates interessiert, drei bedeutende Entwicklungen beobachten. *Erstens* erlebte der Wohlfahrtsinternationalismus starke Aufmerksamkeit und das Streben nach der Umsetzung des Wohlfahrtsinternationalismus wurde immer stärker. Bei dieser Tendenz handelt es sich um die *Globalisierung der Sozialpolitik*, bei der die internationalen Akteure eine immer wichtigere Rolle spielen. Vor allem die Organisationen der UNO intensivierten die Bemühungen um die Herausarbeitung und Umsetzung von globalen Sozialstandards¹¹⁹. Der UNO-Sozialgipfel in Kopenhagen 1995 und die Formulierung der Millenniumsziele der Entwicklung setzten quantitative Zielmarken und gaben Strategieempfehlungen, die zwar keineswegs vollständig umgesetzt wurden, aber doch als Referenz dienen sollten (Kohlmorgen 2004: 70-74). Die Kampagne der IAO für die Erweiterung der auf Staatsbürgerrechten basierten Sozialleistungen in Entwicklungsländern (Ginneken 2004: 7) („*Extending social security*“) (Ginneken 2003; 2004), die auf der International Labour Conference von 2001 gestartet wurde, zeigt den Versuch dieser Organisation ihr sonst auf Industrieländer beschränktes¹²⁰ Konzept auf die ganze Welt zu erweitern. An die Bemühungen der IAO um eine Sozialisierung der Entwicklungsländerhilfe schlossen sich andere Organisationen der UNO an. Das UNDP (United Nations Development Program) führte mit dem Begriff des ‚Human Development‘ die Tradition der sozialen Entwicklung fort in dem Sinne, dass bei der Entwicklungsstrategie der Entwicklungsländer die sozialen und umweltbezogenen Aspekte berücksichtigt werden sollten. UNRISD entwickelte einen neuen Sozialindikator, den ‚Human Development Index‘, und verwirklichte mehrere wissenschaftliche Projekte¹²¹, um die Wissens- und Informationsbasis für die weltweite Förderung von Human Development zu schaffen.

¹¹⁹ Die Erhöhung der Aktivität der UNO nach dem Ende des Kalten Kriegs ist in allen Bereichen festzustellen. Die Zahl der UNO-Resolutionen lag im Jahr 1992 bei 74 und im Jahr 1993 bei 93, während der Jahresdurchschnitt in der Zeit des Kalten Kriegs (1945-1991) bei 16 und die Gesamtzahl bei 725 lag (Kegley/Wittkopf 1993: 521).

¹²⁰ Jütting 2004: 105.

¹²¹ Das Forschungsprojekt, das besonders erwähnenswert zu sein scheint, ist dasjenige, das unter der Leitung von Esping-Andersen die wohlfahrtsstaatlichen Strukturen in den Ländern von Nord- und Südamerika, Europa und Ostasien Mitte der 1990er Jahre darstellt (Esping-Andersen 1996). In dem Projekt wurde zum ersten Mal ein systematischer Versuch zur komparativen Analyse der Struktur des Wohlfahrtssystems der Übergangsgesellschaften in Lateinamerika, Osteuropa und Ostasien unternommen. Damit war es die erste Studie, welche die Tendenz der Globalisierung der Sozialpolitik festhielt.

Zweitens war in der internationalen Debatte über das Sozialmodell keine Rivalität, sondern eine deutliche Tendenz hin zu einem Konsens festzustellen. Am deutlichsten sah man diese Tendenz an der Annäherung der Positionen der internationalen Organisationen, die auf die strategische Umorientierung der zwei Hochburgen des Neoliberalismus, der Weltbank und des IWFs, zurückzuführen war. Infolge der fortschreitenden weltweiten Verarmung und den zusätzlichen sozialen Folgen aus den Strukturanpassungsmaßnahmen, der Krise der Rentensysteme in Lateinamerika sowie der Umbrüche in Osteuropa stieß das traditionelle neoliberale Trickle-Down-Konzept und dessen Maßnahmen seit den 1980er Jahren auf immer stärkere Kritik. Die Weltbank startete eine Initiative für die Bekämpfung der Armut („Attacking Poverty“, so der Titel im Weltentwicklungsbericht 2000/2001) und stärkte das Streben nach sozialer Inklusion der durch Wirtschaftskrisen und ökonomische Globalisierung gefährdeten Länder. Insofern war es als „eine tendenzielle Abkehr vom so genannten Washington-Consensus¹²²“ zu beschreiben (Kohlmorgen 2004: 67). Zusätzlich wurden diese Bemühungen durch die ökonomische Krise und die einhergehenden sozialen Folgen in Ostasien beeinflusst. Infolge dessen stellte die Weltbank im Jahr 1999 die Richtlinie „*Principles and Good Practice in Social Policy*“ vor (Kohlmorgen 2004: 69)¹²³. Insofern hat „die Asienkrise eine sozialpolitische Wende in Asien und bei Weltbank sowie dem IMF bewirkt“ (Gsänger 2004: 98). Für Asien legte die Weltbank 1999 den Entwurf einer ‚Strategie der sozialen Protektion‘ vor. Dieser ging von dem Ausbau der ‚Vorkehrungen des Sicherungsnetzes (‚safety net provisions‘) aus, die aus den Komponenten Arbeitsmarkt, Renten und Grundsicherung bestehen sollten (ebenda). Durch die Erweiterung der sozialpolitischen Maßnahmen und Akteure von der Seite der IAO ergab sich auch eine Annäherung der internationalen Organisationen untereinander hinsichtlich der Armutsbekämpfung und der klassischen sozialpolitischen Fragestellungen. Die Bedeutung der durch Steuern finanzierten Fürsorgeleistungen im sozialen Sicherungssystem wurde verstärkt anerkannt. Bei der Strategie der Erweiterung der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern sollten nicht nur formelle staatliche Institutionen, sondern auch privatwirtschaftliche und traditionelle informelle Institutionen eine ergänzende Rolle spielen. Ginneken (1997; 2004: 20) schlägt einige konkrete Maßnahmen vor, wie z.B. die Einführung der Sozialversicherung, die hauptsächlich vom Staat administriert wird, den NGOs oder Selbsthilfegruppen aber viele Kooperationsmöglichkeiten anbietet, sowie die gezielte Erwei-

¹²² „Der Washington-Consensus schrieb 1990 die bereits seit Anfang der 1980er Jahre praktizierte neoliberale Politik von IWF und Weltbank fest, die makroökonomische Stabilität, ausgeglichene Haushalte, die Minimierung der Rolle des Staates und weitgehende Liberalisierung und Öffnung der nationalen Märkte zum Weltmarkt als Voraussetzung für Wachstum und soziale Entwicklung betrachtete. Sozialpolitik spielt in diesem Konzept eine marginale Rolle; in der Praxis führten die Orientierung der Entwicklungsländer an diesem Konzept und die Erfüllung der Auflagen der Strukturanpassungsprogramme zu einer Reduzierung der Ansätze von Wohlfahrts- und Sozialpolitik“ (Kohlmorgen 2004: 67).

¹²³ „Hier werden vier zentrale Bereiche identifiziert, in denen eine Vielzahl von Prinzipien zu einer Verbesserung der Sozialpolitik in Entwicklungsländern führen soll: a) Universeller Zugang zu Basis-Sozialdiensten, b) Befähigung aller Männer und Frauen, einen gesicherten Lebensunterhalt und korrekte Arbeitsbedingungen zu erlangen, c) Förderung von Systemen sozialer Sicherung und d) Förderung der sozialen Integration“ (Kohlmorgen 2004: 69).

terung der Sozialhilfeleistungen. Insofern ist eine *Sozialisierung der globalen Politik und der Entwicklungspolitik* zu beobachten.

Dennoch bedeutet diese Annäherung nicht die Entstehung einer einheitlichen Position gegenüber dem Wohlfahrtsinternationalismus. Mit der Zunahme des Einigungsbedarfs in Bezug auf das Sozialmodell war die Diskussion um die Rolle des Wohlfahrtsstaates und dessen Zukunft auf internationaler Ebene so lebhaft wie nie zuvor (Globalisierung der Debatte um Wohlfahrtsstaatlichkeit). Bei dieser Diskussion stellt Deacon (2004: 10) eine globale Hegemonie des an einem Sicherungsnetz orientierten residualen Modells des Wohlfahrtsstaates fest („safety net approach“), das das wohlfahrtsstaatliche Engagement auf eine Mindestsicherung beschränkt. Diese Hegemonie ist ihm zufolge (ebenda) vor allem auf vier politische und ideelle Faktoren zurückzuführen: Transatlantische Thatcher-Reagan-Koalition des Neoliberalismus, Dominanz des Neoliberalismus infolge des Zusammenbruchs des Kommunismus, neue Koalition zwischen Weltbank und Armen gegen privilegierte Mittelschicht sowie der Schwächung des Selbstvertrauens der Sozialdemokratie in der fortschreitenden Globalisierung. Zu den Vertretern dieses residualen Modells, die in der internationalen Debatte eine wichtige Rolle spielten, zählten Weltbank, OECD, WTO und einzelne internationale NGO's¹²⁴.

Dagegen steht die Position der neuen Sozialdemokratie. Im Gegensatz zum Neoliberalismus hält sie einen hohen Standard an Sozialleistungen für die gesamte Bevölkerung, besonders bei einer zunehmenden Globalisierung, welche zur Steigerung der Unsicherheit vieler Gesellschaftsgruppen führt, für notwendig. Wie auch die alte Sozialdemokratie betont sie den Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik in der Hinsicht, dass die Investition in Humankapital im Rahmen der Sozialpolitik gestärkt werden sollte. Der neue Bericht des UN-Generalsekretärs über „Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world“ (E/CN.5/2001/2) zeigt den Standpunkt der neuen Sozialdemokratie am deutlichsten (Deacon 2004: 11). Dem Bericht zufolge sollten die sozialen Sicherungsmaßnahmen nicht nur die Erreichung von Gleichheit sondern auch die Förderung der Investition bewirken. Außerdem sollte die soziale Sicherheit nicht nur zur Sicherung des Existenzminimums der Armen, sondern auch zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen Kohäsion beitragen. Diese Position unterstützen auch die IAO, UNRISD, UNO, Kommission der Menschenrechte, UNICEF und UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation). In den 90er Jahren dehnte sich die Diskussion um diese verschiedenen Standpunkte auf viele Bereiche und viele Regionen aus.

Am deutlichsten wird das in der Debatte zwischen der IAO und der Weltbank um die Reform der Rentenversicherung (Holzmann 2000; Gillion 2000). Den Einfluss dieser beiden Organisationen auf die Rentenreformmodelle in Osteuropa untersuchten Deacon u.a. (1997; Deacon 2004). Gimmeisen (2004) untersuchte die Debatte um Rentenreform in Lateinamerika (Mesa-Lago 1997; 2001; 2002). Aber auch in der Arbeitsmarktpolitik fand eine Auseinandersetzung zwischen dem neoliberalen Modell

¹²⁴ Diejenigen internationalen NGO's, deren Selbstinteresse in der Gewinnung von Spendenbeiträgen zum Ersetzen der staatlichen Sozialleistungen liegt (Deacon 2004: 9).

und dem europäischen Sozialmodell¹²⁵ statt (Ostheim/Zohlhöfer 2004:17-18). In der Entwicklungspolitik für die Staaten Afrikas vertrat die Weltbank eine an dem Social-Safety-Nets-Ansatz orientierte Strategie, während sich die IAO für die Erweiterung der formellen Sozialversicherungen und die steuerfinanzierte Sozialhilfe einsetzte (Gsänger 2004: 91-92; vgl. Leisering/Bohr/Traiser-Dip 2004). „The global arena has become a crucial battleground over which ideological and political struggles about the desirable model of and the respective roles of the public, commercial and voluntary sectors are fought out” (Yeats 2001: 29).

6.3 Südkorea und Wohlfahrtsinternationalismus in der globalen Sozialpolitik

Von den zwei Elementen der globalen Sozialpolitik, der Stärkung des Einflusses der internationalen Sozialmodelle und Akteure auf die Entwicklung der nationalstaatlichen Sozialpolitik sowie der Internationalisierung der Gestaltung der Sozialpolitik bekommt das erste Element in dieser Arbeit stärkere Aufmerksamkeit als das zweite, da das Hauptinteresse dieser Arbeit auf der Entstehung des Wohlfahrtsstaates auf der Nationalstaatsebene liegt. An dieser Stelle sollen deswegen die konkreten Rahmenbedingungen für die Verbreitung des Wohlfahrtsinternationalismus in Südkorea erörtert werden. Dabei handelt es sich vor allem um die Identifizierung der Akteurs- und Motivkonstellation¹²⁶ bei der Politikdiffusion in Südkorea und um die Frage, inwie-

¹²⁵ Ostheim/Zohlhöfer (2004: 17-18) bezeichnen das Sozialmodell als „Modifikation des neoliberalen Modells“. Es teilt einige Gemeinsamkeiten mit dem neoliberalen Modell. Erstens finden die traditionellen keynsianischen Strategien in der Beschäftigungspolitik nur schwache Anwendung. Zweitens wird die Beschäftigung auch durch Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse und Erweiterung der atypischen Arbeitsverhältnisse erweitert. Drittens werden unternehmensfreundliche Maßnahmen eingesetzt: Reorganisierung der Steuer- und Abgabelasten der Arbeit und Vereinfachung der Unternehmensgründung. Aber im Gegensatz zum neoliberalen Modell setzt das Sozialmodell Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und Chancengleichheit zwischen Teilzeit und Vollzeit sowie Männern und Frauen ein. Zweitens baut das Modell die Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlung von Arbeitslosen, präventive aktive Arbeitsmarktpolitik und lebenslanges Lernen aus.

¹²⁶ Aus dem Grund, dass sich politische Akteure auf Policy-Transfer einlassen, gibt es drei Arten des Policy-Transfers (Dolowitz/Marsh 1996: 346-348; Dolowitz 2003: 103-104). Als erstes ist der freiwillige Transfer („voluntary transfer“) zu nennen, bei dem die Akteure vergleichen und dabei lernen, was andere Länder tun. Es sind verschiedene Gründe dafür zu finden, wie die Legitimation der eigenen Politik durch Beispiele aus dem Ausland erfolgt. Aber alle Gründe haben im Prinzip mit der Reduzierung von Unsicherheit zu tun (Dolowitz/Marsh 1996: 347). Die Unsicherheit über die Ursache eines Problems, die Wirkungen vorheriger Entscheidungen oder die Zukunft veranlasst die Akteure zur Suche nach einer Politik, die sie übernehmen können (ebenda). Die zweite Art ist der direkt erzwungene Transfer, wenn ein Land ein anderes zwingt, eine bestimmte Politik anzunehmen. Beispiele dafür findet man in Kolonien oder Semi-Kolonien unter den Entwicklungsländern, in denen die Politik von den Kolonialherrschaften bestimmt oder beeinflusst wurde. Gleiches gilt für Weltbank und IWF, wenn sie Schuldnerstaaten eine umfassende ökonomische Strukturanpassungspolitik als Kreditvoraussetzung aufzwingen. Bei der dritten Art des Transfers, eines indirekt erzwungenen Transfers, geht es um die potenzielle Rolle der funktionalen Abhängigkeit. Wenn ein Land von einem anderen wegen des Zugangs zu einem Absatzmarkt abhängig ist, kann es zur Adoption einer ähnlichen Politik gezwungen werden. Auch die Erreichung eines internationalen Konsenses, der ein Problem in einer bestimmten Form definiert und eine Lösungsstrategie formuliert, funktioniert wie ein indirekter Zwang zur Einführung einer bestimmten Politik (ebenda: 349).

fern Südkorea in den Prozess der globalen Sozialpolitik involviert war. Bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen spielt auch der Kalte Krieg als Faktor eine unmittelbare Rolle. Der Koreakrieg, der den ersten heißen Krieg in der Ära des kalten Kriegs darstellte, und die weltpolitische Position Koreas beeinflussten die Gestaltung der Rahmenbedingungen für den Inhalt und das Verfahren der Policy-Diffusion nachhaltig. Während der Policy-Diffusion lassen sich drei zeitliche Phasen abgrenzen, die unterschiedliche Akteurs- und Motivkonstellationen zeigen: Vor dem kalten Krieg, während des kalten Kriegs und nach dem kalten Krieg.

Die erste Phase umfasst die japanische Kolonialzeit, die durch zwei Merkmale geprägt war: Die Kolonialverwaltung als Hauptakteur und der direkt erzwungene Transfer als Hauptmotiv. Koreas Modernisierungsprozess, der durch die japanische Kolonialherrschaft aufgezwungen wurde, hatte einen nachhaltigen Einfluss auf die Gestaltung der Policy-Diffusion. Erstens ließ die Bedeutung des selektiven Verfahrens¹²⁷ nach, weil dafür ein extrem direkt aufgezwungener Transfer vorgesehen war und die eigenen kulturellen und gesellschaftlichen Grundlagen für die Selektion der ausländischen Policies nicht mit dem politischen Transferverfahren im Einklang stand. Zweitens ist der Inhalt des Transfers umfangreich. Obwohl Dolowitz/Marsh (1996: 349-350) einen erweiterten Katalog des Transferobjekts vorlegen, „policy goals, structure and content; policy instruments or administrative techniques; institutions; ideology; ideas, attitudes and concepts; and negative lessons“, gehen sie davon aus, dass Unzufriedenheit und Probleme mit dem einheimischen ‚status quo‘ Anlässe zum Transfer darstellen (ebenda: 346). Der den Kolonien stark aufgezwungene Policy-Transfer bezog sich nicht auf die einheimischen Probleme, sondern auf die Probleme des Kolonialmutterlands. In diesem Fall wurden nicht nur die politischen Lösungsstrategien und deren Ideen, sondern auch die Probleme selbst, genauer gesagt, die Problemformulierung und -artikulierung zum Gegenstand der Policy-Diffusion. Drittens zeigte sich der Einfluss der Erfahrungen der japanischen Kolonialherrschaft auf die Policy-Entrepreneure. Nach der Unabhängigkeit wurden die koreanischen Staatsapparate durch die Eliten aufgefüllt, die im japanischen Bildungssystem ausgebildet worden waren¹²⁸. Für sie stellten Ideen, Inhalte und Verfahren der japanischen Modernisierung keine Erfahrung von Fremden dar, sondern ihre eigene, da sie selbst ein Teil und das Ergebnis der japanischen Modernisierung waren.

Aber die Monopolstellung Japans wurde dadurch relativiert, dass Japan für Korea ein Fenster zur westlichen Modernisierung darstellte. Die Studien über die Entstehung der koreanischen Rechtstheorien zeigen (Kim, H. 1985; 1987; 1987a), dass in der Frühphase der Modernisierung (1895-1910) staatsrechtliche Theorien aus England, Frankreich und Deutschland indirekt über zuerst China und später Japan in Korea transferiert wurden. Besonders die deutsche Theorie der konstitutionellen Monarchie hatte eine herausragende Stellung, weil das japanische Staatssystem durch den Ein-

¹²⁷ Wolman (1992: 41) weist darauf hin, dass die Länder schon danach suchen und auswählen, was sie leihen. „In many cases a specific policy idea ... may be borrowed, but specific design or structure through which this occurs in the original country may not be“ (ebenda).

¹²⁸ Z.B. genoss Präsident Park, Chung-Hee eine ausgedehnte japanische Ausbildung von der Grundschule über die Lehrerausbildung bis zur Militärakademie.

fluss des deutschen Systems geprägt war¹²⁹ (Kim, H 1997: 143-144; Shin, Y. 1995: 234-238; Zöllner 1992). Diese Tradition der Rechtstheorie, die Dominanz der deutschen Verfassungstheorie, wird bis heute in Südkorea weiter geführt.

Die zweite Phase begann mit der Teilung Koreas (1945) und dem gleich darauf folgenden Koreakrieg (1950-1953) und dauerte bis zum Ende des kalten Kriegs. In dieser Phase gewann *erstens* die USA neben Japan als Diffusionsquelle stark an Bedeutung. Die Form des Transfers erweiterte sich um den indirekt erzwungenen und den freiwilligen Policy-Transfer. Die zunehmende Dominanz der sozialpolitischen Diffusion aus den USA ist auf zwei Sachverhalte zurückzuführen.

Erstens haben die USA nach dem Krieg die umfangreiche Hilfe für Südkorea als ein Teilprojekt des Wiederaufbaus durchgeführt, die aus dem Haushalt des amerikanischen Verteidigungsministeriums finanziert wurde. Diese Maßnahmen richteten sich hauptsächlich auf die Notstandshilfe. Zusammen mit den ausländischen zivilen Hilfsorganisationen, die ihre Tätigkeit in der Nachkriegszeit verstärkt hatten, bestimmte diese ausländische Hilfe einen Großteil der Sozialpolitik in Südkorea bis zu den 70er Jahren. Dabei wurde die Bedeutung der Sozialpolitik als Institutionalisierung der Notstandshilfe als gering angesehen. Außerdem ersetzte die ausländische Hilfspolitik die staatliche Sozialpolitik, wodurch eine Verzögerung der Entwicklung des wohlfahrtsstaatlichen Engagements eintrat (Kim, Y. 1993: 110-112). Zweitens spielte der ideologische Faktor eine wichtige Rolle, worauf Robertson (1991) hingewiesen hat. Vom Kalten Krieg war Korea besonders stark betroffen. Nach dem Koreakrieg zwischen dem kommunistischen Nordkorea und dem kapitalistischen Südkorea spitzte sich der ideologische Konflikt in Südkorea so weit zu, dass jede ‚soziale‘ Idee einschließlich der sozialdemokratischen Idee als kommunistisch bezeichnet und unterdrückt wurde. In dieser ideologischen Lage hatte der Kalte Krieg eine eher negative Wirkung auf die Entwicklung der südkoreanischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und ließ das amerikanische Modell, genauer gesagt, den amerikanischen Kapitalismus, als einziges ausleihbares Modell für Südkorea erscheinen.

Zweitens traten internationale Organisationen als Akteure bei der Diffusion auf. Die Hilfsprojekte, die zu dieser Zeit durch die USA organisiert wurden, trugen offiziell die Namen der UNO-Organisationen wie UNCKACK (UN Civil Assistance Command in Korea) oder UNKRA (UN Korean Reconstruction Agency). Südkorea trat bis zum Jahre 1978 fünfzehn UNO-Sonderorganisationen bei¹³⁰. Die Internationalen Organi-

¹²⁹ Vor allem hatte Lorenz von Stein, der am 10. Oktober 1889 vom japanischen Kaiser zum juristischen Berater der Botschaft in Österreich ernannt wurde, maßgeblichen Einfluss auf die japanische Modernisierung (Shin, Y. 1995: 236-238). „Der Geist der Politik in Japan bis zum Zweiten Weltkrieg, der Geist der japanischen Verfassung, die 1889 verkündet worden war, der Geist des früheren japanischen Parlamentarismus, der vor 100 Jahren entstand, sie sind durch die Begegnung Japans mit Lorenz von Stein geprägt worden“ (Zöllner 1992: 29).

¹³⁰ WHO (World Health Organization): 1949, FAO (United Nations Food and Agriculture Organization): 1949, UPU (Universal Postal Union): 1949, UNESCO (1950), ITU (International Telecommunication Union): 1950, ICAO (International Civil Aviation Organization): 1952, IMF (International Monetary Fund): 1955, IBRD (International Bank for Reconstruction and Development): 1955, WMO (World Meteorological Organization): 1956, IMO (International Maritime Organization): 1961, IDA (International Development Association): 1961, IFC (International Finance Corporation): 1964, UNIDO (United Nations Industrial Development): 1967, WIPO (World Intellectual

sationen verbesserten die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedern durch eine Indexbildung und den Informationsaustausch durch die Veröffentlichung von Berichten zur Policy-Diffusion, die zur Policy-Diffusion zwischen den Mitgliedern beitrugen (Dolwitz/Marsh 1996: 346). Die Entwicklungsstrategie und die Sozialpolitik in Südkorea wurden in den 60er Jahren unmittelbar durch das Konzept der sozialen Entwicklung der UNO beeinflusst.

Allerdings war die Rolle internationaler Organisationen als Akteure der südkoreanischen Policy-Diffusion aus zwei Gründen, die eng mit der Weltpolitik des Kalten Kriegs zusammenhingen, noch beschränkt. Zum einen wurde Südkorea nicht als Mitgliedstaat in die UNO aufgenommen. Zwar wurde der Antrag auf Beitritt im Zeitraum zwischen 1948 und 1975 insgesamt vierzehn Mal gestellt, von Südkorea selbst fünf Mal und anderen Ländern neun Mal, scheiterte jedoch an dem Veto der Sowjetunion (Cho, M. 1991). Von daher war die Integration Südkoreas in die UNO nicht vollständig. So war Südkorea bei zwei der wichtigsten Institutionen des Wohlfahrtsinternationalismus, der IAO und der UNO-Menschenrechtskommission, ausgeschlossen. Zum anderen herrschte in den internationalen Organisationen mehr Rivalität als Einigkeit, wie oben (Kap. 5.2.2.) geschildert wurde, was sich auch anhand dieses Beispiels vom Scheitern des Beitritts Südkoreas zur UNO zeigt.

Insofern waren die Rahmenbedingungen des Wohlfahrtsinternationalismus in dieser Phase als nicht günstig anzusehen. Der ideologische Konflikt des Kalten Kriegs und die Dominanz des amerikanischen Modells verdrängten die Entfaltung der wohlfahrtsstaatlichen Ideen in Südkorea. Jedoch schuf die starke Bedeutung der internationalen Organisationen, vor allem der UNO, einen kleinen aber bedeutenden Raum für den Policy-Transfer des Wohlfahrtsinternationalismus.

Die dritte Phase begann Anfang der 90er Jahre mit dem Zerfall des Kommunismus. Auf der Akteursebene nahm die Bedeutung der internationalen Organisationen bei der Policy-Diffusion zu und es war eine Vielfalt der Diffusionsformen zu finden. Zur Stärkung der Rolle der internationalen Organisationen für die Diffusion des Wohlfahrtsinternationalismus trug vor allem der Beitritt von Südkorea in die UNO als reguläres Mitglied im Jahr 1991 bei, der ohne Wandel der weltpolitischen Rahmenbedingungen durch die Milderung des Kalten Kriegs nicht zustande gekommen wäre. Gerade durch die Unterstützung von China und der Sowjetunion, die durch die ‚Nordpolitik‘ der südkoreanischen Regierung erkaufte werden konnte¹³¹, verwirklichte Südkorea den lang erstrebten Wunsch der Mitgliedschaft in der UNO. Eine wichtige Rolle bei dem Streben nach der Mitgliedschaft stellte die Ratifikation des ‚internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte‘ im Jahr 1990 dar. Mit der Ratifikation legte die koreanische Regierung den ersten Regierungsbericht 10. 1993 ab, dem der zweite von 6.1999 folgte (Park, S. 2002: 35-36). Es ist

Property Organization): 1979 und IFAD (International Fund for Agricultural Development): 1978. Auch ESCAP (Economic Commission for Asia and the Far East): 1954 und UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development): 1965.

¹³¹ Südkorea gewährte der Sowjetunion die finanzielle Unterstützung von 3 Bill. \$ und China beschloss die Erweiterung der Handelsbeziehungen mit Südkorea (Cho, H. 1991).

umstritten, inwiefern der Pakt mit dem nationalstaatlichen Recht verbindlich ist. Weil durch die Ratifikation die Länder in ‚Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates‘ verpflichtet sind, diese sozialen Rechte umzusetzen, ist dieser Pakt als eine indirekt aufzwingende Diffusionsform anzusehen. Auch Südkoreas Beitritt zur IAO im Jahr 1991 stellte eine bedeutende Verbesserung für die Policy-Diffusion des Wohlfahrtsinternationalismus dar. Obwohl Südkorea noch nicht die sozialsicherungsrelevanten Konventionen ratifiziert hatte, richtete sich die Aufmerksamkeit aufgrund des Beitritts zunehmend auf die IAO-Kriterien der sozialen Sicherungen in Gewerkschaften und sozialen Bewegungen (Kim, Y. 1997: 220). Insofern ist die Diffusion der freiwilligen Diffusionsform zuzurechnen. Die freiwillige Diffusionsform wurde durch den Beitritt Südkoreas in die OECD im Jahre 1996 gestärkt. Durch den Beitritt entwickelte sich das Bewusstsein als Mitglied des Clubs der Reichen. Nicht mehr die Entwicklungsländer werden für Vergleiche herangezogen, sondern die entwickelten Länder. Das löste den großen Bedarf nach der Angleichung der Lebensqualität aus: Erreichung des globalen Standards der Lebensqualität. Auch stärkte der Beitritt zur OECD die direkt erzwungene Diffusionsform, den OECD-Konventionen den Mitgliedern den bestimmten Standard der Lebensqualität sicher zu stellen. Dazu zählen die Verbesserung der Arbeitslosensicherung, die Verstärkung des Gesundheitssystems, die Institutionalisierung der Alterssicherung und den Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Es gibt noch ein Beispiel der direkt erzwungenen Diffusionsform von internationalen Organisationen. In der Wirtschaftskrise 1997 musste die südkoreanische Regierung die Strukturanpassungsmaßnahmen des IWF als Voraussetzung der Kreditaufnahme hinnehmen und diese unter der strengen Kontrolle des südkoreanischen IWF-Büros umsetzen.

Aber die Diffusion von anderen Ländern wurde durch die verstärkte Rolle der internationalen Akteure nicht ersetzt sondern eher erweitert. Die Monopolposition von zuerst Japan und später den USA stieß in Südkorea zunehmend auf die Kritik von Wissenschaft und Politik. Das europäische Modell wurde langsam als ergänzend oder sogar als alternativ zum amerikanischen Modell gesehen. Dadurch wurden die Quellen der Diffusion erweitert. Das ist auf die Veränderung der ideologischen Lage in Südkorea zurückzuführen, d.h. die Schwächung des Anti-Kommunismus nach dem Ende des Kalten Kriegs. Zum ersten Mal nach dem Koreakrieg wurde die Diskussion über das sozialdemokratische Modell wieder vor dem Hintergrund politischer und wissenschaftlicher Aspekte ermöglicht.¹³² Darüber hinaus hatten viele Politiker und Wissenschaftler das europäische Modell favorisiert. Der größte Teil der Demokratiebewegung in den 80er Jahren, die sich auf das kommunistische Modell richtete, orientierte sich in den 90er Jahren an dem sozialdemokratischen Gesellschaftsmodell. Vor allem das neue Modell der Sozialdemokratie ‚der dritte Weg‘ in England erregte große Aufmerksamkeit. Der Präsident Kim-Dae-Jung wurde, nachdem er die Präsidentenwahl 1993 verlor, während seines ca. sechs monatigen Aufenthalts in England durch die Ideen des dritten Wegs vor Ort beeinflusst (Interview mit Lee, J. 18.03: 2004). Seine Partei, ‚Neu-Tausend-Demokratie-Partei‘ hatte mit

¹³² Interview mit Nahm, C. am 19.03.2004.

dem europäischen sozialistischen Parteibund eine diplomatische Beziehung geschlossen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass auch der Wandel der weltpolitischen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kalten Kriegs in den 90er Jahren einen positiven Einfluss auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Policy-Diffusion des Wohlfahrtsinternationalismus in Südkorea ausübte. Zum einen erhöhte sich infolge des Beitritts Südkoreas zu den wichtigen Organisationen die Integration des Landes in die internationalen Organisationen. Die internationalen Organisationen als Akteure stärkten ihren Einfluss auf dem Wege aller Diffusionsformen. Zum anderen schuf die Pluralisierung der Ressourcen der Diffusion, die wiederum auf den Rückgang des Anti-Kommunismus infolge des Endes des kalten Kriegs zurückzuführen ist, günstige Bedingungen für das Policy-Lernen am Vorbild des neuen europäischen Sozialmodells.

III Entstehung eines Wohlfahrtsstaates in Südkorea: Staatlichkeit: Verantwortung für individuelle Wohlfahrt

7 Soziale Fragen und soziales Staatsziel in Südkorea

7.1 Soziale Fragen und soziales Staatsziel im developmental state

7.1.1 Soziale Fragen im developmental state: Armutsfrage und Wirtschaftswachstum

Schon in der Zeit der drei Königreiche der koreanischen Geschichte (v. Chr.57-668) war das Armutsproblem ein wichtiges politisches Thema und die Bewältigung der Armut seiner Untertanen stellte ein wichtiges Kriterium für einen guten König dar („the Prince’s obligation theory“) (Kim, G. 2003: 44). Die Armut wurde in drei Königreichen nach der Familienlage definiert, wobei als arm galt, wer zu einer der vier Gruppen von Bedürftigen (Sagung: 四窮) zählte: Männer über 60 Jahre ohne Ehefrau, Frauen über 50 Jahre ohne Ehemann, Weisenkinder unter 16 Jahren und Ältere über 60 Jahre ohne Kinder (Choi, M. 1997: 131). Auch für die Chosen-Dynastie, die den Konfuzianismus als staatliche Ideologie eingeführt hatte, war der Schutz der Armen eine wichtige Aufgabe für einen guten König („Wangdo’-Idee’: 王道政治) und damit die Pflicht des Königsreichs. Dementsprechend wurde der König zur Verantwortung gezogen, wenn auch nur einer seiner Untertanen hungerte oder keinen Broterwerb hatte (ebenda: 143). Allerdings beruhte diese Verantwortlichkeit auf dem Mitleid der Herrschenden und die regionale Verwaltung war für die Umsetzung zuständig (ebenda: 144). Trotz des tiefen Einschnitts durch die japanische Kolonialzeit (1910-1945) blieb diese Tradition der staatlichen Zuständigkeit für das Armutsproblem nicht ohne Einfluss auf die Thematisierung des Armutsproblems im modernen Südkorea.

In der japanischen Kolonialzeit wurde die Thematisierung der sozialen Fragen in der Kolonie Südkorea streng kontrolliert. Selbst die Einführung der ersten modernen Armutspolitik ‚Chosunguhoryung‘ (Verordnung der Chosun-Hilfe) im Jahre 1944 wurde nicht deswegen initiiert um die im Land vorhandene Armut zu lindern, sondern in erster Linie um die japanische Kolonialherrschaft während der Kriegszeit zu stabilisieren (Kim, G. 2003: 45). Nach der Unabhängigkeit Südkoreas (1945) war die neue Gesellschaft durch anhaltende Massenarmut geprägt, für die vor allem der Koreakrieg (1950-1953) verantwortlich war. Die Zahl der Kriegsflüchtlinge stieg während des Kriegs von 7,8 Millionen im Jahr 1950 auf 8,9 Millionen im Jahr 1953, was fast der Hälfte der gesamten Bevölkerung entsprach. Im Jahr 1957 lag die Zahl bei 4,5 Millionen (Lee, D. u.a. 1991: 241-242). Der massive Umfang des Problems überforderte die Kapazitäten der neu gegründeten Republik. Zur Milderung des Problems war das Land hauptsächlich auf ausländische Hilfe angewiesen, die vor allem von den USA und der UNO organisiert wurde. Zwar wurde die Hauptursache der Armut auf den Krieg und dessen Auswirkungen zurückgeführt und die Lösung dementsprechend im Wiederaufbau der Gesellschaft gesucht, aber selbst für den Wiederaufbau

der Wirtschaft wurde Unterstützung durch ausländische Hilfe für notwendig gehalten. „... Auch das Problem der hohen Inflation, die das Blut des Volks trocknet, kann nur durch die ausreichende Wiederbelebung der Produktivität in Feld, Fabrik und Bergwerk gelöst werden. Es wäre sehr schwierig, die Produktionsgrundlage in Stadt und Land aufzubauen, wenn die Länder, die mit uns für die gesamte Stabilisierung des Landes kämpfen, uns kein ausreichendes Material gewähren würden“ (Amtsantrittsrede von Präsidenten Rhee, Sung-Man am 15.08. 1952).

Die beiden Merkmale des Armutsproblems in den 50er Jahren, die die Thematisierung der sozialen Fragen in Südkorea nachhaltig beeinflussten, waren der große Umfang und die lange Dauer der Massenarmut sowie die Problemlösung durch externe Hilfeleistungen. Entsprechend wurde *erstens* die soziale Frage in Südkorea hauptsächlich als Armutsfrage gestellt, d.h. sie wurde als Hauptursache aller sozialen Probleme an allen Stellen der Gesellschaft angesehen: **Dominanz der Armutsfrage**¹³³. Dieser Charakter wurde durch den Einfluss der amerikanischen und ausländischen Hilfe gestärkt, die hauptsächlich aus vorübergehender Notstandshilfe bestand und auf bestimmte Personengruppen, wie Flüchtlinge, Weisenkinder und Arme, beschränkt war. Statt der umfassenden Sozialpolitik (社會政策) etablierte sich in den 50er Jahren zunächst der Begriff der ‚sozialen Wohlfahrtspolitik‘ (社會福祉政策), deren Bereich sich hauptsächlich auf Institutionalisierung der Notstandshilfe und Verwaltung der Wohlfahrtseinrichtungen, vor allem der Waisenhäuser, beschränkte (Kim, Y. 1993: 112-113). *Zweitens* führte die lange und vollständige Abhängigkeit der sozialen Wohlfahrtspolitik von der ausländischen Hilfe dazu, dass sich der Staat seiner Verantwortung für die Gestaltung einer sozial ausgewogenen Politik entziehen konnte und aufgrund dessen die Diskrepanz zwischen der erklärten Verantwortung des Staates für die Wohlfahrt und der effektiven staatlichen Sozialpolitik lange Zeit anhielt: **Verschiebung der effektiven Verantwortung**.

Vor diesem Hintergrund erfolgte die Thematisierung der sozialen Frage im developmental state. In den 60er Jahren hatte sich die Dominanz der Armutsfrage kaum verändert. In Südkorea herrschte immer noch Massenarmut. Fast 40,9 % der Bevölkerung litten 1965 unter absoluter Armut (Tabelle 7-1). Dagegen wurde geschätzt, dass trotz der Massenarmut die Einkommensungleichheit in Südkorea im Vergleich zu anderen Ländern nicht so groß war (vgl. Tabelle 7-2), weil in der Kolonialzeit der Reichtum auf japanische Bewohner konzentriert war und durch den Koreakrieg die materielle Grundlage völlig zerstört wurde (Shuh, B. 1995: 77). Angesichts dieser Einkommenssituation wurde der politische Schwerpunkt auf die Befreiung von absoluter Armut durch Wirtschaftswachstum gesetzt. Dagegen war der Raum für die Thematisierung anderer sozialer Fragen aus diesem Grunde sehr begrenzt.

¹³³ Das ist ein wichtiges Merkmal bei der Thematisierung der sozialen Frage in Entwicklungsländern. In den Entwicklungsländern, in denen große Teile der Bevölkerung mit der Ungewissheit leben, nicht zu wissen, ob sie am nächsten Tag genug zu essen haben, ein Dach über dem Kopf haben, im Falle von Krankheiten versorgt sind, steht die Armutsfrage bei der Gestaltung der Sozialpolitik im Vordergrund (Gsänger 1993:13; Akinson/Hills 1990: 103; Friedrich-Ebert-Stiftung 1996: 77-78).

Tabelle 7-1 Entwicklung der absoluten Armut

Jahr	Armutrate* (in %)
1965	40,9
1976	14,8
1980	9,8
1985	8,6
1990	7,7
1996	7,41
1997	3,93
1998	8,16
1999	9,35
2000	7,61
2001	6,50
2002	5,12
2003	6,13

Quelle: Shuh, S. u.a. 1981: 102; Shong, B. 1994: 695; MfFW, u.a. 2004: 1.

* Bezogen auf Haushalte

Tabelle 7-2 Einkommensverteilung in Südkorea im internationalen Vergleich

Länder	Jahr	BIP/Kopf	Verteilung	
			Anteil der unteren 40%	Anteil der oberen 20%
Indien	1964	99	16,0	52,2
Südkorea	1965	105	19,4	41,8
Taiwan	1964	241	20,4	40,0
Brasilien	1970	390	10,0	61,6
Uruguay	1968	618	16,5	48,0
Japan	1963	950	20,7	40,0
USA	1970	4850	19,7	38,8

Quelle: Shuh, B, 1995: 77,

Der entscheidende Faktor, der die Thematisierung der sozialen Fragen während der ersten Phase des developmental state auslöste, war die Staat-Gesellschaft-Beziehung im Rahmen eines markt- und gesellschaftsgestaltenden Staates (1960-1979). Dabei spielte der Staat auch bei der Thematisierung des Problems der Massenarmut die dominante Rolle. Eine wichtige Begründung der Militärregierung für ihre illegale

Machtübernahme bestand neben der Verteidigung des Landes vor dem Kommunismus auch in der dringenden Aufgabe der Lösung des Armutproblems¹³⁴. Nachdem Präsident Park das Präsidentenamt übernommen hatte, stand die Bekämpfung der Armut an der ersten Stelle der Regierungsaufgaben. „Mein Wunsch ist die Beseitigung der Armut und der Ausbau der wiedervereinigten Nation... Unsere Feinde sind Armut, Korruption und Kommunismus. Ich halte sie für unsere drei öffentlichen Feinde“ (Amtsantrittsrede von Präsident Park, Chung-Hee vom 01.07.1967).

Die Ursachen des Elends wurden in allen Bereichen der verzögerten Modernisierung sowie der geistigen Rückständigkeit des Volkes gesucht (vgl. Amtsantrittsrede von Präsident Park, Chung-Hee vom 17.12.1963). Dementsprechend wurde von der Regierung zum einen die Förderung des Wirtschaftswachstums als zentrales Lösungskonzept des Problems angesehen. „Unser Ziel liegt im Aufbau der Wohlfahrtsgesellschaft, in der das Volk zum Kern des Staates wird und die Armut und Korruption vertrieben werden. ... Ich glaube fest, dass eine solche gerechte Wohlfahrtsgesellschaft durch die Industrialisierung des Landes erreicht werden kann. Ohne den Aufbau der Wirtschaft gibt es keine Beseitigung der Armut, keine Beseitigung der Arbeitslosigkeit und keine Bewältigung des Kommunismus, d.h. die Befreiung des nordkoreanischen Volks und die Wiedervereinigung“ (*Hervorhebung vom Autor*, Amtsantrittsrede von Präsidenten Park, Chung-Hee am 01.07.1967)¹³⁵. Zum anderen sollte eine geistige Revolution der Individuen durchgesetzt werden, die die drei wichtigen Werte Fleiß, Selbstachtung und aktive Partizipation fördern sollte (Amtsantrittsrede von Präsidenten Park, Chung-Hee am 17.12.1963). Ihre Umsetzung fanden diese Ideen mit der Einbindung der Grundsätze Fleiß, Selbstachtung und Zusammenhalt in der ‚Neuen-Dorf-Bewegung‘ (‚Saemaulundong‘)¹³⁶.

In den 60er Jahren blieb die **Dominanz der Armutsfrage** unverändert und wurde durch die Regierung gestützt. Der developmental state trat als Hauptakteur bei der Problematisierung und Lösung des Armutproblems auf. Das Problem des Wirtschaftswachstums wurde jedoch der Armutsfrage gleichgesetzt, d.h. es herrschte die Meinung, dass das Armutproblem nur durch Wachstum effektiv bekämpft werden könne: **Ökonomisierung der sozialen Fragen**. Die Deutung, dass das Wirtschaftswachstum alle soziale Fragen einschließlich der sozialen Ungleichheit beseitigen könnte, wurde zwar durch den developmental state initiiert, aber durch alle Schichten der Bevölkerung unterstützt (Shuh, B. 1995: 89).

¹³⁴ Die sechs öffentlichen Versprechen der Militärregierung lauteten folgendermaßen: 1. Festlegung des Antikommunismus als erstes politisches Prinzip und der Wiederaufbau der antikommunistischen Verteidigungslinie; 2. Stärkung der Beziehung mit den befreundeten Ländern, vor allem den USA; 3. Bekämpfung der Korruption; 4. Dringende Lösung des Armutproblems und Wiederaufbau der nationalen Wirtschaft; 5. Vorbereitung der Wiedervereinigung; 6. Übergabe der Regierung an zivile Politiker und Rückzug des Militärs auf dessen eigentliche Aufgaben (Kim, K. 2003: 77).

¹³⁵ An einer anderen Stelle proklamierte Präsident Park: „Schlussendlich hängen die solide Entwicklung der Demokratie, der Ausbau des Wohlfahrtsstaates und die Verstärkung der nationalen Kräfte für Wiedervereinigung vom Erfolg und Misserfolg des wirtschaftlichen Aufbaus ab“ (15.08.1964 Rede des Präsidenten zum Befreiungstag).

¹³⁶ Diese hat als eine staatlich mobilisierte Bewegung zur Verbesserung der Lebenslage auf dem Land angefangen. Ihr Schwerpunkt lag sowohl in der Verbesserung von Wohnungen und Infrastruktur als auch in der geistigen Aufklärung der Landbewohner.

Doch spätestens Anfang der 70er Jahre veränderte sich die gesellschaftliche Situation ausgerechnet aufgrund des wirtschaftlichen Erfolgs des developmental state. Die absolute Armut verringerte sich stark (Tabelle 7-1), während die Industrialisierung und Urbanisierung einige andere soziale Probleme auslösten. Insbesondere rückten folgende Fragen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit: Die Akkumulation des Grundkapitals, die Verteilung der ökonomischen Ressourcen, die Arbeiterfrage, die Einkommensungleichheit, die Städteplanung sowie die Armut in der Stadt und auf dem Land (Kim, D. 2004: 10). Während die ersten beiden Probleme fest in die staatlichen Wirtschaftsplanungen integriert wurden, bestand die Thematisierung der letzten vier Probleme aus den über das Land verteilten und isolierten Widerstandsaktionen von Betroffenen. Mit zunehmender Arbeitnehmerzahl (Tabelle 5-2) wurden soziale Phänomene wie niedrige Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen (vor allem in der Exportindustrie) zunehmend problematisiert. Gegen die Städteplanung der Regierung gab es vereinzelt kleine Aufstände der Armen in den Städten, die auf das städtische Armutsproblem hinwiesen. Der strenge Anti-Kommunismus, der durch Einflüsse von außen, insbesondere den Zerfall des vietnamesischen Regimes, noch verschärft wurde, verhinderte eine breitere Wahrnehmung dieses Problems in der Öffentlichkeit. Diese Widerstände wurden als systemgefährdende Ideologie angesehen und strikt unterdrückt. Bei dieser ideologisch verengten Konstellation, die eine nahezu unbeschränkte Machtausübung mit der ‚Peitsche‘ ermöglichte, bestand fast keine Notwendigkeit für eine gesellschaftliche Integration der gesamten Arbeitnehmer und Problemgruppen mit dem Mittel des ‚Zuckerbrots‘. Nur einige bestimmte gesellschaftliche Gruppen wie die Staatsbediensteten, Soldaten und Lehrer wurden in Integrationsbemühungen einbezogen.

Auch die Schwäche der Gewerkschaften und Interessengruppen verhinderte eine breite, öffentliche, über das soziale Phänomen der Armut hinausgehende Auseinandersetzung mit sozialen Problemen. Die Gewerkschaften fanden auch keine Unterstützung in der politischen Opposition, weil sich die meisten Oppositionsparteien und Demokratiebewegungen selbst als ‚bessere‘ Vertreter des Anti-Kommunismus hervortaten und ihre Forderungen auf eine an Verfahren orientierte Demokratie beschränkten¹³⁷. In dieser ideologischen und politischen Situation wurden die sozialen Probleme so stark an die Seite gedrängt, dass die Arbeiterfrage bzw. Gleichheitsfrage kaum einen Einfluss auf die Gestaltung der Sozialpolitik haben konnte: **Verdrängung der sozialen Fragen.**

In der zweiten Phase des developmental state (1980-1987) herrschte Kontinuität hinsichtlich der Art der Thematisierung der sozialen Fragen. Obwohl die absolute Armut weiter gesunken war, hatte die Armutsfrage ihre dominante Stellung nicht verloren. „Es ist in keiner Gesellschaft möglich, dass die ganze Bevölkerung gleich wohlhabend lebt, und das ist auch nicht wünschenswert. Es darf jedoch keinen Staatsbürger geben, der sich um das Mindestniveau des Lebens als zivilisierter Mensch

¹³⁷ Die Deutung in den 60er und 70er Jahren bestand aus dem Gegensatz zwischen Demokratie und Antidemokratie: Antikommunismus-Wachstum des autoritären Regime einerseits und an Verfahren orientierte Demokratie der politischen Opposition andererseits (Kim, D. 2004: 2). Als Ausnahmen dieser Diskurskoalitionen sind nur einige christliche Organisationen wie ‚Mission der städtischen Industriearbeiter‘ (都市産業宣教會) zu nennen, die vor allem die Arbeiterfrage thematisiert hatten.

sorgt.... Die Regierung legt die Priorität auf die Bekämpfung der absoluten Armut und der Erfüllung des Grundbedarfs der ganzen Bevölkerung“ (Amtsantrittsrede von Präsidenten Jun, Du-Hwan am 03.03.1981). Das anhaltende Wirtschaftswachstum wurde als Hauptantriebsmotor für den Wohlfahrtstaat ausgemacht (Amtsantrittsrede von Präsidenten Jun, Du-Hwan am 01.01.1980). Es ist aber erwähnenswert, dass in dieser Zeit die ideelle Grundlage der späteren Wohlfahrtsbewegung gelegt wurde. Die Zunahme der sozialen Probleme, die Arbeiterfrage, Armutsprobleme in der Stadt und auf dem Land sowie die Umweltprobleme in den 80er Jahren führten dazu, dass die sozialen Bewegungen zu Fragen angeregt wurden. Der Begriff ‚Minjung (民衆)‘, der ursprünglich aus der Min-Jung-Theologie der 70er Jahre stammte¹³⁸, wurde säkularisiert, um die Betroffenen und ihre Probleme zu definieren. „Der Begriff bezeichnet große Gruppen von Menschen als arme und unterdrückte Menschen“ (Shin, Y. 1995: 177). Die Minjung-Idee (民衆主義) wurde durch den Einfluss des Marxismus teilweise radikalisiert, der die Lösung der sozialen Probleme nur in der radikalen Änderung des kapitalistischen Systems suchte. Diese Orientierung an Minjung (民衆止向性)‘ erregte bei den sozialen Bewegungen große Aufmerksamkeit und bewegte sie dazu Reformen zur Verbesserung der Lebenslage und -qualität der Menschen im Sinne der Minjung-Ideen zu fordern. Als Programmatik äußerte sich diese Forderung in dem ‚Recht auf Leben von Minjung‘ (民衆生存權), das später eine wichtige ideelle Grundlage für die Wohlfahrtsbewegung darstellte (Interview mit Kim, Yoen-Myung am 29.03.2004).

Diese Ideen der Minjung blieben jedoch gegenüber der Wachstumslogik des developmental state ohne große Wirkung, die durch die drei folgenden Merkmale geprägt war: **Dominanz der Armutsfrage, Ökonomisierung der sozialen Frage und Verdrängung der sozialen Fragen.** Diese Logik stand eher einer merkantilistischen Auffassung der sozialen Fragen nahe. Im Merkantilismus wird erstens die staatliche Lösung der sozialen Frage ungeachtet deren Ursachen als selbstverständlich angenommen. Zweitens steht hinsichtlich der Zielsetzung jedoch nicht die Erhöhung der individuellen Wohlfahrt, sondern das (ökonomische) Interesse des Staates im Vordergrund. Drittens wird der Verbesserung und der wirtschaftlichen Nutzung des Humankapitals die Priorität zuerkannt. Viertens wird hinsichtlich der Lösung des Armutsproblems die Verpflichtung der Armen auf Arbeit hervorgehoben (Rimlinger 1971: 14-17).

7.1.2 Soziales Staatsziel im developmental state

‚Entkopplung (decoupling)‘ der koreanischen Verfassung

Im Gegensatz zur merkantilistischen Sichtweise auf die sozialen Fragen war die erste Koreanische Verfassung durch die Festlegung der Wohlfahrtsstaatlichkeit geprägt. Zwar hat der Gesetzgeber das Sozialstaatsprinzip in der koreanischen Verfassungsschrift nicht explizit niedergelegt, doch nahm er umfangreiche Grundrechte in die

¹³⁸ In der Min-Jung-Theologie bezeichnete der Begriff ‚Minjung‘ die leidenden, armen und unterdrückten Massen, die eine Befreiung durch den Messias erwarten (Shin, Y. 1995: 175).

koreanische Verfassung von 1948 auf, die nicht nur Gleichheitsrechte¹³⁹, Freiheitsrechte¹⁴⁰ und politische Grundrechte¹⁴¹, sondern auch soziale Grundrechte betrafen. In der Verfassung wurden die sozialen Grundrechte, das Recht auf Bildung (§16), das Recht auf Arbeit (§17), das Recht auf Organisation, Tarifverhandlung und Streik, das Recht auf Gewinnbeteiligung (§18), das Recht auf Schutz im Falle des Verlustes der Arbeitsfähigkeit durch Alter und Krankheit (§19), sowie das Recht auf die Gleichheit der Geschlechter (§20) gewährt. Darüber hinaus wurde in der Präambel erklärt, dass die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit, die Chancengleichheit und die Verbesserung der allgemeinen Lebenssituation der Bevölkerung angestrebt werden. Insofern ist davon auszugehen, dass in der ersten modernen koreanischen Verfassung vom 12.07.1948, die maßgeblich von der Weimarer Verfassung beeinflusst wurde, das Sozialstaatsprinzip als Grundprinzip festgelegt war (Sho, J./Lee, S.: 168).

Ein weiterer Einfluss der Weimar Verfassung spiegelte sich in der von der Verfassung determinierten Wirtschaftsordnung. Der §84 KV legt fest, dass die Wirtschaftsordnung auf dem Modell der sozialen Marktwirtschaft beruht. „Die Grundlage der koreanischen Wirtschaft liegt in der Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit und der ausgewogenen Entwicklung der nationalen Wirtschaft, mit der bei allen Staatsbürgern der grundsätzliche Lebensbedarf gedeckt werden soll. Innerhalb dieser Grundlage soll die wirtschaftliche Freiheit der Individuen gewährt werden“ (§84 KV). Demnach soll in Konfliktfällen der wirtschaftlichen Gleichheit Vorrang gegenüber der wirtschaftlichen Freiheit eingeräumt werden. Auch in anderen Punkten billigte die Verfassung staatliche Eingriffe in die Wirtschaft. Nach §85 sollen die wichtigsten natürlichen Ressourcen verstaatlicht werden. Der §86 regelt die Verteilung des Landes. Nach §87 sollen die Unternehmen, welche das Gemeingut wie Transport, Strom, Kommunikation, Versicherung, usw. bereitstellen, verstaatlicht werden. Durch §88 wird die Möglichkeit eröffnet, dass der Staat private Unternehmen in dringenden Fällen verwalten oder kontrollieren kann.

Aufgrund der gesellschaftlichen Situation in der neuen Republik war allerdings die Realisierung des Sozialstaates illusionär. Die Festlegung des Sozialstaatsprinzips und der sozialen Marktwirtschaft in der koreanischen Verfassung kam nur zustande, weil die Gründer der Verfassung die in ihren Grundrechten enthaltenen Möglichkeiten bei der Niederschrift zu wenig bedacht hatten. Vielmehr wurden die geeignet erscheinenden Inhalte ausländischer Verfassungen, vor allem der japanischen Verfassung aus dem Jahr 1889 und der Weimarer Verfassung, „warenhhausartig“¹⁴² aufgenommen (Hong, S. 1986: 108; Ahn, K. 1999: 138). Dabei wurden die Grundideen wie Freiheit und Gleichheit, die in den westlichen Ländern historisch durch Erfahrung gewachsen waren, als allgemeine Werte der Menschheit akzeptiert und aufgenom-

¹³⁹ §8 Gleichheit vor dem Gesetz.

¹⁴⁰ §9 körperliche Freiheit; §10 Freiheit der Mobilität; §11 Freiheit der Kommunikation; §12 Freiheit der Religion und des Gewissens; §13 Freiheit der Presse; §14 Freiheit der Wissenschaft und der Künste; §15 Freiheit des Eigentums.

¹⁴¹ §§ 25-26 Wahlrechte.

¹⁴² Ahn, K. 1999: 138.

men (Ahn, K. 1999: 47). In der Verfassungswirklichkeit¹⁴³ der ersten Republik wurden die Grundrechte jedoch durch den Missbrauch der Vorbehaltsregelungen nicht nur unter dem Vorwand des Bürgerkrieges, sondern auch unter dem Vorwand der Staatssicherheit¹⁴⁴ permanent eingeschränkt (Hong, S. 1986: 108). Die Gewährung der sozialen Grundrechte war aufgrund der beschränkten wirtschaftlichen Kapazitäten unvorstellbar. S. Hong beurteilt die koreanische Verfassung deswegen als ‚nominale Verfassung‘ im Sinne von Lowenstein (Lowenstein 1975: 149). „Danach wurde die Verfassung für das dekorative Instrument gehalten, mit dem die Politiker an die Macht kamen“ (Hong, S. 1986: 107). In diesem Sinne stellt die erste koreanische Verfassung ein sehr gutes Beispiel für die Entkopplung von Verfassungstheorie und –praxis dar („decoupling“: Meyer/Boli/Ramirez 1997). Diese erste moderne Verfassung, welche die freiheitlichen Grundrechte, die politischen Grundrechte und die sozialen Grundrechte gewährte und damit das soziale Staatsziel und das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft festlegte, hatte jedoch eine nachhaltige Wirkung auf die Gestaltung der modernen koreanischen Rechtstradition¹⁴⁵.

Wie in vielen Entwicklungsländern gab es eine Diskrepanz zwischen der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit. Die für den Staat im Vordergrund stehende Aufgabe war in der ersten Republik die Staatsbildung, deren Schwerpunkt in der internen Vereinigung des geographisch und ideologisch zerrissenen neuen Landes lag. Der Staat wandte dafür autoritäre und repressive Methoden an, für die der Anti-Kommunismus die notwendigen Voraussetzungen schuf. Der sozialen Marktwirtschaft fehlte die Grundlage der Industrialisierung und der Demokratie. Die Wirtschaft stand unter der Kontrolle der staatlichen Bürokratie, doch sowohl die Bürokratie als auch die Unternehmen strebten nur nach der Befriedigung ihrer eigenen privaten Interessen. In dem Sinne ist die erste Republik als Plünderstaat zu bezeichnen, der mit seiner monopolartigen Gewalt in der Lage war seine Macht auf alle gesamtgesellschaftlichen Ebenen auszuüben. Die Ausbeutung der Ressourcen kam jedoch nicht der Gesellschaft als Ganzes zugute, sondern lediglich den privaten Interessen der Regierungsmitglieder und deren Anhängern (vgl. Tilly 1990: 171). Der südkoreanische Plünderstaat der ersten Republik verhinderte die Ausdifferenzierung und Autonomie der Gesellschaft und versuchte sie der Staatsmacht unterzuordnen, wobei physische Gewalt das wichtigste Mittel darstellte. Die Freiheitsrechte und die politischen Rechte waren der Gesellschaft durch den Krieg und dessen ideologische Wei-

¹⁴³ Unter Verfassungswirklichkeit wird die Gesamtheit der politischen Zustände, Einrichtungen, Vorgänge und möglicherweise auch allen hieran beteiligten maßgebenden Personen verstanden (Hennis 1968).

¹⁴⁴ §28 Abs.2 KV regelt die Vorbehaltsbedingungen: Öffentliche Wohlfahrt und Aufrechterhaltung der Ordnung. Bei vielen Freiheitsrechten fand sich der Zusatz: „...darf ohne gesetzliche Bestimmung nicht beschränkt werden.“ Dies wurde durch die Regierung von Rhee, Sung-Man so interpretiert, dass die Rechte durch das Gesetz beschränkt werden dürfen (Ahn, K. 1999: 138)

¹⁴⁵ In der Verfassungslehre wird diese Problematik in der Kritik am importierten Charakter der Koreanischen Verfassung bzw. Verfassungslehre weitergeführt. Die Kritiker halten es für notwendig, eine eigene Koreanische Verfassung und Verfassungslehre zu entwickeln, weil die Verfassung kritiklos aus dem Ausland importiert wurde und daher dem Rechtsgefühl und Rechtsbewusstsein des koreanischen Volkes nicht entspreche (Kwon, J. 2000: 3). Die Befürworter der bestehenden Koreanischen Verfassung betonen, dass der Import ausländischer Verfassungen notwendig war, da diese in der historischen Erfahrung des Rechtsstaates und der Demokratie in entwickelten Ländern entwickelt wurden, die in der koreanischen Geschichte fehlt (Hu, J. 2000: iii-iv).

terführung vorenthalten geblieben. Die Aufgabe der Gewährung der sozialen Grundrechte übertrug der Staat der Verantwortung ausländischer Hilfsorganisationen. Die Teilnahme am politischen und gesellschaftlichen Leben wurde für die meisten Gesellschaftsmitglieder erschwert. Insofern war der Staat als autoritäres Regime zu bezeichnen.

Soziales Staatsziel im developmental state

In der **ersten Phase des developmental state (1961-1979)**, in der die starke Autonomie des Staates der schwachen und abhängigen bürgerlichen Gesellschaft gegenüber stand, setzte sich die Tradition der Entkopplung der Rechtstradition fort. Die Diskrepanz zwischen der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit verringerte sich nicht. In der 5. Verfassungsänderung während der dritten Republik (1962) wurden die Grundrechte auf Freiheit und Gleichheit aus der ersten Verfassung nicht nur übernommen, sondern auch teilweise erweitert¹⁴⁶. Im Artikel 81 legte die Verfassung die Grundrechte dahingehend neu fest, dass „alle Menschen menschliche Würde und Werte haben und der Staat die Pflicht zur Gewährung der Grundrechte hat“. Auch in der Ju-Shin-Verfassung, die infolge der 6. Verfassungsänderung die rechtliche Grundlage für das autoritäre Regime legen sollte, betrafen die Änderungen hauptsächlich den Teil der Herrschaftsstruktur¹⁴⁷. Obwohl einige kleine Beschränkungen bei den Freiheitsrechten vorgenommen wurden¹⁴⁸, übernahm die Verfassung die meisten freiheitlichen, politischen und sozialen Grundrechte aus der vorherigen Verfassung (Kim, I. 2000: 139-140).

Aber im Gegensatz zur Verfassung, die auf eine pluralistische Gesellschaftsordnung mit einer liberalen Demokratie und sozialen Grundrechten gerichtet war, zeigte die Verfassungswirklichkeit ein ganz anderes Bild. Der autoritäre Staat untersagte dem Markt und der bürgerlichen Gesellschaft jegliche Autonomie. Als Staatsziele wurden Wirtschaftswachstum und Verteidigung herausgestellt (Yoo, J. 1981: 68), wobei das Sozialstaatsziel auf die Armutsbekämpfung reduziert und dem Wachstumsziel untergeordnet wurde. Zur Erreichung dieser Ziele wurden den Bürgern ihre bürgerlichen und politischen Grundrechte vorenthalten. Gleichzeitig erstellte der Staat Pläne

¹⁴⁶ Einige Erweiterungen der Freiheitsrechte wie z.B. Verbot von Folter, Recht auf einen Anwalt, Anspruch auf rechtliche Prüfung der Rechtmäßigkeit der Festnahme und Erweiterung der Pressefreiheit usw. wurden vorgenommen (Kim, I. 2000: 139-140).

¹⁴⁷ Nach Ahn, K.H. (1999) ist die Verfassung in vier Bestandteile zu untergliedern: 1. Grundprinzipien und -struktur des Staates (Kapitel I. Allgemeine Bestimmung), 2. Grundrechte (Kapitel II. Rechte und Pflichten des Volkes), 3. Herrschaftsstruktur (Kapitel III. Die Regierung, IV. Die Nationalversammlung, V. Die Gerichte, VI. Verfassungsrat, VII. Die Wahlaufsicht, VIII. Lokale Verwaltung) und Wirtschaftsordnung Kapitel IX. Die Wirtschaft. Die wichtigste Aufgabe der modernen Verfassung liegt darin, die Autorität der Staatsbürger im Bereich der bürgerlichen Gesellschaft zu wahren, die sich von der staatlichen Sphäre unterscheidet (vgl. Böckenförde 1991: 209-243). Insofern gewinnen der 3. und 4. Teil hier besonders starke Aufmerksamkeit, weil sich der 3. Teil auf die Beziehung zwischen Staat und Nicht-Markt-Bereichen der bürgerlichen Gesellschaft und der 4. Teil auf die Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft beziehen (Ahn, K. 1999: 132). Bei der Beratung der Koreanischen Verfassung stand der Teil der Herrschaftsstruktur im Vordergrund (Lee, B. 1988: 73).

¹⁴⁸ Vor allem wurden die Vorbehaltsregeln bei den Freiheitsrechten erweitert (Kim, I. 2000: 140).

für eine exportorientierte Industriestrategie mit dem Schwerpunkt auf der Leichtindustrie (1960-1972) und später mit dem Schwerpunkt auf der Schwer- und Chemieindustrie (1973-1979). Zur Umsetzung dieser Pläne übernahm zum einen der Staat selbst die Gestaltung des Marktes und die Mobilisierung und Akkumulation des Grundkapitals. Die Regierung brachte das Gründungskapital mit Hilfe des inländischen und ausländischen Finanzwesens auf und bestimmte, „wann, welche und wie viele private Unternehmen entstehen durften“ (Choi, S. 2003: 18). Die staatliche Einmischung reichte gelegentlich sogar in die Investitionsentscheidungen des einzelnen Unternehmens, als ob die Regierung dem Unternehmen einen „Schießbefehl“ erteilen würde¹⁴⁹ (Wade 1990a: 233-236). Zum anderen konstituierte der Staat selektiv die bürgerliche Gesellschaft, um die selbstständige Aktivität der Gesellschaft strikt durch repressive Maßnahmen zu unterdrücken und gleichzeitig kooperative gesellschaftliche Organisationen durch den Staat zu gründen und zu fördern. Insofern trägt die erste Phase des developmental state die Merkmale eines **markt- und gesellschaftsgestaltenden Staates** (vgl. Im, H. 1994: 317). Als soziales Leitkonzept war nicht das der sozialen Marktwirtschaft, wie es in der Verfassung festgeschrieben war, sondern das des starken autoritären Kapitalismus auszumachen, da die sozialen und demokratischen Elemente der Verfassung nicht umgesetzt wurden.

In der Diskussion über das Staatsziel, die durch den Staat beherrscht wurde, setzte sich das **diskursive Deutungsmuster ‘Wachstum’** durch. Danach wurde die Modernisierung des Landes durch die Gestaltung der Wirtschaftspolitik als wichtigste Strategie zur Bearbeitung der sozialen Probleme, vor allem zur Armutsbekämpfung angesehen. Denn alle sozialen Probleme, vor allem das der Massenarmut, wurden dieser Ansicht zufolge durch unterbliebene Modernisierung bzw. Industrialisierung verursacht und konnten nur durch Wirtschaftswachstum überwunden werden. Solange die Modernisierungsaufgabe nicht erfüllt werde, sei das Ziel der Wohlfahrt nicht zu erreichen. Der Staat mobilisierte alle verfügbaren Ressourcen des Landes zur Förderung der Wirtschaft. Auch die Sozialpolitik sollte einen Beitrag zum Aufbau der Wirtschaft leisten. Im aktiven Sinne sollte die Sozialpolitik das Geldkapital für die Wirtschaftspolitik aufbringen, wie bei der NWRV von 1974. Im passiven Sinne sollte dem Wirtschaftswachstum bei der Gestaltung des staatlichen Haushalts Priorität gegenüber der Sozialpolitik eingeräumt werden: „Fürs erste Wachstum und danach Verteilung“ („先成長, 後福祉“) (Shon, J. 1999: 130). Das heißt, dass eine Belastung des Staatshaushalts durch den Ausbau der Sozialpolitik vermieden werden sollte, damit der ohnehin knappe Staatshaushalt ganz für das Wirtschaftswachstum eingesetzt werden konnte.

Die Sozialpolitik war nur bestimmten Berufsgruppen, wie staatlichen Bediensteten, Polizisten oder Lehrern vorbehalten, die die notwendige Grundlage für die Herstellung der politischen Stabilität und die Durchführung der Wirtschaftspolitik legen sollten¹⁵⁰. Im Jahr 1986 machten die staatlichen Sozialausgaben für staatliche Be-

¹⁴⁹ Ein gutes Beispiel dafür stellte nach Wade (1990a: 233-236) die Investition von Hyundai bei der Gründung der eigenen Werft in 70er Jahren dar. Trotz des Zögerns des Hyundai-Chefs setzte der Präsident von Hyundai die Investition in die Gründung der Werft durch.

¹⁵⁰ Hinzu kamen das Rentengesetz für staatliche Bedienstete (1960), das Gesetz für Soldatenunterstützung (1961) und das Rentengesetz für Soldaten (1962).

dienstete, Soldaten und Lehrer 59% der staatlichen Gesamtausgaben für Wohlfahrtszwecke aus (Lee, H. 1994: 99; vgl. Ku 1995; 1997¹⁵¹).

Allerdings wurde eine Abweichung vom dominanten diskursiven Deutungsmuster 'Wachstum' durch wissenschaftliche Gruppen der offiziellen Beratungsorganisation von MfGSA (KSS: Komitee für soziale Sicherung) bereitgestellt, die durch die Ideen des balancierten Wirtschaftswachstum und der sozialen Entwicklung von UNO¹⁵² beeinflusst worden war (Shon, J. 1983: 249; Choi, C. 1991: 150-159). Mit der Unterstützung der MfGSA wurde daraufhin die Beratungskommission für soziale Entwicklung¹⁵³ gegründet, die sich mit neuen sozialen Problemen im Zusammenhang mit der Urbanisierung, dem Bevölkerungsproblem, fehlendem Humankapital, Gesundheitsversorgung, knappem Wohnraum und Einkommensungleichheit beschäftigte. Diese Probleme wurden seit Ende der 70er Jahre als negative Wirkungen des Wirtschaftswachstums sowohl durch die sozialen Bewegungen als auch von der Regierung thematisiert (Shon, J. 1983: 246; Kim, J. 1990: 308). Zur Lösung der Probleme schlug sie vor, einen Ausgleich zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Lebensqualität der Bevölkerung herbeizuführen und legte konkrete Einführungs- und Umsetzungspläne für ihre Ideen der sozialen Entwicklung vor, die sich stark an dem Konzept der UNO orientierten (Shon, J. 1983: 248-249).

Das entscheidende Merkmal der Umsetzung der sozialen Entwicklung in Südkorea bestand in der Betonung des Wirtschaftswachstums. Die Priorität des Wirtschaftswachstums in der Entwicklungspolitik wurde nicht in Frage gestellt (Choi, C. 1991: 157). Zum einen sollte das Konzept der sozialen Entwicklung Schaden und Schock des Wachstums, wie den sozialen Wandel oder die Ausweitung von Ungleichheit, die durch das schnelle Wachstum ausgelöst wurden, vermindern (Kim, D. 1979; Shon, J. 1983: 245). Zum anderen sollte das Konzept der sozialen Entwicklung durch die Förderung des Humankapitals und Bereitstellung der ideellen Grundlage das Wachstumspotenzial verstärken (Shon, J. 1983: 245). Aufgrund der starken Betonung des Wirtschaftswachstums wurden andere wichtige Elemente der sozialen Entwicklung, nämlich der universale Charakter der Maßnahmen, wie z.B. die Verbesserung der Lebensqualität der Gesamtbevölkerung sowie korrigierende und kompensatorische Funktionen der Sozialpolitik gegenüber der Wirtschaftspolitik, deutlich vernachlässigt¹⁵⁴. Dem Konzept der südkoreanischen sozialen Entwicklung zufolge sollte die soziale Entwicklung eine ergänzende und fördernde Rolle für das Wirtschaftswachstum spielen: **Ergänzende und wachstumsnahe soziale Entwicklung**. Zwar war die

¹⁵¹ Anhand der unsicheren innen- und außenpolitischen Lage in Taiwan begünstigte die Sozialpolitik einige Berufsgruppen, wie die pensionierten Parlamentarier, Militärs, Lehrer, öffentliche Bedienstete und Veteranen, die für die Herstellung der politischen Stabilität von Bedeutung waren. Im Jahr 1991 machten die Sozialausgaben für diese fünf Gruppen ca. 75% der gesamten staatlichen Sozialausgaben aus (Ku, 1997: 59).

¹⁵² Siehe Kap. 6.1.

¹⁵³ Sie bestand aus ca. 80 Uniprofessoren und Experten aus dem KSS (Choi, C. 1991: 151).

¹⁵⁴ Diese Gruppe beabsichtigte nicht die Ersetzung, sondern die Ergänzung der Wachstumslogik. Sie wählte diejenige Form der Sozialpolitik, die das Wirtschaftswachstum nicht behinderte. Ein Beispiel war ihre Befürwortung einer durch Beiträge finanzierten Krankenversicherung. Eine staatliche Krankenvorsorge, wie das NHS in England, wurde hingegen von vorneherein ausgeschlossen, weil man glaubte, dass die Krankenvorsorge eine finanzielle Belastung für den staatlichen Haushalt darstellen und damit die Wirtschaftspolitik behindern könnte (Lee, Y. 2003: 95).

Durchschlagskraft dieses **diskursiven Deutungsmusters ‘balanced development’** in der Diskussion zunächst sehr begrenzt, aber immerhin wurde es als ein wichtiges Element des Wohlfahrtsgedankens für den südkoreanischen developmental state anerkannt.

Es wurden einige Schritte unternommen, um die soziale Entwicklung in die staatliche Entwicklungsplanung zu integrieren. ‚Der Fünfjährige Wirtschaftsplan‘ wurde ab dem vierten Mal seiner Erstellung im Jahr 1977 in den ‚Fünfjährigen Wirtschaftssozialplan‘ umbenannt. Damit sollte fortan nicht nur ein Wirtschaftsplan sondern auch ein sozialpolitischer Plan vorliegen (Kim, Y. 2003: 96). Auch wurden dabei diejenigen sozialpolitischen Maßnahmen bevorzugt, die einen direkten Beitrag zur Erhöhung der Produktivität leisten konnten, wie z.B. die Unfallversicherung¹⁵⁵ (1964) und die Krankenversicherung¹⁵⁶ (1977)¹⁵⁷. Die Sozialpolitik „sollte dringend in der Weise erweitert werden, das die Erreichung der primären Ziele des Staates, die Verteidigung und das Wirtschaftswachstum, nicht verhindert wird“ (Soziale Entwicklung von 1974 zitiert nach Kwon, M. 1989: 74).

Die zweite Phase des developmental state begann mit der 8. Verfassungsänderung, die zu Anfang der 5. Republik erfolgte. Bei der Festlegung des Staatszieles sowie der Entkopplung der Rechtstradition herrschte durchaus Kontinuität. Die Änderungen der Verfassung der 5. Republik, deren Schwerpunkte in der indirekten Wahl des Präsidenten und der Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten auf einen einmaligen Zeitraum von 7 Jahren lagen, übernahm die Notstandregelung der Ju-Shin-Verfassung (§51 KV), sodass weiterhin die Möglichkeit zur Beschränkung der Grundrechte gegeben war. Gleichzeitig wurden viele Vorbehalte der Freiheitsrechte, die in der Ju-Shin-Verfassung bestanden, beseitigt, und auch Freiheitsrechte wiederhergestellt¹⁵⁸ (Kim, I. 2000: 140). Insofern wurden in dieser Verfassung die Freiheitsrechte insgesamt erweitert (Kim, I. 2000: 140). Im Bereich der sozialen Grundrechte schrieb diese Verfassung die Pflicht des Staates für die Schaffung von Sicherheit und Wohlfahrt fest (§34, abs.2). Die Rechte auf das Streben nach Glück (§9 KV), auf lebenslange Bildung (§29 V KV) und auf eine saubere Umwelt wurden neu eingeführt (Kim, I. 2000: 141). Angesichts der Verfassungswirklichkeit, in der weder die Freiheitsrechte noch die politischen Rechte verwirklicht wurden, stand die Verfassung der 5. Republik in der koreanischen Rechtstradition der ‚Entkopplung‘. Die sozialen Grundrechte als subjektive Staatsbürgerrechte, die auch durch die deutsche

¹⁵⁵ Diese wurde für Betriebe in den verarbeitenden Sektoren und in der Bergbauindustrie mit mehr als 500 Arbeitern eingeführt.

¹⁵⁶ Diese galt für Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten. Mit der Krankenhilfe, die im selben Jahr für die Armen eingeführt wurde, deckte die Krankenversicherung ca. 14,5% der Bevölkerung ab (Lee, Y. 2003: 101). Dabei lag der Schwerpunkt der Gesundheitspolitik nicht auf der Krankenversicherung, sondern auf der Krankenhilfe als Versorgung für die arme Bevölkerung (Kim, Y. 1993: 146-147; Lee, Y. 2003: 96).

¹⁵⁷ Nach der Einführung der Maßnahmen gab es einen Wandel der Priorität von zuerst ‚primär Rentenversicherung und danach Krankenversicherung‘ zu ‚primär Krankenversicherung zu danach Rentenversicherung‘. Dieser Wandel wurde hauptsächlich damit begründet, dass die Krankenversicherung zur Erhöhung der Produktivität wesentlich notwendiger sei als die Rentenversicherung.

¹⁵⁸ Die Vorbehaltsregelungen bei den Freiheitsrechten wurden gestrichen. Das Recht auf Rechtmäßigkeitsprüfung bei einer Festnahme wurde wiederhergestellt (§11 V KV) und das Recht auf Freiheit des Privatlebens (§16 KV) und das Verbot der Benachteiligung wegen Handlungen von Verwandten (§12 III KV) wurden neu eingeführt (Kim, I. 2000: 140).

Debatte beeinflusst wurden, fanden in Südkorea nur in der Form der Auslegung der sozialen Grundrechte Eingang in die Verfassungslehre. Bei der Diskussion über die Aufnahme dieser Grundrechte in die koreanische Verfassung gab es drei Standpunkte. Erstens: Die sozialen Grundrechte seien Programmsätze, die auf eine politische und moralische Leitlinie für die Gesetzgebung hinwiesen. Solange die Legislative diese durch die Gesetzgebung nicht konkretisiert, entstünde keine konkrete Pflicht bei der Administrative für die Verwirklichung der sozialen Grundrechte zu sorgen (Han, T. 1983: 934). Zweitens: Die Staatsbürger hätten nur ein abstraktes Recht gegenüber dem Staat. Der Staatsbürger könne vom Staat fordern, die notwendigen Maßnahmen einzuführen, er hätte aber keinen konkreten einklagbaren Anspruch auf ein würdiges Leben. Die sozialen Grundrechte wären trotz ihres abstrakten Charakters gesetzliche Rechte der Staatsbürger, obwohl der Staat zu deren Realisierung nicht durch gerichtliches Einklagen gezwungen werden könne (Kim, C. 1991: 461; Kwon, Y. 1989: 539). Drittens: Die sozialen Grundrechte seien laut Verfassung konkrete einklagbare Rechte. Der Staat habe die Pflicht diese Rechte zu verwirklichen. Der Staatsbürger könne deren gesetzliche Verwirklichung durch eine Verfassungsklage verlangen, wenn es keine gesetzliche Grundlage für sie gebe. In der südkoreanischen Debatte fanden bis Ende der 80er Jahre die erste und die zweite Auslegung die größte Beachtung (Kim, K. 1992: 31; 37).

In der Verfassungswirklichkeit unterdrückte der Staat mit dem Festhalten an den Staatszielen Verteidigung durch Antikommunismus sowie Wirtschaftswachstum die Autonomie und die Organisation der Gewerkschaften und der sozialen Kräfte mit repressiven Maßnahmen. Dadurch schloss er deren politische und ökonomische Beteiligung am gesellschaftlichen Gestaltungsprozess aus und verhinderte die gesellschaftliche Ausdifferenzierung. Insofern zeigte der Staat während der 5. Republik einen autoritären Charakter.

Die Schwächung der Staatskapazität durch die Neoliberalisierung der Staatsbürokratie und die Stärkung der Autonomie der Chaebol innerhalb der Entwicklungskoalition führte zur Änderung der Entwicklungsstrategie, d.h. weg von der keynesianischen Entwicklungspolitik hin zur monetaristischen Stabilitätspolitik. Durch die Belebung des Marktmechanismus versuchte der Staat die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft auf dem Weltmarkt zu stärken und nahm damit Abstand von der Regulierung des Marktes. Insofern kann man einen Wandel des koreanischen developmental state von einem markt-gesellschafts-gestaltenden developmental state **zu einem sich an den Markt anpassenden (market-conforming) und die Gesellschaft ausschließenden developmental state** mit dem Ordnungskonzept des autoritären Kapitalismus feststellen (vgl. Im, H. 1992: 391). In diesem developmental state behielt der Staat zwar die autoritäre Politik gegenüber der Gesellschaft bei, legte aber den Schwerpunkt der staatlichen Regulierung mit zunehmender Verselbstständigung der Wirtschaft nicht mehr auf die Gestaltung des Marktes, sondern auf die Anpassung der staatlichen Steuerung an den freien Markt. Die Regierung erklärte den Aufbau der „demokratischen Wohlfahrtsgesellschaft“ zu ihrem Regierungsziel. Dieses sollte durch drei Regierungszielsetzungen, nämlich die feste Verwurzelung der Demokratie, den Aufbau des Wohlfahrtsstaates und die Verwirklichung der Gerechtigkeit erreicht werden (Amtsanttrittsrede von Präsidenten Chun, Du-Hwan am 01.09.1980). Gleichzeitig wurde aber die Priorität der Staatsziele ‚Wirtschaftswachstum‘ und ‚Verteidigung‘ betont. „Um die Grundlage der Wohlfahrtsgesellschaft zu schaffen ist es absolut

notwendig, das anhaltende Wirtschaftswachstum auf der Basis der liberalen Marktwirtschaft zu erreichen. Das Wirtschaftswachstum stellt die Grundvoraussetzung der Sozialpolitik“ dar (ebenda). Die Verwirklichung der Wohlfahrtsgesellschaft ohne selbständige Verteidigung ist nur ein auf Sand gebautes Haus (,沙上樓閣’) (ebenda). Insofern wurde die Priorität sowohl der Wirtschaftspolitik als auch der Verteidigung des Landes vor dem Kommunismus gegenüber der Sozialpolitik nicht in Frage gestellt. Auf der Zielsetzungsebene war damit der negative Einfluss des kalten Kriegs auf Südkorea deutlich festzustellen (siehe Kap. 6). Im Zuge der Neoliberalisierung der Staatsbürokratie (siehe Kap. 5.1.2) wurde während der 80er Jahre die **Residualisierung des sozialen Staatsziels** verstärkt, indem die Regierung den Schwerpunkt der Sozialpolitik auf die Bekämpfung der absoluten Armut legte und die ergänzende und fördernde Rolle der sozialen Entwicklung vernachlässigte. Bis zur Mitte der 80er Jahre konzentrierte sich der Aufbau der Sozialpolitik auf die Verbesserung des Fürsorgesystems, wie z.B. die Reform des Gesetzes für Kinderwohlfahrt (1981), das Gesetz für die Wohlfahrt der körperlich und geistig Behinderten (1981) sowie das Gesetz für Altenwohlfahrt und die Reform des Lebensschutzgesetzes (1983). „Die Regierung legt die absolute Priorität auf die Bekämpfung der absoluten Armut und die Deckung der Grundbedürfnisse der ganzen Bevölkerung“ (Amtsantrittsrede von Präsidenten Chun, Du-Hwan am 01.09.1980).

Struktur des sozialen Staatsziels im developmental state

Wie im Kapitel 4 (Abbildung 4-1) gezeigt wird, kann die Struktur der Staatsziele im developmental state nach den folgenden fünf Kriterien festgestellt werden: Staatliche Verantwortung für Wohlfahrt, Ausdifferenzierung des Ziels der Sozialpolitik im gesellschaftlichen Ordnungskonzept, Anerkennung der Wohlfahrtsrechte als subjektives Recht (Subjektives Recht auf Wohlfahrt und Universalismus), Recht-Pflicht-Beziehung und Struktur der Policy-Community.

Der **Schwerpunkt der Staatsaufgabe** lag während der ganzen Zeit des developmental state auf der Wirtschaftsförderung und der Verteidigung. In diesem Punkt war die Entkopplung der koreanischen Verfassung sehr deutlich. In der Verfassung war die Verantwortung des Staates für die Wohlfahrt als ein wichtiger Bestandteil der Staatsziele festgeschrieben¹⁵⁹, aber in der Verfassungswirklichkeit wurde das soziale Staatsziel durch die zwei oben genannten Hauptziele verdrängt. Zum einen sollte der Staat die Industrialisierung und Modernisierung, deren Fehlen als Ursache aller sozialen Probleme des Landes angesehen wurde, gestalten und fördern. Zum anderen wurde die Ausdifferenzierung der sozialen Sicherheit durch das überaus starke Bestreben nach innerer und äußerer Sicherheit verhindert. Die Erfahrung des Koreakriegs verstärkte die Bedeutung der Sicherheit vor äußerer Bedrohung. Allerdings wurde die Verteidigung durch den Anti-Kommunismus als existenzielle Staatsaufgabe angesehen. Dadurch wurden die Ziele der sozialen Sicherheit an den Rand gedrängt.

Die Entkopplung war auch im **Ordnungskonzept** eindeutig festzustellen. Die koreanische Verfassung nahm die gesellschaftliche Ausdifferenzierung durch die Festlegung der Freiheitsgrundrechte, sowie die politischen und sozialen Grundrechte vor

¹⁵⁹ Während die deutsche Verfassung mit der Sozialstaatsklausel (GG §§20 und 28) die Sozialstaatlichkeit ‚allgemein‘ erklärt, schreibt die Koreanische Verfassung die staatliche Verpflichtung in Form der sozialen Grundrechte fest.

und bestimmte als Ordnungskonzept die soziale Marktwirtschaft, das die Ausdifferenzierung des Wirtschaftssystems, des politischen Systems und des Wohlfahrtssektors voraussetzte. Doch in der Verfassungswirklichkeit war dieses Ordnungskonzept eher als Merkantilismus zu bezeichnen. In dem autoritären Kapitalismus, der südkoreanischen Variante des developmental state, übernahm der Staat die Aufgabe der Gestaltung der Marktwirtschaft und der Gesellschaft und setzte repressive Staatsgewalt ein. Bei diesem Konzept war die Rolle der Sozialpolitik sehr begrenzt. Die Hauptrolle bei der Überwindung sowohl der wirtschaftlichen Probleme als auch der sozialen Probleme, bzw. der Armutsprobleme, sollte die Wirtschaftspolitik spielen. Die Balancierung des Wirtschaftswachstums durch die Sozialpolitik durfte nur begrenzte Wirkung auf die Gestaltung der Sozialpolitik ausüben, sofern sie das Wirtschaftswachstum förderte oder es zumindest nicht verhinderte. Dabei leisteten die Arbeiterfrage und die Versuche zur Einführung der Sozialversicherungen, die durch die Balanced-Development-Diskurskoalition aufgegriffen wurden, einen zwar sehr begrenzten, aber spürbaren Beitrag zur Gestaltung der Sozialpolitik.

Die Entfaltung der Identität des unabhängigen Individuums war in Südkorea, in dem es kaum eine Tradition zur Liberalisierung der Gesellschaft gab, sehr schwierig. Die **Entwicklung des Rechts auf individuelle Wohlfahrt** wurde auch dadurch verhindert, dass die traditionelle Bindung der Individuen an die Familie und die Gemeinde noch erhalten geblieben war. Es gab zwar eine starke Identität des Individuums als Mitglied des Nationalstaates, diese stützte sich aber auf die lange Geschichte eines einheitlichen Staates, die staatliche Mobilisierung für die Modernisierung der Gesellschaft sowie die ideologische Mobilisierung gegen den Kommunismus. Die Integrationskraft der Sozialpolitik wurde nicht nachgefragt und Sozialpolitik nicht als Staatsbürgerrecht, sondern als Privileg bestimmter Berufsgruppen angesehen, die einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum oder zur politischen Stabilität des autoritären Regime leisteten. Weder das herrschende diskursive Deutungsmuster 'Wachstum' noch das davon abweichende diskursive Deutungsmuster 'balanced development' bezog sich auf die individuellen sozialen Grundrechte, die in der koreanischen Verfassung einen klaren Ausdruck fanden. Selbst die Programmatik des Rechts auf Leben des 'Minjung', die durch die radikale Demokratiebewegung hervorgehoben wurde, beinhaltete kein subjektives Recht auf Wohlfahrt, sondern lediglich das Recht auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der sozial schwachen Schichten. Der Begriff 'Minjung' umfasst nicht die Summe der unabhängigen Individuen oder Staatsbürger, sondern die Summe der sozialen Schichten und Klassen, die sich aufgrund der strukturellen und vor allem ökonomischen Probleme der Gesellschaft herausgebildet hatten. Insofern stellte die koreanische Verfassungslehre, in der der individuelle Charakter des Grundrechts auf Wohlfahrt thematisiert wurde, eine der wenigen Ausnahmen in der sozialstaatlichen Debatte dar.

Die **Pflichten der Mitglieder der Gesellschaft** wurden beim Staatsziel betont, während Rechte nur Personen in bestimmten Positionen innerhalb der Familie bzw. Gemeinde und des Staates vorbehalten blieben. Das war darauf zurückzuführen, dass sich die traditionelle Identität des Individuums als Familienmitglied oder als Untertan des feudalen bzw. konfuzianischen Königreichs begründete (was durch die japanische Kolonialherrschaft verstärkt worden war), während die Identität als Rechtssubjekt im autoritären Regime des Developmental state immer stärker verdrängt wurde. Die individuelle und familiäre Verantwortung für die sozialen Probleme war

in der Sozialpolitik hingegen weit verbreitet, was in der Sozialpolitik zu einer starken Verpflichtung zur Arbeit führte.

Die **Policy-Community** des developmental state wies den Typus der passiven Schließung auf. Die Thematisierung des sozialen Staatsziels wurde stark unterdrückt. Die Thematisierung der sozialen Probleme im Kontext des Rechts auf Leben im Sinne von Minjung wurde als politisch gefährlich angesehen und politisch unterdrückt. Trotz dieser Bedingungen war der Einfluss der globalen Sozialpolitik dennoch festzustellen. Die Idee der sozialen Entwicklung, die durch die offizielle Beratungskommission des MfGSA unter dem ideellen Einfluss der UNO entwickelt wurde, wurde jedoch zuerst von der Geheimpolizei überprüft¹⁶⁰ (Choi, C. 1991: 158). Die Diskussion über das soziale Staatsziel war in der Öffentlichkeit nicht erwünscht¹⁶¹. Die vier Projektberichte über das Projekt der sozialen Entwicklung wurden der Öffentlichkeit vorenthalten und einige davon nicht einmal gedruckt¹⁶² (ebenda: 152). Daher blieb die Wirkung dieser Ideen in der Debatte und während der Umsetzung der Sozialpolitik begrenzt. Der Staat selektierte und gestaltete die Thematisierung der sozialen Fragen weitgehend. Die staatliche Thematisierung der sozialen Fragen führte zur Mobilisierung der Bevölkerung für staatlich organisierte soziale und wirtschaftliche Projekte, wie der Neuen Dorfbewegung und dem fünfjährigen Wirtschaftsplan.

Zusammenfassend gesehen lag der Schwerpunkt der Staatsaufgabe im südkoreanischen developmental state auf der Wirtschaftsförderung und der Festigung der inneren und äußeren Sicherheit. Das Ordnungskonzept wurde durch den autoritären Kapitalismus geprägt, in dem der Staat eine gestaltende Rolle für den Markt und die Gesellschaft übernahm und damit die Ausdifferenzierung des Marktes und des Sozialsektors verhinderte. Der Ausbau der Sozialpolitik, der durch die Idee der sozialen Entwicklung beeinflusst wurde, beschränkte sich auf die Bereiche, die einen direkten Beitrag, wie die Mobilisierung der ökonomischen Ressourcen, oder einen indirekten Beitrag, wie die Qualifizierung des Humankapitals, zur Wirtschaftspolitik leisten konnten. Die Leistungen der Sozialpolitik wurden nicht als individuelle Rechte aller Staatsbürger, sondern als Privileg bestimmter Gruppen angesehen, wobei ihre Pflichten gegenüber ihren Rechten im Vordergrund standen. Entsprechend wurde die Beteiligung der Staatsbürger bei der Gestaltung der Staatsziele sehr begrenzt. Der Staat

¹⁶⁰ In einer Kabinettsitzung betonte Kwon, Hee-Sub, der Minister des MfSGA, 1968 die Bedeutung der sozialen Entwicklung als Ergänzung zur Wirtschaftspolitik und präsentierte das Projekt der sozialen Entwicklung des MfGSA. Der Wirtschaftsminister war gegen das Projekt, weil es das Wirtschaftswachstum hätte verhindern können, und wies wütend darauf hin, dass nur Kommunisten ein solches Projekt vorantreiben würden. Am nächsten Tag bekam ein Mitarbeiter des Projektes im Ministerium Besuch vom Geheimdienst (KCIA). Er musste die Polizisten überzeugen, dass das Projekt nichts mit dem Kommunismus zu tun hatte (Choi, C. 1991: 158).

¹⁶¹ Das gilt auch für die Verfassung. Die 5. Republik, die angeblich eine demokratische Republik sein sollte (§1 I KV), wich schon beim Verfassungsgebungsprozess vom demokratischen Prinzip ab. Die Verfassung wurde vom ‚Gesetzerlassungsrat der Staatssicherheit‘ konzipiert, den die Gruppe des Militärputschs nach der illegalen Auflösung des Parlaments ohne gesetzliche Grundlage gegründet hatte.

¹⁶² Es gab vier Projektberichte: Grundkonzept der sozialen Entwicklung (1968), Langfristige Aussicht der sozialen Entwicklung (1969), Langfristiger Plan der sozialen Entwicklung (1970) und Sektorplan der sozialen Entwicklung (1974). Der erste Bericht wurde der Öffentlichkeit vorenthalten und der zweite nicht einmal gedruckt (Choi, C. 1991: 152).

dominierte in der Thematisierung der sozialen Frage und bei der Formulierung ihrer politischen Lösung. Insgesamt stimmte die Struktur des sozialen Staatsziels während dieser Phase in Südkorea mit der des developmental state überein, die in Tabelle 3-3 gezeigt wurde. Außerdem war bei allen Punkten des sozialen Staatsziels eine Entkopplung im Sinne einer Diskrepanz zwischen Verfassung (formeller Institution) und Verfassungswirklichkeit (deren Umsetzung) deutlich zu erkennen.

7.2 Soziale Fragen und das soziale Staatsziel nach der Demokratisierung

7.2.1 Soziale Fragen

Der fortschreitende Demokratisierungsprozess führte nach 1987 zur Thematisierung der sozialen Fragen in der Gesellschaft: **Aktualisierung der sozialen Frage**. Der massiven Demokratiebewegung im Juni 1987 folgte direkt die Streikwelle der Arbeitnehmer zwischen Juli und September desselben Jahres (siehe Tabelle 5-6). Damit war auch die lang unterdrückte Arbeiterfrage nachdrücklich in die politische Öffentlichkeit getreten. Allerdings konzentrierte sich der Protest zuerst hauptsächlich auf die Erhöhung des Arbeitsentgelts sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und richtete sich gegen die Arbeitgeber der einzelnen Betriebe. Mit der Organisation der Gewerkschaften weiterten sich die Forderungen auch auf andere Bereiche aus, wie z.B. auf die Organisations- und Verhandlungsrechte der Gewerkschaften, die im developmental state strikt untersagt worden waren. Allerdings verhinderten das Organisationsprinzip der Gewerkschaften, die in der Form von ‚Betriebsgewerkschaften‘ auftraten, und die unter dem Einfluss des Marxismus entstandene ideelle Radikalisierung innerhalb der Gewerkschaften, dass die Arbeiterbewegungen politische und sozialpolitische Forderungen formulierten (Koreanischer Bund der demokratischen Arbeiter 1994: 193). Erst nach dem Zerfall des real existierenden Sozialismus versuchte ein Teil der DKGB¹⁶³ in der Mitte der 90er Jahre diese Merkmale der koreanischen Arbeiterfrage, d.h. die ideelle Radikalisierung innerhalb der Gewerkschaften sowie die Betriebs- und Wirtschaftsorientierung¹⁶⁴ zu überwinden und stellte sozialreformistische Forderungen, um die politischen und sozialen Rechte der Arbeitnehmer zu stärken (Lyu, M. 2004: 2-4). Das Projekt des „Kampfes für Sozialreform“ des DKGB erweiterte die Themen der Arbeiterfrage um die der politischen und sozialen Rechte und erreichte eine Verbesserung der Rechte und der Lebensqualität für die gesamte Bevölkerung (ebenda). Allerdings wurde das Projekt durch andere drängende Probleme, wie die Gründung einer Dachorganisation für die Gewerkschaften, immer wieder unterbrochen (Kim, Y. 1998).

Ein wichtiges Merkmal der Inhalte der sozialen Fragen in Südkorea bestand darin, dass sich alte und neue soziale Fragen beinahe gleichzeitig in den Freiraum in der Gesellschaft geschoben hatten, der durch die Demokratisierung geschaffen worden war. Neben der Arbeiterfrage, die eine der klassischen sozialen Fragen des Kapita-

¹⁶³ Siehe insbesondere Kim, T. (2002) und Kim, Y. (2000).

¹⁶⁴ Die Thematisierung der Arbeiterfrage beschränkte sich vor allem auf die Erhöhung des Arbeitsentgelts auf Betriebsebene.

lismus darstellte, fanden die neuen sozialen Fragen, wie die der Umweltverschmutzung, die Frauenfrage und die Friedensfrage, die eine große Bedeutung für die Lebensqualität der Menschen hatten, endlich Aufmerksamkeit. Auch auf die in diese Richtung stattfindende Ausweitung der öffentlich diskutierten Themen hatte das Ende des Kommunismus einen deutlichen Einfluss. Der Minjung-Ideologie, die sich durch den Einfluss des Marxismus an die Revolutionstheorie der Arbeiterklassen anlehnte, wurde dadurch schnell die ideelle Grundlage in der Bevölkerung entzogen. An die Stelle des Minjung, der ‚Klassenkoalition von Arbeitern, Bauern und Armen‘ trat der ‚Staatsbürger‘ (市民), der nach der Erlangung der Staatsbürgerechte in vielen Bereichen drängte. In der Diskussion über das soziale Staatsziel stellten in Südkorea allerdings nicht die Arbeiterbewegungen, sondern die sozialen Bewegungen der Staatsbürger die größte Herausforderung für das herrschende diskursive Deutungsmuster ‚Wachstum‘ dar, das an einen automatischen Umverteilungseffekt des Wirtschaftswachstums und damit an dessen Integrationskraft glaubte. So war nicht nur das Ungleichheitsproblem auf ökonomischer Ebene, sondern auch die Ungleichheit bei der Chancen- und Ressourcenverteilung in vielen Bereichen zwischen den Staatsbürgern über verschiedene soziale Klassen hinweg (z.B. bei Frauen und Behinderten) in die Diskussion gerückt (Kim, Y. 2004: 4). Dabei beschränkte sich die Problematik der Ungleichheit nicht auf bestimmte soziale Schichten, sondern umfasste die aller Staatsbürger, wobei die diskursive Problematisierung von Ungleichheit nicht von der Solidarität in den sozialen Klassen, sondern von der Solidarität aller Gesellschaftsmitglieder ausging (ebenda): **Ungleichheit der Staatsbürger als soziale Frage.**

Ein Wandel war bei der Armutsfrage zu erkennen. Die Armutsfrage verlor ihre lange Dominanz in der Thematisierung der sozialen Fragen. Sowohl während der Roh-Tae-Woo-Regierung als auch während der Kim-Young-Sam-Regierung wurde die absolute Armut als gelöst erklärt¹⁶⁵. „Das Problem der absoluten Armut ist durch das bisherige anhaltende Wirtschaftswachstum gelöst worden ist“ (MfGSA 1992: 251). Die Ungleichheit zwischen den Regionen und den sozialen Schichten, die als Folge der langjährig am Wirtschaftswachstum orientierten Entwicklungsstrategie bezeichnet wurde, wurde als ernstes Problem der sozialen Integration betrachtet. „Selbstverständlich hat das hohe Wirtschaftswachstum unser materiales Leben bereichert,... aber es hat überall auf unserem Weg unsichtbare Klippen geschaffen. Die Unterschiede zwischen den sozialen Schichten und Regionen lösen Konflikte innerhalb unseres Volks und damit ein Integrationsproblem aus“ (Amtsantrittsrede von Präsidenten Roh, Tae-Woo am 25.02.1988): **Ausgleich statt Armut.**

¹⁶⁵ In den Regierungserklärungen und Dokumenten des Wohlfahrtskonzepts wurde die absolute Armut nicht mehr betont.

7.2.2 Soziales Staatsziel nach der Demokratisierung

Re-coupling der koreanischen Verfassung

Die Verfassung der 6. Republik kam durch die Demokratiebewegung von 1987 zustande. Höchste Priorität hinsichtlich der Veränderung der Verfassung lag dementsprechend auf der Wiederherstellung der demokratischen Ordnung. Als erstes wurde das politische Grundrecht wiederhergestellt, sodass der Staatspräsident durch Direktwahl gewählt werden konnte. Gleichzeitig wurde seine Amtszeit auf 5 Jahre begrenzt (§67, 70, 128 KV) (Cheon, K. 1990: 224). Außerdem wurde die Gewaltenteilung in die Verfassung eingeführt und ein Gleichgewicht der staatlichen Kräfte festgeschrieben, was die Schwächung der Macht der Staatspräsidenten und die Stärkung des Parlaments und der Justiz beinhaltete¹⁶⁶. Das zweite Merkmal der neuen Verfassung betrifft die Erweiterung der Freiheitsrechte und der sozialen Rechte. Den bestehenden Freiheitsrechten wurden der Schutz der Intimsphäre und die Freiheit des Privatlebens hinzugefügt (§17 KV). Das Recht auf Privateigentum wurde durch die Entschädigungsregel (§23 III KV) verstärkt (ebenda: 225). Auch die sozialen Grundrechte waren erweitert worden (ebenda): Die Regelungen zur besonderen Förderung der Wohlfahrt bestimmter Gruppen, wie Frauen, Alte, Jugendliche und Behinderte, waren jetzt festgeschrieben (§34 III, IV, V, KV). Die Pflicht des Staates zur Erhaltung der Mindestlöhne war neu eingeführt worden (§32 I KV). Der Staat war jetzt auch zum Schutz der Mütter verpflichtet (§36 II KV).

Im Hinblick auf die Entkopplung, d.h. die Diskrepanz zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit, zeigte sich in der Zeit zwischen 1987 und 1998 ein bedeutender Wandel. Die zentralen Forderungen der Demokratiebewegung von 1987 konzentrierten sich hauptsächlich auf die Gewährung von Freiheitsrechten (z.B. Versammlungsrecht und Pressefreiheit) und politischen Rechten (z.B. Wahlrecht). Dementsprechend war eine deutliche Stärkung der Freiheitsgrundrechte und der politischen Grundrechte in der Verfassung festzustellen. Die repressiven Instrumente der Staatsgewalt (z.B. Geheimdienst und Militärgeheimdienst) wurden durch die demokratische Reform der Munmin-Regierung entscheidend geschwächt.

Die politischen Grundrechte bewegten sich durch die zwei friedlichen Machtwechsel in den Jahren 1988 und 1993 in die Richtung der Stabilität. Die Stabilität der Verfassung stieg auch dadurch, dass der Machtwechsel von 1993 zum ersten Mal in der südkoreanischen Geschichte ohne eine Verfassungsänderung stattfand. Aus institutioneller Sicht schuf die neue Verfassung das Verfassungsgericht und die Verfassungsgerichtsbarkeit. Damit wurde die Möglichkeit eröffnet, die Legitimation der Staatsmacht in die Prüfung der Verfassung einzubeziehen (Cheon, K. 1999: 171). Die Gesellschaftsordnung der koreanischen Verfassung, die Demokratische Republik, die seit 1948 permanent ein fester Bestandteil der Verfassung gewesen war, fand erst nach der Demokratisierung ihre eigentliche Umsetzung: ‚re-coupling‘).

Im Gegensatz zum Fortschritt des ‚re-coupling‘ der freiheitlichen und politischen Grundrechte nach der Demokratisierung fand kein entsprechendes re-coupling bei

¹⁶⁶ Ausführlich dazu siehe Kapitel 5.2.

den sozialen Staatszielen statt. Allerdings gab es Bemühungen seitens der sozialen Bewegungen für soziale Grundrechte, die zwar den Prozess des re-coupling im Gang gesetzt, aber nur begrenzten Einfluss auf die Gestaltung des sozialen Ziels hatten. Die soziale Bewegung, die sich für die Grundversorgung der Bürger einsetzte und von der Wohlfahrtskommission der PBPD gegründet wurde, formulierte zum ersten Mal in der südkoreanischen Geschichte die Forderung nach einem rechtlichen Anspruch der Staatsbürger auf ein „nationales Minimum“, zu dessen Gewährung der Staat laut Verfassung verpflichtet war (Lee, Y./Lee, J. 1996: 2). Die Bewegung wurde durch einen Strang in der Debatte innerhalb der Verfassungslehre beeinflusst, die durch die Auffassung geprägt wurde, die sozialen Rechte nicht als abstrakte, sondern als konkrete Rechte zu interpretieren. Dadurch verlor der Standpunkt der Programmansätze seine dominante Stellung, womit die rechtswissenschaftlichen Voraussetzungen für ein soziales Grundrecht geschaffen wurden (vgl. Kim, K. 1992). Die ‚Bewegung der öffentlichen Verfassungsklage‘ der SBPD, die durch die Gründung des Verfassungsgerichts erst entstehen konnte, schloss sich dieser Verfassungsdiskussion an. Die Bürgerbewegung hielt der Regierung in ihrer Klage am Verfassungsgericht vor, dass das aktuelle Leistungsniveau des Lebensunterhaltsschutzes nicht ausreichte, um eine lebenswürdige Grundlage der Bürger zu gewährleisten, so wie es laut § 34 KV vorgeschrieben war.

In dieser Klagebewegung war die erste Phase des Prozesses der Entkopplung zu beobachten. Die Zunahme an Rechtsstaatlichkeit, die eng mit dem Fortschritt der Demokratisierung verbunden war, führte erneut zu der Diskussion über die Notwendigkeit einer Belebung der sozialen Rechte in der toten Verfassung und bei den Staatszielen. Dabei übte die ‚tote‘ (oder tot geglaubte) Verfassung einen ‚lebendigen‘ Einfluss auf deren Inhalte aus. Sie begünstigte eine bestimmte Richtung, auf die die Verfassung hinwies. Die dekorativen Verfassungsbestimmungen zu den sozialen Grundrechten wirkten wegweisend bei der Verwirklichung der sozialen Grundrechte. „Im Unterschied zu anderen Verfassungen nimmt unsere Verfassung die sozialpolitische Aufgabe in Form der ‚Grundrechte des Volks‘ auf. Das bereitet die Grundlage für die Verwirklichung der ‚sozialen Rechte‘ in der ‚toten Verfassung‘. ... Bei der öffentlichen Klage handelt es sich um die Verwirklichung der sozialen Rechte mit der Hilfe der sozialen Grundrechte, die in der Verfassung schon vorgeschrieben sind...“ (Lee, C. 2004: 9).

Soziales Staatsziel bei der Noh-Tae-Woo- und Kim-Young-Sam-Regierung

Die Zielsetzungen dieser beiden Regierungen bestanden zunächst in der Reform des politischen Systems. Die Noh-Tae-Woo-Regierung kam vor allem zu Anfang ihrer Amtszeit den Forderungen der Demokratiebewegung von 1987 entgegen und führte einige Reformmaßnahmen durch, die von der Kim-Young-Sam-Regierung in einer erweiterten Form fortgeführt wurden. Diese politischen Reformen konzentrierten sich auf die Entmachtung der repressiven und nicht selten auch illegalen Staatsapparate. Das geschah bei der Reform der Geheimdienste und der Polizei, sowie der Herstellung des demokratischen Verfahrens durch die Dezentralisierung und Beschrän-

kung des developmental state¹⁶⁷. Ein weiteres Ziel dieser Regierungen beinhaltete die Herstellung des Wettbewerbsprinzips auf dem Markt. Obwohl die Idee der Segyehwa (Globalisierung) offiziell als die Stärkung der Teilnahme an der Konstruktion der Weltordnung und der Kooperation mit der Weltgesellschaft in allen Bereichen der Gesellschaft interpretiert wurde, konzentrierte sich die öffentliche Diskussion auf die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit durch einen kleinen und effektiven Staat, der intern den globalen Standard des liberalen Kapitalismus einführt.

Drittens übte der Zerfall des Kommunismus einen bedeutenden Einfluss auf das Staatsziel aus. Die Noh-Regierung nutzte die veränderten weltpolitischen Bedingungen, um die diplomatischen Beziehungen in den Osten hinein zu erweitern. Die ‚Nordpolitik‘ war so erfolgreich, dass diese Südkorea den langerwünschten Beitritt zur UNO ermöglichte. Innenpolitisch hatte sie zur Folge, dass das Staatsziel ‚Verteidigung des Landes vor dem Kommunismus‘, das lange Zeit das Ziel der sozialen Sicherheit in den Hintergrund gedrängt hatte, an Bedeutung verlor. Dadurch wurde die ideologische Zügelung der sozial(istisch)en Normen der Gleichheit und sozialen Sicherheit gelockert und der Zugang zum Wohlfahrtsinternationalismus ermöglicht.

Es ist umstritten, inwiefern der koreanische developmental state in dieser Zeit demoliert wurde (vgl. Yun, S. 2002: 50-52). Einerseits wurden die staatlichen Marktinterventionen, die das wichtigste Merkmal des developmental state darstellen, verringert. Die Stärkung der privaten Initiative und Kreativität auf dem Markt wurde als der beste Weg zur Förderung des Wirtschaftswachstums angesehen (Shin, D. 2000: 209). Andererseits nahm das staatliche Engagement für eine Liberalisierung zu. Unter dem Druck der Globalisierung setzte sich die Regierung für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der südkoreanischen Unternehmen ein. „Unter Segyehwa wurde allgemein die weltweite Expansion des koreanischen Kapitals verstanden“ (Choi, S. 2003: 50). Mit dieser Zielsetzung führte die Regierung aktiv die Deregulierungspolitik in den Bereichen Industrie-, Finanz- und Arbeitspolitik durch (Shin, D. 2000: 209-211). Der Charakter des liberalen Staates erreichte auch das politische System, wobei das Wettbewerbsprinzip den autoritären Mechanismus des developmental state ersetzen sollte. Der Staat beschränkte sich auf die Gewährung der Verfahrensrechte (Wahlrechte und Versammlungsrecht), die den fairen Wettbewerb zwischen Individuen und Gruppen ermöglichen sollten (Im, H. 1994: 326).

Während dieser beiden Regierungszeiten wurden die Schwerpunkte der Arbeit, die Liberalisierung und die Demokratisierung, jedoch nicht stabil beibehalten. Sie wurden immer wieder durch die Rückkehr zu der repressiven Politik eines developmental state unterbrochen (Kang, J. 2000: 337-340). Aufgrund seines ambivalenten und instabilen Charakters ist es schwierig, von einem klaren Wandel des developmental state zu einem regulativen Staat¹⁶⁸ oder liberalen Staat zu sprechen. Insofern kann man ihn als **begrenzt liberalen Staat** bezeichnen. Bei dieser begrenzt liberalen Staatsführung versuchte der Staat zwar weiterhin das ökonomische Ziel als Staatsziel zu verfolgen. Es standen ihm jedoch nur sehr begrenzte Politikmaßnahmen, die sich auf die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte bezogen, zur Verfügung. Der

¹⁶⁷ Siehe dazu ausführlich Kapitel 5.2.

¹⁶⁸ Unter dem regulativen Staat wird der Staat verstanden, der nur minimale Regulierungen, die für die Stabilität des Marktes notwendig sind, ausübt. Der regulative Staat verzichtet auf eine langfristige Industriepolitik und Intervention in den Markt (Yun, S. 2002: 50).

Staat hielt zwar an den demokratischen Regeln fest, aber die Demokratie war sehr instabil. Bei dieser Art Staatsführung handelt es um eine Zwischenform zwischen dem developmental state und dem liberalen Staat. Die Entstehung dieser Staatsform ist hauptsächlich auf den koreanischen Charakter der Demokratisierung zurückzuführen, die durch den Kompromiss zwischen autoritären und demokratischen Kräften zustande kam¹⁶⁹ (Im, H. 1994: 293; Shin, K. 1999: 120). Als Ordnungskonzept stellte er die Marktdemokratie vor. Mit diesem Konzept betrieb die liberale Idee die Ausdifferenzierung des Wirtschaftssystems und des politischen Systems. Das Marktprinzip war dabei sowohl im Wirtschaftssystem als auch im politischen System als Grundlage akzeptiert (Im, H. 1994: 326).

Ein bedeutendes Merkmal dieses begrenzten Marktliberalismus bestand in der Stellung des sozialen Staatsziels. Die Debatte über das soziale Staatsziel im begrenzt liberalen Staat zeigte ein ambivalentes Bild. Auf der einen Seite konnte die Balanced-Development-Diskurskoalition ihren Einfluss auf die Gestaltung der Wohlfahrtsideen verstärken. Erstens fand eine Integration von Politik und Sozialpolitik durch die Demokratisierung statt, d.h. die Sozialpolitik wurde zu einem wichtigen Teil der politischen Legitimation. Im developmental state gab es zwar die Sozialgesetzgebungen aus den ersten Amtszeiten der Präsidenten. Doch diese Gesetze hatten nur eine symbolische Bedeutung, weil die meisten Gesetze nicht umgesetzt wurden. So wurden in der Zeit zwischen 1961 und 1963 fast 15 Sozialgesetze erlassen, aber nur die wenigsten davon umgesetzt. Das betraf diejenigen, die auf bestimmte Personengruppen begrenzt waren (Altersvorsorge für Beamte und Soldaten sowie Unfallversicherung für bestimmte Gruppen von Beschäftigten)¹⁷⁰ (Shuh, B. 1995: 134-135).

Bei der Wohlfahrtsexpansion Ende der 80er Jahre handelte es sich um die tatsächliche Umsetzung der sozialpolitischen Maßnahmen, die den größten Teil der Bevölkerung betrafen, wie die Einführung des Mindestlohns (1988¹⁷¹), die Einführung der Volksrente (1988¹⁷²), die Erweiterung der Krankenversicherung (1988) und die Erweiterung der Unfallversicherung (1989), die Verabschiedung des Gesetzes für Beschäftigungsförderung bei Behinderten (1990) sowie die Verabschiedung des Gesetzes für betriebliche Wohlfahrt (1991). Außerdem wurde der Ausgleich zwischen dem Wirtschaftswachstum und der sozialen Entwicklung verstärkt betont, sodass daraufhin die Erhöhung der Lebensqualität als Hauptziel der ökonomischen und sozialen Entwicklung benannt wurde: **Wohlfahrt als Legitimationsgrundlage.**

Dabei war der deutliche Einfluss der globalen Sozialpolitik während der Kim-Young-Sam-Regierung festzustellen, da die Regierung „Segyehwa“ (Globalisierung: 世界化), im Sinne der aktiven Teilnahme an der Weltgesellschaft, zur Regierungsaufgabe erklärte.

Beeinflusst durch den Wohlfahrtsinternationalismus stellte der Präsident Kim, Young-Sam die **Frage nach der Lebensqualität**, nachdem er am Sozialgipfel in Kopenhagen teilgenommen hatte. Dort wurde betont, dass das Endziel der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in der Erhöhung der Lebensqualität liegt. Auch wurde

¹⁶⁹ Ausführlicher im Kapitel 5.2.

¹⁷⁰ Industriezweige, die zum Geltungsbereich des Arbeitsstandardgesetzes gehörten, sind der Bergbau und das verarbeitende Gewerbe mit mehr als 500 Beschäftigten (Lee, S. 2002: 14).

¹⁷¹ Dabei handelte es sich um das Jahr der Umsetzung.

¹⁷² Ebenda.

die Erhöhung der Unsicherheit in der globalisierten Welt, die Konflikte und Spaltungen in der Gesellschaft auslösen könnte, als eine große Herausforderung thematisiert (KHBfW 1997: 22). Unter dem Einfluss der Idee der sozialen Entwicklung wurden auch in Südkorea die Folgeprobleme der einseitigen Wirtschaftsentwicklungsstrategie des developmental state thematisiert. Als Leitidee der Wohlfahrt wurde der sogenannte „**ausgleichende Wohlfahrtsstaat**“ vorgestellt, der den Ausgleich von Wirtschafts- und Sozialpolitik betont. Die beiden Zielsetzungen Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt stehen hierbei nicht in einer ersetzenden sondern in einer sich ergänzenden Beziehung. Des Weiteren spielte bei der Vorbereitung für den Beitritt zur OECD 1996 der internationale Vergleich über die Messung der Lebensqualität eine wichtige Rolle. Es wurden nicht mehr die Entwicklungs- und Übergangsländer, sondern die OECD-Mitglieder, d.h. die entwickelten Länder, für einen Vergleich herangezogen. Das führte zur Diskussion über die schwach entwickelte südkoreanische Sozialpolitik. Mit Hilfe der ‚**Segyehwa (Globalisierung) der Lebensqualität**‘ sollte die Lebensqualität in Südkorea das Niveau der entwickelten Länder erreichen (Projektgruppe für Wohlfahrt des Volks 1995: 191). Auf Grund dessen wurden systematische Indikatoren für die Messung der Lebensqualität entwickelt und ein systematischer Vergleich der Sozialpolitik, insbesondere der Sozialausgaben, mit anderen Ländern auf wissenschaftlicher Ebene in den Forschungsinstituten der Regierung, wie z.B. der IfGSA, durchgeführt (Noh, I./Kim, S. 1996; Moon, H. 1995).

Es war aber trotz der Betonung des Ausgleichs zwischen dem Wirtschaftswachstum und der sozialen Entwicklung unübersehbar, dass das diskursive Deutungsmuster ‘Wachstum’ immer eine dominante Rolle bei der Diskussion über das soziale Staatsziel spielte. Unter der Kim-Young-Sam-Regierung wurde die Segyehwa der Lebensqualität betont, doch die Lebensqualität wäre insofern wichtig gewesen, weil sie zur Erhöhung der Arbeitsmotivation beigetragen und damit eine wichtige Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit in der Zeit der Globalisierung dargestellt hätte (Lee, K. 1995: 220). Der Präsident Kim-Young-Sam bestätigte die Priorität des Wirtschaftswachstums mit einem einfachen aber deutlichen Satz: „Lasst uns größeres Brot backen, um einen größeren Anteil daran zu erhalten“ (Amtsantrittsrede von Präsidenten Kim, Young-Sam am 25.02.1993). Aber die Wachstumslogik im begrenzt liberalen Staat, die unter dem Einfluss des neoliberalen Wandels der Wirtschaftspolitik in den 80er und 90er Jahren stand (siehe Kap. 5.1.2), unterschied sich in vielen Punkten von der im developmental state. Zwar hielt *erstens* die Wachstumslogik immer noch an dem Prinzip der Priorität des Wirtschaftswachstums gegenüber der Sozialpolitik fest. Aber sie wurde nicht mehr mit der Belastung des staatlichen Haushalts, sondern mit der Marktverdrängung infolge des unkontrollierten Ausgabewachstums für die Sozialpolitik begründet. Denn mit der Marktverdrängung wären Preiserhöhungen, der Rückgang an Investitionen und die Erhöhung der Zinssätze verbunden. In der Wirtschaftspolitik sollte nach dieser Logik die Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr durch die staatliche Unterstützung sondern durch die Aktivierungsmaßnahmen des Marktes, vor allem der Deregulierung und Privatisierung, gefördert werden. Beim Aufbau des Wohlfahrtssystems sollte *zweitens* die Aktivität der privaten Institutionen wie Markt und Familie hervorgehoben werden. Dagegen sollte der Staat bei der Wohlfahrtsproduktion eine residuale und marginale Rolle spielen. Die Integrationsfunktion der Sozialpolitik bezog sich nur auf bestimmte Personengruppen, wie Arme, Ältere und Behinderte. *Drittens* wurde die Wachstumslogik durch das Argument des

Neoliberalismus, insbesondere der Wohlfahrtsabhängigkeit, beeinflusst. „In entwickelten Ländern verringern die übermäßigen Sozialleistungen die Selbsthilfebemühungen und den -willen der Staatsbürger und lassen die Sozialausgaben zügellos steigen“ (KHBfW 1997: 49-50). Um diese Probleme zu vermeiden, sollte die Verbindung von Wohlfahrt und Beschäftigung im Wohlfahrtssystem gestärkt werden. Die sozial schwachen Schichten sollten keine „bedingungslose“ und passive Hilfe erhalten. Das Wohlfahrtssystem sollte sie einerseits „beschützen“ (保護), andererseits aber die Motivation und die Voraussetzungen für eine langfristige Selbstständigkeit bieten: **Prinzip der produktiven Wohlfahrt** (ebenda: 50-51). Die Wachstumslogik stand näher an der neoliberalen Idee des Gesellschaftstypus als der des developmental state. Insofern war die Logik in der Diskussion nicht mehr als das diskursive Deutungsmuster ‘Wachstum’ sondern als **das diskursive Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘** zu bezeichnen.

Struktur des sozialen Staatsziels im begrenzt liberalen Staat

Erstens bestand der Großteil der Staatsaufgaben des begrenzt liberalen Staates aus der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der Demokratisierung. Dabei dominierten jedoch überwiegend liberale Vorstellungen von Sozialpolitik, d.h. die staatliche Verantwortung beschränkte sich auf die Bereiche, die entweder den Mindestbedarf der Armen gewährleisteten, oder einen Beitrag zur ökonomischen Liberalisierung leisteten. Die Rolle der gesellschaftlichen Institutionen, wie z.B. Markt, Betrieb und Familie für Wohlfahrt sollte aktiv gestaltet werden.

Zweitens beinhaltete das Ordnungskonzept der Marktdemokratie keine Erweiterung des Wohlfahrtsektors. Das re-coupling der politischen Praxis an die Verfassung galt nicht für die sozialen Grundrechte. Die Reformen der beiden Regierungen lösten die repressiven und wirtschaftssteuernden Instrumente auf, d.h. die enge Verknüpfung zwischen Wirtschaft und Politik wurde weitgehend gelockert. Weil davon ausgegangen wurde, dass das Wettbewerbsprinzip nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im politischen Bereich die optimale Ressourcenverteilung ermöglichte, beschränkte sich die Erweiterung der Demokratie auf die Ebene des Verfahrens. Die ökonomischen und sozialen Grundrechte blieben immer noch entkoppelt. Von der herrschenden Vorstellung über die überragende Bedeutung des Wirtschaftswachstums konnte sich der Demokratisierungsprozess zunehmend lösen und das Konzept des Ausgleichs zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik durch den Einfluss des Wohlfahrtsinternationalismus verstärken. Doch der Entwicklung des Wohlfahrtssystems wurde durch die liberalen Ideen, nach denen die Wohlfahrt hauptsächlich durch den fairen Wettbewerb in den wirtschaftlichen und politischen Sphären verwirklicht werden sollte, Grenzen gesetzt. Die staatliche Sozialpolitik sollte nur eine marginale Rolle spielen oder auch einen Beitrag zur Liberalisierung der Wirtschaft leisten.

Drittens bestand eine Folge der Demokratisierung darin, dass die Sozialpolitik als ein Instrument der politischen Legitimation eingesetzt wurde. Die sozialpolitischen Maßnahmen sollten nicht mehr nur bestimmten Berufsgruppen, die für die Sicherheit des Landes und der Regierung von großer Bedeutung waren, sondern einem großen Teil der Bevölkerung zugute kommen, weil die Regierung zu ihrer politischen Legitimation auf die ganze Bevölkerung angewiesen war. Diese Öffnung der Sozialpolitik

wurde jedoch durch den liberalen Staat bzw. die produktive Wohlfahrt begleitet, die eine Trennung zwischen hilfswürdigen und nicht-hilfswürdigen Armen beinhaltete. Viertens fiel die Verantwortung für die eigene Wohlfahrt hauptsächlich auf die privaten Institutionen zurück. In der Armutspolitik waren die Arbeitsfähigen zur Eigenverantwortung bzw. zur Arbeit verpflichtet.

Fünftens zeigte die Policy-Community des liberalen Staates den Typus der aktiven Schließung. Bei der Thematisierung der sozialen Frage kam es zur Trennung zwischen der Gesellschaft und dem politischen System. Die Gesellschaft nahm den Diskurs sowohl der alten sozialen Probleme, wie der Arbeiterfrage, als auch der neuen sozialen Probleme, wie der Frauenfrage und Umweltfrage auf. Das führte aber kaum zur Konstituierung der Policy-Ideen beziehungsweise der politischen Maßnahmen des Staates. Der Einfluss der globalen Sozialpolitik war zwar deutlich festzustellen. Die Mischung der beiden Richtungen, der sozialdemokratischen und der neoliberalen Einflüsse, verhinderte jedoch eine klare Wirkung des Wohlfahrtsinternationalismus. Insgesamt nähert sich die Struktur des sozialen Staatsziels im Lauf der Demokratisierung an das Muster des neoliberalen Gesellschaftstypus an. Fast alle Elemente des sozialen Staatsziels stimmten mit denen des neoliberalen Typs in Tabelle 3-3 überein. Die Demokratisierung weitete zwar die Legitimationsgrundlage des Staates auf die sozialpolitischen Bereiche aus, aber die marktliberale Idee setzte der Entwicklung des sozialen Staatsziels enge Grenzen. Die staatliche Verantwortung für die Wohlfahrt der Staatsbürger war sehr eng gefasst und blieb auf die Mindestsicherung beschränkt. Dementsprechend sollten die sozialen Ziele nur eine marginale Rolle bei der Gestaltung des Ordnungskonzepts spielen. Die Abhängigkeit der Leistungsempfänger vom Staat sollte durch den Ausschluss der arbeitsfähigen Hilfesuchenden vermindert werden. So wurde die Pflicht zur Arbeit in der Armutspolitik institutionalisiert. Hinsichtlich des Aspektes der Entkopplung wurde der Prozess des re-coupling der Verfassung in Gang gesetzt, beschränkte sich aber auf die freiheitlichen und politischen Grundrechte. Die sozialen Grundrechte blieben in der Praxis trotz der Bemühungen der sozialen Bewegungen von der Verfassung entkoppelt.

7.3 Soziale Frage und Staatsziele im Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘

7.3.1 Wirtschaftskrise und soziale Fragen

Mit der Wirtschaftskrise 1997 trat die Thematisierung der sozialen Frage in eine neue Phase. Unmittelbar nach der Wirtschaftskrise stieg die Arbeitslosigkeit radikal an, von 2,1% im Oktober 1997 auf über 7,6% im Juli 1998 und 8,7% im Februar 1999 (Tabelle 5-1). Die sozialen Folgen des blitzartigen Auftretens der Massenarbeitslosigkeit waren in vielen Bereichen bald unübersehbar. Sichtbar wurde zunächst die massive Armut, die bereits für besiegt erklärt worden war (Tabelle 7-2). Danach folgte eine Steigerung der Kriminalität. Die Gesamtzahl der Kriminalitätsfälle stieg um 11,1% von 1.588.613 im Jahr 1997 auf 1.765.887 im Jahr 1998. Die Wachstums-

rate fiel 1997 im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 6,2%¹⁷³. Die Zahl der Ehescheidungen stieg um 28% von 91.200 im Jahr 1997 auf 116.700 im Jahr 1998 (KSA 2005: 6). Nach der Krise schrumpfte der Mittelsstand: zwischen 1997 und 1998 sank sein Anteil an der Gesamtbevölkerung von 68,5% auf 65,7% und das durchschnittliche Einkommen verringerte sich um 10% von monatlich 1,934,000 Won auf 1,730,000 Won (Choi, S. 2003: 95). Diese sozialen Folgen erschütterten die Grundfesten der südkoreanischen Gesellschaft und führten allenthalben die Hinfälligkeit der gesellschaftlichen Grundlagen vor Augen.

Angeichts der Geschwindigkeit, mit der die sozialen Probleme anwuchsen, und ihres bald enormen Umfangs bildete sich **eine große Diskurskoalition** heraus, in der ein breiter Konsens über die Definition und die Dringlichkeit der sozialen Fragen sowie zum Teil über Lösungskonzepte herrschte. Es gab *erstens* einen Konsens hinsichtlich der Definition der Probleme, der dahin ging, dass den drei Problemkreisen Arbeitslosigkeit, (absolute) Armut und Verschärfung der Einkommensungleichheit dringend begegnet werden sollte¹⁷⁴. Vor allem war das für lange Zeit überwunden geglaubte Armutsproblem als das ernsthafteste soziale Problem zurückgekehrt: **Rückkehr der (absoluten) Armutsfrage**. „Den Ausgangspunkt (*der Erweiterung der Sozialpolitik*)¹⁷⁵ bildete die verschlechterte soziale Lage, vor allem die absolute Armut nach/infolge der Wirtschaftskrise.... Dabei handelte es sich nicht um die Wohlfahrtsideen oder die Erweiterung der staatlichen Sozialleistungen, sondern um das Problem des reinen Überlebens. ... Wenn die Oppositionspartei an die Macht gekommen wäre, hätte sie keine andere Politik (*als diejenige der Erweiterung der Sozialpolitik*)¹⁷⁶ durchgeführt“ (Interview mit Kim, S. am 07.04.2004). Der *zweite* Punkt des Konsenses bezog sich auf die Ursache des Armuts- und Arbeitslosigkeitsproblems. In Anbetracht der massiven Folgen der Wirtschaftskrise war es schwierig, die Diskursteilnehmer von der ursächlichen Bedeutung individueller Eigenschaften zu überzeugen, denn die Mehrheit ging von gesellschaftlichen, vor allem wirtschaftlichen Ursachen für das Problem aus¹⁷⁷. Die Besonderheit der südkoreanischen großen Diskurskoalition lag nach der Wirtschaftskrise darin, dass im fehlenden sozialen Sicherungsnetz eine der wichtigsten Ursachen für die radikale Verschärfung des Problems gesehen wurde. Nahm, C. von der SBPD wies darauf hin, dass die Massenarbeitslosigkeit, die nach der Wirtschaftskrise eintrat, direkt zur Massenarmut führte, weil Südkorea hinsichtlich der sozialen Absicherung nur mangelhaft gegen die Arbeitslosigkeit gerüstet war¹⁷⁸. Selbst Moon, H., der bei vielen Gelegenheiten als Vertreter des diskursiven Deutungsmjusters ‚Wachstum‘ auftrat, räumte ein, dass die Wirkung der Arbeitslosigkeit aufgrund der unterentwickelten Absicherungsmechanismen sowohl auf der individuellen als auch der staatlichen Ebene besonders

¹⁷³ www.kosis.nso.go.kr/cgi_bin/sws_777pop.cgi?A_REORT_ID=MA&A_CONTENTS=1901&A_LANG, recherchiert am 21.04.2005.

¹⁷⁴ Drei von 17 befragten Experten nannten Arbeitslosigkeit und Armut als Hauptprobleme, die die staatlichen Reaktionen auslösten; drei weitere die drei Probleme Arbeitslosigkeit, Armut und Einkommensungleichheit; vier weitere Armut und Ungleichheit; fünf weitere allein Armut; ein weiterer allein Ungleichheit; zwei weitere Armut und Arbeitsmarktflexibilisierung.

¹⁷⁵ Ergänzung d. Verf..

¹⁷⁶ Ergänzung des Verfassers.

¹⁷⁷ Interview mit Kim, M. am 14.04.2003.

¹⁷⁸ Interview am 19.03.2004.

schlimm ausfiel. „Particularly in Korea, the adverse impacts of unemployment have been observed to be the most severe among social consequences. First, ... In a rapidly growing economy, workers are not accustomed to massive unemployment and do not have well-developed coping mechanisms at the individual as well as national level. Suffering from unemployment in a country where the unemployment rate used to be around 2,5 percent constitutes a very different picture from those countries with a 10 percent unemployment rate such as Germany. Second, Korea has a relatively small agricultural and informal sector that works as a buffer against massive unemployment in other Asian countries” (Moon, H./Lee, H./Yoo, G. 1999: 111). Aus diesem Konsens über die Definition und die Ursachen heraus entstand ein *dritter* Konsens darüber, dass die staatlichen Maßnahmen zur Verminderung der Armut und der Arbeitslosigkeit einer dringenden Ausweitung bedurften. „Ich befürworte nicht nur das Wirtschaftswachstum. Ich denke auch, dass in Südkorea die Sozialpolitik erweitert werden sollte, solange sie nicht dem europäischen Modell der 60er Jahre folgt“ (Interview mit Moon, H. am 22.03.2004).

Diese Konsensstimmung konnte allerdings die Auseinandersetzung der Diskurskoalitionen nicht vollständig überdecken. Es gab Differenzen bei der Betonung der sozialen Probleme, Arbeitslosigkeit, Armut und Ungleichheit. Das diskursive Deutungsmuster ‘Markt/Wachstum’, das zwar in der großen Diskurskoalition langsam den Standpunkt aufzugeben schien, dass alleine in der Reaktivierung der Marktwirtschaft eine heilende Wirkung zur Lösung der sozialen Probleme liege, hielt an ihrer Überzeugung fest, dass der Arbeitslosigkeit den anderen sozialen Problemen gegenüber Priorität zugemessen werden müsse. „Unemployment is at the heart of the adverse social consequences caused by the financial crisis“ (Moon, H./Lee, H./Yoo, G. 1999: 110). Zudem wurden die wirtschaftlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit betont. Nach Moon, H./Lee, H./Yoo, G (1999: 111) war der Anstieg der Arbeitslosigkeit hauptsächlich auf die wirtschaftliche Rezession und nicht auf die ökonomische Umstrukturierung zurückzuführen. Deswegen hinge eine erfolgreiche Bewältigung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgeprobleme hauptsächlich von ökonomischen Maßnahmen ab. „This shows that economic security is at the root of social security“ (ebenda). Dagegen betonte das diskursive Deutungsmuster ‘balanced development’ die Armutsfrage und die ungleichmäßige Entwicklung der gesellschaftlichen Teilbereiche. In Hinblick auf kurzfristige Aspekte stellte die Armutsfrage nach der Wirtschaftskrise ein drängendes soziales Problem dar. „Beim Konzept der ‚produktiven Wohlfahrt‘ handelte sich um die Bemühung, die sozial schwachen Schichten zu integrieren, deren Herausbildung durch die Wirtschaftskrise ausgelöst worden war“ (Interview mit Chung, K.-B. am 25.03.2004). Hinsichtlich der langfristigen Aspekte rückte das Ungleichgewicht der Entwicklung zwischen Stadt und Land, zwischen großen, mittleren und kleinen Unternehmen und zwischen den verschiedenen sozialen Schichten in den Vordergrund, das durch die über lange Zeit am Wirtschaftswachstum orientierte Entwicklungsstrategie verursacht worden war und das weitere Wirtschaftswachstum erschwerte. Nach Noh, I.-C. (Interview am 26.03.2004) „hat die südkoreanische Entwicklung die Phase erreicht, in der soziale Stabilität eine wichtige Infrastruktur für das Wirtschaftswachstum darstellt. Die Erweiterung der Sozialpolitik ist in dieser Phase notwendig, weil die soziale Polarisierung und die Vergrößerung der gesellschaftlichen Ungleichheit zur Vergrößerung der sozialen Instabilität führt, die schließlich ein weiteres Wirtschaftswachstum verhindert“.

Auch das diskursive Deutungsmuster 'social citizenship' hob *erstens* nach der Wirtschaftskrise die beiden Probleme Armut und Arbeitslosigkeit als jene sozialen Probleme hervor, die am vordringlichsten zu bewältigen seien. Es betrachtete jedoch beide Probleme differenziert. Danach brach das Armutsproblem zwar im Zuge der Wirtschaftskrise in aller Radikalität aus, aber das war nicht nur auf die Arbeitslosigkeit zurückzuführen¹⁷⁹ und war schon vor der Krise unbewältigt geblieben (Interview mit Lee, Y.-H. am 08.04.2004). *Zweitens* widmete sich das Deutungsmuster der Polarisierung der Gesellschaft, vor allem der infolge der Wirtschaftskrise eingetretenen Vertiefung der Einkommensungleichheit bzw. der politischen Strategien zu ihrer Überwindung¹⁸⁰. Allerdings wurde die Thematisierung stark von der internationalen Debatte um die Kritik an Neoliberalismus und Globalisierung beeinflusst. Der Begriff der "20:80-Gesellschaft", der bei der Debatte eine wichtige Rolle spielte, wurde direkt vom deutschen Buch 'Die Globalisierungsfalle' übernommen, das 1997 auf Koreanisch erschienen war. Die Diagnose, dass die Globalisierung Unsicherheit und eine Polarisierung innerhalb der Gesellschaft auslöse, prägte dieses diskursive Deutungsmuster schon bevor die neoliberalen Strukturanpassungsmaßnahmen des IWF tatsächlich in Südkorea wirksam wurden (Interview mit Lee, J. am 08.03.2004). Die Besonderheit der Thematisierung der sozialen Frage durch das diskursive Deutungsmuster 'social citizenship' lag *drittens* darin, dass die Ungleichheitsstrukturen und Exklusionsmechanismen im Wohlfahrtssystem, die dieses diskursive Deutungsmuster als Erbe des developmental welfare system ansah, nachdrücklich thematisiert wurden. Zum einen wurden die Übermacht des Marktes und die Unterentwicklung der staatlichen Sozialleistungen bei der Herstellung der Wohlfahrtsproduktion als Ursachen der sozialen Probleme besonders hervorgehoben. Ein prominenter Vertreter dieses Deutungsmusters, Kim, Yoen-Myung (Interview mit Kim, Y.-M. am 29.03.2004) stellte fest, „dass die Ursache aller sozialen Probleme in der Übermacht des Marktes liegt. Alles wird durch den Markt geregelt. Dabei zeigt sich auch eine gewisse Ineffektivität, etwa im Hinblick auf die Expansion der Ausgaben für private Abendschulen oder die Dominanz des Marktes in der Bereitstellung von Wohnungen“. Auch die Unterentwicklung der staatlichen Sozialleistungen wurde als eine der Hauptursachen für die vorhandenen sozialen Probleme angesehen, wobei immer wieder der Vergleich der Sozialausgaben mit anderen Ländern eine wichtige Rolle spielte. Seit dem Beitritt zur OECD wurden in der Regel die Mitgliedsländer Südkorea gegenübergestellt, weil die Erstellung der OECD-Daten einen neuen, genauen Vergleich ermöglichte. Dieser Vergleich mit den entwickelten Ländern führte zur Konstatierung einer relativen Unterentwicklung Südkoreas (Lee, Y. 2004b: 179).

¹⁷⁹ Das Argument wurde vor allem von Gu, I. (2002) wissenschaftlich untermauert. Nach seiner Studie, in der er den Anteil der Arbeitslosen an der Gruppe der Armen untersuchte, wurde im Jahr 1998 der Anteil der nicht arbeitslosen Armenhaushalte an den Gesamtarmenhaushalten auf ca. 50 % geschätzt. Von daher sei die Gleichsetzung von Arbeitslosigkeit und Armut eine unzulässige Vereinfachung des Problems (Gu, I. 2002: 98).

¹⁸⁰ „Wir haben 2000 versucht, die Bewegung für die Verbesserung der Einkommensumverteilung zu initiieren. Dabei haben wir die Richtlinien dafür erstellt und die Regierung hat diese entgegengenommen und das Konzept der ‚Maßnahmen zur Verbesserung der Einkommensumverteilung‘ entwickelt. Allerdings scheint dieses Konzept nicht aktiv umgesetzt worden zu sein“ (Interview mit Lee, Y. am 08.04.2004).

Insofern übte der Beitritt zur OECD einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der wohlfahrtsfreundlichen Ideen aus; Südkorea gehörte nun zum 'Klub der reichen entwickelten Länder'. Das Niveau der südkoreanischen Sozialpolitik sollte an diesem Maßstab gemessen werden. Technisch wurde die Vergleichbarkeit der Entwicklung in Südkorea mit denjenigen anderen entwickelten Ländern vor allem durch die Erweiterung des Informationsaustauschs innerhalb OECD wesentlich verbessert. Des Weiteren wurden die Eigenschaften des developmental welfare system, die nicht zur Verringerung, sondern zur Vergrößerung der Ungleichheit beitrugen, zum Gegenstand der Kritik gemacht. Das Wohlfahrtssystem war nach sozialen Gruppen differenziert und schloss diejenigen unter ihnen aus, die in der Entwicklungsstrategie des developmental state am stärksten vernachlässigt worden waren¹⁸¹ (ebenda). Diese Eigenschaften erklärten auch, weshalb in der südkoreanischen Debatte um die Sozialpolitik das Problem der Vereinheitlichung und der Erweiterung des Kreises der Leistungsempfänger eine maßgebliche Rolle spielte. Kim, Shang-Kyun unterscheidet hinsichtlich dieses Kriteriums zwei Deutungen in der Wohlfahrtsdebatte: die Vereinheitlichungs- und die Differenzierungsdeutung (Interview mit Kim, S.-K. am 02.04.2004; Kwon, H. 2004).

Viertens versuchten der Pionier unter den Vertretern des diskursiven Deutungsmusters 'social citizenship'¹⁸² eine koreanische Version der 'Exklusion' zu definieren, die gleichzeitig die Wirkung und die Ursachen der sozialen Probleme mit einbezog. Schon Mitte der 90er Jahre hatte es den Versuch gegeben, mit dem Begriff 'Baeje' (배제 排除: direkte Übersetzung von Exklusion) das Armutproblem zu definieren. Nach der Krise gewann der Begriff 'Chabyul' (Diskriminierung, 차별 差別) langsam im Zusammenhang mit der Ungleichheitsproblematik an Bedeutung, die als systemimmanente Aberkennung der Teilhaberechte an allen gesellschaftlichen Subsystemen definiert wird (Interview mit Kim, S.-H. am 07.04.2004). Sie schloss über die ökonomische Ungleichheit hinaus soziale Diskriminierungen ein. Dazu gehören vor allem die Diskriminierung von Frauen, Behinderten, ausländischen und irregulären Arbeitnehmern, Universitätsabsolventen regionaler Universitäten usw. (Lee, Y. 2004b: 415).

Dementsprechend stellte zwar das diskursive Deutungsmuster 'social citizenship' bei der Thematisierung der sozialen Frage zunächst den Ausbau der Institutionalisierung der Armutsbekämpfung in den Vordergrund, ihre Forderung ging indes darüber hinaus und umfasste auch den Ausbau des ausgedehnten sozialen Sicherungsnetzes, das auf dem Prinzip der sozialen Rechte basieren sollte.

Schließlich prägte die große Diskurskoalition der Problematisierung der absoluten Armut die Thematisierung der sozialen Fragen nach der Wirtschaftskrise 1997. Dieser Konsens bedeutete jedoch nicht eine gänzlich unterschiedslose Gestaltung der drei diskursiven Deutungsmuster. Diese fortbestehenden Unterschiede spiegelten die Debatte um die Gestaltung des Konzepts der produktiven Wohlfahrt wider.

¹⁸¹ Empirisch wurde das Argument durch viele Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen und Ungleichheitsstrukturen untermauert (Vereinigung der Chungang-Sozialpolitikforschung 1997).

¹⁸² Zu ihm gehörten Kim, Shu-Hyun (Interview am 07.04.2004) und Lee, Young-Hwan (2004b: 414).

7.3.2 Diskursive Deutungsmuster und Diskurskoalitionen beim Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘

Das Konzept der ‚produktiven Wohlfahrt‘ (生産的 福祉) der Regierung des Volkes wurde zuerst im Jahresgruß von Präsident Kim Dae-Jung vorgetragen¹⁸³ und avancierte dann, nachdem es der Präsident in seiner Gratulationsrede anlässlich des 54. Befreiungstages im August 1999 – neben der parallelen Entwicklung von Wirtschaft und Demokratie – als drittes zentrales Ziel der Regierung des Volkes benannt hatte, regelrecht zu einem zentralen Staatsziel der Regierung des Volkes.

„Die Regierungspartei ‚Volksrat‘ wird neu geboren. ...Die Partei wird die Mittelschicht und die sozial Schwachen in den Mittelpunkt ihrer Politik stellen und Menschenrechte und Wohlfahrt als Ziele hervorheben. ... Ich werde mich darum bemühen, dass die absolute Mehrheit der Bevölkerung zur Mittelschicht gehören wird. Mit der Zielsetzung der Erweiterung der Mittelschicht und der Verbesserung der Lebensqualität der sozial Schwachen werde ich ‚die produktive Wohlfahrt‘ durchführen, die die Entwicklung des Menschen ins Zentrum stellt. Das Volksexistenzsicherungs-gesetz wurde im Parlament verabschiedet. *Jetzt ist allen Staatsbürgern einschließlich der unter dem Existenzminimum Lebenden eine würdige Mindestsicherung garantiert, die die Sicherung des Lebensunterhalts, Ausbildung, Gesundheitsversorgung usw. institutionell umfasst. Allen arbeitsfähigen und -willigen Staatsbürgern werden die Chancen für eine Berufsbildung und für lebenslange Bildung gewährt und sie werden bei der Suche nach einem passenden Arbeitsplatz unterstützt. ...Die vier Sozialversicherungen, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Nationale Rentenversicherung und Unfallversicherung, werden so konsolidiert, dass sich ein soziales Sicherungssystem ausbildet, in dem alle Staatsbürger lebenslang in Sicherheit leben können*“ (Feierrede von Präsident Kim, Dae-Jung zum nationalen Befreiungstag am 15.08.1999 (Hervorhebung d. Verf.)).

Schon bei der Ausarbeitung des Wohlfahrtskonzepts beteiligten sich verschiedene Experten aus der Wissenschaft und den sozialen Bewegungen; ihre Ergebnisse fassten sie in dem Buch ‚Der Weg der produktiven Wohlfahrt zum neuen Jahrtausend, Leitbild der Sozialpolitik der Regierung des Volkes‘ (1999)¹⁸⁴ mit den Hauptprinzipien Garantie der Lebensgrundlage, Wohlfahrt durch Arbeit und Bereitstellung der Grundlage für die Verbesserung der Lebensqualität zusammen (PfVL 2002: 38). Die Auseinandersetzung über die Wohlfahrtsidee war vor allem darauf zurückzuführen, dass das Attribut ‚produktive‘ unpräzise definiert worden war. Infolgedessen wurde der Begriff der produktiven Wohlfahrt je nach Diskurskoalition unterschiedlich interpretiert.

Weil es viele Interpretationen der produktiven Wohlfahrt gab, scheint es sinnvoll zu sein, zunächst das **Konzept der Urheber** anhand der Regierungsdokumente und der Interviews mit den beteiligten Experten darzustellen. Den direkten sozialen Hintergrund des Wohlfahrtskonzeptes ‚produktive Wohlfahrt‘ stellten die sozialen Folge-

¹⁸³ Der Begriff der ‚produktiven Wohlfahrt‘ selbst wurde schon von der Kim-Young-Sam-Regierung als ein wichtiger Bestandteil ihrer Wohlfahrtsideen entwickelt.

¹⁸⁴ PfVL 1999.

wirkungen der Wirtschaftskrise 1997 dar. Daher stand zu Beginn die Lösung des Armutsproblems im Zentrum des Wohlfahrtskonzeptes¹⁸⁵. Das bezog sich aber auch auf die ungleichmäßige Entwicklung zwischen Stadt und Land, zwischen großen, kleineren und mittleren Unternehmen und zwischen Armen und Reichen, die auf die Entwicklungsstrategie, 'Erst Wachstum, und dann Umverteilung' zurückgeführt wurde (PfVL 1999: 11-14; 2002: 24).

Unter dem Begriff der ‚produktiven Wohlfahrt‘ wurde „die Regierungsleitidee verstanden, nach der die Lebensqualität und die soziale Entwicklung dadurch zu fördern versucht werden sollten, dass die Lebensgrundlage aller Staatsbürger garantiert, die Chance der selbstständigen Teilnahme an wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten erweitert und ein Umverteilungsgleichgewicht geschaffen wird“ (LfVL 2002: 19). Als normative Grundlagen dieser Wohlfahrtsidee wurden ‚Wohlfahrt als Menschenrecht und Staatsbürgerrecht‘, ‚Wohlfahrt durch Arbeit‘ und ‚Wohlfahrt als gesellschaftliche Solidarität‘ festgehalten (ebenda). Bezüglich des Attributs ‚produktiv‘, das am stärksten umstritten war, wurde eine relativ deutliche Erklärung vorgelegt. Nach der offiziellen Fassung war der Begriff¹⁸⁶ eher im Sinne von ‚schaffend‘ und ‚schöpferisch‘ als im Sinne von ‚wirtschaftlich‘ zu interpretieren (Interview mit Lee, J.-W. am 08.03.2004). „Der Begriff der ‚produktiven Wohlfahrt‘ hat keine instrumentelle Bedeutung in dem Sinne, dass die Wohlfahrt, wie es häufig missverstanden wird, zur Erhöhung der wirtschaftlichen Produktivität beitragen soll. Er hat eher die Bedeutung, dass die Ressourcen der Gesellschaft effektiv eingesetzt werden, damit alle Staatsbürger einschließlich der sozial Schwachen als Mitglieder der Gesellschaft ein würdiges Leben führen können. Für die Wohlfahrtsempfänger ist es nicht produktiv, wenn sie sich passiv auf Almosen ausruhen, sondern wenn sie aktiv an wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten teilnehmen und persönliche, wirtschaftliche und soziale Unabhängigkeit erlangen“ (LfVL 2002: 21). Überdies begründete Lee, J. (Interview mit Lee, J. -W. am 08.03.2004) den Begriff *zum einen* mit der Erweiterung der Bereiche der Sozialpolitik, d.h. die Sozialpolitik sollte jetzt auch die Produktionsbereiche umfassen. In der Sozialpolitik im Produktionsbereich wurden vor allem zwei Elemente hervorgehoben: Erstens sollte die Teilnahme der Menschen an der Arbeitswelt durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik oder die Schaffung sozialer Dienstleistungen gefördert werden. Zweitens sollte die Sozialpolitik in den Prozess der Gestaltung des Marktes eingreifen, um eine gerechtere Umverteilung im Markt zu fördern. Hierunter wären Maßnahmen wie die Festlegung von Mindestlöhnen einzuordnen. *Zum anderen* gab Lee, J.-W. (Interview am 08.03.2004) eine politische Begründung für den Begriff der produktiven Wohlfahrt¹⁸⁷. In der schlechten ökonomischen Lage nach der Wirtschaftskrise wäre bei einer Erhöhung der staatlichen Ausgaben für die Sozialpolitik mit dem politischen Protest der konservativen

¹⁸⁵ Kim, Shu-Hyun und Lee, Jang-Won hoben als Mitarbeiter der PfVL die Bedeutung des absoluten Armutsproblems nach der Wirtschaftskrise 1997 für die Entstehung der Wohlfahrtsidee hervor (Interviews mit Lee, J. am 08.03.2004 und mit Kim, S. am 07.04.2004).

¹⁸⁶ Der koreanische Begriff ‚Shāngshānsug (生産的)‘ hat zwei Bedeutungen: Erstens "relevant im Zusammenhang mit der Produktion" und zweitens "etwas Neues schaffend" (Naver-Lexikon <http://www.krdic.naver.com/krdic.php?docid=6829>).

¹⁸⁷ Auch Hwang, G. stellte fest, dass die produktive Wohlfahrt hauptsächlich eine Stärkung der Wohlfahrt bedeutete (Interview am 06.03. 2004).

Markt/Wachstum-Diskurskoalition zu rechnen gewesen, die seit den 60er Jahren die südkoreanische Wohlfahrtsdiskussion beherrscht hatte. Um eine aufwendige Auseinandersetzung zu vermeiden und die Vertreter konservativer Position zu überzeugen, wurde das Adjektiv ‚productive‘ hinzugefügt. In diesem Kontext sei die produktive Wohlfahrt nicht mit der ‚workfare‘ gleichzusetzen, weil ihre Betonung nicht auf der Arbeitspflicht, sondern auf der Aktivierung des Rechts auf Arbeit lag, das die koreanische Verfassung (KV § 32 I) gewährte¹⁸⁸ (LfVL 1999: 23). Eher war die produktive Wohlfahrt eine Erweiterung der südkoreanischen Sozialpolitik. Diese Erweiterung lag darin, dass die Sozialpolitik zum ersten Mal die Produktionsbereiche einschloss, die bis dahin nicht der Sozialpolitik, sondern der Arbeitspolitik zugeordnet worden waren. Die Aktivierung betraf die Betonung des Rechts auf Arbeit, das stark mit der Idee der Förderns und Forderns verbunden war. „Wenn Wohlfahrtsleistungen gewährt würden und gleichzeitig die Chance vorhanden wäre, Arbeit zu bekommen, wäre das eine erheblich bessere Wohlfahrt und weit menschlicher“ (Interview mit Lee, J. am 08.03.2004).

Die substantielle Erneuerung der Wohlfahrtsidee der produktiven Wohlfahrt durch die Regierung des Volkes, durch die sich diese Wohlfahrtsidee von derjenigen der Mumin-Regierung unterschied, lag in ihrer Betonung der ‚Wohlfahrt als Menschenrecht bzw. Staatsbürgerrecht‘. „In einem modernen demokratischen Staat haben alle Staatsbürger als Menschen, Bürger der Gesellschaft und Mitglieder des Nationalstaates das Recht auf ein menschenwürdiges, gesundes und kulturelles Leben. Dieses Recht zu gewähren ist die selbstständige Pflicht des Staates“ (PfVL 1999: 18). Allerdings wurde bei der Wohlfahrtsidee, obwohl die Pflicht des Staates zur Gewährung der Wohlfahrt betont worden war, die Einklagbarkeit des Rechts vernachlässigt. Dies war nicht auf Unwissenheit oder Zufall zurückzuführen, sondern auf die intentionale Vermeidung dieser Möglichkeit. „Absichtlich haben wir sie (*die Einklagbarkeit*) trotz der Forderung der Wohlfahrtsmafia nicht erwähnt. ... Dies beruht auf zwei Befürchtungen. Zum einen wird die Beschäftigung mit dem einklagbaren Recht auf Sozialleistungen diejenigen Leute zum Kampf provozieren, die die Sozialpolitik für eine Belastung des Wirtschaftswachstums halten. Zum anderen sind wir überzeugt, dass keiner ein einseitiges Recht gegenüber dem Staat hat. Es geht um die gemeinsame Verantwortung. Individuum, Staat, Gesellschaft und marktwirtschaftliche Institutionen haben gemeinsam die Verantwortung für ein würdiges Leben zu tragen“ (Interview mit Lee, J.-W. am 08.03.2004 (Hinzufügung Lees *in Klammern und Fußnote*). Die Liste der Wohlfahrtsrechte war recht umfangreich. Viele Rechte, die den Grundlagen einer ausreichenden Lebensqualität zuzuordnen waren, wurden darin aufgenommen. Hierzu gehörte nicht nur das Recht auf Lebensunterhalt, d.h. das Recht auf Existenzsicherung, sondern auch das Recht auf Bildung, Gesundheit, Kultur sowie Kunst und saubere Umwelt (PfVL 2002: 34). Eine Besonderheit der südkoreanischen Verwirklichung der sozialen Rechte stellte vor allem die Betonung des Rechts auf Arbeit dar, das durch die verfassungsmäßige Festlegung des Rechts auf Arbeit (§ 32 I KV) gestärkt wurde (vgl. Interview mit Lee, J. am 08.03.2004). Das soziale Sicherungsnetz beschränkte sich nicht auf die Existenzsicherung, sondern

¹⁸⁸ „Die produktive Wohlfahrt sollte die Glückseligkeit und Zufriedenheit dadurch erhöhen, dass den Menschen als sozialen Wesen durch die aktive Garantie des Rechts auf Arbeit die Teilnahme an sozialen und wirtschaftlichen Tätigkeiten ermöglicht wird“ (LfVL 1999: 23).

sollte aus drei Ebenen bestehen: Verteilung der Chancen und des Einkommens auf dem Markt, Verteilung durch den Staat und Förderung der Selbsthilfe (PfVL 2002: 28-30). Auf der ersten Ebene des Netzes lag der Schwerpunkt auf der Herstellung fairer Marktprinzipien und der Förderung der Chancengleichheit im Marktprozess¹⁸⁹. Die zweite Ebene umfasste die staatlichen Wohlfahrtsprodukte, wie das Steuersystem, die Armutspolitik und die Sozialversicherungen. Bei der dritten handelte es sich um diejenigen Maßnahmen, mittels derer die Selbsthilfe der sozial Schwachen gefördert wurde. Sie umfassten vor allem Hilfen zur Selbsthilfe oder Beschäftigungsmaßnahmen.

Das Konzept bezog sich auch auf die Wohlfahrtsstaatsdebatte in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten, vor allem auf das europäische Sozialmodell des dritten Weges, wie in Schweden, die Niederlande, Großbritannien und Deutschland“ (PfVL 1999: 15). Obwohl im neuen europäischen Modell die Aktivierung marktwirtschaftlicher Impulse eingeleitet worden sei, unterscheide es sich wegen der Betonung der sozialpolitischen Intervention zwecks Garantie der Wohlfahrt für die Gesellschaftsmitglieder vom liberalen Modell (PfVL 2002: 27). Im Gegensatz zu den entwickelten Wohlfahrtsstaaten, die unter den Folgeproblemen der übermäßigen staatlichen Intervention leiden würden, leide Südkorea jedoch unter den Folgen mangelnder Sozialpolitik (PfVL 1999: 16). Von daher werde die produktive Wohlfahrt als Idee vom zweifachen Policy-Lernen angesehen. Zum einen werde eine Erweiterung der staatlichen Intervention gemäß dem europäischen Sozialmodell betrieben. Gleichzeitig versuche sie, ein Versagen der Wohlfahrt zu vermeiden, damit Empfänger von Sozialleistungen zu eigenen Aktivitäten motiviert werden könnten (PfVL 1999: 16; 2002: 27). Auch beeinflusste die Idee der sozialen Bewegungen, vor allem der SBPD, die seit Mitte der 90er Jahre eine Ausweitung des Rechts auf Wohlfahrt angeregt hatten, die Gestaltung der Wohlfahrtsideen (Interview mit Lee, J. am 08.03.2004; Interview mit Kim, S. am 07.04.2004).

Außerdem wurde das Konzept durch die internationalen Organisationen IWF und Weltbank unterstützt, die sich bei der Bewältigung der Wirtschaftskrise für diese Erweiterung der staatlichen Sozialpolitik (die Sozialisierung der globalen Politik) einsetzten (siehe Kap. 6.2). In den zehn IWF-Intentionsbriefen wurden als Voraussetzung für eine Kreditgewährung nicht nur Reformleitlinien in der Wirtschaftsstruktur, sondern wurde auch der Ausbau des sozialen Sicherungsnetzes gefordert, dessen Schwerpunkt vor allem auf die Erweiterung der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe gelegt werden sollte. Das Gewicht dieses sozialen Teils wurde ab dem 6. Interventionsbrief vom 02.05.1998 vor dem Hintergrund der deutlich werdenden sozialen Folgewirkungen der Strukturanpassungsprogramme zunehmend verstärkt. Vor allem enthielten die Interventionsbriefe konkrete oder quantitative Zielangaben wie Ausgabenerhöhungen von 7,9 Billionen Won für den Aufbau des sozialen Sicherungsnetzes oder die Ausweitung des Arbeitslosenversicherungsbezugs von Betrieben mit mehr als 30 Beschäftigten auf Betriebe mit mehr als 5 Beschäftigten (6. Intentionsbrief). Es gab deshalb eine breitere Zustimmung unter den Experten für den Einfluss dieser internationalen Organisationen auf die Gestaltung der Wohlfahrts-

¹⁸⁹ Die Chancengleichheit umfasste Chancengleichheit bei der Einstellung, beim Erhalt eines gerechten Arbeitsentgelts und bei der Abschaffung der Abgrenzung gegenüber sozial Schwachen (LfVL 2002: 29).

ideen und der sozialpolitischen Institutionen¹⁹⁰; damit lässt sich ein deutlicher Einfluss des globalen Sozialpolitik auf die Gestaltung der Sozialpolitik in Südkorea feststellen.

Allerdings wurde das Konzept der produktiven Wohlfahrt von den diskursiven Deutungsmustern unterschiedlich aufgenommen. Zuerst wurde die Idee vom **diskursiven Deutungsmuster 'social citizenship'** unterstützt. Bezogen auf den Begriff der produktiven Wohlfahrt hob dieses diskursive Deutungsmuster eher *welfare* als *productive* hervor. Kim, Yeon-Myung, ein prominenter Vertreter dieses diskursiven Deutungsmusters, unterstrich, dass er den Begriff der *produktiven* Wohlfahrt vermeiden wolle, da der Kern dieses Wohlfahrtskonzeptes hauptsächlich in der Stärkung der Wohlfahrt liege. Die Regierung, die als Minderheitsregierung den konservativen politischen Kräften unterlegen gewesen sei, habe das Attribut ‚productive‘ nur hinzugefügt, um einen politischen Konflikt zu vermeiden (Interview am 29.04.2004).

Die Unterstützung durch das diskursive Deutungsmuster ‚social citizenship‘ war am stärksten im Kontext der Konstruktion der Notwendigkeit, die Sozialpolitik zu erweitern und die sozialen Rechte in die Wohlfahrtsidee der ‚produktiven Wohlfahrt‘ einzubetten. Diesem diskursiven Deutungsmuster zufolge gab es die *Notwendigkeit der Erweiterung der staatlichen Sozialleistungen*, die bis dahin in der südkoreanischen Entwicklungsstrategie einseitig vernachlässigt und unterdrückt worden sei. Durch den Vergleich der Sozialausgaben mit denjenigen anderen OECD-Ländern konnte die Notwendigkeit noch untermauert werden. Überdies propagierte das diskursive Deutungsmuster ‚social citizenship‘ seit Mitte der 90er Jahre die Überzeugung von der *Notwendigkeit der Gewährung des Rechts auf Wohlfahrt* in der Öffentlichkeit dadurch, dass unter anderem die ‚Bewegung für ein nationales Existenzminimum‘ und die ‚Bewegung zur öffentlichen Einklagung des Grundrechts auf Lebensunterhalt‘ initiiert wurden, die in der Folgezeit einen unübersehbaren Einfluss auf die Gestaltung der produktiven Wohlfahrt ausübten (Interview mit Kim, S.-H. am 07.04.2004). Damit trug dieses diskursive Deutungsmuster die Debatte über die sozialen Grundrechte, die sonst nur in engen rechts- und sozialwissenschaftlichen Kreisen stattfand, durch eine öffentliche Klagebewegung in die Öffentlichkeit (Interview mit Lee, C.-J. am 02.04.2004 und Lee, Y.-H. am 08.04.2004). Die Einbettung der sozialen Rechte in ihre Vorstellung von der Wohlfahrtsidee machten auch die vier Bezugspunkte der sozialen Rechte deutlich (Abbildung 4-1; Kap. 4). Beim ersten Punkt, der staatlichen Verantwortung für die Wohlfahrt, erzielte dieses diskursive Deutungsmuster eine Stärkung der staatlichen Verantwortung für die Wohlfahrt. Bei der Differenzierung der sozialpolitischen Ziele stand der Nachholbedarf im Bereich der Sozialpolitik gegenüber der Wirtschaftspolitik im Vordergrund. Dieses diskursive Deutungsmuster hielt eine Erweiterung des Sicherungsnetzes für notwendig, die über das Dreiebenen-Modell der Regierung – Sicherstellung eines fairen Marktes, staatliche Sozialleistungen, Hilfe zur Selbsthilfe und Beschäftigungsmaßnahmen – hinausging. Es wurden Maßnahmen zur Abschaffung der Diskriminierung und zur Förderung der Arbeitsbeschaffung gefordert, um die Inklusion von Frauen in die Arbeitswelt zu ermöglichen (Interview mit Nam-Yoon, I.-S. am 06.04.2004). Außerdem

¹⁹⁰ Sieben von 13 Experten, die nach den Faktoren für die Einflüsse auf die Erweiterung der Sozialpolitik nach der Wirtschaftskrise gefragt wurden, bestätigten die starke Einflussnahme von IMF und Weltbank.

wurde eine politische Schwerpunktverlagerung weg vom Ausbau der Sozialversicherungen hin zum Ausbau von Wohlfahrtsdienstleistungen gefordert (Interview mit Nahm, C.-S. am 19.03.2004). Das diskursive Deutungsmuster zielte auf die Garantie eines nationalen Minimums, das sich nicht nur auf finanzielle Aspekte beziehen sollte, sondern auf alle Risikobereiche, die die Lebensqualität der Staatsbürger bestimmten (Interview mit Kim, Y.-M. am 08.04.2004). Die Besonderheit dieses diskursiven Deutungsmusters lag jedoch in der Stärkung des Wohlfahrtsrechts, dessen Schwerpunkt in der Verwirklichung universalistischer Prinzipien lag. Um zu vermeiden, dass einzelne Bürger aus dem Wohlfahrtssystem ausgeschlossen würden, und um die Herausbildung einer kollektiven Solidarität zu fördern, sollten alle Bürger in ein einheitliches System der Sozialpolitik integriert werden. Die Einklagbarkeit des Rechts stellte ein zentrales Element innerhalb der Aktionen der öffentlichen Klagebewegung dar. Im Rechte-Pflichten-Verhältnis sollte vor allem das Recht hervorgehoben werden, da im Wohlfahrtssystem das Recht gegenüber der Pflicht vernachlässigt worden sei (Interview mit Kim, Y. am 15.03.2004). Auch wurde die Betonung der Arbeitspflicht im Konzept der produktiven Wohlfahrt als Pflicht des Staates zur Förderung der Arbeitsbeschaffung interpretiert.

Außerdem bezogen sich die Argumente des diskursiven Deutungsmusters 'social citizenship' auf die internationale Sozialpolitikdebatte. Vor allem wurde das sozialdemokratische Modell Skandinaviens bzw. Schwedens für das ideale Modell des Wohlfahrtsstaates gehalten¹⁹¹. Unter den internationalen Organisationen beeinflusste die IAO mit ihren sozialpolitischen Konventionen¹⁹² die Bildung des Deutungsmusters (vgl. Kim, Y. 1997; Byun, J. 1998: 85). Der Einfluss der UNO war nur indirekt festzustellen. Nach der Ratifikation des 'Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte' durch Südkorea im Jahr 1990 erstellte die Regierung einen Menschenrechtsbericht. Gleichzeitig forderte die UNO die Erstellung eines alternativen Berichts durch NGOs. Bei der Erstellung des alternativen Berichts gewann unter den beteiligten sozialen Bewegungen die Wohlfahrt als Menschenrecht an Aufmerksamkeit (Park, S. 2002: 65). Die wissenschaftliche Herangehensweise dieser diskursiven Deutungsmuster war auch im Einfluss ausländischer Theorien abzulesen. Drei Interviewte verbanden die sozialen Rechte mit der Theorie von T.H. Marshall, die seit Mitte der 90er Jahre in der südkoreanischen Sozialpolitikforschung lebendig diskutiert wird (vgl. Kim, H. 1997).

Eine andere diskursive Deutungsmuster, das ebenfalls das Konzept der produktiven Wohlfahrt unterstützte und gestaltete, stellte das *diskursive Deutungsmuster 'balanced development'* dar, das sich jedoch vom diskursiven Deutungsmuster 'social citizenship' unterschied. Zunächst verlieh das diskursive Deutungsmuster dem Attribut 'produktiv' eine wichtige Bedeutung. Es wurde gelegentlich durch andere Begriffe wie 'development oriented', 'balanced' oder 'generative' ersetzt (Chung, K. 2001; 2002). Die Begriffe spiegelten die Problematik der Beziehung zwischen Wirtschaft und Wohlfahrt wider, deren Schwerpunkt in der wirtschaftlichen Funktion der Wohl-

¹⁹¹ Vier von fünf interviewten Vertretern dieses diskursiven Deutungsmusters antworteten, dass für sie das skandinavische bzw. schwedische Modell das wünschenswerteste Modell für den Wohlfahrtsstaat sei.

¹⁹² Zu nennen ist vor allem die Konvention No 102 'für einen Mindeststandard der sozialen Sicherheit' (Social Security (Minimum Standards) Convention) von 1952.

fahrt lag. Innerhalb dieses diskursiven Deutungsmusters wurde die Instabilität der südkoreanischen Gesellschaft bzw. des gesellschaftlichen Ordnungskonzeptes thematisiert. Diese Instabilität löse eine strukturelle Ineffizienz der Gesellschaft aus, die schließlich ein schweres Hindernis für das weitere Wirtschaftswachstum darstelle. Die Förderung der Wohlfahrt sei daher ein generatives Projekt, das zur Schaffung einer ausgeglichenen Gesellschaftsordnung führen solle (Chung, K. 2001: 11). Mit Blick auf die Verwirklichung der generativen Wohlfahrt wurde der Arbeit eine wichtige Bedeutung eingeräumt. Im Konzept der produktiven Wohlfahrt sollten alle Arbeitsfähigen arbeiten¹⁹³ (Interview mit Chung, K.-B., am 25.04.2004). „*Produktive Wohlfahrt* is designed to promote economic growth by motivating welfare beneficiaries to escape the welfare trap, and to ensure equitable work opportunities to all eligible workers” (Chung, K. 2002: 1). Dieses diskursive Deutungsmuster sah *die Stärkung der Wohlfahrt als notwendig für die Förderung des Wirtschaftswachstums* an (Chung, K. u.a. 2002: 35). Insofern folgte das diskursive Deutungsmuster dem Prinzip des ‘balanced development’, das schon im developmental state der 60er Jahre entstanden war.

Trotz ihrer Zustimmung zur Erweiterung der Sozialpolitik ließ letztere, wie die folgenden Betrachtungen nach vier Strukturelementen des sozialen Staatsbürgers (Tabelle 3-3) zeigen, eine passive oder negative Auffassung über die Etablierung der sozialen Rechte erkennen.

Beim ersten Punkt betonte auch dieses diskursive Deutungsmuster die Stärkung der staatlichen Verantwortung für Wohlfahrt. Im Zusammenhang mit der Ausdifferenzierung der sozialpolitischen Ziele räumte dieses diskursive Deutungsmuster der Sozialpolitik eine ergänzende Rolle der Sozialpolitik für die Förderung des Wirtschaftswachstums ein, d.h. die positive Funktion der Sozialpolitik für das Wirtschaftswachstum wurde betont. Der Schwerpunkt des sozialen Sicherungsnetzes solle in der Garantie einer Existenzsicherung und ihrer Ergänzung durch beschäftigungsrelevante Maßnahmen liegen (Interview mit Chung, K.-B., am 25.04.2004; Chung, K. u.a. 2002: 63). Außerdem lehnte dieses diskursive Deutungsmuster ausdrücklich die Einklagbarkeit des Rechts ab. „Der rechtliche Anspruch auf Wohlfahrt ist in Südkorea nicht einzuführen. Es darf nicht übertrieben werden. Außerdem existiert dieser Anspruch nur im Lehrbuch; es gibt kein Land, in dem er verwirklicht ist“ (Interview mit Chung, K.-B. am 25.03.2004). Überdies sollte die Trennung zwischen Arbeitsfähigen und Arbeitsunfähigen nicht aufgehoben werden. Bei der Rechte-Pflichten-Beziehung sollte –einschließlich der Pflicht zur Arbeit – auch die Pflicht hervorgehoben werden. Ein wichtiger Vertreter dieses diskursiven Deutungsmusters, Noh, I.-C., bemerkte, dass ein soziales Sicherungssystem, in dem einseitig nur das Recht auf Leistung betont werde, nicht gut funktionieren könne und die Gewährung des Rechts von daher auf die sozial schwachen Gruppen beschränkt werden solle (Interview am 26.03.2004).

Den letztgenannten diskursiven Deutungsmustern stand das **diskursive Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘** kritisch gegenüber. Unter dem Begriff der produktiven Wohlfahrt verstand es eine marktfreundliche Sozialpolitik. An der Durchführung der

¹⁹³ „Jeder Arbeitsfähige sollte arbeiten, das ist die produktive Wohlfahrt“ (Interview mit Chung, K.-B., am 25.04.2004).

Wohlfahrtsideen kritisierte es, dass nur die Erweiterung der Wohlfahrt und nicht das Attribut ‚produktiv‘ betont worden sei.

Es lehnte den übermäßigen Ausbau des sozialen Sicherungsnetzes ab, weil dieser unter den damaligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen der Überalterung der Bevölkerung und der hohen Zinsen einen negativen Einfluss auf den öffentlichen Haushalt, das Arbeitskräfteangebot, die Arbeitsmotivation und damit insgesamt das Ziel eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums ausgeübt und so schließlich zur Verschärfung der sozialen Probleme geführt hätte¹⁹⁴ (ebenda: 111-112).

Nach diesem diskursiven Deutungsmuster sollte staatliche Verantwortung nicht dauerhaft institutionalisiert werden. Es lehnte die Ausdifferenzierung der sozialpolitischen Ziele ausdrücklich ab. Der Sicherheit der Wirtschaft sollte Priorität eingeräumt werden. „Jetzt ist die Wirtschaft gewachsen und danach der Wunsch der Bevölkerung nach Wohlfahrt. Wenn es Defizite geben würde, sollten diese intensiv diskutiert und dann ausgeglichen werden. Mit Blick auf die aktuellen Diskussionen ist dies aber nicht der Fall. *Es ist nicht anzunehmen, dass die Wohlfahrt selbst als das höchste Ziel definiert wird, dem die Wirtschaftslage und das Wirtschaftswachstum untergeordnet werden, und dass diese Zielsetzung tatsächlich umgesetzt wird*“ (Interview mit Lee, H. am 04.03.2004: (Hervorhebung d. Verf.)). Auch stellte sich dieses diskursive Deutungsmuster strikt gegen den Ausbau eines ‚universalen‘ sozialen Sicherungsnetzes. Denn er hätte nicht nur ein Missbrauchproblem ausgelöst, sondern auch den finanziellen Spielraum des Staates so sehr erschöpft, dass die Sozialpolitik für wirklich Bedürftige wie zum Beispiel Behinderte nicht würde ausgebaut werden können. Das soziale Sicherungsnetz sollte sich von daher nicht am Universalitätsprinzip, sondern sich am Prinzip *der Konzentration der Leistungen auf die wirklich Bedürftigen* ausrichten (Interview mit Moon, H.-P. am 22.03.2004).

Die Differenzierung zwischen Arbeitsfähigen und Nicht-Arbeitsfähigen sollte im Wohlfahrtssystem weiter beibehalten werden (Interview mit Moon, H.-P. am 22.03.2004). Aus dem Grund heraus, dass sie einen negativen Einfluss auf die Arbeitswilligkeit und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausüben würde, lehnte dieses diskursive Deutungsmuster die Einklagbarkeit des Rechts auf Sozialleistungen und das Universalitätsprinzip ab (Interview mit Moon, H.-P. am 22.03.2004 und mit Lee, H.-S. am 04.03.2004). Insofern sollte die Pflicht zur Arbeit als ein Kernelement im Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘ verankert werden.

Dieses diskursive Deutungsmuster wurde durch wohlfahrtsstaatliche Reformen im Ausland beeinflusst. Dabei würden vor allem die Sozialpolitikreformen in den USA und in Großbritannien auch für Südkorea in die richtige Richtung weisen (Interview mit Moon, H.-P. am 22.03.2004). „Im Zuge der Wohlfahrtsreform in den USA wurde das Recht, Leistungen zu beziehen, auf fünf Jahre beschränkt. Auch in Großbritannien kann man keine Leistungen mehr beziehen, wenn man sich selbst keine Mühe gibt. **(Diese Richtung der Reform) ist kein Problem der Auswahlmöglichkeiten. Hierzu gibt es keine Alternative,** wenn man Wachstum und Wohlfahrt gleichzeitig

¹⁹⁴ Auch im Interview (am 22.03.2004) unterstrich Moon, H., „Keine (der drei Zielsetzungen ‚Wirtschaftswachstum, Demokratie und Wohlfahrt‘) könnte erfolgreich verwirklicht werden, wenn sie zu Hindernissen für das Wirtschaftswachstum würden“.

fördern möchte“ (Interview mit Moon, H.-P. am 22.03.2004 (Hinzufügung und Hervorhebung d. Verf.)).

Diskurskoalitionen: Akteure der Diskurskoalitionen

Die Social-Citizenship-Diskurskoalition entstand durch den Zusammenschluss der sozialen Bewegungen, der Gewerkschaften und wissenschaftlicher Experten. Unter den sozialen Bewegungen, die nach der Demokratisierung 1987 entstanden, schuf die SBPD innerhalb der sozialen Bewegung mit der Errichtung des Sonderkomitees für Sozialpolitik den neuen Bereich ‚Wohlfahrtsbewegung‘¹⁹⁵ (1994). Das Komitee bestand hauptsächlich aus Universitätsprofessoren der Fakultät für Sozialpolitik und Sozialarbeit sowie Rechtsanwälten aus dem Verband der demokratischen Rechtsanwälte. Beide Gruppen glichen sich in dem Punkt, dass sie durch die Diffusion der Theorien der sozialen Rechte bzw. der sozialen Grundrechte beeinflusst wurden. Wie bereits oben erwähnt (Kap. 7.1.2), wurde zwischen Vertretern der südkoreanischen Verfassungslehre eine Auseinandersetzung über die Auslegung der sozialen Grundrechte geführt, die in der koreanischen Verfassung von Beginn an festgeschrieben worden waren. Auch in der Fakultät für Sozialpolitik und Sozialarbeit machte die Theorie der sozialen Rechte einen bedeutenden Teil an den Lehrveranstaltungen aus (Interview mit Moon, J. am 13.04.2005). Das zunehmende Interesse an den sozialen Staatsbürgerechten war an der Zahl der Übersetzungen und Publikationen zu diesem Thema abzulesen¹⁹⁶.

Von diesem ideellen Hintergrund stellte das Sonderkomitee von Beginn an die sozialen Rechte in den Vordergrund der Aktionen für den Ausbau der Sozialpolitik wie der Aktivierung der ‚Bewegung für das Nationale Minimum‘. Die zweite Gruppe der sozialen Bewegungen, die einen bedeutenden Beitrag zur Thematisierung der sozialen Rechte leistete, bestand vor allem aus den Frauenbewegungen. Dabei spielten die Wissenschaftler der Frauenbewegungen bei der thematischen Erweiterung der Felder der sozialen Probleme insofern eine entscheidende Rolle, als sie den Begriff der ‚Exklusion‘ in den Mittelpunkt der sozialen Frage stellten. Nach Nahm-Yun waren die Frauen in der Lage, die bestehenden sozialen Probleme als ein Problem der Exklusion aus verschiedenen Teilbereichen der Gesellschaft zu begreifen, da sie mit Diskriminierungen aus verschiedenen Richtungen gleichzeitig konfrontiert gewesen seien. Entsprechend hätten die Frauen bezogen auf das Ziel der Verminderung der Diskriminierungen das Wohlfahrtsrecht als Teilhaberecht ins Zentrum gestellt (Interview mit Nahm-Yun am 06.04. 2004). Die wissenschaftlichen Experten innerhalb der Frauenbewegung initiierten im ‚Komitee der Menschenrechte‘ zudem eine inoffiziel-

¹⁹⁵ Außerdem bestanden innerhalb der SBPD im Gründungsjahr 1994 noch zwei weitere Komitees: das ‚Rechtzentrum‘ (Center for Judiciary) und das ‚Zentrum für die Überwachung des Parlaments‘ (Center for National Assembly Watch).

¹⁹⁶ Hierzu zählen vor allem die Übersetzungen des Buches ‚Welfare Rights‘ von Carl Wellman im Jahr 1989 oder von ‚Human Rights and Social Work‘ von Jim Ife im Jahr 2001, die Übersetzung eines Teils des Buchs ‚Citizenship and Social Class‘ von T.H. Marshall im Jahr 1992 und des Bandes ‚Citizenship Rights and Social Policy‘ mit gesammelten Aufsätzen von Kim, Hyung-Shik über die Theorie und Anwendung der sozialen Rechte im Jahr 1997 sowie andere wissenschaftlicher Arbeiten.

le Studiengruppe zu den sozialen Rechten, die seit 2000 zur Verbreitung der Ideen beitrug. Die Gewerkschaften wurden durch die sozialreformistischen Ideen des DKGB dazu ermutigt, sich an der Stärkung der staatlichen Verantwortung für die Wohlfahrt zu beteiligen (vgl. Kap. 7.2.1). Außerdem schlossen sich Vertreter der jungen Generation in den Wohlfahrtsforschungsstellen der Regierung wie dem IfGSA, dem Forschungszentrum der ÖVKNR und der PfVL beim Präsidentenamt wirkenden Experten dieser Diskurskoalition an; diese waren durch das Policy-Netzwerk mit den Experten der sozialen Bewegungen verbunden. Außerdem beeinflussten internationale Organisationen wie die IAO und die UNO indirekt diese Diskurskoalition.

Ein wichtiger Beteiligter der Balanced-Development-Diskurskoalition war zunächst der Präsident. Ihm folgten die Experten in den Wohlfahrtsforschungsstellen der Regierung und dem MfGW. Der Präsident hatte das Wohlfahrtskonzept ‚produktive Wohlfahrt‘ mit ihrer Ankündigung der Ideen und die Errichtung der PfVL beim Präsidentenamt überhaupt erst in die Diskussion eingebracht. Überdies wurde die Wohlfahrtsidee durch das auf Präsident Kim, Dae-Jung zurückgehende und in seinem Buch ‚Massen-Partizipationsökonomie‘ deutlich formulierte Konzept der Wirtschaftsordnung maßgeblich beeinflusst (Interview mit Lee, J. am 08.03.2004). Kim wies hier auf die Eskalation des sozialen Konflikts hin, die auf das Ungleichgewicht der Entwicklung in den Städten und auf dem Land, in den sozialen Schichten und in den Regionen zurückzuführen sei. Zwar sah er einen dringenden Bedarf nach der Erweiterung der Sozialpolitik, doch sollte deren Grundrichtung nicht in einer passiven Umverteilungspolitik, sondern in einer aktiven Wohlfahrtspolitik liegen, die die Problemursachen beseitigen und ihrem Auftreten vorbeugen sollte (Kim, D. 1997: 299). Auch in der Rangordnung hoch gestellte Experten der Wohlfahrtsforschungsstellen zählten zur Balanced-Development-Diskurskoalition. Viele von ihnen hatten wie Dr. Chung, Kyung-Bae (Direktor des IfGSA) und Dr. Noh, Ihn-Chul zuvor als wirtschaftswissenschaftliche Experten im KDI gearbeitet. Als Mitarbeiter der Wohlfahrtsforschungsstellen vertraten sie zwar den Ausbau der Sozialpolitik, widmeten jedoch ihre Aufmerksamkeit deren wirtschaftlicher Funktion. Sie stellten die Schaffung eines Ausgleichs zwischen Wirtschaftswachstum und sozialer Entwicklung in den Vordergrund der Diskussion, wobei die Rolle der Sozialpolitik in der Förderung des Wirtschaftswachstums liegen sollte. An diese Diskurskoalition schloss sich das MfGW an, das für die Erweiterung der Sozialpolitik stand. Auch das MfA war mit dieser Diskurskoalition verbunden und betonte die Pflicht zur Arbeit und den Ausbau der staatlich geförderten Beschäftigungen als wichtigen Bestandteil der Sozialpolitik. Bei der Betonung der Arbeitspflicht wurde die Diskurskoalition auch durch die globale Sozialpolitik, vor allem durch die Debatte über die Krise des Wohlfahrtsstaates in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten beeinflusst.

Diesen beiden Diskurskoalitionen, die sich an der Gestaltung der produktiven Wohlfahrt beteiligten, stand die Markt/Wachstum-Diskurskoalition kritisch gegenüber. Hinzu kamen Ökonomen in der Regierung und den staatlichen Forschungsstellen, vor allem im KDI und des IfÖF, sowie Experten und Beamte im MfHW und im Arbeitgeberverband. Infolge der Neoliberalisierung der Staatsbeamten (siehe Kap. 5.1.2) rüsteten sich die Akteure dieser Diskurskoalition mit Argumenten, die dem Gedanken des Neoliberalismus entstammten. Im Gegensatz zur bereits im developmental state dominierenden Wachstum-Diskurskoalition, die mit Blick auf die Ein-

schränkung der staatlichen Haushaltsmittel einen Ausbau der Sozialpolitik verhindert hatte, stand bei der Markt/Wachstum-Diskurskoalition die Befürchtung im Vordergrund, dass die Institutionalisierung der staatlichen Sozialleistungen zu einem unkontrollierten Anstieg der Sozialausgaben führen würde. Allerdings erschwerte die Stärkung der sozialen Aspekte, wie sie in den Strategien der Weltbank zur Bewältigung der Wirtschaftskrise vorgesehen waren, die völlige Ablehnung des Ausbaus der Sozialpolitik und begünstigte so die Bildung der großen Diskurskoalition.

Schließlich zeigte die Policy-Community der produktiven Wohlfahrt den Typus der aktiven Öffnung. Im Zuge der Thematisierung der Folgeprobleme der Wirtschaftskrise entstand die große Diskurskoalition, in der die zwei wohlfahrtsfreundlichen Diskurskoalitionen, die Balanced-Development- und die Social-Citizenship-Diskurskoalition, die Hauptrolle bei der Gestaltung der Wohlfahrtsideen übernahmen. Insofern wurde innerhalb der Policy-Community die Partizipation breiterer Gesellschaftsschichten gestärkt. Die Teilnahme der Gesellschaft wurde durch die Gründung der Wohlfahrtsbewegungen und der staatlichen Vermittlungsorganisationen, die zwischen Staat und Gesellschaft vermittelten, verstärkt. Überdies initiierten die sozialen Bewegungen seit Mitte der 90er Jahre aktiv die Etablierung der sozialen Rechte. Die Policy-Community wurde von wissenschaftlichen Experten beherrscht, die für die Einflussnahme des Wohlfahrtsinternationalismus offen waren.

Tabelle 7-3 Sozialpolitische Konzepte in unterschiedlichen Diskurskoalitionendiskursiven (Periode der produktiven Wohlfahrt der Regierung des Volkes)

Diskurskoalition	Markt/Wachstum	‚balanced development‘	‚social citizenship‘	‚Produktive Wohlfahrt‘ der Regierung des Volkes
Soziale Frage	Konjunkturelle Arbeitslosigkeit infolge der wirtschaftlichen Rezession.	Armut; Ungleichgewicht.	Armut; Ungleichheit; Ungleichheit und Exklusion im Wohlfahrtssystem.	Armut; Ungleichgewicht.
Begriff der produktiven Wohlfahrt	Marktfreundliche Sozialpolitik.	Erweiterung des sozialen Sicherungsnetzes als Ausgleich des Wirtschaftswachstums; work fare.	Stärkung der Wohlfahrt; Recht auf Arbeit.	Erweiterung der Sozialpolitik in den Produktionsbereich.
Notwendigkeit	Keine Notwendigkeit für die Institutionalisierung der Sozialpolitik.	Notwendigkeit für die Nachholung der sozialen Entwicklung zur Förderung des Wirtschaftswachstums.	Notwendigkeit für die Nachholung der sozialen Entwicklung und die Gewährung des Rechts auf Wohlfahrt.	Notwendigkeit für die Nachholung der sozialen Entwicklung.
Staatliche Verantwortung	Keine dauerhafte Institutionalisierung staatlicher Verantwortung.	Stärkung staatlicher Verantwortung.	Stärkung der staatlichen Verantwortung.	Stärkung staatlicher Verantwortung.
Ausdifferenzierung sozialpolitischer Ziele	Priorität der Sicherheit der Wirtschaft.	Wirtschaftlichkeit der Sozialpolitik; Verbesserung der Existenzsicherung.	Ausdifferenzierung des Ziels ‚Wohlfahrt‘; Erweiterung der sozialpolitischen Bereiche; Erhöhung des Leistungsniveaus.	Ausdifferenzierung der drei Ziele: Markt, Demokratie und Wohlfahrt.
Individuelles Recht	Keine Einklagbarkeit; Hilfe für sozialschwache Gruppen.	Keine Einklagbarkeit; Unterscheidung zwischen Arbeitsfähigen und Arbeitsunfähigen.	Einklagbares Recht auf Wohlfahrt; Verwirklichung des Universalismus.	Aktiv beim Universalismus; passiv bei der Einklagbarkeit.
Rechte-Pflichten	Pflicht zur Arbeit.	Stärkung der Pflicht; workfare.	Betonung des Rechts; auch Recht auf Arbeit.	Betonung des Rechts; auch Recht auf Arbeit.
Policy-Learning (Vorbilder)	Wohlfahrtsreform in den USA und in GB.	Soziale Entwicklung; der dritte Weg.	ILO; UNO; OECD; Sozialdemokratisches Modell (Skandinavien).	Der dritte Weg; Krise des Wohlfahrtsstaates.
Akteure	KDI; Arbeitgeberverband; Wirtschaftsministerien.	Ältere Generation der Experten in Wohlfahrtsforschungsstellen; MfGW und MfA.	Soziale Bewegungen; jüngere Generation der Experten in Wohlfahrtsforschungsstellen sowie in PfVL.	PfVL; Präsident.

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.3 Das soziale Staatsziel im Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘

Re-coupling der Praxis an die Verfassung

An das re-coupling der politischen Praxis an die südkoreanische Verfassung schlossen sich die sozialen Grundrechte an, die seit dem Jahr ihrer Aufnahme in die Verfassung nur auf dem Papier bestanden. Beim re-coupling der sozialpolitischen Praxis an die Verfassung handelte es darum, dass die "tote" Verfassung die Gestaltung der Wohlfahrtsideen und -institutionen beeinflusste, indem sie eine bestimmte ideelle Richtung begünstigte. Um den ideellen Einfluss der Verfassung festzustellen, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Zuerst soll das in der Verfassung verankerte soziale Staatsziel auch in der Verfassungswirklichkeit wieder zu finden sein, d.h. es muss hinsichtlich des sozialen Staatsziels eine Übereinstimmung zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit geben. Die sozialen Rechte, die in der koreanischen Verfassung in die Grundrechte integriert waren, wurden eindeutig als ideeller Bestandteil der produktiven Wohlfahrt anerkannt. Insofern kann man eine solche Übereinstimmung feststellen, mit der sich der folgende Teil dieses Kapitels noch ausführlicher beschäftigt. Der zweite Nachweis des Einflusses bezieht sich auf die Frage, wie die Etablierung des sozialen Staatsziels begründet wird. Bei der Begründung der neuen Wohlfahrtsideen soll ausdrücklich auf die verfassungsrechtliche Festlegung des sozialen Staatsziels hingewiesen werden. Den wichtigsten von der ‚Planungsgruppe für die Verbesserung der Lebensqualität‘ im Präsidentenamt erstellten Ausarbeitungen der produktiven Wohlfahrt wie ‚Produktive Wohlfahrt, Umfassender Wandel des Wohlfahrtsparadigmas¹⁹⁷, (2002) und ‚Der Weg der produktiven Wohlfahrt zum neuen Jahrtausend, Leitbild der Sozialpolitik der Regierung des Volkes¹⁹⁸, (1999) zufolge war das Konzept der produktiven Wohlfahrt die Verwirklichung des Grundrechts auf ein würdiges Leben (KV §10). „Den Ausgangspunkt der produktiven Wohlfahrt stellt die Verwirklichung der Verfassungsidee dar. Die Verfassung gewährt mit Artikel 10 die Menschenwürde und das Recht auf Glückseligkeit“ (PfVL 1999: 21) „Diese Regelungen in der Verfassung (§§10; 31) bieten eine eindeutige Legitimation für die produktive Wohlfahrtspolitik, die unter der Regierung des Volkes betrieben wird“ (ebenda: 22). Damit war der deutliche Einfluss der Verfassung auf die Gestaltung der Wohlfahrtsideen feststellbar.

¹⁹⁷ Hierbei handelte es sich um das offizielle unter der Regierung des Volkes erarbeitete Dokument zur Bewertung der Sozialpolitik.

¹⁹⁸ Dieses Dokument gilt als die erste offizielle Ausarbeitung des Wohlfahrtskonzeptes ‚produktive Wohlfahrt‘.

Das soziale Staatsziel im Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘ der Regierung des Volkes

Es lassen sich einige Veränderungen der Rahmenbedingungen feststellen, die positiv auf die Etablierung des sozialen Staatsziels in Südkorea gewirkt haben. In der Staat-Gesellschaft-Beziehung konnte erstens der Staat vor dem Hintergrund der Krisensituation seine Unabhängigkeit gegenüber der Gesellschaft stärken und so seine Handlungsfähigkeit verbessern. Zweitens kam diejenige politische Kraft an die Macht, die am entschiedensten gegen das militärrautoritäre Regime gekämpft hatte. Ideologisch vertrat sie quasi-sozialdemokratische Ideen¹⁹⁹ und war durch formale und informelle Netzwerke eng mit den sozialen Bewegungen verbunden (Yang, J. 2000: 164). Drittens wurde die Wirtschaftspolitik nach der Krise streng durch den IWF überwacht, der den Aufbau des sozialen Sicherungsnetzes zur Minderung der negativen Folgen der Anpassungspolitik befürwortete. Die vierte und entscheidende Veränderung der Rahmenbedingungen lag in der eindeutigen Abschwächung des Anti-Kommunismus als Herrschaftsideologie, die eine verspätete Folge des Endes des Kalten Kriegs darstellte. Die Regierung verfolgte die sog. ‚Sonnenschein-Politik‘, die auf einer friedlichen Koexistenz basierte.

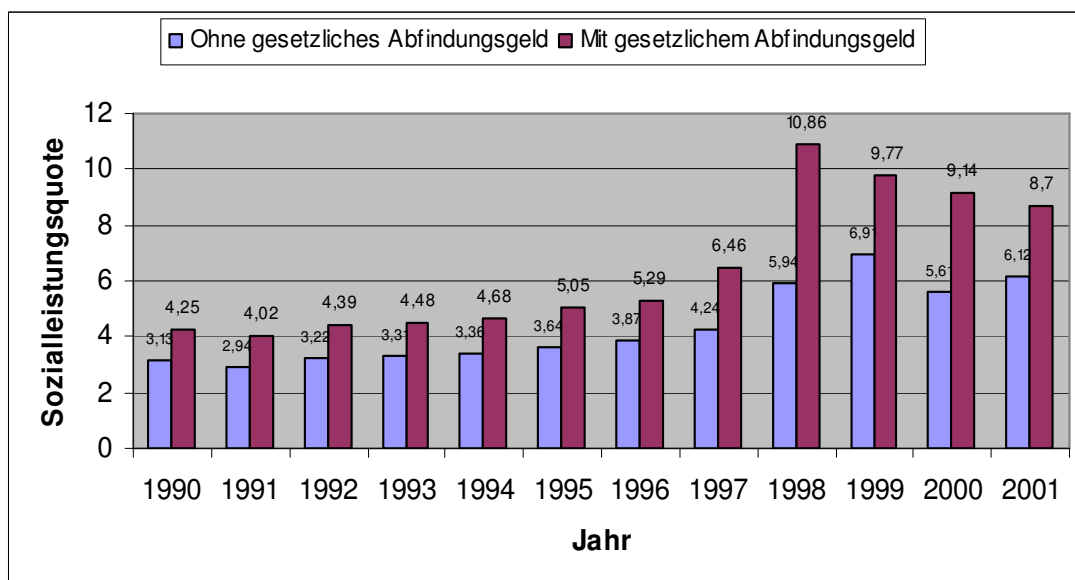
Diese günstigen Bedingungen nutzte die Regierung des Volkes, um die weitere politische Zielsetzung der ‚produktiven Wohlfahrt‘ voranzutreiben, die zwar in der Verfassung gewissermaßen in Form von Dekorationstücken existierte, in Wirklichkeit aber bis dahin weitgehend vernachlässigt worden war. Bei Amtsbeginn kündigte die neue Regierung ihre beiden Zielsetzungen ‚Überwindung der Wirtschaftskrise‘ und ‚Fortentwicklung der Demokratie‘ an. 1999 fügte sie als dritte Zielsetzung die produktive Wohlfahrt hinzu.

Der Beitrag der Regierung des Volkes zu den Staatszielen beschränkte sich nicht auf ihre Erklärung der drei genannten Ziele. Die Regierung setzte einen weitergehenden Diskurs zunächst über das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Demokratie und später über dasjenige zwischen Wirtschaft und Wohlfahrt in Gang. Vor allem der erste Streitpunkt, um den sich lange Zeit die Debatte zwischen der Demokratiebewegung und dem autoritären Regime in Südkorea drehte, entwickelte durch die Auseinandersetzung zwischen Lee, Kwan-Yu, dem Premierminister von Singapur, und Kim, Dae-Jung, dem Präsidenten Südkoreas, einen internationalen Charakter. Während Lee, Kwan-Yu asiatische Werte betonte und das westliche Demokratiemodell nicht für auf Asien anwendbar hielt, kritisierte Kim, Dae-Jung dieses Argument als Rechtfertigung autoritärer Regime und betonte den universalen Charakter der Demokratie.

¹⁹⁹ Präsident Kim, Dae-Jung kritisierte die Wachstumsstrategie des developmental state, die das Ungleichgewicht in vielen Bereichen der Gesellschaft, etwa zwischen verschiedenen sozialen Schichten, zwischen Stadt und Land oder zwischen großen und kleinen Unternehmen, vertieft habe. Er betonte die Notwendigkeit eines fairen Wettbewerbs auf dem Markt und gleichzeitig die Notwendigkeit, die bestehenden Ungleichheiten durch den Ausbau der Sozialpolitik zu nivellieren (Kim, D. 1997).

Überdies hob er die gegenseitige Abhängigkeit von Demokratie und Marktökonomie hervor (Kim, D. 1994; Zakaria 1994): „Ohne Demokratie kann Marktwirtschaft nicht funktionieren. Würden sich Demokratie und Marktwirtschaft nicht gleichzeitig entfalten, wäre die enge Verzahnung von Wirtschaft und Politik und damit die Verbreitung der Korruption nicht zu verhindern. Die Wirtschaft könnte sich nicht kräftig genug entwickeln, wenn sich Demokratie und Marktwirtschaft nicht gleichzeitig entfalten“ (Rede von Präsident Kim, D.-J., am 25.10.1999). In Bezug auf die Beziehung zwischen Wirtschaft, Demokratie und Wohlfahrt betonte der Präsident, dass die Wohlfahrt notwendig sei, um die Entwicklung von Marktwirtschaft und Demokratie zu sichern, und hob damit die Schaffung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen als ein eigenständiges Regierungsziel hervor (ebenda). „Demokratie und Marktwirtschaft alleine sind nicht vollständig. In der heutigen Wirtschaft ist der Wettbewerb global und unbegrenzt ... und der Schwächere fällt dem Stärkeren zum Opfer. ... Die Ungleichheit vergrößert sich. In einem solchen Fall könnte die Entwicklung der Wirtschaft eine Instabilität der Gesellschaft auslösen und die Demokratie bedrohen. Um diese Probleme zu lösen, brauchen wir die produktive Wohlfahrt.... Demokratie, Marktwirtschaft und produktive Wohlfahrt müssen sich trinitarisch entwickeln“ (ebenda).

Abbildung 7-1 Entwicklung der Sozialleistungsquote in Südkorea



Quelle: OECD Social Expenditure Database; Koh, J. u.a. 2003.

Anmerkung, Abfindungsgeld: Nach dem Gesetz für Arbeitsbedingungen sollen Arbeitgeber ca. 8% des Lohnes als Abfindungsgeld bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses auszahlen.

Entsprechend dieser Zielsetzungen wurde bei der Planung des staatlichen Haushalts versucht, die Priorität der Staatsziele neu zu definieren (Interview mit Lee, J.-W. am 08. 03. 2004). Die Sozialleistungsquote steigerte sich in der Zeit der Regierung des

Volkes, wie Abbildung 7-1 zeigt, rasant. Kim, Y. sprach mit Blick auf diese Entwicklung vom ‚gepressten Wachstum‘ des Wohlfahrtsstaates (2004a: 4).

Die produktive Wohlfahrt hat nicht nur einen quantitativen, sondern auch einen qualitativen Einfluss auf die Entwicklung des Wohlfahrtssektors. Die Rechte, die die produktive Wohlfahrt umfasste, waren nicht auf die traditionellen Bereiche der Sozialpolitik beschränkt. Die expansive Tendenz verlief in zwei Richtungen. Zum einen erfolgte eine Erweiterung um den Bereich der ‚neuen sozialen Probleme‘, somit um das Recht auf saubere Umwelt sowie das Recht auf Kultur und Kunst. Zum anderen wurde auch der Produktionsbereich zum Feld der Sozialpolitik. Dazu gehörten vor allem das Recht auf Arbeit und eine damit verbundene aktive Arbeitsmarktpolitik, Mindestlöhne, Mitbestimmungsrechte und Arbeitsschutz. Dies führte zu einer Erweiterung des Wohlfahrtssektors. Beim Konzept ‚produktive Wohlfahrt‘ handelte es sich mithin nicht um eine residuale und passive, sondern um eine **umfassende und aktive Sozialpolitik**.

Struktur des Konzepts ‚produktive Wohlfahrt‘

Erstens wurde im Konzept der produktiven Wohlfahrt die Wohlfahrt als wichtige Aufgabe des Staates festgelegt. Zwar wurde – teilweise aus politisch-taktischen Gründen – Kritik an der Unklarheit der Begrifflichkeit laut. Nicht in Frage gestellt wurde von den Akteuren innerhalb der Policy-Community indes, dass im Konzept der produktiven Wohlfahrt an der Stärkung der staatlichen Verantwortung für die Wohlfahrt der Staatsbürger festgehalten werden sollte. Insofern entsprach die Interpretation von Choi, S. (2003: 96) und anderen Kritikern (vgl. Chung, M. 2002: 56), dass die produktive Wohlfahrt eine südkoreanische Version von ‚workfare‘ darstelle, nicht dem eigentlichen Konzept der produktiven Wohlfahrt, zumindest nicht gemäß den Ideen seiner Urheber. Mit dem Attribut ‚produktiv‘ wurde eher die Erweiterung der sozialen Rechte auf den Produktions- und Verteilungsbereich als ihre Einschränkung betont.

Zweitens erklärte die Regierung des Volkes bei ihrem Antritt die nach einer parallelen Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft strebende ‚demokratische Marktwirtschaft‘ zum Ordnungskonzept. Als die Folgewirkungen der Strukturanpassungsmaßnahmen zur Bewältigung der Wirtschaftskrise deutlich sichtbar wurden, wurde dieses Konzept durch die produktive Wohlfahrt ergänzt und vervollständigt. Das erste Element des Konzepts lag am Festhalten des Marktprinzips bei der Produktion und Zuteilung der gesellschaftlichen Ressourcen. Eine der Hauptursachen der Wirtschaftskrise wurde in der asymmetrischen, auf die Entwicklungsstrategie des developmental state zurückzuführenden Entwicklung gesehen (PfVL 2002: 24). Von daher wurde die Herstellung des Marktprinzips zur ersten Achse der Regierungspolitik erklärt. Im Anschluss hieran wurden die Eingriffe des Staates in die Wirtschaft

auf die Schaffung und Aufrechterhaltung des Wettbewerbsrahmens beschränkt²⁰⁰ (Hwang, T. 2001). Die zweite Achse ‚Demokratie‘ wurde in zweierlei Hinsicht verstärkt. Zum einen wurde sie als Prinzip der Beschränkung des staatlichen Eingriffs gesehen, wonach Gesellschaft und Markt vor unkontrollierten staatlichen Interventionen bewahrt werden sollten. Insofern bezeichnete Hwang, T. (ebenda) das Wirtschaftsordnungskonzept der Regierung des Volkes als "demokratischen Ordo-Liberalismus", als dessen geistiger Vater der "Gründer" der deutschen sozialen Marktwirtschaft, Ludwig Erhard, angesehen wurde und der mit dem verfassungsmäßigen wirtschaftlichen Ordnungskonzept am ehesten in Einklang stand. Zum anderen sollte die Demokratie die Teilnahme der Gesellschaft am politischen Entscheidungsprozess ermöglichen. Die dritte Achse der ‚produktiven Wohlfahrt‘ wurde als Prinzip der Erweiterung der staatlichen Interventionsmöglichkeiten dargestellt, dessen Ziel in der Verbesserung der Lebensqualität der Staatsbürger lag und durch das nicht nur passiv das Marktversagen korrigiert, sondern auch aktiv die Entwicklung der Gesellschaft gefördert werden sollte. Vor allem betonte das Ordnungskonzept die Unabhängigkeit aller drei Ziele. Insofern ist das Ordnungskonzept, die ‚demokratische Marktwirtschaft mit Ergänzung durch die produktive Wohlfahrt‘, als koreanische Erneuerung des demokratischen Wohlfahrtskapitalismus zu bezeichnen.

Drittens war die Verstärkung des Universalismus darin zu erkennen, dass die ‚Wohlfahrt als Menschenrecht‘ als eine der drei normativen Hauptgrundlagen im Konzept der produktiven Wohlfahrt angesehen wurde. Der Charakter des Universalismus wurde dadurch verstärkt, dass die produktive Wohlfahrt die ungleichmäßige Entwicklung des developmental state und deren Folgen, nämlich die Ungleichheit zwischen Stadt und Land, zwischen den sozialen Schichten und zwischen großen und kleinen Unternehmen, thematisierte und sie zu vermindern versuchte. Überdies wurde sie von der Problematisierung des diskursiven Deutungsmusters ‚social citizenship‘ dahingehend beeinflusst, dass die selektive Struktur des developmental welfare system die bestehenden gesellschaftlichen Ungleichheiten nicht verminderte, sondern vergrößerte. Von daher gewannen die Merkmale ‚Selektivität‘ und ‚Differenziertheit‘ des developmental welfare system als Hindernisse der Wohlfahrtsförderung innerhalb der neuen Wohlfahrtsideen die stärkste Aufmerksamkeit. Die Konstellation der Diskussion über den Wohlfahrtsstaat unterteilte sich gleichsam entsprechend der zwei Kriterien ‚Universalismus oder Selektivität‘ und ‚Einheitlichkeit oder Differenziertheit‘, wobei die Verfechter der produktiven Wohlfahrt dezidiert für Universalismus und Einheitlichkeit standen und die Bedeutung der Wohlfahrt als Menschenrecht betonten.

Im zweiten Punkt des individuellen Rechts, der ‚Einklagbarkeit‘, herrschte ein ambivalentes Bild. Die Urheber des Konzeptes der produktiven Wohlfahrt zogen sich hier von einer eindeutigen Festlegung zurück. Einen Hinweis gab jedoch der Forschungsbericht des IfGSA, der als Forschungsgrundlage für die Gestaltung der Richt-

²⁰⁰ Vom Keyesianismus unterschied sich dies in dem Punkt, dass konjunkturpolitische Eingriffe seitens des Staates abgelehnt wurden (Hwang, T. 2001).

linien der Wohlfahrt des Volkes vorgelegt wurde (Byun, J. u.a. 1998). Darin wurde zur sofortigen Umsetzung eine Synthese aus dem konkreten, d.h. einklagbaren Recht auf einen Mindeststandard und dem abstrakten, d.h. nicht einklagbaren Recht auf einen adäquaten Standard vorgeschlagen (Byun, J. u.a. 1998: 84-86). Insofern wurde die Einklagbarkeit bereits auf dem Niveau des Mindeststandards umgesetzt.

Viertens lag der Schwerpunkt der produktiven Wohlfahrt eher in der Gewährung des Rechts als in der Forderung nach der Pflicht. Selbst das Element der ‚Wohlfahrt durch Arbeit‘, das als eines der drei Policy-Prinzipien der produktiven Wohlfahrt angesehen worden war, betonte eher das Recht auf Arbeit als die Pflicht zur Arbeit, bzw. die Förderung der Arbeit als die Forderung nach Arbeit (PfVL 2002: 35). Die Fördermaßnahmen waren recht umfangreich. Zu ihnen gehörte die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Erweiterung von Kinderbetreuungseinrichtungen, Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, die Verbesserung des Arbeitsschutzes, Arbeitszeitverkürzungen, der systematische Ausbau der Arbeitnehmerwohlfahrt und die Teilhabe der Arbeitnehmer an der Produktion und Zuteilung.

Diese Struktur des Konzepts ‚produktive Wohlfahrt‘ bedeutete, dass sie bis auf das Rechte-Pflichten-Verhältnis den Merkmalen des wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaftstypus entsprach (Tabelle 3-3). Insofern handelt es sich dabei um eine wohlfahrtsstaatliche Gesellschaftsidee, die erfolgreich in die Staatsziele Südkoreas eingebettet war.

Tabelle 7-4 Staatlichkeit, Staatsbürgerrechte und globale Einflüsse in unterschiedlichen Phasen staatlicher Entwicklung in Südkorea

Staatstypus	Staatsaufgaben	Ordnungskonzept	Relation Wirtschaft zu Sozialpolitik	Individuelle Rechte	Verhältnis Rechte-Pflichten	Policy-Community	„Entkopplung“ der Verfassung (bzgl. Rechten)	Diffusion (globale Einflüsse)
Developmental state (1960-1987)	Anti-Kommunismus und Wirtschaftswachstum: Entkopplung.	Autoritärer Kapitalismus	Staatliche Wirtschaftsförderung und Sozialpolitik als Ressourcen für Wirtschaftspolitik.	Sozialpolitik nicht als individuelle Rechte der Staatsbürger sondern als Privileg der bestimmten Gruppen.	Keine Rechte, Starke Pflicht, Pflicht zur Arbeit.	Passive Schließung.	Entkopplung in Freiheitsrechten, politischem Recht und sozialen Rechten.	Soziale Entwicklung; Verdrängung der Sozialpolitik durch den kalten Krieg.
Begrenzt liberaler Staat (1988-1997)	Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und Demokratie.	Marktdemokratie.	Liberaler Wirtschaft- und marginale Sozialpolitik.	Trennung zwischen würdigen und nicht würdigen Armen.	Pflicht zur Arbeit.	Aktive Schließung.	Entkopplung bzgl. Freiheitsrechte, politischem Recht und Entkopplung in sozialen Rechten.	Sozialgipfel, Krise des Wohlfahrtsstaates; Ende des kalten Kriegs.
Wohlfahrtsstaat in der Entstehung (1998-heute)	Liberalisierung der Wirtschaft, Demokratie und Wohlfahrt.	Entstehender demokratischer Wohlfahrtskapitalismus.	Liberaler Wirtschaft- und aktive, produktive Sozialpolitik.	Aktiv beim Universalismus; passiv bei der Einklagbarkeit.	Betonung des Rechts; auch Recht auf Arbeit.	Aktive Öffnung.	Entkopplung bzgl. Freiheitsrechte, politischem Recht und sozialen Rechten.	Sozialisierung der globalen Politik; Der dritte Weg.

Quelle: Eigene Darstellung

IV Entstehung eines Wohlfahrtsstaates in Südkorea: Policies: Diskurse, Policy-Prinzipien, Wohlfahrtssektor

Das Thema dieser Arbeit bezieht sich schwerpunktmäßig auf die ideellen Grundlagen des koreanischen Wohlfahrtsstaates. Dafür wird zuerst die staatliche Zielsetzung in betracht gezogen, wobei der Schwerpunkt auf der Durchsetzung der sozialen Rechte anhand der Policy-Prinzipien liegt. Als nächster Schritt werden zwei zentrale Bereiche des Wohlfahrtssektors, die staatliche Rentenversicherung und die Existenzsicherung, untersucht. Im Vordergrund steht hierbei die Frage, inwiefern die staatliche Verantwortlichkeit für individuelle Wohlfahrt in den Prozess der Institutionenbildung wie auch in die Struktur der Institutionen der Nationalen Rentenversicherung und des Volksmindestsicherungssystems einfließen.

8 Fallstudie I: Alterssicherung als soziales Recht? Institutionelle Struktur und diskursive Deutungsmuster der Rentenversicherung

8.1 Rentenversicherung im developmental welfare system in Südkorea

Im Jahr 1986 wurde in Südkorea die gesetzliche Rentenversicherung mit dem Gesetz der Nationalen Rentenversicherung eingeführt. Die staatliche Absicherung des Risikos ‚Alters‘ für die über bestimmte Berufsgruppen hinausgehende Bevölkerung nahm damit ihren Anfang²⁰¹. Das Gesetz der Nationalen Rentenversicherung von 1986 übernahm die wesentlichen Inhalte des Gesetzes der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung, das schon im Jahr 1973 erlassen, aber dessen Ausführung verschoben wurde. In diesem Kapitel wird zunächst beschrieben, wie das Problem ‚Alter‘ im südkoreanischen developmental state thematisiert und definiert wurde. Danach werden diskursive Deutungsmuster, Diskurskoalitionen und Struktur der Policy-Community im Zusammenhang mit dem Gesetzerlass der NWRV 1973 und der Einführung der Nationalen Rentenversicherung 1986 analysiert. Schließlich werden die Policy-Prinzipien der eingeführten NRV 1986 qualifiziert, wobei die Frage nach der Einbettung der Wohlfahrtsstaatlichkeit auf der Programmebene im Mittelpunkt des Interesses steht.

²⁰¹ Für bestimmte Berufsgruppen existierten bereits staatliche Alterssicherungen, nämlich die Rentenversicherung für Beamte (1960), die Rentenversicherung für Soldaten (1963) und die Rentenversicherung für Lehrer in privaten Schulen (1975).

8.1.1 Diskursive Deutungsmuster und Prozess der Einführung der Rentenversicherung im developmental welfare system

Soziales Problem ‚Alter‘

Armut und Alter

In Südkorea, wo die Industrialisierung sehr spät einsetzte, begann das Problem des Alters auch spät seine Karriere zu machen. In den 50er und 60er Jahren prägte die Landwirtschaft die Berufsstruktur und der Anteil der älteren Bevölkerung war sehr gering (Tabelle 5-2 und 8-1). Zudem waren die 50er Jahre durch Massenarmut und andere soziale Notlagen wie diejenige der Kriegsoffer, Flüchtlinge und Waisenkinder infolge des Koreakriegs gekennzeichnet. In den 60er Jahren herrschte andauernde Massenarmut, so dass das Problem des Alters wenig beachtet wurde. Weder auf der Seite der Gesellschaft noch auf der Seite des Staates wurde das Problem des Alters in ausreichendem Maße thematisiert (vgl. Shon 1981:15 und Hyun 1993: 89)²⁰². Die Armutsfrage beherrschte zu sehr die anderen sozialen Fragen, auch das Problem des Alters, sodass es kein Raum für die Ausdifferenzierung der Altersarmut übrig blieb. Insofern gab es kein soziales Problem des Alters, das die Lebenslage der gesamten älteren Bevölkerung umschloss, sondern nur Probleme einiger begrenzten Gruppen der Älteren. Einige von ihnen wurden im Altersheim untergebracht oder durften aufgrund ihres Alters auf die Leistungen des Lebensunterhaltsschutzsystems als Arbeitsunfähige zurückgreifen. Diese Ausführungen lassen den folgenden Schluss zu: Es gab in Südkorea **keine Ausdifferenzierung des Problems des Alters**.

Nach der erfolgreichen Durchführung des Wirtschaftsplans²⁰³, welcher zur Industrialisierung und Urbanisierung von Südkorea geführt hat, gewann Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre das Problem des Alters vor allem in den Medien an Aufmerksamkeit. Im Vordergrund standen die zwei Aspekte des Problems: die Zunahme der Zahl der ‚Älteren‘ und die ‚Funktionsbeeinträchtigung der familiären Unterhaltung‘. „Im Jahr 1970 sind 1, 570 Millionen Personen älter als 65 Jahre und davon fallen 429 Tausend ins Lebensunterhaltsschutzsystem. Der Anteil dieser Älteren an der Gesamtbevölkerung liegt bei mehr als 6%...und wird sich auf 10% steigern. Daraus kann man die Ernsthaftigkeit des Altersproblems nachvollziehen“ (Gyunghyang Shinmun 19.11.1970, Übersetzung vom Autor). Allerdings konnte man feststellen,

²⁰² Anfang 60er Jahre erkannte das Komitee der sozialen Sicherung (KSS) keinen dringenden Bedarf für die Absicherung des Alters. Die Experten des Komitees forschten über Krankenversicherung, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, aber nicht über die Rentenversicherung. Der fünfjährige Plan der sozialen Sicherung, der vom Komitee im Jahr 1962 vorgelegt wurde, umfasste Krankenversicherung, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung, aber keine Rentenversicherung (Shon, J. 1982: 80).

²⁰³ Die durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 1960 und 1971 betrug 9.2% (Min, J. 1973: 4).

dass es sich bei dieser Diskussion vor allem um Altersarmut infolge der Funktionsstörung der familiären Unterhaltung der Älteren handelte.

Tabelle 8-1 Durchschnittliche Lebenserwartung, Zahl der älteren Bevölkerung und Seniorenanteil in Südkorea

Jahr	Lebenserwartung			Älter als 60			Älter als 65		
	Ge-samt	M	F	Zahl (Tausend)	Anteil (%)	Alters- quote	Zahl (Tausend)	Anteil (%)	Alters- quote
1960	55.3	53.0	57.8	1,387	5.5	10.1	823	3.3	6.1
1970	63.2	59.8	66.7	1,704	5.4	10.3	1,039	3.3	6.1
1980	65.8	62.7	69.1	2,268	6.2	10.1	1,456	3.8	6.2
1990	71.3	67.4	75.4	3,300	7.7	11.6	2,144	5.0	7.2
2000	74.3	71.3	77.4	4,984	10.7	15.6	3,168	6.8	9.4
2021	77.0	74.9	79.1	9,268	17,7	27.3	6,625	13.1	18.4
2025	-	-	-	11,175	21,6	35.1	7,498	14.5	21.1

Quelle: Koreanisches Amt für Statistik 1991: Langfristige Bevölkerungsentwicklung (1990-1991), UN 1991: The Sex and Age: Distributions of Population: 234-235 (übernommen von Choi, S. 1999: 31).

Aber dieses öffentlich bekundete Interesse an dem Problem des Alters führte kaum zur Ausdifferenzierung des Altersproblems. Die Verdrängung des Problems des Alters war auf zwei Faktoren zurückzuführen. Zum einen wurde anhand der vorherrschenden Massenarmut die Ernsthaftigkeit des Problems unterbewertet. Nach der dominierenden **Wachstumslogik** wurde das Wirtschaftswachstum für den besten und einzigen Weg zur Überwindung der Massenarmut gehalten, für den alle nationalen Ressourcen mobilisiert werden sollten. Die Zunahme des Problems der Älteren bzw. der nicht-erwerbstätigen Bevölkerung wurde danach nicht nur geringfügig eingeschätzt, sondern auch als Verhinderungsfaktor für die Förderung des Wirtschaftswachstums angesehen (Shong, Y. 2003: 427). Zum anderen wurde die intensive Beschäftigung mit diesem Thema durch einen kulturellen Faktor verhindert. Das Problem der Altersarmut wurde nicht als soziales Problem sondern als **familiäres Problem** definiert. Der Verlust der familiären Versorgung von Älteren war auf die Schwächung der Verehrung für Ältere (敬老思想) innerhalb der Familie zurückzuführen. Sie sollte durch die Stärkung des Pflichtbewusstseins der Jüngeren gegenüber älteren Generationen in der Schulbildung und in den staatlich initiierten sozialen Bewegungen wie die ‚Bewegung des neuen Dorfs‘ behoben werden (Hyen, U. 1998: 133). In diesem Fall fiel der Zuständigkeitsbereich für das Problem der Altersarmut nicht in die Sozialpolitik sondern in die Bildungspolitik²⁰⁴. Bis 1978 wurde keine

²⁰⁴ Ein gutes Beispiel zeigte Hyen, U. (1998: 133-134). Im Jahr 1977 zeigte Park, Jae-Gan, der Vertreter für Ausbau und Verrechtlichung der Wohlfahrt der Älteren, vor dem Präsidenten eine Präsentat-

zuständige Abteilung für Altersfragen im Wohlfahrtsministerium eingerichtet und die Ausgaben für die Wohlfahrt der Älteren beschränkten sich auf die finanzielle Unterstützung von Altersheimen, in denen 2676 alte Menschen untergebracht waren (Cha, H. 2004).

Ungeachtet der beschriebenen Verdrängungsversuche des Problems des Alters gab es in den 60er und 70er Jahren den Vorstoß, es von der Armutsfrage, der Wirtschaftsfrage und der familiären Frage abzukoppeln. Eine Ausdifferenzierung des Problems des Alters sollte erreicht werden. Allerdings kam die erste Anregung aus dem Wohlfahrtsinternationalismus. Das Komitee der sozialen Sicherung (KSS) verbreitete das Konzept der sozialen Entwicklung, das stark durch die Idee des sozial ausgeglichenen Wirtschaftswachstums der UNO beeinflusst wurde. Sie versuchte, den sozialen Aspekt mit der Wirtschaftsplanung zu verknüpfen. Im ‚Grundkonzept der sozialen Entwicklung‘ (1968) sah sie den Alterungsprozess innerhalb der Bevölkerungsstruktur durch die Industrialisierung voraus und schlug die Einführung der Rentenversicherung zur Sicherung der Beschäftigten im Alter vor (Hyen, U. 1998: 90). Überdies wurde 1969 eine empirische Feldstudie für die Einführung der Rentenversicherung durchgeführt und ein Plan für den Pilotversuch entwickelt (ebenda: 91). Das KSS, das sich auf die Idee der balancierten Entwicklung stützte, thematisierte das soziale und wirtschaftliche Ungleichgewicht infolge der erfolgreichen Wachstumsstrategie, das die Einkommensungleichheit zwischen Stadt und Land sowie zwischen Regionen, die Konzentration der Bevölkerung in den Städten und die Umweltverschmutzung umfasste²⁰⁵. „Anhand dieses sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichts wird sowohl Arbeitnehmern als auch Selbstständigen keine Absicherung beim Austritt aus dem Berufsleben aufgrund des Alters gewährt“ (Min, J. 1973: 4). Gemäß der KSS, die die Einführung der Sozialversicherungen anstrebte, sollte das Problem vor allem durch die Einführung der Rentenversicherung vermindert werden. Unabhängig vom KSS gab es individuelle Initiativen der Sozialarbeiter, die das Problem der Altersarmut hervorhoben. Sie versuchten durch die Verrechtlichung und Erweiterung der Wohlfahrtsmaßnahmen das Armutsproblem der Älteren zu bewältigen. Angestrebt wurde vor allem die Mindestrente mit Bedürftigkeitsprüfung und die Erweiterung der sozialen Dienstleistungen für Ältere²⁰⁶ (Hyen, U. 1998: 94). Nach mehreren Versuchen zahlten sich 1981 diese Bemühungen aus, denn die Regierung rang sich zu einem Gesetzesentwurf durch: Im Gesetz für die Wohlfahrt der Älteren wurde einerseits der Begriff der Älteren festgeschrieben, wobei das Gesetz die gesamte ältere Bevölkerung als Empfänger der sozialen Dienstleistungen umfasste. Insofern stellte das Gesetz einen Fortschritt in der Ausdifferenzierung des Problems des Alters dar. Andererseits schloss das Gesetz alle Maßnahmen wie die mit der Bedürftigkeitsprüfung

tion über die Ernsthaftigkeit des Problems des Alters und die Dringlichkeit der politischen Maßnahmen. 15 Tage später rief der Präsident den Bildungsminister an und wies an, dass die Erziehung zu Loyalität gegenüber dem Staat und den Eltern (忠孝教育) an der Schule verstärkt werden sollte.

²⁰⁵ Ein wichtiger Beitrag vom KSS lag in der Entwicklung der sozialen Indikatoren.

²⁰⁶ Im Jahr 1969 schlug der Sozialarbeiter Lee, Yun-Hyung einen Gesetzesentwurf zur Regelung der Wohlfahrt für Ältere vor (Hyen, U. 1998: 93).

verbundene Mindestrente aus, die dem Staat finanzielle Kosten verursachen könnten, weil die Regierung eine negative Wirkung auf das Wirtschaftswachstum befürchtete. Die Leistung beschränkte sich auf kostenneutrale bzw. -geringe soziale Dienstleistungen wie das Einrichten einer Beratungsstelle für Ältere und die Unterbringung der hilfebedürftigen Älteren in Altenheimen. Das Gesetz betonte die Verpflichtung der jüngeren Generationen, die Versorgung ihrer älteren Generationen innerhalb der Familie zu gewährleisten und die bedeutende Rolle der Erziehung im Bildungssystem. Insofern hielt die Regierung immer noch an der Wachstumslogik und der familiären Definition der Altersfrage fest (vgl. Hyen, U. 1998: 164-169; 293-294).

Diffusion und Wirtschaftswachstum: Motiv der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung

Der Dominanz der Armutfrage und der Wirtschaftslogik standen die von Sozialpolitikexperten initiierten Ideen zur Einführung der Rentenversicherung gegenüber. Allerdings war die Entstehung dieser Ideen schwer nachvollziehbar, weil das Problem des Alters kaum als soziales Problem erkannt und thematisiert wurde.

„In Hinsicht auf soziale und wirtschaftliche Bedingungen hat die Bevölkerung sich zwar eine bessere soziale Sicherung gewünscht, aber der Wunsch wurde kaum geäußert. Und die Staatsbürokratie interessierte sich kaum dafür. Unter den Gewerkschaften gab es keine offiziellen Forderungen bis auf leere Parolen. Außerdem gab es keine besonderen gesellschaftlichen Ereignisse, die die Notwendigkeit des Ausbaus der Sozialpolitik hervorriefen“ (Shon, J. 1981: 15).

Die Verbreitung dieser Ideen wäre nicht zu erklären, wenn der Faktor ‚Wissensdiffusion‘ nicht berücksichtigt würde. Im Schlüsseldokument ‚Studie über die Einführung der Rentenversicherung in Südkorea‘ 1973 eines Mitarbeiters des KSS, Min, Jae-Sung²⁰⁷ waren einige externe Einflüsse deutlich festzustellen. Wie bei anderen Konzepten des KSS war der Einfluss vom Entwicklungskonzept der sozialen Entwicklung der UNO unübersehbar. Die zwei Kernelemente des Konzeptes der sozialen Entwicklung, der ‚Unified Approach‘²⁰⁸ (Köhler 1987: 799) und die Erweiterung der Sozialpolitik²⁰⁹ (ebenda: 788), fanden sich in seinen Begründungen für die Einführung der Rentenversicherung wieder. Min, J. (1973: 105-106) betonte die positive

²⁰⁷ Nicht nur Min, Jae-Sung selbst, sondern auch die offizielle Geschichtsbeschreibung der südkoreanischen Rentenversicherung wies darauf hin, dass die Magisterarbeit von Min, Jae-Sung das Grundkonzept der südkoreanischen Rentenversicherung darstellte (Interview mit Min, Jae-Sung am 1.04.2004; ÖVKNR 1998: 59).

²⁰⁸ Danach waren die sozialen Elemente keine zusätzlichen Faktoren der Entwicklung, sondern wurden als „essentielle Faktoren zum Entwicklungsprozess“ angesehen (Köhler 1987: 799). Es sollte einen Weg zur balancierten ökonomischen und sozialen Entwicklung gesucht werden, d.h. die Sozialpolitik sollte als wichtiger Bestandteil der Entwicklungsstrategie angesehen werden.

²⁰⁹ Danach umfasste die soziale Entwicklung nicht nur substanzielle Mindestsicherungen wie die Beseitigung des Hungers, Verbesserung des Gesundheitszustandes, Bekämpfung des Analphabismus, sondern auch ‚social welfare‘ und soziale Sicherungen zur Verbesserung des Lebensstandards von Familien, Individuen und bestimmten Gruppen (Köhler 1987: 788).

Wechselbeziehung zwischen dem Wirtschaftswachstum und der sozialen Entwicklung und damit den ‚produktiven‘ Charakter der Sozialpolitik. Eindeutig bezog er sich auf die ‚Recommendation Concerning Income Security‘ 1944 der IAO für die Begründung der Einführung der Rentenversicherung, wobei er die Sozialversicherungen zum Hauptinstrument für eine Mindestsicherung heraushob. Zudem leitete er die Fallstudien über die Rentensysteme der fünf Länder Großbritannien, Deutschland, die USA, Japan und Indien, bevor er das Konzept für Südkorea entwickelte, wobei das japanische Modell eine maßgebende Rolle gespielt hat (Min, J. 1973: 33-57; Kang, W. 1992: 216). Allerdings lag die Besonderheit dieser Wissensdiffusion vor allem darin, dass sich es nicht nur um Policy-Lernen – die Suche nach politischen Antworten auf soziale Fragen - sondern auch um Problem-Lernen handelte. Zwar gab es nur eine sehr schwach ausgeprägte Debatte und selten empirische Untersuchungen über die sozialen Folgewirkungen der Industrialisierung in Südkorea; aber die Sozialexperten gingen davon aus, dass Südkorea mit den fünf sozialen Übeln Armut, Krankheit, Unwissenheit, Unsauberkeit und Faulheit²¹⁰ konfrontiert würde, die durch den Ausbau der staatlichen Sozialpolitik verringert werden sollten (Problem-Lernen).

Als Motiv für die Erlassung des Gesetzes der NWRV im Jahr 1973 hat jedoch dieses Konzept der Sozialexperten des KSS nur eine begrenzte Rolle gespielt. Der Vorschlag vom Wohlfahrtsministerium für die Einführung der Rentenversicherung, der die wesentlichen Elemente des Konzepts von Min, Jae-Sung enthielt, bekam zuerst keine nennenswerte Zustimmung des Präsidenten (Jun, N. 1987: 437). MfGSA war schon 1971 beim Versuch gescheitert, in der Planungsphase des dritten Fünfjahr-Wirtschaftsplans die Einführung der Wohlfahrtsrente durchzusetzen (Kang, W. 1992: 196; Kwon, H. 1999: 55). Es war Kim, Man-Je, Direktor des KDI, der den Präsidenten überzeugte, die Rentenversicherung einzuführen. Seiner Meinung nach könnte die Rentenversicherung einen großen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten, d.h. sie könnte das Kapital ansammeln, das die Regierung für die Wandlung der Wirtschaftsstruktur von der Leichtindustrie zur Schwerindustrie dringend benötigte (Kwon, H.1998: 56). Im Entwurf der Rentenversicherung war konkret vorgeschrieben, welche Beiträge die Rentenversicherung leisten könnte. Zwar wurde der Schutz der Arbeitnehmer vor den Risiken des Alters, der Unfälle und des Todes als erstes Ziel der Rentenversicherung vorgelegt, aber die Betonung der unmittelbaren Zielsetzung lag unmissverständlich auf dem zweiten Punkt, nämlich auf der Förderung des Wirtschaftswachstums. „In den 70er Jahren wird die Rentenversicherung zum **Wirtschaftswachstum und zur Erweiterung der Beschäftigung** dadurch beitragen, dass der gesammelte Fonds für die produktiven Investitionen eingesetzt wird. In den 80er Jahren wird sie eine große Rolle für die **Verringerung** der Einkommensungleichheit

²¹⁰ Min, J. verwandte das Wort von dem sog. ‚Fünfübeln‘ um Folgeprobleme der Industrialisierung des Anfangs der 70er Jahre in Südkorea zu definieren, die durch Beveridge erstmals zum Ausdruck kamen (Interview mit Min, J. am 01.04.2004).

und der **Ungleichheit des Lebensniveaus der Bevölkerung** spielen²¹¹“ (Hervorhebungen aus dem Original) (Park, J./Kim, D. 1973: 2). Allerdings war der Einfluss der Wissensdiffusion unübersehbar. Selbst die Idee, dass die Rentenversicherung der Förderung des Wirtschaftswachstums dienen könnte, wurde von Paul Fischer, Mitglied der ausländischen Beraterkommission des KDI, verbreitet (Kang, W. 1992: 207). Er wies darauf hin, dass die Rentenversicherung nicht nur dem sozialen Ziel sondern auch dem ökonomischen Ziel dienen könnte und überdies die finanzielle Belastung der Rentenversicherung sehr gering ausfallen würde, im Vergleich zu anderen Sozialleistungen²¹²(ebenda).

Schließlich konnte im südkoreanischen developmental state das Problem des Alters **keine eigenständige Karriere** machen. Es wurde durch das Armutproblem und die Wirtschaftsfrage verdrängt und als familiäres Problem oder als Bildungsproblem angesehen. Es gab nur einzelne isolierte Versuche, das Problem des Alters bzw. der Altersarmut auszudifferenzieren. Außerdem war in der Diskussion der südkoreanischen Rentenpolitik 1973 eine gewisse **Trennung zwischen der Problematisierung** des Alters und dem Einführungsmotiv der Rentenversicherung festzustellen. Während sich das Problem des Alters nicht als soziale Frage profilieren konnte, stand der ökonomische Nutzen bei der Einführung der Rentenversicherung im Vordergrund. Schließlich hatte die Wissensdiffusion eine wichtige Rolle für die Verbreitung des Motivs.

Diskursive Deutungsmuster und Diskurskoalitionen der NRV im developmental welfare system in Südkorea

Diskurskoalitionen und diskursive Deutungsmuster im Zuge der Verabschiedung des Gesetz der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung 1973

A. Zwei Diskurskoalitionen und diskursive Deutungsmuster

Diese Zweierkonstellation der Diskurskoalitionen setzte sich auch bei der politischen Bearbeitung der Probleme durch. Es gab zwei unterschiedliche diskursive Deutungsmuster in der Diskussion über den Gesetzerlass der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung 1973. **Die erste Wachstum-Diskurskoalition** teilte das diskursive Deutungsmuster ‚Wachstums‘, das den Zweck der Einführung der Rentenversicherung hauptsächlich in der Förderung des Wirtschaftswachstums sah. Das Bezugs-

²¹¹ Im Konzept, das sich auf das Kapitaldeckungsverfahren stützte, entstand der Leistungsanspruch mit der Beitragszahlung von 10 Jahren. Deswegen war man davon ausgegangen, dass mit Leistungsempfängern erst in den 80er Jahren zu rechnen wäre.

²¹² Die Wissensdiffusion des KDI bezog sich in der Anfangsphase der Konzipierung der Rentenversicherung auf die Sozialexperten in den USA: Dr. Paul Fischer, Dr. Benjamin Bridges und Dr. C. L. Trowbridge (SSA); Prof. Robert Lampman und Prof. Raymond Muntz (University of Wisconsin); Prof. Richard A. Musgrave und Prof. David Cole (Harvard); Dr. John A. Brittain und Dr. Henry J. Aaron (Institute Brooking) (ÖVKNR 1998: 63).

problem für diese Idee war nicht das soziale Problem, sondern das wirtschaftliche Problem, nämlich die *Notwendigkeit der Mobilisierung des inländischen Sparkapitals* für die Finanzierung des Aufbaus der Schwerindustrie, wobei der Betrag konkret auf 46,5 Mrd. Won im ersten Jahr und auf 181 Mrd. Won im dritten Jahr geschätzt wurde (bei Beitragssätzen 10%) (Kang, W.1992: 206-207; Jun, N. 1987: 433-436). Die Notwendigkeit, dieses wirtschaftliche Problem zu lösen, war der Hauptanlass für die Einführung der NWRV. Gegenüber der Wachstum-Diskurskoalition stand die **Balanced-Development-Diskurskoalition**, die das diskursive Deutungsmuster ‚balanced development‘ vertritt. Sie sah die Notwendigkeit des Ausgleichs der Wirtschaftswachstumsstrategie durch den Ausbau der Sozialpolitik, d.h. die sozialen Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums beim Problem des Alters sollten durch den Ausbau der Rentenversicherung ausgeglichen werden. Ihre langfristige Zielsetzung war die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates und ihre kurzfristige die Beseitigung der sozialen Hemmnisse des Wirtschaftswachstums (Kang, W. 1992: 193-194).²¹³ Bei der Rentenversicherung lagen die Hauptinteressen dieser Diskurskoalition im Ausbau des sozialen Sicherungsnetzes. Die Kapitalansammlung wurde zwar als ein positiver Effekt des Systems auf die Wirtschaft angesehen, aber deren Bedeutung wesentlich geringer bewertet als bei der Wachstum-Diskurskoalition. So wurde die Sparmenge im ersten Jahr nur auf 7 Mrd. Won geschätzt. Das war wesentlich weniger als der geschätzte Betrag des KDI. Insofern war es sehr deutlich, dass die beiden Diskurskoalitionen unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich des Motivs für die Einführung der Rentenversicherung setzten. Die Unterschiede wirkten sich auch bei der konkreten Gestaltung der Institution aus. Die beiden Diskurskoalitionen vertraten zwei voneinander abweichende Modelle, die sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zeigten. Allerdings fielen die Unterschiede bei der Konzipierung der Modelle milder aus als bei den Motiven. Am besten können die zwei diskursiven Deutungsmuster anhand der zwei Modelle vom KDI und vom MfGSA verglichen werden, die der vom Präsidenten einberufenen Umsetzungscommission zur Verfügung gestellt wurden (Jun, N. 1987: 438).

Als **erster** Vergleichspunkt ist die politische Verantwortung für das Problem des Alters anzuführen. Die erste koreanische Verfassung von 1948 hielt an der staatlichen Verantwortung für den Schutz im Falle von Krankheit, Alter oder anderen Ursachen für eine Arbeitsunfähigkeit fest. Aber bei der Einführung der NWRV bezog sich keine der diskursiven Deutungsmuster auf die verfassungsmäßigen Rechte. Insofern war es bemerkenswert, dass der KSS-Mitarbeiter Min, Jae-Sung (1973) die staatliche Verantwortung für die Gewährung des Rechts auf Leben und Sicherheit

²¹³ „The short-term goals are: 1). To find a social moral system based on new values; 2) To move social impediments to the country’ rapid economic growth; 3) To promote labour productivity by developing human resources and creativity; 4) To lay the ground for a better and civilised life by improving living conditions; 5) To realise social justice and rationalisation in the distribution of national wealth. Three long-term objectives defined by report are: 1)To promote the happiness of individual; 2) To improve the quality of family life; and 3) To move the nation toward a welfare state” (Kang, W. 1992: 193-194).

hervorhob, die er mit der ‚Recommendation Concerning Income Security‘ (1944) der IAO in Verbindung brachte.

Beim **zweiten** Punkt handelt es sich um die wichtigen institutionellen Merkmale, die die Ausdifferenzierung und Erreichung der sozialpolitischen Ziele wie Gleichheit und Sicherheit bestimmen: 1. Leistungsniveau, 2. Finanzierungsprinzip und 3. Teilnahme der Versicherten an der Verwaltung. Erstens gab es minimale Unterschiede beim Leistungsniveau. Das Modell des KDI sah 30% bei mindest 10 Mindestbeitragsjahren vor, das Modell des MfGSA dagegen 40% bei 20 Mindestbeitragsjahren. Beide Modelle versprachen ein hohes Leistungsniveau. Die Unterschiede lagen in der Leistungsbemessung. Während bei der Leistungsbemessung des KDI-Modells nur das frühere Einkommensniveau der Leistungsberechtigten berücksichtigt wurde, setzte sich die Bemessungsformel des MfGSA-Modells aus zwei Teilen, dem konstanten und dem einkommensrelevanten Teil, zusammen. Weil der konstante Teil durch das durchschnittliche Einkommen aller Versicherten bestimmt wurde, entstand bei dem MfGSA-Modell ein Einkommensumverteilungseffekt zwischen den Versicherten. Zweitens gab es beim Finanzierungsprinzip eine Übereinstimmung, und zwar das Kapitaldeckungsverfahren. Das Prinzip wurde aber aus unterschiedlichen Gründen bevorzugt. Beim diskursiven Deutungsmuster ‚Wachstum‘ stand der Spareffekt im Vordergrund²¹⁴, während beim diskursiven Deutungsmuster ‚balanced development‘ die Gewährung der Systemsicherheit der Rentenversicherung unterstrichen wurde. Den Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens sah das Modell des MfGSA vor allem darin, dass das in der früheren Phase gesammelte Kapital und dessen Zinsen für den Ausgleich der Leistungserhöhung in der späteren Phase eingesetzt werden könnten. Dadurch würde die finanzielle Schwäche eines Entwicklungslands, wie Südkoreas es war, effektiv bewältigt werden²¹⁵(Min, J. 1973: 31-32). Drittens sollte nach diesem Modell die NWRV durch das MfGSA verwaltet werden. Aber das KDI bevorzugte die Gründung einer ‚Anstalt für soziale Sicherung‘ als Verwaltung, die indes unter dem starken Einfluss des MfWP stehen sollte²¹⁶. Die Aufbringung der Beiträge sollte das Finanzamt übernehmen (Park, J./Kim, D. 1973: 21-22). Dadurch sollte die Einflussnahme des MfGSA auf die Verwaltung der NWRV blockiert werden, welche die effektive Anwendung des gesammelten Kapitals verhindern könnte (Jun, N. 1987: 438-439).

Beim **dritten** Punkt geht es um die Leistungsrechte und den Empfängerkreis. Das KDI-Modell hielt 10 Mindestbeitragsjahre und die Erreichung des 60. Lebensjahres als Voraussetzungen für die Leistungsberechtigung fest, während das MfGSA-Modell 20 Mindestbeitragsjahre und die Erreichung des 60. Lebensjahres als Voraussetzungen festlegte. Die Rentenversicherung sollte laut dem KDI-Modell alle Be-

²¹⁴ Vgl. ÖVKNRR 1998: 67.

²¹⁵ Dagegen könnten die entwickelten Länder, in denen der größte Teil der Bevölkerung schon in die Institution eingeschlossen ist, die finanzielle Kapazität haben, durch das Umlageverfahren besser die Erhöhung der Leistungsausgaben im Griff zu behalten (Min, J. 1973: 31).

²¹⁶ Die Verwaltungskommission des Rentenfonds sollte aus Ministern von MfWP, MfF und MfGSA und dem Direktor der Anstalt für soziale Sicherung bestehen (Park, J./Kim, D. 1973: 28).

schäftigte in Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten und Selbstständige mit einem stabilen Einkommen (monatlich höher als 15000 Won) umfassen, während das MfGSA-Modell alle Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 30 Beschäftigten einschloss. Außerdem war es im diskursiven Deutungsmuster ‚balanced development‘ von Anfang an geplant, dass der Empfängerkreis stufenweise erweitert werden sollte, bis er die ganzen Beschäftigten umfassen würde²¹⁷. Der breitere Versichertenkreis von KDI-Modell war auf die Absicht zurückzuführen, eine schnelle Akkumulation des Rentenfonds durch den breiteren Beitragskreis zu erreichen. Dagegen lag im MfGSA-Modell die Präferenz auf einer längeren Mindestbeitragszeit und einem engeren Empfängerkreis, geboren aus der Befürchtung vor der instabilen Beitragszahlung, die aufgrund der kleinen Größe und kurzen Lebensdauer der südkoreanischen Unternehmensstruktur eintreten könnte (Min, J. 1973: 76). Außerdem wurde bei beiden diskursiven Deutungsmustern Äquivalenzprinzip der Versicherung betont. Es gab nur drei Leistungen, die in keinem direkten Zusammenhang mit der Beitragszahlung standen: Familienzuschüsse, die Behindertenrente und die Hinterbliebenenrente. **Viertens** spiegelte die Festlegung der Beitragssätze die Unterschiede der beiden diskursiven Deutungsmuster wieder. In der Hoffnung auf der schnelle Kapitalakkumulation wollte das KDI mit hohen Beitragssätzen 6% (3% vom Arbeitgeber und 3% vom Arbeitnehmer) anfangen²¹⁸. Dagegen beachtete das MfGSA-Modell das Akzeptanzproblem des neuen Systems bei den Versicherten und wollte mit niedrigen Sätzen von 5% (3% vom Arbeitgeber und 2% vom Arbeitnehmer) das System sanft installieren. Außerdem sollte der staatliche Zuschuss die einkommensschwachen Gruppen unterstützen.

B. Gesetz der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung 1973

Es gibt in der Forschung widersprüchliche Bewertungen über den Einfluss des beiden Diskurskoalitionen. Eine sagt, dass das erlassene Gesetz dem diskursiven Deutungsmuster ‚Wachstum‘ näher stand als dem diskursiven Deutungsmuster ‚balanced development‘ (Yang, J. 2000: 108). Andere betonen, dass das MfGSA-Modell die Grundlinie des Gesetzes bestimmt hat (Interview mit Min, Jae-Sung am 01.04.2004). Aber das Bild der Einflussnahme ist ein gemischt (Tabelle 8-2). Auf der einen Seite ist eindeutig festzustellen, dass für das Motiv das Gesetz zu erlassen, die Wachstum-Diskurskoalition eine dominante Rolle gespielt hat. Schließlich ist die Wirtschaftlichkeit des Rentenfonds zu nennen, die die Entscheidung für den Gesetzerlass beeinflusst hat (vgl. Kang, W. 1992: 214-215). Auf der anderen Seite waren im Bezug auf

²¹⁷ Nach dem Plan von Min, Jae-Sung (1973: 96) sollten erst die Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 1000 Mitarbeitern, dann zwischen 1975 und 1976 die Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 100 Mitarbeitern, zwischen 1980 und 1981 die Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 30 Mitarbeitern und schließlich 1981 die Beschäftigten in Betrieben mit weniger als 10 Mitarbeitern in die NRV eingeschlossen werden.

²¹⁸ Es gab drei Vorschläge vom KDI für Lohnabhängige: 1. 6%, 2. 8% und 3. 10% (Park, J./Kim, D. 1973: 5).

die Programmstruktur die Unterschiede zwischen beiden Modellen nicht erheblich. Das Gesetz für die NWRV (1973) war durch den Kompromiss und die Mischung beider Diskurskoalitionen geprägt. In den wichtigen Streitpunkten konnte sich sowohl die Wachstum-Diskurskoalition als auch die Balanced-Development-Diskurskoalition durchsetzen. Beim Finanzierungsprinzip haben beide das Kapitaldeckungsverfahren gegenüber dem Umlageverfahren bevorzugt, allerdings aus unterschiedlichem Grund. Bei der Leistungshöhe gab es eine Übereinstimmung über ein hohes Leistungsniveau. Die ausgewählte Regelung stand näher an dem Vorschlag des MfGSA als an dem des KDI (mehr als 40% von den letzten Löhnen bei 20 Beitragsjahren). Das Modell des MfGSA, das aus einem einkommensbezogenen und einem konstanten²¹⁹ Teil bei der Leistungsberechnung bestand und deswegen einen stärkeren Umverteilungseffekt ermöglichte, konnte sich bei der Leistungsbemessungsformel durchsetzen. Auch beim Empfängerkreis wurde der Vorschlag des MfGSA aufgenommen. Hinsichtlich der Verwaltung des Fonds und der Beitragssätze, die die Akkumulation und Entscheidung für den ökonomischen Einsatz des Rentenfonds beeinflussten, wurden vornehmlich die Vorschläge des KDI ausgewählt. Die Beitragssätze wurden relativ hoch mit 7% (Arbeitgeber 4% und Arbeitnehmer 3%) festgelegt. Das MfGSA konnte sich lediglich beim staatlichen Zuschuss für Geringverdiener durchsetzen. Das MfGSA war für die Verwaltung der NWRV verantwortlich, aber sein Einfluss auf die Aufbringung der Beiträge und die Verwaltung des Rentenfonds wurde durch die Verteilung von Aufgaben auf andere Organisationen bzw. das Finanzamt in Grenzen gehalten (ÖVKNR 1998: 69-72). Schließlich lag die größte Einflussnahme der ‚Balanced-Development-Diskurskoalition in der Programmstruktur, während sich die Wachstum-Diskurskoalition bei den Motiven, nämlich Mobilisierung und Nutzung der Rentenversicherung für die Förderung des Wirtschaftswachstums, durchsetzen konnte.

²¹⁹ Konstanter Teil= 2.4* Durchschnittliches Monatsentgelt aller Versicherten vom vorherigen Jahr.

Tabelle 8-2 Sozialpolitische Konzepte, Akteure und globale Einflüsse bei unterschiedlichen Diskurskoalitionen (Policy-Community des Gesetzes für Nationale Wohlfahrtsrentenversicherung 1973)

Diskurskoalition	‚Wachstum‘	‚balanced development‘	Nationale Wohlfahrtsrentenversicherung 1973 (Gesetzliche Bestimmungen)																
Notwendigkeitskonstruktion	Notwendigkeit der Kapitalakkumulation zur Förderung des Wirtschaftswachstums.	Notwendigkeit der Balanzierung zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung; Förderung des Wirtschaftswachstums.	Förderung des Wirtschaftswachstums durch Kapitalakkumulation.																
Verantwortung des Staates	Kein Bezug auf verfassungsrechtliches Recht.	Bezug auf IAO.	Kein Bezug auf verfassungsrechtliches Recht.																
Ausdifferenzierung des Ziels	Hohes Leistungsniveau (30% bei 10 Beitragsjahre); Kapitaldeckungsverfahren; Verwaltung durch Anstalt für soziale Sicherung; Finanzamt für Beitragsaufbringung.	Hohes Leistungsniveau (40% bei 20 Beitragsjahren); Kapitaldeckungsverfahren; Verwaltung durch MfGSA.	Hohes Leistungsniveau (Mehr als 40% bei 20 Beitragsjahren); Kapitaldeckungsverfahren; MfGSA für Verwaltung; Finanzamt für Beitragsaufbringung.																
Leistungsrechte	Minimaler Familienzuschuss; Hinterbliebenenrente; Beschäftigte in Betrieb mit mehr als 10 Beschäftigten.	Relativ hoher Familienzuschuss; Hinterbliebenenrente; Beschäftigte in Betrieb mit mehr als 30 Beschäftigten; Schrittweise Erweiterung.	Familienzuschuss; Hinterbliebenenrente; Beschäftigte in Betrieb mit mehr als 30 Beschäftigten.																
Beitragsätze	(Variante) <table style="display: inline-table; border: none; vertical-align: middle;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> </tr> <tr> <td>für Beschäftigte: Ag.</td> <td style="text-align: center;">3%</td> <td style="text-align: center;">4%</td> <td style="text-align: center;">5%</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">An.</td> <td style="text-align: center;">3%</td> <td style="text-align: center;">4%</td> <td style="text-align: center;">5%</td> </tr> <tr> <td>für Selbstständige:</td> <td style="text-align: center;">5%</td> <td style="text-align: center;">6%</td> <td style="text-align: center;">7%</td> </tr> </table>		1	2	3	für Beschäftigte: Ag.	3%	4%	5%	An.	3%	4%	5%	für Selbstständige:	5%	6%	7%	5% (Ag. 3%; An. 2%) Selbstständige 6%; staatlicher Zuschuss für Geringverdiener.	7% (Ag. 4%, An. 3%); staatlicher Zuschuss für Geringverdiener (1%).
	1	2	3																
für Beschäftigte: Ag.	3%	4%	5%																
An.	3%	4%	5%																
für Selbstständige:	5%	6%	7%																
Akteure	KDI; MfWP.	KSS; MfGSA.																	
Wissensdiffusion (globale Einflüsse)	Sozialpolitikexperten von USA.	Soziale Entwicklung von UNO; IAO; Japanisches Modell.																	

Quelle: Park, J./Kim, D. 1973; ÖVKNR 1998: 69-90; Eigene Darstellung.

Einführung der NRV 1986

A. Verschiebungen der Einführung zwischen 1973 und 1986

Durch die ‚3. Notstandsmaßnahmen 1973‘, die die Reaktion der südkoreanischen Regierung auf die Ölkrise im Jahr 1973 waren, wurde die Einführung der NWRV auf den 31.12.1973 verschoben. Der Grund für den Verzicht auf die NWRV als Instrument der Kapitalmobilisierung war auf die folgende Einschätzung der Regierung zurückzuführen: Sie erwartete, dass die aus der Ölkrise erwartete Preissteigerung die inländische Kapitalmobilisierung erschweren würde, die ohnehin durch Steuererhöhungen und die Förderung der privaten Sparmaßnahmen ihre Grenze erreicht hatte. Außerdem war die geschätzte Kapitalaufnahme aus den Reservenfonds viel niedriger, als vorher erwartet worden war²²⁰ (Park, J. 1996: 40-41). Die Verschiebung, die auf einen ökonomischen Grund zurückzuführen war, machte noch einmal deutlich, dass das ökonomische Ziel bei der Gestaltung der Sozialversicherung die größte Bedeutung besaß.

Auf der Ebene der Zielsetzung des staatlichen Entwicklungsplans fand bei dem ‚vierten Fünfjährigen Wirtschaftsplan‘ (1977-1981) eine Veränderung statt. Die Förderung der sozialen Entwicklung wurde als wichtiges Element des staatlichen Entwicklungsplans anerkannt, das zur Sicherung der Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums beitragen sollte. Einerseits wurde der Titel des Plans vom ‚Fünfjährigen Wirtschaftsplan‘ zum Fünfjährigen Wirtschafts- und Sozialplan geändert, damit nicht nur das Wirtschaftswachstum sondern auch die soziale Entwicklung die politische Aufmerksamkeit gewinnen sollte (Kang, W. 1992: 298). Andererseits wurden konkrete politische Instrumente geplant, zu denen die Ausführung der NWRV gehörte²²¹. Trotz des Konsenses unter den Akteuren in beiden Ministerien, MfWP und MfGSA, scheiterte die Umsetzung des Gesetzes der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung erneuert wegen der schlechten Wirtschaftslage (1979). Diesmal wurde die Befürchtung, die Einführung der NWRV könnte aufgrund der miserablen ökonomischen Situation eine finanzielle Krise auslösen, durch das Policy-Lernen von der japanischen Wohlfahrtskrise Ende der 70er Jahre noch verstärkt (ebenda 301-303).

Die Verschiebung der Einführung wiederholte sich in der Anfangsregierungszeit der fünften Republik (1980-1988). Die fünfte Republik stellte im ‚Fünften Wirtschafts- und Sozialplan 1982-1986‘ die Einführung der Rentenversicherung als eine der wichtigen Aufgaben vor²²². Dieser Plan wurde jedoch wieder nicht umgesetzt, was mit der desolaten Wirtschaftslage wie z.B. den hohen Auslandsschulden und der niedrigen Wachstumsrate begründet wurde. Im ‚Revidierten Fünften Wirtschafts- und Sozialplan‘ von 1983, mittels dessen die durch die Weltwirtschaftsrezession ausge-

²²⁰ Die erwartete Summe des Kapitals lag bei ca. 107,1 Mrd. Won in zwei Jahren. Aber wegen der niedrig festgesetzten Beitragssätze sank die Summe auf nur ca. 23,3 Mrd. Won.

²²¹ Anderes Instrument war die Einführung der Krankenversicherung (Kang, W. 1992: 299).

²²² Eine andere war die Erweiterung der Krankenversicherung.

lösten Wirtschaftsprobleme bewältigen werden sollten, wurde nur über die Schritte der Einführung nachgedacht, ohne konkrete Maßnahmen ins Auge zu fassen. Wiederum konnte die Sozialversicherung die Hürde der Wirtschaftslogik nicht überwinden (Park, J. 1996).

B. Einführung der Nationalen Rentenversicherung (1986)

Diese Verschiebungen endeten im Jahr 1986. Angesichts der guten wirtschaftlichen Bedingungen im Hinblick auf Wachstum, Inflation und Handelsbilanz erklärte Präsident Jun, Du-Hwan, dass die ökonomischen Hemmnisse für die Einführung der Rentenversicherung beseitigt worden wären (Kang, W. 1992: 334). Die Stärkung der Unabhängigkeit der Gesellschaft gegenüber dem Staat, die anhand des zunehmenden Protests gegen das autoritäre Regime immer deutlicher sichtbar wurde, trug zur Entscheidung der Regierung zu Gunsten der Rentenversicherung bei. Anhand dieser veränderten Lage der Staat-Gesellschaft-Beziehung wurde die Sozialpolitik tatsächlich zu einem Thema der politischen Legitimation (Siehe Kapitel 5; Shuh, B. 1995: 149; Park, J. 1986: 43). Um die Unterstützung der Bevölkerung für den ‚4.13 Verfassungsschutz‘ zu gewinnen, kündigte die Regierung neben der Einführung des Mindestlohngesetzes die Einführung der Rentenversicherung an. Außerdem war der Einfluss des Wohlfahrtsinternationalismus zu spüren. Der Bericht der Weltbank, „World Development Report (1985)“, der darlegte, dass weltweit nur drei Länder unter Ländern mit mehr als \$2000 GNP pro Kopf kein Alterssicherungssystem hatten, nämlich Südkorea und zwei ölproduzierende Länder, Oman und die vereinten arabischen Emirate, führte zu einem günstigen Klima in der Policy-Community der südkoreanischen Rentenversicherung (Kang, W. 1992: 343). Damit wurde die Einführung der Rentenversicherung im ‚Sechsten Fünfjährigen Wirtschafts- und Sozialplan‘ tatsächlich festgelegt.

Bei der Einführung konkurrierten wiederum die zwei Diskurskoalitionen anhand der zwei unterschiedlichen Vorschläge von MfGSA und MfWP. Im Gegensatz zum Gesetzlerlass der NWRV von 1973, in dem der Gegensatz der zwei Diskurskoalitionen von MfGSA und MfWP sowohl hinsichtlich der Zielsetzung als auch der Instrumente relativ deutlich zum Ausdruck kam, war die Policy-Community der Nationalen Rentenversicherung 1986 durch Übereinstimmung über die wesentlichen Punkte geprägt. Die Unterschiede beschränkten sich auf wenige Aspekte, wie z.B. die Grundlage der Leistungsbemessung, das Leistungsniveau, die Anpassung des vorhandenen Ruhestandgeldes und das Management des Fonds. Erstens war das Leistungsniveau beim Vorschlag des MfGSA höher festgesetzt als beim Vorschlag des MfWP, wegen der unterschiedlichen Bemessungsgrundlage (durchschnittliches Entgelt der letzten drei Jahre beim MfGSA vs. durchschnittliches Entgelt aus allen Beitragsjahren beim MfGSA). Es wurde der Vorschlag des MfWP ausgewählt. Das Modell des MfGSA gewährte niedrigen Einkommensgruppen eine noch höhere Lohnersatzleistung (90%), als das des MfWP (84%), aber er konnte sich nicht durchsetzen (Yoo, S. 1993: 56). Im zweiten Punkt der Verwaltung des Fonds lag der Streitpunkt in der Besetzung der

Stelle der Vorsitzenden des Komitees der Rentenfondsverwaltung. Nach dem Vorschlag des MfGSA sollte der Premierminister die Stelle besetzen, während nach dem Vorschlag des MfWP der Wirtschaftsminister diese Aufgabe übernehmen sollte. Im Gesetz konnte sich wieder das MfWP durchsetzen (ÖVKNR 1998: 118). Zudem wollte das MfGSA einen kleinen Teil des Fonds (unter Zahlung niedriger Zinssätze) in soziale Dienstleistungen investieren; das MfWP votierte gegen diesen Vorschlag (Yoo, S. 1993: 60; Kang, W. 1992: 347). Diesmal durften die Interessengruppen, vor allem die Gewerkschaften²²³ und Arbeitnehmerverbände, mitsprechen. Der Arbeitgeberverband argumentierte dafür, die Einführung zu verschieben. Seine Hauptkritik richtete sich auf den Beitragssatz und die Anpassung der vorhandenen einmaligen Zahlung des Ruhestandsgeldes (Park, J. 1996: 45). Der Arbeitgeberverband forderte die Umstrukturierung des Ruhestandsgeldes wegen der Erhöhung der Arbeitskosten, d.h. das Ruhestandsgeld sollte jetzt ins Rentensystem integriert werden. Die Gewerkschaften lehnten diesen Vorschlag strikt ab (Yoo, 1992: 63-64; Kang, W. 1992: 344). Im Gesetz wurde die Umstrukturierung des Ruhestandsgeldes festgelegt, d.h. ein Teil des Ruhestandsgeldes (2% des Entgeltes) sollte in der Rentenversicherung zurückgelegt werden (3% ab 1998) (Yoo, 1992: 62). Schließlich herrschte Konsens in der Diskussion, in der sich der Vorschlag vom MfGSA überwiegend durchsetzen konnte²²⁴.

C. Vergleich zwischen der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung 1973 und der Nationalen Rentenversicherung 1986

Es war kein großer Unterschied zwischen den beiden Gesetzen, dem Gesetz der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung von 1973 und dem Gesetz der Nationalen Rentenversicherung von 1986, festzustellen. Das heißt aber nicht, dass die beiden Gesetze im Detail identisch waren. Die Veränderungen zeigten sich in unwesentlichen Punkten. Allerdings offenbart der Vergleich zwischen den beiden Gesetzen ein ambivalentes Bild. Auf der einen Seite wurde das neue Gesetz noch konservativer gestaltet als das alte. Die Rentenversicherung sollte vor allem einen geringeren finanziellen Aufwand mit sich bringen und einen größeren Beitrag zur Förderung der Wirtschaft leisten. Zuerst fiel im neuen Gesetz der staatliche Zuschuss aus, der im alten Gesetz den einkommensschwachen Versicherten zugesprochen wurde. Die konservativen Veränderungen sieht man auch in der Veränderung des Gesetzstitels. Der Name wurde von der ‚Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung‘ (國民福祉年金) zur ‚Nationalen Rentenversicherung‘ (國民年金) geändert, damit wurde einerseits das Versicherungsprinzip hervorgerufen und andererseits das Element der beitragsunabhängigen Mindestrente für einkommensschwache Ältere in der

²²³ Der Gewerkschaftsbund hatte das Forschungsprogramm der Rentenversicherung geleitet und sich mit einem eigenen Vorschlag während des Prozesses eingemischt (Park 1996: 45).

²²⁴ Der Gesetzentwurf passierte im Jahr 1986 ohne nennenswerte Änderungen die parteilichen Anhörungen und das Parlament. Im Jahr 1987 trat das Gesetz in Kraft.

NRV gestrichen (ÖVKNR 1998: 129). Eine weitere wichtige Entscheidung war die Besetzung der Vorstandsstelle des Komitees der Rentenfondsverwaltung durch den Wirtschaftsminister. Dadurch wurde der Weg zur Verwendung des Fonds für Wirtschaftsinvestitionsprojekte freigemacht. Doch auch die Wohlfahrtsstaatlichkeit wurde im neuen Gesetz gestärkt. Erstens wurde der Bezugspersonenkreis erweitert, von Unternehmen mit mehr als 30 Beschäftigten auf diejenigen mit mehr als 10 Beschäftigten. Zweitens senkte das neue Gesetz den Beitragssatz von 7% auf 3%. Aber das Leistungsniveau blieb unverändert.

Struktur der Policy-Community der Rentenversicherung im südkoreanischen developmental state

Konstellation der Diskurskoalitionen: Hierarchie und Arbeitsteilung

Das erste Merkmal der Policy-Community der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung 1973 und Nationalen Rentenversicherung 1986 bestand in der dualen Struktur aus zwei konkurrierenden Diskurskoalitionen: Der Wachstums- und Balanced-Development-Diskurskoalition. Die Wachstum-Diskurskoalition vertrat das diskursive Deutungsmuster 'Wachstum', nach dem das Wirtschaftswachstum im Vordergrund der Staatstätigkeit stand und dafür der Staat alle möglichen Ressourcen einschließlich des Rentenfonds mobilisieren sollte. Sie ergab sich die Notwendigkeit der Einführung der Rentenversicherung nicht durch das Bestehen sozialer Fragen. Ihre Notwendigkeit bezog sich auf die finanzielle Nutzung des Rentenfonds. Dagegen stützte sich die Balanced-Development-Diskurskoalition auf das diskursive Deutungsmuster 'balanced development'. Sie hielt die Einführung der Rentenversicherung für notwendig, um die soziale Frage bzw. das Ungleichgewicht der gesellschaftlichen Entwicklung abzumildern. Zweitens war die Policy-Community aber nicht monoton durch den Konflikt zwischen beiden Diskurskoalitionen geprägt, wie die meisten Studien behaupten (Vgl. Jun, N. 1987; Yoo, S. 1992; Yang, J. 2000). Zunächst ist festzustellen, dass die Wachstum-Diskurskoalition eine dominante Rolle spielte, entsprechend der Staat-Gesellschaft-Beziehung des südkoreanischen developmental state (Siehe Kap. 5.1.2). Vor allem im Bereich der Notwendigkeitskonstruktion war ihre Dominanz unübersehbar und im Bereich der Policy-Prinzipien konnte sie das Kernkonzept, die ökonomische Nutzung der Rentenkasse, durchsetzen. Der Staat war zwar so stark, dass er selbst das Leitproblem der Sozialversicherung formulierte, aber in der Formulierung fand man keine soziale, sondern ökonomische Aspekte. Deswegen prägte die Trennung zwischen der Thematisierung der sozialen Fragen und der Gestaltung der Rentenversicherung die Policy-Community. Aber in den anderen Bereichen, die keine direkte Relevanz mit dem Kernkonzept hatten, aber sehr bedeutende Elemente der Rentenversicherung darstellten wie Empfängerkreis, Rentenformel und Leistungshöhe, gab es erstens einen Konsens zwischen beiden Diskurskoalitionen. Zweitens wurde die Zuständigkeit des Wohlfahrtsministeriums anerkannt. Die Annäherung der beiden Diskurskoalitionen war noch deutlicher bei der

Einführung der NRV (1986) als im Erlass des Gesetzes der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung (1973). Der Personalaustausch und die Zusammenarbeit beider Diskurskoalitionen haben sicherlich zur Beschleunigung des Annäherungsprozesses beigetragen²²⁵. Insgesamt verfolgte die Policy-Community während der Verhandlungsphase über die Einführung der Rentenversicherung ihre Ziele zwar wettbewerbsreich, aber wenig konfliktreich, und mehr konsensuell. Es herrschte eine hierarchische Beziehung zugunsten der Wachstum-Diskurskoalition, aber gleichzeitig existierte eine Zusammenarbeit von beiden auf der Basis der Arbeitsteilung, die auch der Balanced-Development-Diskurskoalition Gestaltungsmöglichkeiten verlieh. Dieses Merkmal war drittens vor allem auf die besondere Rolle der Wissenschaft zurückzuführen. In beiden Diskurskoalitionen spielte die Wissenschaft eine bedeutende Rolle, wobei das Wissen über die ausländischen Institutionen die entscheidende Rolle spielte. Jede Diskurskoalition bezog sich auf ein eigenes Modell und ein Netzwerk mit ausländischen Experten.

Akteursebene: passive Schließung

Ein besonderes Merkmal der Policy-Community der südkoreanischen Rentenversicherung stellte die begrenzte Zahl der Beteiligten dar, d.h. nur eine extrem limitierte Zahl von Akteuren konnte und durfte an dem Prozess der Problemwahrnehmung und Bearbeitung in der Policy-Community teilnehmen. Die Schließung der Policy-Community war zum einen auf das autoritäre politische System zurückzuführen, das sich auf die Staat-Gesellschaft-Beziehung in Südkorea auswirkte. Zum anderen hing sie damit zusammen, dass es sehr wenige Experten gab, die das notwendige Wissen zur Verfügung hatten. Deshalb spielten einige Persönlichkeiten aus der Wissenschaft eine ausschlaggebende Rolle bei der Gestaltung der beiden Diskurskoalitionen²²⁶. Zudem richteten sich die Interessen der Experten hauptsächlich darauf, welches Rentensystem am besten für Südkorea geeignet wäre. Die Analysierung und Thematisierung der sozialen Fragen, d.h. wieso ein System eingeführt werden sollte, hatte dabei untergeordnete Rolle gespielt bei der Wachstum-Diskurskoalition, die die ökonomische Notwendigkeit der Einführung herausstrich.

Bei der **Wachstum-Diskurskoalition** waren der Präsident und das Präsidentenamt die *bedeutendsten* Akteure. Der Erlass des Gesetzes der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung (1973) wurde erst durch die Entscheidung des Präsidenten er-

²²⁵ Min, Jae-Sung, einer der wichtigsten Vertreter der Balanced-Development-Diskurskoalition, wechselte z.B. seine Arbeitsstelle von KSS zu KDI (Choi, C. 1991: 137). In seiner Beteiligung konzipierte das KDI einen Entwurf der Rentenversicherung im Auftrag des Wohlfahrtsministeriums (Yoo, S. 1992: 46).

²²⁶ Ein gutes Beispiel zeigte Min, Jae-Sung. Seine Magisterarbeit von 1973, die sich durch seine Forschung im KSS ergab, wurde vom MfGSA als Modell des Ministeriums angenommen (Interview mit Min, Jae-Sung am 01.04.2004; ÖVKNR 1998: 59). Später ging er zum KDI und leitete einen wesentlichen Beitrag zur Annäherung der beiden Diskurskoalitionen.

möglichst. Auch spielte er bei den folgenden Verschiebungen der Einführung eine zentrale Rolle. In der Modernisierung von Südkorea, mit der meistens das Wirtschaftswachstum gemeint war, sah er das Ziel und den Hauptlegitimationsgrund seines Regimes. Als er die Möglichkeit der Nutzung des Reservenfonds für die Kapitalmobilisierung sah, ergriff er die Initiative für deren Installierung, aber als sich die ökonomische Lage verschlechterte, wurde die Einführung verschoben (Park, J. 1996; Kang, W. 1992: 159). In einigen Fällen, wie dem Entwurf der ‚Dritten Dringenden Maßnahmen‘, in denen die Verschiebung der Einführung beschlossen wurde, war der Politikentscheidungskreis nur auf den Präsidenten und das Präsidentenamt begrenzt, d.h. die sonstigen Akteure einschließlich des MfWP wurden komplett ausgeschlossen (Park, J. 1996). Im politischen Entscheidungsprozess hing der Einfluss der Akteure davon ab, wer die Unterstützung vom Präsidenten bekam. „Who proposed the idea to the president had a direct effect on the how the agenda would be deliberated in the policy-making process“ (Kang, W. 1992: 215). Der Präsident Du-Hwan Jun übernahm diese Politik vom Präsidenten Park. Trotz der Festlegung von Wohlfahrt und Gerechtigkeit als politische Ziele ließ er die Ausführung der Rentenversicherung mit der Begründung der schlechten wirtschaftlichen Lage bis 1986 verschieben. Die *zweite* Gruppe von Akteuren stellten MfWP und dessen Beratungsinstitut KDI dar. Das MfWP war ein Superministerium, das für die Planung der Wirtschaftsentwicklung zuständig war und durch die wirtschaftswissenschaftlichen Experten des KDI unterstützt wurde. Obwohl die Rentenversicherung in den Zuständigkeitsbereich des MfGSA fiel, dominierte das MfWP das Feld der Rentenversicherung und vertrat die aktive Nutzung des Rentenfonds für das Wirtschaftswachstum; die Experten des KDI übernahmen dabei die führende Rolle bei der Gestaltung des Konzeptes. Als *dritter* Akteur ist der Arbeitgeberverband zu nennen. Zwar war seine Bedeutung im Gesetzterlass der NWRV 1973 sehr moderat, aber bei der Einführung der NRV nahm sie deutlich zu. Obwohl der Arbeitgeberverband keinen großen Einfluss auf die Politikformulierung hatte, entwarf er sein eigenes Konzept über die Einführung der Rentenversicherung. Er vertrat die langsame schrittweise Realisierung der Rentenversicherung und einen niedrigen Beitragsatz (Kwon, H. 1999: 44). Gegen diese Position opponierten die Akteure der **Balanced-Development-Diskurskoalition**. Dazu gehörten *erstens* das MfGSA und dessen Beratungsinstitut ‚KSS‘, das durch die Idee, ‚balancierte Entwicklung durch die Integrierung von Wirtschafts- und Sozialpolitik der UNO‘ (Köhler 1987: 799) stark beeinflusst wurde. Ihre Zielsetzungen bei der Einführung der NRV waren vielseitig, während die beiden Akteure - Präsident und MfWP – eine klare Politikpriorität hatten. Sie strebten nicht nur die Nutzung des Rentenfonds für das Wirtschaftswachstum, sondern auch die soziale Integration der Arbeitnehmer an. Trotz der hierarchischen Struktur der Regierung, in der das Wohlfahrtsministerium eine untergeordnete Rolle gegenüber dem Wirtschaftsministerium spielte, haben das Wohlfahrtsministerium und die Sozialpolitikexperten des KSS versucht, mit einem eigenen Gesetzentwurf ihre Zuständigkeit für die Rentenversicherung zu behaupten und diese nach dem Sozialversicherungsprinzip mitzugestalten. Ab Mitte der 80er Jahren schwächte sich die Forschungsfunktion des KSS ab und

schließlich wurde es 1989 in das Institut für Gesundheit und soziale Angelegenheiten integriert. Deswegen brachte das MfGSA keinen eigenen Gesetzentwurf für die Einführung 1986 ein und seine Interessen reduzierten sich auf die Umsetzung des Konzeptes (Park, J. 1986: 44). Zur Balanced-Development-Diskurskoalition zählten *zweitens* die Gewerkschaften. Während in dem Gesetzerlass der NWRV 1973 die Gewerkschaften eine minimale Rolle gespielt haben, entwickelten sie für die Einführung des Jahres 1986 ein eigenes Konzept: Inflationsanpassung des Leistungsniveaus und Ablehnung der Umstrukturierung des Ruhestandsgeldes waren drin enthalten. Andere Gesellschaftsakteure wurden von der Policy-Community ausgeschlossen. Die Parteien und das Parlament waren nicht der Ort, in dem die sozialen Probleme politisch wahrgenommen und bearbeitet wurden. Die Thematisierung der sozialen Fragen seitens der sozialen Bewegungen und der Wissenschaft wurde zum einen politisch mit repressiven Mitteln unterdrückt. Zum anderen konzentrierten sich die sozialen Bewegungen auf die politische Demokratisierung, oder ihre Forderungen im Bereich der Sozialpolitik blieben auf einer abstrakten und programmatischen Ebene, wie „Wir können nicht allein vom Wirtschaftswachstum leben“ (Kang, W. 1992: 182). Die Bearbeitung der konkreten sozialen Probleme wie des Alters hat nur eine begrenzte Aufmerksamkeit der sozialen Bewegungen gewonnen.

Schließlich stellt man fest, dass die Struktur der Policy-Community der südkoreanischen Rentenersicherung in der Konzipierung der NWRV 1973 und in der Einführung der NRV 1986 durch die *Schließung* der Akteure geprägt war. Nur wenige Akteure durften an der Policy-Community der Rentenversicherung teilnehmen. Das soziale Risiko des Alters wurde unterbelichtet. Im Zentrum der Wahrnehmung des Bezugsproblems, die nicht von den sozialen Bewegungen oder von einem Teil der Gesellschaft, sondern von der Regierung initiiert wurde (*passiv*), stand nicht das soziale Risiko sondern die ökonomische Nutzung des Versicherungsfonds. Insofern stellte die Policy-Community bei der Entstehungs- und Einführungsphase der südkoreanischen Rentenversicherung ein gutes Beispiel für den geschlossenen-passiven Typus des developmental state dar.

8.1.2 Policy-Prinzipien der Nationalen Rentenversicherung 1986

Die Policy-Community der Nationalen Rentenversicherung 1986 war nicht nur durch die ökonomische Nutzung der Sozialversicherung gemäß der Wachstum-Diskurskoalition, sondern auch durch die Ergänzung der sozialen Ziele entsprechend den Forderungen der Balanced-Development-Diskurskoalition geprägt. Diese Heterogenität zeigte sich sowohl in der Betonung der Wirtschaftlichkeit als auch in dem Vorhandensein der sozialen Elemente in den Policy-Prinzipien der NRV 1986. Im folgenden Abschnitt soll anhand der Kriterien der Wohlfahrtsstaatlichkeit auf der einzelinstitutionellen Ebene die Frage beantwortet werden, inwieweit sich Wohlfahrtsstaatlichkeit in der südkoreanischen Nationalen Rentenversicherung durchgesetzt hat.

Staatliche Verantwortung im Teilrisiko: Sozialversicherungsprinzip

Beim ersten Kriterium handelt es sich um die Frage der staatlichen Verantwortung im Teilrisiko des Alters, d.h. inwieweit macht es sich der Staat zur Aufgabe, spezifische Unsicherheiten in einem institutionalisierten Risikoausgleich des Alters aus politischen Gründen zu reduzieren (Nullmeier 1993: 87). Der entscheidende Unterschied, der zwischen der Sozialversicherung und der Privatversicherung besteht und auf dem sich das Ordnungsprinzip der Sozialversicherung stützt, ist, dass die Sozialversicherung nicht auf der Basis eines privatrechtlichen Versicherungsvertrages, sondern dem öffentlichen Recht aufgebaut ist, d.h. die Leistung in der Sozialversicherung wird als subjektives öffentliches Recht institutionalisiert.²²⁷ Allerdings kann die Rentenversicherung als Sozialversicherung ohne die Konstituierung der kollektiven Verantwortung für das Risiko des Alters, nämlich die **Übernahme der Verantwortung vom Staat für das soziale Risiko des Alters**, nicht zu Stande kommen (Rüb/Nullmeier 1993: 80-81).

In der ersten Koreanischen Verfassung von 1948 fand man zwar die ausdrückliche Festlegung der staatlichen Verantwortung für den Schutz der Staatsbürger, die vom Risiko des Alters betroffen waren. „Alle Staatsbürger, die wegen Alter und Krankheit usw. ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können, genießen nach Maßgabe der Gesetze den Schutz des Staates“ (§19 KV). Diese Erklärung der Verantwortung in der Verfassung wurde noch verstärkt durch die Hinzufügung des Absatzes in der 5. Verfassungsänderung. „Der Staat trägt die Verpflichtung, die soziale Sicherheit und soziale Wohlfahrt zu fördern“ (§32 (2) KV). Aber trotz dieser rechtlichen Aufgabendefinition bezogen sich keine Diskurskoalitionen darauf, um die Einführung der Rentenversicherung zu begründen. Insofern war hier eine Entkopplung von der südkoreanischen Verfassung festzustellen.

Die Entkopplung fand auch auf der Programmebene statt. Die Durchsetzung des Sozialversicherungsprinzips konnte nicht durch die wirtschaftliche Notwendigkeit der dominierenden Wachstum-Diskurskoalition erklärt werden, weil für die Kapitalansammlung die Zwangssparmaßnahme wie CPF („Central Provident Fund“) in Sin-

²²⁷ Während in der Privatversicherung der Umfang der Beiträge in der Regel den Risiken der Versicherten gerecht werden muss, richtet sich die Beitragsbelastung in der Sozialversicherung nach der Einkommenshöhe. Unabhängig von individuellem Risikostand gilt für alle Mitglieder der gleiche Beitragssatz. Die Leistungen der Sozialversicherung sind kein (äquivalenter) Schadensersatz wie bei Privatversicherung, sondern „als Anspruch auf eine billig zu bemessende Versorgung institutionalisiert“ (Rüb/Nullmeier 1993: 80). Insofern ist das Rechtsverhältnis in der Sozialversicherung kein Gegenseitigkeitsvertrag sondern zwei einseitige Rechtsverhältnisse (ebenda 81). Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind verpflichtet, Beiträge an die Sozialversicherung zu zahlen, um die Leistung zugunsten der Arbeitnehmer zu finanzieren (vgl. ebenda). Durch diese Trennung der Gegenseitigkeit wird deutlich, dass zum einen das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip nur ein Instrument des Risikotransfers und kein eigentliches Prinzip der Sozialversicherung ist, und, zum anderen, dass die Funktion der Sozialversicherung im politisch gewollten Ausgleich sozialer Risiken liegt.

gapur noch besser geeignet gewesen wäre. Die Einführung der Sozialversicherungselemente in der NRV ist nur durch die Berücksichtigung des diskursiven Deutungsmusters ‚balanced development‘ nachzuvollziehen, d.h. bei der Einführung wurden nur die Modelle der entwickelten Ländern als Vorbild für den Entwicklungsweg mitberücksichtigt, die als fortgeschritten galten (Interview mit Kwon, Mun-Il am 18.04.2003).

Zwar sollte die südkoreanische Nationale Rentenversicherung nach dem folgenden Sozialversicherungsprinzip organisiert werden: die gesamte Bevölkerung solle in das System aufgenommen und damit zur sozialen Integration der Staatsbürger beigetragen werden. Aber in der Realität wurde das Versicherungsprinzip, das auf vertragliche Verhältnisse ‚Entschädigung gegen Beitrag‘ basierte und damit die Eigenverantwortlichkeit statt der kollektiven Verantwortlichkeit hervorhob, in der Gestaltung der Policy-Prinzipien stark betont.

„Das Nationale Rentenversicherungssystem sollte ein Versicherungsplan sein, der das vertragliche Verhältnis ‚Entschädigung gegen Beitrag‘ festhält. Das primäre Ziel sollte darin liegen, dass Abhängigkeit und Armut der Älteren dadurch verhindert werden sollte, dass jeder in der Beschäftigungsphase für die Zeit danach spart“ (Min, J. u.a. 1986: 97).

Insofern lag die Entkopplung der südkoreanischen Nationalen Rentenversicherung darin, dass das formelle Kernziel der Rentenversicherung, nämlich die staatliche Verantwortung für das Risiko des Alters, nicht vollständig umgesetzt und stattdessen das **instrumentale Prinzip (Versicherungsprinzip)** überbetont wurde.

Ziel der Substitution: Wirtschaftlichkeit und Sozialer Ausgleich

Bei der institutionellen Ausgestaltung der Sozialversicherung geht es um die Frage, inwiefern die NRV sozialpolitische Ziele verfolgt, vor allem Gleichheit und/oder Sicherheit, wobei die Erreichung dieser Ziele von mehreren Policy-Prinzipien, nämlich dem Finanzierungssystem, der Leistungsbemessungsformel und der Professionalisierung der sozialen Verwaltung, abhängt.

Kapitaldeckungsverfahren: Kapitalakkumulation

Entsprechend des Hauptmotivs der Einführung der NRV, der Mobilisierung des Kapitals, sollte die Finanzierung der NRV nach dem Kapitaldeckungsverfahren organisiert werden. Genauer gesagt, das Finanzierungssystem folgte dem partiellen oder modifizierten Kapitaldeckungsverfahren. Partiiell in Sinne, dass die Gesamtsumme des gesammelten Fonds nicht alle zukünftige Ausgaben abdecken sollte. Die Fondsrate²²⁸ (Kapitaldeckungsquotient) macht nicht 100% aus, wie bei einem reinen Kapi-

²²⁸ Fondsrate (funding ratio) = Gesamtsumme der zukünftigen Ausgaben / Gesamtsumme des gesammelten Fonds *100

taldeckungsverfahren, sondern zwischen 0 und 100% (Moon, H. 1995: 13). In einem solchen System wird die Rentenreserve bis zu einem bestimmten Zeitpunkt akkumuliert, aber es ist vorauszusehen, dass der Fonds in einen defizitären Bereich gerät, wenn die reguläre Rente einige Zeit lang gezahlt wird. Das bedeutet, dass die gesparte Summe des Beitrags und deren Zinsen nicht ausreichen, um die Leistungssumme abzudecken; die Leistung ist dann teilweise auf Beiträge der nachkommenden Generationen angewiesen. Bei der NRV wurde geschätzt, dass 24 Billionen Won im Jahr 2000 und 100 Billionen Won im Jahr 2010 im Reservefonds akkumuliert werden und der höchste Stand mit 370 Billion im Jahr 2033 erreichen werden würde. Das ist ein beachtlicher **Spareffekt** im mittelfristigen Zeitraum, wenn man berücksichtigt, dass 1988 der Gesamtregierungshaushalt in Südkorea 29 Billion Won betrug. Nach dem Wendepunkt wird die Fondreserve im Jahr 2049 völlig erschöpft²²⁹ sein (Min, J. u.a. 1986: 171-173). Die Gründer der NRV sind deshalb von Anfang an davon ausgegangen, dass der Fonds ins Defizit geraten würde und dann das finanzielle System vom Kapitaldeckungs- zu Umlageverfahren umgewandelt werden sollte (Moon, H. 1995: 13; Min, J. u.a. 1986: 100). Diese beabsichtigte Instabilität des Finanzierungssystems stand im Zentrum der Debatte um die Rentenreformen.

Leistungsbemessung: Lohnersatzfunktion und Umverteilung

Das reine Kapitaldeckungsverfahren steht mit dem individuellen Äquivalenzprinzip und dem Leistungsprinzip in engerer Beziehung als das Umlageverfahren (Külp 1991: 39) und hat einen minimalen Einkommensumverteilungseffekt. Aber die südkoreanische NRV folgte dem partiellen Kapitaldeckungsverfahren. Sie baute einerseits auf dem Versicherungsprinzip auf, in dem Sinne, dass die Höhe der Rente abhängig von dem durchschnittlichen Einkommensniveau und den Versicherungsjahren der einzelnen Versicherten war. Andererseits stützte sie sich auf das Solidaritätsprinzip, durch das ein großer Teil der individuellen Renten durch das durchschnittliche Einkommen aller Versicherten bestimmt werden sollte. Die Rentenformel der NRV verdeutlichte diese Verhältnisse (Moon, H. 1995: 17; Kim, W. 1999: 100).

²²⁹ Nach Paul Fisher (1968: 251-252), der eine wichtige Rolle beim Policy-Lernen gespielt hat, ist diese rasante Kapitalakkumulation des Kapitaldeckungsverfahrens in Entwicklungsländern auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens werden die Beiträge in der Regel einige Jahre gesammelt, bevor die Leistungen gezahlt wurden. Zweitens ist die typische Altersstruktur in Entwicklungsländern sehr jung. Deshalb war eine Zunahme der Beitragszahler zunächst ohne Zunahme der Leistungsbezieher zu erwarten.

Die Rentenformel lautet: $Rente = 2.4 * (A + 0.75 * B) * (1 + 0.05 (n-20)) / 12$

2.4 = Grundwert für 20 Versicherungsjahre

A (Allgemeine Bemessungsgrundlage) = durchschnittliches Monatsentgelt aller Versicherten im Jahr unmittelbar vor dem Rentenbezug

B (Persönliche Bemessungsgrundlage) = durchschnittliches Monatsentgelt eines Versicherten in allen Versicherungsjahren

N: Versicherungsjahre

0.05 = jährliche Erhöhung von 5% bei über 20 Versicherungsjahre

Mit der persönlichen Bemessungsgrundlage B beeinflusste die gegenwärtige Beitragszahlung, deren Höhe durch das Einkommensniveau bestimmt werden sollte, das zukünftige Rentenniveau. Das Gewicht des Einkommensproportionsteils war jedoch kleiner als der Ausgleichsteil wegen der konstanten Zahl 0.75, d.h. das Solidaritätsprinzip sollte einen noch größeren Anteil der Leistung bestimmen als Versicherungsprinzip. Die allgemeine Bemessungsgrundlage A stellte den Ausgleichsteil dar, mit dem das durchschnittliche Arbeitsentgelt aller Versicherten unabhängig von dem Arbeitsentgelt einzelner Versicherten berechnet wurde. Wegen des Ausgleichsteils bekam die NRV zwei Funktionen, die vom reinen Kapitaldeckungsverfahren abweichen. Zum einen ermöglichte das Ausgleichsteil der NRV eine Einkommensumverteilung, indem ein Teil der Renten unabhängig vom ihrem Beitrag durch das durchschnittliche Monateinkommen aller Versicherten bestimmt wurde. Die Umverteilungsfunktion der NRV war beachtlich einzuschätzen, wenn man die Lohnersatzquoten nach Einkommensgruppen berechnete. Bei 20 Beitragsjahren sollte die Lohnersatzquote für die Einkommensgruppe I (niedrigste Einkommensgruppe) 63,39%, für die Einkommensgruppe II 48,33%, für die Einkommensgruppe III 39,35%, für die Einkommensgruppe IV 32,35% und die Einkommensgruppe V (höchste Einkommensgruppe) 24,74% betragen (Tabelle 8-3).

Tabelle 8-3 Lohnersatzquoten der NRV

Alter im Jahr 1988	Beitragsjahr	Einkommensgruppen (%)					Durchschnitt (%)
		I	II	III	IV	V	
25	35	86,45	67,30	55,89	47,64	37,33	50,43
30	30	85,29	65,61	53,87	45,38	34,77	48,25
35	25	76,45	58,47	47,74	39,98	30,28	42,60
40	20	63,39	48,33	39,35	32,86	24,74	35,05
45	15	43,24	32,32	25,81	21,10	15,22	22,70

Quelle: Moon, H. 1995: 45.

Zum anderen gab es die Grundrentenfunktion. Jedem Versicherten wurde unabhängig von seiner früheren Einkommensposition eine dem Existenzminimum entspre-

chende Leistung gewährt: 20% ($2.4/12 \cdot A$) des durchschnittlichen Einkommens aller Versicherten. Überdies gewährte die NRV einen hohen Lohnersatz für alle Einkommensgruppen, die eine **Lohnersatzfunktion** erfüllen konnten. Die durchschnittlichen Lohnersatzquoten betragen 35,05 % bei 20 Beitragsjahren, 48,25% bei 30 und ca. 70% bei 40 Beitragsjahren (ebenda).

Die NRV sollte neben der interpersonellen Umverteilung den intergenerationalen **Risikoausgleich** ermöglichen. Denn die Leistung sollte durch Beiträge und deren Zinsen der sowohl betroffenen als auch der nachkommenden Generationen finanziert werden. In der NRV wurde vor allem die Anfangsgeneration begünstigt, weil in der Anfangszeit der Beitragssatz mit 3% sehr niedrig festgesetzt wurde. Dieser Beitragssatz wurde später auf 6% und schließlich auf 9% erhöht, ohne Änderung des Leistungsniveaus, d.h. die späteren Generationen zahlen mehr Beiträge, bekommen aber gleiche Leistungen.

Dynamisierung der Bestandsrenten: Preis- und Lohnanpassung

Die Dynamisierung der Rente soll sicherstellen, dass die Ruhestandsgeneration an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung partizipiert. Bei der Dynamisierung lässt sich die Lohn- und Preisanpassung unterscheiden. Die Preisanpassung kompensiert den Verlust des Rentenwerts infolge der Preissteigerung. Die Lohnanpassung der Renten erfolgt durch die Aufwertung der Bestandsrente, welche die Produktivitätssteigerung einzelner Perioden berücksichtigt. Dadurch wird die relative Einkommensposition der Versicherten im Arbeitsleben auch in der Rente abgesichert. Im NRV 1986 fand man beide Anpassungselemente. Danach sollte zwar das Leistungsniveau an die Preissteigerung angepasst werden, aber die von den Gewerkschaften vorgeschlagene sofortige Anpassung wurde abgelehnt. Die Anpassung sollte nur dann vorkommen, wenn die akkumulierte Preissteigerung einen Grenzwert von 10% überschreiten würde (Yoo, S. 1993: 47). Auch die Zusatzrente wurde durch den Verbraucherpreisindex dynamisiert. Die Lohnanpassung fand bei der Erstrentenberechnung dadurch statt, dass die allgemeine Bemessungsgrundlage gleichsam automatisch dem Lohnwachstum angepasst wurde (Kim, W. 1999: 128).

Verwaltung: Trennung der Fondsverwaltung von der Verwaltung der NRV

Für die Verwaltung der NRV wurde die ‚öffentliche Verwaltungskooperation der NRV‘ unter dem MfGSA neu eingerichtet. Sie war für die Auszahlung der Leistung und Aufbringung der Beiträge zuständig. Beim Kapitaldeckungsverfahren bekommt die Verwaltung des Reservefonds eine besonders wichtige Bedeutung. Der Staat ist verantwortlich, das Versicherungsvermögen der Versicherten sicher und effizient zu verwalten. Im NRV 1986 setzten sich im Bereich der Verwaltung des Fondsmanagements die Vorschläge vom MfWP durch. Für die Verwaltung des Reservefonds wurde der Rentenfondsanlage-Ausschuss neu gegründet. Die wichtigen Aufgaben

des Ausschusses sind die Beratung und Entscheidung über die Anlage des Reservefonds. Zu Mitgliedern des Ausschusses gehören der Finanzminister als Vorsitzender, der Minister des MfGSA als Vizevorsitzender und weitere 11-15 Mitglieder. Die Regierung stellt mindestens 6 Mitglieder des Ausschusses stellen (Kim, W. 1999: 105-106). Mit dieser Verwaltungsstruktur kann die Regierung bzw. das Wirtschaftsministerium den Reservefonds auch zur Finanzierung von anderen Aufgaben, vor allem wirtschaftspolitischen Aufgaben, verwenden, ohne den Widerstand des Rentenfondsanlage-Ausschusses oder der anderen Ministerien, vor allem den des Wohlfahrtsministeriums, fürchten zu müssen²³⁰.

Insgesamt waren die Policy-Prinzipien für heterogene Ziele gestimmt. Einerseits ermöglichten das Kapitaldeckungsverfahren und die Trennung der Fondsverwaltung vom allgemeinen Verwaltungsinstitut des Wohlfahrtsministeriums die Kapitalakkumulation und deren Einsatz für politische und ökonomische Fremdaufgaben. Andererseits sorgten die Lohnersatzfunktion und die Dynamisierung für individuelle Sicherheit nach dem Ende der Beschäftigungsphase. Zudem richtete sich das Element des intergenerationalen und des interpersonellen Risikoausgleichs auf das Ziel der Gleichheit.

Recht auf Leistung und Empfängerkreis

Recht auf Leistung; Gestaltung der Leistungsrechte

Das erste Merkmal der Gestaltung der Leistungsrechte lag in deren Beziehung zur Nationalen Rentenversicherung, d.h. alle Staatsbürger zwischen 16 und 60 Jahren, bis auf die Berufsgruppen der Beamten, Berufssoldaten und Privatschullehrer, die schon im eigenen Rentenversicherungen versichert waren, konnten die Leistungsrechte erwerben. Das bedeutete einen expansiven Charakter der Staatsbürgerrechte, denn es handelte sich nicht um eine Arbeiterversicherung sondern um eine Nationalversicherung²³¹. Aber anfänglich wurde dieser expansive Charakter nur begrenzt durchgesetzt. Zum einen wurden die Personengruppen ausgeschlossen, die über kein Einkommen verfügten, wie Studenten und Wehrpflichtige (§10 NRVG): **Einkommensrelevanz**. Zum anderen blieben auch die Ehepartner der Versicherten der NRV und der anderen staatlichen Berufsrentenversicherungen von der NRV ausgeschlossen (§10 NRVG): **Familienrelevanz**. Zudem wurde in der Einführung der NRV 1986 eine langsame Erweiterung des Versichertenkreises vorgenommen, so dass

²³⁰ Die Investitionsbereiche des Fonds im Zeitraum zwischen 1988 und 1993: Öffentliche Bereiche (36.6%), Finanzwesen (49.2%) und Wohlfahrtsbereiche (4.6%) (vgl. Kim, W. 1999: 209).

²³¹ Von Anfang an sind die Gründer der südkoreanischen NRV davon ausgegangen, dass das System alle Erwerbstätige, sowohl Lohnabhängige als auch Selbstständige, umfassen sollte. Dies wurde durch die Besonderheit der südkoreanischen Beschäftigungsstruktur begründet, in der der Anteil der Selbstständigen sehr hoch war. Um die Integrationsfunktion der Sozialversicherung zu erfüllen, sollten von Anfang an alle Schichten der Staatsbürger ins System eingeschlossen werden (Min, J. u.a. 1986: 97).

zuerst nur die Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten ins System eingeschlossen werden sollten, wobei die Beschränkung durch administrative Schwierigkeiten begründet wurde²³² (Min, J. u.a. 1986: 102). Deshalb wurde die NRV durch eine starke Selektivität geprägt: Der expansive Charakter der Nationalen Rentenversicherung war nicht vorhanden, weil Selbstständige von der Zwangsversicherung ausgeschlossen wurden²³³ (ÖVKNR 1998: 88-89). Außerdem verstärkt sich der selektive Charakter durch die Begrenzung der Mitgliedschaft auf Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten und die Einführung der Mindestbeitragsjahre von 20 Jahren²³⁴ (ebenda). Zweitens wurde das Zugangsalter mit 60 Lebensjahren relativ niedrig gestaltet (ebenda). Das führte einerseits zur Stärkung der Leistungsrechte, andererseits brachte dies ein Potenzial für die finanzielle Überbelastung der NRV wegen der Überalterung in der demographischen Struktur mit sich.

Empfängerkreis: Privileg statt Staatsbürgerrecht

Diese selektive Leistungsberechtigung spiegelte den Leistungsempfängerkreis der NRV wider. Erstens wurde die heutige ältere Generation fast vollständig von NRV ausgeschlossen, denn nach dem Kapitaldeckungsverfahren wurden die Mindestbeitragsjahre (20 Jahre für Regelrente und Sonderrente für 10 Jahre) vorausgesetzt (Abbindung 8-1). Zweitens wurden unter der jüngeren Generation die Beschäftigungsgruppen, z.B. Beschäftigte in Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten und Selbstständige bzw. mithelfende Familienangehörige, von der Pflichtversicherung ausgeschlossen, weil die zwingende Mitgliedschaft auf die Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten beschränkt war und andere Gruppen sich nur freiwillig versichern konnten²³⁵. Dies ist ein typisches Entwicklungsmuster der Sozialpolitik in Entwicklungsländern, in denen zuerst die Berufsgruppen mit relativ hohem Einkommen und stabilen Arbeitsverhältnissen eingeschlossen werden. Dagegen werden die sozial schwachen Gruppen, die im größten Maße von den sozialen Risiken betroffen sind, von den staatlichen Sozialleistungen ausgeschlossen (Mesa-Lago 1978). Drittens schloss die NRV die nicht-erwerbstätigen Gruppen aus, die die Voraussetzung der Beitragszahlung nicht erfüllen konnten. Es gab keine Mindestrente, die unabhängig vom Erwerbsstatus erworben werden konnte. Die Entwicklung der Mit-

²³² Min, Jae-Sung (Interview am 01.04.2004) sagte, die Schwierigkeit der Rentenverwaltung war bei Selbstständigen und Bauern größer als bei Lohnabhängigen. Deswegen sollten zuerst nur Lohnabhängige ins System eingeschlossen werden, damit administrative Erfahrungen für andere Gruppen gesammelt werden konnten.

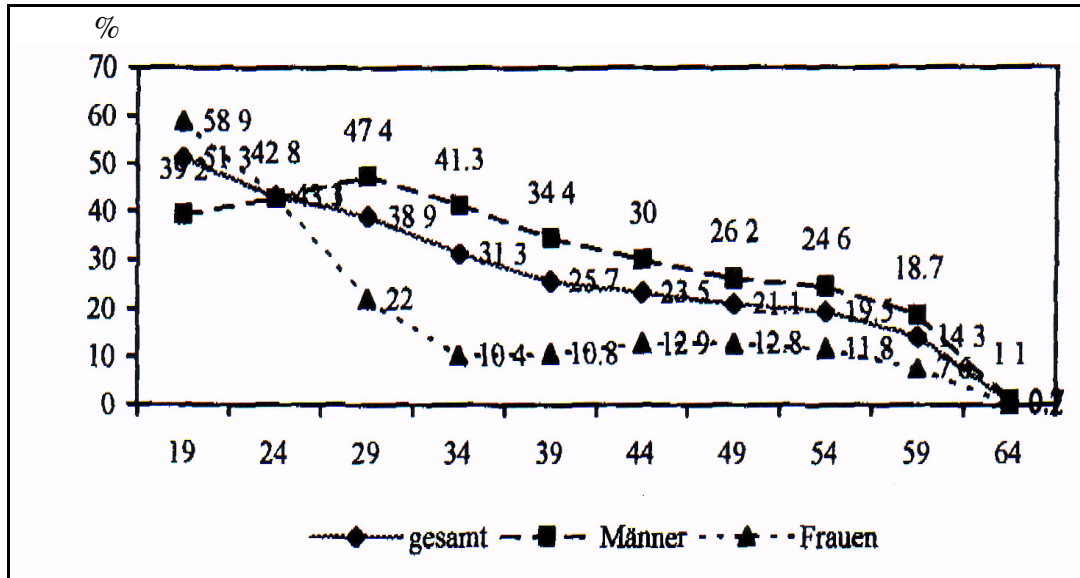
²³³ Lohnabhängige und Selbstständige mit einem Monatseinkommen von mehr als 15.000 Won durften freiwillig ins System eintreten (ÖVKNR 1998: 88).

²³⁴ 20 Mindestbeitragsjahre für die Regelrente und 10 Mindestbeitragsjahre für die Früh- und Sonderrente.

²³⁵ Die Versicherten der NRV bestanden aus den betrieblichen Mitgliedern, den kommunalen Mitgliedern und den freiwilligen Mitgliedern. Die Zahl der freiwillig Versicherten war ziemlich niedrig. 1993 waren nur 50997 Personen (ca. 1% aller Versicherten) freiwillig versichert (National Pension Statistical Yearbook 1994: 40).

glieder der NRV (Abbildung 8-1) zeigt, dass die Nationale Rentenversicherung eher als Privileg denn als Staatsbürgerrecht zu bezeichnen war.

Abbildung 8-1 **Versichertenquote der NRV nach Altersgruppen und Geschlecht im Jahr 1993**



Quelle: The Bank of Korea 1994: 12; 80; 82; ÖVKNR 1994: Statistisches Jahrbuch 1994: 42 (Die Grafik wurde von Kim, W. 1999: 97 übernommen).

Somit ergibt sich das Bild, dass der Versichertenkreis im Jahr 1993²³⁶ sehr beschränkt war. Durchschnittlich waren nur ca. 32,5% der männlichen und ca. 18,5% der weiblichen Erwerbstätigen versichert (Kim, W. 1999: 97). Zudem sank die Versichertenquote mit dem Alter ab, wobei die der Frauen eine stärkere Abnahme zeigte (ebenda). Schließlich waren die Versichertenquoten bei den Frauen in allen Altersgruppen bis auf die Jahre zwischen 19 und 24 niedriger als die der Männer (ebenda). Insgesamt gab es mehrere Selektionen bei der Mitgliedschaft der NRV: Einkommens- und Familienrelevanz wie auch die Begrenzung nach der Erwerbstätigkeitsform und der Betriebsgröße, die zur Beschränkung der Mitgliedschaft auf die privilegierten Gruppen führten. Das bestätigte wiederum den Einfluss des Motivs der NRV, das vor allem in der ökonomischen Nutzung der Sozialversicherung lag. Nur die Beschäftigten, die eine stabile und schnelle Beitragszahlung leisten konnten, wurden ins System eingeschlossen. Die sozialen Gruppen, die wirklich den sozialen Schutz benötigten, wurden aus dem System ausgeschlossen. In einem solchen System war der Ausgleich des sozialen Risikos zwischen den sozialen Gruppen kaum zu erwarten, umgekehrt trug das System zur Vergrößerung der ungleichen Verteilung

²³⁶ Bis 1992 galt die Regelung der Begrenzung des Kreises nach der Betriebsgröße von 10 Beschäftigten. 1992 wurde der Kreis auf Betriebe mit mehr als 5 Beschäftigten erweitert. 1995 wurden Bauer und Fischer auch in die NRV integriert (Moon, H. 1995: 29).

des Risikos bei. Insofern war dieser Punkt der größte Mangel der *Nationalen Rentenversicherung*.

Beitragspflicht: hohes Leistungsniveau und niedrige Beiträge

Im Pflichten-Rechte-Verhältnis war wiederum eher Heterogenität als Eindeutigkeit zu finden. Auf der einen Seite wurde die Pflicht zur Beitragszahlung im Kapitaldeckungsverfahren betont, dadurch, dass das Äquivalenzprinzip der Sozialversicherung verstärkt wurde. In der NRV 1986 wurden ausschließlich nur die Beitragsjahre als Versicherungsjahre anerkannt. Es gab keine anerkannten beitragslosen und beitragsfreien Zeiten. Diejenigen, die wegen Kindererziehung, Militärdienst oder Arbeitslosigkeit keine Beiträge gezahlt hatten, fanden in der NRV keinen sozialen Ausgleich. Der Beitrag des staatlichen Zuschusses zur Finanzierung sollte minimal bleiben²³⁷, die Leistung sollte durch Beiträge und Erträge des Reservefonds abgedeckt werden. Zudem wurde die äquivalente Beziehung zwischen Leistung und Beitrag durch Beitragsrückerstattung bestätigt für den Fall, dass der Versicherte starb, die Versicherungsdauer unter 15 Jahren lag oder der Versicherte nach dem Ausschluss innerhalb eines Jahres nicht wieder in die NRV aufgenommen wurde (§67 NRVG).

Auf der anderen Seite gab es mehrere Elemente, die die Rechte gegenüber der Pflicht verstärkten. Erstens war für die Anfangszeit zwischen 1988 und 1992 der Beitragsatz mit 3% sehr niedrig festgesetzt, während die Leistung mit 40% der Lohnersatzquote sehr hoch festgelegt wurde. Mit diesem großen Ungleichgewicht wurde zwar die Akzeptanz der Rentenversicherung erhöht, aber es konnte auch ein potenzieller Auslöser der Debatte über die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung sein. Zweitens wurden die Leistungsrechte durch mehrere Zusatzleistungen ergänzt, die die Leistungsberechtigung erweiterten. Die Hinterbliebenenversicherung und die Invalidenrente konnten nach mehr als einem Beitragsjahr erworben werden. Eine südkoreanische Besonderheit lag in der Familienzusatzrente, die konstant und unabhängig von Art und Niveau der Rente war²³⁸ (Kim, W. 1999: 103).

Schließlich war die NRV 1986 eher durch Exklusion als durch Inklusion geprägt. Die staatliche Verantwortung wurde zwar dekorativ in der Verfassung festgelegt, hatte aber keinen Einfluss auf die Diskussion über die Gestaltung der NRV. Das Hauptmotiv der Einführung lag in der Mobilisierung des Kapitals und beeinflusste damit die Gestaltung der Policy-Prinzipien. Die Mehrheit der Bevölkerung wurde durch die Selektionsmerkmale der Einkommens- und Familienrelevanz sowie der Beschränkung nach dem Beschäftigungsstatus und der Betriebsgröße vom Rentensystem ausgeschlossen. Die Struktur der Policy-Community wurde durch die passive Schließung geprägt. Außerdem waren die zwei Eigenschaften der Entkopplung deutlich zu

²³⁷ Er sollte lediglich für die Verwaltungskosten verwendet werden.

²³⁸ Die Zusatzrente wird an die Preisentwicklung angepasst. Die Zusatzrente für die Ehefrau betrug ca. 1.7%. Sie betrug jährlich ca. 150 DM für die Ehegattin, für ein Kind und ein Elternteil des Rentners jeweils ca. 90 DM (Kim, W. 1999: 103).

erkennen. Das formelle Ziel der Sozialversicherung, soziale Integration, wurde entkoppelt von der Umsetzung. Dabei kamen nur bestimmte Gesellschaftsgruppen und diese nicht aus sozialen sondern ökonomischen oder/und politischen Gründen in den Genuss der Versicherung von sozialen Risiken. Deswegen wurde durch die sozialpolitischen Maßnahmen die gesellschaftliche Ungleichheit nicht verringert sondern vergrößert. Die Institution wurde entkoppelt von den sozialen Problemen, weil keine soziale Funktion, sondern die wirtschaftliche Funktion im Vordergrund gestellt wurde. Die NRV wurde deshalb durch das Merkmal des developmental welfare system gekennzeichnet (vgl. Tabelle 3-3). Aber die Unvollkommenheit und die Nachteile des developmental welfare system wurden durch zwei Vorzüge relativiert. Zum einen war die NRV nach dem Prinzip der Nationalen Rentenversicherung konzipiert, die nicht nur Lohnabhängige sondern alle Beschäftigte erfassen sollte. Im Entwicklungsplan der NRV war von Anfang an ein Plan zur graduellen Erweiterung des Empfängerkreises vorgesehen. Zum anderen beruhte das Sozialversicherungsprinzip der NRV auf der staatlichen Verantwortung für den Risikoausgleich. Lohnersatzfunktion, intergenerationaler sowie interpersoneller Risikoausgleich, Dynamisierung und das Vorhandensein von schwachen Pflichten gegenüber starken Rechten verstärkten die soziale Ausgleichfunktion, die die Erosion des ‚developmentalism‘ im Wohlfahrtssystem herbeiführen konnte. Insofern gaben die Policy-Prinzipien die Heterogenität des Leitmotivs wieder. Es dominierte in der NRV 1986 zwar das Selektivitätsprinzip des developmental welfare system, aber gleichzeitig findet man die Elemente des sozialen Ausgleichs, deren Zügel jedoch am Anfang sehr kurz gehalten wurden.

8.2 Rentenreform 1999 – vom developmental welfare system zum Wohlfahrtsstaat?

8.2.1 Rentenreform 1999

Soziales Problem ‚Alter‘: Notwendigkeit der Zukunftssteuerung

Zwei Notwendigkeiten im Zusammenhang mit der Alterung der Bevölkerung

In den letzten zwei Jahrzehnten hat der demographische Wandel bzw. die Alterung der Bevölkerungsstruktur die Debatte um das soziale Problem des Alters in den europäischen Wohlfahrtsstaaten verstärkt und gleichzeitig grundlegend verändert. Dieser Wandel hing eng mit dem rasanten Anstieg der Ausgaben für ältere Menschen zusammen (Güllemard 1992: 614–615). Dagegen war in Südkorea nach der Demokratisierung im Jahr 1988 eine verstärkte Thematisierung des Alters kaum zu spüren. Wenn das Alter thematisiert wurde, stand die Wirtschaftslogik und die familiäre Problematik im Vordergrund (Shong, Y. 2003: 430–437). Zum einen mündeten die Seogeyhwa-Idee (Globalisierung: 世界化) und die damit verbundenen schmerzhaften Anstrengungen auf der Seite der Bevölkerung in die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft, was schließlich die Thematisierung des sozialen Problems unterdrückt hat (ebenda; vgl. Kapitel 7.2). Zum anderen wurde in der Diskussion und in der gesetzlichen Praxis die familiäre Verantwortung für die älteren Menschen nicht geschwächt. So wurde z.B. in der Änderung des Familiengesetzes (1989) der Kreis der Unterhaltspflichtigen noch erweitert (Shong, Y. 2003: 435).

Aber in der Mitte der 90er Jahre zeichnete sich auch in Südkorea eine Entwicklung ab, die nicht nur zur Ausdifferenzierung des Problems des Alters sondern auch zu einer gründlichen Veränderung der Problematik beigetragen hat: der Anstieg des Anteils der älteren Bevölkerung durch den Alterungsprozess²³⁹. Es gab einige Veränderungen in der demographischen Entwicklung, die von allen Diskurskoalitionen erkannt wurden und die in der Debatte eine große Aufmerksamkeit erregten. Bei der ersten handelte es sich um die Geschwindigkeit des Alterungsprozesses in Südkorea. Obwohl die Seniorenquote (Anteil der Senioren älter als 65 Jahre) in Südkorea mit 6,6% im Jahr 1998 im internationalen Vergleich noch niedrig ausfiel²⁴⁰ (Kim, G. 1999: 36–37), wurde die Geschwindigkeit der Alterung anderer Länder übertroffen

²³⁹ Die Bedeutungszunahme dieser Thematik ist am besten an der zunehmenden wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema, ‚Alterung der Bevölkerung‘ zu erkennen, die durch die Rechercheergebnisse von relevanten Titeln in der Magister- und Doktorarbeitsdatenbank der Parlamentsbibliothek bemessen werden kann. Mit dem Stichwort ‚Alterungsprozess‘ findet man 10 (1988), 24 (1992), 33 (1994), 44 (1995), 68 (1999), 94 (2001), 108 (2002), 110 (2003) und 121 (2004) Ergebnisse. Schließlich wurde eine Regierungskommission ‚Komitee der Alterung und Zukunftsfrage‘ im Jahr 2002 eingerichtet, die den Alterungsprozess und seine Wirkungen erfassen und Gegenmaßnahmen ausarbeiten sollte.

²⁴⁰ Beispielsweise betrug sie 16% in Deutschland (Kim, G. 1999: 37).

(Tabelle 8-4). Die Seniorenquote von Südkorea stieg in sehr kurzer Zeit (19 Jahre) von 7% auf 14% (Tabelle 8-4). Zweitens wurde die Alterung durch den radikalen Rückgang der Geburtenrate beschleunigt (Tabelle 8-5; 8-6). Nicht nur das Niveau der Geburtenrate, das im Vergleich (2001) mit den anderen Ländern am niedrigsten war, sondern auch die Radikalität des Rückgangs wurde problematisiert. Drittens führten die beiden Entwicklungen zur Erhöhung der Abhängigkeitsrate und des Alterungsindex (Tabelle 8-7).

Tabelle 8-4 Internationaler Vergleich der Geschwindigkeit des Alterungsprozesses

Jahre Land	Älter als 65		Jahre zwischen 7% und 14%
	Mehr als 7%	Mehr als 14%	
Südkorea	2000	2019	19
Japan	1970	1994	24
Deutschland	1930	1972	42
GB	1930	1976	46
USA	1945	2014	69
Schweden	1890	1972	82
Frankreich	1865	1979	114

Quelle: Koreanisches Statistisches Amt 07. 2000: Entwicklung der Bevölkerungsstruktur der Welt und Südkoreas; Koreanisches Statistisches Amt 2003: Statistik für Ältere (Tabelle wird von Kim, U. 2003: 8 übernommen).

Tabelle 8-5 Entwicklung der Geburtenrate

	1970	1983	1990	2000	2001	2002
Zahl der Geburten	1007	778	659	639	557	495
Geburten je 1000 Einwohner	31,2	19,5	15,4	13,4	11,6	10,3
Geburtenrate	4,53	2,08	1,59	1,47	1,30	1,17

Quelle: Koreanisches Statistisches Amt 2003: 2002 Jahresstatistik der demographischen Entwicklung.

Tabelle 8-6 Internationaler Vergleich der Geburtsrate

Jahr	Süd-korea	Japan	USA	Frank-reich	Deutsch-land	Italien	GB
1970	4,53	2,13	2,46	2,47	2,03	2,43	2,43
1980	2,83	1,75	1,84	1,99	1,53	1,61	1,90
1990	1,59	1,54	2,08	1,78	1,45	1,33	1,85
2000	1,47	1,36	2,13	1,89	1,36	1,23	1,65
2001	1,30	1,33	2,03	1,90	1,29	1,24	1,63
2001- 1970	3,23	0,80	0,43	0,57	0,74	1,19	0,80

Quelle: UNO 1999: Demographic Yearbook; Koreanisches Statistisches Amt 2003/2002 Jahresstatistik der demographischen Entwicklung.

Tabelle 8-7 Abhängigkeitsrate und Alterungsindex*

	1970	1980	1990	2003	2010	2020	2030
Abhängigkeitsrate (%)	5,7	6,1	7,4	11,6	14,8	21,3	35,7
Alterungsindikator (%)	7,2	11,2	20,0	40,8	62,0	109,0	186,6
Arbeitsfähige (je einem Älteren)	17,7	16,3	13,5	8,6	6,7	4,7	2,8

Quelle: Koreanisches Statistisches Amt 2001: Langfristige demographische Entwicklung.

*Alterungsindex = Bevölkerung in älter als 65 Jahren / Bevölkerung zwischen 0 und 14 Jahren * 100.

Wegen der Komplexität der Folgen des Alterungsprozesses, die sowohl soziale als auch ökonomische Aspekte umfasste, war die Diskussion durch unterschiedliche Interpretationen und Schwerpunktsetzungen gekennzeichnet. Auf der einen Seite wurde die Alterung hauptsächlich **aus wirtschaftlichen bzw. finanziellen Perspektiven** erfasst, und hieraus zeichnete sich die **Notwendigkeit der Reform des finanziellen Prinzips** der NRV ab. Gemäß diesen Perspektiven hatte der Prozess der Alterung gravierende negative Effekte auf die finanzielle Lage, weil er das Arbeitskräfteangebot und die nationalen Sparanreize reduzieren würde, was zum Rückgang der ohnehin wegen des stagnierenden Wirtschaftswachstums eingeschränkten Steuereinnahmen führen könnte. Auf der Ausgabenseite würde der Alterungsprozess die Ausgaben für die Gesundheitspolitik und die Rentenversicherung in die Höhe treiben. Die finanziellen Defizite würden weiter steigen, um diese Kosten abzudecken und das könnte sich wiederum negativ auf Wirtschaftswachstum auswirken: die Bildung eines Teufelskreises (Moon, H., u.a. 1999: 112). Um diesen Teufelskreis zu verhindern, sollten erstens vor allem in der Rentenversicherung großzügige Leistungen aufgegeben werden, da diese die Älteren zum Rückzug aus dem Arbeitsmarkt ermutigen würden (vgl. Moon, H., u.a. 1999: 112). Zum anderen sollte die Rentenpolitik,

bzw. die Rentenreform die Priorität auf die Sicherung der finanziellen Stabilität legen. In diesem Aspekt wurden der ursprüngliche Plan der Umwandlung vom Kapitaldeckungsverfahren zum Umlageverfahren und das Verhältnis von ‚hohem Leistungsniveau und niedrigem Beitrag‘ in der Einführungszeit als gravierende Strukturprobleme angesehen, die eine finanzielle Instabilität der Rentenversicherung, und damit eine Belastung der Wirtschaft verursachen würden (Kim, Y. 1997: 142–143). Auf der anderen Seite gab es eine Diskussionsrichtung, die die Frage der sozialen Folgen der Alterung verfolgte und die **Notwendigkeit des Ausbaus des sozialen Sicherungssystems für Ältere herausstrich**, vor allem die Erweiterung der NRV (IfGSA 1994). Der Schwerpunkt lag insbesondere auf den sozialen Folgen des Armutproblems bzw. der absoluten Armut, wobei die Erfüllung des Mindestbedarfs der Älteren an Mindesteinkommen, Gesundheit und Wohnraum, im Vordergrund stand (ebenda). Überdies wurde angenommen, dass die Zunahme der Älteren wegen zahlreicher sozialer und familiärer Entwicklungen in Südkorea zur Vergrößerung der Altersarmut führte (Park, J. 1999; Choi, S./Kim, T. 2002). Erstens ist die Beschäftigungsstruktur der Älteren anzuführen. Die Arbeitsbeteiligung der Älteren in Südkorea war im internationalen Vergleich²⁴¹ ziemlich hoch, aber diese waren überwiegend in traditionellen Berufen wie in den Bereichen der Agrarwirtschaft und der Fischerei tätig, in denen Produktivität und Einkommen sehr niedrig lagen. Zweitens war die staatliche Alterssicherung unterentwickelt und deckte nur eine begrenzte Zahl der Älteren²⁴² ab. Drittens sind die Veränderungen der Familienstruktur zu nennen, die zur Erosion der Sicherheitsfunktion der konfuzianischen Familie führten (Tabelle 8-8). Die Probleme sollten durch den Ausbau der staatlichen Alterssicherung verringert werden, die sowohl Fürsorgeleistungen für Ältere bzw. Lebensunterhaltsschutz und Altersgeld, soziale Dienstleistungen (IfGSA 1994: 26–34) als auch die Nationalen Rentenversicherung umfasste (Choi, S./Kim, T. 2002).

Zwar wurden in diesen zwei unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten der Alterung unterschiedliche Aspekte beleuchtet, einerseits wirtschaftliche und finanzielle, andererseits soziale Aspekte. Aber gab es auch Gemeinsamkeiten zwischen den beiden inhaltlichen Richtungen. Zum einen nahm die Bedeutung des Problems des Alters und der damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Folgeprobleme zu; es kam allmählich zu einer Ausdifferenzierung des Problems des Alters. Zum anderen deutete die intensive Beschäftigung mit der alternden Gesellschaft darauf hin, dass der Alterungsprozess in Südkorea das **Problem der Zukunft** darstellte. Die Alterung der Bevölkerung lag im Jahr 2000 mit 7% immer noch niedrig. Die

²⁴¹ Im Jahr 2000 waren 70.8% der Männer und 48.2% der Frauen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren erwerbstätig. Dagegen in Japan 84.1 % der Männer und 49.7% der Frauen; in Schweden 72.8%/65.9 %, in den USA 57.3%/51.8, in GB 63.3%/42.6%, in Kanada 61%/41.6%, in Deutschland 55.2%/34.1% und in Frankreich 41.6%/32.9% (Choi, S./Kim, T. 2002).

²⁴² Noch 2001 waren nur 7.7% der über 65-Jährigen in die staatliche Alterssicherung einbezogen. Davon waren 5.6% in der NRV, 1.3% in der Beamtenrentenversicherung, 0.2% in der Rentenversicherung für privaten Schulen und 0.6% in der Rentenversicherung für Soldaten (Choi, S./Kim, T. 2002).

erwarteten ökonomischen und sozialen Folgen der Alterung, die politisches Handeln erforderlich machen, waren noch nicht eingetreten, jedenfalls nicht so dramatisch. Die Begriffe und die Ernsthaftigkeit des Problems sowie die Notwendigkeit des politischen Eingreifens bezogen sich auf die Zukunftsentwicklung und nicht auf die Gegenwart. Bei der Konstruktion der zukünftigen Entwicklung spielten wissenschaftliche Simulationen und das Lernen von ausländischen Beispielen eine besonders wichtige Rolle (vgl. Kap.3.3).

Tabelle 8-8 Alleinstehende Ältere

	1985	1990	1995	2000
Zahl älter als 65	1750	2162	2640	3347
Alleinstehende	115	193	349	543
Anteil (%)	6,6	8,9	13,2	16,2

Quelle: Koreanisches Statistisches Amt. Bericht der Bevölkerung und Wohnung, verschiedene Jahrgänge.

Motiv der Rentenreform 1999: re-coupling und Problem-Lernen

Obwohl die oben genannte Thematisierung der Alterung den Wendepunkt zur Ausdifferenzierung des Problems des Alters über die wirtschaftlichen und familiären Fragen hinaus darstellte, spielte sie noch keine bedeutende Rolle bei der Rentenreform 1999. Zwar bildeten sich die Grundpositionen und Akteure der Diskurse schon in den 90er Jahren, aber erst nach 2000 erlangte die Thematik einen wichtigen Stellenwert in den gesellschaftspolitischen Diskussionen, auch in der Diskussion der Rentenpolitik (Interview mit Kim, Y. am 29.03.2004). Die Notwendigkeit der Rentenreform bezog sich auf zwei unterschiedliche Problemlagen der NRV (Yang, S. 1998: 74). Bei der ersten handelte es sich um die geplante Ausweitung der NRV in den städtischen Gebieten, die die Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 5 Beschäftigten und Selbstständige betraf. Das stellte den letzten Schritt der Expansion des Empfängerkreises der Nationalen Rentenversicherung dar. Auch die Kim-Young-Sam-Regierung hat die Erweiterung der NRV als eine der wichtigen sozialpolitischen Maßnahmen erachtet²⁴³ d.h. es bildete sich ein breiterer Konsens über die Erweiterung des Empfängerkreises' und es gab nur einige unbedeutende Versuche,

²⁴³ Die Vollendung der vier Sozialversicherungen stellte eines der wichtigsten Elemente für die ‚Globalisierung (Seogyhwa) der Lebensqualität‘ dar. Die folgenden konkreten Maßnahmen wurden ergriffen: 1. die Erweiterung des Versichertenkreises der Sozialversicherungen auf die ganze Bevölkerung; die Ausweitung der NRV, 2. die Vereinheitlichung der Aufbringung der Beiträge durch Informationsaustausch zwischen den Sozialversicherungen, 3. die Stärkung der Leistungsrechte der Frauen in der NRV (Yang, S. 1998: 26–27). 1992 wurde der Personenkreis der Leistungsempfänger auf Betriebe mit 5 bis 10 Beschäftigten erweitert und 1995 schloss er auch die Landbevölkerung ein.

die Erweiterung zu verschieben (Interview mit Kim, Y. am 29.03.2004). Der Streitpunkt lag deswegen nicht darin, ob die geplante Erweiterung durchgeführt werden sollte, sondern darin, ob eine Notwendigkeit für die Strukturreform vor der Erweiterung bestand (Yang, S. 1998: 28). Der Grund für den Konsens war vor allem darauf zurückzuführen, dass schon bei der Gründung der NRV (1973) aufgrund des externen Einflusses des Wohlfahrtsinternationalismus eine Idee der Nationalen Rentenversicherung durchgesetzt wurde; diese ging von einer universalen Abdeckung der ganzen Bevölkerung aus und enthielt von Anfang an einen konkreten Plan für die Erweiterung. Diese Idee des Universalismus der NRV war lange Zeit wegen der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen wirkungslos geblieben (Entkopplung). Aber ideell bereitete das Prinzip doch die Grundlage des Konsenses für die universale Rentenversicherung und ermöglichte so im Endeffekt die reale Umsetzung des Prinzips (re-coupling). „In Korea hat keiner Einwände gegen die Erweiterung der Sozialversicherung erhoben. Sowohl Linke als auch Rechte waren sich darin einig, dass die Sozialversicherungen die gesamte Bevölkerung umfassen sollten. Alle denken, dass das Prinzip (des Universalismus) selbstverständlich auch in anderen Ländern umgesetzt ist“ (Interview mit Kim, Y. am 29.03.2004, in Klammer von Autor).

Die zweite und umstrittene Problemlage bezog sich auf den finanziellen Aspekt, d.h. auf die finanzielle Stabilität der NRV. Mit dem ‚partiellen Kapitaldeckungsverfahren‘ als Finanzierungssystem der NRV verbanden sich zwei Charakteristika: Als erstes Charakteristikum setzte das System des Kapitaldeckungsverfahrens die Akkumulation von Kapital voraus. Folglich bestand die Gefahr, dass das verantwortliche Management einen sehr starken Einfluss auf die Stabilität des Systems ausüben würde (vgl. Kim, Y. 1995). Als zweites Charakteristikum sah das partielle Kapitaldeckungsverfahren die Koexistenz des Systems mit dem Umlageverfahren und den langfristigen Übergang zum Umlageverfahren vor. Insbesondere wegen des Merkmals ‚niedriger Beitrag und hohe Leistung‘ war von Anfang an voraussehbar, dass der Reservefonds ab einem bestimmten Zeitpunkt (geschätzt 2033) ins Defizit geraten würde²⁴⁴. Zudem wurde der Zeitpunkt des Eintritts in den defizitären Bereich durch den Einfluss der fortschreitenden Vergreisung noch vorgezogen²⁴⁵.

Allerdings steigerte sich die Komplexität der Beweggründe für die Realisierung der Rentenreform 1999 durch drei Faktoren noch zusätzlich. Erstens haben die Diskurskoalitionen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Die Wachstum-Diskurskoalition hob den zweiten Punkt, die mit dem bestehenden Finanzierungsverfahren verbundenen Risiken, hervor. Es wurde davon ausgegangen, dass die vorhandene finanzielle Fehlstruktur nicht nur langfristige die Stabilität der NRV gefährden sondern auch das Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen würde. Dagegen lag die Betonung der

²⁴⁴ Zu diesem Zeitpunkt sollte das Finanzierungsprinzip von der Kapitaldeckung zum Umlageverfahren umgewandelt werden.

²⁴⁵ In der NRV bedeutete dies die vorzeitige Ausschöpfung der Rentenreserve, die wegen des Alterungsprozesses 5 Jahre früher eintreten würde als vorhergesehen (Chun, Y. 2001).

Balanced-Development-Diskurskoalition eher im ersten Punkt, der Erweiterung des Versichertenkreises. Zweitens wurde die Ungleichheit unter den Generationen insofern problematisiert, als die jüngere Generation durch das Merkmal von ‚niedrigem Beitrag und hoher Leistung‘ in einem stärkeren Maße finanziell belastet wurde. Drittens unterstrich das Argument der Ungleichheit zwischen Lohnabhängigen und Selbstständigen die Reformnotwendigkeit. Es handelte sich vor allem um die Schwierigkeit der Einkommensermittlung der Selbstständigen in städtischen Gebieten. Diese Problematik verschärfte sich noch durch die Erfahrung, die NRV auf die ländlichen Gebiete auszudehnen. Die meisten Versicherten der selbstständigen Bauern meldeten bei der NRV ein niedrigeres Einkommen als das tatsächliche an. Weil die NRV den starken Einkommensumverteilungseffekt hat, konnten sie dadurch höhere Leistungen erzielen. In solchen Fällen wurden die Lohnabhängigen beim Leistungsniveau stark benachteiligt, weil sie keine Möglichkeit hatten, ihre Einkommensverhältnisse zu verfälschen.

Trotz der Schwerpunktunterschiede stand die Reform der Finanzierungsprinzipien zur Sicherung der Nachhaltigkeit der NRV zweifellos im Vordergrund der Rentenreformdebatte im Jahr 1999. Allerdings war die Reformnotwendigkeit wegen finanziellen Gründen in jener Situation gar nicht nachvollziehbar, weil es zum Zeitpunkt der Reformdebatte des Jahres 1999 keine Spur für eine defizitäre Entwicklung gab. Im Gegenteil: im Jahr 1995 erreichte die Summe der Rentenreservfonds stolze ca. 27 Billionen Won (umgerechnet ca. 35 Mrd. \$), die hauptsächlich in öffentlichen Sektoren (68,9%) investiert wurden (Finanzmarkt: 28% und Soziale Dienstleistungen: 3,1%) (PVNRV 1997: 418). Das finanzielle Desaster bezog sich ausschließlich auf die Zukunft, und zwar auf die Zeit in 34 Jahren (2033)²⁴⁶. Trotzdem haben die Experten, die glaubten, sie könnten die finanzielle Entwicklung exakt berechnen, es geschafft, dieses düstere Zukunftsbild in den Mittelpunkt der ‚dringenden‘ Reformnotwendigkeit zu stellen. Vor allem sollte noch ein Faktor zur Überwindung der Diskrepanz zwischen der Realität und dem Zukunftsdesaster berücksichtigt werden, nämlich das **Problem-Lernen**. Es hatte auf der ideellen Ebene die Arbeit der wissenschaftlichen Experten, vor allem der wirtschaftswissenschaftlichen Fachleute, durchdrungen. In Südkorea zog der Reformansatz der Weltbank, der die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung in den Vordergrund stellte, Mitte der 90er Jahre in den Kreisen der Experten der Wirtschaftswissenschaft große Aufmerksamkeit auf sich. Die Kritik der Weltbank am finanziellen System der Rentenversicherung und die Beispiele der Probleme der Rentenversicherung in den entwickelten Ländern lieferten eine ausreichende ideelle Grundlage dafür, von den finanziellen Problemen der

²⁴⁶ Die Experten begründeten die Notwendigkeit der vorzeitigen und an der Zukunft orientierten Reform folgendermaßen (Moon, H. 1997). Erstens sollte die Reform eingesetzt werden, bevor die Erweiterung vollzogen sein würde. Denn die Erweiterung würde mehr Berechtigte schaffen, die sich gegen die Strukturreform stellen könnten. Zweitens läge das Ziel der Reform im vorzeitigen Aufbau eines soliden Rentensystems, unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten in den entwickelten Ländern, die schon in die Alterungsgesellschaft eingetreten waren. Drittens brauche die Reform eine ausreichende Übergangsphase, um den Schock der Reform zu verringern.

anderen Länder zu lernen und sich das Zukunftsproblem zu vergegenwärtigen. „Wie die *Weltbank* feststellte (1994), wird die Nachhaltigkeit der Rentenversicherung durch Veränderungen wie der Überalterung der demographischen Struktur bedroht. Zudem stellt sie ein Risiko für die Wirtschaft dar. Das Umlageverfahren der weitestgehend staatlichen Alterssicherung könne die Senkung der Sparquote und damit eine Schwächung des Wirtschaftswachstums herbeiführen. Nach der *Erfahrung der OECD-Ländern* könne die staatliche Alterssicherung auch zur Expansion und Verfestigung der Defizite des öffentlichen Haushaltes führen“ (Moon, H. 2005: 5–6, *Hervorhebungen durch den Autor*).

Schließlich gewann das Problem des Alters, das insbesondere von der Altersarmut geprägt war, durch die erneut geführte Debatte über die Vergreisung der Bevölkerung etwas an Gewicht. Aber im Mittelpunkt des Reformmotivs der Rentenreform 1999 stand weiterhin die finanzielle Stabilität der NRV. Diese Prägung der Zukunftssteuerung der Reformdebatte war auf die aktive Rolle der Wirtschaftswissenschaftsexperten wie auch auf das Problem-Lernen von der globalen Sozialpolitik, besonders vom Reformansatz der Weltbank, zurückzuführen.

Diskursive Deutungsmuster und Diskurskoalitionen der Rentenreform 1999

Prozess der Rentenreform 1999

Der Prozess der Rentenreform 1999 lässt sich in drei verschiedene Phasen unterteilen. Die erste Phase datiert auf die Zeit zwischen Mai 1997 und Dezember 1997. Während dieses Zeitraums wurde unter der Kim-Young-Sam-Regierung das Reformkonzept in der ‚Planungsgruppe zur Verbesserung der Nationalen Rentenversicherung‘ ausgearbeitet. In der zweiten Phase (Dezember 1997 bis Februar 1998) wurde nach dem Regierungswechsel ein vom Konzept der PVNRV abweichendes Reformkonzept bevorzugt. In der dritten Phase (Februar 1998 bis Dezember 1999) wurde das Reformgesetz erlassen und umgesetzt. Allerdings waren die drei Phasen durch eine Konkurrenz der unterschiedlichen Konzepte geprägt, die im folgenden Abschnitt systematisch dargestellt werden sollten.

Die erste Phase (Mai 1997 bis Dezember 1997) begann mit der Gründung der ‚Planungsgruppe der Verbesserung der Nationalen Rentenversicherung (PGBNR)‘ im Mai 1997; diese sollte einen Reformentwurf ausarbeiten. Die Stelle als Vorsitzender der Planungsgruppe übernahm der Universitätsprofessor Park, Jong-Gi, einer der Gründungsväter der NRV. Die Planungsgruppe bestand aus Universitätsprofessoren (6), Experten von Beratungsinstituten wie KDI, KLI, IfGSA und ÖVKNR (5), Vertretern der sozialen Gruppen (5), Vertretern aus den Medien (2) und aus Ministeriumsbeamten (3) (PVNRV 1997: 785–786). In der Diskussion wurden drei Vorschläge vorgelegt, die jeweils von unterschiedlichen Gruppen vertreten wurden und die unterschiedlichen diskursiven Deutungsmuster einbezogen. Tabelle 8-9 zeigt die drei Vorschläge. Der erste wurde von den Experten der ÖVKNR mit Beratung des

MfGW vorgelegt. Danach sollten nur kleine Änderungen wie die Erhöhung des Rentenalters und die Reduzierung des Leistungsniveaus ohne eine Strukturreform vorgenommen werden. Der Vorschlag wurde von den Gewerkschaften, vom Bauernverband, dem MfGW und dem SBPD favorisiert. Die zweite Alternative wurde von den Wirtschaftsexperten des Präsidentenamts vorgeschlagen. Nach dem Konzept sollte die NRV finanziell und organisatorisch in zwei Teile gespalten werden, in die einkommensrelevante Rente und in die Basisrente. Der Einkommensumverteilungseffekt sollte nur in der Basisrente stattfinden. Überdies sollte die Lohnersatzquote von 70% auf 40% radikal gesenkt werden. Der Vorschlag wurde vom MfGW unterstützt. Der dritte Vorschlag wurde von Won-Sik Kim, einem Universitätsprofessor und Beratungsexperte der Kommission, unterbreitet. Er folgte dem chilenischen Modell. Die NRV sollte zum individuellen Sparkontosystem umgewandelt werden. Dieser Vorschlag wurde von einem Teil des Arbeitgeberverbands favorisiert. Die Debatte konzentrierte sich jedoch hauptsächlich auf die Stärken und Schwächen des ersten und zweiten Vorschlags. Zwischen den beiden Vorschlägen waren zwei deutliche Unterschiede festzustellen. Erstens lag der Schwerpunkt des zweiten Vorschlags in der Lösung des finanziellen Problems der NRV. Dafür sollte der soziale Ausgleichsteil von dem Einkommensproportionsteil abgetrennt und gleichzeitig verkleinert werden. Dagegen berücksichtigte der erste Vorschlag mehrere Bezugsprobleme gleichzeitig: das Finanzierungsproblem, die Erweiterung der NRV und die Beibehaltung des sozialen Ausgleichsteils. Schließlich legte die Planungsgruppe ein Reformentwurf vor, in dem sich der zweite Vorschlag in den meisten Punkten durchsetzen konnte.

Tabelle 8-10 zeigt den Entwurf der Planungsgruppe. Drei Merkmale waren festzustellen, die deutlich mit dem Reformkonzept der Weltbank übereinstimmten (Kim, Y./Seok, J. 1999; World Bank 2000). Erstens hatte die finanzielle Nachhaltigkeit absoluten Vorrang. Das alte Merkmal ‚niedriger Beitrag und hohe Leistung‘ sollte in die Kombination von ‚niedrigem Beitrag und niedriger Leistung‘ umgewandelt werden. Die Lohnersatzquote der Standardrente sollte von 70% auf 40% (Basisrente 16% + einkommensrelevante Rente 24%) gesenkt werden, während der Beitragssatz unverändert niedrig bleiben sollte. Zweitens unterschied der Entwurf zwischen Umverteilung (Basisrente) und Versicherung (einkommensrelevante Rente) und spaltete das System in zwei Teile. Gleichzeitig hat der Entwurf den Anteil der Basisrente klein gehalten, und damit auch den Einkommensumverteilungseffekt. Drittens sollte auf der Verwaltungsebene des Reservefonds die Kontrolle der Geldanlage verbessert werden. Anstelle des Ministers des Finanz- und Wirtschaftsministeriums sollte der Premierminister die Stelle des Vorsitzenden in der Reservefondsoperationskommission übernehmen. Die Geldanlage des Reservefonds sollte einer Prüfung des Parlaments unterzogen werden. Der Entwurf der Planungsgruppe über die Rentenreform stieß allerdings auf Widerstand seitens der Gewerkschaften, des Arbeitgeberverbands und der Bevölkerung (Chung, Y. 2000: 42; Yang, S. 1998: 63–64).

Trotz der Herausarbeitung eines Reformmodells durch die PVNRV herrschte weiter Uneinigkeit über das Reformmodell. Schließlich wurde der Vorschlag 1 auch im Endbericht in der Form des Minoritätsvorschlages hinzugefügt.

Tabelle 8-9 Vergleich der Reformmodelle in PVNRV

	Altes Schema	1.Alterative	2.Alterative	3.Alterative
Grundstruktur	Monopillar	Monopillar	Bipillar (Basisrente und Einkommens-relevante Rente)	Monopillar (Individuelles Sparkonto)
Empfängerkreise	Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 5 Beschäftigten sowie Bauern und Fischer.	Erwerbstätige zwischen 18 und 59 Jahren.	Basisrente: ganze Bevölkerung im Alter zwischen 18 und 59; Einkommens-relevante Rente: Erwerbstätige zw. 18 und 59 Jahren.	Erwerbstätige zwischen 18 und 59 Jahren
Beitrag	6%-9%	3%→6%→9%	Basisrente: 0.4-6%; Einkommensrelevante Rente: 3%→6%→8%.	3%→6%→9%
Lohnersatzquote	70%	40-53.3%	Basisrente: 10%; Einkommensrelevante Rente: 30%.	Beitragsdefinition: Kapital und Gewinn
Bezugsalter	60	65	65	Jeder Zeit
Finanzierungssystem	Partiales Kapitaldeckungsverfahren.	Partiales Kapitaldeckungsverfahren.	Basisrente: Umlageverfahren; Einkommensrelevante Rente: Kapitaldeckungsverfahren.	Reines Kapitaldeckungsverfahren

Quelle: Kim, Y./Seok, J. 1999: 100 und Yang, J. 2000: 141.

Die zweite Phase (Dezember 1997 bis Februar 1998) wurde weiterhin von der Konkurrenz der beiden Vorschläge 1 und 2 bestimmt. Allerdings begünstigte die Stärkung des sozialen Staatsziels (Kapitel 7.3), die auf die Entwicklung der Staat-Gesellschaft-Beziehung und vor allem auf den politischen Regierungswechsel und die Wirtschaftskrise zurückzuführen war, den Minoritätsvorschlag in der politischen Diskussion. Unter den veränderten Bedingungen lehnte das Wohlfahrtsministerium den Vorschlag von der PVNRV ab, aus den folgenden Gründen. Erstens könne die dramatische Kürzung des Leistungsniveaus von 70% auf 40% den Widerstand der Bevölkerung herbeiführen. Zweitens könne die Strukturreform die planmäßige Erweiterung des Empfängerkreises verhindern. Drittens könne die organisatorische Spaltung des Rentensystems Ineffizienz durch administrative und technische Schwierigkeiten hervorrufen. Viertens habe das aktuelle einheitliche System Vorteile bei der Stärkung der sozialen Integration und bei der Erweiterung der Unterstützungsbasis

für die staatliche Rentenversicherung (Yang, S. 1998: 66; 68). Anschließend versuchten die Experten und Mitarbeiter des Wohlfahrtsministeriums ihr eigenes Konzept durchzusetzen, das stark von dem der PVNRV abwich (Tabelle 8-10). Vor allem wich das Konzept die Veränderung der Grundstruktur der NRV ab, also die Spaltung der NRV in zwei Systeme, und hielt die vorhandene einheitliche Struktur als Grundlage der sozialen Integration fest. Zweitens sollte die Leistungskürzung auf 55% viel milder ausfallen als im Konzept von der PVNRV. Drittens sollte ein Berechnungssystem eingeführt werden, um die finanzielle Stabilität zu sichern. Viertens sollte die Erweiterung des Empfängerkreises auf Selbstständige im städtischen Gebiet wie geplant ausgeführt werden (Yang, S. 1998: 61).

Tabelle 8-10 Vergleich der Reformkonzepte zwischen dem MfGW und der PVNRV

	Vorhandenes Modell	Entwurf von MfGW	Vorschlag von PVNRV
Grundstruktur	Monopillar	Monopillar	Bipillar (Basisrente und Einkommensrelevante Rente).
Empfängerkreis	Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 5 Beschäftigten, sowie Bauern und Fischer.	Erwerbstätige zwischen 18 und 59 Jahren.	Erwerbstätige zwischen 18 und 59 Jahren.
Beitragssätze	6%-9%	9-19,1%	9%-12,5%
Lohnersatzquote	70%	55%	40% (Basisrente: 16%; Einkommensrelevante Rente: 24%)
Bezugsalter	60	65	65
Finanzierungsprinzip	Partiales Kapitaldeckungsverfahren.	Partiales Kapitaldeckungsverfahren.	Basisrente: Umlageverfahren; Einkommensrelevante Rente: Kapitaldeckungsverfahren.

Quelle: Kim, Y/Seok, J. 1999 : 101; Yang, J. 2000 : 179 ; Yang, S. 1998 : 61 ; MfGW 1998.

Schließlich konnten sich die Experten und Beamten des MfGW in dem am 21.02.1998 vorgelegten Gesetzentwurf in den wesentlichen Punkten durchsetzen. Dieser Gesetzentwurf folgte den Grundlinien des Vorschlags des MfGW. Erstens stärkte er die Kontrollmöglichkeit der Verwaltung der Rentenreserve. Zweitens lehnte er eine radikale Strukturreform ab und behielt das einheitliche Organisationsprin-

zip bei. Drittens wurde die radikale Kürzung des Leistungsniveaus ebenfalls abgelehnt. Das Niveau der Lohnersatzquote sollte lediglich auf 55% statt 40% gesenkt werden. Viertens sollte zum 01.10.1998 die NRV auch die Selbstständigen im städtischen Gebiet umfassen, wie geplant.

Die dritte Phase (Februar 1998 bis Dezember 1998) umfasste die zwei wichtigen Verfahren. Zum einen wurde der Gesetzentwurf des Ministeriums im Parlament vorgelegt, wo einige Änderungen in den Gesetzentwurf aufgenommen wurden. Zum anderen versuchte die Weltbank, direkt in den Reformprozess einzugreifen. Es gab zwei Modifikationen bei der Gesetzgebung im Parlament. Erstens wurde die neue Lohnersatzquote auf 60% statt auf 55% festgelegt und die Beitragssätze sollten bei 9% bleiben. Zweitens wurde das Gesetz des öffentlichen Fonds dergestalt geändert, dass die Rentenreserve nicht mehr der Regierung bereit gestellt. Die Milderung der Kürzung und die Verhinderung der graduellen Steigerung der Beitragssätze waren vor allem auf den Protest der Gewerkschaften KGW und der Oppositionspartei GNP im Parlament zurückzuführen, die sich aus populistischem Grund gegen die Kürzung stellten (Yang, J. 2000: 180). Beim zweiten Punkt hat die Intervention der Weltbank die entscheidende Rolle gespielt. Vor der Intervention wollte das MfF nicht auf das Zwangsdepositum nach dem GfVÖF verzichten und war nur damit einverstanden, dass der Leihzinssatz der Regierung dem durchschnittlichen Niveau des Marktes entsprechen sollte, um Verluste des Reservefonds zu vermeiden. Aber die Weltbank hatte die stückweise Reduzierung des Zwangsdepositums und die Änderung des GfVÖF als Voraussetzung für den Strukturanpassungskredit von 2 Mrd. \$ gefordert, was das Ministerium schwer ablehnen konnte²⁴⁷ (ebenda: 181). Die Forderung der Weltbank ging eigentlich über die Verwaltung des Reservefonds hinaus. Sie verlangte zuerst von der Regierung, die Erweiterung der NRV zu verschieben, bis eine viel grundlegendere Strukturreform ausgeführt sein würde. Als das MfGW trotzdem auf der Durchführung der geplanten Erweiterung bestand, knüpfte die Weltbank zwei Bedingungen daran. Erstens sollte eine grundlegende Anpassung des Beitrag-Leistung-Verhältnisses vor der Erweiterung stattfinden. Zweitens sollte eine Arbeitsgruppe für die Rentenreform eingerichtet werden, die ein Reformkonzept für alle staatlichen Rentenversicherungen ausarbeiten sollte. Während die zweite Bedingung von der Regierung mit der Einrichtung der Arbeitsgruppe der Rentenreform im Dezember 1998 erfüllt wurde, blieb die erste Bedingung unerfüllt: Der Gesetzentwurf passierte das Parlament ohne Änderung im selben Monat (ebenda 184–186).

Diskursive Deutungsmuster und Diskurskoalitionen

In allen drei Phasen des Reformprozesses kristallisierten sich die zwei unterschiedlichen Diskurskoalitionen deutlich heraus. Die erste Diskurskoalition, die überhaupt den Reformprozess eingeleitet und die erste Phase des Reformprozesses dominiert hatte, bezog sich auf das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum'. Wie oben

²⁴⁷ Die Forderung stellte eine der Policy-Anforderungen der SAL (Structure Adjustment Loan I) dar.

erklärt wurde, lag die Reformnotwendigkeit in der finanziellen Instabilität begründet. Bei diesem diskursiven Deutungsmuster leitete sich die Notwendigkeit der grundlegenden Strukturreform aus der Fehlentwicklung oder dem Strukturfehler des vorhandenen Systems ab. Die zweite Diskurskoalition bestand dagegen auf eine Erweiterung der sozialen Sicherung. Dabei handelte es sich um die Balanced-Development-Diskurskoalition. Sie teilte zwar die Problematik der finanziellen Instabilität, aber sah die Ursachen nicht nur in dem Verhältnis zwischen Beitrag und Leistung sondern auch in der Verwaltung der Rentenreserve. „Die Regierung versucht in der Rentenreform dadurch die finanzielle Stabilität der NRV zu sichern, Beiträge zu erhöhen und das Leistungsniveau zu senken, aber die direkte und wichtigere Ursache des finanziellen Desasters ist auf das Darlehen der Regierung von der Rentenreserve zurückzuführen, das die Zahlungsfähigkeit der Regierung überschreitet“ (Kim, T. 1998: 49). Außerdem hob sie die Notwendigkeit der stabilen Erweiterung der Rentenversicherung, bzw. des Empfängerkreises hervor, die durch die aufwändige Strukturreform nicht verhindert werden sollte. Ihr diskursives Deutungsmuster entsprach in Bezug auf die Strukturreform eher dem Status quo als dem Wandel, indem sich sie gegen die radikale Strukturreform wehrte und darauf bestand, die geplante Erweiterung ohne Verzögerung durchzuführen. Das diskursive Deutungsmuster war nicht durch innovative Ideen der Entfaltung der sozialen Rechte, sondern durch die Aufrechterhaltung des vorhandenen Systems geprägt, d.h. es sah die Lösung der sozialen und institutionellen Probleme vornehmlich in der unverzügerten Ausführung des Konzeptes, welches schon seit der Einführung der NRV 1986 festgelegt war. Insofern war es als kontinuierliche Fortführung des diskursiven Deutungsmusters ‘balanced development’ zu verstehen.

Die Unterschiede der Konstruktion der Notwendigkeit spiegeln die Gestaltung des Reformkonzeptes wider. Man kann zwei unterschiedliche Modelle der Diskurskoalitionen feststellen, wobei die Diskurskoalitionen die unterschiedlichen Modelle je nach Phase vorgelegt oder unterstützt haben. In der ersten Phase war der 2. Vorschlag der PVNRV des diskursiven Deutungsmusters ‘Markt/Wachstum’ zuzuordnen und der 1. Vorschlag des diskursiven Deutungsmusters ‘balanced development’. In der zweiten Phase setzte sich diese Zweiteilung fort, einerseits durch den Vorschlag der PVNRV, andererseits durch den Minoritätsvorschlag des MfGW. Die dritte Phase war von der Auseinandersetzung zwischen dem Gesetzentwurf der Regierung und dem Vorschlag der Weltbank geprägt. Ungeachtet der Abweichungen der Modelle und Vorschläge konnten die zwei unterschiedlichen und konkurrierenden diskursiven Deutungsmuster in beiden Diskurskoalitionen festgestellt werden. Außerdem entstand ein neues diskursives Deutungsmuster, das sich in einigen Punkten vom diskursiven Deutungsmuster ‘balanced development’ unterschied. Weil das neue diskursive Deutungsmuster den Schwerpunkt auf die Stärkung der Leistungsrechte und die effektive Erweiterung des Empfängerkreises legte, wurde es als diskursives Deutungsmuster ‘social citizenship’ bezeichnet. Die Relevanz dieses diskursiven Deutungsmusters war zwar nicht deutlich festzustellen, aber in der späteren Reformdebatte nach dem Jahr 2000 hatte es ohne Zweifel eine wichtige Bedeutung.

Deswegen wird hier eine kurze Beschreibung des Ausgangspunkts des diskursiven Deutungsmusters 'social citizenship' unternommen. Daran anschließend, werden die beiden Diskurskoalitionen und diskursive Deutungsmuster ausführlich verglichen.

A. Die politische Verantwortung für das Problem des Alters

Bei dem ersten Punkt des Vergleichs handelt es sich um die politische Verantwortung für das Problem des Alters. Das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' ging von der Strukturreform der NRV aus. Danach sollte zum einen die NRV in zwei Rentenversicherungsprogramme gespalten werden, in die Basisrente und die einkommensrelevante Rente. Diese sollten organisatorisch sowie finanziell voneinander unabhängig sein und mit unterschiedlichen Finanzierungsprinzipien funktionieren. Zum anderen sollte das durchschnittliche Leistungsniveau, d.h. die Lohnersatzquote, gesenkt werden. Beim ersten Punkt sollte die einkommensrelevante Rente mehr Gewicht als die Basisrente haben: Zuerst 10% (Basisrente): 30% (einkommensrelevante Rente) beim zweiten Vorschlag der PVNRV und später 16%: 23% beim Schlussvorschlag der PVNRV. Die Betonung der einkommensrelevanten Rente würde zu einer Akzentuierung des ohnehin starken Versicherungsprinzips in der NRV führen. Beim zweiten Punkt sollte die Lohnersatzquote der Summe der beiden Renten lediglich bei rund 40 % liegen. Hinter der Beschränkung der staatlichen Rentenversicherung steckte die Idee der aktiven Rolle des privaten Sektors für das Risiko des Alters. Denn diese Umstrukturierung wurde damit begründet, dass das neue System günstige Bedingungen für ein zukünftiges 'contracting out' in die privaten Rentensysteme darstellen würde. „It will be easy to link the National Pension systems with occupational pension systems when the latter proliferate. It would be possible to have a „contracting out“ system which is similar to that of the United Kingdom in respect of the earnings-related pension” (PVNRV 1997a: 26, Die Übersetzung vom Koreanischen ins Englische wurde von der Weltbank 2000: 29 übernommen). Das erregte den Verdacht auf der Seite der Balanced-Development-Diskurskoalition, dass die Strukturreform lediglich den ersten Schritt für die weitere Verlagerung der staatlichen Verantwortung auf die individuelle und betriebliche Verantwortung darstellte (Yang, J. 2000: 145). Das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' hielt dagegen an der einheitlichen Organisationsstruktur der NRV fest, die eine relativ hohe Lohnersatzquote gewährte. Mit dem Festhalten am einheitlichen Nationalen Rentenversicherungsprinzip wollten die Vertreter des diskursiven Deutungsmusters 'balanced development' verhindern, dass die Kontrolle über die NRV in die Hände der privaten Versicherungsunternehmen fiel (ebenda). Diese Auseinandersetzung über die staatliche Verantwortung ist folgendermaßen zu relativieren. Zum einen hat das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' mit dem Prinzip der Leistungsdefinition sowohl in der Basisrente als auch in der einkommensrelevanten Rente das Sozialversicherungsprinzip nicht aufgegeben. Die beiden Rentenprogramme sollten getrennt, aber mit dem Sozialversicherungsprinzip d.h. mit dem Prinzip der Zwangsversicherung, organisiert werden. Überdies sollte nach dem zweiten Vorschlag der PVNRV der Staat teilweise die Rolle des Providers stärken, indem der Staat sich an

der Finanzierung der Basisrente direkt beteiligte²⁴⁸. Die klaren Streitpunkte der beiden diskursiven Deutungsmuster lagen deswegen eher in den folgenden anderen Punkten, vor allem im zweiten Punkt.

B. Ausdifferenzierung des sozialpolitischen Ziels der Substitution

Der zweite Vergleichspunkt der Policy-Prinzipien, die die Ausdifferenzierung und Erreichung der sozialpolitischen Zielsetzungen bestimmten, wurde zum Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzung der Diskurskoalitionen in der Rentenreform 1999.

Das Finanzierungsprinzip des partialen Kapitaldeckungsverfahrens: Einer der wichtigsten Streitpunkte zwischen beiden Diskurskoalitionen betraf die Umstrukturierung des finanziellen Prinzips. Das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum', das in dem Finanzierungsprinzip des partialen Kapitaldeckungsverfahrens die Hauptursache für die finanzielle Instabilität, d.h. die unvermeidbaren Haushaltsdefizite der NRV, sah, versuchte durch die Reform des Finanzierungssystems die langfristige finanzielle Stabilität der NRV zu sichern. Was die beiden getrennten Rentenversicherungen anbelangte, sollte die Basisrente nach dem Umlageverfahren und die einkommensrelevante Rente nach dem Kapitaldeckungsverfahren organisiert werden. Allerdings wurde das Umlageverfahren später im Vorschlag der PVNRV aufgegeben; danach sollte für die Basisrente das Prinzip des partiellen Kapitaldeckungsverfahrens beibehalten werden. In der langfristigen Perspektive problematisierte das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' das zukünftige Finanzierungsprinzip der NRV, d.h. es stellte die Frage, ob die geplante Umwandlung vom Kapitaldeckungsverfahren zum Umlageverfahren überhaupt umgesetzt werden sollte (Kap. 8.1.2). Nach der Wachstumsdeutung sollte die Umwandlung zum Umlageverfahren aufgegeben werden, weil das Umlageverfahren, wie man in den entwickelten Ländern beobachtete, wirtschaftliche und politische Belastung verursachen konnte, wenn das Wirtschaftswachstum stagnierte und der Altersprozess der Bevölkerung fortschritt (Interview mit Moon, Hyung-Pyo am 22.03.2004; PVNRV 1997: 195). Dagegen hielt das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' am partiellen Kapitaldeckungsverfahren und auch am vorgesehenen Umwandlungsplan vom Kapitaldeckungsverfahren zum Umlageverfahren fest. Die Umstrukturierung zum reinen Kapitaldeckungsverfahren wurde abgelehnt, aus folgenden Gründen: Erstens könne die Strukturreform die politische Folgerichtigkeit verringern und eventuell ein Vertrauensproblem der Bevölkerung gegenüber der NRV auslösen (vgl. Oh, G. 1997: 250–251). Zweitens könne die Akkumulation der Rentenreserve, die auf die Kapazität der Volkswirtschaft und der Administration hinauslief, ein Verwaltungsproblem auslösen (Interview mit Kim, Y. am 29.03.2004). Deswegen solle das Finanzierungsprinzip des Kapitaldeckungsverfahrens wie geplant zum Umlageverfahren umgewandelt werden,

²⁴⁸ In der zweiten Phase wurde im Vorschlag der PVNRV dieses Element der staatlichen Subvention wieder zurückgenommen.

wobei die Rentenreserve mit der festgelegten Summe von 200–300 Milliarden Won immer beibehalten werden sollte (Interview mit Kim, Y. am 29.03.2004; Kwon, M. 1999: 23–24).

Einkommensumverteilung zwischen Intergenerationen oder Interpersonen: Wie in Kap. 8.1.2. geschildert wurde, fand trotz des Kapitaldeckungsverfahrens der NRV eine starke intergenerationale Umverteilung zugunsten der heutigen Generation statt, die auf das partielle Finanzierungsprinzip und das Verhältnis zwischen hoher Leistung und niedrigem Beitrag zurückzuführen ist. Die Notwendigkeit der Strukturreform des diskursiven Deutungsmusters ‘Markt/Wachstum’ bezog sich auf diese intergenerationale Umverteilung, in der die heutigen Generationen unabhängig vom Einkommensstatus begünstigt wurden – auf Kosten der nächsten Generationen. Um diese Generationenungerechtigkeit zu korrigieren, sollte die intergenerationale Umverteilung auf das minimale Niveau in der Form der Basisrente beschränkt werden. Überdies sollte nach den Modellen des diskursiven Deutungsmusters ‘Markt/Wachstum’ auch die interpersonelle Umverteilung beschränkt werden, indem die einkommensrelevante Rente möglichst nach dem reinen Kapitaldeckungsverfahren organisiert werden sollte, das prinzipiell wenig Raum für Einkommensumverteilung bot. Dagegen verteidigte das diskursive Deutungsmuster ‘balanced development’ das vorhandene Finanzierungsprinzip und damit die vorhandene Intergenerationenumverteilung. Die Änderungen sollten minimal bleiben, wie die Änderung des Verhältnisses zwischen Ausgleichsteil und einkommensrelevantem Teil in der Bemessungsformel von 4:3 zu 1:1, wobei der einkommensrelevante Teil etwas gestärkt wurde. Vor allem die folgenden Gründe wurden für die Beibehaltung des vorhandenen intergenerationalen Umverteilungseffekts angeführt. Erstens sei die Begünstigung der ersten Generation in der Einführungsphase der Rentenversicherung nicht ungewöhnlich, weil das neue System zuerst das Akzeptanzproblem überwinden müsse. Die südkoreanische NRV habe allerdings sehr schnell diese Begünstigung der ersten Generation abgebaut, damit der Beitragssatz schneller steigen könne, als derjenige anderer Länder. In der NRV habe der Beitragssatz innerhalb von 10 Jahren 9% erreicht, während Japan 34 Jahre für die Steigerung des Beitragssatzes von 3% auf 9% und die USA von 1% auf 9% 36 Jahre gebraucht habe (Kwon, M. 1999: 10). Zweitens sei die heutige Generation in der NRV zwar begünstigt wegen der gesellschaftlichen Entwicklung und vor allem der Entwicklung der Familienkultur; aber dafür müsse sie in einem weitaus stärkeren Maße als die zukünftigen Generationen die private Verantwortung für die Unterhaltung der Älteren übernehmen (ebenda).

Leistungsniveau und Lohnersatzfunktion: Eine der Kernmaßnahmen des diskursiven Deutungsmusters ‘Markt/Wachstum’ für die Sicherung der langfristigen finanziellen Stabilität stellte die Absenkung der durchschnittlichen Lohnersatzquote von 70% auf 40% dar. Damit sollte die staatliche Rentenversicherung auf eine Mindestsicherung beschränkt werden, welche auf die Bewältigung der Altersarmut abzielte (Interview mit Lee, H. am 04.03.2004). Zum anderen sollte die Lohnersatzfunktion teilweise die ursprüngliche Bedeutung einbüßen: Bei der Berechnung des Leistungsniveaus der Basisrente sollte nicht das vorherige Einkommen, sondern nur die Zahl der Beitrags-

jahre berücksichtigt werden, während die einkommensrelevante Rente noch mit dem vorherigen Einkommen verknüpft sein sollte. Dagegen zeigte das diskursive Deutungsmuster ‘balanced development’ ein prekäres Bild. Einerseits sollte das Problem der langfristigen finanziellen Instabilität ohne eine grundlegende Strukturreform überwunden werden. Es sollte lediglich ein Berechnungssystem eingeführt werden, das die Haushaltslage in jedem fünften Jahr überprüfte und die Anpassung der Beitragssätze und des Leistungsniveaus durchführen sollte (財政再計算制). Andererseits nahm es keine radikale, aber eine relativ hohe Absenkung der Lohnersatzquote von 70% auf 40–53,3% in Kauf, um das Auftreten von Fehlbeträgen zu verschieben²⁴⁹ (Kim, Y./Seok, J. 1999: 100). Außerdem wurde die Ablehnung der radikaleren Kürzung folgendermaßen begründet. Erstens unterschreite die Lohnersatzquote von 40% für 40 Beitragsjahre die Richtlinie für das Mindestniveau der Rentenleistung der IAO-Konvergenz (No 102), die 40% für 30 Beitragsjahre vorsah²⁵⁰ (Kim, Y. 1998: 2). Zweitens reiche das Niveau auch ohne die Absenkung der Lohnersatzquote nicht aus, um den Rentnern eine Mindestsicherung zu gewähren. Denn in der Realität liege das Rentenniveau mit 540 Tausend Won unter dem Existenzminimum wegen der kurzen Beitragsjahre (20 Jahre für die meisten Arbeitnehmer) und des niedrigen Einkommens (durchschnittlichen ca. 1,543 Tausend Won) (Noh, J. 1998: 35). Obwohl die Lohnersatzfunktion eines der wichtigen Policy-Prinzipien darstellte (siehe Kap. 8.1.2.), war deutlich zu erkennen, dass das diskursive Deutungsmuster ‘Markt/Wachstum’ nicht unbedingt auf der Sicherung des Lebensstandards im Alter bestand. Auch gab es im diskursiven Deutungsmuster ‘balanced development’ einen Konsens darüber, dass sich die NRV nicht auf die Lebensstandardsicherung sondern auf die Sicherung des Mindestniveaus konzentrieren sollte: Mindestsicherung statt Lebensstandardsicherung. Der erste Vorstoß der PVNRV kam darin zum Ausdruck, dass „die staatliche Rentenversicherung den Schwerpunkt auf die Gewährung der Mindestsicherung legen muss, während die private Rentenversicherung als Zusatzrente gefördert werden sollte“ (Oh, G. 1997: 272)²⁵¹. Es gab nämlich eine Diskrepanz zwischen der Zielsetzung und dem Policy-Prinzip, die wiederum auf die Entkopplung zurückzuführen war. Die Rentenversicherung wurde zwar durch die Wissensdif-

²⁴⁹ Im 1. Vorschlag der PVNRV wurden 3 Varianten der Absenkungen zwischen 40% und 53,3% der durchschnittlichen Lohnersatzquote vorgeschlagen (Kim, Y./Seok, J. 1999: 100). Später, in der zweiten Phase des Reformprozesses im April 1997, schlug das MfGW die Absenkung von 70% auf 50% vor (Yang, S. 1998: 43). Schließlich lag in der dritten Phase im Gesetzentwurf der Regierung die Absenkung bei 55%. Die Steigerung von 50% auf 55% wurde allerdings durch die Richtlinie über die IAO-Konvergenz (102) (54%) begründet (ebenda: 69).

²⁵⁰ Man ist davon ausgegangen, dass die in der Richtlinie der IAO festgelegte Lohnersatzquote von 40% für 30 Beitragsjahre derjenigen von 55% für 40 Beitragsjahre entspricht (Kim, Y. 1998: 2).

²⁵¹ Auch der wichtige Vertreter Kim, Yeon-Myung sagte, „Bei der Problemlösung des Ungleichgewichts zwischen Leistung und Beitrag muss die Festlegung des Zieles der staatlichen Rentenversicherung vorausgesetzt werden. Es handelt sich um die Frage, ob die staatliche Rentenversicherung das Niveau der Mindestsicherung gewährt wie bei der NRV oder das höhere Niveau als Mindestsicherung wie bei den Berufsrentenversicherungen“ (Kim, Y. 1995: 23).

fusion, vor allem die Übernahme der Idee der Lebensstandardsicherung installiert²⁵², aber der Konsens über die Zielsetzung der staatlichen Rentenversicherung reichte gerade nur für die Mindestsicherung. Allerdings erklärt diese Diskrepanz die relativ radikale Kürzung der Lohnersatzquote, die nicht nur vom diskursiven Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' sondern auch vom diskursiven Deutungsmuster 'balanced development' unterstützt wurde.

Administration: Dabei handelt es sich vor allem um zwei Punkte: Das Administrationsprinzip (Einheit vs. Spaltung) und das Management der Rentenreserve (Öffentlichkeit vs. Stabilität sowie Erträglichkeit). Eines der wichtigsten Merkmale der südkoreanischen Sozialpolitikreform lag darin, dass die organisatorische Frage in den Mittelpunkt der Debatte gestellt wurde (Interview mit Kim, S. am 03. 2004). Am deutlichsten war herausragende Bedeutung des Organisationsprinzips in der Reform der Krankenversicherung festzustellen, in der die Konfliktlinie zwischen der Segmentierungsdeutung (分裂主義) und der Vereinheitlichungsdeutung (統合主義) beim Organisationsprinzip den Hauptstreitpunkt der Reform darstellte, der alle andere Unterschiede letztlich belanglos gemacht hat (Kwon, H. 2004). Obwohl in der Rentenreform die Dominanz dieses Punktes durch andere Punkte wie das Finanzierungsprinzip und die Leistungshöhe abgeschwächt wurde, stellte diese Frage einen der wichtigsten Streitpunkte dar: Sollten die städtischen Selbstständigen ins einheitliche System der NRV aufgenommen, oder administrativ getrennt von den Lohnabhängigen ins neue System eingegliedert werden? Der Streitpunkt bezog sich auf die Frage nach der Gerechtigkeit zwischen Lohnabhängigen und Selbstständigen, die vor allem durch die Schwierigkeit der Einkommensermittlung der Selbstständigen ausgelöst wurde. Wie schon im Kapitel 8.1.2. dargestellt wurde, gewährte die NRV unterschiedliche Lohnersatzquoten je nach dem Einkommen der Versicherten, wobei den Einkommensschwachen eine höhere Lohnersatzquote als den Einkommensstarken gewährt wurde. Für die beabsichtigte Wirkung einer gerechten Einkommensumverteilung hatte deswegen die genaue Ermittlung der Einkommensverhältnisse eine zentrale Bedeutung.

In der koreanischen Rentenreform, in der die städtischen Selbstständigen neu ins System integriert werden sollten, stellte das Auftreten der unbeabsichtigten Ungerechtigkeit zwischen Selbstständigen und Lohnabhängigen einen der wichtigsten Streitpunkte dar. Die Selbstständigen, deren Einkommensverhältnisse schwer zu ermitteln waren, konnten ein niedrigeres als das tatsächliche Einkommen angeben, weswegen sie ein höheres Leistungsniveau erzielen konnten, als die Lohnabhängigen, deren Einkommensverhältnisse relativ transparent waren. Zuerst griff das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' diese Problematik auf, um ihre grundlegende Strukturreform zu begründen. Seiner Auffassung nach war vor der Integration der städtischen Selbstständigen die Strukturreform notwendig. In ihrem Modell würde sich der Einkommensumverteilungseffekt auf die Basisrente beschränken. Allerdings

²⁵² Min, Jae-Sung bezeichnet die koreanische Rentenversicherung als Kombination des englischen und des deutschen Modells (Interview mit Min, J. am 01.04.2004).

brachte die Lösung des Problems die Spaltung der NRV in zwei Organisationseinheiten mit sich, in die Basisrente und die einkommensrelevante Rente, wobei die Selbstständigen nur in die Basisrente integriert werden sollten. Es ist erwähnenswert, dass es im Detail Unterschiede gab zwischen dem 2. Vorschlag der PVNRV in der ersten Reformphase und dem Endvorschlag der PVNRV in der zweiten Reformphase. Während der erste grundlegende Lösungskonzepte der (vorübergehenden²⁵³) festen Beitragssätze oder der Umstellung der Basisrente von der Beitragsfinanzierung zur Steuerfinanzierung enthielt (Ahn, J./Kim, Y. 1997: 326-327), hat der letztere nur versucht, durch die Herabsenkung der Lohnersatzquote der Basisrente die negative Wirkung zu begrenzen (PVNRV 1997: 724). Als die Selbstständigen ins einheitliche System der NRV integriert wurden und eindeutig feststand, dass das durchschnittliche Einkommen der selbstständigen Versicherten viel niedriger ausfiel als das der Lohnabhängigen (Tabelle 8-11), sah sich die Markt/Wachstum-Diskurskoalition in ihrer Befürchtung bestätigt und stärkte die Offensive für die Strukturreform. Damit konnte sie die Unterstützungsbasis für ihr Reformkonzept in der Bevölkerung und bei den Experten der Interessenvertretung, vor allem bei denjenigen der Gewerkschaft KGW, erweitern (Yang, J. 2000: 187-191)

Tabelle 8-11 Durchschnittliches monatliches Einkommen der Versicherten der NRV nach dem Berufsstatus, in Won

Lohnabhängige	Selbstständige		Durchschnitt	
	Land	Stadt	1999	2000
1.440.000	640.000	840.000	1.280.000	1.110.000

Quelle: Yang, J. 2000: 188

Die Hauptkritik der Balanced-Development-Diskurskoalition gegenüber dem Reformkonzept der Markt/Wachstum-Diskurskoalition lag darin, dass die radikale Strukturreform das Vertrauen in und die Erwartung der Bevölkerung an die NRV verringere (Oh, G. 1997: 276).

„Bei der NRV handelt es sich um die Einkommenssicherungsmaßnahme, die alle Staatsbürger umfasst. Deswegen gehören das Vertrauen und die Erwartung der Staatsbürger in den Mittelpunkt der Verbesserung der Institution. Es sollte versucht werden, nach einer Alternative zu suchen, die die Grundstruktur der vorhandenen Institution nicht verändert“ (Oh, G. 1997: 276). Außerdem vermindere die Spaltung der NRV die sozial integrative Wirkung (Yang, S. 1998: 68). „Die Sozialpolitik sollte zur Integration der Gesamtgesellschaft beitragen“ (Interview mit Wohlfahrtsminister, Cha, Hung-Bong in Chungangilbo am 19.10.1999). Es gab weitere Einwände, etwa dass die Einrichtung der Basisrente die Unterstützung der Mittelschichten ver-

²⁵³ Bis zum Jahr 2008, in dem voraussichtlich eine Lösung für das Problem der Einkommensermittlung gefunden sein würde (Ahn, Y./Kim, Y. 1997: 326).

ringere. Denn die Basisrente sehe einen festen Beitragsbetrag vor, der bei den Mittelschichten nur als Steuer vorkomme, die eine sehr niedrige Leistung bringe (ebenda; Kwon, M. 1999: 36). Das Problem der Einkommensermittlung sollte durch die Verbesserung der administrativen Technik oder der Koordinierung mit dem Finanzamt gelöst werden, wobei an der vorhandenen einheitlichen Administrationsstruktur unverändert festgehalten werden sollte (Kim, Y. 1998: 15). Auch fand das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' die Gerüchte über die Einkommensverfälschung der Selbstständigen nach der Reform 1999 viel zu übertrieben. Die angegebenen Einkommensunterschiede hätten schon teilweise den tatsächlichen Einkommensverhältnissen entsprochen, weil die meisten der städtischen selbstständigen Versicherten über ein niedriges Einkommen verfügt hätten (Yang, J. 2000: 191). Schließlich nahm keins von beiden diskursiven Deutungsmustern das Problem der Ungerechtigkeit zwischen Lohnabhängigen und Selbstständigen mehr ernst. Einerseits war das für das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' ein marginales Problem, das durch die Verbesserung der Administration zu überwinden war. Andererseits wurde beim diskursiven Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' die Problematik zu sehr ausgenutzt, um die Strukturreform zu begründen, die eng mit der Marginalisierung der staatlichen Alterssicherung verbunden war. Das führte dazu, dass die Problematik in der Rentenreform 1999 nicht gründlich bearbeitet wurde und nach wie vor reformbedürftig blieb.

Ein anderes bedeutendes Merkmal der südkoreanischen Rentenreform stellte die Intensität der Auseinandersetzung über das Management der Rentenreserve dar, die wahrscheinlich auf das Finanzierungssystem der NRV, das Kapitaldeckungsverfahren zurückzuführen war. Was die Debatte in diesem Punkt so interessant machte, wird im Folgenden beschrieben: Erstens war dieser Themenbereich fast der einzige, in dem die Balanced-Development-Diskurskoalition offensiv die Diskussion gestaltete. Zweitens war sich die Balanced-Development-Diskurskoalition mit der Weltbank über ein transparenteres Management der Rentenreserve einig. Die Weltbank war eine wichtige Unterstützerin der Markt/Wachstum-Diskurskoalition. Schon bei der Problematisierung der finanziellen Stabilität der NRV stellte das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' das Management der Rentenreserve in den Vordergrund, d.h. es machte die Nutzung der Rentenreserve durch die Regierung für die finanzielle Instabilität der NRV verantwortlich²⁵⁴ (Kim, Y. 1995: 7). Die Kritik am Management der Rentenreserve richtete sich vor allem gegen das öffentliche Zwangsdepositum der Rentenreserve, das der Regierung eine weitgehende Nutzung des Reservefonds ermöglichte. Nach der Einführung des Zwangsdepositums im GFVÖF von 1994 stieg der Anteil des öffentlichen Depositums an der Gesamtverwendung des Reservefonds tatsächlich ständig (Tabelle 8-12).

²⁵⁴ Die SBPD legte im Jahr 1998 einen eigenen Gesetzentwurf der Rentenreform im Parlament vor, dessen Schwerpunkt vor allem in der Verbesserung des Managements der Rentenreserve lag.

Tabelle 8-12 Entwicklung des Anteils des öffentlichen Depositums bei der Rentenreserve

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Betrag (100 Mill. Won)	6.100	12.400	38.966	45.000	48.000	50.000
Anteil %	40,6	37,5	87,1	88,5	63,6	62,5
Akkumulierter Anteil %	44,8	40,5	57,7	65,4	67,7	69,0

Quelle: PVNRV 1997: 441.

Das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' wies auf diese Verstärkung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung des Reservefonds hin und hielt es für eine der bedeutenden Ursachen, die zur langfristigen finanziellen Instabilität der NRV geführt hätte (ebenda). Erstens bewirke der Anstieg des öffentlichen Depositums eine Absenkung der Profite des Reservefonds, weil die Gewinnsätze in der öffentlichen Einlage viel niedriger lägen als diejenigen im Finanzmarkt, wie Tabelle 8-13 zeigt²⁵⁵.

Tabelle 8-13 Vergleich der Gewinnsätze der Investition zwischen der öffentlichen und privaten Einlage (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Öffentliche Einlage	11,0	11,0	9,67	10,25	11,64	10,30
Einlage im Finanzmarkt	14,04	14,07	13,87	13,91	13,11	11,86
Unterschiede	3,04	3,07	4,20	3,66	1,47	1,56

Quelle: PVNRV 1997: 442.

Zweitens könnten die Schulden im Zusammenhang mit der Rentenreserve so weit steigen, dass die Regierung in die Falle der Rückzahlungsunfähigkeit gerate. Drittens gebe es keine Möglichkeit, die Verwendung und Investition der Rentenreserve für die Versicherten und das Parlament zu kontrollieren. Schließlich sei die Fondsverwaltung zu sehr durch das Prinzip der Öffentlichkeit geprägt, während die anderen Prinzipien wie die Gewinnmaximierung und Stabilität des Fonds, benachteiligt würden. Dem Problem sollte durch die Stärkung der Transparenz und die Demokratisierung der Fondsverwaltung entgegengewirkt werden. Folgende Maßnahmen wurden vom diskursiven Deutungsmuster 'balanced development' vorgeschlagen: Erstens

²⁵⁵ Der Verlust durch die Unterschiede der Gewinnsätze lag bei ca. 700.000 Million Won im Jahr 1996 (Moon, J. 1997: 442).

solle das Zwangsdepositum des Reservefonds abgeschafft werden. Zweitens solle das Fondsverwaltungskomitee reformiert werden, wobei die Rolle der Versicherten gestärkt werden solle. Zudem solle die Stelle des Vorsitzenden im Komitee mit dem Minister des Wohlfahrtsministeriums statt demjenigen des Wirtschaftsministeriums besetzt werden. Drittens solle die parlamentarische Kontrolle der Fondsverwaltung gestärkt werden (ebenda; Moon, J. 1997).

Dagegen stand das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' in einer passiven und defensiven Position. Nach wie vor wurde das Prinzip der Öffentlichkeit der Rentenreserve betont, weil in der NRV der Staat die endgültige Verantwortung für den Rentenfonds trug und der Reservefonds als ein Teil des Regierungshaushalts angesehen wurde. Es sah einen Reformbedarf bei der Erhöhung des Kapitalertrags des Rentenfonds, um die finanzielle Stabilität zu sichern, aber sonst lehnte es weitere Reformen der Verwaltung der Rentenreserve ab. Der Reformvorschlag beschränkte sich ausschließlich auf die Gewährung des marktdurchschnittlichen Zinssatzes beim Zwangsdepositum. Der harte Widerstand der Markt/Wachstum-Diskurskoalition wurde erst dann gebrochen, als sich die Weltbank für eine umfassende Reform der Verwaltung der Rentenreserve aussprach und konkrete Forderungen, nämlich die Abschaffung des Zwangsdepositums und die Erhöhung der Transparenz der Fondsverwaltung, stellte. Dies waren Voraussetzungen für die Kreditgewährung (Yang, J. 2000: 181). Die Weltbank erhob dieselben Forderungen wie die Balanced-Development-Diskurskoalition, allerdings nicht aus dem Grund, die Rentenversicherung und insbesondere die Rentenreserve vor der wirtschaftlichen Nutzung zu bewahren, wie es bei der Balanced-Development-Diskurskoalition der Fall war. Vielmehr war die Weltbank an der Aktivierung des Finanzmarktes durch den Einsatz des Reservefonds interessiert, der bisher durch das staatliche Zwangsdepositum verhindert wurde. Außerdem befürchtete sie, die staatliche Verwendung der Rentenreserve könne eine negative Wirkung auf die Gestaltung der staatlichen Ausgaben haben. Die Weltbank sah die Rentenreserve als zusätzliche finanzielle Quelle des Staatshaushalts an und ging aufgrund dessen von einem Anstieg der staatlichen Ausgaben aus (World Bank 2000: 17-18).

Der Punkt der Ausdifferenzierung des sozialpolitischen Ziels stand im Mittelpunkt der Rentenreform 1999. Auf der einen Seite setzte sich das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' durch, bei dem das Hauptmotiv für die Rentenreform nicht in der sozialpolitischen Zielsetzung sondern in der Verfolgung ökonomischer bzw. finanzpolitischer Interessen zu suchen war. Die negative finanzielle Wirkung auf das Wirtschaftswachstum sollte durch die Strukturreform der Rentenversicherung verhindert werden. Aber das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' verlor seine Schärfe aus den folgenden zwei Gründen. Erstens handelte es sich um eine für die Zukunft prognostizierte negative Wirkung der Rentenversicherung auf die Wirtschaft. Das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' wollte mit der Rentenreform erreichen, die zukünftige und vorausgesehene Entwicklung der Rentenversicherung und deren Wirkung zu steuern: **Zukunftsteuerung**. Zweitens verlor die Sparfunktion, die einst als Hauptanlass für die Einführung der Rentenversicherung vom diskursiven

Deutungsmuster ‚Wachstum‘ angegeben worden war, ihre überragende Bedeutung beim diskursiven Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘. Stattdessen kam die langfristige finanzielle Stabilität ins Zentrum der Auseinandersetzung, die mittelbar einen negativen Einfluss auf die Wirtschaft haben könnte. Es gab zwar bei der Markt/Wachstum-Diskurskoalition den Versuch, durch die Herstellung der Gerechtigkeit zwischen Versicherten, vor allem zwischen Selbstständigen und Lohnabhängigen, die Strukturreform zu begründen (2. Vorschlag der PVNRV). Dieses Gerechtigkeitsargument spielte jedoch eher eine marginale Rolle und wurde nicht konsequent durchgehalten. Schon beim Endvorschlag der PVNRV wurden die zentralen Elemente der Gerechtigkeitsargumente, wie der feste Beitragssatz, aufgegeben und die Strukturreform beschränkte sich auf die Marginalisierung der staatlichen Rentenversicherung durch die Absenkung der Lohnersatzquote. Insofern lag das Hauptmotiv der Reform beim diskursiven Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘ nicht in der sozialpolitischen, sondern in der wirtschaftlichen sowie finanzpolitischen Notwendigkeit und als Hauptziel der Reform galt deshalb die Absicherung der langfristigen finanziellen Stabilität der NRV.

Auf der anderen Seite versuchte das diskursive Deutungsmuster ‚balanced development‘ das vorhandene System zu verteidigen. Obwohl es die Notwendigkeit für die Sicherung der langfristigen finanziellen Stabilität teilte, sollte der Schwerpunkt der Reform nicht im Leistungsbereich sondern in der Verwaltung des Rentenfonds liegen. Zum einen sollte die Kürzung des Leistungsniveaus relativ gering ausfallen, zum anderen sollte die Verwaltung der Rentenreserve unabhängig von der Regierung arbeiten können. Gleichzeitig beschränkte sich beim diskursiven Deutungsmuster ‚balanced development‘ die Zielsetzung der Rentenversicherung auf die Mindestsicherung. Die Problematik der Gerechtigkeit zwischen Versicherten und konkrete Maßnahmen für die Einkommensermittlung der Selbstständigen fanden in ihrem Reformverständnis keine Berücksichtigung.

Somit spielte immer noch die wirtschaftspolitische Zielsetzung die wichtigste Rolle bei der Rentenreform 1999. Aber sie büßte wegen der Mittelbarkeit der Kausalitätskonstruktion an Bedeutung ein. Dagegen stand das diskursive Deutungsmuster ‚balanced development‘, das sich für die sozialpolitische Zielsetzung einsetzte, in der Defensive. Seine Strategie bestand hauptsächlich darin, am vorhandenen System festzuhalten. Die neue und eigentliche Zielsetzung der Rentenversicherung wie die Lebensstandardsicherung kam hingegen nicht zur Sprache.

C. Rechtlicher Anspruch

Einen anderen wichtigen Punkt stellte der rechtliche Anspruch auf Leistung dar. Er beinhaltete zwei Aspekte, die Gestaltung der Leistungsrechte und den Empfängerkreis. Die Debatte über den Rechtsanspruch auf Leistung war durch den Konsens der Diskurskoalitionen geprägt.

Gestaltung der Leistungsrechte: Dieser Aspekt war in der Debatte unterbelichtet. Es herrschte ein Konsens vor allem im Punkt der Kürzung der Mindestbeitragszeit von 15 auf 10 Jahre. Auch legte das diskursive Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘ die

Mindestbeitragszeit für die Basisrente mit 5 Jahren sehr niedrig fest. Es wurde die Stärkung der Leistungsrechte der Frauen hervorgehoben. Einige Leistungsrechte wurden verbessert: Erstens die Teilung der Rente (年金分割制), damit die geschiedene Ehefrau den Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente für den Zeitraum der Ehe weiter behalten konnte. Zweitens wurde die spätere Beitragszahlung für die Erziehungszeit eingeführt. Drittens wurde der Beitragssatz für die freiwillige Versicherten gesenkt, um den freiwilligen Beitritt von Frauen, vor allem von Hausfrauen, zu erleichtern. Es gab einen Konsens über die Stärkung der Leistungsrechte der Frauen, weswegen diese Maßnahmen des ersten Vorschlags der PVNRV auch in deren Endvorschlag übernommen wurden. Aber es handelte sich nur um marginale Verbesserungen, die Leistungsrechte nur geringfügig verbessern konnten. Den beiden diskursiven Deutungsmustern fehlten wirkungsvolle Vorschläge für die Erweiterung der Leistungsrechte, die die strenge Verbindung zwischen Beitrag und Leistung der NRV schwächen und damit den staatsbürgerrechtlichen Charakter der NRV stärken konnten wie die Anerkennung der Erziehungszeit oder des Militärdienstes als Beitragsjahre.

Empfängerkreis: Zunächst gab es einen weitgehenden Konsens über die formale Erweiterung auf die städtischen Selbstständigen, die letzte Stufe der Erweiterung des Empfängerkreises der NRV. Die Unterschiede bestanden darin, dass das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' eine Verschiebung der Erweiterung durchsetzen wollte. Ihm lag daran, zunächst die Strukturreform durchzusetzen und erst anschließend den Empfängerkreis zu erweitern. Das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' bevorzugte hingegen die Erweiterung vor der Reform.

Der erste Streitpunkt erwuchs eigentlich aus dem starken Erwerbstätigkeitsprinzip der NRV. Dabei handelte es um die Frage, inwiefern der Versichertenkreis durch die geplante formelle Erweiterung auf Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 5 Beschäftigten und Selbstständige im städtischen Gebiet effektiv erweitert werden konnte. Die Markt/Wachstum-Diskurskoalition ging mit dem 2. Vorschlag der PVNRV in die Offensive. Sie argumentierte, die Strukturreform und die damit verbundene Spaltung in die Basisrente und die einkommensrelevante Rente könnten zu einer effektiven Integration der gesamten Bevölkerung in das Rentensystem, bzw. das Basisrentenprogramm beitragen. Zu diesen Bevölkerungsgruppen gehörten die Ehefrauen der Versicherten, die Soldaten und die Studenten, die nicht erwerbstätig waren und deswegen nach der formellen Erweiterung weiter von der NRV ausgeschlossen bleiben würden. Alle Personen zwischen 18 und 60 Jahren sollten unabhängig von den Einkommens- und Erwerbsverhältnissen in die erste Säule der staatlichen Rentenversicherung, die Basisrente, integriert werden. Die Basisrente sollte in Form eines festen Leistungssatzes erbracht und durch einen staatlichen Zuschuss subventioniert werden: Transformation des Prinzips von einem Einkommensbezieher und einer Rente zu einer Person und einer Rente. Aber beim Endvorschlag der PVNRV wurden diese Elemente der Erweiterung des Versichertenkreises auf Nicht-Erwerbstätige aufgegeben. Die Basisrente sollte lediglich dem Ausgleichsteil der NRV entsprechen, für die das Prinzip von einer Person und einer Rente nicht mehr galt. Das zeigte wiederum, dass die Erweiterung des Versichertenkreises am Rande des Interesses der

Markt/Wachstumsdiskurs-koalition lag. Das war der Grund, wieso die Markt/Wachstum-Diskurskoalition kein innovatives Konzept für die effektive Erweiterung vorlegte, obwohl ihre Problematisierung der Exklusion der Nicht-Erwerbstätigen der NRV in eine richtige Richtung wies. Hingegen hielt die Balanced-Development-Diskurskoalition am vorhandenen System fest und behauptete, dass die formelle Erweiterung gleichzeitig eine effektive Erweiterung bedeuten würde. Tatsächlich konzentrierte sich das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' stark auf die formelle Vollendung der Erweiterung und die Verteidigung der einheitlichen Organisation gegenüber dem Spaltungsversuch dem diskursiven Deutungsmuster 'Markt/Wachstum'. Die faktische Exklusion der Nicht-Erwerbstätigen wurde nicht problematisiert und die effektive Vollendung der Erweiterung durch den Abbau der Einkommensrelevanz wurde nicht als Ziel des diskursiven Deutungsmusters definiert.

Der zweite Streitpunkt drehte sich vor allem um die Älteren, die zu jener Zeit schon zu alt waren, um 20 Beitragsjahre erfüllen zu können, und deswegen von der NRV ausgeschlossen waren. Allerdings legten beide diskursive Deutungsmuster keine effektiven Lösungsvorschläge vor. Das Problem wurde zuerst vom diskursiven Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' im zweiten Vorschlag der PVNRV aufgegriffen. Darin hieß es, die Basisrente könne auch jene einschließen, die zum damaligen Zeitpunkt bereits alt waren. Aber der Punkt wurde im Endvorschlag der PVNRV nicht durchgesetzt. Stattdessen sah er als Lösung des Problems der seinerzeit Älteren die Verbesserung der Fürsorgeleistung wie VMSS oder Altersgeld vor. Auch das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' präferierte den Lösungsansatz der Fürsorgeleistung. Außerdem versuchte es, durch die Erweiterung der Sonderrente dem Problem entgegenzuwirken.

Schließlich verband sich mit der Stärkung der Leistungsrechte als wichtigem Aspekt der Durchsetzung der sozialen Rechte in der Rentenversicherung ein ambivalentes Bild in der Rentenreform 1999. Einerseits gab es bei der Erweiterung des Versicherungskreises Konsens über die formale Vollendung der Erweiterung durch den Einschluss der Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 5 Beschäftigten und der Selbstständigen im städtischen Gebiet, wobei sich der Streit auf die Verschiebung der Umsetzung beschränkte. Andererseits wurde die effektive Vollendung der Erweiterung, d.h. die Integration der Nicht-Erwerbstätigen zwar vom diskursiven Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' stark thematisiert, aber beide diskursive Deutungsmuster legten keine Lösungskonzepte vor²⁵⁶. Die Vernachlässigung dieses wichtigen Problems stellte wiederum den Ausgangspunkt der weiteren Rentenreform dar. Außerdem gab es einige innovative Überlegungen zur Verbesserung der Leistungsrechte, die darauf abzielen, den Charakter der NRV als Staatsbürgerrechte zu betonen.

²⁵⁶ Kim, Y. konstatierte später, dass er das Problem unterschätzt hatte (Interview mit Kim, Y. am 29.04.2004).

D. Beitrags-, Steuer- und Arbeitspflicht

Beide Diskurskoalitionen waren sich darüber einig, dass das Verhältnis von hoher Leistung und niedrigem Beitrag korrigiert werden musste. Aber beim Lösungskonzept setzten sie unterschiedliche Akzente. Beim diskursiven Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘ stand die langfristige Stabilisierung der Beitragssätze im Mittelpunkt der Reform. Im Endvorschlag der PVNRV sollte der Beitragssatz auf 10,90% zwischen 2010 und 2014 und auf 11,80% bis 2015 erhöht werden. Ab 2020 sollte er den festgesetzten Satz von 12,65% nicht überschreiten (ÖVKNR 1998: 158). Um die Beitragssätze langfristig stabil zu halten, sollte eine Absenkung des Leistungsniveaus in Kauf genommen werden. Dagegen strebte das diskursive Deutungsmuster ‚balanced development‘ eine Stabilisierung des Leistungsniveaus an. Das Leistungsniveau sollte nur schrittweise und marginal gesenkt werden. Es wurde davon ausgegangen, dass die Beitragssätze auf 20% erhöht werden könnten (Oh, G. 1997: 265). Die mittelfristige Steuerung der Leistung-Beitrag-Beziehung wurde gegenüber der langfristigen Steuerung bevorzugt. Konkret sollte ein Haushaltsberechnungssystem eingeführt werden, das jedes fünfte Jahr das Beitrags-Leistungs-Verhältnis überprüfen und steuern würde.

Der Konsens beinhaltete auch die Verschiebung des Rentenbezugsalters von 60 auf 65 Jahre. Die Unterschiede lagen nur darin, dass das diskursive Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘ für die frühzeitige (2006) aber langsame Erhöhung des Bezugsalters (Erhöhung um ein Jahr alle fünf Jahre) stand, während beim diskursiven Deutungsmuster ‚balanced development‘ die Erhöhung zu einem späteren Zeitpunkt (2013) anfangen, aber dann zügig (Erhöhung um ein Jahr in jedem Jahr) durchgeführt werden sollte (ÖVKNR 1998: 158).

E. Entstehung des diskursiven Deutungsmusters ‚social citizenship‘

Auf der Problematisierungsebene hatte das diskursive Deutungsmuster ‚balanced development‘ eine defensive Position, d.h. es hat keine neuen sozialen Probleme selbst formuliert, sondern nahm die Problematisierung des diskursiven Deutungsmusters ‚Markt/Wachstum‘, Instabilität der finanziellen Lage der NRV, passiv auf. Auf der Problemlösungsebene hatte das diskursive Deutungsmuster ‚balanced development‘ kein innovatives Reformkonzept herausgearbeitet, sondern sie behauptete, dass das vorhandene System mit marginalen Verbesserungen die Probleme besser lösen könne. Dagegen war zu beobachten, dass ein noch unvollständiges reformistisches diskursives Deutungsmuster entstand, deren Schwerpunkt in der Stärkung der Leistungsrechte lag (Lee, J./Kim, T. 1997; Kim, T. 1997): **das diskursive Deutungsmuster ‚social citizenship‘**. Dieses entstehende diskursive Deutungsmuster hatte die folgenden Merkmale: Erstens sah es die Zielsetzung der Rentenversicherung nicht in der Bekämpfung der Altersarmut, sondern in der Sicherung des Lebensstandards (Lee, J./Kim, T. 1997: 207). Zweitens versuchte es, die strenge Einkommens- und Familienrelevanz der NRV zu brechen. Das diskursive Deutungsmuster

‘social citizenship’ setzte sich drittens für die Einführung einer Basisrente zur Integration der Frauen, der Studenten, Soldaten und Arbeitslosen ein, die in der formellen Vollendung der Erweiterung ausgeschlossen blieben (Kim, T. 1997: 236). Viertens befürwortete sie die Maßnahmen zur Stärkung der Leistungsrechte wie die Übernahme der Beitragszahlung durch die Krankenversicherung oder die Beschäftigungsversicherung während der Geburtszeit, die Beitragszahlung während des Erziehungsurlaubs, die Kürzung der Mindestbeitragsjahre auf 5 Jahre (ebenda) und die Anerkennung der Erziehungszeit (Kim, Y./Seok, J. 1997). Obwohl sich dieses diskursive Deutungsmuster und dessen Reformvorschläge in der Rentenreform 1999 nicht klar von anderen diskursiven Deutungsmustern unterschied, wies es in eine neue Reformrichtung, die in der Kombination der Stärkung der Leistungsrechte mit der effektiven Vollendung der Erweiterung des Versichertenkreises zum Ausdruck kam. Ab dem Jahr 2000 erlangte diese Reformrichtung beachtliche Aufmerksamkeit in der südkoreanischen Rentenreform: Es ging darin um die effektive Erweiterung der Rentenversicherung auf Personengruppen der Nicht-Erwerbstätigen und der Arbeitnehmer in irregulären Arbeitsverhältnissen ohne Marginalisierung der staatlichen Rentenversicherung²⁵⁷.

Struktur der Policy-Community der Rentenreform 1999

Konstellation der diskursiven Deutungsmuster: Konflikt und Machtwechsel

Erstens ist festzustellen, dass die duale Struktur der Policy-Community der südkoreanischen NRV beibehalten wurde. Die Markt/Wachstum-Diskurskoalition vertrat das diskursive Deutungsmuster ‘Markt/Wachstum’. Beim diskursiven Deutungsmuster ‘Markt/Wachstum’ wurde die Strukturreform aus einem ökonomischen Motiv heraus initiiert, wie beim diskursiven Deutungsmuster ‘Wachstum’. Aber im Detail war ein deutlicher Unterschied zwischen beiden diskursiven Deutungsmustern festzustellen. Das Hauptmotiv des diskursiven Deutungsmusters ‘Wachstum’, die Mobilisierung der ökonomischen Ressourcen für das Wirtschaftswachstum, spielte beim diskursiven Deutungsmuster ‘Markt/Wachstum’ nur eine marginale Rolle. Der Hauptgrund für die langfristige Sicherung der finanziellen Stabilität der NRV lag dagegen in der Vermeidung der staatlichen Haushaltsdefizite, die durch einige Marktverdrängungseffekte (Zinserhöhung, Reduzierung des Sparpotenzials und Preiserhöhungen) das Wirtschaftswachstum behindern könnten. Dagegen opponierte das defensive diskursive Deutungsmuster ‘balanced development’, das zwar die Notwendigkeit der Re-

²⁵⁷ Innerhalb der Balanced-Development-Diskurskoalition gab es allerdings Überlegungen zu den Schwächen des diskursiven Deutungsmusters ‘balanced development’ im Hinblick auf die Stärkung der Leistungsrechte und die effektive Erweiterung des Versichertenkreises (Interview mit Moon, Jin-Young am 13.10.2005). In der aktuellen Rentendebatte seit 2000 fand eine Veränderung der Konstellation der Reformdebatte zugunsten des diskursiven Deutungsmusters ‘social citizenship’ statt, in der die oben genannten zwei Problemlagen im Mittelpunkt standen.

form für die Sicherung der langfristigen finanziellen Stabilität teilte, aber die vorhandene Institution verteidigte. Außerdem formierte sich eine erste Gruppe von Vertretern des diskursiven Deutungsmusters ‘social citizenship’, das sich stark für die effektive Erweiterung des Empfängerkreises und die Stärkung der Mitgliederrechte einsetzte. *Zweitens* fielen die Unterschiede zwischen beiden diskursiven Deutungsmustern noch größer aus als bei der Einführung der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung im Jahr 1973. Die Reformdebatte war durch den Gegensatz zwischen des offensiven diskursiven Deutungsmusters ‘Markt/Wachstum’ und des defensiven diskursiven Deutungsmusters ‘balanced development’ geprägt. Die Streitpunkte bezogen sich vor allem auf die Ausdifferenzierung der Zielsetzung der Rentenversicherung. Während das diskursive Deutungsmuster ‘Markt/Wachstum’ durch die Absenkung des Leistungsniveaus und die Spaltung der NRV in eine Basisrente und eine einkommensbezogene Rente die zukünftigen finanziellen und ökonomischen Wirkungen der Rentenversicherung auf die Wirtschaft zu steuern versuchte, verteidigte das diskursive Deutungsmuster ‘balanced development’ die Einheitlichkeit der NRV als Garant zur Verminderung der Altersarmut und zur Herstellung von Solidarität. Während des Reformprozesses gab es klare Unterschiede und eine konfliktbeladene Debatte zwischen beiden diskursiven Deutungsmustern. *Drittens* fand ein Machtwechsel von der Markt/Wachstum-Diskurskoalition zur Balanced-Development-Diskurskoalition statt, der kurzfristig auf den Regierungswechsel und langfristig auf die Veränderung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft zurückzuführen war. Die Markt/Wachstum-Diskurskoalition hatte zwar die Rentenreform gestartet, aber die Balanced-Development-Diskurskoalition konnte sich schließlich in vielen Punkten durchsetzen. *Viertens* blieb der Reform Erfolg ungeachtet der erfolgreichen Erweiterung des Empfängerkreises unvollständig, weil die Erweiterung auf die formelle Ebene beschränkt war und die Diskussionen über die effektive Ausdehnung und Stärkung der Leistungsrechte nicht zu Ende geführt wurden. Für die Unvollständigkeit der Reform gibt es die folgende Erklärung: Zum einen unterschieden sich die Positionen in vielen Punkten doch nicht sehr, nicht nur weil das diskursive Deutungsmuster ‘Markt/Wachstum’ die wirtschaftliche Nutzung der Rentenversicherung aufgegeben hatte²⁵⁸, sondern auch, weil nicht nur das diskursive Deutungsmuster ‘Markt/Wachstum’ sondern auch das diskursive Deutungsmuster ‘balanced development’ die Sicherung der finanziellen Stabilität der NRV als eine der wichtigsten Ziele der Reform anerkannte. Zum anderen konzentrierte sich das diskursive Deutungsmuster ‘balanced development’ zu sehr auf die Verteidigung der einheitlichen Struktur der NRV, so dass es die offensiven Verbesserungen wie die Stärkung der Leistungsrechte und die effektive Erweiterung in der Debatte vernachlässigte. Insofern war die Reform so unvollständig, dass unmittelbar nach ihrer Umsetzung die Reformdebatte erneuert auflebte.

²⁵⁸ Der 3. Vorschlag der PVNRV, der eine radikale Reform nach dem chilenischen Modell enthielt, wurde in der Debatte von beiden Seiten nicht sehr ernst genommen.

Diskurskoalitionen (Akteursebene): Aktive Schließung der Policy-Community

Zwei Besonderheiten des Reformprozesses 1999, die nachhaltig auf die Struktur der Policy-Community einwirkten, sind festzustellen. Erstens war eine mäßige Erhöhung der Teilnehmerzahl erkennbar. Zweitens wurde die staatlich initiierte Reform von einer aktiven Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure begleitet.

In der Markt/Wachstum-Diskurskoalition kamen als *erste* Akteursgruppe der Präsident Kim, Young-Sam und das Präsidentenamt. Der Präsident versprach im Wahlkampf die Erweiterung der NRV und versuchte das Wahlversprechen einzulösen. Dementsprechend erarbeitete das Präsidentenamt das Reformkonzept, das die Reformdebatte eröffnete (Yang, S. 1998: 91-92). Der zuständige Experte, Dr. Moon, Hyung-Pyo²⁵⁹ im Präsidentenamt regte maßgeblich die grundlegende Strukturreform an und wurde dabei von den Experten aus anderen staatlichen Forschungsinstituten Kim, Young-Ha (IfGSA) und Ahn, Jong-Bum (IfÖH) unterstützt (ebenda: 94). Sie versuchten die Reformnotwendigkeit hauptsächlich mit der Herstellung und Erhaltung der langfristigen finanziellen Stabilität zu konstituieren. Als *zweiter* Akteur fungierte die Planungsgruppe zur Verbesserung der Nationalen Rentenversicherung (PVNRV), die als Expertenorganisation einen Reformentwurf erstellen sollte. Die Mehrheit in der Expertengruppe der PVNRV bestand aus wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsexperten und Beamten, deren Hauptinteresse dem Finanzierungsaspekt der NRV galt (Yang 2000: 140). Entsprechend orientierte sich der Reformentwurf der PVNRV, der von der Mehrheit der Mitglieder der Gruppe unterstützt wurde, auf die Herstellung der langfristigen finanziellen Stabilität der NRV. Als *dritter* Akteur der Markt/Wachstum-Diskurskoalition galt das MfFW. Der besondere Schwerpunkt des Ministeriums lag in der Verwaltung der Rentenreserve, z.B. in der Bewahrung des Zwangsdepositums, damit die Verwendungsmöglichkeit des Fonds für wirtschaftspolitische Zwecke unangetastet blieb. Schließlich musste es die Reform der Fondsverwaltung akzeptieren, vor allem wegen der Forderung der Weltbank. Als Interessengruppe stand zuerst der Arbeitgeberverband als *vierte* Akteursgruppe der Markt/Wachstum-Diskurskoalition für die Umsetzung des Mehrheitsentwurfs der PVNRV. Außerdem vertrat er die Integration des gesetzlichen Ruhestandgeldes in der NRV, bzw. die Abschaffung des Ruhestandgeldes, um den Anstieg der Lohnnebenkosten in Grenzen zu halten. *Fünftens* war der Einfluss der internationalen Akteure unübersehbar. Von Anfang an wurde die Diskurskoalition durch das Konzept der Weltbank „Averting the Old Age Crisis“ (1994) beeinflusst. Die Weltbank versuchte, sich auch mit dem Landbericht „The Korean Pension System at a Crossroads“ (2000) in dem Reformprozess einzumischen. Dabei präsentierten die Experten der Weltbank das Reformkonzept mehrmals in Südkorea. Sie unterstützten die Forschungsreisen und Forschungsprojekte (Yang, J. 2000: 192). Der Einfluss der Weltbank bezog sich nicht nur auf das freiwillige Lernen, sondern auch auf den erzwungen Transfer (vgl. Dolowitz/Marsh 1996: 344). Einige Forderungen, wie die Abschaffung des Zwangs-

²⁵⁹ Er war der Forschungsexperte bei KDI.

deposits an die Regierung, wurden mit den Kreditvoraussetzungen verknüpft. Allerdings konnte die Einflussnahme der Weltbank eher durch freiwilliges Lernen erfolgen als durch einen erzwungenen Transfer. Die Strukturreform, die die Bank durchsetzen wollte, wurde schließlich nicht umgesetzt, wegen des Widerstandes der Balanced-Development-Diskurskoalition.

Im Gegensatz zur Markt/Wachstum-Diskurskoalition stand die Balanced-Development-Diskurskoalition, die das diskursive Deutungsmuster 'balanced development', konkret die Erweiterung und Bewahrung der NRV befürwortete. Die *erste* Akteurgruppe wurde vom Präsidenten und dem Präsidentenamt der Regierung des Volks vertreten. Anders als sein Vorgänger trat der Präsident Kim, Dae-Jung mit einem eigenen Regierungskonzept an die Macht, das unter dem Namen der Massen-Partizipationsökonomie („mass participatory economy“²⁶⁰) veröffentlicht wurde. In diesem Konzept hob er die Sozialpolitik als eine der wichtigen Aufgabe des Staates hervor, die nicht nur eine Mindestsicherung garantieren, sondern auch die Integration der Gruppen umfassen sollte, die unter sozialen Risiken zu leiden hatten wie Behinderte, Ältere, Kranke und Arbeitslose (Kim, D. 1997: 287). Das Präsidentenamt errichtete die Planungsgruppe für die Verbesserung der Lebensqualität und sie erarbeitete ein programmatisches Konzept für den Ausbau der Sozialpolitik. Darin gehörten die Erweiterung und der Ausbau der vier Sozialversicherungen (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung) zu den Hauptpfeilern einer produktiven Sozialpolitik (PfVL 1999: 50). Zum *zweiten* Akteurskreis der Balanced-Development-Diskurskoalition zählte das MfGW. Die Position des Wohlfahrtsministeriums war in der Kim-Young-Sam-Regierung nicht einheitlich. Obwohl das Wohlfahrtsministerium und die Mehrheit der Ministeriumsbeamten gegen die Strukturreform der NRV stand, unterstützten die zwei Wohlfahrtsminister Shon, Hag-Gyu und Choi, Kwang den Mehrheitsentwurf der PGNRV. Außerdem hatte es bis zum Machtwechsel 1998 eine schwache Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem Wirtschaftsministerium im Reformprozess, obwohl die NRV in den Zuständigkeitsbereich des MfGW fiel. Das Verhältnis veränderte sich nach dem Machtwechsel erheblich. Das MfHW legte direkt nach dem Machtwechsel ein Alternativkonzept zum Entwurf der Planungsgruppe vor, der sich schließlich in fast allen Punkten durchsetzen konnte (Tabelle 8-10). Als im Mai 1999 Minister Cha, Hung-Bong sein Amt antrat, wurde die Position des Ministeriums für das vorhandene einheitliche Organisationsprinzip noch verfestigt (Yang, J. 2000: 186). Cha, Hung-Bong selbst war ein entschiedener Gegner der Spaltung der Sozialversicherung. Organisatorisch übernahm der Minister des MfGW die Stelle des Vorsitzenden in der Reservefonds-Operationskommission, die früher durch den Minister des MfHW besetzt wurde. Die *dritte* Akteursgruppe setzte sich aus sozialen Bewegungen, Gewerkschaften und Wissenschaftlern zusammen. Die Gewerkschaften konnten ihren politischen Einfluss, vor allem durch die demokratische Gewerkschaftsbewegung seit 1987 vergrößern. Vor allem protestierten sie gegen die Absenkung des Leistungsniveaus,

²⁶⁰ Kim, Dae-Jung 1985.

wobei sie schließlich ein Mindestleistungsniveau von 60% durchsetzen konnten (Yang, J. 2000: 177). Auch die Integration des Ruhestandgeldes in die NRV wurde wegen des Protestes der Gewerkschaften nicht umgesetzt. Sie wollten die radikale Absenkung des Niveaus der Alterssicherung durch die Abschaffung des Ruhestandgeldes nicht annehmen. Noch eine Gruppe wurde ein wichtiger Teil der sozialen Bewegungen. Die Entstehung und Entwicklung der Wohlfahrtsbewegung war ein neues Phänomen in den 90er Jahren, deren Entwicklung besonders wegen der rasanten Formierung auffiel. SBPD und KSfWG haben dabei eine bedeutende Rolle gespielt. Vor allem das Sonderkomitee der Sozialpolitik der SBPD gehörte zum Kern der Balanced-Development-Diskurskoalition. Es bestand hauptsächlich aus Universitätsprofessoren des Fachs Sozialpolitik. Einerseits thematisierte es soziale Probleme wie die Altersarmut, andererseits entwickelte und verbreitete es Gegenargumente und alternative Vorschläge. Allerdings wurde sein Einfluss durch die Beteiligung an Regierungskommissionen wie der PVNRV oder an den Forschungsprojekten der Regierungsforschungsinstitute erheblich vergrößert. Als *vierte* und externe Gruppe der Balanced-Development-Diskurskoalition ist die IAO zu nennen. Anders als die Weltbank, deren Einfluss sowohl freiwilliges Lernen als auch erzwungenen Transfer umfasste, konzentrierte sich der Einfluss der IAO bei der Rentenreform 1999 auf das freiwillige Lernen. Ohne Zweifel wurde die Balanced-Development-Deutung durch die Position der IAO zur Reform der Rentenversicherung beeinflusst.²⁶¹ Überdies wurde die IAO-Konvergenz 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit (1952) als Maßstab für das Leistungsniveau der Rentenversicherung angenommen (Kim, Y. 1997).

Schließlich kann man einen Strukturwandel in der Policy-Community feststellen, erstens nahm zwar die Zahl der Beteiligten zu. Aber diese Öffnung beschränkte sich immer nur auf die Ebene der Experten, vor allem auf Wissenschaftler und Ministeriumsbeamten. Zweitens veränderte sich damit langsam das Verfahren der Policy-Community. Die Monopolposition der Regierung verminderte sich bei der Formulierung des Bezugsproblems. Die Wissenschaftler und sozialen Bewegungen nahmen zunehmend an der Formulierung der sozialen Probleme und der Lösungskonzepte teil, die später von der Regierung teilweise aufgegriffen wurden. Mit diesen Veränderungen entwickelte sich die Policy-Community langsam aber sicher vom Typus der passiven Schließung zum Typus der aktiven Schließung, was schließlich eine Machtverschiebung von der Wachstum-Diskurskoalition zur Balanced-Development-Diskurskoalition begünstigte. Zudem spielten die Wissensexperten sowohl aus der Reihen des Staates als auch aus der Gesellschaft eine herausragende Rolle in der eng begrenzten, aber dynamischen Policy-Community.

²⁶¹ Gillion, Colin 2000 The Development and reform of social security pensions, in: International Social Security Review 53: 35-63

8.2.2 Policy-Prinzipien der Rentenreform 1999

Politische Verantwortung für das Problem des Alters

Der Versuch der Markt/Wachstum-Diskurskoalition, die Sozialversicherung zu marginalisieren und langfristig die private Verantwortung für das Risiko des Alters zu stärken, scheiterte. Die NRV hat ohne eine radikale Strukturreform nicht nur ihr Sozialversicherungsprinzip beibehalten, sondern sie konnte sich auch mit der Vollendung der Erweiterung des Empfängerkreises endlich behaupten, indem sie als Nationalversicherung die Verantwortung für die gesamte Bevölkerung hinsichtlich des Altersrisikos übernahm.

Ausdifferenzierung des sozialpolitischen Ziels der Substitution

Bei der Ausdifferenzierung und Erreichung der sozialpolitischen Zielsetzungen war die Kontroverse zwischen den Diskurskoalitionen am stärksten. In dieser Kontroverse konnte sich die Balanced-Development-Diskurskoalition in den meisten Punkten durchsetzen.

Das Finanzierungsprinzip des partiellen Kapitaldeckungsverfahrens: Es gab beim Prinzip des partiellen **Kapitaldeckungsverfahrens** keine strukturelle Veränderung außer den folgenden zwei Punkten. Erstens wurde durch die Erhöhung der Beitragsätze und die Absenkung der Lohnersatzquote der vorbestimmte Zeitpunkt der Erschöpfung des Reservefonds von 2033 auf 2050 verschoben (Kim, Y./Seok, J. 1999: 102). Zweitens entstand ein Konsens darüber, dass ein Teil der Rentenreserve weiter erhalten bleiben sollte, auch nach der Umwandlung vom Kapitaldeckungsverfahren zum Umlageverfahren. Die negative Wirkung der Alterung und die Belastung der zukünftigen Generation sollte damit verringert werden (Kwon, M. 1999: 24). Das bedeutete, dass sich die zukünftige NRV weder auf ein reines Kapitaldeckungsverfahren noch auf ein reines Umlageverfahren stützen würde. Überdies spielte der Spareffekt des Kapitaldeckungsverfahrens keine wichtige Rolle in der Reformdebatte und damit auch nicht in der Zielsetzung der NRV. Das partielle Kapitaldeckungsverfahren wurde nicht wegen des Spareffektes bevorzugt, sondern wegen der Sicherung der langfristigen finanziellen Stabilität.

Einkommensumverteilung zwischen Generationen und Personen: Auch bei der Wirkung der Einkommensumverteilung zwischen Generationen und Personen war die Verteidigungsstrategie des diskursiven Deutungsmusters 'balanced development' erfolgreich. Der Versuch der Markt/Wachstum-Diskurskoalition, den Umverteilungseffekt auf die Basisrente zu reduzieren, scheiterte. Damit blieben die Umverteilungseffekte nahezu unangetastet. Es gab eine kleine Verringerung des Umverteilungseffekts durch die Veränderung der Rentenformel. Die neue Rentenformel lautet: $B = 0.15 * (A+B) * (1 + 0.05n)$. Das heißt, dass sich das Verhältnis zwischen den

beiden Teilen ‚Ausgleichsteil und Einkommensproportionsteil‘ von 4:3 zu 1:1 zugunsten des Einkommensproportionsteils verändert hat.

Leistungsniveau und Lohnersatzfunktion: Die Forderung des diskursiven Deutungsmusters ‚Markt/Wachstum‘ nach einer radikalen Absenkung der Lohnersatzquote wurde nicht erfüllt. Die Lohnersatzquote wurde von 70% auf 60% statt 40% gesenkt, und die Lohnersatzfunktion blieb einigermaßen erhalten²⁶². Allerdings soll hier darauf hingewiesen werden, dass auch diese moderate Absenkung der Lohnersatzquote nicht mit dem Aufrechterhalten der Lohnersatzfunktion der Rente begründet wurde, sondern mit der Bekämpfung der Altersarmut. Außerdem stützte sich der vorgestellte Satz von 60% auf den IAO-Vorschlag (40% für 30 Beitragsjahre bei der IAO-Konvergenz 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit vom 1952). Hinsichtlich der Dynamisierung fand eine Verbesserung statt, die einen positiven Einfluss auf das Leistungsniveau hatte. Die Dynamisierung sollte nicht mehr nach der Erreichung der akkumulierten Preiserhöhung auf 10%, sondern jedes Jahr automatisch bei jeder Preiserhöhung eintreten.

Administration: Das Konzept der Strukturreform der Markt/Wachstum-Diskurskoalition, nach dem das System in zwei Systeme ‚Basisrente und einkommensrelevante Rente‘ unterteilt werden sollte, wurde von der neuen Regierung abgelehnt. In der Reform blieb die einheitliche Leistungsstruktur unverändert, die die beiden Teile ‚Einkommensproportionsteil und Ausgleichsteil‘ unter einem Dach vereinte. Ebenfalls erfüllte sich die Forderung nicht, dass das System in zwei Subsysteme, Rentenversicherungen für Lohnabhängige und für Selbstständige, unterteilt werden sollte. Das System hielt an der einheitlichen Risikoabsicherung für die gesamte Bevölkerung fest. Die städtischen Selbstständigen sollten deswegen ins einheitliche System der NRV eingegliedert werden. Dabei war das Auftreten des Gerechtigkeitsproblems zwischen Selbstständigen und Lohnabhängigen sowie zwischen der ehrlichen und der nicht-ehrlchen Angabe des Einkommens nicht zu verhindern, weil das Einkommensermittlungssystem für Selbstständige nicht sorgfältig entwickelt wurde (Kim, J. 1999).²⁶³ Das führte dazu, dass in diesem Bereich der Ruf nach weiteren Reformen und Verbesserungen laut wurde.

Bei dem anderen Bereich, der noch stärker von der aktiven Reform betroffen war, handelte es sich um die Verwaltung des Reservenfonds. Die Verbesserungen bezogen sich vor allem auf die Professionalität und Transparenz der Reservenfondsverwaltung, wobei die meisten Vorschläge der Balanced-Development-Diskurskoalition zum Zuge kamen. Erstens wurde das Zwangsdepositum der Rentenreserve schritt-

²⁶² Zur Sicherung des stabilen Haushalts sollte ein fünfjähriges Bewertungssystem eingeführt werden, das die Haushaltslage und die Anpassung der Beitragssätze und des Leistungsniveaus überprüfen sollte: Haushaltsberechnungssystem (財政再計算制).

²⁶³ Um die falsche Anmeldung des Einkommens zu verhindern, legte das ÖVKNR ein vierstufiges ‚Empfehlungseinkommen‘ nach dem durchschnittlichen Einkommen der Berufsgruppen fest. Wenn das vom Versicherten angegebene Einkommen unter 80% des Empfehlungseinkommens lag, konnte die ÖVKNR das Einkommen in der Höhe der 80% des Empfehlungseinkommens festlegen (Kim, J. 1999: 6).

weise bis 2001 abgeschafft, wobei die Weltbank den entscheidenden Einfluss ausübte²⁶⁴ (Kwon, M. 1999: 21). Die Rentenreserve wurde nicht mehr einfach als haushaltspolitisches Mittel der Regierung angesehen. Damit konnten die Gewinnchancen und die Autonomie der Rentenreserven erhöht werden. Die Transparenz der Reservefondsverwaltung sollte zweitens durch die stärkere Beteiligung der Versicherten an der Verwaltung verbessert werden. Die Zahl der Vertreter der Versicherten in der Reservefondsoperationskommission betrug nach der alten Regelung nur 3 von insgesamt 15 Mitgliedern, aber sollte sie nach der neuen Regelung 12 von insgesamt 20 Mitgliedern ausmachen (Abs. 2 §28 GNRV). Drittens sollte der Vorsitz der Kommission nicht mehr vom Minister des MfHW sondern vom Minister des MfGW besetzt werden (Abs.2 §84 GNRV). Viertens wurde eine bestimmte Höhe der Gewinnrate für die Reserve gewährt, die in öffentlichen Bereichen investiert wurde. All diese Maßnahmen trugen dazu bei, dass die Rentenreserveverwaltung mehr Unabhängigkeit vom staatlichen Haushalt erlangte und damit nicht mehr fremdbestimmten Zielen dienen musste, vor allem nicht denen wirtschaftlicher Art.

Schließlich konnte der Versuch, eine Strukturreform durchzuführen, die wirtschaftliche und finanzielle Ziele verfolgte, nicht verwirklicht werden. In vielen Punkten konnte die Rentenversicherung als kollektive Risikosicherung ihre Autonomie ausbauen. Vor allem im Finanzierungsprinzip des partiellen Kapitaldeckungsverfahrens stand der Spareffekt nicht mehr im Mittelpunkt der Funktionslogik. Die Rentenreserveverwaltung konnte sich vom allgemeinen Haushalt und damit von der direkten versicherungsfremden Nutzung durch die Regierung lösen. Dagegen wurden die Merkmale der Sozialversicherung wie die Einkommensumverteilungsfunktion, die Lohnersatzfunktion und die kollektive Risikoabsicherung nur mit geringen Einbußen erfolgreich verteidigt. Aber es bestanden auch einige ungelöste Fragen. Erstens wurden die finanziellen Probleme durch die moderate Absenkung des Leistungsniveaus nicht gelöst, sondern verschoben. Zweitens kam die Entwicklung der Maßnahmen für die Einkommensermittlung in der Reform zu kurz. Drittens war das konkrete Ziel der NRV noch zu bestimmen. Es gab eine Diskrepanz zwischen der von den Diskurskoalitionen geteilten Zielsetzung (Mindestsicherung) und dem Policy-Prinzip (Lohnersatzfunktion, d.h. Lebensstandardsicherung), wodurch die weitere Reformrichtung beeinflusst werden könnte.

Rechtlicher Anspruch

Im ersten Punkt der Leistungsrechte konnte sich die Balanced-Development-Diskurskoalition in den meisten Punkten durchsetzen. Die Teilung der Rente (Abs. 2 §57 GNRV), die Kürzung der Mindestbeitragszeit von 15 auf 10 Jahre (§56 GNRV) und andere Fortschritte wurden gemacht. Weitere Maßnahmen für die Erweiterung

²⁶⁴ Auch im Komitee der Tripartition wurde diese Abschaffung beschlossen (Kwon, M. 1999: 21).

der Leistungsrechte, wie die Anerkennung der Erziehungszeit oder die Einführung der Mindestrente (Kim, Y./Seok, J. 1997) wurden nicht in Betracht gezogen.

Beim zweiten Punkt des Empfängerkreises, wo ein aktiver Konsens zwischen den Diskurskoalitionen herrschte, fand eine entscheidende Verbesserung statt, die den Charakter der NRV gründlich veränderte: Die Vollendung des Universalismus der NRV. Alle städtischen Bewohner, die bis dahin von der NRV ausgeschlossen blieben wie Selbstständige in städtischen Gebieten, Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 5 Beschäftigten und Arbeitnehmer in anomalen Arbeitsverhältnissen wurden ins Versicherungssystem eingeschlossen (§10 GNRV). Damit wurde der geplante formelle Expansionsprozess der NRV vervollständigt²⁶⁵.

Aber der Erfolg ist insofern zu relativieren, als die formelle Erweiterung nicht ausreichte, die effektive Erweiterung des Empfängerkreises zu erreichen. Tabelle 8-14 zeigt, inwiefern die Erweiterung des Empfängerkreises effektiv vollendet war. Im Jahr 2002 waren 38% der Gesamtbeschäftigten von den staatlichen Versicherungen ausgeschlossen. Der Anteil der Nicht-Versicherten an der Gesamtbevölkerung steigerte sich gar auf 61,1%. Die großen Lücken der staatlichen Rentenversicherungen waren zunächst darauf zurückzuführen, dass die NRV nach der strengen Einkommensrelevanz diejenige Personengruppen formell ausschloss, die keine Erwerbstätigkeit ausübten oder kein Einkommen hatten wie Hausfrauen, Soldaten und Studenten (§10 GNRV).

Tabelle 8-14 Anteil der Nicht-Versicherten an Gesamtbevölkerung und Bschäftigten, Stand: 12/2002

Versicherte**** (zwischen 18-59 Jahren)			Anteil der Nicht-Versicherten an den Gesamterwerbstätigen (b)** zwischen 18 und 59 Jahren		Anteil der Nicht-Versicherten an Gesamtbevölkerung*** (c) zwischen 18 und 59 Jahren	
Gesamt (a)	NRV	Andere staatliche RV*	1-a/b	b-a	1-a/c	c-a
11.675.523	10.406.885	1.268.638	38,8%	7.413.477	61,1%	18.350.410

Quelle: Seok, J. 2003: 292

*Rentenversicherung für Beamte, Soldaten und Lehrer in privaten Schulen.

**Die Zahl der Gesamterwerbstätigen lag im Jahr 2001 bei 19.089 Tausend.

***Die Gesamtbevölkerungszahl machte 30.026 Tausend aus.

****Die Zahl der Versicherten bezieht sich nicht auf die Zahl der Versicherten, die formell gemeldet sind (16.277.826), sondern auf die Versicherten, die tatsächlich den Beitrag bezahlen.

²⁶⁵ Durch die Erweiterung des Personenkreises der NRV, die in den 90er Jahren schrittweise durchgeführt wurde, verkleinerte sich der Anteil der drei anderen staatlichen Rentenversicherungen wie die Rentenversicherungen für Soldaten, Beamten und Lehrer in privaten Schulen an den gesamten staatlichen Rentenversicherungen und diese verloren so ihre ursprüngliche Bedeutung.

Die zweite Personengruppe, die seinerzeit Älteren, waren formell fast vollständig von der NRV ausgeschlossen, weil die NRV nach dem Kapitaldeckungsverfahren für die Leistungsrechte eine bestimmte Zahl von Beitragsjahren voraussetzte. Im Jahr 2001, nach der Vollendung der Erweiterung, konnten nur 13,3% der älteren Bevölkerung (älter als 60 Jahren) Rentenleistungen beziehen (Seok, J. 2003: 294).

Es gibt eine dritte Gruppe, die zwar formell in die NRV eingeschlossen wurde aber effektiv kein Leistungsrecht erwerben konnte, weil sie die vorgeschriebenen Mindestbeitragsjahre wegen Arbeitslosigkeit oder einer instabilen Einkommenslage nicht erfüllen konnte. Vor allem unter den Versicherten der Selbstständigen im städtischen und ländlichen Gebiet war der Anteil dieser Nicht-Beitragszahler sehr groß. Im Jahr 2002 gehörten 33,7% der Versicherten zu dieser Gruppe (ebenda: 292).

Solange diese Gruppe von den staatlichen Rentenversicherungen ausgeschlossen bleibt, ist es schwer zu behaupten, dass die NRV das Prinzip des Universalismus effektiv verwirklicht. Das Problem der Rentenreform 1999 bestand genau darin, dass die Reform unzureichende Maßnahmen für die effektive Erweiterung unternommen hatte. Die Maßnahmen beschränkten sich auf kleine Änderungen wie die Teilung der Rente für die erste Gruppe und die Erweiterung der Sonderrente für die zweite Gruppe, aber sie verharrten außerhalb eines grundlegenden Lösungskonzepts.

Schließlich stellte die Erweiterung des Empfängerkreises die Vollendung der Durchführung der NRV dar, die von Anfang an den Universalismus der Mitgliedschaft vorausgesetzt hat. Durch die Vollendung der Erweiterung der NRV auf Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 5 Beschäftigten und Selbstständige im städtischen Gebiet verlor das wichtigste Merkmal der Sozialpolitik des developmental state, ‚Selektivität‘, an Bedeutung. Gleichzeitig zeigte aber die Rentenreform 1999 ihre Defizite in der effektiven Gewährung der Leistungsrechte für Nicht-Erwerbstätige sowie Personen mit instabilen Einkommens- und Beschäftigungsverhältnissen und in der Stärkung der Leistungsrechte, die weitere Reformen hervorrufen könnten.

Beitrag-, Steuer- und Arbeitspflicht

Zu den Maßnahmen der Sicherung der finanziellen Stabilität gehörte auch die Erhöhung der Beitragssätze. Sie sollten zuerst bei 9% bleiben. Aber anhand der geringen Kürzung des Leistungsniveaus wurde vorausgesehen, dass die Beitragssätze bis 19,1% ansteigen würden, um finanzielle Defizite zu vermeiden (Kim, Y./Seok, J. 1999: 102). Das Verhältnis zwischen Beitrag und Leistung der NRV, hohe Leistung und niedrige Beitrag, erfuhr auch eine Veränderung: Ein hoher Beitrag und eine hohe Leistung kam nun statt niedrigem Beitrag und niedriger Leistung zum Tragen. Allerdings sollte das Verhältnis jedes fünfte Jahr geprüft werden. Auch sollte die schrittweise Verschiebung des Rentenbezugsalters von 60 auf 65 Jahre zur finanziellen Entlastung beitragen, die erst ab 2013 gestartet werden sollte. Durch diese Umwandlung schuf die NRV die wohlfahrtsstaatliche Form der Verhältnisse von Pflichten und Rechten: starke Pflichten und starke Rechte. Außerdem war die produktive Wohlfahrt, die vor allem die Arbeitspflicht zu stärken neigte, schwach ausgeprägt.

Schließlich war in den Policy-Prinzipien der Rentenreform 1999 ein mäßiger Wandel vom developmental welfare system zum Wohlfahrtsstaat festzustellen. Erstens wurde die Verantwortung des Staates für das Risiko des Alters gegen den Angriff des Marktliberalismus erfolgreich verteidigt. Zweitens verlor bei der Rentenversicherung die Zielsetzung des developmental state, die Förderung des Wirtschaftswachstums, die bedeutende Rolle bei der Zielsetzung der NRV. Dementsprechend wurde die Unabhängigkeit der Verwaltung der Rentenreserve verstärkt. Die Lohnersatz- und Einkommensumverteilungsfunktion konnten weiterhin ihre feste Stellung in der NRV behaupten. Die Einheitlichkeit der Verwaltung, die einen nationalen Risikopool mit sich brachte, blieb auch nach der heftigen Auseinandersetzung zwischen den Diskurskoalitionen in der Strukturreform unangetastet. Drittens wurde der selektive Charakter der Rentenversicherung des developmental welfare system durch die Vollendung der formellen Erweiterung des Versichertenkreises aufgehoben. Viertens stattete sich die NRV mit dem wohlfahrtsstaatlichen Typus von Rechte-Pflichten-Verhältnissen, ‚starke Pflicht und starke Rechte‘ aus. Insgesamt war bei den Policy-Prinzipien der Wandel vom developmental welfare system zum Wohlfahrtsstaat festzustellen. Aber die Deutlichkeit des Wandels verringerte sich anhand der folgenden Defizite. Erstens verlor die Kapitalansammlung an Bedeutung, aber es gab immer noch keinen klaren Konsens darüber, auf welches übergeordnetes wohlfahrtsstaatliches Ziel sich die NRV richten sollte. Obwohl in den Policy-Prinzipien die Lohnersatzfunktion festgelegt war, prägte keine Lebensstandardsicherung, sondern die Armutsbekämpfung bzw. Bekämpfung der Altersarmut die Diskussion der Rentenreform 1999. Zweitens besaß das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip eine überproportionale Bedeutung. Bei der Gestaltung der Leistungsrechte wurden die Maßnahmen, die auf dem Ausgleich der sozialen Risiken beruhten, schwach eingesetzt. Der dritte und entscheidende Mangel der Rentenreform 1999 lag darin, dass sich die Erweiterung des Versichertenkreises nur auf die formelle Ebene beschränkte. Die Effektivität des Universalismus der NRV wurde durch mehrere absichtliche und unabsichtliche Lücken eingeschränkt.

Tabelle 8-15 Sozialpolitische Konzepte, Akteure und globale Einflüsse bei unterschiedlichen Diskurskoalitionen (Policy-Community bei der Rentenreform 1999)

Diskursive Deutungsmuster	„Markt/Wachstum“	„balanced development“	Rentenreform 1999
Soziale Frage	Alterung als Auslöser der finanziellen Belastung; Problem-Lernen der finanziellen Instabilität.	Alterung als Auslöser des Wohlfahrtsbedarfs; Problem-Lernen der finanziellen Instabilität.	Problem-Lernen der finanziellen Instabilität.
Reformnotwendigkeit	Notwendigkeit der finanziellen Stabilität; Vorbeugen der negativen Wirkung auf Wirtschaftswachstum.	Notwendigkeit der finanziellen Stabilität durch die Verbesserung der Fondverwaltung; Planmäßige Erweiterung der NRV.	Notwendigkeit der Erweiterung der NRV und der finanziellen Stabilität.
Staatliche Verantwortung	Schwächung der Sozialversicherung.	Systemerhalten der NRV.	Systemerhalten.
Differenzierung des Ziels	Radikale Senkung der Lohnersatzquote; Systemreform: Einkommensrelevante Rente und Grundrente; marginale Änderung bei Fondsmanagement.	Geringe Senkung des Leistungsniveaus; Keine strukturelle Veränderung der Finanzierung und Verwaltung; Erhöhung der Transparenz des Managements.	Milde Senkung des Leistungsniveaus; geringe Änderung bei Finanzierungssystem; Erhöhung der Transparenz des Managements.
Individuelles Recht	Erweiterung durch die Grundrente, aber später durch das Fürsorgesystem.	Formelle Erweiterung auf Selbstständige und Arbeitnehmer in weniger als 5 Beschäftigten; Erweiterung der Sonderrente, Teilung der Rente bei der Scheidung.	Formelle Erweiterung auf Selbstständige und Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 5 Beschäftigten; Erweiterung der Sonderrente, Teilung der Rente bei der Scheidung.
Beitragssätze	Niedrig halten: 8% oder 9%.	Mittelfristig 9% und langfristig max. 12,65%.	Erhöhung auf 9%; 5jähriges Berechnungssystem.
Akteure	PGNRV; KDI; Wirtschaftsministerien; Arbeitgeberverband.	MfGW; PBPD; DKGB.	—
Wissensdiffusion	Weltbank; Japanisches Modell.	ILO.	—

Quelle: Eigene Darstellung

9 Fallstudie II: Existenzsicherung als soziales Recht? Institutionelle Struktur und diskursive Deutungsmuster der Existenzsicherung.

Die Aufgabe dieses Kapitels besteht darin festzustellen, ob das Existenzminimumssystem in Südkorea Merkmale der Wohlfahrtsstaatlichkeit aufweist. Dafür soll ein systematischer Vergleich zwischen dem alten Lebensunterhaltsschutzsystem und dem neuen Volksexistenzsicherungssystem seit 1999 unter Berücksichtigung der drei folgenden Aspekte durchgeführt werden: 1) Leitmotiv der Institutionen, 2) Struktur der Policy-Community und 3) Policy-Prinzipien.

9.1 Existenzsicherung im developmental welfare system in Südkorea

9.1.1 Diskursive Deutungsmuster und Prozess der Entwicklung des Lebensunterhaltsschutzsystems im developmental welfare system

Soziales Problem ‚Armut‘

Eine bestimmte soziale Angelegenheit wird erst dann ein ‚soziales Problem‘, wenn sie im politisch-sozialen Diskurs aufgegriffen (Thematisierung) und befunden wird, dass sie im Widerspruch zu gesellschaftlichen Normen steht (Problematisierung) (Leisering 1993: 488). Das Bezugsproblem des Existenzminimumssystems, ‚Armut‘ muss erst gesellschaftlich konstituiert werden, um das Motiv für politische Reaktionen zu liefern. Nach Leisering (ebenda) ist das Konstituieren des Problems ‚Armut‘ aus drei ausdifferenzierten Aspekten auszufüllen. Der erste Aspekt bezieht sich auf die Thematisierungsebene. Er betrifft die Fragen nach dem Grad der Thematisierung. Der zweite Aspekt ist die Beschreibung der Armut. Er betrifft die Auffassung, wobei es um die Fragen geht, wer von der Armut betroffen ist, „welche Ursache und Formen Armut hat und welche Maßnahmen politischer Bekämpfung angezeigt erscheinen“ (ebenda: 489). Beim dritten Aspekt handelt es sich um den Armutsbegriff. Zum einen betrifft er das Problem der Bezugseinheit. Zum anderen umfasst er die Frage, „ob Armut primär materielle Mängellagen bezeichnet oder andere Lebensdimensionen als begriffskonstitutiv angesehen werden“ (ebenda). Während es bei dem ersten Aspekt darum geht, inwieweit das Problem der Armut in der Öffentlichkeit thematisiert wird, bezeichnet Leisering (ebenda) den zweiten und dritten Aspekt zusammenfassend als Armutsbilder. Weil die Armutsbilder von unterschiedlichen Interessen und Wertvorstellungen abgeleitet bzw. beeinflusst werden, können normalerweise mehrere Armutsbilder in einer Gesellschaft konstituiert werden (ebenda).

Weil diese Arbeit sich auf die Annahme stützt, dass die Staat-Gesellschaft-Beziehung einen bedeutenden Einfluss auf die Thematisierung und Bearbeitung der sozialen Probleme hat, bezieht sich dieses Kapitel auf die Thematisierung der Armut im developmental state. Es lassen sich zwei Entwicklungsphasen der Staat-Gesellschaft-Beziehung in Südkorea unterscheiden, in denen sich das Lebensunterhaltsschutzsystem entwickelte und entfaltete: Die erste Phase erstreckt sich von 1960

bis 1979 (3. und 4. Republik)²⁶⁶ und die zweite Phase von 1980 bis 1987 (5. Republik)²⁶⁷.

In der ersten Phase (1960-1979) herrschte in Südkorea Massenarmut, wie im Kapitel 7.1.1. geschildert wurde. 1962 lag das BIP pro Kopf bei ca. 80\$, damit war Südkorea eines der ärmsten Länder in der Welt (Lee, H. 1990: 75). Die Armut war allgegenwärtig und darüber wurde überall offen gesprochen. Auch die Regierung, die durch den Militärputsch im Jahr 1960 an die Macht gekommen war, begründete mit der Massenarmut ihre illegale Machtsübernahme und versprach die Befreiung von der Armut. Die Bekämpfung der Armut besaß den dritten Platz auf der Liste der „Sechs öffentlichen Versprechen der Revolution“ (Kwon, H. 1989: 62).

Von der Armut war die Mehrheit der Gesellschaftsgruppen und der Landesteile betroffen, es herrschte „Massenarmut“. Nach der Armutsgrenze vom KDI lebten 1965 ca. 54% der städtischen und ca. 35,8% der ländlichen Bewohner in absoluter Armut (Tabelle 7-1). Der Begriff der Armut bezog sich auf die materielle Notlage, die die Existenz der Massen bedrohte. Als Ursache der Armut wurde hauptsächlich die Verzögerung der Modernisierung angesehen, die sich wiederum vornehmlich auf die Rückständigkeit der Industrialisierung zurückführen ließ (Siehe Kapitel 7.1.1). In diesen vorherrschenden Armutsbildern war es der Regierung gelungen, die Idee zu entwickeln, dass das Wirtschaftswachstum der einzige und beste Weg zur Überwindung der Massenarmut, Konstruktion des Wohlfahrtsstaates und Förderung des hohen Lebensstandards sei (Hwang, G. 2003: 29).²⁶⁸ Diese **Ökonomisierung der Armutsfrage** wurde durch die **kollektive Verantwortung der traditionellen Dorfgemeinschaft** ergänzt, die durch die vom Staat initiierte gesellschaftliche und kulturelle Reformbewegung der ‚Neuen-Dorf-Bewegung‘ (‚Saemaulungung‘) praktiziert wurde (Siehe Kapitel 7.1.1.). Die Kooperation von Dorfgemeinschaft und Regierung in der Neuen-Dorf-Bewegung bestand zum einen aus Projekten zur Verbesserung des Einkommens und der Infrastruktur. Zum anderen stellte die Verbesserung des Humankapitals einen wichtigen Bestandteil der Bewegung dar, der eine Schlüsselrolle für die erfolgreiche Reduzierung der Armut auf dem Land gespielt hat. Die Erwachsenenbildung umfasste sowohl das technische Wissen als auch eine geistige Aufklärung, die die Beteiligten zur kollektiven Bewältigung der Armut führen sollten²⁶⁹ (Kwon, S. 1997).

Die zweite Phase (1980-1987) war durch die **Verdrängung und Regulierung der Armut**²⁷⁰ und die **Entstehung alternativer Armutsbilder** geprägt. Mit dem Erfolg des Wirtschaftswachstums in den 60er und 70er Jahren konnte die massive absolute Armut radikal abgebaut werden (Siehe Tabelle 7-1), während die relative Armut zunahm (Park, S. 1993: 24). Trotzdem dominierte immer noch der Begriff der absoluten Armut in der Messung und Problematisierung der Armut (Shuh, S. u.a. 1981: 89).

²⁶⁶ Sehr starker Staat, sehr schwacher Markt (Staat oberhalb der Gesellschaft) (Kap.5.1.)

²⁶⁷ Starker Staat, abhängiger Markt (Staat oberhalb der Gesellschaft) (Kap.5.1.).

²⁶⁸ “The images of mass poverty, for example, enabled the military government (1961-1979) to develop the idea that economic growth is the only and the best way to achieve the resolution of mass poverty, the construction of welfare state, and promotion of high living standards” (Hwang, G. 2003: 29).

²⁶⁹ Die Leitideen der Bewegung lauteten Fleiß, Selbsthilfe und Zusammenhalt.

²⁷⁰ Vgl. Piven/Cloward 1977.

Nach Shuh, S. u.a. (ebenda), die maßgebenden Einfluss auf die Armutspolitik ausgeübt haben, wurde aus zwei Gründen der Begriff der absoluten Armut gegenüber dem Begriff der relativen Armut bevorzugt. Zum einen war die Armutsgrenze der relativen Armut arbiträr. Zum anderen war der Begriff der relativen Armut im internationalen Vergleich schwer anzuwenden (ebenda: 90-91). In den dominanten Armutsbildern war die Armut nur ein vorübergehendes Phänomen, das nur bestimmte Teile der Bewohner betraf, die jedoch nicht fest fixiert waren. In den meisten wissenschaftlichen und policy-relevanten Studien über Armut wurden statt des Begriffes der Armen, der auf klassenrelevante gesellschaftliche Strukturen hinwies, die neutralen Begriffe wie ‚Kleinbürger‘(零細民: Yongsemin) oder ‚Bewohner mit niedrigem Einkommen‘ (低所得層: Sushodugchung) angewendet (Vgl. Lee, D. 1991: 174-177). Auch der Bericht von Shuh, Shang-Mok u.a. beim KDI (1981) trug den Titel ‚Aktuelle Lage der Armut und Maßnahmen für Kleinbürger‘. Die Verdrängung und Unterschlagung der Armut wurde von der Idee der **Regulierung der Armut** begleitet, wonach die Armen als Auslöser des Chaos angesehen wurden, deren Gefahrenpotenzial durch die Armutspolitik bzw. die Sozialhilfepolitik reguliert werden sollte (Vgl. Piven/Cloward 1977). Im Bericht von Shuh, S. u.a. (1981) bezogen sich die Motive der Armenpolitik nicht auf sozialpolitische Problemlagen wie die Unterentwicklung der sozialen Sicherung, die Zunahme der relativen Armut und die Erhöhung der Erwartungshaltung gegenüber der Sozialpolitik, sondern auf die geographische Konzentration der Kleinbürger und die Verbreitung des Slums. Die Konzentration der Armen habe nicht nur die Probleme der Urbanisierung wie das Wohnungs-, Verkehrs-, und Umweltverschmutzungsproblem, sondern auch soziale Probleme wie soziale Instabilität ausgelöst (ebenda: 154). „Es könnte immer soziale Unruhen auslösen, wenn die sozial und ökonomisch hinfälligen Schichten sich massenhaft und konzentriert ansiedeln würden. Sie könnten von den Aufsässigen leicht provoziert werden, besonders wenn die Gesellschaft instabil ist“ (ebenda: 154). Es entstanden „Sicherheitsängste“²⁷¹, die durch den Anti-Kommunismus noch mehr verstärkt wurden. Die Armen wurden vornehmlich als ein Störfaktor der gesellschaftlichen Stabilität pathologisiert, die sowohl durch sozialpolitische als auch durch sicherheitspolitische Maßnahmen reguliert werden sollten. Die Pathologisierung der Armen wurde so weit getrieben, dass die Armen als potenzielle Gefahr für die Gesellschaft dargestellt wurden²⁷². „Die Obdachlosen sind die Personen, die keinen Wohnsitz haben, und bei normalen Bürgern Angst durch Betteln usw. auslösen“ (Jung, W. 2003: 354). Entsprechend des Begriffes der Armen wurden die Ziele der Armutspolitik folgendermaßen festgelegt (Shuh, S. u.a. 1981: 78-79): 1. Verbesserung der Beschäftigungschancen der Kleinbürger, 2. Verhinderung der Erblichkeit der Armut, 3. Aufbau der Grundstruktur der Selbsthilfe für Kleinbürger, 4. Lebensunterhaltsschutz für arbeitsunfähige Kleinbürger, 5. Verhinderung der Konzentration der Kleinbürger in

²⁷¹ Piven/Cloward 1986: XXX.

²⁷² Die Regulierung der Armut durch die repressiven Maßnahmen war am deutlichsten in den Einrichtungen der Arbeitslager für Obdachlose festzustellen. Hierzu zählen z.B. die Arbeitstruppen zur Selbsthilfe (自活動勞隊), die ohne gesetzliche Grundlage gegründet und deren Existenz bis vor kurzer Zeit offiziell geleugnet wurden, hielten ca. 2300 Personen im Jahr 1982 fest und zwangen sie zu arbeiten (Hangyureh 21, 2005(573)).

großen Städten, 6. Verbesserung der Gesundheit und Lebensumwelt und 7. Verbesserung der Lebenseinstellung. Jedoch besaß der Lebensunterhaltsschutz, der einen direkten Zusammenhang mit der staatlichen Fürsorge aufwies, keine wichtige Bedeutung unter den vielen Zielsetzungen. Der Schwerpunkt lag in der Förderung der Selbsthilfe und in der Verhinderung der Konzentration der Armen in den großen Städten. Der Maßnahmenkatalog der Armutspolitik, der in drei Maßnahmenbereiche unterteilt wurde, gab ein ähnliches Bild wieder (ebenda: 79-83): 1. Aufbau der Grundlage der Selbstständigkeit, 2. Verbesserung der sozialen Dienstleistungen und 3. Verhinderung der Konzentration der Kleinbürger in den großen Städten. In den zwei Maßnahmenbereichen von 1. und 3. wurden einige neue aktive Vorschläge gemacht, wie die Verbesserung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder die Erweiterung der Kredite für Kleinbürger im ersten Bereich (ebenda: 354-367) und die Beihilfe für die auf dem Land neu angesiedelten Kleinbürger und die Erweiterung der Unterstützungsmaßnahmen für Selbsthilfe in den kleinen Städten im dritten Bereich (ebenda: 382-383). Dagegen sollte im zweiten Bereich eine Schwerpunktverschiebung vom passiven Schutz zur aktiven Förderung der Selbsthilfe stattfinden. Einerseits sollten die Förderungsmaßnahmen der Berufsausbildung für Arbeitsfähige erweitert werden. Andererseits sollten nur marginale Verbesserungen im Lebensunterhaltsschutz für Arbeitsunfähige unternommen werden (ebenda: 333-338). Die Schwerpunktverschiebung war in diesem Vorschlag klar zu erkennen. Es sollten nämlich die Beihilfe für das Heizen abgeschafft und die gesparten Mittel für die Einrichtung der Hilfskasse für die Förderung der Selbsthilfe eingesetzt werden (ebenda: 55). Neben diesem Punkt, bei der Regulierung der Armut die Priorität der Förderung der Selbsthilfe und der Verhinderung der Konzentration der Armen gegenüber dem passiven Einsatz der Fürsorgeleistung einzuräumen, gab es eine weitere Richtung zur Behandlung des Armutproblems: Die problematisierende Darstellung der Armut wurde aus der Öffentlichkeit verdrängt und isoliert. In diesem Kontext wurden nicht nur Massenmedien streng kontrolliert; auch zu einigen durch die Regierungsfororschungsinstitutionen durchgeführten Armutstudien erhielt die Öffentlichkeit keinen Zugang. Sehr häufig wurden die Studien nur für begrenzte Kreise veröffentlicht. Eine andere die Zeit kennzeichnende Besonderheit der Armutsthematisierung lag darin, dass trotz des beschränkten Freiraums für Meinungsäußerung und wissenschaftliche Öffentlichkeitsbildung eine **Herausforderung an dominante Armutsbilder** von der Seite der sozialen Bewegungen, vor allem der Arbeiterbewegung und der städtischen Armenbewegung, gestellt wurde, die nah an den betroffenen ‚Armen‘ standen. Zwar beschränkten sich die Forderungen der sozialen Bewegungen auf eng begrenzte Maßnahmebereiche, wie den der Lebensunterhaltssicherung durch Garantie des Mindestlohnes und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen (Arbeiterbewegung) und der Verbesserung der Wohnsituation durch bewohnerfreundliche Stadtplanungspolitik (städtische Armenbewegung). Aber deren Armutsbilder unterschieden sich besonders stark in zwei Punkten von den dominanten Armutsbildern. Zuerst wurde die Armut nicht als vorübergehende Lebenslage, sondern als eine relativ feste soziale Schichtbildung aufgefasst, die den Armen den Zugang zu den Früchten des rasant wachsenden koreanischen Wirtschaftswachstums systematisch versperrte (Kim, J. 1985; Suh, G. 1987). Zweitens wurden die Ursachen der Armut vor allem in den Entwicklungs- und Industrialisierungsstrategien des südkoreanischen develop-

mental state gesucht. Die Armut der Bauern, der Arbeiter und der städtischen Armen, den sog. ‚Minjung‘ (民衆) sei die notwendige Grundlage für die erfolgreiche Industrialisierung und die Ausbeutung des südkoreanischen Kapitalismus gewesen (Han, S. 1991; Park, H. 1986). Die sozialen Bewegungen erhoben die politische Forderung nach einem Recht auf einen Mindestlebensstandard. Darin wurden viele andere ‚reformistische‘ Maßnahmen zusammengebündelt, die sich allerdings nicht auf das Recht auf fürsorgliche Mindestsicherung, sondern auf das Recht auf Wohnen und auf Mindestlohn bezogen. Diese reformistischen Richtungen konnten sich wegen der strikten Repression sowie der Verdrängung der Armutsfrage bzw. der sozialen Fragen im autoritären developmental state schwer entfalten. Deren Vertreter wurden eher zum Objekt der Regulierung als zum Subjekt der Gestaltung der staatlichen Armutspolitik. Sie legten jedoch einen bedeutenden ideellen Samen in die Erde, der später teilweise in der Programmatik der Wohlfahrtsbewegungen in den 90er Jahren seine Verbreitung fand: die Suche nach den gesellschaftsstrukturellen Ursachen der Armut und das Recht auf das Existenzminimum für alle.

Entwicklung des Lebensunterhaltsschutzsystems im developmental welfare system

Bis 1961 gestalteten die ‚Verordnung für Chosun-Hilfe‘ von 1944 unter der japanischen Kolonialherrschaft und die ‚Verordnung für Gesundheit und Hygiene‘ unter der amerikanischen Besatzungsmacht das Existenzminimumssystem in Südkorea. In dieser Zeit lag der Schwerpunkt der Armutspolitik in der kurzfristigen Verminderung der Notfälle. Der Einsatz der Maßnahmen beschränkte sich hauptsächlich auf die Reduzierung der Fälle von Hungertod, die minimale Lebensunterhaltsunterstützung für Arme und die öffentliche Gesundheitsversorgung, wobei die ausländischen Hilfsorganisationen die Hauptakteure darstellten. Überdies erfassten die Hilfsmaßnahmen nur bestimmte Gruppen der Armen, d.h. „gute (würdige)“ Arme, vor allem Waisenkinder, Ältere und Behinderte. Es waren in der Politik von beiden Besatzungsmächten keine Hinweise auf eine langfristige und aktiv gestaltete Richtlinie des Existenzminimumssystems zu erkennen, die angesichts der Massenarmut nach dem Bürgerkrieg (1950-1953) dringend notwendig gewesen wäre (Lee, D. u.a. 1991: 239-240; Soh, H. 1996: 21).

Einführung des Lebensunterhaltsschutzsystems (1961)

Der Erlass des Lebensunterhaltsschutzgesetzes vom Jahr 1961 stellte den Versuch zur Einführung einer systematischen Grundlage der Armenfürsorge dar. Das Gesetz übernahm die wesentlichen Teile des alten Systems der ‚Verordnung für Chosun-Hilfe‘ von 1944. Es gewährte nur bestimmten Bevölkerungsgruppen Hilfeleistungen, nämlich denjenigen, die als arbeitsunfähig eingestuft wurden. Diese Gruppen (Ältere über 65 Jahre, Kinder unter 18 Jahren, Schwangere und geistig oder körperlich Behinderte) durften die Hilfe bekommen, wenn sie keine unterhaltspflichtigen Angehörigen hatten. Die Erneuerung der Armenpolitik blieb marginal, es handelte sich dabei um eine formale Verrechtlichung der Zielsetzung und des Empfängerkreises der Ar-

mutspolitik. Zunächst überwand das System mit der Ersetzung der administrativen Verordnung durch das Gesetz den provisorischen und willkürlichen Charakter und verfügte über eine gesetzliche Grundlage, die eine konstantere Ausführung der Armutspolitik ermöglichte; insofern wurde durch das Gesetz das erste moderne Fürsorgesystem in Südkorea geschaffen. Dann wurde das Ziel von der Verminderung der Notlage auf die ‚Erhöhung der sozialen Wohlfahrt‘ ausgedehnt (§1 LSG) und deshalb der Leistungskatalog über den Lebensunterhalt hinaus auf medizinischen Schutz, Geburtsschutz und Bestattungsschutz erweitert. Der Schutz sollte ein ausreichendes Niveau der Gesundheitsversorgung und Kulturstandards gewährleisten. Zudem hatte das Gesetz einige Ausnahmenregelungen hinzugefügt, in denen der Empfängerkreis in Ausnahmefällen weiter ausgedehnt wurde. Beispielsweise durften die Mütter, die Kinder unter 18 Jahren erzogen, und die fünf oben genannten Gruppen, deren Unterhaltspflichtige aus dringenden Gründen die finanzielle Unterstützung nicht leisten konnten, auch Leistungen beziehen (Jung, M. 1996: 337; Lee, D. u.a. 1991: 246). Die Ausführung des Gesetzes und damit die Verbesserung des Fürsorgesystems kam jedoch nicht zu Stande, weil der Erlass der Ausführungsverordnung, welcher unentbehrlich für die Umsetzung des neuen Gesetzes war, weiter verschoben wurde. Deswegen konnte das Gesetz nur begrenzt ausgeführt werden und die Leistungen beschränkten sich zunächst hauptsächlich auf die Verteilung des Hilfsgetreides (Lee, D. u.a. 1991: 247). Zudem war die Ausführung der Leistungen weiterhin von der Haushaltslage und den willkürlichen Entscheidungen der Regierung abhängig, d.h. die Art, die Höhe und der Empfängerkreis der Hilfemaßnahmen wurde von der Staatsverwaltung je nach finanzieller Situation willkürlich gestaltet. Es gab keine Festsetzung eines ausreichenden Niveaus der Gesundheitsversorgung und Kulturstandards, das für die Festsetzung der Höhe der Hilfe und die Empfängerauswahl notwendig gewesen wäre (Choi, C. 1991: 142). Aus finanziellen Gründen wurde nur ein Lebensunterhaltsschutz gewährt, andere Leistungsarten, wie medizinischer Schutz, Geburtsschutz und Bestattungsschutz wurden nicht in die Praxis umgesetzt. Außerdem wurde die Empfängerzahl auf eine bestimmte Zahl begrenzt²⁷³. Erst 1969 wurde die Verordnung in Kraft gesetzt, allerdings ohne Ausführungsregeln auf der Ministeriumsebene (Shuh, S. u.a. 1981: 180).

Diese zögerliche Umsetzung des LSS war auf folgende Faktoren zurückzuführen. **Erstens** wurde der Gesetzerlass des Lebensunterhaltsschutzes nicht aus einem sozialpolitischen Motiv, d.h. der effektiven Beseitigung der Armut, sondern aus einem politischen Motiv, der Stabilisierung des Militärregimes, initiiert. Die Militärregierung, die mit dem Militärputsch 1961 die politische Macht erlangt hatte, litt unter einem Mangel an Legitimation. Die Militärregierung versuchte durch die symbolische Aktion der Sozialgesetzgebungen die politische Instabilität zu überwinden. Es gab die Überlegung in der Militärregierung, dass die Armutsbeseitigung durch das Wirtschaftswachstum nur langfristig erfolgen könne und deswegen kurzfristig eine Ergänzung der sozialpolitischen Maßnahmen das Vertrauen der Bevölkerung wecken würde (Lee, S. 1991: 18; Lee, I. 1994: 64-65). Dieses politische Motiv ließ sich anhand von zwei Tatsachen deutlich ablesen. **Erstens** konzentrierten sich die Aktivitä-

²⁷³ Von 1966 bis 1973 blieb die Zahl der Empfänger konstant bei 283,000 Personen (Choi, C 1991: 142).

ten der Gesetzgebung auf den Zeitraum zwischen dem Militärputsch (1961) und der Präsidentenwahl (1963), in dem die Militärregierung dringend die Unterstützung der Bevölkerung benötigte. 17 sozialpolitische Gesetze einschließlich des Lebensunterhaltsschutzgesetzes wurden in diesem Zeitraum erlassen, während in dem darauf folgenden Zeitraum zwischen 1964 und 1967, in dem die politische Stabilität einigermmaßen erreicht wurde, kein einziges Gesetz erlassen wurde²⁷⁴ (Lee, I. 1994: 68). **Zweitens** wurde in den herrschenden Armutsbildern das Armutsproblem nicht als soziales Problem, sondern eher als wirtschaftliches Problem definiert. Nach der dominanten Deutung, die sowohl von den Mitgliedern des ‚Höchsten Rates für Nationale Rekonstruktion‘ als auch von der Bevölkerung geteilt wurde, konnte nicht Sozialpolitik, sondern Wirtschaftswachstum die Massenarmut beseitigen. Es gab auch keine nennenswerten Forderungen aus der Bevölkerung und den organisierten Interessengruppen nach staatlicher Sozialpolitik. Für den Ausbau der staatlichen Sozialleistungen war keine Initiative seitens der Wohlfahrtsadministrativen der Regierung festzustellen (Lee, S. 1991: 19). In der Tat hatte zwar die Militärregierung die Armutsbekämpfung als eine ihrer wichtigsten Aufgaben deklariert. Die Aufgabe sollte jedoch durch die erfolgreiche Ausführung des ersten Fünfjährigen Wirtschaftsplans erfüllt werden, den die Militärregierung im Jahr 1962 vorgelegt hatte. **Drittens** war der Einfluss der Balanced-Development-Diskurskoalition auf das Gesetz des Lebensunterhaltsschutzes 1961 sehr begrenzt. Sie wurde vor allem von der KSS, der Beratungsorganisation des MfGSA, vertreten. Die Interessen der KSS lagen in der Thematisierung der Arbeiterfrage und damit auch in der Einführung der Sozialversicherungen, zuerst der Krankenversicherung und später der Rentenversicherung.

Revision des Lebensunterhaltsschutzgesetzes (1982)

Mit dem Erlass des Lebensunterhaltsschutzgesetzes nahm der Aufbau des Fürsorgesystems in Südkorea seinen Anfang. Zuerst wurde das ‚Gesetz für provisorische Maßnahmen für die Aufsicht der Hilfe zur Selbsthilfe‘ (1968) eingeführt. Das sollte die Durchführung der Arbeitshilfen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) regeln, die 1963 mit Unterstützung der Getreidehilfe von den USA (PL 480) gestartet wurden. Im Jahr 1977 wurde durch den Erlass des ‚medizinischen Schutzgesetzes‘ der medizinische Schutz, der zwar formell im Gesetz stand, aber nicht ausgeführt wurde, getrennt vom LSS als ein unabhängiges System eingeführt (Noh, I., u.a. 1995: 135). Dabei handelte es sich um die Ergänzung der Gesundheitsversicherung für Staatsbedienstete und Lehrer in privaten Schulen, welche im selben Jahr eingeführt wurde.²⁷⁵ Der Empfängerkreis des medizinischen Schutzes erweiterte sich nun über den des LSS hinaus: Er umfasste neben Empfängern des Lebensunterhaltsschutzes Bewohner in Katastrophengebieten, Staatsbedienstete und deren Familien, Erhalter des traditio-

²⁷⁴ In der Präsidentenwahl 1967, in der durch wirtschaftlichen Erfolg die Wiederwahl des Präsidenten Park als gesichert angesehen wurde, hatten die sozialpolitischen Themen fast gar keine Bedeutung im Wahlprogramm des Präsidenten Park (Kwon, M. 1989: 90).

²⁷⁵ Die beiden Gesetze, ‚Gesetz für die Gesundheitsversicherung für Staatsbedienstete und Lehrer in privater Schule‘ und ‚Gesetz für medizinischen Schutz‘ wurden am selben Tag, 31.12.1977, erlassen.

nen Kulturgutes, Geschlechtskranke mit geringem Einkommen usw. Den Empfängern wurden keine Geldleistungen, sondern medizinische Dienstleistungen angeboten, die nach dem Schutzgrad unterschiedlich gewährt wurden (Lee, D. u.a. 1981: 250). 1979 wurde der Bildungsschutz eingeführt, der dem Lebensunterhaltsschutzempfänger die Studiengebühr in der Mittelschule erstatten sollte. Beihilfen für Heizkosten wurden ebenfalls im selben Jahr eingeführt. 1981 wurden Maßnahmen der Berufsausbildung für Lebensunterhaltsschutzempfänger realisiert, um die Vererbung der Armut an die nachkommende Generation zu verhindern.

Unter den Fortschritten des Existenzsicherungssystems zog die Reform des Lebensunterhaltsschutzgesetzes von 1982 besondere Aufmerksamkeit auf sich, weil die gesetzliche Grundlage, d.h. das Lebensunterhaltsschutzgesetz in der Reform vollständig revidiert wurde. Alle oben geschilderten Verbesserungsmaßnahmen wurden darin aufgenommen. Allerdings wurde die Revision des Fürsorgesystems durch die politischen Aktionen der Armutsbekämpfungsmaßnahmen (1982) begleitet. Wie im Kapitel 7.1. gezeigt wurde, erklärte die 5. Republik den Aufbau des Wohlfahrtsstaates als eines der drei Hauptregierungsziele, die durch die Befreiung von „Drei Großen Schmerzen (三大苦痛), Armut, Krieg und Repression“ erreicht werden sollte, wobei die Bekämpfung der absoluten Armut besonders betont wurde²⁷⁶. Der Präsident wies im Februar und Juni 1981 demonstrativ darauf hin, dass Maßnahmen gegen die Konzentration der Kleinbürger in großen Städten und für die vollständige Armutsbekämpfung entwickelt werden sollten (Noh, I. u.a. 1995: 136). Im März desselben Jahres gab der Premierminister bei KDI die Entwicklung eines Maßnahmenkonzeptes in Auftrag, das durch ein Forschungs- und Beratungsteam ausgearbeitet werden sollte. Schließlich wurde der Endbericht ‚Aktuelle Lage der Armut und Maßnahmen für Kleinbürger‘ vorgelegt und danach ein umfangreiches Maßnahmenbündel von der Regierung vorgestellt, das mit der Zustimmung von 7 Ministern, nämlich dem Arbeitsminister, dem Gesundheits- und Wohlfahrtsminister, dem Bauminister, dem Landwirtschafts- und Fischereiminister, dem Finanzminister wie auch dem Wirtschaftsminister vom Premierminister vorgelegt wurde. Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag in der Verhinderung der Konzentration der Kleinbürger in den großen Städten. Allerdings war diese Schwerpunktsetzung vor allem auf die ausdrückliche Äußerung des Präsidenten zurückzuführen, der darauf hingewiesen hatte, dass die Verhinderung der Konzentration der Armen in den großen Städten im Mittelpunkt des Maßnahmenbündels stehen sollte (Lee, D. u.a. 1991: 253). Die folgenden neu eingeführten Maßnahmen sollten die Einwanderung in die großen Städte verhindern: 1. Verbesserung des medizinischen Schutzes für Kleinbürger in kleinen Städten und auf dem Land. 2. Erweiterung und Einführung der Kredite in landwirtschaftlichen Genossenschaften, 3. Einmalige Hilfe für aus den großen Städten abwandernde Kleinbürger und Sanktionsmaßnahmen für in die großen Städte einwandernde Kleinbürger (ebenda: 252)²⁷⁷.

²⁷⁶ In der Verfassung der 5. Republik wurde auch das Recht auf Streben nach dem Glück eingeführt (Siehe Kapitel 7.1.2.

²⁷⁷ Diese Maßnahmen zeigten kaum Wirkung. Trotz der administrativen Bemühungen auf allen Ebenen lag die Zahl der Bewerber für eine Migration auf das Land zwischen 1982 und 1989 nur bei

Die vollständige Revision des Gesetzes stellte den zweiten Bestandteil der politischen Aktionen im Jahr 1982 dar. Bei der Revision handelte es sich eher um die neue Formulierung des Gesetzes als um inhaltliche Erneuerungen. Das mittlerweile seit 21 Jahren bestehende Lebensunterhaltsschutzgesetz sollte an das neue Rechtssystem angepasst und einige Begriffe verdeutlicht werden. Inhaltlich herrschte zwar Kontinuität, aber eine Schwerpunktverschiebung vom passiven Schutz zur aktiven Förderung der Selbsthilfe war doch festzustellen, die auf die Einführung der Maßnahmen zur Selbsthilfe zurückzuführen war (ebenda: 254). Der Begriff der Selbsthilfe-Schutz-Empfänger (自活保護者) wurde erstens als dritte Kategorie neben den bereits vorhandenen zwei Kategorien der Leistungsempfänger eingeführt. Mit diesen drei Empfängergruppen komplettierte sich der Empfängerkreis des LSS: 1. zu Hause wohnende Schutzempfänger, 2. in sozialen Einrichtungen wohnende Empfänger und 3. arbeitsfähige Schutzempfänger. Zweitens wurde das Subsidiaritätsprinzip dadurch betont, dass die Pflicht der Empfänger zur Ausschöpfung ihres eigenen Vermögens und ihrer Arbeitsfähigkeit detailliert im Gesetz festgelegt wurde (§ 4 LSG). Drittens wurden zwei weitere Leistungsbereiche, Schutz zur Selbsthilfe und Schutz zur Bildung, neu hinzugefügt. Zu den Maßnahmen zum Schutz zur Selbsthilfe gehörten Ausleihung oder Gewährung von finanziellen sowie sachlichen Mitteln und Unterstützung bei der Ausbildung und Arbeitsvermittlung. Dagegen herrschte hinsichtlich des Leistungsniveaus und der –empfänger des Lebensunterhaltsschutzes weitgehend Kontinuität (ebenda: 255). Allerdings wurde das neu revidierte LSG schnell mit den kompletten administrativen Regelungen ausgerüstet, indem die Ausführungsverordnung (30.12.1983) und die Ausführungsregeln (31.3.1984) ohne Verzögerung erlassen wurden.

Struktur der Policy-Community des Lebensunterhaltsschutzsystems

Die Policy-Community des koreanischen LSS war **erstens** durch die Schließung der Thematisierung der ‚sozialen Fragen‘ geprägt. Das Problem der Armut wurde nicht als soziales Problem formuliert, sondern als Modernisierungsproblem, dessen Hauptursache dem Wirtschaftsproblem zugeschrieben wurde. Das Bezugsproblem für die Einführung des Lebensunterhaltsschutzsystems 1961 war nicht die Massenarmut, sondern eine strategisch eingesetzte kurzfristige Propaganda, die die Bevölkerung zur politischen Unterstützung der Regierung mobilisieren sollte. Das diskursive Deutungsmuster ‚Wachstum‘ beherrschte die Policy-Community, nicht nur deshalb, weil es einen Konsens für die Ökonomisierung des Armutsproblems gab, sondern auch deswegen, weil die konkurrierenden diskursiven Deutungsmuster ideologisch und politisch unterdrückt wurden; diese war wegen der kraftlosen Gesellschaft ohnehin schwach entwickelt (siehe Kapitel 5.2.1.). **Zweitens** stand das LSS nicht im Zentrum der Armenpolitik, genauer gesagt, der Regulierung der Armen. Es wurde erstens durch die Wachstumslogik, zweitens durch die Verdrängung des Armutsproblems und schließlich durch den Arbeitszwang verdrängt. **Drittens** war das LSS fast der

7,403 Haushalten und die Zahl sank 1990 auf 1,559 Haushalte. Danach wurden die Maßnahmen endgültig eingestellt (Lee, D. u.a. 1991: 253).

einzigem Bereich der Sozialpolitik, in dem das vorhandene System von der Kolonialzeit ohne gründliche Änderung übernommen wurde und so Pfadabhängigkeit zu beobachten war. Die fehlende und zögerliche Innovation des Systems war unter anderem auch auf diese Pfadabhängigkeit zurückzuführen.

Passive Schließung des Akteursfeldes: Monopol der Wachstum-Diskurskoalition

Ein besonderes Merkmal der Policy-Community des südkoreanischen LSS stellte die extrem begrenzte Zahl der Beteiligten dar. Die Policy-Community des LSS, deren Zugang den meisten Mitgliedern der Gesellschaft verwehrt blieb, war durch das Monopol der Wachstum-Diskurskoalition geprägt (Schließung). Nur wenige Akteure der Wachstum-Diskurskoalition durften an dem Prozess der politischen Problemwahrnehmung und -bearbeitung teilnehmen. Die Schließung des Politikfelds war auf das autoritäre politische System zurückzuführen, das eine bestimmte Wirkung auf die Staat-Gesellschafts-Beziehung in Südkorea hatte²⁷⁸. Als wichtige Akteure in der Policy-Community des LSS waren die folgenden zu identifizieren.

Der erste Akteur der Wachstum-Diskurskoalition war der ‚Höchste Rat für Nationale Rekonstruktion‘. Er war ein politisches Machtzentrum, in dem alle staatlichen Gewalten, Legislative, Judikative und Exekutive in der Übergangszeit vom Militärputsch 1961 bis zur Gründung der dritten Republik 1963 konzentriert waren. Das größte Ziel dieser vorübergehenden, aber mächtigen Organisation lag vor allem darin, der Militärregierung einen zivilen Anstrich zu verleihen. Der Rat versuchte durch die Thematisierung des Armutproblems, das seinerzeit eines der größten Probleme der Gesellschaft darstellte, den Militärputsch zu legitimieren. Die Überwindung der Armut wurde als das wichtigste Ziel des Regimes (der so genannten ‚Revolutionsregierung‘) erklärt. Der Rat vertrat eine passive und zögerliche Ansicht über den Ausbau der Sozialpolitik, weil sozialpolitische Versprechen Erwartungen in der Bevölkerung hätten steigen lassen können, die kaum zu befriedigen gewesen wären (Nahm, S./Soh, H. 1984: 275; Lee, S. 1991: 18). Trotz dieser Befürchtung scheute er nicht, die exklusiven sozialpolitischen Gesetzgebungen einschließlich des LSG durchzuführen. Denn er merkte, dass das Wirtschaftswachstum nur langfristig Wirkung auf die Mobilisierung des politischen Vertrauens zeigen und keine große Unterstützung für den kurz bevorstehenden Wahlsieg verbreiten würde.²⁷⁹ Das Gesetz wurde kurzfristig von einigen Beamten ohne systematische Vorbereitung entworfen und beinhaltete wenige Innovationen (Jung, M. 1996: 337). Überdies führte der mangelnde Wille bezüglich der Umsetzung dazu, dass selbst die wenigen Erneuerungen in der Wirklichkeit kaum umgesetzt wurden.

Den zweiten Akteur stellten die beiden Präsidenten Park, Chung-Hee und Chun, Du-Hwan dar. Nach der erfolgreichen Durchführung des Wirtschaftsplans entschied sich Präsident Park für die Wachstumslogik als Hauptstrategie der Armutsbekämpfung.

²⁷⁸ Siehe Kap. 5.

²⁷⁹ Tatsächlich waren die Wahlergebnisse der Präsidentenwahl (1963) sehr knapp. Der Präsidentschaftskandidat Park, Jung-Hee gewann 46,6% der Stimmen, der Kandidat von der Oppositionspartei Yun, Bo-Sun 45,1%. Der Unterschied war mit nur 1,5% sehr gering (Lee, I. 1994: 66).

Diese Festlegung der Entwicklungsstrategie hatte entscheidenden Einfluss auf die weitere Verschiebung der vollständigen Umsetzung des Lebensschutzsystems. Der Präsident Chun, Du-Hwan stellte einerseits unter den politischen Parolen, ‚Aufbau des Wohlfahrtsstaates‘ oder die ‚reichen 80er Jahre‘ die Beseitigung der (absoluten) Armut als eines der wichtigsten Regierungsziele vor. Andererseits übte er unmittelbaren Einfluss darauf aus, dass bei der Problembearbeitung die Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe und die Vermeidung der Konzentration der Armen in den großen Städten im Vordergrund standen (Lee, D. u.a. 1991: 252).

Die dritte Gruppe der relevanten Akteure wurde von den wissenschaftlichen Experten in den Regierungsforschungsstellen repräsentiert. Vor allem das KDI lieferte 1981 einen umfassenden Bericht über das Konzept der Armutsbekämpfung, der dem LSS keine bedeutende Aufmerksamkeit widmete und den Maßnahmenschwerpunkt der Armutsbekämpfung insbesondere in der Stärkung der Selbsthilfe und der Vermeidung der Konzentration der Armen in den großen Städten legte.

Von den Akteuren der Gesellschaft, wie den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und den sozialen Bewegungen gab es kaum eine sinnvolle Diskursbeteiligung, da die Militärregierung mit repressiven Maßnahmen die politische Aktivierung der Gesellschaft verhinderte. Das MfGSA und deren Beratungsinstitut ‚KSS‘, das in den 70er Jahren als Vertreter der Balanced-Development-Diskurskoalition eintrat, konnte keine nennenswerte Rolle spielen. Denn die zwei bedeutenden Fälle der Politikgestaltung des LSS, die Einführung des LSS (1961) und dessen Revision (1982), fanden in den Zeiten unmittelbar nach einem Militärputsch statt, in denen keine Arbeitsteilung unter den Ministerien zu erwarten war. Außerdem wurde das KSS erst 1962 offiziell gegründet. Die Vorgängerorganisation des KSS existierte nur als inoffizielles Treffen von Wissenschaftlern und Sozialarbeitern in der ‚Mittwoch-Gruppe‘. Zudem lagen die Interessen der Gruppe in der Thematisierung der Arbeiterfrage. Die Titel der wichtigen Studienergebnisse wie Voraussichtliche Vorschläge für die Einführung der Krankenversicherung (1960)²⁸⁰, Vorschläge für die Einführung des sozialen Sicherungssystems (1961)²⁸¹, Beobachtungen zu den modernen Gesetzen der sozialen Sicherung (1961)²⁸² und Entwurf des Fünfjährigen Plans für das Krankenversicherungssystem (1961)²⁸³ (Choi, C. 1991: 17) zeigten deutlich, dass das Hauptinteresse der Gruppe in der Einführung der Sozialversicherungen, zuerst der Krankenversicherung und später der Rentenversicherung lag.

Es zeigt sich also, dass die Struktur der Policy-Community des südkoreanischen LSS durch die Schließung der Akteure geprägt war. Überdies wurden die Thematisierung

²⁸⁰ Um, Chang-Hyun 1960: Uiryobohumjedo Doibe Kwanhan Kyunhae Mich Yeishangkwongo in koreanisch: 엄창현 1960: 의료보험제도도입에 관한 견해 및 예상권고).

²⁸¹ Yang, Jae-Mo 1961: Shahoibojangjedo Changshie Kwanhan Kunui (in koreanisch: 양재모 1961: 사회보장제도 창시에 관한 건의).

²⁸² Sohn, Chang-Dal 1961: Hyundai Shahoibojangjugin Jebubgjuui Kochal (in koreanisch: 손창달 1961: 현대사회보장적인 제법규의 고찰).

²⁸³ Sohn, Chang-Dal 1961: Gungangbohumjedo 5Gyenyungyehoig Shian (in koreanisch: 손창달 1961: 건강보험제도 5계년계획 시안).

der Armutprobleme und die Gestaltung entsprechender Bekämpfungskonzepte von der Militärregierung monopolisiert. Dagegen war die Thematisierung des Armutproblems in der Gesellschaft als passiv zu bezeichnen. Insofern war die politische Handlungsweise weit entfernt von der Beteiligung der Akteure an dem Entscheidungsprozess. Also zeigte die Struktur der Policy-Community den Typus des developmental state. In dieser Struktur wurde das Problem der Armut nicht als soziales Problem, sondern als wirtschaftliches Problem oder als Gefahr für die innere Sicherheit thematisiert. Im Zentrum der Wahrnehmung des Bezugsproblems stand nicht das soziale Problem der Armut, sondern die politische Instrumentalisierung der Sozialgesetzgebung.

9.1.2 Policy-Prinzipien des Lebensunterhaltsschutzsystems²⁸⁴

Der Name ‚Lebensunterhaltsschutzgesetz‘ verrät schon das wichtigste Prinzip des Systems. Dabei handelte es sich um den patriarchalischen Schutz, in dem die Gewährung des Schutzes nicht von den individuellen Rechten der Empfänger, sondern von der Großzügigkeit des Staates abhing. Daher zeigten die Policy-Prinzipien ein stark abweichendes Muster von den Kernelementen der sozialen Rechte, die nach den folgenden fünf Kriterien gemessen werden sollen.

Staatliche Verantwortung im Teilrisiko

Die Verantwortung des Staates für die soziale Sicherung ist eine Aufgabendefinition des Staates, die aus dem Recht der Staatsbürger auf soziale Sicherung abgeleitet wird. Das System der Sozialhilfe beruht auf dem Recht der Staatsbürger auf Mindestsicherung, die der Staat zu gewähren verpflichtet ist. Die Koreanische Verfassung war schon von Anfang an durch die Betonung des Rechts auf Mindestsicherung bzw. des Rechts auf das menschenwürdige Leben (§32) geprägt. Die Verfassung der fünften Republik stärkte die staatliche Pflicht zur Gewährung der Grundsicherung, damit die Pflicht des Staates zu Sicherheit und Wohlfahrt (§34 Abs. 2) neu eingeführt werden konnte (siehe Kapitel 7.1.2.). Zudem bezog sich §§34 Abs. 3 direkt auf das Recht auf Lebensunterhaltsschutz aller Staatsbürger, die ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können. Auch bei der Reform des Lebensunterhaltsschutzgesetzes (1982) wurde dieser Artikel 32 ausdrücklich als Grundlage für die Revision des Gesetzes einbezogen (Shuh, S. u.a. 1981: 180). Auf der Ebene der Regierungszielsetzung haben sowohl die Park-Chung-Hee-Regierung als auch die Chun-Du-Hwan-Regierung der Beseitigung der Armut politische Priorität eingeräumt.

²⁸⁴ Die Policy-Prinzipien bezogen sich auf das neu revidierte Lebensunterhaltsschutzgesetz von 1982.

Ausdifferenzierung des Ziels der Substitution

Existenzminimumsprinzip vs. Haushaltsprinzip

Das LSS hielt am **Existenzminimumsprinzip** fest, um die staatliche Pflicht zur Garantie der Existenzsicherung für alle zu erfüllen. Danach sollte der Schutz ein ausreichendes Gesundheits- und Kulturniveau ermöglichen (§ 5 LSG). Zur Durchsetzung des Prinzips war eine genauere Festlegung des Existenzminimums notwendig, die zwei Funktionen erfüllen sollte. Zum einen sollten auf diese Weise jene Personen bestimmt werden können, die unter dem Existenzsicherungsniveau lebten. Zum anderen sollte die konkrete Bestimmung des Existenzminimums auch die Höhe des Leistungsniveaus spezifizieren. Das Prinzip fand jedoch in der Realität keine Anwendung. Die Existenzsicherungslinie wurde gar nicht gemessen. Das offizielle Existenzminimum bezog sich nicht auf die tatsächliche Armutslinie, sondern auf das vorgesehene **Budget** für das LSS, das sich weit unter dem tatsächlichen Existenzminimumsniveau befand (Cho, M. 2001: 48)²⁸⁵. Die administrativen Ermessenskriterien, die vor allem durch die finanzielle Lage der Regierung beeinflusst wurden, bestimmten willkürlich sowohl Zahl und Auswahl der Geschützten als auch Art und Niveau der Schutzmittel (Cha, H./Cheon, K. 1992: 208).

Bedarfsprinzip vs. einheitliche Vergabe

Das **individuelle Prinzip** ergänzt das Existenzminimumsprinzip in dem Sinne, dass die Leistung entsprechend des individuellen Bedarfs gewährt werden sollte. Das LSS deklarierte zwar das Prinzip, indem das LSG festhielt, dass bei der Gewährung des Schutzes die individuelle Situation der Geschützten, wie z. B. Alter, Haushaltsstruktur, Wohnort usw. berücksichtigt werden sollten (§5 LSG). Aber in der Ausführung fanden die Unterschiede des individuellen Bedarfs bei der Auswahl der Geschützten und der Festsetzung des Niveaus der Schutzmittel keine Berücksichtigung, d.h. das Leistungsniveau war einheitlich und somit unabhängig von der individuellen Lage festgelegt (Cha, H./Cheon, K. 1992: 209).

Die mangelnde Berücksichtigung des individuellen Prinzips in der Praxis hing auch damit zusammen, dass das **Prinzip der Nachrangigkeit** nicht richtig umgesetzt wurde. Danach sollte durch die individuell festgelegte Ergänzung der Fürsorgeleistung das bestimmte Existenzminimum erfüllt werden. Aber auch dieses Prinzip wurde nicht in die Praxis umgesetzt. Weil die Bedürftigkeitsprüfung nicht durchgeführt wurde, war es nicht möglich, unterschiedliche Arten und Niveaus des Schutzes entsprechend dem unterschiedlichen Bedarf der Geschützten zu gewähren. Stattdessen wurde ein einheitlicher Schutz auf gleichem Niveau gewährt.

²⁸⁵ Das Niveau der Summe von Haushaltseinkommen und Schutzmitteln, das dem Empfängerhaushalt zur Verfügung stand, deckte nur 30%-40% des tatsächlichen Existenzminimums ab (Hu, S. 1997).

Antragsprinzip vs. Amtsbefugnisprinzip

Nach dem LSG (1961) sollten die Geschützten nach dem **Amtsbefugnisprinzip** ausgewählt werden. §17 LSG verpflichtete die Kreisregierung dazu, die Bedürftigen einmal im Jahr zu ermitteln. Die Ergebnisse der Ermittlung sollten dem Gesundheits- und Wohlfahrtsministerium berichtet werden, das das benötigte Budget aufgrund der ermittelten Bedürftigen beim Wirtschaftsministerium beantragen sollte. Das Wirtschaftsministerium sollte das Budget prüfen und das endgültige Budget festlegen, nach dem das Gesundheits- und Wohlfahrtsministerium die Zahl der Schutzempfänger festgelegt hatte. Es konnte vorkommen, dass die ausgewählten Bedürftigen nach der Ermittlung von der Leistung ausgeschlossen wurden, weil die Haushaltslage schlussendlich die Zahl der Empfänger bestimmte (Shuh, S. u.a. 1981: 184). Bei der Revision (1982) wurde zwar das **Antragsprinzip** eingeführt, d.h. die Berechtigten selbst konnten einen Antrag auf Schutz stellen (Cha, H./Cheon, K. 1992: 219; Noh, I. u.a. 1995: 138), aber dies konnte sich nur sehr schwer in der Praxis durchsetzen.

Soziale Profession vs. Verwaltung

Bei der Sozialverwaltung zogen vor allem zwei Aspekte besondere Aufmerksamkeit auf sich: Die Autorität der sozialen Verwaltung und die Qualität der Sozialarbeiter. Das LSS zeichnete sich durch eine sehr zentralisierte administrative Struktur aus. Die Zuständigkeit fiel an die Zentralregierung, bzw. das MfGSA, dem erst die Kreisregierung und dann die kommunale Regierung in der Verwaltungshierarchie untergeordnet waren. Auf der Zentralstaatsebene wurde das System durch zwei Merkmale geprägt. Erstens besaß in der bürokratischen Hierarchie der Zentralregierung das MfGSA eine untergeordnete Stellung gegenüber den Wirtschaftsministerien, die bei Entscheidungen des Leistungsniveaus und der Empfängerenauswahl die haushaltspolitische Kalkulation in den Vordergrund stellten. Zweitens besaßen die Empfänger und deren Vertreter kaum eine Möglichkeit, an der Gestaltung des Systems teilzunehmen. Auf der Regionalregierungsebene litt das System unter dem Mangel an einer soliden Entscheidungs- und Durchführungsstruktur. Nach dem Gesetz sollte das ‚regionale Komitee für den Lebensunterhalt‘ die Verantwortung für die Auswahl der Empfänger übernehmen, aber in der Praxis wurde die Auswahl entweder durch die Beamten der regionalen Verwaltung oder durch das ‚Komitee der Saemaul-Bewegung‘ willkürlich getroffen (Shuh, S. u.a. 1981: 244-245; Cheon, K. 1993: 167). Es gab keine Verwaltungskräfte, die über eine Ausbildung zum Sozialarbeiter verfügten. Somit konnten sie die Lage der Empfänger nicht aus dem Blickwinkel der Sozialverwaltung einschätzen und sie waren nur in der Lage materielle Unterstützung anzubieten, nicht aber psychologische und soziale Unterstützung. Aus diesen Gründen wurde die Ausführung des Gesetzes eher durch die Verwaltungslogik bestimmt als aus der sozialpolitischen Zielsetzung abgeleitet.

Insgesamt gab es eine Entkopplung zwischen formell und gesetzlich festgelegten Prinzipien und der tatsächlichen Umsetzung dieser Prinzipien. Die Ausdifferenzierung des Existenzsicherungssystems, das sich auf die Gewährung des Existenzminimums richtete, konnte sich wegen der unvollständigen Umsetzung der Ausführungsprinzipien, wie Prinzip der individualisierten Hilfen und Nachrangigkeitsprinzip,

nicht durchsetzen. Stattdessen war das System durch die Logik des Budgets und der Bürokratie geprägt.

Gestaltung der Leistungsrechte

Schutz statt Recht

Inwiefern die Existenzsicherung als Recht in einem staatlichen Existenzsicherungssystem festgelegt ist, kann aus einigen Perspektiven analysiert werden. Erstens wird das Recht im Gesetzestext ausdrücklich vorgeschrieben. Zweitens gibt es die Möglichkeit der Einklagbarkeit des rechtlichen Anspruchs. Es handelt sich dabei sowohl um die Einklagbarkeit vor Gericht als auch um das Verfahren des Einspruchs bei der Verwaltung (Marschall 1992: 102-103). Drittens werden die Ausführungskriterien von Leistungsvoraussetzung, Art und Inhalt detailliert gesetzlich festgelegt, damit wenige Spielräume für Willkür und Varianten infolge der Ermessensspielräume der Behörden bleiben (Verrechtlichung) (Cheon, K. 2002: 444). Beim ersten Punkt lag das Ziel des LSS im Schutz der Armen. Nicht die Leistung, sondern der Schutz wurde festgelegt. Dabei wurde der Empfänger als Geschützter (Pibohosa: 被保護者), die Leistung als Schutzmittel (Bohogumpum: 保護物品) und der zuständige Träger als Schutzeinrichtung (Bohogigwan: 保護機關) definiert. Beim zweiten und dritten Punkt wurden die wichtigen Ausführungselemente, d.h. die Kriterien für die Auswahl der Geschützten und das konkrete Schutzniveau, nicht gesetzlich festgesetzt. Sie wurden nach den administrativen Regeln und der finanziellen Lage jedes Jahr neu bestimmt (Cha, H./Cheon, K. 1992: 207-208; Cheon, K. 2002: 436). Außerdem gab es keine Möglichkeit für die Einklagbarkeit des Anspruchs vor dem Gericht, nur eine Einspruchsmöglichkeit (§§31-34) bei der Verwaltung, deren Wirkung anhand der großen Ermessensspielräume jedoch begrenzt erschien. Insgesamt handelte es sich beim LSS um den Schutz des patriarchischen Staates. Das Recht der Staatsbürger auf ein Existenzminimum war im LSS nur schwach durchgesetzt.

Familiäre Lebensunsicherheit vs. individuelle Lebenssicherheit

Obwohl das Gesetz vorsah, dass bei der Festlegung des Leistungsniveaus die individuellen Lagen des Alters, der Haushaltssituation, des Wohnorts und andere Lebenslagen einbezogen werden sollten (§ 5 (2) LSG), wurde das individuelle Prinzip kaum umgesetzt. Der Grund hing mit dem Fehlen der Bedarfsprüfung zusammen. Zudem wurde bei der Prüfung der Unterhaltspflichtigen der Personenkreis zu weit definiert. Die tatsächlichen Unterhaltsverhältnisse der unterstützungspflichtigen Angehörigen wurden sehr selten ermittelt. Das hatte zur Folge, dass in der Regel viele Schutzsuchende ungeachtet des Mangels familiärer Unterstützung vom Zugang zum Schutz ausgeschlossen wurden (Cha, H./Cheon 1992: 209-210). Insofern verhinderte das LSS, dass sich die Familie der Verantwortung für den Unterhalt aus berechtigten finanziellen Gründen entziehen konnte. Deshalb war die Existenzsicherung als individuelles Recht im LSS kaum realisierbar.

Empfängerkreis (Mitgliedsrecht): Selektivitätsprinzip vs. Universalitätsprinzip

Der Universalismus ist ein zentrales Element der sozialen Rechte, der auf dem Prinzip der Gleichheit des Status beruht. Auf der Programmebene des Existenzsicherungssystems kann die Durchsetzung dieses Prinzips am besten analysiert werden, wenn es um die Voraussetzungen für die Leistungen geht. Nach dem Gesetz (§3 LSG) konnten folgende Personengruppen Schutzmittel erhalten: Personen über 65, Kinder unter 18 Jahren, werdende Mütter sowie wegen Invalidität oder einer körperlichen oder geistigen Behinderung arbeitsunfähige Personen. Auch alle sonstigen Personen, welche die zuständige Behörde für schutzwürdig hielt, konnten die Schutzmittel erhalten (§3 LSG). Wegen dieser letzten Regelung konnte das LSS als allgemeines Hilfssystem verstanden werden, das für den Schutz nur die Bedürftigkeit voraussetzte (Cheon, K. 1990: 129). Allerdings fand die Regelung für sonstige Gruppen keine Umsetzung in der Ausführungsverordnung²⁸⁶ (Cha, H./Cheon, K. 1992: 207). Zur Auswahl der Geschützten wurden deswegen die folgenden drei Kriterien angewendet: Erstens sollten sie arbeitsunfähig und im LSG (§3) aufgelistet sein. Zweitens sollten diese Personen entweder nicht auf einen Unterhaltspflichtigen zurückgreifen können, oder, wenn es ihn gab, sollte dieser zu einer Unterhaltsleistung außerstande sein. Drittens sollten diese Personen von der Schutzeinrichtung für schutzwürdig gehalten werden. Bei der Prüfung stellten Vermögen und Einkommen die wichtigsten Kriterien dar²⁸⁷. Beim LSS handelte es sich deswegen um die kategorische Sozialhilfe, in der nur bestimmte Bevölkerungsgruppen nach den demografischen Merkmalen die Hilfeleistungen beziehen konnten. Es galt nicht das Prinzip des Universalismus im Sinne, dass allen Bürgern Leistungen aufgrund von Bedürftigkeit gewährt wurden, sondern das Selektivitätsprinzip im Sinne, dass nur jene Gruppen Leistungen erhielten, welche die gesetzlich und administrativ festgelegten Voraussetzungen erfüllten (ebenda).

Rechte-Pflichten-Verhältnis

Nicht nur die Leistungsrechte, sondern auch die Pflichten wurden im LSS nur in einer rudimentären Form behandelt. Bis auf die Steuerpflicht als Staatsbürger gab es wenige Pflichten der Empfänger zum Erwerb der Leistung. Beim Auswahlverfahren waren die Empfänger nicht zur Meldung verpflichtet, weil die Amtsbefugnis anstelle des Antragsprinzips der Regelfall war. Überdies schloss das System grundsätzlich die arbeitsfähigen Armen aus. Mit der Reform des Jahres 1982 wurde zwar die Leistung zur Selbsthilfe für Arbeitsfähige eingeführt, aber durch die Arbeitsannahme konnten die Empfänger nicht in den Genuss des Lebensunterhaltsschutzes oder des medizinischen Schutzes gelangen, sondern nur eingeschränkte Leistungen zur

²⁸⁶ §5 Ausführungsverordnung LSG.

²⁸⁷ Einkommens- und Vermögensgrenzen wurden jedes Jahr vom Minister des MfGW festgelegt. Im Jahr 1992 betrug die Einkommensgrenze monatlich 80,000 Won, die Vermögensgrenze 10 Mio. Won.

Selbsthilfe beziehen wie Kredite zur Selbstständigkeit, zur Bezahlung von Ausbildungsgebühren und –aufwand, von Schulgebühren und Bestattungskosten. Schließlich waren die Policy-Prinzipien durch eine Entkopplung von formellem Recht und tatsächlicher Praxis geprägt. Einerseits wurde die staatliche Verantwortung für Existenzsicherung in der Verfassung und im Gesetz festgelegt. Das System sollte dem individuellen Staatsbürger ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Andererseits wurden die konkreten Maßnahmen zur Verwirklichung des Ziels schwach entwickelt. Statt der Umsetzung des Existenzsicherungsprinzips bestimmte die Budgetkalkulation das Leistungsniveau und die –arten, deren Dominanz auch auf das schwache Individuelle Prinzip und das Nachrangigkeitsprinzip zurückzuführen war. Überdies erschwerte die schwache Institutionalisierung der sozialen Verwaltung und der sozialen Profession die Ausdifferenzierung der sozialpolitischen Zielsetzung ‚Existenzsicherung‘ des LSS. Bei der Auswahl der Empfänger wurde Selektivität statt Universalismus umgesetzt, weswegen nur bestimmte Bevölkerungsgruppen in die Leistung eingeschlossen wurden. Die Leistung wurde nicht als individuelles Recht des Staatsbürgers, sondern als Schutz des patriarchischen Staates konzipiert. Die Unterordnung des Existenzsicherungsziels gegenüber der haushaltspolitischen Kalkulation war unübersehbar. Insgesamt entsprach die Struktur der Policy-Prinzipien des LSS eher der des developmental state als der eines Wohlfahrtsstaates.

9.2 Einführung des Volksexistenzsicherungssystems 2000

9.2.1 Vorgeschichte: Entwicklungen des Lebensunterhaltsschutzsystems im begrenzt liberalen Staat (1988-1997)

Ende der (absoluten) Armut

Die drastische Absenkung der absoluten Armut (Tabelle 7-1; 9-1) stellte zum einen die Bestätigung des Erfolgs der südkoreanischen Entwicklungsstrategie dar. „The experience of Korea clearly suggests the most effective way of alleviating poverty through rapid economic growth, with the most emphasis on creating abundant employment opportunities, which includes significant participation by the poor” (Kwon, S. 1997: 186). Dieser Entwicklungsschub hat unmittelbar die Art der Thematisierung des Armutproblems beeinflusst: während bis hierhin das Konzept der absoluten Armut den Diskurs dominierte, verlor dieses in der nachfolgenden Zeit allmählich die Bedeutung als vorherrschenden Anknüpfungspunkt der sozialen Frage.

Tabelle 9-1 Entwicklung der absoluten und relativen Armut im städtischen Gebiet (%)

Jahr	Haushaltsmitglieder		Haushalt	
	Absolut	Relativ	Absolut*	Relativ**
1967	83,0	18,2	85,3	21,4
1970	76,7	12,9	85,2	17,4
1975	83,5	16,6	85,9	20,1
1980	59,8	14,6	64,3	17,5
1985	52,8	19,3	57,4	22,8
1990	16,6	21,6	25,7	25,6
1995	5,2	19,0	7,5	19,0
1998	7,9	19,0	10,7	19,0

Quelle: Koreanischens Statistisches Amt (Jedes Jahr); Chang, S. 2000: 5; Park, S. 1994: 75.

* Absolute Armut: Haushaltskonsume mit weniger als 100.000 Won im Jahr 1991.

** Relative Armut: Haushaltskonsume unter 50% des durchschnittlichen Konsums.

Zum anderen war eine Evolution der Armutsbilder festzustellen, die zwei Richtungen umfasste. Erstens gab es anhand der zunehmenden, bzw. anhaltenden relativen Armut eine Verschiebung von der absoluten zur relativen Armut (Tabelle 9-1). „Das hohe Wachstum hat den materiellen Reichtum erweitert, ... aber verhinderte eine

weitergehende Entwicklung. Die Ungleichheit zwischen Schichten und Regionen löst soziale Konflikte und Spaltungen aus, was ein ernstes Problem für die nationale Integration darstellt“ (Amtsantrittsrede von Präsidenten Roh, Tae-Woo am 25.02.1988). Damit erweiterten sich die Armutsprobleme. Zweitens wurde an der Stelle der absoluten Armut eine neue Art von Armut entdeckt. Diese „**neue Armut**“ bezog sich nicht nur auf die materielle Not, sondern auch auf den Aspekt des „zukünftigen Lebens“ (Koreanisches Institut für Stadtforschung 1995: 1). Neben Arbeitslosigkeit und Einkommen wurden Krankheit, Behinderung, Erziehungs- und Bildungskosten sowie Wohnung in den Armutsbildern betrachtet, die mit der relativen Armut zusammenhingen (Park, S. 1994: 94). Die Ursachen der neuen Armut wurden nicht mehr ausschließlich im niedrigen Einkommen und der Instabilität der Beschäftigung gesucht, sondern auch in der Familienform und dem Konsumverhalten. Danach waren vier unterschiedliche Typen der Armut entsprechend der Ursache und des Armutsgrads festzustellen (ebenda: 14-17). Es gab zwei Typen der Armut, die durch den Status im Produktionsbereich bestimmt waren. Der erste nannte sich ‚the precariously-employed poverty‘. Diese Armut entstand wegen der Verbreitung von atypischen Arbeitsverhältnissen, die sich durch Beschäftigungsinstabilität, niedrige Entlohnung und schlechte Arbeitsbedingungen auszeichneten. Zweitens gab es ‚dilapidated-worker poverty‘. Diese Armut gehörte zu den untersten Gruppen der Armutstypen und war auf Arbeitsunfähigkeit zurückzuführen. Die Armen dieser Gruppe wurden nur teilweise in die Armutspolitik einbezogen, aber die Leistungen waren nicht ausreichend, um diese aus ihrer Armut zu befreien. Die anderen zwei Typen der Armut waren vor allem durch die Familienform und das Konsumverhalten bedingt. Der dritte Typ der Armut war die so genannte ‚defect-family poverty‘. Dieser Typ war durch das Fehlen von Familienmitgliedern geprägt. Viertens gab es den Typ ‚broken-family poverty‘, der durch die Auflösung von Familienstrukturen gekennzeichnet war. Dazu gehörten Obdachlose und allein stehende Kinder.

Diskursive Deutungsmuster: Verbesserung des LSS

Es gab eine verbreitete Kritik daran, dass das LSS das eigentliche Ziel, nämlich ‚die Gewährung des Nationalminimums‘ nicht erfüllte (KIS 1994: 84). Sie umfasste verschiedene Aspekte (ebenda: 83-86; Lee, G. 1990: 23). Der erste war der zu eng gefasste Empfängerkreis. Das Fehlen der Bedürftigkeitsprüfung verhinderte zweitens nicht nur die gerechte Auswahl der Empfänger, sondern auch die Bereitstellung eines angemessenen Niveaus zur Abdeckung des individuellen Bedarfs. Drittens wurde die zu weit gefasste Unterhaltspflicht der Familie als nicht angemessen angesehen. Viertens richtete sich die Kritik gegen das zu niedrig festgelegte Leistungsniveau, das kein menschenwürdiges Leben ermöglichte. Fünftens fehlte ein gut ausgebildetes Team von Sozialarbeitern, die soziale Profession war demnach ein unterentwickeltes Berufsfeld.

Bei der Verbesserung des Systems herrschte jedoch Uneinigkeit in der Diskussion. Es gab hauptsächlich zwei unterschiedliche diskursive Deutungsmuster. Erstens gab es das diskursive Deutungsmuster ‚balanced development‘, die marginale Verbesse-

rungen des Systems für notwendig und wünschenswert hielt, um eine ausbalancierte Entwicklung von Wachstum und Wohlfahrt zu erreichen (KHBfW 1997: 50). Einerseits sollte das LSS als Existenzsicherungssystem erweitert werden, weil es das effektivste Instrument der Armutsbekämpfung und damit der Umverteilung der Früchte des Wirtschaftswachstums darstellte (ebenda: 56). Andererseits sollte der Schwerpunkt der Politik nicht im passiven und nachträglichen, sondern im produktiven und präventiven Wohlfahrtsprogramm, d.h. nicht im Grundsicherungskonzept, sondern in der Hilfe zur Selbsthilfe liegen. So sollte das Wohlfahrtssystem nicht das Wirtschaftswachstum behindern, sondern die Produktivität fördern (vgl. Leisering/Buhr/Traiser-Dip 2004: 80-82²⁸⁸). „Die Gesellschaft sollte die einkommensschwachen Gruppen beschützen, aber darf Hilfe nicht bedingungslos gewähren, damit sie langfristig zur Selbsthilfe motiviert werden“ (ebenda). Konkret sollte die Eingruppierung der Empfänger nach der Arbeitsfähigkeit und damit das duale Leistungsprinzip beibehalten bleiben. Für die Arbeitsunfähigen sollte das Existenzminimum gewährleistet werden. Dafür sollte die Zahl der Empfänger und das Leistungsniveau des LSS Schritt für Schritt erhöht werden. Auch sollten die Leistungsarten erweitert werden. Nicht nur Lebensmittel und medizinische Hilfe, sondern auch Wohnungshilfe und personelle Dienstleistungen wie Krankenpflege sollten zum Leistungskatalog hinzugefügt werden (Park, S. u.a. 1993: xxiii). Dagegen sollte der Schwerpunkt für arbeitsfähige Arme im Aufbau des produktiven und präventiven Wohlfahrtssystems zur Selbsthilfe liegen. Alle Menschen sollten sich möglichst mit eigenen Bemühungen und Arbeit selbst helfen können, und dafür sollten die Chancen für Ausbildung, Umschulung, Arbeitsvermittlung und Hilfe zur Selbstständigkeit verbessert werden (KHBfW 1997: 57). Konkret sollte die Berufsausbildung erweitert werden, indem das Lebensunterhaltsgeld während der Ausbildungszeit schrittweise erhöht oder die Vergabe eines Darlehens für den Lebensunterhalt und die Teilnahme an einem Ausbildungsprogramm miteinander verknüpft werden sollten. Außerdem sollten die Voraussetzungen für Kredite zur Gründung der Selbstständigkeit erweitert werden (Park, S. u.a. 1993: xxiii).

Das diskursive Deutungsmuster 'social citizenship' war dagegen für eine gründliche Erneuerung des Systems. Sein Schwerpunkt lag auf der Verstärkung der Grundrechte und der Verrechtlichung. Seine Kritik am LSS umfasste eine breitere Palette von Punkten (Lee, N./Yun, C. 1995). Erstens erfüllte das LSS kein Grundrecht auf Existenzminimum, das durch die Verfassung gewährt war (§34 KV). Dabei handelte es sich um das niedrige Leistungsniveau und die selektive Auswahl der Leistungsempfänger. Überdies war die Einklagbarkeit nur auf der formellen Ebene vorhanden; deren Anwendung wurde jedoch aufgrund der Kosten und der komplizierten Regeln erschwert. Zweitens verhinderte die schwache Verrechtlichung die Umsetzung des sozialpolitischen Ziels, d.h. der Gewährung des Existenzminimums. Das Leistungs-

²⁸⁸ Leisering/Buhr/Traiser-Dip (2004: 80-82) unterteilen die soziale Grundsicherung in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften in fünf Typen: Nicht-beitragsbasierte Rente, Sozialhilfe, Familienbezogene Sozialhilfe, Konditionierte Transferprogramme und Hilfe zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern. Das diskursive Deutungsmuster ‚balanced development‘ bevorzugte die konditionierten Transferprogramme, während sich das diskursive Deutungsmuster ‚social citizenship‘ für die Einführung der Sozialhilfe auf der Basis des Staatsbürgerrechts in Form der Mindestsicherung einsetzte.

niveau und die Auswahl der Empfänger wurden nicht durch das Gesetz, sondern durch die administrativen Regeln bestimmt, die wiederum zu sehr durch haushaltspolitische Kalkulation und Verwaltungsstrukturen beeinflusst wurden. Dies lag an der unzureichenden Institutionalisierung des Gesetzes und der ungenügenden Ausführungsordnung. Daher sollten nach dem diskursiven Deutungsmuster 'social citizenship' im System eher grundsätzliche Erneuerungen als marginale Verbesserungen durchgeführt werden (ebenda). Vor allem sollte das Grundrecht auf das Existenzminimum gestärkt werden. Das Lebensunterhaltsschutzsystem sollte erstens zum Lebensunterhaltssicherungssystem umgewandelt werden. Das Leistungsniveau sollte zweitens erhöht werden, um den wirklichen Mindestbedarf abdecken zu können. Dabei sollte das Leistungsniveau durch die Festlegung des Existenzminimums und die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung an den individuellen Bedarf angepasst werden. Auch das Gesetz und die Ausführungsverordnung sowie -regeln sollten sich so weit und konkret entwickeln, dass bürokratische und haushaltspolitische Erwägungen wenig Einfluss auf die Ausführung ausüben. Drittens sollte der Anspruch auf Leistung durch die Verbesserung und Vereinfachung des Verfahrens der Einklage gesichert werden. Zudem sollte die Katalogisierung der Empfänger abgeschafft werden. Unabhängig von der Ursache der Armut sollten die Armen durch den Staat geschützt werden.

Allerdings beruhte diese Idee der grundlegenden Erneuerung auf der ‚Bewegung für ein nationales Existenzminimum‘ von SBPD, die 1994 gegründet wurde. Sie legte von Anfang an einen starken Schwerpunkt auf den Ausbau der Sozialpolitik und richtete das ‚Sonderkomitee für Sozialpolitik‘ ein, das eine landesweite Kampagne für die Existenzsicherung aller Staatsbürger gestartet hatte. Um dieses Ziel zu erreichen, legte die SBPD allerdings die „komplette Lösung durch den rechtlichen Weg“ vor (Lee, C. 2001: 277), d.h. die Thematisierung und Lösung der sozialen Probleme sollten mittels der durch das Gesetz vorgegebenen Methoden zu Stande kommen. Diese Strategie der sozialen Bewegung hing damit zusammen, dass sich in Südkorea die Rechtsstaatlichkeit durch Demokratisierung allmählich durchgesetzt hatte. Die SBPD versuchte den neu geschaffenen rechtlichen Raum zu nutzen, um Gesetze und Institutionen zu reformieren („Bewegung der öffentlichen Klage für Reform der Gesetze und Institutionen“) (ebenda). Durch die Klage vor Gericht konnte der Staat gezwungen werden, die erklärten Verantwortungen in vielen Bereichen tatsächlich auszuführen. Außerdem wurde die öffentliche Klage als einer der effektivsten Wege zur Aufklärung der Öffentlichkeit angesehen. Im Bereich des Existenzminimums gelangte vor allem die Umsetzung des Staatsbürgerrechts auf das lebenswürdige Leben und die Pflicht des Staates zu dessen Ermöglichung (§34 KV) in das Zentrum der Klage. Nach der Auslegung der SBPD sollte das Recht als konkretes Grundrecht ohne weiteres verwirklicht werden, und zwar vor allem durch das LSG. Mit der Unterstützung der SBPD klagte im Jahr 1994 ein altes Ehepaar vor dem Verfassungsgericht, dass das niedrige Niveau der LSS ihr durch die Verfassung garantiertes Grundrecht verletzte, weil es gar nicht für die Abdeckung ihres Grundbedarfs ausreiche. Zwar brachte die Klage keinen direkten Erfolg, denn das Verfassungsgericht nahm die Klage zwar an, erklärte das niedrige Niveau des LSS aber nicht als verfassungswidrig. Dennoch erhöhte der Prozess in der Öffentlichkeit die Aufmerksamkeit auf das Recht auf ein lebenswürdiges Leben, eines der Kernelemente der sozialen Rech-

te. Aus dem Aspekt der Entkopplung entwickelte sich damit eine Debatte um die Diskrepanz zwischen der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit, die eines der wichtigen Merkmale der koreanischen Verfassungsrealität darstellte (siehe Kp. 7.2.2). Hinsichtlich strategischer Aspekte hat die Verfassungsklage von 1994 für die sozialen Bewegungen einen neuen Weg aufgezeigt, die Reformvorschläge wirkungsvoll auf dem rechtlichen Weg in die Öffentlichkeit einzubringen. Die sozialen Rechte wandelten sich zum ersten Mal in das soziale Grundrecht auf Existenzminimum um, das von bestimmten Akteuren in der Öffentlichkeit als einklagbares Recht für alle Staatsbürger dargestellt wurde.

Verbesserungen des Lebensunterhaltsschutzsystems

Die Entwicklung der Policy-Maßnahmen im Zeitraum zwischen 1987 und 1997 entsprach nicht dem Bild der radikalen Erneuerung, sondern dem der inkrementellen Verbesserung. Dies ließ auf die Durchsetzung des diskursiven Deutungsmusters 'balanced development' schließen. Von den moderaten Verbesserungen waren alle vier Bereiche der sozialen Rechte betroffen.

Beim **ersten** Punkt der staatlichen Verantwortung für die Existenzsicherung erklärte die Kim-Yong-Sam-Regierung, dass das ‚lebenswürdige Existenzminimum für alle‘ garantiert werden sollte. Das Prinzip wurde als erstes Grundprinzip des koreanischen Typus der Wohlfahrtsgemeinschaft aufgestellt (KHBfW 1997: 26). Die Zielsetzung wurde jedoch in zwei Hinsichten relativiert. Zum einen wurde das Prinzip durch das Prinzip der produktiven Wohlfahrt ergänzt. Die Intensität der Unterscheidung zwischen Arbeitsfähigen und Arbeitsunfähigen wurde nicht verringert, sondern verstärkt. Dadurch beschränkte sich die staatliche Verantwortung nach wie vor auf den Schutz der Arbeitsunfähigen. Für Arbeitsfähige wurde die eigene Verantwortung auf dem Markt weiterhin betont (ebenda). „Die arbeitsfähigen und gesunden Staatsbürger sollten selbst die Verantwortung übernehmen. Für sie sollte die Arbeitswilligkeit und –möglichkeit durch die kreative und lebhaftige Marktwirtschaft erweitert werden“ (ebenda). Zum anderen wurde das ‚Prinzip der gemeinschaftlichen Wohlfahrt‘ als drittes Prinzip der Wohlfahrtsgemeinschaft eingeführt, das die Beteiligung der Gemeinschaft wie der Gemeinde, Unternehmen, religiösen Institutionen, sozialen Bewegungen und der Familie an der Erbringung der Wohlfahrt vorsah. Die Verantwortung sollte durch die Familie-Gemeinde-Staat-Kette getragen werden, in der die ersten beiden Glieder weiterhin eine grundlegende Rolle spielen sollten (ebenda).

Beim **zweiten** Punkt der Ausdifferenzierung der sozialpolitischen Ziele, die das Leistungsniveau und das Verwaltungsprinzip umfasste, hatten die finanzpolitischen und verwaltungsstrukturellen Ziele immer noch Vorrang vor dem Ziel des Existenzminimums, aber es gab einige Fortschritte. Erstens wurde das Leistungsniveau Schritt für Schritt weiter erhöht (Tabelle 9-2). Zweitens wurde 1996 eine Differenzierung des Leistungsniveaus umgesetzt, die sich auf den individuellen Bedarf richten sollte. Dadurch entstand ein unterschiedliches Leistungsniveau nach 5 verschiedenen Kategorien, die durch Größe und Einkommensniveau des Empfängerhaushalts bestimmt wurden (ebenda: 62). Auf der Verwaltungsebene wurde 1991 das Antragsprinzip in der Praxis eingeführt. 1987 wurden zum ersten Mal ausgebildete Sozialarbeiter in der

Auswahl und Betreuung der Empfänger eingesetzt, deren Einsatz mit der Zeit zunehmend erweitert wurde (Tabelle 9-3). Außerdem gab es Pilotprogramme für die Einrichtungen von Gesundheits- und Wohlfahrtsbüros auf der regionalen Ebene, welche die Sozialverwaltung rationalisieren und deren Empfängerorientierung verbessern sollten (ebenda). Außerdem wurde 1997 die Bestimmung des Existenzminimums im Gesetz verankert (§5 LSG). Danach war der Wohlfahrtsminister dazu verpflichtet, jedes Jahr am 01.12. das Existenzminimum für das nächste Jahr zu veröffentlichen (IfGSA 1998: 110).

Tabelle 9-2 Durchschnittliches Leistungsniveau des Lebensunterhaltsschutzsystems (Tausend)

Jahr	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1998
Leistungsniveau	27	36	43	56	78	133	162

Quelle: Weißbuch Gesundheit und Wohlfahrt 1993: 2000.

Tabelle 9-3 Zahl der Sozialarbeiter im Lebensunterhaltsschutzsystem

Jahr	1987	1988	1990	1991	1992	1994
Zahl	49	96	324	2000	2481	3000

Quelle: Interne Dokumente des MfGSA.

Beim **dritten** Punkt blieb die Exklusion der Arbeitsfähigen weiter erhalten. Die Verbesserungen beschränkten sich auf Auswahlkriterien. Erstens wurde die Einkommensgrenze der Empfänger weiter erhöht (Tabelle 9-2). Zweitens wurde der Kreis der Unterhaltspflicht verkleinert. Als unterhaltspflichtig galten nun nur 1. Mitglieder der Kernfamilie, 2. Ehepartner und 3. Geschwister sowie verheiratete Töchter, die einen gemeinsamen Haushalt führten (ebenda: 60). Allerdings war die Absenkung der Empfängerzahl trotz dieser Leistungsverbesserungen (Tabelle 9-4) sichtbar, was sich auf die Verringerung der absoluten Armut zurückführen ließ und darauf, dass die Leistungsverbesserungen nicht ausreichend waren (vgl. ebenda: 59).

Tabelle 9-4 Zahl der Empfänger und Einkommensgrenze des Lebensunterhaltsschutzsystems (Tausend)

Jahr	1987	1989	1991	1993	1995	1997
Gesamte Empfängerzahl	2354	2353	2246	2001	1755	1414
Einkommensgrenze	43	46	55	130	190	210

Quelle: MfGSA 1993; 2000: Weißbuch der Gesundheit und Wohlfahrt.

Viertens wurde die Arbeitspflicht für die arbeitsfähigen Armen betont, die nur Schutz zur Selbsthilfe erhalten durften. Die Maßnahmen der Kreditvergabe für Arbeitsfähige wurden erweitert. Die Unterstützungseinrichtungen für Selbsthilfe wurden ausgebaut. Sie sollten die Empfänger des Schutzes zur Selbsthilfe in die private Marktwirtschaft integrieren helfen. Dabei wurden die Maßnahmen zur Förderung der Selbstständigkeit, der Aufnahme von Jobs und des Managements gemeinsamer Werkstätten ausgebaut.

Insgesamt blieb einerseits das LSS trotz einiger Verbesserungen den Prinzipien des Wohlfahrtssozialsystems des developmental state verhaftet, die sich nicht auf das individuelle Recht, sondern auf den patriarchischen Schutz des Staates stützten. Andererseits wurde die Struktur der neuen Maßnahmen vor allem in den ersten beiden Punkten durch marktliberale Ideen beeinflusst, wobei es sich um die Stärkung der Zuständigkeit des freien Marktes für die Erlangung des Existenzminimums der Arbeitsfähigen handelte.

9.2.2 Einführung des Volksexistenzsicherungsgesetzes 2000

Das soziale Problem 'Armut' und Armutsbilder nach der Krise 1997

Mit der Wirtschaftskrise 1997 brach die Erfolgsgeschichte der südkoreanischen Wirtschaft ab. Die Wirtschaftswachstumsrate sank radikal von 6,8% (1996) und 5,0% (1997) auf -6,7% (1998) und die Arbeitslosigkeit erhöhte sich von 2,0% (1996) und 2,6% (1997) auf 6,8% (1998) (siehe Tabelle 5-1). Die direkte Folge der Krise war die Verbreitung der Armut, die bereits für besiegt erklärt worden war (siehe Tabelle 5-2) und jetzt in allen Bahnhöfen durch die massive Präsenz von Obdachlosen symbolisiert wurde. Nach Schätzungen wuchs die Zahl der arbeitslosen Obdachlosen in Südkorea bis Ende 1998 auf ca. 6000. Die Zahl blieb im Oktober 1999 mit ca. 5800 immer noch stabil, obwohl sich die wirtschaftliche Situation verbesserte (Jung, W. 1999: 22). Überdies folgten der Verbreitung der absoluten Armut andere soziale Probleme wie die Auflösung von Familien und die Zunahme der Kriminalität. Mit dieser massiven öffentlichen Präsenz der Armut, die eng mit dem rasanten Anstieg der Arbeitslosigkeit zusammenhing, und ihren sozialen Folgen, gewann das Problem Armut wieder an Aufmerksamkeit und wurde als ernstes gesellschaftliches Problem in Medien, Wissenschaft und Politik wieder entdeckt: **Wiederentdeckung der Armut** (ebenda). Wie in Kapitel 7.3.1. geschildert, entstand einerseits die große Diskurskoalition über die Rückkehr der absoluten Armut, ihre sozioökonomischen Ursachen und die Notwendigkeit der gemeinsamen bzw. staatlichen Bewältigungspolitik. Allerdings war zu bemerken, dass in dieser großen Diskurskoalition vor allem die Problematisierung der absoluten Armut im Vordergrund stand. Mit der Wirtschaftskrise waren die Ursachen der Armut nicht zu übersehen. Da die Krise nicht nur bestimmte Gruppen, sondern breitere Schichten der Gesellschaft ins Elend getrieben hatte, verbreitete sich die Vorstellung, dass jeder von der Armut betroffen werden könne, unabhängig von persönlichen Eigenschaften. Zudem richtete sich hinsichtlich des Armutsbildes die Aufmerksamkeit in der großen Diskurskoalition auf die unzureichenden staatlichen Maßnahmen zur Bewältigung der radikal angestiegenen Arbeitslosigkeit und deren sozialer Folgen.

Andererseits gab es drei unterschiedliche Armutsbilder, die hier näher betrachtet werden sollen. Das erste Armutsbild wurde von Anhängern der Markt/Wachstum-Diskurskoalition wie Ahn, Jong-Bum vertreten. Danach war die Armut infolge der Wirtschaftskrise als vorübergehend anzusehen (Ahn, J. 2000: 6-7). Bei den Problemen 'Armut und Arbeitslosigkeit', die durch die Massenentlassungen ausgelöst wurden, handelte es sich Ahn zufolge um einen kurzfristigen Wohlfahrtsbedarf, den er von der Erwartung einer Erhöhung der Lebensqualität unterschied, die mit dem ökonomischen Wachstum schrittweise gestiegen war (ebenda). Die Hauptursache der steigenden Armut wurde in der Ausweitung der Arbeitslosigkeit gesucht, die allerdings auf die Wirtschaftskonjunktur bzw. Rezession zurückzuführen sei und insofern einen vorübergehenden Charakter habe. Deswegen solle sich die Bewältigung der Arbeitslosigkeit und damit der Armut auf die schnelle Wiederherstellung der wirtschaftlichen Sicherheit, vor allem eines ausgeglichenen Staatshaushalts richten. Da-

her sollten jegliche Elemente der Expansion des staatlichen Haushalts einschließlich der Sozialpolitik und der aktiven Arbeitsmarktpolitik abgelehnt werden (ebenda: 9-11).

Das zweite Armutsbild, das nah an dem diskursiven Deutungsmuster 'balanced development' stand, stellte ebenfalls das Problem der Arbeitslosigkeit vor dem der Armut in den Vordergrund. Die Arbeitslosigkeit wurde jedoch nicht als vorübergehendes wirtschaftliches Konjunkturproblem, sondern als ein dauerhaftes Problem angesehen, das auf die Stagnation des südkoreanischen Wirtschaftswachstums nach der Wirtschaftskrise zurückzuführen war (Chun, B./Hwang, D. 1999). Weil es hauptsächlich die nach der Krise angewachsene Zahl von Arbeitslosen war, die von Armut betroffen waren, standen die einkommensschwachen Arbeitslosen, vor allem die Langzeitarbeitslosen im Mittelpunkt der Armutsfrage. Die Ursache der Armut wurde in der immer länger werdenden Dauer der Arbeitslosigkeit gesucht, die allerdings ohne institutionalisierte politische Steuerung nicht zu bewältigen sei (Hwang, D. 2000). Der Schwerpunkt der Bewältigung der Arbeitslosigkeit und damit der (absoluten) Armut sollte daher auf den Schutz der arbeitsfähigen und arbeitswilligen Arbeitslosen gelegt werden.

Das dritte Armutsbild der Social-Citizenship-Diskurskoalition unterschied sich von den beiden vorangegangenen Bildern schon dadurch, dass es beide Probleme, Armut und Arbeitslosigkeit, als gleichermaßen dringende soziale Probleme hervorhob. Gleichwohl wurden beide Probleme differenziert betrachtet. Demnach kam das Armutsproblem zwar durch die Wirtschaftskrise mit großer Heftigkeit zum Ausbruch, aber es war nicht allein auf den schnellen Aufstieg der Arbeitslosigkeit nach der Wirtschaftskrise zurückzuführen²⁸⁹. Die Armutsfrage stellte aus dieser Perspektive ein andauerndes Problem dar, das schon vor der Krise vorhanden und nicht bewältigt worden war (Interview mit Lee, Y.-H. am 08.04.2004). Weil das massive Auftreten der Massenarmut vor allem auf das fehlende und unzureichende soziale Sicherungsnetz zurückzuführen sei, müsse bei einer Strategie zur Bewältigung der aufgetretenen absoluten Armut die Gewährung des nationalen Existenzminimums im Vordergrund stehen. Allerdings wurde der Armutsbegriff der absoluten Armut beim Armutsbild stets um die relative Armut erweitert. Nachdem die direkten Folgen der Wirtschaftskrise bzw. die absolute Armut durch die wirtschaftliche Wiederbelebung einigermaßen abgebaut worden waren, knüpfte dieses Armutsbild an den Begriff der neuen Armut an²⁹⁰, um die relative Armut zu thematisieren, die sich infolge der Strukturanpassungspolitik und der wirtschaftlichen Liberalisierung deutlich abzeichnete.

²⁸⁹ Das Argument wurde wissenschaftlich untermauert, vor allem von Gu, I. (2002). Nach seiner Studie, in der der Anteil der Arbeitslosen an den Armen untersucht wird, wurde im Jahr 1998 der Anteil der nicht arbeitslosen Armenhaushalte an den Gesamtarmenhaushalten auf ca. 50 % geschätzt. Daher wäre die Gleichsetzung von Arbeitslosigkeit und Armut eine Verengung des Problems der Armut (Gu, I. 2002: 98).

²⁹⁰ Siehe Kap. 9.1.1.

Prozess und Diskurskoalitionen bei der Einführung des Volksexistenzsicherungssystems

Der Prozess der Einführung des Volksexistenzsicherungssystems

Um eine bessere Übersicht über den Prozess der Einführung des VESS zu schaffen, wird der Prozess hier in zwei Phasen unterteilt: Die Thematisierung der Reformnotwendigkeit (Wirtschaftskrise 1997 bis Juni 1999) und die politischen Entscheidungen über den Gesetzeserlass und die Festsetzung der Ausführungsverordnung: 6.1999-10.2000).

1. Phase: Die Thematisierung der Reformnotwendigkeit (von der Wirtschaftskrise 1997 bis Juni 1999).

Die erste Phase umfasste den Zeitraum zwischen der Wirtschaftskrise 1997 und Juni 1999²⁹¹. In dieser Phase gelangte die Diskussion um die Notwendigkeit der gründlichen Erneuerung des LSS in die politische und gesellschaftliche Öffentlichkeit.

Die zentrale Rolle bei der Thematisierung spielten die sozialen Bewegungen, vor allem die ‚Solidarität der Bürger für Partizipationsdemokratie‘ (‚People’s Solidarity for Participation Democracy‘), die schon die Bewegung des nationalen Existenzminimums in der Mitte der 90er Jahre initiiert hat (Siehe 9.1.1.). Als das Armutsproblem nach der Wirtschaftskrise wieder stark an Aktualität gewann, spielte die Organisation als ‚der primäre Akteur‘, der das Problem erstmals öffentlich formuliert hatte, nicht nur bei der Problemdefinition, sondern auch bei der Frage eine bedeutende Rolle, wer für Problembekämpfung und die Formulierung von Strategien zuständig sein müsse (vgl. Schetsche 1996: 24). Die Aktivitäten der Organisation waren auf mehreren Ebenen erkennbar. Zunächst leistete sie auf der Ebene der politischen Institutionen bei der Regierungspartei Überzeugungsarbeit, als die Regierung direkt nach der Krise mit Blick auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit eine Policy-Forschungsgruppe für das Existenzsicherungssystem eingerichtet hatte, indem einige aktive Mitglieder der Organisation an der Forschungsgruppe teilnahmen und ihr Konzept durchgesetzt hatten. Auf der Ebene der Öffentlichkeit veranstaltete die Organisation allein²⁹² oder mit anderen Organisationen²⁹³ wie Gewerkschaften und anderen sozialen Bewegungen öffentliche Demonstrationen und Diskussionsveranstaltungen, um hinsichtlich der öffentlichen Meinung zugunsten einer Erneuerung des LSS hinzuwirken und gleichzeitig ein Policy-Netzwerk auszubilden. Auch eine ‚Unterschriftenaktion für den Aufbau des nationalen Existenzminimums‘ (12.12.1998), an der 209 Universitätsprofessoren des Faches Sozialpolitik und Sozi-

²⁹¹ Im Dezember 1998 wurde der Gesetzentwurf zur Überprüfung im Gesundheits-Wohlfahrts-Ausschuss im Parlament eingebracht.

²⁹² Dazu zählte z.B. die Veranstaltung ‚Dringender Vorschlag, die Zeit des IWF – Soziale Bekämpfungsmaßnahmen gegen hohe Arbeitslosigkeit – Einführung der Arbeitslosenhilfe für Arbeitslose mit niedrigem Einkommen‘ am 3.4. 1998.

²⁹³ Öffentliche Anhörung zum Erlass des VESG und der Lebensunterhaltssicherungsmaßnahmen für Arbeitslose mit niedrigem Einkommen (29.6.1998).

alarbeit teilnahmen, zählte zu den Bemühungen der Mobilisierung einer Unterstützung durch die Öffentlichkeit. Ununterbrochen folgten weitere Aktionen, wie die ‚Diskussion über die Vorbeugung des Auftretens eines zweiten Falls Sang, Jung-Uh‘²⁹⁴, die ‚Gemeinsame Erklärung für den Erlass des VESG‘ (11.11.1998)²⁹⁵, die ‚Veranstaltung zur Forderung einer Erweiterung der Beschäftigungsmaßnahmen und der sozialen Sicherungen‘ (26.11.1998)²⁹⁶ und die ‚Erklärung des Rechts auf Wohlfahrt (ein Jahr nach IWF – Aktion der Bürger für Reform)‘²⁹⁷. Auf der Ebene der Gesetzgebung stellte sie mit dem Abgeordneten der Oppositionspartei Kim, Hong-Shin und gemeinsam mit 26 sozialen Bewegungen einen Antrag auf Erlass des VESG (23.7.1998). Dieser Gesetzesentwurf wurde schließlich ohne wesentliche Änderung als Gesetzesentwurf der Regierungspartei im Gesundheits-Wohlfahrts-Ausschuss im Parlament zur Beratung eingebracht und angenommen (28.12.1998). Aufgrund der Einwände von Ministerien, vor allem des Ministeriums für Planung und Haushalt, das sich mit Blick auf die Frage der Finanzierbarkeit gegen das Gesetz stellte, wurde der Erlass des Gesetzes jedoch verschoben. Außerdem trug die passive, mit der unzureichenden administrativen Infrastruktur begründete Haltung des zuständigen Wohlfahrtsministeriums zur Verschiebung bei (Cho, Y. 2001: 65; 75). Auch stieß das Gesetz auf den Widerstand des Arbeitsministeriums. Es kritisierte, dass das Gesetz nur eine Armutsfalle darstelle, und argumentierte, dass der Schwerpunkt nicht in der Armutsbekämpfung, sondern in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gelegt werden solle und die Reform in der Armutspolitik auf die Verbesserung des vorhandenen LSS beschränkt werden solle (Chang, J. 1999: 40-41). Einen konkreten Vorschlag machte das Arbeitsministerium schon im August 1998. Danach (Ausschuss für Planung und Haushalt 1998; Cho, Y. 2001: 84) sollte ein soziales Sicherungsnetz in der Zeit der hohen Arbeitslosigkeit durch Leistungsverbesserungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Ausbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgebaut werden. Konkret sollten folgende Maßnahmen durchgeführt werden: 1. Erweiterung des Empfängerkreises der Arbeitslosenversicherung auf alle jene Beschäftigten, deren Arbeitsvertrag für länger als einen Monat gültig war. 2. Erweiterung der Ausbildungsmaßnahmen, 3. Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Erhöhung des Unterhaltsgelds in der Ausbildungszeit, 4. Schnelle Getreide- und Erziehungsbeihilfe für Arbeitslose mit niedrigem Einkommen, 5. Erhöhung des Niveaus des Existenzminimums²⁹⁸. Anschließend entwi-

²⁹⁴ Diese Person hatte den Finger seines Sohnes abgeschnitten, um die Versicherungsprämie zu kassieren. Dieser Fall symbolisierte die Verzweiflung vieler Familien, die plötzlich ins Elend geraten waren.

²⁹⁵ Gemeinsam mit den Gewerkschaften.

²⁹⁶ An der Veranstaltung nahmen 18 soziale Bewegungen teil. Dazu gehörten u.a. der Demokratische Gewerkschaftsbund, der Verband der Frauenbewegungen und die Koalition der Bürger für wirtschaftliche Gerechtigkeit.

²⁹⁷ Trotz der Bemühungen zeigte die Thematisierung der Reform in der Öffentlichkeit nur begrenzten Erfolg (Ahn, B. 2000: 7).

²⁹⁸ Das Gesundheits- und Wohlfahrtsministerium zeigte Vorbehalte. Es richtete sich nicht gegen die Einführung des VESS an sich, aber gegen seine sofortige Einführung. Nach seinem Vorschlag sollte das Armutproblem erst durch Verbesserungen des LSS bewältigt werden: durch die Erweiterung des Empfängerkreises ausschließlich der arbeitsfähigen Armen und die Erhöhung des Leistungsniveaus.

ckelte im Jahr 1999 das KLI, das Forschungsinstitut des Arbeitsministeriums, ein alternatives Konzept, das sowohl vom VESG als auch vom Konzept der Wirtschaftsministerien abwich (Chun, B./Hwang, D. 1999).

Auf die Verschiebung des Gesetzeserlasses reagierten die sozialen Bewegungen am 4.3.1999 mit der Gründung der neuen Organisation ‚Koalition für die Förderung des Erlassens des VESG‘, die sich noch stärker und systematischer für die Inkraftsetzung des Gesetzes einsetzen sollte. In der KfFEV sammelten sich 28 soziale Bewegungen aus verschiedenen Bereichen, darunter Frauenbewegungen, religiöse Gruppen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsbewegungen, wobei die ‚Solidarität der Bürger für Partizipationsdemokratie‘ die führende Rolle übernahm. Nach der Gründung der ‚KfFEV‘ wurden auf der einen Seite die öffentlichen Aktionen in Form öffentlicher Anhörungen und Diskussionen weiter betrieben, etwa mit einer öffentlichen Anhörung am 17.3.1999 mit dem Titel ‚Streitpunkte und Perspektive des Erlasses des VESG‘, und auch in Form von Demonstrationen und Unterschriftenaktionen, so z.B. einer Erklärung christlicher Professoren zugunsten des Gesetzerlasses am 11.5.1999, einer ebensolchen Erklärung der religiösen Führungsgruppen am 26.5.1999 usw.²⁹⁹

Auf der anderen Seite leistete die KfFEV weiterhin in Parteien und der Regierung durch formelle und informelle Treffen mit wichtigen Akteuren Überzeugungsarbeit, so bei Treffen mit Lee, Gi-Ho, dem Generalsekretär im Präsidentenamt (11.05.1999) und mit dem Vizeminister des MfGW (10.6.1999) (Ahn, B. 2000: 9-10). Die Thematisierung der Reform erfuhr den entscheidenden Wendepunkt, als Präsident Kim, Dae-Jung am 21.6.1999 in Ul-Shan erklärte, dass die Regierung das VESG erlassen würde, um für die mittleren und unteren Schichten die Stabilität der Lebensbedingungen zu gewährleisten. Es wurde viel spekuliert, worin die wahren Gründe für diese Erklärung lagen (vgl. Park, Y. 2002). Doch gibt es kaum Zweifel, dass die Aktivitäten der ‚KfFEV‘ einen bedeutenden Beitrag dazu geleistet haben (Ahn, B. 2000: 11).

²⁹⁹ Siehe Park, Y. 2001: 91 für weitere Aktionen.

2. Phase: Politische Entscheidungen über Gesetzeserlass und Erlass der Ausführungsverordnung (Juni 1999-Oktober 2000)

Bei der zweiten Phase handelte es sich um den Gesetzgebungsprozess und den Erlass der Ausführungsverordnung. Ein wichtiges Merkmal der koreanischen Sozialpolitik lag darin, dass der Verrechtlichungsgrad nicht sonderlich hoch war. Das bedeutete, dass eine sehr große Zahl bedeutender Leistungsbestimmungen nicht per Gesetz, sondern durch Ausführungsverordnungen und -regeln geregelt waren, die auf der administrativen Ebene bestimmt wurden. Daher entzündete sich der Streit der Diskurskoalitionen nicht nur an der Gesetzgebung, sondern auch an der Festsetzung der Ausführungsverordnung und -regeln.

Nach der Erklärung des Präsidenten wurde das Ziel der Einführung des VESG zur offiziellen Regierungsposition. Dies hatte zum einen zur Folge, dass die Einwände der Ministerien, des MfPH und des Arbeitsministeriums zurückgezogen wurden. Zum anderen nahm das zuständige MfGW, das sich sehr zurückhaltend verhielt³⁰⁰, aktiv am Prozess der Gesetzeseinführung teil. Das Ministerium kündigte den Plan an, das LSS durch das VESS zu ersetzen (Cho, Y. 2001: 79). Auch wurden die KfFEV durch diese Erklärung ermutigt und weitere Aktionen für die Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses durchgeführt, unter anderem eine am 5.7.1999 vor dem Parlament stattfindende Massenaktion für die ‚Forderung nach dem Aufbau eines sozialen Sicherungsnetzes und der Verabschiedung des VESG‘. Außerdem setzte sich die Oppositionspartei ‚Partei des einheitlichen Landes‘ für die Verabschiedung des Gesetzes ein. Am 7.5.1999 wurde der Gesetzentwurf von den 151 Abgeordneten der Oppositionspartei zur Verabschiedung im Parlament eingebracht, und obwohl es sich um die Opposition handelte, gab es einen parteienübergreifenden Konsens. Lediglich die Frage nach dem Termin für die Inkraftsetzung des Gesetzes führte zu einer kleineren Auseinandersetzung zwischen der Oppositionspartei und dem Gesundheits- und Wohlfahrtsministerium. Die Oppositionspartei und die KfFV strebten einen schnellen Termin (Juli 2000) an, während das Wohlfahrtsministerium aus verwaltungstechnischen Gründen einen späteren Zeitpunkt (Januar 2001) favorisierte. Als Kompromiss wurde der Termin für Oktober 2000 festgesetzt (Ahn, B. 2000: 14). Am 9.8.1999 stimmte der Parlamentsausschuss für Gesundheit und Wohlfahrt über den Gesetzentwurf ab, der sich aus den beiden Gesetzentwürfen von Dezember 1998 und Juli 1999 zusammensetzte. Schließlich wurde in der Plenarsitzung vom 12.8.1999 das VESG verabschiedet.

Nach Verabschiedung des Gesetzes richtete das MfGW zum einen eine ‚Initiatorgruppe des VESG‘ ein, die die Ausführungsverordnung und -regeln ausformulieren sollte. Zum anderen beauftragte das MfGW das IfGSA mit der Erarbeitung einer Grundlagenstudie über die Ausführungsverordnung, wobei sich die wissenschaftlichen Experten der KfFV aktiv beteiligten und die Durchsetzung ihres Kernkonzeptes sichern konnten. Bevor der Entwurf der neuen Ausführungsverordnung und -regeln am 17.2.2000 angekündigt wurde³⁰¹, legten jedoch das MfPH und das MfA eigene

³⁰⁰Das passive Verhalten des Wohlfahrtsministeriums wurde damit begründet, dass die Verwaltungsinfrastruktur nicht ausreichend ausgebaut worden sei, um das neue System zu installieren.

³⁰¹ Er sollte am 7.3.2000 angekündigt werden.

Konzepte vor und versuchten, sie durchzusetzen. Das MfA zielte mit seinem Konzept darauf ab, einen Teil der Maßnahmen, die Hilfe zur Selbsthilfe, seiner Zuständigkeit unterzuordnen. Hingegen ging es beim Konzept des MfPH um die Vermeidung finanzieller Belastungen durch eine strengere Gestaltung der Auswahlkriterien, welche das MfGW wegen der Machtkonstellation innerhalb des Kabinetts schwer ablehnen konnte (ebenda: 15).

Tabelle 9-5 Streitpunkte und Positionen der Akteure um die Ausführungsverordnung und -anordnung

Streitpunkte	MfGW	MfPH	SBPD	Endversion
Kriterien für Unterhaltspflichtige	Einkommen unter 120%	Vermögen unter 120%	Einkommen 130%	Vermögen unter 120%
Freibeträge des Arbeitsinkommens	50%	10% ab 2002	50%	10-15% ab 2002
Leistung für Einkommensgruppe knapp über Armutsgrenze	Rehabilitations-Hilfe und medizinische Hilfe	Rehabilitations-Hilfe	Rehabilitations-Hilfe und medizinische Hilfe	Rehabilitations-Hilfe
Leistungsniveau (4köpfige Familie: Won)	729.000		850.000	729.000

Quelle: Cho, Y. 2001: 124, Tabelle 3-20.

Aufgrund dieser Auseinandersetzung wurde die Ankündigung der Ausführungsverordnung und -regeln verschoben. Durch die Verschiebung musste die Regierung das Auswahlverfahren der Empfänger ohne Ausführungsverordnung beginnen, wobei noch strengere Auswahlkriterien als die des LSS zugrunde gelegt wurden. Neben den Auswahlkriterien des alten Lebensunterhaltsschutzes – Einkommen, Vermögen und Unterhaltspflicht – traten die neuen, zusätzlichen Kriterien Grundstück, Wohnung und Pkw. Dies löste einen Protest der sozialen Bewegungen aus. Sie bildeten eine ‚Bewegungszentrale für die Erlangung des Anspruchs auf Existenzsicherung‘, die verschiedene Arten von Protesten organisierte³⁰² (Cho, Y. 2001: 92-93). Zwar gelang es der Bewegungszentrale durch diese Proteste, die Auswahlkriterien des aktuellen Auswahlprozesses zu mildern (ebenda: 94).³⁰³ Sie konnte jedoch nicht verhindern, dass das MfPH in der Ausführungsverordnung und den Ausführungsregeln strenge Auswahlkriterien durchsetzte (Cho, Y.: 2001: 82) und das MfA einen Teil der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Hilfe zur Selbsthilfe in seine Zuständigkeit

³⁰²Klage vor dem Verfassungsgericht, Klage vor dem Verwaltungsgericht und Massendemonstrationen usw.

³⁰³Es handelte sich um die Verlängerung der Antragsfrist und die Lockerungen einiger Auswahlkriterien (Cho, Y. 2001: 94).

brachte. Als die Ausführungsverordnung und -regeln im Oktober 2000 festgesetzt wurden, enthielten sie weit strengere Auswahlkriterien, ein niedrigeres Leistungs-niveau und einen stärkeren Arbeitszwang als die der ersten Version vom Februar 2000 (Jung, W. 2003: 361).

Diskurskoalitionen und diskursive Deutungsmuster bei der Einführung des Volks-existenzsicherungssystems

In der Diskussion über die Einführung des VESS wurden drei unterschiedliche Diskurskoalitionen und diskursive Deutungsmuster erkennbar. Zunächst schuf die Aktualität des Armutsproblems nach der Wirtschaftskrise eine günstige Bedingung, unter der die Kernargumente des diskursiven Deutungsmusters ‚social citizenship‘, nämlich die Notwendigkeit einer Verwirklichung des Grundrechts auf das Existenzminimum, Verbreitung finden konnten. Dieses diskursive Deutungsmuster sah das Armutsproblem nicht als ein temporäres, sondern als ein andauerndes Problem an. Für es zeigte die Wirtschaftskrise, wie unzureichend das vorhandene soziale Sicherungsnetz, vor allem das LSS, war. Insofern hielt es die vorhandenen Maßnahmen einschließlich der Sofortmaßnahmen, die Arbeitslosengeld, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Berufsausbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), LSS und Darlehen für Arbeitslose umfassten, für nicht ausreichend, um die Arbeitslosigkeit und ihre negativen sozialen Folgen nach der Wirtschaftskrise zu bewältigen. Die Maßnahmen hätten insofern nur einem kleinen Teil der Bedürftigen genutzt, als 1999 nur 15,5% der Arbeitslosen von mindestens einer der Maßnahmen des sozialen Sicherungsnetzes hätten profitieren können. Zudem hätten sich die Maßnahmen auf diejenigen Arbeitslosengruppen konzentriert, denen es im Hinblick auf die Einkommensverhältnisse relativ besser ging (Moon, J. 1999: 8). Daher bestand nach diesem diskursiven Deutungsmuster die dringende **Notwendigkeit**, das soziale Sicherungsnetz mit seinen Kernelementen Umfänglichkeit (Comprehensiveness), Universalismus und nationales Existenzminimum auszubauen. Die gründliche Erneuerung des vorhandenen Existenzsicherungssystems, d.h. die Einführung des neuen ‚VESS‘ stellte den dringendsten und wichtigsten Schritt dar (Lee, C. 1998). Schon im Juni 1998 legte der Anwalt Lee, Chan-Jin in der SBPD das grundlegende Konzept für das neue Gesetz vor, dessen Großteil im Gesetzentwurf vom 23.7.1998 aufgenommen wurde (Park, Y. 2002: 287). Das Konzept legte die wesentlichen Erneuerungen des VESG fest: Titel und Zielsetzung des Gesetzes, Begriffsänderungen, Ausweitung des Empfängerkreises, Leistungserweiterungen, Erhöhung des Niveaus usw. Gleichwohl hatte die Social-Citizenship-Diskurskoalition schwer gegen die dominante Markt/Wachstum-Diskurskoalition zu kämpfen. Das **diskursive Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘** unterschied hinsichtlich der Bedarfslage nach der Wirtschaftskrise zwischen kurzfristigem und langfristigem Wohlfahrtsbedarf. Die staatlichen Sondermaßnahmen, die zur Bewältigung der vorübergehenden sozialen Probleme, vor allem der Arbeitslosigkeit und der Armut, eingesetzt wurden, dürften nicht als dauernde Institutionen etabliert werden, die unkontrollierbaren Druck auf den staatlichen Haushalt ausüben könnten. Auch im Bereich des Existenzsicherungssystems sollte sich die staatliche Armutsbekämpfung auf vorübergehende Sondermaßnahmen wie die Ausdehnung der vorübergehenden Lebensunterhaltsschutzmaßnahmen und

der Darlehensvergabe an Arbeitslose beschränken, d.h. es gäbe **keine Notwendigkeit** weder für eine weitgehende Verbesserung noch für eine grundlegende Reform des bestehenden LSS (Ahn, J. 2000). „Es ist viel dringender, das vorhandene Wohlfahrtssystem effektiver und produktiver zu gestalten, als mit dem Konzept der produktiven Sozialpolitik neue Institutionen einzuführen“ (ebenda: 29). Zwischen den beiden starken Diskurskoalitionen positioniert war die gemäßigte, sich von ihnen aber deutlich unterscheidende Balanced-Development-Diskurskoalition. Einerseits wurde von den Vertretern des **diskursiven Deutungsmusters ‚balanced development‘** die weitgehende Verbesserung des LSS gefordert. Andererseits lehnte es die Abschaffung der Trennung zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Armen im VESG ab, die eine der bedeutendsten Erneuerungselemente im diskursiven Deutungsmuster ‘social citizenship’ darstellte (Chang, S. 1999). Es bestand die **Notwendigkeit der Institutionalisierung der Armutsbekämpfungsmaßnahmen**. Ein neues ‚Schutzsystem für Arbeitslose mit niedrigem Einkommen‘ sollte eingeführt werden, weil die immer stärker wachsende Arbeitslosigkeitsdauer als Hauptursache der Armut angesehen wurde. Nicht die Armutspolitik bzw. das LSS, sondern die aktive Arbeitsmarktpolitik zeigte eine dringende Reformnotwendigkeit. Im Bereich der Armutspolitik wurde im Zusammenhang mit diesem diskursiven Deutungsmuster die gründliche Erneuerung des LSS, nämlich die Einführung des VESS, abgelehnt. Es wurde weiterhin davon ausgegangen, dass der Schwerpunkt der Armutsbekämpfung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen gelegt werden sollte. Außerdem sollten sich die Arbeitsfähigen durch eigene Erwerbstätigkeit selbst helfen, wobei der Staat mit der Institutionalisierung aktiver arbeitspolitischer Maßnahmen die Arbeitslosen unterstützen sollte.

Allerdings ist je nach Phase nach unterschiedlichen Streitpunkten zu differenzieren. In der ersten Phase standen die Verringerung der allgemeinen Arbeitswilligkeit und das Finanzierungsproblem im Mittelpunkt, in der zweiten Phase zogen neben der ‚Wohlfahrtskrankheit‘ und dem unkontrollierten Wohlfahrtsbudgetwachstum Themen wie Verwaltungsinfrastruktur und Empfänger Auswahlkriterien die Aufmerksamkeit auf sich. Diese Diskussion soll hier noch einmal entsprechend den Kriterien der Wohlfahrtsstaatlichkeit eingeordnet werden, um so die ideologischen Richtungen der diskursiven Deutungsmuster zu verdeutlichen, die hinter den Argumenten standen (Tabelle 9-10).

A. Die politische Verantwortung für das Existenzminimum

Das diskursive Deutungsmuster ‘social citizenship’ bezog sich auf die staatliche Verantwortung für die Existenzsicherung, die in §34 KV vorgeschrieben war. Danach war der Staat verpflichtet, ein soziales Sicherungsnetz einzurichten, innerhalb dessen das neue VESS als letzte Instanz fungieren sollte. Dagegen lag nach dem diskursiven Deutungsmuster ‘Markt/Wachstum’ die Lösung des Armutsproblems, das hauptsächlich auf die Arbeitslosigkeit zurückzuführen war, in der Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt statt ihrer Förderung durch öffentliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Die Verantwortung für die Beseitigung der Armut sollte deswegen hauptsächlich der freie Markt tragen, der aktiv durch private Selbsthilfe durch Familie und Bekannte ergänzt werden sollte (NVA 1999). Das

diskursive Deutungsmuster 'balanced development' betonte die staatliche Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose. Wie der Titel, Schutzsystem für Arbeitslose mit niedrigen Einkommen' zeigte, wurde das neue System nicht in Verbindung mit dem Recht der Staatsbürger und der Pflicht des Staates gebracht. Dabei wies das Konzept an keiner Stelle auf das Recht auf Arbeit hin, das einen wichtigen Bestandteil der sozialen Grundrechte in der koreanischen Verfassung (§ 32 KV) darstellte.

B. Die Ausdifferenzierung sozialpolitischer Ziele im Existenzsicherungssystem

Der **zweite** Punkt, der die Ausdifferenzierung der sozialpolitischen Zielsetzungen bestimmte, gewann in der Auseinandersetzung der Diskurskoalitionen besondere Aufmerksamkeit.

Finanzierung: Die zentrale Kritik der Markt/Wachstum-Diskurskoalition am VESS lag in der durch die Einführung des großzügigen Existenzsicherungssystems hervorgerufenen Ausgabenexpansion. Danach sollte zwar eine soziale Sicherung aufgebaut, aber so organisiert werden, dass sie keinen permanenten zusätzlichen Druck auf den staatlichen Haushalt ausübte (MfFH/MfPH 1999: 23). Zudem bezog sich die Markt/Wachstum-Diskurskoalition auf die Beispiele der entwickelten Wohlfahrtsstaaten, um zu zeigen, dass sich erstens die Sozialausgaben gegenüber den wirtschaftlichen Kapazitäten unflexibel verhalten und zweitens die entwickelten Wohlfahrtsstaaten bereits lange zuvor begonnen hatten, durch die Stärkung der individuellen Verantwortung für die Wohlfahrt die ungezügelte Zunahme der Sozialausgaben unter Kontrolle zu bringen (MfPH 1999). Entgegen dieser Kritik schätzten die Vertreter der Social-Citizenship-Diskurskoalition das erforderliche Budget auf maximal ca. 342 Mrd. Won und stellten die Summe dann in den internationalen Vergleich, der zeigte, dass das neue System im Vergleich zu anderen Ländern relativ gering war. Die Ausgaben für das neue VESS würden ca. 0,66% des BIP ausmachen, während der Anteil in anderen Ländern wie Australien (6,8%), Neuseeland (2,5%), Frankreich (2,0%), Deutschland (2,0%), Italien (3,3%), Japan (0,3%), Großbritannien (4,1%), den USA (3,7%) und Schweden (1,5%) weit höher liege (Moon, J. 1999: 24). Überdies kritisierte sie an dem alten LSS, dass nicht das Ziel der Existenzsicherung, sondern die Haushaltsplanung der Regierung die Zahl der Geschützten und das Schutzniveau bestimmte. Im neuen System sollten zunächst die Bedürftigen ausgewählt und dann der Haushalt bestimmt werden (Lee, C. 1998: 30). Das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' unterschied sich hinsichtlich der Finanzierung der Maßnahmen von den übrigen diskursiven Deutungsmustern, denn die Maßnahmen sollten teils durch den Regierungshaushalt und teils durch den Haushalt der Beschäftigungsversicherung finanziert werden.

In der zweiten Phase führte die Markt/Wachstum-Diskurskoalition erneut das Argument der Unfinanzierbarkeit an, um die geplanten Maßnahmen zu beschränken oder gar zu verhindern. Ein bedeutendes Beispiel war in diesem Zusammenhang die Nichtanrechnung des Arbeitseinkommens bei der Einkommensermittlung. Der Entwurf sah bei Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Hilfemaßnahmen zur Selbsthilfe, bei Teilnahme von Behinderten an Rehabilitationsmaßnahmen und bei Nebenbeschäftigungen von Studenten vor, dass nur 50% der Beträge des Ar-

beitseinkommens angerechnet würden; bei anderen Arten des Arbeitseinkommens lag der Befreiungssatz bei 15%. Das MfFW lehnte diese Regelungen aufgrund der Befürchtungen ab, dass sie stärkere finanzielle Belastungen auslösen würden und wegen der Begünstigung der arbeitenden Leistungsempfänger diese Gruppe ein höheres Einkommen erreichen könnten als die Nicht-Empfänger mit einem knapp über der Armutsgrenze liegenden Einkommen. Nach Vorschlag des MfFW sollte der Satz auf 20% gesenkt werden. Auch das MfPH kritisierte an der Regelung, dass sie lediglich große finanzielle Belastungen verursachen würde, ihr Arbeitsförderungseffekt dagegen sehr gering wäre. Ihm zufolge sollte der Befreiungssatz 10% nicht überschreiten. Überdies sollte die Umsetzung dieser Regelung auf 2002 verschoben werden, weil die aus der Regelung resultierenden zusätzlichen finanziellen Kosten schwer zu schätzen wären. Trotz des Arguments, dass der Vertrauensgewinn innerhalb der Bevölkerung gegen eine zeitliche Verschiebung spreche, setzte sich bei der Endfassung schließlich der Vorschlag des MfPH durch; die Umsetzung wurde auf 2002 verschoben. Die Höhe der Befreiungssätze wurde allgemein auf 10%, bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf 20% und bei Studenten und Behinderten auf 30% festgesetzt. Auf einen anderen Punkt, der die Offensive für eine Beschränkung der möglichen Kostenexpansion betraf – den Versuch der Markt/Wachstumsdiskurskoalition, die Auswahlkriterien zu verschärfen – wird an anderer Stelle dieses Kapitels ausführlich eingegangen.

Leistungsniveau und –art: Eine der wichtigsten Erneuerungen durch das neue VESS sah die Social-Citizenship-Diskurskoalition darin, dass das Leistungsniveau des neuen Systems die reale Existenzsicherung ermöglichen sollte (Existenzsicherungsprinzip). Sie kritisierte die Darstellung der Regierung, die behauptete, dass das Existenzminimum bei der Bestimmung des Leistungsniveaus des LSS seit Anfang der 90er Jahre die maßgebende Rolle gespielt und im Jahr 1998 das Leistungsniveau 100% des Existenzminimums erreicht habe. Nach der Social-Citizenship-Diskurskoalition beruhte diese Berechnung darauf, dass das offizielle Existenzminimum 220.000 Won betrug und sich aus einem durchschnittlichen Leistungsniveau des Lebensunterhaltsschutzes von 162.000 Won und dem durchschnittlichen Einkommen der Geschützten von 58.000 Won zusammensetzte. Die Problematik der Berechnung lag vor allem darin, das eigene Einkommen der Geschützten vorauszusetzen, weil im LSS nur die Arbeitsunfähigen Anspruch auf die Leistung hatten. Der wichtigste Grund für das niedrige Niveau der Leistungen, die kaum das Existenzminimum der ‚Geschützten‘ abgedeckt hätten, liege erstens in der Definition des offiziellen Existenzminimums, das den Maßstab für die Bestimmung des Leistungsniveaus und die Auswahl der Empfänger bilden sollte. Zweitens verhinderte die Einheitlichkeit des Leistungsniveaus im LSS die individuelle Bedarfsorientierung der Leistung. **Zum einen** wäre das offizielle Existenzminimum zu niedrig festgesetzt worden und habe keine wirkliche Abdeckung des Mindestbedarfs ermöglicht (Moon, J. 1998a: 14). Zudem habe das offizielle Existenzminimum nicht der wirklichen Lebenslage der Menschen entsprochen und nicht die individuellen Unterschiede hin-

sichtlich der Zahl der Haushaltsmitglieder, des Haushaltstypus³⁰⁴ sowie der Region³⁰⁵ berücksichtigt. Daher richteten sich die Vorschläge der Diskurskoalition bezüglich des Wohlfahrtsrechts zuerst auf die Schaffung eines institutionellen Rahmens, der die Bestimmung eines realistischen Existenzminimums ermöglichen sollte. Dessen Höhe sollte nach wie vor jedes Jahr im Komitee der Lebensunterhaltssicherung festgesetzt und veröffentlicht werden. Die Abhängigkeit des Komitees von der Regierung sollte jedoch dadurch gestärkt werden, dass das Komitee nicht mehr dem Wohlfahrtsministerium, sondern dem Premierminister unterstellt werden sollte, und Befugnisse für unabhängige Beratungen und Beschlüsse haben sollte. Überdies sollte sowohl bei der Veröffentlichung als auch bei der Berechnung des Existenzminimums die individuelle Lage der Haushalte berücksichtigt werden (Lee, C. 1998: 27-30). **Zum anderen** kritisierte die Social-Citizenship-Diskurskoalition das einheitliche Schutzniveau des LSS. Im neuen VESS sollte das Prinzip der individuellen Bedarfsorientierung in dem Sinn umgesetzt werden, dass das Leistungsniveau an den individuellen Bedarf angepasst und die Differenz zwischen Existenzminimum und eigenem Einkommen bzw. Vermögen abgedeckt werden sollte. Dabei sollte eine Bedürftigkeitsprüfung eingeführt werden, bei der das Einkommen und das Vermögen der Hilfesuchenden ermittelt werden sollten. Überdies schlug die Diskurskoalition einen neuen Maßstab für die Abschätzung der Bedürftigkeit vor, bei der das Einkommen und das Vermögen Berücksichtigung finden sollte. Außerdem sollte die Einführung der neuen Leistungsart, vor allem das Wohngeld, zur Verwirklichung des Existenzminimumsprinzips beitragen. Auch den Armen direkt oberhalb der Armutsgrenze, die zwar keine Leistungen beziehen durften, aber permanent von einem Abgleiten in die Armut bedroht waren, sollte der Zugang zu einigen Leistungsarten wie medizinischer Unterstützung und Ausbildungsgeld gewährt werden (Hu, S. 2000a).

Gegenüber dem ausführlichen Reformkonzept der Social-Citizenship-Diskurskoalition führte die Markt/Wachstum-Diskurskoalition die relativ einfache Kritik an, dass das zu hohe Leistungsniveau nicht nur eine Belastung für den staatlichen Haushalt darstellen, sondern auch einen Missbrauch des Wohlfahrtssystems verursachen könnte. „Aus der Perspektive des ‚moral hazard‘ betrachtet, stellte das Leistungsniveau von 93 Mill. Won für eine vierköpfige Familie ein Einkommen dar, das auch durch Erwerbstätigkeit sehr schwer zu erreichen ist. Es könnten Fälle vorkommen, in denen Hilfesuchende, die durch eigene Arbeit fleißig 90 Mill. verdienen, nur 3 Mill. an Hilfeleistung bekommen, während nicht arbeitende Hilfesuchende ohne Mühe 93 Mill. erhalten. In diesem Fall stellt dies ein ernsthaftes Problem dar. Zudem könnte das Niveau von 93 Mill. Won aus politischem Anlass noch gesteigert werden“ (La, S. 2000: 50-51). Außerdem habe die fehlende Verwaltungsinfrastruktur, die die genaue Einkommensermittlung erschwert habe, ein großes Hindernis für die Einführung des neuen Systems dargestellt (Ahn, J. 2000: 51-52). Das diskursive Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘ lehnte aus finanziellen Gründen die Einführung der neuen Leistungsarten wie des Wohngeldes ab. In der zweiten Phase des Reform-

³⁰⁴ Es gibt unterschiedliche Haushaltstypen, je nachdem, wer zu den Haushaltsmitgliedern zählt. So gibt es z.B. Haushalte mit Behinderten, mit Älteren, mit Schülern oder mit Studenten.

³⁰⁵ Es gibt bei den Unterhaltskosten Unterschiede zwischen Stadt und Land.

prozesses begründete die Markt/Wachstum-Diskurskoalition auch ihre Ablehnung der Befreiung der Studenten von Studiengebühren und der medizinischen Hilfe für direkt oberhalb der Armutsgrenze zu verortende Einkommensgruppen. Im Entwurf der Ausführungsverordnung fand sich die Regelung, dass Studenten aus Empfängerhaushalten von Studiengebühren befreit werden sollten. Jedoch richtete sich die Anstalt für Haushalt (und auch die Stadt Seoul und Gyung-Gi Do) gegen die Regelung, weil sie in ungerechter Weise nur Studenten begünstigen würde. Wegen dieser Einwände wurde die geplante Übernahme der Studiengebühren gestrichen. Aus dem Entwurf der Ausführungsverordnung ebenfalls herausgenommen wurde aufgrund der auf die finanziellen Kosten bezogenen Einwände des MfPH die Regelung, die die medizinische Hilfe für Einkommensgruppen direkt oberhalb der Armutsgrenze betraf³⁰⁶.

Die Balanced-Development-Diskurskoalition schloss sich der Kritik an dem zu hohen Leistungsniveau an. Die neu umgesetzte Bedarfsorientierung der Leistung könne die Arbeitsbereitschaft senken und zu einer Armutsfalle werden, weil die Hilfesuchenden unabhängig von einer Erwerbstätigkeit ein gleichwertiges Einkommen erzielen könnten (Chang, S. 1999: 41). Deswegen sollte die Armutspolitik so gestaltet werden, dass die durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik geförderten Hilfesuchenden selbst durch eigene Arbeit aus der Armut herauskommen könnten (Chun, B/Hwang, D. 1999). Allerdings legte diese Balanced-Development-Diskurskoalition kein konkretes Konzept für das Niveau der Lebensunterhaltsleistung vor. Zwar sollte den arbeitsfähigen Teilnehmern an den Schutzmaßnahmen für Arbeitslose mit niedrigem Einkommen das Niveau des Existenzminimums und sollte den arbeitsunfähigen Hilfesuchenden die Leistung des LSS oder des VESS gewährt werden, jedoch wurde die Frage vernachlässigt, ob die vorgelegten Konzepte für die Höhe des Existenzminimums tatsächlich dem Grundbedarf der Hilfesuchenden gerecht wurden (Moon, J. 1999: 27). Außerdem durfte nur der Haushaltsvorstand Lebensunterhaltsleistungen beziehen. Dabei war man davon ausgegangen, dass der Lebensunterhalt der anderen Familienmitglieder vom Haushaltsvorstand abhängig war.

Administration: Dabei handelt es sich vor allem um zwei Punkte: Die Zuständigkeit für die Sozialverwaltung und die Entfaltung der sozialen Profession.

Während die Markt/Wachstum-Diskurskoalition neben dem Vorschlag, dass das Finanzamt bei der Einkommensermittlung beteiligt werden sollte, keine Innovation erwartete (Ahn, J. 2000: 23), legten die Wohlfahrtsrechts- und die Balanced-Development-Diskurskoalition unterschiedliche Reformvorschläge vor. Das diskursive Deutungsmuster 'social citizenship' setzte sich für die Erweiterung der sozialpolitischen Aufgaben der kommunalen Verwaltung ein. Das Ortsamt sollte zu einem Wohlfahrtszentrum umgewandelt werden, das alle Bedürfnisse der Bevölkerung in den Bereichen Gesundheit, Wohlfahrt und Beschäftigung verwalten sollte; dabei sollte das Verwaltungsverfahren vereinfacht und verkürzt werden (one-stop service). Vor allem sollte das Arbeitsministerium die arbeitsfähigen Leistungsempfänger in seine Arbeitsvermittlung aufnehmen, um die Koordinierung mit der aktiven Ar-

³⁰⁶ Siehe Tabelle 9-5 für weitere unterschiedliche Positionen zur Durchführungsverordnung von MfGW, MfPH sowie SBPD.

beitsmarktpolitik zu ermöglichen (Moon, J. 1999). Dagegen sah die Balanced-Development-Diskurskoalition die Arbeitsvermittlung als die hauptsächlich zuständige Verwaltung für die Armutspolitik an. Daher sollte die Arbeitsvermittlung dringend dahingehend erweitert werden, dass die Zahl der Arbeitsvermittlungsstellen von 119 im Jahr 1999 auf mehr als 200 gesteigert werden sollte (Chun, B./Hwang, D. 1999).

Im Punkt der Professionalisierung der Sozialverwaltung herrschte Einigkeit unter den drei Diskurskoalitionen. Alle waren für eine vermehrte Einstellung von Sozialarbeitern, wobei die Forderungen der Social-Citizenship-Diskurskoalition am weitesten gingen. Sie umfassten eine Steigerung der Zahl der Sozialarbeiter von 3.000 auf 10.000, eine Verbesserung des Status der Sozialarbeiter (Verbeamtung) und eine Stärkung der Beratungsfunktion (Moon, J. 1999). Zudem sollte die Verwaltung des neuen VESS ausschließlich in der Hand ausgebildeter Sozialarbeiter liegen (Lee, C. 1998: 27). Die Balanced-Development-Diskurskoalition forderte dagegen die Professionalisierung und Verstärkung der Arbeitsvermittlungskräfte. Die Zahl der Mitarbeiter des Beratungspersonals in der Arbeitsvermittlung sollte bis 2002 von 2690 auf 5000 gesteigert werden.

Schließlich ließen sich in der Auseinandersetzung über die Ausdifferenzierung der sozialpolitischen Zielsetzung ‚Existenzsicherung‘ deutliche Streitpunkte erkennen. Das diskursive Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘ versuchte die Priorität der finanzpolitischen Ziele in ihrer Intaktheit zu schützen. Das diskursive Deutungsmuster ‚social citizenship‘ wollte dagegen die Verselbstständigung des sozialpolitischen Ziels dadurch stärken, dass das Existenzsicherungsprinzip tatsächlich umgesetzt und die Sozialverwaltung gestärkt wurde. Das diskursive Deutungsmuster ‚balanced development‘ legte die Priorität auf die Beschäftigungspolitik bzw. die staatlich geförderte Lohnarbeit, die mit der Erweiterung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen und der Stärkung der Arbeitsverwaltung verbunden wurde.

C. Rechtlicher Anspruch

Gestaltung der Leistungsrechte: Für die Social-Citizenship-Diskurskoalition lag die bedeutendste Erneuerung des neuen VESS im rechtlichen Leistungsanspruch. Der erste Schritt bestand darin, dass im Gesetzestext die begrifflichen Prägungen des rechtlichen Anspruchs fixiert wurden. Die Diskurskoalition legte großen Wert darauf, dass statt der Begriffe des ‚Geschützten‘ oder ‚Schutzträgers‘ die Begriffe des ‚Leistungsempfängers‘ oder des ‚Leistungsträgers‘ eingesetzt wurden, die den rechtlichen Anspruch des Hilfesuchenden bzw. des Staatsbürgers verdeutlichten (Ahn, B. 2000: 40). Weiterhin sollte vor allem die Zugänglichkeit (‚accessibility‘) zur Einklagbarkeit durch Maßnahmen der Rechtshilfe oder der Rechtskostenunterstützung verbessert werden. Es wurde ein ausdifferenziertes Verfahren und die Einrichtung eines ‚Komitees der sozialen Sicherung‘ (社會保障審判委員會法) oder eines Sozialgerichts gefordert.³⁰⁷ Außerdem schlug die Social-Citizenship-Diskurskoalition die

³⁰⁷ Vor der Wirtschaftskrise 1997 existierte bereits ein fortgeschrittener Vorschlag im Bereich der Einklagbarkeit, der das deutsche Modell nachahmte. Danach sollte vor allem die Zugänglichkeit

Einführung temporärer Leistungen vor, die während des Einspruchsverfahrens den Lebensunterhalt des Antragstellers sichern sollten (Lee, C. 2000). Dagegen hielt sowohl die Markt/Wachstums- als auch die Balanced-Development-Diskurskoalition an den alten Begriffen und damit am Wohltätigkeitsprinzip der Armutspolitik fest. Vor allem wurden auch im ‚Schutzsystem für Arbeitslose mit niedrigem Einkommen‘ des diskursiven Deutungsmusters ‚balanced development‘ weiterhin Begriffe wie ‚Geschützte‘ angewendet.

Empfängerkreis: Die heftigste Auseinandersetzung entzündete sich jedoch an der Erweiterung der Leistungszugangsrechte, die durch die Abschaffung der Selektionskriterien des alten LSS ermöglicht werden sollte. Die Selektionskriterien des LSS bestanden aus zwei Kategorien. Es gab zum einen rechtliche Kriterien, die sowohl einige demographische Merkmale wie ein Alter von über 65 und von unter 18 Jahren, Schwangerschaft oder Behinderung oder auch Unterhaltspflichtigkeit als Voraussetzungen für den Leistungszugang vorschrieben. Zum anderen gab es finanzielle Kriterien, die für den Leistungszugang die Grenze des Einkommens- und Vermögensgrenzen festlegten.

Der Kernbestandteil des Reformvorschlags des diskursiven Deutungsmusters ‚social citizenship‘ bestand darin, dass diese mehrdimensionalen Voraussetzungen dadurch vereinfacht werden sollten, dass die demographischen Voraussetzungen abgeschafft und die Einkommens- und Vermögenskriterien zu einem ‚Betrag des anerkannten Einkommens‘ (,所得認定額‘) vereinheitlicht werden sollten, der mit dem offiziellen Existenzminimum abgeglichen werden sollte. Als größter Streitpunkt erwies sich die Tatsache, dass nach diesem Vorschlag auch diejenigen arbeitsfähigen Armen eine Leistungszugangsberechtigung erhalten durften, die bisher prinzipiell aus dem LSS ausgeschlossen waren. Die Inklusion der Arbeitsfähigen wurde damit begründet, dass Südkorea in eine Phase eines niedrigen Wirtschaftswachstums mit hoher Arbeitslosigkeit eingetreten war, in der immer mehr Arbeitsfähige unfreiwillig von Armut betroffen wären. Die in der Phase des starken Wachstums mit niedriger Arbeitslosigkeit vertretene Annahme, dass das staatliche Existenzsicherungssystem zur Verringerung der Arbeitsbereitschaft führen würde, habe deswegen ihre Gültigkeit verloren. Bei den Streitpunkten übernahm das diskursive Deutungsmuster ‚social citizenship‘ die Position der aktiven Verteidigung. Gegen das Argument der Verringerung der Arbeitswilligkeit brachte dieses diskursive Deutungsmuster bzw. die KfFEV vier Gegenargumente vor. Erstens könnten auch die Arbeitenden in Armut geraten; zweitens herrsche nach der Krise eine hohe Arbeitslosigkeit, die die sogenannte ‚Wohlfahrtskrankheit (Abhängigkeit der Bürger von Sozialleistungen)‘ unwahrscheinlich mache; drittens sei das Leistungsniveau im neuen VESS so niedrig gestaltet, dass es sich noch immer lohnen würde zu arbeiten; viertens seien einige Maßnahmen im System eingebaut, die Zwänge zum Arbeiten darstellten (Moon, J. 1999: 21-22; Hu, S. 2000: 4-5).

(,accessibility‘) der Einklagbarkeit durch folgende Maßnahmen verbessert werden: Errichtung einer speziellen Abteilung im Gericht für sozialrechtliche Angelegenheiten, erleichterte Bereitstellung von Pflichtverteidigern für Hilfesuchende, Einführung von Gruppenklagen usw.. (Lee, N./Yun, C. 1995: 10).

Dieser Reformvorschlag stieß auf den starken Widerstand der beiden anderen diskursiven Deutungsmuster. Die Hauptbegründung, die das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' gegen die Einführung des VESG vorbrachte, bestand neben dem Argument eines unkontrollierten Wachstums des Sozialbudgets in der Argumentation, dass die ‚Wohlfahrtskrankheit‘ eintreten werde (Ahn, J. 2000: 15). Danach (Anstalt für Haushalt 1999) würde es die Arbeitswilligkeit verringern, wenn den arbeitsfähigen Armen Sozialhilfe gewährt würde. Das würde, wie man an den Beispielen der ‚Wohlfahrtskrankheit‘ in entwickelten Wohlfahrtsstaaten sehen könnte, negativen Einfluss auf das Wachstum ausüben. In der zweiten Phase, in der das Gesetz im Parlament erlassen wurde, zog sich die Markt/Wachstums-Diskurskoalition zwar von der ideologischen Debatte um die ‚Wohlfahrtskrankheit‘ zurück, verstärkte aber bei konkreten Themen wie der Bestimmung der Auswahlkriterien ihre Offensive. Die Vertreter des diskursiven Deutungsmusters 'Markt/Wachstum', MfPH und MfFW, brachten konkrete Einwände und Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Entwürfe der Ausführungsverordnung und -regeln vom 17.02.2000 vor, die in weiten Teilen eine große Übereinstimmung mit den Positionen des diskursiven Deutungsmusters 'social citizenship' der sozialen Bewegungen (KfFV) und MfGW aufwiesen (Hu, S. 2000: 5-6). Die Einwände betrafen vor allem die Verschärfung der Kriterien, nach denen die Unterhaltspflichtigen ausgewählt wurden. Im Entwurf war nur das Einkommen als Kriterium für die Auswahl der Unterhaltspflichtigen vorgesehen, dabei lag die Einkommensgrenze 20% über der Armutsgrenze. Jedoch fügte das MfPH noch ein Kriterium – Vermögen – hinzu, mit der Begründung, dass die Feststellung der Vermögenslage verwaltungstechnisch weit einfacher sei und die Vermögenslage die Einkommenslage widerspiegele. Gegen diese Kritik verteidigte sich die KfFV mit den Argumenten, dass die Verschärfung des Kriteriums die Gefahr in sich berge, dass die Unterhaltspflichtigen selbst von Armut bedroht wären, wenn sie dafür, dass sie ihrer Pflicht nachgehen, ihr ganzes Vermögen aufbrauchen sollten, und dass die Überprüfung der Vermögenslage der Unterhaltspflichtigen bei den jetzt vorhandenen Verwaltungskapazitäten kaum zu bewältigen wäre (Ahn, B. 2000: 42). Schließlich wurde jedoch der Vorschlag des MfPH in die Endfassung aufgenommen. Der zweite Punkt betraf die Kriterien des Einkommens und des Vermögens, die als Übergangsregelung vorgeschrieben werden sollten, bis das Bemessungssystem des ‚Betrags des anerkannten Einkommens‘ im Jahr 2003 eingeführt würde. Nach dem diskursiven Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' sollte die Vermögensgrenze von 4900 Mill. Won auf 2900 Mill. Won gesenkt werden. Überdies sollten sogar andere zusätzliche Kriterien wie der Besitz eines Autos und die Wohnungsgröße bei der Erlangung einer Zugangsberechtigung eingeführt werden. Das bedeutete, dass durch diese Verschärfung, auch wenn es nur die Übergangsphase betraf, die Auswahlkriterien in der Einführungszeit des neuen VESG noch strenger gestaltet werden sollten als im alten LSS (ebenda: 41).

Das Konzept des diskursiven Deutungsmusters 'balanced development' zeigte ambivalenten Charakter. Einerseits setzte es sich für die Institutionalisierung der Armutspolitik ein. Arbeitslose mit niedrigem Einkommen sollten Unterstützung für ihren Lebensunterhalt erhalten, wobei die Vermögensgrenze bei 4400 Mill. Won liegen sollte. Dies war wesentlich höher als die vom diskursiven Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' vorgeschlagene Vermögensgrenze (Hwang, D. 1999; vgl. Moon,

1999: 27). Arbeitsfähige Arme sollten nicht wie vom diskursiven Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' vorgesehen dem freien Markt überlassen werden. Andererseits war die Unterstützung auf die Haushaltsvorstände beschränkt und eng an die Teilnahme an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gebunden. Danach sollte die Unterscheidung zwischen Arbeitsfähigen und Arbeitsunfähigen nicht aufgehoben werden, weil hierdurch die Arbeitsbereitschaft verringert und die Gefahr vergrößert würde, dass die Betroffenen in die Armutsfalle geraten würden. Vor allem sollte der politische Schwerpunkt angesichts der rasch eingetretenen Massenarbeitslosigkeit in der aktiven Beschäftigungspolitik, vor allem in der Erweiterung der ABM und der Ausbildungsmaßnahmen liegen, die streng an passive Hilfsmaßnahmen, wie die Erweiterung der Arbeitslosenversicherung und die Lebensunterhaltsunterstützung für Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geknüpft werden sollte (Chang, S. 1999; Chun, B./Hwang, D. 1999).

Schließlich stand die Berechtigung der Arbeitsfähigen im Mittelpunkt der Debatte über den rechtlichen Anspruch auf Mindestsicherung. Nach dem diskursiven Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' sollten die Arbeitsfähigen weiterhin von der staatlichen Existenzsicherung ausgeschlossen bleiben. Dagegen sah das diskursive Deutungsmuster 'social citizenship' in der Sicherung des Grundrechts auf existenzsichernde Leistungen das Kernstück ihres Reformkonzeptes. Zwischen den beiden diskursiven Deutungsmustern stand das diskursive Deutungsmuster 'balanced development', das zwar die Institutionalisierung der Armutspolitik für notwendig hielt, die Unterstützung aber nicht als ein Recht, sondern als Entschädigung für die Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen ansah.

D. Rechte-Pflichten-Verhältnis: Arbeitspflicht

Beim Rechte-Pflichten-Verhältnis handelt es sich vor allem um die Gestaltung der Arbeitspflicht. Die Auseinandersetzung darüber fand zwischen Wohlfahrtsrechts- und Balanced-Development-Diskurskoalition statt, weil die Markt/Wachstum-Diskurskoalition am alten LSS festhielt, das prinzipiell die Gewährung des Lebensunterhaltsschutzes für Arbeitsfähige untersagte.

Die beiden übrigen diskursiven Deutungsmuster gingen davon aus, dass die Unterstützung des Lebensunterhalts für Arbeitsfähige mit deren Arbeitsbereitschaft verknüpft werden sollte, d.h. dass die arbeitsfähigen Hilfesuchenden zur Meldung bei der Arbeitsvermittlung verpflichtet sein sollten. Die Unterschiede der Positionen lagen in der Prioritätssetzung hinsichtlich der Rechte und Pflichten. Innerhalb der Konzepte des diskursiven Deutungsmusters 'balanced development' stand die Pflicht zur Arbeit im Vordergrund (Nachrang der Leistung 後給與). Die arbeitslosen Haushaltsvorstände mit niedrigem Einkommen sollten zuerst an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, dann sollte der Lebensunterhaltsschutz als Gegenleistung für die Teilnahme gewährt werden. Es gab keinen rechtlichen Anspruch auf eine Teilnahme an den aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, der Lebensun-

terhaltsschutz sollte jedoch vorenthalten oder gekürzt werden, wenn diese Pflicht nicht vollständig erfüllt werde. Dagegen hob das diskursive Deutungsmuster 'social citizenship' das Recht hervor (Vorrang der Leistung 先給與). Zuerst sollte allen unterhalb des Existenzminimums lebenden Hilfesuchenden die Leistung zum Lebensunterhalt gewährt werden, dann sollten die Arbeitsfähigen unter ihnen zur Teilnahme an Arbeitsvermittlungsmaßnahmen bzw. zur Meldung bei der Arbeitsvermittlung verpflichtet werden (Moon, J. 1999: 30-31). Überdies wurde das Recht auf Arbeit insofern ebenfalls in die Betrachtung einbezogen, dass bei der Durchführung der Maßnahmen der Hilfe zur Selbsthilfe die Arbeitswünsche der Teilnehmer berücksichtigt werden sollten (Lee, J. 2000: 36).

Insgesamt hielt das diskursive Deutungsmuster 'Markt/Wachstum' die Arbeitslosigkeit und die Armut nach der Wirtschaftskrise für vorübergehende Probleme. Bis auf temporäre Maßnahmen sollte es deswegen zu keiner Institutionalisierung der Armutspolitik kommen, da sie langfristig für den staatlichen Haushalt eine zusätzliche Belastung bedeuten und eine Verringerung der Arbeitsbereitschaft auslösen könnte. Es lehnte die Einführung des VESS ab. Nach der Verabschiedung des Gesetzes versuchte es weiterhin durch die verschärfte Gestaltung der Regelungen der Ausführungsverordnung die finanzielle Wirkung zu verringern. Das diskursive Deutungsmuster 'balanced development' ging von der Dauerhaftigkeit des Arbeitslosigkeitsproblems aus und brachte die Notwendigkeit der dringenden Institutionalisierung der Armuts- und Beschäftigungspolitik vor. Es räumte jedoch der Pflicht zur Arbeit gegenüber dem Recht auf existenzsichernde Leistungen Priorität ein, weil es die 'Wohlfahrtskrankheit (Abhängigkeit der Bürger von Sozialleistungen)' fürchtete. Für das diskursive Deutungsmuster 'social citizenship' waren die Massenarbeitslosigkeit und die Armut, als Folgeprobleme der Wirtschaftskrise, die besten Gründe für eine institutionelle und rechtliche Reform der überkommenen Armutspolitik. Den ersten Schritt hierzu stellte die völlige Erneuerung der Fürsorge dar, die das neue VESS auf die Grundlage des staatsbürgerlichen Grundrechts auf Mindestsicherung stellen sollte.

Struktur der Policy-Community des Volksexistenzsicherungssystems: Aktive Öffnung

Konkurrenz

Bei der Einführung des VESS waren drei Merkmale der diskursiven Deutungsmuster festzustellen. Erstens fand mit Blick auf die Thematisierung des sozialen Problems ein bedeutender Wandel statt. Das Bezugsproblem der Erneuerung des Sozialhilfesystems lag nicht mehr in politischen Motiven wie dem politischen Legitimationsbedarf, sondern in dem gebildeten Konsens über das Armutproblem. Beim zweiten Wandel handelte es sich um die schwindende Dominanz der Markt/Wachstum-Diskurskoalition, deren Monopol im developmental welfare system entscheidend

gebrochen wurde. Es bildete sich eine Konkurrenz zwischen den verschiedenen diskursiven Deutungsmustern heraus, in der die Markt/Wachstum- und die Social-Citizenship-Diskurskoalition die beiden Hauptkonkurrenten darstellten. Drittens spielte für die Gestaltung der diskursiven Deutungsmuster Policy-Learning eine bedeutende Rolle. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand dabei die ‚Wohlfahrtskrankheit‘ (Abhängigkeit der Bürger von Sozialleistungen), die von den Erfahrungen der entwickelten Wohlfahrtsstaaten abgeleitet wurde.

Aktive Öffnung der Policy-Community: Diskurskoalitionen

Zwei Besonderheiten des Volksmindestsicherungsgesetzes 2000, die nachhaltig einen bedeutenden Einfluss auf die Struktur der Policy-Community haben, lassen sich feststellen. Erstens die Vielzahl der Akteure ; zweitens die aktive Beteiligung der sozialen Bewegungen und der Öffentlichkeit am Prozess der Thematisierung des sozialen Problems Armut und des Versuchs, ihm zu begegnen.

Zu Vertretern der Social-Citizenship-Diskurskoalition gehörten erstens der Präsident und das Präsidentenamt. Ohne seine Erklärung zugunsten der Einführung des Gesetzes am 21.06.1998 wäre der auf die Deutungsmuster bezogene Wechsel der Machtverhältnisse ausgeblieben. Es bleibt erklärungsbedürftig, was diese Erklärung herbeigeführt hat (vgl. Park, Y. 2002). Unumstritten ist indes, dass das persönliche Interesse des Präsidenten für die Ausweitung der Sozialpolitik eine entscheidende Rolle gespielt hat. Der neue Präsident Kim, Dae-Jung selbst war der Urheber der produktivistischen Sozialpolitik, die von der PfVL innerhalb des Präsidentenamts entwickelt wurde. Eine der wichtigsten Maßnahmen im Zuge der Ausführung dieser Politik stellte die Einführung des VESS dar, durch das die Idee des Rechts auf Mindestsicherung verwirklicht werden sollte (PfVL 1999: 48-49). Der zweite Akteur war das MfGW. Obwohl das Ministerium traditionell den Ausbau der Sozialpolitik vertrat, reagierte es in der ersten Phase sehr zurückhaltend auf die Forderung der sozialen Bewegungen nach einer Erneuerung des Sozialhilfesystems. Erst nach der Erklärung des Präsidenten schloss sich das Ministerium dem Wohlfahrtsdeutungsmuster an und unterstützte den Gesetzentwurf der SBPD. Gleichwohl war die Durchsetzungsfähigkeit des Ministeriums bei der Festsetzung der Durchführungsverordnung und –anordnung wahrscheinlich aufgrund seiner relativ schwachen Stellung innerhalb des Kabinetts gegenüber den Wirtschaftsministerien wie dem MfPH und dem MfFW sehr begrenzt. Die dritte Akteursgruppe der Social-Citizenship-Diskurskoalition bildeten die Parteien. Ihre spezifische Aufgabe lag im Bereich der Gesetzgebung. Die Regierungspartei ‚Rat des Volkes‘ verstärkte durch regelmäßige Policy-Beratungssitzungen mit den Ministerien ihre Funktion der Politikgestaltung und ihren Einfluss auf politische Entscheidungen. Zudem wurde in der Regierungspartei den Fragen der Sozialpolitik hohe Priorität beigemessen. Bei ihrer Wieder-Gründung hatte die Regierungspartei die „Verwirklichung der wirtschaftlichen Gerechtigkeit und den Aufbau des produktivistischen Wohlfahrtsstaates“ zu ihrer Hauptzielsetzung erklärt und es gab sogar die Überlegung, "Volkswohlfahrtspartei" als neuen Parteinamen einzuführen (Park, Y. 2002: 280). Auch innerhalb der Oppositionspartei ‚Partei des einheitlichen Landes‘, die sich sonst hinsichtlich des Ausbaus der Sozialpolitik relativ passiv verhielt, bestand eine Konsenshaltung zugunsten der Einführung

des VESS, die von einigen aktiven Abgeordneten, wie Kim, Hong-Shin bestärkt wurde. Insgesamt bildete sich zwischen den Parteien ein Konsens zugunsten der Einführung des neuen Systems aus und es kam zwischen den Parteien sogar zu einem Wettbewerb um die Geschwindigkeit seiner Einführung, der einen sehr positiven Einfluss auf den Erfolg der Reform ausübte. Den vierten und primären Akteur der Social-Citizenship-Diskurskoalition stellten die sozialen Bewegungen dar. Im gesamten Prozess spielten diese, zuerst die SBPD, dann die KfFEV und die KfFV die bedeutendste Rolle. Vor der Wirtschaftskrise thematisierten sie das Armutsproblem und entwarfen das neue Armutsbild. In Form verschiedener Aktivitäten organisierten sie zum einen öffentliche Unterstützung für die Reform und leisteten zum anderen innerhalb der politischen Eliten Überzeugungsarbeit. Auch beim Gesetzgebungsprozess lieferten sie Expertenwissen und normative Begründungen und übernahmen bei der Sicherung eines schnellen Ablaufs Kontrollfunktionen. Sie waren der primäre Akteur in dem Sinne, dass sie als erste das Problem Armut als soziales Problem definierten, dass sie ein Konzept zu seiner Bewältigung vorlegten und einen bedeutenden Beitrag zu dessen Umsetzung leisteten und dass sie bei der Ausbildung des Wohlfahrtsdeutungsmusters eine führende Rolle spielten.

Die Markt/Wachstum-Diskurskoalition wurde zwar als Nachfolger der Wachstum-Diskurskoalition durch die Verbreitung der Armut und die Wiederentdeckung des Armutsproblems aus dem Vordergrund der politischen Diskussion verdrängt, wollte aber keineswegs auf seine dominante Position verzichten. Sie wurde erstens von Ministerien wie dem MfPH sowie dem MfFW getragen. Das Hauptinteresse der Wirtschaftsministerien lag in der schnellen Wiederherstellung eines ausgeglichenen Haushalts, der durch die Wirtschaftskrise stark belastet war. In der ersten Phase reagierten die Ministerien mit Passivität und Ignoranz auf die Forderungen der sozialen Bewegungen. Ihre Kritik am neuen System bestand aus ideologischen Argumenten ohne Policy-Konzept. In der zweiten Phase, in der das VESG verabschiedet wurde, verstärkten sie in Hinsicht auf die konkrete Umsetzung des Gesetzes ihre Offensive bei der Formulierung der Ausführungsverordnung und -regeln. Die Einwände zielten auf die Reduzierung der finanziellen Kosten und führten mit Erfolg zur Durchsetzung wichtiger Änderungen vor allem bei den Auswahlkriterien. Ideell wurden die Ministerien zweitens durch Wirtschaftswissenschaftler in den staatlichen Forschungsstellen wie dem KDI und dem KfS unterstützt. Ihnen zufolge sollten die finanziellen Defizite vermindert werden, weil sie die Sicherheit der Wirtschaft bedrohten, da die übermäßige Verschuldung des staatlichen Haushalts einen Marktverdrängungseffekt verursachen würde. Drittens spielte das Policy-Lernen aus der Krise der entwickelten Wohlfahrtsstaaten eine wichtige Rolle. Die Argumente, die für die Ablehnung der Einführung der VESS vorgebracht wurden, bezogen sich eher auf die Erfahrungen in entwickelten Wohlfahrtsstaaten als auf die eigenen Erfahrungen. So hieß es z.B., eine generöse Sozialhilfe würde die Wohlfahrtskrankheit, d.h. die Verringerung der Arbeitsbereitschaft auslösen und so einen negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben. Das einmal gestiegene Sozialausgabenniveau könne dann nicht wieder zurückgeschraubt werden.

Die Balanced-Development-Diskurskoalition spielte zwischen beiden dominanten Diskurskoalitionen eine lediglich marginale Rolle. Ihre Hauptvertreter waren das Arbeitsministerium und dessen Beratungsforschungsstelle KLI. In der ersten Phase

stellte sich das Arbeitsministerium mit dem Argument gegen die Einführung des VESS, dass der Schwerpunkt der Armutsbekämpfung auf die Förderung der Beschäftigung gelegt werden sollte. Später, in der zweiten Phase, zielte das Ministerium darauf ab, die Zuständigkeit für die Hilfe zur Selbsthilfe zu gewinnen (Cho, J. 2001: 82-83; Ahn, B. 2000: 31).

Schließlich lässt sich ein Strukturwandel der Policy-Community feststellen: Erstens nahm die Zahl der Beteiligten zu (Öffnung); zweitens veränderte sich damit das Verfahren der Policy-Community. Die Monopolposition der Regierung hinsichtlich der Formulierung des Bezugsproblems verminderte sich. Die sozialen Bewegungen, die sich um eine breitere Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure bemühten, benannten die sozialen Probleme und formulierten Lösungskonzepte, die später von der Regierung aufgenommen wurden (aktiv). Diese zwei Eigenschaften entsprechen genau den Kernelementen der sozialen Rechte auf der Prozessebene, nämlich der aktiven Schließung. Damit veränderte sich die Policy-Community des südkoreanischen Existenzsicherungssystems eindeutig von einer passiven Schließung zu einer aktiven Öffnung, die die Durchsetzung der sozialen Rechte im VESS begünstigte.

9.2.3 Die Policy-Prinzipien des Volksexistenzsicherungsgesetzes 2000

Die neue Struktur der Policy-Community ‚aktive Öffnung‘ zeigte eindeutig, dass sich die sozialen Rechte auf der Prozessebene des südkoreanischen Existenzsicherungssystems durchgesetzt hatten. Die Aufmerksamkeit richtet sich im Folgenden auf die Frage, ob die gleiche Feststellung auch für die Programmstrukturebene getroffen werden kann. Die Frage führt zu einer Analyse der Policy-Prinzipien, und die Leitfrage dieses Kapitels lautet, inwiefern sich die Kernelemente der sozialen Rechte in den Policy-Prinzipien des VESG 2000 finden lassen können.

Staatliche Verantwortung im Teilrisiko ‚Armut‘: re-coupling

Auch der Zielsetzung des developmental state und dessen Existenzsicherung ‚LSS‘ mangelte es nicht an Erklärungen, die die staatliche Verantwortung für die Mindestsicherung unterstrichen (Siehe Kap.9.1.3). Dennoch hat die Festlegung in der Verfassung und in den Gesetzen in keinem Fall zur Verwirklichung dieser Zielsetzung geführt. Hier war eine Entkopplung von Zielsetzung und deren Umsetzung festzustellen. Insofern lag der eigentliche Wandel des VESG in der rechtlichen Absicherung der Umsetzung des Ziels, eine staatliche Verantwortung für die Sicherung der Existenz aller Staatsbürger zu schaffen: re-coupling der Verfassungsrealität an die Verfassung). Allerdings sollte dieses re-coupling im VESG dadurch zu Stande kommen, dass der rechtliche Anspruch auf das Existenzminimum im Gesetz verankert wurde. „Einerseits wurde die Mindestsicherung verrechtlicht, andererseits bedeuteten die strengen Kriterien zur Auswahl der zu Schützenden, dass der Schutz de facto nur sehr selektiven Charakter hatte und von der Willkür der Verwaltungsorgane abhing. Diese Ausnutzung der administrativen, nach haushaltspolitischen Prioritäten und

Verwaltungslogik gesteuerten Ermessungsbefugnis soll dadurch beschränkt werden, dass der rechtliche Anspruch gesetzlich festgelegt ist“ (Lee, C. 1999: 168).

Ausdifferenzierung des Ziels der Substitution des Existenzsicherungssystems

Individuelle Existenzsicherung

Die Garantie der Lebensunterhaltssicherheit wird im Sozialhilfesystem erst durch das Prinzip der Existenzsicherung gewährleistet. Im VESG hat dieses Prinzip in Artikel 4, Abs. 6, seine feste Stelle, in dem geregelt wird, dass die Leistungen hinsichtlich der persönlichen Gesundheit und der Teilhabe am kulturellen Leben ein Mindestniveau ermöglichen sollen. Während das Prinzip im LSG zwar erklärt, nicht aber umgesetzt wurde, fand das Prinzip im VESS eine konkrete Umsetzung. Zum einen sollte das im VESS festgelegte Niveau des Existenzminimums, das bei der Auswahl der Empfänger und der Festsetzung des Leistungsniveaus als Maßstab dient, den tatsächlichen Existenzsicherungsbedarf decken (Tabelle 9-6). Das bedeutet, dass die Höhe des Leistungsniveaus nicht mehr durch die finanzielle Lage der zuständigen Staatsverwaltung bestimmt wird, sondern sich am tatsächlichen Existenzminimum orientieren sollte. Organisatorisch wurde das Existenzsicherungsniveau jedes Jahr im ‚Zentralen Komitee für die Lebensunterhaltssicherung‘ festgelegt, das dem Wohlfahrtsministerium untergeordnet war.

Tabelle 9-6 Entwicklung des offiziellen Existenzminimums

Haus- haltsgröße	1köpfig	2köpfig	3köpfig	4köpfig	5köpfig	6köpfig
1998	242.708	420.349	644.377	787.170	903.986	995.849
1999	314.574	520.984	716.579	901.357	1.024.843	1.156.441
2000	324.011	536.614	738.076	928.398	1.055.588	1.191.134
2001	333.731	552.712	760.218	956.250	1.087.256	1.226.868
2002	345.412	572.058	786.827	989.719	1.125.311	1.269.809
2003	355.774	589.219	810.431	1.019.411	1.159.070	1.307.904
2004	368.226	609.842	838.796	1.055.090	1.199.637	1.353.680
2005	401.466	668.504	907.929	1.136.332	1.302.918	1.477.800
2006	418.309	700.849	939.849	1.170.422	1.353.242	1.542.382

Quelle: Choi, U./Seok, J 2004 : 67; Byun, J. u.a. 1998: 114; Kim, M. u.a. 1999.

*Die Bemessungen des Existenzminimums fanden 1999 und 2004 statt.

Tabelle 9-7 Sätze für Lebensunterhalts- und Wohngeld (Won/Monat)

Ein-kommens-gruppe	Haushalt: (Mio. Won)	Einköpfi-ge Familie	Zweiköpfi-ge Familie	Dreiköpfi-ge Familie	Vierköpfi-ge Familie	Fünfköpfi-ge Familie	Sechsköpfi-ge Familie
48	94-96	–	–	–	37.000	91.000	143.000
38	74-76	–	–	37.000	102.000	219.000	343.000
28	54-56	–	23.000	127.000	302.000	419.000	543.000
18	34-36	–	142.000	327.000	502.000	617.000	743.000
17	32-34	23.000	162.000	347.000	522.000	637.000	763.000
8	14-16	146.000	342.000	527.000	702.000	819.000	943.000
1	0-2	286.000	482.000	667.000	842.000	959.000	1.083.000
Existenzminimum		330.000	550.000	760.000	960.000	1.090.000	1.230.000

Quelle: MfGW 2001.

Zum anderen sollte das Leistungsniveau einschließlich des den Empfängern zur Verfügung stehenden Einkommens über dem festgelegten Existenzminimumniveau liegen (§7 Abs.2 VESG). Der Lebensunterhaltssatz wurde mit dieser Regelung deutlich gesteigert (Tabelle 9-7), wobei auch die Zahl der Haushaltsmitglieder bei der Festlegung berücksichtigt wurde³⁰⁸ (Tabelle 9-6). Überdies wurde eine neue Leistung, das Wohngeld, eingeführt (§7 VESG).

Im Gegensatz zum LSS sollte das im VESS festgeschriebene Leistungsniveau tatsächlich den individuellen Bedarf abdecken: **Prinzip der individuellen Bedarfsorientierung**. Um das Prinzip umzusetzen, wurde die Bedürftigkeitsprüfung neu gestaltet, mittels derer die Einkommens- und Vermögenslage auf Grundlage des ‚Betrags des anerkannten Einkommens‘ (所得認定額) ermittelt werden sollte. Nach dem Nachrangigkeitsprinzip sollte das Leistungsniveau der Differenz zwischen dem Existenzminimum und dem Betrag des anerkannten Einkommens der Hilfesuchenden entsprechen. Allerdings stellte die fehlende Verwaltungsinfrastruktur das schwierigste Hindernis bei der Umsetzung des Prinzips der individuellen Bedarfsorientierung dar und erschwerte die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung. In der Ausführungsverordnung wurde deswegen die sog. ‚Regelung des geschätzten Einkommens‘ (推定所得) eingeführt (§5 (3) AVVESG). Demnach wurde im Falle einer erschwerten Ermittlung des Einkommens angenommen, dass die arbeitsfähigen Hilfesuchenden ein Arbeitseinkommen hatten, das dem Arbeitsentgelt von zwei Tagen pro Woche entsprach. Diese Regelung löste eine heftige Kritik aus, weil die Anwendung der Regelung des Schätzungseinkommens eine deutliche Senkung des Leistungsniveaus verursachen kann (vgl. Hu, S. 2000a).

³⁰⁸ Es wurde kritisiert, dass bei der Bemessung des Existenzminimums die Unterschiede zwischen den Regionen nicht berücksichtigt wurden (Cho, M. 2001: 51).

Soziale Verwaltung und Profession

Die soziale Profession im Bereich der Sozialhilfeverwaltung wurde in Südkorea 1986 eingeführt. Sie sollte zur Professionalisierung der Sozialhilfeverwaltung beitragen. 1987 wurden 49 Mitarbeiterstellen in fünf Städten geschaffen. 1991 entstanden 1676 Stellen, 1993 waren es 481 und 1994 wurden 519 Mitarbeiterstellen neu eingerichtet. Im Jahr 1999 wurden wiederum landesweit 1200 Stellen geschaffen, im Jahr 2000 waren es 600 und 2002 nochmals 1700 Stellen (Tabelle 9-8). Trotz dieser personellen Aufstockung des Mitarbeiterstabs der Sozialhilfeverwaltung ist die Zahl als nicht ausreichend anzusehen. Denn im Jahr 1999 war im VESS ein Mitarbeiter für 459,5 Leistungsempfänger (242,9 Haushalte) zuständig (Hu, S. 2000a)³⁰⁹. Bei diesem Verhältnis war es sehr fraglich, ob das Ziel der Professionalisierung und Systematisierung der Sozialhilfeverwaltung vor allem in der Einführungszeit erreicht werden könnte (Kim, G. 2000: 427-8).

Tabelle 9-8 Zahl der Sozialarbeiter

	1987	1991	1992	1994	1999	2000	2001	2002
Neu Einstellung	49	1676	481	519	1200	600	700	1700
Gesamtzahl	49	2000	2418	3000	4200	4800	5500	7200

Quelle: Choi, U/Seok, J. 2004: 55

Insgesamt wurde mit dem VESG ein bemerkenswerter Schritt zur Ausdifferenzierung des sozialpolitischen Ziels bzw. der Existenzsicherung unternommen. Das Prinzip der Existenzsicherung setzte sich gegen haushaltspolitische Prioritäten und Verwaltungsinteressen durch und fand mit der Durchsetzung der ergänzenden Prinzipien, vor allem des Prinzips der individuellen Bedarfsorientierung, die institutionell durch die offizielle Festlegung des Existenzminimums und die Einführung der Bedürftigkeitsprüfung flankiert wurde, den Weg der Umsetzung. Überdies wurde die Schaffung einer personellen Basis im Bereich der sozialen Berufe weiter vergrößert. Trotzdem war das Prinzip der Mindestsicherung von seiner vollständigen Verwirklichung noch weit entfernt; vor allem auf der Ausführungsebene zeigen die Verwaltungsinteressen und haushaltspolitischen Beschränkungen ihre Wirkung.

³⁰⁹ 2003 verbesserte sich das Verhältnis zwischen der Zahl der Empfänger und derjenigen der Sozialarbeiter auf 188 zu 1 (Choi, U./Seok, J. 2004: 55).

Leistungsrechte

Vom staatlichen Schutz zum Recht auf Leistung

Die Sicherung der Zielsetzung der Existenzsicherung im VESS konnte durch die Verstärkung der Leistungsrechte erreicht werden, die zwei Punkte umfasste: Die rechtliche Fixierung in Form eines Gesetzes und die Möglichkeit der Einklagbarkeit des Rechtsanspruchs.

Mit Blick auf den ersten Punkt bedeutete das VESG einen bedeutenden Fortschritt. Im Zusammenhang mit der Formulierung der Zielsetzung (§1 VESG) wurde das Ziel der Existenzsicherung für alle insofern verdeutlicht, als der Passus im LSG *„die nicht fähig sind“* gestrichen wurde³¹⁰. Die Staatsaufgabe der Existenzsicherung der Bürger (§ 34 KV) wurde somit umgesetzt (Kim, G. 2000: 203). Im VESG wurde die Leistung nicht mehr als patriarchische Hilfe des Staates vergeben, sondern beruhte auf dem durch die Verfassung gesicherten Recht auf Sicherung der eigenen Existenz. Hieran knüpften auch die Erneuerungen wichtiger Definitionen an (§2 VESG). Der neue Begriff ‚Leistungsberechtigter‘ (Ssugubkwonsa: 收給權者) wurde für solche Personen eingeführt, die nach dem Gesetz Anspruch auf die Leistung haben sollten. Der Begriff ‚Geschützter‘ (Pibohosa: 被保護者) im LSG wurde durch denjenigen des ‚Leistungsempfängers‘ (Ssugubsa: 收給者), der Begriff ‚Schutzmittel‘ (Bohomulpum: 保護物品) durch denjenigen des ‚Leistungsmittels‘ (Ssugubpum: 收給品) und der Begriff ‚Schutzeinrichtung‘ (Bohogigwan: 保護機官) durch denjenigen der ‚Gewährungseinrichtung‘ (Bosanggikwan: 保障機官) ersetzt.

Beim zweiten Punkt zeigte sich ein ambivalentes Bild. Einerseits vollzog sich ein großer Wandel im Sinne, dass die rechtliche Stellung der Leistungsempfänger signifikant verbessert wurde. Obwohl es im Gesetz keine so deutliche Anspruchsregelung gab wie im §2 Sozialgesetzbuch I, Allgemeiner Teil, im deutschen Sozialgesetz und §4, Abs.1 des deutschen BSHG (Bundessozialhilfegesetz), ließ sich das Gesetz, vor allem Artikel 2, dahingehend interpretieren³¹¹, dass diejenigen ein Recht auf Leistung erhalten, die die Voraussetzungen nach §5 VESG erfüllten, d.h. das Gesetz gewährte einen rechtlichen Anspruch auf Mindestsicherung. Die Leistungsempfänger waren nicht mehr, wie im LSG, das Objekt der Armutsverwaltung; vielmehr entstand ein Rechtsverhältnis, an dem die Leistungsempfänger als Subjekt teilnehmen konnten (Kim, S. u.a. 2000: 118). Andererseits herrschte beim Weg der Verwirklichung dieses Anspruchs Kontinuität. Die Regelungen der LSG wurden fast ohne Änderung übernommen. Einsprüche sollten ein Verwaltungsverfahren durchlaufen und vor

³¹⁰ „Das Gesetz zielt darauf ab, dass mit den notwendigen Leistungen denjenigen Menschen die Existenzsicherung und die Förderung der Selbsthilfe gewährt werden, die Schwierigkeiten haben, sich ihren Lebensunterhalt zu sichern“ (§1 VESG) und „Das Gesetz zielt auf die Förderung der Wohlfahrt ab, indem es den Menschen, *die nicht fähig sind* oder Schwierigkeiten haben, sich ihren Lebensunterhalt zu sichern, durch die Existenzsicherung und die Förderung zur Selbsthilfe den notwendigen Schutz gewährleistet“ (§1 LSG).

³¹¹ „Als Leistungsberechtigte werden diejenigen bezeichnet, die berechtigt sind, die Leistung zu erhalten“ (§2 VESG).

Verwaltungsgerichten verhandelt werden. Der Antragsteller kann demnach auf dem Verwaltungsweg zweimal Einspruch einlegen und schließlich vor dem Verwaltungsgericht klagen (§38 VESG) (ebenda: 118-119). Überdies fanden die Forderungen nach der Einführung einer Rechtskostenbeihilfe oder -beratung im VESG keine Aufnahme³¹², was eine weitere Gesetzeslücke darstellt (Lee, C. 2000). Die Verbesserungen beschränkten sich in diesem Bereich auf die Einführung einer Notleistung, die während des Einspruchsverfahrens gewährt werden soll. Das VESG gewährt dem Individuum einen rechtlichen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen, der auf die Aufgabe des Staates zurückzuführen ist, ein ‚lebenswürdiges Leben‘ zu ermöglichen (§34 KV). Insofern ist die Leistung des VESS eine finale Sozialleistung, in der die Leistung nicht durch den Beitrag der Empfänger zum System, sondern durch die sozialen Bürgerrechte begründet wird (Kim, S. 2000: 126). Die Umsetzung dieses Anspruchs wird jedoch erschwert, weil im Gesetz eine klare Erklärung für den Anspruch und die Rechtsbeihilfe und -beratung fehlt.

Vom Selektivitätsprinzip zum Universalitätsprinzip

Nach dem Universalitätsprinzip sollen alle Staatsbürger ein Recht auf Leistung haben, wenn sie bestimmte, im Gesetz festgeschriebene Voraussetzungen erfüllen. Beim LSS handelte es sich um eine ‚kategorische Hilfe‘, von der nur bestimmte Bevölkerungsgruppen mit spezifischen demographischen Merkmalen in Anspruch nehmen konnten. Dabei galt die Unterscheidung zwischen ‚guten‘ und ‚schlechten‘ Armen als wichtiges Auswahlkriterium. Nur die Gruppen, die ‚gute‘ Gründe für ihre Armut vorweisen konnten, konnten in den Genuss staatlicher Schutzmaßnahmen kommen. Die arbeitsfähigen Armen wurden in diesem System praktisch ausgeschlossen. Mit der Einführung des VESS vollzog sich ein Wandel vom Selektivitätsprinzip zum Universalitätsprinzip. Alle demographischen Kriterien unter den im LSG (§ 3) genannten Auswahlkriterien wurden gestrichen und nach dem VESS können alle diejenigen Leistungen beziehen, die unterhalb des Existenzminimums leben und keine für sie unterhaltspflichtigen Familienmitglieder haben oder keine Hilfe von Unterhaltspflichtigen erhalten können (Abs.1 §5 VESG). Den Staatsbürgern sollte das Recht auf die Leistungen nach dem VESS unabhängig von anderen Eigenschaften wie Geschlecht, Beruf, Alter, Bildungsniveau usw. gewährt werden. Die Kernvoraussetzung des VESS, ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums, war mit dem Universalitätsprinzip vereinbar. Denn das Ziel des VESS lag darin, den unterhalb des Existenzminimums lebenden Bürgern ein lebenswürdiges Leben zu ermöglichen. Dadurch, dass nur der Zustand, nicht aber die Ursache der Armut bei der Leistungsgewährung in Betrachtung gezogen wurde, trug das VESS das Merkmal einer finalen Leistung (ebenda: 130-131).

Trotz dieses Wandels ist es fraglich, ob das Universalitätsprinzip im System ausreichend entfaltet ist. Es lassen sich einige Elemente identifizieren, die die vollständige Anwendung des Universalitätsprinzips verhindern. Beim **ersten** handelt es sich um die Gestaltung des Kriteriums der **unterhaltspflichtigen Familienmitglieder**. Neben

³¹² Wenn man berücksichtigt, dass es sich bei den Betroffenen überwiegend um sozial benachteiligte Gruppen handelt, ist diese Rechtshilfe und Rechtsberatung für die Umsetzung der Einklagbarkeit unverzichtbar (vgl. Marshall 1992: 67).

der Kernvoraussetzung ‚Einkommen unterhalb des Existenzminimums‘ blieb dieses Kriterium im VESS erhalten, während die übrigen demographischen Kriterien aus LSS gestrichen wurden. Die Probleme der Unterhaltspflichtigenregelung liegen darin, dass der Kreis der unterhaltspflichtigen Personen sehr weit gefasst wurde. Er umfasst nicht nur die Mitglieder der Kernfamilie, sondern auch Geschwister sowie Schwiegersöhne und –töchter (Jung, C. 2000: 66-67). Auch wurde beim Auswahlverfahren davon ausgegangen, dass die Antragsteller/innen von den unterhaltspflichtigen Personen ein volles Unterhaltsgeld erhalten, obwohl diese in Wirklichkeit gar nicht oder nur teilweise dieser Pflicht nachkamen. Dazu wurden **zweitens als Auswahlkriterien bei der Bedürftigkeitsprüfung** andere Kriterien hinzugefügt, die zwar bis 2004 befristet waren, die Selektivität des Verfahrens der Empfängerauswahl aber wesentlich verschärften³¹³. Die Zahl der Auswahlkriterien wurde erhöht. Die drei Kriterien im LSS (unterhaltspflichtige Familienmitglieder, Einkommen und Vermögen) wurden durch drei weitere Kriterien ergänzt: Grundstück, Wohnung und Pkw. Außerdem war die Berücksichtigung des Schätzeinkommens als zusätzliches Kriterium zu nennen, das sich nicht nur auf das Leistungsniveau, sondern auch auf die Auswahl der Empfänger negativ auswirkte.

Trotz des Wandels **vom Selektivitätsprinzip zum Universalitätsprinzip** im VESS war die Entfaltung des Universalitätsprinzips aufgrund der Hindernisse noch nicht vollständig. Diese Hindernisse trugen dazu bei, dass trotz der Erfüllung der Kernvoraussetzung der Leistung ‚Einkommen unterhalb des Existenzminimums‘ dennoch viele Hilfesuchende keine Leistungen beziehen konnten. Tabelle 9-9 zeigt, dass die Zahl der Empfänger des VESS sogar niedriger ausfiel als diejenige der Empfänger des alten LSS nach der Umsetzung des Gesetzes im Jahr 2000, während das Ausgabeniveau des VESS wegen der Erhöhung des Leistungsniveaus gestiegen war.

Tabelle 9-9 Entwicklung der Ausgaben und Empfängerzahl des VESS

		1999	2000	2001	2002	2003
Ausgaben (100 Mill.)	Gesamt	18.479	23.321	27.923	33.832	35.046
	Selbsthilfe		779	924	1.476	1.493
Empfänger (10 Tau.)	Gesamt	192	154	155	140	150
	Lebensunterhalt	54	154	155	140	150
	Selbsthilfe		3.3	8.3	11	11
Ausgabe per Empfänger (10 Mill.)		124	195	232	281	301
Geldleistung per 2 köpfigem Haushalt (10 Mill.)		267	433	482	504	519

Quelle: Weißbuch für Gesundheit und Wohlfahrt MfWG jedes Jahr; Choi, U./Seok, J. 2004: 85.

³¹³ Die Verschärfung der Auswahlkriterien war auf die Offensive der Markt/Wachstum-Diskurskoalition bei der Gestaltung der Ausführungsverordnung zurückzuführen (siehe Kap. 9.2.2.).

Rechte-Pflichten-Verhältnis: Arbeitspflicht

Auf der einen Seite sollte sich das VESS auch auf arbeitsfähige Hilfesuchende beziehen, wenn sie eine Voraussetzung, und zwar ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums, erfüllen würden. Insofern setzte sich das Prinzip des Vorrangs der Leistung (先給與) im System durch. Auf der anderen Seite richtete es sich auf die Selbsthilfe durch eigene Arbeit und gewährte den arbeitsfähigen Hilfesuchenden Lebensunterhaltsleistungen unter der Bedingung, dass sie ihrer Pflicht zur Teilnahme an den von den Leistungsträgern bereitgestellten Maßnahmen zur Selbsthilfe nachkommen würden (§9 (5) VESG). Die Verknüpfung zwischen Leistungsrecht und Arbeitspflicht bestand aus zwei Elementen: Einerseits waren die Leistungsträger dazu verpflichtet, einen individuellen Plan zur Selbsthilfe zu erstellen und durchzuführen (§28 (1) VESG). Andererseits konnte die Nichterfüllung der Pflicht zur vollständigen Streichung oder einer Kürzung der Leistung führen. Insofern stützte sich das Rechte-Pflichten-Verhältnis sowohl auf die Förderung als auch auf die Forderung von Selbsthilfe. Insofern erfasste die Kritik am VESS (vgl. Choi, S. 2003), dass es sich dabei um ‚workfare‘ handelte, nur eine Seite der Problematik. Auch vom Aspekt der Umsetzung her gesehen ließ sich diese Kritik nicht bestätigen, da der Anteil der sog. bedingten Leistungsempfänger sehr niedrig ausfiel. Im Jahr 2000 lag ihre Zahl bei 3,3000 von 1,540,000 (2,14%), im Jahr 2003 waren es 110000 von 1,500,000 (7,33%) (Tabelle 9-9). Außerdem hing der Erfolg von der Bereitschaft der Träger ab, Maßnahmen zur Selbsthilfe bereitzustellen, die nicht nur eine Arbeitsberatung und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, sondern auch Voraussetzungen für soziale Dienstleistungen, etwa die Schaffung von Kinderbetreuungsstellen, umfassten. In der Umsetzung ließen diese Bemühungen der Träger noch zu wünschen übrig. Der finanzielle Anteil der Selbsthilfemaßnahmen an den Gesamtausgaben für das VESS war in den letzten fünf Jahren sehr gering. Im Jahr 2000 betrug er nur 3,34%, während er sich im Jahr 2003 auf 4,26% erhöhte (Tabelle 9-9).

Insgesamt setzten sich auf der Programmstrukturebene die Kernelemente der wohlfahrtsstaatlichen Existenzsicherung durch. Die Ausdifferenzierung der Existenzsicherung wurde durch die Stärkung des Prinzips des Existenzminimums, des Nachrangigkeitsprinzips sowie des individuellen Prinzips in Gang gesetzt. Demgemäß wurden viele Umsetzungsmaßnahmen, wie die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung, die Erhöhung des Leistungsniveaus und die Festlegung des offiziellen Existenzminimums, neu gestaltet. Überdies war eine beachtliche Erweiterung der sozialen Profession zu beobachten. Dieser Stärkung des Ziels der Existenzsicherung und der sozialen Profession stand der Rückzug der haushaltspolitischen Prioritätssetzung bei der Gestaltung des Existenzsicherungssystems gegenüber. Neben der Stärkung des rechtlichen Charakters der Existenzsicherung setzte sich der Universalismus als Grundprinzip des VESS durch, wobei die Auflösung der Unterscheidung zwischen ‚guten‘ und ‚schlechten‘ Armen im Vordergrund des Wandels stand. Außerdem ergänzte die Pflicht zur Arbeit die Gewährung des Rechts auf Leistung.

Dies alles heißt nicht, dass der Wandel zur wohlfahrtsstaatlichen Existenzsicherung vollendet wurde. Es gibt immer noch einige Faktoren, die den Berechtigten den Zugang zur Existenzsicherung versperren. Vor allem wurde der Kreis der Unterhaltspflichtigen zu weit ausgedehnt. Die Anwendung des geschätzten Einkommens, die

vor allem auf die fehlende Infrastruktur der Einkommensermittlung zurückzuführen ist, übt reduzierende Wirkung auf das Leistungsniveau aus. Trotzdem lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass der Wandel vom Schutz des developmental state zur wohlfahrtsstaatlichen Existenzsicherung mit der Einführung des VESS vollzogen wurde. Die staatliche Verantwortung für das Existenzminimum, die bis dahin in der Verfassung und im Gesetzestext nur eine dekorative Funktion hatte, fand den Weg zur Umsetzung, und dies insbesondere deswegen, weil die Verfassung das Grundrecht auf Existenzsicherung bereits formell festgeschrieben hatte: **re-coupling der Verfassungsrealität an die Verfassungstheorie.**

Tabelle 9-10 Sozialpolitische Konzepte, Akteure und globale Einflüsse bei unterschiedlichen Diskurskoalitionen (Policy-Community bei der Einführung des Volksexistenzsicherungsgesetzes 2000)

Diskurkoalition	„Markt/Wachstum“	„balanced development“	„social citizenship“	Volksmindestsicherungssystem 2000
Armutproblem	Priorität der Arbeitslosigkeit; Arbeitslosigkeit und Armut als vorübergehende Wirtschaftsprobleme.	Priorität der Arbeitslosigkeit; Arbeitslosigkeit und Armut als dauerhafte Probleme.	Gleichwertige dauerhafte Probleme von Arbeitslosigkeit und Armut.	Arbeitslosigkeit und Armut.
Notwendigkeit	Keine Notwendigkeit der Institutionalisierung der Sozialpolitik.	Notwendigkeit der Erweiterung der AAMP durch Ergänzung und Verbesserung des LSS.	Notwendigkeit der gründlichen Reform des LSS.	Notwendigkeit der gründlichen Reform des LSS.
Verantwortung des Staates	Nicht der Staat sondern Markt und Familie sowie Betrieb sind verantwortlich.	Betonung der staatlichen Verantwortung liegt auf der Beschäftigung.	Staatliche Verantwortung für die Existenzsicherung.	Staatliche Verantwortung auf Existenzsicherung.
Ausdifferenzierung des Ziels	Keine Reform des LSS; nur Ergänzung vorübergehenden Armutsmaßnahmen.	Leistungsniveau des Existenzminimums, aber kein konkretes Konzept für die Durchsetzung; Steuer und Beitrag der Beschäftigungsversicherung; MfA; Erweiterung der Arbeitsvermittlungsexperte.	Leistungsniveau des Existenzminimums durch die Flankierung der Festlegung des offiziellen Existenzminimums; Einführung der Bedürftigkeitsprüfung und Einführung des Wohngeldes; MfGW; Erweiterung der sozialen Profession.	Leistungsniveau des Existenzminimum durch die Flankierung der Festlegung des offiziellen Existenzminimums, Einführung der Bedürftigkeitsprüfung und Einführung des Wohngeldes; MfGW, Erweiterung der sozialen Profession.
Arbeitspflicht	Exklusion der Arbeitsfähigen.	Erst Pflicht, dann Leistungsbe-rechtigung.	Erst Leistungsberechtigung, dann Pflicht	Erst Leistungsberechtigung, dann Pflicht (Bedingte Leistungs-berechtigung).
Akteure	MfWP; KDI.	MfA; KLI.	MfGW; Soziale Bewegungen.	—
Wissensdiffusion (globale Einflüsse)	Krise des Wohlfahrtsstaates: Missbrauch und Arbeitsbereitschaft.	Work fare	Koreanische Verfassung; Wohlfahrtsrecht von T.H. Marshall.	—

Quelle: Eigene Darstellung.

V. Fazit

10 Die Institutionalisierung sozialer Staatlichkeit und Politik in Südkorea

Die übergreifende Frage der vorliegenden Studie war: Entsteht ein Wohlfahrtsstaat in Südkorea? Wenn ja, welchen Typs?

Um die Frage zu beantworten, befanden wir es als notwendig, zu allererst einen **Begriff des Wohlfahrtsstaates** herauszuarbeiten (Kap. 3), der in der Literatur nicht oder nur unzureichend entwickelt ist. Die bisherigen Wohlfahrtsstaatsstudien definieren Wohlfahrtsstaatlichkeit meist deskriptiv-institutionell durch eine Liste sozialer Leistungssysteme (social services) und/oder beschränken das Zielsystem des Wohlfahrtsstaates auf Existenzsicherung. Die umfassende Verankerung des Wohlfahrtsstaates in der gesamtgesellschaftlichen Modernisierung wird so nicht hinreichend berücksichtigt. Demgegenüber gingen wir davon aus, dass die Wohlfahrtsstaatlichkeit als eine Gesellschaftsform anzunehmen ist, wobei nicht die Quantität der sozialer Maßnahmen, sondern die Ausprägung der normativ-ideellen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates, Ideen von Staatlichkeit und Staatsbürgerrechten, in den Vordergrund der Untersuchung gestellt wird.

Bei der Ausarbeitung des Wohlfahrtsstaatsbegriffes werden drei wissenschaftliche Aspekte der Staatsbürgerrechte in die Betrachtung einbezogen. Aus der staatstheoretischen Perspektive heraus gesehen richten sich die Staatsbürgerrechte im Wohlfahrtsstaat auf die staatliche Verantwortung für das individuelle Wohlergehen seiner Bürger. Bezogen auf gesellschaftsstrukturelle Aspekte kommt Wohlfahrtsstaatlichkeit als Komponente einer bestimmten Form von Gesellschaft, des demokratischen Wohlfahrtskapitalismus, ins Blickfeld, dessen ratio in der Inklusion der Mitglieder in die gesellschaftlichen Teilsysteme liegt. Rückt man schließlich sozialphilosophische Aspekte in den Mittelpunkt, geht es um den sozialen Liberalismus, der das Individuum als Rechtssubjekt konstituiert und das Gerechtigkeitskonzept über formale Teilhabe hinaus auf die materielle ausdehnt.

Im Schnittpunkt der drei Aspekte der Begriffsbildung steht die Frage nach Staatlichkeit und der spezifischen Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgern im Sinne von Staatsbürgerschaft. In dieser Perspektive erscheint der Wohlfahrtsstaat als ‚eine demokratisch-wohlfahrtskapitalistische Gesellschaft, die eine legale und damit formale und ausdrückliche Verantwortung für die individuelle Wohlfahrt aller Mitglieder übernimmt und am Glauben an die gleichzeitige Entfaltung von Freiheit und (konditionierter) Gleichheit der Individuen festhält‘. Alles in allem wird es möglich, fünf Elemente von Wohlfahrtsstaatlichkeit herauszuarbeiten, die als Kriterien für die Unterscheidung des Wohlfahrtsstaates von anderen Gesellschaftstypen, wie sozialistischen und marktliberalen Gesellschaften, dienen sollen: 1. Staatliche Verantwortung für die Wohlfahrt der Bürger, 2. Demokratischer Wohlfahrtskapitalismus als Gesellschaftsordnung, 3. Individuelle Teilhaberechte aller Staatsbürger, 4. Verbin-

derung von starken individuellen Rechten mit starken Pflichten, 5. Aktive Teilnahme der Bürger in der Policy-Community.

Der Frage, ob und wann ein so definierter Wohlfahrtsstaat in Südkorea entstanden ist oder entsteht, wurde empirisch auf der Ebene der Staat-Gesellschaft-Beziehung (Kap. 5), der Ebene von Staatlichkeit (Kap. 7) und der Ebene sozialer Policies und Institutionen im Wohlfahrtssektor (Kap. 8, 9) nachgegangen- jeweils in intertemporaler (historischer) Perspektive.

Im intertemporalen Vergleich (historischer Perspektive) wurde die Veränderung des Staatsziels sowie der Rentenversicherung und des Existenzsicherungssystems (Grundsicherung) skizziert. Es zeigt, dass in Südkorea **Ende der 90er Jahre ein Wandel vom ‚developmental state‘**, der die Staat-Gesellschaftsbeziehung der Jahre zwischen 1960 und 1987 kennzeichnete, **zum Wohlfahrtsstaat** stattfand und dadurch in Hinsicht auf die oben genannten fünf Dimensionen Wohlfahrtsstaatlichkeit im Entstehen ist.

Durch die Herausbildung eines **sozialen Staatsziels** weist Ende der 90er Jahre die Entwicklung der Wohlfahrtsidee der Kim-Dae-Jung-Regierung, der ‚produktiven Wohlfahrt‘, auf die Entstehung von Wohlfahrtsstaatlichkeit hin, die sich in Bezug auf Staatsziele vom ‚developmental state‘ unterscheidet.

Während sich die Sozialpolitik im developmental state von politischen und ökonomischen Motiven ableiten ließ, bezog sich die Wohlfahrtsidee der ‚produktiven Wohlfahrt‘ auf das soziale Problem der Armut, die sich insbesondere nach der Wirtschaftskrise 1997 schnell wieder verbreitete. Im Zentrum der ‚Notwendigkeitskonstruktion‘ des Ausbaus der Sozialpolitik standen die Beseitigung der Armut und der Ausgleich der Defizite in der sozialen Entwicklung. Die Wohlfahrtsidee betonte nicht nur die Stärkung der staatlichen Verantwortung für die Wohlfahrt, sondern hob auch das bislang vernachlässigte Ziel hervor, ‚Wohlfahrt‘ neben der Durchsetzung des Marktprinzips und der Förderung der Demokratie zu einer zentralen Zielsetzung der Regierung zu machen. Überdies standen die Verfechter der Wohlfahrtsidee dem selektiven Charakter des developmental welfare system kritisch gegenüber und strebten die Integration aller Staatsbürger in das Wohlfahrtssystem an. Außerdem sahen sie in der Stärkung des Rechts, einschließlich des Rechts auf Arbeit, gegenüber der Pflicht einen Nachholbedarf, da im developmental state sehr lange einseitig die Pflicht zur Selbsthilfe und zur Arbeit betont worden war.

Innerhalb der Policy-Community-Strukturen bildet sich **diskursives Deutungsmuster ‚social citizenship‘** heraus, das durch die aktive Teilnahme sozialer Bewegungen an der Diskussion über die Wohlfahrtsidee entstand. Bei der Entwicklung der Wohlfahrtsidee setzte sich dieses diskursive Deutungsmuster mit der Unterstützung des diskursiven Deutungsmusters ‚balanced development‘ in den meisten Punkten gegen das bis dahin dominante diskursive Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘ durch. Auch öffnete sich die Policy-Community für globale Einflüsse wie die ‚Sozialisierung der globalen Politik‘ (Zunahme sozialpolitischer Aspekte in der Weltpolitik; Deacon

1997) und den „dritten Weg“ in der europäischen Sozialdemokratie. Insofern setzte die Wohlfahrtsidee ‚produktive Wohlfahrt‘ **soziale Grundrechte** durch, die zwar bereits in der koreanischen Verfassung festgeschrieben, bis dahin aber nicht umgesetzt worden waren.

Auf der Ebene des Wohlfahrtssektors wurde die Durchsetzung von Wohlfahrtsstaatlichkeit in der Rentenreform 1999 und in der Einführung des Existenzsicherungssystems, einer modernen ‚Sozialhilfe‘ 2000 festgestellt.

Die „Notwendigkeitskonstruktion“ und die Policy-Prinzipien der **Rentenreform 1999** wichen sowohl von denjenigen des developmental state als auch vom neoliberalen Reformkonzept des diskursiven Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘ ab. Bei der „Notwendigkeitskonstruktion“ stand nicht mehr wie bei der Einführung der Nationalen Wohlfahrtsrentenversicherung (NWRV) 1973 die Mobilisierung des Kapitals oder wie beim diskursiven Deutungsmuster ‚Markt/Wachstum‘ die finanzielle Stabilisierung der Nationalen Rentenversicherung (NRV), sondern die planmäßige Erweiterung der NRV im Vordergrund. Entsprechend wurde erstens die Verantwortung des Staates für die Absicherung des Altersrisikos gegen marktliberale Strömungen erfolgreich verteidigt. Zweitens verlor die mit der Rentenversicherung verbundene Zielsetzung des developmental state, die Förderung des Wirtschaftswachstums, ihre prägende Rolle für die Gestaltung der Policy-Prinzipien. Dementsprechend wurde die Kontrolle der Verwaltung der Rentenreserve durch die Regierung bzw. das Wirtschaftsministerium geschwächt. Die Lohnersatz- und Einkommensumverteilungsfunktion blieb so ein Kernprinzip der NRV. Ebenso blieb die Einheit der Verwaltung, die ein nationales Risikopooling ermöglichte, nach der heftigen Auseinandersetzung zwischen den Diskurskoalitionen, die jeweils die oben genannten diskursiven Deutungsmuster stützten, unangetastet. Drittens verringerte sich durch die formelle Erweiterung des Versichertenkreises der selektive Charakter der Rentenversicherung. Viertens wurde das wohlfahrtsstaatstypische Verhältnis von Rechten und Pflichten, ‚starke Pflichten und starke Rechte‘ zu einem Merkmal der NRV, was sich vom Vorschlag der ‚Markt/Wachstum‘-Diskurskoalition ‚schwache Rechte und schwache Pflichten‘ unterschied.

Außerdem verminderte sich auf dem Wege zur Rentenreform 1999 die Monopolstellung der Regierung in der Policy-Community. Wissenschaftler und soziale Bewegungen beteiligten sich zunehmend an der Thematisierung sozialer Probleme und an der Formulierung von Konzepten zu ihrer Lösung. Mit diesen Veränderungen wandelte sich die Policy-Community vom Typus der passiven Schließung zum Typus der aktiven Schließung, wodurch eine Machtverschiebung von der Wachstum-Diskurskoalition zur Balanced-Development-Diskurskoalition begünstigt wurde. Mit Blick auf diesen Wandel lässt sich ein „re-coupling“ in der Rentenreform 1999 feststellen, d.h. die NRV ging daran, die bestehenden sozialpolitischen Ziele der Nationalen Rentenversicherung, die Absicherung des Risikos ‚Alter‘ tatsächlich umzusetzen.

Bei der Einführung des Volksexistenzsicherungssystems (VESS) im Jahr 2000 waren die Abweichungen des neuen Systems vom alten developmental welfare system in

Bezug auf die Notwendigkeitskonstellation und die Policy-Prinzipien noch deutlicher. Vor dem Hintergrund der sozialen Folgeprobleme der Wirtschaftskrise 1997 wurde das Armutsproblem wieder entdeckt, und es kam zur Bildung der großen Diskurskoalition über die (absolute) Armut, die schließlich die Durchsetzung der Notwendigkeitskonstruktion grundlegender Reformen begünstigte, flankiert durch das diskursive Deutungsmuster ‚social citizenship‘. Bei dem institutionellen Design des Existenzsicherungssystems setzten sich die Kernelemente wohlfahrtsstaatlicher Grundsicherung durch. Es differenzierte sich ein wohlfahrtsstaatliches Zielsystem der Grundsicherung aus: Moderne Policy-Prinzipien wie das Konzept des Existenzminimums, das Prinzip der Nachrangigkeit und das Prinzip individualisierter Hilfen, die zwar im alten Lebensschutzsystem (LSS) im Gesetz enthalten, aber nicht umgesetzt worden waren, wurden jetzt angewendet. In diesem Zuge wurden viele operative Ziele wie die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung, die Erhöhung des Leistungsniveaus oder die Festlegung eines offiziellen Existenzminimums tatsächlich umgesetzt. Überdies war eine beachtliche Erweiterung der Rolle sozialer Professionen in der Sozialhilfeverwaltung zu beobachten. Durch die Stärkung des sozialpolitischen Ziels der Existenzsicherung und der sozialen Professionen verloren die fiskalischen Gesichtspunkte, die bei der Gestaltung des alten LSS eine bestimmende Rolle gespielt hatten, ihre Dominanz. In Hinsicht auf individuelle soziale Rechte war der Fortschritt durch das neue VESS besonders beachtlich. Das neue System leitete vom patriarchalischen Schutz zum rechtlichen Anspruch über, greifbar in vielen neuen Rechtsbegriffen – etwa Ersetzung des Begriffs ‚Schutz‘ durch ‚Sicherung‘ –, und stellte den Universalismus, also die gleiche (potentielle) Anspruchsberechtigung aller Bürger, als Grundprinzip ins Zentrum. Dementsprechend stand die Aufhebung der Trennung zwischen ‚würdigen‘ (arbeitsunfähigen) und ‚unwürdigen‘ (arbeitsfähigen) Armen im Vordergrund der Reform.

Insofern trat der Policy-Wandel **von der Armenverwaltung des developmental state zur wohlfahrtsstaatlichen Existenzsicherung** im VESS deutlich hervor. Auch hierbei handelte es sich um ein „re-coupling“, weil die staatliche Verantwortung für die Sicherung des Existenzminimums, die bis dahin in der Verfassung und in den Gesetzestexten nur eine dekorative Funktion erfüllte, endlich den Weg zur tatsächlichen Durchführung fand.

Intersektoraler und internationaler Vergleich

Der **intersektorale Vergleich** zwischen den beiden Politikfeldern (bzw. Teilbereichen des Wohlfahrtssektors), Alterssicherung und Sozialhilfe, zeigt dabei wichtige Anhaltspunkte für den Eigensinn südkoreanischer Wohlfahrtsstaatlichkeit. Der Fortschritt bei der Nationalen Rentenversicherung (NRV) lässt sich als moderat bezeichnen, während im Existenzsicherungssystem ein grundlegender Wandel festzustellen ist. Insofern lag der unübersehbare Schwerpunkt der Wohlfahrtsreform nach der Wirtschaftskrise eher in dem bis dahin vernachlässigten Bereich ‚Existenzsicherung‘ als im Bereich der Sozialversicherungen.

Der Erfolg der Rentenreform 1999 war mehr durch die Bewahrung der vorhandenen Institutionen und ihre Verteidigung gegenüber neoliberalen Reformbeschreibungen geprägt als durch deren Erneuerung. Bei der Policy-Community der Rentenreform von 1999 konkurrierten zwei Diskurskoalitionen, die Markt/Wachstums- und die Balanced-Development-Diskurskoalition, während die Social-Citizenship-Diskurskoalition, die bei der Diskussion über das soziale Staatsziel und die Einführung des Volksexistenzsicherungsgesetzes (VMSG) die sozialen Rechte in den Vordergrund stellte, hierbei noch nicht stark vertreten war. Die beiden dominanten Diskurskoalitionen teilten die Ansicht, dass die Sicherung finanzieller Stabilität notwendig sei. Dementsprechend sahen sie die Kürzung des Leistungsniveaus als unvermeidlich an, obwohl der Umfang der vorgenommenen Kürzungen je nach Diskurskoalition sehr unterschiedlich ausfiel.

Außerdem wurden im Zuge der Rentenreform 1999 keine tief greifenden institutionellen Änderungen vorgenommen, die langfristig die Stabilität und Weiterentwicklung der NRV hätten sichern könnten. Im Reformkonzept und der begleitenden Debatte war noch kein Konsens hinsichtlich des normativen Ziels der NRV - Lebensstandardsicherung oder Bekämpfung von Altersarmut - zu erkennen. Das entscheidende Defizit der Reform lag jedoch darin, dass die Erweiterung des Versichertenkreises eher formellen Charakter hatte. Der Universalismus der NRV war durch mehrere beabsichtigte und unbeabsichtigte Lücken effektiv abgeschwächt worden. Bei der Gestaltung des Leistungsrechts kam dem versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip eine überragende Bedeutung zu; nur sehr wenige Elemente sozialen Ausgleichs wurden neu verankert.

Dagegen trug die Einführung des Volksexistenzsicherungsgesetzes (VESG) 2000 den Charakter einer grundlegenden Erneuerung. Bei der Policy-Community setzte sich die neu entstandene Social-Citizenship-Diskurskoalition in Bezug auf die Notwendigkeitskonstruktion und die Policy-Prinzipien durch. Bei der Konstruktion der Reformnotwendigkeit handelte es sich um eine grundlegende Erneuerung des alten Lebensschutzsystems (LSS), das durch die selektive Ausrichtung des developmental welfare system geprägt war. Trotz der Unvollständigkeit der Reform, die an dem zu weit gefassten Kreis der Unterhaltspflichtigen und der Anwendung des Schätzungseinkommens (das von der Sozialhilfeverwaltung vermutete Einkommen) zu erkennen war, setzten sich die Kernelemente moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit, insbesondere die Prinzipien individueller Rechte und des Universalismus, im neuen System durch.

Ausgehend von diesem Reformmuster lässt sich die Eigentümlichkeit der südkoreanischen Wohlfahrtsstaatlichkeit näher umreißen. Der besondere Charakter der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea liegt im gestärkten Existenzsicherungssystem, das durch universal ausgelegte, aber relativ leistungsschwache Sozialversicherungen ergänzt wird. Diese Dominanz des Existenzsicherungssystems ist vor allem auf das traditionell und aktuell große Gewicht der Armutsfrage bei der Thematisierung und sozialer Definition sozialer Probleme zurückzuführen. Im **internationalen Vergleich** lässt diese starke Stellung der **Armutsfrage** und des Existenzsicherungssystems eine Annäherung Südkoreas an das liberale Modell ‚Großbritannien‘ erkennbar werden.

Das südkoreanische Muster zeigt jedoch gleichzeitig andere Merkmale, die vom ‚britischen Modell‘ abweichen. Im Konzept der Wohlfahrtsidee der produktiven Wohlfahrt der Kim-Dae-Jung-Regierung erstreckt sich die wohlfahrtsstaatliche Verantwortung nicht nur auf den Bereich der Umverteilung, wie Sozialversicherungen und Sozialhilfe, sondern auch auf den Produktionsbereich (was nach Kaufmann 2003 in Großbritannien und Schweden nur marginal der Fall ist), z.B. das Recht auf Arbeit. Zudem gewährt die Nationale Rentenversicherung auf einem relativ hohen Niveau angesiedelte Leistungen und hat wie in Deutschland eine Lohnersatzfunktion. Bei der Thematisierung sozialer Fragen rückte darüber hinaus die **Ungleichheitsfrage** in den Vordergrund – bezogen auf das Ungleichgewicht zwischen den Regionen, zwischen Stadt und Land und zwischen den verschiedenen sozialen Schichten und überdies die sozialen Ungleichheiten nach und infolge der Wirtschaftskrise 1997.

Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in Südkorea ist weiterhin durch einen starken Staat geprägt, ein Verhältnis, innerhalb dessen eine aktive Rolle des Staates hinsichtlich der sozialen Frage erwünscht ist. Insofern zeigt die Beobachtung der bisherigen Reformprozesse, dass der „Eigensinn“ (Kaufmann) der südkoreanischen Wohlfahrtsstaatlichkeit in der Kombination von Existenzsicherung und sozialen Risikoabsicherungen liegt, die sich an der Grundversorgung der gesamten Bevölkerung orientiert. Allerdings kann bisher noch nicht von einer Konstanz dieser Entwicklung ausgegangen werden, wobei ihre Dynamik voraussichtlich davon abhängen wird, inwieweit die künftige Thematisierung der Ungleichheitsprobleme die normativen und politischen Ressourcen mobilisieren können.

11 Einflussfaktoren der Entstehung von Wohlfahrtsstaatlichkeit: Theoretische und methodische Erträge der Studie

Die vorliegende Arbeit basiert auf der methodischen Annahme, dass zur Identifikation von Wohlfahrtsstaatlichkeit in nicht-westlichen Übergangsgesellschaften- zur Beantwortung der Frage, ob so etwas wie Wohlfahrtsstaatlichkeit entsteht und von welcher Art ein solcher Wohlfahrtsstaat sei- eine vorgängige Bestimmung von **Begriff und Elementen von Wohlfahrtsstaatlichkeit** erforderlich ist. Die Fallstudie über Südkorea bestätigt die Anwendbarkeit des erarbeiteten Wohlfahrtsstaatsbegriffs und seiner Elemente für die Identifikation der Entstehung sowie des Eigensinns von Wohlfahrtsstaatlichkeit in einer nichteuropäischen Gesellschaft. Der Wohlfahrtsstaatsbegriff wurde gebildet auf Grundlage der Theorie von T.H. Marshall, die den Wohlfahrtsstaat durch soziale Staatsbürgerrechte definiert und als Moment der modernen Entwicklung zu mehr Gleichheit deutet, und der Theorie von F.-X. Kaufmann, die die normativ-institutionellen Grundlagen von Wohlfahrtsstaatlichkeit, ihre Verknüpfung mit modernen Konzepten von Staatlichkeit und – in international vergleichender Perspektive- den „Eigensinn“ jedes nationalen Wohlfahrtsstaats, der nationale „Staatstraditionen“ und nationale Definitionen der „sozialen Frage“ spiegelt, betont.

Die **Methode der argumentativen Deutungsanalyse** bestätigt sich ebenfalls als gut geeignet für die Analyse. Wenn Wohlfahrtsstaatlichkeit wesentlich durch historisch-soziale Konstruktionen von Staatlichkeit und des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft sowie durch soziale Definition sozialer Probleme bestimmt wird, kommt Deutungen im politischen Prozess eine besondere Relevanz zu. Die in dieser Arbeit angewendete ‚argumentative Deutungsanalyse‘ fokussiert den prägenden Einfluss von Deutungen auf den Policy-Wandel. Die Deutungen und Deutungsmuster werden in interaktiven Prozessen sozial konstruiert und können durch soziale Akteure in „**Diskurskoalitionen**“ wirkmächtig werden. Dieser methodische Zugang kombiniert also Elemente von Deutungsanalyse, Deutungsmusteranalyse und Policy-Forschung (advocacy coalition).

Es wurden vier diskursive Deutungsmuster innerhalb der Policy-Community der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Südkorea festgestellt: ‚Wachstum‘, ‚Markt/Wachstum‘, ‚balanced development‘ und ‚social citizenship‘. Während die diskursiven Deutungsmuster ‚Wachstum‘, ‚Markt/Wachstum‘ und ‚social citizenship‘ jeweils durch die Gesellschaftsideen des ‚developmentalism‘, des Neoliberalismus und der Sozialdemokratie beeinflusst sind, ist die Bildung des diskursiven Deutungsmusters ‚balanced development‘ nur nachzuvollziehen, wenn man die nationalen und internationalen Debatten über die Entwicklungsstrategie in Südkorea bzw. in Übergangsgesellschaften berücksichtigt.

Die vier diskursiven Deutungsmuster, die unterschiedliche Reformnotwendigkeiten und Vorschläge für Policy-Prinzipien betonen, prägen den Wandel der Wohlfahrtsidee und der Policies sowohl im developmental state als auch im Wohlfahrtsstaat. Der Modus des Wandels ist sich allerdings je nach Gesellschaftsform und Struktur der Policy-Community unterschiedlich. Die Sozialreform im Wohlfahrtsstaat ist durch ‚Konkurrenz in einer aktiv-offenen Struktur der Policy-Community‘ gekennzeichnet, während sie im developmental state durch ‚Hierarchie in einer passiv-geschlossenen Struktur‘ geprägt ist bzw. war.

Die Entstehung der südkoreanischen Wohlfahrtsstaatlichkeit steht in **Wechselwirkung mit umfassenderen Veränderungen von Staat und Gesellschaft**, die drei analytische Ebenen umfassen. Auf der Strukturebene begünstigte die spezifische Staat-Gesellschaft-Beziehung unter der Regierung des Volkes (1998-2002) – das Gegenüber von starkem Staat und einer als unabhängig konzipierten Gesellschaft – die Entstehung von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Auf der Institutionenebene verfügte der developmental state über eine professionelle Staatsbürokratie, die in den 80er und 90er Jahren einem starken Einfluss neoliberaler Wirtschaftsideen ausgesetzt war. Das Unternehmertum löste sich zunehmend aus der staatlichen Kontrolle des developmental state. Die Demokratisierung seit 1987 schuf den freien Raum, in dem Gewerkschaften, Interessengruppen und soziale Bewegungen sich organisieren konnten. Auf der Akteursebene büßten die Wachstums- sowie die Markt/Wachstum-Diskurskoalition, die die Policy-Community der Sozialpolitik im developmental state dominiert hatten, langsam an Einfluss ein. Dagegen gewann die Balanced-Development-Diskurskoalition an Gewicht. Es entstand eine neue Social-

Citizenship-Diskurskoalition in der Policy-Community des Wohlfahrtsstaates, die den Nachholbedarf der sozialen Entwicklung nach der langen Phase der an Wirtschaftswachstum orientierten Entwicklungsstrategie des developmental state thematisierte. Die analytische Kombination der drei Ebenen umreißt den gesellschaftlichen Kontext der neu entstehenden Wohlfahrtsstaatlichkeit.

Neben nationalgesellschaftlichen Einflüssen wird die Entstehung der südkoreanischen Wohlfahrtsstaatlichkeit durch **Wechselwirkungen mit der Weltgesellschaft und der Weltpolitik** beeinflusst. Diese Wechselwirkung ist in der bisherigen Forschung unzureichend berücksichtigt worden. Die Literatur zu Sozialpolitik in Südkorea, darunter politische und kulturelle Ansätze, hat vornehmlich inländische Einflussfaktoren in die Betrachtung einbezogen oder hat sich, wenn exogene Einflüsse ins Blickfeld rückten, auf die realpolitische Ebene (japanische Kolonialherrschaft oder kalten Krieg) beschränkt. In beiden Fällen konnte die Gestaltung des developmental welfare system und seine Erosion bzw. Transformation nicht angemessen erklärt werden.

Es gab in Südkorea binnengesellschaftliche, insbesondere ökonomische Faktoren, die einen Ausbau der Sozialpolitik Vorschub leisteten, aber sie hätten nicht gereicht, einen Wohlfahrtsstaat herbeizuführen. Die Wohlfahrtsidee entstand im südkoreanischen developmental state, in der die Sozialpolitik eine fördernde Funktion für das Wirtschaftswachstum besaß. Dies geschah, obwohl es Südkorea an kultureller Tradition und politischer Unterstützung für Wohlfahrtsstaatlichkeit mangelte. Analog setzte sich im Wohlfahrtssektor das Sozialversicherungsprinzip durch, das eine starke Einkommensumverteilung beinhaltet, obwohl dessen Einführung hauptsächlich auf die Mobilisierung ökonomischer Ressourcen zielte. Auch hinsichtlich der Wohlfahrtsreformen seit 1998 weisen einige Merkmale darauf hin, dass nationalgesellschaftliche Faktoren als Erklärungsvariablen nicht ausreichen. Bereits ab Mitte der 90er Jahre wurde zwar die Notwendigkeit einer Reform der Nationalen Rentenversicherung (NRV) insbesondere zur Erzielung finanzieller Stabilität, beschworen, aber für die NRV war keine defizitäre finanzielle Entwicklung in kurz- oder mittelfristiger Hinsicht zu erwarten. Das Konzept der produktiven Wohlfahrt der Regierung des Volkes sowie die Kategorie sozialer Rechte erlangten bei der Einführung des Volksexistenzsicherungssystems (VESS) große Aufmerksamkeit, aber es bleibt zu erklären warum.

Eine **Hauptthese** der vorgelegten Arbeit besteht darin, dass die hier untersuchten Veränderungen von Staatlichkeit in Südkorea vornehmlich unter Berücksichtigung globaler **Wissensdiffusion im Kontext des „Wohlfahrtsinternationalismus“** zutreffend zu erklären sind. Die Idee der ergänzenden Rolle der Sozialpolitik beim Wirtschaftswachstum im developmental state entstand in Südkorea vornehmlich dadurch, dass die südkoreanischen Sozialexperten das Konzept des ‚balanced development‘ der UNO aktiv aufgenommen hatten. Der Einfluss dieses Konzepts auf die Gestaltung der Wohlfahrtsideen und des Wohlfahrtssektors im developmental state war beträchtlich, wenn auch nicht exklusiv. Unsere Untersuchung der Rentenversicherung weist dies nach. Ungeachtet der Absicht der ökonomischen Nutzung der

NRV wurde schon bei der Einführung der NRV 1988 davon ausgegangen, dass das System schrittweise auf alle Erwerbstätigen erweitert werden sollte, was allein unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht nahe gelegt hätte. Das Lohnersatzniveau wurde sehr hoch festgesetzt und es gab einen starken Einkommensumverteilungseffekt. Auch die Rentenreform 1999, in der die neoliberale Strukturreform gescheitert war, ließ den Einfluss der globalen Sozialpolitik erkennen. Die Initiatoren der Rentenreform übernahmen nicht nur das Reformmodell, sondern auch die „Notwendigkeitskonstruktion“ der Reform von der Weltbank. Auch IAO-Modell der Rentenreform wurde von den Gegnern der neoliberalen Reform übernommen.

Schließlich lässt sich die Betonung der sozialen Rechte bei der Wohlfahrtsidee der ‚produktiven Wohlfahrt‘ der Kim-Dae-Jung-Regierung und der Einführung des Volksexistenzsicherungssystems (VESS) nur verstehen, wenn die sozialen Bewegungen berücksichtigt werden, die sich für die Verwirklichung sozialer Grundrechte eingesetzt haben. Sozialpolitikforscher und Rechtsanwälte beteiligten sich an den sozialen Bewegungen. Verfassungslehre und Sozialpolitikforschung waren die maßgeblichen Kreise in Südkorea, in denen soziale Rechte und soziale Grundrechte bereits zu Zeiten des developmental state (bis 1987) als wissenschaftliches Wissen aktiv diskutiert wurden.

In diesem Sinne erweist sich der **World-Society-Ansatz** als hilfreich bei der Identifizierung von Wissensdiffusion in der Weltgesellschaft. Die vorgelegte Arbeit leistete darüber hinaus durch die Begriffsbildung des ‚**re-coupling**‘ einen theoretischen Beitrag zur Weiterentwicklung des World-Society-Ansatzes.

Im Prozess der Wissensdiffusion sind, so ein generalisierungsfähiger Ertrag unserer Studie, nicht nur Phänomene der Entkopplung (decoupling, John W. Meyer), sondern des re-coupling festzustellen. Der Begriff der Entkopplung von Meyer meint die Diskrepanz zwischen normativen Leitformeln und rationalen Handlungsmodellen einerseits und der Praxis andererseits. Demgegenüber erfasst der neu gebildete Begriff ‚re-coupling‘ eine in Übergangsgesellschaften teilweise vorkommende Kopplung zwischen bereits formell etablierten Leitformeln oder Modellen und der Praxis.

Entkopplung war typisch für viele Bereiche des developmental state. Ein gutes Beispiel dafür stellte die Verankerung von Sozialstaatlichkeit in der koreanischen Verfassung dar. Zwar wurde die Sozialstaatlichkeit in die koreanische Verfassung eingeführt, weil die Verfassungsväter sie als Gemeingut der Weltkultur angesehen hatten, aber sie wurde wegen der wirtschaftlichen und politischen Situation nicht umgesetzt. Die Nationale Rentenversicherung blieb ein Privileg für ausgewählte Bevölkerungsgruppen, trotz der ideellen Betonung der Solidarität aller Staatsbürger. Das Existenzsicherungsprinzip beim Lebensschutzsystem (LSS) war zwar im Gesetz enthalten, wurde aber wegen des Mangels an Ausführungsinstrumenten nicht umgesetzt.

Die Entstehungsphase des Wohlfahrtsstaates seit 1998 war und ist dagegen durch die Phänomene des re-coupling geprägt als eine Verbindung zwischen ideellem Modell und Praxis. Beim Wohlfahrtskonzept der Kim-Dae-Jung-Regierung, ‚produktive

Wohlfahrt' wurde die Umsetzung der sozialen Grundrechte, die in der Verfassung schon lange dekorativ festgeschrieben waren, als eine zentrale Aufgabe angesehen. Die Nationale Rentenversicherung (NRV) wurde auf die gesamten Erwerbstätigen ausgedehnt. Im neuen Volksexistenzsicherungssystem (VESS) wurde das Existenzsicherungsprinzip spezialisiert und konkretisiert. Die Bedeutung des re-coupling für die Wohlfahrtsreform liegt vor allem darin, dass sich Reformen nicht nur auf die Schaffung oder Einführung neuer Modelle, sondern wesentlich auch auf die Umsetzung von vorhandenen, aber „entkoppelten“ ideellen Modellen richten können. Insofern können existierende ideelle Modelle eine bestimmte Richtung der Reform begünstigen. Die Einbettung der sozialen Rechte in die Wohlfahrtsidee der Regierung des Volkes ‚produktive Wohlfahrt‘ vollzog sich vor allem als Umsetzung der in der koreanischen Verfassung vorhandenen sozialen Grundrechte. Die Garantie der Existenzsicherheit in der Verfassung hat die ideelle Unterstützung für die Einführung des VESS gestärkt. Analog bestand das Hauptelement der Rentenreform darin, den vorhandenen Plan für die Erweiterung des Empfängerkreises zügig umzusetzen, damit das bislang „entkoppelte“ Prinzip der Solidarität auf die gesamte Bevölkerung erstreckt wurde.

Durch die Beobachtung der Dialektik von **de- und re-coupling** wird der Einfluss der Wissensdiffusion auf die Entwicklung der Wohlfahrtsstaatlichkeit in einem wesentlichen Aspekt in seiner Komplexität und Gebrochenheit – und in seiner Interaktion mit nationalgesellschaftlichen Faktoren- rekonstituierbar. Der größte Teil des Entstehungsprozesses des Wohlfahrtsstaates in Südkorea ist als ein Prozess des re-coupling zu beschreiben. Damit ist eine Prozessform identifiziert, die beschreibt, dass und wie soziale Rechte in eine Übergangsgesellschaft mit einem anderen kulturellen Hintergrund implementiert werden können. Der Prozess des Transfers kann also eine lange Zeit in Anspruch nehmen, und er setzt eine bestimmte Veränderung (aber auch Tradition) des Verhältnisses von „Staat“ und „Gesellschaft“ sowie, anders als bei der ersten Entstehung von Wohlfahrtsstaaten in der westlichen Welt, eine bestimmte globale Sozialpolitik voraus.

Diese Studie hat den Entstehungsprozess eines „Wohlfahrtsstaates“ in Südkorea, also einer nichteuropäischen Übergangsgesellschaft rekonstruiert. In diesem sich formierenden Wohlfahrtsstaat ist die Wohlfahrtsidee heute als ‚produktive Wohlfahrt‘ in den Staatszielen fest verankert und in der Form sozialer Policy-Prinzipien in mehreren Politikfeldern und institutionell als „Wohlfahrtssektor“ umgesetzt, insbesondere in den hier untersuchten Bereichen, dem Existenzsicherungssystem aus dem Jahre 2000 (Sozialhilfe) und in universalen Sozialversicherungen (wie in der Rentenreform 1999). Der Wandel vom developmental state zum Wohlfahrtsstaat lässt sich dabei auf der Makroebene auf zwei Einflusskontexte zurückführen, nämlich auf den Wandel von Staatlichkeit und der Staat-Gesellschaft-Beziehung in Südkorea wie auf den Austausch mit der globalen Sozialpolitik. Insoweit können die Analyseergebnisse die These der Entstehung „neuer Wohlfahrtsstaaten in Übergangsgesellschaften und mithin die **Universalität der Institutionenbildung des ursprünglich west- und nordeuropäischen Wohlfahrtsstaates** unter Bedingungen weltgesellschaftlicher Diffusionsprozesse verifizieren.

Interviews

Cha, Hung-Bong, Minister des MfGW am 22.03.2004
Choi, Young-Hyun, Abteilungsleiter für VESS im MfGW, 25.03.2004
Chung, Kyung-Bae, Direktor des IfGSA, am 25.04.2004.
Hwang, Gi-Don, Mitarbeiter bei PfVL am 06.03. 2004
Kim, Jin-Shoo, Experte bei KSfWG am 23.03.2004
Kim, Mi-Gon, Wissenschaftler des IfGSA, am 14.04.2003 und 30.03.2004
Kim, Shang-Kyun, Mitglied der PVNRV, Universitätsprofessor, am 02.04.2004
Kim, Shu-Hyun, Mitarbeiter bei PfVL am 07.04.2004
Kim, Tae-Hyun, Leiter der Policy-Abteilung bei DKGB am 11.03.2004
Kim, Yeon-Myung, Experte bei SBPD am 03.04.2003 und 29.04.2004
Kim, Yoo-Shun, Experte bei DKGB am 15.03.2004
Kim, Young-Ha, Wissenschaftler bei IfGSA, am 17.03.2004
Kwon, Mun-Il, Wissenschaftler bei ÖVKNR am 18.04.2003
Lee, Chan-Jin, Rechtsanwalt bei SBPD am 02.04.2004
Lee, Ho-Shung, Leiter der Policy-Abteilung bei Arbeitgeberverband, am 04.03.2004
Lee, Jang-Won, Mitarbeiter bei PfVL am 08.03.2004
Lee, Jong-Ha, Wissenschaftler beim Forschungszentrum von ÖVKNR, am 16.04.2003 und 31.03.2004
Lee, Young-Hwan, Experte bei SBPD am 08.04.2004
Min, Jae-Shung, Beiratmitglied bei ÖVKNR am 01.04. 2004
Moon, Hyung-Pyo, Wissenschaftler bei KDI und Mitarbeit bei Präsidentenamt am 22.03.2004
Moon, Jin-Young, Experte bei SBPD am 13.09.2005.
Nahm, Chan-Sub, Experte bei SBPD am 19.03.2004
Nahm-Yoon, In-Shun, Generalsekretär von KVF am 06.04.2004
Noh, Jil-Shang, Abteilungsleiter für NRV beim MfGW, am 01.04.2004
Noh, Ihn-Chul, Wissenschaftler bei IfGSA am 26.03.2004
Sohn, Byung-Don, Universitätsprofessor am 06.10.2005.

*Die Positionen der Interviewten beziehen sich auf den Hauptuntersuchungszeit zwischen 1998 und 2002.

Literaturliste

- Abbott, Andrew/DeViney, Stanley 1992: The Welfare States as Transnational Event: Evidence from Sequences of Policy Adoption, in: *Social Science History* 16(2): 245-174.
- Ahn, Kyung-Hwan 1999: 50 Jahre der Verfassung und Ideen von Freiheit und Gleichheit, in: *Rechtswissenschaft der Seoul National Universität* 4: 34-60 (in koreanisch: 안경환 1999: 헌정 50 년과 자유와 평등의 이념, 서울대학교 법학 39, 4: 34-60).
- Ahn, Byung-Jung 2000: Studie über die Gesetzerlassensprozess des Volksmindestsicherungsgesetzes, in: *Verwaltungsforschung* 38(1): 1-50 (in koreanisch: 안병영 2000: 국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구, 행정논총 38(1): 1-50).
- Ahn, Jong-Bum 2000: Sozialpolitik und Wirtschaftssteuerung, Diskursrunde über Marktwirtschaft und Sozialpolitik, National Strategy Institute (in koreanisch: 안종범 2000: 사회복지정책과 경제운용, 시장경제와 복지정책, 국가경영전략연구원 토론회).
- Ahn, Jong-Bum/Kim, Yong-Ha 1997: Basisrente und einkommensrelevante Rente, Dualisierungsvorschlag: 2. Vorschlag, in: PGVRV 1997: Verbesserung der Nationalen Rentenversicherung, Materialsammlung, Seoul, PGVRV: 317-347 (in koreanisch: 안종범, 김용하 1997: 6 장 2 절 기초연금과 소득비례연금 이원화 방안, 국민연금제도개선 기획단 1997: 국민연금제도 개선, 자료집, 국민연금제도개선기획단: 317-347).
- Alber, Jens 2000: Social Dumping, Catch-Up, or Convergence? Europe in a comparative Global Context, in: *Journal of European Social Policy* 10: 99-119.
- Amsden, Alice 1989: *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. London, Oxford Press.
- Anstalt für Haushalt 1999, Bericht der Politikkonferenz von dem Volksrat und dem freiheitlichen Demokratischen Bund (Im Bezug auf Gesetzprüfung) (in koreanisch: 예산청 1999: 국민회의. 자민련 국정협의회 보고자료(국회법안심의 관련)).
- Aristoteles 1990: *Politik*, Hamburg.
- Aspalter, Christian (Hg.) 2002: *Discovering the Welfare State in East Asia*, London, Praeger.
- Assoziation der Chungang-Sozialpolitikforschung (Hg.) 1997: *Südkoreanische Sozialpolitik und Ungleichheit*, Seoul, Ilwoolgag (in koreanisch: 중앙사회복지연구회 편 1997: 한국사회복지와 불평등, 서울, 일월각).
- Atkinson, A.B./Hills, John. 1991: *Social Security in Developed Countries: Are There Lessons for Developing Countries?* in: Ahmad, Ehtisham, u.a.(Hg.) 1991: *Social Security in Developing Countries*, Oxford, Clarendon Press: 81-111.
- Ausschuss für Planung und Haushalt 1998: *Maßnahmen des Aufbau des sozialen Sicherungsnetzes*, 08.1998 (in koreanisch: 기획예산위원회, 사회안전망 확충 방안 1998.8).
- Badie, Bertrand/Birnbaum, Pierre 1983: *The Sociology of the State*, Chicago, University Chicago press.
- Balassa, Bela 1988: *The Lesson of East Asian Development: An Overview*, in: *Economic Development and Cultural Change* 36, 3.
- Bank of Korea 1970-1974: *Monthly Statistical Bulletin*, Seoul.
- Barry, Norman 1990: *Welfare, Concept in Social Thought*, Minnesota, Minnesota University Press.
- Berger, Peter L./Luckmann, Tomas (1995 [1969]) *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit – Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt/M., Fischer Taschenbuch Verlag.
- Bielefeldt, Heiner 1995: *UNO-Menschenrechte: Kolonialismus im Gewand des Humanismus?* In: Batzli, Stefan 1995 et al. (Hg.) 1995: *Menschenbilder Menschenrechte*, Zürich: 33-49.
- Bode, Ingo 1999: *Solidarität im Vorsorgestaat : der französische Weg sozialer Sicherung und Gesundheitsversorgung*, Frankfurt; u.a., Campus.
- Bödiker, Tonio 1895: *Die Arbeiterversicherung in den Europäischen Staaten*, Leipzig.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1991: *Recht, Staat, Freiheit, Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- Boli, John 1987: *World Polity Sources of Expanding State Authority an Organizations, 1870-1970*, in: Tomas, George M./Meyer, John W./Ramirez, Francisco O./Boli, John (Hg.) 1987: *Institutional Structure*, Beverly Hills, Calif.

- Byun, Hung-Yun 1996: Studie der koreanischen Ökonomie, Seoul, Hungsul (in koreanisch: 변형운 1996: 한국경제론, 서울, 형실출판사).
- Byun, Jae-Gwan, u.a. 1998: Soziale Sicherung in Südkorea und Grundlinie der Wohlfahrt der Staatsbürger, Forschungsbericht 98-03, IfGS (변재관 외 1998: 한국의 사회보장과 국민복지기본선, 연구보고서 98-03, 한국보건사회연구소)
- Castles, Francis G. 1997: Die institutionelle Form des australischen Sozialstaats, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 50: 27-46.
- Cha, Hung-Bong Vergangenheit, 2004: Gegenwart und Zukunft der Wohlfahrtseinrichtungen für Ältere, 50 Jahre Jubiläumseminar (in koreanisch: 차홍봉 노인복지시설의 과거, 현재, 그리고 미래, 한국노인복지시설협의회 창립 50주년 기념세미나).
- Cha, Hung-Bong/Cheon, Kwang-Seok 1992: Studie über Sozialhilfesystem in Korea und Deutschland, in: Comparative sozial policy 2: 173-226 (in koreanisch: 차홍봉, 전광석 1992: 독일과 한국의 공적부조제도연구, 비교사회복지 2: 173-226).
- Chan, Steve 1997: Democracy and inequality: racking welfare spending in Singapore, Taiwan, and South Korea, in: Midlarsky, Manus I (Hg.), Inequality, democracy, and economic development, Cambridge, Cambridge University Press: 227-243.
- Chang, Sey-Hun 2000: Entwicklung und Merkmale der städtischen Armut vor der Finanzkrise, in: Kim, Dong-Chun, u.a. 2000: Armut in Südkorea nach der Finanzkrise, Projektabschlussbericht, SFPD (in koreanisch: 장세훈 2000: 외환위기 이전 도시빈곤의 추이와 특성, 김동춘 외 외환위기 이후 한국의 빈곤, 참여연대).
- Cheon, Kwang-Seok 2002: Korean Social Security Law, Seoul, Bobmun, 4.Auf. (in koreanisch: 전광석, 한국사회보장론, 서울, 법문사, 4 판).
- Cheon, Kwang-Seok 1999: 50 Jahre der Verfassung und Entwicklung des Sozialrechts, in: Hanlim Forum der Rechtswissenschaft 8: 137-175 (in koreanisch: 전광석 1999: 헌법 50 년과 사회보장법의 발전, 한림법학 Forum 8: 137-175).
- Cheon, Kwang-Seok 1993: Armutsproblem und Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: Rechtswissenschaft der sozialen Sicherung 1993: 150-175 (in koreanisch: 전광석 1993: 빈곤문제와 법학의 과제, 사회보장법학 1993: 150-175).
- Cheon, Kwang-Seok 1990, Das Recht der sozialen Sicherheit und seine verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der Republik Korea, Baden-Baden, Nomos.
- Cho, Dae-Up 1999: Bürgerbewegungen in Korea (in koreanisch: 조대업 1999: 한국의 시민운동, 서울, 나남).
- Cho, Hee-Uyen 2001: Entwicklung der Demokratie und sozialen Bewegungen in Südkorea, Minjung-Bewegung und zivile Bewegung, in: Cho, Hee-Uyen (Hg.) 2001: NGO-Guide, Zivile und soziale Bewegungen, Seoul, Hanyoreh-Zeitung: 282-302 (in koreanisch: 조희연 2001: 한국의 민주주의와 사회운동의 전개, 조희연 편, 2001: NGO 가이드, 시민, 사회운동, 서울, 한겨레신문사: 282-302).
- Cho, Mi-Jeong 2001: Eine Studie über das Recht des Volksmindestsicherungsgesetzes, Magisterarbeit, Jungang Universität (in koreanisch: 조미정 2001: 국민기초생활보장법의 권리성격 연구, 중앙대 석사논문).
- Cho, Myung-Hyun 1991: Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen und UNO-Beitritt von Süd- und Nordkorea, in: Institute für Sozialwissenschaft, Chung-Nam-Universität (Hg.), Aufsatzsammlung 2 (in koreanisch: 조명현 1991: 국제환경의 변화와 남북한의 유엔가입, 충남대 사회과학연구소 논문집 2).
- Cho, Yun-Chul 2001: Studie über den Politikentscheidungsprozess des Volksmindestsicherungsgesetzes, Dissertation, Seoul City University (in koreanisch: 조연철 2001: 국민기초생활보장법 결정과정에 관한 연구, 박사논문, 서울시립대).
- Choi, Chun-Song 1991: Geschichte der Forschung über koreanische soziale Sicherung, Seoul, Sahöbo-sangjengus (in koreanisch: 최청송 1991: 한국사회보장연구사, 서울, 한국사회보장연구소).
- Choi, Jang-Jib 2005: Demokratie in Südkorea ohne soziale Staatsbürgerrechte, in: Choi, Jang-Jib (Hg.) 2005: Krise der Arbeit, Humanitas: 444-486 (in koreanisch: 최장집 2005: 사회적 시민권없는 한국민주주의, 최장집 편 2005: 위기의 노동, 후마니타스: 444-486).

- Choi, Jang-Jib 2003: Demokratie nach der Demokratisierung: Krise und konservativer Ursprung der koreanischen Demokratie, Humanitas, 6.Aufl. (in koreanisch: 최장집 2002: 민주화 이후의 민주주의, 한국민주주의의 보수적 기원과 위기, 후마니타스, 6 판).
- Choi, Jang-Jib 1996: Aussicht und Bedingung für die koreanische Demokratie, Seoul, Namam (in koreanisch: 최장집 1996: 한국민주주의의 조건과 전망, 서울, 나남).
- Choi, Meyng-Shun 1997: Ideen der koreanischen Sozialpolitik, Seoul, Baegshan (in koreanisch: 최명순 1997: 한국사회복지이념, 서울, 백산출판사).
- Choi, Sung-Ho 2003: Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung in Südkorea im Kontext der Globalisierung. München, Biblion.
- Choi, Sung-Jae 1999: Richtung der südkoreanischen Altersfrage und Alterwohlfahrt im 21. Jahrhundert, Jubaliumssemminar des Tages der Älteren 1999, Koreanische Verband für Altersforschung (in koreanisch: 최성재 1999: 21 세기를 향한 한국의 노인문제와 노인복지의 방향, 1999 년 세계노인의 해 기념학술 세미나, 한국노년학회).
- Choi, Un-Young/Seok, Jae-Un 2004: Analyse über das System und Lage der Wohlfahrtspolitik der Frauen, Policy-Papier 2004-65, IfGSA (in koreanisch: 최은영 석재은 2004 여성관련 복지정책의 체계와 현황 분석 보사연 정책보고서 2004-65, 보건복지부, 보사연).
- Chun, Bung-Yu/Hwang, Dung-Shun 1999: Richtung und Aufgaben der mittelfristigen Arbeitslosigkeitsbekämpfungsmaßnahmen, KLI (in koreanisch: 전병유, 황덕순 1999: 중기 실업대책의 방향과 과제, 노동연구원).
- Chun, Young-Jun 2001: Siber-Shock, Zusätzliche Kosten von mehr als 100Billion Won, in: Maeilgyungje 13.12.2001 (in koreanisch: 전영준 2001: 실버쇼크 100 조 이상 추가부담, 매일경제 2001.12.13).
- Chung, Jeon-Taeg 2003: Vergleichende Studie über die Einflüsse interner und externer Faktoren auf die Entwicklung der Sozialpolitik, nvm. (in koreanisch: 정연택 2003: 국가 내부적 및 외부적 요인이 사회복지발달에 미친 영향에 관한 비교연구- 세계이론과 세계체제론을 중심으로- 미발표 논문).
- Chung, Jeon-Taeg 2001: Lage der südkoreanischen Sozialpolitik und Alternativmodell in: Wirtschaft und Gesellschaft 50: 72-105 (in koreanisch: 정연택 2001: 한국사회복지의 현황과 대안적 복지모델, 필연성과 가능성, 경제와 사회 50: 72-105).
- Chung, Kyung-Bae 2002: Emergence of Productive Welfare: Background and Significance, in: Chung, Kyung-Bae (Hg.) 2002: International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience, September 6-7.2001, Seoul, Korea, Korea Institute for Health and Social Affairs: 1-5.
- Chung, Kyung-Bae 2001: Richtung der Policy vom neuen Wohlfahrtsstaat, in: IfGS 2001: Richtung der Gesundheits- und Wohlfahrtspolitik zum Wohlfahrtsstaat, Seminaraterial 2001-12: 10-22 (in koreanisch: 정경배 2001: 새로운 복지국가의 정책방향, 보건사회연구원 창립 30 주년 기념세미나, 복지국가를 향한 보건, 복지정책방향, 세미나 자료 2001-12, 한국보건사회연구원: 10-22).
- Chung, Kyung-Bae, u.a. 2002: Ausgleichender Wohlfahrtsstaat, Ausgleichpolitik zwischen Wachstum, Umverteilung und Emotionale Wohlfahrt, IfGS (in koreanisch: 정경배 외 2002: 균형적 복지국가, 성장, 분배, 정서복지의 균등정책, 한국보건사회연구원).
- Chung, Yun-Ho 2000: Studie über die Erweiterung des Bezugsbereiches der NRV, Magisterarbeit, Korea Universität (in koreanisch: 정연호 1998: 국민연금제도의 적용대상 확대에 관한 연구, 석사논문, 고대 노동대학원).
- Collier, David/Messick, Richard 1975: Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption, in: American Political Science Review 69: 1299-1315.
- Conrad, Christoph 1996: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Historische und sozialwissenschaftliche Ansätze, in: Heinz-Gerhart Haupt/Jürgen Kocka (Hg.), Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichende Geschichtsschreibung, Frankfurt/Main, Campus: 155-188.
- Conze, Werner 1984: Sicherheit, Schutz, in: Brunner, Otto, u.a. (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 5. Stuttgart: 831-863.
- Cumings, Bruce 1997: Korea's Place in the sun, A modern history, New York.
- Cumings, Bruce 1984: The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences, in: International Organization 38 (1).

- Cummings, Bruce 1979: *The Origins of the Korean War: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945-1947*, Princeton, Princeton University Press.
- Dahrendorf, Ralf 1996: *Citizenship and social class*, in: Bulmer, Martin/Rees, Anthony M (Hg.), *Citizenship today*, UCL.
- Deacon, Bob 2004: *Transnational Organisations and Global Social Policy*, Vortrag auf der "International Conference, Globalization of the Welfare State?" Delmenhorst, 6-8. Februar 2004.
- Deacon, Bob/Hulse, Michelle/Stubbs, Paul 1997: *Global Social Policy, International Organisations and the Future of Welfare*, London, Sage.
- Dolowitz, David 2003: *A Policy-Maker's Guide to Policy Transfer*, in: *the Political Quarterly* 74: 101-108.
- Dolowitz, David/Marsh, David 1996: *Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature*, in: *Political Studies* 44: 343-357.
- Domke, William/Eichenberg, Richard C. 1983: *The Illusion of Choice: Defense and Welfare in Advanced Industrial Democracies 1948-1978*, in: *American Political Science Review* 77(1).
- Donnelly, Jack 1986: *International Human Rights: A Regime Analysis*, in: *International Organisation* 40: 599-642.
- Dwyer, Peter 2000: *Welfare Rights and Responsibility, Contesting social citizenship*, Bristol, Policy.
- Eckardt, A. 1972: *Korea*, Band 29 der Reihe *Kultur der Nation*, Nürnberg.
- Ehrenreich, John H. 1985: *The Altruistic Imagination: A History of Social Work and Social Policy in the United States*, New York, Cornell University Press.
- Ehrke, Michael 1995: *Der Sozialstaat in Japan – eine Schattenseite des Wirtschaftsgiganten?* In: *Jahrbuch Arbeit und Technik* 1995, Bonn, Dietz: 297-307.
- Epstein, Edward C. 1984: *Institutionalization and Opposition in Exclusionary Bureaucratic-Authoritarian Regimes: The Situation of the 1980s*, in: *Comparative Politics*, 17, 1.
- Esping-Andersen 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Anderson 1998: *Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, in: Lessnich, Stephan/Ostner, Ilona (Hg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt, Campus.
- Esping-Andersen, Gosta 1997: *'Hybrid or unique? The distinctiveness of the Japanese Welfare State*, in: *Journal of European Social Policy* 7(3): 179-189.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996: *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, Thousand Oaks, New Delhi: United Nations Research Institute For Social Development.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996a: *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*. In: Gøsta Esping-Andersen (Hg.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, Thousand Oaks, New Delhi: United Nations Research Institute For Social Development: 1-31.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Faulks, Keith 1998: *Citizenship in modern Britain*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Friedrich-Ebert-Stiftung 1996: *Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, ein Beratungsmanual der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gerschenkron, Alexander 1962: *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Giddens, Anthony 2000: *The Third Way and Its Critics*, London, Thinking Tree.
- Giddens, Anthony 2000a: *Klassenspaltung, Klassenkonflikt und Bürgerrechte. Gesellschaft im Eoropa der achtziger Jahre*, in: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.) 2000: *Citizenship - Soziologie der Staatsbürgerschaft*, Wiesbaden, Westdeutsche Verlag: 183-205.
- Giddens, Anthony 1999: *Der dritte Weg*, Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- Giddens, Anthony 1996: *T.H. Marshall, the state and democracy*, in: Bulmer, Martin/Rees, Anthony M (Hg.), *Citizenship today*, UCL.
- Gillion, Colin, Jon Turner, Clive Bailey und Denis Latulippe, (Hg.) 2000: *Social Security Pensions: Development and reform*. Geneva: ILO.
- Gillion, Colin 2000: *Das Internationale Arbeitsamt zur Rentenreform*, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 53: 43-75.
- Gimmeisen, Simone 2004: *Path Dependence Path Departure: Analysing the First Decade of the Post-Comunist Pension Policy in Hungary, Poland and the Czech Republic*, Bremen, n.v.m.

- Ginneken, Wouter van 2004: The Global Campaign on Social Security and Coverage for All, Vortrag auf der "International Conference, Globalization of the Welfare State?" Delmenhorst, 6-8. Februar 2004.
- Ginneken, Wouter van 2003: Extending Social Security: Politics for Developing Countries, Geneva, ILO, Extension of Social Security. ESS-Paper No.13.
- Ginneken, Wouter van 1997: Social Security for the Informal Sector: Investigating the Feasibility of Pilot Projects in Benin, India, El Salvador and Tanzania, Geneva, ILO, Social Security Department, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 5.
- Goh, Kyung-Hwan u.a. 2003: Berechnung der Sozialausgabe in Südkorea: 1990-2001. IfGS (in koreanisch: 고경환 외 2003: 한국의 사회복지지출 추계: 1990-2001, 한국보건사회연구원).
- Goodin, Robert E. 1988: Reasons for Welfare, The Political Theory of the Welfare State, New Jersey, Princeton University Press.
- Goodman, Roger/Peng, Ito 1996: The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, in: Gøsta Esping-Andersen (Hg.), Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies, London, Thousand Oaks, New Delhi: United Nations Research Institute For Social Development: 192-224.
- Goodman, Roger/White, Gordon/Kwon, Huck-Ju 1998: The East Asian Welfare Model, Welfare Orientalism and the State, London/New York, Routledge.
- Goodman, Roger/White, Gordon/Kwon, Huck-Ju 1998a: The politics of welfare in East Asia, in: Maidment, R./Goldblatt, D/Mitchell, J.(Hg.), Governance in the Asia-Pacific, London/New York: 195-220.
- Goodman, Roger/White, Gordon/Kwon, Huck-Ju 1997: East Asian Social Policy: a Model to Emulate? in: Social Policy Review 9: 359-380.
- Götting, Ulrike/Lessenich, Stephan 1998: Sphären sozialer Sicherheit. Wohlfahrtsstaatliche Regimeforschung und gesellschaftliche Transformation. In: Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive., Stephan Lessenich/Iлона Ostner (Hg.), Frankfurt a. M./New York: Campus: 271-319.
- Gough, Ian 2000a: Welfare Regimes in East Asia and Europe: Comparisons and Lessons, first presented at towards the new social policy agenda in East Asia, Pararell session to the Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000, Paris, 27 June 2000.
- Gough, Ian 2000b: Globalisation and regional welfare regimes: the East Asian Case, the Year 2000 international Research conference on social Security, Helsinki, 25-27 September 2000.
- Gough, Ian/Wood, Geof 2004: Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America, Social Policy in Development Contexts, Cambridge.
- Gsänger, Hans 2004: Förderung der sozialen Sicherheit, in: Betz, Joachim/Hein, Wolfgang (Hg.) 2004: Neues Jahrbuch Dritte Welt, Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, Leske +Budrich: 81-101.
- Gsänger, Hans 1993: Soziale Sicherungssysteme für arme Bevölkerungsgruppen, Berlin, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Gu, Ihn-Hee 2002: Sozio-ökonomische Merkmale der Armen und Wandlung der Armut, in: Korean Journal of Social Welfare 48: 82-112 (in koreanisch: 구인회 2002: 빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기이후의 시기를 중심으로, 한국사회복지학 48: 82-112).
- Güillemard, A.-M. 1992: Europäische Perspektiven der Alternspolitik, in: Baltes, P.B./Mittelstrass, J. (Hg.) 1992: Zukunft des Alterns und gesellschaftliche Entwicklung, Akademie der Wissenschaften zu Berlin – Forschungsbericht 5. Berlin, de Gruyter: 614-639.
- Hajer, Maarten 2003: Argumentative Diskursanalyse auf der Suche nach Koalition, Praktiken und Bedeutung, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Wener/Viehöver, Willy (Hg.) 2003: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Bd. II: Forschungspraxis, Opladen, Leske Budrich: 271-298.
- Hajer, Maarten 2000: The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process, Oxford, Clarendon.
- Hall, J.A. 1988: State and Societies: The Miracle in Comparative Perspective, in: J. Baechler, J.A. Hall, and M. Mann (eds.), Europe and the Rise of Capitalism, Oxford, Basil Blackwell.
- Han, Hong-Gu 2004: Koreanische moderne Geschichte, die den Tod tötet, Von Gwangsu von May 1980 bis 1985, in: Ohmynews.com/articleview/article_asp?no=200078&rel_10=1, recherchiert am 10.12.2004.

- Han, Sang-Jin 1991: Klassentheorie und Theorie der sozialen Schichten, Seoul, Munhaggoa Sising (in koreanisch: 한상진 1991: 계급 이론과 계층 이론, 서울, 문학과 지성).
- Han, Tae-Yeon 1983: Verfassungslehre, Allgemeine Theorie der modernen Verfassung, Seoul.
- Hay, J. R. 1975: The Origins of the Liberal Welfare Reforms, London, Macmillan.
- Hayek, F. 1944: The Road to Serfdom, London, Routledge.
- Hobbes, T. 1973[1651]: Leviathan, London, Dent.
- Hecló, H. 1974: Modern Social Policies in Britain and Sweden, New Haven, Yale University Press.
- Hennis, Wilhelm 1968: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Ein deutsches Problem, in: Recht und Staat 375-374.
- Hess, Peter/Mullan, Brendan 1988: The Military Burden and Public Education Exeditures in Contemporary Developing Countries, in: Journal of Developing Areas 22(2).
- Holliday, Ian 2000: Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia, Political Studies, 48(4): 706-723.
- Holzmann, R. 2000: Der Weltbank-Ansatz zur Rentenreform, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 53: 13-42.
- Hong, Seong-Bang 1986: Soziale Rechte auf der Verfassungsebene und auf der gesetzlichen Ebene, Dissertation, Universität Köln.
- Hong, Sung-Dae 1994: Misserfolg der Kwanju-Demokratiebewegung und Entwicklung der progressiven Arbeiterbewegung, in: Verband der koreanischen demokratischen Arbeiter (Hg.) 1994: Geschichte der koreanischen Arbeiterbewegung, Seoul, Dongnyug: 106-153 (in koreanisch: 홍승태 1994 광주민중항쟁의 좌절과 진보적 노동운동의 모색, 한국민주노동자 연합 편 1994: 한국노동운동사, 서울, 동녘: 106-153).
- Hong, Wan-Sik 1999: Studie über die rechtliche Verwirklichung der produktivistischen Wohlfahrt, in: Sozialwissenschaftsforschung 12: 93-110 (in koreanisch: 홍완식 1999: 생산적 복지를 위한 법적 실현방안을 위한 연구, 사회과학연구 12: 93-110).
- Hort, Sven E.O./Kuhnle, Stein 2000: The coming of East and South-East Asian Welfare States, in: Journal of European Social Policy 10: 162-184.
- Hu, Jung 2000: Koreanische Verfassungslehre, Pagjungsha (in koreanisch: 허영 2000: 한국헌법론, 박영사)
- Hu, Sun 2003: Entwicklung und Aussicht der koreanischen Sozialhilfesystem, unveröffentlichtes Manuskript (허선 2003: 한국 공공부조 사업의 변화와 전망, 미발표 논문).
- Hu, Sun 2000: Hauptstreitpunkte und deren Alternative des Gesetzgebungsprozesses des Volksmindestsicherungsgesetzes, Herbst Konferenz der koreanischen Sozialpolitikforschung am 24.4.2000 (in koreanisch: 허선 2000: 국민기초생활보장법 제정과정의 주요 쟁점과 그 대안, 춘계 한국사회복지정책학회 학술대회, 2000.4.23).
- Hu, Sun 2000a: Bewertung über die Ausführungsmaßnahmen des Mindestsicherungsgesetzes, in: Diskussionsrunde über Gesundheitsmaßnahmen für die Armen in der neuen Zeit, 17.03.2000, Solidarität für Gesundheit (허선 2000a: 국민기초생활보장법 시행방안에 대한 평가, 새로운 시대의 빈곤층 건강대책을 위한 토론회, 2000.03.17, 건강연대).
- Hu, Sun 1997: Bewertung über Leistungsniveau und Auswahl der Empfänger im koreanischen Sozialhilfeprogramm, Dissertation, Jungang Universität (in koreanisch: 허선 1999: 한국소득부조 프로그램의 선정대상과 급여수준에 대한 평가, 중대 박사논문).
- Huf, Stefan 1997: Sozialstaat und Moderne, Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin, Duncker & Humblot.
- Humboldt, Wilhelm von 1792: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen des Staates zu bestimmen, Stuttgart 1982.
- Hwang, Dung-Shun 2000: Arbeitspolitik, Diskursrunde über die Verbesserung der Einkommensumverteilung, PfvL (in koreanisch: 황덕순 2000: 노동정책, 소득분배개선을 위한 토론회, 대통령비서실 삶의 질 향상기획단).
- Hwang, Gyu-Jin 2003: An Idea-centric Approach to the Analysis of Social Policy: The Case of South Korea from 1961 to 1979. nvm..
- Hwang, Tae-Hyun 2001: Farbe-Argument von der Hannara-Partei ist ähnlich der Neo-Nazi, in: Shindonga 2001, 9 (in koreanisch: 황태연 2001: 한나라당의 색깔론은 신나찌를 닮았다, 신동아, 2001,9).

- Hyen, Ue-Sung 199: Prozess der Gestaltung der Alterswohlfahrt in Südkorea und Japan, Seoul, Uypung, 3. Aufl. (in koreanisch: 현외성 1998: 한국과 일본의 노인복지정책 형성과정, 서울, 유평, 3 판).
- IfGSA/IfA (Institut für Gesundheit und sozialen Angelegenheiten/ Institut für Arbeit) 1999: Studie Ueber die Lage der Arbeitslosigkeit und des Wohlfahrtsbedarfs (in koreanisch: 한국보건사회연구원/한국노동연구원 1999: 실업실태 및 복지욕구조사).
- IfGSA 1994: Lebenslagen der Ältere und Aufgaben der Wohlfahrtspolitik für Ältere, IfGSA (in koreanisch: 보사연 1994: 노인생활실태와 노인복지의 정책과제, 보사연).
- Im, Hee-Sub 2001: Theoretische Detrachtung der südkoreanischen bürgerlichen Gesellschaft, in: Journal of Social Resarch 4 (1) (in koreanisch: 임희섭 2001: 한국시민성의 이론적 고찰, 한국사회 4 (1)).
- Im, Hyug-Baeg 1994: The Market, the State, and the Democracy: Korean Democratic Transition and Theories of Political Economy, Seoul, Nanam (in koreanisch: 임혁백 1994: 시장, 국가, 민주주의, 한국민주화와 정치경제이론, 서울, 나남).
- Im, Hyug-Baeg 1992: Suche nach dem Rahmen der Staat-Gesellschaft-Beziehung in der Era der Demokratierung in: Verband für koreanische Soziologie/Verband für koreanische Politikwissenschaft 1992: Staat und bürgerliche Gesellschaft in Südkorea, Seoul, Hanul: 379-403 (in koreanisch: 임혁백 1992: 민주화시대의 국가-시민사회 관계의 틀 모색: 국가, 시장, 민주주의, 한국사회학회, 한국정치학회 1992: 한국의 국가와 시민사회, 서울, 한울: 379-403).
- Jacobs, Didier 1998: Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis Including Private Welfare, CASEpaper 10. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/Paper10.pdf>.
- Jäger, Siegfried 2000: Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kristischen Diskurs- und Dispositivanalyse, in; Keller, Reiner/Hirseland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.) 2000: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Oplanden.
- Jaspers, Karl 1983: Von Ursprung und Ziel der Geschichte, 8 Aufl. München.
- Jang, Dong-Jin 1995: Politisch-theoretische Überlegung über die Grundprinzipien der demokratischen Gesellschaft, in: Ahn, Byung-Jun ..(Hg.) Staat, Gesellschaft und politische Demokratisierung, Hanjul, Seoul: 36-67 (in koreanisch: 장동진 1995: 민주사회운영의 기본원칙에 관한 정치이론적 논의, 안병준 외 편, 국가, 시민사회, 정치민주화, 한울, 서울: 36-67).
- Jesse, Eckhard 1995: Staatsformenlehre, in: Nohlen, Dieter und Schutze, Rainer-Olaf (Hg.), Lexikon der Politik, Bd. 1. Politische Theorie, München, Beck: 589-592.
- Johnson, Chalmers 1987: Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, Taiwan, in: Deyo, Frederic C. (Hg.) The Political Economy of the New Asian Industrialism.
- Johnson, Chalmers 1982: MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press.
- Jones, Catherine 1993: The Pacific Challenge, Confucian welfare States, in: Jones, Catherine (Hg.), New perspectives on the welfare State in Europe: 198-217.
- Jones, Catherine 1990: Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States, in: Government and Opposition 25: 446-464.
- Ju, Jin-Sook 2005: Konstierung der Programmatik russischer Parteien, Münster, Lit.
- Jütting, Johannes P. 2004: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, in: Betz, Joachim/Hein, Wolfgang (Hg.) 2004: Neues Jahrbuch Dritte Welt, Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Oplanden, Leske +Budrich: 103-118.
- Jun, Nahm-Jin 1987: Studie der Sozialpolitik, Entstehung und Analyse der Sozialpolitik, Seoul, Universitätsverlag der Seoul-National-Universität (in koreanisch: 전남진 1987: 사회정책학 강론, 서울, 서울대 출판부).
- Jung, Chul 2000: Prinzipien der Gewährung des Anspruchs auf die soziale Sicherung, Magisterarbeit, Seoul National Universität (in koreanisch: 정철 2000: 사회보장수급권의 보장원리, 서울대 법대 석사논문).
- Jung, Moo-Kwon 1996: Studie über Gestaltung der Einführung der koreanischen Sozialpolitik, in: Korean Social Welfare 3: 309-352 (in koreanisch: 정무권 1996: 한국사회복지제도의 초기형성에 관한 연구, 한국사회정책 3: 309-352).

- Jung, Won-Oh 2003: Diskurs über die Armut, in: Lee, Jung-Hwan (Hg.), Social Inclusion or Exclusion? Analyse of Social Policies and Discourses, Seoul, Cobook (in Koreanisch: 이영환 2003: 통합과 배제의 사회정책과 담론, 서울, 함께 읽는 책).
- Jung, Won-Oh 1999: Auftreten der Obdachlosen und Wiederentdeckung der Armut, in: Monatliche Berichte der Wohlfahrt, 12/1999: 22-24 (in Koreanisch: 정원오 1999: 홈리스의 출현과 빈곤의 재발견, 월간복지동향 1999, 12 월: 22-23).
- Katzenstein, Peter 1985: Small States in World Markets, Ithaca NY.
- Kang, Wook-Mo 1992: Policy-Making for National Pensions in the Republic of Korea, Dissertation, University Edinburgh.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaates, Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003a: Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, Ferdinand Schöningh, Paderborn.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003b: Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität, in: Lessenich, Stephan 2003: Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt am Main, Campus: 73-104.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Leske + Budrich.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2000: Towards a theory of the welfare state, in: European Review 8: 291-321.
- Kaufmann, Franz-Xaver: 1997: Herausforderungen des Sozialstaates - , 1. Aufl., [Nachdr.] . - Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1995: What is the Welfare the State Should Care for? Opening lecture to the sixth European School of Historical and Comparative Sociological Research on Social Policy Bielefeld 9th-11th of December.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1994: Staat und Wohlfahrtsproduktion, in: Derlien, Hans Ulrich/Gerhardt, Uta/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Systemrationalität und Partialinteresse, Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden: 357-381.
- Kegley, Charles W./Wittkopf, Eugene R. 1993: World Politics, New York, St. Martin's Press.
- Kern, Thomas 2003: Kritische Ergebnisse, Memory Frames and Protest in Südkorea (1980-1987), in: Berliner Journal für Soziologie 13: 325-347.
- Kim, Chul-Shu 1991: Verfassungslehre, Seoul, Bagjung (in Koreanisch: 김철수 1991: 헌법학 개론, 서울, 박영사).
- Kim, Dae-Jung 1999: Is Culture Destiny? The Myth of Asia's Anti-Democratic Values, in: Foreign Affairs 11-12/1999.
- Kim, Dae-Jung 1997: Massen-Partizipationsökonomie' Seoul, Shanha (in Koreanisch: 김대중 1997: 대중참여경제론, 서울, 산하).
- Kim, Dae-Jung 1985: Massen-partizipatory Economy, University Harvard Press.
- Kim, Dae-Young 2004: Analyse über Deutungsstruktur der politischen Oppositionen in den 70er Jahren, 2. Tagung der kritischen Politikwissenschaft, Seoul (in Koreanisch: 김대영 2004: 70년대 재야세력의 단론구조분석, 제 2 회 비판정치학 대회, 서울).
- Kim, Dung-Jun 1979: Studie über soziale Frage und deren Lösung in der Industriegesellschaft, in: Entwicklung der Bildung 1 (in Koreanisch: 김덕준 1979: 산업사회에 있어서의 사회문제와 그 대응책에 관한 소고, 교육발전 1, 서원대학).
- Kim, Gi-Won 2003: Theorie der Koreanischen Sozialpolitik, Seoul, Nanumu Gib (in Koreanisch: 김기원 2003: 한국사회복지론, 서울, 나눔의 집).
- Kim, Gi-Won 2000: Theorie der Sozialhilfe, Seoul, Hagsi (in Koreanisch: 김기원 2000: 공공부조론, 학지사).
- Kim, Gun-Hong 1999: Wohlfahrt für Ältere in Korea und Deutschland, Seoul, Hangmunsha (in Koreanisch: 김근홍 1999: 한.독 노인복지이해, 서울, 학문사).
- Kim, Hyo-Jeon 1987: Frührezeption der französischen Verfassungstheorien in Korea, in: Sungdang-Aufsatzsammlung 12: 109-142 (in Koreanisch: 김효전 1987: 한국에 있어서 프랑스 헌법이론의 초기수용, 석당논집 12: 109-142).

- Kim, Hyo-Jeon 1987a: Frührezeption der englischen Verfassungstheorien in Korea, in: Sungdang-Aufsatzsammlung 13: 191-236 (in koreanisch: 김효전 1987: 한국에 있어서 영국 헌법이론의 초기수용, 석당논집 13: 191-236).
- Kim, Hyo-Jeon 1985: Frührezeption der deutschen Verfassungstheorien in Korea, in: Aufsatzsammlung der Graduierten Schule von Donga Universität 10: 109-142 (in koreanisch: 김효전 1985: 한국에 있어서 독일 헌법이론의 초기수용, 동아대 대학원 논문집 10: 109-142).
- Kim, Hyuk-Rae 1997: Studie über NGO und bürgerliche Gesellschaft in Südkorea, in: Ost-West-Studie 9 (in koreanisch: 김혁래 1997: 한국의 시민사회와 비정부단체연구: 현황및 발전전략, 동서연구 9).
- Kim, Hyung-Shik (Hg.) 1997: Staatsbürgerrechte und Sozialpolitik, Seoul, Chung-ang University Press (in koreanisch: 김형식 편저 1997: 시민적 권리와 사회정책, 서울, 중앙대 출판부).
- Kim, Hyung-Shik 1992: Veränderung der Staat-Kapital-Beziehung durch den Wandel der Industriestruktur, in: Verband für koreanische Soziologie/Verband für koreanische Politikwissenschaft 1992: Staat und bürgerliche Gesellschaft in Südkorea, Seoul, Hanul: 202-229 (in koreanisch: 김형식 1992: 산업구조의 변화에 따른 국가와 자본의 관계변화, 한국사회학회, 한국정치학회 1992: 한국의 국가와 시민사회, 서울, 한울:202-229).
- Kim, Il-Young 2000: Staat-Gesellschaft-Beziehung in der Koreanischen Verfassung, in: Review der koreanischen Politikwissenschaft 34: 129-148 (in koreanisch: 김일영 2000: 한국의 역대헌법에서 나타난 국가-사회관계, 한국정치학회보 34: 129-148).
- Kim, Jang-Kwon 1992: Parteipolitik, regionale Autonomie und Bürgerliche Gesellschaft, in: Verband für koreanische Soziologie/Verband für koreanische Politikwissenschaft 1992: Staat und bürgerliche Gesellschaft in Südkorea, Seoul, Hanul: 404-426 (in koreanisch: 김장권 1992: 정당정치, 지방자치의 발전과 시민사회, 한국사회학회, 한국정치학회 1992: 한국의 국가와 시민사회, 서울, 한울: 404-426).
- Kim, Jin-Shoo 1999: Probleme der Erweiterung der NRV und Verbesserungsvorschläge, Diskussionsrunde über die Problemlösung der NRV, GNP am 19.02.1999 (in koreanisch: 김진수 1999: 국민연금 확대실시에 따른 제반 문제점 분석과 개선방향 제시, 국민연금 문제점개선을 위한 토론회, 한나라당, 1999,2,19).
- Kim, Jin-Shoo 1996: Probleme und Aufgaben der NRV, Richtung und Aussicht 30: 8-26 (in koreanisch: 김진수 1996: 국민연금제도의 한계와 과제, 동향과 전망 30: 8-26).
- Kim, Jung-Lyem 1990: 30 Jahre der Geschichte der südkoreanischen Wirtschaftspolitik, Seoul, Chung-Iang-Il-Bo (in koreanisch: 김정렬 1990: 한국경제정책 30년사, 서울, 중앙일보).
- Kim, Jung-Sug 1985: Theorie der städtischen Armut, Seoul, Achim (in koreanisch: 김영석 1985, 도시빈곤론, 아침).
- Kim, Kyong-Dong 1976: Political Factors in the Formation of the Entrepreneurial Elite in South Korea, in: Asian Survey 16,5.
- Kim, Kyung-Shu 1992: Studie über das Recht auf Sozialleistung als Grundrecht auf Überleben, Seoul National University Magisterarbeit (in koreanisch: 김경수 1992: 생존권적 기본권으로서의 사회보장수급권에 관한 연구, 서울대, 석사논문).
- Kim, Mi-Gon 1999: Bewertung und Verbesserungsvorschläge der Arbeitslosigkeitsbekämpfungsmaßnahmen, in: Koreanische Gesellschaft für Sozialpolitikforschung, Bewertung der Sozialpolitik in der neuen Regierung: 25-49 (in koreanisch: 김미곤 1999: 실업대책에 대한 평가 및 개선방안: 사회안전망 프로그램을 중심으로, 신정부의 사회정책 평가, 한국사회복지정책학회, 한국사회정책학회: 25-49).
- Kim, Mi-Gon, u.a. 1999: Studie über die Messeung des Existenzminimums, IfGSA (in koreanisch: 김미곤외 1999년 최저생계비 계측현황연구 보사연).
- Kim, Sun-Meong 1999: IMF-Wirtschaftskrise und Staat-Gesellschaft-Beziehung in Südkorea, in: Moderne Gesellschaft und Verwaltung 9: 153-190 (in koreanisch: 김선명 1999: 한국 IMF 경제위기와 국가-사회관계, 현대사회와 행정 9: 153-190).
- Kim, Sung-Kwon 2000, u.a. : Studie über die Ausführung des Volksmindestsicherungsgesetzes II, Seoul, IfGS (in koreanisch: 김승권 외 2000: 국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구, 서울, 보사연).

- Kim, Tae-Hong 1997: Einkommenssicherung der nicht-abgedeckten Personen: Maßnahmen der Gewährleistung der Leistungsrechte der Rentenversicherung für Frauen und Arbeitnehmer im irregulären Arbeitsverhältnissen, in: PGVNRV 1997: Verbesserung der Nationalrentenversicherung, Materialsammlung, PGVNRV: 226-243 (in koreanisch: 김태홍 1997: 2 절 미적용대상자의 소득보장: 여성 및 비정규노동자의 연금수급권 보장방안, 국민연금제도개선기획단 1997: 국민연금개선, 자료집, 국민연금제도개선기획단: 226-243).
- Kim, Tae-Hyun 2002: Wie ist der Kampf für Sozialreform des Demokratischen Bund der Südkoreanischen Gewerkschaft gelaufen, 2. Schule für soziale Sicherheit (김태연 2002: 민주노총 사회개혁투쟁은 어떻게 진행되어왔는가? 2 기사회보장학교자료집).
- Kim, Tae-Hyun 1998: Stellungnahme über das Reformgesetz der NRV, Wie reformiert man die NRV? Policy-Diskussionsrunde von SfPD-Sonderkommission für Rentenreform, am 17.04.1998: 41-50 (in koreanisch: 김태현: 국민연금법 개정법률안에 대한 의견, 긴급토론 국민연금제도 어떻게 개선할것인가, 참여복지 사회복지특별위원회 정책토론회, 1998. 4.17: 41-50).
- Kim, Won-Sik 2003: Familismus in Ostasien und Demokratie, in: Social Philosophy 5, East Asian Philosophy and Democracy: 129-154.
- Kim, Won-Sub 2003: Sozialpolitik unter der Regierung des Volkes, in: Korea Forum 13: 32-36.
- Kim, Wook 1999: Ökonomische Möglichkeiten und Probleme der kapitalgedeckten gesetzlichen Nationalen Rentenversicherung in der Republik Korea: Zu einem gesetzlichen Rentenversicherungssystem nach dem deutschen Sozialstaatsprinzip, Dissertation, Ruhr-Universität Bochum.
- Kim, Tae-Sung/Seong, Kyung-Ryung 1993: A Study on the Welfare State, Seoul, Namam (in koreanisch: 김태성, 성경룡 1993: 복지국가론, 서울, 나남).
- Kim, Ung-Lyul 2003: Soziale Probleme der niedrigen Geburt und der Veralterung, in: Kim, Ung-Lyul u.a. (Hg.) 2003: Wohlfahrt für die Älteren in Südkorea, Seoul, Koreastudie an der Universität Korea (in koreanisch: 김응렬 2003: 고령화와 저출산의 사회문제, 김응렬의 편 2003: 한국의 노인복지, 서울, 고려대학교 한국학연구소).
- Kim, Yeon-Myung 2004: Erfolg und Aufgabe der Wohlfahrtskommission in SfPD, Herbst-Tagung 2004 vom wissenschaftlichen Verband der Kritischen Sozialpolitik (in koreanisch: 김연명 2004: 참여연대, 사회복지위원회' 활동의 성과와 과제, 비판사회복지학회, 2004 추계학술대회).
- Kim, Yeon-Myung 2004a: Unterentwicklung der südkoreanischen Sozialpolitik, Einige Hypothesen, Frühlingstagung 2004 vom wissenschaftlichen Verband der Kritischen Sozialpolitik (in koreanisch: 김연명 2004a: 한국사회복지의 낙후성: 기존논의의 재검토와 몇가지 가설, 비판사회복지학회, 2004 춘계학술대회).
- Kim, Yeon-Myung 2001: Welfare State or Social Safety Nets? in: Korean Journal 41: 169-201.
- Kim, Yeon-Myung 1998: Aufgaben und Streitpunkte der Rentenreform, Wie reformiert man die NRV? Policy-Diskussionsrunde von SfPD-Sonderkommission für Rentenreform, am 17.04.1998: 1-21 (in koreanisch: 김연명 1998: 국민연금제도 개혁의 쟁점과 과제, 보건사회부 개선안의 쟁점을 중심으로, 긴급토론 국민연금제도 어떻게 개선할것인가, 참여복지 사회복지특별위원회 정책토론회, 1998. 4.17: 1-21).
- Kim, Yeon-Myung 1997: Kriterien für soziale Sicherheit von ILO und Aufgaben des Aufbaus des koreanischen sozialen Sicherungssystems, in: Korean Journal of Social Welfare 31: 219-246 (in koreanisch: 김연명 1997: ILO 의 사회보장 기준과 한국 사회보장의 정비 과제, 한국사회복지학 31: 219-246).
- Kim, Yeon-Myung 1995: Streitpunkte und Ausgangsdiskurs der Rentenreform, Finanzierungsproblem der öffentliche Alterssicherungen, Diskursrunde über Rentenreform, SfPD und DKGB am 21.04.1995 (in koreanisch: 김연명 1995: 연금제도의 주요쟁점과 개혁방안에 관한 시론, 공적연금제도의 재정문제를 중심으로, 참여연대.민주노총 주최 연금개혁토론회 발표문, 서울 명동성당, 1995,4,21).
- Kim, Yeon-Myung 1993: Impact of the Cold War on the Formation of Social Welfare Policy in South and North Korea: 1945-1990, Dissertation, Universität Chung-Ang (김연명 1993: 한반도의 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향, 중앙대 사회복지학과 박사논문).
- Kim, Yong-Ha 1997: Kapitel 4 (1), Angemessene/es Leistung, Beitrag und Bezugsalter, in: PGVNRV 1997: Verbesserung der Nationalen Rentenversicherung, Materialsammlung, Seoul, PGVNRV: 129-159 (in koreanisch: 김용하 1997: 4 장 1 절 적정 연금급여, 보험료, 수급연령,

- 국민연금제도개선 기획단 1997: 국민연금제도 개선, 자료집, 국민연금제도개선기획단: 129-159).
- Kim, Yong-Ha/Seok, Jae-Eun 1999: Nachhatigkeit und Merkmale der Entwicklung der NRV, in: Korean Journal of Social Welfare 39: 89-118 (in koreanisch: 김용하 석재은 1999: 국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성, 한국사회복지학 37: 89-118).
- Kim, Yong-Ha/Seok, Jae-Eun 1997: Verbesserung der NRV für die Gewährung der Leistungsrechte der Frauen, in: Korean Journal of Social Welfare 31: 247-274 (in koreanisch: 김용하 석재은 1997: 여성의 연금수급권 보장을 위한 국민연금제도의 개선방안, 한국사회복지학 31: 247-274).
- Kim, You-Sun 1998: Rückblick auf die Demokratische Arbeiterbewegung seit 10 Jahren, in: Labour and Society 26 (10) (in koreanisch: 김유선 1998: 민주노총 10 년을 되돌아 본다, 한국노동사회연구소, 노동사회 26 (10)).
- Kim, Yun-Tae 2000: Chaebol und Macht, Seoul, Saerounssalandl (in: koreanisch: 김윤탈 2000: 재벌과 권력, 서울, 새로운 사람들).
- Kohl, Jürgen 1993: Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive, Anmerkungen zu Esping-Andersen's "The Three Worlds of Welfare Capitalism", in: Zeitschrift für Sozialreform 39: 67-82.
- Kohlmorgen, Lars 2004: Globalisierung, Global Government und globale Sozialpolitik, in: Betz, Joachim/Hein, Wolfgang (Hg.) 2004: Neues Jahrbuch Dritte Welt, Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, Leske +Budrich: 59-82.
- Kommission der Herausgeber des weißen Berichts für Wohlfahrtsreform (KHBfW) 1997: Neue Richt der Wohlfahrt des Volks, Seoul, Etos (in koreanisch: 복지개혁백서편찬위원회 1997: 국민복지의 새지평을 열다, 서울, 에토스).
- Korean Labour Institute(KLI) 1998: Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit in der Zeit der Massenarbeitslosigkeit, KLI (in koreanisch: 노동연구원 1998: 고실업시대의 실업대책, 한국노동연구원).
- Koreanisches Institute für Sozialpolitik (KIS) 1994: Sozialpolitik im neuen Korea, Seoul, Koreanisches Institute für Sozialpolitik (in koreanisch: 한국사회복지정책연구원 1994: 신한국의 사회복지정책, 서울, 한국사회복지정책연구원).
- Korean Labor Society Institute 2001: Overview of Economic Conditions and Labor Market in Korea, Februar, KLSI.
- Koreanischer Verband der demokratischen Arbeiter 1994: Geschichte der koreanischen Arbeiterbewegung, Seoul, Dongnyzk (in koreanisch: 한국민주노동자연합 1994: 한국노동운동사, 서울, 동녘).
- Koreanisches Institut für Stadtforschung 1995: Studie über die Armut und den Wandel der koreanischen Gesellschaft, Koreanisches Institut für Stadtforschung, Arbeitsbericht 95-1 (in koreanisch: 한국도시연구소 1995: 한국사회 변화와 빈곤에 관한 연구, 한국도시연구소, 연구보고 95-1).
- Koreanisches Statistisches Amt 2004, Lebenserwartung, www.kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi recherchiert am 15.12.2004.
- Koselleck, Reinhart 1990: III. 'Staat im Zeitalter' revolutionärer Bewegung, in: Brunner, Otto ... (Hg.), Geschichte Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart, Kett-Cotta.
- Krätke, Michael 1990: Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, in: Das Argument 183: 675-692.
- KSA 2005: Ergebnisse der Heirats- und Scheidungsstatistik, KSA (통계청 2005: 2004년 혼인, 이혼 통계 결과, 2005,3).
- Külp, Bernhard 1991: Unterschiedliche Finanzierungssysteme der gesetzlichen Rentenversicherung und ihre Einfluss auf die Verteilung zwischen den Generationen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik: 35-54.
- Kuhli, Atul 1986: Democracy and Development, in: Lewis, John P./Kallab, Valeriana (Hg.) 1986: Development Strategies Reconsidered, New Brunswick, Transaction:
- Kuhnle, Stein 1981: The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and Internal Forces, in: Flora, Peter/Heidenheimer, Arnold J.(Hg.) 1981: The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick (U.S.A.) and London, Transaction Books: 125-150.

- Kwon, Huck-Ju 2004: The Reform of Developmental Welfare State in Korea, Vortrag auf der International Conference "Globalization of the Welfare State?", Delmenhorst, 6.-8. Februar 2004.
- Kwon, Huck-ju 2003: Advocacy coalitions and the politics of welfare in Korea after the economic crisis, in: Policy & Politics 31 (1): 69-83.
- Kwon, Huck-ju 2002: Sozialreform und künftige Herausforderungen in der Republik Korea: Über eine vom Developmentalism geprägte Wohlfahrt hinaus? In: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 55:
- Kwon, Huck-Ju 2001: 'Globalisation, Unemployment and Policy Responses in Korea', in: Global Social Policy 1 (2).
- Kwon, Huck-Ju 1999: The Welfare State in Korea, The Politics of Legitimation, Oxford, St Antony's College.
- Kwon, Huck-Ju 1998: Democracy and the Politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asia, in: Goodman, Roger/White, Gordon/Kwon, Huck-Ju 1998, The East Asian Welfare Model, Welfare Orientalism and the State, London/New York, Routledge: 27-74.
- Kwon, Jung-Sung 2000: Verfassungslehre, (in koreanisch: 권영성 2000: 헌법학원론).
- Kwon, Jung-Sung 1989: Verfassungslehre, Seoul, Bummun (in koreanisch: 권영성 1989: 헌법학원론, 서울, 범문사).
- Kwon, Mun-Il 1999: Analyse der Streitpunkte im Reformprozess der NRV, in: Studie über Sozialpolitik 14: 2- 41 (in koreanisch: 권문일 1999: 국민연금 전개과정상의 쟁점분석, 사회복지연구 14: 2-41).
- Kwon, Mun-Il 1989: The Formation of Industrial Injury Compensation Insurance Act and the Medical Insurance Act in Korea, Seoul University (in koreanisch: 권문일 1989: 한국사회보험입법의 형성에 관한 연구, 산업재해보험제도와 의료보험을 중심으로, 석사논문, 서울대).
- Kwon, Soon-Won 1997: Korean Experiences in Poverty Alleviation with Special Reference to the Saemaul Undong, in: Korean Studie of Social Security 13: 183-206.
- Ku, Yuen-Wen 2002: Towards a Taiwanese Welfare State: demographic Change, Politics, and Social Policy in: Aspalter, Christian (Hg.), 2002 Discovering the Welfare State in East Asia, London, Praeger: 143-168.
- Ku, Yuen-Wen 1997: Welfare Capitalism in Taiwan: state, economy and social policy. Macmillian.
- Ku, Yeun-Wen 1995: The Development of State Welfare in the Asian NICs with Special Reference to Taiwan," in: Social Policy and Administration 29(4): 345-364.
- Lee, Bong-Hee 1988: Verfassungs- und gesellschaftliche Konzeptionen und ihre Verwirklichung in der dritten Republik Korea (1963-1972), Dissertation, Freien Universität Berlin.
- Lee, Chan-Jin 2001: Öffentliche Anklage und Bewegung der öffentlichen Rechte für Entfaltung der sozialen Staatsbürgerrechte, Aufgabe der Bewegung der sozialen Staatsbürgerrechte, in: Hong, Kum-Ja, u.a. 2000: Sozialpolitik und Menschenrechte in Südkorea, Seoul, Ingangua Bogji: 249-305 (in koreanisch: 이찬진 2000a: 사회권 확보를 위한 공익법 운동과 공익소송, 사회권운동의 향후과제, 박영란 외 2001: 한국의 사회복지와 인권, 서울, 인간과 복지: 249-305).
- Lee, Chan-Jin 2000: Juristische Überlegung über Durchführungsverordnung des Volksmindestsicherungsgesetzes, Workshop für die Umsetzung des Volksmindestsicherungsgesetzes, Sangji universität, www.education.sangji.ac.kr (이찬진 2000: 국민기초생활보장법 시행령(안)에 대한 법률적 검토, 국민기초생활보장법의 정착을 위한 워트샷, 상지대, www.education.sangji.ac.kr).
- Lee, Chan-Jin 1998: Notwendigkeit des Erlassens des Volksmindestsicherungsgesetzes und Erklärung dessen Gesetzentwurf, Öffentliche Anhörung für Erlassens des Volksmindestsicherungsgesetzes und Lebensunterhaltssicherungsmaßnahmen für Arbeitslosen mit niedrigem Einkommen, am 29.06.1998, Seoul (in koreanisch: 이찬진 1998: 기초생활보장법 제정의 필요성과 시안 해설, 국민기초생활보장법 제정과 저소득실직자 생활보장 방안을 위한 정책공청회, 1998, 06, 26, 참여연대).
- Lee, Du-Ho, u.a. 1991: Theorie der Armut, Seoul, Namam (이두호 외 1991: 빈곤론, 서울, 나남).
- Lee, Jung-Woo/Kim, Tae-Hong 1997: Einkommenssicherung der nicht-abgedeckten Personen, in: PGVNRV 1997: Verbesserung der Natioanrentenversicherung, Materialsammlung, PGVNRV:

- 199-218 (in koreanisch: 이정우, 김태홍 1997: 5 장 1 절 미적용대상자의 소득보장, 국민연금제도개선기획단 1997: 국민연금개선, 자료집, 국민연금제도개선기획단: 199-218).
- Lee, Hong-Yoon 2000: A Study on the Participants' -role in the Process of Social Welfare Polity Making- Focussed on the Comparison between Kim Young-Sam Government and Kim Dae-Jung Government, Dissertation, Sung Kyun Kwan Universität (in kokoreanisch: 이홍윤 2000: 사회복지정책 결정과정 참여자의 역할에 관한 연구, 김영삼정부와 김대중정부의 비교를 중심으로, 박사논문, 성균관 대학).
- Lee, Hye-Kjung 1994: Social Security in South Korea: Program and Policy Issues, Seoul, Yonsei UniversityPress.
- Lee, Hye-Kjung 1994a: Entwicklungsrichtung und Zustand der südkoreanischen Sozialpolitik, in: Ökonomische Gerechtigkeit 23: 87-106 (in koreanisch: 이해경 1994: 한국 사회복지정책의 현황과 발전 방향, 경제정의 23: 87-106).
- Lee, Hye-Kjung 1990: Wohlfahrtspolitik für Ältere, in: Theorie und Wirklichkeit der Sozialpolitik: 69-88 (in koreanisch: 이해경 1990: 노인복지정책, 사회복지의 이론과 실제)
- Lee, In-Hee 1994: A Study on the Characteristic Change of Social Welfare in Korea, Dissertation, Sung Kyun Kwan University (in koreanisch: 이인희 1994: 한국사회복지의 성격변화에 관한 연구, 박사논문, 성대).
- Lee, Jin-Soon/Chung, Shoon-Hoon 1997: Marktwirtschaftliche Ordnung und Verfassung, Center für Freie Unternehmen (in koreanisch: 이진순 정순훈 1997: 시장경제질서와 헌법, 자유기업센터).
- Lee, Kwang-Chan 1995: Kritische Betrachtung der Wohlfahrtsidee von Präsidenten Kim, in: Koreanische Sozialpolitikforschung 27: 209- 224 (in koreanisch: 이광찬 1995: 김대통령의 복지구상에 대한 비판적 고찰, 한국사회복지학 27: 209-224).
- Lee, Nahm-Jin/Yun, Chan-Yong 1995: Probleme des Lebensunterhaltsschutzgesetzes, öffentliche Anhörung für die Gesetzänderung des Alterswohlfahrtsgesetzes und Lebensunterhaltsschutzgesetzes, StPD u.a. (in koreanisch: 이남진, 윤찬영, 현행 생활보호법의 문제점에 대한 검토, 노인복지법, 생활보호법개정 공청회, 1995.9.23, 참여연대, 한국노인문제연구소, 한국노인의 전화).
- Lee, Shin-Yong 2002: Gestaltung und Entwicklungstendenz der Sozialpolitik und Struktur der sozialpolitischen Programme in Südkorea, Diplomarbeit, Universität Bremen.
- Lee, Song-Sun 2002: Strukturreform und Arbeitsmarkt unter der DJ-Regierung, Seoul, Baegsan (in koreanisch: 이종선 2002: DJ 정부의 구조개혁과 노동시장, 서울, 백산서당).
- Lee, Sung-Gi 1991: Betrachtung der Veränderung der Sozialpolitik und deren Gesetze – von Befreiung bis fünfte Republik, in: Forschungsgruppe für koreanische Sozialpolitik (Hg.), Koreanische Sozialpolitik I, Seoul, Irongwa Shichun: 10-28 (이성기 1991: 사회복지정책과 법률의 변천에 관한 고찰, 한국복지연구회 (편), 한국의 사회복지 I, 서울, 이론과 실천: 10-28).
- Lee, Sung-Gi ?: Entstehung und Entwicklung des Lebensschutzsystems, nvm.
- Lee, Won-Bo 1996: Koreanische Industriegewerkschaften in den 60er und 70er Jahren, in: Kim, Gum-Shu, u.a. (Hg.) 1996: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Industriegewerkschaften, Seoul, Korean Labour Society Institute (in koreanisch: 이원보 1996: 1960-70 년대의 한국의 산별노조, 김금수 외 (편), 산별노조의 과거, 현재 그리고 미래, 서울, 한국노동사회연구소).
- Lee, Yon-Ho 1999: Grenze der Wirtschaftsreform und Entstehung des neoliberalen Staates von Kim-Dae-Jung-Regierung : Ein Beispiel vom ostasiatischen Entwicklungsland, in: Korean Political Science Review 33 (in koreanisch: 이연호 1999: 김대중정부의 경제개혁과 신자유주의 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례, 한국정치학회보, 33,4).
- Lee, Young-Hwan 2004: Strukturelle Lücke zwischen Armut und Wohlfahrt und deren Alternative, Herbst-Tagung vom wissenschaftlichen Verwand der sozialen Wohlfahrt für Kritik und Alternative, „Was ist die Alternative für die Polaisierung in Südkorea? Seoul, am 06, 11.2004 (in koreanisch: 이영환 2004: 빈곤과 복지의 구조적 간극과 대안, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2004 추계학술대회, 2004.11.06).
- Lee, Young-Hwan 2004a: Armut und Sozialpolitik in Südkorea, in: Lee, Young-Hwan 2004: Südkoreanische Gesellschaft und Sozialpolitik, Geschichte und Thema, Seoul, Nanumui Jib: 379-390 (in koreanisch: 이영환 2004: 한국사회의 빈곤과 사회복지정책, 한국사회와 복지정책-역사와 이슈, 서울, 나눔의 집: 379-390).

- Lee, Young-Hwan 2004b: Menschenrechte und Sozialpolitik, in: Lee, Young-Hwan 2004: Südkoreanische Gesellschaft und Sozialpolitik, Geschichte und Thema, Seoul, Nanumui Jib: 391-426 (in koreanisch: 김영환 2004: 인권과 사회정책, 한국사회와 복지정책-역사와 이슈, 서울, 나눔의 집: 391-426).
- Lee, Young-Hwan 2003: Diskurs und Sozialpolitik von Inklusion und Exklusion, in: Lee, Young-Hwan (Hg.) 2003: Diskurs und Sozialpolitik von Inklusion und Exklusion, Seoul, Cobook: 77-128 (in koreanisch: 이영환 2003: 통합과 배제의 사회정책과 담론, 이영환 편, 2003: 통합과 배제의 사회정책과 담론, 서울, 함께 읽는 책: 77-128).
- Leibfried, Stephan 1992: Towards a European Welfare State? In: Z. Ferge and J.E. Kolberg (eds), Social policy in a Changing Europe, Frankfurt, Campus: 245-279.
- Leibfried, Stephan/Leisering, Lutz u.a. 1995: Zeit der Armut, Frankfurt, a.M, Suhrkamp.
- Leisering, Lutz 2005: Soziologische Abklärung der Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 51: 245-272.
- Leisering, Lutz 2005a: Social Policy Learning und Wissensdiffusion in einer globalisierten Welt, in: Becker, Ulrich/Zheng, Gongcheng/Darimont, Barbara (Hg.) 2005: Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung in China und Deutschland: 73-95.
- Leisering, Lutz 2004: Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaates, in: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen, Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaft, Campus, Frankfurt/New York.
- Leisering, Lutz 2004a: Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells, in: Frech, Siegfried/Schmid, Josef (Hg.) 2004: Sozialstaat, Reform, Umbau, Abbau? Schwalbach/Ts., Wochenschau Verl.: 10-42.
- Leisering, Lutz 2003: National State and Welfare State: an intellectual and political History, in: Journal of European Social Policy 13: 175-185.
- Leisering, Lutz 2002: Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien, in: Maydell, Bernd von/Pitschas, Rainer/Schulte, Bernd (Hg.) 2002: Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich, Baden-Baden, Nomos: 425-440.
- Leisering, Lutz 2001: Forschungsinteressen für das Graduiertenkolleg: „Globalisierung des Wohlfahrtsstaates.“ In: www.uni-bielefeld.de/soz/iw/leisering_1.htm recherchiert am 12.12.2004.
- Leisering, Lutz 2000: Ambivalenz und Immanenz, Die soziologische Kritik am Wohlfahrtsstaat, in: Allmendinger (Hg.) Gute Gesellschaft? Verhandlungen des 30. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Köln 2000: Opladen, Leske & Budrich: 1210-1237.
- Leisering, Lutz 1993: Zwischen Verdrängung und Dramatisierung, Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft, in: Soziale Welt 44: 486-511.
- Leisering, Lutz 1992: Sozialstaat und demographischer Wandel, Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung, Frankfurt/am Main, Campus.
- Leisering, Lutz 1989: Orgins of the Dynamics of the Welfare State, Social Differentiation and the Formation of Statutory Welfare in England 1795-1847, A Sociological Study, Dissertation, LSE.
- Leisering, Lutz/Buhr, Petra/Traiser-Dip, Ute 2004: Grundsicherung als globale Herausforderung, GTZ Projektbericht, Institut für Weltgesellschaft.
- Lepsius, Mario Rainer 1990: Interessen, Ideen und Institutionen. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Lessenich, Stephan 2003: Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Historische und aktuelle Diskurse, Campus, Frankfurt/Main.
- Lessenich, Stephan 2000: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats, in: Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hg.), Soziologie des Sozialstaats, Weinheim und München, Juventa: 39-78.
- Lessenich, Stephan 1995s: Wohlfahrtsstaat, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Spanien, Opladen, Leske+Budrich.
- Lipset, Seymour M. 1962: Soziologie der Demokratie, Neuwied/Rhein.
- Locke, J. 1924[1690]: Two Traditions of Government, London, dent.
- Lowenstein, Karl 1975: Verfassungslehre, Tübingen, 3. Auflage.
- Lowenstein, Karl 1969: Verfassungslehre, Tübingen.
- Luhmann, Niklas 1996: The Sociology of Moral and Ethics, in: International Sociology 11(1): 27-36.
- Luhmann, Niklas 1995: Inklusion und Exklusion, in: Soziologische Aufklärung 6, Die Soziologie und der Mensch, Opladen, Westdt. Verl..

- Luhmann, Niklas 1989: Ethik als Reflexionstheorie der Moral, in: Luhmann, Niklas 1989: Gesellschaftsstruktur und Semantik 3, Frankfurt/a.M, Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München; Wien, Olzog.
- Lyu, Jung-Shun 2003: Die neue Armut in südkoreanischer Gesellschaft nach der Wirtschaftskrise und Aufgaben der Politik, Seminarmaterial, Koreanische Armutsproblem Institute (in koreanisch: 류정순 2003: 외환위기과정에 나타난 한국사회의 신킨과 정책과제, 창립 2주년 기념세미나 자료집, 한국빈곤문제연구소).
- Lyu, Man-Hee 2004: Südkoreanische Arbeiterbewegung und Wohlfahrtspolitik: 1995-2003, Herbst-Tagung 2004 vom wissenschaftlichen Verband der Kritischen Sozialpolitik (in koreanisch: 류만희 2004: 한국의 노동운동과 노동정치, 비판사회복지학회, 2004 추계학술대회).
- Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.) 2000: Citizenship - Soziologie der Staatsbürgerschaft, Wiesbaden, Westdeutsche Verlag.
- Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.) 2000: Der soziologische Gehalt moderner Staatsbürgerschaft. Probleme und Perspektiven eines umkämpften Konzepts, in: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.) 2000: Citizenship - Soziologie der Staatsbürgerschaft, Wiesbaden, Westdeutsche Verlag: 9-42.
- MacPherson, Stewart/Midgley, James 1987: Comparative Social Policy and the Third World, Sussex, Wheatsheaf Books.
- Mann, Michael 2000: Strategien der herrschenden Klasse und Citizenship, in: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.) 2000: Citizenship - Soziologie der Staatsbürgerschaft, Wiesbaden, Westdeutsche Verlag: 207-229.
- Manow, Philip 2002: The good, the bad, and the ugly, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 54: 203-225.
- Marshall, Thomas H. 1992: Bürgerrechte und soziale Klassen, Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, herausgegeben und übersetzt von Elmar Rieger, Frankfurt/Main, Campus.
- Marshall, Thomas H. 1981: The Right to Welfare *and other essays*, London, H.E.B.
- Marshall, Thomas H. 1963: Sociology at the Crossroads, London, Heinemann.
- Mau, Steffen 2002: The Moral Economy of Welfare State Britain and Germany Compared, Dissertation, European University Institute.
- Mesa-Lago, Carmelo 2002: Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Evidence, in: World Development 30: 1309-1321.
- Mesa-Lago, Carmelo 2001: Die Rentenstrukturreform der sozialen Sicherheit in Lateinamerika: Modell, Merkmale, Ergebnisse und Lehren, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 54: 79-108.
- Mesa-Lago, Carmelo 1997: Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Case, in: World Development 25, 4: 497-517.
- Mesa-Lago, Carmelo 1978: Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequity, Pittsburgh: University Pittsburgh Press.
- Meyer, John W./Boli, John/Ramirez, Francisco O. 1997: World Society and the National-State, in: American Journal of Sociology 103, 1: 144-181.
- MfGW 2001: Auskunft für Volksmindestsicherungsprogramm (in koreanisch: 보건복지부 2001: 국민기초생활보장사업 안내).
- MfGW 1998: Vorschlag für Rentenreform von MfGW, Wie reformiert man die NRV? Policy-Diskussionsrunde von SPD-Sonderkommission für Rentenreform, am 17.04.1998 (in koreanisch: 보건복지부 1998: 보건복지부 국민연금개정안, 긴급토론 국민연금제도 어떻게 개선할것인가, 참여복지 사회복지특별위원회 정책토론회, 1998. 4.17).
- MfPH 1999: Entwicklung der Umstruktuirung der Sozialpolitik in den wichtigen Ländern, MfPH (in koreanisch: 기획예산처 30,04,1999: 주요 국가의 사회복지 개편동향, 기획예산처).
- MfFW/MfPH 06, 1999: Maßnahmen für die Stabilisierung des Lebensunterhalts der mittleren und unteren Schichten, MfFW/MfPH (in koreanisch: 재정경제부/기획예산처 1999,6: 중산층 및 서민생활 안정대책, 재정부/기획예산처).
- MfFW, u.a. 2004: Ausgang von der Armut durch Arbeit, Beratungsmaterial für Regierungsaufgaben. MfFW, u.a.(in koreanisch: 재정경제부 외 2004 일을 통한 빈곤탈출 지원정책, 56 회 국정과제 토론회자료, 2004, 11,10.)
- Midgley, James 1997: Social Welfare in Global Context, London, Sage.

- Midgley, James 1995: *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, London, Sage.
- Midgley, James 1986: *Industrialization and Welfare: the case of Four Little Tigers*, in: *Social Policy & Administration*, 20(3): 225-238.
- Mill, J. S. 1974[1859]: *On Liberty*, London, Penguin.
- Miller, D. 1995: *Community and Citizenship*, in: Avineri, S. and de Shalit, A. (eds.), *Communitarianism and individualism*, Oxford, Oxford University Press: 85-100.
- Min, Jae-Sung 1973: *Studie für die Einführung der Rentenversicherung*, Magisterarbeit, Nationale Universität Seoul (in koreanisch: 민재성 1973: 우리나라 연금제도 수립을 위한 연구, 서울대학교 석사논문).
- Min, Jae-Sung u.a. 1986: *Grundkonzept der Nationalen Rentenversicherung und deren sozioökonomischen Folgen*, KDI (in koreanisch: 민재성 외 1986: 국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과, 한국개발연구원).
- Ministerium für Gesundheit und Soziale Angelegenheiten 1992: *7. Fünfjähriger Wirtschaftssozialentwicklungsplan, Plan für Sektoren der Gesundheit und soziale Sicherung 1992-1996*, MfGS (in koreanisch: 보건사회부 1992: 제 7 차 경제사회발전 5 개년 계획, 보건의료, 사회보장부문 계획 1992-1996, 보건사회부).
- Mischra, Ramesh 1999: *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Moon, Hyung-Pyo 2005: *Aussicht der Finanzierung der NRV und Richtung der Rentenreform*, KDI (in koreanisch: 문형표 2005: 국민연금 재정 전망과 개혁방향, 한국개발연구원).
- Moon, Hyung-Pyo 1997: *Aufgabe und Gründe der Strukturverbesserung der NRV*, in: *NRV 1997/6* (in koreanisch: 문형표 1997: 국민연금제도개선의 추진배경과 과제, 국민연금 1997, 6).
- Moon, Hyung-Pyo 1995: *Aussicht des Wohlfahrtsbedarfs und Suche nach angemessener Höhe der Sozialausgabe (I), Richtung der Politik und Gestaltung des koreanischen Wohlfahrtsmodells*, IfGS (in koreanisch: 문형표 1995: 복지수요전망과 복지지출의 적정규모 모색 (I), 한국의 복지모형의 정립과 정책방향: 단기정책연구 (I),보사연).
- Moon, Hyung-Pyo 1995a: *Verbesserungsmaßnahme für die Konsolidierung des Finanzierungssystems im Nationalen Rentenversicherungssystem*, KDI (in koreanisch: 문형표 1995: 국민연금제도의 재정건전화를 위한 구조개선 방안, 한국개발연구원).
- Moon, Hyung-Pyo/Lee, Hye-Hoon/Yoo, Gyeong-Joon 1999: *Economic Crisis and Its Social Consequences*, KDI.
- Moon, Jin-Yong 1998: *Maßnahmen für den Aufbau des sozialen Sicherungsnetzes, vollständige Reform des Lebensschutzsystems, Öffentliche Anhörung für Erlassen des Volksmindestsicherungsgesetzes und Lebensunterhaltssicherungsmaßnahmen für Arbeitslosen mit niedrigem Einkommen*, am 29.06.1998, Seoul (in koreanisch: 문진영 1998: 사회안전망 구축방안, 국민기초생활보장법 제정과 저소득실직자 생활보장 방안을 위한 정책공청회, 1998, 06, 26, 서울).
- Moon, Jin-Young 1998a: *Soziale Alternative für die Gesellschaft mit hoher Arbeitslosigkeit nach der Wirtschaftskrise*, in: *Öffentliche Policy-Anhörung der Sonderkomtee der Sozialpolitik 4.3.1998: Dringende Vorschläge, IMF-Ara-Soziale Alternative für die hohe Arbeitslosigkeit, SFPD* (in koreanisch: 문진영 1998a: IMF 시대 고실업 사회의 사회적 대안, 참여연대 사회복지특별위원회 1998,3,4.: 긴급제안, IMF 시대-고실업사태의 사회적 대안, 참여연대).
- Moon, Jin-Young 1997: *Vorschlag für die Verbesserung der Transparenz und Professionalität beim Management der Rentenreserve der NRV*, in: *PGVRV 1997: Verbesserung der Nationalen Rentenversicherung*, Materialsammlung, Seoul, PGVRV: 432-458 (in koreanisch: 문진영 1997: 7 장 2 절 국민연금기금운용의 투명성 및 전문성 확대방안, 국민연금제도개선 기획단 1997: 국민연금제도 개선, 자료집, 국민연금제도개선기획단: 432-458).
- Müller, H.-P., 1991: *Die Moralökologie moderner Gesellschaften*. in: *Emile Durkheim, Physik der Sitten und des Rechts. Vorlesungen zur Soziologie der Moral*, Hg. Und mit einem Nachwort von H.P. Müller, Frankfurt/am Main, Suhrkamp: 307-341.
- Myles, John 1984: *Old Age in the Welfare State, The Political Economy of Public Pension*, Boston, Little & Brown.
- Nahm, Andrew C. 1997: *History*, in: John H. Koo (Hg.) *An Introduction to Korean Culture* , Seoul: 39-98.

- Nahm, Gi-Sung/Soh, Hung-Sik 1984: Theorien der Sozialpolitik und Korea, in: Review für Sozialwissenschaft 2, Chungju University (in koreanisch: 남기승, 조흥식 1984: 사회정책의 제이론에서 본 한국, 사회과학 논집 2 청주대).
- Nassehi, Armin 2003: Inklusion, in: Lessenich, Stephan (Hg.) Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/Main, Campus: 331-352.
- Nationaler Verband der Arbeitgeber (NVG) 1999: Ergänzungsaufgaben und Bewertung der produktiven Sozialpolitik, NVA (in koreanisch: 전경련 1999: 생산적 복지의 평가와 보완과제, 전경련).
- Neyer, Jürgen/Seeleib-Kaiser, Martin, 1995: Bring the Economy Back, Zes-Arbeitspapier 16/95, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Nisbet, Robert 1974: Citizenship Two Traditions, in: Social Research 41: 612-637.
- Noh, Ihn-Chul/Kim, Suh-Bong 1996: Aussicht und internationaler Vergleich der Sozialausgabe, Seoul, IfGS (in koreanisch: 노인철, 김수봉 1996: 사회보장제정의 국제비교와 전망, 서울, 보사연).
- Noh, Ihn-Chul, u.a. 1995: Aufgaben und Lage der Schichten des niedrigen Einkommens, Seoul, IfGSA (in koreanisch: 노인철 외 1995: 저소득층 실태변화와 정책과제, 서울, 보건사회연구원).
- Noh, Jin-Gyu 1998: Kernpunkte der Diskussionsrunde über das Reformgesetz der NRV, Wie reformiert man die NRV? Policy-Diskussionsrunde von SfPD-Sonderkommission für Rentenreform, am 17.04.1998: 33-40 (in koreanisch: 노진규 1998: 국민연금토론회 토론요지, 긴급토론 국민연금제도 어떻게 개선할것인가, 참여복지 사회복지특별위원회 정책토론회, 1998. 4.17: 33-40).
- Nohlen, Dieter und Schutze, Rainer-Olaf (Hg.) 1995: Lexikon der Politik, Bd. 7. Politische Begriffe, München, Beck.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe 2000: Der gezügelte Wohlfahrtsstaat, Sozialpolitik in reichen Industrieländern, Frankfurt, a.M, Campus.
- ÖVKNR 1999: Kommentar des Änderungsgesetzes des Gesetzes für NRV (in koreanisch: 국민연금관리공단 1999: 국민연금법 개정법률 해설).
- ÖVKNR (Öffentliche Verwaltungskorporation der Nationalen Rentenversicherung) 1998: 10Jährige Geschichte der Nationalen Rentenversicherung, Seoul, Öffentliche Kooperation der Nationalen Rentenversicherung (in koreanisch: 국민연금관리공단 1998: 국민연금 10 년사, 서울, 국민연금관리공단).
- ÖVKNR 1994: Nationales Statistisches Jahrbuch, Seoul.
- Oh, Gun-Sik 1997: Merkmal der vorhandenen Institution und Reformvorschlag 1, in: PGVNRV 1997: Verbesserung der Nationalrentenversicherung, Materialsammlung, PGVNRV: 247-304 (in koreanisch: 오근식 1997: 현행제도 특징, 개선안: 1 안, 국민연금제도개선기획단 1997: 국민연금개선, 자료집, 국민연금제도개선기획단: 247-304)
- Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut 2004: Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik, Arbeitspapier, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg.
- Pae, Sung-Moon 1992: Korea, Leading Developing Nations, Economy, Democracy & Welfare, Lamham, New York, London, University Press America.
- Palais, James 1975: Politics and Policy in Traditional Korea, Cambridg, Mass., Harvard University Press.
- Park, Chan-Yong/Kim, Jin-Uk/Kim, Tae-Hwan 1999: Entwicklung des Armutsniveaus und der Einkommensungleichheit nach der Wirtschaftskrise und Richtung der Politik, IfGS (in koreanisch: 박찬용, 김진욱, 김태환 1999: 경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등 변화와 정책방향, 보사연).
- Park, Chung-Hee 1973: Redesammlung des Präsidenten Park, Chung-Hee, 4. Band, Seoul, Präsidentensamt (in koreanisch: 박정희 1973: 박정희대통령연설집 4 권, 서울, 대통령비서실).
- Park, Hyun-Chae 1986: Koreanische Kapitalismus und Problem der städtischen Armut, in: Park, Hyun-Chae, Theorie der koreanischen Wirtschaftsstruktur, Seoul, Ilwalsugag (in koreanisch: 박현채 1986: 한국자본주의와 도시빈민의 문제, 한국경제구조론, 서울, 일월서각).
- Park, Jae-Gan 1999: IMF und Aufgaben der Alterswohlfahrt, in: Studien über Alterswohlfahrt 3: 81-92 (in koreanisch: 박재간 1999: IMF 난국과 노인복지정책의 과제, 노인복지연구 3: 81-92).
- Park, Jong-Ji/Kim, Dae-Young 1973: Konzept für die Sozialsicherungsrente, KDI (in koreanisch: 박종기, 김대영 1973: 사회보장연금제도를 위한 방안, KDI).

- Park, Jung-Ho 1996: Studie über die Rolle der Regierung bei der Gestaltung der Nationalen Rentenversicherung, Sozialwohlfahrtspolitik 5: 34-53 (in koreanisch: 박정호 1997: 국민연금제도 형성에서의 정부의 역할에 관한 연구, 사회복지정책 5: 34-53).
- Park, Kwang-Jun 1999: Armutproblem und Sozialpolitik, in: Choi, S.-H./Park, K.-J/Hwang, S.-C./Ahn, H.-S./Hong, B.-S., Soziale Probleme und Sozialpolitik, Seoul, Jangsuwon (in koreanisch: 박광준 1999: 빈곤문제와 사회복지, 최선화의 사회문제와 사회복지, 서울, 양서원).
- Park, Kwang-Ju 1999: Staatstheorie des südkoreanischen autoritären Regimes, Seoul, Ingansarang (in koreanisch: 박광주 1999: 한국 권위주의 국가론, 서울, 인간사랑).
- Park, Kwang-Ju 1992: Charakteristikum des koreanischen Staates und Aussicht nach der Demokratie, in: Moderne Gesellschaft 40: 63-88 (in koreanisch: 박광주 1992: 한국국가의 성격과 민주주의의 전망, 서울, 인간사랑).
- Park, Sang-Hee 2002: a Study on the Charakter and Influence of UN's Social Welfare Activities in Korea, Magister Arbeit, Chung-Ang Universität (in koreanisch: 박상희 2002: UN의 사회복지활동의 성격과 한국 사회복지에 미친 영향- UN 사회권 규약을 중심으로, 석사논문, 중앙대).
- Park, Sun-Il 1994: Armut und soziale Sicherung in Südkorea, Seoul, Ilshin (in koreanisch: 박순일 1994 한국의 빈곤현실과 사회보장, 일신).
- Park, Sun-Il, u.a. 1993: Ursachen der Armut und Gegenmaßnahmen in Südkorea, KIHS (in koreanisch: 박순일외 1993: 우리나라의 빈곤화요인분석과 대책방향, 보사연).
- Park, Sun-Woo 2004: The Struggle for Social Citizenship in Korea 1945-1997, Dissertation, LSE.
- Park, Sun-Woog 1996: Culture, Civil society and Political Change: The Transition to Democracy in South Korea, Los Angeles.
- Park, Yun-Jung 2002: Studie über den Gesetzgebungsprozess des Volksmindestsicherungsgesetzes, in: Korean Journal of Social Welfare 49: 264-295 (in koreanisch: 박윤정 2002: 국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구, 한국사회복지학 49: 264-295).
- Piven, Frances Fox/Cloward, Richard A. 1986: Aufstand der Armen, Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- Piven, Frances Fox/Cloward, Richard A. 1977: Regulierung der Armut, Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- Planungsgruppe für die Verbesserung der Lebensqualität 2002: Produktivistische Wohlfahrt, Großer Wandel des Wohlfahrtsparadigmas, Planungsgruppe für die Verbesserung der Lebensqualität, Präsidentenamt (in koreanisch: 삶의 질 향상기획단 2002: 생산적 복지, 복지파라다임의 대전환, 대통령 비서실 삶의 질 향상기획단).
- Planungsgruppe für die Verbesserung der Lebensqualität 1999: Weg der produktivistischen Wohlfahrt zum neuen Jahrtausend, Richtlinien der Sozialpolitik der Regierung des Volks, Planungsgruppe für die Verbesserung der Lebensqualität, Präsidentenamt, Seoul, Toeshuldang (in koreanisch: 삶의 질 향상기획단 1999: 새천년을 향한 생산적 복지의 길, 국민의 정부 사회정책의 청사진, 대통령 비서실 삶의 질 향상기획단, 서울, 퇴설당).
- Planungsgruppe für Wohlfahrt des Volks 1995: Leitlinie der Wohlfahrt des Volks für die Soegehwa der Lebensqualität, Seoul, Planungsgruppe für Wohlfahrt des Volks (in koreanisch: 국민복지기획단 1995: 삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상, 서울, 국민복지기획단).
- PGVNRV 1997: Verbesserung der Natioanlrentenversicherung, Materialsammlung, PGVNRV (in koreanisch: 국민연금제도개선기획단 1997: 국민연금개선, 자료집, 국민연금제도개선기획단)
- PGVNRV 1997a: Vorschlag für Verbesserung der Nationalen Rentenversicherung, Bericht zum Premärminister am 27.12.1997 (in koreanisch: 국민연금제도개선기획단 1997a: 전국민연금 확대적용에 대비한 국민연금제도의 개선방안, 국무총리보고 1997.12.27).
- Przeworski, Adam, and Fernando Limongi. 1997. "Democracy and Development." In: Hadenius, Axel (Hg.), Democracy's Victory and Crisis, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pye, Lucian 1985: Asian Power and Politics: The Culture Dimension of Authority. Cambridge, MA, Belknap.
- Rawls, John 1979: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/Main. Campus.
- Rieger, Elmar 1992: Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates, Opladen, Westdeutsch Verlag.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan 2000: Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat in Ostasien. Der Einfluß von Religion im Kulturvergleich, in: Schmidt, Gert/Trinczek, Rainer (Hg.), Globalisierung, Ökonomi-

- sche und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, Soziale Welt, Sonderband 13: 413-499.
- Rimlinger, Gaston V. 1971: Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York, John Wiley & Sons, Inc..
- Robertson, David Brian 1991: Political Conflict and Lesson Drawing, in: Journal of Public Policy 11(1): 55-78.
- Rueschemeyer, Dietrich/ Evans, Peter B. 1985: The State and Economic Transformation: Towards an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention, in: Evans, Peter B./ Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hg.) 1985: Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sandel, M. 1995: The procedural republic and the unencumbered self, in: Avineri, S. and de Shalit, A. (Hg.), Communitarianism and individualism, Oxford, Oxford University Press: 12-18.
- Sartori, Giovanni 1976: Parties and Party Systems. A Framework for Analysis, Cambridge, u.a.
- Scharpf, Fritz W. 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation, in: Politische Vierteljahresschrift 29: 6-41.
- Schetsche, Michael 1996: Die Karriere sozialer Probleme, München, Oldenburg.
- Schmähl, Winfried 1988: Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherung, in; Maydell, Bernd Baron von/Ruland, Franz 1988: Sozialrechtshandbuch, Neuwied: 151-202.
- Schmidt, Manfred G. (Hg.) 2001: Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. 2000: Demokratietheorie, Opladen, Leske+Budrich, 3. Aufl.
- Schmidt, Manfred G. 1999: Sozialpolitik im demokratischen und autoritären Staat, Zentrum für Sozialpolitik, in: Busch, Andreas und Merkel, Wolfgang (Hg.) 1999: Demokratie in Ost und West, Für Klaus von Beyme, Frankfurt, a. M.: 573-591.
- Schmidt, Manfred G. 1998: Sozialpolitik in Deutschland, Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich, Opladen, Leske & Budrich, 2. Aufl.
- Schmidt, Manfred G. 1995: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart, Alfred Kröner Verl..
- Schmidt, Volker H. 2000: Erfolgsbedingungen des konfuzianischen Wohlfahrtskapitalismus, n.v.m.
- Schwarze, Uwe 2003: Sozialhilfe in Schweden und Deutschland- Wohlfahrtsstaatliche Institutionen und soziale Interventionen zwischen Modernisierung der Kommunalverwaltung und aktivierender Sozialpolitik, Diss. Universität Bremen.
- Schwarze, Uwe 2002: Die Aktivierende Sozialstaat –Chancen und Grenzen, Tagungsbericht einer internationalen Tagung des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales und Universität Bremen am 6.8.2001: Zeitschrift für Sozialreform 48: 101-108.
- Seeleib-Kaiser, Martin 2001: Globalisierung und Sozialpolitik : ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtsysteme in Deutschland, Japan und den USA, Frankfurt [u.a.], Campus.
- Seok, Jae-Eun 2003: Todeswickel der öffentlichen Rentenversicherung, Situation, Ursachen und Gegenmaßnahmen, in: Korean Journal of Social Welfare 53: 285-309 (in koreanisch: 석재은 2003: 공적연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안, 한국사회복지학 53: 285-309).
- Shin, Dong-Myeon 2000: Social and Economic Politics in Korea 1960-Present: the Dynamics of Ideas, Networks, and Linkages, Dissertation, University Bath.
- Shin, Kwang-Yoeng 1999: Industrialisierung und Demokratisierung in Ostasien, Seoul, Munhaggwa Sisung, (in koreanisch: 신광영 1999: 동아시아의 산업화와 민주화, 서울, 문학과 지성).
- Shin, Kwang-Yeong 1996: Characteristics of East Asian Economic System: Authoritarian Capitalism and The Developmental State, Department of Development and Planning Aalborg University, Working Paper no.52.
- Shin, Yul 1995: Politische und Ideengeschichtliche Entstehungsbedingungen des Sozialstaates, Ein Vergleich zwischen Deutschland und (Süd-) Korea, Dissertation, Universität Freiburg.
- Sho, Jin-Won/Lee, Shang-Hyun 1992: Studie über das Sozialstaatsprinzip in der südkoreanischen Verfassung, in: Aufsatzsammlung 19: 167-182 (in koreanisch: 소진운, 이상현 1992: 한국헌법상의 사회국가원리에 관한 연구, 논문집 19: 167-182).
- Shon, Ho-Chul 2002: IMF-Reform aus der Perspektive von Staatstheorie, Chabel-Reform der Kim-Dae-Jung-Regierung, Korea und Internationale Politik : 45-71 (in koreanisch: 손호철 2002: 국가론의 시각에서 본 IMF 개혁, 김대중정권의 재벌개혁을 중심으로, 한국과 국제정치: 45-71).

- Shon, Jun-Gyu 1999: Theorien der modernen Sozialpolitik, Seoul, Daehag (in koreanisch: 손준규 1999: 현대사회정책론, 서울, 대학, 개정증보 1 판).
- Shon, Jun-Gyu 1983: Soziale Sicherung, Soziale Entwicklung, Seoul, Jibmundang (in koreanisch: 손준규 1983: 사회보장, 사회개발론, 서울, 집문당).
- Shon, Jun-Gyu 1981: Studie über den Entscheidungsprozess der Sozialpolitik, Dissertation, Nationale Universität Seoul (in koreanisch: 손준규 1981: 한국의 사회정책 결정과정에 관한 연구, 박사논문, 서울대).
- Shong, Bung-Lag 1994: Studie über südkoreanische Wirtschaft (in koreanisch: 송병락 1994: 한국경제론).
- Shong, Young-Min 2003: Wohlfahrtspolitik für Ältere und Diskurs, in: Lee, Young-Hwan (Hg.) 2003: Diskurs und Sozialpolitik von Inklusion und Exklusion, Seoul, Cobook: 77-128 (in koreanisch: 송영민 2003: 노인복지정책과 담론, 이영환 편, 2003: 통합과 배제의 사회정책과 담론, 서울, 함께 읽는 책: 415-448).
- Shuh, Bong-Sub 1995: Legitimation des südkoreanischen politischen Systems und Entwicklung der Wohlfahrtspolitik, Dissertation, Korea University (in koreanisch: 서봉섭 1995: 한국 정치체제의 정당성과 복지정책의 변화, 박사논문, 고대).
- Shuh, Gwan-Mo 1987: Studie über die Struktur der koreanischen sozialen Klassen, Dissertation, Seoul National University (in koreanisch: 서관모 1987: 한국사회계급구성의 연구, 서울대 박사논문).
- Shuh, Jung-Soh 2002: Theorie der soziologischen Ehtik von Luhmann und deren normativen-philosophische Bedeutung, in: Review für koreanische Soziologie 36: 1-27 (in koreanisch: 서영조 2002: 루만의 사회학적 도덕이론과 그 도덕철학적 의미, 한국사회학 36: 1-27).
- Shuh, Shang-Mok u.a. 1981: Aktuelle Lage der Armut und Maßnahmen für einkommensschwache Gruppen, KDI (in koreanisch: 서상목 외 1981: 빈곤의 실태와 영세민대책, 한국개발원).
- Shuh, Yong-Shug 2003: Veralterungsgesellschaft in Westen und die Alterssicherungspolitik, in: Kim, Ung-Lyul u.a. (Hg.) 2003: Wohlfahrt für die Älteren in Südkorea, Seoul, Koreastudie an der Universität Korea (in koreanisch: 서용석 2003: 서구의 고령사회와 노인정책의 방안, 김응렬외 편 2003: 한국의 노인복지, 서울, 고려대학교 한국학연구소).
- Shung, Kyung-Lyung 2000: Tenung des Landes und bürgerliche Gesellschaft, in: Asienkultur 16: 169-212 (in koreanisch: 성경룡 2000: 분단체제와 시민사회, 아시아문화 16: 169-212).
- Skocpol, Theda 1985: Bringing the State Back In, Strategies of Analysis in Current Research, in: Evans, Peter B./ Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hg.) 1985: Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, Adam 1976: The Wealth of Nation, R.H. Campbell and A.S. Skinner (eds), London, Oxford University Press.
- Soyal, Yasemin 1996: Staatsbürgerschaft im Wandel. Postnationale Mitgliedschaft und Nationalstaat in Europa, in: Berliner Journal für Soziologie 6: 181-189.
- Stammen, Theo 1995: Staatsformenlehre, in: Nohlen, Dieter und Schutze, Rainer-Olaf (Hg.), Lexikon der Politik, Bd. 1. Politische Theorie, München, Beck.
- Stephen J. Kay 2000: Recent Changes in Latin American Welfare States: Is Theren Social Dumping? in: Journal of European Social Policy 10: 185-203.
- Stichweh, Rudolf 2000: Die Weltgesellschaft, soziologische Analysen, Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- Swank, D. 2002: Global Capital, Political Institutions and Polcy Change in Developed Welfare States, Cambridge, Cambridge University Press.
- Therborn, Göran 1989: States, Populations and Productivity: Towards a Political Theory of Welfare Staes, in: Lassman, Peter (Hg.), Politics and Social Theory, London; New York, Routledge.
- Tilly, Charles 1990: Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990, Oxford, Basil Blackwell.
- Tilly, Charles 1985: War Making and State Making as Organized Crime, in: P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (eds.), Bring the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thränhardt, Anna Maria 1995: Sozialstaat als Sparmodell: Staatsentlastung durch Delegation, in: Foljanty-Jost, Gesine/ Thränhardt, Anna Maria (Hg.), Der schlanke japanische Staat, Vorbild oder Schreckbild?: 69-87.
- Van Kersbergen, K. 1995: Social Capitalism, London, Routledge

- Veit-Wilson, John 2000: States of Welfare: A Conceptual Challenge, in: Social Policy and Administration 34: 1-25.
- Vincent, Andrew 1987: Theories of the State, New York, Basil Blackwell.
- Wade, Robert 1990: Governing the Market: Economic Theory and the role of Government in East Asia Industrialization, Princeton, Princeton University Press.
- Wade, Robert 1990a: Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market?, in: Gereffi, Gary/Wyman, Donald L. (Hg.) Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia, Princeton, Princeton University Press.
- Wallerstein, Immanuel 1974: The Modern World System, New York, Academic Press.
- Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie, 5Aufl., Tübingen, Mohr.
- Weber, Max 1966: Staatssoziologie, Soziologie der rationalen Staatsanstat und der modernen politischen Parteien und Parlamente, Herausgegeben von Johannes Winckelmann, Berlin, Duncker & Humblot, 2.Aufl.
- Wedderburn, D. 1965: Facts and theories of the Welfare State, in: R. Miliband and J. Saville (eds.), The Socialist Register 1965, London: Merlin Press: 127-146.
- White, Gordon 1998: Social security reform in China: towards an East Asian Model? In: Goodman, Roger/White, Gordon/Kwon, Huck-Ju 1998: The East Asian Welfare Model, Welfare Orientalism and the State, London/New York, Routledge: 175-198.
- Wilensky, Harold L. 1975: The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley.
- Willke, Helmut 2001: Atopia : Studien zur atopischen Gesellschaft, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Wirtschaftsabteilung der Koreanischen Wirtschaftszeitung (Hg.) 1994: Koreanische Wirtschaftsbeamte, Seoul, Koreanische Wirtschaftszeitung (koreanisch: 한국경제신문 경제부 편 1994: 한국의 경제관료, 서울, 한국경제신문).
- Wolman, H. 1992: Understanding Cross-national Policy Transfers: the Case of Britain and the US, in: Governance 5: 27-41.
- World Bank 2001: Safety Nets <http://www.worldbank.org/poverty/safety/index.htm>
- World Bank 2000: The Korean Pension System at a Crossroads, World Bank Report No. 20404-KO.
- World Bank 1994: Averting the Old Age Crisis: Politics to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report, London, Oxford University Press. (http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf)
- World Bank 1985: World Development Report.
- Wrong, Dennis (Hg.) 1970: Max Weber, New Jersey, Prentice-Hall.
- Takayama, Noriyuki 2002: Japans endlose Reformen der sozialen Sicherheit in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 55:
- Tang, Kwong-Leung 2000: Social Welfare Development in East Asia, New York, palgrave.
- Yang, Jae-Jin 2000: The 1999 Pension Reform and an New Social Contract in South Korea, Dissertation, University New Jersey.
- Yang, Seong-II 1998: Fallstudie über Politikentscheidungsprozess in Korea, Der Reformprozess der koreanischen Nationalen Rentenversicherung, Masterarbeit, Seoul National University (in koreanisch: 양성일 1998: 국민연금제도개선의 정책결정과정에 관한 연구, -Allison 모형을 중심으로-, 서울대 행정대학원 석사논문).
- Yeates, Nicola 1999: Social Politics and Policy in an Era of Globalization Critical Reflections, in: Social Policy & Administration 33, 4: 372-393.
- Yoo, In-Ho 1984: Charakteristikum der Landreform nach der Befreiung, in: Erkennung der Geschichte nach und vor der Befreiung, Seoul, Hangil (in koreanisch: 유인호 1984: 해방후 농지개혁의 성격, 송근호 외, 해방전후사의 인식 I, 한길사).
- Yoo, Jung-Jun 1981: Staatsziele und politische Aufgaben der koreanischen Regierungen, in: Verband für koreanische Politikwissenschaft, 1982: Koreanische Politik und Wohlfahrtsstaat, Seoul, Shamjung (in koreanisch: 유영준 1981: 한국역대정권의 국가목표성정과 그 정치적 과제, 한국정치학회 1981: 한국정치와 복지국가, 서울, 삼영사).

- Yoo, Shug-Chun 1997: Möglichkeit und Grenze des konfuzianischen Kapitalismus, in: Tradition und Modern 1 (in koreanisch: 유석춘 1997: 유교자본주의의 가능성과 한계, 전통과 현대, 창간호, 여름호).
- Yoo, Sang-Ha 1993: Studie über Gestaltung des Nationalen Rentenversicherungssystems, Magisterarbeit, Seoul-National-Universität (in koreanisch: 유상하 1993: 국민연금제도의 형성에 관한 연구, 서울대 사회복지학과 석사논문).
- Yun, Sang-Woo 2002: Krise und Umbau des ostasiatischen developmental state, Dissertation, Korea University (in koreanisch: 윤상우 2002: 동아시아 발전국가의 위기와 재편, 박사학위논문, 고려대).
- Zacher, Hans F. (Hg.) 1991: Alterssicherung im Rechtsvergleich, Baden, Nomos.
- Zahn, Friedrich 1912: Belastung durch die deutsche Arbeiterversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 12: 1127-1260.
- Zakaria, Fareed. 1994: Culture is Destiny: A Conversation with Lee Kuan Yew, in: Foreign Affairs, 73,2.
- Zöllner, Reinhard 1992: Lorenz von Stein und Japan, in: von Multius, Albert (Hg.) Lorenz von Stein 1890-1990, Akademischer Festakt zum 100. Todestag, Heidelberg: 29-40.
- Zöllner, Detlev 1963: Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich, Berlin.

Anhang

Tabelle 1 Varianten des Wohlfahrtsstaates, Teil A

	Staat – Gesellschaft	Soziale Frage	Staatsbürgerrechte	Sozialpolitik im Produktionsbereich	Sozialpolitik im Verteilungsbereich	Sozialpolitik im Reproduktionsbereich
<p>UdSSR (sozialistischer Gesellschaftstypus) Auflösung der gesellschaftliche Ausdifferenzierung</p>	<p>Staat und Wirtschaft unter der Kontrolle der KPdSU. Hochgradige Zentralisierung (auch Gewerkschaft integriert).</p>	<p>Politische Legitimation, Soziale Frage gilt als gelöst.</p>	<p>Keine Freiheitsrechte und politisches Recht.</p>	<p>Planwirtschaft: Kontrolle des Preises und Geldes; Kontrolle von Gesamtwirtschaft — Recht auf Arbeit, Pflicht zur Arbeit</p>	<p>Produktivistische Sozialpolitik: An privilegierte Gruppen orientierte Lohnersatzleistungen; Arbeitszentrierte Ansprüche. — niedriger Preis ein wichtiges Element</p>	<p>Reform des Bildungswesens — Verstaatlichtes Gesundheitswesen — Vernachlässigung anderer Gebiete: Familie, Behinderung, Sozialhilfe.</p>
<p>USA (Liberaler rechtsstaatlich-marktwirtschaftlicher Gesellschaftstypus) Starke gesellschaftliche Ausdifferenzierung</p>	<p>Schwacher Staat und Starke Gesellschaft: Föderalismus; Schwache Bürokratie; Starke Interessengruppen; Begrenzte Rolle der Verfassung; Calvinistische Tradition; Schwache Gewerkschaft.</p>	<p>Individuelles Problem, kein soziales Problem, gelegentlich Armutsproblem(, War against Poor’).</p>	<p>Freiheitsrecht und politisches Recht.</p>	<p>Dominanz des Marktprinzips; Untergeordnete Rolle des Arbeitsrechts gegenüber Freiheitsrechten.</p>	<p>Rechtliche Ansprüche nur aus den Sonderprogrammen für Veteranen und Bundesbedienstete sowie der Sozialversicherung im Falle von Alter; Tod des Ernährers; keine staatliche Krankenversicherung, keine bundesweite Alv; Selektive Fürsorge; Starke Rolle der Betriebe.</p>	<p>Minimalversorgung für jedermann, Schwerpunkt im Bildungssystem, Beteiligung der privaten Träger, — Starke Beteiligung der Profession im Gesundheitsbereich, — Rückkehr zu Armengesetz (Workfare).</p>

Tabelle 1 Varianten des Wohlfahrtsstaates, Teil B

Länder und Ausdifferenzierungsform	Staat – Gesellschaft	Soziale Frage	Staatsbürgerrechte	Sozialpolitik im Produktionsbereich	Sozialpolitik im Verteilungsbereich	Sozialpolitik im Reproduktionsbereich
Deutschland (Wohlfahrtsstaat) Starke Ausdifferenzierung und staatliche Vermittlung	Starker Staat und unabhängige Gesellschaft. Starke Verfassung und Rechtliche Obrigkeit (Arbeits- und Sozialgericht); Kooperatismus: Selbstverwaltungsprinzip; Starke Bürokratie; Richtungsgewerkschaften.	Arbeiterfrage und Ergänzung durch Armenfrage	Freiheitsrechte, politisches Recht und soziale Rechte; Ansprüche nach der Position in Produktion unterschiedlich.	Starke Rolle: Arbeitsvertrag und Koalitionsfreiheit; entwickelter Arbeitsschutz	Dominanz der Sozialversicherungen; Lohnarbeitszentriertheit; Ergänzung durch Familienvorsorge: Kindergeld, Erziehungsgeld; Pflegeversicherung	Starke Rolle der regionalen Regierungen; Einklagbares Recht auf Hilfe; Bildung gilt nicht als Sozialpolitik; Bürgerrechte auf Bildung.
Groß-Britannien (Wohlfahrtsstaat) Starke gesellschaftliche Ausdifferenzierung	Schwacher Staat und übergeordnete Gesellschaft: Government. — Allmacht der Regierung; keine geschriebene Verfassung; zwei Parteiensystem; lokal Government; Selbsthilfeorientierung der Gewerkschaft	Armutfrage — Charity-Tradition	Freiheitsrechte, politische und soziale Rechte	Kein Teil der Sozialpolitik: freiwillige Vereinbarung im Arbeitsrecht; lokale Tarifverträge für bestimmte Berufe; Festlegung minimaler Arbeitsbedingungen; flexible Unfallv.; Unterentwicklung der AMP.	Grundsicherungssystem der Kombination von Sozialversicherungen, Kindergeld und Sozialhilfe: Alle Risiken, einheitliche Absicherung und Abdeckung der Gesamtbevölkerung; Niedriges Leistungsniveau: großer Raum für private und betriebliche Vorsorge, gleiche Beiträge und gleiche Leistung.	Gewährleistung eines allgemeinen Rechtes auf Hilfe im Fall von Krankheit; lokale Government: personal social services, Familien-, Jugendhilfe, behinderten- und Altenhilfe; Bürgerrechte auf Bildung, Stadtplanungs- und Wohnungspolitik
Schweden (Wohlfahrtsstaat) Geringe Ausdifferenzierung	Starker Staat, spätere Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft: Starkes Bauerntum; Professionelle Staatsverwaltung; Starke Gewerkschaft und korporatistisches Interessenausgleichs; Luterische Tradition; ethnische und kulturelle Homogenität, Religion, Fehlen einer feudalen Epoche.	Gleichheit	Schwache Freiheitsrechte, Politisches Recht und starke soziale Rechte; Unabhängig von der Position im Produktion.	Kaum Rolle: Arbeitsrecht durch Tarifverträge; Arbeitsschutz: Humanisierung der Arbeit.	Steuerfinanzierte Vorsorge; hohes Lohnersatzquote des Alog; starke AAAP; Kindergeld; Elternversicherung.	Sehr starke Rolle: Verstaatlichung des Gesundheitswesens; Kommunale Politik für Bildung, Sozialhilfe und — Entlastung der Mütter und Schaffung der öffentlichen Beschäftigung

Quelle: Tabelle wurde aufgrund der Untersuchung Kaufmanns (2003) erstellt.

Tabelle 2 Soziale Frage und Begriff der Sozialpolitik in Südkorea im Rahmen der Staat-Gesellschaft-Beziehung und der Diffusion

Gesellschaftsformen	Zeit	Staat – Gesellschaft	Diffusion	Soziale Fragen	Begriff der Sozialpolitik	Entkopplung und re-coupling der Verfassung
Developmental state	3., 4. und 5. Republik (1960-1987).	Starker Staat Schwacher Gesellschaft (Staat über Gesellschaft).	Soziale Entwicklung; Verdrängung der Sozialpolitik durch kalten Krieg.	Armutfrage und Ökonomisierung sowie Verdrängung der sozialen Fragen.	Wohlfahrtspolitik; Privileg der bestimmten Gruppen (Staatsbedienstete und Kernarbeiter).	Entkopplung in Freiheitsrechten, politischem Recht und sozialen Rechten.
Begrenzt liberaler Staat	Noh, T.- und Munmin- Regierung (1988-1997).	Starker Staat; zunehmende Unabhängigkeit der Gesellschaft (Staat neben Gesellschaft).	Sozialgipfel, Krise des Wohlfahrtsstaates; Ende des kalten Kriegs.	Aktualisierung der sozialen Fragen; Ende der Armut.	Sozialpolitik für hilfswürdige Gruppen; Liberalisierungsunterstützung.	re-coupling in Freiheitsrechten, politischem Recht und Dekupplung in sozialen Rechten.
Wohlfahrtsstaat in der Entstehung	Regierung des Volks und Reg. der Partizipation (1998-heute).	Starker Staat, Unabhängigkeit des Marktes und der Gesellschaft (Staat für Gesellschaft).	Sozialisierung der globalen Politik; Der dritte Weg.	Große Diskurskoalition über Armutsfrage	Erweiterung auf Existenzsicherung, Sozialversicherung und Regulierung des Produktionsbereichs.	re-coupling in Freiheitsrechten, politischem Recht und sozialen Rechten.

Quelle : Eigene Darstellung.

