



Jinah Yoon

Die soziale Gesundheitsversorgung in der Republik Korea

Entwicklung, gegenwärtiger Stand
und aktuelle Probleme

1. Kapitel: Entwicklung und Grundstrukturen des Sozialschutzes gegen Krankheit in der Republik Korea

A. Geschichte des Sozialschutzes gegen Krankheit

I. Die Entwicklung des Sozialschutzes bis zum Ende der Militärdiktaturen

Um die Entwicklung des Sozialversicherungsschutzes zu bewerten, bedarf es einer historischen Betrachtung. Dies ergibt sich aus der engen Beziehung zwischen dem politischen System und dem jeweiligen Stand des Sozialschutzes.¹ Die Beurteilung der sozialen Probleme und deren Lösungen wurden in der Geschichte von den jeweiligen politischen Machthabern sehr unterschiedlich gesehen. Dies gilt insbesondere auch für die Republik Korea². Die Strukturen und der jeweilige Entwicklungsstand der Sozialschutzsysteme waren immer abhängig von den politischen Machtverhältnissen.

1. Die Zeit bis zum ausgehenden 19. Jahrhundert

Am Ende des 19. Jahrhunderts hatte Korea gezwungenermaßen imperialistischen Westmächten und Japan seine Tore geöffnet. Korea wurde durch das Einsickern westlicher Kultur in tiefe Konfusion gestürzt.³ Durch den gewaltsamen Druck des japanischen Imperialismus wurde die koreanische Regierung im Jahr 1894 gezwungen, eine tiefgreifende Reform auf allen Gebieten einzusetzen. Dementsprechend wurden viele wichtige Reformgesetze in einer europäischen Rechtsform erlassen. Während dieser Reformen hat König Gojong am 7. Januar 1895 das „Große Gesetz der 14 Artikel“ verkündet. Dieses Gesetz kann als der Versuch bezeichnet werden, der konstitutionellen Monarchie eine Verfassung zu geben. Jedoch enthielt diese Verfassung keines der zwei entscheidenden Merkmale einer modernen Verfassung, Grundrechtsgewährleistung einerseits und Gewaltenteilung andererseits.⁴ Vier Jahre später, am 17. August 1899, wurde die „Staatsverfassung des großen koreanischen Kaiserreichs“, die aus 9 Artikeln bestand, von König Gojong verkündet. Diese Verfassung, deren Zweck ausschließlich darin lag, die Unabhängigkeit gegenüber China

1 Cheon, Kwangseok, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 175.

2 Im Folgenden als Korea bezeichnet.

3 Ahn, Sanghoon/Cho, Sungeun/Kil, Hyeonjong, Social Welfare in Modern Korea, Seoul National University Press, 2005, S. 35 ff.

4 Kim, Seontaek, Die Interpretation der Grundrechte nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und nach der Verfassung der Republik Korea, Diss. jur. Köln 1992, S. 17 f.

zu demonstrieren,⁵ führte lediglich die kaiserlichen Machtbereiche auf und enthielt ebenfalls keinen Artikel über Grundrechte oder Gewaltenteilung.⁶

Der Sozialschutz beruhte in dieser Zeit noch auf den traditionellen Grundlagen von Konfuzianismus, Buddhismus und Taoismus. In einer synkretistischen Sicht hatten vor allem Gedanken des Konfuzianismus und des Buddhismus eine große Rolle gespielt, nämlich einerseits das Konzept des Konfuzianismus, das die Verantwortung des Königs für die Armen und den Zusammenhalt in der Familie betonte, und andererseits das Konzept der Gnade des Buddhismus.⁷ Zusammen mit dem sehr starken Zusammenhalt in der koreanischen traditionellen ländlichen Gemeinde deren Mitglieder aus Familiengemeinschaften bestanden, bildete dies ein tragfähiges soziales Netz.⁸

2. Die Japanische Kolonialzeit als Beginn einer Modernisierung Koreas

Bis Ende des 19. Jahrhunderts war Korea ein autonomer, tributpflichtiger Vasallenstaat und Protektorat des Chinas der Qing-Dynastie. Korea war zu dieser Zeit relativ schwach und dazu von der Außenwelt abgeschottet. Im Russisch-Japanischem Krieg 1904 wurde Korea von Japan besetzt. Nach der Annektierung 1910 durch Japan war Korea von 1910 bis 1945 eine japanische Kolonie. Die 36-jährige Kolonialherrschaft endete 1945 nach Japans Niederlage im zweiten Weltkrieg.

Zum einen wurde Korea zwar durch die Japaner von Grund auf wirtschaftlich und gesellschaftlich modernisiert, zum anderen wurden aber auch notwendige Entwicklungen verhindert. Die Japaner hatten kein Interesse, die soziale Entwicklung Koreas zu fördern. Das Interesse lag ausschließlich in der Nutzung der koreanischen Ressourcen für die nationale japanische Entwicklung.⁹ Bestehende soziale Strukturen wurden abgeschafft und neue für Korea aber nicht realisierbare Systeme eingeführt. Dazu zählen unter anderem auch die Anfänge einer Sozialversicherung. Während dieser Epoche bildete sich aus dem Widerstand gegen die japanische Kolonialherrschaft in der Bevölkerung der Wille zum Nationalstaat. Die verschiedenen Unabhängigkeitsbewegungen und deren Aktionen akkumulierten zur Massenbewegung vom 1. März 1919, welche den Aufbau der provisorischen Exilregierung Koreas am

5 Kim, *Hyojeon*, Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Korea und Deutschland. Ein Beitrag zur Rezeptionsgeschichte deutschen Rechts in Korea, JöR N. F. Bd. 35, 1986, S. 578.

6 Kim, *Seontaek*, Die Interpretation der Grundrechte nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und nach der Verfassung der Republik Korea, Diss. jur. Köln 1992, S. 18.

7 Dazu Vgl. Gu, *Jaheon*, *Geschichte der koreanischen Sozialfürsorge*, Hongikjae, 1984, S. 59–67.

8 Ahn, *Sanghoon/Cho, Sungeun/Kil, Hyeonjong*, *Social Welfare in Modern Korea*, Seoul National University Press, 2005, S. 26 ff.

9 Vgl. Ryu, *Jinseok*, *Politik für Armenhilfe in der japanischen Kolonialzeit*, in: Ha, *Sangrak*, *Geschichte der koreanischen Sozialfürsorge*, Pakyoungsa, 1997, S. 327–369.

11. April 1919 in Schanghai zur Folge hatte. In dieser Zeit gab es jedoch noch kein geordnetes staatliches Rechtssystem.¹⁰

Um dem im Laufe der Zeit gewachsenen Zulauf zu den Unabhängigkeitsbewegungen (Bewegung der Stimme des koreanischen Volkes) den Boden zu entziehen, wurde im Jahr 1944 durch Japan ein System der sozialen Hilfe unter dem Namen „Verordnung zur Hilfe Chosens“¹¹ eingeführt.¹² Ein vergleichbares System hatte man auch in Japan etabliert.¹³ Der Kerninhalt der am 1. März 1944 erlassenen Verordnung zur Hilfe Chosens war die Sozialhilfe für Personen über 65 Jahre, Personen mit Kindern unter 13 Jahren, Frauen in Schwangerschaft, Behinderte oder schwer Erkrankte.¹⁴ Die Arten der Sozialhilfe waren Hilfe zum Lebensunterhalt, Krankenhilfe, Hilfe bei Schwangerschaft und Berufshilfe. Dies wurde zwar formell in Korea 1944 eingeführt, aber es kann kaum als Beginn einer staatlichen Sozialpolitik bezeichnet werden, da diese Verordnung überwiegend nur auf dem Papier stand. Dennoch wird diese Verordnung aus dem Jahr 1944 teilweise als Beginn und die Grundlage der heutigen koreanischen Sozialhilfe gewertet.¹⁵

3. Die Zeit bis zur staatlichen Selbständigkeit der Republik Korea

Nachdem durch die Kapitulation Japans der zweite Weltkrieg in Asien 1945 beendet war, wurde Korea am 15. 8. 1945 durch alliierte Truppen besetzt. Das Land wurde in zwei Besatzungszonen aufgeteilt. Der nördliche Teil wurde von russischem Militär verwaltet, der südliche Teil von US-amerikanischen Truppen. Im Süden wurde sodann ein parlamentarisches Regierungssystem gebildet. Dies führte dazu, dass zum ersten Mal in der südkoreanischen Gesellschaft ein Parlaments- und Wahlsystem existierte. Ebenfalls wurde die Gewaltenteilung mit Exekutive, Legislative

10 Ryu, *Jinseok, Politik für Armenhilfe in der japanischen Kolonialzeit*, in: Ha, Sangrak, *Geschichte der koreanischen Sozialfürsorge*, Pakyoungsa, 1997, S. 327.

11 In dieser Verordnung gab es kein persönliches Anspruchsrecht und die soziale Sicherheit war nicht rechtlich geregelt. Der Inhalt und die Grenze der Sozialhilfe wurden in administrativem Ermessen geregelt. Cheon, Kwangseok, *Korean Social Security Law*, Bobmunsu, 2010, S. 179.

12 Yoon, *Chanyoung*, Introduction to Social Welfare Law, Nanam, 2010, S. 428; Ryu, *Jinseok, Politik für Armenhilfe in der japanischen Kolonialzeit*, in: Ha, Sangrak, *Geschichte der koreanischen Sozialfürsorge*, Pakyoungsa, 1997, S. 346 ff.

13 In Japan wurde dies bereits in 1929 wegen der Weltwirtschaftskrise erlassen. Yoon, *Chanyoung*, Introduction to Social Welfare Law, Nanam, 2010, S. 428.

14 Jung, Wonoh/Lee, Hyewon/Lee, Younghwan, *Eine vergleichende Studie der Wohlfahrtspolitik in Korea und Japan während der amerikanischen Militärbesatzung*, in: *Korean Journal of Social Welfare*, Korean Academy of Social Welfare Vol. 36, 1998, S. 316; Yoon, *Chanyoung*, Introduction to Social Welfare Law, Nanam, 2010, S. 429.

15 Ahn, Sanghoon/Cho, Sungeun/Kil, Hyeonjong, *Social Welfare in Modern Korea*, Seoul National University Press, 2005, S. 141 ff.

und Judikative eingeführt.¹⁶ Während dieser drei Jahre dehnte sich die Größe des Staatshaushalts massiv aus. Ein großer Teil des Haushalts waren die Kosten, um die Besetzung der US-Amerikaner zu finanzieren und um eine zentralisierte Bürokratie auszuweiten.¹⁷

Die US-Amerikaner hatten keine systematischen Konzepte für den Sozialschutz. Die gesetzliche Basis des Sozialschutzes lag in den Gesetzen, die in der Japanischen Kolonialzeit eingeführt wurden. Die Verordnung für Hilfe Chosens wurde als eine Grundlage für allgemeine Hilfe verwendet.¹⁸ Der in dieser Zeit entstandene Sozialschutz hatte im Hinblick auf Gewährleistung eines Existenzminimums oder hinsichtlich der Verantwortung des Staates für eine moderne Sozialhilfe nur wenig Fortschritte gebracht. Es war nur Hilfe für Arme als Wohltätigkeit. Im Vergleich zur Verordnung für Hilfe Chosens ergaben sich keine grundsätzlichen Unterschiede.¹⁹ Es wurde nur notdürftig und ad hoc nach Bedarf den kranken Menschen geholfen.²⁰

4. Die Zeit bis zu den Militärdiktaturen

Im August 1948 wurde Rhee, Syngman zum ersten Staatpräsidenten Koreas gewählt.²¹ Hiermit begann Koreas „Erste Republik“²², und sie könnte auf der Grundlage des Verfassungstextes als liberale Demokratie charakterisiert werden.²³ Aber die

16 Lee, *Shinyoung*, Südkoreanische Sozialpolitik im Politischen Systemwechsel vom bürokratischen Autoritarismus zur delegativen Demokratie, Diss. Bremen 2006, S. 51.

17 *Joung, Wonoh/Lee, Hyewon/Lee, Young-Hwan, Eine vergleichende Studie der Wohlfahrtspolitik in Korea und Japan während der amerikanischen Militärbesetzung*, in: Korea Social Welfare, Korean Academy of Social Welfare Vol. 36, 1998, S. 316.

18 *Ahn, Sanghoon/Cho, Sungeun/Kil, Hyeonjong*, Social Welfare in Modern Korea, Seoul National University Press, 2005, S. 164.

19 *Ahn, Sanghoon/Cho, Sungeun/Kil, Hyeonjong*, Social Welfare in Modern Korea, Seoul National University Press, 2005, S. 166.

20 *Jung, Mugeun, Forschung des ersten koreanischen sozialen Fürsorgesystems*, 1996, S. 318.

21 Am 10. Mai 1948 fand zum ersten Mal in der koreanischen Geschichte eine allgemeine Wahl zur Bildung einer Nationalversammlung statt, die auch die Verfassungsgebung zur Aufgabe hatte. Dieses Verfahren wurde am 17. Juli 1948 mit der Verkündung der ersten Verfassung der Republik Korea abgeschlossen. Am 15. August des gleichen Jahres wurde die erste Republik ausgerufen. Dazu Vgl. *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 216.

22 Die Erste Republik (1948–1960).

23 Die Verfassung war lediglich eine Dekoration für die Politiker. Dieser dekorative Charakter der Verfassung dauerte auch noch in der nachfolgenden Zeit an. Die Verfassung war nicht der Maßstab für Politik, Regierungsstruktur, Machtverhältnisse und politisches Leben. Dazu ausführlich, *Hong, Seongbang*, Soziale Rechte auf der Verfassungsebene und auf der gesetzlichen Ebene, – unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Rechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in der Verfassung der Republik Korea und im deutschen Sozialgesetzbuch, Diss. Köln 1986, S. 146.

politischen Grundeinstellungen einer liberalen Demokratie hielten nicht lange an. Die Regierungszeit von Rhee war durch Repressionen und Zwangsmaßnahmen gekennzeichnet. Um seine Macht zu erhalten, revidierte er mehrmals die Koreanische Verfassung und das Wahlsystem. Somit konnte er noch einmal Staatspräsident werden. Rhee setzte sich zu Beginn seiner Regierung für eine gewaltsame Vereinigung der Landesteile ein, wofür ihm jedoch die politische und militärische Unterstützung fehlte. 1950 Jahr brach der Koreakrieg aus. Von 1950 bis 1953 konnten Rhees Regierung und das Militär nur durch das Eingreifen von UN-Truppen unter amerikanischer Führung vor einer schnellen Niederlage bewahrt werden. Der Koreakrieg und Rhees Politik legten den Grundstein für die bis heute engen politischen Beziehungen Südkoreas zu den USA. Die wirtschaftlichen Grundlagen Koreas wurden aber während des 3 Jahre andauernden Krieges fast völlig ruiniert. Fast 70 Prozent aller industriellen Einrichtungen waren zerstört.

Nach Ende des Koreakriegs (Waffenstillstand von Ende Juli 1953) versprach die Regierung Rhee zwar einen schnellen ökonomischen Wiederaufbau, tatsächlich blieb dieses Versprechen jedoch ohne Ergebnis. Die Wiederaufbaustrategie, die nahezu komplett abhängig von US-amerikanischer Entwicklungshilfe war, hatte kaum Konsequenz. Sie unterband vielmehr auch jede Alternativmöglichkeit einer selbstständigen Entwicklung der nationalen Wirtschaft. Erschwerend kam hinzu, dass die Wirtschaftshilfe der USA ab 1957 dramatisch verkleinert wurde. Im ersten Jahrzehnt der Nachkriegszeit gehörte Korea daher zur Gruppe der ärmsten Agrarländer der Welt. Während dieser Zeit gab es auch keinerlei Initiativen zur sozialen Sicherheit. Am 19. April 1960 erfolgte die „19. April-Revolution“. Es war ein von Arbeiter- und Schülergruppen geführter Volksaufstand. Er führte zum friedlichen Rücktritt von Rhee und dem Übergang zur Zweiten Republik.

Jedoch waren die gesellschaftlichen Vorstellungen in dieser „Zweiten Republik“²⁴ sehr kontrovers und wurden auch teilweise vor dem Hintergrund des Konflikts mit Demokratiebewegung und zwischen den Parteien als „radikal“ angesehen.²⁵ Dies gab dem Militär Anlass zum Putsch. Die neue Republik wurde nach nur zehn Monaten durch Militärputsch vom 16.5.1961 beendet.²⁶

24 Die Zweite Republik (1960–1961).

25 Die Verfassung von 1960 hatte das Präsidialregierungs-system und die Verfassungskommission aufgegeben und an ihre Stelle das parlamentarische Regierungssystem und das Verfassungsgericht eingeführt, das nach dem Vorbild des deutschen Bundesverfassungsgerichts mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet wurde. *Kwon, Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht*, Beobmunsa, 2006, S. 95–96. *Heo, Wanjung, Umfang und Grenzen der gesetzgeberischen Bindung durch verfassungsgerichtliche Entscheidung*, Diss. München 2008, S. 10.

26 Nach dem Militärputsch vom 16. 5. 1961 regierte die Militärjunta bis zum 16. 12. 1963 ohne förmliche Legitimierung. *Geun, Munil, Sozialversicherung im 1960er in: Ha, Sangrak, Geschichte der koreanischen Sozialfürsorge*, Pakyoungsa, 1997, S. 478.

Seit der Befreiung aus der japanischen Kolonialherrschaft hatte sich in Südkorea auch ein sozialer Wandel vollzogen.²⁷ Die Republik Korea hat 1948 begonnen, die Grundlagen eines Sozialsystems zu entwickeln. Am 17. Juli 1948 wurde die erste Koreanische Verfassung²⁸ Südkoreas beschlossen, die in ihrem System noch dem Muster der japanischen Verfassung aus dem Jahre 1889²⁹ folgte. Aus verschiedenen Gründen³⁰ wurde hierbei die Weimarer Reichsverfassung Deutschlands von 1919 zum Vorbild genommen.³¹ In dieser ersten koreanischen Verfassung waren die Grundrechte gewährleistet.³² Das betraf auch die Übernahme sozialer Rechte. Gemäß Art. 19 der damaligen Koreanischen Verfassung hatte der Staat die Aufgabe der öffentlichen Fürsorge und Armenhilfe.³³ Die Umsetzung dieser sozialpolitischen

27 *Geun, Munil, Sozialversicherung im 1960er*, in: *Ha, Sangrak, Geschichte der koreanischen Sozialfürsorge*, Pakyoungsa, 1997, S. 478.

28 *Kwon, Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht*, Beobmunsa, 2006, S. 92–93. Die Dreiteilung der Staatsgewalt wurde in der Verfassung vorgesehen, aber sie existierte nur auf dem Papier und hatte keine materiale normative Kraft. *Kim, Seontaek*, Die Interpretation der Grundrechte nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und nach der Verfassung der Republik Korea, Diss. jur. Köln 1992, S. 14.

29 Diese Verfassung wurde durch nachfolgende Punkte charakterisiert: 1. Sie beruhte nicht auf den Naturrechtsgedanken, 2. Die Grundrechtsgarantien waren in der Regel durch Gesetzesvorbehalte abgeschwächt (z.B. Art. 22, 23, 25, 26, 27 I und 29), 3. Die Grundrechte waren durch Bestimmungen über den Kriegszustand (Art. 14) und das Prerogativ für den japanischen Kaiser als absoluter Herrscher (Art. 31) allgemein eingeschränkt, 4. Die Grundrechteerklärung hatte die Qualität von Scheingrundrechten. Vgl. *Kim, Tcholsu, Verfassungslehre*, Pakyoungsa, dargestellt am Beispiel der Rechtsprechung, S. 114. *Hong, Seongbang*, Soziale Rechte auf der Verfassungsebene und auf der gesetzlichen Ebene, – unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Rechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in der Verfassung der Republik Korea und im deutschen Sozialgesetzbuch, Diss. jur. Köln 1986, S. 108, Fn 25.

30 Da gab es drei Gründe: 1. wollten die Verantwortlichen weiterhin an die Tradition des europäischen Rechtskreises und damit auch an die eigene kurze moderne Rechtsgeschichte anknüpfen; 2. waren wichtige Teilnehmer der Verfassungsberatungen in ihrer Ausbildung vom verfassungsrechtlichem Denken deutscher Prägung geformt worden und 3. legten besonders wirtschaftliche Gegebenheiten den Rückgriff auf die Weimarer Verfassung nahe. Dazu ausführlich *Kim, Hyo-jeon*, Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Korea und Deutschland. Ein Beitrag zur Rezeptionsgeschichte deutschen Rechts in Korea, *JöR N.F.* Bd. 35, 1986, S. 588 ff.

31 *Han, Taeyeon, Verfassungsrechtslehre*, Beobmunsa, 1983, S. 835; *Kwon, Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht*, S. 220; *Hong, Seongbang*, Soziale Rechte auf der Verfassungsebene und auf der gesetzlichen Ebene, – unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Rechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in der Verfassung der Republik Korea und im deutschen Sozialgesetzbuch, Diss. Köln 1986, S. 108, Fn. 26.

32 *Kwon, Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht*, S. 93–94.

33 Art. 19 der Koreanischen Verfassung vom 1948: „Die Bürger, die alt oder krank sind oder die keine Arbeitsfähigkeit haben, werden vom Staat gemäß Gesetz versorgt.“

Ideen traf jedoch auf große Hindernisse. Obwohl die Verfassung die sozialen Grundrechte konstituierte, gab es keine konkreten Regelungen hinsichtlich Gestaltung und Ausformung zur sozialen Sicherheit.³⁴ Folglich bot diese Verfassung für die sozialen Grundrechte keinen effektiven Schutz. Und dies sollte auch bis in die frühen 60er Jahre so bleiben.³⁵ Erst Anfang der 60er Jahre wurde mit Wirkung für die Zukunft ein konkretes Sozialversicherungssystem eingeführt, dessen Strukturen noch die Grundlage des heutigen Krankenversicherungssystems bilden.³⁶ Das Ministerium für Gesundheit und Sozialwesen hatte im Oktober 1959 eine Gruppe von Forschern mit der Aufgabe beauftragt, für Korea ein Konzept für den Sozialschutz gegen Krankheit zu entwickeln. Die Forschungsgruppe schlug ein zweiteiliges System vor. Einerseits sollte ein beitragsfinanziertes Sozialversicherungssystem eine wesentliche Grundlage der sozialen Sicherheit sein. Andererseits sollte die Sozialhilfe, also die Grundsicherung und Unterstützung der hilfsbedürftigen Personen, aus allgemeinen Steuermitteln finanziert gleichwertig daneben stehen. Träger sollte ein Ministerium (z.B. das Ministerium für Gesundheit und Sozialwesen) werden.³⁷

5. Die Zeit der Militärdiktaturen

Nachdem eine parlamentarisch gewählte Regierung die sozialen und wirtschaftlichen Probleme des Landes nicht in den Griff bekam, putschte sich am 16. Mai 1961 das Militär unter der Führung von General Park Chunghee an die Macht.³⁸ Die Ursachen für den Militärputsch waren vielseitig und lagen sowohl innerhalb des Militärs als auch im politischen System. Die Verabschiedung einer neuen Verfassung und die Direktwahl von General Park zum Präsidenten markierten 1963 den Übergang zur „Dritten Republik“.³⁹ Seit dem Militärputsch traten die Politiker mit Militärvergangenheit auf der politischen Ebene als die wichtigsten Akteure auf. Das führte zur gewissermaßen „militärischen“ Art und Weise bei den Entscheidungen in

34 Ende Januar 1949 hielt ein Minister für Sozialwesen – zum ersten Mal in der Koreanischen Geschichte – offiziell eine Rede über die gesetzliche soziale Krankenversicherung. Das ist der eigentliche Beginn des Aufbaus einer eigenen koreanischen Sozialversicherung.

35 Trotz vielfältiger und mühevollen Bestrebungen der koreanischen Bevölkerung zur Verwirklichung eines Verfassungs- bzw. Grundrechtsstaates, blieb der Kampf um die Verfassungsentwicklung fast vierzig Jahre erfolglos. *Kim, Seontaek*, Die Interpretation der Grundrechte nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und nach der Verfassung der Republik Korea, Diss. jur. Köln 1992, S. 14.

36 *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 180.

37 *Choi, Cheonsong*, *Forschung der koreanischen sozialen Sicherheit*, Institut für koreanische soziale Sicherheitsprobleme, 1991, S. 17 ff.

38 Die Epoche der Militärdiktaturen umfasste die Zeit des Park, Chunghee Regime (1963–1979) und des Chun, Doohwan Regime (1981–1987).

39 Die dritte Republik (1963–1972).

der Politik. Die Zentralisierung der Macht, der Gehorsam, die hierarchische Effizienz waren hierfür maßgebliche Zeichen.⁴⁰

Im November 1972 wurde die sogenannte „Yushin Verfassung“ (Revitalisierungsverfassung) der „Vierten Republik“⁴¹ verabschiedet. Die Herrschaft von General Park und die Militarisierung der Gesellschaft wurden durch die Erklärung der Yushin Verfassung fortgesetzt und mehr gestärkt als je zuvor. Vor der Yushin Verfassung wurde der Staatspräsident direkt von den Bürgern gewählt, aber gemäß der Yushin Verfassung wurde er dann durch Wahlmänner indirekt gewählt.⁴²

General Park wurde am 26. Oktober 1979 vom eigenen Geheimdienstchef Kim, Chaekyu erschossen. Das war vorerst das Ende des Militärregimes. Der Premierminister Choi, Kyuha wurde zunächst Interimspräsident und ging aus der Wahl durch ein Wahlgremium am 6. Dezember 1979 als Sieger hervor. Doch schon am 12. Dezember 1979 putschte das Militär unter Führung von General Chun, Doohwan erneut gegen die Regierung. Er übernahm offiziell im September 1980 die Führung. Es war die „Fünfte Republik“.⁴³ Die Gegenstimmen gegen das autoritäre Regime wurden immer lauter. Menschen aus allen Gesellschaftsschichten forderten echte Demokratie. Als Folge bemühte sich die Regierung nunmehr vermehrt um die Akzeptanz der Bürger.⁴⁴

Seit Mitte der 80er Jahre wurden die Demokratiebewegungen, die von Studenten, Arbeitern, progressiven Intellektuellen und Politikern initiiert und getragen wurden, in der koreanischen Gesellschaft täglich stärker. Ein wichtiger Wendepunkt war der große Erfolg der Oppositionspartei in den Parlamentswahlen 1985. Aber aufgrund des für die Regierungspartei günstigen Wahlverfahrens konnte die Opposition nicht die parlamentarische Mehrheit erringen. Die politische Lage konnte nicht mehr so kontrolliert werden, wie es das Regime Chun Doohwan wollte. Die repressive Regierungspolitik des Regime Chun löste die Ereignisse der großen Demonstrationen im Juni 1987 aus. Die so genannte „29. Juni-Deklaration“ von Roh, Taewoo war von Bedeutung, weil sie durch die Bürgerbewegungen erreicht

40 Geun, Munil, *Sozialversicherung im 1960er*, in: Ha, Sangrak, *Geschichte der koreanischen Sozialfürsorge*, Pakyoungsa, 1997, S. 490.

41 Die vierte Republik (1972–1979).

42 Zwar konnte jeder Bürger als Mitglied dieses Wahlmännerkreises indirekt gewählt werden, jedoch handelte es sich in der Regel um Vertraute des Staatspräsidenten. Lee, *Shinyoung*, *Südkoreanische Sozialpolitik im Politischen Systemwechsel vom bürokratischen Autoritarismus zur delegativen Demokratie*, Diss. soziologie. Bremen 2007, S. 74 ff.

43 Die fünfte Republik (1980–1988).

44 Die Regierung hatte neue Sozialversicherungsrechte, insbesondere das in der „Dritten Republik“ entstandene Sozialversicherungsrecht, geschaffen, weil eine unausgewogene Entwicklung der Regionen Armut und Furcht vor Industrialisierung in der Bevölkerung auslösten. Die neuen Sozialversicherungsrechte waren z.B. das am 1. Januar 1961 erlassene Beamtenversorgungsgesetz, das Sozialhilfegesetz, das Kinderhilfegesetz.

wurde und damit die koreanische Bevölkerung den ersten eigenen Schritt in die Demokratie tat. Aber der resultierende Positionswechsel des Regimes war nur eine politische Strategie, um die aufgebrauchte Bevölkerung zu beruhigen und um weiter regieren zu können.

Seit Anfang der 60er Jahre boomte die Wirtschaft. Eine politisch gesteuerte Wirtschaft machte es möglich, Großindustrien aus dem Boden zu stampfen. Die Menschen verließen in großer Anzahl ihre ländlichen Wohnbezirke, um in Seoul und anderen Großstädten Arbeit zu finden. Diese massenhafte Abwanderung vom Lande in die städtischen Industriezentren führte dazu, dass die traditionellen sozialen Gemeinschaften wie z.B. die Großfamilie ihre Funktionen sozialer Sicherung nicht mehr erfüllen konnten. Zugleich drückte das Überangebot an Arbeitskräften in den Städten das Lohnniveau. Dadurch wuchs auch die Armut in der Gesellschaft. Trotz des rasanten gesellschaftlichen Wandels gab es keine Lösungsansätze für die soziale Lage der Arbeiterschaft. General Park trieb die Modernisierungspolitik voran. Durch die wachsende Industrialisierung und die damit zusammen hängenden sozialen Veränderungen entstand für die Regierung die Notwendigkeit, sich um soziale Sicherung und die sozio-kulturelle Anpassung in der Bevölkerung zu bemühen.

Ein Jahr nach dem Putsch diskutierte man überraschenderweise das sozialpolitische Thema im obersten Rat für den Nationalen Wiederaufbau (ORNW).⁴⁵ Auch wurde Sozialpolitik seitdem als eine Leitlinie des ORNW genannt. Diese Leitlinie führte dann zu den ersten Ansätzen der staatlichen Sozialpolitik in Korea. Anfang der 60er Jahre wurden zahlreiche Gesetze zur sozialen Sicherheit⁴⁶ erlassen, die bis heute Anwendung finden. Diese Gesetze zur sozialen Sicherheit wurden zwar in Kraft gesetzt, allerdings wurde die Bevölkerung nicht im erforderlichen Umfang darüber informiert und unterrichtet. Der eigentliche Regierungswille zielte auch nicht auf die sozialpolitischen Verbesserungen, sondern es waren eher politische Überlegungen zur Legitimation der diktatorischen Militärregierung.⁴⁷ Zu dieser Zeit schien das kommunistische Regime im Norden einen höheren Lebensstandard für die Bevölkerung zu ermöglichen, als dies in Südkorea der Fall war. Der politische

45 Die Mitglieder des ORNW bestanden aus maximal 32 Personen, die alle Offiziere oder Reserveoffiziere sein mussten. Der Vorsitzende war Park, Chunghee. Er war am Anfang Vizevorsitzender der ORNW, aber durch den Machtkampf wurde er nach dem Putsch innerhalb kurzer Zeit Vorsitzender. Dem ORNW wurden die wichtigen Organisationen, die ihn unterstützten, untergeordnet. Dazu, *Lee, Shinyoung*, *Südkoreanische Sozialpolitik im Politischen Systemwechsel vom bürokratischen Autoritarismus zur delegativen Demokratie*, Diss. Bremen 2007, S. 54 ff.

46 Sozialhilfegesetz (Erlass am 30. Dezember, 1963, Gesetz Nr. 913), Rentenversicherungsgesetz der Soldaten (Erlass am 28. Januar, 1963, Gesetz Nr. 1260), Unfallversicherungsgesetz (Erlass am 5. November, 1963, Gesetz Nr. 1438), Krankenversicherungsgesetz (Erlass am 16. Dezember, 1963, Gesetz Nr. 2942), Gesetz für Kinderfürsorge (am 30. Dezember, 1961, Gesetz Nr. 912) usw.

47 *Geun, Munil*, *Sozialversicherung in den 1960er Jahren*, in: *Ha, Sangrak*, *Geschichte der koreanischen Sozialfürsorge*, Pakyoungsa, 1997, S. 472.

Systemwettbewerb zwang nunmehr die koreanische Regierung, auf die sozialen Probleme zu reagieren. Daher hatte die neue Regierung von Anfang an erklärt, dass Sie nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung sondern auch die soziale Sicherheit der Bürger als Politikziel berücksichtigen wolle.

In der 3. Republik wurde die Aufgabe der sozialen Sicherheit gemäß Art. 30 Abs. 1 der in dieser Zeit erlassenen Koreanischen Verfassung⁴⁸ geregelt.⁴⁹ In der Verfassung wurde der Begriff der sozialen Sicherheit neu verankert.⁵⁰ In dieser Zeit wurden die Strukturen des koreanischen Gesundheitswesens entwickelt. Im Jahr 1961 wurde in Korea zum ersten Mal ein Sozialhilfegesetz⁵¹ verabschiedet. Im Jahr 1963 trat ein Krankenversicherungsgesetz in Kraft.⁵² Krankenversicherungen tragen normalerweise die Kosten für medizinische Behandlung bei Erkrankung und Unfall, aber das im Jahr 1963 erlassene Krankenversicherungsgesetz⁵³ hatte diese Kostentragung nicht vorgesehen. Dem äußeren Schein nach wurde also ein Sozialversicherungssystem in Korea aufgebaut, aber in der Praxis des täglichen Lebens war es für die Betroffenen kaum existent.⁵⁴ Aufgrund der eingeführten Programme oder erlassenen Gesetze war der Staat immerhin in die Sozialpolitik aktiver eingebunden als in der Vergangenheit. Zudem ergaben sich in den folgenden Jahren Anlässe, die Sozialpolitik in Korea weiter zu entwickeln. Dies war aber nicht ausreichend, die soziale Sicherung der Bürger wirklich zu gewährleisten.⁵⁵

Durch die gravierend ungleichmäßige Einkommens- und Vermögensverteilung kam es dazu, dass die Armen immer ärmer wurden. Staatspräsident Park forderte daher eine verstärkte soziale Absicherung besonders für einkommensschwache Familien. Das Ministerium für Gesundheit und Sozialwesen kündigte deshalb am

48 Die Verfassung der Republik Korea 26. Dezember. 1962. Verfassung Nr. 6.

49 Jeder Bürger hat das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen (Art. 30 Abs. 1). Der Staat muss sich bemühen, die soziale Sicherheit zu fördern (Art. 30 Abs. 2). Die Bürger, die ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können, genießen nach Maßgabe der Gesetze den Schutz des Staates (Art. 30 Abs. 3).

50 *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 181.

51 *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 183.

52 Nachdem das im Jahre 1963 erlassene Krankenversicherungsgesetz am 22. Dezember 1976 völlig geändert und im Jahre 1977 reformiert wurde, konnte dann eine effektive Krankenversicherung umgesetzt werden.

53 Das damalige Krankenversicherungsgesetz sah eine freiwillige Mitgliedschaft der Arbeitnehmer in betrieblichen Versicherungskassen vor. Aufgrund von Fehlkalkulationen bei Einnahmen/Ausgaben wurden viele Versicherungskassen insolvent. Die ministerielle Genehmigungslizenz wurde dann im November 1965 aufgehoben. Über einen Zeitraum von 14 Jahren konnten Erstattungsansprüche nicht durchgesetzt werden (*Cha, Heungbong*, *Die theoretische Betrachtung der Bildung und Änderung der koreanischen Krankenversicherungspolitik*, in: *Comparative Social Welfare*, Hallym University Research Institute of Social Welfare, 1991, S. 61).

54 *Hong, Wansik*, Current Status and Problems of the National Health Insurance Act, in: *Legal Studies*, Korea Legislation Research Institute Vol. 27, 2004, S. 55.

55 *Yoon, Chanyoung*, Introduction to Social Welfare Law, Nanam, 2010, S. 430.

13. September 1976 offiziell an, dass das Krankenversicherungsgesetz verbessert und eine effiziente Gesundheitsgewährleistung für die Bevölkerung geschaffen werden sollte. Das Krankenversicherungsgesetz sollte völlig überarbeitet werden. Am 22. Dezember 1976 wurde dann die völlig neu überarbeitete Fassung des Krankenversicherungsgesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 1977 verabschiedet. Am 31. Dezember 1977 wurde das Krankenhilfegesetz erlassen. Ab Anfang der 1980er Jahre wurden die Gesetze zur sozialen Sicherheit systematisiert und Gesetze zur Sozialen Fürsorge, Altenhilfe, und Behindertenhilfe erlassen, um die sozialen Dienste effektiver zu gestalten. Die „Fünfte Republik“ hatte ebenfalls eine gesetzliche Rentenversicherung eingeführt. Viele soziale Einrichtungen wurden unter besonderer Beachtung Not leidender Menschen errichtet und weiter ausgebaut. Das im Laufe der Zeit entstandene System der koreanischen Sozialfürsorge⁵⁶ wurde ausgebaut und dezentralisiert. Statt der überregionalen Einrichtungen für soziale Fürsorge sollten die örtlichen Einrichtungen für soziale Fürsorge die Hilfen leisten und sollte besonders die häusliche Pflege vorrangig unterstützt und ausgebaut werden.

II. Demokratisierung der koreanischen Gesellschaft in der „Sechsten Republik“ und der Ausbau des modernen Sozialschutzsystems im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts

Zahlreiche Demonstrationen erfassten 1980 das ganze Land. Das Militär fürchtete einen Aufstand und griff deshalb besonders hart durch. In einer der Protesthochburgen, in Gwangju, wurde im Mai 1980 der Aufstand brutal niedergeschlagen, um ein Exempel zusetzen. General Chun gelang es hierdurch, die Lage zu beruhigen. Die wirtschaftliche Entwicklung stabilisierte sich und damit auch die Lebensqualität der Koreaner. Trotzdem wurden die Forderungen nach echter Demokratie immer lauter. Oft kam es zu Demonstrationen und Streiks. Chun trat am Ende seiner Amtszeit 1988 zurück und ermöglichte den ersten friedlichen Machtwechsel seit der Gründung Koreas. Auf Veranlassung seines sich schon abzeichnenden Nachfolgers, Ex-General Roh, Taewoo, wurde im Sommer 1987 die Verfassung zugunsten echter demokratischer Reformen geändert. Im November 1987 durfte zum ersten Mal seit 1961 wieder der Präsident direkt durch die Bevölkerung gewählt werden. Damit begann die „Sechste Republik“.

Obgleich die Verfassungsänderung von 1987 einen tiefen Einschnitt in der politischen Entwicklung bedeutete, stand die koreanische Demokratie weiterhin auf einer brüchigen Basis. 1988 hat es dann erstmals wirkliche demokratische Wahlen gegeben.⁵⁷ Die institutionellen Kräfteverhältnisse hatten sich zwar zugunsten des

56 Die Familien hatten den Kranken Beistand geleistet und freiwillige Hilfestellung geboten.

57 Seit 1972 konnten die Bürger den Staatspräsidenten niemals in direkter Wahl wählen. *Heo, Wan-Jung*, Umfang und Grenzen der gesetzgeberischen Bindung durch

prodemokratischen Lagers ändert; mit dem Wahlsieg des aus der Militärführung kommenden Roh, Taewoo war allerdings deutlich geworden, dass die endgültige Abkehr von der autoritären Vergangenheit noch lange nicht vollzogen war. Infolge dessen stand die demokratische Konsolidierung auf der Reformagenda der Zivilgesellschaft ganz oben. Die Verfassungsänderung hatte nicht nur die Einführung der demokratischen Wahl, sondern auch die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit zur Folge. Im September 1989 wurde das Verfassungsgericht eingesetzt.⁵⁸ All dieses zusammen führte dazu, dass die Militärs die politische Lage nicht mehr direkt kontrollieren konnten. Mit Beginn der „Sechsten Republik“ im Jahre 1988 nahmen die zunächst autoritären Regierungsstrukturen zunehmend demokratische Gestalt an. Die neue Regierung wollte durch diese Maßnahmen eine ausgewogene Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft erreichen. Hierzu sollte die Kluft zwischen Arm und Reich gemildert werden und die wirtschaftliche Konzentration auf nur wenige Regionen sollten vermieden werden. Auch zeigte die Regierung mit Durchführung der Paralympics 1988 den Bürgern verstärktes Interesse für behinderte Menschen.

Ab Juli 1988 wurde die Schwelle der Krankenversicherungspflicht in Unternehmen von bisher 16 auf 5 beschäftigte Arbeitnehmer verringert. Am 01. Januar 1988 erfolgte die Erweiterung für Bauern auf dem Land und am 01. Juli 1988 für Selbständige in der Stadt. Damit und mit der 1989 ebenfalls eingeführten Gruppe der Ortsversicherten umfasste die Krankenversicherungspflicht nunmehr alle Bürger Koreas. 1992 wurde der erste zivile Präsident in der ersten völlig freien und fairen Wahl seit 32 Jahren gewählt. Erst gegen Ende der „Sechsten Republik“ im Jahre 1991 und mit dem Entstehen einer neuen Ära der Zivilherrschaft entwickelte sich nicht nur in der südkoreanischen Gesellschaft, sondern auch in der Regierung ein Bewusstsein für notwendiges sozialpolitisches Handeln. Nun gestand man neben dem Primat der Wirtschaftsentwicklung auch der sozialen Komponente eine

verfassungsgerichtliche Entscheidung: Versuch einer Lösung südkoreanischer verfassungsgerichtlicher Probleme, Diss. jur. München 2008, S. 15.

- 58 Obwohl die Verfassung von 1960 die Verfassungskommission abgeschafft und an ihrer Stelle das Verfassungsgericht eingeführt hatte, das nach dem Vorbild des deutschen Bundesverfassungsgerichts mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet war, wurde das Verfassungsgericht wegen des Militärputsches vom 16. 5. 1961 nicht gegründet. Doch die früher definierten Kompetenzen wurden realisiert, als das Verfassungsgericht 1987 wieder eingeführt wurde. Die Verfassung von 1987 bestimmte das Verfassungsgericht als das für die Verfassungsgerichtsbarkeit zuständige Organ nach österreichisch-deutschem Vorbild. Nach dem das Verfassungsgerichtesgesetz am 1. September 1988 erlassen wurde, wurde das Verfassungsgericht am 19. September 1988 in Seoul gegründet. Das Verfassungsgericht wurde als Einheitsgericht ausgestaltet, das aus 9 Verfassungsrichtern bestand, die vom Staatpräsidenten ernannt wurden (Art. 111 Abs. 2 KV von 1987). Dazu ausführlich *Heo, Wan-Jung*, Umfang und Grenzen der gesetzgeberischen Bindung durch verfassungsgerichtliche Entscheidung: Versuch einer Lösung südkoreanischer verfassungsgerichtlicher Probleme, Diss. jur. München 2008, S. 11 ff.

Existenzberechtigung zu. Diese Entwicklung setzte sich fort und 1998 erreichte der Anteil der öffentlichen Sozialausgaben 5,9 Prozent des BIP (Bruttoinlandprodukt).⁵⁹

1991 wurde das Krankenhilfegesetz völlig überarbeitet, und es wurde am 4. August 1995 nochmals hinsichtlich einer Verlängerung der medizinischen Versorgung geändert.⁶⁰ Auch danach wurde das Gesetz mehrfach reformiert und trat 2001 in seiner jetzigen Fassung in Kraft. Die bisherige zeitliche Beschränkung der medizinischen Versorgung für dieselbe Krankheit wurde abgeschafft und die Leistungen zur Vorbeugung von Krankheiten und zur Rehabilitation wurden festgeschrieben.⁶¹

Die Asienkrise begann im März 1997 in Thailand und griff auf mehrere asiatische Staaten über, insbesondere auch auf Südkorea. Konzerne wie z.B. Hanbo Stahl, Kia-Gruppe mussten Insolvenz anmelden. Nach mehreren Jahren des starken Wirtschaftswachstums wurde die koreanische Regierung mit dem plötzlichen Fall in eine tiefe Rezession konfrontiert. Am 04. Dezember 1997 gewährte der Internationale Währungsfonds (IWF) massive Finanzhilfen an Korea. Die Wirtschaft unternahm erhebliche Anstrengungen, um die Wirtschafts- und Finanzkrise zu überwinden. Durch die Krise ergaben sich jedoch viele soziale Probleme wie z.B. Arbeitslosigkeit und daraus folgende finanzielle Probleme für die Bevölkerung, die gelöst werden mussten. Am 31.12.1997 wurde das neue Volkskrankenversicherungsgesetz erlassen.⁶² Obwohl das neue Gesetz ein menschenwürdiges Leben auch bei Krankheit sichern sollte, hatte es während der großen Arbeitslosigkeit als Folge der Finanzkrise⁶³ nicht effektiv geholfen. Aus diesem Grund wurde eine Reform für ein besseres Auffangnetz der sozialen Sicherheit gefordert. Am 1. Oktober 2000 trat das neue Gesetz zur Sicherung des Existenzminimums⁶⁴ in Kraft. Diese Gewährleistung des Existenzminimums ist somit nicht länger als „Gnade der Regierung“ zu werten,

59 Vgl. OECD 2003. Die Sozialausgaben der anderen OECD-Länder im selben Jahr waren viel höher, beispielsweise machten sie in Deutschland 27,3 Prozent, in Österreich 26,8 Prozent und in Großbritannien 24,7 Prozent des BIP aus. *Nam, Hyunjoo*, Die Zukunft der Pflegesicherung in Südkorea – Möglichkeiten und Grenzen des Transfers europäischer Wohlfahrtssysteme-, 2005, S. 116.

60 *Hwang, Inok/Nam, Iljae/Yang, Junggha*, *Rechtstheorie der modernen Sozialfürsorge*, Press of Sharing House, 2002, S. 368.

61 *Yoon, Chanyoung*, Introduction to Social Welfare Law, Nanam, 2010, S. 432 ff.

62 Das Gesetz definierte nunmehr folgende 3 Personengruppen als Pflicht-Versicherungskreis:

- Personen (Arbeitnehmer), bereits durch das Krankenversicherungsgesetz geschützt
- Beamte
- Personen, die in privaten Bildungsinstitutionen beschäftigt sind.

63 Am 3. Dezember 1997 beschloss der IWF sein bis dahin größtes Rettungspaket von 57 Mrd. US-Dollar für Südkorea. Im Gegenzug musste Südkorea sich zu einem dreijährigen IWF-Programm (von Ende 1997 bis Ende 2000) verpflichten.

64 Das Sozialhilfegesetz aus dem Jahr 1961, wurde im Jahr 1999 aufgehoben.

sondern wurde nun als Rechtsanspruch gegen den Staat etabliert.⁶⁵ Bis heute ist das Gesetz mehrfach reformiert worden.

Es gibt zwei wesentliche Gesetze, die das staatliche Krankenversicherungssystem in Korea regeln. Das eine ist das Volkskrankenversicherungsgesetz, das am 8. Februar 1999 verkündet wurde. Das andere Gesetz war ein spezielles Gesetz zur finanziellen Stabilisierung der Volkskrankenversicherung. Dieses Gesetz wurde am 19. Januar 2002 befristet bis Ende 2006 erlassen. Wichtigstes Ziel des Volkskrankenversicherungsgesetzes war es, verschiedene Versicherungsadministrationen in einem einzigen System zu integrieren, um die administrative Effizienz und die Lastenverteilung der Finanzierung zu verbessern, eine umfassende Gesundheitsversorgung zu gewährleisten und die Prävention bei Krankheiten zu fördern.⁶⁶ Am 1. Juli 2000 wurde die öffentliche Körperschaft für Volkskrankenversicherung mit der Körperschaft des öffentlichen Rechts für Arbeitnehmer zusammengelegt.⁶⁷ Im August 2001 hatte der koreanische Präsident die Einführung der Pflegeversicherung für ältere Menschen angekündigt. Im Juli 2002 wurde die bis dahin separate Krankenversicherung für Arbeitnehmer und Selbstständige in die allgemeine Volkskrankenversicherung integriert. Die wesentlichen Entwicklungen waren chronologisch gegliedert wie folgt. Im März 2003 wurde dafür die Planungs- und Promotionsgruppe für die öffentliche Pflegeversicherung gegründet. Im Jahr 2003 wurde die Finanzierung der Ortskrankenversicherung und der Betriebskrankenversicherung für Arbeitnehmer in der Volkskrankenversicherung integriert.⁶⁸ Im März 2004 war

65 *Shin, Youngseok*, National Basic Livelihood Security System and Medical Aid, in: Health and welfare policy forum Vol. 108, 2005, S. 43.

66 *Kim, Yousung*, *Koreanisches Sozialrecht*, Beobmunsa, 2002, S. 237 ff.

67 In der Praxis wurde der erste Teil der Finanzierung nicht sofort integriert, sondern am Ende des Jahres 2001.

68 (1) *Konzeption und Aufbau des Systems (1961–1976)*

16.12.1963 Krankenversicherungsgesetz

07.08.1970 Änderungsantrag zum Krankenversicherungsgesetzes (Gesetz Nr. 2228)

(2) *Einführung der Krankenversicherung für Unternehmen (1977–1981)*

01.07.1977 Krankenversicherung für Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten

01.01.1979 Operativer Ausbau der Krankenversicherung

01.07.1979 Krankenversicherung für Unternehmen mit mehr als 300 Beschäftigten

01.01.1981 Krankenversicherung für Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten

(3) *Krankenversicherung für Selbstständige (1981–1986)*

01.07.1981 Erstes Pilotprojekt der Krankenversicherung für Selbstständige

01.12.1981 Gründung der Krankenversicherung für Selbstständige (z.B. Künstler, Friseure)

01.07.1982 Zweites Pilotprojekt der Krankenversicherung für Selbstständige

dann die Planungs- und Umsetzungsgruppe für die öffentliche Pflegeversicherung sowie der Ausschuss für die Implementierung gegründet worden. Im April 2007 wurde schließlich das Pflegeversicherungsgesetz für ältere Menschen verabschiedet und ist im Juli 2008 in Kraft getreten.

B. Verfassungsgrundlagen und Grundstrukturen der koreanischen Gesundheitsversorgung

I. Der Sozial- und Gesundheitsschutz in der koreanischen Verfassung

1. Soziale Grundrechte in der Koreanischen Verfassung

In der Koreanischen Verfassung⁶⁹ werden die sozialen Grundrechte gewährleistet. Es sind die Rechte, um ein menschenwürdiges Leben im Wohlfahrtsstaat (Sozialstaat)⁷⁰

(4) Krankenversicherung für alle Bürger (1987–1997)

01.01.1988 Krankenversicherung im ganzen Land für Bürger in Landwirtschaftsgebieten

01.07.1989 Krankenversicherung im ganzen Land für Bürger, die in Städten wohnhaft sind

(5) Integration der Krankenversicherung (1997-heute)

01.07.2000 Integration aller Gesellschaften der Krankenversicherung (Einbringung der Volkskrankenversicherung in neu etablierte öffentliche Körperschaften für Krankenversicherung und Fusion mit der 139 Gesellschaften der Betriebsversicherten)

01.01.2001 Finanzielle Integration der Krankenversicherung für Arbeitnehmer und der für Beamte und der für Beschäftigte in Bildungsinstitutionen.

01.07.2001 Krankenversicherung für Unternehmen mit weniger als 5 Arbeitnehmern

19.01.2002 Spezielles Gesetz für die finanzielle Stabilität der Krankenversicherung

01.07.2003 Finanzielle Integration der Ortskrankenversicherung und der Betriebskrankenversicherung für Arbeitnehmer (*Jeong, Hongki/Cho, Jeongchan, Volkskrankenversicherungsgesetz*, Korea Legislation Research Institute, 2005, S. 92 ff.).

69 Die aktuelle Koreanische Verfassung (1987) umfasst eine Präambel, 130 Artikel, in 10 Kapiteln gegliedert, sowie ein Addendum. Die Menschenrechte und die sozialen Grundrechte der Bürger sind im Kapitel II in den Artikeln 10 bis 40 verankert.

70 In Korea ist der Begriff „Sozialstaat“ oft mit „Wohlfahrtsstaat“ unterschiedslos verwendet worden und es gibt meistens keine definierten Unterschiede zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat. Der Begriff des Wohlfahrtsstaates kommt aus den USA. Es ist eine wörtliche Übersetzung des englischen Worts „Welfare State“. Der Begriff des Sozialstaates kommt aus Europa wie z.B. Deutschland. Die beiden Begriffe entstammen unterschiedlichen Kultur- und Rechtssystemen, zielen aber in die gleiche Richtung. Aus diesem Grund werden sie in Korea synonym verwendet (*Kwon*,

zur Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit zu gewährleisten. Sie ergeben ein prinzipielles Recht auf staatliche Leistungen und Fürsorge. Eine umfangreiche Sammlung sozialer Grundrechte enthält die deutsche Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919.⁷¹ Diese sozialen Grundrechte der Weimarer Verfassung kehren weitgehend auch in der Koreanischen Verfassung wieder.⁷² Häufig sind die Gewährleistungen sogar durch explizite Konkretisierung verstärkt und um zusätzliche soziale Grundrechte erweitert.

Die Präambel der Koreanischen Verfassung [nachfolgend „KV“] bestimmt, dass jeder Bürger in allen Lebensbereichen (wie z.B. in der Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur usw.) die gleichen Chancen hat und seine individuellen und besten Fähigkeiten entwickeln können soll. Alle Bürger haben die gleiche Menschenwürde und das Recht, nach individueller Zufriedenheit zu streben. Es ist die Pflicht des Staates, die grundlegenden und unverletzlichen Menschenrechte des Einzelnen zu schützen und zu garantieren (Art. 10 KV).

Im Grundrechtskatalog der KV sind die sozialen Grundrechte überwiegend in den Art. 31 bis Art. 36 KV enthalten.⁷³ Diese Rechte dienen der Verwirklichung des Ziel eines menschenwürdigen Lebens (Art. 34 Abs. 1 KV). Gemäß Art. 31 Abs. 1 KV haben alle Bürger ein Recht auf Bildung, entsprechend ihrer Fähigkeiten. Jeder Bürger hat gegenüber den Kindern, die seiner Sorge anvertraut sind, die Pflicht, ihnen mindestens die Grundschulausbildung und die durch Gesetz geregelte Ausbildung zuteil werden zu lassen (Art. 31 Abs. 2 KV). Die Erfüllung der Schulpflicht ist kostenfrei (Art. 31 Abs. 3 KV). Der Staat ist verpflichtet, die Ausbildung und lebenslange Weiterbildung zu fördern (Art. 31 Abs. 5 KV). Weiterhin haben alle Bürger das Recht auf Arbeit. Der Staat soll mit sozialen und wirtschaftlichen Mitteln Beschäftigung für Arbeitnehmer fördern und gewährleisten. Der Staat soll für angemessene Löhne Sorge tragen und den per jeweiligem Gesetz bestimmten Mindestlohn durchsetzen (Art. 32 Abs. 1 KV). Alle Bürger haben dagegen auch die

Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht, Beobmunsa, 2006, S. 142. Fn. 1). Dagegen wird eingewendet, dass es wissenschaftlich nicht richtig sei, wenn der Wohlfahrtsstaat gleichbedeutend mit dem Sozialstaat verwendet werde. Während der Sozialstaat den Rahmen der Sozialstruktur gestalte, in dem die Bürger Freiheit und Gleichheit nach ihren eigenen Lebensplanung materiell verwirklichen könnten, bedeute der sog. Wohlfahrtsstaat, dass das Alltagsleben der Bürger völlig durch die Institutionen des Sozialwesens des Staates reguliert werde (*Huh, Young, Koreanische Verfassungslehre*, 2011, S. 163). Sozialstaatsprinzip und Wohlfahrtsstaatsprinzip sind der verfassungsrechtlichen Präambel sowie Art. 119 Abs. 2 KV zu entnehmen. Dazu ausführlich, *Cheon, Kwangseok*, The principle of the welfare state in the decisions of the constitutional court, in: Public Law (Korean Public Law Association) Vol. 34–4 (1), Juni 2006, S. 221–249.

71 *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 10. Aufl., München 2011, S. 161 ff.

72 *Kwon, Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht*, Beobmunsa, 2006, S. 629–630.

73 *Kwon, Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht*, Beobmunsa, 2006, S. 630; *Kim, Tcholsu, Verfassungslehre*, Pakyoungsa, 1996, S. 556–557.

Pflicht zu arbeiten. Der Staat bestimmt den Inhalt und die Bedingungen der Arbeitspflichten im Sinne des Demokratieprinzips durch Gesetz (Art. 32 Abs. 2 KV). Die Arbeitsbedingungen werden durch Gesetz normiert, um die Menschenwürde zu schützen (Art. 32 Abs. 3 KV). Arbeitende Frauen und Jugendliche werden besonders vom Staat geschützt. Frauen dürfen in Bezug auf Beschäftigung, Arbeitslohn und Arbeitsbedingungen nicht diskriminiert werden (Art. 32 Abs. 4 und Abs. 5 KV). Das Recht auf menschenwürdiges Leben (Art. 34 Abs. 1 KV), die Pflicht des Staates zur sozialen Sicherheit und sozialen Fürsorge (Art. 34 Abs. 2 und Abs. 6 KV), das Recht, in gesunder und angemessener Umgebung zu leben (Art. 35 KV) und das Recht auf Gesundheit (Art. 36 Abs. 3 KV) beziehen sich direkt auf die Gesundheitsversorgung.

2. Soziale Sicherheit und Gesundheitsschutz in den sozialen Grundrechten

Wie oben ausgeführt, haben gemäß Art. 34 Abs. 1 KV alle Bürger das Recht auf menschenwürdiges Leben. Nach Art. 34 Abs. 1 KV beinhaltet dies die Gewährleistung eines Existenzminimums als Mindestmaß.⁷⁴ Dementsprechend übernimmt der Staat den Schutz der Menschen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen. Dies geschieht in Korea im Rahmen des Sozialhilfe-⁷⁵ und Krankenhilfegesetzes.⁷⁶ Der Staat hat die Pflicht, soziale Sicherheit und soziale Wohlfahrt zu fördern (Art. 34 Abs. 2 KV). Der Staat soll sich darum bemühen, die soziale Fürsorge und die Rechte der Frauen zu verbessern (Art. 34 Abs. 3 KV). Der Staat hat die Pflicht, Maßnahmen zur Verbesserung der soziale Fürsorge für Alte und Jugendlichen umzusetzen (Art. 34 Abs. 4 KV). Bürger, die aufgrund körperlicher Behinderung, Krankheit, Alter oder aus anderen Gründen ihren Unterhalt nicht selbst bestreiten können, werden vom Staat durch das jeweilige Gesetz geschützt (Art. 34 Abs. 5 KV). Der Staat muss Katastrophenschutz betreiben und Bürger vor derartigen Schäden schützen (Art. 34

74 Dazu gehört die Frage, ob der Staat zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens nur das materielle Existenzminimum oder auch die kulturelle Teilhabe zu sichern hat. Zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Leben muss jedoch der materielle Bedarf zuerst gedeckt sein (*Cheon, Kwangseok, Verfassung und Kultur*, in: Public Law, Korean Public Law Association Vol. 18, 1990, S. 176 f. Vgl. *Hong, Seongbang*, Soziale Rechte auf der Verfassungsebene und auf der gesetzlichen Ebene, – unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Rechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in der Verfassung der Republik Korea und im deutschen Sozialgesetzbuch, Diss. Köln 1986, S. 123 ff.).

75 Verkündet am 30. 12. 1961, Gesetz Nr. 913.

76 Verkündet am 31. 12. 1977, Gesetz Nr. 3076. *Cheon, Kwangseok*, Das Recht der sozialen Sicherheit und seine verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der Republik Korea, Studien aus dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht, 1990, S. 273.

Abs. 6 KV).⁷⁷ Unter dem besonderen Schutz des Staates steht die Gesundheit aller Bürger (Art. 36 Abs. 3 KV).

Art. 34 KV gewährleistet dem Bürger das Recht auf soziale Sicherheit und verpflichtet den Staat zur Förderung der sozialen Sicherheit.⁷⁸ Das Recht auf soziale Sicherheit bzw. der Anspruch auf Sozialleistungen haben zum Inhalt, daß jeder Bürger vor den im Leben vorkommenden sozialen Risiken⁷⁹, wie Krankheit, Alter, Invalität usw. und den daraus entstehenden Folgewirkungen durch staatliche Maßnahmen geschützt wird.⁸⁰ Die staatliche Verpflichtung zur Sicherung des Existenzminimums wird nochmals verdeutlicht, indem Bürger, die ihren Unterhalt nicht selbst bestreiten können, gemäß Art. 34 Abs. 5 KV unter dem Schutz des Staates stehen.⁸¹ Die soziale Sicherheit und soziale Wohlfahrt sind die allgemeine Bezeichnung dessen, was der Staat zum Lebensschutz der Bürger leistet.⁸²

Art. 34 KV ist nicht wirkliche Anspruchsgrundlage sondern das Gesetz selbst muss die Anspruchsgrundlage formulieren. Das Recht auf soziale Sicherheit gemäß Art. 34 KV bedeutet, dass der Gesetzgeber nicht nur objektiv einen bestimmten Schutz geben muss, sondern verpflichtet ist, dass das Gesetz so ausgestaltet, dass die Leute einen individuellen Anspruch haben.⁸³ Gemäß Art. 34 KV wird daher gewährleistet, dass aus den Pflichten des Staates für soziale Sicherheit auch subjekte Ansprüche entstehen.⁸⁴

77 Entscheidung des Koreanischen Verfassungsgerichts [nachfolgend „KVerfGE“], 1997. 5. 29, 94Hun-Ma33, 9–1, S. 553; 2004. 10. 28, 2002Hun-Ma328, 16–2, S. 195.

78 *Min, Kyoungsik, Schutz des Rechtes der sozialen Sicherheit im modernen Staat*, in: Public Law, Korean Public Law Association Vol. 20, 1992, S. 47 ff.; *Kwon, Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht*, Beobmunsa, 2006, S. 645 ff.

79 „Soziale Risiken“ meint Risiken, die nur im Rahmen einer Solidargemeinschaft abgesichert werden können (*Min, Kyoungsik, Schutz des Rechtes der soziale Sicherheit im modernen Staat*, in: Public Law, Korean Public Law Association Vol. 20, 1992, S. 48).

80 Es bleibt im Einzelnen die Frage, welche Lebensrisiken als soziale Risiken geschützt werden sollen. Hierzu hat der Staat über die Leistungsarten oder die Höhe des Leistungsniveaus zu entscheiden. Dazu ausführlich *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 164 ff.

81 *Cheon, Kwangseok*, Das Recht der sozialen Sicherheit und seine verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der Republik Korea, Studien aus dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht, 1990, S. 271.

82 Dazu ausführlich *Kwon, Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht*, Beobmunsa, 2006, S. 646.

83 Auch im Rahmen der Sozialhilfe besteht nunmehr ein Rechtsanspruch. Die Hilfeleistung ist nicht mehr eine Willkürleistung des Staates. *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 167.

84 *Lee, Dukyeon, Wesen und rechtlicher Charakter des Rechts auf menschenwürdiges Leben*, in: Public Law, Korean Public Law Association Vol. 27 No. 2, 1999, S. 236 ff.

Diese sozialen Grundrechte werden durch die Sozialgesetzgebung Koreas realisiert (z.B. im Sozialversicherungssystem⁸⁵ durch das Krankenversicherungsversicherungsgesetz⁸⁶, das Rentenversicherungsversicherungsgesetz der Soldaten⁸⁷, das Unfallversicherungsgesetz⁸⁸ und das Pflegeversicherungsgesetz⁸⁹, und im öffentlichen Fürsorgesystem mit dem Gesetz zur Sicherung des Existenzminimums⁹⁰ und dem Krankenhilfegesetz⁹¹).

Gemäß Art. 35 Abs. 1 KV haben alle Bürger das Recht auf Gesundheit und das Recht, in einer intakten Umwelt zu leben. Der Staat und alle Bürger müssen sich um den Umweltschutz bemühen. Gemäß Art. 35 Abs. 3 KV muss der Staat sich daher auch in der Wohnungsbaupolitik engagieren und darum bemüht sein, dass alle Bürger in einem gesunden sozialen Umfeld leben können. Art. 36 Abs. 1 KV gewährleistet verstärkten Grundrechtsschutz für die Ehe und die Familie. Gemäß Art. 36 Abs. 2 KV muss der Staat für den Mutterschutz sorgen und gemäß Art. 36 Abs. 3 KV wird die Gesundheit für aller Bürger geschützt.⁹²

Nach dieser Vorschrift ist der Staat verpflichtet, die Voraussetzungen, die für die Gesundheitspflege der Bürger sowie für ein gesundes Leben erforderlich sind, zu schaffen und eine entsprechende Gesundheitspolitik zu betreiben. Aus dieser Verpflichtung des Staates folgt das Recht des einzelnen auf Gesundheitsförderung.⁹³

85 Wenn soziale Risiken durch Sozialversicherungsleistungen nicht überwunden werden können, muss die Unterstützungsleistung durch öffentliche Fürsorge ergänzt werden, um das soziale Recht nach Art. 34 KV zu erfüllen. *Cheon, Kwaungseok, Soziale Grundrechte in der Verfassungsordnung*, in: *World Constitutional Law Review, Korean Branch of International Association of Constitutional Law Vol. 12–1*, Juni 2006, S. 271 ff.

86 Verkündet am 16. 12. 1963, Gesetz Nr. 2942. Heute in der Fassung vom 10. 6. 2010, Gesetz Nr. 10366.

87 Verkündet am 28. 1. 1963, Gesetz Nr. 1260. Heute in der Fassung vom 19. 5. 2011, Gesetz Nr. 10649.

88 Verkündet am 5. 11. 1963, Gesetz Nr. 1438. Heute in der Fassung vom 27. 1. 2010, Gesetz Nr. 9988.

89 Verkündet am 27. 4. 2007, Gesetz Nr. 8403. Heute in der Fassung vom 7. 6. 2011, Gesetz Nr. 10785.

90 Verkündet am 30. 12. 1961, Gesetz Nr. 913. Heute in der Fassung vom 30. 3. 2011, Gesetz Nr. 10507.

91 Verkündet am 31. 12. 1977, Gesetz Nr. 3076. Heute in der Fassung vom 7. 6. 2011, Gesetz Nr. 10788.

92 *Hong, Wansik*, Current Status and Problems of the National Health Insurance Act, in: *Legal Studies, Korea Legislation Research Institute Vol. 27*, 2004, S. 55.

93 *Hong, Seongbang*, Soziale Rechte auf der Verfassungsebene und auf der gesetzlichen Ebene, – unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Rechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in der Verfassung der Republik Korea und im deutschen Sozialgesetzbuch, Diss. Köln 1986, S. 145 ff.

3. Verfassungsrang des Sozialstaatsprinzips

Die Idee des Sozialstaats ist in der KV nicht explizit formuliert. Sie hat aber in der Präambel, den Menschenrechten und den sozialen Grundrechte ihren Niederschlag gefunden.⁹⁴ Auch die Rechtsprechung des Koreanischen Verfassungsgerichts hat entschieden, dass ein Staat die Pflicht hat, für alle Bürger ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern und die Grundbedürfnisse für ein gesundes und kulturelles Leben aller Bürger zu gewährleisten.⁹⁵ Dieses „Sozialstaatsprinzip“ (das koreanische Wort „Sahoegukgawolli“) soll Hilfe gegen Not und Armut gewährleisten. Der Begriff des Sozialstaates steht in enger Beziehung zum Begriff der Gerechtigkeit. Er fordert soziale Gerechtigkeit.⁹⁶ Der Staat erkennt diese Grundwerte als Rechtsanspruch des Bürgers an. Das Prinzip des Sozialstaates bedeutet die Verwirklichung der Sozialen Fürsorge für alle Bürger im Sinne sozialer Gerechtigkeit mit Mitteln der Rechtsstaatlichkeit.⁹⁷ Obwohl der Begriff des Sozialstaates (bzw. des Wohlfahrtsstaates) zwar je nach Sichtweise unterschiedlich definiert wird, ist er in Korea aber unterschiedslos verwendet worden, weil die beiden Termini im Grund genommen zu den verfassungsrechtlichen Prinzipien gehören.⁹⁸

Die wesentlichen Leitgedanken des Sozialstaatsprinzips sind sozialer Ausgleich, soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit. Der soziale Ausgleich bedeutet, den Abbau oder Minderung sozialer Ungleichheiten. Er wird häufig auch mit dem Gebot der Chancengleichheit in Verbindung gebracht und erfasst insofern Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Situation wirtschaftlich schlechter gestellter Bevölkerungsgruppen.⁹⁹

Ziel des sozialen Ausgleichs ist die Herstellung ausreichender Lebensbedingungen für alle Bevölkerungsschichten. Unter dem Gesichtspunkt der sozialen Sicherheit verlangt das Sozialstaatsprinzip die Fürsorge für Hilfebedürftige und ganz allgemein den Schutz der sozialen Existenz. Wie oben schon erwähnt, gibt es zwar in der KV keine spezielle textliche Ausformung des Sozialstaatsprinzips, dennoch ist das Sozialstaatsprinzip in der KV unstreitig fest verankert. Es ist in der

94 KVerfGE 1998. 5. 28. 96Hun-Ka4; 2002. 12. 18. 2002Hun-Ma52; *Huh, Young*, Koreanische Verfassungslehre, 2011, S. 159–160.

95 KVerfGE 2002. 12. 18. 2002Hun-Ma52.

96 KVerfGE 2002. 12. 18. 2002Hun-Ma52, Entscheidungssammlung Vol. 14–2, S. 909; KVerfGE 2004.10.28, 2002Hun-Ma328, Entscheidungssammlung Vol. 16–2(b), S. 204.

97 *Kwon, Youngsung, Lehrbuch Verfassungsrecht*, Beobmunsa, 2006, S. 143.

98 Dazu ausführlich, *Hong, Seongbang*, Begriff und Grenzen des Sozialstaates, in: *Sogang Law Review, Insitute for Legal Studies of Sogang University* Vol. 9–2, 2007. 12, S. 141 ff.; siehe schon oben B. I. 1.

99 Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts wird die Sozialversicherung als Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips gewertet und dem Bürger wird durch das Solidarprinzip eine menschenwürdige Existenz gewährleistet. Dazu ausführlich KVerfGE 2000. 6. 29. 99Hun-Ma289; 2004. 6. 24, 2002Hen-Ba15.

Präambel der Verfassung¹⁰⁰ fixiert. Zum Ausdruck kommt es auch in Art. 10 KV, in Art. 31 bis Art. 36 KV und in Art. 119 KV als Postulat der Wirtschaftsordnung.¹⁰¹ Gemäß Art. 119 Abs. 2 KV kann der Staat das Wirtschaftsgeschehen kontrollieren und koordinieren, um in der nationalen Wirtschaft ausgewogenes Wachstum und Stabilität zu erhalten, damit eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen erreicht werden kann. Die Herrschaft des Marktes und der Missbrauch in der Wirtschaft sollen verhindert werden.¹⁰²

Das Koreanische Verfassungsgericht hat bisher die unmittelbare Einklagbarkeit der sozialen Grundrechte nur anerkannt, soweit es um das Existenzminimum geht.¹⁰³ Die sozialen Grundrechte haben eine normative bestimmte Kraft. Die sozialen Grundrechte sichern somit ein Mindestmaß der verfassungsrechtlich garantierten Ansprüche gegen den Staat. Die Verwirklichung dieser Ansprüche ist jedoch von der jeweiligen wirtschaftlichen Tragfähigkeit im Sozialsystem abhängig. Ein gerichtlicher Anspruch kann sich also nur auf einen prinzipiellen Schutz durch den Staat beziehen. Die soziale Realität bestimmt in welcher Weise in jeweiligen historischen Situationen, die Grundrechte als Prinzipien wirken. Auch haben Verfassungsgerichtsentscheidungen erheblich dazu beigetragen, die sozialen Grundrechte inhaltlich und auch materiell zu bestimmen, und sind zur Richtschnur der Staatstätigkeit geworden. Die sozialen Grundrechte formulieren eigentlich nur das Ziel, um das sich der Gesetzgeber bemühen muss. Solche Ziele nennt man sowohl in Deutschland als auch in Amerika in der Verfassungstheorie Prinzipien. Solche Prinzipien kann man nicht einfach anwenden wie eine Norm, sondern diese steuern die Anwendung von Normen.¹⁰⁴ Wiederum kann nur ein Verfassungsgericht beantworten, ob der Gesetzgeber sich genügend bemüht hat, um das Ziel zu verfolgen oder nicht, und das hängt auch von den historischen Verhältnissen ab.

100 In der Präambel der Koreanischen Verfassung heißt es: „Wir, die Koreaner, stellen für jeden Chancengleichheit in allen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereichen her, finden die vollste Entfaltung individueller Fähigkeiten und erfüllen Verantwortung und Pflichten im Zusammenhang mit der Freiheiten und Rechte“.

101 *Kim, Dochang, Verwaltungsrechtslehre II*, Cheongunsa, 1993, S. 361; *Kim, Namjin, Verwaltungsrecht II*, Beobmunsa, 2000, S. 265; *Kim, Donghee, Verwaltungsrecht II*, Pakyoungsa, 2000, S. 200.

102 KVerfGE 1996. 4. 25. 92Hun-Ba47; die gleiche Auffassung haben, KVerfGE 1998. 5. 28. 96Hun-Ka4; 2001. 6. 28. 2001Hun-Ma132; 2002. 12. 18. 2002Hun-Ma52.

103 *Hong, Seongbang*, Soziale Grundrechte in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, in: *Sogang Law Review*, Institute for Legal Studies of Sogang University Vol. 4, 2002. 5, S. 36 ff.

104 *Jeong, Kukwon, Der Prüfungsmaßstab der sozialen Grundrechten und ihrer Anwendung in Verfassungsgerichtsbarkeit* in: *World Constitutional Law Review*, Korean Branch of International Association of Constitutional Law Vol. 17–2, 2011. 8, S. 157 ff.

Die Bedeutung der sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge und das Sozialstaatsprinzip der Verfassung werfen die Frage auf, ob ein konkreter Anspruch aus dem Sozialstaatsprinzip heraus besteht oder ob zwischen dem Sozialstaatsprinzip und den sozialen Grundrechten zu trennen ist. Individuelle Sozialleistungen werden nicht über das Sozialstaatsprinzip, sondern über die sozialen Grundrechte eingefordert, da in Korea bereits spezifische soziale Grundrechte bestehen. Es ist offen, ob das Sozialstaatsprinzip als konkrete Anspruchsnorm der KV betrachtet werden kann. Wenn eine Rechtsnorm, die in der KV nicht ausdrücklich festgeschrieben ist, aufgrund des Sozialstaatsprinzips neu geregelt werden soll, kommt es häufig zu diesen Fragen. In diesem Fall wäre unmittelbare Grundlage des konkreten Rechtsanspruchs das jeweilige neue Gesetzesrecht, und der Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip wäre nur ein mittelbarer.¹⁰⁵

Es fragt sich, ob das verfassungsrechtliche Sozialstaatsprinzip schon einmal eine praktische Rechtsbedeutung für das Gesundheitswesen gehabt hat. Beispielhaft ist hier die Entscheidung des Koreanischen Verfassungsgericht 2000. 6. 29. 99 Hen-Ma 289.¹⁰⁶ „Im Gegensatz zu den Betriebsversicherten gibt es im Bereich der Ortsversicherten Alte, Arbeitlose oder Rentner, die kein regelmäßiges Einkommen haben. Diese einkommensschwachen Ortsversicherten unterstützt der Staat durch Subventionen bei medizinischen Leistungen in Erfüllung seiner Sozialstaatspflichten.“ Betriebsversicherte beschwerten sich darüber, dass nach ihrer Meinung es nicht richtig sei, dass Betriebsversicherte am Schluss Ortsversicherte mitfinanzierten. Das Verfassungsgericht hat entschieden, dass genau dies richtig sei. Es gelte nämlich das Solidarprinzip, welches aus dem Sozialstaatsprinzip zu rechtfertigen sei.

Das Sozialstaatsprinzip gewährleistet eine Umverteilung zugunsten der Einkommensschwachen durch Subventionierung der Beiträge und trägt dadurch auch zur Verwirklichung einer gerechteren Gesellschaftsordnung bei. Wenn der Staat dem einkommensschwachen Ortsmitglied den Beitrag subventioniert, ist es durch das Sozialstaatsprinzip gerechtfertigt. Das Koreanische Verfassungsgericht bewertet das Sozialstaatsprinzip als bedeutsame Grundlage für die staatliche Gesundheitspolitik.

105 *Cheon, Kwangseok*, The principle of the welfare state in the decisions of the constitutional court, in: Public Law (Korean Public Law Association) Vol. 34-4 (1), Juni 2006, S. 240.

106 Alle Kläger sind Mitglieder der Betriebsversicherung. Im Zuge der Umsetzung des Volkskrankenversicherungsgesetzes am 1. Juli. 2000 wurde die öffentliche Körperschaft für Volkskrankenversicherung mit der Körperschaft des öffentlichen Rechts für Arbeitnehmer zusammengelegt. Gemäß § 35 Abs. 2 VKG verwaltet die Volkskrankenversicherungskörperschaft des öffentlichen Rechts die integrierte Finanzierung zwischen den Betriebs- und Ortsversicherten. Der Kläger behauptete, dass die Verordnung im Zusammenhang mit dem Berechnungsmaßstab für Beiträge der Betriebsversicherten und Ortsversicherten (z.B. § 69 Abs. 3, § 70, § 71, § 72 und § 76 VKG) nicht nur das Recht auf Gleichheit sondern auch Eigentumsrechte der Kläger verletzen. Dazu ausführlich Kapitel 2. E.

II. Die Grundstrukturen der Gesundheitsversorgung

1. Basisgesetz zur Sozialen Sicherheit

In Korea ist ein Basisgesetz für Soziale Sicherheit [nachfolgend „SSG“] 1995 in Kraft getreten.¹⁰⁷ Das Ziel des Gesetzes ist, die allgemeinen Grundsätze der Sozialen Sicherheit zu normieren. Aus diesen Gründen enthält es auch eine Wiederholung der Sozialgrundrechte der Verfassung so weit sie mit der soziale Sicherheit zu tun haben.¹⁰⁸ Das Gesetz benennt die wesentlichen Ansprüche auf Sozialleistung, die man nach Maßgabe jeweiliger besonderen Gesetze hat.

Es gab nur einzelne Gesetze auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Um diese Einzelgesetze systematisch zu verbinden wurde das Basisgesetz zur Sozialen Sicherheit geschaffen. Allerdings hat das Basisgesetz zur Sozialen Sicherheit für die Rechtspraxis eigentlich keine praktische Bedeutung, da es nur den grundsätzlichen Rechtsrahmen absteckt.¹⁰⁹ Die sozialen Grundrechte gelten bereits aufgrund der Verfassung und die konkreten sozialrechtlichen Rechtspositionen ergeben sich aus den Einzelgesetzen, insofern hat das Basisgesetz allein eine deklaratorische Funktion.¹¹⁰

Die soziale Fürsorge für die Bürger wird gewährleistet. Dies ist die Pflicht des Staates (§ 1 SSG). Gemäß § 2 SSG gewährleistet die Soziale Sicherheit allen Bürgern das Existenzminimum für ein menschenwürdiges Leben und damit die soziale Fürsorge. § 3 SSG enthält die Begriffsdefinitionen der „Sozialen Sicherheit“. Sie umfasst die Sozialversicherung, das Sozialhilfesystem, die Sozialfürsorge und spezielle soziale Einrichtungen (Waisenheime, Altenheime usw.), die den Bürger vor Risiken wie Krankheit, Behinderung, Alter, Arbeitslosigkeit und Tod bewahren sollen (§ 3 Nr. 1 SSG). Die „Sozialversicherung“ schützt im Falle von Krankheit und sichert den Lebensunterhalt bei Verlust des Einkommens (§ 3 Nr. 2 SSG). Die „Sozialhilfe“ unter der Verantwortung des Staates und der Lokalbehörden gewährt den Bürgern, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Kräften bestreiten können und mittellos sind, ein Existenzminimum und hilft beim Aufbau eines selbstständigen Lebens (§ 3 Nr. 3 SSG). Die „Sozialfürsorge“ hilft allen Bürgern, die die Hilfe des Staates, der Lokalbehörde oder des privaten Sektors brauchen, durch Beratung, Rehabilitationsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffung und die Nutzung von Sozialeinrichtungen und -diensten, damit sie ein menschenwürdiges Leben führen können (§ 3 Nr. 4 SSG). Die „sonstigen sozialen Einrichtungen“ gewährleisten in den Bereichen Gesundheit, Wohnung, Ausbildung und Beschäftigung ein menschenwürdiges Leben (§ 3 Nr. 5 SSG).

107 Es hat schon vorher ein vergleichbares Gesetz gegeben. Das erste Gesetz zur Sozialen Sicherheit wurde in 1963 erlassen aber früh wieder aufgehoben. Das aktuelle SSG ist in englischer Übersetzung abzurufen unter „Framework Act on Social Security“.

108 *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 220.

109 *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 217.

110 Deutschland hat eine ähnliche Funktion in Teilen des SGB I.

Die Zentral- und Lokalbehörden sind für die notwendigen jährlichen Mittel verantwortlich und verpflichtet, das soziale Sicherheitssystem weiter zu entwickeln (§ 5 SSG). Die Bürger dagegen sind ebenfalls verpflichtet, ein selbstständiges, eigenverantwortliches Leben gemäß ihrer Fähigkeiten zu führen und bei der Sozialpolitik des Staates mitzuwirken (§ 7 SSG). Alle Bürger haben einen Anspruch auf Leistungen für soziale Sicherheit gemäß den jeweiligen Gesetzen (§ 9 SSG). Gemäß § 10 Abs. 3 SGG haben die Zentral- und Lokalbehörden das Niveau der Leistungen zu Sicherung des Existenzminimums auf der Basis der jährlichen Bekanntmachung des Staates und des Gesetzes über den Mindestlohn festzusetzen.

2. Gesetz zur Sicherung des Existenzminimums

Das Sozialhilfesystem ist ein grundlegender Zweig des Sozialrechts. Es ist das wesentliche Instrument für öffentliche Fürsorge und Armenhilfe und „das letzte Netz“ der sozialen Sicherung.¹¹¹ § 1 des Gesetzes zur Sicherung des Existenzminimums [nachfolgend „ESG“]¹¹² verpflichtet den Staat zum Unterhalt des Sozialhilfesystems. Die Pflicht des Staates ist es, dem einzelnen Bürger die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Damit wird dem Bürger das Existenzminimum gewährleistet und hiermit ein selbstständiges Leben. Dieser Pflicht entsprechen wie schon ausgeführt subjektive Rechte der Hilfebedürftigen individuell. Diese können gegebenenfalls auch durch den gesichtlichen Rechtsschutz durchgesetzt werden (Zum Rechtsschutz unten Kapitel 2. F).

Zu den Leistungen des Sozialhilfesystems gehören auch Ergänzungen zum Lebensunterhalt. Vorrangig ermöglichen die Maßnahmen der Sozialhilfe dem Leistungsempfänger, möglichst unabhängig und selbstständig zu leben. Auf diese Selbstverantwortlichkeit haben die Leistungsempfänger nach besten Kräften hinarbeiten. Das Sozialhilfesystem trägt in beträchtlichem Maße zur sozialen Sicherung bei. Hauptmerkmal der Sozialhilfe ist die nachrangige und beitragsfreie Leistung der staatlichen Gemeinschaft, die an einzelne Bedürftige zur Existenzsicherung oder zur Unterstützung in besonderen Lebenslagen, wie z.B. Erziehung, Krankheit oder Wohnen gewährt wird.

Dabei gelten drei Grundprinzipien: Das erste Grundprinzip ist der Grundsatz der Allgemeinheit. Das öffentliche Fürsorgegesetz schützt alle Bürger, die an einem menschenwürdigen Leben gehindert sind. Im Gegensatz zum alten Sozialhilfegesetz zielt das Gesetz zur Sicherung des Existenzminimums auf alle armen Bürger, unabhängig von ihrer Arbeitsfähigkeit. Das zweite Grundprinzip ist der Grundsatz der Subsidiarität. Das Sozialhilfesystem hat demnach eine Ergänzungsfunktion. In erster Linie haben auch in Korea die Menschen selbst die Verantwortung durch Verwertung ihrer Arbeitskraft Armut zu vermeiden. Dann gibt es spezielle

111 *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 508.

112 Das ESG ist in englischer Übersetzung abzurufen unter „National Basic Living Security Act“ (siehe auch Anhang II, Vorwort).

Sozialleistungssysteme, wie die Sozialversicherungen oder auch die soziale Entschädigung (in Korea auch die Entschädigungssysteme bei persönlichen Opfern für die Gesellschaft) mit Vorgang vor der Sozialhilfe. Dieses Subsidiaritätsprinzip besagt, dass nur dann, wenn Armut nicht durch Einkommen oder Vermögen vermieden werden kann, das Sozialhilfesystem den Schutz übernimmt.¹¹³ Gemäß § 3 ESG müssen die Empfänger zur Verbesserung und Erhaltung ihres Lebensunterhalts mit ihrem Einkommen, Eigentum und ihrer Arbeitsfähigkeit möglichst sorgsam haushalten. Das dritte ebenfalls im § 3 ESG normierte Grundprinzip ist der Grundsatz der Individualisierung bei der Erbringung von Sozialhilfe. Der Sozialhilfeträger soll die Leistungen nach den Umständen des Einzelfalls erbringen und den Wünschen des Hilfeempfängers bei der Gestaltung der Hilfe nachkommen.

3. Die Volkskrankenversicherung

Nach dem Volkskrankenversicherungsgesetz [nachfolgend „VKG“]¹¹⁴ wird das Krankheitsrisiko aller Bürger versichert.¹¹⁵ Das Gesetz verpflichtet den Arbeitgeber zur Beitragsfortzahlung auch im Krankheitsfall. Die Leistungen der Volkskrankenversicherung erfolgen grundsätzlich als Sach- und Dienstleistungen. Die koreanische Krankenversicherung dient der generellen Verbesserung der Volksgesundheit und gewährt soziale Sicherheit für das Individuum bei medizinischer Behandlung, Prävention, Rehabilitation, durch Unterstützung bei Mutterschaft und Tod.¹¹⁶ Gemäß SSG ist diese Sozialversicherung eine Institution, die zum Schutz der Gesundheit der Bürger und gegen soziales Risiko von Armut beiträgt und damit zur Verbesserung der Lebensqualität der Bürger führt.¹¹⁷

113 *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 512.

114 Das VKG ist in englischer Übersetzung abzurufen unter „National Health Insurance Act“.

115 Nach der Statistik der VKK waren bis Ende 2011 49,3 Mio. Staatsbürger (96,8 Prozent der gesamten Bevölkerungen) in die VKK eingebunden. Die Zahl der Betriebsversicherten betrug 33,2 Mio. und die der Ortsversicherten 16 Mio. Somit ist es tatsächlich eine Krankenversicherung für alle Bürger Südkoreas. Der Rest der Staatsbürger (1,6 Mio. 3,2 Prozent der gesamten Bevölkerungen) waren 2011 berechnete Personen der Krankenhilfe (*Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt, 2011 Weißbuch über Gesundheit und Wohlfahrt*, 2012, S. 406).

116 Die Risiken „Krankheit“ und „Unfall“ werden durch die Volkskrankenversicherung aufgefangen, während die Vorsorge gegen Behinderung im Rahmen des Rentenversicherungsgesetzes geleistet wird. Beide Versicherungen müssen hinsichtlich der Leistungserbringung zusammenarbeiten (*Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 277).

117 Der Hauptzweck der Sozialversicherung ist der Schutz der Bürger gegen soziale Risiken, die ein normales Leben der Bürger einschränken. *Cheon, Kwangseok*, The principle of the welfare state in the decisions of the constitutional court, in: Public Law (Korean Public Law Association) Vol. 34–4 (1), Juni 2006, S. 237.

Die Volkskrankenversicherung ist neben der Rentenversicherung der Hauptzweig der koreanischen Sozialversicherung¹¹⁸ und arbeitet vollständig nach dem Solidarprinzip. Es ist eine Zwangsversicherung für jeden Bürger und stellt somit eine umfassende Volkspflichtversicherung mit einer breiten Risikobasis dar. Dieses Prinzip der Pflichtmitgliedschaft gilt für alle Felder der Sozialversicherung.¹¹⁹ Die Leistungen und Beiträge für den einzelnen Versicherten folgen nicht dem Äquivalenzprinzip. Gemäß dem Solidarprinzip zahlen Personen mit höherem Einkommen oder Vermögen höhere Beiträge, bekommen aber im Leistungsfall die gleiche medizinische Behandlung wie alle Versicherten.¹²⁰

Die Volkskrankenversicherung wird als allgemeine öffentliche Sozialversicherung vom Vorsorgeprinzip¹²¹ und dem Solidarprinzip getragen. Die Sozialversicherung wird in wirtschaftlicher Hinsicht vom Staat oder von öffentlichen Trägern als ein Instrument zur Umsetzung der Sozialpolitik betrieben.¹²² Aufgrund der Finanzierungskonstruktion sind die Beiträge in der Volkskrankenversicherung je nach Einnahme /Ausgabesituation jährlich anzupassen, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.¹²³

Gemäß Verfassungsgerichtsentscheidung¹²⁴ werden das Versicherungsprinzip und das Solidarprinzip als wichtige Prinzipien bei der Bemessung des Sozialversicherungsbeitrags anerkannt. In der Sozialversicherung gilt grundsätzlich das Versicherungsprinzip, aber es wird im Gegensatz zur privaten Versicherung durch den sozialen Ausgleich ergänzt.¹²⁵ Die Sozialversicherung ist ein wichtiges Mittel zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips. Das Solidarprinzip ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip, nach dem das Existenzminimum für ein menschenwürdiges Leben der Bürger zu gewährleisten ist.

118 Im Jahr 2010 waren die gesamten Einnahmen der nach dem Kapitaldeckungssystem organisierten Rentenversicherung 55,4 Billion Won und die gesamten Einnahmen der Volkskrankenversicherung 33,6 Billion Won. Aber die Ausgaben der Rentenversicherung betragen 9,1 Billion Won, während die Ausgaben der Volkskrankenversicherung 34,9 Billion Won betragen (<http://www.index.go.kr>).

119 *Kim, Yousung, Koreanisches Sozialrecht*, Beobmunsa, 2002, S. 236.

120 *Kim, Injae*, Ein Verbesserungsplan des Gesetzes zum integrierten und effizienten Betrieb und Verwaltung bei Sozialversicherung, Korea Gesetzgebung Forschungsinstitut, 1995, S. 15. Vgl. dazu ausführlicher Kapitel 2.

121 KVerfGE 2000. 6. 29, 99Hun-Ma289; KVerfGE 2001. 8.30, 2000Hun-Ma668.

122 *Hong, Wansik, Verfassungsrechtliche Beschränkung der Auferlegung der Sozialversicherungsbeiträge*, in: Public Law, Korean Public Law Association Vol. 28 No 4–2, 2000, S. 173 ff.

123 In den privaten Versicherungen werden diese Relationen mittelfristig bis langfristig kalkuliert und ein Finanzierungsausgleich kann durch einen Kapitalstock erfolgen. Daher scheinen die Prämien stabiler im Zeitablauf zu sein.

124 KVerfGE 2000. 6. 29, 99Hun-Ma289, Entscheidungssammlung Band 12–1, S. 943; KVerfGE 2004. 6. 24, 2002Hun-Ba15, Entscheidungssammlung Band 16–1, S. 735.

125 *Cheon, Kwangseok*, Korean Social Security Law, Bobmunsa, 2010, S. 88.

Das „reine“ Versicherungsprinzip umfasst eine Äquivalenz zwischen Beiträgen der Versicherten und den Risiken. In der Sozialversicherung gilt zwar keine individuelle Äquivalenz, die in der privaten Versicherung vorherrschend ist, aber die Sozialversicherung hat dennoch den wirtschaftlichen Charakter einer Versicherung, die durch Beiträge finanziert wird. Daher müssen die Bemessung der Versicherungsbeiträge und die Leistungsausgaben insgesamt aufeinander abgestimmt werden.¹²⁶ Es betrifft nicht nur die Versicherten, sondern auch die Arbeitgeber, soweit sie den Beitrag schulden. Dies betrifft aber letztlich ebenfalls die Versicherten, da der Arbeitgeberbeitrag wirtschaftlich Teil des Arbeitsentgeltes ist.

4. Die Krankenhilfe

Gemäß § 1 des Krankenhilfegesetzes [nachfolgend „KHG“]¹²⁷ ist der Zweck dieses Gesetzes, zur Verbesserung der Gesundheit der Bürger und der sozialen Wohlfahrt beizutragen, indem hilfebedürftige Bürger mit medizinischen Leistungen versorgt werden.

Die Krankenhilfe ist ein Teil des Sozialhilfesystems. Sie ist ein wichtiges Instrument zur Gesundheitsversorgung bei Armut. Die Krankenhilfe ist eine Art Sozialhilfeleistung gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ESG.¹²⁸ Wenn mittellose Personen die Kosten ihrer Krankenbehandlung nicht selbst tragen können, erhalten sie gemäß dem Krankenhilfegesetz Leistungen, die von staatlichen Fonds durch Kostenübernahme finanziert werden. Dies kann auch in der Weise erfolgen, dass für jemanden, der in der Volkskrankenversicherung versichert ist, bestimmte Selbstbehalte und Zuzahlungen, die er nicht selbst tragen kann, vom Staat übernommen werden. Zusammen stellen Krankenhilfe und Volkskrankenversicherung die Hauptsäulen der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung dar. Während die Krankenhilfe jedoch allein aus Steuermitteln finanziert wird, ist die Krankenversicherung auf die Beitragsfinanzierung durch die Versicherten angewiesen.¹²⁹ Die praktische Durchführung der Krankenhilfe erfolgt durch die Institutionen der Volkskrankenversicherung auf Kosten des Staates.

5. Die Pflegeversicherung

Früher wurden Pflegeleistungen nur im Rahmen der Sozialhilfe bei Armut und nur in beschränktem Maße gewährt. Aber eine zunehmende Alterung der Bevölkerung, der steigende Anteil von Frauen im Arbeitsmarkt und eine höhere Lebenserwartung führen dazu, dass viele insbesondere ältere Menschen eine Langzeitpflege

126 KVerfGE 2000. 6. 29. 99Hun-Ma289, Entscheidungssammlung Band 12–1, S. 943 ff.

127 Das KHG ist in englischer Übersetzung abzurufen unter „Medical Care Assistance Act“.

128 Dazu ausführlich Kapitel 4. D.

129 Dazu ausführlich Kapitel 4.

benötigen.¹³⁰ In gleichem Maße wie die Pflegebedürftigkeit zunimmt, erodiert das informelle unterstützende Netzwerk der Großfamilie. Um dieser Situation gerecht zu werden, wurde im Juli 2008 eine neue öffentliche Pflegeversicherung¹³¹ für älteren Menschen eingeführt.¹³²

Das Ziel des Langzeitpflegeversicherungsgesetzes für ältere Menschen [nachfolgend „PVG“]¹³³ ist die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen, die wegen Gebrechen, Demenz oder anderer geriatrischer Krankheiten das tägliche Leben nicht mehr allein bewältigen können, durch die öffentlichen Pflegeleistungen (z.B. Hilfe bei körperlichen Aktivitäten oder Haushalt). Das Gesetz zielt auf die Gesundheitsverbesserung der älteren Bürger und die Stabilisierung des Tagesablaufs. Damit entlastet man deren Familienangehörige von der Unterstützungslast (§ 1 PVG). Unter dem Begriff „ältere Bürger“ gemäß § 2 PVG werden Personen erfasst, die 65 Jahre oder älter sowie hilfebedürftig bei ihren Alltagsgeschäften und damit abhängig von anderen sind. Auch Personen unter 65 Jahren sind anspruchsberechtigt, wenn ihre Abhängigkeit sich aus typischen Alterserkrankungen ergibt, wie seniler Demenz, Herzkrankheiten und Alzheimer. Pflegebedürftige, die nicht zu diesem Personenkreis gehören, sind entweder auf eigenes Einkommen oder Vermögen, Unterstützungsleistung ihrer Familien oder auf die Fürsorgeleistungen der Sozialhilfe angewiesen.¹³⁴ Der Träger der Pflegeversicherung ist die öffentliche Körperschaft der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 7 Abs. 2 PVG). Die Pflegeversicherung finanziert sich über Versichertenbeiträge (§ 8 Abs. 1 PVG). Die Arten der Pflegeleistungen sind häusliche Pflege, stationäre Pflege und Pflegegeld (§ 23 Abs. 1 PVG). Jede Person, die eine Pflegeeinrichtung einrichten und betreiben will, bedarf einer Genehmigung vom betreffenden Leiter der jeweils zuständigen Lokalbehörde (§ 31 Abs. 1 PVG).

6. Die Rolle der privaten Krankenversicherungen

Die koreanischen privaten Krankenversicherungen leisten Zusatzversicherung. Dies sind insbesondere Ergänzung für die Übernahme der Selbstbeteiligung im System der Volkskrankenversicherung und für Leistungen außerhalb des Leistungskatalogs

130 Der Anteil der über 65 jährigen wird von 2008 9,1 Prozent über 11,0 Prozent bis 2010 bzw. 15,6 Prozent bis 2020 und 24,2 Prozent bis 2030 steigen. Gegenwärtig sind fast fünf Millionen Koreaner 65 Jahre oder älter, von denen nicht weniger als eine Million unter Demenz oder einer Herzkrankheit leidet. *Nationales Amt für Statistik*, 2008 Statistik über Alten, 2008. 10, S. 1–2.

131 Der koreanische Gesetzgeber spricht von langfristiger Pflege entsprechend dem international gebräuchlichen englischen Wort „Long-term care“.

132 Dazu ausführlich Kapitel 3.

133 Das PVG ist in englischer Übersetzung abzurufen unter „Act on Long-Term Care Insurance for the Aged“.

134 Dazu ausführlich Kapitel 3.

der Volkskrankenversicherung für wirtschaftlich besser gestellte Bevölkerungsgruppen, die sich die zusätzlichen Beiträge leisten können.¹³⁵

Die koreanische private Krankenversicherung begann in den späten 1960er Jahren für Mitarbeiter und deren Familien in der Sachversicherung. Wegen fehlenden Verständnisses für den Versicherungsgedanken in der koreanischen Gesellschaft erfolgte keine wesentliche Entwicklung. In den 1970er Jahren wuchs die Nachfrage in Folge des Wirtschaftswachstums überwiegend im Bereich Frauenkrankheiten und Krebserkrankungen. 1978 offerierten Versicherungsgesellschaften für entsprechende Zielgruppen einen speziellen Versicherungsvertrag zur 100 Prozent Übernahme der medizinischen Kosten. Ende der 1980er wurden Privatversicherungen über einen Sondervertrag angeboten. Ab 1990 wurden Lebensversicherungen für Arbeitnehmer in Form des Sondervertrages angeboten.¹³⁶ Ebenfalls ab 1990 begannen erneute Diskussionen über die Einführung einer privaten Krankenversicherung als ergänzendes Mittel zur öffentlichen Versorgung. Hintergrund war und ist die immer größere Divergenz zwischen den medizinischen Möglichkeiten und der Finanzkraft der Volkskrankenversicherung. Eine Erhöhung der staatlichen Subventionen für die öffentliche Versicherung und die erforderlichen Beitragserhöhungen waren in der Öffentlichkeit nicht durchsetzbar gewesen. Gleichzeitig nahm jedoch der medizinische Fortschritt zu und die Bürger forderten entsprechend bessere Leistungen im Gesundheitswesen. Durch die Entwicklung der medizinisch/technischen Versorgung stiegen die Kosten für das Gesundheitswesen und die Beiträge der Versicherten mussten ansteigen.¹³⁷ Bis 2001 gab es aber keine Veränderungen des Systems. Ab 19. Oktober 2001 gab es ausführliche Debatten über die Einführung einer privaten Krankenversicherung. Zur Struktur der privaten Versicherung führte die Regierung öffentliche Anhörungen zum ersten Entwurf des Versicherungsgesellschaftsgesetzes durch.¹³⁸ Danach wurde die private Krankenversicherung im dritten Bereich des Versicherungssystems zusätzlich zu Lebensversicherung und Sachversicherung¹³⁹ zugelassen. Die Lebens- und die Sachversicherung hatten sich im Bereich der privaten Versicherungen eigenständig entwickelt, wurden aber 1997 auch als gemeinsame Gesellschaften zugelassen.¹⁴⁰

135 Lee, *Junyoung*, Critical Evaluation of Privatization of the Korean National Health Insurance, in: Korean Social Security Studies, Korean Social Security Association Vol. 19 No. 2, 2003, S. 149.

136 Park, *Chongyon/Kim, Kyounggha/Kim, Changbo/Shin, Soohee*, Gegenmaßnahmen der öffentlichen Krankenversicherung gegen Einführung der privaten Krankenversicherung, Forschungszentrum für Krankenversicherung in der VKK, 2002, S. 14.

137 Mun, *Oklun*, Koreanische Krankenversicherung, Shinkwang, 1997, S. 126.

138 Kommission für Finanzen und Wirtschaft, Die Änderung des Versicherungsgesellschaftsgesetzes, 2003. 2, S. 71.

139 Die Sachversicherungen wurden 1963 erstmals eingeführt.

140 Park, *Chongyon/Kim, Kyounggha/Kim, Changbo/Shin, Soohee*, Gegenmaßnahmen der öffentlichen Krankenversicherung gegen Einführung der privaten Krankenversicherung, Forschungszentrum für Krankenversicherung in der VKK, 2002, S. 15.

Obwohl die private Versicherung die Begriffsdefinition der Volkskrankenversicherung im Hinblick auf die medizinische Behandlung und die Vorbeugung von Krankheit übernimmt, weist sie Unterschiede im Betriebs- und Verwaltungssystem auf. Vor allem gewährt sie Leistungen, welche die Volkskrankenversicherung nicht bietet. Die Volkskrankenversicherung ist weiterhin gesetzlich verpflichtend, aber jeder Bürger kann die private Versicherung ergänzend zusätzlich abschließen.¹⁴¹ Die private Versicherung erhält keine staatliche finanzielle Unterstützung.¹⁴²

Bei der privaten Versicherung gilt im Gegensatz zur Volkskrankenversicherung ein Äquivalenzprinzip zwischen den Beiträgen und den Leistungen der Versicherung. Die Höhe der Beiträge wird nach statistischem Leistungsumfang und nach Eintrittswahrscheinlichkeit in der jeweiligen Risiko-Klasse des Versicherungsnehmers kalkuliert. Die Leistung der privaten Versicherung hängt damit von den Beiträgen der Versicherten ab bzw. die Beitragshöhe von der gewünschten Leistung.¹⁴³

Die Träger der Privatversicherungen, wie z.B. Lebensversicherungen, Sachversicherungen und Krankenversicherungen sind Unternehmen des privaten Wirtschaftsrechts. Lebensversicherungen und Unfallversicherungen müssen getrennte Unternehmen sein. Sie können aber in Personalunion geleitet werden. Dies gilt auch für die private Krankenversicherung. Der Marktanteil der privaten Krankenversicherungen in der Gesundheitsversorgung steigt stetig an. Der Markt der privaten Krankenversicherung erhöhte sich von ca. 458 Milliarden Won im Jahr 2001 auf ca. 800 Milliarden Won im Jahr 2005. Im Jahr 2006 stiegen die Beträge der gesamten privaten Krankenversicherung auf ca. 1.066 Mrd. Won. 77,8 Prozent aller privaten Haushalte haben im Jahr 2009 mehr als eine private Krankenversicherung abgeschlossen.¹⁴⁴ Innerhalb des Versicherungsmarktes spielte die private Krankenversicherung zunächst eine geringe Rolle. In der Gegenwart ist sie schon sehr groß geworden und zeigt damit auch Schwächen der Volkskrankenversicherung auf, nämlich die hohe Selbstkostenbeteiligung, ein schwaches System beim Krankengeld und einen gemessen am Stand der Medizin eigentlich unzureichenden Leistungskatalog.¹⁴⁵

7. Exkurs: Rangfolge der Rechtsquellen in Korea

Allerdings ergeben sich zumeist noch keine konkreten Leistungsansprüche aus den geschilderten Gesetzen. Das Gesetz verweist regelmäßig auf nachgeordnete

141 *Lee, Dalhue*, The Principle of Social Insurance, in: The Journal of Public Welfare Administration, Korean Association for Public Welfare Administration Vol. 10, 2000, S. 285 ff.

142 Beim Lohnsteuerjahresausgleich können aber Beiträge der privaten Versicherung bis zu 1.000.000 Won pro Jahr abgezogen werden (<http://www.nts.go.kr/eng/>).

143 *Kim, Sungtae*, Versicherungsgesetz, Beobmunsa, 2002, S. 41.

144 *Jung, Youngho*, The status of private health insurance in view of medical panel, in: Issue & Focus, Korea Institute for Health and Social Affairs Vol. 70, 2011, S. 1.

145 Dazu ausführlich Kapitel 2. C.

„untergesetzliche“ Regelungen, einmal auf die Präsidialverordnung und zum anderen auf die Ministerialverordnung. Es gibt auch noch weitere Normtypen, z.B. die „Richtlinie“, die in der Theorie eine eigentlich intern die Verwaltung adressierende Norm ist. Erst in diesen „nachgesetzlichen“ Regelwerken wird bestimmt, welche Leistungen die Versicherten und ihre Angehörigen in welchen Situationen konkret beanspruchen können.

In Korea gibt es verschiedene Regelungsstufen im hierarchischen Aufbau der administrativen Rechtsetzungen. Die koreanische Verwaltungsrechtsliteratur klassifiziert die Rechtsverordnung und die Verwaltungsvorschrift als administrative Rechtsetzung in der obigen Handlungsform.¹⁴⁶ Kriterien für den Unterschied zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift sind bis heute umstritten.¹⁴⁷

In der Rechtslehre sind Rechtsverordnungen generelle, abstrakte Rechtsnormen, die von der Exekutive (Regierung, Minister, Verwaltungsbehörden) aufgrund einer Ermächtigung im Gesetz erlassen werden können. Sie unterscheiden sich sowohl vom Gesetz als auch untereinander nicht in Bezug auf ihren Inhalt oder ihrer Bindungswirkung, sondern in Bezug auf den Normgeber. Nach der Befugnis der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen werden Präsidialverordnung¹⁴⁸, Ministerialverordnung des Ministerpräsidenten und Verordnung des Ministeriums¹⁴⁹ eingeteilt. Diese sind als Rechtsnormen für den Bürger oder anderer Normadressaten in gleicher Weise verbindlich, wie die vom Parlament erlassenen Gesetze.¹⁵⁰

Verwaltungsvorschriften sind generelle, abstrakte Regelungen, die innerhalb der öffentlichen Verwaltungsorganisation von übergeordneten Behörden oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden ergehen.¹⁵¹ Sie sind notwendige Steuerungsmittel der Verwaltung, weil Gesetze und Rechtsverordnungen stets Interpretations- oder Konkretisierungsspielräume offen lassen, die andernfalls bei jeder

146 Kim, Donghee, *Verwaltungsrecht I*, Pakyoungsa, 2005, S. 131.

147 Die Verwaltungsvorschrift ist keine Gesetzgebung. Deswegen ist es eigentlich falsch, wenn man die Rechtsverordnung und die Verwaltungsvorschrift zusammen als Begriff der „Verwaltungsgesetzgebung“ bezeichnet (Hong, Jungsun, *Verwaltungsrecht*, Pakyoungsa, 2009, S. 198). Die Unterschiede zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift sind jedoch nicht erheblich und häufig auch relativ. Daher ist es sinnvoll, beide in dem Begriff der „Verwaltungsrechtsetzung“ zu verbinden (Kim, Choulyoung, *Verwaltungsrecht*, Pakyoungsa, 2011, S. 137).

148 Der Präsident kann Präsidentendekrete erlassen, deren Inhalt, Zweck und Ausmaß in der erteilten Gesetzesermächtigung bestimmt sind und die zur Durchführung der Angelegenheiten gemäß Gesetz erforderlich sind (Art. 75 KV).

149 Der Ministerpräsident oder die Leiter der jeweiligen Ministerium können im Rahmen der Befugnisse gemäß Auftrag des Präsidentendekrets oder gemäß Gesetz oder Präsidialverordnung eine Ministerialverordnung oder eine Verordnung des Ministeriums erlassen (Art. 95 KV).

150 Kim, Donghee, *Verwaltungsrecht I*, Pakyoungsa, 2005, S. 134; Jang, Teju, *Verwaltungsrechtslehre*, Hyeonamsa, 2008, S. 316.

151 Kim, Donghee, *Verwaltungsrecht I*, Pakyoungsa, 2005, S. 160 ff.; Jang, Teju, *Verwaltungsrechtslehre*, Hyeonamsa, 2008, S. 335.

Einzelfallentscheidung ausgefüllt werden müssten.¹⁵² Inhaltlich betreffen sie Verfahrensfragen oder Richtlinienfragen im Bereich der jeweiligen Verwaltungsaufgaben. Die Verwaltungsvorschriften beruhen auf dem hierarchischen Aufbau der Verwaltung und regeln so von oben nach unten Einzelheiten der Tätigkeit nachgeordneter Verwaltungsbehörden. Es ist ihnen gemeinsam, dass sie normative Wirkung nur innerhalb der Verwaltung entfalten; gegenüber dem Bürger bewirken sie keine unmittelbaren Rechte und Pflichten.¹⁵³

In der koreanischen Rechtsprechung sind Bekanntmachungen und Richtlinien in Form von Verwaltungsvorschriften keine auf den Bürger unmittelbar wirkenden Rechtsnormen und sind damit auch kein Gegenstand von Verfassungsbeschwerden.¹⁵⁴ Nur ausnahmsweise entsteht eine rechtliche Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften,¹⁵⁵ wenn sie eine gesetzesergänzende Verwaltungsvorschrift sind. Ausschließlich derartige normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften akzeptiert der oberste Gerichtshof als Beschwerdegegenstand.¹⁵⁶ Insofern hat diese Rechtsvorschrift durchaus eine praktische Relevanz. In diesem Fall werden die Verwaltungsvorschriften ggfs. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde.¹⁵⁷ Auch einfache Bekanntmachungen des Ministeriums für Gesundheit und Wohlfahrt, wurden durch das Verfassungsgericht als gesetzesergänzende Verwaltungsvorschriften qualifiziert.¹⁵⁸

In einigen Fällen steht allerdings im Gesetz, dass eine Leistung möglicherweise erbracht werden kann. Das heißt, dass das Gesetz nur die Möglichkeit einer Leistung vorsieht (z.B. § 50 VKG). Somit ist es am Schluss der jeweilige Verordnungsgeber, welcher über die Leistung als solche entscheidet. Die Verordnung lässt dann erkennen, ob eine Pflichtleistung normiert ist, oder ob die Verordnung auch ein Ermessen für die Entscheidung über die Leistung im Einzelfall einräumt.¹⁵⁹

152 *Jang, Teju, Verwaltungsrechtslehre*, Hyeonamsa, 2008, S. 336.

153 *Kim, Donghee, Verwaltungsrecht I*, Pakyoungsa, 2005, S. 160 ff.; *Jang, Teju, Verwaltungsrechtslehre*, Hyeonamsa, 2008, S. 336 ff.

154 Eine Richtlinie zur Änderung der Fahrtkosten regelt die detaillierten Kriterien, nach denen die zuständige Behörde über die Tarife der Fahrtkosten oder den Zeitplan des Tarifwechsels entscheidet. Die Richtlinie bewirkt, dass die Behörde die Entscheidung und Kontrolle der Tarife im Rahmen der Ermächtigung handhabt. Es ist in soweit eine Verwaltungsvorschrift für den Geschäftsprozess. Derartige Richtlinien sind kein Gegenstand von Verfassungsbeschwerden (KVerfGE, 2003. 7. 5. 2003Hun-Ma462).

155 *Jang, Teju, Verwaltungsrechtslehre*, Hyeonamsa, 2008, S. 340.

156 Der koreanische Oberste Gerichtshof, 1996. 4. 12. 95Nu7727.

157 KVerfGE, 2010. 5. 18. 2010Hun-Ma272.

158 KVerfGE, 2003. 12. 28. 2001Hun-Ma543.

159 In der koreanischen Regelungstechnik gemäß § 4 Abs. 2 des Rahmengesetzes für Verwaltungsregulierung ist grundsätzlich die Regulierung durch Gesetz vorgesehen. Details können zur Konkretisierung, gemäß Ermächtigung durch Gesetz oder höherrangigem Recht, als Präsidialverordnung, Ministerialverordnung des Ministerpräsidenten und Verordnung des Ministeriums oder Richtlinien/Satzungen

Gemäß § 50 VKG kann die Volkskrankenversicherungskörperschaft des öffentlichen Rechts [nachfolgend „VKK“] nach der Präsidialverordnung zum VKG Behandlungsentgelte bei Schwangerschaft und Mutterschaft, Bestattungsentgelte, Krankengeld oder sonstige Leistung gewähren. In Wahrheit hat der Gesetzgeber hier einen großen Spielraum gewährt. Er hat einerseits der Präsidialverordnung und andererseits auch der Ministerialverordnung sehr großen Spielraum gegeben. Es ist gehört zum Konzept, dass gemäß dem koreanischen VKG die wesentlichen Regelungen erst in der Präsidialverordnung getroffen werden sollen. In die Präsidialverordnung werden aber keine Organisationsvorschriften aufgenommen. Die finden sich, soweit sie nicht im Gesetz selbst getroffen sind, erst in der Ministerialverordnung.

Gemäß § 23 Abs. 1 der Präsidialverordnung zum VKG sind die zusätzlichen Leistungen nach § 50 VKG Beihilfen bei Schwangerschaft und Mutterschaft. Hier hat die Präsidialverordnung zum VKG die Arten der Leistungen eingeschränkt. Obwohl die VKK gemäß § 50 VKG die Behandlungsentgelte bei Schwangerschaft und Mutterschaft, Bestattungsentgelte, Krankengeld oder sonstige Leistungen auch anbieten kann, regelt die Präsidialverordnung nur Leistungen für Schwangerschaft und Mutterschaft als die zusätzlichen Leistungen. Wenn schwangere Versicherte oder Familienangehörige nach § 23 Abs. 1 der Präsidialverordnung zum VKG die zusätzlichen Leistungen erhalten möchten, müssen sie gemäß Ministerialverordnung zum VKG bei der VKK einen Antrag stellen (§ 23 Abs. 3 der Präsidialverordnung zum VKG).

Wenn schwangere Versicherte oder Familienangehörige die Leistungskosten bei Schwangerschaft und Mutterschaft gemäß § 23 Abs. 1 der Präsidialverordnung zum VKG erhalten möchten, müssen sie eine Bestätigung oder Beweis beibringen, dass die Antragstellerin in der Tat schwanger ist, und bei der VKK den Antrag stellen (§ 24 Abs. 1 der Ministerialverordnung zum VKG). Die in § 24 Abs. 1 bis Abs. 4 der Ministerialverordnung zum VKG nicht geregelten aber erforderlichen Sachverhalte zum Übernahmeantrag der Leistungskosten bei Schwangerschaft und Mutterschaft, der Ausgabe der Gutscheine und die Anzahl der Nutzungen der Gutscheine werden vom Minister für Gesundheit und Wohlfahrt festgesetzt und öffentlich bekannt gemacht (§ 24 Abs. 5 der Ministerialverordnung zum VKG).

Eine weitere Stufe für Entscheidungsspielräume wird dadurch geschaffen, dass die Ministerialverordnung in bestimmten Fällen die Sachverhalte nicht abschließend regelt, sondern noch Spielraum für Konkretisierungen der Behörde durch Richtlinien lässt. Der Minister für Gesundheit und Wohlfahrt hat z.B. die Grundsätze

festgelegt werden. Nur wenn die Gesetze fachliche, technische oder sonstige geringfügige Angelegenheiten erfordern, die durch die Natur der Sache unumgänglich sind, kann es durch öffentliche Bekanntmachungen angeordnet werden (§ 4 Abs. 2 Rahmengesetz für Verwaltungsregulierung). Der Ordnungsgeber soll Einzelheiten der Richtlinie bestimmen, weil das Gesetz möglichst wenig geändert worden soll. Dagegen ist die Verordnung mit notwendigen Veränderungen leichter zu handhaben.

für eine Unterstützung bei Schwangerschaft und Mutterschaft festgesetzt.¹⁶⁰ Diese Grundsätze enthalten die oben genannten Sachverhalte, Antragformulare und sonstige Formulare. In der Praxis wird allerdings dann im Detail durch Richtlinien bestimmt, was Versicherte tatsächlich verlangen können. Die Versicherten kennen dies allerdings kaum, obwohl die Richtlinien allgemein publiziert werden.

Wenn interne Verwaltungsvorschriften wie z.B. Bekanntmachungen praktische individuelle Auswirkungen haben und man in diesem Fall mit der Entscheidung nicht einverstanden ist, kann man verwaltungsgerichtlich seine Ansprüche durchsetzen.

Gemäß der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts¹⁶¹ ist die Rechtsnatur der Bekanntmachungen nicht in allen Fällen gleich. Sondern dies ist sehr von den konkreten Fallsachverhalten abhängig. Wenn die Bekanntmachung nur eine abstrakt generelle Regelung darstellt, dann berührt sie lediglich generell eine Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift. Soweit die Bekanntmachung die Rechtsnatur einer konkreten Regelung mit Auswirkung auf die Versicherten hat oder Grundlage einer solchen ist, bezieht sie sich auf Verwaltungsmaßnahmen und kann dann entweder selbst oder mittelbar mit einem Verwaltungsakt Gegenstand einer Anfechtungsklage sein.

160 Kriterien für Kostenunterstützung der Schwangerschaft und Mutterschaft (Bekanntmachung vom Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt Nr. 2011-29).

161 Verwaltungsgericht in Seoul, 2002. 11. 15. 2002Gu-Hab12472; Verwaltungsgericht in Seoul, 2003. 5. 15. 2002Gu-Hab24178; Verwaltungsgericht in Seoul, 2004. 11. 11. 2003Gu-Hab24021.