

# MONGOLEI

## Gewerkschaftsmonitor

Oktober 2023

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

### POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

#### POLITISCHE ENTWICKLUNG

Auf Grundlage der demokratischen Verfassung von 1992 ist die Mongolei eine parlamentarische Demokratie mit einem\_einer direkt gewählten Staatspräsident\_in. Der Übergang der Mongolei vom sozialistischen Einheitsstaat zur parlamentarischen Demokratie war formal betrachtet erfolgreich. Die demokratische Konsolidierung wird jedoch durch eine politisch-wirtschaftliche Oligarchisierung, korrupte Eliten und eine zu geringe Beteiligung der politischen Basis gefährdet. Die Mongolei ist insgesamt gesehen dennoch ein stabiles und im Vergleich zu ihren beiden großen Nachbarstaaten relativ demokratisches und freiheitliches Land ohne autokratische Machtkonzentration an der Staatsspitze. Ende 2019 wurden die Kompetenzen von Staatspräsident\_in, Regierung und Parlament im Wege einer Verfassungsreform deutlicher voneinander abgegrenzt. Dadurch hat sich die Verfassungsordnung der Mongolei behutsam in Richtung einer parlamentarischen Demokratie weiterentwickelt.

Regierungspartei ist seit den Parlamentswahlen im Juni 2016 die 1921 gegründete und sozialdemokratisch orientierte frühere Staatspartei Mongolische Volkspartei (MVP). Bei den Parlamentswahlen im Juni 2020 wurde die Regierung mit der großen Mehrheit von 62 der 76 Parlamentsmandate im Amt bestätigt. Die wirtschaftsliberal orientierte Demokratische Partei (DP) verfügt über elf Mandate. Bei den Präsidentschaftswahlen im Juni 2021 setzte sich der MVP-Kandidat Ukhnaagiin Khurelsukh, amtierender Parteivorsitzender und bis Januar 2021 Premierminister, deutlich mit etwa 68 Prozent bereits in der ersten Runde gegen seine zwei Konkurrenten durch. Die Wahlbeteiligung erreichte mit 59 Prozent einen historischen Tiefpunkt. Erstmals seit 2009 kontrolliert die MVP mit Parlament, Regierung und Präsident alle Schalthebel der Macht.

Das Anfang 2022 in Kraft getretene nationale Arbeitsgesetz formalisierte die individuellen und kollektiven Arbeitsrechte auf einem substanziellen Niveau. Allerdings lassen sich etwa

anderthalb Jahre später noch weitreichende Implementierungslücken mit Blick auf die verschiedenen Elemente des Gesetzes feststellen. Eine Novellierung des Sozialversicherungsgesetzes befand sich im Sommer 2023 noch in der parlamentarischen Diskussion. Kurz vor der parlamentarischen Sommerpause unterzeichneten Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebervertretung die Abschlusserklärung der Tripartiten Verhandlungen, die den Rahmen der arbeits- und sozialpolitischen Maßgaben für den Zeitraum 2023 bis 2025 absteckt.

#### WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Ein auch international beachtetes rasantes Wachstum des mongolischen Bruttoinlandsproduktes (BIP), das zwischen 2002 und 2011 real bei durchschnittlich acht Prozent lag, erreichte 2011 mit 17,3 Prozent seinen Spitzenwert. Schlüssel zu diesem Wachstumserfolg war der mongolische Ressourcenreichtum, u. a. an Kohle, Kupfer, Gold, seltenen Erden, Uran und weiteren weltweit gefragten Rohstoffen. Dies zog in großem Umfang ausländische Direktinvestitionen von internationalen Konzernen wie Rio Tinto an. Ein prominentes Beispiel ist die Mine Oyu Tolgoi mit dem größten Kupfervorkommen der Welt. Der Ressourcenabbau hat sich zwar als lukratives Geschäft für Investoren und Staat erwiesen, aber Arbeitsplätze wurden dabei nur verhältnismäßig wenige geschaffen. Nur rund 3,5 Prozent aller Beschäftigten arbeiteten Ende 2020 im Bergbausektor. 2012 ließ das Wirtschaftswachstum bereits wieder nach und bis 2015 brach es auf nur noch 2,3 Prozent ein. Aufgrund des Verfalls der internationalen Rohstoffpreise, einer schwächeren Nachfrage aus China – dem mit Abstand größten Handelspartner der Mongolei – und eines starken Rückgangs ausländischer Direktinvestitionen wuchs das BIP 2016 nur noch um knapp 1,3 Prozent. Die staatlichen Haushalte gerieten wegen ausbleibender Exporteinnahmen und sinkender ausländischer Direktinvestitionen in eine gefährliche Schieflage.

Vor der COVID-Pandemie gab es einige Hoffnungsschimmer: Die Rohstoffpreise stiegen wieder und die mongolischen Exporte nach China hatten deutlich zugelegt wegen chinesischer

Sanktionen gegen Rohstoffe aus Nordkorea. Das Wirtschaftswachstum lag 2019 bei 5,6 Prozent, 2020 brach die Wirtschaftsleistung aufgrund der Pandemie um vier Prozent ein. Seither kam es zu einer moderaten Erholung der Wirtschaftsleistung. 2021 lag das Wirtschaftswachstum bei 1,6 Prozent und 2022 bei 4,8 Prozent. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der Mongolei ist nur über eine steigende Nachfrage aus China (80 Prozent der Exporte) und erhöhte Rohstoff-Preise auf den Weltmärkten möglich. Im Windschatten einer wachsenden Weltwirtschaft könnte auch die mongolische Wirtschaft wieder erhebliche Wachstumsraten verzeichnen.

Seit 2011 wird die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns nicht mehr nur durch die Regierung festgelegt, sondern in einem zweijährigen Turnus von Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Regierung ausgehandelt. Der monatliche Mindestlohn von derzeit etwa 156 Euro deckt zwar das offizielle landesweite Existenzminimum von etwa 75 Euro in der Hauptstadt und 65 Euro in den westlichen Regionen ab. Er ist aber von einem angemessenen Lebensstandard weit entfernt. Die Gehälter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst liegen aktuell im Durchschnitt bei etwa 470 Euro pro Monat.

Als Folge der gewerkschaftlichen Schwäche in der Privatwirtschaft sind die Löhne dort, abgesehen von ausgewählten Bereichen wie dem Bergbau, meist deutlich niedriger als im öffentlichen Sektor. Die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich immer weiter, mit extremen Unterschieden bei Einkommen und Vermögen. Wirtschaftskrisen treffen insbesondere viele Klein- und Kleinstunternehmen schwer, bei denen rund 90 Prozent der Arbeitnehmer\_innen beschäftigt sind. Arbeitslosigkeit und Armut sind infolge wirtschaftlicher Krisen gestiegen und haben auch in wirtschaftlich guten Zeiten ein hohes Niveau beibehalten. Die derzeitige Arbeitslosenquote beträgt rund 8,5 Prozent. 2020 lebten 27,8 Prozent der mongolischen Bevölkerung in relativer Armut. Hinzu kommt die allgemein schlechte Qualität der Berufsbildung sowie von Hochschulen und Universitäten. Mittelfristig will die MVP-Regierung mehr Plätze in Berufsschulen schaffen und das deutsche System der dualen Ausbildung einführen. In diesem Bereich sind bereits jetzt Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) aktiv.

Die dringendsten Bedürfnisse der mongolischen Gesellschaft sind soziale Gerechtigkeit und ein inklusives Wachstum. Das bestehende System der sozialen Sicherung existiert in der jetzigen Form seit 1994 und wurde seither mehrfach reformiert. Es umfasst eine Renten-, Gesundheits-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung sowie diverse Leistungen der Sozialhilfe. Beiträge zu den Sozialversicherungen werden anteilig von Arbeitgeber\_innen (12,5 Prozent) und Arbeitnehmer\_innen (11,5 Prozent) gezahlt. Zur Stimulierung der Wirtschaft während der Covid-Pandemie wurden die Beitragssätze 2020 vorübergehend stark reduziert. Seit Januar 2021 sind die Beitragssätze wieder auf Vorkrisenniveau.

Eine aktuelle Herausforderung stellt die Finanzierung eines den demografischen und sozialen Wirklichkeiten entsprechenden Systems der sozialen Sicherung dar. Die derzeitige

Rentenversicherung wird faktisch als Umlagesystem finanziert und schließt weniger als die Hälfte aller Erwerbstätigen ein. Derzeit sind rund 950.000 Personen von der gesetzlichen Rentenversicherung erfasst. Versuche, eine zweite, kapitalgedeckte Säule der Rentenversicherung zu etablieren, sind gescheitert und bestehen nur noch auf dem Papier, obwohl sie immer wieder kurzzeitig politische Aufmerksamkeit bekommen und als mögliches Allheilmittel des schiefliegenden mongolischen Rentenversicherungssystems präsentiert werden. Ein eigens eingerichteter Rentenversicherungsfonds, der zum Ausgleich finanzieller Engpässe dienen soll, wurde in der Vergangenheit oft zweckentfremdet. Eine weitere Herausforderung ist der Bereich der staatlichen Krankenversicherung. Die staatliche Gesundheitsversorgung ist teils als Pflichtversicherung und teils als öffentliche Heilfürsorge organisiert, wobei die Qualität des staatlichen Gesundheitssystems oft niedrig ist und immer wieder durch Haushaltsengpässe bedroht wird.

Das 2017 aufgenommene Kreditprogramm des Internationalen Währungsfonds (IWF) wirkte sich auch auf den Bereich der sozialen Sicherung aus. Das Renteneintrittsalter wurde ebenso wie die Beitragssätze zur Sozialversicherung angehoben. Seit Jahren sind angesichts einer hohen Inflation die Reallöhne nicht oder kaum gestiegen. Im selben Zeitraum stiegen aufgrund eines anhaltenden Währungsverfalls zugleich die Preise importierter Waren kontinuierlich (die Mongolei deckt über 80 Prozent ihrer Gesamtnachfrage durch Importe). All dies setzt gerade die Menschen mit geringen und mittleren Einkommen unter Druck. Stagnierende Einkommen bei steigenden Beiträgen zur Sozialversicherung und ein höheres Renteneintrittsalter bei einer vergleichsweise niedrigen Lebenserwartung (Frauen: 74 Jahre, Männer: 66 Jahre) haben zu großem Unmut in der Bevölkerung geführt. Doch es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die sozialen Sicherungssysteme ohne Veränderungen bei Einnahmen und/oder Ausgaben bald in eine existenzbedrohende Krise geraten würden. Ein besonderes Problem ist hierbei die Möglichkeit, durch die Nachzahlung eines Bruchteils der eigentlich fälligen Rentenbeiträge kurz vor der Verrentung eine staatliche Rente beanspruchen zu können. Diese, häufig von nomadisch lebenden Viehzüchtern genutzte Möglichkeit, widerspricht dem Umlageprinzip und führt zu einer stärkeren Belastung der regulären Beitragszahler\_innen. Demgegenüber steht die politische Motivation mongolischer Regierungen, die wichtige Wählergruppe der Viehzüchter\_innen zu gewinnen. Auch die Sozialpartner scheuen den Konflikt, obwohl die der Rentenversicherung entstehenden Verluste erheblich sind.

## GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Das Gesetzgebungsverfahren für eine Neufassung des Arbeitsgesetzes wurde Anfang 2022 zum Abschluss gebracht. Der Mongolische Gewerkschaftsverband (MGV) begleitete den Gesetzgebungsprozess kritisch und hat mit Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) eigene Vorschläge eingebracht, die Eingang in den Gesetzentwurf gefunden haben – z. B. in Gestalt eines ausgeweiteten Jahresurlaubs, von Höchstgrenzen für die Arbeitszeit und des Vaterschaftsurlaubs. Problematisch bleibt, dass das neue Arbeitsgesetz den in der Fläche schlecht funktionierenden tripartiten Schlichtungsmechanismus bei

Arbeitskonflikten fortschreibt, ohne etwas an den Ursachen für dessen mangelnde Wirkung zu ändern.

Interne Herausforderungen und überfällige Strukturreformen wirken sich negativ auf die Arbeitsbedingungen in den mongolischen Gewerkschaften aus. Die personell und finanziell schwachen Branchengewerkschaften können nicht in allen 21 Aimags (Provinzen) präsent sein. Deshalb fungieren die Aimag-Gewerkschaften des Dachverbands als Ansprechpartner aller Gewerkschaftsmitglieder vor Ort. Besonders bei der Verteilung der Mitgliedsbeiträge entstehen dadurch Konflikte zwischen den Aimag- und den Branchengewerkschaften.

Weitere Schwachstellen der Gewerkschaften sind die Bereiche Management und Finanzen. Um Gewerkschaftsaktivitäten professionell, effizient und nachhaltig durchführen und nach außen kompetent eigene Ziele vertreten zu können, benötigen sowohl der Dachverband als auch die Mitgliedsgewerkschaften höher qualifiziertes Personal. Öffentliche und gesellschaftsweite Kampagnen, wie die Proteste gegen die Einschnitte und Kürzungen im Rahmen des IWF-Programms, konnten die öffentliche Akzeptanz der Gewerkschaften zwar steigern. Sie bringen den MGV aber oft an die Grenzen seiner Belastbarkeit. Der jeweilige wirtschaftliche und soziale Entwicklungsstand der einzelnen Regionen der Mongolei ist sehr unterschiedlich, ebenso die jeweilige Funktionstüchtigkeit der entsprechenden Mitgliedsgewerkschaften. Die angestrebte und notwendige Dezentralisierung der Führungskompetenzen kommt nur zögerlich voran, was in einer weiteren Überlastung des MGV resultiert. Damit die mongolischen Gewerkschaften den immensen Zukunftsherausforderungen gerecht werden können, ist es dringend notwendig, dass die Gewerkschaftsorganisationen sich modernisieren und Transparenz und Effektivität ihres Handelns sowie die Verwaltung ihrer Finanzen verbessern. Dabei gilt es auch zu beachten, dass dem MGV auf der Arbeitgeberseite ein gleichwertiger Verhandlungspartner fehlt. Der mongolische Arbeitgeberverband ist nicht etabliert und vertritt nur einen kleinen Teil der mongolischen Unternehmen. Durch die Unterentwicklung des Arbeitgeberverbands wird der Einfluss des MGV im tripartiten System geschwächt, da gemeinsam getroffene Vereinbarungen auf Arbeitgeberseite nicht mit der nötigen Reichweite umgesetzt werden.

Der Arbeitsschutz hat sich in der jüngsten Vergangenheit zu einem brennenden Thema in der Arbeitswelt entwickelt, insbesondere in der Baubranche und im Bergbau. Die Anzahl der Arbeitsunfälle auf den mongolischen Baustellen ist in den vergangenen Jahren drastisch gestiegen. Leider sind die Gewerkschaften in diesen Bereichen noch sehr organisationschwach. Da in rund 90 Prozent der mongolischen Unternehmen weniger als zehn Beschäftigte arbeiten, ist der Aufbau eines funktionierenden Kontroll- und Überwachungssystems auf der betrieblichen Ebene kaum möglich. Sogar die öffentlichen Arbeitgeber sparen an gesetzlich vorgeschriebenen Ausgaben für Präventions- und Sicherheitsmaßnahmen. Um diese Entwicklung umzukehren, müssten die Gewerkschaften im nationalen sozialen Dialog die Entwicklung eines landesweiten funktionsfähigen sozialen Sicherungssystems im Arbeitsschutz anregen und durchsetzen, was bislang allerdings nicht der Fall ist.

## GEWERKSCHAFTEN IN DER MONGOLEI – FAKTEN UND DATEN

### HISTORISCHE ASPEKTE

Die mongolische Gewerkschaftsbewegung hat ihre historischen Wurzeln im frühen 20. Jahrhundert, als kleine Gruppen von Arbeiter\_innen begannen, sich in der Hauptstadt Ulaanbaatar zu organisieren. Die Gründung der ersten Gewerkschaft im Jahre 1920 markiert den Beginn der organisierten Gewerkschaftsarbeit in der Mongolei. Bis in die 1930er Jahre organisierte ein zentraler Gewerkschaftsverbund Arbeiter\_innen verschiedener Branchen, vor allem aus dem Bergbau und der Landwirtschaft. Es entstanden weitere Gewerkschaften, auch in den mongolischen Aimags. Der lange dominierende Stalinismus hatte weitgehende Einschränkungen der jungen Gewerkschaftsbewegung zur Folge. Viele Gewerkschafter\_innen litten unter politischen Repressionen und wurden verhaftet, verschleppt oder ermordet. Im Zuge der weiteren Entwicklungen wurden schließlich bestehende gewerkschaftliche Strukturen der kommunistischen Partei untergeordnet. Im Rahmen des Aufbaus einer sozialistischen Wirtschaft wurden die Gewerkschaften zunehmend zu Instrumenten der Regierungspolitik. In diesem Kontext wuchs die Macht der von der kommunistischen Staatspartei kontrollierten Gewerkschaften. In den 1990er Jahren folgte neben der Demokratisierung der Mongolei eine Befreiung der Gewerkschaftsbewegungen, die von nun an in der Lage waren, parteiunabhängig und frei zu agieren.

Gleich nach der »Wende« haben die International Trade Union Confederation (ITUC) und andere internationale gewerkschaftlich orientierte Organisationen, darunter auch die FES und die International Labour Organisation (ILO), die mongolischen Gewerkschaften beim Aufbau freier und demokratischer Strukturen beraten. Insgesamt kann man feststellen, dass die mongolischen Gewerkschaften die Anpassung an die weltmarktoffene, wenn auch teils oligarchisch geprägte Marktwirtschaft bei relativ funktionsfähiger Mehrparteiendemokratie weitgehend bewältigt haben, auch wenn das sozialistische Erbe weiterhin die Gewerkschaftskultur prägt. Diesem Erbe und dem durchaus vorhandenen sozialen Bewusstsein vor allem der größeren Arbeitgeber und der Regierung ist es zu verdanken, dass die Gewerkschaften in der Mongolei insgesamt einen relativ starken Einfluss haben.

### GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Die Gewerkschaftslandschaft der Mongolei zeichnet sich durch eine dreigliedrige Struktur aus. Der nationale Dachverband, der Mongolische Gewerkschaftsverband (MGV), vereint insgesamt 36 Gewerkschaftsorganisationen, darunter 14 Branchengewerkschaftsverbände, 21 regionale Aimag-Gewerkschaftsverbände sowie einen zentralen vereinigten Gewerkschaftsverbund der Hauptstadt Ulaanbaatar. Während die Branchengewerkschaftsverbände die – ausnahmslos in Ulaanbaatar ansässigen – Einzelgewerkschaften der jeweiligen Branchen vereinen, sind in den regionalen Aimag-Gewerkschaftsverbänden Gewerkschaften verschiedenster Branchen zusammengefasst.

Der im Zentrum stehende MGV und seine Mitgliedsgewerkschaften verfügen über etwa 209.000 Mitglieder und bilden damit in der nur rund drei Millionen Einwohner (davon 2,14 Millionen im erwerbsfähigen Alter) zählenden Mongolei eine relativ bedeutende und starke Interessenvertretung. Die größten Branchengewerkschaftsverbände vereinen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. Zu nennen sind in diesem Kontext der Mongolische Gewerkschaftsbund für Bildung und Wissenschaft, der Gewerkschaftsverband für medizinisches Personal sowie der Eisenbahn Gewerkschaftsverband. Den größten Organisationsgrad im privaten Sektor hat relativ betrachtet der Gewerkschaftsbund für Bergbau, Energie und Geologie.

Schwerpunkt der Gewerkschaften ist der öffentliche Dienst in den urbanen Zentren mit der Hauptstadt Ulaanbaatar an erster Stelle. Der Organisationsgrad im öffentlichen Dienst ist signifikant höher als der des privaten Sektors. Lediglich 25 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder gehören dem Privatsektor an. Die formale Beteiligung von Frauen in gesellschaftspolitischen Bereichen ist in der Mongolei traditionell groß und der Frauenanteil unter den Gewerkschaftsmitgliedern liegt bei 55 Prozent. Frauen haben zwar Führungspositionen in einigen Branchengewerkschaften inne, die Führungsebene des Dachverbands ist hingegen weiter überwiegend männlich geprägt. Nur durch den Beitritt in eine Betriebsgewerkschaft kann eine Gewerkschaftsmitgliedschaft erlangt werden. Folglich besteht keine Möglichkeit, Gewerkschaftsmitglied zu werden, wenn keine Betriebsgewerkschaft in der Firma oder Organisation existiert oder die Arbeiter\_innen selbst keine Betriebsgewerkschaft gründen.

**ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN**

Die gewerkschaftliche Arbeit in der Mongolei fußt auf einer guten rechtlichen Grundlage. So gewährt die mongolische Verfassung den Gewerkschaften Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Darüber hinaus gelten Arbeitsgesetze, von der Mongolei ratifizierte internationale Verträge und Konventionen und das Gesetz über die Rechte der mongolischen Gewerkschaften von 1992. Demzufolge besitzt jede\_r Bürger\_in das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen, solange deren Ziele und Aktivitäten nicht gegen geltende Gesetze und internationale Verträge und Konventionen verstoßen.

Ein 1991 verabschiedetes Gewerkschaftsgesetz, welches noch unter dem starken Eindruck der sozialistischen Gesetzgebung entstanden ist und weiterhin gültig ist, sichert die gewerkschaftliche Arbeit größtenteils ab. Es gibt allerdings – auch aus den Gewerkschaften – Stimmen, die auf eine Novellierung des Gewerkschaftsgesetzes dringen und es auf »die Höhe der Zeit« bringen wollen. Die Kritiker\_innen dieser Strategie betonen die Qualität des bestehenden Gewerkschaftsgesetzes als Grundlage für eine facettenreiche und institutionell tief verankerte Gewerkschaftsarbeit und raten von einer Neufassung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen ab. Ein Versuch, das Gewerkschaftsgesetz auf die Parlaments-Tagesordnung zu heben und gegebenenfalls zu novellieren, scheiterte im Frühjahr 2023. Nach Angaben der mongolischen Gewerkschaften, wird diesbezüglich während der parlamentarischen Herbstsitzungen 2023 ein weiterer Versuch unternommen werden.

Neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen und den tariflichen Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber\_innen ist in der Mongolei der tripartite Dialog mit seinen

Tabelle 1:  
**Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in der Mongole**

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confederation of Mongolian Trade Union, CMTU (Mongolischer Gewerkschaftsverband, MGV)	Herr S. Erdenebat Herr B. Ragchaa	209.420 (Stand: 12/2022)	International Trade Union Confederation (ITUC)

Tabelle 2:  
**Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in der Mongole**

Branchenverband / Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Mongolian Education, Culture and Science Trade Union, MECSTU (Mongolischer Gewerkschaftsbund für Bildung und Wissenschaft, MGfBW)	MGV	Herr Z. Tsogtgerel	26.238 (Stand: 12/2022)	Education International (EI)
Federation of Mongolian Energy and Mining Sector Trade Unions, FMESU (Mongolischer Gewerkschaftsbund für Bergbau, Energie und Geologie, MGfBEG)	MGV	Frau D. Dolgor	9.689 (Stand: 12/2022)	IndustriAll
Medical Employees Trade Union Federation of Mongolia, METUF (Mongolischer Gewerkschaftsbund für medizinisches Personal, MGfMP)	MGV	Frau Ch. Narantuya Herr L. Enkhsaikhan	25.100 (Stand: 12/2022)	UNI Global Union, Public Services International (PSI)

Institutionen für arbeits- und sozialpolitische Regelungen von Bedeutung. Fragen der Arbeitsbeziehungen und der Sozialordnung werden regelmäßig im tripartiten Komitee behandelt (bestehend aus der Regierung, Arbeitgeber\_innen und Gewerkschaften). In jährlichen Sitzungen werden auch Grundlinien der Sozialpolitik, wie die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut, Fragen der Mindestlöhne, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen oder die Reform des Sozialversicherungssystems diskutiert und es werden Empfehlungen abgegeben.

Die Mongolei hat seit dem politischen Systemwechsel 1990 insgesamt 21 Konventionen der ILO ratifiziert, einschließlich neun der zehn Kernarbeitsnormen. Zuletzt waren dies die Konventionen 167 (Arbeitssicherheit im Bausektor), 186 (Seearbeitskonvention) und 176 (Arbeitsschutz in Bergwerken). Die Ratifikation der neuen Kernarbeitsnorm über einen Förderrahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (187) steht noch aus. Kritik an der Nichteinhaltung internationaler Normen gab es innermongolisch durch die nationale Menschenrechtskommission und den parlamentarischen Unterausschuss für Menschenrechte in Bezug auf die ILO-Konventionen 138 und 182 zum Verbot von Kinderarbeit und zur Einhaltung des Mindestalters zur Beschäftigung sowie zur ILO-Konvention 105 über die Abschaffung von Zwangsarbeit. Aufgrund der verbreiteten Armut im Land arbeiten viele Kinder, um ihre Familien mitzuernähren. So wird vermutet, dass Kinder auch unter gesundheitsschädlichen Bedingungen im unregistrierten bzw. illegalen Bergbau und in der Viehwirtschaft der Mongolei tätig sind. Bemängelt wird von Gewerkschaften auch die Nichtratifizierung von Konvention 102 zur sozialen Sicherung.

## GEWERKSCHAFTEN UND IHRE KERNAUFGABEN

Die Bekämpfung von Armut, der Aufbau einer gesellschaftlichen Mittelschicht von Arbeitnehmer\_innen und die gerechte Verteilung von Erlösen aus dem Rohstoffexport sind wichtige Ziele für die mongolischen Gewerkschaften. Diese Ziele sollen maßgeblich durch eine kontinuierliche Steigerung der Reallöhne erreicht werden. Die Gewerkschaften üben Druck aus, um bei der Anpassung der Löhne die Inflationsentwicklung zu berücksichtigen, die in der Mongolei seit der COVID-Pandemie sehr dynamisch ist. Eine zukunftsorientierte Bildungs- und Beschäftigungspolitik wurde nach der politischen Transformation lange vernachlässigt. Wenn in einigen Branchen neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen, dann fehlen oft die benötigten Fachkräfte. Insbesondere für die – durch die wirtschaftliche Transformation und den Klimawandel in ihrer Existenzgrundlage gefährdeten – nomadischen Viehzüchter finden sich kaum alternative Beschäftigungsmöglichkeiten. Zudem sind die kulturellen Herausforderungen beim Übergang von einer nomadischen Lebensweise in eine abhängige Beschäftigung beachtlich. Viele weichen als private Taxifahrer\_innen oder Marktverkäufer\_innen in den inoffiziellen Sektor aus, in dem es an sozialer Sicherung fehlt und die Arbeitsbedingungen schlecht sind. Neue Beschäftigungsfelder könnten sich auch durch die digitale Transformation der Wirtschaft ergeben. Diese macht sich in der Mongolei vergleichsweise zaghaft durch Ansätze der Gig Economy bemerkbar. Hier liegt eine Aufgabe

der Gewerkschaften darin, diese Tendenzen zu erkennen und von Beginn an auf die Sozialverträglichkeit der digitalen Transformation zu achten. Eine Strategie zur gewerkschaftlichen Organisation informell Beschäftigter wäre ein erster wichtiger Schritt auf diesem Weg. Hierbei gibt es auch im Bereich der Landwirtschaft ein großes Potenzial für gewerkschaftliche Organisation. Als Interessenvertretung aller Arbeitnehmer\_innen in der Mongolei müssen sich die Gewerkschaften zudem stärker als bisher in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, berufliche Bildung und Bildungspolitik engagieren.

In der Vergangenheit haben Regierungswechsel zu einem umfangreichen Austausch des Personals der öffentlichen Verwaltung bis auf die kommunale Ebene geführt. Häufig wurde Angestellten im öffentlichen Dienst rechtswidrig gekündigt. Teilweise unterstützt durch die Gewerkschaften konnten sich vielfach rechtswidrig Gekündigte vor Gericht immerhin Abfindungen erstreiten. Die Novellierung des Gesetzes über den öffentlichen Dienst ist Anfang 2019 in Kraft getreten und sieht u. a. vor, dass Vorgesetzte bei rechtswidriger Kündigung für die Verdienstauffälle ihrer Untergebenen haften müssen. Erste Anzeichen deuten auf eine Verbesserung der Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst hin.

## GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Obwohl die Mongolische Volkspartei (MVP) eindeutig in der linken Mitte der Parteienlandschaft verortet ist, ist die Zusammenarbeit zwischen der MVP und dem Mongolischen Gewerkschaftsverband (MGV) traditionell nicht besonders eng. Der MGV hat seine Lehren gezogen aus der zu großen politischen Nähe und der zu engen Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Parteien in der Region (z. B. in Japan oder Südkorea). Die Angst ist groß, im Falle des Auseinanderbrechens oder der Wahlniederlage einer Partei mit ihr unterzugehen. Dementsprechend ist der MGV sehr auf politische Neutralität bedacht. Bei den Regional- und Kommunalwahlen im Oktober 2020 traten jedoch mehrere Vertreter\_innen des MGV für die MVP an – zumeist mit Erfolg. Es bleibt abzuwarten, ob es sich um ein einmaliges Ereignis handelte oder ob es der Anfang einer engeren Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Regierungspartei war.

Insbesondere der Dachverband, in dem alle mongolischen Gewerkschaften vereint sind, verfügt über ein nicht zu unterschätzendes politisches Gewicht. Die 209.000 im Dachverband zusammengefassten Gewerkschaftsmitglieder machen knapp ein Zehntel der gesamten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus.

Mit friedlichen Protestaktionen gelingt es dem MGV regelmäßig, sich in Fragen der Arbeits- und Sozialpolitik öffentliches Gehör zu verschaffen und den Diskurs zu beeinflussen. Dies war etwa bei den erfolgreichen Kampagnen gegen eine Einkommenssteuererhöhung im Frühjahr 2018, für eine Lohn-erhöhung staatlicher Beschäftigter im Herbst 2018 und gegen eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge im Frühjahr 2021 der Fall. Zudem wurde der gesetzliche Mindestlohn 2020

von ca. 80 Euro auf ca. 130 Euro und 2023 auf schließlich ca. 156 Euro angehoben. In der Privatwirtschaft, wo die mongolischen Gewerkschaften im Unterschied zum öffentlichen Sektor noch relativ schwach sind, werden mittlerweile in mehreren Branchen regelmäßig Tarifverträge vereinbart. Diese umfassen allerdings kaum mehr als die Festsetzung von Branchenmindestlöhnen.

Der Übergang von Gewerkschaften, die kaum mehr als Branchenmindestlöhne durchsetzen, hin zu Gewerkschaften, die in Tarifverhandlungen umfangreiche Regelungen zugunsten der Arbeitnehmer\_innen in Bereichen wie Arbeitszeit, Urlaubsanspruch, Kündigungsschutz, Arbeitsbedingungen sowie Weiter- und Fortbildung durchsetzen, steht in der Mongolei noch am Anfang. Da sich bisherige gewerkschaftliche Bemühungen zumeist auf die Festsetzungen neuer Mindestlöhne konzentrieren, wird das bestehende politische Gewicht nur unzureichend geltend gemacht. Der gewerkschaftliche Slogan »Steigert die Wertschätzung der Arbeit der Mongol\_innen« vermittelt einen Selbstanspruch der Gewerkschaften, zukünftig weitreichendere Forderungen auf verschiedenen Ebenen zugunsten der Arbeitnehmer\_innen durchsetzen zu wollen. Nutzen die Gewerkschaften ihr politisches Gewicht nicht vollumfänglich, wird die soziale Ungleichheit in der Mongolei weiter steigen und die Schere zwischen Arm und Reich wird weiter auseinandergehen. Die mongolischen Gewerkschaften haben sich in jüngerer Vergangenheit zunehmend gesellschaftlichen Themen gewidmet und sich der Aufgabe verschrieben, ihr politisches Gewicht zu nutzen, um den gesellschaftlichen Frieden zu wahren. Innerhalb der Gesellschaft genießen die Gewerkschaften breite Akzeptanz.

**Benedikt Ivanovs**, Landesvertreter, FES Mongolei

**Sarangua Byambajav**, Projektmanagerin, FES Mongolei

### KONTAKT

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

Verantwortlich:  
Anja Bodenmüller-Raeder,  
Referentin für Gewerkschaftsarbeit in Asien,  
[Anja.Bodenmueller-Raeder@fes.de](mailto:Anja.Bodenmueller-Raeder@fes.de)

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

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