

KIRGISISTAN

Gewerkschaftsmonitor

Juli 2023

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Seit der Unabhängigkeit von der Sowjetunion im Jahr 1991 befindet sich die kirgisische Republik in einem politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozess. Durch drei als Revolutionen bezeichnete Aufstände in den Jahren 2005, 2010 und 2020 wurden autoritäre Herrscher gestürzt. In Folge der sogenannten Aprilrevolution von 2010, die über 80 Todesopfer forderte, bekannten sich die Kirgis*innen in einem Verfassungsreferendum zur parlamentarischen Demokratie. Nach den im Oktober 2020 von Betrugsvorwürfen überschatteten Parlamentswahlen kam es erneut zu massiven Protesten und gewalttätigen Ausschreitungen in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek. In der Folge wurde das Wahlergebnis annulliert und Präsident Jeenbekov musste seinen Rücktritt erklären. Als neuer starker Mann setzte sich der Populist Sadyr Japarov in einem international kritisierten Prozess an die Spitze des Staates und kündigte rasch neue Präsidentschaftswahlen und ein Referendum über eine neue Verfassung an. Nachdem Japarov die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen Anfang 2021 gewonnen hatte, wurde am 11. April in einem landesweiten Referendum für eine neue Verfassung gestimmt, die eine starke vertikale Machtstruktur schafft, den Parlamentarismus zugunsten eines Präsidialsystems de facto abschafft und in vielen Bereichen autoritäre Strukturen vorsieht. Am 5. Mai ist die Verfassung offiziell in Kraft getreten. Expert*innen gehen nicht davon aus, dass sich ein politisches System etabliert, was sich von den Vorgängerregierungen unterscheidet.

Kirgisistan galt nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion als »Insel der Demokratie« in einem Umfeld autoritärer Regierungen in Zentralasien. Trotz zahlreicher Revolutionen konnte sich allerdings nie eine funktionierende Demokratie mit einem starken Parlament und Parteien etablieren. Es ist angesichts der Zeitenwende nicht davon auszugehen, dass das kleine zentralasiatische Land nach drei Dekaden steter Unruhe nun eine Phase der Stabilität und Konsolidierung zu er-

warten hat: Massive Grenzkonflikte mit dem Nachbarn Tadschikistan, eine ökonomische Dauerkrise sowie die drückende Schuldenlast gegenüber der Volksrepublik China haben das Potential zu weiterer Destabilisierung. Der Krieg in der Ukraine und die in der Folge gegen Russland verhängten Sanktionen haben zu einem Wirtschaftswachstum in Kirgisistan geführt. Die kirgisische Wirtschaft hat geschickt verstanden, den Bedarf der russischen Wirtschaft an Waren und Geld zu bedienen. Allerdings dürfte dieses Geschäftsmodell aus Angst vor Sanktionen gegen Kirgisistan in 2023 nicht mehr haltbar sein. Sollte gleichzeitig die russische Wirtschaft in Schwierigkeiten geraten, dann würde auch das Volumen der Rücküberweisungen von Arbeitsmigrant*innen aus Russland gefährdet, die bisher etwa ein Drittel des kirgisischen BIP ausmachten. Die kirgisische Regierung versucht daher, neue Zielländer für Arbeitsmigrant*innen zu erschließen, um das Klumpenrisiko Russland zu minimieren.

Korruption (Transparency International Corruption Perception Index 2022: Rang 10/180) und Netzwerke des organisierten Verbrechens haben enormen Einfluss in der kleinen zentralasiatischen Republik. Kaum scheint Ruhe eingekehrt zu sein, erschüttert ein weiterer Skandal das Land bis in die politischen Eliten hinein. Dies fördert Verdruss und Verbitterung innerhalb der Bevölkerung, die sich in politischer Apathie abwendet. Symptomatisch für die allgegenwärtigen Schwierigkeiten ist die Rolle der Parteien im politischen System, die durch die neue Verfassung weiter marginalisiert werden. Das Gros der Parteien muss als klientelistisch charakterisiert werden. Programmatische, wertegeleitete Politikansätze lassen sich nur schwerlich identifizieren. Dies hat auch zur Folge, dass keine Partei für die Gewerkschaften als Transmissionsriemen in Politik und Gesellschaft hineinwirken könnte. Vielmehr erwies sich das schwach institutionalisierte Mehrparteiensystem in der Vergangenheit viel zu häufig als einträgliches Geschäftsfeld, in dem mit Ämtern und Listenplätzen Handel betrieben wurde. Aufgrund zu geringer Mittel für Organisation, Kommunikation und Wahlkampf sind die Parteien auf Spenden angewiesen, die es etwa Oligarchen ermöglichen, sich in Parteien einzukaufen und diese als Instrument zur Absicherung ihrer Geschäftsinteressen zu nutzen. Ein Umstand,

der maßgeblich für die Proteste im Herbst 2020 verantwortlich war. Gingen von einigen wenigen progressiven Abgeordneten und einer für die Region einzigartig starken, professionalisierten Zivilgesellschaft zuletzt noch Hoffnung auf demokratische Reformen aus, scheinen diese aufgrund zunehmender staatlicher Repression und den neuen konstitutionellen Rahmenbedingungen absehbar an Einfluss zu verlieren.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion veränderte sich die wirtschaftliche Struktur des kleinen zentralasiatischen Staates nachhaltig. Konnte die Wirtschaftsstruktur zuvor als agrarisch-industriell bezeichnet werden, so führten die intendierten Effekte der »Schock-Therapie« sowie das Ausbleiben der Transferzahlungen aus Moskau zu einer grundlegenden Veränderung des kirgisischen Wirtschaftsmodells. Viele der Industriebetriebe mussten in der Folge schließen und eine Bodenreform führte zu einem hochgradig fragmentierten und bis heute wenig konkurrenzfähigen landwirtschaftlichen Sektor.

Die Weltbank zählt Kirgisistan zu den Ländern mit niedrigem mittlerem Einkommen. Im Jahr 2022 betrug das Bruttoinlandsprodukt neun Milliarden US-Dollar, wovon ein großer Teil allein auf die Erträge der staatlichen Goldmine Kumtor entfällt. Bei stabil etwa 30 Prozent liegt seit 2016 der Anteil am Bruttoinlandsprodukt, der auf Rücküberweisungen von Arbeitsmigrant*innen vor allem in Russland, Kasachstan und der Türkei zurückzuführen ist. Allein in der Russischen Föderation sollen über eine Million kirgisische Arbeitsmigrant*innen leben. Bei einer Gesamtbevölkerung von etwa sieben Millionen Menschen eine gigantische Zahl, die Kirgisistan einen globalen Spitzenplatz bei der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Rücküberweisungen sichert. Das kirgisische Wirtschaftsmodell ist somit extrem anfällig für externe Schocks, wie etwa Schwankungen des Goldpreises und zuletzt der globalen Wirtschaftskrise in Folge der Pandemie.

Die Rücküberweisungen der Arbeitsmigrant*innen tragen in großem Umfang direkt zur Reduzierung der Armutsquote (Nationale Armutsgrenze) in ihrer Heimat bei, die im Jahr 2020 im Zuge der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf 31 Prozent anstieg. Die Arbeitsmigrant*innen nehmen durch ihre Entscheidung, im Ausland zu arbeiten, Druck vom heimischen Arbeitsmarkt, der eine zu geringe Absorptionsfähigkeit aufweist. Einer wachsenden jungen Bevölkerung (Durchschnittsalter 26 Jahre in 2021) bietet der Arbeitsmarkt kaum Perspektiven. Arbeitsmarktzahlen von 2019 sehen die offizielle Arbeitslosenquote bei 5,5 Prozent, wobei die gravierenden Effekte der Pandemie hier nicht berücksichtigt und viele Menschen nicht von der Statistik erfasst werden. In einer aktuellen Erhebung des Nationalen Komitees für Statistik gaben 22 Prozent aller befragten Haushalte an, dass mindestens ein Haushaltsmitglied in der Pandemie die Arbeitsstelle verloren hat, was zu massiven, existenzbedrohenden Einkommenseinbußen vieler Haushalte führte.

Der Arbeitsmarkt wandelte sich in der vergangenen Dekade von einem Modell, in dem dauerhafte Beschäftigung als Nor-

malfall angesehen werden konnte, hin zu einem Arbeitsmarkt, der geprägt ist von saisonaler, selbstständiger, nicht dauerhafter Beschäftigung. Hiervon sind insbesondere der landwirtschaftliche sowie der Bau- und Dienstleistungssektor betroffen. Zudem breitet sich der informelle Sektor weiter aus – es wird angenommen, dass mittlerweile über 70 Prozent der Beschäftigten in informellen Arbeitsverhältnissen stehen. Dies übt nicht nur Druck auf die Sozialversicherungssysteme aus, sondern hinterlässt eine große Zahl der Beschäftigten ohne Absicherung gegenüber Lebensrisiken. Die öffentliche Hand ist nur in unzureichendem Maße fähig, dem weiter ansteigenden Bedarf an sozialer Sicherung nachzukommen, da die Beitragsdeckung zu gering ist und der Staatshaushalt ein zu geringes Steueraufkommen aufweist, um substantiell Mittel zur Verfügung zu stellen. Zwar sehen die sozialen Sicherungssysteme durchaus eine breite Absicherung der Bürgerinnen und Bürger vor, aufgrund der mangelnden Deckung kann das Versprechen allerdings nicht eingelöst werden. Dieser Umstand führt wiederum zu einer Verschärfung der Situation unzureichender Deckung der Sozialversicherungssysteme, da Vertrauen die Grundlage der Teilnahme ist. Viele Menschen ziehen es aber vor, privat vorzusorgen, sofern dies überhaupt möglich ist.

Die hohe Fragmentierung des sozialen Sicherungssystems, die mangelnde Deckung sowie das hohe Maß an Menschen, die nicht teilnehmen, obwohl sie arbeiten, hatte in der Pandemie dramatische Folgen, die zu einer steigenden Armutsquote und zunehmenden Verschuldung von Privathaushalten führten. In Verbindung mit steigenden Preisen für Energie- und Grundnahrungsmittel infolge einer Abwertung der Währung um 19,3 Prozent im Jahr 2021 birgt die angespannte sozioökonomische Situation und wachsende Ungleichheit enorme soziale Sprengkraft.

Laut nationalem Statistikkomitee lag das offizielle Existenzminimum im ersten Quartal 2021 bei 69 US-Dollar monatlich. Die Durchschnittsrente lag nur minimal darüber. Keine der anderen nicht beitragsgebundenen Sozialleistungen erreichte die Höhe des offiziellen Existenzminimums, das de facto aber ebenfalls viel zu niedrig angesetzt ist. Der Mindestlohn darf per gesetzlicher Regelung nicht den Level des Existenzminimums unterschreiten, dennoch wurde der gesetzliche Mindestlohn 2021 auf etwa 23 US-Dollar festgelegt, was eine Unterschreitung um das Dreifache bedeutet.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

In der Bevölkerung ist wenig über die Rolle und Aufgaben der Gewerkschaften bekannt. Wenn die Gewerkschaften öffentlich in Erscheinung treten, dann ist dies häufig in Berichten über Skandale und Korruptionsaffären, die nicht selten aus den Verbänden selbst kommen und Ausdruck der internen Machtkämpfe sind. Entsprechend schlecht ist das Bild der Gewerkschaften in der Öffentlichkeit. Eine 2019 vorgeschlagene Novellierung des Gewerkschaftsgesetzes drohte, die Unabhängigkeit der Gewerkschaften einzuschränken. Am 31. März 2021 hat der Gesetzesentwurf schließlich in 3. Lesung das Parlament passiert, wurde aber aufgrund eines Vetos des

Präsidenten am 5. Mai zur Überarbeitung nochmals an den parlamentarischen Prozess zurückverwiesen. Die Gründe für das Veto sind unklar, da es keine offizielle Stellungnahme gab. In seiner damaligen Form verstieß der Gesetzesentwurf massiv gegen ILO-Kernarbeitsnormen (u. a. 87, 98, 144) und die Gewerkschaften hatten seit der ersten Vorlage gemeinsame öffentliche Kampagnen zur Verhinderung des Entwurfs veranstaltet. Sowohl der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) als auch internationale Branchengewerkschaftsverbände (u. a. IndustriAll) hatten sich auf Betreiben der kirgisischen Gewerkschaften mit Protestbriefen an den früheren kirgisischen Präsidenten gewandt, um das Gesetz zu verhindern. Nachdem es im Frühjahr 2021 so schien, als sei dies gelungen, nutzten die Initiatoren des Gesetzes den Wechsel an der Staatsspitze, um die Novelle nochmals durch den parlamentarischen Prozess zu peitschen, scheiterten aber abermals am Veto des Präsidenten. Ein neuer Gesetzesentwurf wurde durch die Präsidialverwaltung erarbeitet. Da auch die progressiven Bergbau- und Metall- bzw. Bau-Gewerkschaften in den Prozess eingebunden waren und ihre Forderungen weitgehend durchsetzen konnten, wurde die Gefahr für die Unabhängigkeit der Gewerkschaften vorerst gebannt. Das Gesetz trat noch im Sommer 2022 in Kraft.

Sowohl 2013 als auch 2015 gab es bereits Versuche, die kirgisische Arbeitsgesetzgebung zum Nachteil der Arbeiterschaft zu verändern. In beiden Fällen organisierte der kirgisische Gewerkschaftsdachverband Demonstrationen mit mehreren hundert Teilnehmer*innen, sodass die Regierung schließlich gezwungen war, die Änderungen zu unterlassen. Doch durch die Novelle des Strafrechts der Kirgisischen Republik, die seit 2019 in Kraft ist, wurden tiefgreifende Veränderungen zu Ungunsten der Arbeitnehmer*innen und ihrer einklagbaren Rechte eingeführt. Im neuen Strafrecht wurde darauf verzichtet, Einstellung ohne Formalisierung der Beschäftigung durch einen Vertrag als strafrechtliches Vergehen zu deklarieren, was zu einem weiteren Anwachsen des informellen Sektors führen kann. Ähnlich negativ ist der Verzicht darauf, die Ablehnung von Arbeitgebern, sich an Tarifverhandlungen zu beteiligen, als strafwürdig zu benennen. Besonders schwer wiegt allerdings, dass die Entlassung von Mitgliedern gewählter Arbeitnehmer*innenvertretungen ebenfalls nicht im neuen Strafgesetzbuch als straffähiges Vergehen genannt wird. Die Gewerkschaften hatten mit Unterstützung des Arbeitsministeriums eine entsprechende Gesetzesänderung in das Parlament eingebracht, allerdings bislang ohne Erfolg. Außerordentlich kritisch ist zudem ein Moratorium auf Arbeitsplatzinspektionen durch die Behörden zu bewerten, das seit 2019 für die Dauer von zwei Jahren galt und immer wieder verlängert wird. Demnach können Inspektionen nur in Notfällen durchgeführt werden, so Gefahr für Leib und Leben der Arbeiter*innen besteht. Hintergrund sind scheinbare Korruptionsfälle in der Staatsagentur für Umwelt und technische Überprüfung, die mittlerweile aufgelöst wurde. Ihre Aufgaben sind nun auf fünf Ministerien verteilt, wobei die 30 Arbeitsinspektor*innen, die für das ganze Land zuständig sind, dem Ministerium für Gesundheit und soziale Entwicklung unterstellt sind. Arbeitgeberverbände hatten sich mit dem Verweis der Korruption durch die Inspektor*innen erfolgreich für das Moratorium eingesetzt. Die Gewerkschaften versuchen

dem Mangel nun zu begegnen und stellen selbst 35 eigene Inspektor*innen. Die Inspektion ist allerdings nur in Betrieben möglich, die gewerkschaftlich organisiert sind, was nur auf etwa 30 Prozent aller Betriebe zutrifft. Im Jahr 2020 gab es laut der Föderation der Gewerkschaften der Kirgisischen Republik (FPK) landesweit 31 tödliche Arbeitsunfälle.

GEWERKSCHAFTEN IN KIRGISISTAN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Wie in vielen Ländern im postsowjetischen Raum fällt es einem Großteil der kirgisischen Gewerkschaften auch über 30 Jahre nach der Unabhängigkeit von der Sowjetunion immer noch schwer, sich von dem sowjetischen Erbe zu lösen. Die Beharrungskräfte sind u. a. durch die personellen Kontinuitäten in der Führung, aber auch in der Mitgliedschaft zu erklären. Darüber hinaus erfüllen die kirgisischen Gewerkschaften auch heute noch Aufgaben, die ihnen schon in der früheren Sowjetunion zugedacht waren, so etwa die Gratifikation von Arbeiter*innen, die Befriedung von Konflikten in der Belegschaft und den Betrieben sowie die Organisation der Erholung der Belegschaft in den gewerkschaftseigenen Erholungsheimen. Für Letzteres erhalten die Gewerkschaften in Kirgisistan Zahlungen aus dem Sozialfonds, was die Abhängigkeit der Gewerkschaften von der öffentlichen Hand massiv erhöht. Neben dem ideologischen, institutionellen Erbe aus der Sowjetzeit haben die Gewerkschaften in Kirgisistan zudem umfassenden Immobilienbesitz übernommen, der nicht nur eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber Mitgliedsbeiträgen bewirkt und damit den Reformdruck herabsetzt, sondern auch das Interesse einflussreicher Kreise weckt, die auch hinter der Novelle des Gewerkschaftsgesetzes vermutet werden.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Das offizielle Erbe des sowjetischen Gewerkschaftsdachverbands hat der Kirgisische Gewerkschaftsbund FPK als Nachfolgeorganisation angetreten. Seit 2020 ist im FPK ein Streit über die Besetzung des Vorstands ausgebrochen, da sich der damalige Vorsitzende, Mirbek Asanakunov, Vorwürfen der Urkundenfälschung ausgesetzt sah. Als es den Gewerkschaften nicht gelang, sich auf einen Kandidaten zu einigen, wurden auf zwei unabhängig voneinander zusammengetretenen Versammlungen Asanakunov und ein Gegenkandidat, Sagyn Bozgunbaev, zum Vorstand gewählt. Ersterem wurde im März 2021 gerichtlich untersagt, dem FPK vorzustehen. Bis zu den Vorstandswahlen am 6. April 2022 übte Sagyn Bozgunbaev das Amt alleine aus, ohne allerdings von allen Gewerkschaften anerkannt gewesen zu sein. Bei den Wahlen rechnete sich auch der Kandidat der als progressiv angesehenen Baugewerkschaft, Eldiyar Karachalov, gute Chancen aus. Die trotz politischen Drucks hohe Stimmenanzahl für Karachalov (71 von 200 Stimmen) kann schon als Erfolg gewertet werden. Es wird vermutet, dass die Präsidialadministration ihren Einfluss auf die Wahl geltend gemacht hat, um die Spaltung der Gewerkschaften zu beenden. Der neue

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Kirgisistan

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Федерации профсоюзов Кыргызстана, ФПК (Föderation der kirgisischen Gewerkschaften FPK)	Vorsitz: Emil Kyzaev Stv. Vorsitz: Rysgul Babaeva	750 533	IGB (Beobachterstatus), AGB (GUS-Staaten)

Tabelle 2
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Kirgisistan

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Профсоюз работников образования и науки, КР (Gewerkschaft Bildung und Wissenschaft)	FPK	Vorsitz: Asylbek Toktogulov Stv. Vorsitz: Sabyr Toigonbaev, Omurbek Moldokmatov	208 000	ETUCE
Профсоюз работников здравоохранения Кыргызской Республики, КНВУ (Gewerkschaft des Gesundheitspersonals)	FPK	Vorsitz: Aigul Bayalieva	88 599	PSI
Горно-металлургический профсоюз Кыргызстана, ГМПК (Gewerkschaft Bergbau und Metallurgie)	FPK	Vorsitz: Eldar Tadjibaev Stv. Vorsitz: Almazbek Djakypov	23 235	IndustriAll
Профсоюз строителей и промышленных стройматериалов (Baugewerkschaft)	FPK	Vorsitz: Eldiir Karachalov Stv. Vorsitz: Toktogul Sultakeev	11 503	BWI
Профсоюза работников пищевой и перерабатывающей промышленности республики Кыргызстан (Gewerkschaft der Lebensmittelindustrie)	FPK	Vorsitz: Elmira Djunuschlieva	16 767	IUF

Vorsitzende, Emil Kyzaev, wird nun zeigen müssen, ob er den Gewerkschaftsbund in Zukunft zusammenhalten kann. Der 69-Jährige war zuvor Vorstand der Gewerkschaft der Staatsbediensteten und gilt als Kompromisskandidat. Kyzaev versucht seit den Wahlen die progressiven Kräfte im Gewerkschaftsbund einzubinden und hat Karachalov bereits darum gebeten, als stellvertretender Vorsitzender für internationale Investitionsfragen tätig zu werden.

Der FPK ist nicht Mitglied des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB), sondern besitzt lediglich Beobachterstatus, aufgrund mangelnder politischer Unabhängigkeit angesichts der Zahlungen aus dem Sozialfonds. Im FPK sind 20 Branchengewerkschaften organisiert. Der Dachverband vertritt 750 000 Gewerkschaftsmitglieder. Viele Vertreter*innen aus den Mitglieds-gewerkschaften stehen dem Dachverband aufgrund ausbleibender Reformen und der mangelnden Unabhängigkeit sehr kritisch gegenüber. Einzelgewerkschaften, wie etwa die Gewerkschaft Bergbau und Metallurgie oder die Baugewerkschaft, sind als fortschrittliche gewerkschaftliche Kräfte zu bewerten. Beide sind Mitglieder in der jeweiligen Global Union (IndustriAll bzw. BWI), was ihnen international deutlich größere Autorität verschafft, als es dem FPK gelingt. Zudem entwickeln beide Gewerkschaften moderne

Formen der Kampagnenführung sowie der Mitgliedergewinnung und sind als Stimme ihrer Mitglieder im öffentlichen Diskurs deutlich wahrnehmbar. In der Vergangenheit gab es aufgrund der Unzufriedenheit immer wieder Versuche, konkurrierende Dachorganisationen zu gründen, wie etwa die Konföderation der Unabhängigen Gewerkschaften, die jedoch wenig erfolgreich war und heute keine Rolle mehr spielt.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Kirgisistan hat bis heute 53 ILO Vereinbarungen ratifiziert, darunter auch die acht Kernarbeitsnormen. Die Gewerkschaften können bisweilen in Kirgisistan frei arbeiten, jedoch neigen sie selbst zur Befriedung von Konflikten und begreifen sich nicht als reine Interessenvertretung der Beschäftigten. Diese vermittelnde Rolle drückt sich in einer regelrechten Streik- und Kampagnenaversion aus. Mit der Verabschiedung des neuen Gewerkschaftsgesetzes scheint die Gefahr zwar zunächst gebannt, dass freie und unabhängige Gewerkschaften in Kirgisistan bald der Vergangenheit angehören. Allerdings gilt es, die Situation auch weiterhin im Blick zu behalten.

Es ist der staatliche Sektor, in dem der gewerkschaftliche Organisationsgrad besonders hoch ist. Die gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen, die sich meist auf die einzelnen Institutionen und die betriebliche Ebene beziehen, führen allerdings zu einer massiven Fragmentierung und erschweren die gemeinsame Handlungsfähigkeit. Zudem erscheinen gewerkschaftliche Organisationen im staatlichen Sektor wenig Schlagkraft zu entwickeln und sind zumeist eher eine rein formale Arbeitnehmer*innenvertretung. Mit nur 11 Prozent Anteil am gesamten Arbeitsmarkt ist der kirgisische Privatsektor extrem schwach aufgestellt und bildet damit im Vergleich zu anderen postsowjetischen Ländern das Schlusslicht. In den nur sehr wenigen großen privatwirtschaftlichen Unternehmen, die vor allem im Bergbau zu finden sind, kann erfolgreiche Interessenvertretung durch die Gewerkschaften umgesetzt werden und es bestehen deutlich verbesserte Arbeitsbedingungen. Der staatliche Sektor nimmt etwa 18 Prozent ein, wobei über 70 Prozent der Beschäftigten in der Kirgisischen Republik im informellen Sektor tätig sind. Es gibt nur sehr zögerliche Versuche seitens der Gewerkschaften, die Arbeiter*innen in informellen Beschäftigungsverhältnissen zu organisieren und sie in ihre Arbeit einzubeziehen. Dabei stoßen sie immer wieder auf erhebliche Widerstände von Arbeitgebern, die die Bildung von Gewerkschaften in den Betrieben auch mit illegalen Mitteln zu verhindern suchen.

Die neue Verfassung der Kirgisischen Republik, die seit dem 5. Mai 2021 in Kraft ist, sieht in Abschnitt 4 des Artikels 8 vor, dass »Politische Parteien, Gewerkschaften und andere öffentliche Vereinigungen die Transparenz ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten sicherstellen müssen«. Mit Sorge blicken Gewerkschaftsvertreter*innen auf diese Formulierung, bietet sie doch in einem Umfeld eingeschränkter Rechtsstaatlichkeit Raum für missbräuchliche staatliche Einflussnahme.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE KERNAUFGABEN

Die Wirkungsbereiche der Gewerkschaften sind weitestgehend im Arbeits- und Beschäftigungsgesetz sowie einem eigenen Gewerkschaftsgesetz geregelt. In Letzterem ist beschrieben, dass den Gewerkschaften die Aufgabe des Schutzes der arbeits- und sozioökonomischen Rechte ihrer Mitglieder zukommt.

Das kirgisische Arbeitsgesetz räumt Arbeitnehmer*innen weitreichenden Schutz und Rechte ein. Eine bestehende und bislang nur unzureichend erfüllte Herausforderung ist die Umsetzung der Gesetze – ein systeminhärentes Problem, das auf viele Regelbereiche zutrifft. Die Gewerkschaften bemühen sich darum, die Einhaltung der Gesetze zu überwachen und auf Missstände aufmerksam zu machen. Zudem vertreten sie Arbeiter*innen und Beschäftigte vor Gericht (auch Nicht-Gewerkschaftsmitglieder) und beraten Mitglieder zu arbeitsrechtlichen Fragen.

Laut den Angaben der Kirgisischen Föderation wurden 2018 insgesamt 7.991 Tarifverträge geschlossen, was einer Abdeckung von 84,5 Prozent aller primären Gewerkschaftsorgani-

sationen in den Betrieben entspricht. Vor allem im staatlichen Sektor ist die Tarifabdeckung hoch und macht rund die Hälfte der gesamten Tarifverträge aus.

In Kirgisistan wird das System der Sozialpartnerschaft entsprechend der in 1992 ratifizierten ILO Konventionen 122 und 144 umgesetzt. Das letzte tripartite Rahmenabkommen lief im Dezember 2019 aus. Es wurde zwar zwischen der kirgisischen Regierung, dem FPK sowie der Industrie- und Handelskammer und dem Arbeitgeberverband JIA auf der Arbeitgeberseite eine neue Rahmenvereinbarung ausgehandelt, aufgrund der unklaren Personalsituation an der Spitze des Gewerkschaftsdachverbands konnte eine für 2020–2022 vorliegende Generalvereinbarung bislang allerdings nicht unterzeichnet werden.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Nach wie vor stehen die Gewerkschaften in Kirgisistan unter dem Eindruck der sowjetischen Gewerkschaftstradition. Die eigene Unklarheit über die Rolle und die nicht gegebene Unabhängigkeit verhindern zuweilen ein kompromissloses Eintreten für die Interessen der Arbeitnehmer*innen. Der Immobilienbesitz der Gewerkschaften scheint einer internen, organisatorischen Weiterentwicklung nicht zuträglich zu sein und reduziert den Druck, Neumitglieder anzusprechen. Dennoch: Die Novelle des Gewerkschaftsgesetzes hat eine neue Dynamik innerhalb der Gewerkschaftsbewegung entfacht. Besonders progressive Individuen haben öffentliche Anhörungen erzwungen, moderne Lobbyarbeit im kirgisischen Parlament betrieben sowie internationale Organisationen einbezogen. Der IGB, BWI und IndustriAll haben mit Blick auf den ersten Gesetzentwurf in Schreiben an den früheren Präsidenten Sooronbai Jeenbekov ihre Sorge zum Ausdruck gebracht und ihre Solidarität mit den kirgisischen Gewerkschaften bekräftigt. Letztendlich hat die Regierung mit dem Gesetz von 2022 diesem Druck nachgegeben.

Die positiven Aspekte, die es im Kampf der Gewerkschaften gegen das neue Gesetz zu beobachten gibt, können ein Signal des Aufbruchs der kirgisischen Gewerkschaftsbewegung sein. Klar ist aber, dass in einem Land, das einen Überschuss an Arbeitskräften hat und über kein stabiles, nachhaltiges wirtschaftliches Fundament verfügt, die Gewerkschaften grundsätzlich Schwierigkeiten haben, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Dem neoliberalen Ansatz des Anwerbens ausländischer Investitionen um den Preis weiterer Deregulierung haben die Gewerkschaften aktuell wenig entgegenzusetzen. Sie sind überdies nicht in der Lage, eine kraftvolle Gegenposition zu entwickeln, die auf ein sozial nachhaltiges Entwicklungsmodell hinwirken und die Diskurshegemonie brechen könnte. Um in naher Zukunft mehr Durchsetzungskraft zu entwickeln, gilt es, aktiv und mit innovativen Methoden um neue Mitglieder zu werben sowie Kampagnenkompetenz zu entwickeln. Nur so kann Öffentlichkeit für die Belange der Arbeiter*innen hergestellt und die Rolle der Gewerkschaften für die Gesellschaft sichtbar gemacht werden. Eine der entscheidenden Zukunftsfragen für die Gewerkschaften sowie die sozialen Sicherungssysteme

me des Landes ist die Übertragung informeller Beschäftigung in formalisierte Arbeitsverhältnisse, wozu ein konstruktiver Dialog mit der Regierung, aber auch der Arbeitgeberseite notwendig ist. Die Entwicklung eigener sozialpolitischer Expertise ist dazu für die Gewerkschaften unerlässlich, um als glaubwürdiger, kompetenter Anwalt der Beschäftigten auftreten zu können. Solange aber der Konflikt innerhalb des Gewerkschaftsdachverbands nicht beigelegt wird, ist kaum mit einer starken Reformbewegung aus den Gewerkschaften selbst zu rechnen.

Philipp C. Jahn, *Regionaldirektor der Friedrich-Ebert-Stiftung für Kirgisistan und Usbekistan, Bischkek*

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale und Europäische Politik | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus

Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

marc.meinardus@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.