

KASACHSTAN

Gewerkschaftsmonitor

August 2022

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die Republik Kasachstan hat am 16.12.1991 ihre Unabhängigkeit von der ehemaligen Sowjetunion erlangt. In der Präsidentialrepublik mit einem Zwei-Kammern-Parlament verfügt der Präsident von Beginn an über eine herausgehobene Stellung im System. Zu Beginn des Jahres 2019 kam es jedoch zu einem politischen Erbeben: Der erste Präsident, Nursultan Nasarbajew, trat nach fast 30 Jahren im Amt am 19. März zurück. Er richtete sich in einer Fernsehansprache an die Bevölkerung und ernannte seinen langjährigen Vertrauten Kassim-Schomart Tokajew zu seinem Nachfolger und Interimspräsidenten. Nasarbajew blieb weiterhin mit weitreichenden Macht- und Aufsichtsbefugnissen ausgestattet: so wurde er zum »Elbasy« (z. Dt. »Führer der Nation«) ernannt und war darüber hinaus Vorsitzender der Regierungspartei Nur-Otan (z. Dt. »Licht des Vaterlandes«), Vorsitzender des nationalen Sicherheitsrates und Mitglied des Verfassungsrates Kasachstans. Nasarbajews Nachfolger Tokajew war zu diesem Zeitpunkt Senatspräsident, auf dessen Position die älteste Tochter Nasarbajews, Dariga Nasarbajewa, folgte. Sie nahm damit den zweithöchsten Rang im Staate ein. Zum Überraschen vieler vermochte es der zweite Präsident sich in der Folge eigenständig zu positionieren und Akzente zu setzen. Tokajews Handlungsrahmen war zwar insoweit eingeschränkt, dass er größere politische Anliegen mit seinem Vorgänger absprechen musste, dennoch wurde gerade während der Coronapandemie und in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 sichtbar, dass die neue Regierung eigene Wege gehen wollte und Tokajew sich von seinem politischen »Ziehvater« entfernt hatte. Besonders deutlich wurde das in Neubesetzung von Schlüsselpositionen: so musste beispielsweise Dariga Nasarbajewa, die Tochter des ersten Präsidenten, auf Drängen des zweiten Präsidenten zurücktreten. Durch diverse Initiativen, die auf die Stärkung der sozialen Gerechtigkeit abzielten und das sog. Konzept des »zuhörenden Staates«, versuchte Tokajew ein anderes Kasachstan zu begründen, ohne damit wirklich durchschlagenden Erfolg zu haben. Die Coronapandemie setzte der Wirtschaft des Landes zu und verstärkte existierende soziale Ungleichheit.

Kasachstan erlebte in den ersten Januartagen des Jahres 2022 die größten und gewaltsamsten Proteste seit Staatsgründung mit hunderten Toten, brennenden Regierungsgebäuden, einem Rücktritt der gesamten Regierung sowie dem Einsatz ausländischer »Friedenstruppen« der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), einer von Russland dominierten Sicherheitsorganisation. Die anfängliche Wut gegen gestiegene Energiepreise im Westen des Landes entwickelte sich zu einer komplexen Gemengelage, die Rufe nach politischer Neuordnung, wirtschaftlichen Reformen sowie ein Ende von Korruption und Patronage umfassten. Analog vollzog sich ein offener Schlagabtausch zwischen den Machteliten im Land und eine Neuordnung der politischen Verhältnisse. Am Ende konnte sich Präsident Tokajew durchsetzen. Seine Antworten auf die Situation im Land waren in einem ersten Schritt sozio-ökonomische Initiativen, wie beispielsweise die Schaffung eines Sozialfonds, aber in der Folge auch politische Reformen, wenn auch top-down angekündigt, die im Juni 2022 durch ein Referendum vom Volke bestätigt wurden. Laut offiziellen Bekanntmachungen sollte das superpräsidentielle System abgeschwächt und Parlament, Gerichte und andere Institutionen gestärkt werden. Erlan Karin, der wichtigste Berater des Präsidenten, sprach in diesem Kontext von einem »neuen Bild der Zukunft des Landes«. Dieses stütze sich »auf die Notwendigkeit, die öffentlichen Werte zu erneuern und eine neue Qualität der Nation zu bilden«. Mit dem Konzept eines »Neuen Kasachstans« habe der Präsident damit ein Ziel skizziert, das Kasachstan – so wörtlich – »für die nahe Zukunft aufbauen soll«. Es soll ein tiefgreifender und langwieriger Prozess der gesellschaftlichen Transformation gestartet werden. Es bleibt abzuwarten, ob hierbei wirkliche gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Änderungen analog zu den Forderungen der Bevölkerung umgesetzt werden.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die Wirtschaft der Republik Kasachstan hat nach dem Zerfall der UdSSR einen großen Einbruch erlitten. Reformen waren dringend notwendig, aber schwierig umzusetzen. Die Regierung fing an, massiv in seinen Rohstoffsektor zu investieren,

was nach 1998 zu einem schnellen Wirtschaftswachstum führte. Das Land profitiert auch heute noch von seinen großen Rohstoffvorkommen (Erdöl, Erdgas, Erzvorräte) und gehört zu den Ländern, die am meisten Öl fördern. Darüber hinaus befindet es sich unter den Top 10 der weltweiten Getreideexporteure und ist der weltweit größte Exporteur von Uran.

Kasachstan hat sich seit seiner Unabhängigkeit zu einem Middle-Income Country entwickelt. Das GDP ist seit der Unabhängigkeit stark gewachsen. Jedoch hängt Kasachstans GDP- und Wirtschaftswachstum weiterhin mit den Öl- und Gaspreisen zusammen: 2013 ist das GDP auf das bisherige Maximum von 236,6 Mrd. US-Dollar gestiegen. 2014 sank es auf 137,3 Mrd. US-Dollar und wächst seitdem langsam wieder an, es lag 2020 bei 169,8 Mrd US-Dollar. Das Wirtschaftswachstum stagnierte in den letzten Jahren. 2015 und 2016 lag es bei knapp über einem Prozent. 2017 stieg es jedoch wieder auf 4,7 Prozent. Die strukturelle Abhängigkeit zeigte sich besonders 2014 mit dem Einbruch des Ölpreises, der zu einer Wirtschaftskrise führte, von der sich Kasachstan langsam erholt. Die Regierung strebt seitdem Unternehmungen zur Diversifizierung der Wirtschaft an. Diese werden jedoch nur schleichend umgesetzt. Die Inflationsrate war in den letzten Jahren weniger stabil. 2016 betrug diese 14,6 Prozent, 2017 7,4 Prozent und 2020 6,7 Prozent.

Kasachstan hat wachsende Arbeitskraft und großes Entwicklungspotenzial. Ein schwieriges Wirtschaftsumfeld, schwacher Wettbewerb in einigen Sektoren und weite Distanzen zu globalen Märkten schränken dies jedoch weiterhin ein. Die Regierung möchte mit der Reformstrategie »*Kazakhstan Strategy 2050*« bis 2050 zu den 30 am meisten entwickelten Ländern gehören. Kasachstan ist Gründungsmitglied der Eurasischen Wirtschaftsunion und mit dem Beitritt in die WTO im Jahre 2015 hat Kasachstan einen wichtigen Schritt zur institutionellen Integration in die Weltwirtschaft gemacht.

Es können sich Unterschiede in der sozialen Lage im Land, je nach Datenquelle, finden lassen. Offizielle Angaben der Ministerien können von den tatsächlichen Umständen abweichen. Die Arbeitslosenquote ist seit der Unabhängigkeit stark zurückgegangen. Seit 2010 liegt diese nach offiziellen Angaben bei ca. 5 Prozent. Der Anteil der versteckten Arbeitslosigkeit fällt jedoch sehr viel höher aus. Häufig wird die Arbeitslosigkeit aus Angst vor Prestigeverlust nicht gemeldet. Firmen vermeiden Entlassungen durch die Anordnung von Kurzarbeit oder unbezahltem Urlaub. Durch bestimmte Berechnungsmodelle können unterschiedliche Quoten entstehen. Auch die Jugendarbeitslosenquote ist im internationalen Vergleich sehr gering. Dementgegen steht, dass der Großteil in geringqualifizierten und geringverdienenden Berufen und häufig im informellen Sektor arbeitet oder das Land verlassen hat.

Ein Drittel der kasachischen Bevölkerung ist selbstständig. Der größte Beschäftigungsanteil ist im Niedriglohnssektor vorzufinden. Ungefähr 20 Prozent der Bevölkerung arbeitet im informellen Sektor. Sie sind von geringen Löhnen, schlechter Sozialversicherung und schlechtem Arbeitsschutz betroffen. Besonders körperlich und geistig eingeschränkte Bürger_in-

nen haben geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Das Level an Ungleichverteilungen in Kasachstan ist, basierend auf offiziellen Zahlen, vergleichsweise gering. Der Gini-Koeffizient, der als Maßstab für Einkommens- und Vermögensverteilungen in Ländern verwendet wird, lag nach letztem Stand 2015 bei 26,9. Das durchschnittliche Einkommen nach offiziellen Angaben beträgt rund 668 US-Dollar, Stand: Juni 2022. Die durchschnittliche Rente beträgt 135 Euro. Die primäre Einkommensquelle der Bevölkerung ist der Arbeitslohn, während soziale Leistungen nur einen geringen Anteil von ungefähr 20 Prozent ausmachen. Der Armutsanteil war insbesondere nach der Unabhängigkeit sehr groß. Der nach nationaler Definition berechnete Anteil stieg von 30 Prozent im Jahre 1990 auf ein Maximum von 39 Prozent 1998. In den Folgejahren verbesserte das Wirtschaftswachstum diese Situation. 2017 betrug der Anteil 2,6 Prozent, wuchs innerhalb eines Jahres aber wieder auf 4,7 Prozent. Auch der Human Development Index (HDI) Kasachstans ist seit der Jahrtausendwende um 0,1 Einheiten auf der Indexskala gestiegen, womit sich Kasachstan zurzeit auf Rang 58 befindet.

In Kasachstan gibt es eine starke Differenz zwischen dem Leben in der Stadt und in ländlichen Regionen. Die Infrastruktur wird besonders in den Städten ausgebaut, während ländliche Regionen weit hinter städtischen Standards zurückbleiben. Insbesondere die Metropolen Nur-Sultan und Almaty profitieren davon. Die Arbeitslosigkeit ist auf dem Land ein besonders großes Problem. Besonders seit der Präsidentschaftswahl 2019 haben die Proteste, die hiermit im Zusammenhang stehen, stark zugenommen. Die Forderungen der Protestierenden richten sich insbesondere gegen die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der Regierung wird vorgeworfen, für soziale und wirtschaftliche Missstände verantwortlich zu sein. Die Demonstrant_innen forderten die Einleitung von tiefgreifenden Reformen und Verbesserungen der Lebensumstände – vor allem in den unterentwickelten Regionen des Landes. Im Januar 2022 – entstanden durch lokale Preiserhöhungen des Flüssiggases im Westen Kasachstan – entlud sich der Frust über die hohe soziale Ungleich in den größten Unruhen des Landes, in denen mehr als 200 Menschen ums Leben kamen. Diese waren beispiellos für das größte und reichste Land Zentralasiens. Die anfängliche Wut gegen gestiegene Energie- und Lebensmittelpreise im Westen eskalierte landesweit und entwickelte sich zu einer komplexen Gemengelage. In seiner Rede vom 11. Januar kündigte Präsident Tokajew diverse Reformen an – vor allem sozio-ökonomische. Zu den Sofortmaßnahmen gehörten die Stabilisierung des Flüssiggaspreises und die Schaffung eines »Sozialfonds«, in den auch jene einzahlen sollen, die durch das Regime Nazarbajew reich geworden seien. Der zweite Präsident sprach in diesem Kontext von »einer kleinen, sehr reichen Elite«.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Ein entscheidendes Jahr für die kasachischen Gewerkschaften in der jüngeren Geschichte war das Jahr 2010: Die Situation für Gewerkschaften in Kasachstan wurde schwieriger nachdem Gewerkschaftsproteste sowie die staatliche Reaktion darauf eskalierten. Gewerkschaften der Konföderation

der unabhängigen Gewerkschaften Kasachstans (KNPK) in der Ölindustrie in Westkasachstan versuchten seit dem Anfang 2010 – zunächst friedlich – höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen zu verhandeln. In der Folge kam es zu Gewaltaktionen gegen Gewerkschaftsführer_innen und deren Familienmitglieder. Als das Management und staatliche Stellen Anfragen der Gewerkschaft in diesem Zusammenhang ignorierten, organisierten diese Demonstrationen und mehrmonatige Streiks (im Juli 2010 streikten allein in Schanosen 1 500 Arbeiter_innen). Hierauf wurde mit Massenentlassungen reagiert. Im Dezember kam es wieder zu Protesten und Ausschreitungen (das Bürogebäude einer Ölfirma sowie ein Hotel für Mitarbeiter_innen wurden in Brand gesteckt), die der Staat unter massiver Gewaltanwendung unterband. Offiziell gab es 15 Tote und mehr als 350 Verletzte. Der Präsident rief den Notstand aus. Die Regierung begann nun, im Gegensatz zur Betrachtung während der Sowjetunion, die unabhängigen Gewerkschaften als Bedrohung ihrer Macht und potenzielle Unruheherde zu sehen. Als Reaktion darauf wollte die Regierung alsbald die absolute Kontrolle zurückerlangen. In der Folge wurde ein neues Gewerkschaftsgesetz verabschiedet, das alle Gewerkschaften und Dachverbände zur erneuten Registrierung zwang und so als ein Vehikel zur Herstellung von Kontrolle eingesetzt wurde. Alle Gewerkschaften außerhalb des sowjetischen Nachfolgedachverbandes, der Föderation der Gewerkschaften der Republik Kasachstan (FPRK), kritisierten das neue Gewerkschaftsgesetz schon während der Ausarbeitung des ersten Entwurfes und reichten Änderungswünsche bestimmter Artikel beim Ministerium ein. Diese wurden jedoch nicht berücksichtigt. Der Dachverband FPRK, sowie der drittgrößte Verband, die Konföderation für Arbeit Kasachstans (KKT), konnten sich in der Folge neu registrieren. Der KNPK wurden jedoch immer wieder bürokratische Hürden in den Weg gelegt, wodurch diese Fristen wiederholt verpasste und Anfang des Jahres 2017 gerichtlich zur Auflösung gezwungen wurde. Als Gewerkschafter_innen aus der KNPK dagegen protestierten, wurde ein Gewerkschaftsführer festgenommen und wegen Anstachelung zu einem illegalen Streik zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Die Vorsitzende der KNPK, Larissa Charkowa, wurde Veruntreuung von Gewerkschaftsvermögen vorgeworfen. Sie wurde im Frühsommer 2017 zu einer Freiheitsstrafe verurteilt.

Die FPRK unternahm keine Solidaritätsaktionen zum Schutz und zur Verteidigung von inhaftierten Gewerkschafter_innen der KNPK. Protestaktionen vor Botschaften Kasachstans, durch den IGB initiiert, blieben ohne Reaktion. In Kasachstan selbst sind seither keine gewerkschaftlichen Proteste mehr sichtbar, da sonst mit harten Strafen zu rechnen wäre. Eine gewerkschaftsinterne Diskussion zur Überwindung dieser akuten Situation erfolgt nach letzten Äußerungen von Vertreter_innen der KNPK nicht mehr.

Neben der strengen Reglementierung gewerkschaftlicher Aktivitäten im Gewerkschaftsgesetz strebte die Regierung Kasachstans mit der Überarbeitung des Arbeitsgesetzbuches 2015+ zudem an, die Wirtschaft durch Reduzierung sozialer Leistungen sowie andere Liberalisierungen anzukurbeln. Durch die schleppende Wirtschaftsdynamik der letzten Jahre

sowie schwacher Konjunktur, gibt es nach und nach ein Aufkommen von Ängsten in den Belegschaften, die niedrig bezahlten, aber dennoch relativ sicheren Arbeitsplätze zu verlieren. Kundgebungen oder Streiks sind zwar per Gesetz möglich, jedoch sind die obligatorischen Verfahren im Vorlauf so verstrickt, dass es zu keinem einzigen offiziell genehmigten Streik in den letzten Jahren kam. Über spontan entfachte Streiks wird in Medien kaum berichtet, da sie wegen ihres inoffiziellen Charakters und Verstößen bei der Vorbereitung als Unruhen und somit rechtswidrig erklärt werden.

Die sich aus der Proteststimmung seit 2017 konstituierte alternative Gewerkschaftsvereinigung »Gemeinschaft (Union) der Gewerkschaften Kasachstans« (AMANAT) kann, nach anfänglichen Erfolgen, derzeit auf Grund stagnierender Mitgliederzahl kaum nennenswerte Ressourcen bündeln. AMANAT sieht sich massivem administrativen und gerichtlichen Druck des Staates ausgesetzt und hat keine wirkungsvollen Möglichkeiten zu nennenswerten Gegenmaßnahmen. Es findet keine internationale Anbindung oder Austausch mit AMANAT statt, wodurch AMANAT nicht in der Lage ist, in den aktuellen Rahmenbedingungen durch das Einbeziehen von internationaler Expertise kluge Gegenstrategien zu entwickeln. Es bleibt eine große Frage, ob der neu entstandene Gewerkschaftsdachverband mittelfristig Erfolge verzeichnen können wird. Der größte Gewerkschaftsverband FPRK legte im Verfahren über die vorläufige Aufhebung seiner Mitgliedschaft im IGB Einspruch gegen den Vorschlag des IV. Kongresses des IGB ein, diese Mitgliedschaft zu terminieren. Als Hauptargument wurde aufgeführt, dass diese Entscheidung ausschließlich in der Kompetenz des IGB Generalrat läge. Der IGB listet die FPRK-Mitgliedschaft als »suspendiert«.

Ein Kandidat der FPRK ließ sich zur Präsidentschaftswahl 2019 aufstellen und konnte 2,7 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen. Nennenswerte Aufmerksamkeit für den Kandidaten oder die Gewerkschaftsbewegung entstand hieraus nicht.

GEWERKSCHAFTEN IN KASACHSTAN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Mit dem Ende der UdSSR zerfiel das alte Wirtschaftssystem sowie bestehende Sozial- und Arbeitsverhältnisse. Ein großer Teil des ehemaligen Staatseigentums wurde privatisiert – ohne jedoch Gesichtspunkte der sozialen Gerechtigkeit sicherzustellen oder zu beachten. Auch heute ist das Problem der großen Ungleichheit vorherrschend. Die Arbeitnehmer_innen wurden von den Gewinnen des Privatisierungsprozesses ausgeschlossen. Damit wurde der erste Stein der Aufteilung der einst mehr oder weniger homogenen sozialistischen Gesellschaft gelegt, und zwar in Eigentümer bzw. Unternehmer und Arbeitnehmer_innen, die sich teils diametral gegenüberstanden. Mit dieser Aufteilung entwickelten sich im postsowjetischen Kasachstan neue soziale Widersprüche, die ihrerseits einen neuen Charakter von Sozial- sowie Arbeitsverhält-

nissen bestimmen. Diese neuen Verhältnisse führten zur Zunahme der sozialen Spannungen und Konflikten. Es entstanden zwei Gegenpolen in der Gesellschaft – eine kleine Gruppe von superreichen Eigentümern und dem streckenweise bettelarmen Rest der Bevölkerung.

Der Wandel hin zur Marktwirtschaft änderte die Bedeutung, Funktionen und Tätigkeitsformen von Gewerkschaften. In der sowjetischen Zeit waren die Gewerkschaften ein streng kontrollierter Teil des staatlichen Systems – sowohl ideologisch als auch organisatorisch. Heute stehen sie vor völlig neuen Aufgaben. Der Transformationsprozess in der gewerkschaftlichen Bewegung ist bis heute nicht abgeschlossen und steht weiterhin vor großen Herausforderungen.

Nach Erlangung der Unabhängigkeit entstanden in Kasachstan drei nationale Gewerkschaftsdachorganisationen: die Föderation der Gewerkschaften Kasachstans (FPRK), die die Nachfolge der ehemaligen Sowjetgewerkschaft, dem Kasachischen Rat der Gewerkschaften antrat; die Konföderation unabhängiger Gewerkschaften Kasachstans (KNPRK), die auf der Grundlage des sog. unabhängigen Gewerkschaftszentrums Kasachstans nach dem Zerfall der Sowjetunion und nach Massenprotesten der Bergbauarbeiter Ende der 80er gegründet wurde; sowie die Kasachische Konföderation der Arbeit (KKT). Weitere Gewerkschaftsorganisation, hier ist vor allem die sog. sozialistische Bewegung Kasachstans zu nennen, versuchten die Registrierung zu erlangen, jedoch ohne Erfolg. Deren Leiter, Ainur Kurmanov, ist bis heute aktiv und sorgt durch seine extrem kritischen Auftritte und Reden in sozialen Netzwerken für Aufmerksamkeit. Allgemein bleibt die gewerkschaftliche Bewegung in Kasachstan konstant schwach. Das sowjetische gewerkschaftliche Erbe, das bis heute dazu beiträgt, dass Gewerkschaften nicht als glaubwürdige Vertreterinnen von Arbeitnehmer_innen gesehen werden, in Kombination mit harten Rahmenbedingungen, führen zu einem schwachen Schutz der Interessen von Arbeitnehmer_innen in der kasachischen Gesellschaft. Laut offiziellen Angaben beträgt die Mitgliedschaft in Gewerkschaften jedoch etwa 55 Prozent und gibt so – im beschränkten Rahmen – Hoffnung. Gewerkschaften verfügen so über eine reiche Mitgliederbasis und große Breite.

Die Konföderation der Unabhängigen Gewerkschaften der Republik Kasachstan (KNPK) wurde infolge eines Gerichtsurteils am 4.1.2017 aufgelöst. Die Anklage wurde vom Justizministerium der Republik Kasachstan, mit dem Zweck, die Registrierungsurkunde Nr. 306 vom 15.2.2016 als ungültig erklären zu lassen, erhoben. Die offizielle Begründung war, dass die KNPK es nicht geschafft habe, gemäß dem neuen Gewerkschaftsgesetz, genügend regionale Gewerkschaftsorganisationen anzumelden. Die Berufung im März 2017 führte zur Bestätigung des Urteils, sodass die Konföderation seit dem 28.3.2017 endgültig nicht mehr über eine gültige Registrierung verfügt und keine Aktivitäten mehr durchführen darf. Unter unterschiedlichen Namen (u. a. Konföderation der freien Gewerkschaften Kasachstans, KSPK) bestand die Konföderation seit August 1991. Sie hatte fünf regionale Zweige und 86 Einzelgewerkschaften (mit insgesamt 250000 Mitgliedern) aus unterschiedlichen Branchen. Da

sich die Einzelgewerkschaften alle ordnungsgemäß neuregistrieren konnten, bestehen diese weiterhin. Sie müssen sich jedoch offiziell einem anderen Verband angliedern. Die Angliederung erfolgte recht willkürlich – einzig, um den Formalitäten gerecht zu werden. Die meisten Einzelgewerkschaften wurden in die Branchenorganisationen der FPRK eingegliedert.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Gesellschaftlich bedeutend sind, mit bestimmten Einschränkungen, drei Gewerkschaftsdachverbände, hier aber vor allem die regierungsnahen Föderation der Gewerkschaften der Republik Kasachstan (FPRK). Sie entstand am 3. März 1992 durch die Umregistrierung mit dem neuen Namen als Nachfolgerorganisation der sowjetischen Gewerkschaft, der KasSSR. Die FPRK hat 24 Branchengewerkschaften mit regionalen Vertretungen in 14 Regionen und drei Städten (Nur-Sultan, Almaty, Schymkent). Die Mitgliederzahl der FPRK (2.200.455) entspricht ca. 25–30 Prozent aller Erwerbstätigen in Kasachstan.

Der jüngste Gewerkschaftsdachverband, die »Gemeinschaft (Union) der Gewerkschaften Kasachstans, AMANAT« wurde am 28.2.2017 durch die Gründungsversammlung gegründet. Es gibt Zweigstellen in 13 Städten und Gebietszentren in Kasachstan: Schymkent, Atyrau, Aktau, Uralsk, Aktobe, Kostanay, Petropavlovsk, Kokschetau, Astana, Karaganda, Zheskazgan, Pavlodar, Ust-Kamenogorsk. Der Dachverband verfügt über folgende Mitgliedsorganisationen/Branchengewerkschaften: Branchengewerkschaft für Mediziner, Branchengewerkschaft für Bergbau und Metallurgie, Branchengewerkschaft für Staatsdienst und Dienstleistungen, sowie der Branchengewerkschaft für Bildung und Wissenschaft.

Die Mitgliedszahlen für einzelne Branchengewerkschaften werden nicht veröffentlicht, die gesamte Mitgliederzahl AMANATS umfasst jedoch ca. 300000 Mitglieder. Sie sind jedoch rückläufig. Die Gründe hierfür sind vor allem dem negativen administrativen Einfluss durch lokale Behörden sowie der bereits existierenden Vertretungen der FPRK vor Ort geschuldet. Verstöße in diesem Rahmen werden von AMANAT zusammen mit dem »Kazakhstan International Bureau for Human Rights and the Rule of Law« dokumentiert. Am 9.11.2018 kam die Bestätigung über die Möglichkeit einer Aufnahme von AMANAT als Mitglied in den Weltgewerkschaftsbund WGB. AMANAT sucht gezielt die internationale Anbindung, um institutionellen Schwierigkeiten und aktuellen Rahmenbedingungen zu entgehen.

Die Kasachische Konföderation der Arbeit (KKT) ist der dritte Gewerkschaftsdachverband von Bedeutung: Anfang der 2000er Jahre gliederte sich eine Gruppe von Gewerkschaftsfunktionären von der noch sowjetisch-strukturierten FPRK aus. Als Grund dafür wurden harte Diskussionen und Streitereien in den Gewerkschaften über neue Aufgaben der Gewerkschaften unter den neuen wirtschaftlichen Bedingungen aufgeführt. Diverse Gewerkschafter_innen bestanden darauf, dass neue Organisationsstrukturen nach dem Branchenprinzip aufgebaut und modernisiert werden sollten. Einige dieser

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Kasachstan

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Қазақстан Республикасының Касиподақтар федерациясы, FPRK (Föderation der Gewerkschaften der Republik Kasachstan)	Vorsitz: Satybaldy Dauletalin Erster stv. Vorsitz: Mughtar Tinikeyev	2 200 455	IGB
Қазақстан Қасыподақта-рының Қауымдастығы, AMANAT (Union der Gewerkschaften Kasachstans)	Vorsitz: Andrey Prigor Stv. Vorsitz: Berik Zhagiparov	ca. 300 000	WGB
Қазақстан Касыподақта-рының Конфедерациясы, ККК (Kasachische Konföderation der Arbeit)	Vorsitz: Murat Mashkenov Stv. Vorsitz: Bachyt Kapparov	ca. 800 000	GCTU (Gewerkschaftsbund der GUS-Staaten)

Tabelle 2
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Kasachstan

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Ғылым мен білімнің салалық кәсіподағы (Branchengewerkschaft des Wissenschafts- sowie Bildungswesens)	FPRK	Vorsitz: Aigul Mukasheva Stv. Vorsitz: Maira Amantayeva	861 420	EI, ETUCE
Тау-кен металлургия салалық кәсіптік одағы Қазақ кәсіподақ металл, Каспрофметалл (Branchengewerkschaft des Bergbaus und Metallwesens, Kasprofmetall)	FPRK	Vorsitz: Assylbek Nuralin	ca. 150 000	IndustriAll
Денсаулық сақтау салалық кәсіподақтарының республикалық қауымдастығы, SENIM (Branchengewerkschaft des Gesundheitswesens, SENIM)	FPRK	Vorsitz: Saparbek Dusenov Stv. Vorsitz: Irina Toscheva	293 830	
Теміржол, автомобиль, әуе, теңіз келігі салалық одақтары (Branchengewerkschaft des Eisenbahn-, Auto-, Flug-, Seetransportwesens)	FPRK	Vorsitz: Orasgali Achmetbayev	k. A.	ITF

Gewerkschaftsfunktionäre, darunter der heutige KKT-Vorsitzende Murat Mashkenov, wurden in der Folge gezwungen die FPRK zu verlassen. Im Jahr 2003 wurde von ihnen das sog. Kasachische Gewerkschaftliches Zentrum gegründet, welches im darauffolgenden Jahr in Kasachische Konföderation der Arbeit (KKT) umbenannt wurde. Die Gewerkschaft umfasst elf Branchenorganisationen und drei territoriale Vereine mit etwa 800 000 Mitgliedern. Die KKT gilt als eine Organisation, die offene Konflikte mit dem Staat vermeidet. Jedoch kritisierte ihr Vorsitzender, Murat Mashkenov, offen neue Gesetze, die die Gewerkschaften und den Arbeitskodex betrafen. Diese Gesetze, die ohne gesellschaftliche Beteiligung und offene Diskussion mit den Arbeitnehmer_innen entstan-

den, bevorteilten Arbeitgeber und schwächten gewerkschaftliche Interessenvertretung enorm. Dies führte ebenso zu einer Art Monopolisierung der FPRK. Mashkenov beschuldigte die FPRK öffentlich des Missbrauchs von administrativen Ressourcen für die sog. »freiwillig-erzwungene« Umwerbung der Gewerkschaftsmitglieder weg von der KKT hin zur FPRK.

Derzeit am einflussreichsten sind die Einzelgewerkschaften für Bildung und Wissenschaft und für Gesundheitswesen, da sie die größten Mitgliederzahlen aufweisen (861 420 sowie 293 830 Mitglieder). Beide sind Mitglieder in der FPRK. Sie erheben jedoch keine politischen Forderungen oder zeigen Be-

strebungen zum aktiven Dialog mit Vertreter_innen des Staates oder von Arbeitgeberverbänden.

Größte Herausforderungen für die Einzelgewerkschaften sind die Bestätigung und Aufrechterhaltung ihrer Mitgliederzahlen, die Finanzierung und die professionelle Teilnahme an der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen und die Mitbestimmung bei der Arbeit der ministeriellen Gremien, die sie voll an die zentrale Ebene der FPRK abgegeben haben.

Neben der Gewerkschaft für Bildung und Wissenschaft, die die größte Mitgliedsgewerkschaft der FPRK ist, besteht die Gewerkschaft für Wissenschaft, die Mitglied der KKT ist. Sie ist viel kleiner, ihre Führung ist jedoch sehr aktiv und äußert sich auch kritisch gegenüber dem neuen Gewerkschaftsgesetz und dessen Einschränkungen.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Größte Herausforderungen für die Dachorganisationen und Verbände ist die steigende Unzufriedenheit der Mitglieder von regionalen und Branchengewerkschaften mit der aktuellen Situation von knappen Löhnen und Gehältern. Es gibt jedoch, im starken Kontrast dazu, bisher nicht viel gesellschaftliche Kritik über die Art und Weise der Arbeit von Gewerkschaften, da Alternativen, in Form moderner arbeitender Arbeitnehmer_innenvertretungen, häufig nicht bekannt sind, lokal vorhandene Verbände in ihrer Arbeit häufig nichts konkretes anbieten können und das sowjetische Erbe häufig zu einer allgemeinen negativen Bewertung von gewerkschaftlicher Arbeit und deren Möglichkeiten beiträgt.

Dabei wäre gerade eine starke gewerkschaftliche Vertretung von Arbeitnehmer_inneninteressen eine wichtige Stimme zur Bewertung der sozio-ökonomischen Probleme im kasachischen Staat: Arbeitnehmer_innen leiden stark unter der Entwertung der nationalen Währung Tenge und der fortschreitenden Inflation. Durch den Fall des Ölpreises 2014/15 und die daraus entstandene Wirtschaftskrise, war die Lage auf dem Arbeitsmarkt lange angespannt. Erst in den letzten Jahren war eine leichte Besserung zu vermelden. Jedoch bleibt die Inflation bei jährlich etwa zehn Prozent und sorgt so für einen kontinuierlichen Wertverlusts des kasachischen Tenge. Arbeitnehmer_innen im Niedriglohnsektor sind davon überproportional stark betroffen und erleben einen starken Kaufkraftverlust. Auch zu Beginn des Jahres 2020 war ein starker Wertverfall der nationalen Währung und damit ein Verlust von Kaufkraft zu beobachten. Dies ist, immer noch, der starken Abhängigkeit der kasachischen Wirtschaft vom Weltmarktpreis von Öl geschuldet. Grundsätzlich wurde noch keine wirkliche Umsetzung der lange angestrebten Diversifikation der Wirtschaft und Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der Produktion aus Kasachstan eingeleitet, obwohl die Regierung hier seit vielen Jahren Reformen und Modernisierungsprozesse ankündigt. Um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben, wählen Arbeitgeber branchenübergreifend häufig den Weg der konsequenten Kosteneinsparung über die Verminderung der Kosten für Arbeit und Dienstleistungen. Hierfür werden häufig Kurzarbeit oder Kürzungen bei der

Personaldecke genutzt. Ausstehende Lohnerhöhungen oder Inflationsausgleich werden häufig umgangen oder nicht gewährt. Der hoch-kompetitive Arbeitsmarkt sorgt für starken Druck und in Kombination mit einer schwacher Arbeitnehmer_innenvertretung für ein häufiges »Erdulden« diesen Maßnahmen durch Arbeitnehmer_innen.

Da Kasachstan bis heute in bestimmten Bereichen der Wirtschaft einen großen Bedarf an gut ausgebildeten Spezialisten hat, werden ausländische Fachkräfte gezielt angeworben. Diese werden häufig durch eine hohe Bezahlung und andere Privilegien nach Kasachstan gelockt. Die damit einhergehenden Disparitäten bei der Bezahlung von Ausländer_innen und Kasach_innen führte zu öffentlichen Diskussionen und Spannungen auf dem Arbeitsmarkt. Die Regierung beschloss in der Folge die Quote ausländischer Arbeitskraft zu reduzieren und die Beschaffung von Arbeitsvisa zu erschweren. Die Gewerkschaften positionierten sich bei der dieser Diskussion nur zögerlich.

Die informelle Beschäftigung in Kasachstan ist nur schwer zu quantifizieren. Es ist jedoch weit verbreitet, dass Menschen ohne Arbeitsverträge in verschiedenen Beschäftigungen tätig sind. Offizielle Zahlen hierzu werden nicht veröffentlicht. Die Ungewissheit über die reale Situation am Arbeitsmarkt ist demnach groß und vorhandene Statistiken sind häufig nicht verwendbar: Angaben über die Arbeitslosenquote und die Anzahl der Selbstständigen in Kasachstan weisen offensichtliche Mängel auf, da die offiziellen Zahlen nicht mit jenen unabhängiger Forschungsinstituten übereinstimmen. Beispielsweise zeigen die offiziellen Statistiken eine Anzahl von knapp einer Millionen Selbstständigen in Kasachstan an, während Umfragen des unabhängigen Forschungsinstitutes TALAP von einer zwei bis dreifach höheren Zahl – auf Grundlage von Umfragen – ausgehen. Ein großer Anteil von arbeitenden Menschen in Kasachstan ist demnach selbstständig beschäftigt und verfügt nur selten über sozialen Schutz. Die Gewerkschaften sehen Selbstständige und Beschäftigte im informellen Sektor jedoch nicht als potenzielle Mitglieder an und arbeiten hierzu bisher nicht.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Im Allgemeinen mangelt es in breiten Bevölkerungsschichten an Basiswissen über die Rolle, Aufgaben und Rahmenbedingungen von Gewerkschaften und moderner gewerkschaftlicher Arbeit. Trotz der Tatsache, dass die Kasach_innen seit 30 Jahren in einer neuen Gesellschaftsordnung leben, sehen viele Gewerkschaften immer noch durch die Brille ihrer Rolle in der Sowjetunion, die sich, so die weitläufige Meinung, häufig auf Verteilung von Geschenken an Kinder, Fahrten zu Kurorten und Durchführung von Kulturveranstaltungen beschränkte. Unter diesem Erbe leiden alle Gewerkschaften in Kasachstan bis heute. Laut offiziellen Angaben (Stand 2019) existieren in der Republik Kasachstan rund 107 000 Tarif- oder Kollektivverträge, darunter 98 Prozent in Betrieben, in denen Gewerkschaften tätig sind. Außerdem wurden über 11 000 Betriebsräte gegründet, von denen über 9 000 Gründungen durch Gewerkschaften initiiert worden sind. Diese werden in

ihrer Bedeutung nur wenig wahrgenommen. Kasachische Gewerkschafter_innen müssen immer wieder die Bedeutung von Tarifbindung und Betriebsräten erläutern und rechtfertigen. Eine klare Verbindung zwischen guten Arbeitsbedingungen und deren breite Anwendung findet bisher in der kasachischen Gesellschaft nicht statt. Das vorgenannte sowjetische Erbe erschwert dieses Perzeptionsproblem maßgeblich.

Zudem gibt es einen starken Bedarf an Wissensvermittlung über die rechtlichen Rahmenbedingungen für Gewerkschaftsarbeit, insbesondere in den Regionen, die beklagen, dass der Informationsfluss von der Führung des Gewerkschaftsverbandes in die Mitgliedsgewerkschaften nicht inklusiv ausgestaltet sei. Weiterhin wurde offen der Wunsch ausgesprochen, dass sich die Leitungsebene der FPRK stärker bei der Lösung bedeutender Arbeitskonflikte der Branchengewerkschaften einbringt, insbesondere mit multinationalen Arbeitgebern.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Mit der FPRK besteht ein nominell starker Verband, der als Nachfolger der sowjetischen Gewerkschaftsorganisation über stabile Strukturen verfügt. Gleichzeitig stellt dieses Erbe auch eine Schwäche dar, da der Verband weiterhin sehr staats- und dadurch eher arbeitgebernah ist, sowie in der Öffentlichkeit als schwach wahrgenommen wird. Allerdings bekundet der Vorsitzende in Gesprächen den Willen zur strukturellen Erneuerung und zu einer effektiven Vertretung der Mitgliederinteressen. Seiner Aussage nach müssen Gewerkschaften ihren Mitgliedern heute die Vorteile der Mitgliedschaft in Form von guten Verhandlungsergebnissen deutlich machen, um nicht weiter Mitglieder zu verlieren. Die FPRK bringt sich aktiv in die Arbeit staatlicher Gremien zur Vorbereitung und Abstimmung von Gesetzesentwürfen ein und versucht die starke wirtschaftsliberale Position des Staates zumindest an einigen Stellen auszugleichen. Nach mehreren Anläufen und Versuchen durch die Gewerkschaften wurde das Thema von niedrigen Gehältern in der Bildung, Gesundheit und dem sozialen Bereich des Landes zum Gegenstand der Prüfung seitens der Regierung und nach einer abgestimmten konzertierten Aktion verkündete der Präsident am Jahrestag der Regierungspartei eine 30 Prozent Erhöhung der Gehälter im Bereich Soziales, Gesundheitsversorgung und Bildungswesen. Die regionalen Vertreter_innen der FPRK nehmen vor Ort ebenfalls die Möglichkeit zur Partizipation an der Arbeit von Kommissionen für arbeitsrechtliche Fragen und Arbeitsschutz wahr. Es besteht die Chance, dass sich mit der FPRK und ihren Mitgliedsgewerkschaften der Regierung gegenüber zwar unkritische, aber sich auf Arbeitsebene für Arbeitnehmer_inneninteressen einsetzende Organisationen entwickeln können (siehe den Arbeitskonflikt der FPRK-Gewerkschaft Kazprofmetall im Arcelor Mittal Werk in Temirtau). Im Vergleich zur Ära der Sowjetunion findet man in den Reihen der FPRK heute junge Menschen, die sich auch für die internationale Arbeit von Gewerkschaften interessieren und einen Generationenwechsel einleiten könnten. Das Risiko, dass sich das neue Selbstverständnis sehr langsam entwickelt und der Staat durch weiterhin sehr arbeitgeberfreundliche

Politik die Gewerkschaften schwächt, besteht jedoch ebenso. Weiterhin haben junge Menschen nur wenig Einfluss auf die Entwicklung der Gewerkschaft, die bis heute von staatsnahen Vertreter_innen geleitet wird.

Auf Seiten der kritischen Gewerkschaften gab es mit der Konföderation KPNK eine starke Stimme, die nun leider endgültig zum Verstummen gebracht wurde. Einzelne Gewerkschaften wie die Wissenschaftsgewerkschaft der KKT äußern sich zwar intern kritisch gegen das neue Gewerkschaftsgesetz und die Reform des Arbeitsrechts, sind aber verständlicherweise durch das staatliche Vorgehen gegen die Konföderation eingeschüchtert. Es ist abzuwarten, ob es einzelnen Gewerkschaften gelingt, dem Staat die Bedeutung sozialer Entwicklungen und entsprechender Politik für die Stabilität und den sozialen Frieden in Kasachstan zu vermitteln, ohne dass die staatliche Führung sich durch die Akteure bedroht sieht. Denn darauf wird mit aller Härte reagiert werden. AMANAT verspricht als neuer Akteur zumindest Impulse für das Einleiten eines Erneuerungsprozesses der Gewerkschaftsbewegung Kasachstans.

Letztendlich sind die Gewerkschaftsdachverbände jedoch kaum Teil des Wirtschafts- und Arbeitsdiskurses im Land und können die Ausgestaltung von Regierungshandeln nur wenig bis gar nicht beeinflussen. KKT und AMANAT werden als Gegner der Regierung betrachtet, aber selbst FPRK hat keinen wirklichen Einfluss auf die Regierung.

Christoph Mohr, Regionaldirektor der Friedrich-Ebert-Stiftung für Kasachstan und Usbekistan, mit Sitz in Almaty

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.