MONGOLEI

Gewerkschaftsmonitor

Juni 2025

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die Mongolei ist seit 1992 eine parlamentarische Demokratie mit einem bzw. einer direkt gewählten Staatspräsidenten_in. 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 als parlamentarische Demokratie weiter konsolidiert. Die Verabschiedung eines Parteiengesetzes im Jahr 2023 und die im Juni 2024 stattgefundenen Parlamentswahlen mit der danach ausgehandelten Drei-Parteien-Koalition waren ein weiterer Schritt auf dem Weg der Konsolidierung der mongolischen Demokratie. Obwohl die sozialdemokratisch orientierte Regierungspartei Mongolische Volkspartei (MVP) bei den Parlamentswahlen im Juni 2024 eine absolute Mehrheit errang (68 von 126 Sitzen), ist sie eine Koalitionsregierung mit der wirtschaftsliberal orientierten Demokratischen Partei (DP) und der ebenfalls liberal orientierten HUN-Partei eingegangen. Die DP, die über 35 Sitze im Parlament verfügt, stellt nun acht Minister, die HUN-Partei (acht Parlamentssitze) zwei von insgesamt 22 Ministerposten. Bei den Präsidentschaftswahlen im Juni 2021 setzte sich der MVP-Kandidat Ukhnaagiin Khurelsukh, der bis Januar 2021 amtierende Premierminister, deutlich mit etwa 68 Prozent bereits in der ersten Runde gegen seine zwei Konkurrenten durch. Nachfolger von Khurelsukh im Premierministeramt wurde 2021 der noch relativ junge (geb. 1980) Politiker Luvsannamsrain Oyun-Erdene, der die Reformagenda der MVP, etwa bezüglich des Wahlrechts, aber auch in anderen Politikbereichen, weiter vorantreibt.

Kurz vor der parlamentarischen Sommerpause und den Wahlen im Jahr 2024 wurde z. B. das bereits Anfang 2022 in Kraft getretene nationale Arbeitsgesetz in die Praxis umgesetzt. Es umfasst nun auch Aspekte eines ausgeweiteten Jahresurlaubs, schreibt Höchstgrenzen für die Arbeitszeit vor und sieht einen Vaterschaftsurlaub vor. Ende April 2022 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. Darin wurden auch Vereinbarungen über die Förderung einer proaktiven Beschäftigungspolitik, die Ausgestaltung der Gehaltspolitik auf nationaler Ebene, die Gewährleistung der Rechte von Arbeitnehmer_innen, sowie über Maßnahmen der sozialen Sicherung getroffen.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Nach einer Phase des wirtschaftlichen Einbruchs im Jahr 2020 und einer stagnierenden Wirtschaft im Jahr 2021, bedingt durch die Auswirkungen der COVID-Pandemie, ist das mongolische Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2023 um sieben Prozent gestiegen. Dieser Wert zeigt eine wirtschaftliche Erholung, kann aber nicht an frühere Spitzenwerte anschließen (2011 lag dieser bei 17,3 Prozent BIP-Wachstum). Der höchste Zuwachs im Jahr 2023 war im Transportsektor mit 39,3 Prozent zu verzeichnen, gefolgt vom Bergbausektor mit 23,4 Prozent. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der Mongolei ist nur über eine steigende Nachfrage aus China (80 Prozent der Exporte gehen dorthin) und erhöhte Rohstoffpreise auf den Weltmärkten möglich. Im Windschatten einer wachsenden Weltwirtschaft kann damit auch die mongolische Wirtschaft wieder erhebliche Wachstumsraten verzeichnen. Die Grundlage des Wachstums sind in erster Linie die natürlichen Ressourcen, u. a. Kohle, Kupfer, Gold, seltene Erden und Uran. Diese sind in Zeiten steigender Nachfrage und hoher Rohstoffpreise vor allem für ausländische Direktinvestitionen von internationalen Konzernen wie Rio Tinto attraktiv. Prominentes Beispiel ist die Mine Oyu Tolgoi mit dem größten Kupfervorkommen der Welt. Im Jahr 2023 wurden die jahrelangen Querelen wegen ungeklärter Korruptionszahlungen und zu hoher Erschließungskosten zwischen dem Staat und Rio Tinto beigelegt. Während der Ressourcenabbau zwar ein lukratives Geschäft für Investoren und Staat ist, wurden nur relativ wenig Arbeitsplätze geschaffen. Etwa vier Prozent aller Beschäftigten arbeiteten Ende 2024 im Bergbausektor.

Seit 2011 wird die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns nicht mehr nur durch die Regierung festgelegt, sondern in einem zweijährigen Turnus in einem tripartiten Format von Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Regierung ausgehandelt. Der derzeitige monatliche Mindestlohn von etwa 182 Euro wurde zum 1. April 2025 auf etwa 214 Euro angehoben. Obwohl dieser Betrag das offizielle landesweite Existenzminimum von etwa 133 Euro in der Hauptstadt und 130 Euro in den östlichen Regionen abdeckt, bleibt er weit hinter einem angemessenen Lebensstandard zurück. Aktuell liegen die durchschnittlichen Gehälter der Beschäftigten bei etwa 670 Euro pro Monat.

Als Folge der gewerkschaftlichen Schwäche in der Privatwirtschaft sind die Löhne dort, abgesehen von ausgewählten Bereichen wie dem Bergbau und der Kaschmirindustrie, meist deutlich niedriger als im öffentlichen Sektor. Die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich weiter, mit sehr hohen Unterschieden bei Einkommen und Vermögen. Wirtschaftskrisen treffen insbesondere viele Klein- und Kleinstunternehmen schwer, bei denen über 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 5,3 Prozent. 2022 lebten 27,1 Prozent der mongolischen Bevölkerung in relativer Armut. Hinzu kommt die allgemein schlechte Qualität der Berufsbildung sowie von Hochschulen und Universitäten. Mittelfristig will die 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. Die FES hat mit den Gewerkschaften an Vorschlägen zur Novellierung des Sozialversicherungsgesetzes gearbeitet und dabei mit dem ständigen Ausschuss für Soziales sowie dem Arbeitsministerium zusammengearbeitet. Zudem wurden deutsche Experten engagiert, um Erfahrungen auszutauschen und um Empfehlungen zu erstellen, die an das Arbeitsministerium, die Gewerkschaften und die Abgeordneten des Großen Staatskhurals (Einkammerparlament) verteilt wurden. Eine Novellierung des Sozialversicherungsgesetzes wurde im Juli 2023 durch das Parlament verabschiedet und ist Anfang 2024 in Kraft getreten. Die zentralen Änderungen dieses Gesetzes bestehen darin, dass das Solidaritätsprinzip schrittweise durch ein kapitalgedecktes System ersetzt wird. Bis 2030 erhält jede Person ein persönliches Namenskonto, das mit finanziellen Mitteln ausgestattet wird. Diese Gelder können für Bildungszwecke, Gesundheitsversorgung und Wohnungskredite verwendet werden. Zudem erlaubt das Gesetz, dass ein bestimmter Anteil an Rentenleistungen von Hinterbliebenen geerbt werden. Für Viehzüchter übernimmt der Staat 50 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge. Beiträge zu den Sozialversicherungen werden nun 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 Rentenversicherung wird derzeit faktisch als Umlagesystem finanziert und schließt weniger als die Hälfte aller Erwerbstätigen ein. Derzeit sind rund 1.117.000 Personen von der gesetzlichen Rentenversicherung erfasst. Es wurde lange über die Einführung einer zweiten, kapitalgedeckten Säule der Rentenversicherung diskutiert. Mit der Novellierung des Sozialversicherungsgesetzes wurde ein weiterer Anlauf unternommen, um neben dem Umlagesystem auch ein kapitalgedecktes System zu implementieren, was jedoch letzten Endes gescheitert ist.

Ein eigens eingerichteter Rentenversicherungsfonds, der zum Ausgleich finanzieller Engpässe dienen soll, wurde in der Vergangenheit oft zweckentfremdet. Das 2017 aufgenommene Kreditprogramm des Internationalen Währungsfonds (IWF) wirkte sich auch auf den Bereich der sozialen Sicherung aus. Das Renteneintrittsalter wurde auf Druck des IWF hin 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 vor allem 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: 76 Jahre, Männer: 67 Jahre) haben zu großem Unmut in der Bevölkerung geführt. Auf der anderen Seite sind die sozialen Sicherungssysteme ohne Veränderungen bei Einnahmen und/oder Ausgaben jedoch absehbar nicht überlebensfähig. In den vergangenen Jahren hatte die MVP-Regierung die Möglichkeit geschaffen, 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 – also vor allem einer städtischen Bevölkerung. Demgegenüber stand die politische Motivation mongolischer Regierungen, die wichtige Wählergruppe der Viehzüchter_innen zu gewinnen. Durch die Novellierung des Sozialversicherungsgesetzes ist es nun nicht mehr möglich, diese Form der Nachzahlungen zu leisten.

Eine weitere Herausforderung besteht im 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. Im Jahr 2023 wurden von den Gewerkschaften zwei ihrer Vertreter in das Nationale Komitee der Krankenversicherung gewählt. Dadurch ergeben sich für die Gewerkschaften neue Beteiligungsmöglichkeiten.

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 schleppend voran. Damit die mongolischen Gewerkschaften den Herausforderungen der Zukunft gerecht werden, müssen sich die Gewerkschaftsorganisationen 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 war stets von großer Relevanz, insbesondere in den Sektoren Bergbau, Bauwesen sowie Transport und Logistik. Nachdem sich in den vorherigen Jahren Arbeitsunfälle gehäuft hatten, konnte im vergangenen Jahr die Situation verbessert werden, wie die rückläufigen Zahlen belegen. Durch die Präsenz eigener Vertreter_innen im Nationalen Arbeitsschutzkomitee gewinnen die Gewerkschaften auf politischer Ebene an Einfluss. Da in rund 85 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, müssen die Gewerkschaften im nationalen sozialen Dialog die Entwicklung eines landesweiten funktionsfähigen sozialen Sicherungssystems im Arbeitsschutz anregen und durchsetzen, was bislang noch 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 197.015 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 Gewerkschaftsverband 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 den Branchengewerkschaften und Aimag-Gewerkschaften inne, die Führungsebene des Dachverbands ist hingegen weiterhin 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

Tabelle 1:
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Verbände in der Mongole

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confederation of Mongolian Trade Unions, CMTU (Mongolischer Gewerkschaftsverband, MGV)	Herr B. Ragchaa (bis Juli 2025) Präsident des MGV Herr Kh. Buyanjargal (bis Juli 2025) Generalsekretär des MGV	197.015	International Trade Union Confederation (ITUC)

Tabelle 2:
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in der Mongolei

Branchenverband / Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Federation of Mongolian Education and Science Unions, FMESU (Mongolischer Gewerkschaftsverband für Bildung und Wissenschaft, MGfBW)	Mongolischer Gewerkschaftsverband	Herr Z. Tsogtgerel	27.001 (Stand: 12.2024)	Education International
Federation of Energy and Mining Sector Trade Unions, FMEMSTU (Mongolischer Gewerkschaftsverband für Energie, Geologie und Bergbau, MGfEGB)	Mongolischer Gewerkschaftsverband	Frau D. Dolgor	10.790 (Stand: 12.2024)	IndustriALL
Medical Employees Trade Union Federation of Mongolia, METUF (Mongolischer Gewerkschaftsverband für Medizinisches Personal, MGfMP)	Mongolischer Gewerkschaftsverband	Frau Ch. Narantuya Herr L. Enkhsaikhan	12.540 (Stand: 12.2024)	UNI Global Union, Public Services International (PSI)
Federation of Mongolian Railway Workers Trade Union (Föderation der Eisenbahngewerkschaften der Mongolei, FdEM)	Mongolischer Gewerkschaftsverband	Herr B. Altankhuyag	16.780 (Stand: 12.2024)	International Transport Workers' Federation

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 Tagesordnung des Parlaments zu setzen und gegebenenfalls zu reformieren, scheiterte im Frühjahr 2024. Laut Angaben der mongolischen Gewerkschaften haben sie lediglich beschlossen, Änderungen vorzuschlagen. In der Folge fanden innerhalb der Gewerkschaftsorganisationen mehrere Diskussionen in Zusammenarbeit mit der FES statt. Es ist geplant, den Entwurf für ein novelliertes Gewerkschaftsgesetz während der parlamentarischen Frühlingssitzungen 2025 einzubringen.

Neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen und den tariflichen Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber_innen ist in der Mongolei der tripartite Dialog mit seinen 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 diskutiert und es werden Empfehlungen abgegeben.

Die Mongolei hat seit dem politischen Systemwechsel 1990 insgesamt 21 Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (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) und Übereinkommen 190 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt stehen 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 zu unterstützen. Es 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 informellen 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 Verdienstausfälle 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, war in der Vergangenheit die Zusammenarbeit zwischen MVP und Mongolischen Gewerkschaftsverband (MGV) nicht sehr eng. Der MGV hatte aus der zu großen politischen Nähe und der zu engen Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Parteien in der Region (z. B. in Japan oder Südkorea) seine Lehren gezogen

und es bestand die Angst, im Falle des Auseinanderbrechens oder der Wahlniederlage einer Partei gemeinsam mit ihr unterzugehen. Dementsprechend war der MGV ursprünglich sehr auf politische Neutralität bedacht.

Dies hat sich seit den Regional- und Kommunalwahlen im Herbst 2020 verändert. Die Zusammenarbeit zwischen der regierenden Partei MVP und dem MGV war in der vorherigen Amtszeit recht erfolgreich und bei der Parlamentswahl 2024 hat die Regierungspartei MVP den Präsidenten des MGV, S. Erdenbat, als Arbeitnehmervertreter auf einen sicheren Listenplatz gesetzt. Er hat sich ausdrücklich zum Ziel gesetzt, die Beziehungen zwischen der Partei und dem MGV zu stärken und wollte zunächst weiterhin sein Amt in der Gewerkschaft behalten. Dennoch musste er Ende 2024 seinen Posten als Präsident des MGV abgeben. Der neue Präsident wird Ende Juni 2025 auf dem großen Gewerkschaftskongress gewählt, bis dahin leitet der stellvertretende Präsident den Dachverband.

Der Dachverband, in dem alle mongolischen Gewerkschaften vereint sind, verfügt über ein erhebliches politisches Gewicht. Die 197.015 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 Lohnerhöhung 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 2025 auf schließlich ca. 214 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. Als sehr ermutigendes Zeichen unternimmt der MGV seit dem Frühjahr 2023 für Beschäftigte in der Leichtindustrie den Versuch, einen Tarifvertrag in der Kaschmirbranche abzuschließen. Die FES unterstützte diesen Prozess von Beginn an. Nach zwei Jahren intensiver Arbeit hat die Branchengewerkschaft für die Leichtindustrie Ende 2024 einen Gehaltstarifvertrag in der Kaschmirindustrie mit dem Mongolischen Wolle- und Kaschmirverband unterzeichnet.

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 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.

Dr. Stefanie Hanke, *Landesvertreterin, 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

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.