

KASACHSTAN

Gewerkschaftsmonitor

Mai 2024

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die Republik Kasachstan hat am 16. Dezember 1991 ihre Unabhängigkeit von der Sowjetunion erlangt. In der Präsidentialrepublik mit einem Zweikammerparlament verfügt der Präsident über eine herausgehobene Stellung im System. Der erste Präsident, Nursultan Nasarbajew, trat nach fast 30 Jahren im Amt am 19. März zurück. Er ernannte seinen langjährigen Vertrauten Kassim-Schomart Tokajew zu seinem Nachfolger. Nasarbajew blieb fürs Erste weiterhin mit weitreichenden Macht- und Aufsichtsbefugnissen ausgestattet: Er blieb Vorsitzender der Regierungspartei Nur-Otan, Vorsitzender des nationalen Sicherheitsrates und Mitglied des Verfassungsrates Kasachstans. Nasarbajews Nachfolger Tokajew war zu diesem Zeitpunkt Senatspräsident, auf dessen Position die älteste Tochter Nasarbajews, Darigha Nasarbajewa, nachrückte, was viele Beobachter auf eine dynastische Nachfolgeregelung spekulieren ließ.

Zur Überraschung vieler vermochte es Tokajew, sich in der Folge eigenständig zu positionieren und Akzente zu setzen. Sein Handlungsrahmen war zwar insoweit eingeschränkt, als 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« entfernte. Durch diverse Initiativen, die auf die Stärkung der sozialen Gerechtigkeit abzielten, sowie sein Konzept des »zuhörenden Staates« versuchte Tokajew ein anderes Kasachstan zu begründen, ohne damit allerdings durchschlagenden Erfolg zu haben. Die Coronapandemie setzte der Wirtschaft des Landes weiter zu und verstärkte die soziale Ungleichheit.

Kasachstan erlebte in den ersten Januartagen des Jahres 2022 schließlich 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 dem Ende der Korruption und Patronage umfasste. Analog vollzogen 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 sozioökonomische Initiativen, wie beispielsweise die Schaffung eines Sozialfonds, aber in der Folge auch politische Reformen, die, wenn auch top-down angekündigt, im Juni 2022 durch ein Referendum vom Volke bestätigt wurden. Laut offizieller Verlautbarung sollte das superpräsidentielle System abgeschwächt und Parlament, Gerichte und andere Institutionen gestärkt werden. Mit dem Konzept eines »Neuen Kasachstans« verfolgt der Präsident das Ziel, tiefgreifende Prozesse der gesellschaftlichen Transformation in Gang zu setzen. Die politischen Entwicklungen seit den Protesten von Anfang Januar enttäuschen die in diese Ankündigung gesetzten Erwartungen jedoch bei vielen. So gewann die regierende Partei Amanat bei den im März 2023 stattfindenden Kommunal- und Parlamentswahlen über 54 Prozent der Sitze, während regimetreue Parteien die restlichen Sitze unter sich aufteilten. Zwar wurden unabhängige Kandidaten zugelassen – das erste Mal seit 2004 –, allerdings gingen die Mandate alle an Fürsprecher des Kurses von Präsident Tokajew. Obwohl die Wahlreformen von Präsident Toqayev als Zeichen des Wandels gepriesen wurden, berichteten unabhängige Beobachter von Verstößen und mangelnder Transparenz während der Wahl.

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 den 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 (89 Millionen t in 2023). Darüber hinaus befindet es sich unter den Top 10 der weltweiten Getreideexporteure und ist der weltweit größte Exporteur von Uran (21 112 t in 2023 gefördert).

Kasachstan hat sich seit seiner Unabhängigkeit zu einem Middle-Income Country entwickelt. Das BIP ist seit der Unabhängigkeit stark gewachsen. Jedoch hängt Kasachstans Wirtschaftswachstum weiterhin mit den Öl- und Gaspreisen zusammen. 2018 lag das BIP bei 179 Milliarden US-Dollar. 2020, im Jahr der Pandemie, sank es auf 171 Milliarden US-Dollar und betrug 2023 259 Milliarden US-Dollar. Das Wirtschaftswachstum stagnierte in den vergangenen Jahren, wenn auch auf höherem Niveau. 2018 lag es bei knapp 4,1 Prozent, 2020 lag es pandemiebedingt bei 2,5 Prozent, während es 2022 wieder auf 3,3 Prozent stieg und für 2023 ein Wachstum von 4,8 Prozent fixiert worden ist. Die Regierung möchte mit der im Jahr 2012 verabschiedeten Reformstrategie »Kazakhstan Strategy 2050« bis Mitte des Jahrhunderts zu den 30 am meisten entwickelten Ländern gehören. Dieser Wandel findet jedoch nur sehr langsam statt und schlägt sich bislang nicht im sozialen Aufstieg der Masse der Bevölkerung nieder.

Die Arbeitslosenquote in Kasachstan 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. Auch vermeiden Firmen Entlassungen durch die Anordnung von Kurzarbeit oder unbezahltem Urlaub. Problematisch ist auch, dass ein Großteil der Jugend in gering qualifizierten und gering verdienenden Berufen und häufig im informellen Sektor arbeitet oder das Land verlässt. Ein Drittel der kasachischen Bevölkerung ist selbstständig. Staatlichen Angaben zufolge arbeiten mehr als 2 Millionen Kasach_innen als Selbstständige bei einem Gesamtanteil von 9,5 Millionen Arbeitskräften, was 22,5 Prozent entspricht. Der größte Beschäftigungsanteil ist allerdings im Niedriglohnsektor vorzufinden, während ungefähr 20 Prozent der Bevölkerung im informellen Sektor arbeiten. Dieser Teil ist von geringen Löhnen, schlechter Sozialversicherung und schlechtem Arbeitsschutz betroffen.

In den Jahren seit den späten 1990ern hat das Wirtschaftswachstum die Armut im Lande deutlich reduziert: 2023 betrug der Armutsanteil 5,2 Prozent – laut UNICEF mithin rund 1,1 Millionen Menschen. Auf dem Human Development Index (HDI) hat Kasachstan seit der Jahrtausendwende ebenfalls Punkte gesammelt und liegt gegenwärtig auf Rang 67 (Stand 2022). Auch die Ungleichverteilung in Kasachstan ist, basierend auf offiziellen Zahlen, vergleichsweise gering. Das durchschnittliche Einkommen nach offiziellen Angaben beträgt rund 817 US-Dollar (Stand Ende 2024). In Kasachstan gibt es allerdings eine starke Differenz zwischen dem Leben in der Stadt und in ländlichen Regionen bzw. in den wachsenden Vorstädten. Die Arbeitslosigkeit ist hier ein besonders großes Problem. Seit der Präsidentschaftswahl 2019 haben der Un-

mut und auch Proteste, die hiermit im Zusammenhang stehen, stark zugenommen. Forderungen richten sich insbesondere nach einer modernen Wirtschafts- und Sozialpolitik, welche Diversifizierung plus soziale Abfederung verfolgt. Der Regierung wird mithin vorgeworfen, für die steigenden sozialen und wirtschaftlichen Missstände verantwortlich zu sein.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Ein entscheidendes Jahr für die kasachischen Gewerkschaften in der jüngeren Geschichte war das Jahr 2011. Die Situation wurde schwieriger, nachdem Gewerkschaftsproteste sowie die staatliche Reaktion darauf in ölfördernden Monostädten im Westen des Landes eskalierten. Mitgliedsverbände der Konföderation der unabhängigen Gewerkschaften Kasachstans (KNPK) in der Ölindustrie in Westkasachstan versuchten seit Ende Mai 2011 – 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 Gewerkschaften in diesem Zusammenhang ignorierten, organisierten diese Demonstrationen und mehrmonatige Streiks (im Juli 2011 streikten allein in Schanaosen 1 500 Arbeiter_innen). Hierauf wurde mit Massenentlassungen reagiert. Mitte Dezember 2011 kam es wieder zu Protesten und schließlich zu Ausschreitungen, bei denen 17 Menschen durch Polizeigewalt ums Leben kamen und über 100 Menschen verletzt wurden. Der damalige Präsident Nursultan Nasarbajew verhängte den Ausnahmezustand über Schanaosen und setzte eine nächtliche Ausgangssperre bis zum 5. Januar 2012 fest.

Die Regierung begann in der Folge, Gewerkschaften als eine Bedrohung ihrer Macht und als potenzielle Unruheherde zu sehen. Im Januar 2012 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 Nachfolgers des sowjetischen Dachverbands, 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 Kasachische Konföderation der Arbeit (KKT), konnten sich in der Folge neu registrieren. Der KNPK wurden jedoch immer wieder bürokratische Hürden in den Weg gelegt, wodurch der Verband Fristen wiederholt verpasste und Anfang des Jahres 2017 gerichtlich zur Auflösung gezwungen wurde. Der Vorsitzenden der KNPK, Larissa Charkowa, wurde Veruntreuung von Gewerkschaftsvermögen vorgeworfen. Sie wurde im Frühsommer 2017 zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Ausdruck des neuen politischen Klimas war unter anderem das Schweigen der anderen Dachverbände: Die FPRK unternahm keine Solidaritätsaktionen zum Schutz und zur Verteidigung von inhaftierten Gewerkschafter_innen.

In Kasachstan sind seither keine gewerkschaftlichen Proteste mehr sichtbar, da sonst mit harten Strafen zu rechnen ist. Ne-

ben 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. Kundgebungen oder Streiks sind zwar per Gesetz möglich, jedoch sind die obligatorischen Verfahren im Vorlauf so verstrickt, dass es in den vergangenen Jahren zu keinem einzigen offiziell genehmigten Streik 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. Seit Dezember 2023 wird Kasachstan von Protesten ehemaliger Arbeiter_innen des Ölunternehmens Kaz-MunaiGaz und einer Öldienstleistungsfirma namens West Oil Software geprägt. Rund 50 ehemalige Arbeiter von Kaz-MunaiGaz protestierten im April gegen ihre Entlassung nach dem Verlust einer Ausschreibung. Sie versammelten sich vor dem Energieministerium in Astana und wurden später von Sicherheitskräften festgenommen. Verhandlungen zwischen den Entlassenen und Regierungsvertretern wurden eingeleitet, jedoch langsam vorangetrieben. Die Situation verschärfte sich, als Videos von Verhaftungen und Protesten in sozialen Medien verbreitet wurden, und die Proteste weiteten sich auf andere Städte und Branchen aus.

In der Region Westkasachstan hat West Oil Software 11 streikende Arbeiter_innen entlassen, die seit Mitte Dezember höhere Löhne forderten. Das Unternehmen behauptet, der einmonatige Streik habe ihm finanziellen Schaden von bis zu 500 Millionen Tenge verursacht. Bemühungen zur Beendigung des Streiks wurden durch Aktivisten behindert, was zu weiteren Problemen führte. Der Streik, der von rund 500 Arbeiter_innen initiiert wurde, zielte darauf ab, in Tochtergesellschaften des staatlichen Öl- und Gasunternehmens Kaz-MunaiGas (KMG) zu höheren Gehältern beschäftigt zu werden.

GEWERKSCHAFTEN IN KASACHSTAN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Mit dem Ende der UdSSR zerfielen 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. Die Arbeitnehmer_innen wurden von den Gewinnen des Privatisierungsprozesses exkludiert. Dieser Prozess führte zur Zunahme sozialer Spannungen und Konflikte. Heute gibt es zwei Gegenpole in der Gesellschaft – eine kleine Gruppe superreicher Eigentümer_innen und den größtenteils in prekären Verhältnissen lebenden Rest der Bevölkerung. Der Wandel hin zur Marktwirtschaft änderte die Bedeutung, Funktionen und Tätigkeitsformen von Gewerkschaften. Das heißt, dass die Gewerkschaften sich, anders als in der sowjetischen Zeit, völlig neuen Aufgaben annehmen sollten. Dieser Transformationsprozess in der gewerkschaftlichen Bewegung ist bis heute nicht abgeschlossen und birgt weiterhin große Herausforderungen.

Nach Erlangung der Unabhängigkeit entstanden in Kasachstan drei nationale Gewerkschaftsdachorganisationen: die Föderation der Gewerkschaften Kasachstans (FPRK), die die Nachfolge des ehemaligen Sowjetgewerkschaftsdachverbandes, des Kasachischen Rates der Gewerkschaften, antrat; die Konföderation unabhängiger Gewerkschaften Kasachstans (KNPK), die auf der Grundlage des sogenannten unabhängigen Gewerkschaftszentrums Kasachstans nach dem Zerfall der Sowjetunion und nach Massenprotesten der Bergbauarbeiter_innen Ende der 1980er-Jahre gegründet wurde; sowie die Kasachische Konföderation der Arbeit (KKT). Weitere Gewerkschaftsorganisationen versuchten, die Registrierung zu erlangen, jedoch ohne Erfolg. Die Begründung für die Aussetzung der Registrierung bezog sich auf einen Konflikt zwischen den Geschäftsbedingungen der Zweigniederlassung und Artikel 1 des kasachischen Gesetzes »Über die staatliche Registrierung von Rechtspersonen sowie die Registrierung von Zweigniederlassungen und Vertretungsbüros«. Es wurden jedoch keine konkreten Bestimmungen genannt. Allgemein bleibt die gewerkschaftliche Bewegung in Kasachstan daher konstant schwach. Das sowjetische Erbe, das bis heute dazu beiträgt, dass Gewerkschaften nicht als glaubwürdige Vertreterinnen der Interessen von Arbeitnehmer_innen angesehen werden, führt in Kombination mit widrigen Rahmenbedingungen zu einer unzureichenden Wertschätzung gewerkschaftlicher Arbeit in der Gesellschaft.

Die Konföderation der Unabhängigen Gewerkschaften der Republik Kasachstan (KNPK) wurde infolge des oben erwähnten Gerichtsurteils am 4. Januar 2017 aufgelöst. 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. März 2017 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 250 000 Mitgliedern) aus unterschiedlichen Branchen. Da sich die Einzelgewerkschaften alle ordnungsgemäß neu registrieren konnten, bestehen diese weiterhin. Sie mussten 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, vor allem die regierungsnahe Föderation der Gewerkschaften der Republik Kasachstan (FPRK). Sie entstand am 3. März 1992 durch die Umregistrierung unter dem neuen Namen als Nachfolgeorganisation des Kasachischen Rats der Gewerkschaften. Die FPRK, heute unter Führung von Satybaldy Dauletalin, hat 24 Branchengewerkschaften mit regionalen Vertretungen in 14 Regionen und den Städten Astana, Almaty, Schymkent. Die Mitgliederzahl der FPRK liegt im Jahr 2023 bei 1,6 Millionen und

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Kasachstan

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Қазақстан Республикасының Қасиподақтар федерациясы, FPRK (Föderation der Gewerkschaften der Republik Kasachstan)	Satybaldy Dauletalin Erster stv. Vorsitz: Muchtar Tinikeyev	2 200 455	IGB
Қазақстан Қасыподақта-рының Қауымдастығы, AMANAT (Union der Gewerkschaften Kasachstans)	Andrey Prigor Stv. Vorsitz: Berik Zhagiparov	Ca. 300 000	IGB
Қазақстан Қасыподақта-рының Конфедерациясы, Kasachische Konföderation der Arbeit (KKT)	Murat Mashkenov Stv. Vorsitz: Bachyt Kapparov	Ca. 800 000	Всеобщая Конфедерация Профсоюзов (VKP) (Allgemeiner Gewerkschaftsbund [der GUS-Staaten])
Verband »Gewerkschaftsorganisation für Gesundheitswesen und öffentliche Dienste »AQNIET«	Vorsitz: Dr. Bachytzhan Tazhibai	Ca. 800 000	EPSU

entspricht ca. 17 bis 18 Prozent aller Erwerbstätigen in Kasachstan. Vor einigen Jahren lag dieser Prozentsatz noch bei über 25 Prozent, was auf die Schwierigkeit der FPRK verweist, neue Mitglieder willkommen zu heißen. Im Verfahren über die vorläufige Aufhebung seiner Mitgliedschaft im IGB erhob die FPRK einen Einspruch gegen den entsprechenden Vorschlag des IV. Kongresses. Als Hauptargument wurde aufgeführt, dass diese Entscheidung ausschließlich in der Kompetenz des IGB General Councils läge. Vorerst bleibt die FPRK IGB-Mitglied (Stand 2023, ITUC/IGB).

Der jüngste Gewerkschaftsdachverband, die Republikanische Vereinigung der Gewerkschaften »Union der Gewerkschaften Kasachstans« (AMANAT), wurde am 28. Februar 2017 gegründet. Trotz anfänglicher Erfolge kann AMANAT derzeit aufgrund stagnierender Mitgliederzahlen kaum nennenswerte Ressourcen bündeln. Als vermeintlicher Nachfolger der KNPK sieht sich AMANAT massivem administrativen und gerichtlichen Druck des Staates ausgesetzt und hat keine wirkungsvollen Möglichkeiten zu nennenswerten Gegenmaßnahmen. Es findet keine internationale Anbindung von AMANAT statt, wodurch der Verband nicht in der Lage ist, unter 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 kann. Es gibt Zweigstellen in 13 Städten und Gebietszentren in Kasachstan, darunter Atyrau, Aktau, Kostanay, Karaganda und Öskemen, also Städte mit einem bedeutenden Anteil an Bergbau und Ressourcengewinnung in der Öl- und Gasindustrie. Die Mitgliedszahlen für einzelne Branchengewerkschaften werden nicht veröffentlicht, die gesamte Mitgliederzahl AMANATs umfasst nach unbestätigten Angaben ca. 300 000 Arbeitende. Sie sind jedoch ebenfalls rückläufig. Die Gründe hierfür sind der negative, administrative Einfluss durch lokale Behörden sowie durch bereits existierende Vertretungen der

FPRK vor Ort. Am 9. November 2018 kam die Bestätigung über die Möglichkeit einer Aufnahme von AMANAT als Mitglied in die World Federation of Trade Unions. AMANAT sucht gezielt die internationale Anbindung, um institutionellen Schwierigkeiten und aktuellen Rahmenbedingungen etwas entgegenzusetzen.

Die Kasachische Industriegewerkschaft der Arbeitnehmer mittlerer und kleiner Unternehmen (YNTYMAQ), ein Zweig der FPRK, stellt sich ebenfalls als neue Alternative dar. YNTYMAQ wurde 2019 von dem ehemaligen Leiter des Zentrums für Forschungsausbildung und Konfliktlösung der FPRK, Meiram Zekeshuly Qajyken, mit dem Ziel gegründet, kleine und mittelständische Unternehmen zu vereinen und ihnen eine Fläche zu geben, in welcher diese Unternehmen repräsentiert werden können. YNTYMAQ stellt sich als eine Gewerkschaft im neuen Format dar, welcher die Datenverarbeitung durch Digitalisierung vereinfachter und effizienter vonstattengehen soll.

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 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 Gewerkschaftsfunktionär_innen, darunter der heutige KKT-Leiter Murat Mashkenov, wurden in der Folge gezwungen, die FPRK zu verlassen. Im Jahr 2003 wurde von ihnen das sogenannte Kasachische Gewerkschaftliche Zentrum gegründet, welches im darauffolgenden Jahr in Kasachische Konföderation der Arbeit (KKT) umbenannt wurde. Der Verband umfasst elf Branchenorganisationen und drei territoriale Vereine mit etwa 800 000 Mitgliedern.

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: Mai-ra Amantayeva	Ca. 700 000	EI, ETUCE
Тау-кен металлургия салалық кәсіптік одағы Қазақ кәсіподақ металл, Каспрофметалл (Branchengewerkschaft des Bergbau 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	Ca. 206 000	–
Теміржол, автомобиль, әуе, теңіз көлігі салалық одақтары (Branchengewerkschaft des Eisenbahn-, Auto-, Flug-, Seetransportwesens)	FPRK	Vorsitz: Orasgali Achmetbayev	–	ITF

Die KKT gilt als eine Organisation, die offene Konflikte mit dem Staat vermeidet. Jedoch kritisierte ihr Leiter Mashkenov offene neue Gesetze, die die Gewerkschaften und den Arbeitskodex betrafen. Diese Gesetze, die ohne gesellschaftliche Beteiligung und offene Diskussion mit den Arbeitnehmer_innen entstanden, bevorteilten Arbeitgeber_innen und schwächten gewerkschaftliche Interessenvertretung enorm. Dies führte zu einer Art Monopolisierung der FPRK. Mashkenov hat die FPRK in der Vergangenheit öffentlich des Missbrauchs von administrativen Ressourcen für die »freiwillig-erzwungene« Abwerbung der Gewerkschaftsmitglieder von der KKT hin zur FPRK beschuldigt.

Derzeit sind die Einzelgewerkschaften für Bildung und Wissenschaft und für Gesundheitswesen am einflussreichsten, da sie die größten Mitgliederzahlen mit rund 622 540 respektive 584 458 Mitgliedern aufweisen. Beide sind Mitglieder in der FPRK. Sie erheben jedoch keine politischen Forderungen oder zeigen Bestrebungen zum aktiven Dialog mit Vertreter_innen des Staates oder Arbeitgeber_innenverbänden, kommen mithin ihrem Auftrag einer aktiven Vertretung der Interessen von Arbeiter_innen kaum nach. Größte Herausforderungen für die Einzelgewerkschaften sind die Aufrechterhaltung ihrer Mitgliederzahlen und die Finanzierung ihrer Strukturen.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Die größte Herausforderung für die Dachorganisationen und Verbände ist die steigende Unzufriedenheit der Mitglieder von regionalen und Branchengewerkschaften mit 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 Arbeitnehmer_innenvertretungen häufig nicht bekannt sind, lokale Verbände in ihrer Arbeit häufig nichts Kon-

kretes anbieten können und das sowjetische Erbe häufig zu einer allgemeinen negativen Bewertung von gewerkschaftlicher Arbeit und deren Möglichkeiten beiträgt. Schließlich sind aktive Formen einer Vertretung von Arbeiter_inneninteressen unter den gegenwärtigen politischen Verhältnissen riskant. Dabei wäre gerade eine starke gewerkschaftliche Vertretung angesichts der sozioökonomischen Probleme im kasachischen Staat wichtig: Arbeitnehmer_innen leiden stark unter der Entwertung der nationalen Währung Tenge und der fortschreitenden Inflation. Arbeitnehmer_innen im Niedriglohnsektor sind davon überproportional stark betroffen.

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 das Angebot von Kulturveranstaltungen beschränkte.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

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. Derzeit laufen Gespräche über neue Tarifverträge zur Regelung der Sozial- und Arbeitsbeziehungen in den Unternehmen für den Zeitraum von 2024 bis 2026. 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.

tern und rechtfertigen. Eine klare Verbindung zwischen guten Arbeitsbedingungen und deren breiter 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 Mitgliedsorganisationen 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 Arbeitgeber_innen.

Formal haben die Gewerkschaften das Recht, im Einklang mit dem Gesetz Streiks zu organisieren und durchzuführen. In der Praxis ist die Situation jedoch recht kompliziert. Das 2014 verabschiedete Gewerkschaftsgesetz und Änderungen am Arbeits- und Strafgesetzbuch haben die Organisation unabhängiger Gewerkschaften und kollektiver Aktionen erschwert. Dies hat zu einer strengeren Kontrolle zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, einschließlich der Gewerkschaftsführer_innen, geführt. Das Verfahren für die Ausrufung eines legalen Streiks ist recht umständlich und langwierig und erfordert die Ausschöpfung aller Schlichtungsverfahren. Dies macht es oft praktisch unmöglich, einen legalen Streik durchzuführen, und viele spontane Streiks werden von den Gerichten für illegal erklärt. Es gibt Fälle, in denen unabhängige aktive Gewerkschaftsmitglieder strafrechtlich verfolgt und Streiks per Gerichtsbeschluss für illegal erklärt wurden. Dies schafft eine ungünstige Atmosphäre für die aktive Verteidigung der Arbeitnehmer_innenrechte durch Streiks.

Einige Gewerkschaftsaktivist_innen kritisieren die derzeitige Struktur der Gewerkschaften mit der Begründung, dass sie häufig von »vom Arbeitgeber ernannten« oder ehemaligen Funktionär_innen geführt werden und die Interessen der Arbeitnehmer_innen nicht immer wirksam vertreten, was die Beschäftigten dazu ermutigt, ihre Rechte durch Proteste auf eigene Faust durchzusetzen. Internationale Organisationen wie der IGB haben Kasachstan aufgefordert, das Streikrecht der Beschäftigten zu respektieren und die Sanktionen gegen Streikende aufzuheben.

Eine direkte und umfassende Aufklärung der breiten Masse der Arbeitnehmer_innen durch die Gewerkschaften über das Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen und die entsprechenden Verfahren ist nicht vorherrschend. Angesichts der derzeitigen Streikbeschränkungen und des Drucks auf unabhängige Gewerkschaften ist eine offene und aktive Aufklärung über die Organisation von Streiks schwierig. Einzelne Gewerkschaftsaktivisten und Menschenrechtsorganisationen leisten jedoch im Rahmen von Beratungen und der Unterstützung von Arbeitnehmern, die mit Arbeitskonflikten konfrontiert sind, gezielte Aufklärungsarbeit über Arbeitsrechte, einschließlich des Streikrechts.

Nach Angaben des Ministeriums für Arbeit und Sozialschutz haben seit Anfang 2024 (Stand: September 2024) 16 Streiks in

Unternehmen in Kasachstan stattgefunden. Alle diese Streiks fanden in 11 Unternehmen in der westkasachischen Region Mangistau statt, einschließlich einer andauernden Protestaktion aus dem Jahr 2023. Der Hauptgrund für Streiks, insbesondere auf den Ölfeldern in der Region, ist die Forderung nach höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen. So streikten beispielsweise im September 2024 etwa 150 Beschäftigte von Kunan Service und Akkadi Holding und forderten eine anderthalbfache Lohnerhöhung. Im Dezember 2024 streikten die Bergarbeiter von Kazakhmys in der Region Ulytau und forderten eine Verdopplung der Löhne und bessere Arbeitsbedingungen, einschließlich der Modernisierung der Ausrüstung.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Mit der Föderation der Gewerkschaften der Republik Kasachstan (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 arbeitgeber_innennah ist und 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 die Vorteile der Mitgliedschaft in Form von guten Verhandlungsergebnissen deutlich machen, um nicht weitere 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 niedriger Gehälter im Bereich Bildung, Gesundheit und Soziales seitens der Regierung zum Gegenstand der Prüfung. Nach einer abgestimmten Aktion verkündete der Präsident am Jahrestag der Regierungspartei eine 30-prozentige 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 Mitgliedsorganisationen der Regierung gegenüber zwar unkritische, aber sich auf Arbeitsebene für Arbeitnehmer_inneninteressen einsetzende Organisationen entwickeln können. 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 arbeitgeber_innenfreundliche Politik die Gewerkschaften schwächt, besteht jedoch ebenso.

Aufseiten der kritischen Gewerkschaften gab es mit der Konföderation 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 würde 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 des Regierungshandelns, insbesondere die Arbeits- und Sozialpolitik, nur wenig bis gar nicht beeinflussen. KKT und AMANAT werden als Gegner der Regierung betrachtet, aber auch der FPRK hat keinen wirklichen Einfluss auf die Regierung, die auch immer autoritärer auf das Anmelden von Arbeiter_inneninteressen reagiert.

Im Jahr 2023 wurde ein Gesetzentwurf zur Diskussion gestellt, der Änderungen am Gesetz der Republik Kasachstan »Über die Gewerkschaften« vom 27. Juni 2014 vorsieht. Diese Änderungen warfen bei den Vertretern der Gewerkschaftsbewegung eine Reihe von Fragen auf. Einer der Vorschläge betrifft die Hinzufügung von Artikel 17 des Gesetzes mit neuen Pflichten der Gewerkschaft, einschließlich der Führung von Buchhaltungsunterlagen, der Erstellung von Jahresabschlüssen, der Durchführung einer Prüfung der finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten sowie der Unterrichtung der Gewerkschaftsmitglieder über den Erhalt und die Ausgabe von Mitteln. Es wird gesondert darauf hingewiesen, dass es den Gewerkschaften gestattet sein sollte, ihre rechtmäßigen Aktivitäten frei zu bestimmen und durchzuführen, und dass der Gesetzgeber den Gewerkschaften keine bestimmten Funktionen vorschreiben darf.

Schließlich wird auch ein Konzept für sichere Arbeit aufgestellt: Die FPRK war direkt an der Entwicklung des *Konzepts für sichere Arbeit in der Republik Kasachstan bis 2030* beteiligt. Die FPRK hat mehr als 20 Vorschläge zu dem Entwurf gemacht, von denen einige in den von der Regierung am 26. Dezember 2023 gebilligten Aktionsplan zur Umsetzung des Konzepts eingeflossen sind.

Alexander Wolters, Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kasachstan

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Constantin Groll, Referent Serbien/Montenegro,
Ukraine, Moldau, Gewerkschaften

constantin.groll@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 Wahlkampfszwecke verwendet werden.