

Wege zu existenzsichernden Löhnen

Das Beispiel Indonesien



Impressum

Bonn, Mai 2019

Herausgeber:

SÜDWIND e.V. –

Institut für Ökonomie und Ökumene

Kaiserstraße 201

53113 Bonn

Tel.: +49 (0)228-763698-0

info@suedwind-institut.de

www.suedwind-institut.de

Bankverbindung:

KD-Bank

IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77

BIC: GENODED1DKD

Autorin:

Dr. Sabine Ferenschild

Redaktion und Lektorat:

Nathalie Grychtol, Jana Stumpp

Vi.s.d.P.: Martina Schaub

Gestaltung und Satz:

www.pinger-eden.de

Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn,

gedruckt auf Recycling-Papier

Titelfoto:

Better Work Programme, flickr.com

Gefördert aus Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes durch Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, durch den Evangelischen Kirchenverband Köln und Region sowie die Evangelische Kirche im Rheinland.

Abkürzungsverzeichnis

AFWA	Asia Floor Wage Alliance / Asiatische Grundlohn Allianz
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations / Verband Südostasiatischer Nationen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BWI	Better Work Indonesia / Programm „Bessere Arbeit Indonesien“
CCC	Clean Clothes Campaign / Kampagne für Saubere Kleidung
DFAT	Department of Foreign Affairs and Home / Department für auswärtige Angelegenheiten und Handel von Australien
DWWG	Decent Work Working Group / Arbeitsgruppe menschenwürdige Arbeit
EFTA	European Free Trade Association / Europäische Freihandelsassoziation
EU	European Union / Europäische Union
FLA	Fair Labor Association / Vereinigung für faire Arbeit
FoA	Freedom of Association / Vereinigungsfreiheit
FWF	Fair Wear Foundation / Stiftung für faire Kleidung
GBG	Global Business Guide Indonesia / Globaler Geschäftsführer Indonesien
GRA	Globale Rahmen Abkommen
GSP	Generalized System of Preferences / Allgemeines Zollpräferenzsystem
GSTP	Global System of Preferences among Developing Countries / Globales Präferenzsystem unter Entwicklungsländern
GTAI	Germany Trade & Invest / Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing
IDR	Indonesische Rupiah
ILO	International Labour Organisation / Internationale Arbeitsorganisation
KASBI	Kongres Aliansi Serikat Buruh Indonesia / Kongress indonesischer Gewerkschaftsverbände
KSBSI	Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia / Indonesischer Gewerkschaftsverband
LIPS	Lembaga Informasi Perburuhan Sedane / Sedane Labour Resource Center
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDG	Sustainable Development Goals / Ziele für Nachhaltige Entwicklung
SBGTS-GSBI	Serikat Buruh Garmen Tekstil dan Sepatu – Gabungan Serikat Buruh Independent / Bekleidungs-, Textil- und Schuhgewerkschaft, Mitglied des Verbands unabhängiger Arbeitergewerkschaften
SPN	Serikat Pekerja Nasional / Nationale Arbeitergewerkschaft
TURC	Trade Union Rights Center / Zentrum für Gewerkschaftsrechte
UN	United Nations / Vereinte Nationen
WITS	World Integrated Trade Solution / Gemeinsame Datenbank von Weltbank, Welthandelsorganisation und Vereinten Nationen
WTO	World Trade Organisation / Welthandelsorganisation

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL

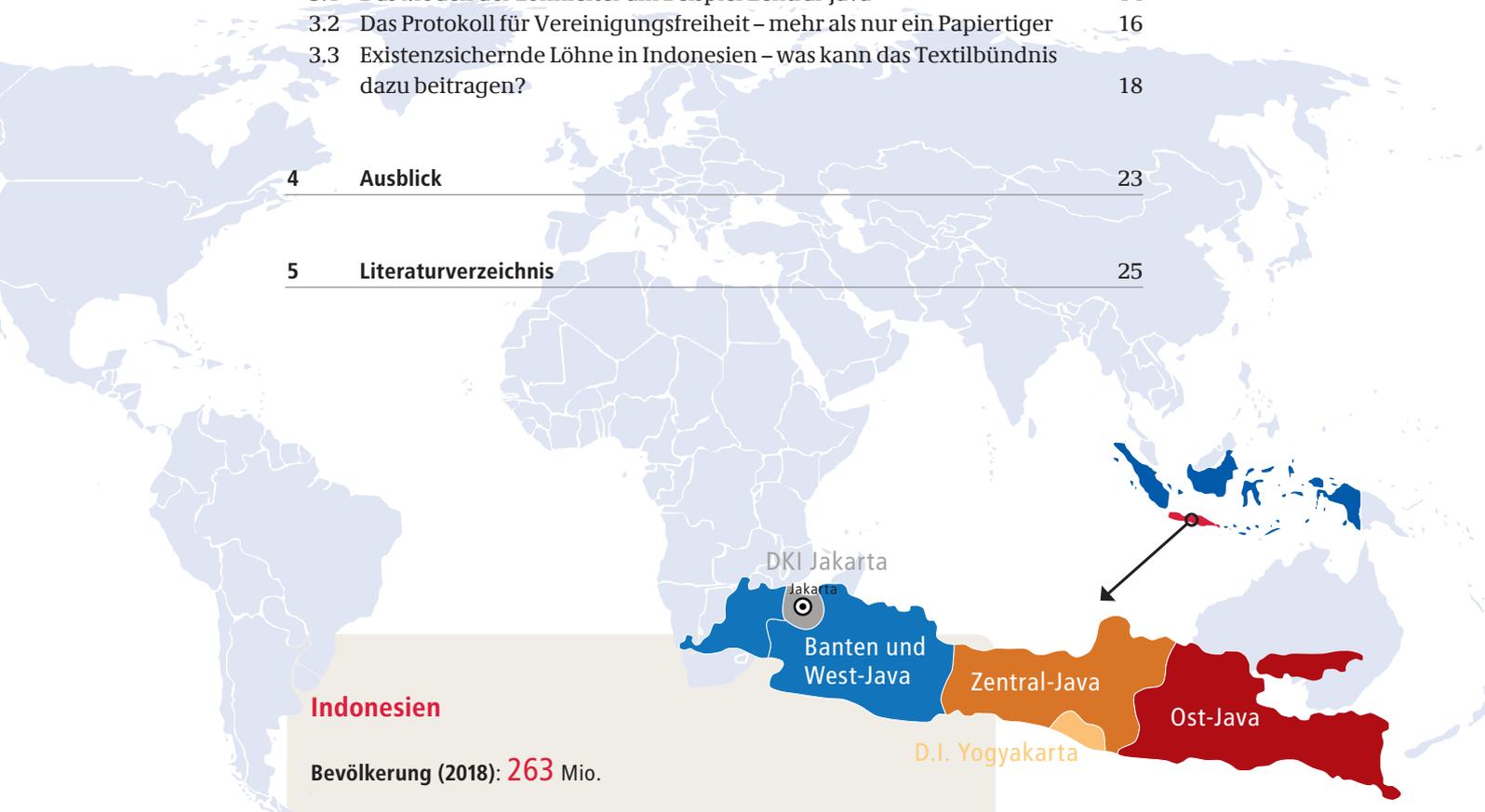
im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Inhalt

1	Einführung	4
2	Mindestlöhne – trotz Steigerungen nicht existenzsichernd	5
2.1	Der Textilsektor in Indonesien	5
2.2	Löhne in Indonesien	8
3	Vom Minimum zur Existenzsicherung – Ansätze	13
3.1	Das Modell der Lohnleiter am Beispiel Zentral-Java	14
3.2	Das Protokoll für Vereinigungsfreiheit – mehr als nur ein Papiertiger	16
3.3	Existenzsichernde Löhne in Indonesien – was kann das Textilbündnis dazu beitragen?	18
4	Ausblick	23
5	Literaturverzeichnis	25



Indonesien

Bevölkerung (2018): **263** Mio.

Erwerbsbevölkerung (2016): **125** Mio.

Beschäftigung nach Sektor (2017):

30,8 % Landwirtschaft, **22** % Industrie, **47,2** % Dienstleistungen

Bevölkerung unter der Armutsgrenze (2016): **10,9** %

Quelle: ILOSTAT o.J.; CIA o.J.

1 Einführung

Im Jahr 2019 feiert die Internationale Arbeitsorganisation (ILO – International Labour Organisation) ihren 100. Geburtstag und die „Agenda für menschenwürdige Arbeit“ der ILO wird 20 Jahre alt. Mit Verabschiedung dieser Agenda im Jahr 1999 betonte die ILO, dass menschenwürdige Arbeitsbedingungen weit mehr umfassen als nur die Einhaltung der sog. Kernarbeitsnormen. Neben den Bereichen, welche in den Kern-Übereinkommen als Menschenrechte bei der Arbeit anerkannt sind (Verbot von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung sowie die Freiheit zu Gewerkschaftsgründung und Kollektivverhandlungen), umfasst die „Agenda für menschenwürdige Arbeit“ weitere zentrale Aspekte, die aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte abgeleitet werden können. Dazu gehören die Sicherheit des Arbeitsplatzes, die soziale Absicherung der Beschäftigten und ihrer Familien, die Ermöglichung des sozialen Dialogs inkl. der Möglichkeit, sich am Arbeitsplatz frei zu organisieren - und auch eine gerechte Entlohnung (vgl. ILO 2018: o.p.). Dass die ILO darunter einen Lohn versteht, der den Beschäftigten und ihren Familien eine „angemessene Lebensführung“ im Sinne von Existenzsicherung ermöglicht, hat sie seit ihrer Gründung vor 100 Jahren immer wieder deutlich gemacht (vgl. Ferenschild 2017: 8). Die Kampagne für Saubere Kleidung und ihr internationales Partner-Netzwerk setzen sich seit Jahren für die Durchsetzung angemessener, existenzsichernder Löhne ein und haben versucht, für spezifische Länder und Regionen zu berechnen, welche Lohnhöhe für eine solche angemessene Lebensführung notwendig ist (vgl. Kampagne für Saubere Kleidung 2018: o.p.).

Das Ziel, menschenwürdige Arbeit weltweit durchzusetzen, hat auch Eingang in die Sustainable Development Goals (SDG, Ziele für nachhaltige Entwicklung) der Vereinten Nationen gefunden: Mit dem Ziel Nr. 8 „Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern“ streben die Vereinten Nationen an, dass Armutslöhne beseitigt werden und dass außerdem im Jahr 2030 Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle sowie gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit erreicht sein sollen (vgl. UN o.J.: o.p.). Außerdem trägt die Durchsetzung menschenwürdiger Arbeit zur Erreichung weiterer SDGs bei - wie zum Beispiel Beseitigung der Armut (SDG 1), Beseitigung von Hunger und Mangelernährung (SDG 2), Gleichberechtigung der Geschlechter (SDG 5) und Verringerung der Ungleichheiten (SDG 10).

Schaut man allerdings auf die globale Arbeitswelt, insbesondere der Länder des Globalen Südens, so stellt



Der indonesische Arbeitsminister M. Hanif Dhakiri versprach bereits 2016, sich im Sinne des SDG 8 einzusetzen, Foto: ILO in Asia and the Pacific, flickr.com

man fest, dass ein großer Teil der Beschäftigten vom hart erarbeiteten Lohn nicht menschenwürdig leben kann. Dies gilt auch für die Beschäftigten in vielen Produktionsländern der Textil- und Bekleidungsproduktion, die als besonders beschäftigungsintensiver Sektor eine große Bedeutung für die Erreichung von SDG 8 hat. Die meisten Länder verfügen zwar über Mindestlohngesetze, es ist aber Alltag, dass diese auf vielfältige Weise verletzt werden. Und selbst wenn Mindestlöhne gezahlt werden, reichen diese meist nur dann zum Überleben, wenn sie durch zahllose Überstunden aufgestockt oder durch ein zweites Einkommen in der Familie ergänzt werden. Zu niedrige Löhne für die reguläre Arbeitszeit zwingen Beschäftigte also zur Leistung von Überstunden, worin man durchaus eine Form der Zwangsarbeit und damit einen Verstoß gegen die ILO-Kernarbeitsnormen sehen kann.

Am Beispiel von Indonesien, eine der zehn größten Exportnationen für Bekleidung weltweit, geht SÜDWIND in mehreren Publikationen der Frage nach, was ein „Lohn zum Leben“ dort bedeuten würde und welche Wege von der dort vorherrschenden Entlohnung auf Mindestlohniveau zu existenzsichernden Löhnen führen können. Zwei Fact-Sheets zum indonesischen Mindestlohnsystem und zum Protokoll für Vereinigungsfreiheit sind bereits erschienen (Ferenchild 2018 und 2018a). In der hier vorliegenden Studie soll auf dieser Grundlage der Fokus ausgeweitet werden: Kapitel 2 stellt die Struktur der indonesischen Textil- und Bekleidungsindustrie und das dortige Mindestlohnsystem dar. Kapitel 3 erläutert das Konzept existenzsichernder Löhne und stellt das Modell einer Lohnleiter am Beispiel der indonesischen Provinz Zentral-Java vor. Verschiedene Ansätze / Initiativen, die zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Löhne in den indonesischen Textil- und Bekleidungsbetrieben führen sollen, skizziert das Kapitel ebenfalls. Ein abschließender Ausblick versucht, zentrale Ansatzpunkte für die Umsetzung existenzsichernder Löhne in Indonesien zu formulieren (Kap. 4).

2 Mindestlöhne – trotz Steigerungen nicht existenzsichernd

Zwar steht die Lohnsituation im Mittelpunkt dieser Studie, doch es ist hilfreich, zunächst einen Blick auf die Struktur der indonesischen Textil- und Bekleidungsindustrie zu werfen: Wie sieht die geographische Ver-

teilung bzw. Konzentration der Industrie innerhalb Indonesiens aus? Wer sind die wichtigsten Exportpartner? Und welche Bedeutung hat die Textil- und Bekleidungsindustrie für die Beschäftigung in Indonesien?

2.1 Der Textilsektor in Indonesien

In den frühen 1990er Jahren erklärte die indonesische Regierung die Textil- und Bekleidungsindustrie zu einem „strategischen industriellen Sub-Sektor“ (van Klaveren 2016: 52), der heute vor allem auf der indonesischen Insel Java angesiedelt ist: Im Jahr 2016 konzentrierte sich rund 85 % der Beschäftigung in der Textil-, Bekleidungs- und Schuhindustrie in den Regionen West-Java, Zentral-Java, Ost-Java, Banten und mit stark sinkender Tendenz auch in Jakarta, knapp 55 % allein in West-Java (vgl. Horne / Cruz de Andrade 2017: 6). Seit dem Jahr 2015 fördert die Regierung im Rahmen ihres nationalen Industrie-Entwicklungsplans insbesondere die Provinz Zentral-Java als textiles Cluster: Die Wettbewerbsfähigkeit der indonesischen Textilindustrie soll so erhöht werden, denn in Zentral-Java sind die Produktionskosten aufgrund der relativ geringen Mindestlöhne besonders niedrig (vgl. GBG 2017: o.p.).

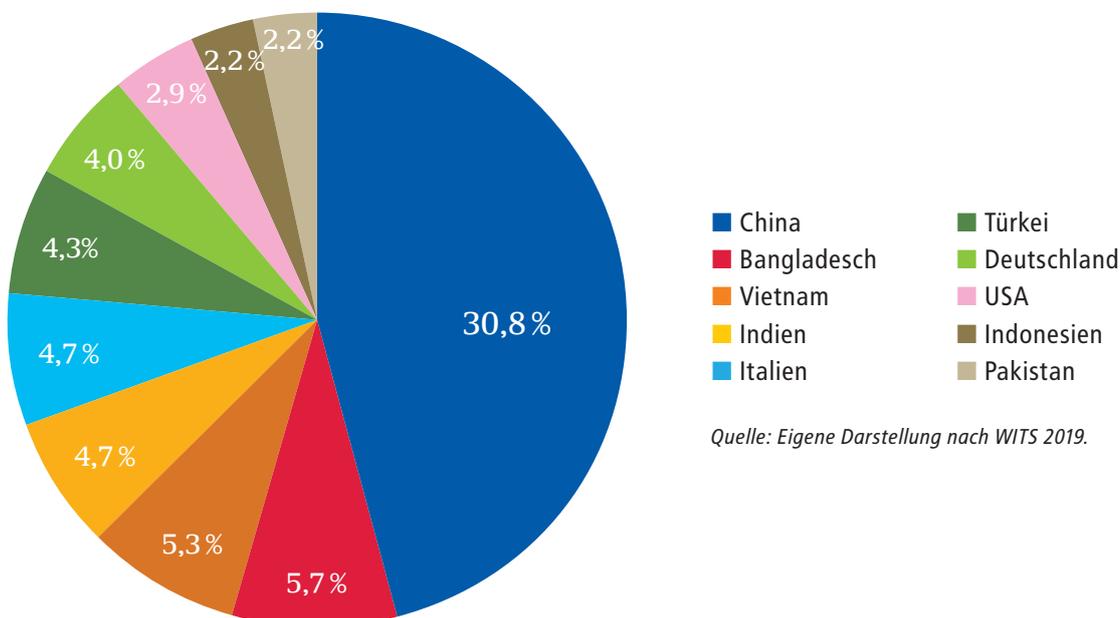
Indonesien lag im Jahr 2017 auf Platz 9 der zehn größten Exportnationen von Textilien und Bekleidung (s. Abb. 1). Textilien und Bekleidung machten in jenem Jahr mehr als 7 % der Gesamtausfuhren Indonesiens aus



Indonesien gehört zu den Top 10 Textilexporturen der Welt, Foto: ILO, flickr.com

(vgl. GTAI 2018: 3). Doch die indonesische Regierung hat ehrgeizige Ziele: sie will den Exportwert von Textilien und Bekleidung bis zum Jahr 2030 von derzeit knapp 14 Mrd. US-Dollar auf 75 Mrd. US-Dollar steigern, damit 5 % zu den globalen Textil- und Bekleidungsexporten beitragen und unter die TOP-5-Produktionsländer in diesem Sektor aufsteigen (vgl. GBG 2017: o.p.).

Abb. 1: Die zehn größten Exporteure von Textilien und Bekleidung (2017)



Quelle: Eigene Darstellung nach WITS 2019.



Ein großer Teil der in Indonesien hergestellten Kleidung ist für den heimischen Markt bestimmt, Foto: ILO in Asia and the Pacific, flickr.com

Zwar befinden sich alle textilen Verarbeitungsstufen weitgehend im Land, jedoch ist Indonesien im Faserbereich überwiegend auf Importe (vor allem Baumwolle) angewiesen. Der Binnenmarkt mit der rund 263 Millionen Menschen umfassenden Bevölkerung spielt eine bedeutende Rolle für den Absatz der im Land hergestellten Textilien und Bekleidung. Dementsprechend wird der mengenmäßig größte Teil der in Indonesien produzierten Textilien und Bekleidung auch innerhalb des Landes konsumiert – dies betrifft sowohl Zwischenprodukte für die Weiterverarbeitung als auch Fertigprodukte für die EndverbraucherInnen (siehe Tab. 1).

Tab. 1: Produktion, Export, Import und Binnenkonsum indonesischer Textilien und Bekleidung (2017; in Tausend Tonnen)

	Fasern	Garn	Stoffe	Bekleidung
Produktion	1.075	2.199	1.567	2.082
Export	400	1.001	262	525
Import	1.077	239	777	155
Binnenkonsum	1.752	1.437	2.082	2.021

Quelle: Indotextiles (2017)

Wenn die indonesischen Textil- und Bekleidungsexporte auch nur rund sieben Prozent der indonesischen Gesamtexporte ausmachen (s.o.), so ist der Sektor unter dem Aspekt der Anzahl der Betriebe und der Beschäftigten doch ein bedeutender Wirtschaftsfaktor: Insgesamt 2-2,4 Mio. Beschäftigte arbeiten in dem Sektor, davon ein erheblicher Teil informell, also ohne feste, unbefristete Arbeitsverträge. In den 2.253 mittleren und großen Betrieben, die für den Exportmarkt produ-

zieren, arbeiten rund 637.000 Beschäftigte (vgl. Better Work Indonesia 2018: 13; Tijdens / van Klaveren / Pralitasari 2018: 3).

Handelspolitik und –abkommen

Die Einbettung in internationale Handelsabkommen spielt eine wichtige Rolle für die Preisbildung der Exporte. Wenn ein Land über solche Handelsabkommen oder über bevorzugten Marktzugang Zollerleichterungen genießt, kann es seine Produkte günstiger in attraktive Zielmärkte verkaufen. Deshalb ist auch Indonesien seit etlichen Jahren bestrebt, Handelsabkommen mit den Regierungen verschiedener Zielmärkte auszuhandeln. Der Druck, solche Abkommen auszuhandeln, ist auch deshalb groß, weil Indonesien mit asiatischen Ländern wie Bangladesch oder Kambodscha auf dem Weltmarkt für Textilien und Bekleidung konkurriert. Beide genießen u.a. in den EU-Markt im Rahmen der „Everything but Arms“-Initiative einen präferenziellen Marktzugang und können zollfrei in die EU exportieren. Indonesiens Textilexporte in die EU hingegen unterliegen Zöllen zwischen 7 und 12% (GBG 2019: o.p.).

Indonesien hat deshalb 2018 ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EFTA (European Free Trade Association) abgeschlossen, ein weiteres mit Australien ist ausgehandelt, wurde aber (noch) nicht unterschrieben. Außerdem sind die Verhandlungen zu einem Freihandels-Abkommen mit der EU bereits in der 6. Verhandlungsrunde und laufen seit dem Jahr 2016 (vgl.

EFTA 2018: o.p.; DFAT 2018: o.p.; European Commission 2018: o.p.).

Indonesien ist Gründungsmitglied des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN, 1967) und seit 1995 Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO). Das Inkrafttreten des Freihandelsabkommens zwischen ASEAN und China (China-ASEAN Free Trade Agreement) im Januar 2010 hat die indonesischen Faser-, Textil-

und Bekleidungshersteller hart getroffen: Die aus China stammenden Textilimporte wuchsen in der Folge deutlich. Indonesien hat von diesem Abkommen jedoch auch profitiert, denn aufgrund ihrer relativ hohen Qualität konnten die indonesischen Textilexporte nach China ebenfalls wachsen (vgl. Ferenschild / Schniewind 2016: 100).



Indonesien ist Gründungsmitglied des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN, 1967), Foto: ILO in Asia and the Pacific, flickr.com

Neben der ASEAN-Mitgliedschaft ist Indonesien seit 1989 Vertragspartner im Präferenzabkommen der Entwicklungsländer (GSTP – Global System of Preferences among Developing Countries) und kommt auf dem US-Markt in den Genuss von Handelspräferenzen im Rahmen des GSP-Programms der USA (vgl. a.a.O.).

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Textil- und Bekleidungsindustrie vor allem auf Java das Leben und die Existenzsicherung vieler Millionen Beschäftigter

und ihrer Familien prägt. Zwar arbeitet nur ein Teil der Beschäftigten des Textil- und Bekleidungssektors in Exportbetrieben, doch verarbeiten diese auch Produkte (Garne, Stoffe), die sie von anderen indonesischen Textilbetrieben beziehen. Die Beschäftigten dieser sog. ‚tieferen (Binnen-)Lieferkette‘ sind also auch Teil der globalen Wertschöpfungskette. Letztere verbindet die Beschäftigten in Indonesien direkt mit deutschen Unternehmen und dem hiesigen Textil- und Bekleidungsmarkt, denn Deutschland gehört zu den wichtigen Zielmärkten der indonesischen Textil- und Bekleidungsexporte (s.o.).

2.2 Löhne in Indonesien

Wie schon in der Einleitung erwähnt ist es für Beschäftigte, für die Erreichung der SDGs, aber auch für die Erfüllung unternehmerischer Sorgfaltspflichten entscheidend, ob die Löhne, die im Rahmen der gesetzlichen Arbeitszeit für eine Vollzeitstelle verdient werden, für die Beschäftigten und ihre Familien existenzsichernd sind. Was darunter verstanden werden kann, wird in Kapitel 3 näher erläutert.

Der Gedanke der Existenzsicherung steht auch hinter den gesetzlichen Mindestlohnregelungen. In der Realität liegen Mindestlöhne aber oft so niedrig, dass sie nicht zur Deckung der Lebenshaltungskosten auf einem menschenwürdigen Niveau reichen. Die Stärke von Mindestlöhnen liegt dennoch darin, dass mit ihnen gesetzliche Lohnuntergrenzen festgelegt werden, die nicht unterschritten werden dürfen. Sie sind als „Schutz gegen unangemessen niedrige Löhne“ (ILO-Übereinkommen Nr. 131, 1970) in der Gesetzgebung vieler Staaten weltweit verankert.

Mindestlöhne – große regionale Unterschiede

Mit Beginn der 1970er Jahre führte auch Indonesien Mindestlöhne ein, obwohl es das entsprechende ILO-Übereinkommen Nr. 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen nicht ratifiziert hat.

Das indonesische Arbeitsgesetz von 2003 hält in Artikel 88 fest:

- (1) JedeR Beschäftigte hat ein Recht auf einen menschenwürdigen Lohn.
- (2) Die Regierung soll eine entsprechende Lohnpolitik etablieren.
- (3) Diese Lohnpolitik soll u.a. Mindestlöhne enthalten.

Artikel 89 verbietet eine Lohnzahlung unterhalb der Mindestlöhne, enthält aber auch Ausnahmemöglichkeiten: Unternehmen, die die jährliche Erhöhung der Mindestlöhne nicht zahlen können, dürfen für einen

befristeten Zeitraum von höchstens zwölf Monaten eine Ausnahme beantragen. Diese Möglichkeit wird laut der indonesischen Arbeitsrechtsorganisation TURC überwiegend in der Provinz West-Java, wo sich ein großer Teil der Textilindustrie konzentriert, von Arbeitgebern genutzt.¹

In Indonesien werden die Mindestlöhne nicht auf nationaler Ebene, sondern auf Provinzebene festgelegt (vgl. Wage Indicator 2019: o.p.). Sie werden jedes Jahr erhöht und an die steigenden Lebenshaltungskosten unter Berücksichtigung der ökonomischen Entwicklung angepasst. Blickt man auf die Insel Java und damit auf das Zentrum der indonesischen Textil- und Bekleidungsindustrie, so stellt man zum einen eine kontinuierliche Steigerung der Mindestlöhne in allen Provinzen Javas fest (s. Abb. 2). Trotz der Steigerungen gehören drei der textilen Zentren – West-Java, Ost-Java und Zentral-Java – zu den vier indonesischen Provinzen mit den niedrigsten Mindestlöhnen des ganzen Landes (vgl. Horne / Cruz de Andrade 2017: 8).

Der große Unterschied zwischen den einzelnen Provinzen fällt in Abb. 2 unmittelbar ins Auge: Insbesondere der Abstand zwischen dem in Jakarta geltenden Mindestlohn und dem der übrigen javanischen Provinzen

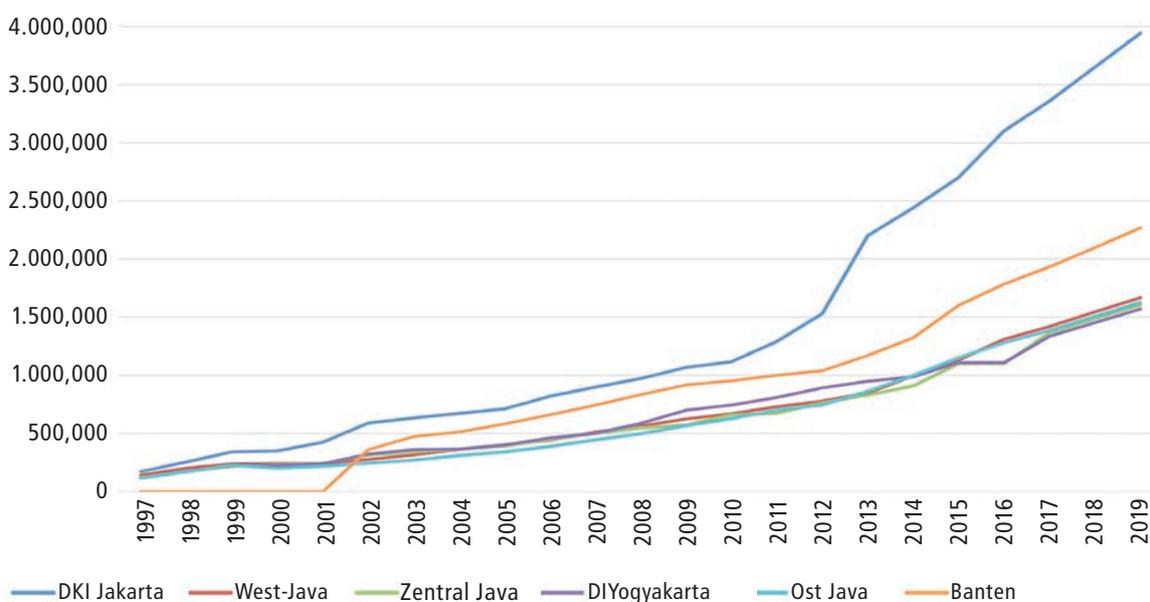
ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Während der aktuelle Mindestlohn für Jakarta bei 3.940.973 Rupien/IDR (rund 243 Euro³) liegt, müssen Firmen im nur 300 km entfernten Zentraljava lediglich 1.605.396 indonesische Rupien (IDR, rund 99 Euro) als monatlichen Mindestlohn zahlen (vgl. Wage Indicator 2019: o.p.; ILO 2015: 3).

Von 2018 auf 2019 sind in allen Provinzen Javas die Mindestlöhne um rund 8 % gestiegen (vgl. Wage Indicator 2019: o.p.). Diese Steigerungsraten liegen deutlich unter den Mindestloohnerhöhungen früherer Jahre (vgl. hierzu auch Huynh 2017: 2) So lag zum Beispiel die durchschnittliche Mindestloohnerhöhung in der Provinz West-Java im Jahr 2015 bei mehr als 16 %. Grund für die deutlich moderateren Mindestlohnsteigerungen der letzten Jahre ist ein veränderter Mechanismus für die Mindestlohnfestsetzung.

Abschaffung der Lohnkommissionen

Seit Anfang der 2000er Jahre wurde der jeweilige gesetzliche Mindestlohn in Indonesien von den Provinzgouverneuren auf Empfehlung einer regionalen Lohnkommission hin festgelegt. Diese Lohnkommissionen waren dreigliedrig, d.h. Arbeitgeberseite, Arbeitneh-

Abb. 2: Mindestlöhne in den Provinzen Javas 1997-2018 (IDR)



Quellen: Allen / Kyloh 2016: 118; WageIndicator 2015-2019; Tempco 2015: o.p.

¹ Mündlicher Input von Andriko Otang (TURC) beim Workshop on Living Wages der Decent Work Working Group (DWWG) am 13./14.2.2018 in Jakarta. Nicht-veröffentlichte Mitschrift von Dietrich Weinbrenner.

² S. Abkürzungsverzeichnis.

³ Alle Umrechnungen nach www.oanda.com mit Wechselkurs vom 22.01.2019.

merseite und lokale Regierung führten Studien zu den Lebenshaltungskosten und zur wirtschaftlichen Entwicklung durch, berieten miteinander die Anpassung des Mindestlohns und sprachen eine Empfehlung an die Provinzregierung aus. Diese passte dann in jährlichem Rhythmus den Mindestlohn an. Die Lohnkommissionen trugen zur besseren Zusammenarbeit der vielfältigen Gewerkschaftslandschaft in Indonesien bei (vgl. ILO 2015: 3; Allen / Kyloh 2016: 44). Obwohl Indonesien die relevanten ILO-Übereinkommen zu Mindestlöhnen nicht ratifiziert hat, folgte es mit diesem Mechanismus zur Mindestlohnfestsetzung den Vorstellungen der ILO für einen dreigliedrigen sozialen Dialog.

Die Einbindung von Beschäftigten in den Lohnfindungsprozess fand mit einer neuen Regelung durch die Regierung unter Präsident Joko Widodo ein abruptes Ende: Nach intensiver Lobbyarbeit durch die Arbeitgeberseite unterzeichnete Präsident Widodo die Regierungsverordnung Nr. 78/2015 (vgl. FWF 2018: 44). Diese schaffte die Lohnkommissionen ab und ersetzte sie durch eine Formel, mit der seitdem die jährliche Mindestlohnerhöhung berechnet wird. Die Mindestlohnerhöhung folgt nun der Inflationsrate und dem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Inflationsrate und prozentualer Anstieg des BIP im vergangenen Jahr

werden addiert und die Summe aus beidem wird als prozentuale Steigerung der Mindestlöhne auf Provinzebene für das Folgejahr festgesetzt. Am Beispiel Jakartas bedeutet dies: Die Inflationsrate des Jahres 2018 von 2,88 % und das Wachstum des BIP um 5,15 % addieren sich zu einer Lohnsteigerung für das Folgejahr 2019 von 8,03 %. In absoluten Zahlen bedeutet dies einen Anstieg des Mindestlohns um 292.937 IDR (rund 18 Euro) auf 3.940.973 IDR (rund 243 Euro) im Jahr 2019 (vgl. Indonesia Investments 2018: o.p.).

Diese neue Regelung provozierte viel Kritik und zahlreiche Proteste von Beschäftigten, da die ArbeitnehmerInnen und ihre Gewerkschaften nun keinen direkten Einfluss mehr auf die jährliche Anpassung der Mindestlöhne nehmen können (vgl. AFWA 2015: o.p.). Die Fair Wear Foundation schätzt diese Veränderung im Lohnfindungsprozess sogar als eine der größten Bedrohungen für Gewerkschaften und in der Folge für Löhne und Arbeitsbedingungen im Textil-, Bekleidungs- und Schuhsektor im gegenwärtigen Indonesien ein (vgl. FWF 2018: 8).

Die Regierung ließ sich trotz aller Kritik nicht zu einer ‚Reform der Reform‘ bewegen, stimmte aber einer Revision nach 5 Jahren zu (vgl. Allen / Kyloh 2016: 45).



Millionen Beschäftigte und ihre Familien hängen in Indonesien von der Textilindustrie ab, Foto: Jasmine, flickr.com



Beschäftigte und Gewerkschaften sind seit 2015 vom (Mindest-)Lohnfindungsprozess ausgeschlossen, Foto: ILO, flickr.com

Für die neue Berechnungsformel spricht laut Regierung, dass sie zu regelmäßigen Lohnerhöhungen beitrage (gut für die Beschäftigten) und zugleich eine größere Planungssicherheit bezüglich der Entwicklung der Lohnkosten biete (gut für die Unternehmen).

Für wen gilt der Mindestlohn?

Das indonesische Arbeitsrecht legt neben der Höhe der Mindestlöhne auch weitere Rahmenbedingungen fest (vgl. Wage Indicator 2019: o.p.):

- Der Mindestlohn stellt den niedrigsten monatlichen Lohn dar und besteht aus einem Grundlohn einschließlich fester Lohnzulagen.
- Mindestlöhne gelten nur für Alleinstehende, für Beschäftigte im 1. Jahr der Beschäftigung und für Beschäftigte, die als KontraktarbeiterInnen (befristet) beschäftigt sind oder sich in der Probezeit befinden.
- Bei Beschäftigten, die verheiratet und / oder länger als 1 Jahr beschäftigt sind, müssen die Arbeitgeber die entsprechenden Lohnstufen anwenden.
- Der Mindestlohn der Provinz gilt nur dort, wo es keine spezifischen Mindestlöhne für den Distrikt oder die Stadt gibt.
- Der Mindestlohn wird jedes Jahr entsprechend der im Abschnitt „Abschaffung der Lohnkommissionen“ beschriebenen Formel angepasst.

- Arbeitgebern ist es verboten, weniger als den Mindestlohn der Provinz zu zahlen.
- Arbeitgeber, die mehr bezahlen als den Mindestlohn der Provinz, dürfen in den Folgejahren diese Löhne nicht reduzieren.
- Arbeitgeber, die den Mindestlohn nicht zahlen können, können schriftlich eine auf maximal 12 Monate befristete Suspendierung von der Umsetzung des Mindestlohns der Provinz beim Gouverneur über das Arbeitsministerium beantragen.
- Die ArbeitsinspektorInnen überwachen die Umsetzung der Mindestlöhne auf Provinzebene.

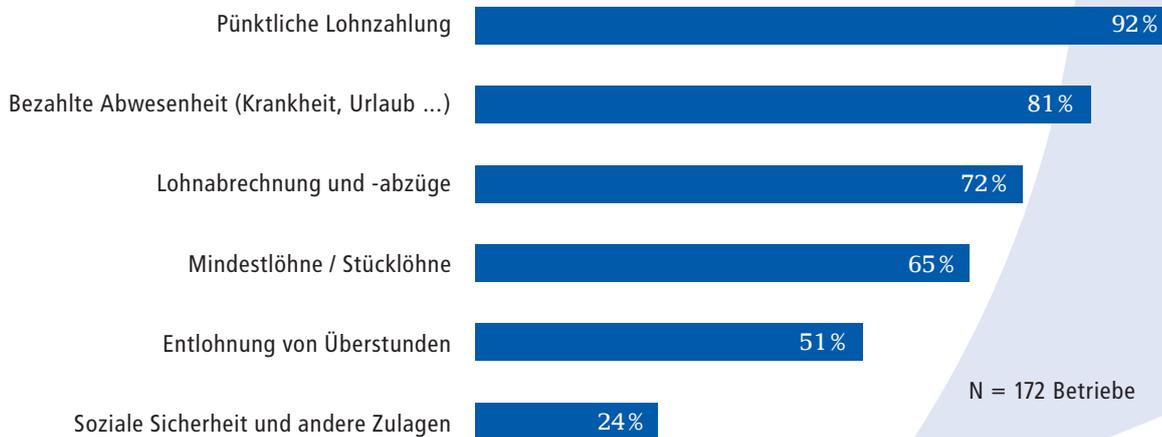
Die Realität sieht allerdings anders aus als es im Gesetz vorgeschrieben ist. Das lässt sich an zwei Beispielen gut illustrieren:

- (1) **Mindestlöhne gelten im 1. Jahr der Beschäftigung:** ExpertInnen von TURC, einer indonesischen Arbeitsrechtsorganisation, und dem Gewerkschaftsverband KSBSI schätzen, dass 51–80 % der Beschäftigten in den Bekleidungsfabriken nur Mindestlöhne verdienen (vgl. van Klaveren 2016: 53). Ein großer Teil der Beschäftigten verharrt also auf Mindestlohn-Niveau. Statt einer Mindestabsicherung für BerufseinsteigerInnen ist der Mindestlohn zum Maßstab der Entlohnung geworden und die jährlichen Mindestlohnanpassungen haben sich zum wichtigsten Mechanismus für Lohnsteigerungen entwickelt. Verschärft wird diese ernüchtern-

de Bestandsaufnahme durch eine aktuelle Erhebung unter 125 Fabriken in West-Java und Banten, die besagt, dass ein relevanter Anteil von 14 % der befragten Beschäftigten (16 % der weiblichen, 10 % der männlichen) noch nicht einmal den Mindestlohn erhält (vgl. Tijdens / van Klaveren / Pralitasari 2018: 9). Informell Beschäftigte dürfte diese Problematik mit großer Wahrscheinlichkeit noch stärker betreffen. Selbst die Betriebe, die im Rahmen des Better Work-Programms begleitet und auditiert werden – die also zu den „besseren“ Betrieben gehören dürften - weisen noch in erheblichem Umfang Verstöße bei der gesetzeskonformen Entlohnung ihrer Beschäftigten auf (s. Abb. 4 und den Kasten zu weiteren Arbeitsrechtsverletzungen).

- (2) **Die Überwachung der Umsetzung der Mindestlohnregelung obliegt der staatlichen Arbeitsinspektion, die allerdings dramatisch unterbesetzt ist:** Im Jahr 2016 wurden landesweit 1.923 ArbeitsinspekteurInnen für die Überwachung von knapp 21,6 Mio. Betrieben eingesetzt, die 61.000 Inspektionen durchführten. Der allergrößte Teil der Betriebe wurde von der Arbeitsinspektion also nicht überprüft (vgl. ILO o.J.: 2). In Ost-Java wurden im gleichen Jahr für die Überwachung von 39.000 Betrieben nur 206 ArbeitsinspekteurInnen eingesetzt (vgl. FWF 2018: 10). Eines der häufig festgestellten Probleme bei den Inspektionen war die nicht korrekte Zahlung von Mindestlöhnen.

Abb. 3: Betriebe, die die Anforderungen bei der Entlohnung erfüllen (2018)



Quelle: Eigene Darstellung nach Better Work Indonesia 2018: 17.

Arbeitsrechtsverletzungen in Indonesien

Gegen geltendes Arbeitsrecht wird in der indonesischen Bekleidungsindustrie besonders in den Bereichen Arbeitsverträge, Löhne, Überstunden sowie Gesundheit und Sicherheit verstoßen. In seinem Jahresbericht 2017 berichtete das Better Work-Programm der ILO, dass in 50 % der untersuchten Betriebe Überstunden nicht korrekt bezahlt wurden. In mehr als 40 % der Betriebe wurden Chemikalien und Gefahrstoffe nicht sicher gelagert. Es gab keine Komitees für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Brandschutzanlagen waren nur unzureichend vorhanden und Notausgänge nicht frei zugänglich. Insbesondere in kleinen und mittleren Betrieben oder bei Zulieferern auf vorgelagerter Stufe wurden den Beschäftigten keine gesetzlichen



Mit Hilfe des Better Work-Programms konnten vielfache Verstöße gegen geltendes Arbeitsrecht dokumentiert werden. Foto: ILO Jakarta, flickr.com

Mindestlöhne gezahlt. Übermäßige Überstunden traten regelmäßig auf, insbesondere in der Hochsaison. Und schließlich war die Nutzung von befristeten Verträgen und von Leiharbeit sehr weit verbreitet.

Auszug aus FWF 2018: 25.

Geschlechtsspezifisches Lohngefälle

Weltweit lässt sich ein Lohngefälle zwischen den Geschlechtern zuungunsten weiblicher Beschäftigter feststellen, so auch in Indonesien. Nach Kalkulationen der ILO lag dieses Lohngefälle in Indonesien bei durchschnittlich knapp 19 % im Jahr 2016, wobei es im landwirtschaftlichen Bereich mit knapp 45 % am höchsten war, in der verarbeitenden Industrie mit 26 % aber immer noch deutlich über dem landesweiten Durchschnitt lag (vgl. ILO 2017: 19).

Die verarbeitende Industrie weist damit ein höheres geschlechtsspezifisches Lohngefälle auf als die Textil- und Bekleidungsindustrie: Dort liegt es unter 10 % - obwohl letztere ungefähr 27 % der Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie ausmacht (vgl. Huynh 2017: 2f) und der Anteil von Frauen im Textil- und Bekleidungssektor bei 60 % liegt (vgl. FWF 2018: 6). Ein relativ geringes geschlechtsspezifisches Lohngefälle in der indonesischen Textil- und Bekleidungsindustrie wird auch von der indonesischen Arbeitsrechtsorganisation LIPS (Sedane Labour Resource Center) bestätigt.⁴ Dennoch muss man auch die Erkenntnisse von Befragungen zur Kenntnis nehmen, die darauf schließen lassen, dass weibliche Beschäftigte häufiger von der Unterschreitung des Mindestlohnes betroffen sind als männliche Beschäftigte (vgl. Tijdens / van Klaveren / Pralitasari 2018: 9).



Obwohl das geschlechtsspezifische Lohngefälle eher niedrig ist, sind Frauen dennoch öfter von Unterschreitungen des Mindestlohns betroffen, Foto: Ashley Gilbertson

Zusammenfassung

Wie oben dargestellt, gibt es zahlreiche strukturelle Probleme bei der Entlohnung im indonesischen Textil- und Bekleidungssektor:

- Die jährlichen Mindestlohnsteigerungen sind das einzige bzw. das wichtigste Instrument für die Anhebung der Löhne in Indonesien. Die Möglichkeit zur zeitlich verzögerten Auszahlung der neuen Mindestlöhne nach Art. 89 des Arbeitsgesetzes wird auch in der Textil- und Bekleidungsbranche genutzt.
- Von einem Einstiegsgehalt im ersten Berufsjahr (für Alleinstehende) haben sich die Mindestlöhne zum Maßstab für die Entlohnung eines großen Teils aller Beschäftigten (und zum Lebensunterhalt ihrer Familien) entwickelt. Dass dauerhaft Beschäftigte ab einem Jahr Betriebszugehörigkeit ihre Löhne mit der Firmenleitung aushandeln sollen, wie es die Verordnung Nr. 78/2015 vorsieht, bleibt Theorie, denn laut Aussage von TURC fehlen für die Wirksamkeit dieser Bestimmung konkrete Umsetzungs- und Sanktionsmechanismen (vgl. Fußnote 1).
- Die aktive Beteiligung von Gewerkschaften an der Mindestlohnfestsetzung ist durch die Abschaffung der Lohnkommissionen und die Einführung einer Berechnungsformel für die jährliche Erhöhung ausgeschaltet worden.
- Selbst für die Verletzung einfachster Entlohnungsregelungen wie pünktliche Lohnzahlung, korrekte Entlohnung von Überstunden u.a.m. gibt es zahlreiche Hinweise (s. Abb. 3).
- Lediglich im Bereich des geschlechtsspezifischen Lohngefälles scheint die Situation in der indonesischen Textil- und Bekleidungsproduktion besser zu sein als in anderen indonesischen Sektoren.
- Die Ahndung von Verstößen gegen geltendes Arbeitsrecht scheitert in der Regel an der dramatischen Unterbesetzung der staatlichen Arbeitsinspektion.

Angesichts dieser vielfältigen Probleme gibt es verschiedene Ansatzpunkte, um die Lohnsituation der Beschäftigten in der indonesischen Textil- und Bekleidungsindustrie zu verbessern. Sie reichen von besserer Umsetzung der vorhandenen gesetzlichen Rahmenbedingungen über eine bessere Ausstattung der Arbeitsinspektion bis hin zu einer besseren Einbindung von Gewerkschaften und Auftraggebern in die Lohnfindung. Auf diesen letzten Aspekt konzentriert sich das nächste Kapitel.

⁴ Gespräch mit Dina Septi, Mitarbeiterin von LIPS, bei einem Besuch im SÜDWIND-Büro am 10.12.2018.

3 Vom Minimum zur Existenzsicherung – Ansätze

Vor mittlerweile zehn Jahren wurde die Asiatische Grundlohn Allianz (AFWA – Asia Floor Wage Alliance) öffentlich vorgestellt (vgl. Bhattacharjee et.al. 2015: 47). Mit ihr begann eine intensive, weltweite Kampagnen- und Forschungsarbeit zur Berechnung und Durchsetzung existenzsichernder Löhne. Neben der AFWA haben in den Folgejahren auch die Kampagne für Saubere Kleidung, die Global Living Wage Coalition oder die Stiftung WageIndicator enorme Anstrengungen in der Berechnung von existenzsichernden Löhnen für verschiedene Länder, Regionen und Städte unternommen.⁵

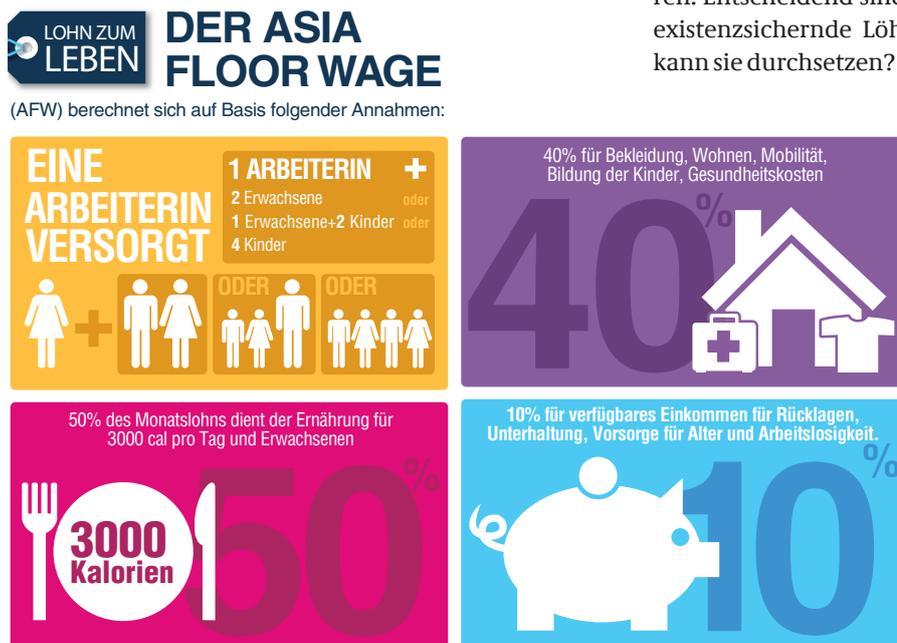
Trotz Unterschieden in den konkreten Berechnungsmethoden hat sich als gemeinsame Basis aller Ansätze zu existenzsichernden Löhnen ein Verständnis herausgebildet, dass ein Lohn dann existenzsichernd ist, wenn er zur Deckung der Lebenshaltungs-Kosten eines Beschäftigten und seiner Familie für Lebensmittel, Wohnen, Transport, Bildung, Gesundheit und Kleidung ausreicht und einen kleinen Anteil für Unvorhergesehenes beinhaltet (vgl. Kampagne für Saubere Kleidung 2018: o.p.). Die Unterschiede in den Berechnungsmethoden betreffen dann vor allem Aspekte wie die Anzahl an Erwerbstätigen pro Familie oder die Schätzung, wie

viele Personen von dem Lohn bzw. den Löhnen leben müssen. Dies wird im folgenden Abschnitt am Beispiel einer sog. Lohnleiter für Zentral-Java verdeutlicht (s. Kap. 3.1).

Die vielfältigen Aktivitäten zur Berechnung von existenzsichernden Löhnen haben dazu beigetragen, dass das Thema existenzsichernde Löhne Eingang in viele Ansätze zur Verbesserung der globalen Arbeitsrechts-situation gefunden hat: Die Fair Wear Foundation, eine niederländische Multi-Akteur-Initiative, verankerte die Zahlung existenzsichernder Löhne in ihrem Kodex (vgl. FWF 2017: o.p.). Die OECD-Richtlinien für verantwortungsvolle Lieferketten im Bekleidungs- und Schuhsektor verlangen nicht nur Lohnzahlungen im Einklang mit nationalen Gesetzen, sondern auch eine Lohnhöhe, die zumindest ausreicht, um die grundlegenden Bedürfnisse der Beschäftigten und ihrer Familien zu befriedigen (vgl. OECD 2017: 152). In den sozialen Bündniszielen des deutschen Bündnisses für nachhaltige Textilien (kurz: Textilbündnis) sind existenzsichernde Löhne ebenfalls verankert („Die Vergütung für die reguläre Arbeitszeit muss existenzsichernd sein.“ Textilbündnis 2016: 4).

Es reicht aber nicht, sich über ein gemeinsames Verständnis von existenzsichernden Löhnen zu einigen, eine gemeinsame Berechnungsmethode zu vereinbaren und existenzsichernde Löhne als Ziel zu formulieren. Entscheidend sind Umsetzungsfragen: Wie sollen existenzsichernde Löhne durchgesetzt werden? Wer kann sie durchsetzen? Unter diesen Leitfragen betrachtet Kapitel 3.2 verschiedene Initiativen, die sich in Indonesien für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen einsetzen.

Abb. 4: Der asiatische Grundlohn – ein Lohn zum Leben



Quelle: www.lohnzumleben.de

⁵ Vgl. www.asia.floorwage.org/what, www.lohnzumleben.de, www.globallivingwage.org, www.wageindicator.org.

3.1 Das Modell der Lohnleiter am Beispiel Zentral-Java

Wie einleitend erläutert existieren verschiedene Vorstellungen davon, was als existenzsicherndes Lohnniveau bezeichnet werden kann. Ein sog. Lohnleiter-Modell kann dies gut veranschaulichen, indem es verschiedene Lohn- und Einkommensniveaus in einer Region bzw. einem Land in Relation zueinander setzt. In einer solchen Lohnleiter lassen sich verschiedene Vergleichsgrößen abbilden, die von einem sehr niedrigen Einkommenslevel (in der Regel regionale und nationale Armutslinien) über gesetzliche Mindestlöhne und Durchschnittseinkommen bis zum höchsten berechneten existenzsichernden Lohn reichen. Am Beispiel der indonesischen Provinz Zentral-Java könnte eine solche Lohnleiter aussehen wie in Abbildung 4 dargestellt.

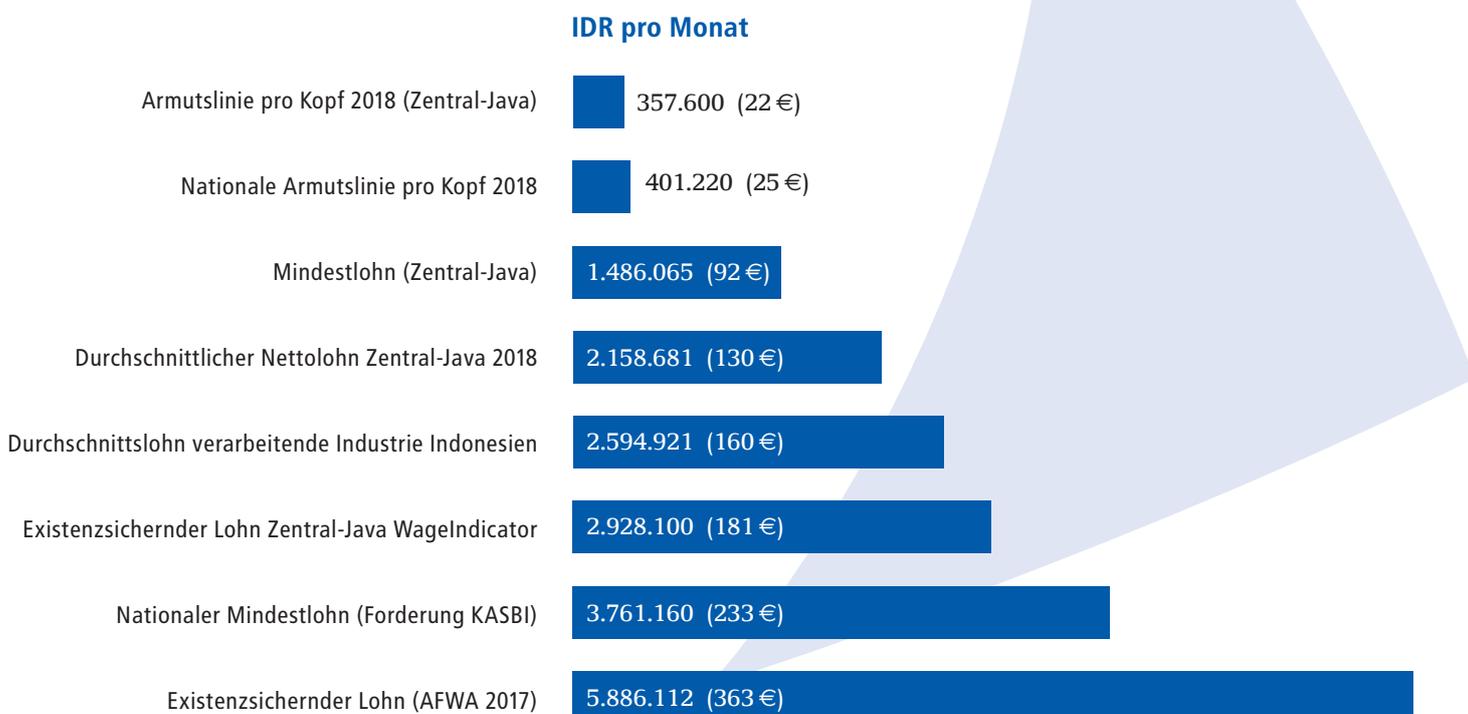
Um die Höhe der Mindestlöhne in Indonesien einordnen zu können, ist ein Blick auf die **Armutslinien** der Provinz sowie die nationale Armutslinie hilfreich. Letztere ist ein gewichteter Mittelwert aus 67 lokalen Armutslinien. In Indonesien benennt die nationale Armutslinie den Mindestbetrag, der benötigt wird, um

Mahlzeiten mit 2.100 Kalorien pro Tag und wenige weitere grundlegende Nicht-Lebensmittel für eine erwachsene Person zu erwerben, hier hochgerechnet auf einen Monat (vgl. World Bank Group 2018: 2).

Als unterste Lohnstufe folgt der für die Provinz im Jahr 2018 geltende **Mindestlohn**. Wie in Kapitel 2 bereits erläutert, erfolgt die Entlohnung in der Textil- und Bekleidungsindustrie in der Regel auf Basis der Mindestlohnregelungen.

Zwei **Durchschnittslöhne** wurden in die Lohnleiter aufgenommen: Der Durchschnittslohn für die verarbeitende Industrie in ganz Indonesien, der auf Daten des indonesischen Statistikamts beruht, in denen Beschäftigte ab einem Alter von 15 Jahren im verarbeitenden Gewerbe erfasst werden, und der Netto-Durchschnittslohn in Zentral-Java liegen beide deutlich über dem dort geltenden Mindestlohn. In beide Durchschnittslöhne fließen die Löhne von Beschäftigten der Textil- und Bekleidungsindustrie (Mindestlöhne, Entlohnung von Überstunden, höhere Lohnstufen) ein.

Abb. 5: Lohnleiter in Zentral-Java (2018)



Quellen: Eigene Darstellung nach CEIC-Data 2018; WageIndicator 2018; Lam 2019; AFWA 2017.



Ein existenzsichernder Lohn enthält auch einen Anteil für Bildung und weitere elementare Bedürfnisse, Foto: ILO in Asia and the Pacific, flickr.com

Am oberen Ende der Lohnleiter befinden sich exemplarisch zwei Angaben für **existenzsichernde Löhne** sowie die **Forderung des Gewerkschaftsverbandes KASBI** (Kongress Konfederasi Aliansi Serikat Buruh di Indonesia), der durch Beitritt jüngerer und weiblicher Beschäftigter in den letzten 15 Jahren stark gewachsen ist, nach Einführung eines Nationalen Mindestlohns:

- Die niedrigere Berechnung für einen existenzsichernden Lohn stammt von der Initiative WageIndicator, die für viele Länder nicht nur einen laufend aktualisierten Überblick über Mindestlöhne und nationales Arbeitsrecht bietet, sondern auch eigene Berechnungen für existenzsichernde Löhne bis auf die regionale Ebene erstellt. Der in Abbildung 4 angegebene Monatslohn von rund 2,9 Mio. IDR gilt als existenzsichernd für eine typische Familie mit 2,5 Kindern - unter der Annahme, dass die Familie über ca. 1,7 Einkommen verfügt.⁶
- Zwischen den beiden Existenzlohn-Berechnungen von WageIndicator und der Asiatischen Grundlohn-Allianz liegt die Forderung eines der indonesischen Gewerkschaftsbünde nach einem nationalen Mindestlohn: Der 200.000 Mitglieder zählende Gewerkschaftsverband KASBI forderte für das Jahr 2018 eine durchgängige Mindestlohnerhöhung um 31 % (vgl. Lane 2018: 8) und aktuell – wie in Abbildung 3 dargestellt - die Einführung eines nationalen Mindestlohns, der bei rund 233 Euro liegen soll (vgl. Lam 2019: o.p.).
- An der Spitze der Lohnleiter steht die Berechnung der AFWA aus dem Jahr 2017, die auf der Grundannahme beruht, dass die arbeitende Person nicht nur sich selbst, sondern auch entweder zwei weitere Erwachsene, einen Erwachsenen und zwei Kinder oder vier Kinder alleine zu versorgen hat. Die AFWA geht davon aus, dass 50 % des Lohns der Ernährung dienen, 40 % der Befriedigung weiterer elementarer Be-

dürfnisse (Bekleidung, Wohnen, Mobilität, Bildung, Gesundheit) sowie 10 % für Unvorhergesehenes und Ersparnisse verwendet werden (vgl. AFWA o.J.: o.p.).

Was in dieser Lohnleiter fehlt, sind Tarifröhne. Es existieren zwar auch kollektive Betriebsvereinbarungen, in denen Tarifröhne vereinbart sein könnten. Diese Betriebsvereinbarungen stehen aber seit längerem in der Kritik, dass sie meist nur die gesetzlichen Bestimmungen duplizieren (vgl. Julia / Putranto 2006: 20). Diese Sachlage scheint sich laut des aktuellen Indonesien-Länderberichts der Fair Wear Foundation bis heute nicht wesentlich geändert zu haben: Zwar gibt es keine verlässlichen offiziellen Statistiken über die Verbreitung kollektiver Betriebsvereinbarungen im Textil- und Bekleidungssektor in Indonesien, doch deuten Informationen über Betriebsvereinbarungen einzelner Gewerkschaften auf sehr unterschiedliche Niveaus hin: Von den rund 300 Betriebsvereinbarungen, die die im Textilsektor gut organisierte Gewerkschaft SPN (Serikat Pekerja Nasional – National Workers Union) unterzeichnet hat, beinhalten fast alle nur den gesetzlichen Rahmen; von den 128 Betrieben, in denen Betriebsgewerkschaften der Textilgewerkschaft Garteks existieren, haben nur 14 eine Betriebsvereinbarung unterzeichnet. Doch umfassen deren Bestimmungen mehr als die gesetzlichen Regelungen - wie zum Beispiel Bonuszahlungen, zusätzliche freie Tage oder Zugang zu Betriebseinrichtungen (vgl. FWF 2018: 28)

Lohnleitern wie die in Abbildung 4 exemplarisch dargestellte lassen sich also als gute Veranschaulichung unterschiedlicher Einkommens- und Lohnniveaus bezeichnen. Sie können auch durchaus dazu beitragen, das Verständnis von Auftraggebern für die Lohnsituation in den Regionen ihrer Zulieferbetriebe zu erhöhen. Trotzdem reicht es nicht aus, dass die relevanten AkteurInnen sich auf eine modellhafte Lohnleiter einigen oder diese zur Kenntnis nehmen. Um die realen Löhne Schritt für Schritt die Lohnleiter erklimmen zu lassen, muss die Umsetzungslücke zwischen real zu niedrigen Löhnen und der Erkenntnis, dass existenzsichernde Löhne nötig sind, geschlossen werden. Darum bemühen sich verschiedene Initiativen, die in den nächsten Abschnitten kurz vorgestellt werden. Ein etwas ausführlicherer Blick wird aber zunächst auf das Protokoll für Vereinigungsfreiheit geworfen, das, anders als die anderen, länderübergreifend tätigen Initiativen, ein spezifisch indonesischer Ansatz ist. Ausgehend von dem Grundgedanken, dass Betriebsvereinbarungen (oder sektorweite Tarifverhandlungen) der beste Weg zu existenzsichernden Löhnen sind, scheint das Protokoll zur Vereinigungsfreiheit besonders vielversprechend zu sein, auch wenn es sich nicht explizit um die Lohnfrage dreht.

⁶ Nicht-veröffentlichte, regionale Schätzung von WageIndicator.

3.2 Das Protokoll für Vereinigungsfreiheit – mehr als nur ein Papiertiger⁷



Eine Protest-Aktion im Rahmen der Play-Fair Kampagne, um auf die schlechten Arbeitsbedingungen im Textilsektor aufmerksam zu machen, Foto: Olaf Kraak - Clean Clothes Campaign

Als unmittelbare Folge der Play-Fair-Kampagne im Vorfeld der Olympischen Spiele in Peking im Jahr 2008 begannen globale Sportmarkenunternehmen, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft einen Dialog zu den Arbeitsbedingungen in den indonesischen Zulieferbetrieben der Sportmarken (vgl. zum ganzen Abschnitt Connor / Delaney / Rennie 2016: 15ff.). Bei einem Treffen im November 2009 in Jakarta, an dem VertreterInnen der Sportmarken, indonesischer Zulieferbetriebe, nationaler und internationaler Gewerkschaften sowie von Nicht-Regierungsorganisationen teilnahmen, schlugen die indonesischen Gewerkschaften als Themen für das gemeinsam zu startende Vorhaben Arbeitsplatzsicherheit, Löhne und Vereinigungsfreiheit vor. Da die Wirtschaftsseite diese Themenbreite ablehnte, konzentrierte sich der folgende Prozess auf die Frage der Vereinigungsfreiheit und der Kollektiv-

verhandlungen und mündete schließlich im Juni 2011 in der Unterzeichnung des Protokolls zur Vereinigungsfreiheit (FoA-Protocol – Freedom of Association Protocol). Es dauerte weitere 18 Monate, um den Monitoring- und Konfliktschlichtungsprozess auszuarbeiten. Nimmt man die Zulieferlisten der fünf (später sechs) Sportmarken, so deckt das Protokoll rund 300.000 Beschäftigte in den Mitgliedsbetrieben ab, unter ihnen ca. 80 % Frauen.

Bis Oktober 2014 hatten 73 Zulieferbetriebe das Protokoll unterzeichnet (vgl. Connor / Delaney / Rennie 2016: 18). Die Zahl der beteiligten Sportmarken stieg hingegen so gut wie gar nicht. Erst Anfang 2017 sind drei Mitgliedsunternehmen der Fair Wear Foundation (Haglöfs, Kjus and SuitSupply) dem Protokoll beigetreten. Sie waren die ersten Neumitglieder von Seiten der Auftraggeber seit der Gründung im Jahr 2011 (vgl. FWF 2017a: o.p.).

Play-Fair Aktion in Athen, Foto: Olaf Kraak – Clean Clothes Campaign



⁷ Kap. 3.2 beruht in großen Teilen auf einem zuvor erschienenen Fact-Sheet: Ferenschild 2018.

Protokoll zur Vereinigungsfreiheit – zentrale Akteure

Sportmarken

Adidas AG (Deutschland), Asics Corp (Japan), New Balance (USA), Nike Inc. (USA), Pentland Group PLC (Großbritannien), Puma SE (Deutschland)

Zulieferbetriebe

73 (später 90) Zulieferbetriebe aus Indonesien

Gewerkschaften

SPN (Nationale Arbeitergewerkschaft), KASBI (Indonesischer Gewerkschaftskongress), Garteks-SBSI (Textil-Bekleidung-Schuhe-Leder Verband), GSBI (Indonesischer Arbeiterverband), FSPTSK (Verband der Textil-, Bekleidungs- und Schuhgewerkschaften).

Globale Gewerkschaften: IndustriALL, ITUC (Internationaler Gewerkschaftskongress)

Zivilgesellschaft

Oxfam Australien, Jakarta Legal Aid Institute, LIPS (Sedane Labour Information Institute), AKATIGA (Pusat Analisis Sosial)

Quelle: Connor / Delaney / Rennie 2016: 9



Das Protokoll für Vereinigungsfreiheit verpflichtet Arbeitgeber zur Bereitstellung der nötigen Infrastruktur für Gewerkschaftsarbeit, Foto: ILO, flickr.com

Was regelt das Protokoll?

Das Protokoll verpflichtet die unterzeichnenden Parteien (Gewerkschaften, Auftraggeber und Zulieferer), das Recht auf Vereinigungsfreiheit in allen Produktionsstätten umzusetzen (vgl. zu den folgenden Absätzen CCC 2011: 1ff.). Die Zulieferer sollen zudem ihre Unterauftragnehmer „ermutigen“, das Protokoll ebenfalls umzusetzen (Art. 2). Die Zulieferer sind verpflichtet, Kollektivabkommen mit den Betriebsgewerkschaften abzuschließen. Die Auftraggeber müssen die Umsetzung überwachen (Art. 3). Gewerkschaftsgründungen im Betrieb müssen ohne Einschüchterungen erlaubt sein, einschließlich bestimmter Freistellungsregeln in Abhängigkeit von der Betriebsgröße (Art. 4). Die für die Gewerkschaftsarbeit notwendige Infrastruktur (Büro, Schwarzes Brett, Kommunikationsmittel etc.) muss ebenfalls zur Verfügung gestellt werden (Art. 5). Spätestens sechs Monate nach Gründung einer Gewerkschaft im Betrieb muss ein Kollektivabkommen abgeschlossen sein. Für den Zeitraum der Verhandlungen schreibt das Protokoll bestimmte formale Kriterien fest (Art. 6) und es widmet einen Artikel der Informationsfreiheit der Gewerkschaften im Betrieb und wie diese sicherzustellen ist (Art. 7).

Die Umsetzungsstruktur

Wie die Umsetzung der in den ersten Artikeln des Protokolls formulierten Ziele und Inhalte überwacht werden soll, legen die Artikel 8 und 9 fest. Unter der Überschrift „Aufsicht, Konfliktlösung und Sanktionen“ verlangen sie als betriebliche Umsetzungsstruktur die Einrichtung von FoA-Aufsichts- und Konfliktschlichtungs-Komitees, bestehend aus Management und Gewerkschaft, die spätestens 90 Tage nach Unterzeichnung des Protokolls eingerichtet werden müssen. Als nationale Umsetzungsstruktur sieht das Protokoll ein aus nationalen Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen, Zulieferern und internationalen Auftraggebern bestehendes nationales FoA-Aufsichts- und Konfliktschlichtungs-Komitee vor. Artikel 9 sieht im Fall von Verstößen gegen das Protokoll Sanktionen bzw. Wiedergutmachung vor, sagt allerdings nicht mehr dazu, als dass diese in Übereinstimmung mit dem Gesetz, den Verhaltenskodizes und internationaler Regulierung erfolgen soll. Wird in den Gremien des Protokolls keine Einigung erzielt, soll der Fall vor Gericht gehen. Kann eine Beschwerde nicht innerhalb von 40 Tagen auf Fabrikebene gelöst werden, so legt der Konfliktschlichtungsmechanismus des FoA-Protokolls

fest, dass das Fabrikkomitee den Fall an das nationale Komitee überweisen kann. Das nationale Komitee untersucht den Fall und formuliert Empfehlungen. Die Empfehlungen des Komitees müssen vom Zulieferer innerhalb von 30 Tagen umgesetzt werden. Geschieht das nicht, soll das Markenunternehmen Sanktionen oder Korrekturmaßnahmen verhängen und diese innerhalb von drei Wochen den Parteien mitteilen (vgl. FoA Protocol 2012: 3).

Obwohl dieser Monitoring- und Konfliktschlichtungsmechanismus bereits im Oktober 2012 fertiggestellt war, scheint er nicht sehr intensiv genutzt zu werden: im Jahr 2016 wurde zum Beispiel nur eine einzige Beschwerde auf nationaler Ebene verhandelt. Man kann also nicht unbedingt sagen, dass das Protokoll im Bereich der Abhilfe und der Entschädigung sehr wirksam ist. Allerdings beschreiben beteiligte Gewerkschaften das Protokoll auch als geeignetes Instrument, um informelle Lösungen von Beschwerden zu erleichtern: So brachten zum Beispiel im Mai 2014 die Gewerkschaften im nationalen Komitee acht Fälle von Verletzungen des FoA-Protokolls ein, ohne den formellen Beschwerdeprozess zu durchlaufen. In manchen Fällen nutzten Gewerkschaften auch ihre entstandenen informellen Kanäle zu den einzelnen Auftraggebern, bevor sie sich an die nationale Ebene der FoA-Struktur wandten (vgl. Connor / Delaney / Rennie 2016: 18).

Das FoA-Protokoll und die Lohnproblematik

Das indonesische FoA-Protokoll bietet einen guten Ansatzpunkt, um Fragen von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen voran zu bringen. Allerdings fehlt bisher eine auswertende Übersicht der im Rahmen des Protokolls geschlossenen Betriebsvereinbarungen: Was umfassen diese Betriebsvereinbarungen? Sind sie anspruchsvoller als das geltende Arbeitsrecht oder duplizieren sie dieses nur? Enthalten die (oder zumindest einige der) Betriebsvereinbarungen auch Tarifföhne? Solange es hierzu keine öffentlich verfügbaren Auswertungen gibt, müssen diese Fragen offenbleiben.

Zusätzlich zu dieser fehlenden Auswertung ist das FoA-Protokoll insofern inhaltlich begrenzt, als Lohnfragen nicht formell im Rahmen des Protokolls behandelt werden können. Obwohl das Protokoll einerseits die Fähigkeit der Beschäftigten erhöht / erhöhen will, Kollektivverhandlungen zu führen, greift es das Lohnthema andererseits nicht direkt auf. Eine inhaltliche Erweiterung des FoA-Protokolls oder aber ein eigenständiges Protokoll zu Löhnen wären neben einer Ausweitung des Geltungsbereichs des Protokolls über die Ebene der direkten Geschäftspartner hinaus dringend nötig. Die indonesischen Gewerkschaften und Arbeitsrechtsorganisationen setzen sich hierfür ein – bisher allerdings ohne jede positive Resonanz von Wirtschaftsseite.

3.3 Existenzsichernde Löhne in Indonesien – was kann das Textilbündnis dazu beitragen?

Neben dem Protokoll für Vereinigungsfreiheit sind in Indonesien weitere Initiativen unter internationaler Beteiligung aktiv, die zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen wollen. Inwiefern greifen diese das Thema existenzsichernde Löhne auf? Gibt es Verbindungen dieser Initiativen zum Bündnis für nachhaltige Textilien (Textilbündnis), das im Jahr 2014 gegründet wurde und sich die Umsetzung existenzsichernder Löhne in den Wertschöpfungsketten seiner Mitgliedsunternehmen zum Ziel gesetzt hat (s.o.)?

Better Work Indonesia (BWI)

BWI ist Teil des in acht Ländern tätigen Better Work-Programms, einer gemeinsamen Initiative der ILO und der Internationalen Finanz-Corporation (IFC, Mitglied der Weltbankgruppe), die das Ziel verfolgt, Armut zu bekämpfen, indem menschenwürdige Arbeit in der

Bekleidungsindustrie ausgeweitet sowie die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors gesteigert wird. Hierbei stehen die Umsetzung des nationalen Arbeitsrechts und der Kernarbeitsnormen der ILO im Fokus.

BWI arbeitet mit Gewerkschaften, Arbeitgebern, der Regierung und multinationalen Unternehmen zusammen. Durch Fabrikaudits, Schulungen und Beratungen auf Betriebsebene sowie Forschung und Lobbyarbeit auf nationaler und regionaler Ebene hat das BWI-Programm im Jahr 2017 mit 203 Betrieben (mit 381.756 Beschäftigten) zusammengearbeitet und dabei 172 Audits, 1.118 Beratungsgespräche und 1.748 Trainingstage durchgeführt (vgl. Better Work Indonesia 2018: 10). BWI konzentriert seine Aktivitäten auf die Provinzen Groß-Jakarta, West-Java und Zentral-Java mit Yogyakarta. Unter den Partnerunternehmen von BWI befinden sich Textilbündnis-Mitglieder wie Primark, Esprit, H&M und Puma.



Audits und Befragungen helfen bei der Einschätzung des arbeitsrechtlichen Status Quo, Foto: ILO, flickr.com

Im Rahmen der Audits überprüft BWI auch die Einhaltung lohnbezogener Regelungen. Existenzsichernde Löhne sind nicht Teil des Fragebogens, der davon ausgeht, dass Mindestlöhne ausreichend seien. Der Fragebogen stellt auch keine expliziten Fragen nach Nutzung der Ausnahmegenehmigungen zur verzögerten Anpassung an die Mindestlohnerhöhung (vgl. Better Work Indonesia 2018: 48f.).

www.betterwork.org/where-we-work/indonesia

Fair Labour Association (FLA)

Die FLA wurde als Zusammenschluss von Unternehmen und Nicht-Regierungsorganisationen mit dem Ziel gegründet, Arbeitsrechte zu schützen und Arbeitsbedingungen weltweit zu verbessern. Sie beschränkte sich zunächst auf die Bekleidungs- und Schuhindustrie, hat ihren Tätigkeitsbereich aber mittlerweile ausgeweitet. Die FLA hat einen eigenen Arbeitsplatz-Kodex entwickelt, der an die ILO Standards angelehnt ist. Circa 5 % der Zulieferbetriebe der Mitgliedsunternehmen werden jedes Jahr nach dem Zufallsprinzip von externen, unabhängigen AuditorInnen begutachtet und auf Konformität mit dem FLA-Kodex überprüft. Die Ergebnisse werden auf der FLA-Internetseite veröffentlicht. In Indonesien wurden bisher Zulieferer der folgenden Mitgliedsunternehmen des Textilbündnisses auditiert: Adidas, s. Oliver und Puma.

Eine angemessene Bezahlung ist in der indonesischen Textilbranche nicht selbstverständlich, Foto: Adam Cohn, flickr.com



Im Bereich Entlohnung gelten bei der FLA folgende Anforderungen: JedeR ArbeitnehmerIn hat Anspruch auf einen Lohn für eine reguläre Arbeitswoche, der ausreicht, um die Grundbedürfnisse der Beschäftigten zu befriedigen, und der ein angemessenes Einkommen darstellt. Der Arbeitgeber zahlt mindestens den Mindestlohn oder den entsprechenden vorherrschenden Lohn, je nachdem, welcher höher ist, hält alle gesetzlichen Anforderungen an den Lohn ein und gewährt alle gesetzlich oder vertraglich vorgeschriebenen Nebenleistungen. Wenn die Vergütung nicht den Grundbedürfnissen der ArbeitnehmerIn und keiner angemessenen Bezahlung entspricht, müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, mit denen schrittweise ein entsprechendes Vergütungsniveau erreicht werden kann. Im Jahresbericht 2017 erwähnt die FLA Verstöße gegen gesetzliche Mindestlohnregelungen in den auditierten Betrieben. Existenzsichernde Löhne scheinen bei den Audits keine Rolle zu spielen, obwohl die Mitgliedsunternehmen sich dazu bekennen, schrittweise eine faire Entlohnung zu erreichen. In sieben der acht im Jahr 2016 auditierten indonesischen Betriebe wurden Überstunden nicht korrekt entlohnt (vgl. FLA 2017: 19ff.). Im Bereich „faire Entlohnung“ scheint die FLA bisher über den Schritt der Datenerhebung nicht hinausgekommen zu sein.

www.fairlabor.org

Fair Wear Foundation (FWF)

Die FWF ist eine internationale Non-Profit Organisation mit Sitz in den Niederlanden, die sich mit ihren Mitgliedsunternehmen (über 80) und Partnern wie Gewerkschaften, NRO, Fabriken, Unternehmensverbänden und Regierungen für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie einsetzt. Hierfür wählt sie einen prozessorientierten Ansatz der schrittweisen Verbesserung. Die FWF hat einen eigenen Kodex für Arbeitspraktiken entwickelt, der von den Mitgliedsfirmen in ihren Zulieferbetrieben umgesetzt

werden muss. Dazu führt die FWF Audits, aber auch Trainings in den Betrieben durch. Sie überprüft die Geschäftspraktiken ihrer Mitglieder und deren Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen in den Zulieferbetrieben im Rahmen der jährlichen ‚Brand Performance Checks‘. Außerdem verfügt sie über einen eigenen Beschwerdemechanismus für Beschäftigte.

Seit dem Jahr 2016 ist die FWF auch in Indonesien tätig, wo laut FWF neun Mitglieder Zulieferbetriebe haben.⁸ Unter letzteren sind der BerufsbekleidungsHersteller Engelbert Strauss sowie Schöffel Sportbekleidung GmbH zugleich auch Mitglieder im Textilbündnis. Die meisten Zulieferbetriebe von FWF-Mitgliedern befinden sich auf Java, wenige auf Bali. Die FWF bildete ein eigenes lokales Audit- und ein Trainingsteam aus. Im Zeitraum 2016-2018 wurden insgesamt 16 Audits mit fast allen FWF-Mitgliedern in Indonesien durchgeführt (vgl. FWF 2018: 3).

ten Betriebe einen existenzsichernden Lohn zahlte (vgl. FWF 2018: 49). Seit Ende 2018 existiert eine strategische Partnerschaft der FWF mit dem Textilbündnis mit den Schwerpunkten Förderung der Zahlung existenzsichernder Löhne und Zugang zu Abhilfe- und Beschwerdemechanismen (vgl. Textilbündnis 2018: o.p.).

www.fairwear.org

Globale Rahmen Abkommen (GRA)

Seit Anfang der 2000er Jahre haben globale Gewerkschaftsverbände (teils in Zusammenarbeit mit nationalen Gewerkschaftsverbänden) insgesamt über 120 GRAs mit transnationalen Unternehmen ausgehandelt. Inhalt sind grenzübergreifende Vereinbarungen über Mindeststandards in den Arbeitsbeziehungen und eine Verpflichtung der transnationalen Unternehmen



Die FWF setzt sich für einen existenzsichernden Lohn ein, Foto: ILO in Asia and Pacific, flickr.com

Im Bereich Lohnzahlung verfolgt die FWF einen anspruchsvolleren Ansatz als andere Initiativen: Eins ihrer grundlegenden Prinzipien im Arbeitskodex ist die Zahlung eines existenzsichernden Lohnes. Dieses Ziel fördert sie durch Studien und Pilotprojekte. Sie erhebt den Stand der Zielerreichung durch ihre Mitgliedsfirmen im Rahmen der sogenannten ‚Brand Performance Checks‘, zieht dabei eine Verbindung zwischen Lohnhöhen und Einkaufspreisen und erfasst die Ansätze der Unternehmen zur kontinuierlichen Lohnerhöhung. Dennoch stellte die FWF-Länderstudie zu Indonesien fest, dass keiner der in den letzten drei Jahren auditier-

zur Einhaltung der festgelegten Normen, die zumeist auch die Lieferketten umfassen, letzteres allerdings in abgeschwächter Form. Aus dem Textilsektor haben die Unternehmen Inditex, Mizuno, H&M, Tchibo, Asos und Esprit ein solches GRA mit IndustriAll abgeschlossen. Von diesen sind wiederum H&M, Tchibo und Esprit auch Mitglieder im Textilbündnis.

GRAs unterscheiden sich sehr stark in ihren Inhalten. So legt zum Beispiel das GRA zwischen Esprit und IndustriAll einen klaren Fokus auf die Förderung von Gewerkschaftsfreiheit und Kollektivverhandlungen,

⁸ Information aus einer Mail der FairWearFoundation vom 13.02.2019 an die Autorin.

mittels derer eine ganze Liste von Arbeitsstandards in Betriebsvereinbarungen umgesetzt werden sollen (vgl. IndustriAll 2018: 6). Das GRA zwischen IndustriAll, der schwedischen Metallgewerkschaft (Industrifacket Metall) und H&M beinhaltet explizit u.a. „faire existenzsichernde Löhne“ und einen nationalen Umsetzungsmechanismus von der Betriebsebene über nationale Überwachungskomitees bis zu einem gemeinsamen Komitee zur Entwicklung der Industriebeziehungen (vgl. IndustriAll 2015: 3ff.). Die Nationalen Überwachungskomitees wurden in fünf Ländern eingerichtet, u.a. in Indonesien (vgl. IndustriAll 2017: o.p.).

IndustriAll führt für seine Mitglieder in Indonesien Trainings durch, um die Umsetzung der GRA in den Zulieferbetrieben sicherzustellen. Auf lokaler Ebene sind die GRAs nach Auffassung der FairWearFoundation oft noch unbekannt bzw. werden kaum verstanden (vgl. FWF 2018: 29). Dennoch sind sie aufgrund der Einbindung der globalen Auftraggeber in den sozialen Dialog ein interessantes Modell.

www.industriall-union.org/issues/pages/global-framework-agreements-gfa

Kollektivvereinbarung mit mehreren Betrieben

Im Sommer 2017 wurde das erste Kollektivabkommen zwischen mehreren Unternehmen und Gewerkschaften in West-Java unterzeichnet. Dieses Abkommen umfasste zehn Unternehmen, sieben Gewerkschaften und ungefähr 17.000 Beschäftigte. Es wurde mit Unterstützung der niederländischen Gewerkschaftsstiftung CNV International erarbeitet und könnte ein vielversprechender Meilenstein auf dem Weg zu einem sektorweiten Tarifabkommen in Indonesien sein (vgl. FWF 2018: 29).

www.cnvinternationaal.nl

Textilbündnis

In jüngerer Zeit greifen Multi-Stakeholder-Initiativen wie das deutsche Textilbündnis und das niederländische „Dutch Agreement on Sustainable Garments and Textile“ (Niederländisches Abkommen zu Nachhaltiger Bekleidung und Textilien) das Lohnthema auf. Beide setzen einen ihrer Schwerpunkte auf das Thema

existenzsichernde Löhne: Im niederländischen Abkommen erfolgt dies durch ein Ende 2018 gestartetes „Kollektives Projekt zu existenzsichernden Löhnen“. Im Textilbündnis geschieht dies durch ein ab dem Jahr 2019 verpflichtendes Ziel für jedes Mitgliedsunternehmen zur Beteiligung an einer Maßnahme, „die darauf abzielt, Beschäftigten in Produktionsländern existenzsichernde Löhne zu zahlen“, sowie darüber hinaus durch die Entwicklung einer Bündnisinitiative zu diesem Thema. Für letztere schloss das Textilbündnis eine strategische Partnerschaft mit der ACT-Initiative, die über sektorweite Tarifverhandlungen in den Produktionsländern zu signifikanten Lohnsteigerungen kommen will (vgl. Dutch Agreement 2018: o.p.; Textilbündnis 2018: 2; Zivilgesellschaft im Textilbündnis 2019: o.p.).⁹ Beide Bündnisse haben Mitgliedsunternehmen, die in Indonesien produzieren lassen, wie man den online zugänglichen Lieferantenlisten des Dutch Agreements¹⁰ sowie einzelner Mitgliedsunternehmen des Textilbündnisses¹¹ entnehmen kann. Bei beiden Initiativen ist allerdings noch nicht klar, ob und inwiefern sie sich zu diesem Thema in Indonesien engagieren wollen.



Ziel des Bündnisses sind verbesserte Arbeitsbedingungen in Produktionsländern wie Indonesien, Foto: ILO, Better Work Indonesia, flickr.com

⁹ Da ACT nicht plant, in Indonesien aktiv zu werden, wurde diese Initiative hier nicht vorgestellt (vgl. <https://actonlivingwages.com/>).

¹⁰ Vgl. die aggregierte Liste unter https://www.invoconvenanten.nl/garments-textile/agreement/method/factories?sc_lang=en (letzter Abruf: 14.02.2019).

¹¹ Vgl. u.a. eine der Adidas-Listen unter https://www.adidas-group.com/media/filer_public/c8/26/c82652b9-c69b-49dd-924c-7d1d87865257/primary_suppliers_and_subcontractors_2019jan.xlsx (letzter Abruf: 14.02.2019)

Um das Engagement zu existenzsichernden Löhnen in Indonesien durch Mitgliedsunternehmen des Textilbündnisses zu fördern, lud die Zivilgesellschaft im Textilbündnis indonesische Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen im Februar 2018 zu einem Workshop zu existenzsichernden Löhnen nach Jakarta ein. Die zweitägigen Debatten endeten mit einer Abschlusserklärung, die aus der Perspektive der indonesischen Partnerorganisationen verdeutlicht, welche Schritte zu existenzsichernden Löhnen nötig wären: Die Erklärung betont u.a. die Bedeutung der Konzentration auf Schwerpunktregionen (Zentral-Java, West-Java, Banten, DKI Jakarta), des Trainings für ArbeiterInnen und GewerkschaftsführerInnen zu den Inhalten von Betriebsvereinbarungen (insbesondere Löhne), zu Verhandlungen auf Betriebsebene und zum Verstehen von Finanzdaten, die den Betrieb betreffen, sowie von Pilotprojekten auf Fabrikebene (vgl. Weinbrenner 2018: 4).

Die Workshop-Ergebnisse wurden von der Zivilgesellschaft im Textilbündnis aufgegriffen und zu einem Vorschlag für ein Ländermodul Indonesien als Teil der Bündnisinitiative Existenzsichernde Löhne ausgearbeitet.¹² Er beinhaltet (1) die Verpflichtung der beteiligten Unternehmen, keine Ausnahmegenehmigung bei der

Anpassung der Mindestlöhne in ihren Zulieferbetrieben zuzulassen, (2) Beitritt der Unternehmen zum FoA-Protokoll und aktive Umsetzung der Protokoll-Bestimmungen in den Zulieferbetrieben, (3) Mitarbeit an der thematischen Erweiterung des Protokolls um das Thema Löhne bzw. Unterstützung eines neuen Protokolls zu diesem Thema und (4) Durchführung von Pilotprojekten zur Umsetzung existenzsichernder Löhne. Das Ländermodul Indonesien hat bisher (Stand März 2019) innerhalb der Mitgliedsunternehmen des Textilbündnisses kaum Resonanz gefunden.

Zusammenfassung

Dieser kurze und eher grobe Blick auf verschiedene Ansätze zur Umsetzung von Arbeitsrechten in der indonesischen Textil- und Bekleidungsindustrie verdeutlicht, dass bereits einiges versucht wird, um die Situation der Beschäftigten zu verbessern. Das Thema Löhne wird von allen aufgegriffen, allerdings auf unterschiedlichem Anspruchsniveau. In der Stärkung der Gewerkschaftsfreiheit und der Befähigung zu Kollektivverhandlungen identifizieren mehrere der skizzierten Ansätze eine der zentralen Herangehensweisen zur Erreichung existenzsichernder Löhne.



Solidarität im Kampf um angemessene Löhne: SÜDWIND-Mitarbeiterin Antje Schneeweiß mit indonesischen Gewerkschafterinnen, Foto: A. Schneeweiß

¹² Dieser Vorschlag wurde von SÜDWIND mitentwickelt und liegt als Entwurf vor.

4 Ausblick

Um das eingangs genannte Ziel „Menschenwürdige Arbeit für alle“ (SDG 8) in Indonesien umzusetzen, ist die Zahlung existenzsichernder Löhne für die Beschäftigten der Textil- und Bekleidungsindustrie eine notwendige Komponente. Die Betrachtung der Lohnsituation in Indonesien lässt die Schlussfolgerung zu, dass schon sehr niedrigschwellige Maßnahmen zu einer Verbesserung für die Beschäftigten führen können.

Keine Ausnahmeregelungen bei der Mindestlohn-Anpassung

Wer in Indonesien sourct, muss sicherstellen, dass alle Beschäftigten bei den indonesischen Zulieferern mindestens den Mindestlohn erhalten, und darf keine Ausnahmegenehmigungen für die Aussetzung der pünktlichen Mindestlohnerhöhung bei seinen Zulieferern akzeptieren. Dies muss auch die informell Beschäftigten einschließen. Auftraggeber, die solche Ausnahmegenehmigungen akzeptieren oder die nicht wissen, ob ihre Zulieferer diese legale Möglichkeit im Arbeitsrecht nutzen, kommen ihren unternehmerischen Sorgfaltspflichten nicht nach.

Auswahl der Zulieferer in Abhängigkeit von Gewerkschaftsfreiheit

Wer in Indonesien sourct, muss sicherstellen, dass seine Zulieferer Gewerkschaftsfreiheit respektieren. Dies kann geschehen, indem Zulieferer bevorzugt werden, in denen Kollektivvereinbarungen mit der Betriebsgewerkschaft bzw. den Betriebsgewerkschaften existieren, oder indem der Auftraggeber bei seinen Zulieferern einen solchen Prozess zum Abschluss von Kollektivvereinbarungen anstößt. Die Handlungsmacht ist hier höher, je größer das Auftragsvolumen im entsprechenden Betrieb ist bzw. je mehr Auftraggeber sich mit diesem Ziel zusammenschließen. Dies wäre der Ansatz sowohl von Globalen Rahmenabkommen wie auch des Protokolls zur Vereinigungsfreiheit.

Löhne in Kollektivvereinbarungen integrieren

Wer in Indonesien sourct, muss – wenn die eigene Beschaffungspraxis den Nachhaltigkeitszielen genügen soll – dazu beitragen, dass die Kollektivvereinbarungen in den Zulieferbetrieben das Lohnthema integrieren und dabei nicht bei den gesetzlichen Mindestregelungen stehen bleiben. Zugleich müssen die höheren Lohnkosten der Zulieferer in die eigene Preiskalkula-

tion einfließen. Dies kann in individueller Unternehmensverantwortung erfolgen oder aber in Kooperation mit bereits existierenden Initiativen (zum Beispiel Beitritt zum FoA-Protokoll, Unterstützung eines separaten Protokolls zu Löhnen, Abschluss eines GRA mit IndustriAll, aktive Teilnahme am Ländermodul Indonesien der Textilbündnis-Initiative „Existenzsichernde Löhne“). Hierbei kann es angesichts der Zuständigkeit der indonesischen Provinzen für die Mindestlohnfestsetzung durchaus Sinn machen, regionale Schwerpunkte zu setzen, sich also zunächst zum Beispiel auf die Zulieferbetriebe in Zentral-Java zu konzentrieren.

Staatliche Verpflichtung wahrnehmen

Durch die strukturelle Veränderung bei der Anpassung der Mindestlöhne hat die indonesische Regierung die Gewerkschaften aus dem Mindestlohn-Findungsprozess ausgeschlossen. Die Arbeitsinspektionen sind dramatisch unterbesetzt, geltendes Arbeitsrecht wird unzureichend umgesetzt, relevante internationale ILO-Übereinkommen wie zum Beispiel das Mindestlohn-Übereinkommen Nr. 131 sind nicht ratifiziert (s. Kap. 2.2). Die indonesische Regierung hat also ihrerseits Handlungsbedarf, wenn sie ihren Verpflichtungen zur Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele nachkommen will.



Auch auf EU-Ebene sollte Schutzverpflichtungen endlich nachgekommen werden, Foto: annarouse, flickr.com

Am anderen Ende der Wertschöpfungskette, also in den Staaten, in denen die Auftraggeber ihren Sitz haben, muss ebenfalls die staatliche Verpflichtung zum Schutz von Menschenrechten bei der Arbeit in den Wertschöpfungsketten der Unternehmen gelten. Gesetzliche Maßnahmen wie ein Sorgfaltspflichtengesetz oder ein Gesetz zur nachhaltigen Gestaltung von Wertschöpfungsketten sind der nötige nächste Schritt zur Durchsetzung von Menschenrechten bei der Arbeit.

Hier sind die EU und ihre Mitgliedsstaaten aufgerufen, ihrer staatlichen Schutzverpflichtung glaubwürdig nachzukommen.

Transparenz und Kontrolle

Solange staatliche Regelungen und Kontrollsysteme nicht sicherstellen, dass menschenwürdige Arbeitsbedingungen inklusive existenzsichernder Löhne vorherrschen, sind Initiativen wie die oben genannten (s. Kap. 3.2 und 3.3) wichtig. Glaubwürdigkeit gewinnen sie dann, wenn sie transparent über ihre Ziele und Maßnahmen, Erfolge und Misserfolge berichten und sich darin von einer dritten unabhängigen Partei überprüfen lassen. Beim FoA-Protokoll wäre dafür zum Beispiel erforderlich, dass die Mitglieder nicht nur selbst über ihre Umsetzung der Protokoll-Bestimmungen berichten (was sie bisher nicht öffentlich tun), sondern auch von einer unabhängigen Instanz eine Auswertung der

Fortschritte bei den abgeschlossenen Betriebsvereinbarungen sowie deren Inhalte durchführen lassen. Diese Auswertung müsste außerdem öffentlich zugänglich sein und es müsste über mögliche Verbesserungsmaßnahmen transparent berichtet werden.

Gewerkschaften stärken

Letztlich wird es von der Stärke der indonesischen Gewerkschaften und ihrer Verhandlungsmacht abhängen, ob die o.g. Schritte erfolgreich verlaufen und schließlich zu Tariflöhnen führen, die existenzsichernd sind. Die Stärkung, Schulung und Befähigung von Gewerkschaften und ihrer VertreterInnen sowie die Unterstützung einer gemeinsamen Strategieentwicklung der indonesischen Gewerkschaften, die auch die oft noch schlechtere Lage der informell Beschäftigten berücksichtigt, ist deshalb ein Schlüsselement bei der Durchsetzung existenzsichernder Löhne in Indonesien.



Starke Gewerkschaften sind ein zentrales Moment im Kampf um existenzsichernde Löhne, Foto: industriAll, flickr.com

5 Literaturverzeichnis

- Allen, Emma Rose / Kyooh, Robert (2016): Labour reforms in Indonesia: An agenda for greater equity and efficiency; URL: <https://bit.ly/2WgIvNR>; (letzter Abruf: 15.08.2018)
- AFWA (2015): Indonesia workers protest action against the new wage regulation 2015 (09.11.2015); URL: <https://bit.ly/2GV2m00> (letzter Abruf: 13.08.2018)
- AFWA (2017): Asia Floor Wage. What is it and why do we need one?; URL: <https://bit.ly/2GUxcWn> (letzter Abruf: 05.02.2019)
- Better Work Indonesia (2018): Annual Report 2018: An Industry and Compliance Review (Reporting Period: January 2017 – January 2018); URL: <https://bit.ly/2GRwWHv> (letzter Abruf: 23.01.2019)
- Bhattachajee, Anannya (2015): Towards an Asia Floor Wage. A Global South Labour Initiative for Garment Workers in Asia; URL: <https://bit.ly/2WeuC2N> (letzter Abruf: 31.01.2019)
- CIA o.J.: The World Factbook. Indonesia; URL: <https://bit.ly/1htF9Bj> (letzter Abruf: 31.01.2019)
- CEIC-Data (2018): Statistiken zu poverty lines, minimum wages, average wages in Indonesien und Zentral-Java; URL: <https://www.ceicdata.com/de> (letzter Abruf: 08.02.2019)
- Connor, Tim / Delaney, Annie / Rennie, Sarah (2016): The Freedom of Association Protocol. A localized non-judicial grievance mechanism for workers' rights in global supply chains; URL: <https://bit.ly/2vvOi6C> (letzter Abruf: 14.02.2019)
- CCC (2011): Freedom of Association Protocol; URL: <https://bit.ly/2Leqizy> (letzter Abruf: 08.02.2019)
- DFAT (2018): Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement; URL: <https://bit.ly/2AU04Lo> (letzter Abruf: 21.01.2019)
- Dutch Agreement (2018): Collective project on living wages started (18.11.2018); URL: <https://bit.ly/2UP5WMw> (letzter Abruf: 14.02.2019)
- EFTA (2018): EFTA States and Indonesia sign Comprehensive Economic Partnership Agreement; URL: <https://bit.ly/2V6arYm> (letzter Abruf: 21.01.2019)
- European Commission (2018): Indonesia; URL: <https://bit.ly/1N6fRbO> (letzter Abruf: 21.01.2019)
- FLA (2017): 2017 Annual Report; URL: <https://bit.ly/2JaHpjb> (letzter Abruf: 15.02.2019)
- FoA Protocol (2012): Standard Operating Procedures (SOP) For the Freedom of Association (FOA) Protocol Supervision and Dispute Resolution Committee; nicht veröffentlicht
- FWF (2017): Labour standards; URL: <https://bit.ly/2kqpmTm> (letzter Abruf: 06.02.2019)
- FWF (2017a): URL: <https://bit.ly/2IPQEG0> (letzter Abruf: 07.02.2019)
- FWF (2018): Indonesia Country Study; URL: <https://bit.ly/2IPQEG0> (letzter Abruf: 08.03.2019)
- Ferenschild, Sabine (2017): Mission gescheitert? Die Internationale Arbeitsorganisation und ihr Einsatz für menschenwürdige Arbeit (OBS-Arbeitsheft 85); URL: <https://bit.ly/2UOMfVt> (letzter Abruf: 14.01.2018)
- Ferenschild, Sabine (2018): Nur Papiertiger? Indonesien und Kollektivverhandlungen; URL: <https://bit.ly/2JaHKSZ> (letzter Abruf: 08.02.2019)
- Ferenschild, Sabine (2018a): Mindestlöhne in Indonesien- Von Existenzsicherung keine Spur; URL: <https://bit.ly/2IQJSzS> (letzter Abruf: 08.03.2019)
- Ferenschild, Sabine / Schniewind, Julia (2016): Folgen des Freihandels. Das Ende des Welttextilabkommens und die Auswirkungen auf die Beschäftigten; URL: <https://bit.ly/2ZJXvpD> (letzter Abruf: 25.01.2019)
- GBG (2017): Indonesia's Upstream Textile Sector: On the Rise After a Slump; URL: <https://bit.ly/2QxDBcs> (letzter Abruf: 21.01.2019)
- GBG (2019): Indonesia-EU CEPA Update: Still Progressing, Despite Multiple Challenges; URL: <https://bit.ly/2UP6C4L> (letzter Abruf: 08.03.2019)
- GTAI (2018): Indonesien. Wirtschaftsdaten kompakt (November 2018); URL: <https://bit.ly/2PBiku0> (letzter Abruf: 15.01.2018)
- Horne, Richard / Cruz de Andrade, Marina (2017): Mixed picture for Indonesia's garment sector (Indonesia Garment and Footwear Sector Bulletin, Issue I, September 2017, ILO); URL: <https://bit.ly/2XQsSNm> (letzter Abruf: 05.02.2019)
- Huynh, Phu (2017): Developing Asia's garments and footwear industry: Recent employment and wage trends (Asia-Pacific Garment and Footwear Sector Research Note, Issue 8 / October 2017); URL: <https://bit.ly/2Vvlgmd> (letzter Abruf: 23.01.2019)
- ILO (o.J.): Factsheet on Labour Inspection in Indonesia; URL: <https://bit.ly/2XZIfn1> (letzter Abruf: 23.01.2019)
- ILO (2015): Indonesia: Trends in wages and productivity (January 2015); URL: <https://bit.ly/2vrI6MD> (letzter Abruf: 10.08.2018)

- ILO (2017): Indonesia Jobs Outlook 2017: Harnessing technology for growth and job creation; URL: <https://bit.ly/2vqh8Fo> (letzter Abruf: 18.01.2019)
- ILO (2018): Hintergrund: Die Decent Work Agenda der ILO – Fundament für soziale Gerechtigkeit; URL: <https://bit.ly/2LdaSM0> (letzter Abruf: 14.01.2019)
- ILOSTAT (o.J.): Indonesia; URL: <https://bit.ly/2GSNJtN> (letzter Abruf: 23.01.2019)
- Indonesia Investments (2018): What are Indonesia's Minimum Wages by Province in 2019?; URL: <https://bit.ly/2WcNxuI> (letzter Abruf: 22.01.2019)
- Indotextiles (2017): Performance of Indonesian Textile Industry and Textile Products (Kinerja TPT Indonesia) 2017; URL: <https://bit.ly/2V4O4CF> (letzter Abruf: 16.01.2019)
- IndustriAll (2015): Global Framework Agreement (GFA) between H&M Hennes & Mauritz GBC AB and IndustriAll Global Union and Industrifacket Metall on Compliance and Implementation of International Labour Standards at the Suppliers of H&M Hennes & Mauritz GBC AB; URL: <https://bit.ly/2GSeOgW> (letzter Abruf: 08.02.2019)
- IndustriAll (2017): Committees implementing GFA with H&M meet to strengthen industrial relations; URL: <https://bit.ly/2V6NeoU> (letzter Abruf: 08.02.2019).
- IndustriAll (2018): Global Framework Agreement; URL: <https://bit.ly/2IQzW9g> (letzter Abruf: 08.02.2019)
- Julia, Lusiani / Putranto, Pandji (2006): Collective Bargaining in Indonesia. Report on the Survey on Industrial Relations in East Asia
- Kampagne für Saubere Kleidung (2018): Lohn zum Leben. Näherinnen verdienen mehr. Existenzlöhne für alle!; URL: <https://saubere-kleidung.de/lohn-zum-leben/> (letzter Abruf: 14.01.2019)
- Lam, Minh (2019): The fight for workers' rights in Indonesia; URL: <https://bit.ly/2Lg0BOU> (letzter Abruf: 07.02.2019)
- Lane, Max (2018): The Politics of Wages and Indonesia's Trade Unions (ISEAS Perspective Issue: 2018 No. 4); URL: <https://bit.ly/2GOEJov> (letzter Abruf: 07.02.2019)
- OECD (2017): OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector; URL: <https://bit.ly/2VAGKhq> (letzter Abruf: 05.02.2019)
- Textilbündnis (2016): Soziale Bündnisziele und -standards; URL: <https://bit.ly/2J6Fiwz> (letzter Abruf: 31.01.2019)
- Textilbündnis (2018): Bündnis für nachhaltige Textilien: Die Ziele im Überblick; URL: <https://bit.ly/2GKFUFp> (letzter Abruf: 14.02.2019)
- Tempco (2015): UMP Jawa Barat 2016 Rp 1,3 Juta; URL: <https://bit.ly/2GSf8MG> (letzter Abruf: 08.02.2019)
- Tijdens, Kea / van Klaveren, Maarten / Pralitasari, Nadia (2018): Compliance with Labour Law and Minimum Wages in the garment industry in Indonesia. Report of the Gajimu DecentWorkCheck Surves of WageIndicator in Indonesia 2017-2018; URL: <https://bit.ly/2WeC5il> (letzter Abruf: 15.02.2019)
- UN (o.J.): Promote inclusive and sustainable economic growth, employment and decent work for all; URL: <https://bit.ly/2HI8LO0> (letzter Abruf: 14.01.2019)
- Van Klaveren, Maarten (2016): Wages in Context in the Garment Industry in Asia; URL: <https://bit.ly/2J6FCeL> (letzter Abruf: 25.01.2019)
- Wage Indicator (2015): Minimum Wages in Indonesia with effect from 01-01-2015 to 31-12-2015, o.p. URL: <https://bit.ly/2VBWHE2>
- Wage Indicator (2016): Minimum Wages in Indonesia with effect from 01-01-2016 to 31-12-2016, o.p. URL: <https://bit.ly/2DHxfCY>
- Wage Indicator (2017): Minimum Wages in Indonesia with effect from 01-01-2017 to 31-12-2017, o.p. URL: <https://bit.ly/2WfqteK>
- Wage Indicator (2018): Minimum Wages Indonesia with effect from 01-01-2018 to 31-12-2018, o.p. URL: <https://bit.ly/2Ln9hD4>
- Wage Indicator (2019): Minimum Wage 2019 for Garment Sector; URL: <https://bit.ly/2XZ4k53> (letzter Abruf: 22.01.2019)
- Weinbrenner, Dietrich (2018): Bericht über eine Reise nach Indonesien und Sri Lanka (Februar 2018); unveröffentlichter Text
- WITS (2019): World Textiles and Clothing Imports by Country (2017); URL: <https://bit.ly/2V5LlBR> (letzter Abruf: 31.01.2017)
- WITS (2019a): Indonesia Textiles and Clothing Exports by Country (2017); URL: <https://bit.ly/2UPFF0H> (letzter Abruf: 31.01.2019)
- World Bank Group (2018): Indonesia. Poverty & Equity Brief East Asia & Pacific (October 2018); URL: <https://bit.ly/2UWmfHA> (letzter Abruf: 01.02.2019)
- Zivilgesellschaft im Textilbündnis (2019): Zivilgesellschaft im Textilbündnis appelliert an Unternehmen: Zeigt mehr Einsatz für existenzsichernde Löhne; URL: <https://bit.ly/2GV4kNE> (letzter Abruf: 14.02.2019)



Sie kennen jemanden, dem Sie eine SÜDWIND-Mitgliedschaft für ein oder mehrere Jahre schenken wollen? Gerne können Sie uns kontaktieren und wir senden dem/der Beschenkten eine Urkunde über eine von Ihnen übernommene Mitgliedschaft.

Feiern Sie Ihren Geburtstag, eine Hochzeit, ein Jubiläum oder gibt es einen anderen schönen Anlass? Aber Sie wissen nicht, was Sie sich wünschen können? Dann bitten Sie Ihre Gäste doch einmal eine Spende an SÜDWIND anstelle von Geschenken. Damit machen Ihre Gäste Ihnen eine Freude und Sie unterstützen unsere Arbeit für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit. Und darüber hinaus wirkt Ihre Spendenaktion doppelt: Sie stärken SÜDWIND finanziell und machen unsere Arbeit in Ihrem Freundeskreis bekannter.

Herzlichen Dank für Ihr Engagement!



Mehr Infos:



NATHALIE GRYCHTOL

Öffentlichkeitsarbeit und Fundraising
 grychtol@suedwind-institut.de
 Tel.: +49 (0)228-763 698 14

Wege zu existenzsichernden Löhnen

Das Beispiel Indonesien

Indonesien gehört zu den zehn größten Exportnationen von Bekleidung weltweit. Wären die Löhne in der Textil- und Bekleidungsindustrie existenzsichernd, wäre ein großer Schritt zur Erreichung des UN-Nachhaltigkeitsziels „menschenwürdige Arbeit“ getan. Ein Blick in die realen Bedingungen in der indonesischen Textil- und Bekleidungsindustrie zeigt, dass die meisten ArbeiterInnen nur Mindestlöhne verdienen, von denen die Beschäftigten und ihre Familien nicht menschenwürdig leben können.

Wie aber könnten existenzsichernde Löhne durchgesetzt werden? Die Studie stellt verschiedene Ansätze vor, angefangen beim Protokoll für Vereinigungsfreiheit über globale Rahmenabkommen bis zu den Ansätzen des deutschen Bündnisses für Nachhaltige Textilien.

Bezug:
SÜDWIND e.V.

Preis: 5,00 Euro
Ab 10 Exemplaren: 3,00 Euro
(zuzüglich Versandkosten)



SÜDWIND e.V.
Kaiserstraße 201
53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228-76 36 98-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

IBAN DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC GENODED1DKD
Umsatzsteuer: DE169920897

