



Foto: ILO/Flickr.com

Mindestlöhne in Indonesien – von Existenzsicherung keine Spur

Existenzsichernde Löhne sind ein zentrales Element menschenwürdiger Arbeit. In den Ländern des Globalen Südens allerdings kann ein großer Teil der Beschäftigten vom hart erarbeiteten Lohn nicht menschenwürdig leben. Dies gilt auch für die Beschäftigten der Textil- und Bekleidungsindustrie, die zwar in der Regel auf dem Niveau staatlicher Mindestlöhne entlohnt werden. Diese Mindestlöhne reichen aber meist nur dann zum Überleben, wenn sie durch zahllose Überstunden aufgestockt oder durch ein zweites Einkommen in der Familie ergänzt werden.

Am Beispiel von Indonesien, einer der zehn größten Exportnationen für Bekleidung weltweit, wird SÜDWIND in mehreren Fact Sheets und einer Studie der Frage nachgehen, welche Wege dort von eben diesen Mindestlöhnen zu existenzsichernden Löhnen führen können. Wir beginnen mit der Frage, wie und in welcher Höhe in Indonesien die Mindestlöhne festgelegt werden.

Eine Klärung vorab

Viele Staaten der Welt legen gesetzliche Mindestlöhne als „Schutz gegen unangemessen niedrige Löhne“ (Übereinkommen Nr. 131 der Internationalen Arbeitsorganisation ILO) fest. 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.

Mindestlöhne sind gesetzliche Lohnuntergrenzen, die nicht unterschritten werden dürfen. Das indonesische Arbeitsgesetz 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 neuen Mindestlöhne nicht zahlen können, dürfen für einen befristeten Zeitraum von höchstens zwölf Monaten eine Ausnahme beantragen.



Foto: Adam Cohn/Flickr.com

Mindestlöhne – große regionale Unterschiede

Die Mindestlöhne im Inselstaat Indonesien wurden in den letzten Jahren regelmäßig erhöht. Blickt man auf die Insel Java, dem Zentrum der indonesischen Textil- und Bekleidungsindustrie, so stellt man eine kontinuierliche Steigerung der Mindestlöhne in allen Provinzen

Javas fest (s. Abb. 1). Dadurch wurde auch der Abstand zwischen den Mindestlöhnen und den Durchschnittslöhnen kleiner.¹ Was aber ebenfalls auffällt, ist der große Unterschied zwischen den einzelnen Provinzen: Insbesondere der Abstand zwischen dem in Jakarta geltenden Mindestlohn und dem der übrigen javanischen Provinzen ist zwischen 2010 und 2014 stark gewachsen. Während der aktuelle Mindestlohn für Jakarta bei 3.648.035 Rupien/IDR (rund 224 Euro) liegt, müssen Firmen im nur 300 km entfernten Zentraljava lediglich 1.486.065 IDR (rund 91 Euro) als monatlichen Mindestlohn zahlen.



Tab. 1: Mindestlohn in den Provinzen Javas, 2017/18 (in Euro und %-Wachstum)

Provinzen	Mindestlohn 2017 (IDR)	Umrechnung in €	Mindestlohn 2018 (IDR)	Umrechnung in €	Prozentueller Anstieg (%)
Banten	1.931.180	119	2.099.385	129	9%
West-Java	1.420.624	87	1.544.360	95	9%
Ost-Java	1.337.645	82	1.508.894	93	13%
Zentral-Java	1.367.000	84	1.486.065	91	9%
Yogyakarta	1.337.645	82	1.508.894	93	13%
Hauptstadtdistrikt Jakarta	3.355.750	206	3.648.035	224	9%

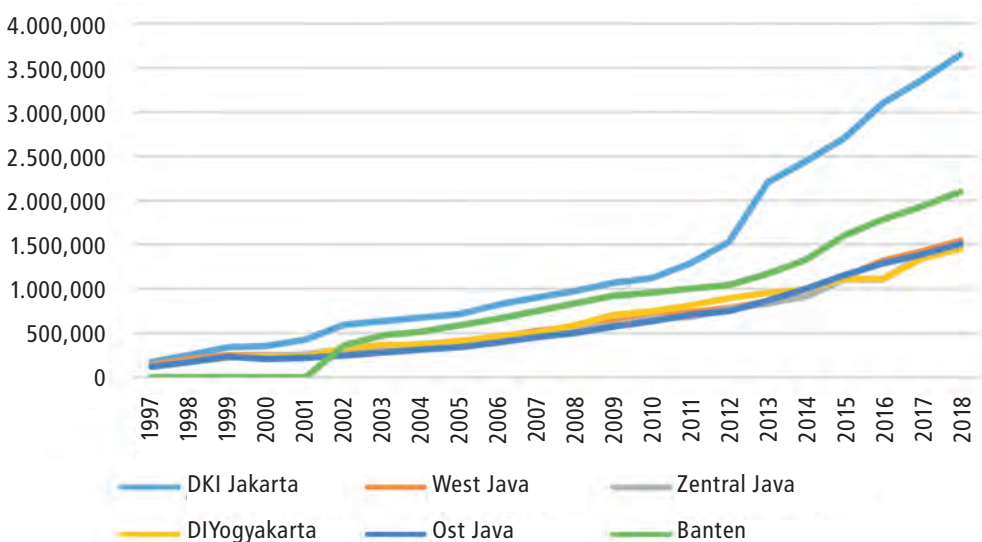
Quelle: Wage Indicator 2018; Umrechnung aus IDR nach oanda.com; Euro-Angaben gerundet

Tabelle 1 zeigt, dass in allen Provinzen Javas die Mindestlöhne von 2017 auf 2018 zwischen 9 % und 13 % gestiegen sind. Trotzdem stellen sie nach Berechnungen von Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen noch keinen ausreichenden Lebensstandard sicher. Außerdem liegen diese Steigerungsraten relativ weit entfernt von den Mindestloohnerhöhungen früherer Jahre: So lag zum Beispiel die durchschnittliche Mindestloohnerhöhung in der Provinz West-Java im Jahr

2015 bei mehr als 16 %. Die größte Mindestloohnerhöhung verzeichnete der west-javanische Majalenka-Distrikt mit knapp 25 %, wodurch sich der damalige monatliche Mindestlohn von 1 Mio. IDR (56 Euro) auf 1,25 Mio. IDR (83 Euro) erhöhte.

Warum also sind die Mindestlohnsteigerungen der letzten Jahre deutlich moderater ausgefallen als in den Jahren davor – obwohl Beschäftigte und Gewerkschaften deutlichere Erhöhungen in Richtung existenzsichernder Löhne forderten?

Abb. 1: Mindestlöhne in den Provinzen Javas 1997-2018 (IDR)



Grund hierfür ist vor allem ein seit dem Jahr 2016 veränderter Mechanismus für die Mindestlohnfestsetzung.

Quelle: Wage Indicator 2018; Umrechnung nach oanda.com; Euro-Angaben gerundet

¹ Zugleich fingen die Mindestlohnsteigerungen aber nicht die durch die Inflation bedingten Reallohnverluste auf.

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, Arbeitnehmerseite 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. Diese Lohnkommissionen trugen zur besseren Zusammenarbeit der vielfältigen Gewerkschaftslandschaft in Indonesien bei. 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 der 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. 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). Folgende Formel wird dabei angewendet:

Neuer Mindestlohn =
Alter Mindestlohn +

[Alter Mindestlohn x (Inflationsrate + prozentueller Anstieg des BIP im vergangenen Jahr)]

Mindestlohn-Formel am Beispiel Jakarta:

In Jakarta betrug der Mindestlohn im Jahr 2017 3.355.750 IDR. Die Inflationsrate lag bei 3,72 % und das Wachstum des BIP bei 4,99 %. Unter Anwendung der Mindestlohn-Formel entsteht folgende Rechnung:

Neuer Mindestlohn =
 $3.355.750 + [3.355.750 \times (3,72\% + 4,99\%)]$
 $3.355.750 + [3.355.750 \times (8,71\%)]$
 $3.355.750 + 292.285,825 = 3.648.035,825 =$
abgerundet: 3.648.035

Quelle: Eigene Darstellung nach Conventus Law 2018

Diese neue Regelung provozierte viel Kritik und zahlreiche Proteste von Beschäftigten, da die ArbeitnehmerInnen und ihre Gewerkschaften nun keinen Einfluss mehr auf die jährliche Anpassung der Mindestlöhne nehmen können. Ein weiterer Kritikpunkt ist die nach wie vor mögliche verzögerte Umsetzung des Mindestlohns, für die die Unternehmen immer noch eine befristete Ausnahmegenehmigung beantragen können.

Die Regierung ließ sich aber trotz aller Kritik nicht zu einer „Reform der Reform“ bewegen, sondern verteidigte die neue Berechnungsformel mit den Argumenten,

- diese würde zu regelmäßigen Lohnerhöhungen beitragen (gut für die Beschäftigten)
- und zugleich Planungssicherheit bezüglich der Entwicklung der Lohnkosten bieten (gut für die Unternehmen).

Unklar bleibt hingegen, was die Regierung dagegen unternehmen will, dass sie den Mindestlohn zwar explizit als Lohnuntergrenze für Beschäftigte, die weniger als ein Jahr beschäftigt sind, benennt – sich der Mindestlohn faktisch allerdings zu einer Lohn-Obergrenze insbesondere in der Textil- und Bekleidungsindustrie entwickelt hat. Dass dauerhaft Beschäftigte ab einem Jahr Betriebszugehörigkeit ihre Löhne mit der Firmenleitung aushandeln sollen, wie es die Verordnung Nr. 78/2015 vorsieht, scheitert in den meisten Fällen an fehlenden (oder zu unternehmensfreundlichen) Betriebsgewerkschaften.



Der lange Weg zu existenzsichernden Löhnen

Trotz regelmäßiger Erhöhung liegen die regionalen Mindestlöhne in Indonesien nach Berechnungen der Asiatischen Grundlohn Allianz (AFWA – Asia Floor Wage Alliance) nach wie vor weit unterhalb eines existenzsichernden Lohns. Diesen hat die AFWA im Jahr 2017 mit knapp 5,9 Mio. IDR (= 363 Euro) berechnet. Welcher Bedarf in diese Kalkulation einfließt, veranschaulicht Abbildung 2.

Abb. 2: Der asiatische Grundlohn – ein Lohn zum Leben

LOHN ZUM LEBEN DER ASIA FLOOR WAGE

(AFW) berechnet sich auf Basis folgender Annahmen:



Quelle: www.lohnzumleben.de

Wenn die neue Mindestlohn-Formel das einzige bzw. das wichtigste Instrument für die Anhebung der Löhne in Indonesien bleibt, wird es noch Jahre bis Jahrzehnte dauern, bis die indonesischen ArbeiterInnen überhaupt nur in die Nähe des von der AFWA berechneten existenzsichernden Lohns kommen - zumal ein relevanter Anteil der regulär Beschäftigten noch nicht einmal den Mindestlohn erhält: Laut einer ILO-Studie aus dem Jahr 2015 betraf dies rund 46 % aller Beschäftigten!



Foto: ILO/NGSWAN/IFK.com

Im Kontext der in der Agenda 2030 formulierten Nachhaltigkeitsziele bilden existenzsichernde Löhne aber ein Kernthema: Die Förderung von menschenwürdiger Arbeit, die als Zielvorgabe in das achte Ziel für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals – SDGs) eingeflossen ist, erfordert existenzsichernde Löhne. Darüber hinaus gibt es starke Verbindungen zu SDG 1 (Keine Armut), SDG 2 (Bekämpfung des Hungers) und SDG 10 (Ungleichheiten verringern).

Angesichts der Grenzen des aktuellen indonesischen Mindestlohnsystems scheinen Ansätze, die die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen fördern, geeignetere Instrumente darzustellen, um bessere Lohnstrukturen oberhalb der gesetzlichen Mindestlöhne zu erreichen. Dies ist der Schwerpunkt eines weiteren SÜDWIND-Fact Sheets zu existenzsichernden Löhnen in Indonesien.

Die für dieses Fact Sheet verwendeten Quellen können auf Anfrage als PDF zugesendet werden. Sie finden sich zudem im Literaturverzeichnis der Anfang 2019 erscheinenden Studie zu existenzsichernden Löhnen in Indonesien (Arbeitstitel: TextilarbeiterInnen in Indonesien – um den Lohn betrogen).

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.

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des



SÜDWIND

Seit fast 30 Jahren engagiert sich SÜDWIND für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit. Anhand von konkreten Beispielen zu Missständen decken wir ungerechte Strukturen auf, machen sie öffentlich und bieten Handlungsalternativen. Dabei verbinden wir unsere Recherchen mit entwicklungspolitischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und tragen Forderungen in Kampagnen, Gesellschaft, Unternehmen und Politik. Durch Gespräche mit Verantwortlichen aus Politik und Unternehmen oder die Beratung von EntscheidungsträgerInnen in der Gesellschaft tragen wir so zu Veränderungen bei.



Impressum
Bonn, September 2018

Herausgeber
SÜDWIND e.V.
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 Korrektur:
Kathrin Hegger, Vera Schumacher,
Patrick Wulf

V.i.S.d.P.: Martina Schaub
Gestaltung: www.pinger-edon.de

Druck und Verarbeitung:
Brandt GmbH, Bonn
Gedruckt auf Recycling-Papier

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein SÜDWIND e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.