



Nur Papiertiger? Indonesien und Kollektivverhandlungen

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 Indonesiens, einer der zehn größten Exportnationen für Bekleidung weltweit, geht SÜDWIND in mehreren Fact Sheets und einer Studie der Frage nach, welche Wege von Mindestlöhnen zu existenzsichernden Löhnen führen können. In diesem Fact Sheet blicken wir auf das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, das eine entscheidende Voraussetzung für die Durchsetzung existenzsichernder Löhne ist.

Das Ende der dreißigjährigen, autoritären Suharto-Diktatur im Jahr 1998 markierte zwar den Beginn eines Demokratisierungsprozesses, nicht aber unbedingt den Beginn eines verbesserten Arbeitsrechts: Indonesien hatte die letzten fünf der insgesamt acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)¹ zwischen 1998 und 2000 ratifiziert, deren Umsetzung in



nationales Arbeitsrecht und auch zum Teil den Schutz für Beschäftigte verbessert.

Gleichzeitig wurden jedoch die Arbeitsbeziehungen flexibilisiert und der Handlungsspielraum von Gewerkschaften beschnitten:

- Nach 30 Jahren der Restriktion und Kontrolle verschaffte das Gewerkschaftsgesetz aus dem Jahr 2000 der Vereinigungsfreiheit erstmals eine legale Basis. Bereits eine Gruppe von zehn Beschäftigten kann seitdem eine Gewerkschaft bilden und sich auch firmenübergreifend organisieren. Doch das Gesetz beinhaltet kein Streikrecht und verlangt die Mindestunterstützung von 50 % der jeweiligen Belegschaft,

¹ In den 1950er Jahren, also vor der Suharto-Diktatur, hatte Indonesien die drei Kernarbeitsnormen Nr. 29 (Verbot von Zwangsarbeit), Nr. 98 (Recht auf Kollektivverhandlungen) und Nr. 100 (Anti-Diskriminierung) ratifiziert.

bevor eine Gewerkschaft in Kollektivverhandlungen eintreten kann. Außerdem führt die gesetzliche Anerkennung nicht automatisch zur Achtung der Gewerkschaftsfreiheit auf Betriebsebene: immer wieder werden in klarem Verstoß gegen das Gesetz gewählte GewerkschaftsvertreterInnen entlassen.

- Das Arbeitsgesetz aus dem Jahr 2003 deckt ein breites Bündel arbeitsbezogener Fragen ab, u.a. beinhaltet es das Streikrecht – doch dies lediglich als „letzten Ausweg“ nach mehreren Dialogrunden, in denen eine gütliche Einigung gesucht werden soll. Das Gesetz regelt auch die Einrichtung bilateraler Gremien auf Fabrikebene (aus registrierten Gewerkschaften und Management) und trilateraler Gremien auf nationaler, Provinz- und Distriktebene (aus registrierten Gewerkschaften, Management und Regierung). Besonders kritisiert wurde es wegen der Ermöglichung zeitlich befristeter Arbeitsverträge und der Unter-Auftragsvergabe (Sub-Contracting).
- Das Gesetz über Arbeitsbeziehungen gibt zunächst der bilateralen Konfliktsschlichtung durch die o.g. Gremien auf Fabrikebene Vorrang. Wenn dort keine Einigung erzielt wird, können erst das Arbeitsministerium und schließlich ein Mediator eingeschaltet werden. Wird auf keiner der Ebenen eine Einigung erzielt, kann der Streitfall von einer der beteiligten AkteurInnen vor das Arbeitsgericht gebracht werden. Es liegt nahe, dass diese Verfahren lange dauern und sich zum Teil über Jahre hinziehen können. Der indonesische Arbeitsrechtsexperte Surya Tjandra (2016) weist außerdem darauf hin, dass zivile Gerichte in Indonesien korruptionsanfällig sind, was aus Beschäftigtenperspektive zu mehr Problemen als Lösungen führt.



Foto: ILO Jakarta/Hijrah.com

Neben diesen Einschränkungen durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen wird die Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen in Indonesien zusätzlich erschwert durch

- den geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (weniger als 10 %),
- Konflikte und Spaltungen zwischen einzelnen indonesischen Gewerkschaften
- sowie die anhaltende Dominanz des „alten“ Gewerkschaftsdachverbands SPSP, der als einziger unter der Suharto-Diktatur anerkannt war und unternehmensnah ist.

Doch trotz dieser Hürden gibt es positive Entwicklungen: Zu diesen gehören verschiedene Allianzen und Kooperationsprojekte von Gewerkschaften sowie die Erfahrungen mit der besseren Umsetzung geltenden Rechts in solchen Regionen, in denen die Gewerkschaften gut organisiert sind. Ein besonders herausragendes Beispiel ist das „Protokoll für Vereinigungsfreiheit“, das von mehreren Gewerkschaften, internationalen Sport- und Textilunternehmen sowie einigen ihrer indonesischen Zulieferbetriebe ins Leben gerufen wurde.

Das Protokoll für Vereinigungsfreiheit – ein Meilenstein

„Play Fair 2008 - Schneller, höher, gerechter“ – die Play-Fair-Kampagne, initiiert von Gewerkschaften und Zivilgesellschaft anlässlich der Olympischen Spiele in Peking im Jahr



2008, forderte von den großen Sportmarken wie adidas, Nike und Puma, Verantwortung für die Missstände in ihren Zulieferbetrieben zu übernehmen. Die Markenunternehmen sollten unabhängige Kontrollen und Verbesserungsmaßnahmen umsetzen, Gewerkschaftsfreiheit garantieren und die Zahlung existenzsichernder Löhne sicherstellen.

In der Folge dieser Kampagne kam es im Juni 2008 in Hongkong zu einem Treffen zwischen VertreterInnen des Play-Fair-Bündnisses und großer Sportmarken. Adidas schlug bei diesem Treffen vor, in dem wichtigen Produktionsland Indonesien auf nationaler Ebene einen Dialog zu Arbeitsbedingungen in den Betrieben zu beginnen, und suchte für diesen Vorschlag die Unterstützung anderer Sportmarken, einschließlich Nike. Es kam dann aber erst im November 2009 zum nächsten Treffen: Das Play-Fair-Bündnis lud zu einem Gespräch in die indonesische Hauptstadt Jakarta ein, an dem VertreterInnen der Sportmarken, indonesischer Zulieferbetriebe, nationaler und internationaler Gewerkschaften sowie Nicht-Regierungsorganisationen teilnahmen. Die indonesischen Gewerkschaften schlugen als Themen für das gemeinsam zu startende Vorhaben Arbeitsplatzsicherheit, Löhne und Vereinigungsfreiheit vor.



Foto: Paul Hackett/Clean Clothes Campaign



Foto: Olaf Kraak/Clean Clothes Campaign

Da die anderen Akteursgruppen diese Themenbreite ablehnten, konzentrierte sich der folgende Prozess auf die Frage der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen 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 Konflikt-schlichtungsprozess auszuarbeiten. Nimmt man die Zulieferlisten der fünf (später sechs) Sportmarken, so deckt das Protokoll rund 300.000 Beschäftigte in den Mitgliedsbetrieben ab, unter ihnen sind ca. 80 % Frauen.

Bis 2015 hatten rund 90 Zulieferbetriebe das Protokoll unterzeichnet. 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, die ersten seit der Gründung im Jahr 2011.²

Wie lässt sich diese Langwierigkeit, über die insbesondere die Gewerkschaften immer wieder ihren Unmut geäußert haben, erklären? Erschwert wurden die Verhandlungen sicher durch das Misstrauen zwischen den verschiedenen Akteursgruppen - und auch innerhalb der beteiligten Gewerkschaften, zu denen vier unabhängige Gewerkschaften aus der Post-Suharto-



Foto: LO/Flickr.com

² Siehe <https://www.fairwear.org/news/fwf-members-sign-indonesian-foa-protocol/>



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)

Zeit, aber auch eine „alte“ Gewerkschaft, eine Abspaltung der SPSI, gehörten. Entscheidend für den dann doch erfolgreichen Abschluss wiederum war das große Engagement von Oxfam Australien, die den Prozess moderierten, und die Führungsrolle, die adidas auf der Wirtschaftsseite einnahm.

Was regelt das Protokoll?

Das Protokoll verpflichtet die unterzeichnenden Parteien (Gewerkschaften, Auftraggeber und Zulieferer), das Recht auf Vereinigungsfreiheit in allen Produktionsstätten umzusetzen.

Die Zulieferer sollen zudem ihre Unterauftragnehmer „ermuntern“, 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 erlaubt sein, ohne Einschüchterung und einschließlich bestimmter Freistellungsregeln in Abhängigkeit von der Betriebsgröße (Art. 4). Die für die Gewerkschaftsarbeit notwendige Infrastruktur (Büro, Schwarzes Brett, Kommunikationsmittel etc.) müssen 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 Konfliktlichtungs-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 Konfliktlichtungs-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.

Das Zusammenspiel zwischen der betrieblichen und der nationalen Ebene sieht wie folgt aus: Kann eine Beschwerde nicht innerhalb von 40 Tagen auf Fabrikebene gelöst werden, kann das Fabrikkomitee den Fall an das nationale Komitee überweisen. 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.

Obwohl dieser Monitoring- und Konfliktlichtungsmechanismus im Oktober 2012 fertiggestellt war, wurde im Jahr 2016 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 Tool, 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 Beschwerde-Prozess 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 wenden.



Foto: ILO Jakarta/Flickr.com



Ausblick

Das indonesische FoA-Protokoll bietet einen guten Ansatzpunkt, um Fragen von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen voran zu bringen. Um diese Bewertung zu untermauern, wäre aber eine systematische, regelmäßige öffentliche Berichterstattung sinnvoll. Dies würde auch das Risiko reduzieren, dass Auftraggeber und Zulieferer das Pro-

tokoll zwar unterzeichnen, aber nichts oder wenig zu seiner Umsetzung unternehmen.

Trotz der positiven Gesamtbeurteilung des Protokolls wäre außerdem die Ausweitung seines Geltungsbereichs auf die Unter-Auftragnehmer (2nd tier) der direkten Zulieferer (1st tier) wichtig, um endlich die Ebene der Lieferkette zu erreichen, auf der die arbeitsrechtlichen Probleme in der Regel noch gravierender sind als bei den direkten Zulieferern.

Und schließlich ist es höchst bedauerlich, dass Lohnfragen nicht formell im Rahmen des Protokolls behandelt werden können. Obwohl das Protokoll einerseits die Fähigkeit der Beschäftigten erhöht, 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 also dringend nötig.

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



Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

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-eden.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.