

Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik in Indonesien

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die Unternehmensstruktur Indonesiens ist gekennzeichnet durch eine große Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen, die besonders in Hinblick auf die Beschäftigung von Bedeutung sind. In den sogenannten SMEs (*small and medium enterprises*) arbeiten insgesamt mehr Menschen, als in Großunternehmen, einschließlich der in Indonesien ansässigen multinationalen Firmen. Sie tragen zu etwa 63% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) bei (ILO 2005).

Nach Angaben des Bevölkerungszensus verzeichnete Indonesien im Jahr 2000 eine Erwerbsbevölkerung von ca. 96 Millionen Menschen, während jüngste Schätzungen von mehr als 110 Millionen Erwerbspersonen ausgehen. Der offizielle Anteil der als arbeitslos geltenden Menschen betrug zur gleichen Zeit ca. 6% und wird mittlerweile mit ca. 9% angegeben ([CIA Factbook](#)).

Insgesamt ist die Zahl der vor allem im formalen Beschäftigungssektor geschaffenen Arbeitsplätze in den letzten Jahren deutlich hinter der Zahl der Jahr für Jahr zusätzlich auf den Arbeitsmarkt strömenden Menschen zurück geblieben. Während der Asienkrise ist es daher zu einem rapiden Anstieg der Arbeitslosen gekommen. Vor allem in der industriellen Fertigung, dem Baugewerbe und weiten Teilen des Dienstleistungssektors hat in den Jahren 1997 bis 1999 ein Abbau von Beschäftigungsmöglichkeiten stattgefunden.

Entwicklung der offiziellen Arbeitslosenzahlen 1982-2000

Jahr	Arbeitskräfte (.000)	davon Arbeitslos (.000)	Arbeitslosenrate
1982	59.599	1.796	3,0%
1985	63.826	1.278	2,1%
1987	72.245	1.842	2,5%
1990	77.803	1.952	2,5%
1992	80.704	2.186	2,7%
1995	86.361	6.251	7,2%
1997	91.325	4.275	4,7%
2000	95.651	5.813	6,1%

(Tambunan & Purwoko 2002)

Formeller und informeller Sektor

Im formellen Sektor ist derzeit etwa ein Drittel aller Erwerbspersonen beschäftigt, während die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten dem informellen Sektor zugerechnet werden muss. Nach Angaben der ILO sind etwa 22 Millionen Menschen im städtischen formalen Sektor beschäftigt, während deren Zahl im ländlichen Bereich bei etwa 13 Millionen liegt. Im Gegensatz dazu sind von den etwa 59 Millionen Menschen im informellen Sektor mehr als 70% (oder 41,5 Millionen) im ländlichen Raum zu finden. (ILO 2004)

Bisher fehlen jedoch verbindliche Kriterien für die Definition des ‚informellen Sektors‘, so dass Angaben über dessen Umfang und Struktur stark von den jeweiligen Definitionen in den Ländern selbst abhängen. Dies gilt auch für Indonesien. In Anlehnung an die Definition der ILO können im Kontext sozialer Sicherungssysteme folgende Kriterien als sinnvoll erscheinen: reguläre Beschäftigungsverhältnisse ohne gesetzlichen Sozialversicherungsschutz; unregelmäßige Einkommensmöglichkeiten, etwa bei Saisonbeschäftigung; sowie Arbeitslosigkeit. Dagegen umfasst der informelle Sektor nach der Definition der Statistikbehörden Indonesiens ([BPS: Biro Pusat Statistik](#)) vor

allem sogenannte ‚self-employed workers‘ und deren mithelfende Familienangehörige, und lässt somit wesentliche Beschäftigungsbereiche außen vor.

Beschäftigungsanteile in einzelnen Sektoren (2000)

Sektor	Beschäftigte	Anteil
Land- und Fortwirtschaft, Fischerei	40.676.713	44,7%
Verarbeitende Industrie	11.641.756	12,8%
Bauwirtschaft	3.497.232	3,8%
Handel; Hotel und Gaststätten	18.489.005	20,3%
Transport und Kommunikation	4.553.855	5,0%
Finanz- und Unternehmensdienstleistungen	882.600	1,0%
Öffentlicher Dienst	9.574.009	10,5%
Andere Sektoren	522.560	1,9%
Gesamtbeschäftigung	89.837.730	

(Tambunan & Purwoko 2002)

Der Anteil der im informellen Sektor Beschäftigten beträgt in den städtischen Ökonomien etwa 46%. Dabei spielt informelle Beschäftigung gerade hier eine wichtige Rolle sowohl in Hinsicht auf die hier erzielten Einkommen, als auch in Bezug auf den Umfang der Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies gilt besonders seit Ende der 1990er Jahre, als eine große Zahl von Entlassungen im formellen Sektor zu verzeichnen waren und viele Menschen aus ihren formalen Beschäftigungsverhältnissen gedrängt wurden. Ein Grund für die Bedeutung des informellen Sektors ist vor allem die nur geringe Zunahme an Beschäftigungsmöglichkeiten im formellen Sektor. Trotz rapiden Wirtschaftswachstums in den 1990er Jahren liegt die Zahl der im formellen Sektor geschaffenen Arbeitsplätze unter jener der auf den Arbeitsmarkt drängenden Erwerbspersonen insgesamt. Während der Wirtschaftskrise Ende der 1990er Jahre ist die Arbeitslosigkeit daher deutlich angestiegen.

Frauen sehen sich aufgrund ihres geringeren Beschäftigungsanteils im formalen Sektor deutlichen Benachteiligungen im Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen des Landes gegenüber. Die Zahl der im formalen Sektor beschäftigten Frauen ist geringer als der ihrer männlichen Kollegen, während sich dieses Verhältnis im informellen Sektor nahezu umkehrt. Dies ist vor allem darauf zurück zu führen, dass Frauen in der Regel über schlechtere berufliche Qualifikationen verfügen und somit nur schwer Zugang zum formellen Beschäftigungssektor finden.

Beschäftigungsanteile im städtischen informellen Sektor (1980 - 1999)

Jahr	Männer (%)	Frauen (%)	Beschäftigung insg. (%)
1980	39,2	51,2	42,7
1985	38,2	51,8	42,6
1990	40,6	51,4	44,4
1995	36,7	44,8	39,5
1999	42,4	52,0	45,9

(Tambunan & Purwoko 2002)

Damit sind Geschlechterunterschiede im Zugang zu den bestehenden (staatlichen) sozialen Sicherheitssystemen direkt verknüpft mit der Frage nach dem Zugang zum formalen Beschäftigungssektor. Erst wenn es gelingt, bestehende Angebote der sozialen Sicherungssysteme des Landes auch auf den informellen Sektor und die dort beschäftigten Menschen auszudehnen, werden diese Angebote auch für eine große Zahl von berufstätigen Frauen erreichbar sein.

Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeits(markt)politik der Regierung ist durch eine deutliche Fokussierung auf marktwirtschaftliche Entwicklung und eine weltmarktorientierte Ökonomie geprägt. In diesem Kontext dienen staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik vor allem der Kontrolle der industriellen Beziehungen und der Sicherstellung der Verwertungsinteressen des (internationalen) Kapitals. Dies gilt auch für die seit Anfang der 1990er Jahre geschaffenen Formen der sozialen Absicherung von Beschäftigten.

Hinsichtlich sozialer Sicherung sind die industriellen Beziehungen durch korporatistische Strukturen geprägt. Seit 1979 arbeiten Vertreter von Arbeitgebern (APINDO), Arbeitnehmern (SPSI) und der Regierung (vertreten durch das Arbeitsministerium / DEPNAKERTRANS) in einem so genannten ‚Indonesian Tripartite Body‘ (ITB) zusammen, um Programme und Maßnahmen im Bereich der industriellen Beziehungen zu erarbeiten und der Regierung als Gesetzesinitiative vorzuschlagen. Hierzu gehört unter anderem auch das 1992 als Gesetz Nr. 3 verabschiedete ‚Workers‘ Social Security Programm‘, das bestehende Richtlinien weiter ausgebaut und verbessert hat. In der Folge konnte die Zahl der von der Sozialversicherung (ASTEK) erfassten Arbeiter nahezu verdoppelt werden.

Allerdings schränkt das Gesetz zugleich die Mitbestimmungsrechte der Arbeiter deutlich ein, indem es etwa Gewerkschaften nur passive Partizipationschancen bei der Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen einräumt und die Beschäftigten zu reinen Objekten eines Versicherungsverhältnisses zwischen Unternehmen und staatlicher Sozialversicherung macht. Dies wird umso mehr kritisiert, als die Beitragsstrukturen des Versicherungsprogramms für die Beschäftigten oftmals wenig transparent sind und der staatlichen Sozialversicherung ASTEK zumeist die Mittel fehlen, um umfassende Kontrollen in diesem Bereich durchzuführen. Eine Folge ist, dass die gesetzlichen Beiträge der Arbeitgeber oft gar nicht gezahlt werden oder direkt aus den Löhnen und Gehältern der Beschäftigten bezahlt werden. Insgesamt ist die Position von Gewerkschaften durch das Gesetz eher geschwächt worden. Gleichzeitig spielt das Thema soziale Sicherheit in der Arbeit der Gewerkschaften, etwa im Fall von Streiks, nur eine untergeordnete Rolle.

1973 vereinigten sich 21 Industriegewerkschaften zum Gewerkschaftsdachverband FBSI, der 1985 weiter restrukturiert und in SPSI umbenannt wurde. 1994 ermöglichte ein ministerieller Erlass die Gründung von Firmengewerkschaften (*shop-floor*), die nicht Mitglied im Gewerkschaftsdachverband SPSI sein müssen. Ziel ist es, den gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Beschäftigten zu erhöhen. Allerdings bestanden während der Regierungszeit Suhartos (bis 1998) nur sehr wenige Möglichkeiten zu einer freien Gewerkschaftsarbeit.

Neben Gewerkschaftsdachverband (SPSI) und Arbeitgeberverband (APINDO) verfügen die Indonesische Industrie- und Handelskammer (KADIN) und einige der großen multinationalen Unternehmen über einigen Einfluss auf die Sozialpolitik der Regierung. Seit Beginn der ‚Reformpolitik‘ (*reformasi*) gewinnen jedoch auch zunehmend Nichtregierungsorganisationen (NRO) und zivilgesellschaftliche Organisationen an Bedeutung bei der Formulierung sozialpolitischer Zielsetzungen.

Zwar bestehen in Indonesien schon seit Mitte der 1970er Jahre Mindestlohnregelungen, ihre Durchsetzung wurde jedoch unter dem Suharto-Regime nie ernsthaft verfolgt. Erst Anfang der 1990er wurden Regelungen erlassen, die eine beständige Anpassung der Mindestlöhne an die Kaufkraftentwicklung des Landes vorsahen und darüber hinaus ihre Umsetzung vor allem in Unternehmen mit mehr als 25 Beschäftigten verlangten. War die Umsetzung der Regelung zu Beginn noch weitestgehend auf den Großraum Jakarta und einige wenige andere Städte beschränkt, so findet sie mittlerweile in allen Provinzen des Landes Anwendung. Dabei schwanken die Mindestlöhne nicht nur zwischen einzelnen Wirtschaftssektoren, sondern auch zwischen den Regionen und Provinzen des Landes. Während der durchschnittliche Mindestlohn etwa in der Provinz Ost Java bei lediglich

245.000 Rupiah liegt, beträgt er in DKI Jakarta mit durchschnittlich 590.000 Rupiah mehr als das Doppelte (Weltbank 2003).