

... und sie migrieren immer noch

Arbeitsmigration in Südostasien 10 Jahre nach der Finanzkrise

Massendeportationen, von Menschenrechtsorganisationen kritisierte Lager für illegale Arbeitsmigranten, verschärfte Grenzkontrollen: Die Arbeitsmigranten wurden in besonderem Maße zu den Leidtragenden der Asienkrise gezählt. Doch wie sieht es heute aus?

Stefan Rother

Auf die markigen Ankündigungen folgte in den Empfängerländern schnell die Erkenntnis, dass ihre Wirtschaft auf gering bezahlte ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist. Inkonsistente Migrationspolitiken prägen auch zehn Jahre nach der Krise die ASEAN-Staaten, eine regionale Regelung der Migration ist dagegen über Ankündigungen kaum hinausgekommen.

Der malaysische Staat verkündet, energisch gegen illegale Arbeitsmigranten* durchzugreifen, schiebt ein mehrstufiges Deportationsprogramm an und muss gleichzeitig feststellen, dass in den von Migranten getragenen Sektoren nun umso massiverer Arbeitskräftemangel herrscht: Diese Zusammenfassung könnte aus den Jahren der Asienkrise 1997/1998 stammen – genauso gut aber die Situation etwa in den Jahren 2003/2004 beschreiben. Denn die Lerneffekte aus den Erfahrungen der Krise im Migrationsbereich scheinen sich in der Region bis heute stark in Grenzen zu halten. Ad hoc-Politik auf der nationalen Ebene, lose Konsultationen im bilateralen Bereich und auf der multilateralen Ebene vorwiegend wolkige Absichtserklärungen: Diese nach wie vor dominanten Politikmuster prägten bereits die unmittelbaren Reaktionen auf die Asienkrise.

Mehr als eine halbe Milliarde Menschen, schätzte die *Bangkok Post* im März 1998, seien in Ost- und Südostasien als Folge der Finanzkrise migriert. Dabei waren die Länder in der Region allerdings in höchst unterschiedlichem Maße betroffen: Die Philippinen etwa, einer der führenden Arbeitskräfte-Exporteure nicht nur in der Region, sondern weltweit, konnten auch während der Krise relativ

unbeeinflusst ihre »nationalen Helden« ins Ausland senden, um Devisen zu verdienen und den heimischen Arbeitsmarkt zu entlasten. Dies ist vor allem auf die breite Streuung der Zielländer philippinischer *Oversea Foreign Workers* (OFWs) zurückzuführen, die sich nur zu geringem Teil auf die von der Krise besonders betroffenen Staaten konzentrierten.

Weitaus größere Auswirkungen hatte die Finanzkrise dagegen auf Indonesien, Malaysia und Thailand und somit auf drei Länder, die geradezu beispielhaft die unterschiedlichen Typen von Migration betroffener Staaten verkörpern. So hatte sich Indonesien in dem Jahrzehnt vor der Asienkrise zu einem zentralen Entsendeland von Arbeitskräften entwickelt. Malaysia hatte sich dagegen mit einem geschätzten Anteil von 20 Prozent ausländischer Arbeitnehmer zum Zeitpunkt der Finanzkrise als eines der wichtigsten Empfängerländer von Arbeitsmigranten etabliert. Thailand schließlich war ein Staat, dem durch hohes wirtschaftliches Wachstum der Wechsel vom Entsendezum Empfängerland von Migranten gelungen war und zudem von hoher Land-Stadt-Binnenmigration geprägt wurde, die sich als Folge der Krise umkehrte.

Wohl am härtesten von der Krise betroffen war Indonesien. Während permanente Emigration sich vor allem auf die Niederlande und die USA konzentrierte, waren der Mittlere Osten und in wachsendem Maße Malaysia die Hauptziele temporärer Arbeitsmigranten. Genaue Zahlen sind dabei aufgrund des überwiegenden Anteils nicht dokumentierter Migranten hochspekulativ – bei einer Amnestie im Jahre 1993 meldeten sich in Malaysia etwa 500.000 illegale Migranten. Nach Schätzungen des malaysischen Einwanderungsministeriums hielten sich im Jahr der Finanzkrise insgesamt 1,9 Millionen indonesische Arbeiter im Land auf.

Dass die Migranten dabei zum überwiegenden Teil den illegalen Weg wählten, ist rational durchaus nachvollziehbar: Während die offiziellen Kanäle gerne noch eine »inoffizielle« Gebührenkomponente enthalten und die Zwangsabgaben im Zielland als Folge der Asienkrise deutlich erhöht wurden, bietet die illegale Migration neben geringeren Kosten auch

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg, und promoviert zu »Arbeitsmigration zwischen den Philippinen und Hongkong. Die Entstehung transnationaler Politikräume«.



eine höhere Flexibilität hinsichtlich Arbeitsplatz, oder -ort und Arbeitgeber, und der Schleuser ist möglicherweise ein Bekannter aus dem Heimatdorf. Auch bei der, von der malaysischen Regierung forcierten, Repatriierung bevorzugten viele Indonesier die inoffizielle Route, die sich ebenfalls als günstiger und unbürokratischer erwies. Kaum eine Wahl hatten dagegen die zahlreichen Bewohner Indonesiens mit chinesischer Abstammung, die nach den im Mai 1998 kulminierenden Pogromen mit Brandanschlägen und Vergewaltigungen fluchtartig das Land verließen.

Während die Wirtschaftskrise in Indonesien den Druck zur Emigration erhöhte – Migrationsforscher sprechen von »push-Faktoren« – verstärkte das Hauptzielland Malaysia seine Bemühungen, vor allem die illegalen Arbeitsmigranten abzuschieben oder erst gar nicht ins Land zu lassen. Doch auch hier kam zum Tragen, was in der Migrationsforschung die *gap hypotheses* genannt wird – die Kluft, die oft zwischen offiziell deklarierte Einwanderungspolitik und tatsächlichen *policy outcomes* klafft. Die Erklärung für liberale westliche Staaten, dies sei auf die trotz aller Einschränkungen gewährten individuellen Freiheitsrechte zurückzuführen, trifft auf Malaysia kaum zu: Bis heute prangern Menschenrechtsorganisationen die Behandlung vor allem illegaler Arbeitsmigranten an. So dürften eher Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung und wirtschaftlicher Druck dafür verantwortlich sein, dass die dramatische Ankündigung, eine Million Migranten auszuweisen, kaum realisiert wurde.

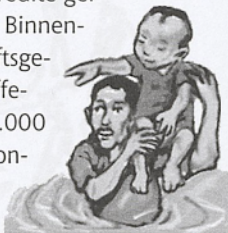
Die Ankündigung bezog sich dabei nicht nur auf illegale Migranten; auch zahlreiche Ausländer mit Arbeitserlaubnis sollten in mehreren Phasen in ihre Heimat zurückgesandt werden. Doch einen Monat vor Ablauf einer entsprechenden Frist im Juli 1998 erlaubte die Regierung Beschäftigten in ausgewählten Sektoren, ihre Verträge zu verlängern – teils um bis zu sechs Jahre. Hinter der widersprüchlich anmutenden Politik stand die auch in zahlreichen anderen wirtschaftlich entwickelten Ländern gewonnene Erkenntnis, dass sich Arbeitslosigkeit nicht dadurch bekämpfen lässt, dass Einheimische in von Migranten übernommene Jobs zurückkehren. Auch Malaysias *bumiputra* (»Söhne der Erde«) zeigten wenig Bereitschaft, Arbeiten zu übernehmen, die sie als erniedrigend empfinden. Gleichzeitig forderte die Wirtschaft die Weiterbeschäftigung von Migranten, denen man deutlich geringere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen zumuten konnte – was in noch höherem Maße für illegale Migranten



gilt, und sich durch die Asienkrise weiter verschärfte.

Vor allem die Plantagen im ostmalaysischen Sabah haben einen hohen Bedarf an billigen Arbeitskräften. So klagten die Plantagenbesitzer, im Krisenjahr 1997 zwei Milliarden malaysische Ringgit (ein US-Dollar entsprach 1997 3,80 RM) aufgrund Arbeitskräftemangels verloren zu haben und forderten 40.000 zusätzliche ausländische Arbeitskräfte an. Solche wirtschaftlichen Bedürfnisse sind mit einer rigiden Migrationspolitik nur schwer in Einklang zu bringen.

Ähnliche Erfahrungen musste auch Thailand machen, das als Folge der Krise schätzungsweise 300.000 Migranten in ihre Heimatländer zurücksandte, darunter Laos, Kambodscha, China und mit größeren Schwierigkeiten Burma. Zum Zeitpunkt der Finanzkrise wurde die Zahl legaler Migranten auf 316.000 und die illegaler auf 943.000 geschätzt. Gleichzeitig lagen die Werte für thailändische Emigranten bei 185.000 und 111.000 respektive. Die thailändische Regierung versuchte, den Druck auf den heimischen Arbeitsmarkt durch die Entsendung von mindestens 50.000 weiteren Migranten nach Singapur, Taiwan, Japan, Südkorea und Israel abzumildern; als Anreiz sollten etwa günstige Kredite gelten. In weit größerem Maße war aber eine Binnenmigration zurück in die ländlichen Herkunftsgemeinden die Reaktion der von der Krise betroffenen Thais. Die Schätzungen liegen bei 188.000 Binnenmigranten, die vor allem in die besonders armen nördlichen Provinzen zurückkehrten.



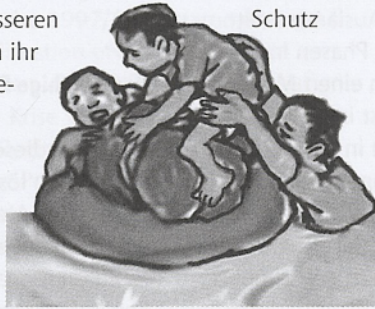
Das brüchige Fundament der ASEAN-Solidarität

Während diese Binnenmigration eine klar nationalstaatlich zu lösende Aufgabe ist, wäre bei der weitreichenden Herausforderung durch illegale Migration und groß angelegte Abschiebeprogramme eine enge Zusammenarbeit der betroffenen Staaten nahe liegend gewesen. Gewisse Anstrengungen wurden in dieser Hinsicht unternommen oder zumindest verkündet, wobei der Schwerpunkt auf einer besseren Kontrolle der Landesgrenzen lag. Einer Kooperation stand aber die naturgemäß ungleiche Verhandlungsmacht der Empfänger- und Entsendeländer entgegen; hinzu kamen teils zwischenstaatliche Animositäten. So versicherte die malaysische Regierung etwa gönnerhaft, bei einer Besserung der wirtschaftlichen Lage würden indonesische Migranten auf Grundlage der gemeinsamen Kultur bevorzugt – verbunden allerdings mit der Drohung, dies könne sich sehr schnell ändern, wenn der seinerzeitige indonesische Präsident Jusuf Habibie sich weiterhin kritisch zur Entlassung des malaysischen Vizepräsidenten Anwar Ibrahim äußere. So wie die Finanzkrise das

brüchige Fundament der viel beschworenen ASEAN-Solidarität offen legte und eine »Rette sich wer kann«-Mentalität zu Tage brachte, so galt dies auch im Bereich der Migration. Zwar wurde beim 31. *ASEAN Ministerial Meeting* im Juli 1998 in Manila auf Anregung Thailands eine größere Kooperation im Bereich der Migration diskutiert, allerdings ohne greifbare Resultate.

So wie die Asienkrise trotz der proklamierten Rücksendeprogramme nicht zur Verringerung der Migrationsströme in der Region beigetragen, sondern diese eher verstärkt hat, so ist die legale und illegale Arbeitsmigration auch zehn Jahre später eine weit verbreitete Strategie, um Arbeitslosigkeit und Armut in den Herkunftsländern zu entkommen. Die Migrationsströme sind in dem vergangenen Jahrzehnt zudem komplexer geworden; ein Beispiel ist die rasante Zunahme indonesischer Haushaltshilfen in Hongkong, die zahlenmäßig binnen weniger Jahre fast zu den dort bereits lange etablierten philippinischen *domestic workers* (derzeit rund 120.000) aufgeschlossen haben. Ein zynischer Grund für den enormen Anstieg: Im Gegensatz zu den zivilgesellschaftlich gut organisierten und protestbereiten Filipinas stehen indonesische Angestellte in dem Ruf, sich hinsichtlich der Bezahlung des Mindestlohns und der Gewährung freier Arbeitstage problemloser ausbeuten zu lassen. Auf Unterstützung durch ihre Regierung können sie dabei nicht hoffen – deren Vertreter ermahnen sie vielmehr, sich von den Unruhe stiftenden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) fernzuhalten. So ist die weitere Etablierung Indonesiens als Entsendestaat von Arbeitskräften in keiner Weise mit einem besseren

Schutz der Migranten durch ihr Heimatland einhergegangen. Zahlreiche Berichte zeugen von Ausbeutung durch Rekrutierungsagenturen und staatliche Behörden; ein besonders be-



zeichnender und dreister Fall ist die Einrichtung des *Terminal III* des *Sukarno-Hatta International Airports* in Jakarta. Angeblich etabliert, um den Bedürfnissen rückkehrender Migranten besonders gerecht zu werden, bietet das Terminal in erster Linie eine Fülle von Möglichkeiten zur Korruption und Ausbeutung der Migranten – von überbepreisten Shuttlebussen und Weiterflug-Tickets bis hin zu »Expressgebühren« bei der Bearbeitung der benötigten Dokumente.

Es mangelt an konsistenten Migrationspolitiken

Auch in Malaysia sind wie eingangs aufgezeigt kaum Änderungen bei der ad-hoc-Herangehensweise an

die Herausforderung Migration zu verzeichnen. So waren etwa die Jahre 2002 bis 2003 von erneutem hartem Durchgreifen gegenüber illegalen Migranten gekennzeichnet. In einer konzertierten Aktion unter dem Namen »Ops Sayang« wurden insgesamt 200.000 Migranten ohne Papiere deportiert, unterteilt in einzelne Programme wie »Ops Pintu«, bei dem quasi von Haustür zu Haustür nach illegal beschäftigten Hausangestellten gesucht wurde, und »Ops Mahir«, das sich auf die übrigen Arbeitsplätze in Fabriken et cetera erstreckte. Als Folge schwoll der Anteil von Ausländern in den Gefängnissen des Landes von einem Viertel auf mehr als die Hälfte im Juni 2004 an. Zur selben Zeit prangerte Amnesty International die unzumutbaren Verhältnisse in den für illegale Migranten eingerichteten Internierungslagern an. Während diese Maßnahmen anliefen, verkündete gleichzeitig der »Human Resources« Minister des Landes, Malaysia benötige eine Million ausländische Arbeitskräfte; die Verluste durch Arbeitskräftemangel wurden auf mehrere Millionen US-Dollar geschätzt.

Das Problem, dass die Migranten von einem bürokratischen und teuren offiziellen System abgeschreckt werden und sich für die Illegalität entscheiden, wo ihnen allerdings Missbrauch und Deportation drohen, zeigt sich in gleicher Weise in Thailand. Dass sich die Zahl der registrierten Migranten etwa von 2001 bis 2003 nahezu halbierte (508.000 auf 288.000), ist sicher auf die Gebühr von 100 US-Dollar zurückzuführen, die angesichts eines – oft nicht eingehaltenen – monatlichen Mindestlohnes von 86 US-Dollar als zu hohe Belastung erschien.

Die skizzierten Beispiele zeigen, dass es in Südostasien auf nationalstaatlicher Ebene weiterhin an konsistenten Migrationspolitiken mangelt. Indonesien befindet sich als Entsendeland sicher in einer schwächeren Position, aber man tut dem Staat kaum Unrecht, wenn man ihm auch mangelndes Engagement beim Schutz seiner im Ausland tätigen Bevölkerung unterstellt. Während es ein legitimes Recht von Empfängerländern wie Malaysia und Thailand ist, gegen illegale Migranten vorzugehen, sollte deren große Zahl auch Anlass bieten, über die geringe Attraktivität der staatlichen Kanäle zu diskutieren. Hinzu kommt eine bedenkliche Häufung von Missbrauch und Schikanen auf staatlicher oder regionaler Ebene – Ende 2006 verboten etwa mehrere thailändische Provinzen Migranten, ohne Erlaubnis ihres Arbeitgebers Mobiltelefone zu benutzen oder sich in Gruppen von mehr als fünf Personen zu treffen.

Auch auf der bilateralen Ebene sind wenige Fortschritte zu beachten. Zwar wurden zunehmend Abkommen zwischen den betroffenen Staaten geschlossen, diese nahmen aber vorzugsweise die Form eines »*Memorandum of Understanding*« (MOU) an, eine rechtliche nicht immer bindende Vereinbarung. Die MOU beziehen sich oft auf die konkrete Entsendung von Migranten, etwa von 60.000 vietnamesischen

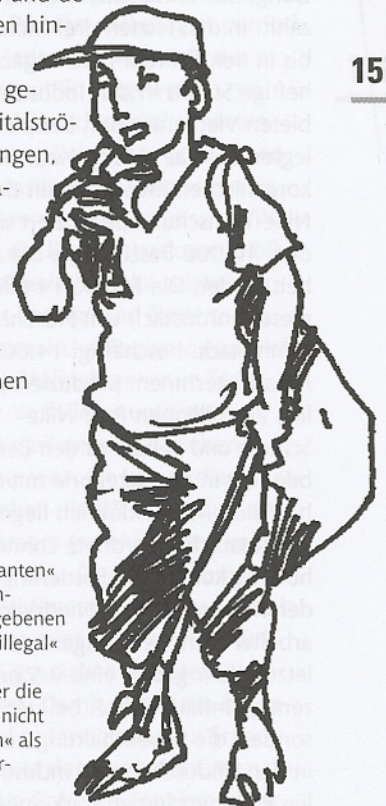
Arbeitern in einer Vereinbarung mit Malaysia aus dem Jahre 2003. Der Schutz der Migranten wird hierin aber eher selten thematisiert, dafür Modalitäten wie die Festlegung von Gebühren, was eine Beschäftigung im Rahmen des MOU für Arbeitgeber und – nehmer dann aber schon wieder unattraktiv machen kann.

Zaghafte Schritte in Richtung einer besseren Zusammenarbeit sind auf der regionalen Ebene zu verzeichnen. So fördert die *International Organization for Migration* (IOM) sogenannte *regional consultative processes* (RCPs), die in den meisten Weltregionen Foren zum Dialog, allerdings wenige konkrete Ergebnisse bieten. In Südostasien ist dies vor allem der »Manila Process«, der seit dem ersten Treffen 1997 auch in anderen Ländern stattgefunden hat. Wie andere Prozesse in der Region ist auch dieser betont informell angelegt, zudem werden hier vor allem Themen wie illegale Migration und Menschenhandel diskutiert, an denen auch die Zielländer ein Reguliungsinteresse haben. Weiterhin gibt es die *Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants* (APC) mit sich weitgehend überschneidender Mitgliedschaft. Eine Zusammenführung der Prozesse wurde daher von der IOM angeregt, ist angesichts des erstaunlichen Behauptungswillens einmal eingerichteter Institutionen oder Foren aber wenig wahrscheinlich. So sehr man auch die geringen Fortschritte in der Zusammenarbeit bemängeln mag, muss fairerweise angemerkt werden, dass dies in anderen Weltregionen nicht wesentlich besser aussieht: Über die *entry- und exit-*Regeln für das eigene Territorium souverän zu bestimmen, ist ein Recht, auf das gerade junge Nationalstaaten besonders vehement pochen.

Als zentrales Resultat kann der *Manila Process* die »Bangkok Declaration on Irregular Migration« aus dem Jahre 1999 verbuchen, in der die Staaten ihren Willen zu einer besseren Zusammenarbeit in diesem Bereich bekunden. Bislang sind die Resultate gering, allerdings geht die Erklärung auch auf die humanitäre Behandlung illegaler Migranten ein und bietet so wie die von einigen Staaten unterzeichneten ILO-Abkommen zum Arbeitsschutz eine Handhabe, um Missstände anzuprangern. Gleiches gilt für die auf dem 2007er ASEAN-Gipfel in Cebu, Philippinen verabschiedete »Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers«, die zumindest die Bedeutung der bislang vor allem auf Fachministerebene diskutierten Herausforderung Migration anerkennt. NGOs würdigen zudem, dass hier erstmals die Bedürfnisse der Migranten in den Mittelpunkt gestellt werden und von Verpflichtungen der Empfänger- und Entsendeländer die Rede ist sowie ein »ASEAN Instrument« zur Umsetzung in Aussicht gestellt wird; es bleibt aber abzuwarten, wie viel von der gewohnt wolkigen ASEAN-Rhetorik tatsächlich in praktische Politik umgesetzt wird. Bis da-

hin ist es weiterhin vor allem der Zivilgesellschaft überlassen, für den Schutz und die Rechte legaler wie illegaler Arbeitsmigranten zu kämpfen. Dabei hat sich ein beachtliches Netz an NGOs herausgebildet, die in vielerlei Hinsicht länderübergreifend arbeiten – etwa unterstützen die etablierten philippinischen Migranten-NGOs in Hongkong in vielen Punkten die neu hinzugekommenen Migranten aus Indonesien beim Kampf für ihre Rechte, anstatt diese als Konkurrenz zu begreifen.

Soviel Zusammenarbeit auf der Graswurzel-Ebene stimmt hoffnungsvoll, was die staatliche Zusammenarbeit angeht, bleibt aber die bittere Ironie, wie sie die frühere philippinische Arbeitsministerin Patricia A. Santo Tomas beschreibt: »Globale Warenströme werden von akribischen und detaillierten Spezifikationen hinsichtlich dem, was erlaubt ist und was nicht, geleitet. Und bei den Kapitalströmen gibt es Vereinbarungen, die für die meisten Staaten als bindend gelten. Menschen, als verwundbarste aller »Waren« werden dagegen nur sehr selten von vergleichbaren Mechanismen geschützt.«



Anmerkung

* Der Begriff »illegale Migranten« ist gemäß der von Migrantenorganisationen ausgegebenen Losung »Kein Mensch ist illegal« umstritten. Ich teile diese Sichtweise, empfinde aber die alternative Bezeichnung »nicht dokumentierte Migranten« als etwas sperrig und missverständlich.

Literatur

- Asian Migrant Centre, Hong Kong: Asian Migrant Yearbooks 2000.- 2001, 2002-2003, 2004. (www.asian-migrants.org/)
 Hugo, Graeme (2000): The Crisis and International Population Movement in Indonesia, in: Asian and Pacific Migration Journal, Vol. 9, No. 1, S. 93-129.
 Pillai, Patrick (1998): The Impact of the Economic Crisis on Migrant Labor in Malaysia: Policy Implications, in: Asian and Pacific Migration Journal, Vol. 7, Nos. 2-3, S. 255-280.
 Chalamwong, Yongyuth (1998): The Impact of the Crisis on Migration in Thailand, in: Asian and Pacific Migration Journal, Vol. 7, Nos. 2-3, S. 297-312.