

Ernüchterung folgt auf den Fuß

Die Situation der Arbeitsmigranten nach sieben Jahren Reformasi

von Genia Findeisen

Migrantenorganisationen schätzen die Zahl der indonesischen Arbeitskräfte im Ausland auf drei bis vier Millionen; 70 Prozent davon sind Frauen, die überwiegend im informalen Sektor als Hausangestellte tätig sind. Sie erwirtschaften im Ausland jährlich circa fünf Milliarden US-Dollar und sind damit als Devisenbringer ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Mit ihren Einkommen sichern sie das Überleben ihrer Familien und entlasten gleichzeitig durch ihre Abwesenheit den lokalen Arbeitsmarkt. Die Bilanz der bisherigen Regierungen, etwas zum Schutz der Migranten zu tun, fällt nach sieben Jahren Reformasi dennoch ernüchternd aus.

Ende Oktober 2004 wurde nach zähen Verhandlungen ein lange von Nicht-Regierungsorganisationen gefordertes Gesetz zur Vermittlung und zum Schutz von Migranten verabschiedet. Bislang basierte die Entsendepraxis allein auf Ministerdekretten, die innerhalb der Hierarchie der Gesetze nicht nur auf einer untergeordneten Ebene angesiedelt waren, sondern deren Richtlinien bei einem Ministerwechsel regelmäßig verändert wurden. Mit der Verabschiedung eines nationalen Gesetzes ist nun erstmalig eine verlässliche Grundlage für einen kontinuierlichen Prozess der Arbeitsmigration gebildet worden. Welche grundlegenden Bestimmungen sind darin enthalten und sind diese geeignet, einen entsprechenden Schutz der Migranten zu sichern und geeignete Maßnahmen bei Missbrauch mit entsprechenden Strafen bei Verstößen einzuleiten, wie dies von den Migrantenorganisationen gefordert wurde?

Arbeitsmigranten werden kaum vorbereitet

Eines der Hauptprobleme war auch nach der Neuformulierung des Ministererlasses von 2002 der Prozess der Arbeitsvermittlung, den Regierungsinstanzen des Ministeriums für Arbeit und Transmigration in Zusammenarbeit mit privaten Vermitt-

leragenturen organisieren. Die Verantwortung für die Durchführung und die Bezahlung der Vermittlung verbleibt hierbei ausdrücklich bei den Agenturen, während ein Beamter des Ministeriums jeder einzelnen Vermittlung zustimmen muss. Dieser bürokratische Prozess ist nicht transparent, und es existieren keine Leitfäden zu einer effektiven Kontrolle, so dass der ohnehin weit verbreiteten Korruption Tür und Tor geöffnet werden. Es hat sich gezeigt, dass die Arbeitsmigranten schlecht oder gar nicht auf ihre Tätigkeit im Zielland vorbereitet werden, was zahlreiche Probleme im Ausland nach sich zieht. So wissen die meisten Migrantinnen beispielsweise nicht, dass sie als Frauen in Saudi Arabien nicht alleine auf die Strassen gehen dürfen, oder dass sie sich streng nach den Regeln des Islam verhalten müssen, anders, als sie es aus ihrer Heimat gewohnt sind. Auch auf das Leben in einem modernen, technisierten Haushalt in einem Hochhaus sind sie nicht vorbereitet, da sie vorwiegend aus Dörfern in ärmeren Gegenden des Archipels rekrutiert werden.

Obwohl der in Verbindung mit dem neuen Gesetz noch maßgebliche Ministererlass den Prozess der Vermittlung und die Lizenzierung der Agenturen bereits recht genau vorschreibt, mangelt es in der Praxis vor allem an der Beachtung dieser Bestimmungen. Eigens vom Ministerium dafür bereitgestellte Inspektoren

sollen die Einhaltung des Dekretes überprüfen, die Kontrolle der Lizenzierung der privaten Agenturen erfolgt bislang jedoch nicht mit der erforderlichen Sorgfalt, so dass es weiterhin ungehindert im großen Stil zu illegalen Vermittlungen kommt. Eine direkt dem Präsidenten unterstellte neu zu schaffende Behörde soll nun laut neuer gesetzlicher Grundlage die Rechtmäßigkeit sowie die Qualität des Vermittlungsvorganges überprüfen, bei Verstößen der Agenturen gegen die Vorschriften werden Geld- oder Gefängnisstrafen angedroht.

Nach wie vor nicht geregelt ist die Frage einer Gebührenordnung für die Vermittlungstätigkeiten sowie eine Bestimmung, wer diese zu bezahlen hat. Für die Vermittlerdienste, die Reisekosten und die Beantragung der erforderlichen Reisedokumente werden teilweise von den Agenturen Phantasiepreise verlangt, die meistens die Arbeitssuchenden selber zu zahlen haben, wofür sie sich bei den Agenturen hoch verschulden und die ersten Monate nur für deren Rückzahlung arbeiten müssen.

Die 429 registrierten Vermittlungsagenturen haben bereits gegen die vielen Restriktionen für Vermittler protestiert, die hohen Bedingungen

Die Autorin ist Politikwissenschaftlerin und promoviert zu »Frauen in Indonesien, Geschlechtergerechtigkeit durch Demokratisierung« an der Uni Hamburg, gfindeisen@yahoo.com.

für den Erwerb einer Lizenz kritisiert und angekündigt, eine Revision des Gesetzes beim Verfassungsgericht zu beantragen. Es steht zu befürchten, dass künftig noch mehr Vermittler illegal tätig sein werden, wenn von Seiten der Regierung nicht hart durchgegriffen wird.

Alle Migrantenorganisationen lehnten das Gesetz ebenfalls ab und forderten die Regierung auf, es wieder zurückzuziehen. Kritisiert wird von ihnen in erster Linie, dass in dem neuen Gesetz wie zuvor schon in dem Ministererlass nur der Vermittlungsprozess an sich geregelt wird, aber keinerlei Rechtsgrundlagen zum Schutz der Migranten im Ausland geschaffen wurden. Ein großes Problem ist gerade, dass die indonesischen Arbeitskräfte bei Komplikationen während ihres Auslandsaufenthaltes völlig auf sich allein gestellt sind und sich nicht auf eine Vertretung ihrer Interessen vor Ort oder Hilfestellungen aus dem Heimatland stützen können. Viele Arbeiterinnen im informellen Sektor sind unter unzumutbaren Arbeitsbedingungen beschäftigt; Vorfälle sexuellen Missbrauchs oder Misshandlungen, manchmal sogar mit Todesfolge und Vergewaltigungen sowie ungeklärte Unfälle wie Stürze aus Hochhäusern sind nicht selten. In den Zielländern sind die Arbeiterinnen bei Vertragsbrüchen auf die dort geltenden Gesetze angewiesen, wo sie aber in den meisten Fällen nicht mit Rechtsbeistand rechnen können. Bislang gibt es nur in Hongkong Regelungen, welche den Arbeiterinnen eine faire Bezahlung und einen maximalen Arbeitsschutz zusichern und ihnen erlauben, Zusammenschlüsse als Interessenverbände zu gründen.

Meistens gibt es keine Rechtssicherheit

Problematisch ist vor allem, dass es in den meisten Aufnahme-ländern keine Rechtssicherheit gibt. Die indonesische Regierung hat sich im vergangenen Jahr verstärkt darum bemüht, mit den Zielländern bilaterale Abkommen über die Entsendung von Arbeitskräften abzuschließen. Im Mai 2004 konnte ein *Memorandum of Understanding* mit Malaysia, im Dezem-

ber nach einem zweijährigen Entsendestopp von Arbeitskräften ein bilaterales Abkommen mit Taiwan unterzeichnet werden. Das Abkommen mit Malaysia gilt nur für Arbeiter in Fabriken, auf Baustellen und Plantagen, umfasst jedoch ausdrücklich nicht die beschäftigten Migranten im informellen Sektor, in dem überwiegend Frauen als Hausangestellte tätig sind. Das *Memorandum of Understanding* regelt Arbeitsbedingungen und die Aufgaben der Vermittler, erlaubt den Arbeitgebern aber weiterhin den Reispass des Migranten zu behalten und untersagt den ausländischen Arbeitskräften, sich zu organisieren. Die indonesische Seite schreckte vor zu harten Verhandlungen mit Malaysia zurück aus Furcht vor der Konkurrenz billiger Arbeitskräfte aus anderen



Foto: G. Findeisen

»Wir sind Helden, wir bringen Devisen« — Frauen demonstrieren für mehr Rechte als Arbeitsmigrantinnen.

Ländern. Zu diplomatischen Verstimmungen beider Länder hat die Praxis der vielen illegalen Vermittlungen geführt.

In den vergangenen Jahren hat es in zunehmendem Maße Massenausweisungen illegaler indonesischer Arbeitskräfte aus Malaysia gegeben, denn die malaysische Regierung hat aufgrund von Problemen auf dem eigenen Arbeitsmarkt inzwischen harte Abschiebemaßnahmen gegen illegal Beschäftigte aus dem Ausland eingeführt. Die indonesische Regierung hat alljährlich die Abschie-

bekosten für hunderttausende Illegale an Malaysia zu erstatten, unternimmt aber wenig gegen die illegale Vermittlungspraxis.

Besonders mit den Ländern des Nahen Ostens, wo häufig Vorfälle zuungunsten der Migrantinnen zu bemängeln sind, ist es bisher nicht zu Abschlüssen gekommen. Der Arbeits- und Transmigrationsminister Jacob Nuwa Wea des Kabinetts Megawati hatte nach einem Besuch bei indonesischen Arbeiterinnen in einem Gefängnis in Kuwait, die von ihrem Arbeitgeber geschwängert worden waren, Handlungsbedarf eingeräumt und einen zeitweiligen Entsendestopp in den mittleren Osten verhängt, um die Regierungen zu Abkommen zu bewegen. Ein geplanter bilateraler Vertrag mit Saudi Arabien, der die Einrichtung von dem Religionsministerium unterstellten Rechtsberaterteams vorsah, kam nicht zustande. Minister Fahmi Idris der Regierung Yudoyono hat die Entsendung von Arbeitskräften auf Druck von muslimischen Organisationen erneut eingestellt, es ist aber fraglich, ob diese Maßnahmen zum gewünschten Erfolg führen werden. Die indonesische Regierung möchte die traditionell guten Beziehungen zu Saudi Arabien nicht aufs Spiel setzen, denn sie ist bei Pilgerreisen von Gläubigen nach Mekka auf die Kooperation des Gastlandes angewiesen.

Indonesien hat bisher keine der beiden ILO-Konventionen zum Schutz von Migranten unterzeichnet; die Implementierung der im Dezember letzten Jahres unterzeichneten UN-Konvention zum Schutz aller Rechte von Wanderarbeitnehmern in nationales Recht wird erst für die Legislaturperiode bis 2009 angestrebt. Angesichts der derzeitigen Massenarbeitslosigkeit und der wirtschaftlichen Stagnation ist es allerdings eher wahrscheinlich, dass die illegale Arbeitsmigration weiter zunimmt und die Verabschiedung von Schutzmaßnahmen für Arbeitsmigranten nachrangig behandelt wird.