

Bedeutung für den Weltmarkt einer eigenständigen Untersuchung bedürfte.

Anhand eines konkreten Länderbeispiels seien im folgenden die Motive, Arbeitsbedingungen und Probleme von philippinischen Arbeitsmigrantinnen in Singapur aufgezeigt (siehe S.38).

Susanne Wycisk

Die Verfasserin ist Mitglied der Redaktion der Südostasien-Informationen

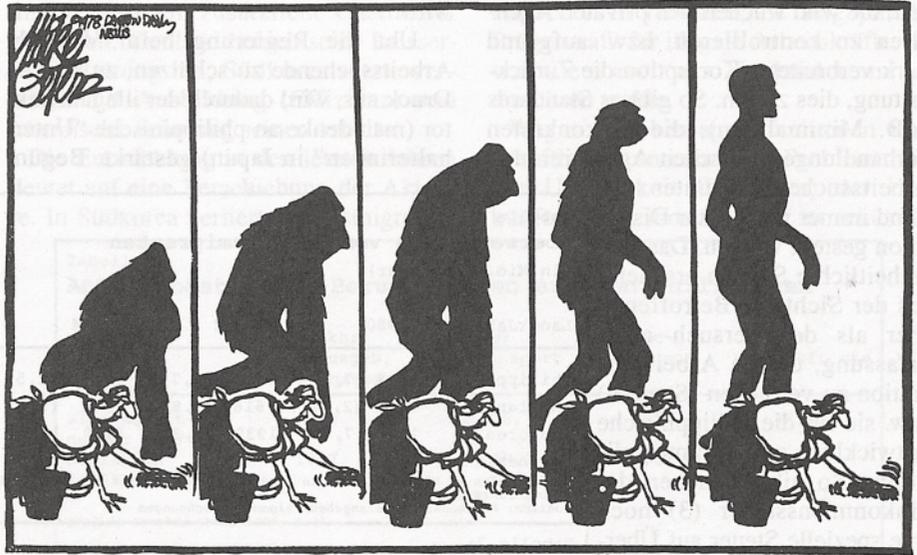
Anmerkungen:

- Ilse Lenz, Zwischen fremden Spiegeln...Zur Figur der wandernden Prostituierten in ostasiatischen Gesellschaften, in: Peripherie Nr.27, 1987, S.51 ff.

- Balai, Asian Journal, No.12, 1985, S.6 ff.: The Pinay as Migrant: Filipina Immigration to the United States in the 1930s

- Cherry Padilla, The Plight of Migrant Filipinas, in: Empowering Women in a Situation of Crisis, Gabriela, 5. Nationaler Kongreß, März 1989, S.19 ff.

- Philippine Migration Review Vol.II, No.2, 1987



" Die Evolution des Menschen "

aus: Women's World No. 16/87

Fördern oder schützen?

Internationale Arbeitsmigration als Herausforderung an staatliche Politik am Beispiel Thailands und der Philippinen

Arbeitsmigration in ihren verschiedenen Ausprägungen hat seit den 70er Jahren weltweit an Aufmerksamkeit gewonnen. Das gilt im besonderen auch für Südostasien; gab es dort zuvor vor allem (dauerhafte) Emigration, so nahm aufgrund des starken Anstiegs des Ölpreises und der dadurch entstehenden Arbeitsnachfrage im Nahen Osten die temporäre Migration ungeahnte Ausmaße an. Im weiteren werde ich mich auf die legale, offiziell registrierte Form (Kontraktmigration) beschränken, wobei mir bewußt ist, daß der illegale Teil dieses Sektors, der gerade innerasiatisch große Bedeutung hat (1), vernachlässigt wird. Aber es scheint, daß die hier aufgeworfenen Probleme für Politikkonzeption und -durchsetzung dadurch eher verstärkt als abgeschwächt werden. Die Gültigkeit der gemachten Aussagen bleibt sicherlich bestehen.

Auswirkungen der Arbeitsmigration

Die wirtschaftlichen Auswirkungen von Arbeitsmigration auf die Herkunftsländer sind stark umstritten, was sich an den am häufigsten genannten Nutzeffekten plau-

sibel machen läßt:

1. Erhöhung des Devisenbestandes und Kapitalbildung (s. Tabelle 1) Untersuchungen zeigen, daß der durch Überweisungen von Arbeitsmigranten erhöhte Kapitalbestand aufgrund einer unzureichenden Wirtschaftsstruktur wenig produktiv investiert werden kann und oft zu inflationären Tendenzen beiträgt.

2. Entlastung des lokalen Arbeitsmarktes Arbeitskräfte werden überproportional aus bestimmten Bereichen nachgefragt, was zu lokalen Engpässen und Produktionsausfall führen kann.

3. Ausgleich von Einkommensunterschieden Durch teilweise hohe, mit einer Jobvermittlung verbundene Kosten (in vielen Fällen mehrere tausend Dollar) haben vor allem "wohlhabendere" Familien die Möglichkeit, Familienmitglieder ins Ausland zu schicken; regionale Einkommensunterschiede werden also verstärkt.

Trotz dieser Überlegungen haben sich alle Regierungen für eine positive Einschätzung von Arbeitsmigration entschieden, wobei sicherlich die Bedeutung für

Arbeitsmarkt und Zahlungsbilanz im Vordergrund stand.

Deshalb lag es in ihrem Interesse, Arbeitsmigration zu fördern. Sie waren plötzlich mit der Aufgabe konfrontiert, diesen Menschenstrom zu organisieren und zu kontrollieren. Politikkonzepte und eine effiziente Verwaltung waren erforderlich, um diese durchzusetzen.

Einrichtung von Sonderbehörden

Auf den Philippinen wurde 1982 ein zentrales Gremium, das philippinische Amt für Beschäftigung im Ausland (Philippine Overseas Employment Administration, POEA) geschaffen, das alle mit Arbeitsmigration gekoppelten Aufgaben übernimmt und dabei versucht, umfassenden Einfluß zu nehmen (s. Tabelle 2). In Thailand fällt das in die Zuständigkeit des "Arbeitsamtes" (Department of Labour), das von Anfang an eine Laissez-faire-Haltung einnahm.

Obwohl die Einflußnahme der philippinischen Verwaltung vorbildlich erscheint, muß bezweifelt werden, daß die dahinterstehende Motivation das Wohl der Arbeitenden ist. Die Realität jedenfalls sieht laut KAIBIGAN (Friends of Filipino Migrant Workers), einer mit Arbeitsmigranten und für sie arbeitenden, nicht-staatlichen Organisation, nicht sehr positiv aus, so wie sie sich in ihrer Zeitschrift dazu äußert: "Die Maßnahmen der Regierung waren dadurch charakterisiert, daß sie auf Marktbedingungen, die Rechte und den Schutz der Arbeiter eher

nachträglich als vorausschauend reagierten.“(2)

Ganz zu schweigen von der Unfähigkeit, die wild wuchernden privaten Agenturen zu kontrollieren, bzw. aufgrund stark verbreiteter Korruption die Zurückhaltung, dies zu tun. So gibt es Standards (z.B. Minimallohn), die in konkreten Verhandlungen zwischen Agenturen und Arbeitssuchenden unter der Hand immer wieder zur Disposition gestellt werden. Das vereinheitlichte System erscheint aus der Sicht der Betroffenen eher als der Versuch einer Erfassung, um an Arbeitsmigration zu verdienen (Steuern) bzw. sie für die philippinische Entwicklung zu instrumentalisieren. So gibt es neben der Einkommenssteuer (3) noch eine spezielle Steuer auf Überweisungen aus dem Ausland (1%), wovon besonders die Arbeitsmigranten und -migrantinnen betroffen sind, da sie 70% ihres Einkommens über offizielle Kanäle in die Philippinen schicken müssen.

Thailand begnügt sich mit der Vorgabe von Vertragsbedingungen und dem Versuch, die zahlreichen privaten Agenturen unter Kontrolle zu halten, was aber aufgrund der Unüberschaubarkeit des Marktes und der geringen öffentlichen Anstrengungen kaum gelingt. Immer wieder wird von Betrug und Ausbeutung berichtet.

Aufgaben der Regierungen

Skizzenhaft ergeben sich für die Regierungen im wesentlichen vier Aufgaben:

1. Rekrutierung

Der lokale Markt für AM wird in der Regel von privaten Agenturen oder direkter Vermittlung dominiert (4, s. Tab. 3). Im Gegensatz zu den Philippinen, wo sie erst spät aufgrund der Überlastung staatlicher Verwaltung zugelassen wurden, beherrschten sie in Thailand von Anfang an den Markt.

Um den Prozeß überschaubar zu halten und die Arbeitssuchenden zu schützen, haben alle betroffenen Regierungen Regulierungen für damit befaßte Agenturen erlassen. Alle Agenturen müssen staatliche Lizenzen besitzen, die in bestimmten Zeiträumen verlängert werden. Die international nachlassende Nachfrage und die lokale, starke Konkurrenz zwischen den Agenturen treiben diese zu Abweichungen von staatlichen Vorgaben, zu deren Ahndung die staatliche Verwaltung oft nicht fähig oder wil-

lens ist. Ohne große Übertreibung kann gesagt werden, daß ein bedeutender Teil staatlicher Vorgaben nicht durchgesetzt wird.

Übt die Regierung beim Versuch, Arbeitssuchende zu schützen, zu starken Druck aus, wird dadurch der illegale Sektor (man denke an philippinische "Unterhalterinnen" in Japan) gestärkt. Begün-

Überweisungen gezogen werden. Das geschieht zum einen durch die Anforderung, einen bestimmten Prozentsatz des Einkommens zu überweisen (Philippinen, Südkorea), zum anderen durch öffentliche Anlageberatung und Schaffung entsprechender Anlagemöglichkeiten (Philippinen, Thailand). Vieles spricht dafür, daß die Absorption dieser

Mittel nicht gelingt, was sich an deutlichen Preissteigerungen, von denen immer wieder gesprochen wird, erkennen läßt. Zurückgekehrte Migranten investierten beispielsweise vorwiegend in Häuser und Land, was die Preise steigen ließ. Südkorea reagierte bereits mit einer Einschränkung der Geldmenge, um Preissteigerungen aufzufangen.

3. Arbeitsbedingungen

Fast alle Herkunftsländer haben Standards für Arbeitsverträge festgelegt, die von Land zu Land variieren. Zusätzlich versuchen sie, durch bilaterale Verträge mit den Gastländern und ihren Botschaften, die Migranten zu schützen. Doch hier zeigt sich deutlich die Ungleichheit der Positionen, letztlich steht es nicht in der Macht der Herkunftsländer, den behaupteten Schutz auch wirklich durchzusetzen. Es

kommt zu willkürlichen Veränderungen der Verträge und zu entwürdigenden Behandlungen der Migranten. Arbeitskräfte, die mit gültigen Verträgen in den Golfstaaten ankommen, werden häufig vor die Wahl gestellt, neue, wesentlich schlechtere Verträge zu akzeptieren oder sofort in ihre Heimat zurückzukehren; Hausmädchen werden sexuell belästigt; Arbeiter unter schrecklichen Bedingungen in Lagern de facto kaserniert. Da es in den Gastländern des Nahen Ostens mit wenigen Ausnahmen nicht gestattet ist, den Arbeitgeber - ohne dessen Zustimmung - zu wechseln oder sich in Interessensvertretungen zu organisieren, sind Arbeitnehmer solchen Praktiken hilflos ausgeliefert, da auch die Botschaften machtlos sind. Es gibt für die Herkunftsländer lediglich eine moralische Handhabe, aber keine rechtliche. ILO-Konventionen (zum großen Teil seit 1975) sind nicht bindend oder werden oft einfach ignoriert.

4. Eingliederung der Rückkehrer

Die vorliegende Literatur suggeriert, daß dieses Problem bislang kaum angegangen wurde und weitgehend als Aufga-

Tabelle 1:
Überweisungen von Arbeitsmigranten
(in Mio. US-Dollar)

Land\Jahr	1980	1982	1984	1985
Philippinen	418 (7,3)*	782 (15,7)	659 (12,5)	687 (15)
Thailand**	180 (2,8)	616 (8,8)	640 (9,5)	480 (6,6)
Südkorea	1291 (7,4)	1939 (9,3)	1490 (5,6)	970 (3,3)
Indonesien				58 (0,3)

* Die Zahlen in Klammern geben in Prozent das Verhältnis zum Exporterlös an
** ungefähre Angaben

Quellen: Weltbank, Länderangaben, eigene Berechnungen

Tabelle 2:
Staatliche Maßnahmen zur Regulierung von Kontraktmigration

Issue/Land	Philippinen	Thailand	Südkorea
Verbot/Restriktion	X	-	X
<u>direkter Einstellung</u>			
Minimalstandards für	X	X	-
<u>Arbeitsverträge</u>			
Beitrag zu sozialer	X	-	-
<u>Sicherung</u>			
Restriktion für	X	-	X
<u>best. Berufsgruppen</u>			
Erfordernis bestimmten	X	-	X
Teil des Einkommens zu			
<u>überweisen</u>			
Werbung/Förderung	X	-	-
<u>des Marktes</u>			
Medizinische Versorgung/	-	-	X
<u>billige Versicherung</u>			

Quelle: ILO Working Paper 1984

stigt durch das traditionelle Mißtrauen der Bevölkerungen gegenüber dem Staat, ist der illegalen Arbeitsvermittlung kaum beizukommen. Zusätzlich kann der Einfluß der durch den Boom entstandenen lokalen Wirtschaftslobbies, die an Arbeitsmigration gut verdienen (Vermittlung, Flugtickets, Lebensmittelexport), erfolgreich die Kontrolle öffentlicher Behörden lockern.

Zu dem Komplex der Rekrutierung gehört auch der Schutz des eigenen Arbeitsmarktes. Vielfach sind Arbeitsmigranten besser ausgebildet als die durchschnittliche Bevölkerung und entstammen einigen wenigen Sektoren (s. Tab. 4). Die Gefahr besteht, daß der eigenen Wirtschaft dringend benötigtes Fachwissen entzogen wird (Stichwort: brain drain). Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, reagieren die Philippinen mit einem Verbot der Anwerbung bestimmter Berufsgruppen. Thailand hat noch keinerlei Restriktionen erlassen, obwohl die eigene Wirtschaft einen immer höheren Bedarf an Fachkräften hat.

2. Kontrolle der Überweisungen

Es soll größtmöglicher Nutzen aus den

be der fernen Zukunft betrachtet wird. Probleme, die dabei auftreten, seien im folgenden nur kurz skizziert.

Es gibt auf den Philippinen und in Thailand regionale Zentren der Migration, in dem Sinne, daß dort ein großer Prozentsatz der Bevölkerung Arbeit im Ausland aufnimmt. (5) Zusammen mit den oben erwähnten Kosten der Migration bewirkt diese räumliche Ballung oft starke regionale und lokale Ungleichverteilungen. Die Reintegration in den lokalen Arbeitsmarkt ist gerade auf den Philippinen nur schwer möglich. Der Lebensstandard und die Erwartungen der Migrantenhaushalte steigen und damit auch die Ansprüche an Staat und Verwaltung (z.B. Bildungsmöglichkeiten).

Perspektiven

Sicherlich läßt sich sagen, daß die Länder Südostasiens sich bemühen, Arbeitsmigration unter Kontrolle zu halten, wobei nicht gesagt ist, daß dies zum Wohle der Arbeiter und Arbeiterinnen geschieht. Pressemeldungen und Berichten von Betroffenen zufolge, ist das auf den Philippinen und in Thailand nur teilweise gelungen. Der Schutz der im Ausland arbeitenden Bürger kann kaum umfassend gewährleistet werden.

Seit neuerem wird versucht, vor allem die lokalen Anwerber verstärkt für Vertragsverletzungen haftbar zu machen. So sollen die Agenturen für willkürliche Vertragsänderungen durch den Arbeitgeber im Gastland haften. Das erscheint sehr sinnvoll; die Frage nach der Durchsetzbarkeit kann allerdings zur Zeit noch nicht beantwortet werden.

Ansätze zu multilateraler Zusammenarbeit - wie der Versuch der Etablierung eines "runden Tisches" mit Vertretern aus Gast- und Herkunftsländern (1984 in Bangkok) - sind bisher weitgehend

Die Regierungen haben darauf sehr unterschiedlich reagiert. Die Philippinen starteten eine intensive Werbekampagne und versuchten, zusätzliche Gastländer zu finden; Thailand behielt seine Laissez-faire-Haltung bei; Südkorea setzte verstärkt auf Ausbildung (Effizienz) und moralische Schulung seiner Arbeiter.

Die Entwicklung in den letzten Jahren deutet auf eine Verschiebung der Akteure. In Südkorea verliert Arbeitsmigration

Land tut. Ein Ansatz könnte der in den Ländern Südostasiens stark verbreitete Nationalismus sein. Man denke an den Aufschrei in Thailand, als Singapur die Prügelstrafe für illegale Arbeitskräfte, die vor allem auch aus Thailand kommen, einführen wollte.

Wegen der oben angeschnittenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme und der Unfähigkeit (Unwillen) der Herkunftsländer, ihre Arbeiter zu schützen,

Tabelle 4:

Anteil bestimmter Berufsgruppen auf den Philippinen

	Techniker; hoch ausgeb. Berufsgruppen	Bau; Transport	Dienst- leistung	ländl. Beschäftigte
alle Arbeitnehmer (1977)	6,2	18,7	7,2	48,3
Migranten (1975-1981)	18,7	59,2	16,5	1,3

(in %)

Quelle: Arnold, Shah, 1986, S.31.

zunehmend an Bedeutung, da das lokale Lohnniveau international kaum noch konkurrenzfähig ist und die lokale Wirtschaft boomt. In Thailand könnte sich dies ähnlich entwickeln. Verstärkt werden Arbeitskräfte aus Indonesien (seit dem Ölpreisverfall 1986), der VR China und möglicherweise Laos, Kambodscha und Vietnam nachdrängen. Zielländer werden zunehmend die Industrie- und Schwellenländer der Region (Japan, Taiwan, Singapur, Hongkong, Malaysia) sein.

Allgemein wird angenommen, daß die Ausbildungsanforderungen an Arbeitsmigranten steigen werden. So sind z.B. in den Golfstaaten nach einem Jahrzehnt des "Aufbaus", in dem viele ungelernete Arbeitskräfte benötigt wurden, heute verstärkt Wartungsarbeiten durchzuführen, die bessere Ausbildung erfordern. Die Gefahr eines Entzugs von Fachkräften aus den Herkunftsländern verstärkt sich. Damit steht für einige Regierungen eine Neuevaluierung der Arbeitsmigration an. Trägt sie noch zur nationalen Entwicklung bei? Es entstehen Abhängigkeiten vom Weltmarkt, der im Bereich Arbeitskräfte ähnlich schwankend wie bei Rohstoffen reagiert. Kann das eine Grundlage für die Einbeziehung von Arbeitsmigration in eine rationelle Entwicklungsplanung sein?

Die internationale Konkurrenz hat ein derartiges Ausmaß angenommen, daß die Herkunftsländer in das in der Überschrift angedeutete Dilemma geraten sind: Soll das Hauptgewicht weiterhin auf der Vermarktung der eigenen Arbeitskräfte liegen, auch wenn dabei Teile deren Interessen geopfert werden müssen? Der Schutz der Betroffenen bleibt dabei oft genug auf der Strecke. Es stellt sich die Frage, welches Interesse staatliche Verwaltung hat, die Arbeiter im Ausland zu schützen, wenn sie es nicht einmal im eigenen

ist Arbeitsmigration bereits in seiner legalen Form ein sehr fragwürdiges Phänomen. Sie entzieht sich aber pauschalen Verurteilungen, da sie vielen Migranten die Möglichkeit gibt, der Armut im eigenen Land zu entinnen. Wichtig ist die Erarbeitung von wirkungsvollen Schutzmechanismen für die betroffenen Menschen. Diese können nur durch Ansätze auf verschiedenen Ebenen geschaffen werden:

- Interessensvertretungen auf lokaler Ebene
- Unabhängige Verbände auf regionaler und nationaler Ebene
- Verstärkung staatlicher Kontrolle
- Bindende multilaterale Vereinbarungen

Mehr oder weniger vereinzelt sind Interessensvertretungen auf den Philippinen und in Thailand bereits entstanden. Die beiden letztgenannten Entwicklungen stehen also noch aus. Aufgrund der Internationalisierung der Weltwirtschaft ist Arbeitsmigration ein globales Phänomen geworden, das bewältigt werden muß. Die internationale Staatengemeinschaft ist gefordert; dabei hat der Schutz des Einzelnen im Vordergrund zu stehen.

Stefan Calvi

Der Verfasser ist Politologe und hat an der FU Berlin über Arbeitsmigration gearbeitet.

Anmerkungen

- (1) Thais in Singapur, Filipinos in Japan sind Themen, die vor kurzem auch in unseren Medien Beachtung fanden.
- (2) Philippine Migration Review, Nr. 3, 1986
- (3) Es wird nicht klar, ob sie sowohl im Gastland als auch auf den Philippinen bezahlt werden muß.
- (4) Süd-Korea als Ausnahme erlaubt nur staatliche Vermittlung.
- (5) 1980 stellten auf den Philippinen drei von angeblich 11 Regionen fast 70 % aller Arbeitsmigranten und -migrantinnen.

Tabelle 3:

Zahl und Anteil privater Agenturen an der Anwerbung (1984)

	Zahl	Anteil (in %)
Philippinen*	650	87
Thailand	23	95
Malaysia	22	100
Südkorea	0	0

* Zahlen stammen von 1980 Quelle: ILO, 1985.

erfolglos geblieben, trotz erheblichen Einsatzes seitens internationaler Organisationen (ILO, ESCAP).

Die Position der Herkunftsländer verschlechtert sich, da die internationale Konkurrenz anwächst und sowohl in Asien (Indonesien, VR China) als auch zunehmend in Afrika neue Arbeitskräfte in großer Zahl zur Verfügung stehen. Zudem ist mit dem Ölpreisverfall die Nachfrage im Nahen Osten gesunken.