

Rolf Jordan

Das Geschäft mit der Arbeitsmigration in Malaysia

Es war im Spätsommer 2002, als in Malaysia mehrere Hundert ausländische Arbeiter, die sich ohne gültige Papiere im Land aufhielten, verhaftet wurden. Kurz zuvor hatte die Regierung des Landes die Gesetze gegen sogenannte 'illegale' Beschäftigung erneut verschärft. Eine Übergangsfrist sollte den nach offiziellen Schätzungen mehr als einer halben Million dieser Arbeitsmigranten die Möglichkeit geben, ohne Strafverfolgung in ihre Heimatländer zurückzukehren. Wer jedoch nach dem 1. August 2002 von den Behörden ohne Arbeitserlaubnis aufgegriffen wurde, musste mit drakonischen Strafen rechnen und wurde zur Abschiebung in seine Heimat in eigens dafür eingerichteten Lagern interniert. Mehr als 400 Migranten sollen so schließlich verhaftet worden sein; in einigen Teilen des Landes war es offensichtlich auch zu gewaltsamen Zusammenstößen mit der Polizei gekommen.

Wie schon Ende der 1990er Jahre, als nach Ausbruch der Asienkrise die Aufenthaltsbestimmungen verschärft wurden und Tausende Migranten das Land verlassen mussten, zeigte sich aber auch diesmal sehr schnell, wie sehr einige Wirtschaftssektoren Malaysias auf die Arbeit der Migranten angewiesen und von der Verschärfung der Bestimmungen und den aktuellen Razzien der Behörden besonders betroffen waren. Im Agrarsektor wurden sogleich deutliche Preisanstiege aufgrund von Ernteausfällen befürchtet, während der plötzliche Arbeitskräftemangel den Bauboom vielerorts zum Erliegen gebracht hatte. Und wie in den Jahren zuvor, so reagierte die Regierung auf den offensichtlichen Arbeitskräftemangel auch diesmal mit der Zulassung weiterer Arbeitsmigranten aus Indonesien für die betroffenen Sektoren. Nur wenige Tage nach Beginn der landesweiten Aktionen wurde etwa dem Bausektor die Zulassung von weiteren ca. 30.000 Arbeitskräften aus Indonesien zugesagt. Die Rekrutierung eben dieser zusätzlichen Arbeiter erfolgte dabei zum Teil direkt in jenen Lagern, in die viele der Migranten als 'Illegale' noch wenige Tage zuvor zur Abschiebung gebracht worden waren.

Einmal mehr wies die Zuwanderungspolitik Malaysias damit eine Widersprüchlichkeit auf, die nicht nur viele ausländische Beobachter erstaunte. Auch die verhafteten Arbeitsmigranten, von denen viele oftmals gar nicht wissen, dass sie sich 'illegal' in Malaysia aufhalten, muss diese Politik unverständlich vorkom-

men. Dabei lässt sich die Widersprüchlichkeit dieser Politik, die auf der einen Seite verschärft gegen sogenannte 'illegale' Migranten mit drakonischen Strafen und Abschiebung vorgeht und auf der anderen Seite zugleich neue Kontingente an ausländischen Arbeitskräften für bestimmte Wirtschaftssektoren genehmigt, nur verstehen, wenn man einen Blick auf die unterschiedlichen ökonomischen Interessen wirft, die das Politikfeld bestimmen und zugleich die Widersprüchlichkeit einer Entwicklungspolitik analysiert, die seit Jahren verstärkt auf ein *Upgrading* der wirtschaftlichen Strukturen des Landes setzt, ohne die weitverbreitenden Strukturen arbeitsintensiver und entsprechend niedrig entlohnter Produktionsbereiche in zentralen Wirtschaftssektoren zu überwinden.

Arbeitskräftemangel und die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte

Anders als viele andere Länder Südasiens ist Malaysia sowohl Ziel- als auch Herkunftsland von Arbeitsmigration in der Region. Das Land nimmt damit eine mittlere Position zwischen reinen Zielländern für Arbeitsmigranten, wie etwa dem südlichen Nachbarn Singapur, und den wichtigen Entsendeländern Indonesien und Philippinen ein.¹ Die Gründe hierfür sind unter anderem in den jenen Wirtschaftsstrukturen zu sehen, die sich bereits in der Phase der Kolonialisierung herausgebildet haben und die zugleich die Grundlage für die spezifische Einpassung Malaysias in die regionale Arbeitsteilung in Ost- und Südostasien bilden. Unter britischer Kolonialherrschaft führte im 19. Jahrhundert der Import 'billiger' Arbeitskräfte aus China und Indien zur Entstehung einer dualen Ökonomie: einer auf Subsistenz ausgerichteten einheimischen Landwirtschaft stand ein im ausländischen Besitz befindlicher Sektor aus Zinnminen und Kautschukplantagen, den Kernbereichen kolonialer Wirtschaft, gegenüber, der in erster Linie auf externe Märkte ausgerichtet war (Pillai 1996) und dessen Arbeitskräftebedarf in der Hauptsache über die Zuwanderung von chinesischen und indischen Arbeitern gedeckt wurde. Die heute für Malaysia kennzeichnende multiethnische Zusammensetzung der Bevölkerung² ist im wesentlichen eine Folge dieser früheren Zuwanderungsprozesse.

Die enge Verknüpfung zwischen einer externen Ausrichtung einzelner Wirtschaftssektoren und einem hohen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften ist bis heute ein wesentliches Merkmal der Ökonomie Malaysias. Die gilt in besonderem Maße für die ab Anfang der 1970er Jahre einsetzende Phase der exportorientierten Industrialisierung. Unter der '*New Economic Policy*' (NEP) kam es bereits in den frühen 1970er Jahren zur Errichtung der ersten Freihandelszonen mit dem Ziel, die niedrigen Lohnkosten Malaysias für den Aufbau exportorientierter Industrien zu nutzen (Pillai 1996). Folge dieser Entwicklung war eine rasche Diversifizierung der ökonomischen Strukturen, ohne allerdings den beste-

henden Dualismus zwischen lokal ausgerichteter Wirtschaft und exportorientierten Wirtschaftssektoren aufzuheben. Die industrielle Produktion trat nun zunehmend an die Stelle der bisher dominanten Exportbereiche Bergbau und Plantagenwirtschaft. Diese Entwicklung führte in den 1980er Jahren zu einem deutlichen Wandel der Arbeitsmarktstrukturen. Es kam zu einer Abwanderung von Arbeitskräften aus ländlichen Regionen in die Städte, wo die neuen industriellen Zentren entstanden, zugleich aber auch zu einer Abwanderung von Arbeitskräften aus Malaysia in andere Länder der Region, vor allem nach Japan und in die sogenannten 'Tigerstaaten'.³

Die anhaltende Abwanderung von Arbeitskräften – sowohl von Arbeitskräften aus dem ländlichen Raum, als auch von dort in andere Länder der Region – hat den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften in Malaysia weiter gesteigert. So war bereits in den 1980er Jahren ein zunehmender Arbeitskräftemangel im Plantagenssektor und – bedingt durch einen anhaltenden Bauboom seit Anfang der 1980er Jahre – im Bausektor (Pillai 1996) zu beobachten, der eine verstärkte Zuwanderung vor allem indonesischer Arbeitskräfte in diese Sektoren zur Folge hatte. Konnte man bis Ende der 1980er Jahre für Malaysia von einem *relativen* Arbeitskräftemangel sprechen, der im wesentlichen auf die genannten Sektoren beschränkt blieb, so hat sich dieses Bild in den frühen 1990er Jahren nahezu vollständig verändert: zunehmend fehlen nun auch Arbeitskräfte in den Wachstumssektoren der modernen Exportindustrien und des Dienstleistungssektors, so dass seither von einem *absoluten* Arbeitskräftemangel gesprochen werden muss (Pillai 1999).

Als Reaktion auf diese Entwicklung öffnete die Regierung 1991 den industriellen Sektor für Migranten, um im Jahr darauf auch für weite Teile des Dienstleistungssektors die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften zuzulassen. In beiden Sektoren war bis dahin die Beschäftigung von Arbeitsmigranten rechtlich nicht möglich. Diese 'Öffnung' der Arbeitsmärkte hatte im wesentlichen zwei Entwicklungen zur Folge: zum einen kam es zu einer 'Feminisierung' der Arbeitsmigration in Malaysia (Hugo 1993). Mehr und mehr junge Frauen von den Philippinen und aus Indonesien fanden in den 1990er Jahren in Malaysia Beschäftigung als Hausangestellte oder als Reinigungskräfte. Zum anderen erfolgte in dieser Phase die Zuwanderung von Arbeitsmigranten aus immer weiter entfernten Herkunftsländern. So fanden vor allem in den Exportindustrien nun auch Arbeitskräfte aus Bangladesh Beschäftigung.

Unübersichtlichkeit bestimmt die Datenlage

Zahlen zum Umfang der Arbeitsmigration in Malaysia schwanken zumeist beträchtlich. Die folgenden Angaben sind daher zuallererst als Anhaltspunkte zu

verstehen, um die quantitative Dimension des Phänomens aufzuzeigen. 1992 waren nach offiziellen Angaben etwas weniger als eine halbe Millionen Arbeitsmigranten in Malaysia registriert. Bis 1997 war diese Zahl auf mehr als 1,1 Millionen angestiegen, was zu diesem Zeitpunkt etwa 13 % aller Beschäftigten in Malaysia entsprach (Pillai 1999). Nahezu zwei Drittel der Migranten kamen Ende der 1990er Jahre aus dem benachbarten Indonesien, mehr als ein Viertel stammte aus Bangladesh (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Ausländische Arbeitskräfte in Malaysia 1998

Sektor	Anzahl	%	Herkunftsland	Anzahl	%
Produktion	375.951	31,0	Indonesien	716.033	63,9
Plantagen	313.988	25,9	Bangladesh	307.696	27,5
Bauwirtschaft	245.186	20,2	Philippinen	24.882	2,2
Dienstleistungen	134.741	11,1	Thailand	21.438	1,9
Haushaltshilfen	112.373	9,3	Pakistan	18.052	1,6
Andere Bereiche	29.325	2,5	Andere Länder	32.071	2,9
Insgesamt	1.211.564	100,0	Insgesamt	1.120.172	100,0

Tabelle nach Daten des Asian Migration Atlas 1999 (Scalapbrini Migration Centre)⁴

Den größten Anteil der offiziell registrierten Arbeitsmigranten verzeichnete Ende der 1990er Jahre der Bereich der industriellen Produktion (31 %). Auf den Plantagen des Landes und in der Bauwirtschaft waren ein Viertel bzw. ein Fünftel der ausländischen Arbeiter beschäftigt, während auf den Dienstleistungssektor insgesamt noch einmal etwa 20 % der Arbeitsmigranten entfiel. Während auf den Plantagen und in der Bauwirtschaft in der Mehrzahl Migranten aus Indonesien zu finden waren, stellten Arbeiter aus Bangladesh nahezu ein Fünftel der Beschäftigten im Produktionssektor. Bei den haushaltsbezogenen Dienstleistungen dominierten – ähnlich der Situation in anderen Ländern der Region – Migrantinnen von den Philippinen. Vor allem im Industriesektor und bei den haushaltsbezogenen Dienstleistungen – den sogenannten *Domestic Helpers* – waren in den 1990er Jahren die größten Steigerungsraten zu verzeichnen (Vijayakumari 2001).

Zahlen wie diese geben jedoch bestenfalls einen Teil der Realität wieder. Zu der großen Zahl registrierter ausländischer Arbeitskräfte ist noch einmal eine nicht unerhebliche Zahl von Arbeitsmigranten zu rechnen, die sich ohne gültige Papiere in Malaysia aufhalten. Es liegt in der Natur der Sache, dass zum Umfang dieser 'illegalen' Migration nur Schätzungen vorliegen. Die Angaben schwanken dabei für die späten 1990er Jahre zwischen einer halben und einer Millionen dieser Arbeitsmigranten, von denen ein Großteil ebenfalls aus dem benachbarten Indonesien stammt (Chin 2002). Wie ihre 'legalen' Kollegen, so finden auch diese Arbei-

ter vor allem in der Landwirtschaft und auf den unzähligen Baustellen Malaysias Beschäftigung, wo mittlerweile jeder zweite ausländische Arbeiter ohne gültige Papiere beschäftigt sein dürfte. Die Arbeitsbedingungen und die Verdienstmöglichkeiten gelten hier allgemein als besonders schlecht; für die illegal beschäftigten Arbeiter gilt dies noch einmal in besonderem Maße. Insgesamt dürfte die Zahl der in Malaysia beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte damit Ende der 1990er Jahre etwas mehr als zwei Millionen betragen haben. Bei einer Gesamtbeschäftigtenzahl von circa neun Millionen lag der Anteil der Arbeitsmigranten damit bei mehr als 20 % – einer der höchsten Anteile in der Region (Chin 2002).

Eine Reaktion auf die hohe Zahl vor allem illegal im Land beschäftigter ausländischer Arbeitskräfte waren in den 1990er Jahren verschärfte Repressionen gegen diese Gruppe der Migranten. Im Zentrum dieser Politik standen verstärkte Kontrollen auf Baustellen und Plantagen, bei denen 'illegale' Migranten verhaftet und in ihre Heimatländer ausgewiesen wurden. Zugleich erhielten die Arbeitsmigranten die Möglichkeit, sich innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens bei den Behörden registrieren zu lassen, um so ihren Aufenthaltsstatus zu legalisieren. Zumeist handelte es sich dabei um landsweite Aktionen. Die erste dieser Aktionen startete 1992 unter dem Namen *Ops Nyah I* und führte zur Registrierung von mehr als 480.000 bis dahin 'illegaler' ausländischer Arbeitskräfte. Im Frühjahr 1993 wurde dann zusätzlich die Möglichkeit, niedrig qualifizierte ausländische Arbeitskräfte anzuwerben, stark eingeschränkt. Als Folge der zunehmend restriktiven Zuwanderungsbestimmungen ist eine 'Arbeitsmarktlücke' (Husa; Wohlschlägel 2000) entstanden, die vor allem von 'illegalen' Migranten ausgefüllt wird. Insgesamt konnten diese Maßnahmen daher den weiteren Zustrom undokumentierter Arbeitsmigranten nicht verhindern. Im Sommer 1996 erfolgten schließlich erneut landesweite Aktionen (*Ops Nyah II*), die zur Registrierung von mehr als 550.000 'illegalen' Migranten führten (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Geschätzte Zahl der 'illegalen' Arbeitsmigranten in Malaysia 1998

Herkunftsland	Anzahl	%
Indonesien	475.200	59,4
Bangladesh	246.400	30,8
Philippinen	9.600	1,2
Thailand	8.000	1,0
Pakistan	12.000	1,5
Andere Länder	48.800	6,1
Insgesamt	800.000	100,0

Tabelle nach Daten des *Asian Migration Atlas 1999* (Scalapbrini Migration Centre)

Die Anzahl der bei diesen Aktionen registrierten 'illegalen' Migranten zeigt noch einmal die Dimension auf, die diese Form der Arbeitskräftewanderung nach Malaysia hat. Entsprechend wurden ab Mitte der 1990er Jahre weitere Schritte zur Eindämmung der 'illegalen' Zuwanderung ergriffen. Dazu zählte unter anderem die Gründung von insgesamt 16 Spezialeinheiten der Polizei, die die Einhaltung der verschärften Zuwanderungsbestimmungen überwachen und gegen mögliche Übertretungen vorgehen sollten. Gleichzeitig stellte die Regierung 10 Millionen Ringgit⁶ für die Errichtung von Sammellagern zur Verfügung, in denen aufgegriffene Migranten ohne gültige Papiere bis zur Rückkehr in ihre Heimatländer festgehalten werden. Zugleich verschärfte die Regierung sowohl für die Migranten als auch für die Arbeitgeber das Strafmaß, das nun neben Geld- und Haftstrafen in Einzelfällen auch Schläge mit einem Rohrstock (*canning*) vorsieht.⁷

Über Versuche der politischen Kontrolle

Bis in die 1980er Jahre, so ist festzustellen, gab es in Malaysia so gut wie keine rechtlichen Bestimmungen, die den Zustrom und die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte umfassend geregelt hätten.⁸ Erst in den frühen 1980er Jahren finden sich erste Ansätze zur Regulierung von Arbeitsmigration.⁹ Den Anfang machte hier das 1984 zwischen Malaysia und Indonesien verabschiedete Abkommen von Medan, das die Anwerbung indonesischer Arbeitskräfte für jene Wirtschaftssektoren in Malaysia erleichtern sollte, in denen ein besonders hoher Arbeitskräftemangel zu verzeichnen war. Ähnliche Vereinbarungen wurden in der Folge mit den Philippinen, Bangladesh und anderen Ländern abgeschlossen. Insgesamt jedoch verfehlten die Vereinbarungen ihre Ziel, die Zahl der illegal nach Malaysia einreisenden Arbeitsmigranten zu senken, und auch das Ziel einer weitgehenden Legalisierung der bereits im Land illegal beschäftigten Migranten konnte nicht realisiert werden (Kassim 1998). Zugleich ermöglichte die Regierung Privatunternehmen die Gründung von Beschäftigungsagenturen, die sich auf die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte spezialisierten. Hier finden sich bereits erste Ansätze zur Institutionalisierung einer eigenständigen '*Immigration Industry*' (Hugo 1993) mit Mittelsmännern und Rekrutierungsbüros sowohl in Malaysia, als auch in den Herkunftsländern der Migranten.¹⁰

Vor allem im Zusammenhang mit der zunehmenden Verlagerung der Arbeitsmigration auf Ziele innerhalb der Region ist es zur Herausbildung einer solchen 'Immigrationsindustrie' gekommen. Um die Migration einer wachsenden Zahl von Arbeitskräften herum entstand in der gesamten südostasiatischen Region ein Wirtschaftssektor, der von der Rekrutierung und Ausbildung über die Beschaffung notwendiger Dokumente bis zur Organisation des Transfers eine große Spannweite an Dienstleistungen bereithält. In der Tendenz hat sich dabei „die Rekru-

tierung und Vermittlung internationaler Arbeitsmigranten in zunehmendem Ausmaß von staatlichen Stellen auf private Organisationen verlagert“ (Husa und Wohlschlägel 2000). In den letzten Jahren ist es auch in Malaysia zu einer weiteren Ausdifferenzierung gekommen und immer mehr private Dienstleister sind in dem Sektor zu finden.¹¹

Hinsichtlich der konzeptionellen Ausrichtung der Migrationspolitik Malaysias lassen sich in den 1990er Jahren im wesentlichen drei Elemente unterscheiden.¹² Im Zentrum der Politik stehen vor allem wirtschaftliche Überlegungen. Die rapide Industrialisierung der 1980er und frühen 1990er Jahre machte es möglich und notwendig, eine wachsende Zahl von Migranten – zum großen Teil aus dem Nachbarland Indonesien – ins Land zu holen. Der steigende Bedarf an ausländischen Arbeitskräften in nahezu allen wichtigen Wirtschaftssektoren bildete den Orientierungsrahmen für die Ausgestaltung einer Migrationspolitik, die im wesentlichen darauf ausgerichtet war, einen ausreichenden Zustrom von Arbeitskräften in diese Sektoren zu gewährleisten.

Mit der steten Zunahme der Zahl von Arbeitsmigranten gewannen ab Mitte der 1990er Jahre zunehmend auch sozialpolitische Fragen, etwa nach den sozialen ‘Kosten’ von Arbeitsmigration, an Gewicht. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre begann die Regierung, die Einkommen der Migranten in die staatliche Sozialversicherungspflicht einzubinden.¹³ 1992 führte die Regierung darüber hinaus eine zusätzliche Besteuerung ein, die den Einsatz von ausländischen Arbeitskräften verteuern sollte, um deren Beschäftigung mittelfristig zu begrenzen. Je nach Beschäftigungssektor und Qualifikation lag die monatliche Steuer zwischen 360 Ringgit (für unqualifizierte Arbeitskräfte im Agrar- und Dienstleistungssektor) und 900 Ringgit (für qualifizierte Fachkräfte im Bau- und Industriesektor).¹⁴ Trotz dieser und ähnlicher Schritte zur sozialstaatlichen Einbindung eines Großteils der Arbeitsmigranten nahmen in der öffentlichen Debatte zunehmend Positionen breiteren Raum ein, die im Zusammenhang mit der weiteren Zuwanderung vor allem der sogenannten ‘illegalen’ Arbeitsmigranten von einer allgemeinen Senkung von Sozialstandards und der Verschlechterung sozialer Angebote in den Bereichen Wohnung, Bildung und Gesundheit warnten.

Einen weiteren wichtigen Aspekt stellen sicherheitspolitische Überlegungen dar. Sie rückten verstärkt in den Jahren 1997/98 ins Zentrum der Debatte, waren aber auch schon in den Jahren davor fester Bestandteil der politischen Diskussion. Zumeist wurde dabei auf die Gefahr einer möglichen Verstärkung ethnischer Konflikte und – speziell im Kontext ‘illegaler’ Migration – der Schwächung staatlicher Autorität verwiesen (Pillai 1999). Seit Ende der 1980er Jahre hat es davon ausgehend immer wieder Versuche gegeben, einzelne Migrantengruppen vom malaiischen Arbeitsmarkt auszuschließen. So wurden 1989 im Rahmen einer *Foreign Worker Regularization* Programms indonesische Migranten von der

Beschäftigung ausgeschlossen. In der Folge der Asienkrise kam es dann auch in Malaysia zur Abkehr von einer Politik der 'offenen Grenzen' gegenüber Arbeitsmigration, ohne dass dem wirklich ein Rückgang des Bedarfs zu Grunde gelegen hätte. Vor allem im Agrarsektor Ostmalaysias (Sarawak und Sabah) und in der Bauwirtschaft wurden weiterhin niedrig qualifizierte ausländische Arbeitskräfte benötigt. Dies führte zu einer 'Illegalisierung' von großen Teilen der weiterhin zuwandernden Arbeitskräfte und in der Folge zu einer Verschärfung der Maßnahmen gegen diese Migranten.

Gleichzeitig werden Arbeitsmigranten in der öffentlichen Diskussion in besonderem Maß für den Anstieg der Kriminalität im Land verantwortlich gemacht; die Zunahme von Diebstahls- und Gewaltdelikten wird ihnen ebenso zugeschrieben, wie die Ausweitung illegaler Praktiken im Bereich des Glückspiels und der Prostitution (Kassim 1998). Dieses negative Bild hat sich, betrachtet man etwa die Leserbriefspalten der großen Tageszeitungen des Landes, seit Ende der 1990er Jahre weiter verfestigt.

Das Geschäft mit der Migration

Eine Darstellung der Migrationspolitik in Malaysia wäre unvollständig, wenn nicht zugleich auf die ökonomischen Interessen verwiesen würde, die mit der Kontrolle und Strukturierung dieses Teils des Arbeitsmarktes verbunden sind. An erster Stelle stehen dabei die in dem Politikfeld angesiedelten staatlichen Institutionen. Wenn die Regierung, wie beschrieben, in fast schon regelmäßigen Abständen eine große Zahl 'illegaler' Migranten des Landes verweist, gleichzeitig aber auch neue Kontingente an Arbeitsmigranten für einzelne Sektoren zulässt, dann deutet dies nicht nur auf die Komplexität unterschiedlicher Interessenlagen hin, die dieses Politikfeld bestimmen (Jordan 2000). Hinter dieser Politik stehen zugleich auch sehr handfeste wirtschaftliche Interessen seitens der Regierung und der in diesem Politikfeld agierenden Behörden, denn Arbeitsmigration, ihre Regulierung und Verwaltung, stellt eine wichtige Einnahmequelle dieser Institutionen dar.¹⁵

Zu nennen sind hier die schon weiter oben angeführten Steuern auf die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften (*foreign worker levy*). 1998 wurden diese seit 1992 unverändert gehaltenen Steuern in einigen Bereichen noch einmal deutlich angehoben.¹⁶ Neben den Steuern fließen den zuständigen Behörden auch aus Visagebühren Einnahmen in beträchtlicher Höhe zu. Seit 1994 sind Arbeitgeber darüber hinaus verpflichtet, ausländische Arbeitskräfte direkt über eine eigens hierfür eingerichtete und der Einwanderungsbehörde angegliederte *Task Force on Foreign Workers* zu rekrutieren. Die Gebühren hierfür können sich nach Jones (2000) auf bis zu 1.500 Ringgit belaufen. Weitere Einnahmequellen stellen schließlich auch die als *Entry Points*¹⁷ vorgesehenen Flughäfen

und Häfen dar, die in der Regel als staatliche oder teilstaatliche Unternehmen betrieben werden. Auch hier werden über Verwaltungsgebühren Einnahmen generiert, die direkt den örtlichen Behörden und staatlichen Unternehmen zufließen. Offizielle Angaben zum Umfang der Einnahmen liegen ebenso wenig vor wie Angaben darüber, was mit den Geldern geschieht – sieht man einmal von den bereits erwähnten Investitionen in einen verbesserten Grenz- und Küstenschutz ab. Pillai schätzt für das Jahr 1996, dass sich die staatlichen Einnahmen allein aus der Besteuerung der Arbeitsmigranten auf etwa 430 Millionen Ringgit belaufen (1999: 193). Im Umkehrschluss bedeutet 'illegale' Zuwanderung und Beschäftigung von Arbeitskräften daher nicht zuletzt enorme Ausfälle für die im Politikfeld agierenden Behörden und Institutionen.

Wesentlich vielschichtiger stellen sich dagegen die unterschiedlichen ökonomischen Interessen innerhalb der zum großen Teil privatwirtschaftlich strukturierten 'Immigrationsindustrie' innerhalb Malaysias dar. Wie für den Bereich der Steuer- und Gebühreneinnahmen staatlicher Stellen, so fehlen auch für diesen Bereich Angaben über den Umfang der hier erzielten Umsätze. Dies besonders deshalb, weil hier oftmals die Grenze zwischen 'legaler' und 'illegaler' Migration nicht immer klar auszumachen ist. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Branche in den 1990er Jahren angesichts einer rapide steigenden Zahl an Arbeitsmigranten zu den Wachstumsbranchen des Landes zählte. Eine Politik der Verringerung von Arbeitsmigration insgesamt hätte nicht zuletzt auch sinkende Einnahmen in diesem Sektor zur Folge, und würde letztlich die Tendenz innerhalb der Branche fördern, auf 'illegale' Rekrutierungsformen auszuweichen.

Schließlich es in diesem Zusammenhang aber auch für den Bereich der 'illegalen' Migration notwendig, auf mögliche ökonomische Interessen zu verweisen. Zwar liegen über die Strukturen 'illegaler' Zuwanderung nach Malaysia, die Formen der Anwerbung und der Einreise ins Land sowie über den Zugang zum Arbeitsmarkt nur wenige gesicherte Informationen vor, Beobachter der Entwicklung gehen jedoch davon aus, dass sie mit jenen legaler Migration eng verzahnt sind. Am Beispiel 'illegaler' Arbeitsmigration aus Indonesien konnte gezeigt werden, dass viele der kleineren Agenturen und Mittelsmänner, mit denen die staatlichen Behörden bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte zusammenarbeiten, oftmals auch im illegalen Handel mit Arbeitsmigranten aktiv sind (Jones 2000). Auch hier spielen die zuständigen Behörden eine wichtige Rolle, denn es scheint wenig plausibel, dass die anhaltend hohe Zahl von 'illegalen' Migranten ohne Unterstützung korrupter Beamter in beiden Ländern möglich wäre. Dafür spricht unter anderem die Tatsache, dass einige der offiziellen 'Entry Points', wie etwa der Hafen von Pasir Gudang, zugleich auch wichtige Zugänge zum malaiischen Arbeitsmarkt für 'illegale' Migranten aus Indonesien und anderen Ländern der Region darstellen.¹⁸

Die Interessen sind widersprüchlich

Trotz der Einnahmen, die dem Staat aus der Organisation und Regelung der Arbeitsmigration zufließen, ist die Regierung seit Anfang der 1990er Jahre darum bemüht, die Zahl vor allem der niedrig qualifizierten Arbeitsmigranten im Land zu senken bzw. ihren Einsatz durch Steuern und Abgaben weiter zu verteuern. Aus der Sicht staatlicher Entwicklungsplanung verhindert ein weiterhin hoher Anteil ausländischer Arbeitskräfte wichtige Investitionen in technologie- und kapitalintensive Produktionsverfahren sowohl in der industriellen Fertigung, als auch im weltmarktorientierten Agrarsektor (Chin 2001; Pillai 1999). Während die Regierung in Kuala Lumpur das Ziel verfolgt, das Land bis 2020 zu einer Industrienation zu entwickeln und zu diesem Zweck in den letzten Jahren vor allem in Hochtechnologiebereiche und eine entsprechende Infrastruktur investierte,¹⁹ greifen viele Unternehmen weiterhin auf den großen Pool 'billiger' Arbeitskräfte aus dem Ausland zurück, um mit ihrer Produktion gegenüber der Konkurrenz aus Niedriglohnländern wie Indonesien, Vietnam oder zunehmend auch der PR China bestehen zu können. Doch sowohl im Plantagenssektor als auch in weiten Teilen industrieller Fertigung verzeichnet Malaysia seit Anfang der 1990er Jahre stagnierende Produktivitätsraten, da Unternehmen weiterhin auf arbeitsintensive Produktionsmethoden setzen und kaum Strategien der Automation und Rationalisierung verfolgen. Gleiches gilt auch für den Bausektor. Dies erlaubt es multinationalen Unternehmen, das Land auch weiterhin als Standort für arbeitsintensive 'Billigproduktion' zu nutzen, während technologieorientierte Investitionen eher ins benachbarte Singapur oder in andere 'Tigerstaaten' fließen.

Diese an zentralstaatlichen Planungsvorgaben ausgerichtete Entwicklungspolitik erfährt allerdings auf der Ebene der Bundesstaaten durchaus auch Kritik, wenn etwa die Regierungen einzelner Bundesstaaten Druck auf die Regierung ausüben, mehr Migranten ins Land zu holen. Die rapide export-orientierte Industrialisierung konzentriert sich bisher besonders auf einzelne Regionen an der Westküste Malaysias – von Penang über Kuala Lumpur bis nach Johor. Aufgrund der Abwanderung von Arbeitskräften in diese Wachstumszentren sind stärker agrarisch geprägte Regionen verstärkt auf die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte – zumeist aus Indonesien – angewiesen, um den Arbeitskräftebedarf in den noch immer weitgehend arbeitsintensiv ausgerichteten Agrarsektoren zu decken. Einen Sonderfall stellt dabei der Bundesstaat Johor dar: Neben einem relativ großen Agrarsektor verfügt der Staat auch über einen stark expandierenden Industriebereich, der einen Großteil der einheimischen Arbeitskräfte absorbiert. Gleichzeitig wandert eine große Zahl qualifizierterer Arbeitskräfte nach Singapur ab. In dem Bundesstaat findet sich daher nicht nur die zweithöchste Zahl an offiziell registrierten Arbeitsmigranten (nach dem Großraum Kuala Lum-

pur), Johor ist zugleich auch wichtiges Ziel für den Großteil der 'illegal' ins Land kommenden Migranten. Sie finden neben dem Agrarsektor vor allem im Bausektor Beschäftigung, der von der rapiden Industrialisierung des Bundesstaats besonders profitiert.

Für eine Verringerung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte treten dagegen auch die Gewerkschaften des Landes ein. So verweist der *Malaysian Trade Union Congress* (MTUC) immer wieder darauf, dass der Zustrom von niedrig qualifizierten Migranten einen wesentlichen Anteil an den weiterhin niedrigen Löhnen und den oftmals schlechten Arbeitsbedingungen in nahezu allen Wirtschaftszweigen Malaysias hat. Dies gilt besonders für die Beschäftigung 'illegaler' Migranten. Innerhalb der Gewerkschaften des Landes gibt es daher bisher kaum Positionen, die auf eine Verbesserung der Lage der Migranten abzielen oder deren Arbeitsbedingungen thematisiert (Diederich 2003).

Demgegenüber sind es vor allem Unternehmen aus dem Agrarsektor und der Bauwirtschaft, die unter Verweis auf den Mangel an Arbeitskräften für eine Öffnung der Arbeitsmärkte plädieren. Ziel ist dabei einmal die Senkung der Lohnkosten vor allem in jenen Bereichen, die für den Weltmarkt produzieren. Zum anderen bietet die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte die Möglichkeit eines flexiblen Einsatzes von Arbeitern. Dies gilt besonders für die 'illegale' Beschäftigung von Migranten, weil dadurch die oftmals langen Bearbeitungszeiten der zuständigen Behörden umgangen werden können und Arbeitskräfte kurzfristig für die Durchführung von Projekten, etwa im Bausektor, zur Verfügung stehen und nach Beendigung dieser Projekte auch wieder entlassen werden können. Mit dem Argument des Arbeitskräftemangels in einigen Sektoren ist es den Unternehmen in den 1990er Jahren immer wieder gelungen, eine Lockerung der bestehenden Beschränkungen für die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zumindest temporär oder sektoral zu erwirken. So etwa 1992 und 1994, als die Regierung die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitsmigranten für den Industriesektor trotz vorheriger Einschränkungen wieder erlaubte.

Für die Wirtschaft Malaysias insgesamt stellt der Zustrom von Migranten einen wichtigen Pool an 'billigen' Arbeitskräften gerade in den arbeitsintensiven Wirtschaftsbereichen dar. Sie sind oftmals die einzigen Arbeitskräfte, die sich angesichts niedriger Löhne und schlechter Arbeitsbedingungen für die Arbeit auf den Plantagen und Baustellen des Landes finden lassen. Dies gilt nicht zuletzt in besonderem Maße für die große Zahl 'illegaler' Arbeitsmigranten, deren Verdienstmöglichkeiten nach Schätzungen um etwa die Hälfte unter jenen legaler Arbeitskräfte liegt und die auch entsprechend schlechtere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren bereit (oder besser: gezwungen) sind. Zudem sparen die Arbeitsgeber die vorgeschriebenen Steuern und Sozialabgaben. Für die Migranten kommt dabei zu den oftmals schlechten Arbeitsbedingungen noch die Unsicher-

heit, jederzeit als 'Illegale' aufgegriffen und ohne Lohn in die Heimat zurück geschickt zu werden (Jones 2000).

'Illegalisierung' als Strukturmerkmal: ein Resümee

Die seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachtenden Verschärfungen im Umgang mit Arbeitsmigration und die damit einhergehende 'Illegalisierung' eines großen Teils der in Malaysia lebenden ausländischen Arbeitskräfte ist zum einen Ausdruck der sehr unterschiedlichen ökonomischen Interessen, die innerhalb des Politikfelds zwischen staatlichen Behörden, Unternehmen einzelner Branchen und einer wachsenden 'Migrationsindustrie' zu beobachten sind. Zugleich offenbart die anhaltend hohe Zahl an legalen wie 'illegalen' Arbeitsmigranten im Land den Widerspruch, der zwischen den Bemühungen der Regierung um eine Restrukturierung der Wirtschaft und der Persistenz arbeitsintensiver und niedrig entlohnter Produktionsbereiche im Plantagensektor, der Bauwirtschaft und dem exportorientierten Industriesektor besteht.

Arbeitsmigration ist ein Geschäft – an der Organisation und Kontrolle von Migration verdienen staatliche Behörden ebenso wie private Rekrutierungsagenturen. Nicht zuletzt die Besteuerung der Beschäftigung von Migranten hat sich in den 1990er Jahren zu einer wichtigen Einnahmequelle für den Staat entwickelt. Im Zentrum der restriktiven Migrationspolitik Malaysias steht daher weniger eine generelle Begrenzung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte, als vielmehr die Verringerung der Zahl 'illegaler' Migranten. Während die große Zahl undokumentierter Arbeitsmigranten politisch als Verlust staatlicher Kontrolle über Teile des Arbeitsmarktes interpretiert wird, bedeutet sie in ökonomischer Hinsicht deutlich geringere Einnahmen – Steuern, Sozialabgaben etc. – aus dem Geschäft mit der Arbeitsmigration.

Ziel staatlicher Migrationspolitik ist daher die weitgehende Kontrolle und Steuerung einer staatliche Einnahmen generierenden 'legalen' Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt und die weitere Zurückdrängung 'illegaler' Formen der Arbeitsmigration. Dies steht einmal im Widerspruch zu den ökonomischen Interessen jener Unternehmen im Land, die in besonderem Maße auf die Beschäftigung 'illegaler' Arbeitsmigranten zurück greifen – allen voran die Bauindustrie und die Plantagenwirtschaft, aber auch Teile der für den Export produzierenden Industrie. Sie alle profitieren von den niedrigen Löhnen und Arbeitsstandards ebenso, wie von der Möglichkeit eines 'flexiblen', d.h. eines von administrativen Beschränkungen befreiten Einsatzes der Arbeitskräfte.

Auch für die Interessenlage innerhalb der 'Migrationsindustrie', etwa der Rekrutierungs- und Vermittlungsagenturen oder der Subunternehmen in der Bauindustrie, die in der Hauptsache ausländische Arbeitskräfte beschäftigen, lässt

sich feststellen: 'illegale' Migration ist eine Möglichkeit, die Kosten der Arbeitsmigration zu senken, da ein Großteil der Abgaben an staatliche Behörden entfallen. Zwar gibt es deutliche Hinweise darauf, dass ein Teil der im legalen Geschäft anfallenden Gebühren von den Agenturen zumeist an die Migranten weiter gegeben wird (Jones 2000). Gleichzeitig ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sich die niedrigeren Kosten der Rekrutierung und Vermittlung auch in niedrigeren Kosten für die Migranten selbst niederschlagen.

In entwicklungspolitischer Sicht verfolgt die Regierung Malaysias eine Politik der ökonomischen Restrukturierung, die eine stärkere Ausrichtung aller Wirtschaftssektoren auf technologie- und kapitalintensive Produktionsstrukturen anstrebt. Bisher sind jedoch weite Teile sowohl des Industrie- als auch des Agrarsektors noch immer durch arbeitsintensive Strukturen und ein niedriges Lohnniveau geprägt. Deren Basis stellt vor allem die große Zahl der im Lande verfügbaren ausländischen Arbeitskräfte dar. Dem versucht die Regierung dadurch zu begegnen, dass sie den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte etwa durch deren Besteuerung verteuert.²⁰

Die Migrationspolitik der Regierung zielt dabei zum einen darauf ab, den Bereich arbeitsintensiver Produktion – sowohl im Industriesektor, als auch in der Plantagenwirtschaft – zugunsten stärker kapital- und technologieintensiver Produktionsstrukturen zurückzudrängen. Zugleich ist den Entwicklungsplanern des Landes aber auch bewusst, dass Arbeitsmigration auch weiterhin einen wichtigen Faktor für die ökonomische Entwicklung des Landes darstellen wird. Zum einen ermöglicht sie weiten Teilen der Exportwirtschaft Malaysias auch weiterhin internationale Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Ländern der Region.²¹ Multinationale Unternehmen etwa der Elektro- und Elektronikindustrie können so in Malaysia auch weiterhin auf einem Lohnniveau weniger entwickelter Industriestandorte produzieren und dabei gleichzeitig auf die hochentwickelte Produktionsinfrastruktur des Landes zurückgreifen.

Zum anderen erfüllen die Arbeitsmigranten gerade in Krisenzeiten eine wichtige arbeitsmarktpolitische 'Puffer'-Funktion. Ausländische Arbeitskräfte sind zumeist die ersten, die dann entlassen werden und aufgrund ihres besonderen Status das Land verlassen müssen. Eine drastische Verringerung der Zahl der Arbeitsmigranten würde daher die Regierung auch einem wichtigen Instrument der Arbeitsmarktsteuerung in wirtschaftlichen Krisenzeiten berauben.

Die Politik der ökonomischen Restrukturierung steht damit im Widerspruch zu den Interessen jener Wirtschaftsbereiche, die im besonderen Maße auf die Verfügbarkeit 'billiger' und flexibel einsetzbarer Arbeitskräfte angewiesen sind und die dazu in starkem Maße auf ausländische Arbeiter zurückgreifen. Gerade in den arbeitsintensiven Produktionsbereichen der Plantagenwirtschaft, des Bau-sektors und der industriellen Fertigung stehen nicht so sehr längerfristige Investi-

tionsentscheidungen im Vordergrund, wie sie ein *Upgrading* der ökonomischen Strukturen erfordern würde, sondern vielmehr die flexible Anpassungen an die Bedingungen des Weltmarktes. Die große Zahl der im Lande zur Verfügung stehenden ausländischen Arbeitskräfte hat nicht nur dazu beigetragen, trotz Arbeitskräftemangels ein niedriges Lohnniveau aufrecht zu erhalten, sondern bietet den Unternehmen zugleich die Möglichkeit, flexibel auf Schwankungen auf dem Weltmarkt reagieren zu können.

Was für die große Zahl der Arbeitsmigranten generell gilt, gilt in besonderem Maße für jene Menschen, die sich ohne gültige Papiere im Land aufhalten. In den öffentlichen Debatten wird 'illegale' Migration als zentrale Ursache für die Persistenz arbeitsintensiver Produktionsstrukturen und ein entsprechend niedriges Lohnniveau in einigen Wirtschaftssektoren angesehen. Die zunehmend restriktiven Zuwanderungsbestimmungen führen dabei zu einer Unterschichtung des Arbeitsmarktes, bei der vor allem die 'illegalen' Migranten in ihrer Position am unteren Ende der Lohnskala einen dauerhaften Druck auf das allgemeine Lohnniveau und die Arbeitsbedingungen aller anderen Beschäftigten im Land ausüben.

Seit Beginn der Asienkrise Ende der 1990er Jahre sind die geschilderten Widersprüche innerhalb der Migrationspolitik Malaysias immer stärker zu Tage getreten. In immer kürzeren Abständen ist es seither zu einer Kriminalisierung der Mehrheit der Migranten gekommen. Doch während ein Teil dieser Migranten verhaftet, interniert und in ihre Heimatländer abgeschoben wird, werden – oftmals zeitgleich zu solchen Aktionen – einzelnen Wirtschaftssektoren neue Kontingente an ausländischen Arbeitskräften zugesprochen.

In der Verwendung des Begriffs der 'illegalen' Migration durch die zuständigen Behörden, aber auch im öffentlichen Diskurs, soll über die zentralen Widersprüchlichkeiten der politischen und ökonomischen Strukturen des Landes, deren integraler Bestandteil undokumentierte Arbeitsmigration ist, hinwegtäuschen. Malaysia stellt in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar; gleichwohl sind die Folgen dieser 'Politik' hier besonders seit der Asienkrise 1997/98 besonders deutlich zu Tage getreten

Anmerkungen

- 1 Autoren wie Rüland (1997) weisen in diesem Zusammenhang zu Recht auf die erheblichen regionalen Disparitäten in Südostasien als direkter Folge des rapiden Wirtschaftswachstums in den siebziger und achtziger Jahren hin. Dies bezieht sich einmal auf das Wohlstandsgefälle, welches sich zwischen den Staaten herausgebildet hat, zum anderen aber auch auf Disparitäten innerhalb der Länder selbst, etwa zwischen Stadt und Land oder zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen und Provinzen. Diese Disparitäten bilden eine wesentliche Grundlage für die aktuellen Arbeitsmigrationsprozesse – sowohl innerhalb der Länder, als auch über Landesgrenzen hinweg.

- 2 Nach Angaben des Auswärtigen Amtes (www.auswaertiges-amt.de) sind 51 % der ca. 22 Millionen Einwohner Malaysias Malaien, weitere 27 % sind Chinesen, 14 % Ureinwohner (hierzu zählt ein Großteil der Bewohner in den östlichen Bundesstaaten Sarawak und Sabah) sowie 8 % Inder (Stand: April 2003).
- 3 Ende der neunziger Jahre arbeiteten zwischen 16.000 und 18.000 Malaien in Taiwan. Für Japan, dass eine sehr restriktive Migrationspolitik verfolgt, wird für den gleichen Zeitpunkt die Zahl der malaiischen Arbeitskräfte, die sich ohne gültige Papiere im Land aufhalten, auf bis zu 25.000 geschätzt. Beschäftigt werden diese Menschen hier vor allem in der Bauwirtschaft, als Fabrikarbeiter, sowie als Haushaltshilfen und in der 'Unterhaltungsbranche'. Der weitaus größte Teil der Arbeitsmigranten aus Malaysia findet jedoch im benachbarten Singapur Beschäftigung. Schätzungen gehen für Mitte der neunziger Jahre von bis zu 200.000 Arbeitskräften aus Malaysia aus, ein Viertel davon Tagespendler, die über den *Causeway* nach Singapur kommen (Pillai 1996; Kassim 1998). Der überwiegende Teil dieser Arbeiter ist in der Bauwirtschaft oder in der Hafenökonomie beschäftigt.
- 4 Bei den Angaben handelt es sich um die geschätzte Zahl der sich in Malaysia aufhaltenden Arbeitsmigranten mit gültigen Papieren. Siehe hierzu auch Chin (2002).
- 5 *Ops Nyah*, oder auch *Operation Go Away* wurde jeweils als Bestandteil umfassender *Foreign Worker Regularization* Programme konzipiert und umfasste neben umfassenden Razzien und Verhaftungen auch eine verstärkte Überwachung der Grenzen und Küsten. Vergl. hierzu auch die Übersicht bei Vijayakumari (2001: 456f.) und Chin (2002: 39f.).
- 6 4,90 Ringgit Malaysia (RM) entsprechen zur Zeit (Mai 2004) etwa 1,00 Euro.
- 7 Diese drakonische Strafe wurde bisher jedoch nur gegenüber 'illegalen' Migranten angewandt und hatte jeweils heftige Proteste sowohl seitens der Regierung des jeweiligen Heimatlandes als auch von Menschenrechtsgruppen zur Folge.
- 8 Dieses Fehlen einer klar formulierten Migrationspolitik seitens der Regierung stellt zugleich aber auch eine Form von Politik dar, wie Pillai (1999) zu Recht anmerkt.
- 9 Detaillierte Übersichten über die unterschiedlichen Politiken seit 1984 finden sich bei Vijayakumari (2001) sowie Pillai und Zainal (1998).
- 10 Eine exemplarische Darstellung der netzwerkartigen Strukturen aus Mittelsmännern und Rekrutierungsbüros findet sich für die Migration von Arbeitskräften aus Ost-Java nach Malaysia bei Hugo (1993: 59); siehe hierzu auch: Rigg (2003: 238f.).
- 11 Gleichwohl besetzen staatliche Behörden und Unternehmen auch weiterhin zentrale Positionen innerhalb der 'Immigrationsindustrie' ihrer Länder. Begründet wird dies unter anderem damit, dass nur so Probleme staatlicher Souveränität sowie sicherheits- und sozialpolitische Probleme, die sich aus internationaler Arbeitsmigration ergeben, adäquat bearbeitet werden können. Migrationspolitik ist demnach eine wesentliche Regulationsaufgabe staatlicher Politik. Dies wird besonders deutlich, wenn man einen Blick auf die Organisation von Arbeitsmigration aus Indonesien nach Malaysia wirft. Seit Mitte der neunziger Jahre ist es in Malaysia nicht mehr möglich, über private Arbeitsvermittler Arbeitskräfte aus Indonesien zu rekrutieren. Vielmehr richten die Arbeitgeber seither ihre Anfragen an eine 1995 von der Regierung Malaysias eingerichtete *Task Force on Foreign Workers*, die direkt mit einer teilstaatlichen Agentur in Indonesien zusammenarbeitet (Jones 2000).
- 12 Die folgenden Ausführungen folgen dabei Pillai (1999). Anders als dieser sollen die einzelnen Elemente hier jedoch nicht im Sinne einer zeitlichen Abfolge als unterschiedliche Phasen begriffen werden. Vielmehr wird argumentiert, dass es sich um durchaus widersprüchliche Elemente *einer* Politik handelt, die die unterschiedlichen Interessen und Positionen innerhalb des Politikfeldes widerspiegeln.
- 13 Seit 1991 müssen ausländische Arbeitskräfte Beiträge zur *Social Security Organization* (SOCISO) und zum staatlichen Pensionsfond EPF entrichten (vergl. Vijayakumari 2001). Die Höhe der Beiträge unterlag seither immer wieder Veränderungen; seit Juli 1998 betragen die

- vom jeweiligen Monatslohn an den *Employees Provident Fund* abzuführenden Beiträge 12 % für die Arbeitgeber und 11 % für die ausländischen Arbeiter. Von den Abgaben an die Pensionskasse ausgenommen sind lediglich *Domestic Servants*. Ziel ist es dabei, Teile des Arbeitsinkommens der Migranten abzuschöpfen und zugleich den Transfer von Einkommen ins Ausland – 1997 im Umfang von sechs Milliarden Ringgit (Pillai 1999: 194) – einzuschränken.
- 14 Das System der Besteuerung ausländischer Arbeitskräfte findet sich in gleicher oder ähnlicher Weise auch in anderen Ländern der Region, so besonders im Nachbarland Singapur, das – wie Malaysia – über einen sehr hohen Anteil ausländischer Arbeitskräfte verfügt.
 - 15 So verweist auch Pillai darauf, „that the state has a direct interest in migration because foreign worker levies, initially introduced to increase costs and discourage migrant employment, have become an important source of state revenue [...]“. (1999: 182f.).
 - 16 Im Bausektor und in der industriellen Fertigung wurden die Steuern einheitlich auf 1.200 Ringgit angehoben, während sie für *Domestic Servants* und Plantagenarbeiter bei den bestehenden 360 Ringgit pro Jahr festgeschrieben wurden. Aufgrund verstärkter Beschwerden seitens der Arbeitgeber sind einige der Steuern Anfang 1999 jedoch wieder gesenkt worden, so etwa für Beschäftigte in der Industrie auf 960 Ringgit (Pillai 1999: 193).
 - 17 In ihren bilateralen Vereinbarungen mit den Herkunftsländern der Arbeitsmigranten hat Malaysia eine Reihe sogenannter ‘*Entry Points*’ festgelegt, über die die Migration zu erfolgen hat. Hierzu zählen neben dem Flughafen von Senai (Johor) unter anderem die Häfen von Penang, Klang (Selangor), Malacca und Pasir Gudang (Johor). Eine solche Festlegung erhöht die Möglichkeit einer effektiven Kontrolle der Migrationsströme, denn so können gezielt die Personalien der Migranten überprüft und zugleich Gesundheitschecks und ähnliches durchgeführt werden.
 - 18 Schematische Darstellungen der Haupttrouten, auf denen Migranten von Indonesien nach Malaysia gelangen, finden sich bei Hugo (1993: 43) und bei Rigg (2003: 249).
 - 19 Augenfälligster Ausdruck dieser Entwicklungsbemühungen sind die seit Mitte der neunziger Jahre entstandenen Prestigeprojekte ‘*Cyberjaya*’ und der ‘*Multimedia Super Corridor*’. Erstes ist eine in unmittelbarer Nähe zur Hauptstadt Kuala Lumpur errichtete neue Stadt, die fast ausschließlich auf die Ansiedlung von internationalen High Tech Firmen und Forschungseinrichtungen ausgerichtet ist. Sie ist zugleich Kernstück eines Hochtechnologiekorridors, der sich von Kuala Lumpur über Malakka entlang der Westküste West-Malaysias bis nach Johor, erstreckt und – so die Hoffnung der Planer – Malaysia als einen der wichtigsten Hochtechnologiestandorte in der Region etablieren soll.
 - 20 Die von den Behörden erhobenen Steuern und Gebühren dienen dabei zugleich als Argument für das vorherrschende niedrige Lohnniveau der Arbeitsmigranten, deren Einsatz dadurch bereits als sehr teuer erscheint.
 - 21 Die Arbeitsmigranten kommen dabei in der Mehrzahl aus Ländern, die als Standorte für exportorientierte Produktionsbereiche in Konkurrenz zu Malaysia stehen. Dies gilt besonders für Indonesien, dass in den späten neunziger Jahren Strategien exportorientierter Industrialisierung verfolgte.

Literatur

- Chin, Christine B. N. (2002): „The ‘Host’ State and the ‘Guest’ Worker in Malaysia: Public Management of Migrant Labour in Times of Economic Prosperity and Crisis“. In: *Asia Pacific Business Review*, Bd. 8, Nr. 4, S. 19-40.
- Diederich, Mathias: „Malaysia“. In: Gieler, Wolfgang (Hg.): *Handbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Von Afghanistan bis Zypern*. Münster 2003, S. 330-341.
- Hugo, Graeme (1993): „Indonesian Labor Migration to Malaysia: Trends and Policy Implications“. In: *Southeast Asian Journal of Science*, Bd. 21, Nr. 1, S. 36-70.

- Husa; Karl; Wohlschlägel, Helmut (2000): „Aktuelle Entwicklungstendenzen der internationalen Arbeitsmigration in Südost- und Ostasien vor dem Hintergrund von Wirtschaftsboom und Asienkrise“. In: Husa, K.; Parnreiter, C.; Stacher, I. (Hg.): *Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?* Wien, S. 247-279.
- Jones, Sidney (2000): *Making Money off Migrants. The Indonesian Exodus to Malaysia*. Hong Kong.
- Jordan, Rolf (2003): „Globale Ökonomie und transnationale Migration in Südostasien. Das Geschäft mit der Arbeitsmigration in Singapur, Malaysia und Indonesien“. In: Kreisel, W.; Marsden, P. H.; Waibel, M. (Hg.): *Wandel, Werte und Wirtschaft im pazifischen Raum*. Pacific Forum, Bd. 8, Göttingen 2003, S. 41-61.
- Jordan, Rolf (2000): „Malaysia: Migration nach der Krise“. In: *Pacific News*, Nr. 14, S. 7-8.
- Kassim, Azizah (1998): „International Migration and Alien Labour Employment: The Malaysian Experience“. In: Toh Thian Ser (Hg.): *Megacities, Labour & Communications*. Singapore (ISEAS), S. 67-102.
- Pillai, Patrick (1999): „The Malaysian State's Response to Migration“. In: *Sojourn. Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Bd. 14, Nr. 1, S. 178-197.
- Pillai, Patrick (1996): „Labour Market Developments and International Migration in Malaysia“. In: *Migration and the Labour Market in Asia*. Prospects to the Year 2000. OECD Documents, Paris, S. 137-149.
- Pillai, Patrick; Zainal Aznam Yusof (1998): „Malaysia: Trends and Recent Developments in International Migration“. In: *OECD Proceedings: Migration and Regional Economic Integration in Asia*. (OECD) Paris, S. 133-143.
- Rigg, Jonathan: *Southeast Asia. The Human Landscape of Modernization and Development*. London/New York 2003.
- Rüland, Jürgen (1997): „Südostasien“. In: Opitz, P. J. (Hg.): *Der globale Marsch. Flucht und Migration als Weltproblem*. München, S. 181-206.
- Scalapbrini Migration Centre: *Asian Migration Atlas 1999*. <http://www.scalabrini.asn.au/atlas/amatlas.htm>.
- Vijayakumari Kanapathy (2001): „International Migration and Labor Market Adjustments in Malaysia: The Role of Foreign Labor Management Policies“. In: *Asian and Pacific Migration Journal*, Bd. 10, Nr. 3-4, 2001, S. 429-455.

Anschrift des Autors:

Rolf Jordan

rojordan@uni-kassel.de