

Dezember 2008



Global Pinoy – Arbeitsmigration als Königs- oder Irrweg zur Lösung der philippinischen Entwicklungsblockade?

Mirko Herberg, FES Manila

- Arbeitsmigration ist trotz offizieller Dementi ein wesentlicher Bestandteil der Entwicklungsstrategie der Philippinen. Rücküberweisungen machen fast 10% des Bruttosozialprodukts aus und halten Wirtschaft und Millionen von Familien über Wasser.
- Der neoliberal inspirierte Diskurs zu Migration und Entwicklung versucht, Arbeitsmigration als „win-win-Situation“ mit großen Potenzialen für die Entsendeländer darzustellen. Allerdings fehlt der Nachweis eines effektiven Beitrags zu einer nachhaltigen Entwicklung vor dem Hintergrund von „brain drain“ und erheblichen sozialen Kosten.
- Wenngleich die Philippinen international als „best practice“-Modell für den Schutz der ArbeitsmigrantInnen gelten, kann der Staat die acht Millionen „Overseas Filipino Workers“ nicht ausreichend vor Ausbeutung, Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen schützen.
- Ein internationales Migrationsregime, das sich den Schutz der MigrantInnen zum obersten Ziel setzt, ist derzeit nicht in Sicht. Kleine regionale Lösungen in Südostasien werden zumindest angestrebt, müssen sich aber den wirtschaftlichen und nationalen Sicherheitsinteressen unterordnen.

Acht Millionen im Ausland arbeitende und lebende Filipinas und Filipinos können nicht lügen: Diese als „Global Pinoy“ bezeichneten 10% der philippinischen Bevölkerung beweisen, dass die Entwicklung des Inselreiches, das noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts als eines der modernsten in ganz Asien galt, nur schleppend voran kommt. Unterentwicklung, Arbeitslosigkeit und der Verlust der Hoffnung, dass sich dauerhaft etwas am Patrimonialismus dieses von Oligarchen dominierten Landes ändern könnte, sind die vorwiegenden Faktoren, die bis zu eine Million Arbeitskräfte jährlich ins Ausland drängen. Eine global bestehende Nachfrage nach Englisch sprechenden, anpassungsfähigen und gefügigen philippinischen ArbeiterInnen, gleichgültig ob hoch oder weniger qualifiziert, sorgt für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Handelt es sich also um ein vom Markt geschaffenes ideales Gleichgewicht?

Nicht ganz, denn viele Filipinos würden es vorziehen, Arbeitsmarktchancen zu Hause wahrzunehmen – wenn es denn welche gäbe. In einer Wirtschaft, in

der ca. 50% der Beschäftigten im informellen Sektor tätig sind, die eine offizielle Arbeitslosenquote von 8% und eine Unterbeschäftigungsquote von 20% deklariert, sind diese rar gesät. So wurde aus einer Notlösung, als die wirtschaftliche Entwicklung in den 1970er Jahren stagnierte und temporäre Arbeitskräfte vor allem in den Golfstaaten gesucht wurden, ein Dauerphänomen und fester Bestandteil der Entwicklungsstrategie. Offiziell wird dies bei jeder Gelegenheit dementiert, aber die Taten sprechen eine andere Sprache. So äußert sich das Arbeitsministerium stolz, das selbstgesetzte Ziel von einer Million entsendeten Arbeitskräften pro Jahr erreicht zu haben. Beamte des Ministeriums reisen wöchentlich oder empfangen Delegationen aus Empfängerländern, um neue Entsendeverträge zu unterzeichnen. Als Resultat dieser Politik verlassen jeden Tag ca. 3.000 „Overseas Filipino Workers“ (OFW) mit zumeist ungewissen Zukunftsaussichten das Land.

Der Großteil der gegenwärtigen Generation von ArbeitsmigrantInnen sucht sein Glück mit einem temprären Arbeitsvertrag vor allem im Mittleren Os

ten, in Ost- und Südostasien, den USA sowie in Europa.

Es gibt, grob gesprochen, vier Klassen unter diesen ca. 3,8 Millionen Zeitarbeitern: die hochqualifizierten Manager, Professionals und Ingenieure, die hoch- bis mittelqualifizierten ArbeiterInnen in Produktion, Transport und Gesundheitswesen, die gut geschützten Seefahrer sowie die zumeist wenig qualifizierten Dienstleisterinnen (Hausangestellte, Unterhaltungssektor). Am problematischsten ist die Lage für die geschätzte eine Million „irregulärer“ MigrantInnen ohne offiziellen Aufenthaltsstatus.

Der Migrationsdiskurs zwischen Entwicklungsfokussierung und Menschenrechtsblindheit

Temporäre oder zirkuläre Arbeitsmigration wird legitimiert von einem Diskurs, der den Nexus von Migration und Entwicklung zum Gegenstand hat. In ihm wird, verkürzt, argumentiert, dass geregelte Arbeitsmigration ein Geschäft mit zwei Siegern sei. Entsendeländer wie die Philippinen entlasteten den Arbeitsmarkt und gewannen makroökonomisch wichtige Rücküberweisungen, die die Zahlungsbilanz aufpeppen, die Währung stabilisieren (und somit den Schuldendienst erträglicher machen) sowie Mittel für Sparen und Investitionen zur Verfügung stellen würden. Als Bonus fände ein „brain gain“ statt, denn bei zirkulärer Migration kehren – in der Theorie – die Arbeitskräfte nach abgelaufenem Vertrag wieder in ihr Heimatland zurück. Dort könnten sie die neu gewonnenen Kenntnisse und Fähigkeiten für die Entwicklung des eigenen Landes einbringen. Die Empfängerländer wiederum lösten ihrerseits Probleme auf dem Arbeitsmarkt – entweder dort, wo qualifiziertes oder williges Personal fehle oder wo die Produktionskosten mit eigenen Arbeitnehmern der internationalen Wettbewerbsfähigkeit abträglich erschienen. Nur müsse die Migration entsprechend „gemanagt“ werden, damit die Sicherheitsbedürfnisse der Empfängerländer nicht kompromittiert würden und gleichzeitig die „regulären“ ArbeitsmigrantInnen vor den größten Missständen geschützt werden könnten.

Diesem von Kritikern als zu apologetisch empfundenen, die Verwertungslogik des Kapitals bedienenden Diskurs wird auf den Philippinen und international Folgendes entgegnet:

- 1) Die Rücküberweisungen halten zwar einen breiten Teil der Bevölkerung über Wasser und ermöglichen Konsum und Bildungsinvestitionen,

tragen aber nicht wesentlich zu Entwicklungsfortschritten bei und ersetzen erst recht nicht strategisches staatliches Handeln.

Im Jahr 2007 schickten philippinische ArbeitsmigrantInnen 14,4 Milliarden US-Dollar durch offizielle Kanäle zurück in den Archipel und leisteten damit einen feststellbaren Beitrag von 9,2% des Bruttosozialprodukts und zudem einen gefühlten Beitrag zur Stabilisierung des Peso. Damit liegt der Durchschnittswert der jährlichen Rücküberweisung pro Migrant auf ähnlicher Höhe wie das jährliche Pro-Kopf-Einkommen der Gesamtbevölkerung und weist auf die immer größere Abhängigkeit eines Großteils der Bevölkerung (nach Schätzungen 38,5 Millionen) von diesen Geldern hin. Zweifellos leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Armutsreduzierung, stimulieren die einheimische Nachfrage und werden vornehmlich für Nahrungsmittel, Bildung, Gesundheitsversorgung und Schuldendienst ausgegeben. Wenn man Bildung von den übrigen Investitionsgrößen abzieht, bleiben jedoch gerade noch 3% aller OFW-Haushalte, die ihr Geld produktiv investieren. Ein wirtschaftlicher Entwicklungssprung ist hiervon nicht zu erwarten. Zwar nimmt die Anzahl von innovativen, von Diaspora-Vereinigungen finanzierten und von NGOs mit Banken, Stiftungen und staatlichen Zuschüssen getragenen Entwicklungsprojekten beständig zu. Aus ihnen sind aber bisher nur kleinere genossenschaftliche Unternehmen sowie sozio-ökonomische Entwicklungsprojekte der Heimatgemeinden hervorgegangen, die zumeist eine Ersatzfunktion für staatliches oder kommunales Versagen leisten. Solche Projekte sind sinnvoll, ersetzen aber keine übergreifende Entwicklungsstrategie.

Es wird sogar argumentiert, dass Rücküberweisungen schädlich sein können. So sorgte der Höhenflug des Peso für eine Verteuerung der Exportwaren und gefährdete insbesondere den schwachen industriellen Sektor zusätzlich. Eine Abhängigkeits- und Hängemattenmentalität mache sich breit, vor allem unter zurückgebliebenen Ehemännern und sogar bei Teilen von erweiterten Familien – der Anreiz, Möglichkeiten im heimischen Arbeitsmarkt aufzuspüren, sich weiter zu qualifizieren, verschwindet in Erwartung von beständigen Rücküberweisungen, insbesondere in strukturschwachen Regionen.

Aber nicht nur Familien verlassen sich auf diese Konsum ermöglichenden und Stabilität gewährleistenden Gelder. Sie reduzieren überdies den Druck auf die Regierung, wichtige Investitionen vorzunehmen. Dies ist besonders im Bildungs- und Gesundheitsbereich spürbar und wirkt sich unter anderem unmittelbar

negativ auf die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele in diesen Bereichen aus. Der bequeme (Irr-)Glaube, dass man den zunehmenden Bevölkerungsdruck (2,3% Wachstum pro Jahr) durch Migration abmildern könne, verhindert (neben dem Druck der katholischen Kirche) effektive Politiken zur reproduktiven Gesundheit.

- 2) Die Kosten-Nutzen-Rechnung ist schief. Anstelle des „brain gain“ findet ein „brain drain“ oder „brain waste“ statt.

Ein wichtiges Argument für die Legitimation des zirkulären Migrationsmodells besteht in der Behauptung, dass die Entwicklungsländer durch die Erfahrungen und Kenntnisse der Rückkehrer profitieren würden. Dieser Gedanke vertraut stark auf die Absorptionsfähigkeit der lokalen Märkte und berücksichtigt nicht in angemessener Weise, dass viele qualifizierte Fachkräfte das Land eben aus dem Grund verlassen, weil sie keine entsprechende, entlohnte Anstellung finden. Dass über 60% der MigrantInnen zum wiederholten Male einen Auslandsjob antreten, beweist, dass Migration zur Daueroption wird. Der Optimismus wird weiter gedämpft durch Untersuchungen, die belegen, dass mehr gut qualifizierte als ungelernete Arbeitskräfte das Land verlassen (75% zu 25%) und dass mehr gut qualifizierte den Arbeitsmarkt verlassen als in ihn eintreten. Rechnet man hinzu, dass immer mehr junge Menschen in ihre Karriereplanung frühzeitig die Migrationsoption strategisch einplanen, wird „brain drain“ ein erster zu nehmendes Phänomen als das die Standardvariante des so genannten „brain waste“ wiedergibt. Dieser tritt auf den Philippinen vor allem dann ein, wenn sich 5.000 Ärzte umschulen lassen, um einen Job in den USA oder Großbritannien anzutreten – als Krankenpfleger. Mangelndes Personal – zudem verlassen jährlich 15.000 Krankenschwestern das Land – ist neben unzureichenden staatlichen Investitionen der Hauptgrund, warum über 100 ländliche Gesundheitseinrichtungen und Krankenhäuser schließen mussten. Es sind außerdem genau diese hoch qualifizierten Fachkräfte, die dem Land fehlen, um die notwendigen professionellen Institutionen und Managementpraktiken aufzubauen, die dem auf den Philippinen allgegenwärtigen politischen Einfluss mit seinen Patronagepraktiken trotzen könnten. Bisher hat die Regierung noch kein tragfähiges Konzept erstellt, um tatsächlich einen „brain gain“ herbeizuführen, und nur wenige Empfängerländer stellen sich ihrer Verantwortung, kompensierend für die Abwerbung von qualifizierten Arbeitskräften zu wirken.

- 3) Die sozialen Kosten sind immens und tauchen in keinen Berechnungen auf.

Schwieriger zu quantifizieren, aber unmittelbar plausibel sind die sozialen Kosten, die entstehen, wenn Familien auseinandergerissen werden, Ehen scheitern, Kinder ohne Elternteil aufwachsen oder Konsummöglichkeiten elterliche Zuneigung ersetzen. Philippinische Männer sind oftmals überfordert mit den neuen Rollenanforderungen, wenn die Ehefrauen im Ausland arbeiten, auch wenn die Großfamilie kompensierend wirkt. Das gesellschaftliche Gefüge gerät unter Druck, was durch fehlende soziale Dienstleistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit noch verstärkt wird. Rückkehrende misshandelte, in ihrer Würde verletzte Filipinas und Filipinos sind – nachdem ihnen im Empfängerland Zutritt zu rechtlichen und sozialen Absicherungen verschlossen geblieben ist – zumeist sich selbst überlassen.

Die Philippinen als „best practice“-Modell zum Schutz der Rechte von ArbeitsmigrantInnen?

Die negativen Implikationen der Arbeitsmigration sind kein neues Phänomen. Schon in den 1970er Jahren begann das Land, Institutionen zu schaffen, die den MigrantInnen so viel Schutz wie möglich bieten sollten. Die Regierung hat in der Tat auf den breiten Druck aus zivilgesellschaftlichen, kirchlichen und politischen Kreisen reagiert und ist in ihrer Migrationssadministration anderen Ländern voraus. So gelten die Philippinen als Modell für „gute Praxis“. Nicht zufällig kommen regelmäßig Delegationen aus anderen Entsendeländern nach Manila und informieren sich über das institutionelle Gefüge, welches sich von Ausreisepreparierungen, Regulierung der Vermittlungsagenturen und vor-Ort-Hilfe bis zur Wiedereingliederung erstreckt.

Das Arbeitsmigrantengesetz RA 8042 aus dem Jahre 1995 liefert den gesetzlichen Rahmen und formuliert, dass der Staat vollen Schutz für philippinische Werk-tätige in Form von sozialen, ökonomischen und rechtlichen Dienstleistungen bereitstellt. Zu diesem Zweck definiert das Gesetz konkrete Prinzipien und Mechanismen, von denen hier einige hervorgehoben werden sollen.

- a) Institutionen zur Administration

Mit der „Philippine Overseas Employment Agency“ (POEA) ist innerhalb des Arbeitsministeriums eine eigene Behörde geschaffen worden, die die Migration verwaltet. Die POEA informiert, registriert und berei-

tet ausreisewillige MigrantInnen vor. Sie überprüft Arbeitsverträge auf Minimalstandards und erhebt Versicherungsbeiträge. Sie lizenziert Vermittlungsagenturen und zieht sie für Verletzungen ihrer Verantwortlichkeiten finanziell und juristisch zur Rechenschaft. Zum Beispiel ist die Agentur für die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten verantwortlich – sofern ArbeitsmigrantInnen es durchstehen, gegen ihren indirekten Arbeitgeber zu klagen. Darüber hinaus ist die POEA beauftragt, gegen illegale Vermittlung und Menschenhandel vorzugehen, ohne aber entsprechend ausgestattet zu sein. So stehen von 510 Beschäftigten gerade einmal sechs Inspektoren zur Verfügung, die die 1.400 lizenzierten Agenturen kontrollieren und gleichzeitig illegale Praktiken aufspüren sollen. Trotz des umfangreichen Verwaltungsapparats wird geschätzt, dass POEA tatsächlich nur ca. 47% der Migration administriert.

b) Sozialer Schutz und Versicherungen

Jeder ausreisende Migrant ist verpflichtet, 25 US-Dollar Mitgliedsbeitrag an die „Overseas Workers Welfare Agency“ (OWWA) zu zahlen. Mit diesem Geld werden einerseits Lebens-, Unfall- und Krankenversicherungen abgeschlossen bzw. angeboten. Andererseits liegt ihre wichtigere Rolle darin, in Not geratene Filipinas und Filipinos zurück nach Hause zu holen und dies zu finanzieren. Im Jahr 2006 mussten allein aus dem Mittleren Osten über 4.500 OFWs auf OWWA-Kosten zurückgeholt werden. Mit dieser Aufgabe sind vor allem OWWA-Wohlfahrtsbeamte in einer Reihe von philippinischen Botschaften betraut.

c) Schutz in den Empfängerländern

Dies ist der heikelste Bestandteil des Schutzregimes, sind doch die Handlungsmöglichkeiten philippinischer Diplomaten und vor allem der entsandten POLOs (Philippine Overseas Labor Officers) stark an die Bereitschaft der Empfängerländer gebunden. Die POLOs und OWWA-Beamten leisten die schwierigen Aufgaben, die Bonität von potenziellen Arbeitgebern zu prüfen, unter Druck geratenen, entflohenen oder gerichtlich verurteilten MigrantInnen zu helfen, ihnen einen Zufluchtsort zu gewähren, Rücktransporte zu organisieren und, was immer wieder vorkommt, die Vollstreckung von Todesurteilen zu verhindern. Die enorme Dimension der Aufgabe wird durch folgende Zahlen verdeutlicht: Pro Jahr muss ein POLO zwischen 2.400 (Riad, Saudi-Arabien) und 13.000 (Taiwan) Fälle bearbeiten. Allein im Jahr 2006 saßen in Saudi-Arabien 1.600 Filipinas und Filipinos im Gefängnis, warteten auf einen Gerichtsentscheid oder büßten eine Haftstrafe ab.

d) Wiedereingliederung

An dieser Stelle entscheidet sich theoretisch, ob der viel zitierte „brain gain“ tatsächlich stattfindet. Zwar bemüht sich die Regierung, mit Institutionen wie dem Nationalen Reintegrationsbüro eine Anlauf- und Beratungsstelle zu bieten, in denen Informationen zu Unternehmensgründungen, Zugang zu Krediten oder Arbeitsmarktinformationen zur Verfügung gestellt werden. Zunehmend sollen auch die Kommunen in die Pflicht genommen werden, Angebote und Dienstleistungen für Rückkehrer zu entwickeln. Welchen tatsächlichen Beitrag diese Initiativen leisten, ist derzeit jedoch noch nicht erhoben.

Trotz der Fülle an Institutionen, Programmen und Initiativen sind die Kapazitäten begrenzt, um wirklich Schutz zu liefern. Die wichtigsten strukturellen Probleme sind:

1. Der Balanceakt, möglichst viele MigrantInnen auf legalem Wege zu entsenden und ihnen gleichzeitig entsprechenden Schutz zu bieten, ist nur schwierig durchzuhalten. Regelungen wie zum Beispiel Mindestlöhne und Mindestalter von Hausangestellten sorgen für einen Rückgang der offiziell entsandten Migrantinnen und beleben das Geschäft von illegalen Vermittlern.
2. Der wirtschaftliche Druck, jede mögliche Arbeit im Ausland anzunehmen, macht es für illegale Agenturen und Menschenhändler leicht, immer wieder aus einem schier unendlichen Reservoir an ausreisewilligen Arbeitskräften zu schöpfen, die bereit sind, sich auf dubiose Versprechungen einzulassen. Die POEA und andere Behörden besitzen nicht die Kapazitäten, diesen Schwarzmarkt effektiv zu kontrollieren.
3. Selbst bei legalen Vermittlungsagenturen stoßen Schutzmechanismen auf Grenzen. Oft ersetzen ausländische Arbeitgeber bei Ankunft der MigrantInnen die Arbeitsverträge mit deutlich schlechteren Konditionen. Versuche, die Agenturen dafür haftbar zu machen, gestalten sich als mühsam. Gegen Arbeitgeber vor Ort haben selbst philippinische Diplomaten kaum Handhabe.
4. Für den Schutz im Empfängerland sind die Behörden auf die Kooperation der Empfängerstaaten angewiesen. Kulturelle und legale Hürden sind oft unüberwindbar. So fallen zum Beispiel Hausangestellte in manchen Ländern nicht unter das Arbeitsrecht und bewegen sich somit in ei-

nem rechtsfreien Raum. Außerdem gibt es keine formalen Mechanismen zur Streitbeilegung.

Internationale Migrationsregime zur Behebung des Restrisikos?

Das transnationale Phänomen der Arbeitsmigration ist nur durch internationale Kooperation in den Griff zu bekommen. Es existieren mittlerweile eine nicht mehr überschaubare Anzahl von Initiativen und Organisationen, die sich mit ihren vielseitigen Aspekten auseinandersetzen. So bieten immer mehr internationale Gewerkschaftsverbände spezifische Dienstleistungen für ArbeitsmigrantInnen an (vor allem universelle Mitgliedschaften und Beratungsdienste).

Primärer Handlungsdruck liegt aber auf Seiten der Regierungen. Bisher ist es nicht gelungen, ein effektives internationales Instrument zu entwickeln, das für den Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Interessen sorgt. Konventionen und Rahmenwerke der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und der UN-Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) bleiben zahnlos, die UN selbst hat den Dialog zu Migration und Entwicklung an ein inoffizielles Forum, das Global Forum on Migration and Development (GFMD), abgegeben.

Wirkungsvoller sind bilaterale Verträge und Abkommen zwischen Entsende- und Empfängerländern. So haben die Philippinen 82 Abkommen mit 59 Staaten geschlossen. Diese sind oft allgemeiner Natur und regeln Marktzugang, Anerkennung von Abschlüssen von Seefahrern und Sozialversicherung. In aller Regel bieten sie aber keine Mechanismen für die effektive Umsetzung von Mindeststandards und vereinbarten Löhnen. Immerhin stellen sie den Rahmen für formale Verhandlungen zwischen den Regierungen, bei denen die Entsendeländer jedoch in einer schwächeren

Verhandlungsposition sind. Ein gemeinsames Vorgehen der Entsendeländer Südost- und Südasiens ist derzeit nicht erkennbar.

Bleibt die regionale Ebene: Auch dort sind zur Zeit nur Ansätze zu verzeichnen. Im Rahmen der „Association of South East Asian Nations“ (ASEAN) werden Liberalisierungsabkommen unterzeichnet, die den freien Austausch von qualifizierten Arbeitskräften ermöglichen sollen. Diese beinhalten jedoch keine Klauseln für Arbeitnehmerrechte oder soziale Sicherung. Mit der ASEAN-Deklaration zum Schutz der ArbeitsmigrantInnen ist der zaghafte Versuch unternommen worden, Prinzipien, Pflichten und Rechte von Entsende- und Empfängerländern zu definieren. Aber auch hier verhindern Sicherheitsüberlegungen und das geringe Interesse an den Belangen der ArbeitsmigrantInnen bisher eine konkrete Umsetzung von luftigen Absichtserklärungen.

Fazit

Die mäßigen Aussichten für die mittelfristige sozio-ökonomische Entwicklung, verbunden mit hohem Bevölkerungsdruck, werden auch in Zukunft Millionen von philippinischen ArbeiterInnen ins Ausland drängen. Die Regierung wird diesem massiven Migrationsdruck kaum die entsprechenden Ressourcen zum Schutz bereitstellen können. Bisher ist auch nicht in Sicht, dass Rücküberweisungen und „brain gain“ zu einem Entwicklungssprung führen werden. Dies ist vordringlich Aufgabe der philippinischen Regierung. Aber auch die Empfängerländer müssen sich ihrer Verantwortung stellen, indem die Abwerbung von Spitzenkräften entsprechend kompensiert wird und geeignete Politiken den „push-Faktor“ verringern, damit Migration zu einer Option wird, bei der tatsächlich beide Seiten gewinnen.

AnsprechpartnerInnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-7450, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ingo Schafhausen, Tel.: 0228-883-7451, E-Mail: Ingo.Schafhausen@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-9211

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.