



# Philippinen

## Einleitung

Auswanderung ist ein anhaltendes Merkmal der philippinischen Wirtschaft. Globale politische und wirtschaftliche Entwicklungen im Laufe des letzten Jahrhunderts nahmen dabei entscheidenden Einfluss auf die Strategien des Landes, auf die veränderte internationale Nachfrage nach Arbeitskräften zu reagieren. Im frühen 20. Jahrhundert bestimmten koloniale Beziehungen einen Großteil der Migrationsbewegungen. Gegen Ende des letzten Jahrhunderts kamen dann verstärkt globale wirtschaftliche Veränderungen zum Tragen und führten zu einem raschen Anwachsen der Migration von philippinischen Arbeitskräften. Die Rücküberweisungen von geographisch immer weiter verstreuten philippinischen Arbeitskräften haben dazu beigetragen, das Land durch Wirtschaftskrisen zu manövrieren. Im



## Hintergrundinformationen

Hauptstadt: Manila

Amtssprachen: Filipino, Englisch

Fläche: 343.448 km<sup>2</sup>

Bevölkerung (2010): 92,3 Mio.

Bevölkerungsdichte: 269 Einwohner/km<sup>2</sup>

Bevölkerungswachstum (2000-2010): 1,9%

Ausländeranteil (2010): 0,2%

Erwerbsquote (2012): 64,2%

Arbeitslosenquote (2012): 7,0%

Religionen (2007): Katholiken (81,0%), Protestanten (11,6%), Muslime (5,1%), Buddhisten (0,1%)

Vergleich zur Auswanderung ist die Einwanderung in den Philippinen gering. Das Land verfügt über liberale Aufnahmepolitiken, auch wenn protektionistische Wirtschaftspolitiken Anteilseignerschaften und die politische Partizipation von Ausländern beschränken.

## Historische Entwicklung

Die Geschichte der Migration ist eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Philippinen verbunden. Die Zu- und Abwanderung wurde bis in die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit des Landes (1946)<sup>1</sup> weitgehend durch wirtschaftliche, insbesondere Handels- und Kolonialbeziehungen mit anderen Ländern beeinflusst.

## Einwanderung

Die Inseln, die heute zu den Philippinen zählen, wurden mehr als 300 Jahre von verschiedenen Kolonialregierungen regiert. Die Einwandererbevölkerung hat im Laufe des letzten Jahrhunderts einen Anteil von rund einem Prozent an der Gesamtbevölkerung nicht überstiegen. Im Jahr 1883, gegen Ende der spanischen Kolonialherr-

schaft, belief sich die Zahl der nicht-indigenen Einwohner auf rund 44.440 Personen und damit ca. 1,1 Prozent der Gesamtbevölkerung. Im Anschluss an die beiden Weltkriege wuchs die philippinische Bevölkerung um zwei bis drei Prozent. Diese Entwicklung verringerte den Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung. Im Jahr 1918 lebten etwa 63.000 Ausländer im Land; sie stellten 0,7 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die absolute Zahl der Ausländer nahm bis in die 1970er Jahre hinein zu. Anschließend verringerte sie sich aufgrund von wirtschaftlichen Instabilitäten. Aktuelle Statistiken zeigen wieder einen Zuwachs der ausländischen Bevölkerung, deren Zahl die des Jahres 1970 – damals lebten 219.438 Ausländer auf den Philippinen – aber seither nicht überschritten hat.

### Auswanderung

Die Philippinen können auf eine lange Geschichte der Auswanderung zurückblicken. Historische Belege gehen dabei bis in das Jahr 1417 zurück, als sich adelige Sulus und ihre Familien auf eine Handelsmission nach China begaben. Während der spanischen Kolonialherrschaft bemannten philippinische Seefahrer Schiffe auf der Handelsroute zwischen Manila und Acapulco (1570-1815).<sup>2</sup> Im Jahr 1763 verließen philippinische Seefahrer ihr Schiff und ließen sich in Louisiana, USA, nieder.<sup>3</sup> Gegen Ende der spanischen Kolonialherrschaft schickten wohlhabende Familien ihre Mitglieder zum Studium nach Europa, hauptsächlich nach Spanien, wo sie liberale und nationalistische Ideen aufnahmen, die dann auch die sogenannte Propagandabewegung beflügelten, welche eine Reform der spanischen Kolonialregierung und -verwaltung anstrebte.<sup>4</sup>

Die großangelegte Entsendung von philippinischen Arbeitskräften wurde in den frühen Jahren der US-amerikanischen Kolonialherrschaft eingeführt. Mit der Verabschiedung des sogenannten ›Pensionado-Gesetzes‹ im Jahr 1903 wurden philippinische Studierende in die USA geschickt, um dort ihre Bildung zu vertiefen, da die USA danach strebten, ein *Commonwealth der Philippinen* als Vorbereitung auf die Unabhängigkeit des Landes zu errichten. Darüber hinaus wurden zwischen 1906 und 1934 rund 150.000 Filipinos<sup>5</sup>, überwiegend Männer, rekrutiert, um auf den Plantagen, insbesondere auf Hawaii und in Kalifornien, zu arbeiten. Amerikanische Soldaten, die während des Zweiten Weltkriegs auf den Philippinen stationiert waren, brachten ihre philippinischen ›Kriegsbräute‹ mit zurück in die USA. In den ersten Jahren nach dem Krieg war es Filipinos im Rahmen des ›Philippine-US Military Base‹-Abkommens erlaubt, als Rekruten der Marine oder Arbeiter an einem amerikanischen Militärstützpunkt in die USA zu migrieren.

Reformen der Einwanderungsgesetzgebung in Kanada (1962), den USA (1965) und Australien (1966), die zu einer Verringerung der Hürden für die Zuwanderung aus Asien führten, vereinfachten die Einwanderung von Filipinos in diese Länder. In den USA, in der unmittelbaren Zeit nach der Reform, waren die meisten philippinischen Migranten Familienmitglieder von früher zugewanderten Filipinos, die von dem Programm zur Familienzusammenführung der Lyndon B. Johnson Regierung Gebrauch

machten. Gastarbeiterprogramme in einigen europäischen Ländern ermöglichten es philippinischen Arbeitskräften darüber hinaus, eine Arbeit in Europa aufzunehmen.

Von Beginn des 20. Jahrhunderts an wird die philippinische Auswanderung durch ein organisiertes System zur großangelegten Entsendung von Arbeitskräften nach Übersee bestimmt. Dennoch dauerte es bis in die 1970er Jahre hinein bis die Zahl der Abwanderer deutlich stieg. Hintergrund war der Bauboom im Nahen Osten, vor allem in Saudi Arabien, der durch die Ölpreiskrise in den 1970er Jahren hervorgerufen wurde.<sup>6</sup> Die staatliche Verwaltung überseeischer Beschäftigung wurde 1974 mit dem Arbeitsgesetzbuch (›Philippine Labor Code‹) ins Leben gerufen. Das Arbeitsgesetzbuch sah ursprünglich vor, die Kontrolle über die Rekrutierung und Beschäftigung philippinischer Arbeitskräfte gänzlich in die Hand der Regierung zu legen. Dies war eine Reaktion auf eine zunehmende Zahl von Zuwiderhandlungen gegen Wanderarbeitnehmer in den Aufnahmeländern. Diese Politik wurde später jedoch aufgegeben. Stattdessen wurde eine stärkere Regulierung privater Rekrutierungsagenturen durch die Regierung angestrebt.<sup>7</sup>

### Einwanderung und Einwanderungspolitik

Die Volkszählung (Zensus) im Jahr 2010 registrierte 177.368 ausländische Staatsangehörige, die auf den Philippinen lebten und 0,2 Prozent an der Gesamtbevölkerung des Landes stellten. Es handelt sich dabei überwiegend um Erwachsene im Alter von 20 bis 59 Jahren, wobei Männer dominieren (vgl. Tabelle 1). Die Herkunftsländer sind heterogener als noch vor 40 Jahren. Damals stammten rund drei Viertel aller Ausländer im Land aus China, Japan, Südkorea und den USA. Die Hauptherkunftsländer 2010 waren die Vereinigten Staaten (16,9 Prozent), China (16,2 Prozent), Japan (6,5 Prozent), Indien (5,1 Prozent) und Südkorea (3,3 Prozent).

Dem Büro für Einwanderung (Bureau of Immigration) obliegt die alleinige Zuständigkeit der Umsetzung von Gesetzen im Bereich der Einwanderung ausländischer Staatsangehöriger. Dazu zählen sowohl die Verwaltung, Registrierung, der Ausschluss, die Ausweisung und die Rückschiebung ausländischer Staatsangehöriger als auch die Kontrolle der Einwanderung. Im Jahr 2012 registrierten sich 203.753 ausländische Staatsangehörige beim Einwanderungsbüro im Rahmen seines jährlichen Programms zur Registrierung von Ausländern.<sup>8</sup> Von den registrierten Ausländerinnen und Ausländern waren 28,9 Prozent Studierende. Die Zahl ausländischer Studierender hatte sich damit seit 2008 vervierfacht. Bei 47.000 ausländischen Staatsangehörigen handelte es sich um so genannte ›non-immigrant aliens‹<sup>9</sup>, also Ausländer ohne Einwandererstatus. Zwischen 2004 und 2012 dominierten Männer unter den Neuzuwanderern (vgl. Tabelle 2). Im selben Zeitraum hat der Anteil dauerhafter Einwanderer abgenommen. Gleichzeitig ist die temporäre Zuwanderung von Studierenden und Arbeitskräften mit vor der Zuwanderung abgeschlossenen Arbeitsvertrag gestiegen.

**Tabelle 1: Ausländische Staatsangehörige nach Geschlecht, Alter, Bildungsniveau und Staatsangehörigkeit 1970-2010**

|   | 1970    | 1990    | 2010    |
|---|---------|---------|---------|
| <b>Gesamt</b>                                   | 219.438 | 158.974 | 177.368 |
| <b>Nach Geschlecht (in %)</b>                   |         |         |         |
| männlich  | 52,6    | 52,6    | 56,7    |
| weiblich  | 47,4    | 47,4    | 43,3    |
| <b>Nach Altersgruppe (in %)</b>                 |         |         |         |
| unter 20 Jahre                                  |         | 41,1    | 34,9    |
| 20 - 59 Jahre                                   |         | 48,5    | 58,2    |
| über 59 Jahre                                   |         | 10,5    | 6,9     |
| <b>Nach Bildungsniveau (in %)</b>               |         |         |         |
| Ohne Grundschulabschluss                        |         | 27,7    |         |
| Grundschulbildung abgeschlossen                 |         | 20,5    |         |
| Sekundarabschluss                               |         | 25,1    |         |
| Akademischer Abschluss                          |         | 10,8    |         |
| Nicht bekannt                                   |         | 3,2     |         |
| <b>Nach Land der Staatsangehörigkeit (in %)</b> |         |         |         |
| China   | 39,6    | 37,8    | 16,2    |
| Japan   | 23,6    | 2,0     | 6,5     |
| Südkorea  | 5,7     | 0,3     | 3,3     |
| USA   | 8,7     | 13,6    | 16,9    |
| Andere  | 22,5    | 46,3    | 57,1    |

Hinweis: Die Zahlen für 1970 sind folgender Publikation entnommen: Concepcion, M.B. (Hg.) (1977): Population of the Philippines. Quezon City: UP Population Institute. Die Schätzungen für 1990 beruhen auf einer Stichprobe (10%) des Zensus. Die Zahlen für 2010 beruhen auf den vollständigen im Rahmen des Zensus erhobenen Daten. Die Verteilung nach Bildungsniveau bezieht sich auf Personen im Alter von fünf Jahren und älter.

Das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung (Department of Labor and Employment, DOLE) stellt Arbeitsgenehmigungen für ausländische Staatsangehörige aus, die das Recht haben, in den Philippinen eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Zwischen 1978 und 2010 hat die Zahl der jährlich ausgestellten Arbeitsgenehmigungen 15.000 nicht überschritten. Die 14.325 Arbeitsgenehmigungen, die 2010 ausgestellt wurden, gingen zu 33,2 Prozent an Arbeitskräfte im produzierenden Gewerbe, zu 22,9 Prozent an Arbeitskräfte im Bereich Transport, Lagerung und Kommunikation; 15,4 Prozent der Arbeiterlaubnisse wurden an Beschäftigte im Immobiliensektor vergeben sowie 7,6 Prozent an Arbeitskräfte im Bausektor. Insgesamt wurden Arbeitsgenehmigungen vor allem für hochqualifizierte Beschäftigungsbereiche vergeben, insbesondere an Verwaltungs- und leitende Angestellte sowie Manager (55,7 Prozent) und an Fachkräfte und Techniker (38,3 Prozent).

Obwohl das Land eher eine konservative protektionistische Politik in Bezug auf Anteilseignerschaften von Ausländern<sup>10</sup> verfolgt, ist das Visa-System verhältnismäßig liberal. Ausländische Staatsangehörige dürfen ohne Visum für 30 Tage auf den Philippinen verbleiben. Dieses Privileg gilt für Staatsangehörige aus 151 Ländern mit Pässen, die bei der Einreise noch mindestens sechs Monate gültig sind. Für einen längeren Aufenthalt muss in der Regel ein Visum nach dem philippinischen Einwanderungsgesetz von 1940 (Commonwealth Act (CA) No. 613, in aktuellster Fassung) beantragt werden. Ehemalige philippinische Staatsangehörige, die die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes angenommen haben, und ihre ausländischen Familienangehörigen dürfen sich visumfrei bis zu einem Jahr auf den Philippinen aufhalten. Seit den 1980er Jahren wurden auch spezielle Visa z.B. für Rentner, Arbeitgeber und Investoren geschaffen, um ausländische Investitionen anzuziehen und die heimische Wirtschaft zu

**Tabelle 2: Registrierte Neuzuwanderer nach Aufenthaltsstatus, Geschlecht und Alter 2004-2012**

|  | 2004  | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|--|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Gesamt</b>                                    | 4.292 | 17.119 | 63.475 | 22.647 | 19.972 | 19.231 | 22.018 | 17.834 | 12.603 |
| <b>Nach Aufenthaltsstatus (in %)</b>             |       |        |        |        |        |        |        |        |        |
| Permanent (dauerhaft)                            | 48,8  | 66,8   | 75,9   | 50,4   | 33,0   | 31,0   | 21,7   | 7,1    | 8,3    |
| Temporär (befristet)                             | 1,9   | 7,1    | 4,9    | 5,4    | 7,9    | 6,5    | 5,9    | 3,4    | 3,0    |
| Treaty Traders (Handeltreibender gemäß Abkommen) | 1,9   | 2,6    | 0,5    | 0,8    | 0,8    | 0,8    | 1,2    | 1,8    | 1,8    |
| Studierende                                      | 4,5   | 3,9    | 3,8    | 7,9    | 14,5   | 18,5   | 20,6   | 21,5   | 19,9   |
| Personen mit Stellenangebot                      | 30,0  | 14,9   | 12,1   | 28,4   | 36,4   | 35,1   | 38,5   | 38,1   | 43,0   |
| Andere   | 12,8  | 4,8    | 2,8    | 7,1    | 7,4    | 8,1    | 12,0   | 28,2   | 24,1   |
| <b>Nach Geschlecht (in %)</b>                    |       |        |        |        |        |        |        |        |        |
| männlich   | 60,6  | 64,7   | 58,6   | 63,2   | 65,2   | 65,4   | 66,6   | 67,4   | 68,4   |
| weiblich   | 39,4  | 35,3   | 41,4   | 36,8   | 34,8   | 34,6   | 33,4   | 32,6   | 31,6   |
| <b>Nach Altersgruppe (in %)</b>                  |       |        |        |        |        |        |        |        |        |
| unter 15 Jahre                                   | 5,3   | 5,8    | 7,3    | 9,8    | 10,6   | 11,6   | 10,4   | 10,7   | 11,2   |
| 15-24 Jahre                                      | 9,9   | 9,2    | 7,4    | 9,7    | 15,0   | 17,3   | 19,0   | 20,5   | 20,0   |
| 25-34 Jahre                                      | 9,1   | 10,8   | 12,8   | 17,4   | 24,4   | 24,6   | 25,6   | 23,5   | 23,9   |
| 35-44 Jahre                                      | 15,5  | 14,6   | 16,2   | 18,6   | 19,6   | 18,8   | 19,1   | 18,4   | 19,1   |
| 45-54 Jahre                                      | 22,2  | 19,3   | 19,1   | 16,1   | 14,0   | 12,6   | 12,2   | 12,6   | 12,4   |
| 55-64 Jahre                                      | 17,2  | 17,5   | 16,2   | 12,6   | 8,5    | 8,3    | 8,0    | 8,8    | 8,8    |
| 65 Jahre und älter                               | 20,9  | 22,8   | 21,1   | 15,8   | 7,8    | 6,7    | 5,7    | 5,6    | 4,7    |

Quelle: Battistella und Asis (2013).

stimulieren. Dies war in den vergangenen 30 Jahren die Grundintention der philippinischen Einwanderungspolitik.

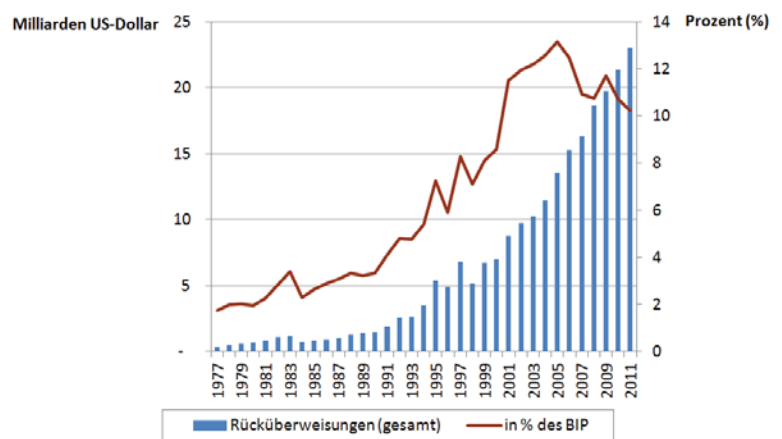
Auch wenn die Philippinen in Bezug auf ihre Offenheit gegenüber Einwanderern positiv bewertet worden sind<sup>11</sup>, hat das Thema Integrationspolitik bislang keine besondere Bedeutung in der öffentlichen Debatte eingenommen. Dennoch gab es einige Bemühungen, zielgerichtete Dienstleistungen für spezifische Einwanderergruppen zur Verfügung zu stellen. 1985 zum Beispiel wurde die philippinische Rentenbehörde (Philippine Retirement Authority) eingerichtet, um Programme und Dienstleistungen für ausländische Staatsangehörige einzurichten, die ihren Lebensabend auf den Philippinen verbringen wollen. Bis 2012 wurde insgesamt 27.000 Rentnern aus 107 verschiedenen Ländern eine Aufenthaltserlaubnis (Special Resident Retiree's Visum) von der Behörde ausgestellt.

### Auswanderung und Auswanderungspolitik

2011 schätzte die Übersee-Kommission (Commission on Filipinos Overseas, CFO), dass rund 10,5 Millionen Filipinos in mehr als 200 Territorien in Übersee leben.<sup>12</sup> Zwischen 1997, dem Zeitpunkt als die offizielle Aufzeichnung der Zahl philippinischer Migranten ins Leben gerufen wurde, und 2011 überschritt die durchschnittliche Wachstumsrate permanenter Auswanderung (5,9 Prozent) die temporärer Migrationsbewegungen (3,5 Prozent) und die irregulärer Migration (-2,6 Prozent). Die jüngste Wirtschaftskrise wirkte sich entscheidend auf die weltweite Nachfrage nach Wanderarbeitnehmern aus und führte im Jahr 2008 zu einem Rückgang der Zahl der Filipinos in Übersee. Insbesondere die Zahl der temporären Arbeitskräfte sank, wobei sie sich später wieder erholte und Schätzungen eine Rückkehr zu einem Vorkrisentrend zeigen (vgl. Abbildung 1).

Internationale Rücküberweisungen von Auswanderern machten in den vergangenen Jahren etwa 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Landes aus (vgl. Abbildung 2). Damit tragen sie stärker zum BIP bei als viele traditionelle Wirtschaftssektoren und sie sind bedeutender als viele regionale Wirtschaftszweige in den Philippinen. Die Rücküberweisungen von Arbeitskräften waren in der Vergangenheit höher als ausländische Direktinvestitionen und offizielle Entwicklungshilfeszahlungen. Das führt zu der Annahme, dass die Rücküberweisungen eine wichtige Quelle zur Finanzierung

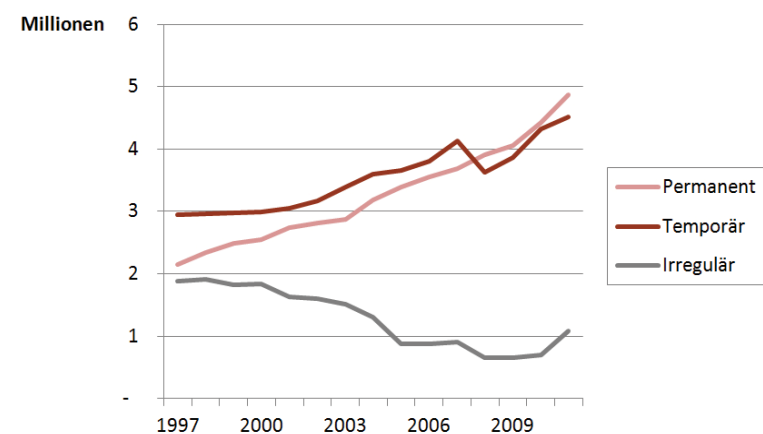
**Abbildung 2: Rücküberweisungen an Haushalte in den Philippinen 1977-2011**



Quelle: World Bank (2012). World Development Indicators.

der Entwicklung des Landes sein könnten: Jeder vierte Haushalt in den Philippinen ist ein direkter Empfänger von internationalen Rücküberweisungen.<sup>13</sup> Für das Jahr 2012 schätzte die philippinische Zentralbank (Bangko Sentral ng Pilipinas), dass sich die Summe der Rücküberweisungen auf 23,3 Milliarden US-Dollar belief, davon waren 91,6 Prozent Geldüberweisungen von philippinischen Wanderarbeitern.

**Abbildung 1: Zahl der Filipinos in Übersee (nach Aufenthaltsstatus) 1997-2012**

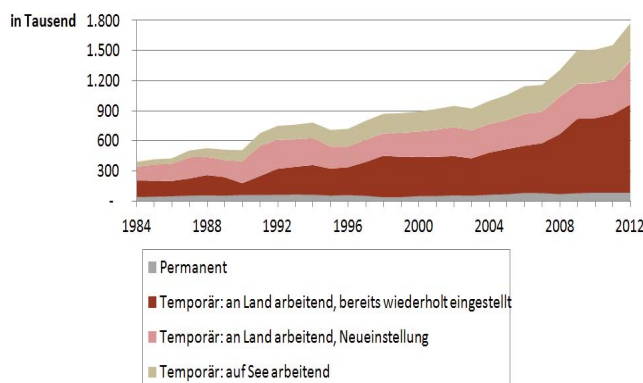


Quelle: Commission on Filipinos Overseas. Overseas Filipino Migrant Stock Estimate, verschiedene Jahrgänge.

### Dauerhafte Auswanderer

Die Einwanderungspolitik der Zielländer philippinischer Auswanderer gilt als Haupt-Pull-Faktor, der Filipinos dazu veranlasst, dauerhaft im Ausland zu verbleiben.<sup>14</sup> Die Nachfrage nach Einwanderern, Filipinos eingeschlossen, hat sich in Richtung qualifizierter Arbeitskräfte verschoben. Zwischen 1981 und 2012 waren beispielsweise nur 10 Prozent der Filipinos vor ihrer Auswanderung als Produktionsarbeiter tätig, während jährlich 40-50 Prozent der Auswandernden mindestens einen College-Abschluss vorweisen konnten und qualifiziert oder hochqualifiziert waren. Zwei von drei dauerhaften Auswanderern waren arbeitslose abhängige Familienmitglieder (Hausfrauen, Minderjährige, Rentner usw.). In dieser Zahl spiegeln sich Programme zur Familienzusammenführung, vor allem in den USA, sowie Programme, die die Mitwanderung von Angehörigen qualifizierter Arbeitskräfte erlauben, wider.



**Abbildung 3: Auswanderer (flow) nach Status 1984-2012**

Quelle: Commission on Filipinos Overseas; Philippine Overseas Employment Administration.

Dauerhafte Auswanderer haben seit den 1990er Jahren weniger als 10 Prozent der jährlichen Gesamtauswandererzahl ausgemacht (vgl. Abbildung 3). Seit den 1980er Jahren sind jährlich 60 Prozent dieser Auswanderer Frauen. Die USA sind das Hauptzielland dauerhafter Auswanderer aus den Philippinen, auch wenn ihre Bedeutung etwas abgenommen hat seit andere Länder liberalere Einwanderungspolitiken verabschiedet haben. Bis in die frühen 1990er Jahre wanderten 70 bis 80 Prozent der dauerhaften Auswanderer in die USA aus, 2012 waren es weniger als 50 Prozent. Dahinter folgt mit einigem Abstand Kanada, das rund ein Drittel der dauerhaften philippinischen Auswanderer im Jahr 2012 aufnahm; in den 1980er Jahren war Kanada das Ziel von etwa 10 Prozent der Auswanderer gewesen. Andere wichtige Zielländer dauerhafter Auswanderer (über 10 Prozent) waren in den 1980er Jahren Australien und in den späten 1990er Jahren bis in die frühen 2000er Jahre Japan.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten waren jährlich 20 bis 30 Prozent der dauerhaften Auswanderer Heiratsmigranten. Durchschnittlich registrieren sich jährlich rund 20.000 philippinische Verlobte, Ehegatten oder Lebenspartner ausländischer Staatsangehöriger bei der Übersee-Kommission, 90 Prozent davon sind Frauen.

### Temporäre Arbeitsmigranten

Die Philippinen haben seit 2006 jährlich mindestens eine Million Arbeitsmigranten ins Ausland entsandt; 1975 waren es nur 36.000. Der Mangel an Arbeitskräften in Zeiten des Baubooms im Nahen Osten in den 1970er Jahren führte dazu, dass die ölreichen Golfstaaten die benötigten Arbeitskräfte zunehmend in Asien, einschließlich der Philippinen, rekrutierten. Nach Abschluss vieler Infrastrukturprojekte in den frühen 1980er Jahren kam es zu einem Rückgang der Zahl der in der Baubranche beschäftigten Arbeitskräfte. Es öffneten sich jedoch andere Beschäftigungsfelder in der Golfregion, z.B. im Bereich der Haushaltsdienstleistungen. Die Herausbildung von Schwellenländern in Ost- und Südostasien in den 1980er und 1990er Jahren hat zu einem weiteren Anstieg der Zahl temporär entsandter philippini-

scher Arbeitsmigranten geführt. Die Abwanderung heimischer Arbeitskräfte aus diesen Schwellenländern in Länder mit besser entwickelten Wirtschaften hinterließ eine Arbeitskräftelücke in einigen Wirtschaftssektoren, die durch Arbeitsmigranten aus den Philippinen gefüllt wurde. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen führte in der Region darüber hinaus zu einer wachsenden Nachfrage nach ausländischen Haushaltshilfen. Seit den 1990er Jahren ist daneben eine zunehmende Nachfrage nach qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften zu beobachten, vor allem im medizinischen Bereich sowie im IT-Sektor. Schätzungen zur Zahl temporärer Arbeitsmigranten aus dem Jahr 2011 zeigen, dass sich philippinische Wanderarbeiter vor allem auf Saudi Arabien (33,9 Prozent), die Vereinigten Arabischen Emirate (14,6 Prozent), Katar (7,3 Prozent), Kuwait (4 Prozent), Hongkong (3,5 Prozent), die USA (2,5 Prozent) und Kanada (2,3 Prozent) konzentrieren. Rund 300.000 philippinische Arbeitsmigranten sind auf See angestellt, sie stellen etwa 20-30 Prozent der internationalen Schiffsbesatzungen.<sup>15</sup>

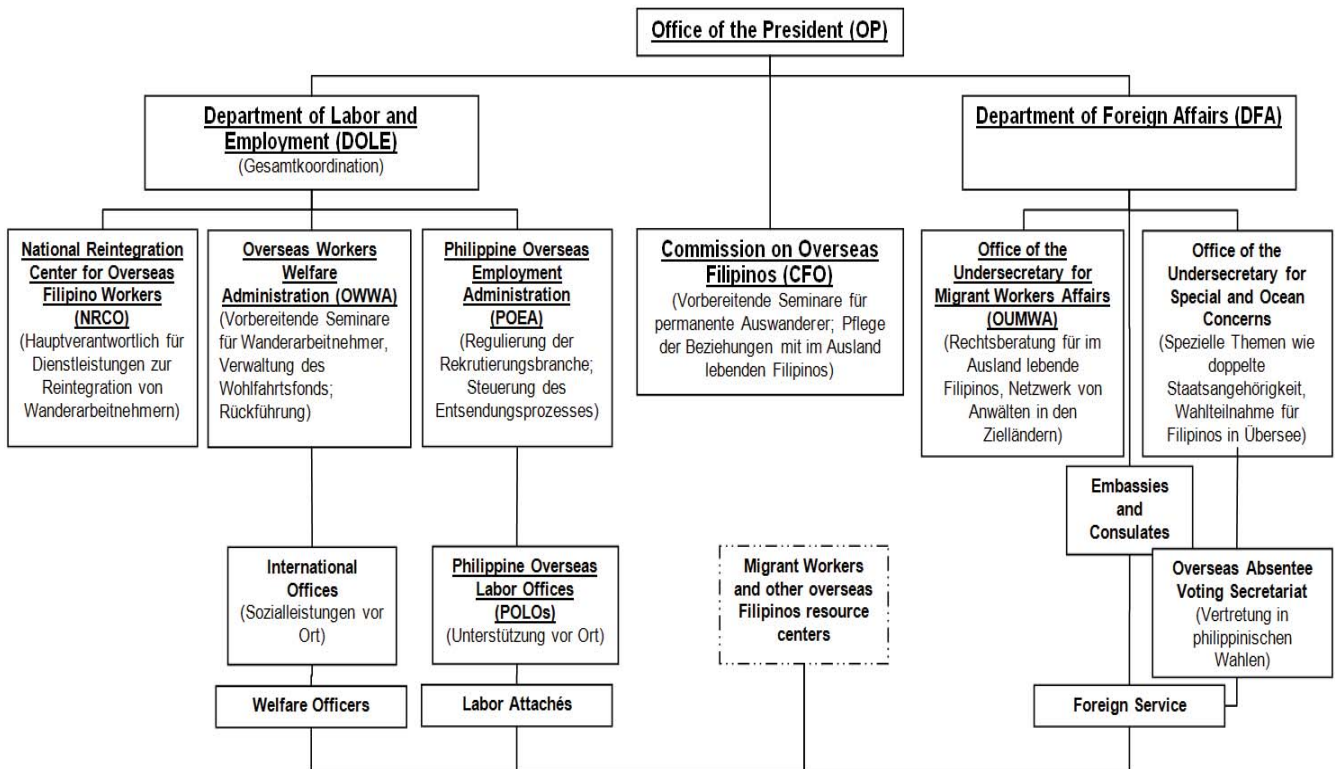
### Feminisierung temporärer Arbeitsmigration

Die Nachfrage nach temporären Wanderarbeitskräften zeigt eine klare Asymmetrie hinsichtlich der (Aus-)Bildung, des Alters und der Geschlechterverteilung. Im Verhältnis zu den (sesshaften) einheimischen Arbeitskräften sind die temporären philippinischen Arbeitsmigranten jünger und besser ausgebildet. Der Anstieg der Nachfrage nach Haushaltskräften und Entertainern<sup>16</sup> – beides traditionell weibliche Beschäftigungsbereiche – hat zu einer zunehmenden Feminisierung der temporären Arbeitsmigration aus den Philippinen geführt, auch wenn strengere nationale Politiken und Grenzkontrollen für darstellende Künstler und Entertainer, vor allem in Japan, in den vergangenen Jahren zu einer stärker ausgeglichenen Geschlechterzusammensetzung geführt haben. 1992 stellten Frauen etwa die Hälfte der neu entsandten temporären Arbeitskräfte. Dieser Anteil stieg bis 1998 auf 61 Prozent und erreichte im Jahr 2004 mit 74 Prozent seinen Höhepunkt. Aufgrund der Einführung strengerer Regeln bezüglich darstellender Künstler und Entertainer auf den Philippinen und im Aufnahmeland Japan verringerte sich der Anteil von weiblichen Arbeitsmigranten bis 2009 wieder auf 53 Prozent.

### Steuerung temporärer Arbeitsmigration

Die Philippinen mit ihren vierzig Jahren Erfahrung im Umgang mit einem großen Aufkommen an temporärer Arbeitsmigration werden oft als globales Modell für das Management internationaler Arbeitsmigration betrachtet.<sup>17</sup> Öffentliche Einrichtungen wurden etabliert, die den Arbeitsmigranten und ihren Familienmitgliedern auf jeder Stufe des Migrationsprozesses (Anwerbung, Entsendung, Beschäftigung im Ausland sowie Rückkehr und Reintegration) Dienst- und Unterstützungsleistungen zur Verfügung stellen. Schaubild 1 bietet einen Überblick über diese öffentlichen Ämter und ihre Funktionen. Die Entwicklung öffentlicher Einrichtungen

Schaubild 1: Öffentliche Einrichtungen zur Steuerung der internationalen Migration von Filipinos



Quelle: Orbeta, Abrigo und Cabalfin (2009). Übernommen von Ruiz (2008).

spiegelt die Komplexität der Strategien der Regierung zum Management der Migrationsbewegungen philippinischer Arbeitskräfte wider. 1974 wurden das Amt für Arbeitsverwaltung (Bureau of Employment Services), die Behörde zur Entwicklung der Beschäftigung in Übersee (Overseas Employment Development Board) und die Nationale Behörde für Seeleute (National Seamen Board) eingerichtet, um die Förderung des Arbeitsmigrationssektors und die schrittweise Zurückdrängung der Beteiligung des Privatsektors, der für die zunehmende Zahl an Zuwiderhandlungen gegen philippinische Arbeitsmigranten verantwortlich gemacht wurde, zu überwachen. Dieser Plan wurde 1977 jedoch aufgrund der großen Zahl von Arbeitskräften im Entsendungsprozess aufgegeben. Die Regierung realisierte, dass sie an ihre Grenzen stieß und erkannte die Rolle des Privatsektors in Bezug auf das Management der Arbeitsmigrationsbewegungen an. 1982 wurden im Zuge der Neuorganisation des Ministeriums für Arbeit und Beschäftigung die Funktionen der Behörde zur Entwicklung der Beschäftigung in Übersee, der Nationalen Behörde für Seeleute und die Funktionen im Bereich überseeischer Beschäftigung des Amtes für Arbeitsverwaltung an die heutige Philippinische Verwaltung der Beschäftigung in Übersee (Philippine Overseas Employment Administration) übertragen. Im Zuge des Neustrukturierungsprozesses von 1987 wurden die regulativen Funktionen dieser Behörde weiter gestärkt.

1977 wurde ein Sozial- und Ausbildungsfonds für Arbeitskräfte in Übersee (Welfare and Training Fund for Overseas Workers) unter dem Ministerium für Arbeit und Beschäftigung ins Leben gerufen, der soziale und wohlfahrtsstaatliche Leistungen für philippinische Arbeits-

migranten zur Verfügung stellt, einschließlich Versicherungsschutz, Unterstützung bei der Stellenvermittlung, Rücküberweisungsdienstleistungen, sowie Angebote zur Weiterbildung und Karriereentwicklung. Der Fonds wurde im Zuge der Reorganisation des Arbeitsministeriums 1987 in 'Overseas Workers' Welfare Administration' umbenannt.

Eine zunehmende Zahl von Zuwiderhandlungen gegen philippinische Arbeitsmigranten in den Zielländern, insbesondere gegen niedrigqualifizierte Arbeitskräfte, ebnete den Weg für die Verabschiedung des Arbeitsmigrationsgesetzes (Migrant Worker Act) von 1995 (RA 8042). Dieses institutionalisierte Regeln für die Beschäftigung in Übersee und legte Mindeststandards zum Schutz der Arbeitnehmer und ihrer sozialen Absicherung fest. Es machte außerdem deutlich, dass der Staat die Beschäftigung philippinischer Arbeitskräfte in Übersee nicht als Entwicklungsstrategie betrachtet. Das Gesetz legte zunächst die Basis für eine komplette Dezentralisierung des überseeischen Beschäftigungssektors, 2007 wurde es jedoch in einer gegenteiligen Richtung geändert. Dadurch wurden die regulativen Funktionen der Regierung gestärkt. Die Klausel zur gemeinsamen und solidarischen Verantwortung von heimischen Rekrutierungsfirmen und ausländischen Arbeitgebern gilt als ein Eckstein des Arbeitsmigrationsgesetzes; sie erlaubt Arbeitnehmern und der Regierung Rekrutierungsfirmen für Verstöße gegen Arbeitskräfte durch Arbeitgeber zur Rechenschaft zu ziehen. Zusätzliche Sozialleistungen und -garantien für Arbeitsmigranten wurden 2010 durch eine weitere Ergänzung des Arbeitsmigrationsgesetzes eingeführt.

Die Verabschiedung von RA 8042 ebnete den Weg für die Etablierung anderer öffentlicher Institutionen, die

Dienstleistungen zur Reintegration von philippinischen Arbeitsmigranten zur Verfügung stellen. 1995 wurde ein Amt zur juristischen Unterstützung von Arbeitsmigranten (Office for the Legal Assistance for Migrant Workers Affairs) im Außenministerium eingerichtet, das später in Amt des Staatssekretärs für Angelegenheiten von Arbeitsmigranten (Office of the Undersecretary for Migrant Workers Affairs) umbenannt wurde und in dessen Aufgabenbereich sowohl der Rechtsbeistand als auch die Koordination aller juristischen Unterstützungsangebote für in Not geratene Filipinos in Übersee fällt. Angegliedert an die philippinischen Konsulate im Ausland agieren Arbeitsämter (Overseas Labor Offices) als erweiterte Arme des Arbeitsministeriums, um arbeitsmigrationsbezogene Programme durchzusetzen und zu verwalten. 2007 wurde das Nationale Reintegrationszentrum für überseeische philippinische Arbeitskräfte (National Reintegration Center for Overseas Filipino Workers) eingerichtet, das Angebote zur Unterstützung der Reintegration von zurückkehrenden Arbeitsmigranten und ihren Familien zur Verfügung stellt.

Darüber hinaus haben die Philippinen bilaterale und multilaterale Abkommen über Arbeitsmigranten als Ergänzung zu unilateralen Strategien zum Management internationaler Arbeitsmigration abgeschlossen. Zwischen 1968 und 2011 hat die Regierung 37 bilaterale Arbeitsabkommen mit insgesamt 21 Ländern ratifiziert. Die Philippinen sind ebenfalls Unterzeichner von wichtigen internationalen Abkommen zum Wohl von Arbeitsmigranten und ihren Familien, darunter beispielsweise die UN Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und die Konventionen Nr. 97 (Migration for Employment), Nr. 143 (Migrant Workers) und Nr. 189 (Domestic Workers) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Diese Abkommen haben vermutlich aber nur geringe positive Auswirkungen für die Sicherheit der Arbeitskräfte, da viele Zielländer temporärer philippinischer Arbeitsmigranten sie nicht unterzeichnet haben.

## Staatsangehörigkeit und Einbürgerung

Die Grundlagen der philippinischen Staatsangehörigkeit sind in der Verfassung des Landes (in Kraft seit 1899) festgelegt, die im Laufe des letzten Jahrhunderts mehrfach verändert worden ist (1935, 1973 und 1987). Der Kongress hat die Macht, einer Person ohne deren Zustimmung die Staatsangehörigkeit zu entziehen<sup>18</sup>, anders als in den USA<sup>19</sup> an deren Verfassung viele der Klauseln der philippinischen Verfassung von 1935 angelehnt wurden.

Vor der Verabschiedung der Verfassung von 1935 konnte die Staatsangehörigkeit aufgrund des Geburtsorts (*jus soli*) oder aufgrund von Verwandtschaftsbeziehungen (*jus sanguinis*) erworben werden, so sah es die sogenannte Malolos Verfassung von 1899 vor.<sup>20</sup> 1935 wurde das *jus soli*-Prinzip aufgegeben, anschließende Verfassungsänderungen modifizierten die Bestimmungen zur Vererbung der Staatsangehörigkeit. Ehemalige philippinische Staatsangehörige, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes angenommen haben, können auf der Basis des Gesetzes zum Beibehalt und zur Wiedererlangung der

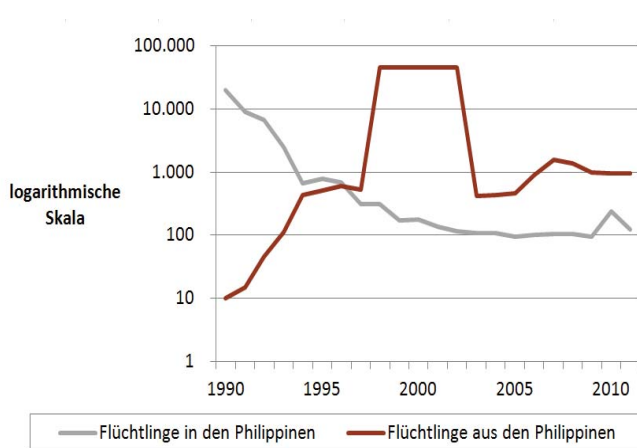
Staatsangehörigkeit (Citizenship Retention and Re-acquisition Act) von 2003 (RA 9225) die philippinische Staatsangehörigkeit wieder erwerben und damit zwei Staatsangehörigkeiten haben. Zwischen April 2004, als das Gesetz zum ersten Mal implementiert wurde, und Dezember 2012 haben 106.393 Personen davon Gebrauch gemacht und ihre philippinische Staatsangehörigkeit zurückerworben. Ein Großteil davon lebt auf dem amerikanischen Kontinent (77,5 Prozent), der Rest hat seinen Lebensmittelpunkt in Europa (17,1 Prozent), in Asien und dem Pazifik (5,2 Prozent) sowie im Nahen Osten und in Afrika (0,2 Prozent).

Die philippinische Staatsangehörigkeit kann auch durch Einbürgerung erworben werden. Dazu bedarf es laut des Überarbeiteten Einbürgerungsgesetzes (Revised Naturalization Law (CA 437)) eines zufriedenstellenden Levels an Integration in die philippinische Gesellschaft und eines moralischen Charakters.<sup>21</sup> Zufriedenstellende Integration bedeutet, dass die Person, die sich einbürgern lassen möchte, seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen im Land gelebt hat, mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse in Englisch oder Spanisch und einer der philippinischen Sprachen besitzt, seine Kinder in Schulen eingeschrieben hat, in denen die Geschichte der Philippinen sowie Bürgerschaftskunde gelehrt wird, und darüber hinaus über Grundbesitz verfügt oder ein Unternehmen besitzt bzw. einer legalen Beschäftigung nachgeht. Unter bestimmten Umständen reicht auch der Nachweis eines fünfjährigen Aufenthalts in den Philippinen. In bestimmten Fällen sind Personen, die bereits in den Philippinen geboren wurden, zur Einbürgerung nach dem ›Administrative Naturalization Law‹ von 2000 (RA 9139) berechtigt. Dieses Gesetz ermöglicht ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren für ausländische Staatsangehörige, die bereits von Geburt an in den Philippinen leben.

## Flucht und Asyl

Verglichen mit anderen Migrationsbewegungen spielen die Themen Flucht und Asyl eher eine untergeordnete Rolle auf den Philippinen. Nach dem Zweiten Weltkrieg gewährte die Regierung Flüchtlingen aus Russland Asyl, ebenso Personen jüdischen Glaubens, die vor den Nazis geflohen waren. Nach der kommunistischen Revolution 1949 suchten chinesische Staatsbürger auf den Philippinen Zuflucht. 1975 spielte das Land eine bedeutende Rolle bei der Vorbereitung der Umsiedlung von Flüchtlingen, die vom Krieg in Vietnam betroffen waren, nach Nordamerika, Europa und Australien. Eine kleine Zahl von Vietnamesen, die nicht in die USA übersiedeln durften, blieb auf den Philippinen. Der Zustrom von indochinesischen Bootsflüchtlingen (boat people) stellt das größte Flüchtlingsaufkommen in der jüngeren Geschichte des Landes dar. Laut Angaben der Flüchtlingsaufnahmeeinrichtung (Philippine Refugee Processing Center) in der Provinz Bataan durchliefen zwischen Januar 1980 und Juli 1990 292.185 Flüchtlinge das Asylverfahren, davon kamen 62 Prozent aus Vietnam, 34 Prozent aus Kambodscha und 13 Prozent aus Laos. Zwischen 1990 und dem Beginn des 21. Jahrhunderts sank die Flüchtlingszahl von 20.000 auf 200 Personen (vgl. Abbildung 4).



**Abbildung 4: Flüchtlinge in und aus den Philippinen**

Quelle: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. UNHCR Statistical Yearbook, verschiedene Jahrgänge.

### Flüchtlinge von den Philippinen

Die Philippinen stellen andererseits ein bedeutendes Herkunftsland von Flüchtlingen in Südostasien dar. In den 1970er und 1980er Jahren führte ein bewaffneter Konflikt auf der Insel Mindanao im südlichen Teil der Philippinen dazu, dass viele Bewohner ins benachbarte Malaysia, insbesondere in den Bundesstaat Sabah, flohen. Das U.S. Komitee für Flüchtlinge und Einwanderer (United States Committee for Refugees and Immigrants) schätzt, dass sich in Malaysia 1998 etwa 500.000 muslimische Filipinos in einer flüchtlingsähnlichen Situation befanden, 45.000 von ihnen wurden als Flüchtlinge anerkannt. Dieser Status wurde ihnen im Juli 2001 durch die malaysische Regierung wieder entzogen zugunsten jährlich erneuerbarer Arbeitsgenehmigungen. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt, dass im Jahr 2010 61.300 Flüchtlinge (persons of concern) in Malaysia aus den Philippinen stammten.

### Flüchtlingspolitik

Im Jahr 1981 ratifizierten die Philippinen die UN-Flüchtlingskonvention (1951) und das Protokoll über die Rechtsstellung von Flüchtlingen (1967). 2011 unterzeichnete das Land auch die Konvention aus dem Jahr 1954 zum Status staatenloser Personen und ist damit der bislang einzige Staat in Südostasien, der zu den Unterzeichnern zählt. Im Nachgang der Unterzeichnung der 1954er Konvention veröffentlichte das Justizministerium (Department of Justice) das Rundschreiben Nr. 058 über die Einrichtung der Prozedur zur Bestimmung des Staatenlosen-Status (Establishing the Refugee and Stateless Status Determination Procedure), die die Beweisanforderungen zur Gewährung des Flüchtlings- oder Staatenlosen-Status festlegt und die Abschiebung von Personen, deren Asylverfahren noch in der Schwebe ist, aussetzt. Der Wirkungsbereich der Zentraleinheit für Flüchtlinge (Refugee Processing Unit) des

Justizministeriums wurde darüber hinaus auf staatenlose Personen ausgeweitet und in Einheit für den Schutz von Flüchtlingen und staatenlosen Personen (Refugee and Stateless Persons Protection Unit) umbenannt. Das philippinische Einwanderungsgesetz (Philippine Immigration Act) aus dem Jahr 1940, das der UN-Konvention vorausging, enthält Bestimmungen zur Aufnahme aus humanitären Gründen von Flüchtlingen und Asylsuchenden.

Die Philippinen dienen als Transitland für gefährdete Flüchtlinge, die sich im Prozess der Umsiedlung in einen Drittstaat befinden. Im Rahmen eines Abkommens mit dem UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) erklärte sich die Regierung 2009 bereit, Flüchtlinge, die unmittelbaren internationalen Schutz benötigen, temporär aufzunehmen. Es wird erwartet, dass dieses Abkommen zusammen mit den vom Justizministerium verabschiedeten Beschlüssen zu einer zunehmenden Zahl von Asylsuchenden im Land führen wird. Zwischen 2000 und 2005 lag die jährliche Zahl von Asylsuchenden auf den Philippinen bei lediglich 39 Personen.

## Irreguläre Migration

### Irreguläre Migration von den Philippinen

Ausgewanderte philippinische Arbeitskräfte, die in ihren Zielländern zwar mit einer Arbeitsgenehmigung arbeiten, sich aber nicht als überseeische Arbeitskräfte haben registrieren lassen, gelten in den Philippinen als undokumentierte Auswanderer. Offizielle Schätzungen zeigen, dass zwischen 2000 und 2011 die Zahl der philippinischen Auswanderer mit irregulärem Status um 42 Prozent zurückgegangen ist. Ihre Zahl betrug im Jahr 2000 noch 1,8 Millionen, ging zwischenzeitlich in den Jahren 2005 und 2010 auf 0,6 Millionen und 0,7 Millionen zurück, im Jahr 2011 schoss sie allerdings wieder auf 1,1 Millionen. Die aktuelle Zunahme der Zahl undokumentierter Arbeitskräfte ist vermutlich das Ergebnis der steigenden Zahl von Arbeitskräften, die im Zuge der jüngsten Weltwirtschaftskrise ihre Beschäftigung verloren, sich aber dennoch dazu entschieden haben, in den Zielländern zu verbleiben. Schätzungen zufolge fanden sich irreguläre Migranten aus den Philippinen im Jahr 2011 vor allem in Südostasien, insbesondere in Malaysia, Japan, Singapur und Hongkong, sowie in den USA.

Illegale Rekrutierung und Menschenhandel sind wichtige Phänomene im Zusammenhang mit irregulärer Migration, gegen die die philippinische Regierung ankämpft.<sup>22</sup> 2008 wurde ein behördenübergreifender Ausschuss gegen illegale Rekrutierung im Büro des Präsidenten (Office of the President) eingerichtet. Er wurde im Jahr 2011 erneut eingesetzt, um die Initiativen der Regierung gegen illegale Rekrutierung zu koordinieren. Seit 2000 geht die Zahl neuer Verfahren gegen illegale Rekrutierung zurück, wobei allerdings die Zahl der Verfahren, die noch nicht abgeschlossen sind, zugenommen hat, was zu einer zwiespältigen Bewertung der Effektivität



tät der Regierungsinitiativen gegen illegale Rekrutierung beiträgt.<sup>23</sup> Auch ein behördenübergreifendes Beratungsgremium wurde eingerichtet, um Menschenhandel zu bekämpfen. Es gilt zu beachten, dass zwar viele irreguläre Migranten aus den Philippinen Opfer illegaler Rekrutierung oder Menschenhandel sind, nicht aber jede Person durch solche Kategorien klassifiziert werden kann.

Die südphilippinische Insel Mindanao scheint ein Hauptherkunftsbereich irregulärer Migranten zu sein, insbesondere in Malaysia und dem Nahen Osten. Eine schwache Umsetzung der Regularien zur Beschäftigung in Übersee in der Autonomen Region Muslimisches Mindanao (Autonome Region Muslim Mindanao) zusammen mit starken historischen und geopolitischen Verflechtungen mit den Zielländern der Migranten sowie interne Konflikte und Armut haben zu dieser Situation beigetragen. Auch die Einwanderungspolitik der Zielländer wirken sich auf den Strom irregulärer Migranten aus.

### **Irreguläre Migration in die Philippinen**

Irreguläre Zuwanderung in die Philippinen ist nicht so gut dokumentiert. Die Einwanderungsbehörde schätzt, dass sich 1995 rund 250.000 Ausländer illegal in den Philippinen aufhielten.<sup>24</sup> Regularisierungsprogramme wurden zwischen Oktober 1995 und März 1997 im Rahmen des Gesetzes zur sozialen Integration von Ausländern (Alien Social Integration Act, RA 7919) durchgeführt. Darin wurde schätzungsweise 16.000 Personen, überwiegend chinesischen Staatsangehörigen, ein legaler Aufenthaltsstatus zugesprochen.<sup>25</sup> Ähnliche Amnestieprogramme wurden im Kongress seit 2007 vorgeschlagen.

## **Herausforderungen und zukünftige Entwicklung**

### **Fehlen verlässlicher Daten**

Obwohl das Thema Einwanderung nicht so prominent ist wie das der Auswanderung, hauptsächlich aufgrund der geringen Einwandererzahl, ist es dennoch wichtig zu verstehen, wie Einwanderer und Einwanderung die Entwicklung der Philippinen beeinflussen. Die Globalisierung führt zu einer weiteren Vertiefung und Erweiterung ökonomischer Beziehungen zwischen einzelnen Ländern. Vor diesem Hintergrund wird erwartet, dass auch Wanderungsbewegungen weiter zunehmen, nicht nur in ihrem Umfang. Auch die Migrationsmotive werden immer vielfältiger. Die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit relevanter Statistiken ist daher wichtig, um auf die Herausforderungen reagieren zu können, die diese Entwicklung mit sich bringt sowie um von den wirtschaftlichen und sozialen Vorteilen der Einwanderung profitieren zu können.

Der unmittelbare Nutzen der internationalen Migration philippinischer Arbeitskräfte ist ersichtlich. Obwohl es umfangreiche Forschung zur Migration in den Philippinen gibt, wird die Untersuchung dieses Themas doch durch

die mangelnde Verfügbarkeit an Daten eingeschränkt. Das Verstehen der langfristigen Folgen der Abwanderung, darunter auch der Einfluss ausländischer Divisen, auf die soziale Organisation im Land steht gerade erst am Anfang.

### **Bessere Koordination zwischen Regierungseinrichtungen**

Das komplexe Netzwerk behördlicher Infrastrukturen zum Management der Wanderungsbewegungen philippinischer Arbeitskräfte spiegelt die Komplexität des Migrationsprozesses wider und zeigt, wie Politiken konzipiert werden, um auf Themen, die Arbeitsmigranten und ihre Familien betreffen, zu reagieren. Auch wenn diese Institutionen maßgeblich dazu beitragen, Schutz und Sozialleistungen für Arbeitsmigranten sicher zu stellen, gibt es dennoch Raum für Verbesserungen. Jüngste Evaluationen einiger wichtiger Servicebüros<sup>26</sup> zeigen die Notwendigkeit einer besseren Koordination zwischen den Regierungseinrichtungen im Hinblick auf die Entwicklung von Strategien zur Steuerung von Migrationsbewegungen. Außerdem zeigen sie, dass mehr Personal benötigt wird, um diese Strategien effektiver zu implementieren. Darüber hinaus sollte eine effektivere Artikulation der Strategien unter Interessensvertretern angestrebt werden.

### **Reintegration von Wanderarbeitnehmern**

Die jüngste Weltwirtschaftskrise hat sowohl die Verletzbarkeit als auch die Widerstandsfähigkeit philippinischer Arbeitsmigranten gezeigt. Während die Zahl internationaler philippinischer Arbeitsmigranten auf dem Höhepunkt der Krise rückläufig war, verlangsamte sich das Wachstum der Zahl der Arbeitskräfte im Entsendungsprozess nur vorübergehend, um dann wieder Fahrt aufzunehmen. Einige Beobachter führen diese Entwicklung auf die Fähigkeiten und Qualifikationen zurück, die philippinische Arbeitsmigranten mitbringen, sowie auf ihre Verteilung auf zunehmend unterschiedliche Territorien. Darüber hinaus betonte die Krise die Notwendigkeit für ein effektives Reintegrationsprogramm, das über den Einflussbereich jeder bisher ins Leben gerufenen Regierungsagentur hinausgeht. Die soziale und wirtschaftliche Vorbereitung von Arbeitsmigranten und ihren Familien sollte mit entsprechenden ergänzenden Unterstützungsleistungen und Infrastrukturen komplettiert werden, um von dem Wissen und den Fähigkeiten, die die Migranten im Migrationsprozess gewonnen haben, zu profitieren.

### **Regionale Kooperation**

Unilaterale Politiken zum Schutz von Wanderarbeitnehmern werden durch die zunehmende Integration der Weltwirtschaft herausgefordert. Es wird erwartet, dass ab 2015 eine stärkere regionale Integration in Südostasien durch die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft mit einem gemeinsamen Markt für Dienstleistungen, Güter, Kapital und Arbeit zwischen den Mitgliedstaaten des Verbands südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations) die Migration qualifizierter Arbeit-

nehmer in der Region vereinfachen wird. Andererseits sind durchlässige Grenzen eine kontinuierliche Konfliktquelle zwischen den Philippinen und einigen angrenzenden Ländern, insbesondere im Hinblick auf die Themen illegale Migration und Migration niedrigqualifizierter Arbeitskräfte. Wie diese Realitäten die Effektivität lokaler Migrationspolitiken beeinflussen, bleibt abzuwarten.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Die Vereinigten Staaten entließen die Philippinen am 4. Juli 1946 durch den Vertrag von Manila in die Unabhängigkeit. Offiziell feiert das Land seine Unabhängigkeit aber am 12. Juni im Gedenken an die Einrichtung der philippinischen Revolutionsregierung 1898.
- <sup>2</sup> Samonte (1995).
- <sup>3</sup> Mercene (2007).
- <sup>4</sup> Agoncillo (1990).
- <sup>5</sup> Der Begriff Filipinos bezeichnet in diesem Dossier philippinische Staatsangehörige.
- <sup>6</sup> Für weitere Informationen zu den Persischen Golfstaaten siehe das Länderprofil über die Mitgliedstaaten des Golfkooperationsrats, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/150735/golfstaaten> (Zugriff: 16.10.2013)
- <sup>7</sup> Mughal/Padilla (2005) und Agunias (2008).
- <sup>8</sup> Ein Gesetz verlangt seit 1950, dass sich Ausländer, die auf den Philippinen leben, jährlich registrieren lassen.
- <sup>9</sup> Dies umfasst in der Regel Personen, die keinen dauerhaften Aufenthaltsstatus besitzen. Während diese 'non-immigrant aliens' nicht dauerhaft in den Philippinen verbleiben dürfen, gibt es bestimmte Gruppen, wie z.B. Rentner, die über einen längeren Zeitraum im Land leben dürfen.
- <sup>10</sup> Die Verfassung von 1987 limitierte ausländische Anteilseignerschaften in wichtigen Wirtschaftssektoren. Ausländer dürfen demnach nur maximal 40% der Anteile an einem Unternehmen besitzen.
- <sup>11</sup> 2011 rangierten die Philippinen laut Forbes Magazine beispielsweise auf Platz 8 von 31 im Rahmen des HSBC Expat Explorer Surveys analysierten Ländern in Bezug auf die Freundlichkeit gegenüber entsandten Arbeitnehmern (Expatriates).
- <sup>12</sup> Die Daten der Übersee-Kommission zur Zahl der im Ausland lebenden Filipinos basieren sowohl auf Schätzungen der Zielländer als auch auf Statistiken des philippinischen Einwanderungsbüros zur Zu- und Abwanderung von Filipinos. Für eine Diskussion siehe Battistella und Asis (2013). Eine alternative Schätzung der Weltbank (2011), die auf der Methode von Tatha und Shaw (2007) beruht, geht für das Jahr 2010 von 4,3 Millionen Filipinos in Übersee aus.
- <sup>13</sup> Siehe z.B. Maimba und Ratha (2005).
- <sup>14</sup> Carino (1987) und Carino (1994).
- <sup>15</sup> Battistella und Asis (2013).
- <sup>16</sup> Zumeist handelt es sich um Frauen, die offiziell als Showtänzerinnen oder Sängerinnen angestellt werden in der Praxis häufig aber sexuell ausgebeutet werden. Siehe dazu Arenz, Frank (2012): Philippinische Entertainerinnen – Über die prekäre Situation der Frauen im 'Entertainment-Gewerbe'. Südostasien 2/2012, S. 56-58.

- <sup>17</sup> Siehe z.B. International Organization for Migration (2005).
- <sup>18</sup> Siehe das Commonwealth-Gesetz Nr. 63 zur Art und Weise wie die philippinische Staatsangehörigkeit verloren gehen oder wiedererworben werden kann (Commonwealth Act No. 63 'Providing for ways in which Philippine Citizenship may be lost or re-acquired').
- <sup>19</sup> Siehe Panopio (2005) für eine Diskussion.
- <sup>20</sup> Das Geburtsortprinzip (jus soli) wurde unter der US-amerikanischen Kolonialregierung angewandt.
- <sup>21</sup> Siehe Panopio (2005) für eine Diskussion.
- <sup>22</sup> Siehe RA 8042, in aktuellster Fassung, zur illegalen Rekrutierung und RA 9208, in aktuellster Fassung, zu Menschenhandel.
- <sup>23</sup> Orbeta/Abrigo (2011).
- <sup>24</sup> Manila Standard Today, 8. März 1995, S. 5. Diese Zahl könnte zu hoch geschätzt sein. Offizielle Statistiken zur Zahl der in den Philippinen lebenden Ausländer, unabhängig von ihrem Status, aus den Jahren 1990 und 2010 übersteigen 200.000 nicht.
- <sup>25</sup> <http://www.philstar.com/metro/107464/bi-aliens-pay-fees-now> (Zugriff: 1.7.2013).
- <sup>26</sup> Siehe Orbeta und Abrigo (2011) zur Entsendung, Tornea (2003) und Go (2012) zu Reintegrationsdienstleistungen.

## Quellen und weiterführende Literatur

- Agoncillo, T.A. (1990): History of the Filipino people. 8. Aufl. Quezon City: Garotech.
- Agunias, R.D. (2008): Managing Temporary Migration: Lesson from the Philippine Model. Insight: Program on Migrants, Migration, and Development. [http://www.migrationpolicy.org/pubs/insight\\_poea\\_oct07.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/insight_poea_oct07.pdf) (Zugriff: 18.9.2013)
- Battistella, G./M.M.B. Asis (2013): Country Migration Report: The Philippines 2013. Philippinen: International Organization for Migration und Scalabrini Migration Center.
- Carino, B. (1987): The Philippines and Southeast Asia: Historical Roots and Contemporary Linkages. In: Fawcett, J./B. Carino (Hg.): Pacific Bridges: The New Immigration from Asia and the Pacific Islands. New York: Center for Migration Studies, S. 305-325.
- Carino, B. (1994): International Migration from the Philippines: Policy Issues and Problems. In: Herrin, A. (Hg.): Population, Human Resources and Development. Quezon City, Philippinen: UP Center for Integrative and Development Studies.
- Go, S. (2012): The Philippines and Return Migration: Rapid Appraisal of the Return and Re-Integration Policies and Service Delivery. Manila: International Labour Office, ILO Country Office for the Philippines.
- International Organization for Migration (2005): World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration. Genf: International Organization for Migration.
- Maimba, S.M./D. Ratha (Hg.) (2005): Remittances: Development Impact and Future Prospects, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development und World Bank.
- Mercene, F.L. (2007): Manila Men in the New World: Filipino Migration to Mexico and the Americas from the Sixteenth Century. Quezon City: University of the Philippines Press.

- Mughal, R./L. Padilla (2005): Regulatory Frameworks for Recruitment of Migrant Workers and Minimum Standards in Employment Contracts: A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka. In: MacKenzie, M. (Hg.): Labor Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits. Genf: International Organization for Migration, S. 13-83.
- Orbeta, A.C./M. Abrigo/M. Cabalfin (2009): Institutions Serving Philippine International Labor Migrants. Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper Series No. 2009-31. <http://dirp4.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps0931.pdf> (Zugriff: 18.9.2013)
- Orbeta, A.C./M. Abrigo (2009): Philippine International Labor Migration in the Past 30 Years: Trends and Prospects. Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper Series No. 2009-31. <http://dirp4.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps0933.pdf> (Zugriff: 18.9.2013)
- Orbeta, A.C./M. Abrigo (2011): Managing International Labor Migration: The Philippine Experience. Philippine Journal of Development, Jg. 38, Nr. 1 und 2.
- Panopio, J.B.F. (2005): Philippine Citizenship, Dual Citizenship, and Dual Allegiance: An Evaluation of RA 9225, the Dual Citizenship Law. UST Law Review, Jg. 49.
- Ratha, D./W. Shaw (2007): South-South Migration and Remittances, World Bank Working Paper No. 102, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development und World Bank.
- Ruiz, N.G. (2008): Managing Migration: Lessons from the Philippines. Migration and Development Brief 6. Heruntergeladen von der Welt Bank Datenbank am 1. Juni 2013.
- Samonte, E. (1995): Issues and Concerns of Overseas Filipinos: An Assessment of the Philippine Government's Response. Quezon City:: UP Center for Integrative and Development Studies and the University of the Philippines Press.
- Tornea, V.F. (2003): Reintegration Program for Migrant Workers. Review of Women's Studies, Jg. 13, Nr. 2.
- World Bank (2011): Migration and Remittances Factbook 2011. 2. Aufl., Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development und World Bank.

#### Internetquellen

Commission on Filipinos Overseas: [www.cfo.gov.ph](http://www.cfo.gov.ph)

Karte der Philippinen: [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html)

National Statistics Office: [www.census.gov.ph](http://www.census.gov.ph)

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

Philippine Overseas Employment Administration: [www.poea.gov.ph](http://www.poea.gov.ph)

U.S. Committee for Refugees and Immigrants: [www.refugees.org](http://www.refugees.org)

World Development Indicators: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

#### Der Autor

**Michael M. Abrigo** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Philippine Institute for Development Studies (PIDS). Die Ansichten, die in diesem Dossier wiedergegeben werden, entsprechen nicht unbedingt den Ansichten des PIDS.

E-Mail: [mmabrig@gmail.com](mailto:mmabrig@gmail.com)

## IMPRESSUM

Herausgeber: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück, Tel.: +49(0)541 969 4384, Fax: +49 (0)541 969 4380, E-Mail: [imis@uni-osnabrueck.de](mailto:imis@uni-osnabrueck.de)

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 53113 Bonn, Dienstsitz Berlin, Friedrichstraße 50, 10117 Berlin, unter Mitwirkung des Netzwerks Migration in Europa e.V.

Redaktion: Vera Hanewinkel, Apl. Prof. Dr. Jochen Oltmer (verantw.)

Übersetzung ins Deutsche: Vera Hanewinkel

Die Erstellung der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) erfolgt in Kooperation der o.a. Partner. Der Inhalt der Länderprofile und Kurzdossiers gibt nicht unbedingt die Ansicht der Herausgeber wieder. Der Abdruck von Auszügen und Graphiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: [www.bpb.de](http://www.bpb.de), [www.imis.uni-osnabrueck.de](http://www.imis.uni-osnabrueck.de), [www.migration-info.de](http://www.migration-info.de), [www.network-migration.org](http://www.network-migration.org)

Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: [www.bpb.de](http://www.bpb.de)