

- Portes, Alejandro und Ruben G. Rumbaut: *Immigrant America: a portrait*. Berkley 1990.
- Sassen, Saskia: *The Mobility of Labor and Capital. A study in international investment and capital flow*. Cambridge 1988.
- Sassen, Saskia: *The Global City*. New York, London, Tokyo. Princeton 1991.
- Sassen, Saskia: *Immigration in a World Economy*. Paper presented at the International Workshop on „Migration and the Uprooting of People“. Internationales Forschungszentrum Kulturwissenschaften, Wien 1995.
- Sahlins, Marshall: *Cosmologies of Capitalism: The Trans-Pacific Sector of the „World-System“*. In: Dirks, Nicholas B., Geoff Eley und Sherry B. Ortner (Hrsg.): *Culture/Power/History. A Reader in Contemporary Social Theory*. Princeton 1994, S. 412 – 455.
- Simmons, Alan B. und Jean Pierre Guengant: *Caribbean Exodus and the World System*. In: Kritz, Mary M., Lin Lean Lim und Hania Zlotnik (Hrsg.): *International Migration Systems. A Global Approach*. Oxford 1992.
- Stark, Oded: *The Migration of Labor*. Cambridge 1991.
- Swindell, Kenneth: *Accumulation, Uncertainty and Survival: Migration and Rural Households in Northwest Nigeria*. Paper presented at the International Workshop on „Migration and the Uprooting of People“. Internationales Forschungszentrum Kulturwissenschaften, Wien 1995.
- Zapata Martelo, Emma: *Economic Internationalization, Population Flow, and Changes in the Domestic Unit of Production*. Paper presented at the International Workshop on „Migration and the Uprooting of People“. Internationales Forschungszentrum Kulturwissenschaften, Wien 1995.
- Zolberg, Aristide R.: *The Next Waves: Migration Theory for a Changing World*. In: *International Migration Review*, 23, 3 (1989), S. 403 – 430.

Christof Parnreiter, A-1020 Wien, Untere Augartenstraße 37/11

Journal für Entwicklungspolitik XI/3, 1995, S. 261 – 284

Saskia Sassen

Die Immigration in der Weltwirtschaft¹

Die Grundsätze der Einwanderungspolitik werden überwiegend von den Industrieländern geprägt, obwohl hauptsächlich Ein- und Auswanderungen in den Entwicklungsländern stattfindet. Dazu kommt, daß es ungeachtet großer Unterschiede in der Organisation der Wirtschaft und Kultur in den Industrieländern in den grundsätzlichen Fragen der Einwanderungspolitik weitgehende Übereinstimmung gibt.

Obwohl zwischen den einzelnen Ländern vielfältige Unterschiede hinsichtlich der Details ihrer Einwanderungspolitik und deren Instrumente bestehen, weisen die wichtigsten entwickelten Einwanderungsländer grundlegende Ähnlichkeiten in ihrer Einwanderungspolitik auf. Diese resultieren aus einem Verständnis a) von Einwanderung als einer Folge von Unzulänglichkeiten in den Entwicklungsländern und der individuellen Entscheidungen und Handlungen der Einwanderer; b) der Aufnahmeländer, die sich lediglich als Empfänger betrachten, die mit dem Prozeß der Emigration nichts zu tun haben. Einwanderung erscheint insofern als ein Prozeß, der erst mit der Ankunft des Einwanderers an den Grenzen des Aufnahmelandes beginnt. Erst ab diesem Augenblick wird der aufnehmende Staat – hinsichtlich seiner Entscheidung über ein größeres oder kleineres Maß an Wohlwollen – als Akteur in der Migrationsdynamik wahrgenommen.

Ein so abgesteckter Rahmen der Einwanderung basiert auf einer falschen Grundannahme über die Beziehung zwischen den Sendeländern in der Dritten Welt und den Aufnahmeländern in der entwickelten Welt. Die Verantwortung für die Auswanderung und die mit ihr verbundenen Belastungen werden dabei direkt den Auswanderungsländern, vor allem den einzelnen Einwanderern, aufgebürdet. Dieses verbreitete Verständnis von Immigration bedarf einer grundsätzlichen Revision.

Neben dem zentralen Aspekt eines adäquateren Verständnisses der Ursachen der internationalen Migration zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern, gibt es zwei weitere Faktoren, die zu einem solchen kritischen Umdenken zwingen. Einer davon ist die zunehmende Globalisierung der hochentwickelten Wirtschaftssysteme. Die gegenwärtige Einwanderungspolitik in den Industrieländern steht zu anderen bedeutsamen politischen Strukturen im internationalen System und der Zunahme der

¹ Aus dem Englischen übersetzt von Halina Klimkiewicz.

weltweiten ökonomischen Integration in immer stärkeren Gegensatz. Diese Länder öffnen ihre Wirtschaft für das Auslandskapital und für den Handel und deregulieren ihre Finanzmärkte. Die Herausbildung eines neuen ökonomischen Gefüges in den Industrieländern reduziert die Rolle der nationalen Regierungen und der nationalen Grenzen bei der Kontrolle internationaler Transaktionen.

Ein anderer Faktor ist die Tatsache, daß zwar alle Industrieländer im Laufe des letzten Jahrzehnts eine rasch wachsende Zahl an legalen wie auch an nicht registrierten Einwanderern empfangen haben, es aber kein Land gibt, das seine Immigrationspolitik als effektiv ansieht (Cornelius, Martin und Hollifield 1994). Meines Erachtens ist diese Ineffizienz großteils auf Mißverständnisse hinsichtlich der Ursachen von Migration sowie auf eine Migrationspolitik zurückzuführen, die mit der neuen, die ökonomische Transnationalisierung fördernden globalen Ordnung immer weniger im Einklang steht.

Was dem gängigen Verständnis von Einwanderung fehlt, ist die Einsicht, daß die ökonomische Transnationalisierung mit ihren verschiedenen Erscheinungsformen, die sie im Laufe der Zeit und an verschiedenen Orten angenommen hat, selbst ein Element jener Dynamik ist, die die internationale Migration aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer fördert. Die ökonomische Transnationalisierung führt zum Aufbau von Beziehungen zwischen den Ländern und, oftmals über Entwicklungsprojekte, zur Entwurzelung der Menschen und zwingt diese zur Überlebenssicherung in die Migration. Mit der fortschreitenden ökonomischen Globalisierung verschärfen sich die Divergenzen zwischen der neuen ökonomischen Ordnung und den einwanderungspolitischen Leitlinien und werden immer problematischer.

Der vorliegende Artikel diskutiert diese Fragen unter besonderer Bezugnahme auf die neue internationale Migration nach Japan. Da es sich dabei um eine junge Migration handelt und Japan keine so lange oder komplexe Migrationsgeschichte hat wie andere Industrieländer in Nordamerika und Westeuropa, sind wir in der Lage, den Zusammenhang von ökonomischer Globalisierung und der Entstehung von Migrationsströmen einzufangen. Immer mehr deutet auch darauf hin, daß selbst einige der erfolgreichsten neu-industrialisierten Länder Asiens einen heftigen Entwurzelungsprozeß mit damit verbundener Auswanderung erfahren haben, wobei ein Teil der Auswanderung Japan zum Ziel hat (Institute of Asian Studies 1994). Dieser Artikel beschäftigt sich im besonderen mit den Implikationen für die Einwanderungspolitik als Folge von ökonomischer Transnationalisierung und von Entwurzelungseffekten, wie sie aus einer ökonomischen Entwicklung resultieren, die gegenwärtig in vielen der export-orientierten Projekte und Maßnahmen von IMF und Weltbank implementiert wird.

Einige konzeptuelle Fragestellungen

Diese verschiedenen Wechselwirkungen können in Form einer allgemeinen These formuliert werden, an der sich die Analyse in diesem Artikel orientiert: die internationale Migration ist in größere soziale, ökonomische und politische Prozesse eingebettet; die ökonomische Transnationalisierung ist eine Form dieser Verflechtung.

Diese Aussage enthält drei voneinander klar unterscheidbare analytische Komponenten. Die eine bezieht sich auf den Schnittpunkt zwischen den transnationalen ökonomischen Prozessen und den Auswanderungsländern/-gebieten, und zwar in Bezug auf die Auswirkung dieser Prozesse auf die Überlebensweise und die Kultur jener Gebiete. Diese Frage nimmt in diesem Band den weitaus größten Raum ein. Eine andere in diesem Artikel diskutierte Frage bezieht sich auf die Herausbildung der Beziehungen zwischen den Sendeländern in der Dritten Welt und den Aufnahmeländern in der entwickelten Welt. Das dritte analytische Problem ist die Auswirkung der ökonomischen Transnationalisierung auf die Inkorporierung der Einwanderer in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft der jeweiligen Aufnahmeländer, eine Frage, die für diesen Band weniger zentral ist (detaillierte Angaben und eine Bibliographie zu diesem Thema finden sich in Sassen 1996a, in Druck).

1. Entwurzelung, Vertreibung, Verwestlichung

Die transnationalen ökonomischen Prozesse können, im Prinzip, in negativer oder positiver Weise, die Menschen sehr stark in ihrer Neigung beeinflussen, sich, massenweise oder höchst selektiv, in Bewegung zu setzen. Ein zentraler Faktor, der Menschen dazu bewegt, sich Migrationsströmen anzuschließen, ist die Auflösung traditioneller Überlebensformen, die oft eine Folge von ökonomischer Transnationalisierung ist. Der am besten dokumentierte und häufigste Fall ist wahrscheinlich die Entwicklung von typischerweise für den Export bestimmten kommerziellen *cas-crops* und die damit verbundene Vertreibung der Kleinproduzenten, die zur Überlebenssicherung häufig zu landwirtschaftlicher Lohnarbeit gezwungen sind. Die Förderung der für die gängige Entwicklungspolitik so charakteristischen export-orientierten Entwicklung führte zu einer Ausdehnung dieses Vertreibungseffekts von den traditionellen Kleinunternehmungen hin zur wachsenden Zahl der Industriebetriebe, insbesondere im Bereich der Produktion (Chant 1992; Bonacich et al. 1994; Ward 1990, Bose/Acosta-Belen 1995). Die „Export Processing Zones“ stellen die formalisierteste Art dieser Entwicklungsstrategie dar. Eines der dramatischsten Beispiele dieser durch die groß-angelegten Modernisierungsprojekte ausgelösten Vertreibungseffekte ist der Bau von Staudämmen (siehe Banerjee-Guha in diesem Band).

Die neuen Freihandelssysteme mit dem Ziel einer Erleichterung der Exporte aus den Industrieländern haben auch zu spezifischen Vertreibungseffekten unter niedrigentlohnenden Arbeitern und ökonomischen Tätigkeiten im low-profit-Sektor in den Entwicklungsländern geführt. Ein Beispiel davon ist der Einfluß der NAFTA auf landwirtschaftliche Kleinproduzenten in Mexiko, deren Markt von den großen Getreideproduzenten aus den USA beherrscht wird; es gibt unter Politikern und Experten auf beiden Seiten der Grenze einen wachsenden Konsens darüber, daß dies zu einer wachsenden Verarmung und zur Emigration in die USA führt. NAFTA hat aber auch zur Dezimierung der Spielzeugindustrie in Mexiko geführt, einer auf Handwerk basierenden Industrie, die überwiegend aus kleinen, unabhängigen Unternehmungen besteht. Große ausländische Erzeuger drängen auf den Markt vor und überfluteten ihn mit standardisiertem und Hightech-Spielzeug. In der Folge wurde es für die kleinen Spielzeughersteller immer schwieriger zu überleben, und die Beschäftigung fiel in diesem Sektor drastisch. Es ist nicht unvorstellbar, daß einige dieser vertriebenen Arbeiter und Kleinunternehmer schließlich in die USA auf Arbeitssuche gehen werden.

Allerdings gibt es noch andere, weniger eindeutige Wege, auf denen Menschen aufgrund von Modernisierungsprojekten in die Migration getrieben werden. Dazu zählen Militärinterventionen westlicher Mächte für sogenannte Demokratisierungszwecke sowie der Einfluß von westlich geprägter Bildung und Kulturimport. Die amerikanischen Militärinterventionen in Vietnam und El Salvador produzierten eine große Zahl von anerkannten und nicht anerkannten Flüchtlingen in den USA, Flüchtlinge, die – wie im Fall von El Salvador – aus dem anderen, „feindlichen“ politischen Lager kamen oder, wie in Vietnam, von der alliierten Seite. Der Umstand, daß diese Migration auf beiden Seiten der politischen Trennlinie größtenteils in die USA dirigiert wurde, hängt mit der Tatsache zusammen, daß beide Staaten sich in deren Einflußzone befanden. Die Implantierung von westlich geprägter Bildung als Teil eines breiteren Modernisierungsprozesses ist wahrscheinlich eher unvermeidbar. In vielen Fällen bedeutete dies, daß Fachkräfte für einen nicht existierenden oder noch unterentwickelten Arbeitsmarkt in ihrem eigenen Land ausgebildet werden; zumindest aber werden sie für entwickelte Ökonomien vorbereitet (Portes 1979).

Schließlich übt auch die sogenannte globale Kultur, die in Wirklichkeit weitgehend um die Werte, Images und Technologien des Westens zentriert ist, einen diffusen Einfluß aus (Hall 1991). Der Einfluß dieser Kulturimporte, insbesondere auf die jungen Generationen, ist schwer meßbar, aber sicher sehr groß. Sie mögen Auswirkungen auf Migration insofern haben, als junge Männer und Frauen ähnlich ihren Eltern, die den Lichtern der Stadt erlegen sind, aufbrechen, um in New York oder Paris ein gutes Leben zu suchen. Es gibt immer mehr Belege für eine unter jungen Leuten verbreitete Subkultur der zeitweisen Migration in die USA (Mahler 1996).

Entwurzelung, Vertreibung, Verwestlichung können Menschen zur Migration mobilisieren. Aber wohin sie gehen, hat zu einem Großteil mit den Beziehungen zu tun, die ihre Ursprungsländer oder -regionen mit dem Westen verbinden. Sowohl die bereits bestehenden als auch die neuen geopolitischen und ökonomischen Beziehungen zwischen den Sende- und Aufnahmeländern können also zu Migrationspfaden aktiviert werden.

2. Ökonomische und geopolitische Beziehungen

Die spezifischen Prozesse, durch die die ökonomische Transnationalisierung die wichtigsten Einwanderungsländer mit den jeweiligen Auswanderungsländern verbindet, differieren je nach Periode, Land und Region. So waren die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen in den Jahren nach 1800 durch ganz andere Prozesse geprägt als es die heutigen Beziehungen der USA mit der Karibik sind, und diese wiederum unterscheiden sich von den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den wichtigsten europäischen Aufnahmeländern und den ihnen Arbeitskräfte sendenden Ländern oder von Japan mit seinen überwiegend asiatischen Sendeländern. Dazu kommt, daß in all diesen Situationen eine Vielzahl ökonomischer, geopolitischer und ethnischer Verflechtungen existiert. Was die gegenwärtige Periode kennzeichnet, ist a) die zunehmende Herausbildung ökonomischer Verflechtungen, bei denen der Staat eine deutlich reduzierte Rolle spielt, ein Zustand, den man zunehmend mit der Transnationalisierung oder Globalisierung in Zusammenhang bringt, und b) die Tatsache, daß der Staat heute in einem viel größeren Ausmaß über technische und bürokratische Kontrollmechanismen verfügt, als dies in der Periode der transatlantischen Massenwanderung in der ersten Dekade des 19. Jahrhunderts der Fall war.

Die Mechanismen, die die Immigrations- und Emigrationsländer miteinander verbinden, können im Prinzip viele Formen annehmen. Jedoch scheinen zwei davon zu dominieren und für die meisten Wellen verantwortlich zu sein. Zum einen handelt es sich um die ehemals kolonialen, heute neo- oder quasi-kolonialen Abhängigkeiten, wozu auch der Typus militärischer Präsenz zählt, wie sie die USA unter so unterschiedlichen Bedingungen wie in El Salvador oder auf den Philipinen praktiziert haben. Zum anderen handelt es sich um eine Reihe von ökonomischen Verflechtungen, wie sie im Zuge der ökonomischen Transnationalisierung entstanden sind, von der Auslagerung der Produktion, der Implantierung exportorientierter Landwirtschaft durch ausländisches Investment, bis zum Einfluß der multinationalen Konzerne auf die Konsumgütermärkte der Sendeländer.

Ein dritter Verflechtungs-Typus ist durch einen noch viel höheren Grad an Spezifität charakterisiert und mit einer Vielfalt an Mechanismen ausge-

stattet; von besonderer Bedeutung sind dabei die entweder direkt von Regierungen oder im Rahmen einer von einer Regierung unterstützten Initiative von Arbeitgebern organisierte Rekrutierung von Arbeitskräften sowie ethnische Verbindungen, die zwischen Gemeinschaften im Ursprungs- und Destinationsland im Zuge der Herausbildung transnationaler Haushalte oder breiterer Verwandtschaftsstrukturen entstanden sind. Sowohl das Rekrutierungsverfahren als auch die ethnischen Beziehungen funktionieren innerhalb der breiteren transnationalen Räume, die sich durch die neo-kolonialen Prozesse und/oder die ökonomische Transnationalisierung konstituieren haben.

Manche Formen organisierter Rekrutierung durch Arbeitgeber oder durch Regierungen im Auftrag von Arbeitgebern stehen zwar oftmals am Beginn von Immigrationen, wie etwa um 1800 oder auch heute, doch die meisten Migrationen erlangen mit der Zeit von den Mechanismen der organisierten Rekrutierung eine gewisse Selbständigkeit. Obwohl die organisierte Rekrutierung, und damit die Konstituierung bestimmter Länder als arbeitskräfteexportierende Länder, sich in vielerlei Hinsicht radikal von der durch ehemalige koloniale Abhängigkeit hervorgerufenen Migration unterscheidet, gibt es auch Ähnlichkeiten. In mannigfacher Weise ist das Arbeitskräfte exportierende Land zu einer untergeordneten Position reduziert und wird in den Medien und im politischen Diskurs nur als ein Arbeitskräfte exportierendes Land dargestellt. Dies war auch im letzten Jahrhundert der Fall, als einige arbeitskraftsendenden Regionen unter Bedingungen ökonomischer und häufig auch quasi politischer Unterordnung existierten. Eine solche Region waren etwa die ehemals polnischen Gebiete, die an Deutschland gefallen waren, eine Region, die eine bedeutende Migration der „ethnischen“ Polen nach Westdeutschland und darüber hinaus erzeugte. Ähnliches gilt auch für die Iren in England; und für Italien, das immer wieder Arbeitskräfte-Lieferant für das restliche Europa war.

Zu den großen Massenwanderungen in den Jahren um und nach 1800 kam es im Zuge der Entstehung eines transatlantischen ökonomischen Systems, durch das etliche Nationalstaaten mittels ökonomischer Beziehungen und Kriege miteinander verbunden wurden. Die transatlantische Wirtschaft war der Angelpunkt der US-amerikanischen Entwicklung. Es gab einen gewaltigen Fluß an Kapital, Waren und Arbeitskräften sowie spezifische Strukturen, die dieses transatlantische System erzeugten. Vor dieser Zeit war die Arbeitskräftewanderung über den Atlantik überwiegend erzwungen, vor allem Sklaverei, hauptsächlich aus den kolonisierten afrikanischen und asiatischen Territorien. In ähnlicher Weise hatten auch die Wanderungen nach England in den 1950er Jahren ihren Ursprung in den ehemaligen britischen Kolonien. Und schließlich erfolgten die Migrationsbewegungen nach Westeuropa in den 60er und 70er Jahren in einem Kontext von direkter

Rekrutierung sowie von europäischer regionaler Dominanz über den mediterranen Raum sowie über einige osteuropäische Länder. Ich meine, daß es unter den Ländern mit großer Arbeitsimmigration keine oder nur einige wenige unschuldige Zuschauer gibt. Die Aufnahmeländer waren selbst Teil jener Prozesse, die zur Entstehung der internationalen Migration führten.

Die erneute Massenimmigration in die USA in den 1960er Jahren, nach fünf Jahrzehnten geringer oder nicht vorhandener Immigration, fand im Kontext expandierender ökonomischer und militärischer Aktivitäten der USA in Asien und im Karibischen Becken statt. Die Vereinigten Staaten stehen im Zentrum eines internationalen Systems von Kapitalanlage und Produktion, das diese unterschiedlichen Regionen miteinander verbindet. In den 60er und 70er Jahren spielten die USA eine wesentliche Rolle bei der Herausbildung eines weltwirtschaftlichen Systems. Ihre Gesetzgebung zielte auf die Öffnung sowohl der eigenen Wirtschaft als auch der anderer Länder für den freien Fluß von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Information hin. Diese zentrale militärische, politische und ökonomische Rolle hat meiner Ansicht nach sowohl zur Entstehung von Verhältnissen, durch die Menschen sowohl auf lokaler als auch internationaler Ebene zur Migration getrieben wurden, als auch zur Herausbildung von Verbindungen mit den Vereinigten Staaten beigetragen, die später zu oft unbeabsichtigten Brücken für die internationale Migration werden sollten. Maßnahmen, von denen man gemeinhin glaubt, daß sie von Migration abhalten – Auslandskapital und Förderung des exportorientierten Wachstums in den Entwicklungsländern – scheinen eine genau entgegengesetzte Wirkung zu haben. Unter den wichtigsten Ländern, aus denen in den 70er und 80er Jahren in die USA Immigranten kamen, befanden sich einige der neuindustrialisierten Länder Süd- und Südostasiens, deren extrem hohe Wachstumsraten gemeinhin als ein Resultat der zuerst erfolgten direkten Auslandsinvestitionen in der Exportproduktion gesehen werden.

Daß Wanderungen bestimmten Mustern folgen, zeigt sich ferner auch in den Statistiken über den Anteil der USA an der globalen Immigration. Obwohl unzureichend, zeigen die vorhandenen Daten des *Demographic Yearbook* der UNO und des *World Population Prospects*, daß Mitte der 80er Jahre 19% der weltweiten Emigration die USA erreichte. Dieses Statistik beruht auf den Daten über permanente Niederlassung, was illegale Immigration und inoffizielle Flüchtlingsströme zwischen Staaten, eine zunehmende Kategorie, ausschließt. Eine Aufgliederung nach Ursprungsregionen und -ländern läßt deutliche Regelmäßigkeiten erkennen. Die USA nahmen 27% der gesamten Emigration aus Asien, aber 81,5% der koreanischen Emigration und fast 100% der Emigration aus den Philippinen auf. Auf die USA entfielen 70% der Emigration aus dem karibischen Raum, aber fast 100% aus der Dominikanischen Republik und Jamaika sowie 62% aus Haiti. In die USA strömten

19,5% der gesamten Emigration aus Zentralamerika, aber 52% aus El Salvador, dem Land mit der größten US-amerikanischen Involvement in der ganzen Region.

An anderer Stelle (1988) habe ich drei Prozesse identifiziert, die den größeren Zusammenhang bilden, in dem man die neue Phase der Einwanderung in die USA nach 1965 plazieren kann: die Auslagerung der Produktion; die Internationalisierung der wichtigsten Großstädte in den USA, die sich zu Zentren für das internationale Business und für die Koordination und das Management des globalen ökonomischen Systems entwickeln; und drittens die Entstehung von Rahmenbedingungen in den USA, die das Land zu einem attraktiven Ort für ausländische Produzenten und andere Arten von Unternehmungen machen, was schließlich bestimmte Regionen in den USA gegenüber Dritte-Welt-Ländern als Produktionsstätten wettbewerbsfähig machen würde. Zumindest mit zwei dieser Voraussetzungen haben wir es auch in Japan zu tun: die rapide Zunahme von Produktionsauslagerungen sowie das rasche Wachsen von Tokyo und anderen größeren japanischen Städten als internationale Geschäftszentren. Der dritte Faktor spielt in Japan kaum eine Rolle, und daran dürfte sich auch nichts ändern. Obwohl die ausländischen Investitionen stetig zunehmen, ist das Niveau insgesamt so niedrig, daß sie für unsere Überlegungen von keiner wesentlichen Bedeutung sind (Sassen 1991).

Die aus diesen Entwicklungen resultierenden Implikationen für die Migration sind in Kürze folgende. Die Internationalisierung der Produktion schuf Verbindungen zwischen den USA und einer Reihe von Dritte-Welt-Ländern und erzeugte darüber hinaus entwurzelte und zur Migration bereite Menschen. Die Entwicklungen in den Großstädten führten nicht nur zu einer Zunahme an gutbezahlten Jobs, sondern auch zu einer Masse niedrigentlohnter Jobs und zu einer Deregulierung des Arbeitsmarktes. Dies schuf Voraussetzungen für die Aufnahme einer großen Zahl an Arbeitsmigranten. Schließlich trug auch die wachsende Präsenz ausländischer Produzenten und anderer Unternehmungen auf dem Gebiet der USA zur Schaffung transnationaler Räume für ökonomische Aktivitäten bei. Die Arbeitsmigranten erweisen sich dabei als ein Reservoir an Schlüsselarbeitskräften für die Produktion und tragen dazu bei, die Produktionskosten in den USA zu mindern.

Auf einer mehr konzeptuellen Ebene könnte man diese Tendenzen generalisieren und postulieren, daß Migrationen innerhalb von Systemen stattfinden, und daß man diese Systeme auf verschiedene Art und Weise bestimmen kann. Die Art der in diesem Artikel vorgenommenen ökonomischen Spezifizierung stellt ja nur eine von vielen Möglichkeiten dar. In anderen Fällen muß allerdings ein System, innerhalb dessen die Immigration stattfindet, in politischen oder ethnischen Kategorien genauer beschrieben

werden. Man könnte zum Beispiel fragen, ob es systemische Verbindungen gibt, die den gegenwärtigen zentraleuropäischen Migrationen nach Deutschland und Österreich zugrunde liegen. Anstatt als Ursache einfach Armut, Arbeitslosigkeit oder generell das Fiasko des Sozialismus anzunehmen, könnten wir etwa fragen, ob es hier Verbindungen gibt, die als Brücken funktionieren. Vor dem Zweiten Weltkrieg waren Berlin und Wien die größten Aufnahmestädte für große Migrationen aus dem Osten. Diese Praxis produzierte und reproduzierte darüber hinaus Migrationssysteme als solche. Schließlich hatte die aggressive Kampagne während der Jahre des Kalten Krieges, die den Westen als einen Ort vorstellte, in dem ökonomisches Wohlergehen die Norm ist und gut bezahlte Jobs leicht zu finden sind, sicherlich auch einen gewissen Einfluß auf die Entscheidung der Menschen, in den Westen auszuwandern; eine adäquatere Beschreibung der Verhältnisse hätte möglicherweise potentielle Migranten davon abgehalten, in den Westen zu gehen, abgesehen von jenen, die auf alle Fälle gekommen wären. Diese historischen und aktuellen Bedingungen beinhalten Elemente zur Bestimmung der Systeme, innerhalb welcher die gegenwärtige Migration aus Osteuropa nach Deutschland und Österreich stattfindet.

Das Faktum einer Geopolitik der Migration läßt sich an einigen Daten über die Migration in Europa ablesen. 60% der ausländischen Wohnbevölkerung in Großbritannien kommen aus den asiatischen oder afrikanischen Ländern, aus dem früheren Commonwealth oder den ehemaligen Kolonien; die europäische Migration ist eher gering, wobei fast zwei Viertel davon aus Irland stammen – einst ebenfalls eine britische Kolonie. Es gibt fast keine Immigranten aus solchen Ländern wie die Türkei oder Jugoslawien, die in Deutschland etwa den größten Anteil ausmachen. Umgekehrt haben fast alle aus dem indischen Subkontinent und der englischen Karibik stammenden und in Europa sich aufhaltenden Immigranten ihren Wohnsitz in Großbritannien.

Spinnt man diesen Gedanken weiter, zeigt sich, daß in den ersten zehn Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg die überwältigende Mehrheit der nach Deutschland Immigrierten aus den 8 Mio. vertriebenen Deutschstämmigen, die sich hier wieder niederließen, bestand. Eine andere Gruppe waren jene 3 Mio., die vor der Errichtung der Berliner Mauer 1961 aus der DDR gekommen waren. Fast alle Deutschstämmigen gingen nach Deutschland; jene, die nicht nach Deutschland gingen, wanderten in die USA aus. Aber auch 86% der in Europa lebenden griechischen Immigranten haben ihren Wohnsitz in Deutschland, von den türkischen Immigranten in Europa wohnen fast 80% und von den jugoslawischen 76% in Deutschland. In letzter Zeit dehnte auch Deutschland seine Arbeitskräfte-Rekrutierung auf andere Herkunftsgebiete wie Portugal, Algerien, Marokko oder Tunesien aus, obwohl die überwältigende Mehrheit der Immigranten aus diesen Ländern ihren

Wohnsitz in Frankreich hat. Was man am Beispiel Deutschlands also sehen kann, ist eine große Migration, die ihre Wurzeln in einer langen Geschichte der Dominanz über den Osten hat.

Für lange Zeit war Frankreich das wichtigste Einwanderungsland in Europa, nach 1960 das zweitgrößte nach Deutschland. Die Entkolonisierung hatte die Rückkehr von 2 Mio. Franzosen aus Übersee zur Folge. Während der Periode des raschen Wirtschaftswachstums nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer ganz neuen Migration aus den Regionen Nordafrikas, die früher unter dem Einfluß Frankreichs standen. Fast alle Algerier in Europa haben ihren Wohnsitz in Frankreich; dies trifft auch auf 86% der Tunesier und 61% der Marokkaner zu. Fast alle Immigranten in Europa, die aus den noch immer von Frankreich kontrollierten Gebieten in Übersee stammen – wie die Französischen Antillen, Tahiti, Französisch Guyana –, wohnen in Frankreich. Aber auch 84% der Portugiesen und Spanier in Europa, die außerhalb ihrer Heimatländer leben, haben ihren Wohnsitz in Frankreich. Frankreich hat eine lange Geschichte der Rekrutierung und der Aufnahme von Arbeitsmigranten aus diesen Ländern für seinen Weinbau, eine Tradition, die bis auf das Jahr 1800 zurückgeht.

Sowohl die Niederlande als auch Belgien nahmen eine beträchtliche Zahl an Menschen aus ihren ehemaligen Kolonialgebieten auf. Sie nahmen auch ausländische Gastarbeiter aus Ländern, die Arbeitskräfte exportierten, wie Italien, Marokko und die Türkei, auf. Auch die Schweiz nimmt Gastarbeiter aus den Ländern, die traditionell Arbeitskräfte exportieren (Italien, Spanien, Portugal, Jugoslawien und Türkei), auf. In diesen drei Ländern gab es anfangs eine organisierte Rekrutierung der Gastarbeiter, bis es schließlich zu einem mehr oder weniger autonomen Fluß an Zuwanderung kam. Schweden nimmt 98% der finnischen Immigranten auf. Sowohl in Schweden als auch in anderen Ländern gibt es eine Ausweitung der Rekrutierungsregionen auf die traditionell Arbeitskräfte exportierenden Ländern des mediterranen Raums.

Mit der Zeit werden die bestehenden Migrationsströme hinsichtlich ihrer Destination differenzierter. Dies deutet auf eine gewisse Autonomie gegenüber der älteren kolonialen und neo-kolonialen Verbindungen hin. Die Gastarbeiter aus Italien und Spanien sind jetzt auf viele Länder verteilt. Von der Gesamtzahl der italienischen Gastarbeiter in Europa, leben ein Drittel in Deutschland, 27% in Frankreich, 24% in der Schweiz und 15% in Belgien. Die Tatsache, daß es doch nur eine begrenzte Vielfalt an Destinationen gibt, könnte man als ein Zeichen für die Existenz von Migrationssystemen interpretieren. Auf der anderen Seite zeigt die neueste Arbeitsmigration einen sehr hohen Grad an geographischer Konzentration. Die größte Gastarbeitergruppe in einem europäischen Aufnahmeland bilden heute die 1,5 Mio. Türken in Deutschland.

Es scheint, und die Geschichte der ökonomischen Entwicklung unterstützt diese These, daß eine Region, die sich einmal als eine wichtige arbeitskräfteexportierende Region etabliert hat, mit der ökonomischen Entwicklung in den arbeitskräfteimportierenden Ländern nicht so leicht Schritt hält, da diese Länder über ein mehr oder weniger hohes Wachstum verfügen, wodurch sich die Vorteile akkumulieren. Die Geschichte legt nahe, daß diese Vorteile von den arbeitskräfteexportierenden Regionen weder a) nachgeholt werden können, noch/oder b) diese strukturell imstande sind, an diesen teilzuhaben, da die räumliche Verteilung des Wachstums genau durch diese Art der ungleichen Entwicklung charakterisiert ist. Man darf aber diese Generalisierungen nicht zu rigid oder zu mechanisch auffassen. Aber es ist ganz klar, daß Italien und Irland, auch wenn sie nun selbst Gastarbeiter aufnehmen, zwei Jahrhunderte lang Exporteure von Arbeitskraft waren und ihnen dies nicht unbedingt makro-ökonomische Vorteile gebracht hat, auch wenn einzelne Personen oder lokale Gemeinschaften davon profitiert haben mochten.

Daraus ließe sich analytisch folgern, daß die Länder, die heute die Arbeitskräfte aufnehmen, immer reicher und entwickelter werden, während sie gleichzeitig ihre Einfluß- und Rekrutierungszonen erweitern, die immer mehr Länder umfassen und eine Vielfalt an Emigrations- und Immigrationsdynamiken aufweisen, von denen einige in früheren imperialen Verhältnissen, andere in den neueren Entwicklungsasymmetrien wurzeln, die für die heutige Migration vielfach verantwortlich sind. Diese Dynamik der Ungleichheit, in der die Arbeitsmigration verankert ist, definiert bis heute bestimmte Regionen als Arbeitskräfte exportierende oder aufnehmende Regionen, auch wenn, wie das in Osteuropa und Italien der Fall ist, manche traditionell Arbeitskräfte exportierende Regionen heute auch Gastarbeiter aufnehmen.

Einige Faktoren der japanischen Entwicklung

Die neuesten Entwicklungen in Japan verdeutlichen das Zusammenspiel von ökonomischer Internationalisierung und Immigration in seinen Anfängen. Sie erlauben uns auch, den Zusammenhang von Immigrationspolitik und Immigrationsrealität zu erforschen. Die japanische Politik der geschlossenen Tür verhinderte nicht den wachsenden Zustrom an Gastarbeitern. Auch das 1990 eingeführte neue Einwanderungsgesetz – das das Land für hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte öffnet, es aber für Arbeiter mit niedrigem Einkommen schließt – vermochte diese Entwicklung nicht aufzuhalten. Außerdem wurden – obwohl die japanische Kultur stark gegen Einwanderung eingestellt ist – in einige Branchen des Arbeitsmarkts Arbeitsmigranten einverleibt, und in den meisten japanischen Großstädten begannen sich

Einwanderungsgemeinschaften zu bilden. Die Untersuchung der Dynamik der japanischen Entwicklung sollte uns nützliche Einblicke in die Immigrationsprozesse im Kontext der ökonomischen Internationalisierung bringen (für detailliertere Angaben siehe Shank 1994).

Die neue illegale Immigration nach Japan, die erste in der langen Geschichte Japans, richtet das Augenmerk auf die Wirkung des Auftauchens Japans als globale ökonomische Macht im allgemeinen und auf seine zunehmende Bedeutung für die Ökonomien der Senderegionen und für die Herausbildung dieser neuen Immigration im speziellen. Japan war nie ein Einwanderungsland, obwohl es eine – wenn auch nur kurz währende – Geschichte der Zwangsrekrutierung von Arbeitskräften, der Kolonisierung und Emigration hat. Es fehlt in Japan der Glaube an die positiven Auswirkungen der Einwanderung, den es noch immer in den USA gibt.² Die Ein- und Ausreisebestimmungen für Fremde kennen das Modell der Einwanderung nicht. Und doch erlebte Japan im letzten Jahrzehnt eine rapid wachsende illegale Einwanderung unter anderem aus Bangladesh, Thailand, den Philippinen, Pakistan und zuletzt aus Malaysia sowie dem Iran. Japan ist für die Länder, aus denen die meisten Arbeitsmigranten kommen, ein wichtiger Geber von Wirtschaftshilfe, Kapitalanleger und Exporteur einer breiten Palette an Konsumgütern sowie an Vorstellungen von einem guten Leben. All dies führte wohl zur Entstehung von objektiven und subjektiven Verbindungen zwischen diesen Ländern und Japan, die, indem sich die Menschen mit Japan vertraut machen konnten, zur Reduzierung der soziologischen Distanz beitrugen. Die USA spielten in den Regionen, aus denen die meisten ihrer Arbeitsmigranten stammen, eine ähnliche Rolle.

1. Die wachsende Bedeutung Japans in Asien

Lag Japans Schwergewicht anfänglich auf dem Handel, so expandierte seine Rolle in der Weltwirtschaft Anfang der 80er Jahre sprunghaft auch in einer Reihe anderer Bereiche: direkte Auslandsinvestitionen, Wirtschaftshilfe, Export von Kultur in verschiedener Form – Mode, Architektur, und – insbesondere in Asien – neue Vorstellungen von Erfolg. All dies hat, zusammen mit dem Export von Konsumgütern, zu einer starken japanischen Präsenz in vielen asiatischen Ländern beigetragen.

² Die These, daß Japan ein ethnisch homogenes Land ist, wird von der koreanischen Population in Japan angefochten; viele der Koreaner bestehen darauf, sowohl ihre koreanische Nationalität als auch die japanische Staatsbürgerschaft zu behalten. Sie wird auch von der indigenen Population der Ainu angefochten, die sich für die ältesten Bewohner Japans halten, und die von den Wajin, den Japanern, erobert wurden. Sie bilden eine dominante Gruppe in Hokkaido. Sowohl manche Koreaner als auch manche Ainu betrachten Japan als eine multi-ethnische Gesellschaft.

Die Rolle Japans bei den weltweiten direkten Auslandsinvestitionen (FDI) ist rapide gewachsen. 1982 wurde Japan einer der wichtigsten Nettoexporteure von FDI, mit einem Bruttoabfluß von 4,5 Mrd. US-Dollar. Obwohl dieses Niveau noch immer weit unter den 7 Mrd. bzw. 10 Mrd. liegt, die 1980 bzw. 1981 für Großbritannien registriert wurden, signalisiert es die bedeutende Position Japans unter den kapitalexportierenden Ländern. 1983 gab es einen generellen Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen, wobei der Rückgang in Japan jedoch verhältnismäßig kleiner war als in anderen führenden Ländern. Dies trifft insbesondere auf die in den späten 70er Jahren beginnende Periode zu, als sich die Neugruppierung der Investitionsmuster zu konsolidieren begann. 1986 erhöhten sich die direkten Auslandsinvestitionen auf 14,3 und 1987 auf 19,4 Mrd. US-Dollar, bei einem kumulierten Anleihekapi tal von fast 80 Mrd. US-Dollar. 1990 erreichten sie 36,3 Mrd. US-Dollar im Vergleich zu 40 Mrd. in den USA und 24 Mrd. US-Dollar in Großbritannien. Japan hat somit die meisten der führenden Kapitalexporthoren in Europa, inklusive Deutschland, den Niederlanden und Frankreich überholt.

Obwohl die meisten japanischen Investitionen in die USA fließen, waren sie besonders in Süd- und Südostasien wirksam, wo Japan mit einer starken, komplexen und facettenreichen Vergangenheit und Gegenwart präsent ist. Im Laufe der letzten paar Jahre ging ein rapide wachsender Anteil der direkten Auslandsinvestitionen Japans nach Asien. 1986 betrug das japanische FDI-Anleihekapi tal in Süd-, Südost- und Ostasien 22,1 Mrd. US-Dollar im Vergleich zu 16 Mrd. für die USA. Seit 1986 sind die japanischen direkten Auslandsinvestitionen in Thailand, Malaysia, Singapur, Philippinen und Indonesien rapide gestiegen. Die meisten Investmentgeschäfte betreffen exportorientierte Firmen im Bereich der Auto- und elektronischen Industrie. Einige japanische Unternehmen verlegten auch ihre Produktionsstätten von den NIEs- zu den ASEAN-Ländern.

Ein anderer wichtiger Aspekt der Internationalisierung Japans ist die rasante Zunahme der überseeischen Entwicklungshilfe in den 80er Jahren. Obwohl die überseeische Entwicklungshilfe nur einen kleinen Anteil am japanischen GNP ausmacht, ist Japan, insbesondere angesichts der amerikanischen Sparmaßnahmen, in absoluten Zahlen gesehen heute das weltweit führende Geberland.³ Japan überholte 1983 Westdeutschland und

³ Obwohl es weniger auf die gegenwärtige Situation zutrifft als auf früher, besteht ein Gros dieser Hilfe aus gebundenen Anleihen, mit dem Ziel einer Förderung der Interessen der japanischen Firmen, damit diese mit ihren Märkten und Geschäftsoperationen nach Übersee expandieren können. In den 80er Jahren vollzog sich in Japan eine bedeutende Veränderung des Verständnisses der Rolle der Auslandshilfe, wobei, vor dem Hintergrund des Aufstiegs Japans zu einer globalen Macht, zunehmend breitere politische Ziele hervorgehoben wurden. Dies wird am höheren Anteil an Subventionen als an Krediten bei der gesamten japanischen Hilfe deutlich. Die japanische Hilfe begann mit dem Colombo Plan und mit der Unterzeichnung des Reparationsvertrages mit Burma im Jahre 1954; in den 50er Jahren wurden viele Institutionen gegründet, die auf ökonomische und techni-

Frankreich und wurde 1984 zum zweitgrößte Geberland. 1988 überholte Japan die USA und wurde zum größten Geberland. In den 80er Jahren wurde Japan zum größten Einzelgeber für überseeische Entwicklungshilfe in Asien. Mitte der 80er Jahre machte die japanische Hilfe an Asien 15 Mrd. US-Dollar oder 70% der ganzen japanischen Hilfe aus, während die amerikanische Hilfe für Asien 1,11 Mrd. US-Dollar betrug, wovon nur 500 Mio. nach Südostasien flossen. In den Jahren 1989 und 1990 betrug die japanische Entwicklungshilfe für Asien 4,8 Mrd. US-Dollar, während die US-amerikanischen Hilfe 1,4 Mrd. betrug. Etwa ein Viertel der gesamten Auslandshilfe in Asien geht auf das Konto Japans, aber es ist der größte individuelle Geber in China, Thailand, den Philippinen, Indonesien und Malaysia. Auf Japan entfallen fast 70% der gesamten an Thailand und fast die Hälfte der an Malaysia und die Philippinen geleisteten Zahlungen. Obwohl in Pakistan und Bangladesh nur ungefähr ein Fünftel der Auslandshilfe auf das Konto Japans geht, ist auch dort Japan das größte individuelle Geberland.

2. Die neue illegale Einwanderung in Japan

Die legale ausländische Arbeitskraft in Japan besteht aus einem breiten Spektrum von Kategorien, von Facharbeitern bis hin zu unqualifizierten Anlernkräften. Die meisten dieser Arbeitskräfte kommen aus Asien: China, Philippinen, Thailand und Malaysia sind die wichtigste Sendeländer. Bei einer Mehrzahl von ihnen handelt es sich um Frauen, die als „Unterhaltungskünstlerinnen“ gekommen sind, die meisten von ihnen nach wie vor aus den Philippinen.⁴ In letzter Zeit gibt es eine wachsende Zahl an Einreisenden, die als von Unternehmen rekrutierte Lehrkräfte eingestuft werden sowie Studenten in weiterführenden nicht-universitären Einrichtungen, meistens Fachschulen oder Sprachschulen. Die im Ausland geborenen Nachkommen von Japanern können bis zur dritten Generation nach Japan einreisen und legal arbeiten; ihre Zahl ist seit 1987 rapid gestiegen. Diese Gruppe wird ebenso wie die der „Lehrlinge“ oder jene der nicht-universitären Studenten als eine legale Zufuhr an Fremdarbeitern für schlechtbezahlte, typischerweise unqualifizierte, unerwünschte Jobs betrachtet. Seitdem das neue Gesetz 1990

sche Kooperation und Hilfe in Übersee ausgerichtet waren. Doch erst in den späten 70er Jahren etablierte sich Japan als ein wichtige Geber von Auslandshilfe. In den 60er Jahren begannen die Kredite die Reparationszahlungen zu ersetzen. Seit den 80er Jahren wurde die Hilfe differenzierter und mindestens die Hälfte der ganzen Summe entfiel auf Subventionen und technische Kooperation.

⁴ Die direkte Rekrutierung der Frauen für die „Unterhaltungsindustrie“ war anfangs vornehmlich auf die Philippinen begrenzt, breitete sich aber rasch auch auf andere Länder aus, unter Nichtberücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen (Asian Women's Association 1988; AMPO 1988).

in Kraft getreten ist, sind schätzungsweise 150.000 Menschen unter diesen Bestimmungen eingereist (Morita 1992).

Es gibt eine Population an Koreanern und Chinesen, deren Ursprünge auf die Periode der japanischen Kolonisierung um die Jahrhundertwende zurückgehen. 1985, bevor die massive illegale Immigration begann, gab es insgesamt 850.000 Ausländer mit ständigem Wohnsitz in Japan, unter ihnen 683.000 koreanischen Ursprungs, viele davon in dritter Generation. 1990 gab es um die 700.000 Koreaner und 140.000 Chinesen, die 85% aller registrierten Ausländer mit permanentem Wohnsitz und 0,5% der japanischen Population ausmachten. Viele unter ihnen gehören der dritten Generation an, von denen eine langsam wachsende Zahl, meistens wenn sie über einen japanischen Elternteil verfügen, eingebürgert wird (siehe Fußnote 2). Die überwältigende Mehrheit der legalen Fremdenpopulation wohnt im Gebiet der großen Metropolen, insbesondere Tokyo, Nagoya und Osaka.

Die Ergebnisse der (allerdings unvollständigen) Untersuchungen zeigen für die vergangenen fünf Jahre eine dramatische Zunahme an illegal arbeitenden Ausländern in Japan – die meisten in den Großmetropolen Tokyo, Nagoya und Osaka, viele finden aber auch Beschäftigung in der Landwirtschaft. In den meisten Fällen sind sie mit einem Touristenvisum eingereist und haben sich die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängern lassen.⁵ (Die neue hispanische Einwanderung nach New York begann ganz ähnlich.) Die Arbeitsvermittler, meistens Mitglieder organisierter krimineller Gruppen, verwenden oft illegale Dokumente, um die Gastarbeiter ins Land zu holen.

Schätzungen zufolge, die auf der Zahl der Festnahmen sowie auf der Ein- und Ausreisestatistik beruhen, deuten darauf hin, daß 1991 bis zu 300.000 illegale Gastarbeiter in Japan beschäftigt waren, die meisten von ihnen in der Baubranche, in Fabriken sowie im Gastgewerbe. Fast alle kamen aus Asien, die größten Gruppen aus den Philippinen, Pakistan und Thailand. Schätzungsweise 100.000 unter ihnen kommen aus Südkorea. Seit 1988, als die Regierung die Existenz dieser Immigration so richtig wahrgenommen hat, wird mit einer weiter steigenden Zahl gerechnet. In den frühen 90er

⁵ Wie die Zahl der Festnahmen zwischen 1980 und 1991 deutlich zeigt, trifft die Überschreitung des Aufenthaltserlaubnisses auf die meisten Nationalitäten zu. Die Gesamtzahl der Festnahmen stieg von 2.536 in 1980 auf 10.573 in 1986 und 35.903 im Jahre 1991. 1991 wurden 32.820 Personen auf Grund der Überschreitung des Visas festgenommen; die Gesamtzahl der Festnahmen betrug 35.903. Nur ca. 2000 der Festgenommenen sind bereits illegal eingereist. Dieses Muster galt für die gesamten 80er Jahre. Eine neue stark zunehmende Kategorie illegal Einreisender sind die „boat people“. Bis 1982 werden Festnahmen solcher Fälle nicht registriert; 1986 gab es 2.751, 1991 bereits 27.100 Fälle. Andere Änderungen betreffen die Festnahmen von Südkoreanern, Thais und Malaysiern; die letzteren kommen erst ungefähr seit 1987 nach Japan. Mit Ausnahme der Migranten aus den Philippinen, Taiwan und Thailand, von wo noch immer die meisten Frauen für die Unterhaltungsindustrie rekrutiert werden, betreffen die meisten Festnahmen Männer.

Jahren scheint sich eine vorübergehend rückläufige Tendenz bei den Einreisen zu zeigen – nicht aber bei der Zahl der Festnahmen.⁶

Die von Morita (1992) analysierten Daten des Einwanderungsamtes im Justizministerium über die Festnahmen deuten auf ein Vor-und-nach-1990-Muster. Mitte und Ende der 80er Jahre betrafen die meisten Festnahmen Einreisende aus den Philippinen, gefolgt von solchen aus Pakistan, Bangladesh, Thailand und Korea. Zwei Drittel der Philippinos waren Frauen; das war auch der Fall bei den Festnahmen von Thais. Dagegen waren Frauen bei den anderen nationalen Gruppen eine unbedeutende Minderheit: 1989 wurden in der Gruppe der Pakistani und Bangladeshi jeweils nur zwei Frauen festgenommen. Bis in die Mitte der 80er Jahre betraf die Mehrheit der Festnahmen Frauen, da fast alle der illegal Beschäftigten als „Unterhaltungskünstlerinnen“ in der Sexindustrie arbeiteten; in den Jahren 1989 und 1990 entfielen 25% aller Festnahmen auf diese Gruppe. Die Tendenz hat sich mittlerweile zwar Richtung Männer verschoben, doch kam es aufgrund des In-Kraft-Tretens des neuen Einwanderungsgesetzes und zunehmender Schwierigkeiten, ein Visum zu bekommen, auch bei den nationalen Gruppen zu einer Verschiebung.⁷

6 Die Gegenüberstellung zwischen den Ein- und Ausreisen zeigt, daß es im Vergleich zu früher viel mehr Ein- als Ausreisen gegeben hat. Dies könnte auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden – von legalen Visa für mehrfache Einreise bis hin zur fehlerhaften administrativen Berechnungen. Doch die Daten wie auch manches andere deuten darauf hin, daß unter Einreisenden mit einem Touristenvisum, die gewissen Nationalitäten angehören, eine wachsende Zahl zu Zwecken illegaler Arbeit kommt. Die Zahlen nach 1988 zeigen eine deutliche Zunahme der Einreisen. So hat sich etwa die Zahl der Einreisenden aus den Philippinen von 48.000 im Jahre 1983 auf 108.300 1990 mehr als verdoppelt. Wenn sich in Japan eine ähnliche Entwicklung anbahnen sollte, die wir schon in Amerika beobachtet haben, dann steigt kontinuierlich die Zahl derer, die als „Touristen“ oder „Besucher“ einreisen, um eine Erwerbstätigkeit zu finden. Es ist wichtig, nicht allzuviel in diese Zahlen hineinzudeuten – denn es ist möglich, daß die Zahlen der Einreisen aus einem Jahr stammen und die der Ausreisen aus einem anderen; allerdings unterstützen diese Zahlen andere Informationen, die auf eine wachsende illegale Immigration durch das Überschreiten der Gültigkeit des Touristenvisums hindeuten.

7 Nach der Einführung des neuen Einwanderungsgesetzes kam es 1991 zu einem starken Rückgang der Festnahmen von Bangladeshi und Pakistani. Dies fiel zusammen mit a) einem starken Rückgang der Einreisen mit einem Touristenvisum aus den genannten Ländern, deren Ursache die Aufhebung der Visafreiheit von Japan war; b) einer starken Zunahme an Festnahmen von iranischen Staatsbürgern, die auf Grund des Abkommens über die Visafreiheit zwischen Iran und Japan, während der Ölkrise in den 70er Jahren, visafrei einreisen durften. Anfang der 90er Jahre nahmen die Iraner den Platz der Bangladeshi und Pakistani als die auffälligste illegale Population ein. Japan hat inzwischen die Visafreiheit für iranische Staatsbürger aufgehoben; infolgedessen sind Einreisen mit Touristenvisa und folglich auch die Überschreitungen von deren Gültigkeitsdauer stark zurückgegangen.

Schlußfolgerungen für die Analyse der Immigration

Wäre Immigration einfach nur ein Problem des Push-Faktors Armut in den Sendeländern und des Angezogenwerdens durch in Überfluß vorhandene Jobs in Japan, hätte es in der Periode der raschen Industrialisierung Japans, als es eine große Nachfrage in Arbeitskraft gab und viele arme Nachbarländer Japans noch nicht industrialisiert waren, eine große Einwanderung geben müssen. Während dieser Periode wurde die öffentliche und private Infrastruktur großzügig ausgebaut, um die Industrialisierung der Ökonomie mit der Urbanisierung der Menschen in Einklang zu bringen. Die Nachfrage an Arbeitskraft war enorm. Diese war jedoch durch die ländliche Abwanderung in die wichtigsten urbanen Zentren gedeckt. Obwohl Japan über eine riesige Reserve an ländlicher Arbeitskraft verfügte, wurde diese durch den Beschäftigungszuwachs noch übertroffen – eine Tatsache übrigens, die in der ganzen Welt wahrgenommen wurde und einen riesigen Zustrom an Gastarbeitern aus jenen asiatischen Ländern vermuten ließ, in denen eine besondere Armut und besonders hohe Arbeitslosigkeit herrschten. Und doch war in den 50er und 60er Jahren der Gedanke, als Arbeitsmigrant nach Japan zu gehen, aus Gründen, die wahrscheinlich weit über die Einreiseeinschränkungen hinausgehen, einfach unvorstellbar. Diese Vermutung wird dadurch unterstützt, daß Japan auch heute Arbeitskräften die Einreise verbietet. Was diese jedoch vom Versuch einzureisen nicht abhält.

Während Individuen ihre Migration wahrscheinlich als Folge ihrer persönlichen Entscheidung erfahren, ist die Wahlmöglichkeit selbst sozial bedingt. Gerade weil die Immigrationsströmungen tendenziell einen ähnlichen Charakter haben, wird diese Rückbindung in vielen Migrationsanalysen nur allzu leicht übersehen oder so allgemein dargestellt, daß sie ihre erklärende Kraft einbüßt. Ein Beispiel dafür ist die Annahme, daß Armut als solches ein Faktor ist, der zur Immigration treibt; und doch weisen viele sehr arme Länder überhaupt keine bedeutende Geschichte der Emigration auf. Es bedarf einer Reihe anderer Bedingungen, damit Armut zu einem Push-Faktor wird.

Wenn Immigration einfach eine Sache der Politik wäre, dann hätte es in Japan nicht zur gegenwärtigen nicht-autorisierten Immigration kommen können. Nach dem Gesetz ist die Einreise von Arbeitern für unqualifizierte Jobs verboten, obwohl gerade in diesen die meisten der illegalen Arbeitsmigranten beschäftigt sind. Im Falle der USA hatte das 1965 in Kraft getretene Gesetz, mit dem das Land für die Immigration geöffnet wurde, eine enorme Bedeutung, da zu dieser Zeit die USA ein breitgefächertes Netzwerk an Produktionsstätten und militärischen Operationen in vielen Ländern der Dritten Welt hatten. Es gab nicht nur einen Nachholbedarf für Emigration, sondern auch ein dichtes Netzwerk an Verbindungen zwischen diesen Ländern und den USA. Diese Verbindungen haben die Armut zu einem

Antriebsfaktor für die Migration werden lassen.⁸ Politik alleine kann Wanderungen nicht hervorrufen.⁹

In der Periode starken Wachstums mangelte es Japan an einem solchen Netzwerk und solchen Verbindungen mit den potentiellen arbeitskräftesendenden Ländern, die angesichts der beträchtlichen Armut und Arbeitslosigkeit in vielen asiatischen Ländern zur Herausbildung internationaler Migrationsströme hätte führen können. Könnte es sein, daß Japan im Zuge der Internationalisierung seiner Wirtschaft und der Entwicklung zum wichtigsten Investor in Süd- und Südostasien – wissentlich oder nicht – einen transnationalen Raum für den Verkehr seiner Waren, seines Kapitals und seiner Kultur – und damit zugleich auch die Voraussetzungen für den Personenverkehr schafft? Vielleicht sind wir Zeugen der frühen Phase in der Entstehung des internationalen Arbeitsmarktes, eines Marktes, in den sowohl Unternehmer als auch illegale Arbeitsmigranten „eintreten“ können.

Ein Problem mit dem neuen Einwanderungsgesetz in Japan besteht darin, daß solange die Kontrolle auf eine Beschränkung von Einreisevisa angewiesen ist, es eine Gratwanderung zwischen einer offenen Haltung gegenüber einer großen Zahl an echten Touristen und Geschäftsleuten und einer Barriere für potentiell illegale Immigranten geben wird. Zwei Drittel der Touristen und Geschäftsleute kommen aus Asien, so wie fast alle illegale Immigranten. In der Tat gehört die von den Behörden entdeckte illegale Bevölkerung überwiegend jenen Nationalitäten an, denen auch der Großteil der asiatischen Touristen und Geschäftsleuten zugehören. Mit der verstärkten Präsenz Japans in immer mehr Ländern ist außerdem zu erwarten, daß auch die Zahl der als Emigrationsländer abgestempelten Länder immer größer wird. So etwa verlegte Japan erst Ende der 80er Jahre Produktionsbetriebe nach Malaysia und war dort auch in anderen Anlageformen aktiv; wie die Daten über die Festnahmen zeigen, kommt eine der neuesten illegalen Migrationen aus Malaysia. Zugleich kommen aus vielen dieser Länder aber auch zahlreiche Touristen und Geschäftsleute.

Obwohl die Schätzungen über die Entwicklung der illegalen Einwanderung im Bereich der unqualifizierten Beschäftigung nicht übereinstimmen,

8 Daß das amerikanische Gesetz von 1965 kein ausreichender Faktor war, um eine neue Immigration in die USA auszulösen, davon zeugt die Tatsache, daß das neue Gesetz auf der Familienzusammenführung gründete, wovon man sich vor allem eine Einwanderung von Verwandten, überwiegend aus Europa, erwartete. Stattdessen kam die Mehrheit der Einwanderer aus dem Karibischen Becken und einer Reihe asiatischer Länder.

9 Das kann auch am Beispiel der Fachkräfte in den medizinischen Berufen in der EU illustriert werden. Als die Barrieren der Mobilität zwischen Großbritannien und Deutschland reduziert wurden, gab es wenig Bewegung zwischen beidem, obwohl die Einkommen in Deutschland wesentlich höher waren und ein Bedarf an solchen Arbeitskräften bestand. Man kann sagen, daß die Politik der Aufhebung von Restriktionen bezüglich der Freiheit des Personenverkehrs nur dann stärkere Auswirkungen hat, wenn diese Freiheit an eine breitere Palette von Voraussetzungen gebunden ist.

deutet doch alles auf eine wachsende Nachfrage hin. Nach Schätzungen des japanischen Arbeitsministeriums wird der Mangel an unqualifizierten Arbeitskräften am Ende des Jahrzehnts eine halbe Million erreichen. Die mächtigste japanische Unternehmensorganisation „Keidaren“ schätzt den Mangel auf 5 Mio., während die Experten von 1 bis 2 Mio. am Ende des Jahrzehnts sprechen. Die größte Knappheit herrscht gegenwärtig in der Produktion, insbesondere in den kleinen und mittelgroßen Unternehmen. Aber es gibt eine weitgehende Übereinstimmung, daß die meisten neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor zu erwarten sind. Wenn die gegenwärtige Generation der japanischen Arbeitnehmer in niedrig qualifizierten Jobs im Dienstleistungssektor in Pension geht und die junge, gut ausgebildete Generation der Japaner diese Jobs ablehnen wird, wird es vielleicht zu einer allmählichen Akzeptanz der Arbeitsmigranten kommen.

Das Beispiel Japans zeigt in aller Schärfe jene Muster, die in anderen, mehr fortgeschrittenen Ökonomien mit einer langen Immigrationgeschichte nur vage und unscharf zu erkennen sind. Die hochentwickelten Wirtschaftssysteme haben tendenziell ein hohes Durchschnittsniveau der Ausbildung und eine ständig wachsende Zahl an hochbezahlten Jobs; zugleich stellen wir fest, daß es ein großes Angebot an unqualifizierten, schlecht entlohnenden Jobs gibt und es zu einer Entwertung der meisten Jobs im Produktionsbereich kommt. Japan zeigt uns, daß selbst in einer Gesellschaft, die ziemlich homogen ist und sich selbst als eine Nation und als ein Volk wahrnimmt, die Differenzierungsprozesse zu einem relativen Mangel an Arbeitskräften führen werden.

Schlußbemerkung

Die weltweite Entwicklung liefert genug Beweise, daß es in der Geographie von Migrationen weitgehende Regelmäßigkeiten gibt und die meisten Aufnahmeländer dazu tendieren, ihre Immigranten aus ihren Einflußzonen zu bekommen. Dies trifft auf so unterschiedliche Länder wie die USA, Frankreich oder Japan zu. Die Immigration ist mindestens teilweise eine Folge von Regierungsmaßnahmen und der wichtigsten privaten ökonomischen Akteure in den entwickelten Ländern. Die ökonomische Internationalisierung und die den alten kolonialen Mustern folgende Geopolitik machen deutlich, daß die Verantwortung für die Immigration nicht ausschließlich bei den Immigranten liegen kann.

Und doch ist in der Einwanderungspolitik die Haltung verbreitet, die Arbeitskräftewanderungen seien ein Resultat individueller Handlungen, insbesondere der Entscheidungen einzelner Personen, die auf der Suche nach besseren Überlebensmöglichkeiten emigrieren. Eine solche Politik läßt die

Verantwortung für die Immigration auf die Schultern der Immigranten. Politik-Kommentare, die von „Zustrom“ oder „Invasion“ sprechen, behandeln das Aufnahmeland als einen passiven Vermittler; die Ursachen für Immigration scheinen mit vergangenen oder gegenwärtigen Maßnahmen der Aufnahmeländer überhaupt nicht verbunden zu sein; Immigrationspolitik gerät zu einer mehr oder weniger wohlwollenden Entscheidung, Immigranten ins Land einreisen zu lassen. Diesem Standpunkt fehlt die Einsicht, daß die internationalen Aktivitäten der Regierungen oder Unternehmen der Aufnahmeländer einen Beitrag zur Vertreibung der Menschen und Unternehmungen sowie auch zur Herausbildung von ökonomischen Verbindungen mit den Emigrationsländern leisten. Diese Verbindungen können als Brücken fungieren, nicht nur für das Kapital, sondern auch für die Migrationsströme.

Die Flüchtlingspolitik mancher Länder nimmt tatsächlich die Last von den Schultern der Immigranten weg. Die Flüchtlingspolitik in den USA, insbesondere jene, die die Flüchtlinge aus Indochina betrifft, sieht einen Teil der Verantwortung auf der Seite der Regierung. Klarerweise ist eine solche Verantwortung im Fall der ökonomischen Migration viel schwieriger festzumachen und bleibt naturgemäß viel indirekter.

Das japanische Beispiel ist hier besonders interessant, weil es uns erlaubt, die gegenseitige Verstrickung der ökonomischen Internationalisierung und der Immigration in ihren Anfängen zu erkennen – und das in einem Land mit einer völlig anderen Geschichte und Kultur und einem Wirtschaftssystem, das sich, zumindest teilweise, von dem System anderer hochentwickelter Länder unterscheidet. Eines der Gebiete, in dem diese Unterschiede besonders klar zutage treten, ist die fehlende Geschichte der Immigration in Japan. Und doch erlebt Japan jetzt, wenn auch viel später als in den meisten hochentwickelten Wirtschaftssystemen, eine wachsende illegale Gastarbeiterschaft für niedrig-entlohnte Jobs und typische Beschäftigungen ohne Aufstiegsmöglichkeiten, Jobs also, die die japanische Jugend ablehnt.

Warum ist es erst jetzt und nicht bereits in der Periode des extrem schnellen ökonomischen Wachstums in den 50er und 60er Jahren, als Japan an akutem Arbeitskräftemangel litt, zu dieser Entwicklung gekommen? Die Position Japans im regionalen asiatischen ökonomischen System ist mächtig – Japan ist der führende Investor, ein Geberland für Wirtschaftshilfe, Exporteur von Konsumgütern (einschließlich der Kulturgüter). Und obwohl Japan den ausländischen Unternehmungen gegenüber nicht ganz so offen ist, wie es die USA sind, gibt es eine wachsende Zahl solcher Unternehmungen. Ist die neue Immigration nach Japan von diesen Internationalisierungsprozessen unbeeinflusst? Dieser Artikel vertritt die These, daß die neue Immigration ein Teil der Globalisierung der japanischen Ökonomie ist. Das ist einfach erkennbar am Beispiel des ausländischen Arbeitskräftepotentials in der Finanzindustrie in Tokyo. Es ist weniger klar im Fall der neuen, zumeist

illegalen Immigration der in der Baubranche, im Produktionsbereich und in niedrig-entlohnenden Jobs im Dienstleistungssektor beschäftigten manuellen Arbeitskräfte. Im letztgenannten Fall entsteht durch die Internationalisierung a) ein Rahmen, innerhalb dessen Brücken zu den Ländern errichtet werden, aus denen die potentiellen Immigranten kommen, und b) die Internationalisierung trägt dazu bei, die japanische Wirtschaft durchlässiger zu machen, insbesondere was die großen Städte betrifft.

In allen wichtigen fortgeschrittenen Ökonomien können wir die Herausbildung ähnlicher Migrationsprozesse beobachten. Diese Entwicklung erfolgt zu einem sehr spezifischen Augenblick, den wir analytisch als Schnittpunkt von Prozessen ökonomischer Internationalisierung und der Entwicklungen am Arbeitsmarkt identifizieren können. Wenn wir die Formierung von Migrationsströmen und ihre Erweiterung an diesem Schnittpunkt placieren, können wir wichtige Parallelen in den hochentwickelten Wirtschaftssystemen mit wichtigen Unterschieden in historischen und kulturellen Hinsichten erkennen. Die Parallelen ergeben sich einerseits aus der Tatsache, daß es sich um globale Mächte mit starker Präsenz in den transnationalen Einflußzonen handelt, andererseits aus den Prozessen der ökonomischen Umstrukturierung, die in allen hochentwickelten Ökonomien in den 80er Jahren beobachtet werden konnten. Die Unterschiede resultieren teilweise aus dem spezifischen Charakter der Kultur und der Geschichte der einzelnen Länder. In Japan beobachten wir die Anfänge jener Prozesse, die in den USA und in Westeuropa bereits vor langer Zeit begonnen haben.

Diese Art der Analyse lenkt die Frage der Einwanderungspolitik über den bereits bekannten Bereich der Grenzkontrollen hinaus. Sie signalisiert, daß die internationalen Wanderungen teilweise den Bedingungen gehorchen, die sowohl in den Sendeländern als auch in den Aufnahmeregionen von der ökonomischen Transnationalisierung erzeugt wurden. In die von den hochentwickelten Ökonomien geteilten Grundsätze der Immigrationspolitik sollten daher die Tatsachen der ökonomischen Transnationalisierung einverleibt werden.

Abstracts

Contrary to a widespread understanding of migration as the result of decisions of individuals in search of a better life the world-wide evidence shows rather clearly world-wide evidence shows rather clearly that the major receiving countries tend to get immigrants from their zones of influence. Immigration is at least partly an outcome of the actions of the governments and major private economic actors of the developed countries. The case of Japan is of interest here because it allows us to capture the intersection of economic internationalization and immigration in its inception. In spite of

Japan's lack of an immigration history, Japan now has a growing unauthorized immigrant workforce in low-wage and typically dead-end jobs. This paper argues that the new immigration is part of the globalisation of Japan's economy. Japan is a major presence in a regional Asian economic system where it is the leading investor, foreign aid donor, and exporter of consumer goods (including cultural products). The new immigration to Japan is not unrelated to these processes of internationalization. Internationalization provides a context within which bridges are built with the countries of origin of potential emigrants and internationalization contributes to make the Japanese economy more porous, particularly so in the case of large cities.

Entgegen der in der Einwanderungspolitik weit verbreiteten Haltung, Arbeitskräftewanderungen seien ein Resultat der Entscheidungen einzelner Personen, die auf der Suche nach besseren Überlebensmöglichkeiten emigrieren, liefert die weltweite Entwicklung genug Beweise dafür, daß die meisten Aufnahmeländer dazu tendieren, ihre Immigranten aus ihren Einflußzonen zu bekommen. Die Immigration ist mindestens teilweise eine Folge von Regierungsmaßnahmen und ökonomischer Aktivitäten in den entwickelten Ländern. Das japanische Beispiel ist hier besonders interessant, weil es erlaubt, die gegenseitige Verstrickung der ökonomischen Internationalisierung und der Immigration in ihren Anfängen zu erkennen. Trotz fehlender Einwanderungsgeschichte erlebt Japan jetzt eine wachsende illegale Immigration für niedrig-entlohnte Jobs und Beschäftigungen ohne Aufstiegsmöglichkeiten. Dieser Artikel vertritt die These, daß die neue Immigration ein Teil der Globalisierung der japanischen Ökonomie ist. Die Position Japans im regionalen asiatischen ökonomischen System ist mächtig – Japan ist der führende Investor, ein Geberland für Wirtschaftshilfe, ein Exporteur von Konsumgütern (einschließlich der Kulturgüter). Die neue Immigration ist von diesen Prozessen nicht unbeeinflusst. Die Internationalisierung trägt dazu bei, Brücken zu den Ländern zu errichten, aus denen die potentiellen Immigranten kommen, und sie trägt dazu bei, die japanische Wirtschaft durchlässiger zu machen, insbesondere was die großen Städte betrifft.

Literatur

- AMPO: *Japan's Human Imports: As Capital Flows Out, Foreign Labor Flows In*. vol. 19, no. 4 (1988).
- Asian Women's Association: *Women from Across the Seas: Migrant Workers in Japan*. Asian Women's Association, Tokyo 1988.
- Bonacich, Edna, Lucie Cheng, Norma Chinchilla, Nora Hamilton and Paul Ong (eds.): *Global Production: The Apparel Industry in the Pacific Rim*. Temple University Press, Philadelphia 1994.

- Bose, Christine E. and Edna Acosta-Belen (eds.): *Women in the Latin American Development Process*. Temple University Press, Philadelphia 1995.
- Chant, Sylvia (ed.): *Gender and Migration in Developing Countries*. Belhaven Press. London/New York 1992.
- Cornelius, Wayne A., Philip L. Martin and James F. Hollifield (eds.): *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford University Press, Stanford CA 1994.
- Hall, S.: The Local and the Global: Globalization and Ethnicity. In: King, Anthony D. (ed.): *Culture, Globalization and the World-System: Contemporary Conditions for the Representation of Identity*. *Current Debates in Art History* 3. Department of Art and Art History, State University of New York at Binghamton, 1991.
- Institute of Asian Studies: *Proceedings of the International Conference on Transnational Migration in the Asia-Pacific Region*. Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, Dezember 1994.
- King, A. D.: *Urbanism, Colonialism, and the World Economy. Culture and Spatial Foundations of the World Urban System*. The International Library of Sociology. Routledge, London/New York 1990.
- Komai, Hiroshi: Are Foreign Trainees in Japan Disguised Cheap Laborers? In: *Migration World*, vol. XX, no. 13 – 17.
- Mahler, Sarah: *American Dreaming: Immigrant Life on the Margins*. Princeton University Press, Princeton 1996.
- Mingione, E.: *Fragmented Societies: A Sociology of economic Life beyond the Market Paradigm*. Blackwell, Oxford 1991.
- Mittelman, James (ed.): *Yearbook of International Political Economy*. vol. 9, 1995.
- Morales, Rebecca and Frank Bonilla (eds.): *Latinos in a Changing U. S. Economy: Comparative Perspectives on Growing Inequality*. Series on Race and Ethnic Relations, vol. 7. Sage Publications, California n.d.
- Morita, Kiri: *Japan and the Problem of Foreign Workers*. Research Institute for the Japanese Economy, Faculty of Economics, University of Tokyo-Hongo 1992.
- Portes, Alejandro: Illegal immigration and the national system: lessons from recent legal Mexican immigrants to the United States. In: *Social Problems*, 26, April (1979).
- Sassen, Saskia: *On Governing the Global Economy*. The 1995 Leonard Hastings Memorial Schoff Lectures delivered at Columbia University. Columbia University Press, New York 1996.
- Sassen, Saskia: *Immigration Policy in a Global Economy*. Under preparation for 20th Century Fund. (In progress).
- Sassen, Saskia: Immigration and Local labor Markets. In: Portes, A. (ed.): *The Economic Sociology of Immigration*. The Russell Sage Foundation, New York 1995.
- Sassen, Saskia: *Cities in a World Economy*. Pine Forge/Sage, Thousand Oaks, CA 1994 (German translation to be published with Campus Verlag, 1996).
- Sassen, Saskia: *The Global City*. New York, London, Tokyo. Princeton, New Jersey 1991.
- Sassen, Saskia: *The Mobility of Labor and Capital*. A study in international investment and capital flow. Cambridge 1988.

Shank, G. (ed.): *Japan Enters the 21st Century. A Special Issue of Social Justice*. vol. 21, nr. 2, Summer (1994).

Ward, Kathryn (ed.): *Women Workers and Global Restructuring*. ILR Press, Ithaca NY 1990.

Saskia Sassen, Department of Urban Planning and School of International Affairs, Columbia University, New York, New York 10027, USA

Journal für Entwicklungspolitik XI/3, 1995, S. 285 – 309

Graeme Hugo Indonesia's Migration Transition¹

Introduction

The last two decades have witnessed economic and social change in Southeast Asia which is unprecedented in its pace and impact. An important element of this change has been a parametric increase in the levels of population mobility, the complexity of its spatial patterning and diversity of the groups involved. This applies to the full spectrum of population movements, short and long distance, permanent and temporary, legal and illegal, and movements to and between urban areas. In order to elucidate some elements of this mobility revolution, the present paper focuses upon one country, Indonesia. There is no attempt here to provide a comprehensive review of all population movement in Indonesia but to focus on two types of movement which have increased greatly in significance in recent years – rural to urban mobility and international labour migration. Recent developments in these types of population movement in Indonesia are discussed and some of their causes and consequences addressed in the context of the rapid economic and social change occurring in Indonesia.

The Changing Context of Movement

Indonesia's national motto of 'Unity in Diversity' is a very appropriate one and an appreciation of its enormous diversity is fundamental to any understanding of contemporary population mobility. There are more than 300 separate ethnolinguistic groups who are being welded together into a nation and they are spread over more than 13,000 islands extending over some 40 degrees of longitude (Figure 1). There are a vast range of ecological situations from the richest agricultural lands in Java which is one of the world's most densely settled agricultural areas to the swampy eastern coastal areas of Sumatra, the mountainous interiors of the Outer Islands and the dry, drought prone areas of East Nusa Tenggara. The contrast between densely settled Inner Indonesia (Java-Madura-Bali) and the Outer Islands (Sumatra, Kalimantan, Sulawesi and the other islands) is readily apparent in Figure 1.

¹ Revised Paper for International Workshop on 'Migration and the Uprooting of People', Internationales Forschungszentrum Kulturwissenschaften, Vienna, Austria, 17 – 18 February 1995.