

# Exportindustrialisierung und Stadtentwicklung in Malaysia

## Welche Rolle spielt städtische Politik bei der Ansiedlung von Exportproduktionszonen?

Rolf Jordan

Bis in die späten fünfziger Jahre hinein war Malaysias Ökonomie vor allem durch die Gewinnung und Ausfuhr von Bodenschätzen (Kautschuk, Zinn) geprägt. Aufgrund schwankender Weltmarktpreise für diese Exportgüter wurde die staatliche Entwicklungsplanung schon früh (*First Malaya Plan*) auf eine Diversifizierung der ökonomischen Strukturen hin ausgerichtet, was in den sechziger Jahren in eine Phase importsubstituierender Industrialisierung mündete. Die Verabschiedung des *'Second Malaysia Plan'* von 1971 markierte im Rahmen der *'New Economic Policy'* die Aufgabe dieser Politik und den Übergang zu einer stärker exportorientierten Industriepolitik, vor allem in Erwartung der damit verbundenen Beschäftigungseffekte (SIELAFF 1994).

### Industrialisierung als Entwicklungspolitik

Im Zentrum der Entwicklungsplanung standen in erster Linie arbeitsintensive Industrien des Textil- und Elektrobereichs mit hohen Anteilen an ausländischen Direktinvestitionen und die Hoffnung auf eine Ausweitung der bisher durch den Primärsektor dominierten Exportbasis des Landes. Wesentliche Elemente dieser Politik stellte von Beginn an die Ausweisung von *Free Trade Zones* (FTZ) und der Aufbau von Industrieparks dar (LEE 1996; SIELAFF 1994). So stellt WARR zur Bedeutung von Exportproduktionszonen in Malaysia fest: „*The importance of EPZs in Malaysia is unique among the developing countries establishing these zones. Nowhere else is their role as significant, either in absolute terms or as a proportion of overall manufacturing activity*“ (1987; S.30). In Ergänzung zum *'Investment Incentives Act'* (1968) schuf die Regierung in Kuala Lumpur 1971 mit dem *'Free Trade Zone Act'* die Grundlage für die Ausweisung von speziellen Freihandelszonen und *'Licensed Manufacturing*

*Warehouses'* (LMW) als Standorte für exportorientierte Produktionsbereiche (JOHNSTON 1997, S.398; RAJAH 1993, S. 120). Bis 1987 entstanden auf der Grundlage dieser Politik insgesamt 10 Freihandelszonen, von denen sich vier in Penang und drei in Selangor befanden, zwei weitere entstanden in Malacca und eine wurde im Bundesstaat Johor errichtet.

Ziel dieser Politik war die Steigerung von Investitionen, hier vor allem ausländischer Direktinvestitionen (FDI), und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten durch den forcierten Ausbau des modernen Industriesektors. Parallel zu den FTZ entstanden in den industriellen Zentren Selangors, Penangs und Johors weitere Industrieparks, so dass der Anteil des Industriesektors am GDP am gesamten Bruttoinlandsprodukts (BIP) Malaysias von 13% Anfang der siebziger Jahre auf ca. 20% in den achtziger Jahren und auf ein Drittel Mitte der neunziger Jahre (vgl. Tabelle) anstieg. Bis 1987 entstanden landesweit mehr als 100 Industrieparks. Wie schon bei den FTZ, so ist auch hier eine Konzentration auf die drei Bundesstaaten Selangor, Penang und Johor zu beobachten. Hier befinden sich etwa 40% der entstanden Industrieparks, während gleichzeitig 51% der für Industrieparks erschlossenen Flächen auf diese Bundesstaaten entfallen (UNIDO 1991). Allein in Johor, das bereits in den sechziger und siebziger Jahren zu den bevorzugten Industriestandorten des Landes zählte, sind bis Ende der achtziger Jahre nahezu ein Viertel aller bis heute erschlossenen Industrieparkflächen Malaysias bereitgestellt worden.

Besonders kennzeichnend für die Entwicklung diese Zonen ist die hohe Kon-

zentration ausländischer Direktinvestitionen. So entfielen bis 1987 etwa 80% der Gesamtinvestitionen in den FTZ auf ausländische Unternehmen. Überdurchschnittliche Anteile verzeichneten dabei der Textilbereich und der Elektroniksektor; 98% bzw. 90% aller Direktinvestitionen in diesen Bereichen entfielen allein auf Produktionsanlagen in FTZ (RAJAH 1993). Bis Anfang der achtziger Jahre stieg der Anteil der in FTZ produzierten Güter der verarbeitenden Industrie am Gesamtexportaufkommen Malaysias auf 61% an. Ausländische Direktinvestitionen stellen daher nach JOMO (1997) die Basis der rapiden exportorientierten Industrialisierung in Malaysia dar.

### Wandel der Beschäftigungsstrukturen

Als Folge der Errichtung von FTZ und der Ausrichtung auf exportorientierte Industriebereiche war letztlich auch ein Wandel der Beschäftigungs- und Sozialstrukturen zu beobachten. So verweist JOHNSTON (1997) unter anderem auf die Abnahme der Beschäftigung im Primärsektor auf etwa 20% der Gesamtbeschäftigung bis Mitte der neunziger Jahre, während gleichzeitig der Anteil der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe bis in die neunziger Jahre kontinuierlich ansteigt. Mitte der neunziger Jahre ist ein Viertel der Beschäftigten im industriellen Sektor zu finden.

Eine Zunahme ist dabei vor allem bei niedrig entlohnten Produktionsarbeitsplätzen zu verzeichnen. Ein wichtiger Faktor ist zugleich die zunehmende Beschäftigung von Frauen. Während Männer zumeist in der chemischen und in der metallverarbeitenden Industrie beschäftigt sind, entsteht besonders im Elektro-

● Tab.: Anteil des Produktionssektors am GDP und Gesamtbeschäftigung Malaysias

	Anteil am GDP	Beschäftigung abs.	Anteil Beschäftigung
1970	13,1 %	448.000	11,4 %
1980	19,6 %	755.000	15,8 %
1985	19,7 %	836.000	15,1 %
1990	26,9 %	1.290.000	19,4 %
1995	33,1%	1.997.000	25,5%

Tabelle nach JOMO 1997; S.90.

niksektor, dem Kernbereich der Exportindustrie, eine große Zahl von Frauenarbeitsplätzen. Es handelt es sich hier in erster Linie um junge Frauen aus ländlichen Regionen, die in die städtischen Zentren migrieren, um dort in den Weltmarktfabriken der Elektronik- und Bekleidungsindustrie zu arbeiten. Bis in die achtziger Jahre war die Zahl der weiblichen Beschäftigten in diesem Bereich auf über 80.000 angestiegen; mittlerweile wird ihre Zahl auf mehrere Hunderttausend geschätzt (JOHNSTON 1997).

Die rapide Exportindustrialisierung der siebziger und achtziger Jahre hatte nicht nur zu einem nachhaltigen Wandel der Beschäftigungsstrukturen in Malaysia geführt, sondern seit den achtziger Jahren auch zu einem Zustrom von ausländischen Arbeitsmigranten. Die Abwanderung malaysischer Arbeitskräfte vom Land in die industriellen Zentren hatte bereits früh zu einem Arbeitskräftemangel vor allem in der Plantagenwirtschaft geführt, der durch die Zuwanderung indonesischer Arbeitskräfte ausgeglichen wurde. Doch bereits in den frühen neunziger Jahren fehlten zunehmend auch Arbeitskräfte in den Wachstumsbereichen der Exportindustrie, so dass die Regierung 1991 auch diesen Sektor für Arbeitsmigration öffnete. Beide Entwicklungen - der Wandel der Beschäftigungsstrukturen und die steigende Zahl von Arbeitsmigranten auch im industriellen Sektor - haben aufgrund ihrer Bedeutung für die sozioökonomische Entwicklung des Landes Eingang in die wissenschaftliche Diskussion über die Folgen exportorientierter Industrialisierung in Schwellenländern wie Malaysia gefunden.

### Zunahme regionaler Disparitäten

Ein weiterer Aspekt kritischer Auseinandersetzung mit der Entwicklung des industriellen Sektors in Malaysias stellt die Frage ungleicher Entwicklung dar. Die Umsetzung der Industrialisierungspolitik hatte bereits in den sechziger Jahren zu einer Konzentration von Industriestandorten in wenigen Regionen und in der Folge zu einer Zunahme regionaler Disparitäten zwischen den Bundesstaa-

Abb. 1: Übersichtskarte der räumlichen Verteilung von Produktionszonen in Malaysia



ten geführt. Nahezu alle in den sechziger Jahren errichteten Industriegebiete befanden sich in unmittelbarer Nähe zu bereits hoch entwickelten städtischen Zentren. Entsprechend stammten Anfang der siebziger Jahre etwa drei Viertel der Produktion des verarbeitenden Gewerbes aus den 'reichen' Bundesstaaten an der Westküste: aus Selangor/ Kuala Lumpur, Johor und aus Penang (UNIDO 1991). Eine Entwicklung, die in deutlichem Widerspruch zur entwicklungspolitischen Zielsetzung der 'New Economic Policy' stand, die unter anderem auch auf das Ziel einer gleichmäßigeren Verteilung von Einkommen und Wohlstand und einer stärkeren regionalen Diversifizierung der industriellen Entwicklung (KRÜGER 1989; UNIDO 1991) ausgerichtet war.

Integraler Planungsbestandteil der staatlichen Industrialisierungspolitik, besonders hervorgehoben im 'Third Malaysia Plan' (1976-1980), war daher der Aufbau neuer Wachstumszentren (KRÜGER 1989), mit deren Hilfe eine regional ausgeglichene Verteilung der industriellen Entwicklung erreicht werden sollte. Zu-

mindest in Hinsicht auf die Rolle der Zentralregion Selangor mit der Hauptstadt Kuala Lumpur als wirtschaftlichem Zentrum des Landes lassen sich in der Anfangsphase der 'New Economic Policy' durchaus räumliche Ausgleichstendenzen beobachten. Die Ansiedlung arbeitsintensiver Industrien in international gut angebundenen Zentren wie Penang und Johor verringerte den ökonomischen Vorsprung der Metropole Kuala Lumpur und führte zu einem 'polarization reversal', wie KULKE (1998) feststellt. Mit steigenden Produktionskosten in diesen Zentren und dem weiteren Ausbau der Infrastruktur entstanden in der Peripherie weitere kleinere Sekundärzentren, deren ökonomische Bedeutung aber deutlich hinter jener von Penang und Johor zurückblieb. Dass es jedoch darüber hinaus nicht zu einer weiteren regionalen Diversifizierung kam und die industrielle Entwicklung auf die bestehenden Zentren konzentriert blieb, hat im wesentlichen zwei Gründe: zum einen führte der Übergang zu technologieintensiven Industriebereichen ab Mitte der achtziger Jahre

zu weiteren räumlichen Konzentrationsprozessen in diesen Zentren. Zum anderen bedingte die eigenständige Entwicklungsplanung der einzelnen Bundesstaaten eine weitere Zunahme regionaler Disparitäten, wie weiter unten noch zu zeigen ist.

Auch der Mitte der achtziger Jahre forcierte Übergang zu technologieintensiveren Produktionsbereichen führte nicht zu einer Verringerung der räumlichen Disparitäten zwischen den Bundesstaaten. Im Gegenteil. Die bereits bestehenden industriellen Zentren in Selangor, Johor und Penang profitierten nun vor allem von ihren Agglomerationsvorteilen: der Nähe zu Produzenten und hochrangigen Dienstleistungsanbietern, die hier bereits angesiedelt waren, dem Vorhandensein einer hochwertigen Infrastruktur und Netzwerkbeziehungen zu ausländischen Partnern sowie der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte. Diese Einflussfaktoren bewirkten zusammen eine Verstärkung der Disparitäten zwischen den industriellen Zentren des Landes und der Peripherie. Allein 1990 wurden 63,3% aller für Malaysia genehmigten Investitionsprojekte ausländischer Unternehmen in diesen drei Industriezentren angesiedelt (LEE 1996).

Während in den Zentren die miteinander vernetzten modernen Industrie- und Dienstleistungsbereiche expandierten, hatte die zunehmende Schließung von Betrieben der ersten Industrialisierungsphase in den peripheren Gebieten einen Rückgang der Wirtschaftsleistung in diesen Regionen zur Folge. KULKE (1998) sieht in dieser Entwicklung einen Wechsel von einer Phase raumstruktureller Ausgleichstendenzen, wie sie in Ansätzen

während der arbeitsintensiven Phase zu beobachten war, hin zu einer Phase erneuter räumlicher Konzentration während der technologieintensiveren Industrialisierungsphase seit Mitte der achtziger Jahre.

#### **Entwicklungsplanung im Widerspruch**

Von zentraler Bedeutung für das Verständnis der Entwicklung ist dabei ein Blick auf die institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen Entwicklungspolitik in Malaysia stattfindet. Wichtigste Planungsinstanz auf Bundesebene ist die dem Premierminister direkt unterstellte *Economic Planning Unit* (EPU), deren Aufgabenbereich die Konzeption der nationalen Wirtschaftsplanung (*Malaysia Plans*) und die Festlegung von Planungszielen für die regionale Entwicklungspolitik umfasst. Parallel dazu wurden zur weiteren Förderung der industriellen Entwicklung auf Bundesebene Anfang der achtziger Jahre u.a. die *Heavy Industries Corporation of Malaysia* (HICOM), zuständig für die Ansiedlung kapitalintensiver Industrien, und die *Malaysian Industrial Development Authority* (MIDA) gegründet.

Gleichzeitig sichert die föderale Verfassung Malaysias den einzelnen Bundesstaaten jedoch Autonomierechte in Fragen der Regionalplanung zu. Entsprechend verfügen auch die Bundesstaaten über eigene Planungsgremien in Form von *Executive Councils* und *State Economic Planning Units*. Hauptträger der industriellen Entwicklung in den einzelnen Bundesstaaten, vor allem hinsichtlich des Aufbaus von FTZ und EPZ, sind eigens hierzu gegründete *State Economic Development Corporations* (SEDC), halb-

staatliche Entwicklungsfirmen, die es mittlerweile in allen Bundesstaaten Malaysias gibt (SIELAFF 1994). Diese aus entsprechenden Behörden hervorgegangenen Entwicklungsfirmen weisen in ihren verschiedenen Aufgabenbereichen in der Regel enge Verbindungen zu entwicklungspolitischen Institutionen auf zentralstaatlicher Ebene auf: So erfolgt die Koordination der Planungsziele und Entwicklungsprogramme zwischen der Zentralregierung und der bundesstaatlichen Ebene durch die *National Planning Division* im *Economic Planning Unit* (EPU), während die Koordination der Investitionspolitik, vor allem hinsichtlich ausländischer Direktinvestitionen, auf zentralstaatlicher Ebene durch das *Ministry of Public Enterprises* und das *Foreign Investment Committee* im EPU erfolgt. Gleichzeitig besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der *Malaysian Industrial Development Authority* (MIDA), die für die Planung und Entwicklung von Industrieparks zuständig ist, und den SEDC als Verwalter der Industrieparks und Freihandelszonen.

#### **Das Wachstum städtischer Zentren**

Aufgrund der Vielzahl der entwicklungspolitisch aktiven Institutionen kann nach KRÜGER „von einer einheitlich strukturierten und administrativ geführten Regionalpolitik [...] in Malaysia nicht gesprochen werden“ (1989; S.196). Vielmehr sind im entwicklungspolitischen Bereich Kompetenzüberschreitungen und -konflikte vor allem zwischen der zentralstaatlichen Ebene und den bundesstaatlichen Entwicklungsinstanzen zu beobachten. Eine Vielzahl unterschiedlicher Studien haben sich seit den siebziger



Jahren mit der Problematik ungleicher regionaler Entwicklung in Malaysia und den oftmals gegenläufigen Entwicklungspolitiken auf zentral- und bundesstaatlicher Ebene auseinandergesetzt. Dabei wurde gerade in den letzten Jahren noch einmal deutlich, dass sich die Ungleichverteilung industrieller Entwicklungspole innerhalb der drei Wachstumsstaaten Penang, Selangor und Johor weiter fortsetzt und hier sich seit den achtziger Jahren Industrialisierungsprozesse in erster Linie auf wenige städtische Agglomerationen konzentrierte. So ist etwa in Johor vor allem im Süden eine Ballung industrieller Zentren - Exportproduktionszonen, Free Trade Zones, Containerhäfen - zu beobachten, während weite Teile des Bundesstaats weiterhin durch Plantagenwirtschaft geprägt bleiben.

Parallel dazu sind städtische Zentren wie Johor Bahru oder die neuen Agglomerationen des Klang Valley in den letzten Jahren rapide gewachsen. Zugleich stieg damit der Bedarf an entsprechenden Infrastrukturen wie Straßen, Energie- und Wasserversorgung, Wohnungsbau und ähnlichem und damit der Druck auf die

städtischen Verwaltungen, diese Infrastrukturen in ausreichendem Maße bereitzustellen. Bisher liegen jedoch für Malaysia noch keine Untersuchungen vor, die den Zusammenhang zwischen urbaner Entwicklung und dem Aufbau industrieller Wachstumspole in Form von Exportproduktionszonen und FTZ thematisieren würden. Vor allem scheint es

hier notwendig, die bisherige Analyse unterschiedlicher Entwicklungspolitiken über die Ebenen zentral- und bundesstaatlicher Planungsinteressen hinaus auf die kommunale Ebene der jeweiligen urbanen Zentren auszuweiten und nach den je spezifischen Interessen städtischer Eliten im Kontext rapider Exportindustrialisierung zu fragen.

#### Literatur:

- JOHNSTON, C.: *Labour and New Industrialization in Malaysia*. In: *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 18, No. 13, 1997
- JOMO K. S.: *Southeast Asia's Misunderstood Miracle. Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia*. Boulder 1997
- KRÜGER, K.: *Regionale Entwicklung in Malaysia. Theoretische Grundlagen, empirischer Befund und regionalpolitische Schlussfolgerungen. Beiträge zur kommunalen und regionalen Planung 11*, Frankfurt 1989
- KULKE, E.: *Wirtschaftliches Wachstum und räumliche Restrukturierung in Malaysia*. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 42. Jg., Heft 3-4, 1998
- LEE BOON THONG: *Emerging urban trends and the globalizing economy in Malaysia*. In: *Lo Fuchen; Yeung Yue-man (Eds.): Emerging World Cities in Pacific Asia*. Tokyo, New York, Paris 1996
- RAJAH RASIAH: *Free Trade Zones and Industrial Development in Malaysia*. In: *Jomo K. S. (Ed.): Industrializing Malaysia. Policy, Performance, Prospects*. London, New York 1993
- SIELAFF, R.: *Malaysia*. In: *Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (Hg.): Handbuch Dritte Welt. Bd. 7: Südasiens und Südostasien*. Bonn 1994
- UNIDO: *United Nations Industrial Development Organization: Malaysia. Sustaining the Industrial Investment Momentum. Industrial Development Review Series*, Wien 1991
- WARR, P.: *Malaysia's Industrial Enclaves: Benefits and Costs*. In: *The Developing Economies*, Vol. 25, 1987