südostasien
Zeitschrift für Politik • Kultur • Dialog

1 | 2018, Philippinen,
Autor*in: Kathrin Spenna und Lilli Breininger

Die Wirtschaft boomt – nur für wen?



Alltag in den Philippinen © Lilli Breininger

Die Philippinen erfuhren in den letzten vier Jahren mit 6,4 Prozent das größte Wirtschaftswachstum seit vierzig Jahren – im letzten Viertel des Jahres 2017 sind es sogar 6,6 Prozent. Der Archipel gehört zu den Ländern in Asien, deren Wirtschaft am schnellsten wächst. Doch das Wachstum ist für Millionen von Bürger*innen eine Illusion, welche nur der Elite dient. Der zunehmende Rückzug des Staates und die Integration der heimischen Wirtschaft auf dem internationalen Markt haben die Feudalstrukturen noch weiter bestärkt, folglich sind die Philippinen eine der weltweit ungleichsten Gesellschaften.

Bei einer Bevölkerungszahl von über 100 Millionen Einwohner*innen bezeichnen sich knapp die Hälfte (46 Prozent) der Menschen als arm. Das Bruttoinlandsprodukt wächst, aber das Pro-Kopf-Einkommen stagniert. Vierzig Prozent des Wirtschaftseinkommens verteilt sich auf 84 Prozent der Bevölkerung. Die *Philippine Statistics Authority* gibt an, dass die Armutsquote seit 2012 von 25,2 Prozent auf 21,6 Prozent in 2015 zurückgegangen ist.

Im Verhältnis hat sich die Quote der in extremer Armut lebenden Personen im letzten Jahrzehnt kaum verändert und beträgt zehn Prozent, rund zwölf Millionen Menschen. Mit der Ausnahme von wenigen Milliardär*innen und Menschen des Mittelstandes – vornehmlich abhängig vom Einzelhandel, dem Immobilienmarkt oder dem Outsourcing von Unternehmensprozessen – gibt es kaum weitreichende, wirtschaftsfördernde Entwicklungen, die das Land voranbringen. Der reichste Mann in den Philippinen, Henry Sy, sagte: „Erfolg hält nicht an, wenn du dich nicht darum

kümmerst.“

Nun meint er damit wahrscheinlich seine private Karriere, aber es trifft auch auf die Gesellschaft zu, wenn man das Wachstum nur am gesteigerten Bruttoinlandsprodukt ausmacht. Auch um den wirtschaftlichen Erfolg einer Gesellschaft muss man sich „kümmern“, um die Arbeitslosen- und Armutsrate zu senken und eine soziale Grundversorgung zu ermöglichen.

Ähnlich wie in anderen Ländern haben die Philippinen in den 1990er Jahren ihre Wirtschaft stark geöffnet und liberalisiert, dies beinhaltete eine massive Privatisierung insbesondere von Schlüsselsektoren wie Wasser, Infrastruktur und Energie. Der Bankensektor wurde liberalisiert, staatliche Betriebe wurden privatisiert, die meisten Handelsbarrieren abgeschafft und öffentliche Dienste in private Hände gegeben. Der Durchschnittslohn stagnierte, die Armutsquote blieb zweistellig und die Arbeitslosenrate stieg sogar leicht an in den vergangenen „Boomjahren“.
Dies hat dazu geführt, dass zum Beispiel der Energiesektor von wenigen Familienunternehmen (wie Aboitiz oder Meralco) beherrscht wird und zu einem der lukrativsten Gewerbe im Land wurde – auf Kosten der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls.

Der Preis für Strom in den Philippinen ist der höchste in Asien, sogar höher als in Japan. Während die Preise für Wasser und Elektrizität zunehmend unerschwinglich werden, können große Ölfirmen die Marktpreise ohne prüfende Blicke oder Regulationen bestimmen. Die unerschwinglichen Strompreise schrecken auch Investoren ab, Produktionsstätten in den Philippinen zu errichten. Ob es auf dem philippinischen Markt in allen Sektoren einen realen Wettbewerb gibt, ist fraglich.
Sicher ist: der Staat hat sich aus seiner Verantwortung zurückgezogen und die Privatwirtschaft hat übernommen, die Probleme bestehen jedoch weiterhin oder werden sogar größer.
Der private Sektor – 86 Prozent der Gesamtwirtschaft (!) – konzentriert sich hauptsächlich auf Luxusimmobilien und -güter anstatt auf die verarbeitende Industrie, wo viel mehr Arbeitsplätze für die mittleren und unteren Schichten geschaffen werden könnten.

Woher das Wachstum?

Die treibenden Kräfte des Wachstums sind: Der private Konsum als Nachfrage und der Dienstleistungssektor als Angebot. Der Dienstleistungssektor hat sich in den vergangenen Jahren zur tragenden Säule der philippinischen Wirtschaft entwickelt, vor allem in den Bereichen Telekommunikation, Call Center und Unternehmens-Outsourcing (*business process outsourcing*, BPO). Die Philippinen sind das weltweit zweitgrößte Outsourcing-Ziel nach Indien.

Die philippinische Wirtschaft weist die für viele Entwicklungsländer typische Zweiteilung auf: Moderne Elektronik-Industrie und boomender Dienstleistungssektor mit einer großen Armut und einer leidenden Subsistenzwirtschaft. Die Landwirtschaft beschäftigt rund ein Drittel der Arbeitskräfte, der Anteil am Sozialprodukt beträgt jedoch nur noch etwa 15 Prozent.
Die Elektronik-Industrie trägt etwa ein Drittel zur Entstehung des Sozialprodukts bei. Der Zusammenbau im Bereich Halbleiter und elektronische Bauteile machte in den vergangenen Jahren etwa zwei Drittel der philippinischen Exporte aus. Weitere Wachstumssektoren sind der Bausektor sowie die Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie.

Die Verfechter der „*Philippine Tiger Economy*“ fokussieren sich stark auf den Outsourcing-Boom und beschreiben die Philippinen als führenden Bestreiter der neu aufstrebenden Märkte, zudem kämen dem Land Verbesserungen in Transparenz und Effektivität in der Steuerpolitik zugute. Die Beobachtungen mögen zutreffen, doch die Auswirkungen des Outsourcings auf politische und mikroökonomische Entwicklungen werden weit überschätzt. Der Outsourcing-Industrie fehlt die Wirtschaftlichkeit durch Massenproduktion in den Philippinen, das heißt, sie kann jederzeit in ein anderes Land umziehen. Die Arbeitsplätze dieses Sektors, in dem 1, 15 Millionen Menschen tätig

sind, sprechen nur eine Minderheit der Filipin@s an und zwar diejenigen, die fließend Englisch sprechen – am besten mit einem authentischen amerikanischen Akzent – ganz zu schweigen von den äußerst prekären Arbeitsverhältnissen, die auf die ArbeitnehmerInnen einwirken.

Des Weiteren bringt der Sektor keinen Vorteil für die Gesellschaft, keinen Wissens- oder Technologie-Transfer oder andere Innovationen, die Millionen von studierten Ingenieuren und Naturwissenschaftlern zugutekommen könnten. Der direkte Einfluss des Staates auf das Wirtschaftsleben ist begrenzt und wird zum Beispiel durch Sonderwirtschaftszonen an vielen Stellen noch weiter eingeschränkt. Spannend wird die Entwicklung in diesem Bereich auch zukünftig sein, da Expert*innen schätzen, dass die Wachstumsrate der Outsourcing-Industrie in den Jahren bis 2022 abnehmen werde und im Gegensatz zu den in den vergangenen Jahren beobachteten 17 Prozent lediglich bei 9 Prozent liegen würden.

Leider bieten die bisher von der Regierung geförderten Sektoren nur geringwertige Arbeit und geringe Verdienste an, wie im Outsourcing, im Bergbau, im Tourismus, in den Sonderwirtschaftszonen für den Export oder beim Export von Arbeitskräften, zum Beispiel dem Export philippinischer Pflegekräfte nach Deutschland. In all diesen Sektoren verdienen ausländische Investoren und deren Wirtschaft unverhältnismäßig besser als Filipin@s selbst. Der private Konsum in den Philippinen wird auch durch die Rücküberweisungen der *Oversea Filipino Workers* (OFW) mitfinanziert. Die Abhängigkeit der Gesamtwirtschaft von Rücküberweisungen (etwa zehn Prozent des BIP) ist ein weiteres Indiz für die Unfähigkeit – oder den Unwillen – inländisches Wachstum zu fördern.

Warum ist die Armut weiterhin hoch?

Strukturelle Änderungen sind notwendig, um Armut effektiv zu reduzieren. Auf die Armutsbekämpfung reagiert die Regierung mit dem Programm des *Conditional Cash Transfers* (CCT), in den Philippinen besser bekannt als *4-P-Program: Panatawid Pamilyang Pilipino Program*, welches den Ärmsten unter den Armen helfen soll. Jede förderfähige Familie bekommt 1.400 Peso (etwa 26 Euro) im Monat dafür, dass sie medizinische Versorgung nutzt und die Kinder zur Schule gehen. Dies steigert die Alphabetisierungsrate und senkt die Müttersterblichkeitsrate.

Diese Lösung ist aus drei Gründen sehr beliebt bei der Regierung: das Programm ist günstig und leicht zu verwalten, es vermittelt das Bild einer fürsorglichen Regierung und richtet sich an die Verwundbarsten der Bevölkerung, die sich nach sozialer Unterstützung sehnen und leicht zu mobilisieren sind. Aber im Sinne einer grundlegenden und nachhaltigen Armutsreduktion sowie sozialer Sicherheit haben CCT-Programme nur einen geringen Einfluss und verstärken eher noch die Abhängigkeit von Patronen. Ebenso bleibt das Problem der Arbeitslosigkeit für eine nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft und der Gesellschaft erhalten. Die ILO (*International Labor Organization*) berichtet, dass die Arbeitslosenquote mit 5,7 Prozent (2017) zwar im Vergleich zu den vorherigen Jahren abgenommen hat, aber die Problematik bestehen bleibt, dass viele Menschen unterbeschäftigt sind oder eine zusätzliche Arbeit brauchen, um mit ihrem Einkommen überleben zu können.

Hindernisse

Die Philippinen verzeichnen nach 1970 eine eher schwergängige Wirtschaft. Die Gründe dafür liegen in geringen landwirtschaftlichen Erträgen und hohen Produktionskosten im Industriesektor (bei geringer Produktivität). Die Erfahrung in Ostasien zeigt, dass ein schnelles Wachstum (in drei bis vier Jahrzehnten) eine Verschiebung der Beschäftigung vom Landwirtschaftssektor hin zum industriellen und Dienstleistungssektor fördert. Signifikante Herausforderungen sind in den

Philippinen die Infrastruktur, bewaffnete Konflikte, die Folgen des Klimawandels (Wiederaufbau nach dem Taifun Haiyan), Korruptionsskandale und Schwarzwirtschaften, sowie Engpässe in der Energieversorgung.

Die Korruption auf höchster Ebene – von Präsident*innen über Senator*innen hin zu Gouverneur*innen – ist einer der größten Bremsfaktoren für die Entwicklung des Landes. Die Rückzahlung von Auslandsschulden und die Personalkosten der Regierungsverwaltung absorbierten in der jüngeren Vergangenheit nahezu 90 Prozent des Haushalts. Auslandsschulden betrugen 2014 umgerechnet 73 Mrd. US-Dollar, das sind 24 Prozent des BIP.

Interessant ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Tatsache, dass das philippinische Repräsentantenhaus im Dezember 2017 mit dem House Bill 5636 den ersten Teil der von dem Präsidenten initiierten Steuerreform verabschiedet hatte, welches zu Beginn des Jahres 2018 in Kraft getreten ist. Die neuen Regelungen betreffen die drei Teilbereiche Lohn- und Einkommensteuer, Nachlasssteuer sowie Umsatzsteuer. Die Tax Reform for Acceleration and Inclusion (TRAIN) hat das Ziel die Einkommenssteuer zu reduzieren und gleichzeitig die Abgaben auf andere Güter zu erhöhen, um das Infrastrukturprogramm von Präsident Duterte zu finanzieren.

Die steigenden Lebenskosten bei relativ niedrigen Einkommen haben jedoch immense Auswirkungen auf die finanziell weniger starken sozialen Schichten. Die hohe Inflationsrate von 5,2 Prozent (März 2018) benachteiligt die Bevölkerung, deren Mindestlohn nicht mit dem ökonomischen Wandel gleichziehen, wodurch die sozioökonomischen Disparitäten sich nur verstärken.

Wegweiser

Die bisherigen Reformen haben die sozioökonomische Entwicklung des Landes nicht ausschlaggebend positiv beeinflusst. Wichtige gesetzgebende Maßnahmen könnten das Wachstum nachhaltiger und inklusiver machen. Dazu gehören die Friedensverhandlungen mit der Linken und den Bangsamoro, die Rationalisierung von Steueranreizen und Bergbaueinkommen sowie Reformen im Wasser- und Energiesektor. Auch Investitionen in den Gesundheits- und Bildungssektor sowie eine effektive Landreform sind zentrale Bausteine für eine nachhaltige, wirtschaftliche Entwicklung und politische Stabilität.

Statt wirtschaftlicher Liberalisierung und zunehmender Privatisierung würde die philippinische Wirtschaft auf lange Zeit eher davon profitieren, verstärkte staatliche Reglementierung durchzusetzen, insbesondere um geheimen Absprachen der Oligarchen entgegenzuwirken. Somit könnten auch die Interessen der Konsument*innen geschützt, die Produktivität in den Sektoren durch Transparenz und Rechtsstaatlichkeit gefördert und der strategische Schutz der Schlüsselsektoren gegenüber anderen gewahrt werden, selbst – oder eben gerade – in einer Zeit der wirtschaftlichen Globalisierung. Denn globale Freihandelsverträge – wie das *Transatlantic Partnership Agreement* – können wiederum starken Einfluss auf den philippinischen Markt ausüben. Ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Philippinen würde sich zum Nachteil von kleinen Fischereibetrieben auswirken und den Zugang zur medizinischen Grundversorgung erschweren.

Die Duterte-Regierung pocht auf eine große Veränderung zugunsten der benachteiligten Bevölkerung und versucht mit der nun begonnenen Steuerreform einen Wandel der wirtschaftlichen Situation herbeizuführen, durch den Gelder für Infrastrukturprogramme freigesetzt werden sollen, jedoch mit dem Effekt, dass sich wirtschaftliche Spannungen nur verstärken. Zudem spricht sich Duterte für eine liberale Öffnung der Wirtschaft aus und orientiert sich viel mehr in Richtung China und Russland. Angesichts der jüngsten Steuerreform und der Tatsache, dass Duterte, trotz der Ankündigung die ausgeprägte Zeitarbeit zu reduzieren und Korruption zu regulieren, bisher wenig

Erfolge hinsichtlich der Verminderung der Disparitäten vorweisen kann, bleiben die nächsten Schritte weiterhin spannend.

[ultimate_author_box user_id="9" template='uab-template-4']
[ultimate_author_box user_id="12" template='uab-template-4']

Die Autor:innen

Kathrin Spenna

Kathrin Spenna ist Südostasienwissenschaftlerin und Vorstandsmitglied des **philippinen**buero e.V.

Lilli Breininger

Die Autorin ist Ethnologin und ehemalige Geschäftsführerin des philippinenbüro e.V.

Dieser Text erscheint unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.