

# Deutsch-philippinische Wirtschafts- kooperation: Chancen, Voraussetzungen, Förderungsmöglichkeiten

Wolfgang Zehender

## 1. Einleitung

Als Corazon Aquino im Februar 1986 das Präsidentenamt übernahm, hat sich den Philippinen auch die Chance eröffnet, hinter zwei Dekaden Mißwirtschaft einen Schlußpunkt zu setzen.<sup>1</sup> Tatsächlich ist es der neuen Verwaltung in kurzer Zeit gelungen, Anstöße für den Abbau von Strukturverzerrungen zu geben, die die philippinische Volkswirtschaft ineffizient und träge werden ließen. Die Umsetzung der neuen Ideen, Pläne und Programme ist allerdings ein schwieriges Unterfangen angesichts der enormen Probleme und des geringen Spielraums, den interne und externe Verschuldung dem Land lassen. Die Philippinen sind dabei auf Unterstützung von außen angewiesen, und zwar nicht nur bei der Finanzierung sondern in allen erdenklichen Kooperationsfeldern. In diesem Zusammenhang mißt die neue Regierung der Zusammenarbeit mit der ausländischen Privatwirtschaft eine besondere Rolle zu, und zwar sowohl kurzfristig, um den Außenhandel zu beleben, als auch auf längere Frist, um über ausländische Direktinvestitionen die industrielle Entwicklung des Landes in Gang zu setzen.

Diesen Zielen diene auch das vom Außenminister der Bundesrepublik Deutschland, Genscher, angeregte deutsch-philippinische Wirtschaftssymposium, das Ende Oktober 1986 in Manila stattfand und Unternehmen und Wirtschaftsverbände aus beiden Ländern zusammenführte. Zur Vorbereitung dieser Veranstaltung wurden der ehemalige Bundesbankpräsident Otmar Emminger und Bundesminister a.D. Josef Ertl gebeten, zwei Gutachten zu den Kooperationsaussichten in Landwirtschaft, Industrie und Handel zu erstellen.<sup>2</sup> Mit der Mobilisierung der deutschen Privatwirt-

1 Zur politischen Neuordnung in Manila vgl. R. Hanisch, Der Machtwechsel auf den Philippinen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 8. November 1986.

2 Vgl. J. Ertl / U. Otzen / R. Peters, Landwirtschaftliche Kooperation mit den Philippinen, Berlin, Bonn 1986; U. Müller / W. Zehender, Wirtschaftliche Kooperation mit den Philippinen, Berlin, Frankfurt 1986.

schaft und der Beauftragung zweier auch international bekannter Sachverständiger bediente sich die Bundesregierung eines Instruments der außenwirtschaftlichen Kooperation mit Entwicklungsländern, das in dieser Form keine Vorläufer hat, da sie im Regelfall die Gestaltung ihrer Außenwirtschaftsbeziehungen soweit wie möglich den Marktakteuren überläßt.

Um die Chancen für die Zusammenarbeit auf Unternehmensebene einschätzen zu können, erscheint es notwendig, die Rahmenbedingungen für Kooperation deutlich zu machen, d.h. die derzeitige wirtschaftliche Situation auf den Philippinen, die Grundlinien der Entwicklungsplanung und die Entwicklungsperspektiven der Industrialisierung auf dem Inselstaat aufzuzeigen.

## 2. Die Wirtschaftskrise in den Philippinen und ihre Ursachen

Die Kooperationsinitiative fand vor dem Hintergrund einer Wirtschaftskrise statt, wie sie die Philippinen bisher noch nicht durchgemacht hatten. Das Land hatte 1984 und 1985 einen massiven Konjunkturerinbruch erlebt, der erst im Verlauf des Jahres 1986 zum Stillstand gekommen war. Das Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung fiel auf das Niveau von vor zehn Jahren zurück. Einbußen waren vor allem im Baugewerbe, aber auch im Industriesektor zu verzeichnen; nur der Agrarsektor wies auch in den Krisenjahren noch ein bescheidenes Wachstum, vor allem in der Nahrungsmittelproduktion, auf.

Der wirtschaftliche Niedergang der Philippinen steht im Zusammenhang mit binnen- und außenwirtschaftlichen Entwicklungen. Binnenwirtschaftlich hatte das Land nach dem Zahlungsmoratorium von 1983 eine zwischen der Marcos-Administration und dem IWF ausgehandelte Austeritätspolitik mit den entsprechenden Konsequenzen für Produktion, Beschäftigung und Einkommen eingeleitet.<sup>3</sup> Außenwirtschaftlich kam ein weltmarktbedingter Rückgang der traditionellen Rohstoffexporterlöse hinzu: Preisverfall und Mindernachfrage bei Kokosnußprodukten, Zucker und Kupfer verschärften die Krise. Zudem wurde der Rückgang überlagert von den politischen Unsicherheiten, die durch das Attentat auf Benigno Aquino und die danach massiv einsetzende Kapitalflucht hervorgerufen wurden.

Die eigentlichen Ursachen der Wirtschaftskrise liegen jedoch tiefer und sind mit Entwicklungen verknüpft, die bereits in den 70er Jahren begannen.<sup>4</sup> Politische Un-

3 Dies läßt sich beispielsweise an dem im Anschluß an das Moratorium neu gefaßten Entwicklungsplan ablesen, vgl. Republic of the Philippines, National Economic and Development Authority, Updated Philippine Development Plan, Manila 1984.

4 Vgl. zu den Gründen der Wirtschaftskrise z.B. Centre for Research and Communication, The Philippines at a Crossroad: Some Visions for the Nation, Manila 1985

sicherheiten in den letzten Jahren des Marcos-Regimes,<sup>5</sup> wirtschaftspolitische Fehlentscheidungen und das Festhalten an überkommenen Strukturen haben im Lande zu großen Verzerrungen geführt, die im Zusammenspiel mit den oben genannten binnen- und außenwirtschaftlichen Entwicklungen das Ausmaß der Krise bestimmen.

Zu den wichtigsten strukturverzerrenden Sachverhalten gehörten:

- eine Zoll- und Einfuhrkontingentpolitik, die zur höchsten Protektion im ASEAN-Raum geführt hat – mit entsprechend ungünstigen Wirkungen auf die Industriestruktur;
- eine jahrelang überbewertete Währung;
- die Finanzierung unrentabler infrastruktureller Großprojekte, vor allem durch staatliche Finanzierungsinstitute;
- die Planung und teilweise Realisierung von elf großen, kapitalintensiven Industrieprojekten, die – soweit sie auf den Binnenmarkt ausgerichtet waren – wegen der geringen Marktgröße nicht konkurrenzfähig bzw. rentabel waren;
- die Einrichtung von Monopolen in den wichtigsten landwirtschaftlichen Exportbereichen mit entsprechenden volks- und betriebswirtschaftlichen Effizienzverlusten;
- fiskalische Abschöpfungen (Steuern und Exportzölle) im Agrarsektor, die zu ständig sich verschlechternden realen internen Austauschverhältnissen geführt haben, also einer Subventionierung des Industriesektors durch den Agrarsektor, der städtischen Räume durch die ländlichen Räume.

Diese Strukturverzerrungen zusammen mit der aktuellen Wirtschaftskrise haben die Regierung Aquino mit schwerwiegenden Problemen der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik konfrontiert, insbesondere den folgenden vier:

- Hohe Armut in den ländlichen Gebieten insbesondere unter den Kleinpächtern und Landlosen. Offizielle Schätzungen sprechen von bis zu 70 % der Bevölkerung, die unterhalb der Armutsgrenze leben.
- Ineffiziente staatliche Unternehmen, vor allem im Industrie-, Handels- und Bankensektor, die den größten Teil des jährlichen Haushaltsdefizits verursachen.
- Hohe Arbeitslosigkeit, die durch den notwendigen Beschäftigungsabbau in unrentablen, meist staatlichen Unternehmen verstärkt wird.
- Auslandsschulden von rund 28 Mrd. US \$ (Ende 1986) und ihre Bedienung (Zinsen und Tilgung).

Ein großer Teil der Aktivitäten in den ersten Monaten nach dem Machtwechsel war denn auch auf die Lösung dieser Probleme gerichtet.

<sup>5</sup> Dazu beispielsweise J. Rüländ, Die Philippinen, Anatomie einer Krise, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1985, R. Hanisch, Der Machtwechsel ..., a.a.O.

### 3. Die neue Linie: Ordnungspolitische Liberalisierung und beschäftigungsorientierte Konjunkturpolitik

Wenn man die Philippinen als Land mit einer hausgemachten Fehlentwicklung charakterisiert, so gilt aber auch, daß es Regierung und Kabinett in vergleichsweise kurzer Zeit gelungen ist, Anstöße für den Abbau von Strukturverzerrungen zu geben. Sie sind in erster Linie im neuen Sechs-Jahresplan und in dem ebenfalls Ende 1986 fertiggestellten Investitionsprogramm zusammengefaßt.<sup>6</sup>

Deren ordnungspolitischer Tenor spiegelt die Erfahrungen von zwei Dekaden Ineffizienz wider: Regierungsingriffe in das Marktgeschehen sollen zukünftig auf ein Minimum beschnitten werden; privates Engagement soll der entscheidende Entwicklungsmotor sein. Hinzu kommt der Versuch, die bislang benachteiligten Sektoren, Regionen und Bevölkerungsgruppen stärker in den Entwicklungsprozeß einzubinden und dadurch die hohen Niveauunterschiede wenn nicht geringer, so doch wenigstens nicht noch größer werden zu lassen. Konkret bedeutet diese Linie:

- der ländliche Raum wird gegenüber den städtischen Ballungsräumen stärker bevorzugt;
- Landwirtschaft und Agroindustrie erhalten Priorität vor allen anderen Sektoren;
- innerhalb des Industriesektors sollen kleinere und mittlere Betriebe bevorzugt gefördert werden;
- Regierung und Verwaltung sollen stärker dezentralisiert werden.

Eine Reihe entsprechender Rahmenänderungen sind im Laufe des Jahres 1986 bereits in die Praxis umgesetzt worden. Dazu gehören die Einführung eines stärker auf Produktion und Leistung abgestellten Steuersystems, die – wenngleich vorläufig verzögerte – Liberalisierung des Außenhandels, die Freigabe der Agrarproduktpreise und die Aufhebung der Monopole im agroindustriellen Bereich, insbesondere in der Zucker- und Kokosnußproduktion und -vermarktung. Durchgängig ist dabei die Absicht zu erkennen, die individuelle Entscheidungsfreiheit (damit auch das Risiko) zu vergrößern und die Marktkräfte allgemein zu stärken.

Zur Belebung der Wirtschaft hat die Regierung ein Beschäftigungsprogramm im Umfang von 8,7 Mrd. Pesos (= rund 800 Mio. DM) beschlossen. Wichtige Teile des Programms sollten unmittelbar beschäftigungs-, damit einkommenswirksam, gleichzeitig aber weder inflationsfördernd noch devisenintensiv sein. Die Programmschwerpunkte kommen diesen Zielen ziemlich nahe: Die wichtigsten Ele-

6 Vgl. Republic of the Philippines, National Economic and Development Authority, Philippine Development Plan, 1987 – 1992, Manila 1986; Republic of the Philippines, National Economic and Development Authority, Public Investment Program, Manila 1986; zuvor schon Republic of the Philippines, National Economic and Development Authority, Policy Agenda for People-Powered Development, Manila 1986.

mente sind die Instandsetzung von ländlichen Infrastruktureinrichtungen und Bewässerungsanlagen sowie von Schul- und Krankenhäusern im ländlichen Bereich. Die Ausführung soll sich soweit wie möglich lokaler Arbeitskräfte bedienen, teilweise wird die Entlohnung nach der "food-for-work" -Methode vorgenommen.

Als innovatives Element gilt, daß die betroffenen Bevölkerungsgruppen genau über Mittelausgabe, Projektzweck und -dauer informiert werden sollen und auf diese Weise die Umsetzung der Programme zu kontrollieren in der Lage sein müßten. Die Umsetzung hat sich indessen gegenüber der ursprünglichen Planung erheblich verzögert, da die Kapazität der örtlichen Behörden wohl bei weitem überschätzt worden war. Auch die auf 600.000 bis 800.000 neue Stellen geschätzte direkte und indirekte Beschäftigungswirkung des Programms ist wohl etwas zu optimistisch angesetzt.

In den programmatischen Äußerungen der neuen Regierung sind zwei Bereiche bislang nur unscharf beschrieben worden, die beide sowohl innenpolitisch als auch in bezug auf außenwirtschaftliche Kooperation von Bedeutung sind. Der eine betrifft die Änderung der derzeitigen Bodensitzverteilung. Selbst wenn immer wieder zu Recht darauf hingewiesen wird, daß es mit einer Landumverteilung allein nicht getan ist und auch die Probleme der Betriebsgrößenstruktur, der Vermarktung, der Agrardienstleistungen (Kredit, Ausbildung, Beratung) und des Schutzes der natürlichen Ressourcen angegangen werden müssen, ist die in dieser Frage zögernde Haltung der Regierung nicht nachvollziehbar. Was eine zügige Bewältigung dieser Probleme für die innenpolitische Stabilisierung und die Freisetzung von ökonomischen Kräften bedeuten kann, haben andere Länder in der Region vorgemacht.

Der zweite Bereich betrifft den Industriesektor. Strategische Vorgaben für diesen Sektor, der immerhin ein Viertel zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt, wären gerade angesichts der unausgeglichene Branchenstruktur vorteilhaft und notwendig. Gegenwärtig dominiert die Nahrungsmittelindustrie mit rund 45 % der Sektorwertschöpfung; es folgen der Maschinenbau mit 10 % sowie Textil, Bekleidung und Schuhe mit zusammen ebenfalls rund 10 %. Die Importabhängigkeit des Sektors ist außergewöhnlich hoch; andererseits werden nur rund 15 % der Produktion exportiert. Der Sektor wird, abgesehen von wenigen Unternehmen mit meist ausländischer Kapital- und Managementbeteiligung, im internationalen Maßstab als nicht besonders konkurrenzfähig beurteilt.

#### 4. Perspektiven der Industrialisierung

Wie andere Länder in der Region begannen die Philippinen ihren Industrialisierungsweg mit der Substitution von Importen; sie stellten zuerst einfache, dann dauerhafte Konsumgüter sowie mit der Zeit auch Zwischenprodukte her. Der industriell-

le Aufschwung der 70er Jahre in anderen Ländern der Region war im wesentlichen von drei Elementen gekennzeichnet:

- der allmählichen Vertiefung des Produktionsprozesses,
- der frühen Erschließung von Exportmärkten nicht nur durch multinationale Gesellschaften, sondern auch durch einheimische Unternehmen, anfänglich auf der Grundlage von Faktorkostenvorteilen, später auch mit eigenständig entwickelten Produkten (Nischenstrategie),
- einer gezielten Politik der Förderung ausgewählter Branchen.

Diese Elemente haben nur unzureichend Eingang in die philippinische Industrieentwicklung gefunden. Die geringe Wettbewerbsfähigkeit in einigen Branchen wurde durch entsprechende Protektion zementiert, in Teilbereichen sorgten die überbewertete Währung und geringer Außenschutz für die Aufrechterhaltung der hohen Importabhängigkeit. Institutionen, die in der Lage gewesen wären, ausländisches Know-how an die gegebene Faktorstruktur anzupassen oder die philippinische Wirtschaft bei Modernisierung und Aufspüren von Weltmarktchancen zu unterstützen, sind nicht eingerichtet worden. Dazu kam die Günstlingswirtschaft unter Marcos. Die Folge dieser Versäumnisse und Fehlentwicklungen war, daß große Teile der Industrie den Anforderungen der 80er Jahre nicht gewachsen sind.<sup>7</sup>

Die Reform der Industriepolitik wurde zum Teil bereits von der vorhergehenden Administration eingeleitet. Sie zielte vor allem auf die Herstellung größerer Wettbewerbsfähigkeit sowie die Förderung von exportintensiven Fertigungslinien. Die wichtigsten durch die neue Regierung fortgeführten Veränderungen betreffen den vorsichtigen Abbau der Protektion und die Reform der Investitionsförderung. Statt Umsatz und Kapitalintensität zu belohnen, setzt sie nun an der inländischen Wertschöpfung an und ist in bezug auf die Faktorintensität neutral.

In Übereinstimmung mit der ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung, daß das private Engagement der entscheidende Entwicklungsmotor sei, soll die Industrialisierung des Landes noch stärker als bisher marktorientiert sein. Die öffentliche Hand soll als Unternehmer nicht mehr tätig sein; der Großteil der öffentlichen Unternehmen soll vielmehr veräußert werden. Alle Verlautbarungen zur Industriepolitik unterstreichen dazu die feste Absicht, die bürokratischen Hemmnisse, denen sich die Wirtschaft gegenübersteht, rasch abzubauen. Weitgehend unbeantwortet bleibt allerdings die Frage, in welche Richtung sich der Sektor als ganzes bewegen soll, welche Rolle der Industrie in der Entwicklung der Gesamtwirtschaft zukommt und mit welcher speziellen Industriepolitik diese Entwicklung vorangetrieben werden soll.

7 Vgl. dazu beispielsweise G. R. Tecson, Trade and Promotion Policy in Philippine Industrial Development, in: *Developing Economies*, 21 (1983), H. 1; C. W. Lindsey, Economic Crisis in the Philippines, in: *Asian Survey*, 24 (1984), H. 12

Hinsichtlich der weiteren Industrialisierung stehen die Philippinen heute offenbar an einer Wegscheide. Das Land hat zunächst einmal die Chance verpaßt, im Gleichschritt mit den Nachbarn (Süd-Korea, Taiwan, dann mit einigem Abstand Malaysia, Thailand) die Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Industriesektors in Gang zu setzen. Einer Nachahmung dieses Weges sind heute enge Grenzen gesetzt – und zwar insbesondere die folgenden:

- Die weitere Substitution von Importen eröffnet zwar noch einigen Spielraum, allerdings mit abnehmender Zuwachsrate. Dieser Spielraum liegt im Vor- und Zwischenproduktbereich; hier wird die Nachfrage insbesondere nach Betriebsmitteln und Geräten für den Agrarsektor noch steigen. Die Größe des Spielraums ist an der teils extrem hohen Importabhängigkeit bei Vorprodukten in einigen Branchen abzulesen. Hingegen wird das Nachfragepotential bei Konsumgütern, nicht zuletzt wegen des kräftigen Rückgangs der Pro-Kopf-Einkommen, erst auf mittlere Sicht wieder interessant.
- Der Trend zur lohnkostenbedingten Auslagerung von Produktionslinien (Textil, Bekleidung etc.) bzw. einzelner Produktkomponenten (z.B. Elektronik-Elemente – im Fall Philippinen besonders Halbleiter- und Autoteile) schwächt sich ab, da die automatische Fertigung die Produktion in den Heimatländern der Auslagerungsindustrien wieder rentabel macht. Einzelne Verlagerungen sind jedoch auch zukünftig nicht auszuschließen. Eine Ausnahmerolle könnte beispielsweise die japanische Elektronik- und Kfz-Industrie insofern spielen, als der gestiegene Yen-Kurs sie kurzfristig zwingen könnte, auch geringe Faktorkostenvorteile durch (zeitweise) Auslagerung von einzelnen Komponentenfertigungen wahrzunehmen. Zur Zeit tendiert die japanische Automobilindustrie allerdings noch zu den Standorten Süd-Korea, Thailand und Taiwan.

Es kommt hinzu, daß die Verarbeitung der traditionellen Rohstoffe zwar weiterhin Exportchancen bietet, andererseits aber die Weltmarktpreise gerade dieser Rohstoff-Exportprodukte in den letzten zwei Jahre rapide zurückgegangen sind und sich damit die "terms-of-trade" zum Nachteil des Landes verändert haben.

Auf der anderen Seite verfügen die Philippinen über zwei wichtige Vorteile für einen zukünftigen raschen Industrialisierungsprozeß: Einen Binnenmarkt von rund 35 bis 40 Mrd., mittelfristig bis 50 Mrd. US \$ bei einer Bevölkerung von 55 Mio. und eine (schulisch, nicht unbedingt beruflich) gut ausgebildete, als durchweg fleißig und lernfähig gelobte Erwerbsbevölkerung. Zudem liegt das Land in einer Region, für die viele Beobachter die höchsten Industrialisierungsfortschritte der nächsten zwei bis drei Dekaden vorhersagen; es ist damit zu rechnen, daß eine solche Entwicklung des Regionalmarktes auch Impulse für die philippinische Industrieentwicklung geben wird.

Da der Spielraum der Philippinen für eine rasche Nachahmung des Industriali-

sierungswegs der erfolgreichen Nachbarländer kleiner wird, bleibt als ausreichende Option der Kurs einer selektiven Schwerpunktbildung, der folgende Elemente umfassen könnte:

- weitere Verarbeitung von traditionellen Rohstoffen für den Export;
- Diversifizierung der Produktpalette im Agrarsektor durch Aufnahme neuer Nutzpflanzen und deren Weiterverarbeitung für den Export;
- Ausbau des Zwischenproduktbereichs, insbesondere für die Landwirtschaft und die Agroindustrie;
- Vergrößerung der Produktionstiefe in den vorhandenen Exportindustrien, insbesondere im Bereich der Elektronik;
- Produktion von einfachen Maschinen, Geräten und Werkzeugen zunächst für den Binnenmarkt, aber mit Blickrichtung auf zukünftige Exporte;
- Rehabilitierung und Instandhaltung von bestehenden, insbesondere öffentlichen Unternehmen;
- Aufbau einer leistungsfähigen Klein- und Mittelindustrie und des dazugehörigen Förderungsinstrumentariums.

Industriepolitische Maßnahmen zur Förderung der entsprechenden Branchen und Bereiche sollten auch ein Programm zur Stärkung der technologischen Kompetenz umfassen. Dabei wäre zunächst die Fähigkeit zu stärken, ausländische Technologien zu bewerten, auszuwählen und an die eigenen Faktor- und Marktstrukturen anzupassen. Dies müßte durch Einrichtungen ergänzt werden, die Management, Produktdesign, Qualitätskontrolle, Exportmarketing etc. zu vermitteln in der Lage sind, sowie durch ein adäquates Berufsaus- und -fortbildungssystem. Schließlich wäre ein Förderungssystem aufzubauen, das einerseits die kleinen und mittelgroßen philippinischen Unternehmen an die notwendigen Management-Standards heranzuführt, andererseits für die Verarbeitung neuer Technologien auch in diesem Größenbereich sorgt. Wenn ein solcher Weg eingeschlagen wird, könnte das Land auch eine größere Attraktivität für Marktüberlegungen ausländischer Investoren gewinnen. Um auch dafür gewappnet zu sein, müßten in der Administration Überlegungen angestellt werden, wie nicht nur ausländische Kapital-Engagements, sondern auch die an Bedeutung zunehmenden nicht kapitalgebundenen Formen des Technologietransfers behandelt werden könnten.

## 5. Kooperation mit deutschen Unternehmen

Die Direktinvestitionen von Unternehmen aus der Bundesrepublik Deutschland in den Philippinen sind zwar in letzter Zeit angestiegen; sie haben jedoch nach wie vor nur einen Anteil von etwa 1 % an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen



in den Philippinen. Die unmittelbaren und mittelbaren deutschen Direktinvestitionen beliefen sich Ende 1984 auf 62 Mio. DM.<sup>8</sup> Traditionell haben sich Investoren aus den USA, teils bedingt durch historische Bindungen, weit stärker auf den Philippinen engagiert als andere Staaten. Auch japanische Unternehmen haben hohe Beträge investiert. Einige europäische Länder, vor allem die Niederlande und Großbritannien, haben in den Philippinen erheblich höhere Direktinvestitionen durchgeführt als die Bundesrepublik.

Für ihre vergleichsweise bescheidene Rolle, die die deutsche Wirtschaft im ASEAN- und fernöstlichen Raum im allgemeinen, in den Philippinen im besonderen spielt, ist sie stark kritisiert worden. Unter anderem ist der deutschen Wirtschaft vorgeworfen worden, sie habe die Dynamik des asiatisch-pazifischen Marktes nicht erkannt und damit Marktchancen verpaßt.<sup>9</sup> Diese Einschätzung ist teilweise ohne Zweifel richtig. Es können allerdings auch einige Argumente vorgebracht werden, die die hohe Differenz zwischen dem deutschen und dem japanischen/amerikanischen Engagement relativieren. Speziell für die Philippinen gilt, daß<sup>10</sup>

- ein großer Teil der japanischen Investitionen der Sicherstellung des Rohstoffbezugs dient,
- amerikanische Investitionen viele Jahre durch die Vorzugsbehandlung des "Laurel-Langley"-Abkommens begünstigt waren, das es den US-Amerikanern als einziger ausländischer Gruppe erlaubte, Grundstücke zu erwerben (Inländergleichbehandlung),
- japanische wie amerikanische Unternehmen im produzierenden Gewerbe durch die räumliche Nähe bzw. die engen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den Philippinen begünstigt waren.

Für den gesamten ASEAN-Raum läßt sich darüber hinaus folgendes anführen:

- Die Wachstumseuphorie zu Beginn der 80er Jahre und insbesondere ihre Extrapolation bis ins Jahr 2000 muß zumindest für einen Teil der ASEAN-Länder seit 1984 gedämpfter gesehen werden: Die entwicklungsstrategischen Stichworte

<sup>8</sup> Gemäß deutscher Bundesbankstatistik; die philippinische Zentralbank weist die Bundesrepublik Deutschland mit Direktinvestitionen in Höhe von rund 28 Mio. US \$ aus.

<sup>9</sup> Vgl. beispielsweise U. Hiemenz, Verpaßt Europa den Anschluß in Fernost? Kieler Diskussionsbeiträge 101, Kiel 1984; in abgeschwächter Form auch W. Wagner / B. Stier / U. Haas, Deutsche und japanische Export- und Investitionsstrategien in Südostasien, ite, Hamburg 1985.

<sup>10</sup> Vgl. dazu auch W. Wagner / B. Stier / U. Haas, Deutsche und japanische ..., a.a.O. und R. Jungnickel / A. Gerberding / U. Maenner, Investitionsbedingungen in der ASEAN-Region, Hamburg 1986, insbes. S. 253 ff.

- für die kommenden Jahre heißen eher "Konsolidierung",<sup>11</sup> zumal angesichts der hohen Yen-Verschuldung dieser Länder bei aktuell gestiegenem Yen-Kurs.
- Die Integrationseffekte der ASEAN-Handelsliberalisierung sind überschätzt worden. Der intraregionale Handel hat zwar einen Anteil von 15 bis 20 % am Gesamtaußenhandel erreicht, der präferenzierte Handel beträgt davon jedoch nur einen Bruchteil.<sup>12</sup>

Die Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen könnte auch für deutsche Unternehmen Anlaß sein, bestehende Chancen in Weiterverarbeitung und Export zu nutzen. Die Potentiale sind jedenfalls groß, insbesondere im Bereich der Agrarwirtschaft und der Agroindustrie. Kurzfristig ist allerdings kaum damit zu rechnen, daß sich deutsche Unternehmen in größerem Ausmaß mit Direktinvestitionen in den Philippinen engagieren werden. Dies gilt in besonderem Maß für die deutsche mittelständische Industrie, die sich in der Vergangenheit bei der Sicherung und dem Ausbau von Marktpositionen auch in Ländern mit noch größerem Potential eher zurückhaltend gezeigt und – wenn überhaupt – die Sicherheit im Geleitzug deutscher Großunternehmen und im Lande operierender Handels- und Finanzinstitutionen gesucht hat. Dieser Geleitzug fehlt in den Philippinen angesichts der vergleichsweise geringen Anzahl von deutschen "joint ventures" und der Abwesenheit vertrauter Finanzinstitute. Zudem darf nicht übersehen werden, daß trotz der großen Zustimmung zur neuen Verfassung sowohl bei der einheimischen wie der deutschen Wirtschaft letzte Zweifel nicht ausgeräumt sind, ob der Versöhnungskurs der neuen Regierung rasche Erfolge mit sich bringen wird.

## 6. Förderungsmöglichkeiten der Kooperation

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über ein umfangreiches Instrumentarium zur Förderung der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern – sei es im Außenhandel, sei es in der industriellen Kooperation. Darin spiegelt sich die Überzeugung, daß die Anregung und Förderung direkter betrieblicher Kooperation einen wichtigen Faktor bei der Übertragung unternehmerischen und technologischen Wissens darstellt. Die wichtigsten Förderungsinstrumente sind die folgenden:

11 Dazu H. C. Rieger, Bittere Erfahrung mit der Marktwirtschaft. Die ASEAN-Länder überprüfen ihren Kurs, in: Der Überblick, 22 (1986), H. 2.

12 Vgl. dazu D. Radke, Stand und Perspektiven der industriellen Zusammenarbeit der ASEAN-Staaten, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1985.

- Finanzierung von Studien und Vergabe von Krediten zur Förderung betrieblicher Zusammenarbeit, vorzugsweise für die deutsche mittelständische Industrie (Niederlassungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW),
- Beteiligungsfinanzierung über die Deutsche Finanzierungsgesellschaft für Beteiligungen in Entwicklungsländern, DEG,
- Garantien und Bürgschaften für ungebundene Finanzkredite,
- Förderung des Exports aus Entwicklungsländern einschließlich der Förderung von Messebeteiligungen in der Bundesrepublik Deutschland,
- Förderung der betrieblichen Ausbildung in Entwicklungsländern und der Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften auch in der Bundesrepublik Deutschland,
- Einsatz des Senior Expert Service zur Lösung technischer und kaufmännischer Probleme,
- Förderung des Technologietransfers, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen,
- Förderung des Handwerks, auch über nicht-staatliche Träger (beispielsweise Handwerkskammern),
- Unterrichtung der deutschen Wirtschaft über Kooperationsmöglichkeiten und über Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit, nicht zuletzt über das Kammer-system und die Ländervereine.

Auch in den Philippinen kommt dieses Förderungsinstrumentarium zum Einsatz: die DEG weist Beteiligungen an sechs Industrieprojekten auf (zusätzlich ist sie an einer Entwicklungsbank beteiligt); über das Niederlassungsprogramm der KfW wurden vier Kreditzusagen an mittelständische Firmen gegeben; gemeinsam mit der DEG wickelt die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, ein Industrieberatungsprojekt zur Förderung der industriellen Kooperation ("BK-Berater") ab; Hinzu kommt ein von der Bundesregierung gefördertes Kooperationsprojekt zwischen der Handwerkskammer Kassel und der Industrie- und Handelskammer Cebu.

Gemessen an vergleichbaren Ländern in der Region (Malaysia, Thailand, Südkorea) oder in Lateinamerika (Argentinien, Kolumbien) ist diese Palette der Förderung allerdings nicht sehr breit. Bilaterale Kooperationsabkommen im Bereich Forschung und Entwicklung existieren nicht; ein Exportförderungsprojekt ist zwar konzipiert, aber noch nicht angelaufen. Auch ein Investitionsförderungsabkommen ist zwischen den beiden Ländern noch nicht abgeschlossen worden.

Das erklärte Ziel der deutschen Bundesregierung ist es, die Philippinen bei ihren Bemühungen zu unterstützen, das Land ökonomisch und politisch zu stabilisieren, dies nicht zuletzt im Hinblick auf die Neuorientierung der philippinischen Entwicklungsplanung in Richtung Marktwirtschaft. Ein Beleg für diese Bemühungen ist die eingangs erwähnte Initiative, mit hohem Aufwand philippinische und

deutsche Unternehmen zusammenzubringen. Wenn damit der privatwirtschaftlichen Kooperation eine wichtige Rolle eingeräumt wird, heißt das auch, diese Kooperation mittels des existierenden Instrumentariums zu begleiten und mitzutragen.

Auf kurze Frist wird das am ehesten über den verstärkten Einsatz solcher entwicklungspolitischer Instrumente zu erreichen sein, die Außenwirtschaftsbeziehungen zu stabilisieren in der Lage sind. Dazu gehören in erster Linie die Exportförderung, die Aus- und Fortbildung sowie Beratung bei der Rehabilitierung von notleidenden Unternehmen und der Verbesserung des Instrumentariums zur Förderung der Klein- und Mittelindustrie.

Die öffentliche Entwicklungshilfe für die Philippinen beträgt 1987 rund 50 Mio. DM. Der Hauptteil der Entwicklungszusammenarbeit sollte auch weiterhin in den aus philippinischer Sicht vorrangigen Bereich der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung fließen. Dies erscheint auch im Hinblick auf eine breite Absicherung der weiteren industriellen Entwicklung notwendig.

Auf längere Sicht kommt es darauf an, die Forschungs- und Entwicklungskapazitäten und damit die technologische Kompetenz des Landes zu stärken. Dabei sind sowohl industrie- wie agrarnahe F + E-Bereiche angesprochen. Die Langfristigkeit dieser Kooperation ergibt sich aus der Beobachtung, daß – von wenigen Ausnahmen abgesehen – entsprechende Institutionen in den Philippinen noch nicht bestehen und daher erst aufgebaut werden müßten. Neben dem einschlägigen entwicklungspolitischen Instrumentarium ist dabei u.a. an die Förderung von Partnerschaften mit deutschen Hochschul- und anderen Forschungseinrichtungen zu denken; auch die Aufnahme der Zusammenarbeit zwischen einschlägigen Fachverbänden hat sich in anderen Fällen als erfolgversprechender Ansatz erwiesen.