

Schwerpunkthemen deutscher Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

Aktuelle Trends in den Philippinen¹

Im Gegensatz zu den erfolgreichen Tigerstaaten Asiens gleichen die Philippinen eher einer streunenden Katze. Die Philippinen starteten mit hervorragenden Ausgangsbedingungen nach 1946 in die Unabhängigkeit. Spätestens seit den 1960er Jahren manifestierten sich jedoch erhebliche Entwicklungsblockaden.

Dr. Andreas Lange

Der philippinische »Anti-Entwicklungsstaat« (Bello et al. 2004) konnte zwischen 1980 und 1999 das reale Pro-Kopf-Einkommen nicht steigern. Zwischen 2003 und 2006 ist die Armutsquote der Familien um mehr als zwei Prozent von 24,4 auf 26,9 Prozent angestiegen. Damit lebten 2006 27,6 Millionen Menschen und damit mehr als ein Viertel der Bevölkerung unter der offiziellen Armutsgrenze. Demographisches Wachstum (2,04 Prozent zwischen 2000 und 2007) sowie die anhaltende Zerstörung der Natur verschlimmern die sozioökonomische Situation (Zahlen: *National Statistical Coordination Board*).

Schwachstellen in Wirtschaft und Politik

Obwohl die philippinische Volkswirtschaft im Durchschnitt seit 2002 mit 5,3 Prozent jährlich wuchs, sind die öffentlichen und privaten Investitionen gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit 1993 kontinuierlich zurückgegangen. Massive Mängel zum Beispiel in der Infrastruktur, im Bildungs- und Gesundheitssystem sowie im Energie- und Transportsektor sind die Folge. Weltbankökonom Bocchi sieht die Überschuldung des Staates sowie fehlende Privatinvestitionen als Hauptursachen. Einflussreiche Familienclans kontrollieren weiterhin die traditionellen Finanz- und Industriesektoren wie Banken, Bau, Transport und Energie. Durch politische Regu-

lierung vor Wettbewerb geschützt, halten sie das Preisniveau künstlich hoch und schrecken andere Investoren ab. Die Wirtschaft wächst trotzdem weiter, weil ins Ausland abgewanderte Arbeitskräfte jährlich Gelder in Höhe von 13 Prozent des BIP überweisen (vgl. Bocchi 2008).

Obwohl Präsidentin Arroyo die Staatsfinanzen vor allem mit der Einführung der Mehrwertsteuer saniert hat, bleiben viele Probleme ungelöst, wie zum Beispiel die ungleiche Vermögens- und Einkommensverteilung, die Umweltzerstörung sowie der neu angeheizte Mindanaokonflikt. Auch einige der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) werden voraussichtlich nicht erreicht (zum Beispiel Ernährungssicherung).

Fokus deutscher EZ

Die deutsche bilaterale Zusammenarbeit konzentrierte sich seit Mitte der 1990er Jahre auf die vier Schwerpunkte Umweltschutz und Nachhaltige Ressourcennutzung, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Gesundheit sowie Wasser. Als Querschnittsthemen wurden Konflikttransformation und Friedensförderung in der Region Mindanao, die Förderung von Demokratie und Dezentralisierung sowie die Unterstützung der Entwicklung des IT-Sektors vereinbart.

Im Jahr 2008 hat das *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ) eine neue Länderliste verabschiedet, die nur noch 58 Partnerländer beinhaltet. Diese Konsolidierung geht auf eine Vereinbarung der großen Koalition von 2005 zurück. Die Philippinen sind auf dieser Liste nicht mehr als Partnerland vertreten. Sie befinden sich gemeinsam mit Timor-Leste und Sri Lanka in der Gruppe der Länder in Asien, mit denen die bilaterale

Der Autor ist Berater im Umweltsektorprogramm der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in den Philippinen.



Einkommen schaffende Maßnahmen wie dieser mechanische Webstuhl für die Weiterverarbeitung von Ananasfasern gehören auch zur Wirtschaftsförderung der EZ. Foto: A. Lange

Zusammenarbeit im Rahmen sogenannter regionaler oder thematischer Programme fortgesetzt wird. Es wird dann keine Regierungsverhandlungen im Abstand von zwei Jahren mehr geben, auf denen feste Finanzmittel zugesagt werden. Vielmehr findet lediglich ein Regierungsdiallog statt, auf dem keine verbindlichen Finanzzusagen gemacht werden.

Die thematische Fokussierung der Zusammenarbeit bleibt aber zunächst unverändert. Die Programme der *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) und der *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) laufen wie geplant weiter. Der *Deutsche Entwicklungsdienst* (DED) und das *Centrum für internationale Migration und Entwicklung* (CIM) setzen ihre begonnenen Projekte ebenfalls fort. Allerdings ist wohl absehbar, dass sich die Laufzeit einiger Programme der technischen Zusammenarbeit verkürzen wird. Die Laufzeiten bei Kreditlinien der KfW sind in der Regel festgelegt und richten sich auch nach dem Mittelabfluss. Der regionale Fokus soll mittelfristig von den Visayas in die Brennpunktregion Mindanao verlegt werden.

Schwerpunkt Konflikttransformation und Friedensförderung

In den nächsten Jahren soll, und das ist die größte Veränderung, das Thema Konflikttransformation und Friedensförderung eine herausgehobene Rolle in der bilateralen Zusammenarbeit spielen. Das BMZ hat im Jahr 2005 das »Übersektorale Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit« (ÜSK) eingeführt und die konfliktensible Ausgestaltung von Vorhaben der EZ verbindlich geregelt. Die konfliktbezogene Einordnung basiert auf dem Krisenfrühwarnsystem des BMZ, das jährlich aktualisiert wird und eine Einschätzung von Konfliktpotenzialen vom *German Institute of Global and Area Studies* (GIGA) in Hamburg enthält. Die Länder werden mit Hilfe von Indikatoren analysiert und in einer Über-

sichtsgrafik dargestellt, die die Kategorien »geringer Präventionsbedarf« (grün), »erhöhter Präventionsbedarf« (gelb) sowie »akuter Präventionsbedarf und Nach-Gewaltkonflikt« (rot) enthält. Die Philippinen befinden sich momentan im »gelben« Bereich (vgl. Leonhardt et al. 2007).

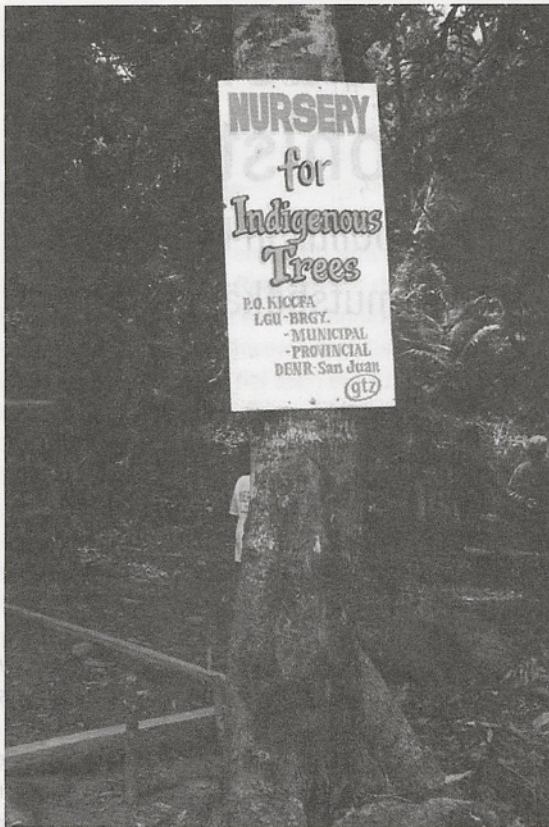
Während bei den »grünen« Ländern eine Konfliktorientierung freiwillig ist, müssen »gelbe« und »rote« ein sogenanntes »Peace and Conflict Assessment« (PCA) durchführen. Dort wird überprüft, ob in Anlehnung an die OECD-Kriterien die Konfliktkennung K0, K1 oder K2 vergeben wird. In den Philippinen müssen alle Vorhaben konfliktensibel sein und zumindest eine »Do No Harm«-Analyse durchführen. Viele Vorhaben werden allerdings ein vielstufiges PCA-Verfahren zur Festlegung ihrer Kennung durchlaufen, da dort Krisenprävention, Konfliktbearbeitung oder Friedensförderung zu einem wichtigen Bestandteil werden.

Gesellschaftspolitische Konflikte

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die deutsche EZ nur noch Friedensprojekte in den Philippinen fördert. Es wäre ein Fehler, das Thema Konflikt in den Philippinen auf bewaffnete Konflikte zu reduzieren. Vielmehr existieren seit Jahrzehnten gesellschaftliche Konflikte, die unterhalb der Schwelle zu bewaffneten Auseinandersetzungen liegen. So nennt die »Politökonomische Kurzanalyse (PÖK)« der Philippinen von 2008, die ein wichtiger Bestandteil des Krisenfrühwarnsystems ist, neben den separatistischen Bestrebungen der Muslime im Süden auch bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Familiencans und deren Privatarmeen, repressive Gewalt gegen Journalisten, Aktivisten und Richter sowie Angriffe der kommunistischen Guerilla *New People's Army* (NPA).

Darüber hinaus existieren einer Reihe von weiteren Konflikttypen, wie zum Beispiel Konflikte um natürliche Ressourcen und Land oder politische und wirtschaftliche Konkurrenz zwischen Elitefamilien. Besonders weit verbreitet und oft unterschätzt sind Konflikte um natürliche Ressourcen. Dies schließt neben Konflikten um Land für landwirtschaftliche oder gewerbliche Nutzung auch Auseinandersetzungen um mineralische Rohstoffe ein. Die Philippinen verfügen über reiche Rohstoffvorkommen zum Beispiel bei Kupfer, Gold oder Nickel. In der Vergangenheit hat die Ausbeutung dieser Rohstoffe durch einheimische und multinationale Unternehmen immer wieder zu verheerenden Auswirkungen auf Mensch und Natur geführt (vgl. Society of St. Columban 2007).

Die deutsche EZ wird neben den bereits begonnenen Aktivitäten in Mindanao (zum Beispiel das Programm »Unterstützung der Friedensarbeit in Mindanao«, das in enger Kooperation zwischen GTZ, DED und Zivilem Friedensdienst (ZFD) implementiert



Dieses Projekt zur nachhaltigen Waldnutzung wird von der GTZ unterstützt.

Foto: A. Lange

wird) dem Thema Konflikt zunehmend mehr Raum geben. Dieses Thema könnte sich tendenziell zu einem Schwerpunktthema ausweiten und die thematische Zusammenarbeit mit den Philippinen bestimmen. Im Umweltsektorprogramm, das die GTZ in den Visayas implementiert, werden vor allem Konflikte über Landnutzung und den Zugang zu Gemeindegewässern eine Rolle spielen. Deutschland unterstützt mit diesem Programm zum Beispiel die Einrichtung von Meeresschutzgebieten sowie den Schutz tropischer Wälder. Dabei kommt es immer wieder zu Grenzstreitigkeiten zwischen Nachbargemeinden. Auch illegales Fischen in den Schutzzonen ist verbreitet. Die Bearbeitung solcher Konflikte durch die EZ ist dringend angezeigt. Bei vielen Partnergemeinden ist der politische Wille zur Milderung zumindest dieser Konflikttypen vorhanden, da sich dies sofort positiv auf den Zustand der natürlichen Ressourcen sowie die lokale Bevölkerung auswirkt.

Weitere Konfliktarenen

Land- und Ressourcenkonflikte werden sich aufgrund des demographischen Wachstums und der anhaltenden Umweltzerstörung in absehbarer Zeit verschärfen. Die Weiterführung der Landreform *Comprehensive Agrarian Reform Program* (CARP), die im Juni 2008 auslief und nach langen Diskussionen im Kon-

gress zunächst nur bis Ende Juni 2009 verlängert wurde, könnte sich als sinnvolles Reforminstrument der Regierung erweisen. Konflikte um mineralische Rohstoffe hingegen verlangen einen langen Atem und können momentan nicht ohne weiteres von der deutschen EZ adressiert werden. Hier ist zunächst die Willensbildung der philippinischen Regierung entscheidend, die sich diesem Thema nähern muss.

Ob und wie Deutschland in Zukunft einen Beitrag zur Lösung des Mindanaokonflikts leisten will, der über die momentane Unterstützung hinausgeht, ist politisch noch nicht entschieden. Es wird vermutlich sehr viel davon abhängen, welchen Reformeifer die philippinische Regierung selbst an den Tag legen wird, um eine für alle akzeptierte Lösung dieses Konflikts zu finden.

Schließlich rückt der Klimawandel auch ins Bild der deutschen EZ. Für den Inselstaat ist mit einer Zunahme der Extremwetterereignisse und Überschwemmungen durch die zunehmende Entwaldung zu rechnen. Die Zerstörung der Mangrovingürtel senkt außerdem die Widerstandsfähigkeit der Küstenzonen gegenüber Wirbelstürmen. Die Dezimierung von Korallenriffen und Seegraswiesen sowie gleichzeitige Überfischung bedrohen die Versorgung mit dem Grundnahrungsmittel Fisch. Die Philippinen stehen jedoch erst am Anfang einer Klimapolitik. Präsidentin Arroyo hat zwar mit der Gründung der *Presidential Task Force on Climate Change* (PTFCC) den Klimawandel zur Chefsache erklärt. Die Entwicklung einer tragfähigen Klimaanpassungsstrategie steckt jedoch noch in den Kinderschuhen (siehe **südostasien 1/09 zu Alternativen Energien** und **südostasien 2/07 zum Klimawandel**). Deutschland unterstützt die Erarbeitung einer solchen Strategie derzeit mit Finanzmitteln aus der Klimainitiative des Bundesumweltministeriums.

Anmerkung

- 1) Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Literatur

- Bello, Walden, Herbert Docena, Marissa de Guzman & Marylou Malig (2004): *The Anti-Development State. The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines*. London: Zed Books.
- Bocchi, Alessandro M. (2008): *Rising Growth, Declining Investment: The Puzzle of the Philippines*. Policy Research Working Paper 4472, The World Bank.
- Lange, Andreas (2009): *Inselreich im Umbruch. Die Entwicklungswege der philippinischen Provinzen Cebu und Leyte*. Hamburg: Abera.
- Leonhardt, Manuela, Kai Leonhardt & Christian Strehlein (2007): *Peace and Conflict Assessment (PCA)*. Ein methodischer Rahmen zur konflikt- und friedensbezogenen Ausrichtung von EZ-Maßnahmen. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Society of St. Columban (Hrsg.) (2007): *Mining in the Philippines. Concerns and Conflicts*. Report written by Cathal Doyle, Clive Wicks and Frank Nally.