

# Armut in den Philippinen

von Niklas Reese

**Es leben 70 Millionen Menschen in den Philippinen — bei einem Bevölkerungswachstum von 2,3 Prozent jährlich (ein bereinigtes Wirtschaftswachstum von unter drei Prozent berücksichtigt). Die Analphabetenrate liegt bei nur sechs Prozent. Das Bruttosozialprodukt beträgt 50,1 Milliarden US-Dollar.**

**S**ozioökonomische Armut, die im Folgenden unter die Lupe genommen werden soll, hat mehrere Dimensionen: Den Mangel an Chancen und Ressourcen (Land, Kapital, medizinische Versorgung, Bildung), Mangel an sozialer Absicherung (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Wohnsicherheit, Naturkatastrophen) und Machtlosigkeit (wenig Gelegenheit, die eigene Situation zu verbessern).

Armut ist in den Philippinen weit verbreitet — drei von zehn Kindern sind unterernährt. Zugleich gibt es eine kleine, aber wachsende, Mittelklasse — und eine dünne Elite aus ca. 500 Familien, die seit den spanischen Kolonialzeiten Wirtschaft und Politik kontrollieren.

Seit der asiatischen Wirtschaftskrise wächst die Armut wieder. Zwar hatte das »Durchsickern« (*trickle down*) einer wachstums- und exportorientierten Wirtschaftspolitik zuvor die Armutsrate — allerdings nur in den Städten — etwas gelindert. Doch seit 1997 ist die offizielle Armutsrate wieder von 31,8 auf 34,2 Prozent gestiegen. In absoluten Zahlen: 5,2 Millionen Haushalte sind arm, 2,5 Millionen Haushalte von Hunger betroffen, sechs Prozent der Bevölkerung erleiden gar »starken Hunger« und haben »oft« oder »immer« nicht genug zu essen (Quelle: Nationale Armutsbekämpfungskommission, 2001).<sup>1</sup> Die Regierungszahlen gehen zudem von unangemessen geringen Einkommensschwellen aus, 66 Prozent der Bevölkerung stuft sich selbst als »arm« ein.<sup>2</sup>

Armut ist insbesondere ein ländliches Phänomen. Dort liegt die Armutsrate bei über 70 Prozent. Die

Der Autor ist Geschäftsführer des philippinenbüros.

ärmsten Regionen des Landes sind die Westvisayas und das muslimische Mindanao (mit Armutsraten von fast 80 Prozent). Stadtfucht ist eine häufig zu beobachtende Folge, wo sich die Ärmsten dann als Müllsammler, Straßenhändlerinnen, Prostituierte oder als Dienstmädchen der Reichen durchschlagen. Doch in der Metropole Manila ist gerade durch massive Entlassungen im Zuge der Wirtschaftskrise die Armut in den letzten vier Jahren prozentual am meisten gestiegen. 65 Prozent der Haushalte sind ärmer als vor vier Jahren.

Die meisten Arbeitslöhne im Land liegen unterhalb des Mindestlohns und sind sozial ungesichert. Auch Kinderarbeit ist weit verbreitet. Soziale Standards und gewerkschaftliche Rechte werden fortwährend verletzt — gerade in den »freien Produktionszonen«.

Die Arbeitslosenquote liegt zwar offiziell bei nur 14 Prozent, bei Ausklammern des informellen Sektors und einer Einbeziehung der Unterbeschäftigung und der Arbeitsmigration kommt das Forschungsinstitut IBON aber auf eine »Beschäftigungsknappheitsquote« von fast 40 Prozent.

Auch wenn der Mindestlohn gezahlt wird (in Metro Manila liegt er bei 250 Pesos) reicht er nicht zum Leben.<sup>3</sup> Da die Lebenshaltungskosten steigen und der Peso an Wert verliert (im Vergleich zu 1988 war ein Peso 1998 nur noch 34 Centavos wert), sinken die Reallöhne.

Fast zehn Prozent der Filipinos (über sechs Millionen) arbeiten deshalb im Ausland. Arbeitskraftexport ist der wichtigste Devisenbringer des Landes (acht Milliarden Dollar fließen jährlich ins Land zurück). Es sind vor allem Töchter, Mütter und Ehefrauen, die so ihrer 'kulturellen' Pflicht zur Unterstützung der Familie

nachkommen. Auch sonst trägt das Gesicht der Armut insbesondere weibliche Züge.

Wenn auch die Grundschulbildung kostenlos ist, bleibt der Zugang zu höherer Bildung der Unterklasse weitgehend versperrt.

## Soziale Ungleichheit

In den Philippinen gehören 40 Prozent der nationalen Ressourcen fünf Prozent der Bevölkerung. Der Gini-Koeffizient, Indikator für soziale Ungleichheit, liegt seit 30 Jahren konstant um die 0,45. Es gibt eine auffällige Spaltung der Gesellschaft in Modernisierungsgewinner und -verlierer.

1997 lag der Anteil der reichsten 20 Prozent am Volkseinkommen bei 39,7 Prozent, ihnen gehörten 55,8 Prozent aller Vermögenswerte — den ärmsten zehn Prozent gehörten gerade einmal 1,7 Prozent. 1998 verdienten die obersten zehn Prozent mit einem Durchschnittseinkommen von 520 928 Pesos mehr als doppelt soviel wie die zweiten zehn Prozent und 35,5 Mal soviel wie die untersten zehn Prozent. Die obersten fünf Prozent teilen ein Drittel des Volkseinkommens unter sich auf.

Wurzel der sozialen Ungleichheit: Die Konzentration von Landbesitz, Kapital, politischer Macht, höherer Bildung und Zugang zu öffentlichen Ressourcen — von günstigen Krediten bis hin zu vorteilhaften Aufträgen.

Der weit verbreitete Stimmenkauf, eine wichtige Einnahmequelle für die Armen, wie auch die Notwendigkeit, viel Geld zu haben, um sich zur Wahl stellen zu können, machen die Demokratie zu einer Far-

ce. Sie ist de facto eine Herrschaft der Wenigen.

## Armutsbekämpfung

Schon seit mehr als drei Jahrzehnten toben in den Philippinen Bürgerkriege — mit der kommunistischen *New Peoples Army* und den verschiedenen Gruppen des muslimischen Widerstands in den Südpalippen. Gerade die Provinzen, die vom Bürgerkrieg betroffen sind, sind zugleich die ärmsten Regionen des Landes. Auch die Eliten begreifen, dass Armutsbekämpfung der Schlüssel zur Befriedung des Landes ist.<sup>4</sup>

Doch die seit den Zeiten von Ex-Präsident Ramos zu verzeichnende neoliberale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik, d.h. Wirtschaftswachstum ohne soziale Gerechtigkeit, Weltmarktintegration, globale Wettbewerbsfähigkeit und Devisenwirtschaft — macht alle Armutsprogramme letztlich zur Makulatur und zu bloßem Populismus. Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Versorgungseinrichtungen — unter starkem Druck von Institutionen wie dem IWF, der Weltbank und der *Asian Development Bank*, deren Strukturanpassungsprogramme die Beschneidung des Sozialbudgets einfordern — lassen mehr Individuen schneller verarmen als staatliche Armutsbekämpfungsprogramme auffangen können. Die unregelmäßige Öffnung der Märkte für den Weltmarkt und ausländische Konkurrenz verdrängen und gefährden weiterhin Millionen Produzent/innen im Subsistenzsektor und kleine und mittelständische Unternehmen im formellen Sektor.

Auch die schleppende Neuverteilung gerade des großen Landbesitzes im Rahmen des Agrarreformprogramms CARP haben nachhaltige Armutsbekämpfung bislang Makulatur bleiben lassen.

## Das Programm der Präsidentin

Die seit Januar 2001 amtierende Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo hat in ihrer ersten Regierungserklärung im Juli 2001 erklärt, »den Krieg gegen die Armut innerhalb dieses Jahrzehnts gewinnen« zu

wollen. Sie versprach Jobs, Wohnungen, Bildung und Essen für alle — und hat auch ganz konkrete Ziele für jeden Bereich aufgestellt, an denen sie sich messen lassen wird.

Ihr Armutsbekämpfungsprogramm solle auf vier Pfeilern ruhen: Einer Wirtschaftspolitik des freien Unternehmertums »mit einem sozialen Bewusstsein«, einer Modernisierung der Landwirtschaft, die auf sozialer Gerechtigkeit basiert, einer Option für die soziale Benachteiligten, welche die wirtschaftliche Entwicklung bestimmen soll und viertens: Die Stärkung der moralischen Grundsätze innerhalb der Regierung und eine Herrschaft des Gesetzes.

Arroyo, die in den USA Ökonomie studiert hat, gilt als eine der profiliertesten Verfechter/innen des neoliberalen Kurses. Sie hat etwa 1995 im Senat das Gesetz zum Beitritt zur WTO verfochten. Sie hat auch zu anderer Gelegenheit stets Privatisierungen, eine kapitalfreundlichere Gesetzgebung und mehr Weltmarktöffnung angemahnt. Heute propagiert sie eine »Globalisierung mit Sicherheitsnetzen«. Von ihr wird im wesentlichen eine Fortsetzung von dem neoliberalen Wirtschaftsprogramms *Philippines 2000* ihres Vorgängers Ramos erwartet. Eine basisorientierte, vorrangig an den Bedürfnissen der Armen ausgerichtete Wirtschaftspolitik wird sie wohl nur verfolgen, wenn die progressiven Kräfte, denen GMA ihre Amtsübernahme wesentlich zu verdanken hat, ihr neu entstandenes politisches Kapital nutzen und genug Druck ausüben. Ansonsten bleibt Armutsbekämpfung ein bloßes Lippenbekenntnis, dem wieder einmal bloß einige symbolische und paternalistisch ausgerichtete Projekte (*Dole out*) entspringen werden.

Doch woher das Geld für Armutsbekämpfung nehmen? Für 2001 werden 229 Milliarden Pesos allein für den Schuldendienst aufgebracht — bei einem Gesamthaushalt von 724 Milliarden Pesos sind das 31,5 Prozent.<sup>5</sup> Das ist mehr als die Budgets für Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft zusammengenommen. Auch der Haushalt, den GMA für 2002 vorgelegt hat, sieht für Schuldendienst und Verteidigungshaushalt (251 Millionen Pesos) mehr vor als für die Ausgaben für Bildung, Gesundheit, soziale Sicherung und

Wohnungsbau zusammengenommen (233 Millionen Pesos).

Steuerhinterziehung und Korruption tun ein Übriges. In einem Bericht von 2001 bescheinigte das Weltwirtschaftsforum den Philippinen in beiden Bereichen Tabellenspitze. Von 1990 bis 1999 wurden dem Staatshaushalt 523 Milliarden Pesos Steuern vorenthalten. 70 Prozent der Staatseinnahmen stammen zudem aus indirekten Steuern, welche die Armen überproportional belasten, und wegen der zahlreichen Steuerschlupflöcher für die Reichen ist es vor allem die kleine Mittelklasse ist, welche die direkten Steuern aufbringt.

Eine Weltbankstudie vom Mai 2001 hat zudem ergeben, dass die laufenden Armutsbekämpfungsprogramme (Gesundheit, Grundschulbildung, Wohnungsbau, Wasserversorgung, Nahrungsmittelsubventionen) eher der städtischen Mittelklasse als den Armen zugute kommen. Keine guten Aussichten für mehr soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit. ●

## Anmerkungen

- 1) Nichtsdestotrotz stehen die Philippinen in punkto menschlicher Entwicklung besser da als vor vier Jahren: Bei Vergleich der *Indices menschlicher Entwicklung (HDI)*, die neben Realeinkommen auch Bildungsgrad und Lebenserwartung erfassen, liegen sie mit einem Index von 0.749 mittlerweile an 70. Stelle (von 162 erfassten Ländern).
- 2) Heute bedarf es 10 802 Pesos (220 Euro), um mit einer Familie von durchschnittlich sechs Köpfen in Manila zu überleben, hingegen knapp 16 000 Pesos, damit sie ihre Grundbedürfnisse befriedigen kann. Die Regierung setzt bei ihren Erhebungen hingegen bloß ein Haushaltseinkommen von 6 000 Pesos an.
- 3) Von den 6 500 Pesos Monatslohn kann der Haushaltsvorstand nach Berechnung des *Institute for Church and Social Studies* zur Zeit nach Abzug von Sozialabgaben und »Werbungskosten« 4 330 Pesos nach Hause bringen. So müssen dann Ehepartner (in der Regel die Frau) und Kinder durch Gelegenheitsarbeit hinzuverdienen. Selbst wenn beide Eltern ein Mindesteinkommen nach Hause bringen bleibt das Einkommen um 2 500 unter einem menschlich angemessenen Einkommen.
- 4) Auch die Revolte der Armen Anfang Mai — *People Power III* genannt — haben die Dringlichkeit von Armutsbekämpfung deutlich werden lassen, um erneute Aufstände der städtischen Armen zu umgehen.
- 5) Die Schuldenbelastung eines jeden *Filipinos* und einer jeden *Filipina* liegt bei 732 US-Dollar, das sind sieben Monatsgehälter einer Arbeiterin und mehr als das Jahreseinkommen eines Bauern.