

Mindoro und Manila, zwei ungleiche Nachbarn

Das Dilemma und Grenzen der Regionalplanung

von Wilfried Gebhardt

Im ost-/südostasiatischen Vergleich sind die Philippinen in ihrem Gesamtentwicklungsstand hinter ihre Nachbarstaaten (z.B. Malaysia, Thailand, Südkorea) zurückgefallen. Die Zusammenhänge dieser Realität mit der Förderung einzelner Regionen in den Philippinen und die Probleme einer solch gezielten Planung beleuchtet dieser Artikel.

Die wirtschaftliche Entwicklung der jüngeren Vergangenheit ist allenfalls als bescheiden zu bezeichnen und wird von einer nach wie vor hohen Bevölkerungsdynamik kontrastiert.

Die Rückwirkungen dieser beiden Bewegungen werden sichtbar, wenn man sich auf deren soziale Auswirkungen konzentriert: die Einkommen sind extrem ungleich verteilt, breite Bevölkerungsschichten leben in anhaltender Armut. Weiterhin beeinträchtigen eine ungleiche Landbesitzstruktur, erhebliche Gefahren durch Naturkatastrophen sowie fortschreitende Umweltdegradierung die Gesamtentwicklung des Landes.

In raumdifferenzierender Perspektive drücken sich die Entwicklungsprobleme der Philippinen in regionalen Ungleichheiten bzw. Ungerechtigkeiten aus. Sie lassen sich unter dem Begriff der Metropolisierung bzw. Megapolisierung zusammenfassen, ein Phänomen, ein *Raummuster*, das in allen Entwicklungsländern auftritt.

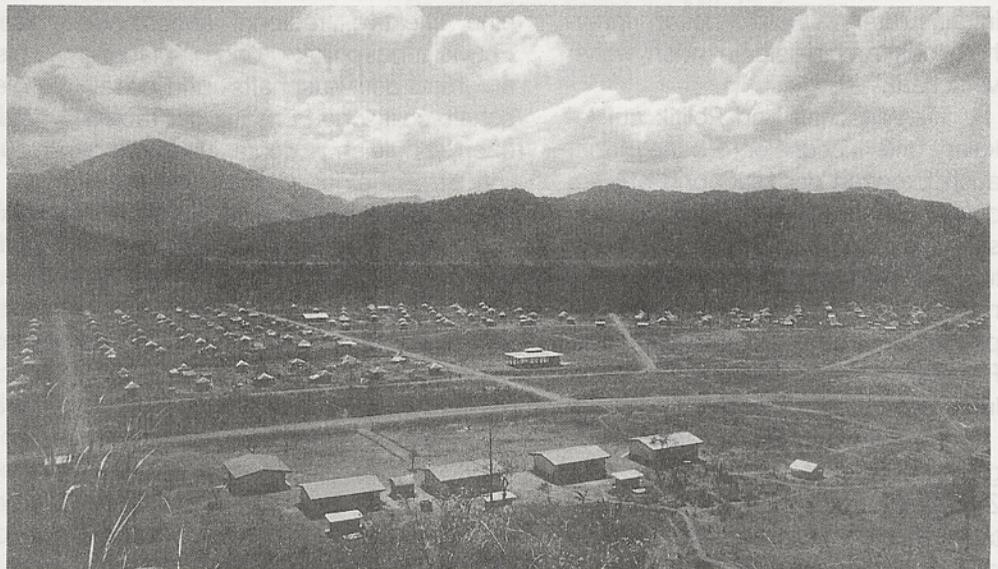
Die Megastadt, die in ihrem Innern von stark akzentuierten sozial-räumlichen Spaltungen gekennzeichnet, ja zum

Kristallisationspunkt sozialer Gegensätze geworden ist, stellt als Phänomen nunmehr ein gravierendes Problem der Weltgesellschaft dar. Viele empirische Analysen beschäftigen sich mit dem Problemhintergrund des regionalen Entwicklungsgefälles. Dazu wurden anhand von Entwicklungsindikatoren auf Provinzebene Untersuchungen vorgenommen. Die ermittelten Ergebnisse lassen sich zunächst in folgenden vier Punkten zusammenfassen:

- a) Es existiert eine deutliche Kluft zwischen der Hauptstadtregion auf der einen und den übrigen Einzerräumen auf der anderen Seite
- b) Zwischen den Landesteilen außerhalb Manilas bestehen ebenfalls gravierende Ungleichheiten.

- c) Das regionale Entwicklungsgefälle verschärft sich mit zunehmender Entfernung zur Metropole.
- d) Ausnahmen innerhalb dieses Raummusters ergeben sich erst bei ausreichend großem Abstand zur Hauptstadt, in Provinzen mit eigenständigen Städten, was wiederum auf ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle schließen läßt.

Diese grundsätzlichen Befunde bestätigen die Resultate von Untersuchungen, die schon in den siebziger Jahren durchgeführt wurden. Die dynamische Analyse des regionalen Entwicklungsgefälles innerhalb eines Zeitraums von etwa 15 Jahren ergab im weiteren folgendes Bild:



Mindoro: Umsiedlungsgebiet für Bewohner der Hauptinsel Luzon — Eine Perspektive?

Der Autor ist Geograph und war als Entwicklungshelfer in Tansania, in Indien und als Berater für Regionalplanung fünf Jahre in den Philippinen im Einsatz. Z.Zt. arbeitet er im Asienhaus.

Foto: W. Gebhardt

- a) Die absolute Vormachtstellung Manilas konnte insgesamt etwas gemildert werden. Das lag an einem *Spill-Over-Effekt*, der Ansiedlung von Industrie vornehmlich in das südliche Umland. Das hat damit zwar eine überdurchschnittliche Entwicklungsdynamik entfaltet, selbst die ist jedoch auf Manila hin ausgerichtet.

Die detailliertere Betrachtung einzelner Lebensbereiche zeigte also, daß sich die funktionale Primacy, also die wirtschaftliche, kulturelle und administrative Vorrangstellung der Metropole weitgehend behaupten konnte, ja sogar teilweise noch ausgebaut werden konnte. Von einem signifikanten relativen Rückgang der Entwicklungsdominanz kann so letztlich nicht die Rede sein.

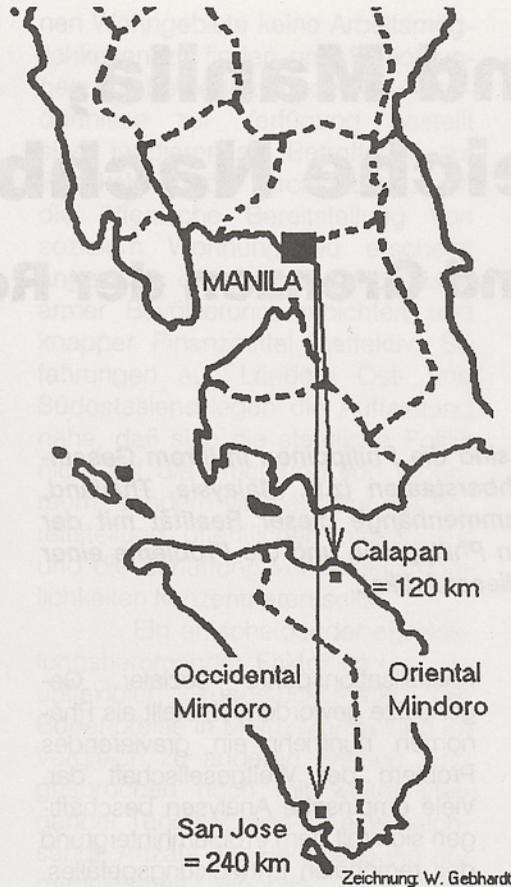
- b) Außerhalb des verdichteten Raumes in und um Manila konnten lediglich eine »Entwicklungssachse« entlang der Westküste Nord-Luzons, der Großraum Cebu sowie kleine Teile Nord-Mindanaos leichte Entwicklungserfolge verbuchen.

- c) In den allermeisten Einzelregionen des Landes stagnierte die Entwicklung bzw. verschlechterten sich sogar die Lebensbedingungen noch weiter. Die peripheren Räume unterlagen in den weiteren Differenzierungsprozessen zwischen den Regionen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß das regionale Entwicklungsgefälle auf nationaler Ebene keineswegs abgebaut werden konnte — im Gegenteil: In einigen Bereichen haben sich die räumlichen (inter- und intransularen) Ungleichheiten innerhalb des Archipelstaats noch weiter verschärft.

Wirtschaft und Politik auf lokaler und nationaler Ebene, aber auch Experten der UNO und ausländische BeraterInnen haben zum Verständnis der regionalen Entwicklungsprobleme in den Philippinen eine Reihe von makroökonomischen, politischen und sozio-kulturellen Faktoren identifiziert, die sich entwickelungshemmend auswirk(t)en.

So blieb die staatliche Regionalpolitik und -planung mit dem Ziel der Reduktion regionaler Disparitäten über die Instrumentarien der industriellen Dezentralisierung und einer integrierten ländlichen Entwick-



lung ohne durchgreifenden Erfolg. Vielmehr wurde der Standort Metro Manila wirtschaftspolitisch noch gefördert durch die Protektion der verarbeitenden Industrie und die Konzentration der öffentlichen Investitionen auf die Hauptstadtregion. Ein wesentlicher Entwicklungshemmender Faktor ist in der Ineffizienz der zentralistisch ausgerichteten, reformunfähigen und durch weitreichende Korruptionstendenzen geprägten institutionellen Infrastruktur zu sehen.

Bisher wurde deutlich, daß eine effektive, regional ansetzende Entwicklungspolitik und -planung aufgrund der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Brisanz der räumlichen Ungleichgewichte unumgänglich ist. Ziel einer sektoral und regional integrierten Politik muß sein, die sozioökonomischen Ungleichheiten von der regionalen bis zur innerstädtischen Ebene mittelfristig zu reduzieren. Und dafür gibt es drei gute Gründe.

Zum Einen bedeutet dies, die Güter aus sozialen und moralischen Gründen gerechter zu verteilen.

Zum Zweiten müssen aus ökonomischen Sicht die Gefahren der negativen Ballungseffekte gebannt werden.

Und zum Dritten ist aus integrationspolitischen Erwägungen die staatliche Einheit zu erhalten.

Regionale Entwicklungsstrategien: Das Fallbeispiel der Insel Mindoro

Es wurde versucht, das regionale Entwicklungsgefälle abzubauen. Durch die Förderung von Klein- und Mittelstädten sollte die Städtehierarchie funktional stärker ausgeglichen werden. Auf der Insel Mindoro mit ihren größten Gemeinden San Jose (Occidental Mindoro) und Calapan (Oriental Mindoro) wurde das Ziel nicht erreicht.

Durch die räumliche Nähe zur Metropole Manila konnten die zwei Städte keine eigenständige Entwicklungsdynamik entfalten. Die Provinzhauptstädte sind heute in erster Linie Handels- und Dienstleistungszentren. Sie fungieren als Sammelstelle für landwirtschaftliche Produkte aus der Provinz zur internen Konsumtion und Ausfuhr und besitzen Verteilungsfunktionen hinsichtlich nicht-lokaler Güter. Ihre sozioökonomischen Verflechtungen sind eindeutig und hochgradig über die sich nördlich anschließende Provinz Batangas auf die Hauptstadtregion ausgerichtet. Es mangelt an Entwicklungsdynamik bei steigendem demographischen Druck. Die Funktion eines regionalen Entwicklungszentrums, das in weiter entfernten Orten Entwicklungseffekte für eine breite Bevölkerungsschicht entfacht, wird sicher derzeit und auch in absehbarer Zeit nicht erfüllt werden. Lediglich das historisch bedeutsame und im Vergleich zu San Jose größere und dynamischere Calapan weist diesbezüglich in Ansätzen Potentiale auf.

Frühzeitig, in den siebziger Jahren ist die Bedeutung von kleinen Städten im regionalen Entwicklungsprozeß in den Philippinen thematisiert worden, im Zuge wachsenden Regionalentwicklungs«bewußtseins«. Aber bis heute ist die Stellung solcher Kleinzentren wie in Mindoro, die sich im Einflußbereich der Megastadt befinden, nur sehr schwach. Die Eigen-dynamik wird gehemmt, es lassen sich Struktur- und Versorgungsdefizite feststellen, Entwicklungsanstöße für das agrare Umland bleiben aus.

Die Finanzmittel, die zum Ausbau der technischen, sozialen und institutionellen Infrastruktur erforderlich sind, stehen allerdings nur in geringem Umfang zur Verfügung. Dies wirkt sich als bedeutendes Hindernis beim Ausbau eines ausgewogeneren Zentrensystems aus. Aufgrund der hohen Verschuldung der Philippinen sind die Möglichkeiten, sich die notwendigen Mittel auf den internationalen Finanzmärkten zu beschaffen, begrenzt.

Vor dem Hintergrund eines geringen Haushaltsbudgets ist es zunächst das Ziel der Regierung, die Funktionsfähigkeit der Metropole aufrechtzuerhalten, statt in noch we-

nig entwickelten Regionen zu investieren. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen.

Im Gespräch mit dem Verf. stellte Hermes G. Pelayo, leitender Mitarbeiter des *Department of Budget and Management* und langjähriges Regierungsmitglied, folgende Frage »Warum sollten wir im Bereich Bildung statt in die University of the Philippines, die hervorragende Ergebnisse produziert, in eine peripher gelegene Universität investieren, die — wenn überhaupt — erst in einigen Jahren gute Arbeiten liefern kann?!«.

Die Möglichkeit, daß die Rolle von Kleinstädten eine substantielle Stärkung — sofern nicht aus

sich selbst heraus ausgelöst — erfahren kann ist gering und meßbare Erfolge eines Abbaus der Ungleichheiten sind also mittelfristig in den Philippinen kaum in Sicht.

Eine weitere schwerwiegende Hypothek für die Entwicklung des Landes im allgemeinen ist ein fehlendes soziales Gewissen der Eliten gegenüber den Marginalisierten. Allgemein muß für eine Vielzahl von Entwicklungsländern festgestellt werden: Nicht nur von der Mehrheit der Reichen, sondern auch von der des aufstrebenden Mittelstandes vieler dieser Länder werden die Armen eher verachtet. 

Jahresseminar des philippinenbüro e.V. , 07.-09. April 2000
in Oberursel

Neue Gesichter, neue Pläne, neue Wege?

Das Bondoc Development Programme (BDP) und die Phasen deutscher Entwicklungszusammenarbeit

Seminarbeitrag: *Vollverdienende* 150 DM, *Nichtverdienende* 100 DM, *Mitglieder* zahlen die Hälfte

Anmeldung möglichst früh, *spätestens* bis zum **31. März 2000** im philippinenbüro im Asienhaus, Bullmannau 11, 45327 Essen



Programm

Freitag, 7. April 2000

18:00 Ankunft, Abendessen

19:00 **GTZ, DED, BMZ & Co. — Oder: Wie funktioniert deutsche Entwicklungszusammenarbeit?**

Eine Einführung in Institutionen, Methoden und Ziele deutscher Entwicklungspolitik

Wilfried Gebhardt, Regionalplaner, Asienhaus Essen

Moderation: Katharina Stahlenbrecher, philippinenbüro

Sonnabend, 8. April 2000

08:00 Frühstück

09:30 **Deutsche Entwicklungshilfe zur Aufstandsbekämpfung**

Rückblick auf die Kritik am BDP

Karl Rössel, Journalist, Rheinisches Journalistenbüro

Moderation: Bärbel Liss-Gul, philippinenbüro

11:00 **Erap für die Armen? — Was kann man von der jetzigen philippinischen Regierung erwarten, wenn es um regionale Entwicklung geht?**

Jun Borrás, Peace Foundation

Moderation: Klaus Schmidt, philippinenbüro

12:30 Mittagessen

14:30 **Wer will was auf Bondoc**

Akteure auf der Halbinsel und die Situation der Bevölkerung.

Jenny Franco, IPD Democracy Watch,

Moderation: Gebhard Körte, Journalist (angefragt)

15:30 Kaffee- und Teepause

16:00 **Das Bondoc-Programm und die GTZ**

Peter Klingensteiner, Landesgruppenleiter Philippinen, GTZ und Manfred Metz, Berater, Code-Plan (angefragt)

Moderation: Bärbel Liss-Gul, philippinenbüro

17:00 anschließende Diskussion

18:00 Abendessen

19:00 **Informationsaustausch**

Parallel dazu findet die **Mitgliederversammlung des philippinenbüro e.V.** statt.

Sonntag, 9. April 2000

08:00 Frühstück

09:30 **Kann man deutsche Hilfe für regionale Entwicklung erwarten?**

Der Koalitionsvertrag, die Theorie und die Praxis

Dr. Angelika Köster-Lossack, Bündnis 90/Die Grünen, Jürgen Reichel, EZE, N.N., BUKO, (alle angefragt), Wilfried Gebhardt, Asienhaus Essen.

Moderation: Niklas Reese, philippinenbüro

11:00 **Bis hierhin und auch weiter**

Kriterien einer menschengerechten regionalen Entwicklung auf Bondoc.

Moderation Niklas Reese und Katharina Stahlenbrecher, philippinenbüro

12:30 Mittagessen und Ende der Tagung.