

Armutsbekämpfung à la Ramos — die Social Reform Agenda

von Niklas Reese

1992 verkündete Ramos seinen ambitionierten Plan Philippines 2000, mit dem die Philippinen die Schwelle zum Industrieland überspringen sollen. Bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise in Asien wies die philippinische Ökonomie seitdem ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum auf, das mit einer Deregulierung des Kapitalmarktes und des Energiesektors und einer kapitalfreundlichen Steuergestaltung einherging. Die unkritische Weltmarktorientierung der philippinischen Wirtschaftspolitik führte zu einer sozialen Marginalisierung und somit zu anhaltender Armut breiter Bevölkerungsschichten.

So hob die Ramos-Regierung 1994 die Social Reform Agenda (SRA) aus der Taufe, um — so der Anspruch der Regierung — einen Ausgleich zwischen globaler Konkurrenzfähigkeit und Stärkung der Menschen (*people empowerment*) herbeizuführen, die Lebenssituation der marginalisierten Schichten zu verbessern und so sie in den politischen und ökonomischen ›mainstream‹ zu integrieren. Am Ende der Amtszeit der Ramos-Regierung sollte eine größere Teilhabe des ökonomischen Kuchens erreicht worden sein. Ihr Slogan: »Winning the future!«

Soziale Prioritäten kommen nicht von ungefähr

Zwei Faktoren sind die maßgeblichen Gründe, um sozialen Themen eine höhere Priorität einzuräumen. Zum einen hat der nun schon drei Jahrzehnte andauernde Befreiungskampf entscheidend dazu beigetragen, die politische Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit sozialer und ökonomischer Reformen für eine dauerhafte Versöhnung und Befriedung der philippinischen Gesellschaft, für soziale und politische Stabilität im Lande zu lenken. Diese Themen sind ein Kernpunkt der gegenwärtigen Friedensverhandlungen mit der NDF.

Zum anderen wurde die SRA als Beitrag zum Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen konzipiert. Der Weltsozialgipfel griff wie all die anderen Weltgipfel der letzten Jahre die Einsicht auf, daß es einer Überlebenspolitik für die ›Eine Welt‹ bedürfe, um die gemeinsamen Lebensgrundlagen zu sichern und daß darum globale Nachhaltigkeits- und Sicherheitspolitik der Armutsbekämpfung höchste Priorität einräumen müsse. Ihre Ergebnisse basieren auf dem Konzept ›menschlicher Entwicklung‹ (*human development*), das die Ausrichtung der Entwicklungspolitik von einer ökonomischen Engführung befreit und um kulturelle, politische und soziale Aspekte erweitert.

Im Mittelpunkt der Kopenhagener Beschlüsse stand der 20/20-Vorschlag: 20 Prozent der Entwicklungshilfe und der nationalen Budgets sollten von nun an mindestens in soziale Grunddienste fließen. Die ›Agenda für soziale Entwicklung‹, die 1994 von mehr als zwanzig Regierungen des asiatisch-pazifischen Raums verabschiedet wurde und in die die SRA ebenso einzuordnen ist, hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2010 die absolute Armut in Südostasien zu beseitigen, die Kindersterblichkeit signifikant zu senken, umfassenden Zugang zur Grundbildung und weiterführender Bildung zu gewährleisten und Arbeit von Frauen nicht länger schlechter zu entlohnen.

Mindestens ein Drittel der Staatsausgaben sollten sozialen Aufgaben zufließen. Konkrete und für die nationalen Regierungen verbindliche Programme sind dieser Agenda allerdings nicht erwachsen.

Die social reform agenda

Mit Hilfe der zahlreichen Programme (*flagships*) der SRA sollen die Lebenschancen der Bauern, Fischer, der städtischen Armen und indigenen Völker, aber auch der Arbeiter, Frauen, im Grunde die Lebenschancen sämtlicher benachteiligter gesellschaftlichen Gruppen verbessert werden. Im Zentrum steht dabei ein Grundbedürfnisansatz (*minimum basic approach*), der Existenzsicherung (Gesundheit, Ernährung, Behausung) und Ermächtigung (Bildung, politische Partizipation, Zugang und Ausstattung mit ökonomischen Ressourcen) vorrangige Beachtung einräumt. Die ländlichen Regionen, konkret: die 19 ärmsten Provinzen, sollen vorrangig entwickelt werden, ihre Infrastruktur ausgebaut, die Produktivität des Agrarsektors erhöht, der Marktzugang für Kleinproduzenten erleichtert werden u.v.m. (ausführlich siehe: IBON Facts & Figures, 19/96)

Niklas Reese ist Sozialwissenschaftler und ehrenamtlicher Mitarbeiter im Philippinenbüro.

Ergänzt wird die SRA neuerdings durch ein Wertewiederbelebungsprogramm (*Moral Recovery Program*), das traditionelle Wertorientierungen wieder zum Leben erwecken, den Gemeinschaftszusammenhalt und das Familiengefüge stärken soll.

Führt und führt die SRA tatsächlich zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebenssituation der Armen oder stellt sie bloß leere Rhetorik dar, »die in der Lage ist, die Herzen und Köpfe des Volkes zu gewinnen, dem das Vertrauen in das Programm »Philippines 2000« abhanden kommt [so IBON 19/96, S. 4]?

Die SRA — schwach auf der Brust

Der SRA fehlte von Anfang an eine klare Strategie; sie präsentierte sich als eine Ansammlung verschiedener Programme mit wohlklingenden Absichten, die sich jedoch als Schlagwörter mit sehr allgemeinen, nahezu schwammigen Zielvorgaben erwiesen, die alles und jedes bedeuten können. Zum anderen standen den SRA-Programmen nur in begrenztem Maße finanzielle Mittel zur Verfügung. So waren 1996 74 Milliarden Pesos vorgesehen, die aus Haushaltsmitteln, Entwicklungshilfe, Gewinnen öffentlicher Unternehmen, erhöhten Steuereinnahmen, Kreditprogrammen und »debt-for-social reform« — Programmen stammen sollten.

Was hat sich wirklich getan?

Eine Blick auf die tatsächlichen Veränderungen in den letzten Jahren kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, daß die SRA kaum umgesetzt und zudem durch eine gegenläufige staatliche Politik konterkariert wurde.

Agrarsektor: So konnte im Agrarsektor die anvisierte verbesserte Umsetzung der ohnehin stark verwässerten Landreform (CARP) aufgrund nur begrenzter finanzieller Ausstattung kaum erreicht werden. In den Schlüsselproduktionszonen (*Key Production Areas*) wird in erster Linie der Anbau weltmarktauglicher, devisabringender Produkte zu Lasten der Grundnahrungsmittel Reis und

Mais gefördert und die bäuerliche Arbeitsbevölkerung somit vom fruchtbaren Land verdrängt. Die zunehmende Privatisierung der Nahrungsmittelproduktion trägt ein Übriges zu einer Verschlechterung der Ernährungssituation bei und erhöht das Heer der landlosen, arbeitslosen, existenzsicherungslosen Bevölkerung.

Fischereisektor: Ähnliches läßt sich über den Fischereisektor sagen. Die Ausbeutung der philippinischen Fischgründe durch ausländische Fangflotten wurde von der SRA nicht unterbunden, die Exportorientierung durch konkurrierende Regierungsprogramme gar verstärkt, eine Verbesserung der Ausstattung mit Produktionsmitteln und eine Verringerung der Abhängigkeit der einfachen Fischer vom Wucher der Zwischenhändler ist nicht in Sicht.

Der Arbeitsmarkt: Das Los der arbeitenden Bevölkerung hat sich nicht verbessert, wenngleich die SRA ihre Situation durch eine Durchsetzung von Arbeitsgesetzen, eine weitere Sozialgesetzgebung und eine Streichung arbeiterfeindlicher Regelungen verbessern sollte. Weiterhin sind die meisten Arbeitsverhältnisse temporäre, sozial ungesicherte, niedrig entlohnte Beschäftigungen. Der Mindestlohn wird oft nicht bezahlt und die Arbeitsstandards (Arbeitsplatzsicherheit, Kinderarbeit etc.) werden — gerade in den freien Produktionszonen — fortwährend verletzt. Die Gesetzgebung orientiert sich nicht an den Prinzipien der SRA, sondern hat einen wettbewerbsfähigen, d.h. billigen und fügsamen Faktor Arbeit im Sinn. Die Arbeitslosenquote betrug zwar nach staatlichen Berechnungen 1996 »bloß« 8,6 Prozent, Ibon berechnete jedoch für das gleiche Jahr durch das Ausklammern des informellen Sektors aus der Beschäftigungsbilanz und die Einbeziehung der Unterbeschäftigung und der OCWs eine »Beschäftigungsknappheitsquote« von 36 Prozent.

Indigene: Die Situation der indigenen Bevölkerung hat sich durch den Mining Act von 1995 verschlechtert, der ausländischen Investoren eine hundertprozentige Kontrolle über ihre Bergbauprojekte garantiert, Projekte die allesamt auf indigenem Land lokalisiert sind. Welche Bedeutung der am 29. 10. 1997 verabschiedete Indigenous People's Rights Act (IPRA) erhalten wird, der die Rechte der in-

AKP

Fachzeitschrift für Alternative
Kommunal Politik

Grüne im Medienzeitalter

Personalisierung der Politik

AKP 6/97, 11 DM

Aus dem Inhalt:

Kandidaten, Konzepte, Kampagnen (Rezzo Schlauch) +++ Starke Männer für harte Zeiten? (Heide Rühle) +++ Brauchen wir "local heroes"? (Roland Roth) +++ Personalisierung als Herausforderung (Christa Vennegerts, Gabriele C. Klug u.a.)

20 Jahre Grün-alternative Kommunalpolitik

AKP 1/98, 12,50 DM

Aus dem Inhalt:

Als die Bürgerinitiativen in die Parlamente strebten (Titus Simon u.a.) +++ Von der Kommunalpolitik zur Bundespolitik (Hubert Kleinert, Renate Backhaus) +++ Der Marsch durch die Institutionen: Grüne Betriebsgruppe +++ 20 Jahre Verkehrspolitik: fast nichts bewegt (Heiner Monheim) +++ Stadt und Urbanität (Hartmut Häußermann, Walter Siebel)

Alternative Kommunalpolitik
Luisenstr. 40, 33602 Bielefeld, Ruf
0521/177517, Fax 0521/177568, E-
mail: AKP-Redaktion@t-online.de

digenen Bevölkerung schützen soll, ihnen ein Recht auf ihr Land zuspricht, die Schaffung autonomer Regionen vorsieht und ihre kulturelle Souveränität anerkennt, und ob der IPRA im Konflikt mit dem Mining Act bestehen kann, muß die Zukunft zeigen.

Auch die zahlreichen Programme, die den anderen benachteiligten sozialen Gruppen, den Frauen, den Kindern, der Jugend, den Alten, zugute kommen sollen, haben — wenn überhaupt — lindernden Charakter. Das Gesicht der Armut trägt weiterhin weibliche Züge. Entwicklung

Zum einen ist aber der Rückgang der absoluten Armut fast ausschließlich ein städtisches Phänomen, 68 Prozent der Landbevölkerung bleiben weiterhin arm. Zudem — so IBON — seien de facto die Lebenshaltungskosten gestiegen, die Reallöhne gesunken, der Mindestlohn bleibe weit unter dem tatsächlichen Existenzminimum, von einem Rückgang der absoluten Armut könne darum keine Rede sein [siehe dazu: IBON Facts & Figures, 2/96].

Die *Freedom of Debt Coalition* hält den Lebenshaltungsindex der Regierung — 1997 mit 11, 088 Pesos pro Kopf und Jahr angesetzt, d.h. bloß 30 Pesos am Tag — schlicht für unseriös. Der jüngste Bericht von Social Watch, einer internationalen NGO, die die Durchführung von Regierungsprogrammen überwacht, welche im Anschluß an den Weltsozialgipfel angekündigt wurden, konstatiert eine konstante Ungleichverteilung der Vermögens- und Einkommensverhältnisse. Die unhinterfragte Öffnung der Märkte für ausländische Konkurrenz drohe Millionen Produzenten im Subsistenzsektor und kleine und mittelständischen Unternehmer im formellen Sektor zu verdrängen — so der Social Watch-Bericht. Verglichen mit den Anreizen, die ausländischen Investoren geboten werden, müssen all die spärlichen sozialen Reformen unter die Räder geraten. »Es ist offensichtlich, daß die Regierungspolitik der Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung mehr Individuen schneller verarmen läßt als ihre Armutsbekämpfungsprogramme auffangen können.« [Quelle: The Business Daily, 12. 9. 97]



aus: FNV, März/April 1994

Die städtischen Armen: Die Realisierung der zahlreichen Programme zur Verbesserung der Situation der städtischen Armen bleibt — aufgrund einer geringen finanziellen Ausstattung und rechtlichen Durchsetzung — weit hinter ihren ambitionierten Vorgaben zurück, die staatliche Wohnungspolitik bleibt weiterhin ober- und mittelschichtorientiert. Die Aufhebung des Präsidialerlaß 772 im Oktober 1997, der Landbesetzung (*squatting*) zu einem kriminellen Akt erklärte und damit bislang dem sozialen Wohnungsprogrammen entgegenwirkte, ist höchstens ein Tropfen auf den heißen Stein, erleichtert den städtischen Armen allerdings weder Landbesitz noch Wohnungsbau, solange die Nutzung und die Verteilung der knappen Ressource Land allein den Marktkräften überlassen und auf diese Weise für sie unerschwinglich bleibt.

im eigentlichen Sinne ist auch hier Fehlanzeige. Der Zugang gerade zu höherer Bildung bleibt der Unterklasse weiterhin versperrt.

Die offizielle Lesart — ein großer Bluff

Die Ramos- Regierung behauptet, 65 Prozent der Filipinos hätten von ihren Sozialprogrammen profitiert, über 700.000 neue Stellen seien geschaffen und über 700.000 Familien seien eigene Behausungen ermöglicht worden. 1,5 Mio. Bauern hätten durch die Agrarreform eigenes Land erhalten. Die amtlichen Stellen sprechen von einem Rückgang der Armut von 40 Prozent (1991) auf 35 Prozent (1994) und auf voraussichtlich 30 Prozent mit Ende der Amtszeit des Präsidenten. [Quelle: Philippine Journal, 4. 8. 1997].

Worte statt Taten

Auch 1997 wurden zahlreiche Gesetzesentwürfe für die Armen von Präsident und Parlament auf den Weg gebracht; sie erweisen sich jedoch als wenig weitreichend und weitgehend wirkungslos und können sich des Verdachts nicht erwehren, einem bloßen Populismus entsprungen zu sein. Es ist zu befürchten, daß auf diese Weise auch die National Anti-Poverty Commission (NAPC), welche die unterschiedlichen Programme des SRA unter einem Dach

bündeln soll, schließlich unter Führung eines traditionellen Politikers (Trape) zu nichts als einer riesigen und mächtigen Patronage-Behörde verkommt, die bestimmte Regionen, Gruppen und Sektoren bevorzugt fördert, nicht aber nachhaltig der Armutsbekämpfung dient.

Rhetorisch auf den Zug von »menschlicher Entwicklung« aufgesprungen, wird de facto die philippinische Wirtschafts- und Strukturpolitik vom neoliberalen Dogma der »Magie des Marktes« bestimmt, das allein an Wirtschaftswachstum, Weltmarktintegration, globaler Wettbewerbsfähigkeit, Exportorientierung, Devisen-

erwirtschaftung und dereguliertem internationalen Handel orientiert ist, dabei aber sozial blind bleibt und die Armen und Anteilslosen, gerade auf dem Land, weiterhin marginalisiert. Währenddessen wird die philippinische Gesellschaft zunehmend in Modernisierungsgewinner und -verlierer gespalten. Der Anteil der Sozialausgaben am Haushalt ist zwischen 1994 und 1996 stetig zurückgegan-

gen. Die Kopenhagener Vorgabe, mindestens 20 Prozent der öffentlichen Ausgaben auf soziale Ausgaben zu verwenden, wurde auch 1997 nicht erreicht. Die Social Reform Agenda erweist sich so als bloßer Papiertiger, der die neoliberale Wirtschaftsorientierung nicht einmal ergänzt und relativiert. Eine Verbesserung der Lebenssituation der Marginalisierten bleibt — allen Lippenbe-

kenntnissen zum Trotz — weiterhin dem ominösen Trickle-down-Effekt überlassen. Die SRA erweist sich als bloße symbolische Politik, als Nicht-Politik oder Statt-Politik.

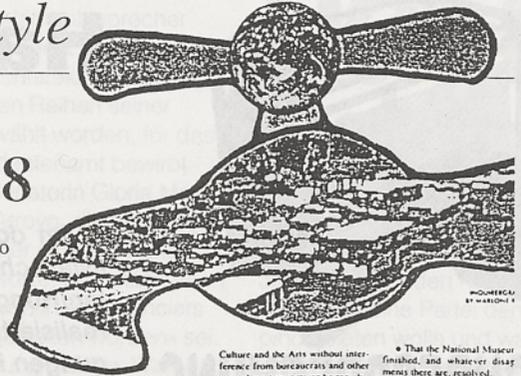
SUNDAY, JANUARY 4, 1998 PHILIPPINE DAILY INQUIRER

SUNDAY Lifestyle
THELMA SIOSON SAN JUAN, Editor

Our Lifestyle wish list for 1998

This is the time of year when the Lifestyle staff writes its wish list. It's a practice we began last year on a spur of the moment, and the response we got from readers then was strong and heartwarming. Apparently, our list hit some familiar chord with the readers. And it is in that hope we're making our wish list for 1998.

In this exercise, we hope we echo our readers' exasperations—and aspirations. We need to set goals for the rough year ahead



For while these are personal lists anchored in our personal lives, our work and the lifestyle fields we cover, we hope that in general ways they echo those of our readers— their aspirations, hopes and goals where Filipino living in 1998 is concerned.

BY THELMA SIOSON SAN JUAN

FOR PARENTS like me

- That my sons continue to have fine health and even finer values.
- That they develop a woman's nurturing heart in their hyper-energetic male bodies—and mature it even long before they have children, at least start with our dogs, Michael and Ilex.
- That they know how to wisely invest their parents' hard-earned money.

• That racism vanish from the face of the earth, that's impossible. Let's reward it that Filipinos develop political maturity so we'll stop getting the politicians we deserve.

On commuting

- That SLEX (South Expressway) survivors like me finally get just that—an expressway route to and from Metro Manila.
- That transport authorities (e.g. LTO officials) and DPWH officials not doing their jobs get a dose of their own neglectful act every



Culture and the Arts without interference from bureaucrats and other culture caretakers, so he can ultimately implement his vision for Philippine culture and the country can finally benefit from his knowledge, experience and utmost love of Filipino arts.

- That the people behind art forgery all these decades finally lose their shirts.
- That art buyers who don't really know a thing about art or don't know how to appreciate it, finally learn their lesson from art forgers; this holds especially true for buyers of Amurulos and other Filipino masters who lap up such marks only as mere symbols, and thus get

- That the National Museum finished, and whatever disagreements there are, resolved.
- That the Cultural Center of the Philippines not lose to big mess its estate, and the just deciding on the case not be how that the Metropolitan Museum and other cash-strapped bodies continue to have fun despite the hard times.
- On Philippine entertainers
- That Filipino movie producers finally glean the lesson from death of the movie industry, and underestimate the masses. You give them trash forever. Stop change the market, and the market will look for alternatives.
- That showbiz financiers (that you can't go on reading) start to the public, that their paid press lose their credits somehow, or if not that, lose

Steuerreform

Im Dezember 1997 ist der verbliebene Teil des Comprehensive Tax Reform Programm vom Parlament verabschiedet worden. Nach einem langen Stillstand zwischen Repräsentantenhaus und Senat über die Höhe der Steuerbefreiungen einigte man sich nun darauf, den steuerfreien Grundbetrag für Alleinstehende von 9 000 auf 20 000 Pesos Monatseinkommen zu erhöhen, für Verheiratete von 18 000 auf 32 000 Pesos, für eine sechsköpfige Familie von 56 000 auf 98 400 Pesos. Die Körperschaftssteuer soll von 35 Prozent auf 32 Prozent sinken, gleichzeitig jedoch sollen die steuerfreien Ausnahmen und Steuererleichterungen reduziert werden.

Insgesamt soll das Steueraufkommen so um 7 Mrd. Pesos steigen, denn während noch 1997 infolge von Korruption, Bürokratie und schwacher Steuerfahndung kaum die Hälfte der fälligen Steuern auch tatsächlich eingetrieben werden konnten, ist Stärkung der Finanzbehörden geplant, um somit die Effizienz der Steuererhebung zu verbessern und damit das tatsächliche Steueraufkommen zu erhöhen.

Der philippinische Arbeitsmarkt umfaßt 28 Millionen Personen, davon sind allerdings bloß 9, 19 Millionen Gehaltsempfänger und bislang nicht mehr als 4.92 Millionen steuerpflichtig. Nach der Steuerreform sind es nur noch 3, 73 Millionen.

Während des Gesetzgebungsprozesses bedienten sich die Parlamentarier ausgiebig einer Rhetorik für die Armen. Doch: Die Armen liegen mit ihren Einkünften seit jeher unter der steuerpflichtigen Einkommensschwelle. Von höheren Steuerfreibeträgen haben alle Steuerpflichtigen Vorteile, auch die Reichen; von sinkenden Steuereinnahmen sind aber — gerade in Folge der IWF-Auflagen — zuerst die Sozialprogramme, von denen die Armen profitieren, betroffen. Eine Steuerreform im Interesse der Armen würde eine grundlegende Überarbeitung des Steuersystems voraussetzen; mit mehr Gerechtigkeit bei der Veranlagung, d.h. einer stärkeren Orientierung an der individuellen Leistungsfähigkeit in Form einer stärkeren Progression der Einkommenssteuer und ein Überarbeiten der großzügigen Steuer- und Zollbefreiungen auf Einfuhren und Ausfuhren, Gewinne und Einkommen im Rahmen der »Freien Produktionszonen«. [Quelle: SÜDOSTASIEN aktuell, 1/98; PDI, 1. 12. 97].

Niklas Reese