

Filipinos und Filipinas – Ausbildung für den Weltmarkt

Bildungsplaner und Politiker beklagen häufig das Mißverhältnis zwischen den Absolventen, die das philippinische Bildungswesen erzeugt und der Aufnahmefähigkeit des inländischen Arbeitsmarktes. Ich bin der Meinung, daß diese Formulierung eine grobe Fehleinschätzung des tatsächlichen Arbeitnehmerangebotes und/oder der Arbeitsmarktlage ist. Sie ist auch ein gezielter Versuch, die gegenwärtige Politik des Exportes von Arbeitskräften zu vertuschen.

Philippinische Vertragsarbeit im Ausland ist inzwischen der größte Dollar-Beschaffer für das Land. Die Gesamthöhe der Überweisungen in einem sechsmonatigen Zeitraum betrug per September 1991 schätzungsweise 24,4 Milliarden Pesos [fast 1,5 Milliarden DM, d. Red.]. Sie kamen von etwa 721.100 registrierten Vertragsarbeitern in Übersee, die allein 1991 [von der zuständigen philippinischen Behörde, d. Red.] abgefertigt und vermittelt wurden.¹ IBON Databank, eine nicht-staatliche Forschungsorganisation, ging am 31. Mai 1992 von insgesamt zwei Millionen registrierten und unregistrierten philippinischen Wanderarbeitern aus.²

Daten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) weisen die Philippinen inzwischen als größten asiatischen Exporteur von Vertragsarbeitern aus. Das zweitplatzierte Bangladesh ist mit 147.000 Arbeitnehmern, die 1991 im Ausland beschäftigt waren, im Vergleich mit den Philippinen weit abgeschlagen.³ Die Philippinen sind jetzt auch das größte Geberland von Ärzten an die Erste Welt, obwohl ihre Kindersterblichkeitsrate bei 52,5 pro Tausend liegt.⁴ Geber ist der passende Begriff, denn im Unterschied zu Vertragsarbeitern kehren Ärzte, Wissenschaftler und andere hochqualifizierte philippinische Fachkräfte gewöhnlich nicht mehr in ihre Heimat zurück.

Im April 1993 appellierte der Gesundheitsminister an frischgebackene Ärzte, in ländlichen Gebieten zu praktizieren, indem er ihnen in Erinnerung rief, daß mehr als 270 philippinische Städte noch nie die Dienste eines niedergelassenen Arztes in Anspruch nehmen konnten. Bislang hat erst ein einziger reagiert, im Gegensatz zu den Hunderten philip-

pinischer Mediziner, die sich während des Golfkrieges um Stellen im Mittleren Osten bewarben.

In diesem Aufsatz möchte ich darlegen, daß es:

1. eine willentliche Übereinstimmung zwischen der Ausbeute des philippinischen Bildungssystems und der Regierungspolitik des Arbeitsexportes gibt und daß
2. die erfolgreiche Ausbildung von Filipinos für den Weltmarkt durch den



POEA: Warten auf den Job in Übersee

Zusammenfluß historischer, wirtschaftlicher, politischer und kultureller Faktoren erklärt werden kann.

Beide Schlußfolgerungen und die Konsequenzen der gegenwärtigen Situation des Arbeitsexportes für die philippinische Entwicklung werden in den Abschnitten 1 und 2 dieses Aufsatzes untersucht. Abschnitt 3 wird einige Versuche der Regierung und von Nichtregierungsseite aufzeigen, diese Ausrichtung und Orientierung zu verändern.

Die "Liaison" von Bildungsausstoß und Arbeitskräfteexport

Die Regierungspolitik des Exportes philippinischer Arbeitskräfte ist ein wohlgehetetes Geheimnis, und die üblichen offiziellen Verlautbarungen über ein "Mißverhältnis" zwischen dem Arbeitskräfteangebot und inländischem Bedarf sind, obwohl auf stark vereinfachender Ebene richtig, Bestandteil dieser Verheimlichungsversuche. Noch im Februar

1993 behauptete die philippinische Arbeitsministerin, daß es keine solche Politik des Arbeitskräfteexportes gebe und daß derzeitige Regierungsinitiativen, mögliche Arbeitsmärkte auffindig zu machen und Arbeitsabkommen mit ausländischen Regierungen zu treffen, nur der Sicherstellung des bestmöglichen Schutzes philippinischer ArbeiterInnen außerhalb des Landes dienen.⁵

Verschiedene Entwicklungen während der vergangenen 19 Jahre weisen jedoch zur Genüge nach, daß die Regierung in der Tat die Funktion eines Arbeitsvermittlers ausübt. Sie hat unter dem Dach der *Philippinischen Behörde für Auslandsbeschäftigung* (POEA, die das *Nationale Seemannsamt* einschließt) einen umfangreichen Apparat geschaffen, ein Berufs- und Arbeitsangebotsverzeichnis erstellt, eine Einrichtung zur Rekrutierung und Vermittlung von Arbeitskräften gegründet und eine offensive Methode

aus: Philippine Political Update, April 1993, S. 4

der Erschließung ausländischer Arbeitsmärkte etabliert. Letzteres bezieht sogar philippinische Staatspräsidenten ein, deren Auslandsreisen ausnahmslos auch dem Bestreben dienen, den Markt für philippinische Arbeitskräfte auszuweiten. Präsidentin Aquino ging sogar so weit, die VertragsarbeiterInnen in Übersee als neue Helden zu bezeichnen, ein geschmackloses Unterfangen, die Regierungspolitik zu beschönigen.

Diese Politik ist Professor Rene Mendoza von der *University of the Philippines* zufolge Resultat ökonomischer Strategien, auf denen das Konzept der "offenen Wirtschaft" basiert. Sie enthalten:

1. Die Überbetonung der Exportentwicklung;
2. eine Zunahme der Warenausfuhr;
3. die freizügige Einfuhr ausländischer Erzeugnisse;
4. das Werben um weitere ausländische Investitionen;
5. den uneingeschränkten Gewinn- und Kapitalrückfluß;
6. einen relativ ungehinderten Zugang zu Devisen und



Nicht nur Englisch, auch Drill ist Pflichtfach an Sekundar- und Hochschulen

Foto: G. Körte

7. freie bzw. flexible Wechselkurse des philippinischen Pesos.

Der liberale Güterimport und der unbegrenzte Devisenexport im Rahmen dieses Programms führen zu einem chronischen Defizit in der nationalen Zahlungsbilanz, sofern der Schuldendienst für die Auslandsverbindlichkeiten in Höhe von 30 Milliarden US-Dollar weiter fortgesetzt wird.

Dem Land mangelt es ständig an exportfähigen Waren, oder es wird von Ausfuhrprodukten anderer asiatischer Staaten aus dem Wettbewerb gedrängt. Es hat deshalb seit 1974, als das *Amt für Beschäftigungsentwicklung in Übersee* (jetzt POEA) errichtet wurde, gezielt seine wichtigste Ressource exportiert: seine Arbeitskräfte.

Ursprünglich als Notlösung zur Behebung der Arbeitslosigkeit beschlossen, die wegen der Unfähigkeit der philippinischen Wirtschaft entstanden war, die etwa 700.000 jährlichen Neuzugänge auf den Arbeitsmarkt zu beschäftigen, ist die Politik des Arbeitskräfteexportes inzwischen "auf Dauer vorübergehend" (Senator Wigberto Tañada) geworden, falls das Konzept der offenen Wirtschaft in Kraft bleibt.

Der Beitrag des Bildungssystems zur Fortsetzung dieser Politik ist seine Schaffung einer englischsprachigen und extrem flexiblen Arbeitnehmerschaft,

welche die Fähigkeit besitzt, sich an unterschiedliche soziale und Arbeitsbedingungen anzupassen: von philippinischen Bauarbeitern für den Mittleren Osten in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre verlagerte die Arbeitnehmerschaft sich in den achtziger Jahren flugs auf Auslandsjobs in den Dienstleistungs-, Industrie- und Landwirtschaftssektoren. Gegen Ende der achtziger Jahre glich sie dann den Arbeitskräftemangel in Japan, Taiwan und anderen industrialisierten Ländern Asiens aus und kam der neu geschaffenen Nachfrage nach Frauenarbeit nach - Hausangestellte in Italien, Hongkong, Kanada und Singapur sowie Entertainer mit Schwerpunkt in Japan. Dies beinhaltet nicht die Migration in die USA, vorwiegend von höheren akademischen Berufsständen, die unvermindert anhält. Die Einwanderung von Filipinos in die USA macht inzwischen 19,09 Prozent der globalen Immigration in die Vereinigten Staaten aus.⁶

Das vorwiegend private (etwa 90 Prozent) und relativ unregulierte tertiäre Bildungssystem im Land, die pragmatische Entscheidung von Familien und Studenten auf der Grundlage ihrer im allgemeinen zutreffenden Einschätzung der Arbeitsmarktbedingungen und die aggressive Regierungsstrategie zur Identifizierung neuer Arbeitsmärkte sind verantwortlich für die rasanten Verschiebungen

in der Berufszusammensetzung des philippinischen Arbeitsmarktes. In den achtziger Jahren stieg zum Beispiel die Einschreibung in Ingenieurfächern auf 20 Prozent (von acht Prozent in den Fünfzigern). Dies war eine Reaktion auf den im Ausland bestehenden Bedarf an Arbeitskräften im Technologie- und Industriesektor, insbesondere im Mittleren Osten.⁷ Lehrerinnen haben sich eilends auf die Nachfrage nach Haushaltshilfen, medizinischem Hilfspersonal und Hotelangestellten im Ausland eingerichtet. Es ist keineswegs eine Ausnahme, daß Ärzte einen zweiten Abschluß in Krankenpflege machen (den sie sehr leicht bekommen), um sich für Krankenpflegetätigkeiten im Ausland zu qualifizieren.

Vertragsarbeit in Übersee ist naturgemäß kurzfristig und bietet allenfalls vorübergehende ökonomische Entlastung, da Verträge im Durchschnitt nur drei bis fünf Jahre dauern. Die Wirtschaft allerdings profitiert von den Dollar-Überweisungen der Arbeitsmigranten, während sie gleichzeitig bei der erforderlichen Erhöhung der inländischen Beschäftigung entlastet wird.

Doch der Preis ist ebenfalls hoch: abgesehen von den sozialpsychologischen Kosten der Familientrennung, der Abwesenheit von Vätern und zunehmend auch Müttern, sind das die Kosten von Bildung und Ausbildung, der Abwande-

rung von Fachwissen und dessen unzureichender Verwertung.

IBON Datenbank schätzt, daß in die Ausbildung eines Wanderarbeiters mit College-Abschluß 256.646 Pesos, mit Highschool-Abschluß 98.020 Pesos und mit Grundschulabschluß 22.646 Pesos investiert werden. Eine einfache Berechnung zeigt, daß allein 1988 der Gesamtwert des exportierten Humankapitals 37,7 Milliarden Pesos betrug, wenn man die Annahme zugrundelegt, daß die 385.000 vermittelten und registrierten Arbeitnehmer die Highschool absolviert haben.

Verlorenes Fachwissen und mangelnde Nutzung sind zusätzliche Kosten. Schon in den sechziger Jahren haben UN-Behörden auf die Gefahr hingewiesen, daß der kontinuierliche Abfluß hochqualifizierter Fachkräfte von unterentwickelten zu entwickelten Ländern nationale Entwicklungsbemühungen aufs Spiel setzt, weil er die Fähigkeit, ein wissenschaftliches und technisches Potential aufzubauen, verringert.⁸

Eine Abhandlung des *Institute of Labor and Manpower Studies* des philippinischen Arbeitsministeriums führte 1984 aus, daß 65 Prozent der Vertragsarbeiter kein neues Wissen erwarben. Eine Ausnahme waren medizinisches Personal und hochqualifizierte Akademiker, die jedoch normalerweise nicht in die Philippinen zurückkehren. Mittlerweile lassen überqualifizierte Vertragsarbeiter sich darauf ein, minimalen Verdienst für ihre nicht voll genutzten Kenntnisse auf einem zunehmend von Konkurrenz geprägten internationalen Arbeitsmarkt zu erhalten (z.B. Ingenieure als Bauaufseher, Lehrerinnen als Hausgehilfen).

Darüber hinaus hat die Erfahrung der letzten 18 Jahre gezeigt, daß der Handel mit Arbeitskräften genau das Problem, das er beheben sollte, nicht entschärft hat: die inländische Arbeitslosigkeit steigt ebenso wie das Zahlungsbilanzdefizit weiterhin an. Dies weist darauf hin, daß es kein wichtiges Anliegen der Regierung ist, ein Klima zu erzeugen, das eine industrielle Basis und wirtschaftliche Autonomie fördern könnte, sondern daß sie stattdessen auf den Arbeitskräfteexport als Ausweg aus diesem Dilemma setzt.

Die Ausrichtung von Filipinos für den Weltmarkt

Das Phänomen massiver Ausbeutung und die offensichtliche Bereitwilligkeit von Filipinos, auf internationale Arbeitsnachfrage zu reagieren, ist nur eine der Manifestationen einer generellen soziokulturellen Konditionierung, die sich am besten als nach außen gerichtet, abhängig und neokolonial beschreiben läßt.

Die Erziehung von Filipinos für den Weltmarkt beginnt zuhause, wo Kinder

und Jugendliche unablässig vollgestopft werden mit Geschichten über einfache Leute, die im Ausland, besonders in den USA, zu großem Geld gekommen sind und durch die systematische Entwicklung eines unbändigen Verlangens nach importierten Waren. Der volkstümliche Begriff für diese Erzeugnisse ist "orig", d.h. original, und er wird mit Qualität gleichgesetzt im Unterschied zu im Land gefertigten Waren, die "peke", also nachgemacht sind. Wenn ein philippinischer Auswanderer zu Besuch kommt, wird er bzw. sie unweigerlich gefragt: "Bist du schon ein amerikanischer Staatsbürger (oder der einer anderen Nationalität)?"

Die Desorientierung junger Filipinos wird in der Schule fortgeführt. Entsprechend der gegenwärtigen zweisprachigen Politik des philippinischen Bildungssystems werden naturwissenschaftliche Fächer und Mathematik in englischer Sprache unterrichtet. In ihren Unterrichtseinheiten werden die Schüler nicht mit der Realität und den Chancen ihrer

Iloilo, einer philippinischen Provinz mit hohem Fischreichtum wird dafür z.B. beigebracht, japanische Fischkutter zu bedienen (weil die Fischereischule mit japanischem Kapital finanziert worden ist). Die Probleme und Möglichkeiten der heimischen Fischereiindustrie bleiben unbeachtet.

Eine Studie des von der Weltbank finanzierten philippinischen Lehrbuchprojektes im Grundschulbereich aus dem Jahr 1983, die sich angeblich mit "Problemen nationaler Identitätsbildung" befaßt, widerspricht dieser Behauptung. Danach ergibt sich aus den erhobenen Daten, daß im allgemeinen der "Inhalt der Lehrbücher mit dem bestehenden Orientierungsgefüge im Elternhaus übereinstimmt". Das Resultat ist allerdings, wie ebenfalls dargelegt wird, daß lediglich 4,83 Prozent der befragten Grundschüler sich bei einer Wahlmöglichkeit für die philippinische Staatsangehörigkeit entscheiden.⁹

Geschichtlich setzte die formelle Erziehung von Filipinos für den Weltmarkt



Foto: G. Körte

Desorientierung in der Schule

derzeitigen Situation vertraut gemacht, sondern mit den Bedingungen im Ausland, vor allem in westlichen Ländern. Schüler, die noch nie einen Ahornbaum zu Gesicht bekommen oder dessen Saft geschmeckt haben, setzen sich deshalb z.B. damit auseinander, wie Ahornsirup hergestellt wird oder befassen sich mit Bodenerosion in Massachusetts in den Vereinigten Staaten. Dabei verwenden sie von der Weltbank finanzierte Lehrbücher, die den Philippinen seit 1976 bereits Kredite in Höhe von mehr als 300 Millionen US-Dollar zur Schulbuchentwicklung und für andere Bildungsprojekte zur Verfügung gestellt hat. Im tertiären Bereich werden nationale Probleme wie hohe Armut, Auslandsschulden, Arbeitslosigkeit, Aufstand und die ihnen zugrundeliegenden Faktoren weiterhin ignoriert. Kindern von Fischern in

im 19. Jahrhundert ein, als die Philippinen für den Außenhandel geöffnet wurden. Der Erziehungserlaß von 1863 und der Königliche Erlaß aus dem Jahre 1865, die das öffentliche Grund- bzw. das Sekundarschulsystem der Philippinen errichteten, bezweckten unter anderem, einheimische Arbeitskräfte für die internationalen Handelshäuser in Manila auszubilden.

Doch die systematische Kolonisierung der philippinischen Psyche und die Unterdrückung einer echten nationalen Identitätsbildung mittels eines allgemeinen öffentlichen Bildungssystems war das Erzeugnis der amerikanischen Kolonialverwaltung und ihrer Politik der Befriedung unter dem Deckmantel "mildtätiger Assimilierung". Englisch als Unterrichtssprache und amerikanisch ausgerichtete Lehrbücher waren die vorrangi-

gen Instrumente. Bis in die achtziger Jahre ist das philippinische Schulsystem trotz verschiedener Anläufe, Bildung stärker auf philippinische Bedürfnisse und Realitäten auszurichten, in seiner Orientierung, seinem Inhalt, seinen Methoden und Techniken amerikanisch geblieben. Sogar die Identifizierung von Bildungsproblemen war abhängig von amerikanischer Bezuschussung und technischer Unterstützung. Alle größeren Bildungsstudien von 1925 bis 1969 (Monroe Survey 1925, Swanson Survey 1960 und PCSPE Survey 1969) sind von Amerikanern finanziert und geleitet worden.¹⁰ Bis heute ist aufgrund der Abhängigkeit der philippinischen Regierung von Fremdmitteln für Bildungsprojekte die Richtung der Bildungsentwicklung fest in der Hand ausländischer Geldgeber (Weltbank und Asiatische Entwicklungsbank). Dies liegt nicht nur an den Darlehen selbst, sondern auch an der daran geknüpften Bedingung, Eigenleistungen zu erbringen, die das Bildungsministerium an die extern definierten Projekte binden.

Neu entstehende Alternativen

Es wird allgemein anerkannt, daß der Strom von Arbeitern aus den unterentwickelten in die entwickelteren bzw. industrialisierten Länder solange andauern wird, bis die einheimische Wirtschaft imstande ist, genügend Arbeitsplätze mit relativ wettbewerbsfähigen Löhnen für die Bevölkerung bereitzustellen. Dies muß als Teil eines umfassenden Wirtschaftsplanes erfolgen, der solche Entwicklungen des Weltarbeitsmarktes berücksichtigt wie die "Arabisierung" der Arbeitnehmerschaft im Mittleren Osten, der Ausbau "eines Europas", die Rückkehr Hongkongs zur Volksrepublik China im Jahr 1997 und die augenblickliche Rezession und Erwerbslosigkeit in Nordamerika und Australien.

Die Bemühungen von *KAIBIGAN*, einer Nichtregierungsorganisation, die sich für die Rechte von Vertragsarbeitern in Übersee einsetzt, konzentrieren sich momentan auf die Sicherstellung ihres Wohlergehens und die Wiedereingliederung von Rückkehrern durch lokale oder genossenschaftliche einkommenserzeugende Projekte.

Im Bildungsbereich hat die unlängst abgeschlossene Studie des Bildungsausschusses des Kongresses etliche Reformen empfohlen. Die beiden wichtigsten sind:

1. Abänderung der derzeitigen zweisprachigen Politik im Grund- und Sekundarschulbereich (Englisch für Naturwissenschaften und Mathematik, Filipino für alle übrigen Fächer) auf Filipino als einziger Unterrichtssprache, ausgenommen eine befristete Zeit im 1. Schuljahr,

die zur Vermittlung grundlegender Schreib- und Lesekenntnisse in der lokalen Sprache dient und
2. ein Moratorium ausländischer Darlehen für Bildungszwecke.

Bereits jetzt zeichnet sich ab, daß beides nicht umgesetzt werden wird. Präsident Ramos, der Bildungsminister und selbst einige Mitglieder des Kongreßausschusses setzen sich für die Beibehaltung von Englisch als Unterrichtssprache ein, weil es Filipinos einen Wettbewerbsvorteil verschaffe (soll heißen: an ausländischen Arbeitsplätzen). Was ausländische Kredite für den Bildungssektor betrifft, befinden sich weitere Projekte in der Vorlaufphase, die erst dann bekanntgemacht werden, wenn die Vereinbarung unter Dach und Fach ist.

Seit 1979 hat *Education Forum* (EF), eine nicht-staatliche Dienstleistungsorganisation im Erziehungssektor, die an die progressive *Vereinigung der Ordensoberen in den Philippinen* angegliedert ist, versucht, das Bewußtsein über den Zustand des philippinischen Erziehungswesens zu erhöhen. *Education Forum* hat eine alternative Konzeption für das philippinische Bildungssystem unterbreitet, das alle formellen Bereiche umfaßt und die informellen Verfahren integriert.

Dieses alternative Programm ist in seinem Kern so angelegt, daß es ein nationales Programm zur Erhaltung der Ressourcen des Landes zugunsten der Bevölkerung, die Sicherung eines gerechten und adäquaten Anteils an diesen Gütern und wirtschaftliche Autonomie fördern würde.

Projekte, die in begrenztem Umfang durch *Education Forum* begonnen worden sind, beinhalten:

1. Zusammenschlüsse mit *Parents' Alternative* im Bereich der Vorschul-erziehung;
2. Vernetzung mit Schulleitern und Lehrern zur Neuausrichtung von Philosophie, Curriculum und Didaktik in der formellen Bildung auf allen Stufen;
3. Kooperation mit Bauern und Gemeindeorganisationen für Pilotprojekte, die Produktion und Bildung verknüpfen;
4. Vernetzung mit Basisorganisationen und anderen Nichtregierungsorganisationen für Alphabetisierungsmaßnahmen;
5. Entwicklung grundlegender und funktionaler Alphabetisierungsmaterialien für verschiedene Sektoren.

Die Projekte sind klein und limitiert, aber sie beabsichtigen, die mögliche Gestalt eines Bildungssystems für Filipinos und die Philippinen aufzuzeigen.

Maria Luisa Canieso-Doronila

Die Autorin ist promovierte Erziehungswissenschaftlerin und Professorin an der University of the Philippines in Diliman, Quezon City sowie leitende Beraterin von Education Forum. Übersetzung aus dem Englischen von Gerhard Körte.

Anmerkungen:

- 1) Nach offiziellen Angaben des Nationalen Statistikamtes v. 15.5.1992
- 2) Vgl. *IBON Facts and Figures*, Vol. 14, No. 10 v. 31.5.1992
- 3) Vgl. *Philippine News and Features* v. 9.1.1993
- 4) Vgl. *What Crisis?*, *IBON Databank* 1983
- 5) Vgl. *Business World* v. 3. Februar 1993
- 6) Vgl. Cortes, *Education and National Development*, 1987
- 7) Vgl. E. Tan, *State of Higher Education in the Philippines*, *UGNAYAN*, June 1992
- 8) Vgl. Cortes, *The Migration of Filipino Scientists and Related Personnel*, in: *Explorations in the Theory and Practice of Philippine Education*, 1993
- 9) Vgl. Doronila, *The Limits of Educational Change*, 1989
- 10) Vgl. Cortes 1987

- Anzeige -

philippinen FORUM

Heft Juni 1993

Menschenrechte auf den Philippinen

aus dem Inhalt:

- * Lage der Menschenrechte unter Präsident Ramos
- * Indigene und Menschenrechte
- * MigrantInnen und Menschenrechte
- * Erwartungen an die Menschenrechtskonferenz in Wien
- * Menschenrechte in der deutschen Innen- und Außenpolitik
- * Menschenrechtsarbeit am Beispiel der Philippinen

außerdem:

- * Ein Jahr Ramos-Regierung
- * AIDS auf den Philippinen
- * StudentInnenbewegung auf den Philippinen
- * Atomkraft - nein Danke!

Schwerpunkte vergangener Hefte:

Dezember 92: Energie und Umwelt
März 93: Tourismus

erscheint vierteljährlich

Umfang ca. 50 Seiten

Einzelpreis DM 6,- (zuzügl. Porto)

Jahresabo DM 24,- (incl. Porto)

Jahresabo für Mitglieder DM 15,-

Förderabonment DM 50,-

erhältlich bei:

Philippinenbüro

Sachsenring 2-4

Postfach 250 408

D-50520 Köln 1

Tel.: 0221-324506

philippinenbüro e.v.

Bankverbindung Postgirokonto Köln 98304-507 (Bl.Z. 370 100 50)