

# FOCUS ASIEN

Nummer 24

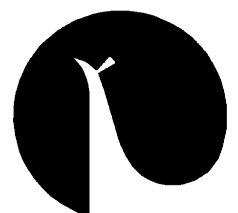
Schriftenreihe des Asienhauses



## Armut unter Palmen

Soziale Sicherung , Bildung und Gesundheit in den Philippinen

Niklas Reese



Diese vom Asienhaus Essen herausgegebene Broschüre ist im Rahmen des Projekts „Armut, soziale Unsicherheit und die Zukunft sozialer Sicherung in Südostasien und China“ entstanden.

**Weitere FOCUS Asien dieses Projekts, die bereits erschienen sind:**

- Kristin Kupfer (Hrsg): Sozialer Sprengstoff in China? Dimensionen sozialer Probleme in der Volksrepublik; Focus Asien 17, August 2004; 140 S., € 10.00
- Susanne Dörflinger; Rolf Jordan (Herausgeber): "Gesundheit für alle?" Asiens Gesundheitssysteme unter Veränderungsdruck; Focus Asien 18, Dezember 2004; 110 S., € 10.00

Niklas Reese ist Mitarbeiter des Sozialprojekts und war von 2000 bis 2004 Geschäftsführer des philippinenbüros  
Die Artikel geben ausschließlich die Meinung des Autors wieder.

[www.asienhaus.de/sozialprojekt](http://www.asienhaus.de/sozialprojekt)

Preis: 5,- €



Erstellung und Druck dieser Publikation wurde gefördert von  
der NRW-Stiftung Umwelt und Entwicklung.

© November 2005, Asienstiftung, Essen

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind erwünscht. Sie sind jedoch nur unter Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Asienstiftung für das Asienhaus Essen, Bullmannau 11, 45327 Essen

Telefon: +49 . 201 . 830 38-38; Fax: +49 . 201 . 830 38-30;

[asienstiftung@asienhaus.de](mailto:asienstiftung@asienhaus.de)

<http://www.asienhaus.de>

ISSN 1435-0459

ISBN 3-933341-41-0

# Armut unter Palmen

Soziale Sicherung , Bildung und Gesundheit in den Philippinen

Niklas Reese

# Inhalt

## Armut und Armutsbekämpfung in den Philippinen Ein sozialer und wirtschaftlicher Überblick

Soziale Ungleichheit	3
Soziale Mobilität	3
Geschlecht und Ethnie	3
Bevölkerung	3
Bildung und Arbeit	3
Informeller Sektor	3
Migration	3
Der Staat als Akteur der Armutsbekämpfung?	3
Ist Armut ein Problem?	3

## Von Staatsaffären und Familienangelegenheiten Soziale Sicherung am Beispiel der Philippinen

„Welfare mix“	3
Neoliberale Sozialpolitik	3
Subjektivierung und Kontrolle	3
Abfindung fürs Mitspielen	3
Kritik am Selbsthilfeansatz	3
Formale soziale Sicherung in den Philippinen	3
Private Kapitalvorsorge	3
Staat	3
Überlebensökonomie	3
Vitamin B: Sozialamt Familie	3
Ich bin Haushalt – Frauenarbeit	37
Altersversorgung	3
Patronage	3
Zivilgesellschaft als Produzent sozialer Sicherung	3
Ausblick: Und können wir was von lernen?	3
Was vom Staat fordern?	43

## Das Recht auf Gesundheit Gesundheitssituation und Akteure im Gesundheitswesen

Krankheiten	3
Mangelernährung	3
Umwelt und Wasser	3
Reich und arm	3
Frauen	3
Frauen und reproduktive Gesundheit	47
Das Gesundheitssystem	3
Medizinisches Personal	3
Ausbildung	3
Medikamente	3
Finanzierung	3
Krankenkasse Philhealth	3
Go private!	3
Ausweg Eigeninitiative	3
NGOs als Gesundheitsversorger	3
Fazit	3

## Mangelhaft

### Der Zugang zu Bildung in den Philippinen

Zugang	3
Lehrer/innen und Lernbedingungen	3
Bildung auf dem Land	3
Kinderarbeit	3
Gender	3
Finanzierung	3
Staatliche Perspektiven	3
Private Initiative	3
Wozu?	3
KASTEN: Kolonialisierung der Köpfe	3

Karl Schönberg:  
Deutsche Hilfswerke, politische Stiftungen und  
staatliche Hilfe in den Philippinen  
Problematik der Entwicklungszusammenarbeit 68

### *Armut, soziale Unsicherheit und Globalisierung - Für die Stärkung sozialer Sicherheit*

#### *Projekt des Asienhauses*

Mit dem Projekt „Armut, soziale Unsicherheit und Globalisierung – Für die Stärkung sozialer Sicherheit“ greift das Asienhaus Fragen der Überwindung von Armut und sozialer Unsicherheit und der Schaffung sozialer Sicherheit in Asien auf. Ziel ist es, Informationen über Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure und sozialer Bewegungen in asiatischen Ländern bereitzustellen.

Mit diesem Projekt soll der Dialog zwischen den sozialen Bewegungen in Asien und Deutschland über die Möglichkeiten und die Notwendigkeit der politischen Gestaltung gefördert und zugleich ein stärkerer Transfer in entsprechende Diskurse bei uns geleistet werden.

#### **Thematischer Fokus:**

- Soziale Sicherheitssysteme in Asien zwischen staatlicher und privater Daseinsfürsorge und die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure

- Zur Situation der Gesundheitsversorgung in Asien

- Bildung für alle? – Bildungs- und Ausbildungssysteme in Asien

- Soziale Sicherheit in der Agenda internationaler Entwicklungspolitik

**Der Schwerpunkt der Arbeit liegt dabei auf den Ländern Burma, China, Indonesien, Philippinen und Thailand.**



# Armut und Armutsbekämpfung in den Philippinen

## Ein sozialer und wirtschaftlicher Überblick

**Bevölkerung:** 86.2 Millionen (2005)  
**Landfläche:** 300.000 qkm  
**Bevölkerungswachstum:** 2,2% (1990-2003)  
**Lebenserwartung:** 68,12 Jahre (65.26 Männer/ 71.12 Frauen)  
**Kindersterblichkeit:** 27 pro 1000  
**Alphabetisierungsgrad:** *nur Lesen und Schreiben:* 92,3% (2000) [1994:93,9%] - auch Rechnen (nur 1994): 83,8%  
**städtische Bevölkerung:** 59% (Deutschland: 87,3%)  
**BIP:** 86,4 Mrd. US\$ (2004) (davon 14,5% Landwirtschaft/ 32,3% Industrie/ 53,2% Dienstleistungssektor) - BSP: 96,9 Mrd. US\$  
**Wirtschaftswachstum:** 6,1% (2004) 2005 (erwartet) 4-5%  
**Inflationsrate:** 6,0% (2004) - 1.Halbjahr 2005: 8,1% (Wertverlust des Peso seit 1994: 44%)  
**Pro-Kopf-Einkommen (BIP):** 1.060 US-Dollar (Weltbank, 2004), nach Kaufkraftparität (PPP): 4080 US-Dollar (vgl.: Deutschland: 25.616 US-Dollar /PPP 26.214 US-Dollar)  
**Gini-Koeffizient:** 47,2 (vgl.: Swasiland 60,9 - USA 40,8 - Deutschland 30 - Österreich 23,1 - Slowakei 19,5)  
**Arbeitslosigkeit:** 3.5 Mio. Unterbeschäftigtenrate: 26,1%  
**Währung:** Philippinischer Peso 70,1 Pesos - 1 US-Dollar / /1 € - 56,5 Pesos (September 2005)  
**Auslandsverschuldung:** 59,4 Mrd. US-Dollar  
**Verhältnis Staatshaushalt / BSP:** 16,24% (vgl. Deutschland 46,77%)  
**HDI- Index:** 83 (2004) [vgl.: 2001: 71 1994:100 ]  
*Quelle: Welt-in-Zahlen, Weltbank, NSCB, alle 2005*

Armut	5
Soziale Ungleichheit	3
Soziale Mobilität	3
Geschlecht und Ethnie	3
Bevölkerung	3
Bildung und Arbeit	3
Informeller Sektor	3
Migration	3
Der Staat als Akteur der Armutsbekämpfung?	3
Ist Armut ein Problem?	3

Die Philippinen sind ein Land, das reich an menschlichen und natürlichen Ressourcen ist. Und es gilt als die älteste Demokratie Asiens. Und doch ist es ein Land, in dem über 60% weniger als 2 US-Dollar am Tag zum Leben haben. 34,2 Millionen Arme, die zudem gezwungen sind, ein prekäres Leben, das heißt, ein Leben ohne ausreichende soziale Absicherung zu führen. Sozioökonomische Armut hat mehrere Dimensionen: Den Mangel an Chancen und Ressourcen (Land, Kapital, medizinische Versorgung, Bildung), den Mangel an sozialer Absicherung (gegen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter, mangelhaften bis fehlenden Wohnraum und Naturkatastro-

phen) und Machtlosigkeit (wenig Einfluss auf politische Entscheidungen und wenig Gelegenheit, die eigene Situation zu verbessern).

Der Anteil der absolut Armen, denen nicht mehr als ein US-Dollar am Tag (umgerechnet ca. 55 Pesos) an Bargeld zur Verfügung steht, liegt seit vielen Jahren bei um die 40%. 18,3% verfügen pro Tag nicht einmal über die Kaufkraft eines US-Dollars (umgerechnet ca. 14,3 Pesos) – eine Ziffer, die die philippinische Regierung bei ihren Erfolgsmeldungen im Hinblick auf das erste MDG<sup>1</sup>-Ziel zugrunde legt! (Quelle: ADB, 2005)

Im Vergleich zu seinen asiatischen Nachbarländern, aber auch anderen „Ländern mit mittlerem Einkom-

<sup>1</sup> Millennium-Development-Goals der UN von 2000 (Entwicklungsziele bis 2015).

men“ haben die Philippinen eine sehr hohe Armutsquote. Armut und soziale Ungleichheit sind mittlerweile weit ausgeprägter als in Nachbarländern wie Thailand, Taiwan, Malaysia oder Indonesien. Dort sind in den letzten Jahrzehnten beide Phänomene weit stärker zurückgegangen.

Selbst nach der ausgesprochen restriktiven staatlichen Armutsgrenze von 12.267 Pesos /Jahr (nicht einmal 60 US-Cent pro Tag und damit weit niedriger als die in die Jahre gekommene 1-Dollar-Armutsgrenze der Weltbank) lebten 2005 27,9% der Bevölkerung in absoluter Armut. 66% der Bevölkerung stufen sich selbst als „arm“ ein.<sup>2</sup>

56% der Haushalte haben im März 2005 in einer Umfrage angegeben, dass die Lebensmittel den größten Ausgabenposten darstellen (gefolgt von Bildungs- und Gesundheitsausgaben). Das ärmste Viertel gibt 30% des Einkommens für Grundnahrungsmittel aus. 15 von 100 Familien haben nicht einmal genug Mittel, um ausreichend Lebensmittel besorgen zu können. 22,5 Millionen Menschen sind von Hunger betroffen, sechs Prozent der Bevölkerung erleiden gar „starken Hunger“ und haben „oft“ oder „immer“ nicht genug zu essen (Quelle: Nationale Armutsbekämpfungskommission, 2001).

Kinder sind besonders von Armut betroffen – 32% der Kinder sind

unterernährt, acht von zehn Kindern sind untergewichtig. UNICEF weist die Philippinen als eines der zehn Länder aus, die die meisten fehlernährten Kinder unter 5 Jahren haben.

Die Zahl der absolut Armen nahm zwischen 2001 und 2002 um 254.000 Familien zu. Für die absolut Armen gilt: Sieben von zehn haben keinen sicheren Zugang zu Trinkwasser, 45% haben keinen Strom, 27% haben keine sanitären Einrichtungen. Nur vier von zehn leben in Häusern mit fester Bausubstanz, nur 54,8% haben ein festes Dach über dem Kopf. Nur sechs von zehn haben ein eigenes Radio, nur 22,4% einen Herd und nur 3,7% eine Waschmaschine (aber immerhin haben drei von zehn einen eigenen Fernseher, und jede zehnte Familie hat einen Kühlschrank). Nur 1,8% von ihnen profitieren von staatlichen Wohnungsbauprogrammen. Immerhin 18,7% der Familien sind für das Überleben auf die Arbeit der Kinder angewiesen. (Quelle: APIS, 2002)

### Regionale Disparitäten

Bei den Armutsraten herrschen große regionale Unterschiede. Während die Regierung in der Hauptstadtregion Metro Manila und den angrenzenden Regionen Zentralluzon und Südtagalog nur 10 bis 30% als arm betrachtet<sup>3</sup>, gelten in der Autonomen Region Muslim Mindanao 66% als arm, in der Region Bicol 55,4%, in Ostmindanao 51,1% und in den übrigen Regionen auf Mindanao und in den Visayas über 40%.

<sup>3</sup> Die städtischen Familien haben allerdings keine Subsistenzmöglichkeiten und sind ganz auf den Markt angewiesen; außerdem ist wegen der dortigen hohen Bevölkerungsdichte die Zahl der absolut Armen dennoch höher als in anderen Regionen.

Armut ist also insbesondere ein ländliches Phänomen. Dort haben 70% weniger als 1 US-Dollar am Tag zum Leben – eine Folge von Jahrzehnten regional ungleicher Entwicklung (in den Philippinen auch ‚Manilaimperialismus‘ genannt). Eine Folge davon ist eine ungebremste Landflucht. In den Städten versuchen die Ärmsten sich dann als Müllsammler, Straßenhändlerinnen, Prostituierte oder Dienstmädchen in den Häusern der Reichen durchzuschlagen. Und in Metro Manila ist nach der asiatischen Wirtschaftskrise u.a. aufgrund massiver Entlassungen die Armut überdurchschnittlich gewachsen. 65% der Haushalte sind ärmer als vor sieben Jahren.

Ursache der ländlichen Armut sind Phänomene wie niedrige Produktivität, der Mangel an (und die ungleiche Verteilung von) Boden und anderen Ressourcen sowie das Fehlen ausreichender Unterstützungssysteme. Es herrschen große Ungleichheiten zwischen Land und Stadt beim Zugang zu Infrastruktur und sozialen Diensten (Straßen, Schulen, Gesundheitsdienste, Wirtschaftsförderung und Investitionen, Kapital) – und der Zugang zu physischem Kapital spielt eine zentrale Rolle dabei, Menschen vor Armut zu bewahren.

Auffällig ist ebenfalls, dass dort, wo seit Jahrzehnten bewaffnete Konflikte an der Tagesordnung sind (auf Mindanao zwischen philippinischem Staat und der muslimischen Autonomiebewegung, und landesweit mit der kommunistischen *New Peoples Army*), die Armutsquoten besonders hoch liegen.

<sup>2</sup> Für 2003 geht das philippinische Statistikamt NSCB davon aus, dass 5.111 Pesos im Monat reichen, um eine Familie von fünf Köpfen mit dem Lebensnotwendigen zu versorgen. Das kritische Forschungsinstitut IBON dagegen geht (für 2004) von 14.765 Pesos aus, damit eine sechsköpfige Familie ihre Grundbedürfnisse befriedigen kann. (s.u.: Kap. Beschäftigung)

Zu den verschiedenen Ansätzen in den Philippinen, Armut zu definieren und zu messen siehe: ADB, 2005 Kap 3. Income Poverty and Inequality in the Philippines.



## Soziale Ungleichheit

Warum leben in diesem reichen Land so viele Arme? Ein wichtiger Grund ist die ökonomische Stagnation. Die Volkswirtschaft weist ein geringes Realwachstum, eine geringe Industrialisierung und eine hohe Arbeitsintensität, eine geringe Wertschöpfung und eine niedrige Sparquote auf.

Die neokoloniale Form der Einbindung in den Weltmarkt spielt dabei eine bedeutsame Rolle. Man exportiert vornehmlich billige Arbeit und Rohstoffe. Außerdem wächst die Bevölkerung schnell. Das bedeutet, eine relativ geringe Arbeitspopulation muss verhältnismäßig viele Nichterwerbsfähige (69,0% – 62,6% Kinder und 6,5% Senior/innen) mitversorgen (Abhängigkeitsquote).

Ein entscheidender Faktor für die Armut ist ebenso die hohe soziale Ungleichheit im Land. Der Gini-Koeffizient, Indikator für soziale Ungleichheit, liegt seit 30 Jahren konstant um die 0,48.<sup>4</sup> 2005 lag der Anteil der reichsten 5% am Volkseinkommen bei einem Drittel. Sie verdienen damit doppelt so viel wie die unteren 50% zusammen. Der Anteil der ärmsten zehn Prozent lag bei gerade einmal 1,8%, der untersten 25% bei 6% und die untersten 40% bei 13%. Die reichsten 20% bekamen mehr als die Hälfte des Einkommenskuchens ab (53,3%) und verdienen schon im Jahre 2000 16mal so viel wie die untersten 20% (Quelle: Weltbank, 2005, Social Watch, 2005, NSBC, 2003).

Und die Einkommensschere geht weiter auseinander: War 1988 das

Durchschnittseinkommen der reichsten 10% 17,6 mal so hoch wie das der ärmsten 10%, so war es 2003 bereits 20,7 mal so hoch.

Über die Verteilung der Lebenschancen (Chancengerechtigkeit) entscheidet in den Philippinen die Kontrolle über Produktionsfaktoren wie Kapital, Herkunft und Beziehungen, Bildung und Land. Landbesitz, Kapital, politische Macht, höhere Bildung und der Zugang zu öffentlichen Ressourcen – von günstigen Krediten bis hin zu vorteilhaften Aufträgen – ist in wenigen Händen konzentriert. Die zehn mächtigsten Familien besitzen zusammen 56,2% der Aktien des Landes. In den Firmen der fünfzehn reichsten Familien des Landes wird über die Hälfte des Bruttosozialprodukts erwirtschaftet.<sup>5</sup> Den reichsten 10% gehören 55,8% aller Vermögenswerte – den ärmsten zehn Prozent gehört nichts.

Wer ein politisches Amt in den Philippinen gewinnen will, muss über viel Geld verfügen. Da Stimmenkauf weit verbreitet und eine wichtige Einnahmequelle für die Armen ist, ist die Demokratie bloß „formal“, sprich eine Farce. Sie ist de facto eine Herrschaft der Wenigen.

Der typische Abgeordnete des philippinischen Nationalparlaments, so Sheila Coronel vom Filipino Center for Investigative Journalism, ist männlich, mittleren Alters, hat mindestens einen College-Abschluss und oft Jura studiert. Er hatte zuvor ein politisches Amt auf kommunaler oder Provinzebene und ist Mitglied einer politisch alteingesessenen Familie. Die Hälfte aller Abgeordneten ist mit einem früheren Abgeordneten verwandt. Der typische Abgeordnete ist auch

<sup>4</sup> 2003: 46,6. Vgl. Namibia 70, Thailand 51,5, USA 45 (2004), Indonesien 31(2001). Für Europa liegen nur Zahlen aus den 1990er Jahren vor: Deutschland 30 (1994), Schweden 25 (1992) Quelle: CIA Factbook.

<sup>5</sup> Zum Vergleich: In Japan kontrollieren die oberen Fünfzehn gerade einmal 2,8% der Firmenaktien.

„Soziale Ungleichheit“ meint eine systematische und kontinuierliche (dauerhafte) Ungleichverteilung von Handlungsressourcen und von vorteilhaften und nachteiligen Lebensbedingungen, die den Menschen aufgrund ihrer Position in gesellschaftlichen Beziehungsgefügen zukommen und ihnen die Verwirklichung ihrer Lebensziele ermöglichen oder verwehren.

Distributive Ungleichheit äußert sich dabei in der ungleichen Verteilung von Gütern und Bewertungen, relationale Ungleichheit in asymmetrischen Beziehungsstrukturen.

Dabei lassen sich Determinanten (Maßstäbe oder Zuweisungskriterien, etwa Alter, Geschlecht, Bildung, Besitz, Beruf), Dimensionen (welche Möglichkeiten ergeben sich in welchen Bereichen, etwa Bildungschancen, Gesundheit) und Auswirkungen (Optimismus, Kontaktfähigkeit, Gesellschaftsbild) sozialer Ungleichheit unterscheiden.

Eng mit diesem Begriff verwandt ist der Begriff der sozialen Lage. Soziale Lagen sind "bestimmte Lebensbedingungen, (die) Wirkungen auf das Handeln von Menschen und die Bedürfnisbefriedigung bzw. -versagung (haben), gleich ob das den Betroffenen bewusst ist oder nicht, ob sie ihre Lebensbedingungen so oder anders interpretieren." (Stefan Hradil) Dabei handelt es sich um eine Vielzahl von möglichen Einflussfaktoren, die in immer wieder anderen Kombinationen wirksam werden und so die Lebenschancen der Betroffenen formen. Zu solchen Lebensbedingungen zählen etwa: der Versorgungs- und Einkommensspielraum, der Kontakt- und Kooperationsspielraum, der Lern- und Erfahrungsspielraum, der Muße- und Regenerationsspielraum, der Dispositions- und der Partizipationspielraum.

geschäftlich aktiv, seine Einkommensquellen sind vielfältig. Er ist wohlhabend und verfügt über mindestens 10 Millionen Pesos (150 000 Euro). Je länger er Mitglied des Parlaments bleibt, desto reicher wird er. Damit ist er alles andere als ein durchschnittlicher Filipino, so Coronel.

Die Oberschicht besteht zum einen aus alteingesessenen Familien, deren Macht und Reichtum in der spanischen Kolonialzeit mit ihrem Großgrundbesitz ihren Anfang nahm. Familien wie den Ayalas, Aquinos, Lopezes, De Leons oder Osmeñas gehören einige der wichtigsten Konzerne und Unternehmen im Land, sie verfügen meist noch über ausgedehnten Landbesitz.<sup>6</sup> Viele Abgeordnete, Gouverneure und Bürgermeister stammen aus ihren Reihen.

Zur Oberschicht gehören auch viele „Tsinoy“ (Chinese Pinoys), chinesische Kaufmannsfamilien wie die Tans, die oft zu den Reichsten im Land zählen, allerdings kaum nach direkter politischer Macht streben und eher im Hintergrund Einfluss auf die Politik ausüben.<sup>7</sup> Einige von ihnen wie Lucio Tan, Danding Conjuangco oder Ex-Präsident Estrada

<sup>6</sup> So kontrolliert allein die Ayala-Familie über 18% der Anteile der Aktiengesellschaften. Der Familie Lopez gehören neben vielem anderen Schlüsselunternehmen im Bereich Strom (Meralco), Wasser (Maynilad), Telekommunikation (Bayan Tel), und Fernsehen (ABS-CBN) Auch die Conjuangco-Familie spielt in zahlreichen wirtschaftlichen Sektoren eine herausragende Rolle.

<sup>7</sup> Viele der 2,2 Millionen Tsinoy gehören allerdings auch zu den Armen. Dennoch werden nur die Reichen wahrgenommen, was zu vielfältigen anti-chinesischen Stimmungen im Land führt. Insgesamt besteht eine erschreckende Parallele zwischen der Position, die den Chinesen in den Philippinen seit Beginn ihrer Einwanderung im 16. Jahrhundert zugewiesen wurde und den Diskriminierungen, denen sie ausgesetzt waren und sind, mit der Schicksal der Juden in Europa.

haben ihren politischen Einfluss und ihren Reichtum als Günstlinge von Ex-Diktator Marcos erworben.

Außerdem gibt es eine (noch) kleine Gruppe von „neuen Reichen“, Produkt einer zaghaften Modernisierung in der Wirtschaft bzw. einer skrupellosen, aber unkontrollierten Schattenwirtschaft (etwa Dante Tan oder Mark Jimenez).

Die meisten Abgeordneten des Nationalparlaments des letzten Jahrhunderts stammten aus gerade einmal 134 Familien. Ihre Namen: Aquino, Duran, Ramos, Conjuangco, Dimaporo, Enrile, Espinosa/Martinez, Garcia, Imperial, Laurel, Lopez, Marcos/Romualdez, Osmeña, Roxas, oder Veloso. Ein Parlament von Millionären, das Gesetze für ein armes Land macht, so Coronel.

40% der Abgeordneten verfügen heute noch über bedeutenden Landbesitz. Anfang der 1990er waren es allerdings noch 58%. Insgesamt ist festzustellen, dass Landbesitz als Voraussetzung für politische Macht an Bedeutung verliert. Immobilien, Banken und industrieller Besitz gewinnen an Bedeutung. Doch auf dem Land ist der Großgrundbesitz immer noch die wichtigste politische Ressource.

Die (relativ kleine) Mittelklasse besteht aus Kleingewerbetreibenden, dem mittleren Management und Angestellten. Sie ist v.a. in den Städten (gerade in Manila mit seinem großen Verwaltungssektor) anzutreffen.

Die große Unterklasse besteht aus Handwerkern, Arbeiterinnen aus dem informellen Sektor (s.u.), Slumbewohnerinnen, Land- und Saisonarbeitern. Viele von ihnen leben knapp über oder sogar unter der Armutsschwelle. Ihnen fehlt das Geld, eine ausreichende (Aus-)Bildung zu erhalten; außerdem verfügen sie nur über wenige Be-

ziehungen und stammen aus Familien ohne politischen Einfluss.

## Soziale Mobilität

Soziale Mobilität ist in den Philippinen eher selten zu beobachten. Die gesellschaftlichen Positionen werden in der Regel über Generationen hinweg vererbt. Wenn überhaupt, ist soziale Mobilität nur im Mittelfeld anzutreffen (und da handelt es sich meist um horizontale Mobilität) – die oben und die unten bleiben, wo sie sind. „Selfmademen“, die berühmten Tellerwäscher, die Millionäre werden, gibt es im Land so gut wie gar nicht.

Ärzte, Rechtsanwälte oder Manager stammen meist aus oberen Schichten – nur sie können sich hohe Studiengebühren leisten (v.a., wenn ein wertvoller Hochabschluss in den USA angestrebt wird). Bildung, die in modernen Gesellschaften über die Verteilung von Lebenschancen entscheiden soll, wirkt in den Philippinen kaum als Gleichmacher. Die Qualität der Bildung, die man sich leisten kann, hängt in hohem Maße von den eigenen Ressourcen ab. Außerdem sind bei der Erlangung gesellschaftlicher Positionen Beziehungen meist wichtiger als Ausbildung. Bildung dient höchstens für die Mittelklasse als sozialer Motor.

Geheiratet wird meist innerhalb der eigenen Klasse, daher kommt es auch kaum zu einem sozialen Austausch. Die Philippinen sind nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch, sozial und kulturell "two nations".

Angehörige der Unterklasse können eigentlich nur als Arbeitsmigrant/in, oder indem frau einen Ausländer heiratet, gesellschaftlich aufsteigen (wenngleich Heirats- wie Arbeitsmigrantinnen im ‚Gastland‘ gesellschaftlich sehr weit unten angesiedelt werden).

## Geschlecht und Ethnie

Die Situation einer Klassengesellschaft wird durch Geschlecht und Ethnie als Determinanten sozialer Ungleichheit noch verstärkt. So ist auch in den Philippinen eine starke Trennung von Produktion und Reproduktion anzutreffen. Männer verdienen mehr, Hausarbeit ist Frauensache, und Frauen sollen meist nur „hinzuverdienen“ Schlecht bezahlte Berufe wie Lehrerin werden überwiegend von Frauen ausgeübt. Auf dem Land gelten Frauen meist als „mithelfende Familienangehörige“, die Landtitel gelangen meist in den Besitz der Männer. Frauen sind zwar in der Politik signifikant vertreten, dort nehmen sie aber meist Positionen ein, die ein männlicher Familienangehöriger wegen der Amtszeitbegrenzungen vorübergehend nicht einnehmen kann. Im "kulturellen System der Zweigeschlechtlichkeit" (Hagemann-White) ist Geschlecht auch in den Philippinen das zentrale askriptive Unterscheidungsmerkmal. Armut hat überdurchschnittlich ein weibliches Gesicht. Ethnische Minderheiten sind ebenfalls überproportional von Armut und Benachteiligung betroffen. Ein Musterbeispiel dafür ist Mindanao: Die Insel verfügt über einen sehr fruchtbaren Boden und reiche Fischgründe, über viele Bodenschätze und vermutlich auch große Ölvorkommen. Doch ein Jahrhundert der Vernachlässigung, Marginalisierung und ständig ausflamender bewaffneter Konflikte hat aus einem eigenständigen Mindanao eine veramte Insel gemacht. Gerade die Ureinwohner der Insel, muslimische Moros und die indigenen Lumads, haben darunter gelitten: Ihr Land wurde ihnen genommen, aufgrund von Gesetzen, die ihnen fremd waren. Und von der wirtschaftlichen Erschließung der

Insel haben fast ausschließlich ‚Ausländer‘ profitiert, US-Fruchtkonzerne, philippinische Holzfällermagnaten oder auch christliche Siedler/innen. Bangsamoro, wie die Moslems ihre Heimat nennen, weist das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen und die niedrigste Lebenserwartung der Philippinen auf (55 Jahre, bei einem nationalen Durchschnitt von 67 Jahren). So sind die Stolpersteine für eine gerechte und demokratische Entwicklung seit jeher dieselben geblieben: Ökonomisch ist es die Mischung aus Feudalismus und neokolonialen Kapitalismus mit ihren fest eingefahrenen Strukturen von ungleich verteilten Ressourcen und Verfügungsrechten [bzw. Produktionsmitteln und Produktionsverhältnissen], kulturell ist es das Patriarchat und politisch die Oligarchie und die Personalisierung der Macht, die einer demokratischen und gerechten Entwicklung im Wege stehen.

## Bevölkerung

Die philippinische Bevölkerung ist eine der am schnellsten wachsenden in Asien. Lebten 1918 noch 10 Millionen Menschen in den Philippinen und 1960 27 Millionen, so waren es 1980 bereits 48 Millionen, 1990 60 Millionen und 2004 84 Millionen. Das Bevölkerungswachstum geht nur langsam zurück; in den 1960ern lag es noch bei 3%, seit den 1990ern liegt es zwischen 2,3 und 2,4%. Noch würde sich alle dreißig Jahre die philippinische Bevölkerung verdoppeln. Obwohl Frauen im Durchschnitt weniger Kinder bekommen, ist das Bevölkerungswachstum konstant. Grund dafür ist eine sinkende Kindersterblichkeit (2003: 29 von 1000) und eine längere Lebenserwartung (2003:68,1 Jahre).

## Stadtexistenzen

Die Philippinen erleben eine rasanteste Verstädterung. Die städtische Bevölkerung wächst jährlich um ca. 5%, die ländliche Bevölkerung lediglich um 0,5%. Im Jahr 1970 betrug der Anteil der Stadtbevölkerung noch 32%, heute sind es schon 59% der gesamten Bevölkerung. Tendenz steigend.

Man trifft in den Großstädten zahlreiche bettelnde Kinder an. Viele alleinstehende Mütter, Mädchen und Jungen bieten ihre Körper zum Kauf an, um ihre Familie ernähren zu können. Andere verdienen ihr Geld als Hausmädchen oder verkaufen Zigaretten und Bonbons einzeln aus ihren Bauchläden, die omnipräsent sind.

Fischer, Saisonarbeiterinnen und ihre Familien, die auf dem Land ihre Lebensgrundlage verloren haben, leben in den Großstädten unter unwürdigen Bedingungen: in winzigsten Hütten auf den Bürgersteigen, in Papphäusern dichtgedrängt am Ufer der Flusses Pasig oder neben den Müllkippen, deren Abfälle zugleich ihre Lebensgrundlage sind. Und viele haben auch gar kein Dach mehr über dem Kopf, ganze Familien schlafen auf Pappkartons oder ausgeleierten Liegen am Rand der Einkaufsstraßen.

Ein Viertel der Bevölkerung von Metro Manila lebt in Slums. Kanalisation ist Fehlanzeige, Trinkwasser gibt es höchstens aus Sammelauslässen, die hygienischen Verhältnisse sind katastrophal, was viele Krankheiten zur Folge hat. Die Kindersterblichkeit in den Slums ist dreimal höher, Durchfall doppelt so häufig und Tuberkulose-Fälle treten neunmal häufiger auf als im übrigen Manila.

Die Filipinos sind ein sehr junges Volk: 36,2% sind unter 15 Jahren, nur 3,9% über 65 (Vergleich Deutschland: 14,9% unter 15, 17,8% über 65). Das Durchschnittsalter liegt bei 21,8 Jahren (Deutschland: 41,3 Jahre).

55,7% der Menschen leben auf der nördlichen Insel Luzon, in den Regionen Visayas und Mindanao leben jeweils ca. 22%. Insgesamt wohnen 59% in urbanen Gebieten (Deutschland: 87%) Allein in Metro Manila leben 13,8% der Bevölkerung (auf 0,2% der Fläche), in den angrenzenden Regionen Südtagalog und Central Luzon leben 14,5% bzw. 10,1%. Insgesamt leben also 38,4% der Bevölkerung in der erweiterten Hauptstadtregion.

Ein Drittel der Bewohner/innen Manilas sind Squatters, d.h. das Land, auf dem sie leben, gilt als besetzt. Ein Viertel wohnt in Slums. Täglich kommen neue Menschen hinzu, die wegen fehlender Lebenschancen die ländlichen Gebiete verlassen und glauben, in Manila bessere Bedingungen finden zu können.

Das schnelle Bevölkerungswachstum hat zur Folge, dass soziale Dienstleistungen und öffentliche Infrastruktur, ohnehin wenig entwickelt, noch unzureichender sind. Zugleich ist Armut und mangelnde soziale Sicherung ein wichtiger Grund für das hohe Bevölkerungswachstum. Für die Armen bedeuten viele Kinder **auch** Vorsorge gegen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter. Je mehr Personen später arbeiten können, desto mehr Sicherheit verspricht das "Sozialamt Familie" bieten zu können. Diejenigen, die über mehr Geld verfügen und mit einer sichereren Zukunft rechnen können, haben meist weniger Kinder.

## Vergleich Mindestlohn und Lebenshaltungskosten einer siebenköpfigen Familie (pro Tag, 2001)

(in Pesos)	offizielle Armutsgrenze	Ausgaben für Essen-	Lebenshaltungskosten	Mindestlohn
Philippinen	228.33	154,13	434.67	209.24
Metro Manila	306.36	186,83	530.01	280.00
Provinzen	217.63	151,58	416.25	168.47

Quelle: NSO, 2002, IBON 2002

Für 2005 geht IBON aufgrund der kontinuierlichen Inflation von 629,10 Pesos Lebenshaltungskosten in Metro Manila und 517,60 Pesos insgesamt aus (Look at economic indicators that really matter, ibon.org, 30.8.2005)

## Wirtschaft

Seit 1980 stagniert das reale Brutto-sozialprodukt pro Kopf in den Philippinen (1980: P12.619 – 2003: P13.139 in Preisen von 1980). Rechnet man das BSP in US-Dollar um, so ist es sogar leicht gefallen. 1996 erreichte es seinen höchsten Stand mit 1.180 US-Dollar in 1996, 2003 lag es dagegen bei 1.080 US-Dollar.<sup>8</sup> (Quelle: Weltbank, 2004) Und dieses Pro-Kopf-Einkommen ist zudem noch sehr ungleich verteilt.

Das Wirtschaftswachstum wird gänzlich durch das Bevölkerungswachstum nivelliert, d.h. das Pro-Kopf-Einkommen steigt nicht. Nur in den 1990ern lag die durchschnittliche Wachstumsrate über dem Bevölkerungswachstum (3,9% zu 2,35%). Grund für das leichte Realwachstum sind die wachsenden und durch die Pesoabwertung an Binnenwert gewinnenden Überweisungen der ca. sieben Millionen Arbeits- und Heiratsmigrant/innen aus dem Ausland. 2004 haben sie über 8 Mrd. US-Dollar überwiesen

<sup>8</sup> In gewichteter Kaufkraft (*purchasing power parity*) liegt das Pro-Kopf-Einkommen bei 4.178 US-Dollar, d.h. 1 US-Dollar ist in den Philippinen 3,86 US-Dollar wert. – Das gewichtete Einkommen in Deutschland liegt dagegen bei 25.544 US-Dollar

(2003 waren es noch 7.6 Mrd. US-Dollar).

2004 waren 37,1% der Bevölkerung im landwirtschaftlichen Sektor beschäftigt. Der Sektor trug allerdings nur 14,5% zum BSP bei. In der Industrie und Bergbau waren 15,4% beschäftigt (BSP-Anteil: 32,3%), im Dienstleistungsbereich arbeiteten 47,5% (BSP-Anteil: 53,2%). 1993 lag der Anteil der Dienstleistungen am BSP erst bei 45,7%.

Der weitaus größte Teil der philippinischen Industrien produziert für den Export und ist sehr kapitalabhängig. Das Exportvolumen wächst überdurchschnittlich mit 5,9%. Dennoch sank die Wertschöpfung im produzierenden Sektor um 10% seit 2001. Nur 22% der Unternehmen haben ihre Kapazitäten voll ausgeschöpft.

Die Philippinen sind im Wesentlichen weiterhin ein Agrarland. Das Bureau of Agricultural Statistics gab die landwirtschaftliche Nutzfläche für das Jahr 1993 mit knapp 13 Millionen Hektar an, was 42% der gesamten Landfläche der Philippinen entspricht. 1994 waren noch etwa 45% der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft tätig. Insgesamt hingen allerdings 62% der Landbevölkerung von der Landwirtschaft ab.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Die Struktur von ländlicher Ökonomie und Gesellschaft ähneln darum strukturell eher

Im Vergleich zu anderen südostasiatischen Staaten ist das landwirtschaftliche Wachstum in den Philippinen eines der langsamsten, im Durchschnitt lag es bei nur 1% in den achtziger Jahren und 1,9% in den neunziger Jahren. Die niedrige Produktivität ist vornehmlich auf ungleiche Besitzverhältnisse an landwirtschaftlich nutzbarer Fläche zurückzuführen.

Die 1988 eingeleitete Agrarreform stagniert nach der Verteilung des öffentlichen und freiwillig verkauften Landes seit vielen Jahren. Sechs Prozent der Familien im Land kontrollieren immer noch 60% der landwirtschaftlich genutzten Fläche.<sup>10</sup>

Drei Viertel der Fläche sind mit drei Produkten bebaut: Reis (30%), Mais (21%) und Kokosnuss (24%) - andere wichtige Anbaufrüchte sind Zuckerrohr, Bananen und Mangos. Genau in diesem Bereich kann man eine niedrige Produktivität ausmachen.

den Ländern Lateinamerikas als dem Rest Asiens.

<sup>10</sup> Zudem wurde der Umfang der Reform von ihrem ursprünglich anvisierten Ziel von 10,3 Millionen Hektar privatem und öffentlichem Land auf 8,3 Millionen Hektar reduziert. Zehn Jahre nach der Reform (1998) hatte das Agrarreformministerium (DAR) es lediglich geschafft, 65% der anvisierten 4,3 Millionen Hektar privaten landwirtschaftlichen Besitzes zu verteilen. Ebenso wurde nur die Hälfte der 3,8 Millionen Hektar öffentlichen veräußerten oder verfügbaren Landes und Wälder verteilt. [siehe: Niklas Reese: Den Mund zu voll genommen - Anspruch und Realität des philippinischen Agrarreformprogramms CARP - in: ders. /Armin Paasch: Land in Sicht?, Essen, 2001, S. 9-12]

Beschäftigung	nähere Angaben	Monatseinkommen (in Pesos)
Jeepneyfahrer	arbeitet täglich 10-12 Stunden	3000 - 4500
Chauffeur	In Einzelfällen verdienen sie bis zu doppelt so viel	4000 - 5000
Sicherheitsmann	Viele arbeiten 7 Tage die Woche 10-12 Stunden	3000 - 6000
Verkäuferin	In Warenhäusern	3500 - 4000
Verkäuferin	In Supermärkten und einfachen Läden	3000 - 3500
Fabrikarbeiter	einfache Tätigkeiten	3000 - 3500
Lehrerin	In der Provinz	7500 -8000
Beamter	einfache Tätigkeiten	5500 - 6000
Zimmermann	selbständig (zuweilen ohne Auftrag, also ohne Einkommen)	4800 - 5000
Plantagenarbeiter	auf exportorientierten Plantagen, 6-Tage-Woche	2000 - 2300

Quelle: <http://www.philippines.hvu.nl/foodstuffs.htm>, 2002

Diese Agrarprodukte werden damit global gesehen vergleichsweise teurer; da der Markt zugleich im Rahmen der GATT/WTO-Verhandlungen für ausländische Produkte geöffnet wurde und Importzölle gesenkt wurden, hat der Import von Reis zwischen 1990 und 1999 um 540% zugenommen.

So verliert der landwirtschaftliche Sektor stetig an Bedeutung. Lag sein Anteil am BSP 1993 noch bei 21,6%, so ist er 2004 auf 14,5% gesunken. Über eine Millionen Jobs gingen zwischen 1994 und 2000 verloren, ein Grund dafür, dass die Zahl der ländlichen Armen um 690.000 gestiegen ist.

Der philippinische Peso hat in den letzten zehn Jahren massiv an Wert verloren. Im Vergleich zu 1994 war ein Peso 2004 nur noch 37 Centa-

vos wert. Die Preise für Grundgüter, Benzin als auch für andere Importprodukte sind aufgrund der Pesoabwertung und der Privatisierung der Ölindustrie überdurchschnittlich gestiegen. Auch die Strom- und Wasserpreise sind wegen der Privatisierung der staatlichen Anbieter gestiegen. Die Löhne haben mit der Geldentwertung nicht Schritt gehalten. Die Lebenshaltungskosten sind in den letzten zehn Jahren also real gestiegen. Selbst wenn der Mindestlohn gezahlt wird, reicht er nicht zum Leben.<sup>11</sup>

### Bildung und Arbeit

Die (staatliche) Grundschulbildung in den Philippinen ist kostenlos, die Alphabetenrate liegt bei bloß 6,1%, Filipin@s verfügen über einen ver-

gleichsweise hohen Bildungsstand. (siehe Bildungsartikel)

Dies geht allerdings mit einem unzureichenden und schlecht entlohnten Arbeitsplatzangebot im formellen Sektor einher. So lag die Arbeitslosenquote 2004 bei 10,9%.

<sup>11</sup> Von 6.500 Pesos Monatsmindestlohn kann der Haushaltsvorstand nach Berechnung des *Institute for Church and Social Studies* zur Zeit nach Abzug von Sozialabgaben und ‚Werbungskosten‘ 4.330 Pesos nach Haus bringen. So müssen dann Ehepartner (in der Regel die Frau) und Kinder durch Gelegenheitsarbeit als Waschfrau, Straßenhändler – oder gar im Drogenhandel oder der Prostitution - hinzuverdienen. Selbst wenn beide Eltern ein Mindesteinkommen nach Hause bringen – was selten genug der Fall ist – bleibt das Einkommen um 2.500 Pesos unter einem menschlich angemessenen Einkommen.

In Gesellschaften mit vielen Armen und einer unzureichenden sozialen Sicherung haben Arbeitslosenstatistiken allerdings einen höchst begrenzten Aussagewert. Man muss es sich erst einmal leisten können, also genug Ressourcen haben, um arbeitslos zu sein und nach einem neuen Job zu suchen. Die Mittellosen dagegen müssen sofort in den informellen Sektor, um wenigstens ein paar Pesos für das Überleben zu sichern. Eine wesentlich aussagekräftigere Zahl ist daher die der „Unterbeschäftigten“, also der *Working poor*, derjenigen, die trotz Arbeit noch nicht genug zum Leben haben (Bei bis zu 13 Arbeitsstunden am Tag wäre eher von Unterbezahlung zu reden!) Diese Ziffer lag 2004 bei 16,9%.<sup>12</sup>

Jedes Jahr drängen zudem mehr Filipinos auf den Arbeitsmarkt, als ihn verlassen. 1,9 Millionen junge Leute mehr stehen zur Verfügung, und der landwirtschaftliche Sektor hat in den letzten fünf Jahren trotz Bevölkerungswachstum 161.000 Arbeitsplätze weniger geboten. Berücksichtigt man die Unterbeschäftigten (6 Millionen) und die Arbeitsmigrant/innen (8 Millionen) so kommt man - wie das Forschungsinstitut IBON - auf eine

<sup>12</sup> 2002 haben 84,5% der Armen gearbeitet, waren also trotz Armut arm. (ADB; 2005)

	2004	2002
Bevölkerung (in Tausend)	83,415	79,585
Bevölkerung über 15 (in Tausend)	52,813	50,411
davon zwischen 15 und 24	48,0%	
Arbeitsbevölkerung (in Tausend)	35,120	33,372
- ohne Arbeit (1)	3,828 (10,9%)	3,404 (10,2%)
- mit Arbeit		29,968 (89,8%)
abhängig beschäftigt		14,714 (49,0%)
davon		
- ausreichend sozialversicherungsbeschäftigt		2,200 (7,3%)
- „unterbeschäftigt“ (2)	5,935 (16,9%)	5,106 (17,0%)
Informeller Sektor und Selbstständige		15,254 (51,0%)
davon „mithelfende Familienangehörige“		4,096 (13,7%)

(1) Seit April 2005 benutzt das NSCB eine neue Berechnungsmethode für die Zahl der Arbeitslosen, in der nicht länger diejenigen mitgezählt werden, die zwar Arbeit möchten, jedoch „aus guten Gründen“ keine suchen. Damit reduziert sich die Quote auf 7,7%. Da das NSCB jedoch neuerdings eine „Unterbeschäftigtenquote“ ausweist, die mit 20,9% angegeben wird, ist zumindest die Zahl der nicht ausreichend Beschäftigten mehr oder weniger identisch.  
siehe: <http://www.census.gov.ph/data/pressrelease/2005/lf0503tx.html>

(2) Personen, die Teilzeit arbeiten (weniger als 40 Stunden die Woche) und nach zusätzlicher Arbeit suchen.

Quelle: NSO, 2005; NSCB, 2004, 2002; Manila Times 28.2.2003

„Beschäftigungsknappheitsquote“ von 39,5%. Da wohl auch der größte Teil der im informellen Sektor Tätigen als ‚unterbeschäftigt‘ gelten dürfte, liegt die tatsächliche ‚Beschäftigungsknappheitsquote‘ in Wirklichkeit weit höher.

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“. Insgesamt wird der Anteil unregelter, ungeschützter, (in der Regel auch unorganisierter) und (schein-

)selbständiger Arbeit in den Philippinen auf bis zu über 90% veranschlagt. Ausreichend sozial versichert zu sein ist das Privileg von 2,2 Millionen Menschen, das sind 7,3% aller Arbeitenden.<sup>13</sup>

### Informeller Sektor

Nach Angabe des National Statistical Coordination Board (NSCB) sind 15 Millionen Filipinos, also die Hälfte der 30 Millionen Arbeitskräfte, im Informellen Sektor tätig. 1995 sollen 99% der in der Landwirtschaft Beschäftigten informell beschäftigt gewesen sein, im Baugewerbe 89%, im Bergbau 75% und im Handel 73% (nach Virola, 1999). Landesweit soll es 3,5 Millionen Straßenhändler/innen geben, in Metro Manila allein dürften es etwa eine Millionen sein. 5 Millionen „mithelfende“ Familienangehörige sind in der Landwirtschaft tätig, es gibt ca. 7-9 Millionen Heimarbeiterinnen. Da informell Beschäftigte meist mehrere Jobs ausüben müssen – von der Reproduktionsarbeit, die fast ausschließlich Frauen leisten müssen

einmal abgesehen - sind Doppeltählungen wahrscheinlich. Aufgrund seiner "versteckten" Natur gibt es keine formellen Erhebungen bezüglich seines Beitrages zur Wirtschaft, doch schätzt die Regierung, dass der informelle Sektor etwa 600 Mrd. Pesos erwirtschaftet. Dabei besteht eine eindeutige Wechselbe-

<sup>13</sup> Auf dem Papier hat der Staat dagegen ein aktiven Gestaltungsauftrag – zur Theorie von Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht und zu Gewerkschaften in den Philippinen siehe Joana Ebbinghaus: Soziale Sicherheit auf den Philippinen – IN: Soziale Sicherheit in Asien, hrsg. von Wilhelm Hofmeister und Josef Thesing, Bonn, 1999, S. 269-298, S.289



ziehung zwischen formellem und informellem Sektor: Menschen, die ihre geregelte Beschäftigung' verlieren, werden gezwungen, sich mit Gelegenheitsjobs oder kleinen Geschäften ihr Überleben zu sichern. Da informelle Arbeitskraft auch billiger ist, werden oft reguläre Beschäftigungsverhältnisse in prekäre umgewandelt. Gleichzeitig dienen sie als Reservearmee, auf welche die formelle Wirtschaft zurückgreift. Die Einkommen im informellen Sektor sind um einiges niedriger, die Arbeitszeiten länger. Da der Sektor arbeitsintensiver produziert, ist er insgesamt unproduktiver als der kapitalintensivere formelle Sektor.

Die Arbeitsbedingungen machen eher krank und sind gefährlicher. Die Beschäftigung ist meist fluktuierender und kurzfristiger, die Beschäftigung besteht nur „just-in-time“

Informell Beschäftigte sind allerdings unterschiedlich von Armut und Unsicherheit betroffen. Das Institute for Church and Social Issues unterscheidet zwischen Ultraarmen, Working Poor, selbstbeschäftigten Armen, armen Unternehmer/innen und einer prekären Mittelklasse. (*ICSI: Managing Insecurity, Manila, 2000*)

## Migration

Fast zehn Prozent der Filipinos (fast acht Millionen) arbeiteten Ende 2004 im Ausland. Der Export von Arbeitskräften nahm unter Marcos 1975 als „vorübergehende Maßnahme“ seinen Anfang, weil Marcos keine wirkliche Landreform initiieren wollte und seine Günstlinge meist in den traditionellen Wirtschaftssektoren ihr Geld machten, von daher kein Interesse an einer selektiven Weltmarktöffnung nach Vorbild der „Tigerökonomien“ hatten. Heute sind Arbeits-

migrant/innen die wichtigsten Devisenbringer des Landes (über acht Mrd. Dollar fließen jährlich ins Land zurück). Vor allem Töchter, Mütter und Ehefrauen kommen so ihrer 'kulturellen Pflicht zur Unterstützung der Familie' nach. Ein Fünftel der Bevölkerung denkt darüber nach, das Land auf der Suche nach „grünen Weiden im Ausland“ zu verlassen (allerdings nicht nur aus ökonomischen Gründen, sondern auch, weil der Glaube, dass das Leben im Westen viel besser sei, weit verbreitet ist). In Metro Manila hat mindestens jeder dritte Haushalt jemanden, der zurzeit im Ausland arbeitet oder es früher tat. Im Ausland lässt sich a) überhaupt eine Beschäftigung finden und b) lässt sich mit einer Stelle im Ausland das Vielfache von dem verdienen, was eine vergleichbare Stelle im Inland einbringt. Dabei können die Philippinen als exzellentes Beispiel dafür dienen, was im heutigen neoliberalen Welthandel unter „komparativem Kostenvorteil“ zu verstehen ist. Die Filipinas und Filipinos können gut Englisch, sie gelten als geduldig, liebevoll, fröhlich – und die Frauen entsprechen einem weit verbreiteten Ideal exotischer Schönheit. Und wo natürliche Rohstoffe immer weniger gebraucht werden, weil es mehr und mehr synthetische Produkte gibt oder die Rohstoffpreise aufgrund eines Überangebots auf dem Weltmarkt sinken, da viele Länder alles verramschen müssen, was sie haben, um die Devisen für Schuldendienst und die westlichen Konsumgüter für die Better-offs einzunehmen, dort wird der Rohstoff Mensch zum Hauptexportprodukt. Filipinas eignen sich unter diesen Bedingungen vergleichsweise besser als andere als Krankenschwestern, als Altenpflegerinnen, als Mitarbeiterinnen für outgesourcte amerikanische Call-Centers (für die

sie in Zusatzkursen lernen, ihr exzellentes Englisch zu „amerikanisieren“ - typische Fehler von Amerikaner/innen inbegriffen) – oder als Prostituierte. Gegen diese Form von Menschenhandel wirken Ricardos Tücher und Weine, das Standardbeispiel für komparative Kostenvorteile in den Ökonomielehrbüchern, schrecklich harmlos.

## Der Staat als Akteur der Armutsbekämpfung?

Die Philippinen waren nach dem 2. Weltkrieg eines der wirtschaftlich modernsten Länder Asiens und stritten sich mit Japan um Platz 1 als Top-Ökonomie Asiens. Noch Anfang der 1970er Jahre gehörten die Philippinen mit Japan, Taiwan und Korea zu den stärksten Wirtschaftsnationen Asiens. „Aus dem Quartett wurden drei Industriestaaten und ein Trauerspiel - die Philippinen.“ (Moritz Kleine-Brockhoff, FR, 8/2005) In den letzten Jahren wurden die Philippinen immer weiter nach unten durchgereicht.<sup>14</sup> Die Günstlingswirtschaft eines Ferdinand Marcos hatte die Ökonomie stagnieren (zugleich aber auch An-

<sup>14</sup> Während die Philippinen und Thailand 1975 ein ähnlich niedriges BSP hatten, ist das Thailands bis 2000 um das 8-fache gewachsen, das philippinische nur um das 2,6-fache. Lagen die Philippinen noch 1999 immerhin an Position 70, so sind sie 2004 weltweit nur noch auf Position 84 bei der Messung des „Human Development Index“.

Einer der Hauptgründe, warum die Philippinen nicht mit den Tigerökonomien mithalten konnten, dürfte sein, dass keine der zahlreichen Landreformprogramme in den Philippinen eine umfassende und nachhaltige Agrarreform gewesen ist. Diese ist in Ländern wie Taiwan und Südkorea eine wichtige Vorbedingung für deren Wirtschaftswunder gewesen. Deren Agrarreformen haben zu einer egalitären Neuverteilung des Landes geführt, die Binnennachfrage stimuliert und eine Industrialisierung der Volkswirtschaften in den 1950er und 60er Jahren mit ausgelöst.

sätze einer "Entwicklungsdiktatur" (erkennen) lassen. Unter seinen gewählten Nachfolger/innen Aquino und Ramos wurde das Land dann im Rahmen von vom IWF erzwungenen Strukturanpassungsprogrammen nach neoliberalen Rezept in die Weltwirtschaft integriert. Zu einer Entwicklung der Binnenwirtschaft, einer Durchsetzung des Agrarreformprogramms CARP und einer wirklichen Demokratisierung ist es unter ihnen aber nicht gekommen.

Joseph 'Erap' Estrada, der bei den Präsidentschaftswahlen 1998 mit dem Slogan 'Erap für die Armen' für philippinische Verhältnisse einen Erdrutschsieg einfuhr, konnte nicht mit einem wirksamen Armutsbekämpfungsprogramm aufwarten, dafür mit einem Küchenkabinet, einigen Korruptionsskandalen und dieser und jener Geliebten.

Während sein Vorgänger Fidel Ramos sein Armutsbekämpfungsprogramm *Social Reform Agenda* auf die 20 ärmsten Provinzen konzentrierte (in dem nur 11% der Ärmsten leben), hat Estrada es auf die 100 ärmsten Familien jeder Provinz und jeder Stadt zu konzentrieren gedacht. (Ein Programm, das seine Nachfolgerin Arroyo weiterzuführen gedenkt.)

Die seit Januar 2001 amtierende Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo hatte in ihrer ersten Regierungserklärung im Juli 2001 zwar erklärt, "den Krieg gegen die Armut innerhalb dieses Jahrzehnts gewinnen" zu wollen und versprach Jobs, Wohnungen, Bildung und Essen für alle – bis heute sind dies aber leere Worte geblieben.<sup>15</sup> Handlungslei-

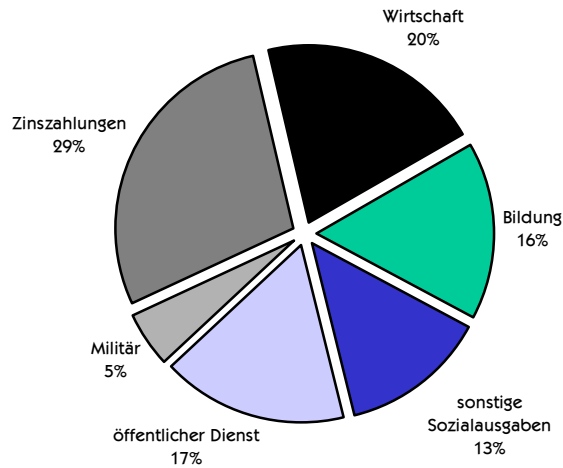
<sup>15</sup> Ihr Armutsbekämpfungsprogramm – so ließ sie damals wissen – solle auf vier Pfeilern ruhen: Einer Wirtschaftspolitik des freien Unternehmertums „mit einem sozialen Bewusstsein“, einer Modernisierung der

tend für die Politik auf nationaler und lokaler Ebene sind diese Ziele nie geworden, keine der Verpflichtungen, die die Philippinen im Rahmen des Weltsozialgipfels 1995 in Kopenhagen oder des UN-Millenniumsgipfels 2000 mit seinen Millenniumentwicklungszielen eingegangen sind, wird von seiner Regierung erfüllt. Viele Kommunalpolitiker wissen einem Bericht von Social Watch Philippines zufolge mit dem Begriff „Millennium Development Goals“ wenig anzufangen. Wie lässt sich dieser Stillstand von staatlicher Seite in puncto Armutsbekämpfung erklären?

Vorwiegend lässt er sich auf vier Gründe zurückführen: die öffentliche Armut, die neoliberale Politik aller Post-Marcos Regierungen, die Herrschaft der Eliten und ein fehlendes affirmatives Konzept von Staat.

Landwirtschaft, die auf sozialer Gerechtigkeit basiert, einer Option für die sozial Benachteiligten, welche die wirtschaftliche Entwicklung bestimmen soll und viertens: Die Stärkung der moralischen Grundsätze innerhalb der Regierung und eine Herrschaft des Gesetzes. Außerdem versprach sie „programmatische Politik statt Patronagepolitik“ und „Führung durch Vorbild“.

## Haushalt 2003



### 1. Leere öffentliche Kassen

Unter Marcos war von 1972 bis 1986 die Auslandsverschuldung von einer auf 26 Mrd. US-Dollar gestiegen – mindestens 10 Mrd. davon können als illegitime Diktatorenschulden betrachtet werden. Aquino hatte dennoch alle Schulden anerkannt – und da in den Philippinen der Vorrang des Schuldendienstes vor allen anderen Staatsaufgaben gesetzlich festgeschrieben ist, wird seitdem jeder Cent bezahlt bzw. umstrukturiert. Dennoch wuchs die gesamte Auslandsverschuldung auf 58,0 Mrd. US-Dollar (2003), davon sind 43,0 Mrd. US-Dollar öffentliche Schulden. Rechnet man die inländischen öffentlichen Schulden (31,8 Mrd. US-Dollar) hinzu, so beträgt die öffentliche Verschuldung der Philippinen 92,8% des BSP (Vergleich: Deutschland 64,2% – Quelle: NSCB, welt-in-zahlen.de).<sup>16</sup>

2003 hatten die Philippinen einen Haushalt von 826,5 Mrd. Pesos

<sup>16</sup> Die Schuldenbelastung eines jeden Filipinos und einer jeden Filipina liegt z.Zt. bei 863 US-Dollar, das sind acht Monatsgehälter einer Arbeiterin und mehr als das Jahreseinkommen eines Bauern.



Dem standen Einnahmen von 626.6 Mrd. Pesos gegenüber. Die Neuverschuldung lag also bei 199,9 Mrd. Pesos (Quelle: NSCB). Von den 826 Mrd. Pesos wurden 229 Mrd. Pesos allein für Zinszahlungen verbraucht (die Tilgung der Kredite wird ohnehin nur durch Neukredite bestritten). Die Zinszahlungen machen damit 29% der Haushaltsausgaben – mehr als die Budgets für Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft zusammengekommen (Quelle: NEDA).<sup>17</sup>

Das zunehmende Haushaltsdefizit stellt eine große Gefahr für die Volkswirtschaft dar, da es den Schuldenstand weiter nach oben treibt, das Zinsniveau und damit auch die Inflationsrate steigen lässt – und das Bild einer schlecht organisierten Ökonomie schafft, dass ausländische Investoren abschreckt. Gerade einmal 346,3 Mrd. Pesos werden durch direkte Steuern aufgebracht, der Anteil der Steuern am BIP ist zwischen 1997 und 2003 von 16.3% auf 13.6% gesunken (ADB, 2005). Das liegt daran, dass der Spitzensteuersatz bei gerade einmal 20% liegt und dass die Einkommen der meisten Menschen zu

<sup>17</sup> Nach Berechnungen der UN bräuchten die Philippinen jährlich zwischen 229 bis 381 Mrd. Pesos, um die MDGs im Bereich Bildung, Gesundheit, Wasser- und sanitäre Versorgung bis 2015 zu erreichen.

2005 sind nach Angaben von Social Watch Philippines alle Haushaltsposten noch einmal zusammengestrichen worden – allein das Budget für Zinszahlungen ist noch einmal gestiegen – auf 33%. (32% für öffentliche Bedienstete, 12% für Grundbildung, 1,3% für Gesundheitsdienstleistungen “und zwischen 10-20%, die durch Korruption verloren gehen“.

Millenniumsentwicklungsziel	Offizielle Einschätzung	Einschätzung von Social Watch Philippines	
		philippinenweit	Aussichten für die ärmsten Regionen
Halbierung der extremen Armut	Hoch	wenig wahrscheinlich	unwahrscheinlich
Halbierung der Menschen, die an Hunger leiden	Mittel	unwahrscheinlich	sehr unwahrscheinlich
Halbierung der Menschen, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben.	Hoch	Zugang: Ja Qualität: Nein	unwahrscheinlich
Alle Kinder schließen die Grundschule ab	Mittel	unwahrscheinlich	unwahrscheinlich
Beseitigung des Geschlechtergefälles in der Grund- und Sekundarschulbildung	Hoch	Parität: Ja, Ausgeglichenheit: Nein	Parität: Ja, Ausgeglichenheit: Nein
Sterblichkeit der Kinder unter fünf Jahre um 2/3 senken	Hoch	wenig wahrscheinlich	unwahrscheinlich
Müttersterblichkeit um 2/3 senken	Mittel	unwahrscheinlich	sehr unwahrscheinlich
Ausbreitung von AIDS/HIV zum Stillstand bringen	Hoch	wahrscheinlich	Wachsende Gefahr
Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in Politiken und Programme einbauen und Verlust von Umweltressourcen umkehren	--	wenig wahrscheinlich	unwahrscheinlich
Erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen der Slumbewohner/innen	Hoch	wenig wahrscheinlich	unwahrscheinlich
<i>Quelle: Länderbericht Philippinen, Social Watch Report, 2005</i>			
<i>Regierung und Zivilgesellschaft schätzen die Chancen, die MDGs bis 2015 zu erreichen, unterschiedlich ein</i>			

niedrig sind, um besteuert werden zu können. Wegen der zahlreichen Steuerschlupflöcher für die Reichen ist es vor allem die kleine Mittelklasse, welche die direkten Steuern aufbringt.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Das NSO gibt an, dass von 13 Millionen Familien nur vier Millionen ein versteuerbares Einkommen mit einem Potential in Höhe von 180 Mrd. Pesos haben. Die nationale Steuerbehörde (Bureau of Internal Revenue) gibt dagegen an, dass 2003 bloß 700.000 Familien Steuern bezahlt haben. Von den 76,7 Mrd. Pesos Einkommenssteuereinnahmen wurden 87,8% von Arbeitern und Angestellten durch die direkt von Lohn abgezogenen Steuern bezahlt.

Von den 451,309 amtlich registrierten Unternehmen haben bloß 113,145 eine Steuer-

Steuerhinterziehung und Korruption mindern die Mittel, die für Wirtschaftsentwicklung und sozialen Dienste zu Verfügung stehen, zusätzlich. 40% der zu zahlenden Steuern (d.h. 231 Milliarden jährlich) sollen hinterzogen werden. 50% der Staatseinnahmen stammen aus indirekten Steuern, welche die Armen überproportional belasten.

## 2. Neoliberale Politik

Zahllose Studien – wie beispielsweise die Structural Adjustment Pro-

klärung eingereicht und bloß 10,833 haben Steuern bezahlt. So wurden bloß 100,8 Mrd. Pesos durch Unternehmenssteuern eingenommen. (Quelle: PDI, 12.12.2004)

gramm Review Initiative der Weltbank und verschiedener zivilgesellschaftlichen Organisationen - haben bewiesen, dass neoliberale Wirtschafts- und Sozialpolitik kein geeignetes Mittel für wirtschaftliche Entwicklung und die Reduktion von Armut und sozialer Ungleichheit ist. Sie hat sogar meist soziale Ungleichheiten verschärft, sich negativ auf die Umwelt ausgewirkt und gesellschaftliche Konflikte verstärkt.

Die seit den Zeiten von Ex-Präsident Ramos zu verzeichnende neoliberale Ausrichtung der philippinischen Wirtschaftspolitik, d.h. Wirtschaftswachstum ohne soziale Gerechtigkeit, Weltmarktintegration, globale Wettbewerbsfähigkeit und Devisenerwirtschaftung, 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* - haben mehr Individuen schneller verarmen lassen, als staatliche Armutsbekämpfungsprogramme auffangen können. Die unregelmäßige Öffnung der Märkte für den Weltmarkt und ausländische Konkurrenz gefährden und verdrängen fortwährend Millionen Menschen, die ihren Bedarf noch in Eigenarbeit decken (Subsistenz) und kleine und mittelständische Unternehmen im formellen Sektor.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Die Armen profitieren auf der einen Seite auch etwas von der Weltmarktöffnung. Einige können sich einen DVD-Spieler leisten, wenn der aus China kommt und können zu Hause mit Raubkopien von DVD-Filmen Heimkino betreiben; selbst die Ärmsten können sich mal ein paar Schuhe leisten, weil die chinesischen Produkte den Markt fluten. Gleichzeitig jedoch werden damit heimische Produzenten vom Markt verdrängt. Und mittelfristig lautet die Frage: Wo

Präsidentin 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.

Dabei bräuchte das Land eine Wirtschaftspolitik, die den Strukturwandel voranbringt, die Arbeitsproduktivität erhöht, mehr Wertschöpfung im Lande hält, die Massenkaukraft stärkt, die mittelständische Wirtschaft fördert und das Land industrialisiert (was schon aus ökologischen Gründen mit einem Schrumpfen der Wirtschaft im globalen Norden einhergehen muss!). Das Haushaltsdefizit muss beseitigt, mehr aber noch das geringe Steueraufkommen massiv erhöht werden.<sup>20</sup> Letztlich läuft dies auf eine grundlegende Transformation des Status Quo und eine Abkehr von neoliberaler Strukturanpassung hinaus.<sup>21</sup>

---

soll die Kaufkraft herkommen, die chinesischen Produkte zu kaufen?

<sup>20</sup> Men Sta. Ana von Social Watch Philippines ist der Meinung, dass die Bedeutung von Schuldenstreichung zuweilen überschätzt wird. „Den Betrag, den wir durch Schuldenerlass streichen lassen könnten, ist nur sehr gering. Wichtiger ist die Erhöhung der Steuereinnahmen.“ (pers. Interview, Dez. 2004)

<sup>21</sup> »Um die wirtschaftliche Krise zu überwinden«, so er erklärte Walden Bello aus Anlass der Präsidentschaftswahlen 2004, »bräuchte das Land jemanden, der die lang verzögerte Agrarreform zum Abschluss bringen würde, die Schuldendienstzahlungen aussetzen und das Liberalisierungsprogramm aufhalten würde und der eine wirtschaftlichen Erneuerung in Gang setzt, die den Schwerpunkt auf die Entwicklung der heimischen Industrie legt.« Der ideale Kandidat, so Bello, sollte die Solidarität innerhalb der G20-Gruppe festigen, eine stringente und effiziente Steuerverwaltung schaffen und ein nachfrageorientiertes Wachstum anstoßen, indem die

### 3. Elitendemokratie

Dem Land fehlt aber ein gutes und am öffentlichen Interesse orientiertes Management, d.h. im politischen Bereich eine gute Führung - so der Wirtschaftsführer Ramon Sy. Die traditionellen Politiker (Trapos) eignen sich nicht als Hüter und Anwälte des öffentlichen Interesses. Die meisten Senatoren und Abgeordneten vertreten in der legislativen Arbeit in der Regel ihre eigenen Interessen und die ihrer reichen und wirtschaftlich umtriebigen Familien und üben einen mächtigen Einfluss auf die Exekutive aus. So hat auch die schleppende Neuverteilung gerade des großen Landbesitzes im Rahmen des Agrarreformprogramms CARP unmittelbar damit zu tun, dass die Eliten der Philippinen den Staat zu ihrer Geisel gemacht haben.

Wer es mit Hilfe einer teuren Wahlkampfes geschafft hat, ins Parlament einzuziehen, der kann sich eines warmen Geldsegens erfreuen, den er oder sie weitgehend nach eigenem Gutdünken verteilen kann. „Country Development Funds“ nennen sich die Gelder, die ihnen großzügig zur eigenen Verfügung (bzw. Bereicherung) bereitgestellt werden.

Die meisten Gesetze, die im Parlament verabschiedet werden, sind bloß von lokaler Bedeutung. Um landesweite wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung kümmert sich kaum jemand.<sup>22</sup>

---

Massenkaukraft gestärkt wird. Dieser Kandidat war allerdings auf dem Wahlzettel verborgen zu finden.

<sup>22</sup> Sheila Coronels Buch *The Anti-Development State* räumt dabei mit dem Mythos auf, als seien die Menschen arm, weil ihre Politiker korrupt sind. „Eine viel angemessenere Erklärung“, so Coronel, „ist die, dass die Eliten an der Macht engen Interessen dienen, statt den breiten Zielen nachhaltiger Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit.“

Da haben Armutsbekämpfungsprogramme keinen anderen Zweck, als in Wählerstimmen und politische Gefolgschaft umgesetzt zu werden, ohne dabei die traditionellen Macht- und Besitzverhältnisse zu gefährden. Sie bleiben nichts anderes als symbolische Politik.<sup>23</sup>

Eine Weltbankstudie vom Mai 2001 ist zudem zum Ergebnis gekommen, dass die laufenden Armutsbekämpfungsprogramme (Gesundheit, Grundschulbildung, Wohnungsbau, Wasserversorgung, Nahrungsmittelsubventionen) eher der städtischen Mittelklasse als den Armen zugute kommen.

#### 4. Staatsverständnis

Viele philippinische Sozialwissenschaftler/innen und Aktivist/innen zweifeln, ob es Teil der philippinischen Mentalität ist, einen starken Staat (im idealtypischen Sinne Max Webers) zu haben, weil dieser bislang nie Teil der Geschichte des Landes gewesen ist. Man helfe sich selbst, seiner Familie, seinem Netzwerk, vielleicht auch seinem Dorf und identifiziere sich höchstens mit der Insel oder Provinz, aus der man stammt. Nationalbewusstsein und Erwartungen einem unpersönlichen Staat gegenüber seien kaum ausgeprägt. Nur die Linke habe immer wieder die Forderung nach einem starken Staat eingebracht. Die Idee eines starken Staates, so Omar Romandoyan, einer der Vordenker der undogmatischen Linken, sei ebenso ein westliches Exportprodukt wie vieles andere, was auf dem Papier die staatliche, gesellschaftliche und wirtschaftli-

<sup>23</sup>Auch der Landesdirektor der Weltbank in den Philippinen, Joachim von Amsberg, erklärte bei der Vorstellung des Weltentwicklungsberichts 2006, dass "große Ungleichheit eines der größten Hindernisse für eine zügigere Entwicklung in den Philippinen" sei (Presseerklärung Weltbank, 21.9.2005)

che Ordnung der Philippinen bestimme.<sup>24</sup>

Wo der Staat auf längere Sicht allerdings kaum stark zu werden verspricht, bedürfte es zumindest eines starken privaten Sektors, so Romandoyan. Doch auch der fehlt den Philippinen. Und damit ein handlungsfähiger Privatsektor entstehen kann, das zeigen Erfahrungen weltweit, bedarf es eines aktiven Staates. So oder so - Entwicklungsarbeiter/innen (*change advocates*) fordern übereinstimmend immer wieder genau dieses: eine starke Unterstützung und Intervention durch den öffentlichen Sektor.

#### Ist Armut ein Problem?

Familien reagieren auf Armut mit einem Wechsel der Ernährungsgewohnheiten, sie nehmen die Kinder aus der Schule, fliehen vom Land in die Stadt oder suchen sich eine Beschäftigung im Ausland. Sie bitten Verwandte, Freunde und Patrone (Politiker, Großgrundbesitzer, Hilfsorganisationen, NGOs) verstärkt um Hilfe. Sie versuchen es mit Eigeninitiative, suchen nach mehr Arbeit und bauen andere Einkommensmöglichkeiten auf. Oder sie prostituieren sich und / oder werden kriminell.

Ihr Ziel ist dabei aber weniger, gesellschaftlich und wirtschaftlich aufzusteigen, sondern vorrangig ihre unmittelbare Armut zu mindern bzw. eine die eigenen Bedürfnisse möglichst zeitnah zu befriedigen.

<sup>24</sup> So meint auch die Politikwissenschaftlerin Dorothy Guerrero, dass die Mehrheit der Filipin@s „ein unklares Bild von den Aufgaben des Staates (habe). Der Staat erweist sich im Bezug auf das System der sozialen Sicherung, auf Leistungsbereitstellung, das Steuerwesen, Polizeigewalt und Gesetzgebung als ineffizient. Viele Filipinos erfahren daher weder eine Staatspräsenz noch verstehen sie, wie der Staat funktioniert.“ (soa 3/2004, S.74)

Aufstiegsorientierung ist unter den Armen kaum verbreitet (die Orientierung an Lebensstil der Mittelklasse allerdings schon<sup>25</sup>), der Glaube an die Möglichkeit von sozialer Mobilität kaum ausgeprägt. Soziale Gleichheit ist weit weniger ein Wert als im Westen, soziale Ungleichheit ist Alltag und Tradition. Es mangelt den meisten Menschen an einem ausgeprägten Bewusstsein ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. *Bahala na* [~ so Gott will!] – so ist es eben. Meist kommt es nur zu politischer Aktivität, wenn gewisse Grenzen überschritten werden (*Sobra na!* – Es reicht!). Veränderung wird eher als Glück (*swerte*), wenig als planmäßiger Erfolg betrachtet. Ein Phänomen, das als „Kultur der Armut“ bekannt geworden ist. (siehe auch S. 32) Da Familie und persönliche Netzwerke eine große Rolle spielen, ist soziale Mobilität auch mit mehr Problemen behaftet als bei uns. Sie vereinzelt – und sie schafft Verpflichtungen gegenüber wirtschaftlich und sozial schlechter gestellten Verwandten und Freunden.

Man bekommt so oft den Eindruck, dass die philippinische Gesellschaft alle Widersprüche in sich aufnimmt. Soziale Ungleichheit wirkt so selbstverständlich, so friedlich, Ungleichheit löst sich scheinbar in einer "Vielfalt von Lebensformen" auf, in eine Buntheit und Diversität, die das Leben auch interessant macht; postmodern gewendet: eine unreduzierbare Verschiedenheit,

<sup>25</sup> Auch wenn ein Drittel der Bewohner/innen Manilas Squatters sind, man sieht es ihnen oft kaum an. Die meisten sind gepflegt, die Frauen geschminkt; es wirkt so, als sei die Mittelklasse auch die größte Klasse in diesem Land.

die durch Gleichmacherei gefährdet wäre?<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Selbst die Bitterarmen, die man überall sieht - auf jeder Brücke, auf den großen

Straßen auf den Bürgersteigen sitzend bzw. schlafend – den Versuch unternehmend, noch ein Paar Pesos mit dem Verkauf von Zigaretten oder Bonbons zu machen – auch

sie gehören zum üblichen Stadtbild, man ist an sie gewöhnt, sie würden fast ein wenig fehlen.

## Weiterführende Literatur

- Landeskundliche Informationen zu den Philippinen finden sich unter: [inwent.org/vez/lis/philipp/seite1.htm](http://inwent.org/vez/lis/philipp/seite1.htm)
- National Statistics Coordination Board (NSCB): [nscb.gov.ph](http://nscb.gov.ph)
- National Statistics Office (NSO): [www.census.gov.ph](http://www.census.gov.ph)
- Philippines at a glance (Weltbank): [worldbank.org/cgi-bin/sendoff.cgi?page=%2Fdata%2Fcountrydata%2Faag%2Fphl\\_aag.pdf](http://worldbank.org/cgi-bin/sendoff.cgi?page=%2Fdata%2Fcountrydata%2Faag%2Fphl_aag.pdf)
- National Economic and Development Authority (NEDA): [neda.gov.ph](http://neda.gov.ph)
- Virtual Asia: [virtual-asia.com/ph/bizpak/statistics/statistics.htm](http://virtual-asia.com/ph/bizpak/statistics/statistics.htm)
- CIA Factbook: [cia.gov/cia/publications/factbook/geos/rp.html](http://cia.gov/cia/publications/factbook/geos/rp.html)
- Karin Scheizig (Asian Development Bank).Poverty in the Philippines: Income, Assets, and Access, Januar 2005, [adb.org/Documents/Books/Poverty-in-the-Philippines/Poverty-in-the-Philippines.pdf](http://adb.org/Documents/Books/Poverty-in-the-Philippines/Poverty-in-the-Philippines.pdf) (im Text: ADB, 2005)
- ADB Country Economic Review - Philippines:[adb.org/Documents/CERs/PHI/2004/default.asp](http://adb.org/Documents/CERs/PHI/2004/default.asp)
- Isagani Serrano: Ten years over, ten years to go – Länderbericht Philippinen, Social Watch Report 2005, unter: [socialwatch.org/en/fichasPais/165.html](http://socialwatch.org/en/fichasPais/165.html)

# Von Staatsaffären und Familienangelegenheiten

## Soziale Sicherung am Beispiel der Philippinen

**S**oziale Sicherung - so die allgemeine Definition von Rainer Dombois (S.9) – „umfasst die Vorkehrungen und Praktiken, die vor Notlagen schützen und auch in Risikosituationen der Lebensführung Stabilität und Stetigkeit geben sollen“. Im klassischen Ansatz werden zu *sozialer Sicherung (social security)* nur jene Maßnahmen gezählt, die gegen fehlende soziale Absicherung von ‚Lebensrisiken‘ wie Alter, Krankheit und Elternschaft, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfälle und Berufsunfähigkeit ergriffen werden (etwa in der grundlegenden ILO-Konvention 102 von 1952). Sozialpolitik beschränkt sich hier auf formale Sozialversicherungssysteme bzw. staatliche Unterstützungsmaßnahmen, die diese Risiken abdecken. Neuere Definitionen zählen auch die Regulierung und Förderung von Arbeitsverhältnissen sowie die Gewährleistung sozialer Dienste in den Bereichen Bildung, medizinische Versorgung und Wohnung mit zum Feld sozialer Sicherung (*sozialer Schutz* bzw. *social protection*).

Dieser Definition, die (noch) den meisten Konzepten sozialer Sicherung zugrunde liegt, ist v.a. im entwicklungspolitischen Bereich eine sehr viel breitere Definition zur Seite gestellt worden, die soziale Sicherung als Vermeidung von sozialer Unsicherheit und Armut versteht. Über die Absicherung der Lebensrisiken und gefährdete (*vulnerable*) Personen hinaus wird die Minimierung sozialer Risiken generell und der Zugang zu allen jenen

„Welfare mix“	3
Neoliberale Sozialpolitik	3
Subjektivierung und Kontrolle	3
Abfindung fürs Mitspielen	3
Kritik am Selbsthilfeansatz	3
Formale soziale Sicherung in den Philippinen	3
Private Kapitalvorsorge	3
Staat	3
Überlebensökonomie	3
Vitamin B: Sozialamt Familie	3
Ich bin Haushalt – „Eigenleistung“ heißt Frauenarbeit	37
Altersversorgung	3
Patronage	3
Zivilgesellschaft als Produzent sozialer Sicherung	3
Ausblick: Und können wir was von lernen?	3
Was vom Staat fordern?	43

Gütern, die für die menschliche Existenz von Bedeutung sind, angestrebt. Diese Zielformulierung entspringt der Erfahrung, dass Strategien zur Entwicklung sozioökonomischer und institutioneller Bedingungen, die für die Schaffung von Beschäftigung und Einkommen positiv sind, gerade dort eine große Rolle spielen, wo formelle Sicherungssysteme nur unzureichend vorhanden sind. Neben der Bereitstellung öffentlicher Güter heißt das, dass Strukturen geschaffen

werden sollten, die soziale Unsicherheit (Mahnkopf/Altwater, 2002) überwinden.<sup>27</sup> Es geht nicht um

<sup>27</sup> Ein zentrales Kennzeichen für die Zielsetzung, „soziale Infrastruktur“ zu gewährleisten, ist, dass nicht Individuen oder einzelne Gruppen Adressat sozialer Sicherungsmaßnahmen sind, sondern Strukturen geschaffen und bewahrt werden sollen, die ein gesellschaftliches Leben aller möglich machen, und Ressourcen mobilisiert werden sollen, die nicht in Eigeninitiative realisiert werden können. Es geht darum, individuelle soziale Absicherung mit infrastrukturellen Voraussetzungen für ein gutes Leben für alle sowie

Unter „Livelihood“ wird „ein komplexes sozioökonomisches System“ verstanden, das sowohl die Ressourcen- und Kapitalausstattung, die ökonomische Diversifizierung, das Wissen, die Handlungsstrategien und Werteorientierungen, aber auch die Produktionsfaktoren, Verfügungsrechte über Ressourcen und sozialen Beziehungen einer Einzelperson, eines Haushalts oder einer sozialen Gruppe umfasst. (nach Stefan Schüle in „Alternativer Tourismus“ oder „Alternativen zum Tourismus“ in: Fernweh (Hrsg.); Ready for Tourism?, Essen, 2005)

Simon Maxwell (nach Elke Grawert, Peripherie 69/70, S.68) geht in seinem Konzept von „livelihood security“ (Sicherung der Lebensverhältnisse) noch darüber hinaus und bezieht auch die Bewahrung sozialer Beziehungen und Ansprüche mit ein, die kommende Notlagen abfedern können. Er geht damit über die ökonomischen und ökologischen Bereiche hinaus und versteht soziale Verhältnisse allgemein als Grundlage für die Schaffung und Bewahrung von Absicherung.

reine Risikovorsorge, sondern um allgemeine Daseinsvorsorge (*livelihood*). Jede Form von Lebenssicherung bzw. Einkommenssicherungsmaßnahme ließe sich letztlich als soziale Sicherungsmaßnahme betrachten. „Sozialpolitik“ umfasst als Sammelbegriff in den breitesten Definitionsversuchen alle Vorkehrungen, die es Menschen ermöglichen, an der Gestaltung der eigenen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse teilzuhaben. Exklusion betrifft dann nicht nur den Zugang zu Arbeitsplätzen, sondern den schrittweisen Verlust aller Möglichkeiten, im sozialen Leben Ort und Anerkennung zu finden.

Im Mittelpunkt des erweiterten Sicherungsbegriffs steht das Konzept ‚menschlicher Sicherheit‘ (*Human Security*), die vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) als ein Leben „ungefährdet von Hunger und fehlendem Einkommen, Krankheit, Verbrechen und Unterdrückung“ umschrieben wird. Dieses Konzept bettet soziale Sicherung in den Kontext einer menschenrechtsorientierten Entwicklung ein und verbindet Sozialpolitik mit anderen relevanten Poli-

einer demokratische Kontrolle der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zu kombinieren.

tikfeldern wie Beschäftigungs-, Bildungs- und Gesundheitspolitik, aber auch Innenpolitik.<sup>28</sup>

### „Welfare mix“

Menschen versuchen in ihren Strategien sozialer Sicherung verschiedene Quellen, zu denen sie Zugang haben, zu kombinieren. Sozialstaatliche Vorkehrungen sind dabei nur ein - wenn auch gerade in den Industrieländern höchst bedeutsamer - Pfeiler sozialer Sicherung. Im „Arrangement der Wohlfahrtsproduktion“ (Kaufmann, S.42), treten als ‚Produzenten‘ sozialer Sicherung ergänzend zum Staat auch gesellschaftliche Institutionen (Sozialversicherungssysteme, freiwillige Versicherungs- und Selbsthilfvereine und Kooperativen), gemeinschaftliche Institutionen (Familie/Haushalt, Dorf-

<sup>28</sup> „Außenwirtschaftliche Verwerfungen wie Preisverfall von Rohstoffen, Nachfrageschwäche für Produkte aus Entwicklungsländern und Finanzkrisen ebenso wie binnenwirtschaftliche Schocks (Inflationsbeschleunigung, Haushaltskürzungen), Naturkatastrophen, Kriege und Seuchen gefährden die Möglichkeiten der Daseinsvorsorge.“ schreibt Elmar Altwater, a.a.O.

/Stadtteil und Beziehungsnetzwerke), Individuen (durch Eigenvorsorge und den Kauf von Marktprodukten) als auch ‚altruistische‘ Non-Profit-Organisationen (meist NGOs) auf.

Während Sicherungsangebote im Rahmen von Solidargemeinschaften, die sich auf die Zugehörigkeit zu sozialen Gemeinschaften wie Familie, Verwandtschaft oder Nachbarschaft stützen (gegenseitige Hilfe bei Notlagen) in Ländern des Südens eine weit größere Rolle spielen, haben sich in westlich-



Quelle: Betz/Hein, S.106

modernen Gemeinwesen Wohlfahrtsgesellschaften herausgebildet, die v.a. auch eine Reaktion auf den Verlust von Selbstversorgungsmöglichkeiten und gemeinschaftlichen Versorgungssystemen sind. Das Wegbrechen traditioneller Versorgungssysteme war Folge einer ökonomischen und gesellschaftlichen Modernisierung. Traditionelle, kleinräumig und gemeinschaftlich orientierte Sicherungsformen wurden im Zuge der Durchsetzung eines kapitalistischen bzw. staatssozialistischen Wirtschaftssystems, von Verstädterung, Industrialisierung,

Individualisierung und Privatisierung geschwächt.<sup>29</sup>

Jedes dieser Sicherungssysteme weist spezifische Stärken und Schwächen auf; sie unterscheiden sich qualitativ im Hinblick auf Zugangsregeln bzw. -beschränkungen, (Vermeidung von) Unterversicherung, anfallenden Transaktionskosten (u.a. Kosten der Informationsbeschaffung und Verwaltung), der Häufung ‚schlechter‘ Risiken als auch der Gefahr von Leistungsausfall oder Leistungsmissbrauch.

Soziale Versorgung über den Markt setzt ökonomisches Kapital (Geld bzw. marktgängige Qualifikationen) voraus, öffentliche Versicherungssysteme (und betriebliche Versorgung) setzen faktisch eine formelle Beschäftigung voraus, und soziale Sicherung über Netzwerke setzt ausreichend kulturelles Kapital (Beziehungen) voraus. Staatliche Dienst- und Sicherungsleistungen wiederum sind (teilweise) an Bürgerrechte oder zumindest an Aufenthaltsrechte gebunden.

<sup>29</sup> Mertens spricht von einer „Pervertierung der Verhältnisse von Privatheit und Öffentlichkeit, Arbeit und Freizeit in der modernen Industriegesellschaft“. „War in der Antike und auch im mittelalterlichen Familienbetrieb der Mittelpunkt der wirtschaftlichen Tätigkeit und die Basis der Versorgung der Haushalt, während in der Öffentlichkeit Politik gemacht wurde, gefeiert wurde, hat sich diese Beziehung verkehrt. Die Erwerbsarbeit findet außerhalb des Hauses statt, während der Feierabend zu Hause verbracht wird. Der weitgehend der ökonomischen Basis beraubte Lohnarbeiterhaushalt der Moderne ist damit in Krisenfällen vom Wohlfahrtsstaat abhängig. Haushalten fehlen in modernen Industriestaaten in der Regel die Ressourcen zu selbstständigen Abfederung von Krisen. Gerade in städtischen Gebieten, wo Arbeiterhaushalte kein Wohneigentum und schon gar kein Land besitzen, und so die sozialen Netzwerke eher schwach ausgebildet sind, ist der Haushalt im wesentlichen auf die Konsumption reduziert.“ (Mertens, 32)

Die sozialpolitischen Initiativen der ersten Moderne gingen in aller Regel davon aus, dass die Welt der Arbeit, auf der sie beruhen, von geregelter, unselbständiger, individueller Erwerbstätigkeit vor allem im industriellen und öffentlichen Sektor sowie von stetigen Arbeitsverhältnissen beherrscht sei. Ähnliches galt hinsichtlich der sozialen Lebenswelt. Hier stellten die Kleinfamilie und der in der Regel männliche Familienernährer den zentralen Bezugspunkt dar. Die entsprechenden sozialen Sicherungsmaßnahmen waren damit von einer weitgehenden Ignoranz gegenüber Arbeits- und Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit in der Peripherie geprägt, da sie die sozialen Bedürfnissen vieler Menschen ignorierten, die in größeren Verwandtschaftsgruppen oder Gemeinschaften lebten, und die in irregulären, unstetigen, formal nicht auf der Lohnarbeit beruhenden, „informellen“ Arbeitsverhältnissen ihr Brot verdienten.

Dies ließ sich auf modernisierungstheoretische Vorstellungen über „Entwicklung“ zurückführen, die davon ausgehen, dass der „moderne“ Sektor die Menschen aus den informellen“ und die „traditionellen“ Sektoren ohnedies bald in sich aufnehmen würde. Der Informelle Sektor wurde als Überbleibsel ländlich-agrarischer Gesellschaft betrachtet, das sich mit Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft (mit Formalisierung und Industrialisierung gleichgesetzt) ohnehin verflüchtigen würde. Zum anderen wurden die „informellen“ und „traditionellen“ Sektoren fälschlicherweise als selbstgenügsame, aus der vorkapitalistischen Vergangenheit ererbte Einheiten (und nicht als Produkt eines in Wahrheit desintegrativen Entwicklungsprozesses) betrachtet. Beide Argumente bzw. Vorstellungen dienen, nicht selten wider besseres Wissen, als Begründung für das Festhalten an zentrumsorientierten sozialpolitischen Modellen, in denen soziale Sicherungsmaßnahmen für die Menschen in den „informellen“ und „traditionellen“ Sektoren nicht vorgesehen waren. Dieser Ansatz war und ist zugleich geschlechtsblind, da unbezahlte und daher noch unsichtbarere Haus- und Reproduktionsarbeit, die selbst in ‚emanzipierten‘ Gesellschaften in der Regel von Frauen geleistet wird, meist ‚informell‘ ist.

Häufig wird übersehen, dass der Zugang zu den verschiedenen Versorgungsquellen sozial ungleich verteilt ist. Armut bzw. soziale Ausgrenzung drückt sich nicht zuletzt in einem (sich häufenden) Mangel von verschiedenen Ressourcen aus, der kaum mehr Spielräume lässt, auf alternative Sicherungsformen zurückzugreifen.

Gerade wenn soziale Absicherung menschenrechtlichen Maßstäben genügen soll und daher die Frage nach dem vorgängigen Erwerb von Ansprüchen in den Hintergrund zu treten hat, sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die Festlegung, was als Grundversorgung oder als ‚angemessene‘ Lebensfüh-

rung zu gelten hat, gesellschaftlich bestimmt ist. Dies variiert nicht nur zwischen Gesellschaften, sondern auch innerhalb einer Gesellschaft zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen (Klassen und Schichten, Milieus oder Ethnien).

### Neoliberale Sozialpolitik

Soziale Unsicherheit nimmt weltweit zu. Ein wesentlicher Grund dafür ist die Prekarisierung der Daseinsvorsorge.<sup>30</sup> Flexibilisierung und

<sup>30</sup> „Prekäre Beschäftigung“ ist ein sozialwissenschaftlicher Terminus, der teilweise auch in den Alltagsgebrauch eingegangen ist. Dirk Hauer definiert „prekäre Beschäftigung“ in

**Neoliberalismus** definiere ich als die in gesellschaftliche Institutionen gegossene Staats- und Gesellschaftstheorie des Ökonomismus. Als Ökonomismus bezeichne ich dabei die Ausweitung originär auf das System der Wirtschaft begrenzter anthropologischer Annahmen der Wirtschaftswissenschaften auf Gesellschaft und Lebenswelt.

1. Der Ökonomismus geht von einem eigeninteressierten, d.h. a-sozialen, am Mitmenschen nur strategisch interessierten „homo oeconomicus“ aus.  
 2. 'Gutes Leben' wird im Ökonomismus mit Güterwohlstand gleichgesetzt und darauf reduziert (Materialismus).  
 3. Die menschlichen Bedürfnisse werden für unersättlich gehalten, daher ist das Ziel eines stetigen Wachstums das Kernstück der Mainstream-Ökonomie.  
 4. Im Ökonomismus ist alles erlaubt, aber wertmäßig zu entschädigen. Daher gelten Tausch und Markt als die besten gesellschaftlichen Regulationsmedien.  
 5. Der Ökonomismus naturalisiert historisch gewordene Verhältnisse und setzt sie als gegeben und unveränderlich voraus.

Daraus folgt: Der Ökonomismus leitet seine Konzeption von 'Gerechtigkeit' aus der Bestimmung von Freiheit, Gleichheit und Eigentum ab – und verbindet sie eng mit seinem Grundsatz „Alles ist erlaubt, aber wertmäßig zu entschädigen“ (s.o.). Zentrales gesellschaftliches Regulationsmedium ist somit die Tauschgerechtigkeit in ihrem Ausgleich von Nehmen und Geben. (Siehe auch Hartmann, S. 58-60)

Neoliberale Politik ist eine Vermengung von Überbau (Philosophie, Ideologie, ökonomistischer Theorie und "Werterevolution") und Technologie (Verwaltungstechniken, Regierungstechnologien und ökonomischen Kalkulationen), die in je spezifischen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und politischen Herausforderungen (Praxis) umgesetzt wird, was wieder auf den "Überbau" zurückwirkt. Ein 'Neoliberalismus pur' gibt es damit in der Praxis nicht. "Political rationality is a combination of ideology and actual - possibly conflicting - practices" (Hartmann, S. 63).

die Auslagerung vormals sozial abgesicherter Arbeit in informellere Beschäftigungsverhältnisse (*subcontracting*), Scheinselbständigkeit bzw. Heimarbeit, Teilzeitbeschäftigungen und befristete Jobs sind längst zur Regel geworden. Es gibt immer mehr „Working Poor“, also Menschen, deren Erwerbstätigkeit nicht mehr zur Deckung ihres Lebensunterhalts reicht. Es gibt keine

---

der Abgrenzung vom so genannten Normalarbeitsverhältnis als „das weite und (...) zunehmende Feld von Beschäftigungsverhältnissen, die nach bisherigen Normalitätskriterien ungesichert oder atypisch sind.“ (a+k, 15.4.2005) Prekarisierung äußert sich allgemein in einer „*Verunsicherung und Flexibilisierung* der Reproduktionsbedingungen“ (Gruppe Blauer Montag); meist sind ‚prekäre Beschäftigungen‘ allerdings unterbezahlte, sozial unabgesicherte, unorganisierte und /oder informelle Arbeitsverhältnisse.

Gesellschaft, die nicht von sozialen Spaltungsprozessen, Deregulierung, Sozialstaatsabbau und öffentlicher Armut betroffen ist. Auch die politische Unsicherheit, die durch bewaffnete Konflikte, finanzielle Instabilitäten, Korruption und Kriminalität ausgelöst oder von ihnen begleitet wird, hat in einigen Gegenden sogar deutlich zugenommen.

All dies macht soziale Absicherung zu einem schwierigeren Unterfangen und unzuverlässiger. Die Gefährdung durch Risiken (*vulnerability*) steigt. Diese Prozesse sind in erheblichem Maße dadurch verursacht, dass neoliberal inspirierte Politikmodelle weltweit in unterschiedlichem Umfang die Wirtschafts- und Sozialpolitik prägen.

Auch wenn diese Politik von einer ganzen Reihe unterschiedlicher

Strömungen geprägt ist, beruht sie insgesamt doch auf dem Dogma, dass die Marktkräfte entfesselt werden müssen, und der Behauptung, dass Freihandel und Deregulierung unverzichtbar und nur von der Schaffung bzw. Gewährleistung eines bescheidenen „Sicherheitsnetzes“ zu ergänzen seien. Neoliberale Politikorientierung hat daher zu substantiellen Kürzungen in öffentlichen Sozialbudgets (Subventionen und staatlichen Dienstleistungen) geführt, im Süden auch erzwungen durch Strukturanpassungsprogramme. Diese Auflagen haben Millionen Menschen und viele (arbeitsintensive) kleine und mittelständische Unternehmen in die Informalität gedrängt. Sie haben die Reallöhne fallen lassen, was zu mehr Kinder- und Seniorenarbeit geführt hat.

Das oft ins Feld geführte Argument der leeren Kassen ist dabei hausgemacht: a) Steuersenkungen, in der (offensichtlich haltlosen) Hoffnung auf Steigerung privater Initiative, gehören mit zum neoliberalen Programm. b) Überschuldung wird von niedriger Steuern und einem unrealistischen Wachstumsdenken verschärft.

Der Neoliberalismus greift dabei Ansätze aus Sozialpolitiken der frühmodernen Staaten auf, die während der keynesianischen Periode vorübergehend in den Hintergrund gedrängt worden sind. In den Industrieländern beschneidet die Wiederbelebung wirtschaftsliberaler Ansätze die Idee des Wohlfahrtsstaates, in den Entwicklungsländern die des Entwicklungsstaates.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Die sozialstaatliche Absicherung der Lohnarbeit – zum Merkmal des „fordistischen Zeitalters“ geworden – wird in den Industriegesellschaften zunehmend untergraben und eignet sich immer weniger als zentraler Zugang zu den materiellen und symbolischen Ressourcen des gesellschaftlichen Lebens und den Systemen seiner solidari-



## Neoliberale Akteure

„Armutsbekämpfung“ ist seit dem Weltsozialgipfel 1995, spätestens jedoch seit dem UN-Millenniumsgipfel in Form des Aktionsplans 2015, zu dem zentralen Ziel internationaler Entwicklungspolitik geworden. Jede Institution, ob Regierungen, multilaterale Finanzinstitutionen, ja selbst private Wirtschaftsunternehmen, behaupten von sich, es sei ihr innerstes Anliegen, die Armut auf dieser Welt zu vermindern. Staatliche Entwicklungspolitik und Internationale Finanzorganisationen haben die Schaffung sozialer Sicherungssysteme in den Katalog wichtiger Aufgaben ihrer Armutsbekämpfungsprogramme aufgenommen. So hat sich die *Weltbank* - gefolgt von den regionalen Entwicklungsbanken - seit den 1980er Jahren zu einem zentralen Akteur im Feld der Sozialpolitik gemauert, während traditionelle globale sozialpolitische Akteure wie etwa die ILO zur gleichen Zeit zurückgedrängt wurden.<sup>32</sup> Auch der IWF

schen Sicherung. Im globalen Süden hat sie sich gar nicht erst verallgemeinert, weil es nur in wenigen Ländern aller Entwicklungsrhetorik zum Trotz zu einer „nachholenden Entwicklung“ gekommen ist. Gleichzeitig hat allerdings ein an der westlichen Moderne orientiertes Entwicklungsmodell traditionelle Sicherungsmodelle geschwächt und somit die Verelendungsdynamik verschärft.

<sup>32</sup> Im Jahre 2000 etwa hat die Weltbank ihren Ansatz „Soziale Sicherung – vom Sicheretz zum Sprungbrett“ vorgestellt. Zu den von der Weltbank geförderten sozialen Sicherungsnetzen gehören seit viele Jahren soziale Investitionsfonds, die dem beschäftigungsintensiven Auf- und Ausbau von sozialer und ökonomischer Infrastruktur dienen sollen - Unterstützungszahlungen und Sozialhilfe für gefährdete Personen und Gruppen - Ernährungsprogramme, darunter Nahrungsmittelausgabe gegen Arbeitsleistungen (*food for work*); - sowie Arbeitsbeschaffungsprogramme und Kleinstkredite zur Existenzgründung oder -sicherung. (Siehe: Hans Gsänger: Wie fördert man die soziale

Mit der Hilfe für die Ausgegrenzten könnte es sich wie mit dem Karneval verhalten, meint der Philosoph Zygmunt Bauman: die bestehenden Verhältnisse werden durch eine periodische, aber begrenzte und streng kontrollierte Umkehrung aller Normen bestätigt. Tatsächlich besteht im wohlhabenden Teil der Welt die Tendenz, Mitleid und Nächstenliebe an besondere Situationen zu binden, um damit ihr Nichtvorhandensein im täglichen Leben zu legitimieren und für normal zu erklären. Gerechtigkeit wird zur guten Tat, die über den Mangel an Gerechtigkeit als geltende Norm hinwegtröstet. (...)

Den Status Quo herausfordern zu wollen, gilt in den Augen der Öffentlichkeit kaum noch als glaubwürdiges Engagement. Die modernen Helden zivilgesellschaftlicher Aktion halten sich nicht erst lange mit dem politischen Kontext auf, sondern packen unmittelbar zu. Wo früher die Vorstellung von einer anderen Welt zum Handeln motivierte, herrscht heute ein unpolitischer Pragmatismus, der sich nicht einmischen will, keine Partei ergreifen möchte, sich um Linderung der ärgsten Not kümmert, aber die bestehende Ordnung nicht mehr in Frage stellt.

(...) In Gesellschaften, die im Status quo verharren und sich jeder Erneuerung, die ja Hilfe anstrebt, widersetzen, gerät Hilfe entweder zu einer von zunehmender Irrationalität umfluteten Insel von Solidarität und Empathie oder sie wird selbst Teil dessen, was sich schließlich doch noch erneuert: der Sicherheitsapparate, die den Status Quo schützen sollen.

Die Befriedungsstrategien, die das internationale Krisenmanagement zur Bewältigung der neuen Konflikte praktiziert, ähneln denen des 18. und 19. Jahrhunderts. Wie zu Zeiten des viktorianischen Englands geht es um eine repressive Armenfürsorge, in der selbst noch die Opfer in gut und böse aufgeteilt werden. Die »guten Opfer«, die aufgrund politischen Wohlverhaltens jede Unterstützung verdienen, erhalten wie kürzlich in Jugoslawien so genannte »konditionierte Hilfen«, während die vielen »störenden Opfer« mitunter über Generationen hinweg in Flüchtlingslagern dahinvegetieren müssen oder in Exportproduktionszonen, den modernen Arbeitshäusern, ausgebeutet und diszipliniert werden.

Wie kaum ein anderes Mittel kann Hilfe aber auch zur Überwindung politischer Legitimationsdefizite beitragen. Warlords und politische Eliten, die ihre Vorherrschaft kaum noch über funktionierende Formen von Staatlichkeit legitimieren können, sichern sich Gefolgschaft über die Gleichzeitigkeit von Gewalt und ein Minimum an sozialer Versorgung, das sie ihrer Klientel anbieten und für das ausländische Hilfe zu sorgen hat.

aus: *Thomas Gebauer: Kritische Nothilfe - Als müsse die Rettung erst noch erdacht werden, 2005*

engagiert sich mittlerweile im „Geschäftsfeld“ Sozialpolitik.

Die von diesen neoliberal orientierten Institutionen propagierte Sozialpolitik kritisiert traditionelle öffentliche sozialpolitische Maßnah-

Sicherung im Süden? – IN: Der Überblick 1/2001, S.11-17. Gsänger vergleicht dort die Ansätze von Weltbank und ILO.)

men (in deren Tradition die ILO steht) und will an die Stelle breiter gesellschaftlicher Umverteilung v.a. die Konzentration auf die Ärmsten der Armen („targeting“) bzw. „Sozialrisikenmanagement“ treten lassen. Wo immer möglich, sollen Eigenvorsorge und Marktlösungen Vorrang erhalten. Das alte Fürsorgeprinzip wird wieder zur Geltung

gebracht, indem der Staat nur dort einspringen soll, wo Individuen, Familien oder soziale Netzwerke ‚versagen‘.

Sozialpolitik wird auf wenige Felder beschränkt, vornehmlich auf eine rudimentäre Gesundheitsversorgung, die Schaffung von Bildungseinrichtungen und -maßnahmen für ärmere Bevölkerungsschichten sowie Sozialtransfers an genau abgezielte Bevölkerungsgruppen. Die Betonung von Bildung und Gesundheit ist dabei nicht zufällig, sollen diese Sektoren doch der Herstellung individueller Handlungsfähigkeit und dem Ausbau von Humankapital dienen. Sozialpolitik wird dann (gerade in Kombination mit einer inhaltlichen Ausrichtung von Bildung am Markt und der Begrenzung von Gesundheitsdienstleistungen auf „das Wesentliche“) als „Sprungbrett“ verstanden, das zur Verbesserung bzw. Stabilisierung der Lebenssituation beitragen soll. Der *Targeting*-Ansatz führt zu einer Vereinzelung der ‚Ärmsten der Armen‘; die bedürfniszentrierte Unterstützung, die ihnen gewährt wird, darf außerdem nicht „marktverzerrend“ sein. Dieser Paradigmenwechsel geht einher mit einer Verschiebung „from entitlement to obligation“ (Hartmann, 61). Aus unbedingten Bürger- und Menschenrechten werden bedingte und widerrufliche „Kundenrechte“, die als Vertragsleistung verstanden werden und daher „gegenseitige Verpflichtungen“ vorsehen.

Der gegenwärtige Diskurs der „Armutsbekämpfung“ kann daher als Versuch gedeutet werden, (extreme) Armut zu lindern, ohne am neoliberalen Setup etwas ändern zu müssen. Das „Recht auf Entwicklung“ wird einem wirtschaftspolitischen Rahmen von Freihandel, Marktöffnung und einem „dauerhaften und flächendeckenden

Wachstum (als) Voraussetzung für Entwicklung und Armutsminderung“ (Christa Wichterich) unterworfen. Armut wird nicht länger in den Kontext ihrer strukturellen Ursachen gestellt, d.h. man propagiert ein Konzept von Armutsbekämpfung, das von makroökonomischen Prozessen und Machtfragen, von sozialer Ungleichheit, Unsicherheit und einer ungerechten Verteilung von Ressourcen entkoppelt ist.<sup>33</sup>

Gleichzeitig hat der Neoliberalismus ein affirmatives Verhältnis zu Risiko und Unsicherheit: Risiken werden nicht mehr als zu beseitigendes Defizit gesehen, sondern vielmehr als konstitutive Bedingung für „individuelle Entfaltung“ und gesellschaftlichen Fortschritt. Wer nicht wagt, der nicht gewinnt. Prekarisierung – ein Phänomen, das weit mehr als bloß Fragen von Armut und Verarmung berührt – ist darum kein Betriebsunfall, sondern ein erwünschtes Strukturmerkmal neoliberalisierter Gesellschaften.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Zur Kritik am Ansatz der Millennium Development Goals, dem neuesten neoliberalen „Sozialprogramm“ siehe: Christa Wichterich, *iz3w*, Mai 2005

<sup>34</sup> Soziale Risiken gelten im Neoliberalismus in erster Linie als Ergebnis individueller Defizite oder individuellen Versagens. Reichtum wird als Leistungsanreiz legitimiert. So gilt für den neoliberalen Vordenker Friedrich von Hayek ungleiche Einkommensverteilung als „Ausdruck des Problems asymmetrischer Information; ‚Unterentwicklung‘ (sei) eine Frage von Inkompetenz und Rückständigkeit bzw. verweigerten Lernen vom Erfolgreichen. Und „soziale Gerechtigkeit“ behindere das evolutionäre Lernen, weil „bei Versuch und Irrtum der Irrtum wegen sozialer Absicherung nicht sichtbar und erfahrbar werde“ (Schui / Blankenberg, 117f.)

Mitte der 80er Jahre erklärte der Pressesprecher des »Internationalen Währungsfonds«, in diesem Sinne, es sei nicht nur unvermeidlich, sondern gewollt, dass es Verlierer geben würde.

## Subjektivierung und Kontrolle

Sozialpolitik ist von Anfang an in erheblichem Maße Produktion und Pflege „fügsamer Körper“ (Foucault) gewesen.<sup>35</sup> „Subjektivierung“, d.h. die Produktion von bestimmten erwünschten Subjekten ist stets ein zentrales Moment von Kontrolle und Regierung. Während jedoch die fordistische Disziplargesellschaft durch eine Inklusion möglichst aller Subjekte diese zu kontrollieren versuchte, so ist die neoliberale Regierung auf die Produktion von Eigenverantwortung ausgerichtet. An die Stelle des Wohlfahrtsstaates tritt als Inklusionsmechanismus die Selbstkontrolle.<sup>36</sup>

Innerhalb einer solchen indirekten Regierung distanziert sich der Staat von einer direkten Regierungsposition und nimmt die Rolle des Ermöglichenden, Anleitenden, Rahmenbedingungen Setzenden und Aktivierenden ein, während das Machen den Bürgern überlassen bleibt. Eine Politik wird konstitu-

<sup>35</sup> „Die Sozialversicherung schaffte Sicherheit in doppelter Weise. Zum einen machte sie aus der religiös und moralisch motivierten Fürsorge ein »sozialversichertes« Recht auf Lebensunterhalt und vereinigte mit dem Prinzip der Solidarhaftung ihre Mitglieder zu einem höchst wirksamen *contrat social*. Zum anderen gelang es ihr auf diese Weise, zwischen Arbeitern und Unternehmern zu vermitteln. Ihre befriedende Potenz lag darin, über die Gleichheit vor dem (Sozial-)Recht Loyalität trotz fortbestehender materieller Ungleichheit herzustellen: Die Sozialversicherung war so gesehen gerade auch eine »Versicherung« der Reichen und Mächtigen gegen die »gefährlichen Klassen.«“ (Henning Schmidt-Semisch: Risiko – IN: Glossar der Gegenwart, S. 223)

<sup>36</sup> Siehe ausführlich zu dem hier gefolgten Ansatz der „gouvernementality studies“: *Gouvernementalität der Gegenwart – Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, hrsg. Von Ulrich Bröckling u.a., Frankfurt, 2000, und: Julia Franz: *Die Regierung der Qualität*, Gießen, 2004 – unter: [bildung.twoday.net/stories/746788](http://bildung.twoday.net/stories/746788)

iert, die die Subjekte dazu anleitet, sich selbst zu regieren bzw. ‚das Leben in die eigene Hand zu nehmen‘. Regieren bedeutet nun Aktivierung von Engagement und Initiative, Aktivierung der Kräfte und der Entscheidungsbereitschaft des Einzelnen. Verantwortung und Zuständigkeit werden dabei von formeller, staatlicher Regierung an individuelle Subjekte delegiert (Responsibilisierung). Dies äußert sich in Strategien des Empowerments und der Mobilisierung von Individuen unter dem Signum von Eigenverantwortung, Eigenständigkeit und Eigeninitiative (zur Kritik s.u.).

Zum Vor- oder Leitbild der neoliberalen Subjektivierung bzw. zum Persönlichkeitsmodell des Neoliberalismus wird die Figur des aktiven Selbstunternehmers, der ein „Projekt aus sich selbst“ macht. Dieses selbstverantwortliche Subjekt kann auch ein kollektives Subjekt sein - *communities*, wie zum Beispiel Familien, Nachbarschaften und alle möglichen Initiativen.<sup>37</sup>

Responsibilisierung ist die Antwort des Neoliberalismus auf die durch den Abbau der öffentlichen Sphäre entstehende Lücke bei der Aufgabenerfüllung. „Mit der allseits beklagten Deregulierung“, so Ulrich Bröckling (Glossar der Gegenwart, S.164), „korrespondieren neue Modi der Re-Regulierung, der Rückzug des Staates geht einher mit dem Aufbau individueller und community-bezogener Selbststeuerungspotenziale.“

Individuen und Gemeinschaften werden nicht vorrangig mittels (Androhung) körperlicher oder rechtlicher Gewalt integriert oder bestraft, sondern durch Responsibilisierung. Das macht die

<sup>37</sup> Siehe dazu ausführlich: Nikolas Rose: Tod des Sozialen? – in: Gouvernamentalität der Gegenwart, hrsg. Von Ulrich Bröckling u.a., Frankfurt, 2004, S. 72-109.

„Freiheit“ der Regierten erforderlich, wobei der *rationale Gebrauch dieser Freiheit* Bedingung einer „ökonomischen“ Regierung ist. Ziel der (neo)liberalen Regierungsrationalität ist es also, Subjekte zu produzieren, die nur wollen, was als ‚rational‘ gilt. Der Selbstunternehmer steht unter der Anforderung, sich „richtig“ zu entscheiden

Erfolg oder Scheitern kann im Leben eines Selbstunternehmers nicht mehr extern attribuiert werden, sondern werden dem Auswählen falscher Handlungsalternativen durch das Individuum zugeschrieben. *Du kannst es schaffen, wenn du dich nur richtig bemühst*, lautet das Erfolgsversprechen, dem allerdings die Drohung inhärent ist *Wenn du dich nicht bemühst, dann wirst du scheitern und selber schuld sein*. Empowerment und „Blame the victim“ sind zwei Seiten derselben Medaille.<sup>38</sup> Eigenes Leben, eigener Erfolg, eigenes Scheitern. Aus Opfern werden Täter und Systemprobleme werden in persönliches Versagen abgewandelt und politisch abgebaut.

Es entsteht eine permanente "Schuldvermutung": Aus einem Recht des Einzelnen gegen den Staat auf die Produktion kollektiver Schutzgüter wird zunehmend ein Anspruch des Staates gegenüber dem Einzelnen auf rationales Verhalten.

### Abfindung fürs Mitspielen

Eine bedürfniszentrierte Unterstützung der (Ärmsten der) Armen im Rahmen eines *Targeting*-Ansatzes verschafft diesen „und mögen die sozialen Leistungen auch gering sein, zumindest die Fassade von sozialer Integration und Würde“

<sup>38</sup> Mit dem Verschwinden des Opfer-Typus wird allerdings *auch* die traditionelle Stigmatisierungspraktik entkräftet.

(Hartmann). Indem „Bevölkerungen so gemanagt werden, dass das Gewebe der Gesellschaft intakt bleibt“ (Hartmann, 70), wirkt der Wohlfahrtsstaat funktional systemerhaltend.<sup>39</sup>

Institutionalisierte Sozialpolitik hatte in kapitalistischen Gesellschaften also nie (nur) die Aufgabe der Bekämpfung absoluter Armut. Diejenigen, für die das System keine Verwendung hat, wurden und werden ausgeblendet bzw. bekommen als „absolute Arme“ eine Gnadenbrot, sofern sie als „würdige Arme“ betrachtet werden. Die ‚gefährlichen Klassen‘ sollen kontrolliert und ihr mögliches Störpotential entschärft werden (siehe Kasten). Die Nützlichen dagegen werden (re)integriert und bereitgehalten, indem man ihnen hilft, sich „verantwortlich zu entscheiden“.<sup>40</sup> Zugleich soll die Polemik gegen die Wohlfahrtsgesellschaft Ansprüche eindämmen und die Privilegierung der „Modernisierungsgewinner“ legitimieren, indem andere zu Versa-

<sup>39</sup> Hartmann gibt zu bedenken: "Imagine what would happen if the welfare state was in fact abolished overnight. Literally millions of people would become instantly destitute; there would be no one to blame for excessive government spending; maintenance of civil order might become troublesome; and it is possible that markets might collapse, as in the Great Depression, producing a similar state of turmoil and hardship. (...) Though neoliberalism may exacerbate inequality on a massive scale, welfare provision in wealthy countries is integral to its continued success." (Hartmann, 70)

<sup>40</sup> Hartmann spricht von „the attempt to 'help' individuals to align their individual desires with those of the government and to acquire the requisite virtues in order to become self-governing, enterprising individuals - speaking the language of activity and participation.“ Sozialleistungen sind damit zugleich auch Zwangsmaßnahmen, weil ihre Nichtbefolgung in finanziellen Sanktionen u.ä. mündet und die Überwachung des "Sozialfalls" (durch einen *case manager* etc.) durch einen "disziplinierenden Blick" (Foucault) legitimiert wird.

## Sicherheitsstaat und soziale Unsicherheit

### Kehrseiten einer Medaille

Sicherheitsproduktion und Repression setzen dort ein, wo Selbstführung nicht hergestellt werden kann. Foucault fasst dies unter dem Begriff des „Sicherheitsdispositivs“: Bestimmte Gruppen werden als Risikopopulationen) kategorisiert, um sie durch den Einschluss bzw. Ausschluss von bestimmten Räumen kontrollierbar und somit regierbar zu machen. Tony Evans weist in seinem Buch „The Politics of Human Rights“ (London) diesen „Sicherheitsdispositiven“ die Aufgabe zu, potentielle Gefahr zu reduzieren. „Wo die Demokratie niedriger Intensität nicht mehr in der Lage ist, Dissens zum Schweigen zu bringen“, so Evans (S.89), „suchen Regierungen neue Strategien, um mit sozialen Unruhen fertig zu werden (...) nämlich Armenfürsorge und Aufrührkontrolle. Wenn auch diese Strategien versagen, um politische und wirtschaftliche Destabilisierung zu verhindern, greifen Regierungen zu militärischer Gewalt. Wo soziale Unruhen die geschmeidige Fortführung der Globalisierung gefährden, werden Demokratie und Menschenrechte hintangestellt. Entscheidungsmacher/innen fragen selten nach Rechenschaftspflicht, wenn die Beibehaltung der globalen politischen Ökonomie auf dem Spiel steht.“

Unter neoliberaler Ägide ist es eine der zentralen Gestaltungsaufgaben des Staates, den Ausschluss eines wachsenden Teils der Bevölkerung aus der formellen Ökonomie und ihre Abdrängung in die Informalität (Unsicherheit und Marginalisierung) oder die Arbeitslosigkeit (Überflüssigkeit bzw. Bereithalten als Reservearmee) zu möglichst gerin-

gen gesellschaftlichen Kosten zu bewerkstelligen. Sobald die Gesellschaft nicht mehr glaubwürdig Integration und Inklusion in die materielle Kultur versprechen (geschweige denn bieten) kann, droht Anomie. Arbeit ohne Sozialstandards, lokale Warlords und paramilitärische Bürgerwehren bzw. (organisierte) Kriminalität sind da nur verschiedene Seiten derselben Medaille.

Der Ausbau des Sicherheitsstaates, wenn die Integration im Sinne neoliberaler ‚Gouvernementalität‘ (Michael Foucault) nicht (mehr) funktioniert (siehe Kap. Kritik des Selbsthilfeansatzes) ist die Kehrseite von einer bleibenden bzw. steigenden sozialen Unsicherheit, was sich etwa in den Philippinen sehr gut beobachten lässt.

Die ‚überflüssige Bevölkerung‘ muss kontrolliert werden, sie wird gettoisiert – und kriminalisiert. Fast alles ist erlaubt, um die „gefährlichen Überflüssigen“ abzuwehren. Verschärfte Gesetze, höhere Gefängnisstrafen, mehr Kompetenzen für die Sicherheitsorgane, Lager und Rechtsverweigerung für Migrant/innen, Betretungsverbote, Zero Tolerance, die Verpolizeilichung von Militärinterventionen oder die Einschränkung des Datenschutzes.

„Zwischen sozialpolitischem Rückzug und strafrechtlicher Offensive des Staates besteht ideologisch wie praktisch ein organischer Zusammenhang“ so Pierre Bourdieu 1998 in der *Le Monde diplomatique*. Sicherheit wird zudem zur Ersatzlegitimation eines Staates, der sich durch Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und Welt-

marktorientierung selbst geschwächt hat. Auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik kann der Staat noch Souveränität inszenieren, die er auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik längst aufgegeben hat. Wo immer mehr Modernisierungsverlierer von der materiellen Kultur dauerhaft abgekoppelt zu werden drohen und immer mehr prekäre Lebensverhältnisse entstehen, bedarf es einer neuen Begründung des Staates.

Dabei kommt es bei der Begründung dieser Politik zu auffälligen Parallelen zwischen neoliberal orientierten Staaten, die auch auf das modernistische Entwicklungsparadigma zurückgreifen, und asiatischen Entwicklungsdiktaturen, den autoritären Verfechtern der ‚asiatischen Werte‘. Hier wie dort definieren und implementieren Experten „wissenschaftlich“ und nicht die Menschen auf demokratischem Wege, was als Entwicklung gelten und als gesellschaftliches Ziel angestrebt werden soll. Ökonomisches Wachstum und der verengte Entwicklungsbegriff des Ökonomismus dienen als Rechtfertigung für die Verletzung von Menschenrechten, notwendige Opfer, um den ‚großen Sprung nach vorne‘, den *big push*, zuwege zu bringen (die asiatischen NGOs reden hier von „Entwicklungsaggression“). Yash Ghai sprach 1996 in Bangkok auf dem ersten ASEM-Gegengipfel von einer „unholy alliance, consolidated around the acceptance of the ‘virtues of the market’ and by a close identity of economic and political interests between west and Asian states.“

gern und Sündenböcken für die kapitalistischen Krisen gestempelt werden.<sup>41</sup>

## Kritik am Selbsthilfeansatz

Die Stärkung der Selbsthilfe und der Eigenverantwortung kann auf die tief internalisierte modernbürgerliche Idee vom Vorrang von Arbeit, Selbsthilfe und Eigenvorsorge und das selbstverständlich gewordene Konzept der Leistungsgesellschaft zurückgreifen.

Wie im Fall der Begriffe ‚Demokratie‘ oder ‚Partizipation‘ greift neoliberale Sozialpolitik dabei auf die ‚Vorarbeit‘ emanzipatorischer bzw. alternativer Ansätze zurück, die schon Jahre zuvor begannen, den „großen Fürsten“ zu de(kon)struieren, den der starke Staat im Zeitalter von Keynesianismus, Fordismus und ‚erster Moderne‘ (Ulrich Beck) darstellte.<sup>42</sup>

Dass Sozialpolitik keine „paternalistische Veranstaltung“ (Berner u. Philipps) per top-down sein sollte, sondern es vielmehr den Menschen ermöglicht werden soll, als Subjekte

<sup>41</sup> Sozialpsychologisch handelt es sich um eine Strategie der (Noch)Arbeitsplatzbesitzer, durch eine Betonung einer Unähnlichkeit zwischen Arbeitslosen und ihrer eigener Lage, die Angst um den eigenen Arbeitsplatzverlust zu bekämpfen als auch die eigene günstigere Situation zu legitimieren. Man meint mittels Wohlverhaltens seinen eigenen Arbeitsplatz sichern zu können, und die Arbeitslosen werden aus "Angst vor Ansteckung" ausgegrenzt.

<sup>42</sup> Ebenso - darauf weist etwa die Gruppe Blauer Montag hin - kann und konnte neoliberal verursachte Prekarisierung „an eine "Prekarität von unten" anknüpfen bzw. diese umdrehen. Es ist wichtig zu betonen, dass "Individualisierung" keine neoliberale Erfindung ist, sondern auch im Mittelpunkt der antiautoritären Massenbewegungen seit den späten 1960er Jahren stand. Prekarität ist insofern auch ein - obzwar sehr vermitteltes - Resultat des Hasses auf (und des Protestes gegen) das Fließband, gegen Anstalten wie die Fabrik, die Armee, die Schule u.s.w..

Das Konzept „**Community**“, so Berner und Philipps, ist in sich hoch problematisch. Er vermischt administrative, räumliche und soziale Aspekte in oft ungeklärter Weise, er vereinfacht eine komplexe soziale Realität. Berner und Philipps halten ihn für eher hinderlich als nützlich bei der Analyse lokaler Machtsysteme. Wenn NGO-Aktivistinnen und Sozialwissenschaftler davon berichten, wie ein Gemeinwesen versucht habe, die Regierung zu beeinflussen, einen Brunnen gebohrt, Geld geliehen, über eine Entwicklungsstrategie entschieden habe, über wen sprechen sie dann? Über alle Mitglieder oder nur die Mehrheit, nur die Hausbesitzer oder auch die Mieter, nur die Älteren, die Wohlhabenderen und Gebildeten, die Männer? Wird der Wille „des“ Gemeinwesens von einer Organisation und ihrer Führung repräsentiert, oder verfolgt letztere vor allem eigene Partikularinteressen?

Empirische Befunde legen eine sehr kritische Perspektive nahe. Sogar gewählte Nachbarschafts-Vertreter nutzten ihre Position, um Grundstücke auf Kosten der rechtmäßigen Nutznießer an Dritte zu verschieben. So kommt es in der Entwicklungspraxis regelmäßig zur Aneignung von Projekten durch lokale Eliten. Und selbst wenn offene Korruption und Günstlingswirtschaft unterbunden werden können, profitieren lokale Machthaber, Eliten und Männer meist weit überproportional von Sanierungs- und anderen Hilfsprogrammen.

Es reicht also nicht, Programme und Projekte für strukturell benachteiligte Gruppen zu öffnen; vielmehr müssen Regierungen und NGOs sich aktiv darum bemühen, Frauen, ethnische und religiöse Minderheiten, Behinderte, Mieter kurz, die Ärmsten der Armen einzubeziehen. Partizipation ist nur dann nicht selektiv, wenn Entwicklungsarbeiter schweigende Interessen zum Sprechen bringen, anstatt immer nur einigen Führern und prominenten Figuren zuzuhören. Wer die Armen als homogene Gruppe betrachtet, trägt zur weiteren Marginalisierung der Bedürftigsten bei.

den Entwicklungsprozess bottom-up mitzugestalten, ist Grundidee des Empowerment-Ansatzes. Schon in den siebziger Jahren wurde außerdem wahrgenommen, dass Strategien der Armen phantasievoll und oft kosteneffizient sind, Regierungshandeln dagegen gerade in Ländern der ‚Dritten Welt‘ oft weniger kompetent und an Partikularinteressen orientiert.

Man ging davon aus, dass die Betroffenen am ehesten über wichtige Informationen verfügten, die den Experten fehlen. Da die Armen an Entwurf und Durchführung von Maßnahmen beteiligt seien, würden sie sich auch (eher) für die Erhaltung der Errungenschaften verantwortlich fühlen. Außerdem könnten sie als Mittel zur Effizienz-erhöhung und Kostenreduzierung

Zeit, Anstrengungen und häufig Geldbeiträge armer Gemeinwesen mobilisieren.<sup>43</sup> Demgegenüber kritisieren Berner u. Philipps, dass der Empowerment-Ansatz meist fälschlicherweise unterstelle, die Armen verfügten über ungenutzte Ressourcen und Kapazitäten.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> „Wohnungsbau in Selbsthilfe“ (gemeinhin als Squatting bezeichnet) sei „der einzige Weg, den rapide wachsenden Bedarf an Unterkünften für die Masse der Bevölkerung zu decken und somit eher eine Lösung als ein Problem“ konstatieren beispielsweise Berner und Philipps.

<sup>44</sup> Das gilt auch für ihr Zeitbudget. Die Vorstellung, dass, wer arm ist, automatisch über viel Zeit verfüge, kann eher als Vorurteil der modernen Leistungsideologie gelten. Zeit, darauf weisen Berner und Philipps hin, ist eines der knappsten und kostbarsten Güter für arme Menschen und insbesondere Frauen. „Gerade in den einkommenschwächsten

Die Förderung von „livelihood“ durch Projekte, Kleinkreditprogramme etc. gilt bis heute als Königsweg der Armutsbekämpfung. Die Nachfrage nach den einfachen Gütern und Dienstleistungen, die die Armen produzieren können, ist jedoch begrenzt, und zudem bildet sich in jeder lukrativ scheinenden Marktnische rasch Konkurrenz durch kompetentere und kapitalstärkere Unternehmen.

Schließlich werden *Communities* oft als homogene und solidarische Gemeinschaften konstruiert, die fehlende staatliche bzw. individuelle soziale Sicherung auffangen könnten. Dagegen wenden Berner und Philipps ein: „Das idyllische Bild des armen Gemeinwesens, das den Neopopulisten so ans Herz gewachsen ist, ist das Resultat einer Romantisierung durch Außenseiter. Entwicklungsarbeit ‚von unten‘ hat sich der Tatsache zu stellen, dass Marginalisierung und Ausbeutung auch innerhalb der Slums stattfinden.“ (siehe Kasten).

(Neo)liberal orientierte Sozial- und Entwicklungspolitik jedoch blendet die Verteilungsfrage weit stärker und systematischer aus als seine linksliberalen/alternativen Vordenker/innen. Übrig bleibt nur ein „Befähigungsimperativ“, der ungenutzte Potentiale als Hauptursache von Armut identifiziert und letztlich die Betroffenen den Schwarzen Peter zuschiebt.<sup>45</sup> Hinter der frohen Bot-

---

Haushalten arbeiten alle Männer und Frauen [und oft auch die Kinder] so viele Stunden am Tag, dass ihnen für die von ihnen erwarteten Beiträge zum Projekterfolg schlicht die Zeit fehlt.“ Das Interesse, über wichtige gemeinsame Anliegen einen Konsens herzustellen, ist außerdem unter Armen nicht unbedingt größer ausgebildet als gewöhnlich. „In Indonesien beispielsweise wird partisipasi allgemein als Last im Sinne von staatlich verordneter Zwangsarbeit verstanden.“, so Berner und Philipps.

<sup>45</sup> Eine vorzügliche Kritik eines „Bemächtigungsimperativs“ in Form einer „professio-

schaft, dass man sich selbst helfen könne, steckt immer öfter die Behauptung, die eigene Misere sei im Grunde dadurch verursacht, dass man sich noch nicht ausreichend bemüht (bzw. sich in den ‚sozialen Hängematten‘ des ‚Versorgungsstaates‘ bequem gemacht) habe. Der Fokus ist völlig von Mangelzuständen weg (deren Behebung erhebliche Umverteilung erfordert) hin auf Hindernisse (die beseitigt werden können, ohne dass Dritte Opfer bringen müssen) verschoben worden. „Die allgemeine Bewegung hin zur Selbsthilfe“ so Berner u. Philipps, „kann als unverfängliche Oberfläche des handfesten Versuchs verstanden werden, Umverteilung auf internationaler und innergesellschaftlicher Ebene zu diskreditieren. Ist es ihre Effizienz, oder doch die implizite Rechtfertigung von Ausgabenkürzungen, die sie bei Regierungen und Entwicklungsträgern so populär macht? (Berner u. Philipps)<sup>46</sup>

---

nellen Unterstützung eines eigenverantwortlichen Alltags“, der die gesellschaftliche Machtverteilung unberücksichtigt lasse, findet sich in Ulrich Bröckling: Empowerment – IN: Glossar der Gegenwart, S.55-62

<sup>46</sup> Das Prinzip der Kostendeckung ist mit Armutsbekämpfung unvereinbar. Eine Vielzahl von Forschungsergebnissen belegt, dass Wirtschaftswachstum ohne sozialstaatliche Umverteilung gesellschaftliche Ungleichheiten verstärkt und den Armen kaum oder gar nicht zugute kommt. Das gesteht die Weltbank mittlerweile selber ein, hält aber in beinahe zynischer Weise daran fest, Umverteilung gefährde in den meisten Ländern die politische Stabilität und führe zu gewaltsamen Konflikten. Die Annahme, dass von der Unzufriedenheit Steuern zahlender Eliten für Regierungen eine größere Bedrohung ihrer Machtbasis ausgeht als massenhaft verbreiteter Armut, wird unter Linken zwar nicht gerne gehört, dürfte aber von einiger Stichhaltigkeit sein. Subventionen, wirtschaftspolitisch zum Schimpfwort geworden, stellen jedoch eine notwendige Bedingung dar, die viel zitierten „Ärmsten der Armen“ überhaupt zu erreichen.

Qualifizierung oder Anschubfinanzierung allein leistet keinen nachhaltigen Beitrag zu sozialer Sicherung. Ein Netto-Transfer ökonomischer und politischer Ressourcen ist ebenso notwendig. Armut und Wohlstand sind zwei Seiten einer Medaille. Nachhaltige Lösungen erfordern entweder Partnerschaft oder Konfrontation. Selbsthilfeansätze können und sollen komplementärer Teil von Strategien zur Bekämpfung von Ausbeutung und Marginalisierung sein; sie können solche Strategien jedoch keinesfalls ersetzen. Giles Mohan und Kristian Stokke stellen dem neoliberalen Empowermentbegriff daher auch eine „post-marxistische“ Variante entgegen, der „auf sozialer Bewusstseinsbildung und Mobilisierung beruht“ und die „hegemonialen Interessen innerhalb von Staat und Markt herausfordert“. (Gilles Mohan / Kristian Stokke *“Participation development and empowerment: The dangers of localism”*, *Third World Quarterly* 21, 2000, 2:247-268)

---

### Formale soziale Sicherung in den Philippinen<sup>47</sup>

---

In den Philippinen gibt es zwei Pflichtversicherungssysteme: das *Government Security Insurance System* (GSIS) für die öffentlichen Bediensteten und das *Social Security System* (SSS) für den Teil der arbeitenden Bevölkerung, der in einem offiziellen privaten Arbeitsverhältnis steht. Es handelt sich um Familienmitversicherungen, die Renten-, Kranken- und Unfallversicherungsgrundleistungen umfassen (siehe Kasten). Hinzu kommen op-

---

<sup>47</sup> Eine knappe tabellarische Gegenüberstellung der jeweiligen formalen sozialen Sicherungssysteme in Süd/ost/asien finden sich in: Soziale Sicherheit in Asien, S. 354-57. Zu längeren Trends bei den Sozialausgaben, siehe Croissant, S. 122

tionale Leistungen wie Lebensversicherung oder Darlehen, die von gezahlter Beitragshöhe und zusätzlichen Sicherheiten abhängig sind. Wie in den meisten Entwicklungsländern bieten die Sozialversicherungen keine Absicherung gegen Arbeitslosigkeit.<sup>48</sup>

Diese Sozialversicherungen beruhen nahezu ausschließlich auf dem Leistungs- und Äquivalenzprinzip; Elemente von Bedarfs- und Solidarprinzip sind sehr spärlich. Des Weiteren erfasst dieses formelle Sicherungssystem nur knapp die Hälfte (2002: 49%) der Arbeitnehmer/innen; da die Leistungen jedoch nach Einzahlungsbeiträgen gestaffelt sind, gilt nur eine kleine Minderheit (2002: 7,3 %) als „ausreichend sozialversicherungsbeschäftigt“. Gerade einmal 500.000 Arbeitskräfte im privaten Sektor verfügen über einen Tarifvertrag, der die Zahlung der Sozialabgaben sicherstellt.

Der größere Teil der Bevölkerung ist noch immer in der Landwirtschaft tätig, prekär bzw. als ‚unbezahlte/r Helfer/in im familiären Umfeld‘ beschäftigt oder hat sich Erwerbsmöglichkeiten im informellen Sektor geschaffen. Die formellen Sicherungssysteme kommen also den ohnehin Bessergestellten (Mittelklasse) zugute und nutzen am wenigsten den Gruppen, die ihrer am meisten bedürfen: den ländlichen und städtischen Armen des informellen Sektors.

Neben dem niedrigen Abdeckungsgrad hat v.a. das SSS erhebliche Finanzierungs- und Verwaltungsprobleme, die die Leistungseffizienz schmälern. Managementprobleme – (Posten im Management erhalten i.d.R. Günstlinge des Präsidenten) führten regelmäßig zu Unterschla-

<sup>48</sup> Eine kurze Geschichte der Sozialgesetzgebung in den Philippinen findet sich bei Ebbinghaus, S. 270ff.

## Beiträge und Leistungen

11,9% des Bruttoeinkommens werden in die Sozialversicherung eingezahlt. Für die Rentenversicherung werden 8,4% abgeführt, 5,07% durch den Arbeitgeber, 3,33% durch den Arbeitnehmer. Die Beitragsbemessungsgrenze liegt bei 15.000 Pesos (2002). Wer mehr als 20 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen ist, erhält 40% des letzten Einkommens (höchstens 6.000 Pesos) als Rente. Die Mindestrente für alle, die mehr als 20 Jahre eingezahlt haben, liegt bei 2.400 Pesos, für die, die zwischen 10 und 20 Jahre eingezahlt haben, bei 1.200 Pesos. Mit 60 kann man in Rente gehen. Wer bis dahin weniger als 120 Monate eingezahlt hat, darf bis 65 arbeiten oder bekommt eine Einmalzahlung.

Für die Krankenversicherung Philhealth (Beitragsbemessungsgrenze: 10.000 Pesos) werden 2,5% paritätisch abgeführt. Philhealth erstattet begrenzt einige medizinischen Grundleistungen und übernimmt bis zu einem Drittel der Kosten für (nur) bis zu 45 Tagen Krankenhausaufenthalt. Krankengeld (90% des Gehalts mit drei Karenztagen bzw. 100% nach Entbindung) werden durch die Rentenversicherung getragen. Rentner und Pensionäre genießen ebenfalls den Schutz von Philhealth. Die Beiträge für einige, nicht aber für alle, *indigents* - Menschen mit keinem oder zu niedrigem Einkommen – werden vom Staat übernommen (Beiträge müssen erst ab 1.000 Pesos Monatseinkommen gezahlt werden).

Den Beitrag zur Unfallversicherung in Höhe von 1% (Beitragsbemessungsgrenze: 3.000 Pesos) werden alleine vom Arbeitgeber entrichtet. Die Versicherung zahlt bei Arbeitsunfähigkeit bis zu sechs Monaten 90% des Lohns (mindestens 10 Pesos, höchstens 300 Pesos pro Tag) und eine Invalidenrente, die 115% des jeweiligen Rentenanspruchs, mindestens aber 2.000 Pesos, beträgt.

*Quelle und weitere Details siehe:*

[ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2002-2003/asia/philippines.html](http://ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2002-2003/asia/philippines.html)

gung und hohen Verwaltungskosten. Eine suboptimale Kostenplanung<sup>49</sup>, die geringe Rentabilität der angelegten Gelder, Kompetenzüberschneidungen und eine unzureichende Beitragsmoral von Arbeitgebern und den wenigen Selbstständigen, die sich freiwillig im SSS

<sup>49</sup> Die Verwaltung von Sozialversicherungssystemen ist allerdings ausgesprochen komplex: Buchhaltung, Sicherung der Befolgung der Regelungen durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer und die Ausübung einer wirksamen Kontrolle der Leistungsträger und der Regulierungsmechanismen verlangen nach einer gut funktionierenden Verwaltungsstruktur. In vielen Entwicklungsländern funktionieren diese Verfahren nur unzureichend.

versichert haben<sup>50</sup>, führen zu einer erratischen Leistungsgewährung durch das SSS.<sup>51</sup> Seit 1993 übersteigen die ausgezahlten Leistungen die Einzahlungen. Man geht davon aus, dass spätestens 2015 das SSS pleite ist.

Nur ein Drittel der Mitglieder soll regelmäßig seine Beiträge einzahlen und nur 40–60 Prozent der Arbeitgeber überhaupt Sozialversicherungsbeiträge abführen – ohne dass dies für die Säumigen Konsequenzen

<sup>50</sup> 1983 waren nur 2,8% der „Selbstständigen“ als Mitglieder bei der SSS registriert – was auch daran liegt, dass informelle Beschäftigungen vom Versicherungssystem kaum erfasst werden können.

<sup>51</sup> Ausführlich siehe Reyes, a.a.O.

zen hätte. Mitte 2004 schuldeten nach Angaben der Manila Times (28.9.2004) 39.200 Unternehmen dem SSS 5 Mrd. Pesos. Arbeitnehmer/innen, für die keine Beiträge gezahlt wurden, gehen im Fall einer Leistungsbeantragung leer aus.<sup>52</sup>

Außerdem hält die Lohnentwicklung nicht mit den steigenden Lebenshaltungskosten Schritt. Eine bloß unterproportionale und verzögerte Angleichung der Sozialleistungen führt zu steigenden privaten Sozialkosten.

### Private Kapitalvorsorge

Die wenigen Wohlhabenden in den Philippinen sind auf soziale Sicherungssysteme nicht angewiesen, sie können Notsituationen durch ihr Einkommen und Vermögen bewältigen und sind in der Lage, Bildungs- oder Gesundheitsleistungen aus eigener Tasche zu bezahlen. Alle anderen sind jedoch auf Sicherungssysteme angewiesen; auch diejenigen, die sozialversichert sind, müssen der begrenzten Leistungen wegen auf weitere Sicherungsmodi zurückgreifen (bzw. können sich nicht auf die Leistungen der formellen Systeme verlassen).<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Wegen der sehr niedrigen Beitragbemessungsgrenzen unterscheiden sich die Einzahlungen sehr armer und sehr reicher Versicherungsmitglieder kaum. „Schlimmstenfalls werden die Beiträge der Ärmeren, die an entlegeneren Orten wohnen, von den wohlhabenderen Mitgliedern mit mehr Zugang zu den Vertragspartnern von Philhealth öfter genutzt“ (Philhealth, 2003)

<sup>53</sup> „Es ist begreiflich, dass, wenn sich zu viel des Volkseinkommens in den Händen der Reichen befindet, die sich private Bildung und Gesundheitsversorgung leisten können, weniger Geld für die Armen da ist. Diejenigen mit Geld sind schlichtweg wenig daran interessiert, zur Finanzierung öffentlicher Bildungseinrichtungen und Gesundheitswesen oder sozialer Dienstleistungen beizutragen.“ (Niels Mulder, a.a.O., S,53)

Wer privat vorsorgen möchte, dem bieten sich zwei Möglichkeiten: Sie bzw. er kann sich a) privat auf dem Markt versichern (Lebensversicherungen) oder b) sich genossenschaftlichen Versicherungslösungen wie Sparclubs anschließen.

a) Der Versicherungsmarkt als Form der privaten Absicherung spielt in den Philippinen nur eine untergeordnete Rolle. Die meisten Menschen können sich die Versicherungsprämien nicht leisten, ihr Einkommen ist zu niedrig und zu unet. So verfügen nur 11 Millionen Personen (16% der Bevölkerung) über irgendeine private Versicherung. Sie gehören meist zur Mittelklasse, wie etwa die Globalisierungsgewinner/innen in Metro Manila, die bei multinationalen Unternehmen und Einrichtungen arbeiten.

b) Da die meisten Menschen kaum genug verdienen, um überhaupt ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, können sie auch kaum sparen. Die Ausstattung der kapitalarmen Schichten mit Ressourcen wie Land, Bildung oder Kapital ist weiterhin völlig unzureichend - u.a., weil die Landreform seit Jahren auf der Stelle tritt. Auch genossenschaftliche Sicherungssysteme wie Sparvereine und Wirtschaftskooperativen können das Problem des Kapitalmangels höchstens mildern. Der Grund dafür: Das Solidarprinzip greift hier kaum, da alle Mitglieder i.d.R. einen ähnlichen sozioökonomischen Hintergrund haben - sie sind alle ähnlich arm - und daher der gegenseitige Absicherungsmechanismus bei zu großen Schadensfällen (z.B. schwere Krankheit) oder in Fällen, in denen alle gleichzeitig getroffen werden (Dürre, Epidemie, Ernteausfall oder Naturkatastrophen), überfordert ist. Das trifft auch auf Mikrokreditprogramme zu, die seit Jahrzehnten ein

fester und viel gerühmter Bestandteil der Entwicklungshilfe sind.

Ein wesentlicher Grund für diesen Kapitalmangel: Das wirtschaftliche Umfeld ist weder mittelstandsnach armenfreundlich und die neoliberal orientierte Wirtschaftspolitik verschärft dies noch zusätzlich. Kredite als nicht-distributive Form der Kapitalverbreitung können daher die wirtschaftliche Situation in der Überlebensökonomie im besten Falle nur [aber immerhin] etwas verbessern (ausführlich: s.u.). Ihre Wirkung auf den Arbeitsmarkt - als dem Ort, wo Sicherungsmittel erwirtschaftet werden -, bleibt jedoch begrenzt.

Die Sparquote in den Philippinen gehört zu den niedrigsten in den Ländern Südostasiens, die nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) gezählt werden, und ist seit 2001 nur leicht von 18,1 auf 20,4% gestiegen (ADB, 2004). Das hat jedoch auch noch einen anderen Grund: Die Neigung zu sparen ist nicht sonderlich ausgeprägt. Als Gründe dafür werden eine Jetzt-Orientierung unter den Armen (*mañana habit*), eine „Kultur der Wohlfahrt“ (*dole-out mentality*) und die weit verbreitete soziale Norm, Wohlergehen mit seinem Umfeld zu teilen (*sharing*), ins Feld geführt.<sup>54</sup>

a) Der philippinische Anthropologe Michael Tan nennt *mañana habit* das „one-day millionaire“-Syndrom: wer unter den Mittellosen mal über Geld verfügt, steckt es eher in den Konsum (Fernseher, Zigaretten, Alkohol, Kindergeburtstag, Mitbringen...) als es anzusparen. So gelten Filipin@s als impulsive Käufer/innen. „Wenn man arm ist, lebt man für den heutigen Tag. Ohne eine Hoffnung auf eine bessere Zu-

<sup>54</sup> Siehe auch zum Folgenden: *A culture of savings* von Michael Tan (PDI, 13.1.2005).



## Spar- und Mikrokreditprogramme

Von vielen NGOs und Internationalen Entwicklungsorganisationen werden Spar- und Mikrokreditprogramme als wirksames Instrument der Armutsbekämpfung propagiert. Hauptbegünstigte sind häufig Frauen, denen ein verantwortungsvoller Umgang mit den Geldmitteln unterstellt wird.

Die Ambivalenz dieser Programme bringt Steffen Schüle in auf den Punkt: „Bevor es Frauen-Spargruppen gab“, schreibt er, „mussten die Familien Geldverleiher oder Großgrundbesitzer um Kredite ersuchen. (...) In den Spargruppen verfügen sie [die Frauen] zum ersten Mal über eigenes Geld, mit dem sie Investitionen tätigen können. Dies ermöglicht nicht nur größere finanzielle Spielräume, sondern wirkt sich auch auf die soziale Stellung der Frauen aus. Organisierte Frauengruppen haben die Möglichkeit, durch ihre Aktivitäten am öffentlichen Leben des Dorfes teilzunehmen, sie verhandeln mit NGO- und Regierungsvertretern und können sich dadurch neue Handlungsräume eröffnen. (...) Andererseits bindet die Partizipation in einer Spargruppe die Frauen stärker in den Markt ein; manche werden gar als Verkaufs-Agentinnen für Markenprodukte aus aller Welt instrumentalisiert. Den existierenden ökonomischen Marginalisierungsprozessen wird so kaum etwas entgegen gesetzt.“ [Selbstbestimmung im Sparpaket, iz3w Nr.264, (2002)]

Die Mexikanerin Ximena Bedregal kritisiert die Propagierung des Mikrokredits als Mittel der Armutsbekämpfung ähnlich scharf. Durch sie würden die (Folgen der) öffentlichen Schulden individualisiert. Kredite für den Ausbau der kommunitären sozialen Infrastruktur werden individuell aufgenommen und die Last der Rückzahlung auf die Schultern von Frauen gelegt. Frauen würden außerdem zu (Welt-)Marktsubjekten zurichtet, weil die Rückzahlungspflicht sie dazu zwingt, Projekte zu initiieren, deren Produkte oder Dienstleistungen in den Marktkreislauf eingebracht werden können. Drittens könne der Mikrokredit auch zum Kontroll- und Disziplinierungsinstrument werden, wenn an die Vergabe eines Kleinkredites die Teilnahme an Kursen über Hygiene, gesunde Ernährung, Familienplanung und sparsames Haushalten als Bedingung geknüpft werde.

[Kleinkredite: globale Politik, um die armen Frauen auf dem Weltmarkt zu vereinen, nach: Triple Jornada Nr. 34, 4.Juni 2001, nach iz3w, Nr. 274 (2004)]

kunft gibt man aus, was einem über den Weg läuft.“ Dieses auch "big man syndrome" genannte Phänomen sieht Tan u.a. in den Fiestas am Werke, die in jeder Stadt und jedem Dorf der Jahreshöhepunkt bilden und mit denen man tatsächlichen oder angeblichen Wohlstand zur Schau stellen wolle. Tan berichtet auch von dem Glauben, dass wer spare, finanzielle Notsituationen wie eine Krankheit damit überhaupt erst heraufbeschwöre.

b) Unter „Dole-Out-Mentality“ versteht man eine Haltung, von Regierung, NGOs und anderen „Patronen“ Leistungen zu erwarten und einzufordern. Die Empfänger/innen von Wohlfahrtsleistungen gewöhnen sich an einen hohen Lebensstandard, den sie aus eigener Kraft nicht erhalten könnten. Als problematisch wird auch gesehen, dass sie auf diese Weise abhängig und unselbständig würden und sämtli-

che Eigeninitiative erlahmen würde.

c) Das Phänomen des *sharing* ist Ausdruck des Angewiesensein aufeinander, einer Gemeinschaftsorientierung (*kapwa*)<sup>55</sup> und des Wissens um Zufälligkeit und Glück, die Wohlergehen meist auch innewohnen (damit ist *sharing* in seinem Fundament mit dem Prinzip sozialer Sicherung verwandt). „Nur so können wir überleben“ heißt eine übliche Begründung für das *sharing*. Wer von Zeit zu Zeit Ressourcen (ver)teilen kann, der verschafft sich damit aber auch Einfluss und Anerkennung oder kann Macht und Status absichern. Solch einen ‚demonstrativen Konsum‘, der auch Grundlage für das Patronagesystem

<sup>55</sup> Mulder erklärt, dass in den Philippinen „Einzelpersonen sich nicht getrennt von einander bestimmen, sondern den Anderen (*Kapwa*) in ihre Identitätsdefinition einbeziehen.“ (S.19)

ist (s.u.), legen allerdings nicht nur jene an den Tag, die es sich auch wirklich leisten können. Somit ist dieses Verhalten nicht bloß Ursache einer niedrigen Sparneigung, sondern oft gar von Überschuldung.<sup>56</sup>

## Staat

*„Der Staat soll eine gerechte und dynamische soziale Ordnung fördern, welche Wohlstand und Unabhängigkeit der Nation garantieren und das Volk von Armut befreien soll, indem die Politik angemessene soziale Dienste zur Verfügung stellt sowie auf Vollbeschäftigung, einen wachsenden Lebensstandard und eine ver-*

<sup>56</sup> Der Verweis auf die „Kultur der Armut“ als Grund für mangelnde Entwicklung findet sich auch in den Philippinen in vielen Untersuchungen. Es dürfte allerdings teilweise auch den Vorurteilen der Mittelklasse (aus der i.d.R. die Sozialforscher/innen stammen) über die armen Klassen entspringen.

*besserte Lebensqualität für alle ausgerichtet wird. Der Staat soll soziale Gerechtigkeit in allen Phasen nationaler Entwicklung befördern. (Art. I, Abs. 9 u. 10 der philippinischen Verfassung)*

*Der Kongress soll der Umsetzung denjenigen Maßnahmen die höchste Priorität einräumen, die das Recht aller Menschen auf menschliche Würde schützen und voranbringen, soziale, ökonomische und politische Ungleichheiten vermindern und kulturelle Ungleichgewichte beseitigen, indem Wohlstand und politische Macht gleichmäßig im Interesse des Allgemeinwohls verteilt wird. Die Förderung von sozialer Gerechtigkeit soll die Verpflichtung beinhalten, wirtschaftliche Chancen zu schaffen, die auf freier Initiative und Eigenständigkeit beruhen. (Art. XIII, Abs. 1 u. 2)*

Menschen haben ein Recht, sich gegen Lebensrisiken absichern zu können bzw. Zugang zu den Handlungsressourcen und Lebensbedingungen zu haben, die ihnen die Verwirklichung ihrer Lebensziele ermöglichen. Wo Menschen diese Ressourcen nicht durch ausreichende Versicherungsleistungen erhalten bzw. sich die nötigen Leistungen nicht selbst kaufen oder anderweitig besorgen können, sollten öffentliche Leistungen kostenlos oder gegen tragfähige Selbstbeteiligung diese Sicherungsfunktion übernehmen und zugleich die nötige Qualifizierung anbieten, um für sich selbst sorgen zu können. Diese Idee ist im Sozialpakt der Vereinten Nationen und in anderen Übereinkommen, in denen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte kodifiziert sind, in Form von Staatenpflichten niedergelegt worden, da der Staat als einzige legitimierte Institution gilt, a) die in der Lage ist, soziale Dienstleistungen flächendeckend und universell zu erbringen, und b) der gegenüber

sich diese Rechte einfordern lassen, statt dass die Verwirklichung der Rechte an Kaufkraft gebunden bzw. von der Hilfsbereitschaft anderer abhängig ist.

Wo formale soziale Sicherungssysteme wie in den Philippinen unzureichend ausgeprägt sind, sind öffentliche Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitsfürsorge, der Schulbildung, aber auch eine armenorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik von besonders großer Bedeutung – etwa in der Gestalt von auf Grundbedürfnisse ausgerichteten Infrastrukturmaßnahmen, Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderungsprogrammen, einkommensschaffenden Projekten, öffentlichen Krediten, aber auch der Subventionierung von Lebensmitteln.<sup>57</sup>

Diese Verpflichtungen haben zwar sogar in verschiedenen Artikeln der Verfassung und zahlreichen Gesetzen ihren Niederschlag gefunden; der philippinische Staat kann ihnen allerdings kaum nachkommen, da das Steueraufkommen der niedrigen Löhne, einer schlechten Steuermoral der Vermögenden und der geringen Kaufkraft wegen nur gering ist. Über 30% des Haushalts fließen zudem in den Schuldendienst. Soziale Leistungen wurden durch Strukturanpassungsprogramme noch zusätzlich zurückgefahren und externe Schocks, die auf die Öffnung der heimischen Wirtschaft für den Weltmarkt zurückzuführen sind, haben die Grundlage der öffentlichen Einnahmen zusätzlich erodieren lassen.<sup>58</sup> Außerdem sind

<sup>57</sup> siehe Reyes, 220ff.

<sup>58</sup> Dabei besteht während einer wirtschaftlichen Krise ein größerer Bedarf für soziale Absicherung. So wurden während der asiatischen Finanzkrise 1997/98 öffentliche Güter und Dienstleistungen vermehrt nachgefragt, obwohl sie in den Philippinen i.d.R. von schlechterer Qualität als die privater Anbieter sind. Kinder wurden von kostenpflichtigen privaten Schulen genommen und auf öf-

die benötigten sozialstaatlichen Strukturen institutionell kaum entwickelt. Die öffentlichen Sozialausgaben betragen zwischen 1995 und 1999 so auch nur 5% des BIP.<sup>59</sup> In einem solchen gesellschaftlichen Umfeld ist „Armut (...) eher struktureller Natur, als dass es sich um ein versicherbares Lebensrisiko handelt“ (Ebbinghaus, S. 287).<sup>60</sup>

Ein der Sozialhilfe vergleichbares Instrument der Sozialpolitik gibt es in den Philippinen daher nicht. Das Sozialministerium muss sich auf Nothilfeinterventionen beschränken, etwa Nahrungsmittelgutscheine an die 20 ärmsten Familien eines jeden Barangays (kleinste Verwaltungseinheit in den Philippinen, vergleichbar einem Ortsteil) zu ver-

fentliche Schulen geschickt oder ganz von der Schule genommen, um durch Arbeit zum Familieneinkommen beizutragen. Vermehrt sind Patienten zu den wenigen und ohnehin überlasteten öffentlichen Krankenhäusern gegangen statt zu privaten Ärzten und Kliniken. Gleichzeitig hat der Staat jedoch seine Ausgaben gesenkt. So wurden etwa Medikamente in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen knapp. An zusätzliche Unterstützungsleistungen – etwa Transport- und Nahrungsstipendien für Kinder aus armen Familien, um zu verhindern, dass sie die Schule verlassen – war erst gar nicht zu denken.

Zudem haben sich die Bedingungen der Selbsthilfe verschlechtert: Weil die Sozialleistungen nicht mit der Inflation Schritt hielten, mussten viele Menschen zusätzlich Arbeit im informellen Sektor aufnehmen, billigere Nahrungsmittel kaufen und auf Zwischenmahlzeiten verzichten. Ausgaben für soziale Sicherheit (Bildung, Gesundheit etc.) wurden eingeschränkt, um Nahrungsmittel kaufen zu können. Produktionsmittel (etwa Maschinen, Haustiere oder Land) oder Wertgegenstände, die als „Notnagel“ dienen, sind verkauft worden. siehe auch: Wirtschaftskrise im Alltag einer Familie – im Heft 2/ 1998.

<sup>59</sup> In Ostasien lagen sie im gleichen Zeitraum nur in Indonesien mit 4,56% noch niedriger.

<sup>60</sup> Siehe ausführlicher zu staatlicher „Armutsbekämpfung“ bzw. öffentlichen Leistungen im Überblicksartikel „Armut und Armutsbekämpfung in den Philippinen“.

teilen. Seit Jahren bestehen außerdem mobile Läden (*rolling stores*), die einige Grundgüter leicht verbilligt abgeben. Sie sind allerdings eher Patronageprojekte des jeweiligen Präsidenten und tragen daher auch dessen Namen. Entgegen des weit verbreiteten klassisch-bürgerlichen Staatsverständnisses agiert der Staat in den Philippinen außerdem weniger als Treuhänder des Allgemeinwohls und Forum der gesellschaftlichen Diskurses, sondern vorrangig als Vertreter partikularer Interessen.<sup>61</sup>

Dass andere Institutionen die Lücke füllen, die der Staat lässt, ist im Neoliberalismus Programm (siehe Kap. Neoliberale Sozialpolitik). Informelle soziale Sicherungen, die schon in der Vergangenheit komplementär zu staatlichen Einrichtungen bestanden, gewinnen noch an Bedeutung, wenn im Rahmen von Strukturanpassung und neoliberaler Politik nicht bloß der notwendige Aufbau staatlicher Strukturen unterlassen wird, sondern sogar bereits bestehende Ansprüche zurückgefahren werden. In den Philippinen wie in vielen anderen noch traditionell (teil)geprägten Gesellschaften sind dies v.a. die Familie und - wie weltweit - die Frauen, die hier in die Bresche springen müssen (s.u.).<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Eine Weltbankstudie aus dem Jahre 2001 sieht durch diese Form von Armutsbekämpfung auch eine neue Gruppe von Armen entstehen: "die politischen Armen, die vom politischen Establishment ausgewählt werden." Den wirklichen Armen hingegen fehle es an den nötigen politischen Beziehungen.

<sup>62</sup> Das zurückhaltende sozialpolitische Engagement der Regierung ist allerdings für Ostasien typisch und durch neoliberale Interventionen nur verstärkt worden. Generell ist im Bereich sozialer Dienstleistungen eine starke, familialistische Prägung der Wohlfahrtsregime zu erkennen. Überall legt der Staat der Familie zusätzliche Wohlfahrtspflichten auf, während das Niveau der staat-

## Umwelt und soziale Sicherung

Es ist nicht nur die Verfügungsgewalt über die knappen natürlichen Ressourcen, die für die soziale Sicherung von Menschen von Belang ist.

Auch die Eigenzeiten und von menschlichen Lebensweisen abweichenden Gesetze der Natur spielen dabei eine Rolle. So kann eine Intensivierung von Landnutzung zur Besiedlung bzw. zur landwirtschaftlichen Produktion oder die Nutzung natürlicher Ressourcen wie Holz zum Eigenverbrauch und Verkauf zunächst eine Überlebensstrategie sein. Sie führt aber bei Nichtbeachtung der natürlichen Regenerationszyklen, oder wenn die Mittel zur nachhaltigen Bewirtschaftung fehlen, zu permanenter Verschlechterung der Umweltbedingungen. Die Sicherungsstrategien der Haushalte finden hier langfristig ihre Grenzen.

Weltweit ist die Abhängigkeit der Haushalte von der Umweltnutzung offensichtlich. Energie und sauberes Wasser gehören zu den Grundbedürfnissen. Effizienter Umgang mit Energie und natürlichen Ressourcen erfordert zusätzliche Arbeit.

## Überlebensökonomie

Parallel zu den skizzierten Prekariationsprozessen ist es - u.a. durch die (welt)marktorientierte Wirtschaftspolitik - zu einem weiteren Wegbrechen von Subsistenzmöglichkeiten gekommen, so dass immer mehr Menschen gezwungen sind, auf dem Markt ihr Auskommen zu suchen.

lichen Familienförderung gering ist (siehe CroissantS.128ff.).

51% der Arbeitspopulation arbeitet in sozial nicht abgesicherten Beschäftigungen. Insgesamt hat der sog. informelle Sektor in den letzten Jahrzehnten in vielen Regionen sogar noch zugenommen.<sup>63</sup> Dieser Sektor umfasst eine Vielzahl von Beschäftigungen. Da gibt es in den Städten die „Selbstständigen“, die eine der zahllosen Kantinen (*Eateries*) oder Tante-Emma-Läden (Sari-Sari-Stores) betreiben und an jeder Straßenecke zu finden sind.<sup>64</sup> Es gibt unzählige Handwerksbetriebe aller Couleur. Dann wiederum gibt es kaum einen Bürgersteig, der nicht von Straßenhändler/innen gesäumt ist. Es sind oft Kinder, die für ein paar Centavos Blumen, Süßigkeiten, Zigaretten oder Zeitungen an und auch auf der Straße verkaufen oder auf den Müllhalden nach Brauchbarem suchen. Zahlreiche Menschen versuchen, sich mit Gelegenheitsarbeiten über Wasser zu halten. Auch im informellen Sektor bestehen große Unterschiede in punkto Einkommen und Absicherung. Während Ladenbesitzer/innen oft ein erträgliches Einkommen haben und über eine Perspektive verfügen, gilt das für ihre Angestellten weniger und für die zahlreichen „unter freiem Himmel Arbeitenden“ überhaupt nicht.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Die niedrigen ‚Produktionskosten‘ in diesem Sektor - also geringe Lohnkosten und unregelmäßige und ausgedehnte Arbeitszeiten schlagen sich auch in Preisen nieder, die meistens die einzigen sind, die für die anderen Armen erschwinglich sind.

<sup>64</sup> Für ein Drittel der armen Haushalte in Metro Manila ist Heimarbeit (Fertigung von Schuhen Kleidern oder Möbeln, Dienstleistungen wie Waschen und Kinderbetreuung, Sari-Sari-Stores) eine „signifikante Quelle von Einkommen.“ (ADB; 2005)

<sup>65</sup> Wo soziale Sicherung nicht auf dem Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis beruht, da ist auch der Ausbeutungsbegriff weiter zu fassen. Nicht nur Arbeitgeber ("Kapitalisten") kommen da als „Ausbeuter“ in Frage, sondern ebenso Geldverleiher, Lieferanten,

Auch in die ärmsten Haushalte hat das bürgerliche Modell des „Familienernährers“ Einzug gehalten. Frauen *müssen* zusätzlich arbeiten gehen, wenn das Familieneinkommen nicht ausreicht, und haben dies mit ihren häuslichen Pflichten unter einen Hut zu bringen. Frauen sind überdurchschnittlich in den schlechter gestellten Beschäftigungen sowohl des als formell geltenden Sektors wie auch des informellen Sektors vertreten. Sind sie hier die schlecht bezahlten und kaum abgesicherten Verkäuferinnen des Kaufhauskette ShoeMart, so sind sie dort als Bedienung tätig, kassieren in den Jeepneys, die ihre Männer fahren, verdingen sich in den Haushalten der ‚Bessergestellten‘ als Dienstmädchen, machen „nebenbei“ Heimarbeit, arbeiten als Prostituierte oder gehen betteln.<sup>66</sup> In den weit verbreiteten Familienunternehmen sind Männer meist die Chefs; ihre Frauen gelten als „mithelfende Familienangehörige“. Männer verfügen auch meist über einen besseren Zugang zu Krediten. Auf dem Land sind die Lebensbedingungen i.d.R. noch harscher. Dort müssen die meisten ihren Unterhalt als Tagelöhner/innen verdienen oder sich und ihre Familie von einem zu kleinen Stück Land ernähren. Die Löhne sind niedriger (die Selbstversorgungsmöglichkeiten allerdings besser) und die Arbeitslosigkeit ist höher.<sup>67</sup>

Ehemänner, Einkäufer und Konsumenten, staatliche Aufsichts- und Ordnungsbehörden (in Form von Schmiergeld, Vertreibung, Beschlagnahmung der Güter) - und schließlich auch die Selbstausschüttung.

<sup>66</sup> Durchschnittlich geht die Hälfte des Gehalts an die Familie für Schulgeld, Kapital für Sari-Sari-Stores oder landwirtschaftliche Produktionsmittel (nach Medina, 235)

<sup>67</sup> Wer einmal vom Land in die Stadt gezogen ist, kehrt selten zurück. Gründe dafür sind: a) die Nähe zu Arbeitsmöglichkeiten und das Angebot zum Erwerb zusätzlicher Qualifikationen in der Stadt. b) er/sie würde

Allerdings ist hier wie dort nicht Arbeitslosigkeit die zentrale Risikosituation, sondern „Unterbeschäftigung“. 42% der Beschäftigten gelten als „unterbeschäftigt“ (siehe: S. 13). Und selbst wer „ordentlich beschäftigt“ ist, muss oft noch Nebenbeschäftigungen nachgehen, wie etwa die schlecht bezahlten Lehrer/innen an öffentlichen Schulen. Die Armen sind nicht arm, weil sie keine Arbeit haben (sie haben tatsächlich zu viel Arbeit), sondern weil sie zu niedrigen Löhnen arbeiten.

2002 haben die Filipin@s es als ihre fünf wichtigsten persönlichen Sorgen benannt: gesund zu bleiben (52%), die Schule abzuschließen (45%), einen sicheren Job zu finden (43%), jeden Tag etwas zu essen zu haben (29%) und ein eigenes Haus und Grundstück ihr Eigen zu nennen (27%).<sup>68</sup>

Wo soziale Unsicherheit wächst, wächst auch das Unsicherheitsgefühl der Privilegierten. Gerade ihre Angst und Unsicherheit (aber auch: Angst vor Unsicherheit) lassen Maßnahmen zum Schutz von Leben, Lebensqualität und Eigentum erforderlich erscheinen und schaffen zugleich einen Beschäftigungsmarkt für diejenigen, vor denen (bzw. deren Klasse und Schicht) sie sich fürchten. Zugleich gerät auch in den Philippinen die Mittelklasse

den Erwartungen der Verwandtschaft, ihre Lebenssituation in der Stadt verbessern zu können, nicht gerecht werden c) Viele streben, verlockt durch die zahlreichen Konsum- und Freizeitangebote, einen Lebensstil an, den sie nur in der Stadt finden können. Weil sie ihn sich nicht leisten können, verschulden sie sich maßlos, was zu zusätzlichen Unzufriedenheiten und sozialen Spannungen führen, die in Form von Alkohol- und Drogenmissbrauch oder gar Gewaltanwendungen zum Ausdruck kommen.

<sup>68</sup> Bis zu drei Nennungen möglich - Quelle: Ces Rodriguez: How poor Filipinos cope, Cyberdyaryo, 10.5.2005.

in die Gefahr, in die Kategorie der „neuen Armen“ abzurutschen.

## Vitamin B: Sozialamt Familie

Wo weder Staat noch Markt für die Mehrheit der Menschen für ausreichend soziale Sicherheit sorgen, formale Sicherungssysteme nicht hinreichend sind und die Eigeninitiative prekär ist, haben soziale Netze und vor allem familiäre Beziehungen eine größere Bedeutung.<sup>69</sup> „Social security is an alien concept for us“, so Rene Reyes von der NGO *Action for Economic Reforms*, bei der das Social-Watch-Büro in den Philippinen angesiedelt ist (pers. Gespräch, November 2004).

„Die soziale Organisation in den Philippinen ist ihrem Wesen nach ‚familiär‘; nahezu alle Aktivitäten vor Ort von der Geschäften, Landwirtschaft, Religion, Politik bis hin zu Heirat und Karriere, sind an der Familie ausgerichtet.“ schreibt Belen Medina, in ihrem Grundlagenwerk *The Filipino Family* (S. 292). Die Familie ist in verarmten Gesellschaften mit minimaler sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit wie den Philippinen meist einziger Garant zur Aufrechterhaltung der zum Leben notwendigen Dinge.<sup>70</sup> Transfers und Versorgungsleistungen im Familienzusammenhang, vor allem zwischen Eltern und Kindern, bilden häufig die wichtigsten, verlässlichsten und flexibelsten sozialen Sicherungen für Risikosituationen. Die erweiterte Familie dient auch

<sup>69</sup> Zur soziökonomischen Bedeutung von Beziehungen siehe Unterkapitel Social Capital, ADB, 2005, S. 65ff.

<sup>70</sup> Die soziologische Literatur beschäftigt sich v.a. mit der „christlichen Flachlandfamilie“ als abstrahierter Grundeinheit philippinischer Gesellschaft. Aus einer überblicksartigen Perspektive sind Unterschiede allerdings bloß gradueller Natur und werden daher hier vernachlässigt.

als Arbeitsamt<sup>71</sup> und Katastrophenhilfe. Die Familie ist Altersversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Bafög-Amt in einem. Das gilt in noch größerem Maße für die Bevölkerung auf dem Land, wo formale soziale Sicherung nahezu inexistent ist.

Die Familie ist auch als Kreditquelle wichtig. Verwandte verlangen normalerweise keine Zinsen.<sup>72</sup> Eine andere Art von Hilfe sind Dienste wie Hilfe im Haushalt, Versorgung der Kinder, Waschen und Einkaufen. Professionelle Hilfen wie juristische Hilfen, Beratung bei Geschäften, und medizinische Dienste werden Verwandten auch kostenlos gegeben. „(...) Kein Filipino wird verhungern, weil es immer Verwandte gibt, die ihnen im Notfall unter die Arme greifen“ (Medina, S.64ff.)

In abgeschwächter Form übernehmen auch weitere soziale Beziehungen wie Nachbarschaften<sup>73</sup> und Freundesnetzwerke diese Funktionen. Die Zugehörigkeit zu Gruppen, die sich auf Basis ethnischer, regionaler oder religiöser Identifikation gebildet haben, schließlich auch paternalistische oder kliente-

<sup>71</sup> Zu Großunternehmen in Familienbesitz siehe: *Asiatische Firmen-Netzwerke* in Soziale Sicherheit in Asien, S.27

<sup>72</sup> Arme leihen eher von Freunden und Verwandten als der Durchschnitt (73% zu 68%). 21% wenden sich an Kreditkooperativen. Wer keinen familiären Kreditgeber findet, ist meist auf informelle Kreditgeber angewiesen (17%), da Banken nur selten mittellose Menschen ohne Sicherheiten Geld leihen. Diese nehmen dann 10% pro Monat und bis zu 20% in der Woche (5/6-Kreditgeber genannt). Es handelt sich oft um Zwischenhändler, die gleichzeitig als informelle Bank fungieren. Auf dem Land, wo man oft mit jedem über ein paar Ecken verwandt ist, handelt es sich dabei jedoch auch um (entfremtere) Verwandte.

<sup>73</sup> *Bayanihan* bzw. *Pakikisama* nennt sich diese gegenseitige Solidarität im Nahbereich.

## Migration

Ein sehr wichtiger Teil der gegenseitigen Hilfe und Unterstützung sind die Transferzahlungen und Überweisungen derjenigen, die ins Ausland oder vom Land in die Stadt gezogen sind. Fast zehn Prozent der Filipin@s (über sieben Millionen) arbeiten im Ausland, und Arbeitsmigrant/innen sind die wichtigsten Devisenbringer des Landes. Die Weltbank schätzte 2003 die Gesamtsumme der Rücküberweisungen auf 14-21 Mrd. US-Dollar. Schon 1997 waren für 6.2% der philippinischen Familien Überweisungen der Arbeitsmigrant/innen aus Übersee die Haupteinkommensquelle. Zwischen 1990 und 1999 machten dies Überweisungen 20,3% der Exporteinnahmen und 5,2% des BSP aus.

In den letzten dreißig Jahren konnten viele Familien ihre wirtschaftliche Situation dank der Überweisungen ihrer Familienmitglieder aus dem Ausland verbessern. Die Ärmsten allerdings bekommen von diesen Überweisungen nur wenig ab. Während die Binnenmigrant/innen v.a. aus der armen Provinz in die urbanen Zentren gehen und aus sehr armen Haushalten kommen, so kommen die Auslandsmigrant/innen in mehrheitlich aus städtischen Haushalten der Mittelschicht. (*Siehe: Jeremaiah Opiniano: Migration contributes to inequality in RP – study, Cyberdyaryo, 11.11.2002*)

Die ökonomischen Vorteile der Migration werden außerdem durch soziale Kosten, etwa die Belastungen für die Familie, gedämpft. Diese Transferzahlungen, so Ebbinghaus, tragen außerdem mit „dazu bei, die eigentlichen Ausmaße der Armut auf dem Lande zu verschleiern.“ (S. 278) „Für manche Migrantinnen ist bei Besuchen auf den Philippinen (zudem) die Enttäuschung groß, weil das nach Hause geschickte Geld vom Bruder vertrunken und verwettet, von der Schwester zum Hausbau oder zur Finanzierung der Muße eines anderen Familienmitgliedes genutzt wurde und die alten Eltern nicht sonderlich gut versorgt sind“, schreibt Ebbinghaus (S. 278).

listische Abhängigkeitsbeziehungen (s.u.) - sie alle dienen in unterschiedlichem Maße als Ressourcen sozialer Sicherung.

Dieses Netz aus Loyalitäten, das den Einzelnen bei seinen Vorhaben und in Notlagen unterstützt, verpflichtet zugleich aber auch zu Solidarität und Unterstützung. Die gegenseitige Hilfgemeinschaft ist eine eingefleischte soziale Norm, institutionalisiert in einem starken inneren Gefühl gegenseitiger Verpflichtung (*Utang na loob* – übersetzt: innere Schuld) und dem Gefühl von Schicklichkeit, Verlegenheit oder Scham (*hiya*), das die Verletzung

solcher Verpflichtungen verhindern (soll).<sup>74</sup>

Die Solidarität unter Verwandten und die engen Beziehungen halten über Zeit und Entfernung. Städter/innen erhalten von ihren nahen Verwandten vom Land Lebensmittel aus der Ernte zugeschickt,

<sup>74</sup> *Utang na loob* ist ein reziprokes Tauschprinzip, mit dem qualitativ unterschiedlichste Sach- und Hilfsleistungen gegeneinander aufgerechnet werden. In seinem Klassiker „The Great Transformation“ hat Karl Polanyi die Grundprinzipien, die einer solchen grundlegenden Bedeutung von Beziehungen im Wirtschaftsprozess zugrunde liegen, Reziprozität und Redistribution genannt, die er als charakteristisch für den sozialen Austausch und die soziale Einbettung des Wirtschaftens in traditionellen Gesellschaften ansah.

Für ländliche Gebiete – und somit auch etwa für die Moslems und Indigenen auf Mindanao und in den Cordilleras – gilt, dass soziale Sicherheit viel mehr mit Ernährungssicherheit, ja Ernährungssouveränität verbunden ist – also einer Unabhängigkeit von außen (was auch Düngemittel oder Saatgut, das gekauft werden muss, einschließt). „Unsere einzige wirkliche Sicherheit ist unser Clan“ (muslimischer NGO-Arbeiter aus Zentralmindanao, pers. Interview). Siehe auch: Bettina Beer: Soziale Absicherung in verwandtschaftlichen Beziehungen in: südostasien, 4/2000, S. 60-62. So schreibt auch Scheizig: „Indigene betrachten Armut in einer unterschiedlichen Weise. Eine der zentralen Indikatoren, die sie benennen, sind Machtlosigkeit, mangelnder Zugang zu Land und Ressourcen und eine Entfremdung von ihrem Clan und ihrer traditionellen Kultur. Zugang zu und Kontrolle über angestammtes Land ist entscheidend für das Wohlergehen von Indigenen.“

Migrant/innen schicken Geschenke und überweisen Geld und bleiben so Teil des Unterstützungsnetzwerkes der Familie, die zu Hause geblieben ist. Besonders junge alleinstehende Frauen, die in die Stadt gezogen sind, helfen ihren Familienmitgliedern durch Bares, was unmöglich gewesen wäre, wären sie auf dem Land geblieben, wo es nur wenige Jobs gibt (siehe Medina, 65).

## Kinder

Besonders das Eltern-Kind-Verhältnis ist ein intensives und verpflichtendes. Eltern sehen in ihren Kindern eine Absicherung der eigenen Zukunft, und Kinder fühlen sich ihren Eltern gegenüber zu besonderem Dank verpflichtet.

Kinder gelten (auch) als Investition, als beste Altersversicherung<sup>75</sup> (aber auch als Gnade Gottes und für Männer als Beweis ihrer Männlichkeit, für Frauen als Erfüllung ihrer Weiblichkeit). Eine gute Bildung der Kinder gilt als Hauptaltersvorsorge. „Die ersten Jahre deiner Karriere gehören den Eltern und deinen jüngeren Geschwistern“, hört man häufig. Welches Studium man aufnimmt, welchen Beruf man ergreift, ob man sich zur Migration entschließt, dies wird maßgeblich von dieser sozialen Norm mitbestimmt.

Die Erwartungen an die eigenen Kinder beziehen sich dabei meist stärker auf Mädchen als auf Jungen, die als zukünftige Versorger ihrer eigenen Familien gesehen werden. Eine besondere Position nehmen dabei häufig die ältesten und jüngsten Töchter ein. So sind es v.a. Frauen, die (länger) unverheiratet bleiben und so verpflichtet sind, ihre Eltern bzw. andere Familienmitglieder mitzuversorgen.<sup>76</sup>

## Herausforderungen

Die Familie als Sozialsystem und wirtschaftliche Produktionseinheit übernimmt also noch viele Aufgaben, die in „entwickelten“ sozialen Sicherungssystemen der Staat bzw. die Lohnarbeit einnimmt. Die zentrale Rolle des Haushalts wird allerdings auch in den Philippinen

<sup>75</sup> Daher haben Arme und „Bildungsferne“ auch die meisten Kinder.

<sup>76</sup> Die älteste Tochter (*Ate*) hilft bei der Erziehung und Versorgung der jüngeren Geschwister mit und „verpasst“ so zuweilen den richtigen Zeitpunkt für eine Heirat. Ist sie immer noch im Haus, wenn die Eltern alt werden, bleibt ihr auch deren Versorgung überlassen. Aber auch die Jüngste, bei der das Geld für die Ausbildung nicht mehr reicht, das bereits in die der älteren Geschwister investiert wurde, ist prädestiniert für diese Aufgabe. Auch sie verschiebt oft die Heirat oder bleibt sogar unverheiratet.

durch soziale, demographische und ökonomische Veränderungen herausgefordert. Die rapide Verstädterung, die zu einer Erosion der Großfamilien führt und wo durch größere räumliche Entfernung die persönliche Nähe sinkt; die Auflösung traditioneller Familienformen, die u.a. zu Kleinfamilien mit weniger Kindern führt<sup>77</sup>; zunehmende Risiken von Einkommensausfall bei fehlender sozialer Absicherung – all diese Phänomene belasten die Versorgungs- und Sicherungsfunktionen der Haushalte. Moderne und westliche Werte wie Unabhängigkeit, Eigensinn oder Leistungsdenken gewinnen auch dort an Bedeutung. Diese gesellschaftliche Modernisierung und Ökonomisierung der Gesellschaft hat in den Philippinen die Familienbanden zwar geschwächt, verändert und differenziert, aber bis jetzt die Familie nicht als zentrale soziale Einheit zerstört oder abgelöst. 1996 haben 98,86% der Filipin@s erklärt, dass die Familie eine große Rolle in ihrem Leben spiele (Medina, 293). „Die Bedeutung der Familie für den Einzelnen ist geradezu ein Glaubensartikel“, resümiert Maruja Asis (Safety Net for all Times, pcij.org, 27. Juli 2005).

Der Staat verlässt sich darauf, dass die Familie weiterhin diese Aufgaben übernimmt.<sup>78</sup> Die Vorrangigkeit familiärer Solidarität vor jeder staatlicher Unterstützung hat Verfassungsrang. So heißt es etwa in Artikel XV: „Die Familie hat die

<sup>77</sup> Zunahme von Haushalten allein erziehender Mütter mit ihren Kindern, und – oft westlich beeinflusst – Singlehaushalte, zunehmende Homosexualität, geplante Kinderlosigkeit und der wachsende Unwillen von Frauen, ihre klassische Rolle des „Caregivers“ einzunehmen.

<sup>78</sup> Das Eingreifen des Staates und die Verrechtlichung der sozialen Beziehungen würden allerdings vermutlich auch in den Philippinen den Prozess der Atomisierung der Gesellschaft fördern.

Pflicht, für ihre älteren Mitglieder zu sorgen, der Staat *kann* dies ebenso durch angemessene soziale Sicherungsprogramme tun.<sup>79</sup>

### Ich bin Haushalt – „Eigenleistung“ heißt Frauenarbeit

Haushalt ist in einer patriarchalen Gesellschaft wie den Philippinen Frauenangelegenheit. Haushalt gilt als Frauensache. Pflege und Fürsorge für Kinder, Kranke, Ältere, Behinderte ist Frauenaufgabe, da sie als „traditional care-givers“ gelten.<sup>80</sup>

Es ist diese nicht monetär quantifizierte bzw. unbezahlte Frauenarbeit, die überwiegend hinter der viel gepriesenen „Eigenleistung der Haushalte“ steckt. Frauenhausarbeit subventioniert zugleich die Preise für marktvermittelte Arbeit (Lohnarbeit). Haushalts- und Pflegearbeit der Frauen ist also Voraussetzung dafür, dass keine existenzsichernden Löhne bezahlt werden (müssen). Frauen halten (meist) Männern „den Rücken frei“. Lohnarbeit trägt somit nur teilweise zur Absicherung eines Haushaltes bei. Sie wird mit Formen der Subsistenzwirtschaft und Eigenarbeit kombiniert, die marktvermittelte Produkte ersetzen. Ein Teil der typischen Hausarbeit (wie Kinderbetreuung, Nähen, Krankenpflege,

<sup>79</sup> Während etwa in Thailand, Indonesien und Korea nach der asiatischen Wirtschaftskrise 1997/98 schnell soziale Sicherungsprogramme ins Leben gerufen wurden, ist dies in den Philippinen nicht geschehen. Die Erfahrungen der Asienkrise machten zugleich deutlich, dass familien- und gemeinschaftsbasierte informelle Sicherungssysteme – von bescheidenen staatlichen Programmen ergänzt – bei einschneidenden wirtschaftlichen Krisen nicht ausreichen, um den Absturz größerer Bevölkerungsteile in die Armut zu verhindern (siehe Reyes, 216f.).

<sup>80</sup> So sind auch Arbeitsemigrantinnen fast ausschließlich in „Frauenberufen“ tätig: Dienstmädchen, Krankenschwester, Altenpflegerin oder Prostituierte.

Ernährung) wird aus den besser verdienenden Haushalten, bzw. wenn Frauen auch erwerbstätig sein wollen, (auf andere Frauen) ausgelagert. Andersherum werden marktvermittelte Tätigkeiten in Notzeiten oft in die Haushalte zurückverlagert. Nur wenige dieser Tätigkeiten (wie Hausbau in Eigenregie oder technische Reparaturen) gelten als Männeraufgaben, die übrigen rückverlagerten Tätigkeiten erhöhen die Arbeitsbelastung von Frauen. Der „Umbau“ des Sozialstaates im Sinne einer Zurückverlagerung in private Verantwortung (Subsidiarität) und Privatisierung durch Dienstleistungsunternehmen findet faktisch auf dem Rücken von Frauen statt. Es gilt auch als Norm, dass Frauen als erste auf Essen verzichten, wenn Lebensmittel knapp werden.

Häufig ist es unabdingbar, dass Frauen arbeiten gehen, um ein ausreichendes Haushaltseinkommen zu erwirtschaften. Wo es an Zeit fehlt, die Doppelbelastung von Familie und Beruf völlig schultern zu können, sind es selten die Männer, die in die Bresche springen (auch wenn sie arbeitslos oder unterbeschäftigt sein sollten). Sind es in besser gestellten Haushalten Frauen aus unteren Schichten, die als Kindermädchen (*Yayas*) oder Hausangestellte fungieren, so übernehmen in armen Haushalten meist weibliche Verwandte diese Aufgabe. Das gilt auch in dem Fall, in denen die Frau das Haus verlässt, um im Ausland oder in der Stadt eine Arbeit aufzunehmen.

Es ist allerdings nicht bloß die Arbeit im Haus, durch die Frauen zur sozialen Sicherung beitragen. Zur Absicherung der Haushalte gehört auch die Pflege sozialer Kontakte, die auch Investitionen in kulturell angepasste Netzwerke sind. Es sind meistens die Frauen, die die Arbeit in den Selbsthilfenetzwerken, Ba-

sisorganisationen oder Kreditgenossenschaften tragen. Männer findet man üblicherweise nur in den symbolischen Führungspositionen (Präsident etc.), mit wenigen Ausnahmen wie etwa den als „männlich“ geltenden Produktionsgenossenschaften. Die „moralische Ökonomie“, zwischen Wirtschaft und Sozialem angesiedelt, ist fest in Frauenhand. Dabei verfolgen sie nicht nur primär ökonomische, sondern vielfach auch von sozialen und kulturellen Normen geprägte Ziele, die jeweils für die langfristige Absicherung des Haushalts nicht ohne Bedeutung sind. Das Spektrum der Frauenarbeit verdeutlicht, dass sich soziale Sicherung nicht auf eine geld- bzw. güterorientierten Definition beschränken lässt: „Fest steht, dass allein auf der Grundlage von ökonomischem Kapital umfassende soziale Sicherheit nicht zu gewährleisten ist (z.B. pflegebedürftige alleinstehende Personen).“ (Mertens, 30)

Die Professorin Silvia Estrada vom Institute for Women Studies der University of the Philippines ist daher der Meinung, dass „der Kapitalismus nur deswegen Menschen entlassen und Wohlfahrt abbauen kann, weil Frauen ihre Überausbeutung akzeptieren“. (pers. Interview, Nov. 2004)

### Altersversorgung

Gerade in Entwicklungsländern – so die international tätige NGO HelpAge – gehören ältere Menschen zu den ärmsten und am meisten marginalisierten Menschen. Sie leben überdurchschnittlich oft auf dem Land, wo es an bezahlten Jobs und formellen Sicherungsmaßen mehr als im urbanen Umfeld mangelt. Ältere Menschen weisen in den Philippinen i.d.R. auch einen sehr niedrigen formalen Bildungsstand auf; auf dem Land sind die

meisten durchschnittlich bloß drei Jahre und drei Monate zur Schule gegangen. Früher gab es dort kaum Schulen, und Töchter wurden sehr oft erst gar nicht zur Schule geschickt. Ältere Menschen sind in besonderem Maße vom mangelhaften Zugang zu Gesundheitsdiensten und einer schlechten Ernährungslage betroffen - so wie Kinder in besonderem Maße von einem unzureichenden Bildungssystem betroffen sind.

Gewöhnlich kümmern sich im Alter die Kinder um ihre Eltern. Noch stimmen fast alle Filipin@s der Aussage, „Kinder sollten sich um ihre alt gewordenen Eltern kümmern“ ganz (6 von 10) oder überwiegend (4 von 10) zu, nur jeder Hundertste lehnt sie ab. Noch ist man hier wie im übrigen Asien der Meinung, dass die Antwort auf die wachsende ältere Bevölkerung nicht darin liegen könne, wie im Westen Altersheime einzurichten.<sup>81</sup> „Das passt nicht zu unserer Kultur und unserem Lebensstil“, meint Usa Khiewrord, die Programmdirektorin von HelpAge International für Südostasien. Viele ziehen im Alter wieder zu ihren Kindern. 92% der Senior/innen leben mit Kindern und Familie, nur 5% sind allein stehend und 4% leben allein mit ihrem Ehepartner. In den Slums der Städte leben oft mehrere Generationen in einer Ein-Raum-Hütte.

Nur 13% der Menschen über 60 erhalten eine Rente, und die liegt durchschnittlich bei 1.600 Pesos im Monat. Kaum jemand erhält die Höchstreute von 6.000 Pesos. Nach Berechnung des Forschungsinstituts IBON braucht eine sechsköpfige

Familie monatlich 14,765 Pesos, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen. Von den nicht im formellen Sektor Beschäftigten haben sich nur 3% (freiwillig) im SSS versichert (s.o.). Nur Geringverdienende, die nicht auf die Unterstützung ihrer Familie zurückgreifen können, könnten vom Staat eine reine Lebensmittelhilfe des Sozialministeriums erhalten. Das Problem mangelnder sozialer Absicherung verschärft sich noch einmal dadurch, dass Ältere kaum als spezielle Zielgruppe wohlfahrtspolitischer Maßnahmen wahrgenommen werden.

Die meisten älteren Menschen müssen daher (und viele wollen) noch arbeiten: 63% bestreiten ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit, 45% erhalten auch Geldleistungen von ihrer Familie, nur 2% können auf Ersparnis zurückgreifen. Sie betreiben *Sari-Sari-Stores* (Tante-Emma-Läden), verkaufen Waren auf dem Markt, „helfen mit“ bei Feldarbeit, Wäsche und Hausarbeit. Wenn sie nicht mehr arbeiten, dann meist nur, weil sie körperlich dazu nicht mehr in der Lage sind. Arbeit bedeutet für sie allerdings weit mehr als bloße Existenzsicherung. Sie vermittelt Zugehörigkeit, Selbstwertgefühl und das Gefühl von Nützlichkeit innerhalb des Familienverbandes. Arbeit ist in Asien biographisch viel weniger als bei uns allein einer abgegrenzten „Erwerbsphase“ zugeordnet. Wie Kinder müssen und wollen Ältere auch zum Familieneinkommen beitragen. Ältere sind aber auch anderweitig Produzent/innen sozialer Sicherung: sie kümmern sich um ihre Enkel<sup>82</sup>, haben in einigen Fällen Geld zu vererben und geben Land, Beziehungen und anderen Ressourcen an ihre Nachkommen weiter.

<sup>82</sup> Ältere (Frauen natürlich) verbringen durchschnittlich 44 Stunden die Woche mit Kinderbetreuung (Medina, 251).

Überalterung wird in den Philippinen nur selten als Problem gesehen, im öffentlichen Diskurs spielt sie kaum eine Rolle, auch weil dieses Thema anders als in Europa nicht auf einen Diskurs trifft, in dem es eingesetzt werden könnte, um die Privatisierung der sozialen Sicherung zu legitimieren und voranzutreiben. Die Gesellschaft wird allerdings ganz langsam älter. War noch 1970 fast jeder zweite Filipino unter 15 (45,7%), so sind es 1995 bloß noch vier von zehn (38,3%) gewesen. Eine verbesserte Gesundheitsvorsorge und Ernährungssituation als auch die gesunkene Geburtensterblichkeit lassen die Menschen älter werden. Nahezu 5% sind mittlerweile älter als 60. Im Vergleich mit Deutschland eine verschwindende Minderheit, doch die Zahl der älteren Menschen wird weiter wachsen (bis 2030 sollen 13,5% über 60 Jahre alt sein), und es ist nicht klar, wie lange die traditionelle ‚Altersversicherung‘ Familie sich in der Weise um die Älteren kümmern werden wird, wie sie es heute tut.

## Patronage

Das Fürsorgeprinzip als sozialer Sicherungsmechanismus ist in den Philippinen nicht auf Familie und persönliche Netzwerke beschränkt. Es hat eine lange und bedeutende Tradition in der Fürsorgepflicht des Feudalherren. Diese entspringt allerdings nicht einer altruistischen Philanthropie der Bessergestellten<sup>83</sup>; die ‚patron-client-

<sup>83</sup> Die philippinische Elite spürt ein Verantwortungsgefühl für die Armen, begegnet diesem allerdings eher auf einer Basis von Patron und Klienten oder durch philanthropische Aktivitäten als durch ein substantiellen Einsatz für eine Umverteilung durch den Staat, die etwa den – steuerfinanzierten – Ausbau von sozialen Sicherungsnetzen beinhalten würde. Die philippinische Elite ist zutiefst skeptisch, ob der Staat die Fähigkeit



relationships' funktionieren wie auch *utang na loob* als ein Tauschgeschäft. „Die Interaktion, auf der PK-Beziehungen aufgebaut sind, stellt einen gleichzeitigen Austausch von verschiedenen Ressourcen dar, vor allem instrumentelle, wirtschaftliche wie auch politische, welche normalerweise durch ein ‚Gesamtgeschäft‘ erfolgen. Prototypisches Beispiel ist die traditionelle Beziehung zwischen Grundbesitzern und Pächtern, wie sie in den meisten Agrarwirtschaften zu finden ist“, schreibt Lurli Teves in ihrer Promotion über die PK-Beziehungen.<sup>84</sup>

Der Patron bietet als Gegenleistung für Arbeit auf seinen Feldern oder Hilfsdienste u.a. eine Art von Krisenversicherung, wie Kredite in Zeiten ökonomischer Bedrängnis, Hilfe bei Krankheit und Unfall oder den Ausgleich der landwirtschaftlichen Verluste des Klienten in einem schlechten Erntejahr. Als einflussreiche Person kann der Patron zugleich als Vermittler auftreten, der Vorteile von Außen für das Wohl seines Klienten verschafft.

Das Verhältnis ist der Eltern-Kind-Beziehung nachgebildet: der ‚Patron‘ zeigt - bis zu einem bestimmten Grade - elterliche Sorge und Verständnis für die Bedürfnisse seiner Klienten, letztere sollten dafür ihrem Patron im Gegenzug eine (abgeschwächte) Loyalität wie die eines Kindes entgegenbringen.

---

besitzt, den Kampf gegen die Armut zu führen. (G. Clarke and M. Sison: *Voices from the Top of the Pile: Elite Perceptions of Poverty and the Poor in the Philippines*, in *Development and Change* 34 (2), pp. 215-242, p. 237)

<sup>84</sup> Dies.: *The Sociocultural Dimension of People's Participation in Community-Based Development*, Kassel, 2000 Auszugsweise in Deutsch veröffentlicht: Lurli Teves: *Des Kaisers neue Kleider – der Wandel von Patron-Klientenbeziehungen im Rahmen dörflicher Entwicklungsprogramme, südostasien*, 4/2001, S. 75-78.

„Sozialpolitik“ so Kaufmann (S.31), „wird für politische Eliten attraktiv, wenn sie sich davon Loyalitätsgewinne der Bevölkerung versprechen.“ Dieses Verhältnis ist typisch für feudale Gesellschaften – somit hat es sich über viele Jahrhunderte (schon in vorkolonialer Zeit) in der politische Kultur des Landes tief greifend eingeschrieben und bestimmt sie noch heute maßgeblich – v.a. auf dem Land, wo solche Abhängigkeitsverhältnisse noch weit verbreitet sind, aber in geringerem Maße auch in den städtischen Slums.

Gerade während Wahlkampfzeiten treten politische Führer als Patrone auf (bzw. als ‚Subpatrone‘ amthöherer Politiker/innen). Als ein zentrales Patronageinstrument fungiert dabei der *Countrywide Development Fund*, auch *pork barrel* genannt. Jeder Abgeordnete des Nationalparlaments kann über seinen Teil dieses Budgets frei verfügen. Die Gelder werden zu Patronagezwecken, aber zur eigenen Bereicherung eingesetzt. Seine Abschaffung gehört daher auch zu den zentralen Forderungen „neuer Politik“.

Bei jedem öffentlichen Projekt wird sichtbar darauf hingewiesen, wem man es zu verdanken hat. Vor den Präsidentschaftswahlen 2004 wurde auf den Versicherungskarten der öffentlichen Krankenversicherung Philhealth das Foto von Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo aufgedruckt. Menschen, die als Straßenkehrer/innen während des Wahlkampfes eine vorübergehende öffentliche Beschäftigung erhielten, trugen T-Shirts mit ihrem Namen. Vor jeder Wahl stauen sich vor den Häusern der Bewerber/innen Schlangen von Menschen, die etwa um Schulgeld für ihre Kinder oder die Übernahme von Krankenhauskosten bitten. Die Mehrheit der politischen Führer/innen haben meh-

re Funktionen inne, in denen sie als Patron und Mensch mit Einfluss auftreten. Sie sind zur selben Zeit Geldverleiherinnen und Zwischenhändler, Geschäftsleute, *Sari-Sari*-Ladenbesitzerinnen und/oder Grundbesitzer.

Das Fehlen von Gesundheitssystemen, Schulen und anderen materiellen und sozialen Garantien machte diese Führer für das Leben der Menschen in den Gemeinschaften oft unverzichtbar. „Die abnehmende Unterstützung durch Familienmitglieder hat die Nachfrage nach Quellen der Sicherheit von ‚außerhalb‘ vermehrt. Menschen tendieren dazu, ‚Jemanden‘ in der Gemeinschaft zu suchen, auf den sie sich in Krisenzeiten verlassen können. Die Suche der Klienten nach diesem ‚Jemanden‘ (es kann auch mehr als einer sein) wird Teil ihrer täglichen Beschäftigung. Im Falle von Krankheit geht man zu den Landbesitzern, den lokalen Politikern oder den (meist chinesischen) Zwischenhändlern“, so Teves (S. 76).

### Alternative Patrone

Die wachsende Entfremdung von den traditionellen Politiker/innen (Trapos), aber auch der neoliberal motivierte Rückzug des Staates und die wachsende Bedeutung von Entwicklungshilfe und zivilgesellschaftlichen Organisationen führen dazu, dass NGOs, Basisorganisationen und Fachleute (Bürokraten und Ladenbesitzerinnen oder Lehrerinnen, Richter, Politikerinnen und Gewerkschaftsführer...) im PK-Schema wahrgenommen und dementsprechend angegangen werden. „In den meisten Fällen werden sie von den Einheimischen nicht nur als Quellen technischer Hilfe, sondern gleichwertig als Quellen der Hilfe und Unterstützung in vielen anderen Bereichen angesehen. Neben ihren Aufgaben als Landwirt,

Dienstleistungen des nicht-staatlichen Sektors, die sozialer Absicherung dienen	
Bedürfnis / Situation	Dienstleister
angemessenes und stabiles Einkommen	NGOs, Kooperativen, kirchliche Armutskämpfungsprogramme, Nothilfemaßnahmen von Zivilgesellschaft und Kirche Unterstützung der Familie und anderen Verwandten, Kredite aus der Familie, von Grundbesitzern, Geldverleihern oder Kooperativen
Gesundheitsdienste, Krankheit und Invalidität	Familie, kommunale Gesundheitsprogramme
Beerdigung	Familie, gemeinschaftliche Unterstützung, Kooperativen
Geburt	Oft traditionelle Geburtspraktiken, Familie
Ernährung	NGOs und kirchliche Programme
Unterkunft	Netzwerk, das beim Hausbau hilft, Hausgemeinschaften in der erweiterten Familie. Grundbesitzer und Arbeitgeber stellen Unterkunft
Bildung	NGOs, Familie, Gruppe, Community
Sauberes Wasser	finanziert von NGOs oder Kommune
Sanitärbereich	kommunale Gesundheitsprogramme
Alter und Kinderpflege	traditionelle erweiterte Familie
<i>Quelle: Unbekannt</i>	

Lehrerin, Hebamme oder Maklerin wird von ihnen erwartet, finanzielle und wirtschaftliche Bürgschaften für die Klienten bereitzustellen.“ (Teves, S. 77) Im Gegensatz zu den traditionellen Landbesitzer/innen, so Teves, sind der wirtschaftliche Einfluss und die Ressourcen der neuen Patrone allerdings sehr begrenzt, daher greifen sie auf Ressourcen von außen zurück, wie auf Mittel aus dörflichen Entwicklungsprojekten (*community development projects*), welche sowohl materiell (wie zum Beispiel Wasserpumpen oder Bewässerungssysteme), sozial (z.B. Gesundheitsprogramme) als auch ökonomisch (z.B. Kredite und Leihgaben) sein können.

Von dieser neuen Gruppe von Patronen, die Singelmann als "alternative Patrone oder neue Makler" be-

zeichnet, wird nicht erwartet, dass sie für die Bedürfnisse der Klienten sorgen, wie es die Grundbesitzer/innen tun, sondern sie fungieren eher als Vermittler/innen, die passende Beziehungen schaffen können. Sie dienen als Spezialist/innen, die die Mächtig(er)en mit den weniger Mächtigen in Kontakt bringen.

### Zivilgesellschaft als Produzent sozialer Sicherung

In den Philippinen sind mehr als 30.000 NGOs und 35.000 Kooperativen registriert - darunter karitativ orientierte Organisationen und private Stiftungen<sup>85</sup>, kirchliche Grup-

<sup>85</sup> Philanthropische Träger gehören wie in Europa auch in den Philippinen zu den ersten Trägern von Projekten sozialer Sicherung. Diese Projekte sind integraler Bestand-

teil der Missionierungsarbeit gewesen und konzentrieren sich erst einmal auf Bildung, Gesundheit und Armenpflege (etwa den Bau von Schulen und Krankenhäusern). Das Tauschgeschäft soziale Sicherung gegen Konversion und kulturelle Assimilation funktionierte meist gut. Diese philanthropisch orientierten Organisationen werden heute von der Kirche, aber auch der Mittel- und Oberschicht getragen und sind auch ein Ausdruck von deren Scheinheiligkeit. Sie zahlen ihren Putzfrauen, Chauffeuren, Gärtnern und übrigen Dienstpersonal so wenig, dass diese Menschen in Slums leben müssen und selbst auf soziale Unterstützung angewiesen sind.

pen und politisch orientierte „change advocates“. Außerdem schätzt man, dass es an die 12.000 Migrant/innenvereine gibt, die kleine Infrastrukturprojekte wie den Bau von Schulen, Krankenstationen, Brunnen u.ä. in ihrer Heimat finanzieren.

Religiöse Kulte etwa erfahren auch deswegen einen immer größeren Zulauf, weil sie den Machtlosen und Unterprivilegierten eine breite Unterstützung anbieten.

Die Programme privater Institutionen im Bereich sozialer Sicherung umfassen Unterstützungsprogramme in Bereichen wie Gesundheit, Familienplanung, Ernährung, Wasserversorgung oder Wohnen. Sie sind aber auch in der Wirtschaftsförderung tätig: Schul- und Berufsbildung und Training (*capacity building*), Management, Zugang zu Kleinkrediten und auch Rechtsberatung.

Diese Programme dienen der Mobilisierung von gesellschaftlichen Randgruppen; die Aus- und Fortbildungsprogramme sollen diese in die Lage zu versetzen, sich selbst zu helfen. Eine große Bedeutung kommt dabei einkommensschaffenden, kleingewerblichen Projekten zu. Eine große Rolle – wie in den Philippinen generell – spielt dabei Wertebildung (*value formation*). Im Idealfall führt diese zu ei-

teil der Missionierungsarbeit gewesen und konzentrieren sich erst einmal auf Bildung, Gesundheit und Armenpflege (etwa den Bau von Schulen und Krankenhäusern). Das Tauschgeschäft soziale Sicherung gegen Konversion und kulturelle Assimilation funktionierte meist gut. Diese philanthropisch orientierten Organisationen werden heute von der Kirche, aber auch der Mittel- und Oberschicht getragen und sind auch ein Ausdruck von deren Scheinheiligkeit. Sie zahlen ihren Putzfrauen, Chauffeuren, Gärtnern und übrigen Dienstpersonal so wenig, dass diese Menschen in Slums leben müssen und selbst auf soziale Unterstützung angewiesen sind.

nem auch politisch wirksamen Empowerment, häufig aber arbeiten NGOs bewusst oder unbewusst einem markt- und gesellschaftskonformen Empowerment zu (s.o.). Qualifizierung, die nur technisch bleibt, lässt sich durchführen, ohne das semi-feudale, semi-kapitalistische und politisch oligarchische System in Frage zu stellen.

Nur die politisch orientierten NGOs ergänzen ihre Programmarbeit immer auch durch Kampagnen, die Bewusstseinsbildung vorantreiben und sich für eine Veränderung der armenfeindlichen Rahmenbedingungen einsetzen. Politische Bildung über Menschen-, Frauen- und soziale Rechte und Forderungen nach staatlichen Sozialleistungen und einer armenorientierten Entwicklungspolitik sind integraler Bestandteil ihrer Arbeit.

Nicht-staatliche Verbände und Organisationen dienen gleichzeitig dem Aufbau einer demokratischen Gesellschaft. In Folge der herausragenden Rolle der Zivilgesellschaft beim Sturz der Marcos-Diktatur hat in den Philippinen die Mitwirkung von NGOs im politischen Prozess und bei der Erbringung staatlicher Aufgaben Verfassungsrang (Art. XI-II, Abs. 15 u.16).

Problematisch an der Versorgung mit sozialen Dienstleistungen durch zivilgesellschaftliche Gruppen ist: Nicht nur ist dieses gesellschaftliches Engagement freiwillig und damit mehr oder minder unzuverlässig, die Versorgung bleibt auch – wie bei mitgliedergestützten Organisationen – auf einen bestimmten Teil der Bevölkerung begrenzt (die jeweiligen Begünstigten der jeweiligen NGO-Projekte), was zu einer unregelmäßigen oder ungleichen Abdeckung führt. Die Begünstigten sind zudem nicht nur Zweck, sondern auch Mittel, sie können ihre Interessen („ownership“) nur be-

"Die herrschende Klasse, die überproportional aus Mestizos mit spanischen, chinesischen (weniger amerikanischen), Vorfahren besteht, scheint im Gegensatz zum Rest der Bevölkerung zu stehen; sie halten sich in vielerlei Hinsicht für etwas Besonderes; etwas, was sie darin zum Ausdruck bringen, dass sie alle anderen als „gemeine Menschen“ (*common tao*) bezeichnen. Früher nannten sie sie *pobres e ignorantes* (Arme und Unwissende) oder allgemein ‚masa‘ (Masse). Sie scheinen eine Gemeinsamkeit zu besitzen, die sie von jener illustren Klasse besonderer Leute scheidet, die normalerweise einige von diesen tao als Bedienstete, Pächter, Leibwächter usw. beschäftigen. Ihre Kultur ist - wie für Mestizos typisch - nach Übersee orientiert, fern von allem, was nach gemeinen Einheimischen, bloßen tao riecht. Wie die Mestizos überall sind sie ‚heimatlos‘ sogar im Land ihrer Geburt, das sie wie eine Kolonie ausbeuten und zu dem sie keine sonderliche Verbindung spüren.

(...)

Die Armut der gemeinen Leute ficht sie nicht an. Es ist klar, warum diese arm sind: sie sind träge und faul, verschwenden ihre kargen Mittel auf Fiestas, beim Hahnenkampf in unverantwortlichen Saufunden. Diese verdienen ihre Armut, so sehr wie sie selbst ein Recht auf den Lohn ihrer Arbeit haben (...). Nicht Armut ist das Problem. Das Problem ist, dass es so viele arme Leute gibt. Diese sind im Wesentlichen ein Ärgernis. Sie hocken mit ihren Papphütten auf wertvollem Land, ihre Hütten tun den Augen weh, was sie tun, stört. Um diese Probleme zu lösen, lädt man sie weit außerhalb der Stadt ab ("Neuansiedlung" genannt), man baut Mauern um die Slumgebiete wenn der Papst kommt, zerstört ihre Behausungen von unterdurchschnittlicher Qualität. Man schießt man auf sie und nennt das „Entwicklung“, definiert ihre Anführer als "gefährliche Radikale" und erschießt sie. Initiativen, ihr Schicksal zu lindern, richten sich an arme Individuen, die Unterstützung brauchen, um zu lernen, sich selbst zu helfen und die dürftigen Mittel besser zu nutzen. (...)

Die Arbeitskraft der Armen soll billig gehalten werden, ob in Industrie oder Landwirtschaft. Niedrige Löhne sind gut für die wirtschaftliche Entwicklung und ziehen ausländische Investoren an. Wenn Leute mehr verdienen wollen, sollen sie ins Ausland gehen, sich in Japan prostituieren; eine Haushaltsangestellte in Hongkong, Italien oder Singapur werden; als Matrose auf einem Schiff aus reichem Lande anheuern oder in den Wüsten des Mittleren Ostens leiden, den berühmt-berüchtigten bilangguan walang rehas (Gefängnissen ohne Stäbe).

(Mulder, S. 50ff.)

dingt zum Ausdruck bringen, denn Hilfsorganisationen sind letztlich ihren Spendern und Zuschussgebern rechenschaftspflichtig - und nicht der Bevölkerung vor Ort. Das führt oft dazu, dass es mindestens ebenso die Bedürfnisse der Spender/innen sind, die über das Wie, Wo und Ob sozialer Projekte mitentscheiden.

Deutlich wird dies auch dort, wo NGOs von staatlichen Stellen beauftragt werden, „subsidiär“ Projekte durchzuführen. Sie fungieren dann als Lückenbüßer für schwache Staaten. Wo Staaten schwach sind (bzw. schwach gehalten werden), können internationale Akteure wie Weltbank, UN und Geberstaaten Entwicklungs- und Staatsaufgaben an private Träger

delegieren, ohne dabei in Begründungsnot zu geraten. Selten gefährden die von ihnen geförderten Organisationen Strukturen, die dem Norden nützen. Ein Dilemma für Entwicklungsorganisationen, die zum einen helfen wollen, auf der anderen Seite aber von neoliberaler Politik instrumentalisiert werden.

Entwicklungs“hilfe“ kann nicht an die Stelle des Staates treten - das überfordert sie finanziell; sie kann keine Rechte garantieren und sie kann nicht die nötige Umverteilung und das nötige Wachstum bewerkstelligen - sie kann höchstens als Laboratorium dienen, in dem Lösungen ausprobiert werden.

### Ausblick: Und können wir was von lernen?

Allem neoliberalen Gerede von der Stärkung der Eigeninitiative zum Trotz gewinnen „kollektive Sicherungssysteme gerade in dem Maße an Bedeutung, in dem die Individuen auf Grund der Flexibilisierungszwänge aus kontinuierlichen Erwerbsbiografien herausfallen oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten müssen, sie unternehmerisch handeln sollen und sich die Risiken beruflichen Scheiterns selbst zuzurechnen haben.“ (Thomas Lemke: Flexibilität IN: Glossar der Gegenwart, S. 85)

Das gilt für die Philippinen, das gilt natürlich ebenso für Deutschland, wo der Sozialabbau sogar noch schmerzlicher erlebt werden dürfte, da traditionelle Sicherungsnetze durch die Modernisierung weit stärker dysfunktional geworden sind als in den Philippinen. Ließe sich für die Prozesse, die zurzeit bei uns im Gange sind, - bei aller „kulturellen Idiosynkrasie“ (Kaufmann) - etwas aus den philippinischen Erfahrungen und Lösungswegen lernen? Sind vielleicht sogar die armen Länder gegen weltweite Wirt-

schaftsschocks besser gerüstet, weil dort viele Menschen notgedrungen unabhängiger von der Weltwirtschaft und staatlicher Fürsorge überleben, wie der Chilene Manfred Max-Neef, einst hochrangiger Mitarbeiter von Shell und nun schon Jahrzehnte als alternativer Ökonom aktiv, in der taz vom 12.3.2005 fragt?

„Wir bereiten uns nicht genügend auf den kommenden Kollaps des Systems vor“ meint Max-Neef, weil wir „in der Kategorie von abhängiger Beschäftigung, von Anstellung, von Jobs (denken), nicht in der Kategorie Arbeit.“ Dagegen sei es „ein Merkmal der Armen (...), dass sie kolossal kreativ sind.“<sup>86</sup> Bietet die Subsistenz, der alternative Sektor, eine widerständige, kleinräumige, selbstgenügsame Wirtschaftsweise und eine "Beziehungsökonomie" Perspektiven, wenn wir nicht länger die Augen davor verschließen, dass Vollbeschäftigung in Form von Lohnarbeit und Wirtschaften gegen die Umwelt der Vergangenheit angehören müssen? Wäre die Stärkung des Beziehungsaspekts sozialer Absicherung gesellschaftlich wünschenswert, auch als Gegen Tendenz zu Individualisierung und Ich-Zentrierung?

Ein genauerer Blick in Gesellschaften des Südens könnte möglicherweise überraschende Einsichten und Perspektiven aufzeigen. Dabei dürfen allerdings die Schattenseiten nicht übersehen werden. So wird immer wieder laut beklagt, dass Familien- und Netzwerkzentrierung beispielsweise in den Philippinen zu Gruppenegoismus (*Kanyakanya*) und Vetternwirtschaft führ-

<sup>86</sup> Max-Neef denkt in seinen Ausführungen allerdings radikal basisorientiert, nicht neoliberal. So erklärt er ebenfalls: „Trotzdem brauchen wir eine Hängematte, in die wir bei einer Krise fallen können. Und wir haben keine ausreichende Hängematte zurzeit.“

ten und außerdem die Überlebensethik, in die sie eingebettet ist, die Ausbildung eines Bürgersinnes sehr schwierig mache.<sup>87</sup>

Die Erfahrungen während der asiatischen Wirtschaftskrise haben zudem gezeigt, dass informelle Sicherungssysteme beim Eintreten von kurzweiligen Schocks zwar eine akute Verschlimmerung der Situation verhindern können, langfristige negative Einwirkungen können sie allerdings nicht abpuffern. Hilfsnetze, Vorsorgesparen, Diversifizierung der Produktion oder Ähnliches reichen meist nicht aus, um größere Krisen und Schocks zu bewältigen.

Bei den meisten Filipin@s findet sich auch eine starke Schicksalsorientierung. Das ist nicht nur das Resultat einer tiefen Gläubigkeit, die sich in der weit verbreiteten Bahala Na-Haltung (Gott wird es schon richten) verkörpert. Man glaubt auch fest daran, dass man selbst schon *swerte* (Glück) haben werde. So denken Filipin@s weit weniger als wir an die Zukunft und sorgen kaum für den Krankheitsfall oder das Alter vor. Oft bleibt einem aber auch kaum etwas anderes übrig, als darauf zu vertrauen, dass es schon gut gehen wird. Wenn es wirklich zu einer schweren Krankheit komme, könne man ohnehin nichts machen, da wären auch gewisse Ersparnisse, die man macht, futsch - so lautet ein verbreiteter Denkansatz. Also warum dafür vorsorgen? Sollte es einen erwischen, dann ist

<sup>87</sup> Im März 2005 erklärten bei einer Umfrage, was sie in einer dauerhaften Notlage am ehesten machen würden, 26% sie würden ins Ausland arbeiten gehen, 25% würden beten und Gott sorgen lassen, immerhin 18% würden in Erwägung ziehen, die Regierung zu stürzen, 15% kriminell werden und 11% glauben an den Lottogewinn. Nur 5% glauben, dass Protestaktionen gegen Korruption und Anomalitäten in der Regierung von Erfolg gekrönt wären. (nach Rodriguez, a.a.O.)

das zurückgelegte Geld sowieso weg und auch Familienmitglieder, die sich zu Ruhe setzen wollten, müssen eben wieder arbeiten gehen. Ein Vorbild für uns?

### Was vom Staat fordern?

Bei aller Sympathie für einen die einzelnen Menschen stärkenden und befähigenden Ansatz und bei aller Staatskepsis – die in einer Region, in der Staatsautoritarismus, Günstlingswirtschaft und Entwicklungsdiktaturen eine lange und unselige Tradition haben, nur zu berechtigt ist –, auf eigene Faust lässt sich soziale Sicherung für alle mitnichten befriedigend gewährleisten. Neben der nötigen Demokratisierung des politischen Systems könnte nur der Aufbau tragfähiger volkswirtschaftlicher Strukturen, durch die mehr Wertschöpfung im Lande bleibt, ein Volkseinkommen erzeugen, das ausreicht, um damit den Ausbau von öffentlicher Infrastruktur und sozialer Sicherung für alle zu finanzieren und das dafür sorgt, dass der philippinische Staat seinen Pflichten überhaupt nachkommen kann. Dass dies eine Abkehr vom neoliberalen „Entwicklungs“- und Politikmodell voraussetzt, dürfte der notwendige Schluss sein, der aus den offensichtlichen und vielfach belegten desaströsen sozialen und ökologischen Auswirkungen dieses Ansatzes zu ziehen ist.

Alternative Ansätze zum Neoliberalismus kommen immer wieder zu dem Ergebnis, dass der Bezugspunkt für das Einlösen konkreter Forderungen nach wie vor der Nationalstaat bleibt.<sup>88</sup> Um jedoch nicht

<sup>88</sup> Der Staat spielt auch für nicht-staatliche Sicherungssysteme eine zentrale Rolle. Die Leistungsfähigkeit aller Sicherungssysteme hängt stark vom wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Umfeld ab. Dieses Umfeld wird, zum Guten oder zum

Skylla gegen Charybdis auszutauschen und die Rückkehr in den keynesianisch-fordistischen Wachstumsstaat zu propagieren, der keine Antwort auf die unumgängliche ökologische Herausforderung darstellt und außerdem mit viel Konformitätsdruck einherging, ist es wichtig, den Unterscheid von Sozialpolitik und Sozialstaat zu betonen. Der Staat muss nicht (wieder) zum Universaldienstleister werden. Wenn allerdings den menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates Genüge getan werden soll, dann muss dieser zumindest die WSK-Rechte schützen und gesellschaftliche Teilhabe garantieren.<sup>89</sup> Statt profitorientierter Privatunternehmen kommen in vielen Bereichen als Dienstleister dann nur Anbieter aus dem subsidiären gemeinnützigen Sektor in Frage. Letzteres wäre auch wichtig, um der Beschneidung von Teilhabe und dem Schrumpfen politischer Räume auch in unseren Köpfen und Praxen Einhalt zu gebieten.<sup>90</sup>

Schlechten hin, vom Staat beeinflusst – entweder direkt durch das Handeln staatlicher Organisationen oder indirekt durch die Auswirkungen der Politik und der Regulierung struktureller Faktoren.

<sup>89</sup> „Der Staat erweist sich als zu groß und zu klein zugleich“, so Christine Zimmermann und Jörn Gottwald (Soziale Sicherheit in Asien, S. 31). „Als bürokratischer, schwerfälliger Apparat ist er eine kostspielige, anonyme Belastung, zu groß, um effektiv handeln zu können. (...) Gleichzeitig ist der Staat zu klein, um international seine Ansprüche durchsetzen zu können. (...) Die finanziellen Probleme ergänzen sich mit der mangelnden Effizienz und Zielgenauigkeit staatlicher Maßnahmen zu einer strukturellen Krise der bestehenden Systeme sozialer Sicherung.“

<sup>90</sup> Dazu gehört allerdings auch, Prekarität nicht als unumstößliche Notwendigkeit zu akzeptieren: Es ist fraglich, wie sehr sich Freiheit und Sicherheit verbinden lassen: Im starre "Gehäuse der Hörigkeit" (Max Weber) des fordistischen Zeitalters, das der Staatssozialismus auf die Spitze getrieben hat, konnten erstmals auch die Unterprivilegierten ihr Leben planen, hatten eine Aufstiegsperspek-

Um sich nicht in einer Kritik zu verfangen, die der neoliberalen Globalisierung nur durch eine Renationalisierung zu entkommen glaubt, bedarf es der „Solidarität der Völker“. Vielleicht können wir uns gemeinsam auf die Suche machen, nach einer Neuerfindung des Sozialen, in einer Welt, in der nicht nur viele Welten Platz haben, sondern auch die sozialen Rechte aller gewahrt werden. Eine Lerngemeinschaft, in der wir fragend vorangehen.

Es gab klare Muster, sichere Erwartungen und Perspektiven und somit langfristige Orientierungen. Der Wunsch nach Kontinuität und nach Gewohntem ist für die individuelle Identität als auch für die Stabilität gesellschaftlicher Strukturen von einiger Bedeutung. Nicht hinter jedem Wunsch nach Bewahrung und aller Skepsis gegenüber Veränderung und „Fortschritt“ stecken böse Kräfte.

## Weiterführende Literatur

- Karin Scheizig (Asian Development Bank). Poverty in the Philippines: Income, Assets, and Access, Januar 2005, [adb.org/Documents/Books/Poverty-in-the-Philippines/Poverty-in-the-Philippines.pdf](http://adb.org/Documents/Books/Poverty-in-the-Philippines/Poverty-in-the-Philippines.pdf) (im Text: ADB, 2005)
- Elmar Altvater (2003): "Menschliche Sicherheit" - Entwicklungsgeschichte und politische Forderungen - <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Theorie/altvater.html>
- Erhard Berner u. Benedict Philipps: Selbsthilfe oder unterlassene Hilfeleistung? - Die Flucht des Entwicklungsstaats aus der Fürsorgepflicht IN: PERIPHERIE Nr. 96. 2004., Münster, S.500-514
- Joachim Betz, Wolfgang Hein (Hrsg.): Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, 2004
- - dort: Aurel Croissant: Wohlfahrtsregime in Ostasien, S. 119-142
- Glossar der Gegenwart, hrsg. von Ulrich Bröckling u.a, Frankfurt, 2004
- Eduardo T. Gonzalez and Rosario Gregorio-Manasan: Social Protection in the Philippines - in: Social protection in Southeast & East Asia, hrsg. von Erfried Adam u.a., Bonn, 2002
- Yvonne Hartmann: In Bed with Enemy - Some Ideas on the Connection between Neoliberalism and the Welfare State, Current Sociology, January 2005, S. 57-73
- Johannes Jäger u.a.: Sozialpolitik in der Peripherie - Zugänge und Entwicklungen in globaler Sicht, Wien, 2001.
- Franz Xaver Kaufmann (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaates der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt
- Belen T.G. Medina: The Filipino Family, 2. überarbeitete Auflage, Quezon City, 2001
- Peripherie 69/70 (1998)- Soziale Sicherheit: Systeme und Strategien
- - dort: Rainer Dombois: Wohlfahrtsmix und kombinierte Strategien sozialer Sicherung, S. 7-24
- - dort: Heide Mertens: Haushalt, Markt und Staat. Unbezahlte (Frauen)Arbeit und soziale Sicherheit, S. 25-45
- Celia Reyes: The Role of social safety nets trends and prospects in the Philippines in: OECD (Hrsg.): Toward Asia's Sustainable Development, Paris, 2002 , S. 215-229
- Ces Rodriguez: How poor Filipinos cope, Cyberdyaryo, 10.5.2005.
- Wolfgang Sachs (Hrsg.): Wie im Westen so auf Erden – ein polemische Handbuch zur Entwicklungspolitik, Hamburg, 1993.
- Soziale Sicherheit in Asien, hrsg. von Wilhelm Hofmeister und Josef Thesing, Bonn, 1999
- - dort: Christine Zimmermann-Lösel u. Jörn Gottwald: Allgemeine Kennzeichen und Entwicklungen der Sozialpolitik in Asien, S. 13-34
- - dort: Joana Ebbinghaus: Soziale Sicherheit auf den Philippinen, S. 269-298
- Herbert Schui / Stephanie Blankenberg: Neoliberalismus: Theorie, Gegner, Praxis, Hamburg, 2002

# Das Recht auf Gesundheit

## Gesundheitssituation und Akteure im Gesundheitswesen

Offiziellen Gesundheitsindikatoren zufolge hat sich die Gesundheitssituation in den Philippinen in den letzten Jahrzehnten verbessert. Die Lebenserwartung ist von 1970 bis 2003 um zehn Jahre gestiegen – von 58 auf 68 (*Quelle: WHO, 2005*). Nur: In vielen vergleichbaren Ländern hat sich die Situation im gleichen Zeitraum um einiges mehr gebessert. Und: Auch wenn sie sich leicht gebessert hat, ist sie generell weiterhin als katastrophal zu bezeichnen. Denn einer prozentualen Abnahme steht eine Zunahme in absoluten Zahlen entgegen – das Bevölkerungswachstum macht's möglich.<sup>91</sup>

### Krankheiten

Ansteckende, aber heilbare Krankheiten wie Lungenentzündung oder Tuberkulose gehören in den Philippinen weiterhin zu den häufigsten Todesursachen. Fünfzig Jahre nach Entdeckung wirksamer Medikamente zur Behandlung der Krankheit sterben jährlich 110.841 Filipin@s an Tuberkulose.<sup>92</sup> 6 Millionen Filipin@s leiden erkannt und unerkannt an Diabetes (*Quelle: Manila Bulletin, 25.8.2004*). 70% der Tuberkulosekranken sind Hauptgeldverdiener/innen ihrer Haushalte; 80% derjenigen, die we-

<sup>91</sup> Quelle: [www.doh.gov.ph](http://www.doh.gov.ph), Molino (2004), Philippine Daily Inquirer, 15.5.2001, Philhealth (2003) u.a.

<sup>92</sup> Das sind 226 Fälle pro 100.000 Einwohner/innen. In Asien gab es 2002 nur in Kambodscha (560) und Indonesien (321) noch mehr Fälle. (*Quelle: www.nationmaster.com*)

Krankheiten	3
Mangelernährung	3
Umwelt und Wasser	3
Reich und arm	3
Frauen	3
Das Gesundheitssystem	3
Medizinisches Personal	3
Ausbildung	3
Medikamente	3
Finanzierung	3
Krankenkasse Philhealth	3
Go private!	3
Ausweg Eigeninitiative	3
NGOs als Gesundheitsversorger	3
Fazit	3

gen Tuberkulose behandelt werden, verlieren ihren Job. Mit gut jedem zweiten TB-Kranken verliert also eine ganze Familie ihre Existenzgrundlage (*Quelle: Studie des Institute for Occupational Health Safety and Development, Januar 2000*). Zwar sind zur Jahrtausendwende weniger Säuglinge gestorben als 20 Jahre zuvor (2003: 36 / 1000 - D: 4,3 / 1000), aber „die Verringerung der Säuglingssterblichkeit, einer der Kernindikatoren für die Gesundheitssituation, ist in den vergangenen Jahrzehnten die langsamste unter allen ASEAN-Mitgliedern gewesen“ (*Philhealth, 2003*). Noch immer sterben fast 59.000 Säuglinge in ihrem ersten Lebensjahr und fast 80.000 Kinder vor ihrem fünften Geburtstag (*Quelle: Weltbank,*

2005).<sup>93</sup> Während in den Philippinen 46,5 pro 100.000 Kinder an Atemwegserkrankungen sterben, sind es in Deutschland 0,51 (*Quelle: www.nationmaster.com*). Die Weltgesundheitsorganisation WHO gibt an, dass sich das Leben eines Filipinos aufgrund schlechter Gesundheit um 12,4% verkürzt, das einer Filipina gar um 14,3% (Deutschland: 7,8%/9,3%). Eine hohe Säuglings- und Kindersterblichkeit trägt erfahrungsgemäß auch zu einer hohen Kinderzahl bei; Eltern versichern sich selbst gegen die höhere Wahrscheinlich-

<sup>93</sup> Die Müttersterblichkeit ist dagegen zwischen 1999 und 2001 von 83,6 auf 103,1 gestiegen (*Quelle: NSO, 2005*)

keit, dass ihre ‚Altersversicherung‘ stirbt.

<b>Todesursachen (2001) [in Klammern: Krankheitsvorkommen 2001]</b>	
Herz- und Kreislaufkrankheiten (u.a. Diabetes)	86,956
Krebs	37,832
Lungenentzündung	33,939 (652,585)
Tuberkulose	27,351 (110,481)
Bluthochdruck	25,437 (304,690)
Atemwegerkkrankungen	16,969 (694,836)
Unfälle	14,021
Mord	12,819
<i>Quelle: NSO, 2005</i>	

## Mangelernährung

Während sich 1991 ‚nur‘ 3.6 Millionen philippinische Kinder nicht ausreichend ernähren konnten, sind es 1998 einer Studie der Bevölkerungskommission der Philippinen zufolge bereits 4,2 Millionen gewesen. 37% aller Kinder im Vorschul- und 31% aller Kinder im Schulalter gelten als untergewichtig (während zwischen 5 und 7% als übergewichtig gelten). Mehr als 15 Millionen Menschen (also 18% der Bevölkerung) müssen auf eine Mahlzeit am Tag verzichten.<sup>94</sup> Es sind in der Regel die Mütter, die eine Mahlzeit auslassen, damit ihre Männer und Kinder zu essen bekommen oder das Geld für Brennstoff, Licht und Wasser reicht.

Vinia Datinguino berichtet, dass viele arme Familien auf die Gemü-

se-, Fisch- oder Fleischbeilage (*ulam*) zum Reis verzichten und stattdessen zu Salz, Sojasoße, braunem Zucker, Pepsi oder Kaffee als Beilage greifen oder Fertignudeln mit noch mehr Wasser aufgießen. „Folge eines solchen Speiseplans, der fast nur aus Kohlenhydraten und Salz besteht, ist eine chronische Fehlernährung.“

1,6 Millionen Filipinos nehmen zu wenig Vitamin A, Eisen und Jod mit der Nahrung auf. Mehr als die Hälfte aller schwangeren oder stillenden Mütter leidet unter Blutarmut.<sup>95</sup>

Das Food and Nutrition Research Institute (FNRI) hat ein Menu zusammengestellt, das es für die "nationale Nahrungsmittelschwelle" hält. Diese tägliche Verpflegung kostet 22 Pesos am Tag und umfasst eine Schale Reis, eine Fruchtscheibe, eine Drittel bis halbe Tasse grünes Blattgemüse und ein Glas Vollmilch. Ungefähr 40% aller Filipinos (31.2 Millionen Menschen) leben allerdings von 32 Pesos oder weniger am Tag. Für viele arme Familien ist also selbst das Ernährungsminimum zu teuer.

Der Weltbank zufolge ist zwar der relative Anteil von Unterernährten wieder leicht um 0,6% gesunken (auch wenn ihre absolute Zahl steigt!) – allerdings langsamer als bei den asiatischen Nachbarn (in Kambodscha sinkt der Anteil um 1.1%, in Laos um 0.9% und selbst in Burma um 0.8%).

Unterernährung mindert die Arbeitskraft von Jugendlichen und Erwachsenen und macht sie für Krankheiten wie Bluthochdruck und Tuberkulose anfällig. Junge Kinder sind von Fehlernährung be-

sonders hart betroffen, da ihr Wachstum verzögert wird und sie für Krankheiten wie Durchfall und Lungenentzündung in besonderem Maße anfällig werden.<sup>96</sup>

Jede Minute sterben neun Menschen an Herzkrankheiten. Das ist allerdings nicht unbedingt allein auf Unterernährung zurückzuführen, sondern auch auf ungesunde Ernährung. Der traditionelle Speiseplan aus Gemüse, Fisch und nur wenig Fleisch ist gerade in den Städten durch vorverarbeitete Lebensmittel, Junk Food und fettere Speisen ‚ergänzt‘ bzw. verdrängt worden. Außerdem nimmt der Stress durch den wachsenden ökonomischen Druck und das „moderne Leben“ zu und lässt auf der Arbeit, in der Familie oder im persönlichen Umfeld vermehrt Konflikte auftreten.

## Umwelt und Wasser

Zur schlechten Ernährungslage kommen oft unzureichende hygienische Verhältnisse und der mangelnde Zugang zu sicherem Trinkwasser hinzu, was beides ebenfalls Krankheiten Vorschub leistet: Einer Erhebung des Nationalen Statistikamtes (NSO) aus dem Jahr 2000 zufolge haben 24 Millionen Filipinos keinen sicheren Zugang zu sauberem Trinkwasser und ebenso viele keine hygienische Toiletten - einer der Hauptgründe für die Verbreitung von Infektionskrankheiten im Land. Jährlich treten Fälle von Wasserverschmutzung auf, in denen Hunderte von Anwohner/innen ins Krankenhaus einge-

<sup>96</sup> 98% der philippinischen Kinder haben außerdem Karies und Zahnfleischerkrankungen, 60,2% der Gesamtbevölkerung haben Parodontose, 96% der Filipinos haben zwischen 6 und 44 Zahnfehlstellungen, Zahnlücken oder Füllungen in den verbleibenden Zähnen.

<sup>94</sup> Quelle: Vinia M. Datinguino: In RP, women bear brunt of feeding families - Quelle: PCIJ, 29.11.2004). Zu Ursachen und Auswirkungen von Fehl- und Unterernährung siehe auch ausführlich Salcedo et al. 134ff.

<sup>95</sup> Schwere Blutarmut unter Schwangeren, so Datinguino, sei die führende Ursache von Kindstod, Eisenmangel von stillenden Müttern beeinträchtigt die Gesundheit der Säuglinge.



liefert werden müssen und zahlreiche Menschen sterben.<sup>97</sup>

Wasserverschmutzung ist auch eine Folge des fehlenden Abwassersystems, so dass Müll und Abwasser in Flüsse und Seen ungeklärt ‚entsorgt‘ werden. Ein Beispiel dafür ist der Pasig, der quer durch Manila fließt und Millionen Menschen als Kanalisation dient. Dieser Müll und die massive Versiegelung der Böden durch Straßen- und Häuserbau erhöhen das Auftreten von Überflutungen massiv.

Luftverschmutzung führt in den philippinischen Städten zu Atemwegserkrankungen, Kopfschmerzen und Allergien. Jeden Tag sterben 16 Einwohner/innen an den Folgen von Luftverschmutzung. Metro Manila gehört dabei zu den Metropolen mit der höchsten Luftverschmutzung. Ursache dafür sind v.a. die ungefilterten Motorabgase und die unablässig rauchenden Fabrikschlote, da die Industrie der Philippinen größtenteils in und um Manila konzentriert ist.<sup>98</sup>

Während der Schwefelgehalt der Luft im Ruhrgebiet bei durchschnittlich 1,8 Mikrogramm pro Kubikmeter liegt, sind es in Manila 33,0 Mikrogramm; der Schwebstoffgehalt der Luft liegt bei durchschnittlich 200 Mikrogramm Feinstaub pro Kubikmeter Luft. (vgl.: Nach der seit 2005 geltenden EU-Feinstaubrichtlinie können Bürger ihre Stadt verklagen, wenn der Grenzwert von 50 Mikrogramm Feinstaub pro Kubikmeter Luft an

<sup>97</sup> Diarrhea downs 300 in Tondo, PDI, 29.10.2003; UP study: Malabon water unsafe, PDI, 15.11.2003; Reform or retire, MindaNews, 22.8.2004.

<sup>98</sup> Zwar hat der philippinische Kongress 1999 ein weitgehendes Luftschutzgesetz (Clean Air Act) verabschiedet, das wilde Abfallverbrennung untersagt und Emissionsstandards für Fahrzeuge vorsieht. Es ist allerdings bislang weitgehend ein Papiertiger geblieben.

mehr als 35 Tagen im Jahr überschritten wird.)

## Reich und arm

Der Zugang zu Gesundheit ist in starkem Maße vom wachsenden Gegensatz von Arm und Reich bestimmt. Die Kindersterblichkeit unter Armen ist dreimal so hoch wie unter Reichen. Die teuren Wohnviertel können sich den Zugang zu sauberem Wasser spielend erkaufen – so dass sie dieses Wasser auch dafür nutzen, dass ihre Golfplätze immer grün und ihre Swimmingpools stets mit Trinkwasser gefüllt sind. Das staatliche Krankenversicherungssystem Philhealth spricht von „kleinen Inseln ausgezeichneter Gesundheit“ (*Philhealth, 2003*), denn auf der anderen Seite der Mauern liegen die Dörfer und Elendsviertel, die nur schmutziges Wasser abbekommen. Arme sterben daher viel häufiger an durch mangelnde Hygiene bedingten Krankheiten.

## Frauen und reproduktive Gesundheit

Obwohl Abtreibung in den Philippinen verboten ist und von der katholischen Kirche verdammt wird, brechen in den Philippinen laut Angaben des *State of the Philippine Population Report* (SPPR) jährlich etwa 400.000 Frauen eine Schwangerschaft ab. Auf fünf Schwangerschaften kommt eine Abtreibung.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Tomas Osias, Leiter der staatlichen Bevölkerungskommission, geht davon aus, dass ökonomische Faktoren und die Tatsache, dass Männer mehr Kinder wollen als ihre Ehefrauen, die Hauptgründe für die hohe Zahl der Abtreibungen sind. (nach Aurin, 2003). Dem *National Demographic Survey* von 1998 zufolge beläuft sich die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau auf 3,7. Die Zahl der Kinder, die sich philippinische Frauen durchschnittlich wünschen, liegt dagegen nur bei 2,7 Kindern.

Diese Frauen sind gezwungen, Abtreibungen in nicht-lizenzierten Kliniken durchführen zu lassen. Mehr als 80.000 Frauen wurden 2001 in Krankenhäuser eingeliefert, nachdem sie sich einer Abtreibung in solchen Kliniken unterzogen hatten. Allerdings werden Frauen, die unter dem Verdacht stehen, eine Abtreibung durchführt haben – gerade, wenn es sich um unverheiratete bzw. allein stehende Frauen handelt – von einigen Krankenhäusern auch abgewiesen.

48,9% der Frauen im gebärfähigen Alter verhüten nach Angaben des *Department of Health* (DOH), des phil. Gesundheitsministeriums – 33,4% künstlich und 15,5% natürlich. Doch viele Regierungseinrichtungen enthalten ihren Zielgruppen Verhütungsmittel, Beratung bei der Familienplanung oder Mittel gegen AIDS vor. Grund dafür ist die sexualfeindliche Haltung der einflussreichen katholischen Kirche, die jegliche künstliche Verhütung verbietet.<sup>100</sup>

Zwar wurde Anfang 2004 ein Gesetz (*reproductive health act* oder HB 4110) verabschiedet, das die Gesundheitsvorsorge für Mutter und Kind verbessern, Familienplanung unterstützen, sexuell übertragbare Krankheiten verhindern, über Sexualität im Alter und bei Jugendli-

<sup>100</sup> Frauen in ländlichen Gebieten der Philippinen fürchten sich oftmals davor, die Pille zu nehmen, weil sie Angst haben, von ihren Gemeindepriestern als Sünderinnen dargestellt zu werden. Die katholische Kirche verbietet die Verwendung künstlicher Verhütungsmethoden und kämpft in zahlreichen Großkampagnen hart gegen die Verbreitung moderner Methoden der Familienplanung an.

Pangasinan, der bevölkerungsreichsten Provinz, ist es in den vergangenen Jahren gelungen, das Bevölkerungswachstum auf 1,9% zu senken (Philippinen: 2,3%). Doch auch hier hat die Provinzregierung künstliche Verhütungsmittel nicht gefördert, aus Angst, es sich mit der Kirche zu verscherzen.

chen aufklären und männliche Mitverantwortung bei der Familienplanung und Gewalt gegen Frauen thematisieren sollte. Die Umsetzung des Gesetzes, das generell „den allgemein öffentlichen Zugang zu sicheren, erschwinglichen und qualitativ guten Dienstleistungen, Information und Bildung rund um *Reproductive Health* sicherstellen“ soll, wurde allerdings verhindert, da der Haushaltsausschuss beschloss, keine Gelder dafür zur Verfügung zu stellen – Grund dafür war eine landesweite Kampagne von katholischer Kirche und militanten Abtreibungsgegnern gegen das Gesetz. Präsidentin Arroyo hatte in ihrem Sinne den HB 4110 als „Legalisierung von Abtreibung“ bezeichnet. 2005 wurde ein Gesetz mit ähnlicher Zielrichtung ins Parlament eingebracht – der *Responsible Parenthood and Population Management Act*.

## Das Gesundheitssystem

Das ländliche Barrio gilt als Ort, an dem es sich gesund leben lässt - an der frischen Luft und mit viel frischem Obst und Gemüse. Die Realität ist jedoch eine andere. Kinder und Erwachsene leiden und sterben eher an Atemwegserkrankungen, an inneren und an ansteckenden Krankheiten als in der Stadt. Obwohl mehr Nahrungsmittel produziert werden, ist Unterernährung weit verbreitet – v.a. unter den Familien von Fischern, Saisonarbeiterinnen und Subsistenzbauern. Diese Familien leben in unzureichenden Behausungen unter schlechten sanitären Bedingungen. 2003 gab zwar 1.723 Krankenhäuser und Kliniken in den Philippinen. Die meisten Krankenhäuser befinden sich allerdings im städtischen Verdichtungsraum von Metro Manila und den benachbarten Regionen Südta-

galog und Zentralluzon sowie im Großraum Davao.

1.061 (62%) der Krankenhäuser und Kliniken sind in privater Hand. Eine Untersuchung aus dem Jahre 2001 kam zu dem Ergebnis, dass öffentliche Gesundheitseinrichtungen in 14 von 17 untersuchten Punkten privaten Einrichtungen unterlegen sind (*PDI, 10.9. 2003*).

Zudem gibt es landesweit 2.385 Gesundheitsstationen (*health centers*), die allerdings sehr viel schlechter ausgerüstet sind und jeweils 30.000 Menschen versorgen sollen. Ihre Zahl hat in den vergangenen Jahren zugenommen, während seit 1995 die Zahl an - öffentlichen wie privaten - Krankenhäusern und Kliniken abnimmt.

Häufig bleibt Patient/innen nicht anderes übrig, als in private Krankenhäuser zu gehen, da es Regierungskrankenhäusern oft am notwendigen Inventar, ausreichend qualifiziertem Personal und den nötigen Medikamenten fehlt.

Die philippinische Regierung hat so genannte ‚Erste-Hilfe-Programme‘ (*Primary Health Programs*) ins Leben gerufen, die abgelegene und arme Gegenden medizinisch grundversorgen sollen – und die Gesundheitsfürsorge (auf ehrenamtlicher Basis) in die Hände des/r Einzelnen und seiner/ihrer community legen soll. Teil dieser finanziell und personell unzureichend ausgestatteten Programme ist die Schaffung einer eigenen Wasserversorgung, Kompostiertechniken, der Bau von Toiletten, Immunisierungsprogramme, der eigenverantwortliche Betrieb von Gesundheitsstationen und eine medizinische Basisqualifizierung. Manche Programme bieten auch Einheiten zu Ernährung und Familienplanung an und werden von Hebammen durchgeführt. Die unzureichende Versorgung mit Medikamenten und das Problem, dass Ärzt/innen unerreichbar blei-

ben, wird dagegen gemeinhin als ein deutlicher Mangel wahrgenommen.<sup>101</sup> Für schwerere Fälle muss weiterhin ein Krankenhaus aufgesucht werden. In diese Krankenhäuser fließt zwar Gros der staatlichen Mittel, da diese jedoch insgesamt gering sind, gibt es zu wenig von ihnen; sie sind überfüllt und liegen im Fall ländlicher Gemeinden oft Hunderte Kilometer entfernt. An einem langen Fußmarsch, einer mühsamen Jeepneyfahrt oder Bootsreise bis zum nächsten Bezirkskrankenhaus führt oft kein Weg vorbei. Das Davao Medical Hospital etwa ist das einzige öffentliche Krankenhaus in der Millionenstadt Davao – und das einzige für schwere Fälle auf ganz Mindanao.

Erschwerend kommt hinzu, dass die unzureichenden Mittel zu einem großen Teil in Akutbehandlung fließen. Für öffentliche Gesundheitsdienste oder vorbeugende Behandlung bleibt wenig übrig, so dass die Kosten des Gesundheitssektors im Endeffekt höher sind. „Wo ansteckende, aber heilbare Krankheiten eine wesentliche Ursache von Sterblichkeit sind, sollte der Großteil der Mittel in vorsorgende Maßnahmen (wie notwendige Impfprogramme und Vorsorgekampagnen, Ernährung, Aufklärung oder Hygiene) gesteckt werden. Das wäre eine effektive Art, mit den begrenzten Mitteln umzugehen“, meint dagegen eine Untersuchung, in der NGOs in mehreren Bereichen die Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen u.a. im

<sup>101</sup> Über ein solches Programm am Stadtrand von Surigao City berichtet Martin Arnold in der Zeitschrift *akzente* 2 /2001. Dort heißt es: „Einmal monatlich kommen ein Arzt und ein Zahnarzt für jeweils einen Tag. Krankenschwester Erlinda Milloria sagt: Zu neunzig Prozent kann ich den Patienten helfen.“

Quelle: Welt in Zahlen, 2004	Philippinen	Deutschland
Ärzte insgesamt	87.400	306.000
Ärzte pro 1000 Einwohner	1,0	3,7
Tägliche Nahrungsaufnahme pro Person( kcal)	2.390	3.430

Gesundheitssektor, evaluiert haben (der CASA-Report von 2002).

### Medizinisches Personal

Seit mehreren Jahren nimmt die Zahl an Ärzt/innen und Krankenschwestern in den Philippinen kontinuierlich ab. Mehr als zwei Drittel des medizinischen Fachpersonals praktiziert außerdem in den reichen und städtischen Teilen des Landes, weil sie dort ein höheres Einkommen erzielen können. Der Weltbank zufolge arbeiten nur 10% aller Ärzte und Apothekerinnen, 20% aller medizinisch-technischen Fachkräfte und 30% aller Krankenschwestern auf dem Land (Quelle: ADB, 2005). Viele ländliche Gesundheitsstationen verfügen daher über kein Fachpersonal, sondern werden üblicherweise höchstens von einer Hebamme am Laufen gehalten. Weibliche Angehörige übernehmen zusätzlich oft Teile der Sorgearbeit (siehe: Kap. soziale Sicherung), und auch in den Krankenhäusern übernehmen sie viele Aufgaben, die eigentlich eine Krankenschwester machen sollte.

Immer mehr Fachpersonal verlässt das Land, um im Westen und den reicheren Regionen Asiens zu arbeiten. 68% aller philippinischen Ärzt/innen gehen ins Ausland. Derzeit arbeiten 300.000 von ihnen rund um den Globus. Kein Land - so die Weltgesundheitsorganisation WHO - exportiert so viel medizinisch qualifiziertes Personal wie die Philippinen. Für 2001 haben die Behörden 13.536 auswandernde

Krankenschwestern registriert, doppelt so viele wie im Vorjahr. Das hat das landeseigene Gesundheitssystem geschwächt. Nach einer Stichprobe

der Alliance of Health Workers (AHW) in elf Krankenhäusern verließen 800, d.h. 17%, der dort tätigen Krankenschwestern zwischen 2003 und 2005 das Land - meist die erfahreneren Krankenschwestern oder solche mit Zusatzausbildungen. Operationssäle mussten daher mit Berufsanfängerinnen besetzt werden, und erfahrenere Krankenschwestern mussten öfters Doppelschichten leisten.

Viele Arme nehmen auch die Dienste von Heiler/innen (*Helots*) in Anspruch. Ohne das oft Jahrhunderte lang tradierte Wissen dieser Menschen zu diskreditieren, sind dabei auch Unwissenheit und Aberglaube im Spiel, die die Bedeutung von Vorbeugung, der Verminderung einer Ansteckungsgefahr oder Impfung außer Acht lassen. Die höheren Sterberaten auf dem Land, etwa in Folge ansteckender Krankheiten, dürften auch darauf zurückzuführen sein. *Helots* überweisen zuweilen Patient/innen zu spät ins Krankenhaus.

### Ausbildung

Die medizinischen Fakultäten und Krankenschwesternschulen passen ihre Lehrpläne immer mehr dem westlichen Gesundheitssystem an, um die Absolventinnen auf Jobs im Ausland vorzubereiten.<sup>102</sup> Kran-

<sup>102</sup>Dies ist im Grunde gesetzeswidrig, weil das Krankenpflegegesetz (RA 9173) Krankenpfleger/innen vorschreibt, zwei Jahre im Inhalt zu arbeiten, bevor sie das Land verlassen dürfen. Die Auswanderungsbehörde

kenhauserfahrung und Gerontologie nimmt in ihren Lehrplänen eine immer wichtigere Rolle ein, auf Kosten der Einführung in die Arbeit von Gemeindeschwestern in den lokalen Gesundheitsstationen. Dies - wie auch die Orientierung an der Akutbehandlung und die Konzentration auf die Versorgung der Städte - führt Dr. Reynaldo Lesaca Jr. auf eine „koloniale Ausrichtung der medizinischen Ausbildung“ zurück, „die sich an ausländischen Modellen ausrichtet und von ausländischen Interessen bestimmt“ wird. „Wenn wir die Ausbildung abschließen, sind wir nicht darauf vorbereitet, mit den eigentlichen Gesundheitsbedürfnissen auf der Gemeindeebene umzugehen, weil wir für die Apparatedizin in städtischen Krankenhäusern ausgebildet wurden.“ (*nach Flores, S.65*) Auf Englisch ausgebildet, oft mit Lehrbüchern aus den USA, kopiere man in den Philippinen bloß das US-amerikanische System, so Lesaca, in dem sich eine schlecht ausgestattete Gemeindeversorgung, um die große Anzahl von Mittellosen kümmern soll, während der kommerzielle Sektor die Gesundheitsbedürfnisse der Reichen erfüllt.

### Medikamente

Auch die hohen Preise für Arzneimittel erschweren es der Mehrheit der Bevölkerung, gesund zu bleiben und wieder gesund zu werden. Obwohl das Generikagesetz (*Generics Act*)<sup>103</sup> von 1988 sich die Versorgung mit „sicheren und effektiven, dabei aber erschwinglichen Medikamenten - besonders für Haushalte mit niedrigem Einkommen“ zum Ziel gesetzt hat, gehören

OCWA erteilt ihnen dennoch sofort die Ausreisegenehmigung.

<sup>103</sup> Generika sind Arzneimittel, deren Wirksubstanz(en) mit denjenigen von Arzneimitteloriginalen identisch sind

die philippinischen Arzneimittelpreise zu den höchsten in Asien.<sup>104</sup> Ein wesentlicher Grund für die hohen Preise ist, dass die Philippinen keine eigene Pharmaindustrie haben. Lokale Hersteller benötigen das 'Einverständnis' ihrer Mutterfirma, um Arzneimittel produzieren zu dürfen. Lizenzgebühren und Verrechnungspreise (*transfer pricing*<sup>105</sup>) lassen die Kosten für die im Land hergestellten Medikamente ansteigen. Die Philippinen sind weitgehend davon abhängig, von multinationalen pharmazeutischen Unternehmen Medikamente zu importieren. Diese Importe – aus den USA, Großbritannien, Kanada, Deutschland, Schweiz und Schweden – haben sich zwischen 1993 und 1998 von 14,8 Millionen auf 29,2 Millionen US-Dollar verdoppelt. Nach Angaben der *Association of Drug Industries in the Philippines* werden 72% des lokalen Marktes von ausländischen Firmen kontrolliert, 23% von den philippinischen *United Laboratories* und die verbleibenden 5% von kleineren inländischen Unternehmen.<sup>106</sup>

Apotheken und Drogerien treiben die Medikamentenpreise weiter in die Höhe. Dem *Philippine Information Marketing System* zufolge schlägt *Mercury Drug*, der führende

Großhändler in den Philippinen, zwischen 10% und 44,2% auf den Einkaufspreis auf. Während die Herstellungskosten für ein Tuberkulosemittel 2003 beispielsweise bei nur 321,30 Pesos lagen, wurde es bei Mercury Drug für 1.055,60 Pesos verkauft (*nach Flores, S. 69*).

Bei der Auslieferung von Medikamenten an staatliche Krankenhäuser und lokale Gesundheitsstationen spielt Korruption eine große Rolle. Wer die verpflichtenden Ausschreibungen gewinnt (und dabei regelmäßig Bestechungsgeld eingesetzt hat), liefert oft schlechtere Medikamente und / oder zu einem höheren Preis, um das für Bestechung ausgegebene Geld wieder reinzuholen. Auch kommt es zuweilen vor, dass flüssige Medikamente weiter verwässert werden, um die Herstellungskosten (und die Wirksamkeit) zu senken. Lieferanten, Angestellte in der Buchhaltung, in geringerem Ausmaß auch Ärzte „und wer sonst noch die Bestellung bewilligen oder unterschreiben muss“<sup>107</sup> – sie alle bereichern sich an den Medikamenten. Korruption ist so üblich, dass sich dafür der Begriff *standard operating procedure* eingebürgert hat. Auch Bürgermeister und andere Mandatsträger erhalten regelmäßig "Liebesgeschenke", die zwischen 10 bis 70% des Vertragspreises ausmachen können. "Ein Stadtbürgermeister", so berichten Olarte und Chua "erklärte einem Prüfer, dass es sich, wenn der Preisunterschied zwischen 50 und 100% betrage, nicht um Überteuerung handele." Aus Unterlagen der Prüfbehörden geht hervor, dass auch Fälle von 'Höherbewertungen' von 700% vorgekommen sind.

<sup>107</sup> Avigail M. Olarte und Yvonne T. Chua: Up to 70% of Local Health Funds Lost to Corruption. *Pcij.org*, 1.5.2005

Gesundheitsausgaben nach Finanzierungsquellen (in %)	
<i>Herkunft der Mittel</i>	1999
<b>Regierung</b>	<b>37,9</b>
National	20.0
Kommunal	17.9
<b>Sozialversicherung</b>	<b>4.8</b>
Medicare/ PhilHealth	4.6
Entschädigungszahlungen	0.25
<b>Private Quellen</b>	<b>57.2</b>
Eigenmittel der Patienten	46.3
Privatversicherung	2.1
Gesundheitsgenossenschaften	3.8
Arbeitgeber	4.0
Private Schulen	1,0
<i>Quelle: Philhealth, 2003</i>	

## Finanzierung

2002 wurden in den Philippinen pro Kopf 28 US\$ für Gesundheit ausgegeben; nach Kaufkraft gewichtet sind dies 153 ,international Dollars'.<sup>108</sup> 2000 waren es noch 169 US\$ (*Quelle: WHO*). Damit geben die Philippinen nur 2,9% des BIP für Gesundheit aus, 1,6% weniger als die Weltgesundheitsorganisation WHO für mindestens notwendig erachtet. Weniger geben nur noch 5 Länder auf der Welt aus (darunter Burma mit 2,2%). 2002 hat die öffentliche Hand (Staat und Sozialversicherungen) 39,0% dieser Ausgaben bestritten (1999 waren es noch 42,5%), während 61,0% (1999: 57,5%) aus eigener Tasche beglichen werden mussten (*WHO, 2005*).<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Vergleich: Kambodscha 192, Laos 49, Indonesien 110, Thailand 321, Deutschland 2817.

<sup>109</sup> Vergleich: In Deutschland müssen 21,5% aus eigener Tasche bezahlt werden, in Indonesien 64,0% und in Thailand 30,3%.

<sup>104</sup> Immer weniger Ärzt/innen halten sich im Übrigen an die Vorschrift aus dem Generikagesetz, das sie verpflichtet, den generischen Namen eines Medikaments auf das Rezept zu schreiben. Hatten sich 1988 noch 90% an das Gesetz gehalten, waren es 2003 lediglich 40%. *Quelle: Council for Health and Development, a.a.O.*

<sup>105</sup> *Transfer pricing* tritt auf, wenn lokale Hersteller Vorprodukte ihres ausländischen Partners für einen Preis kaufen, der ein Mehrfaches über den Marktpreis liegt.

<sup>106</sup> In den 1980er Jahren wurden in den Philippinen noch eigenständig Impfstoffe gegen Tollwut, Diphtherie, Tetanus und Gift produziert. Die Produzenten dieser Impfstoffe sind jedoch unter Präsident Ramos an ein Privatunternehmen verkauft worden.

## Staatliche Krankenversicherung

Die staatliche Krankenversicherung Philhealth erstattet bloß einige medizinischen Grundleistungen, und auch die nicht in voller Höhe. So übernimmt sie beispielsweise bis zu einem Drittel der Kosten für bis zu 45 Tagen Krankenhausaufenthalt im Jahr.<sup>110</sup> In seltenen Fällen zahlt sie bis zu 60 000 Pesos (*Quelle: Philhealth, 2003*).<sup>111</sup> Kein Wunder, dass Philhealth darüber klagt, dass sie nicht ausreichend Vertragspartner – v.a. auf dem Land – findet. „Ärzte finden es lächerlich, was ihnen Philhealth vergütet – daher werden private Patienten immer bevorzugt“ erklärt Jun Navaral, ein Arzt aus Davao, der mehrere Sozialkliniken aufgebaut hat (pers. Gespräch, Dez. 2004). Die Regierung und mit ihr so manche GTZ-Publikation behauptet dennoch vollmundig, dass Philhealth „der Schlüssel für eine bezahlbare und Zugang verschaffende Gesundheitsversorgung“ sei (*Philhealth, 2003*).

### Beiträge

Philhealth verfügt jedoch selbst kaum über Geld, denn zum einen müssen bloß 2,5 Prozent eines sozialversicherungspflichtigen Einkommens abgeführt werden, zum anderen liegt die Beitragbemessungsgrenze bei 10.000 Pesos –

<sup>110</sup> Eine durchschnittliche Krankenhausrechnung – so das DOH – beträgt das Dreifache eines durchschnittlichen Monatseinkommens, wobei Laborkosten, Privathonoreare und Arzneimittel noch nicht inbegriffen sind. So kostet eine normale Behandlung in öffentlichen Krankenhäusern mindestens 10.000 Peso, während in Privatkliniken bereits zwischen 20.000 und 25.000 Peso fällig werden (*Quelle: CASA, 2001*).

<sup>111</sup> Siehe ausführlicher zum Krankenversicherungssystem und der Finanzierung sozialer Leistungen: Art. soziale Sicherung und Überblick.

mehr als 260 Pesos im Monat zahlt also niemand ein.

Von diesem formellen Sicherungssystem sind auch nur knapp die Hälfte der Arbeitnehmer/innen erfasst – zudem ‚vergessen‘ viele Arbeitgeber die Beiträge zu überweisen. Nur eine kleine Minderheit (2002: 7,3%) gilt aus all diesen Gründen als „ausreichend sozial versichert beschäftigt“.

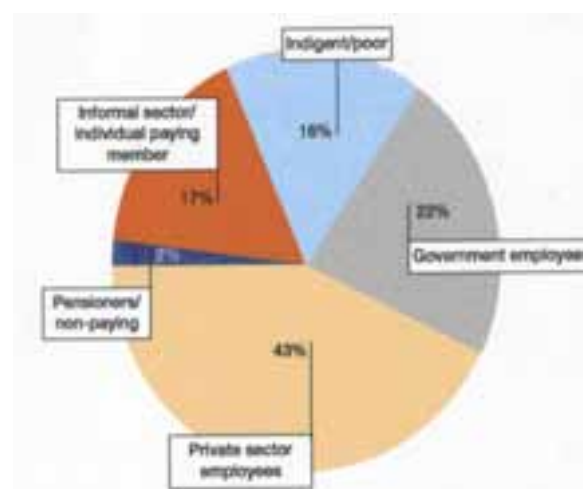
Die Beiträge für das ärmste Viertel der Bevölkerung sollten eigentlich von ihren jeweiligen Barangays (Dorf oder Stadtteil) bezahlt werden, denen dafür Mittel aus dem öffentlichen Haushalt überwiesen werden (*Indigents program*).<sup>112</sup> Die jeweiligen Barangay Captains stecken jedoch das Geld nicht unbedingt in die Gesundheitsversicherung oder nutzen es für Patronagezwecke, indem sie es einbehalten und erst dann auszahlen, wenn sich jemand in einem akuten Fall an sie wendet. Es sind nicht unbedingt die wirklich Armen, sondern die Günstlinge des Captains, die von den Geldern profitieren.

Viele von denen, die im informellen Sektor arbeiten, „sind entweder nicht arm genug, um zur Teilnahme am *indigents program* berechtigt zu sein oder stehen nicht gut genug da, um sich die freiwillige Versicherung von Philhealth leisten zu können“ erklärt Philhealth selbst (a.a.O.).

<sup>112</sup> Siehe: Ute Jugert: Reform öffentlicher Dienstleistungen und die Auswirkungen auf den Gesundheitssektor der Philippinen, GTZ, März 2002, S. 25ff.

500.000 Menschen sind außerdem Mitglieder gemeindegestützter Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit. Diese Vereine zahlen allerdings höchstens 11.500 Pesos aus.<sup>113</sup>

Die besser gestellten Mitglieder von Philhealth profitieren, v.a. wenn sie in den Städten wohnen, auch mehr von den Leistungen als die Verarmten – letztere können sich oft weder die Busfahrt noch einen freien Arbeitstag leisten, um den Arzt zu besuchen.



Beitragszahler (Dez. 2003) *Quelle: Philhealth*

## Go private!

„Gesundheit war nie ein vordringliches Anliegen der letzten philippinischen Regierungen, obwohl sich in deren mittelfristigen Entwicklungsplänen stets Verlautbarungen über die wichtige Rolle der Gesundheit für die soziale und menschliche Entwicklung fanden.“ lautet das Fazit des CASA-Reports. „Öffentliche Gesundheitsprogramme werden drastisch reduziert, während symbolische Dienste aus Propagandazwecken in den Medien hochgejubelt werden“ erklärt Flores bitter.

<sup>113</sup> Zu den Problemen eines „community-based approach“ siehe Artikel zu sozialer Sicherung.

Seit den 1980er-Jahren sind den Philippinen eine Reihe von Strukturanpassungsprogrammen (SAPs) vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank auferlegt worden mit dem Ziel, die Handelsbilanz und das Haushaltsdefizit auszugleichen und der gewaltigen Auslandsverschuldung zu begegnen. Das hat sich in allen Gesundheitsprogrammen der vergangenen Regierungen niedergeschlagen, zuletzt in der *Health Sector Reform Agenda* (HRSA) unter Präsident Estrada (1999-2001), die unter Präsidentin Arroyo fortgeführt wird.

Ziel des HSRA ist es, "die Privatisierung zu regulieren und (...) sicherzustellen, dass die Krankenversicherung, hauptsächlich Philhealth, und andere neue Finanzierungsquellen erschlossen werden, um den Ausfall der Regierung wegen deren finanziellen Begrenzungen zu kompensieren und ausreichend Mittel für die Gesundheitsdienstleistungen, besonders für die verletzlichen und marginalisierten Menschen, bereitzustellen" (*DOH, 2004*). „Die HRSA wurde entwickelt“, schreibt die GTZ in einem Heftchen über ihre Arbeit in den Philippinen noch 2004, „um den Problemen bei der Leistungserbringung und -finanzierung besser zu begegnen. Das auf zehn Jahre ausgelegte Investitionsprogramm wird zu bezahlbareren medizinischen Leistungen führen, die Erbringung medizinischer Leistungen vor Ort verbessern, den Krankensektor reformieren und mehr Filipinos in Genuss der Sozialversicherung bringen.“ Auch wenn die am Marktparadigma orientierte GTZ dies gerne herbei schreiben würde: Das Gegenteil ist der Fall.

Die Folgen der neoliberalen Strukturanpassung hat der CASA-Bericht ausführlich ausgewertet: Krankenhäuser werden in Staatsunternehmen umgewandelt, denen eine fi-

nanzielle Autonomie zugestanden wird, und die durch die Erhebung von Nutzergebühren ihre Abhängigkeit von öffentlichen Zuschüssen reduzieren sollen. Krankenhäuser haben Maßnahmen ergriffen, ihre Einnahmen zu erhöhen: Patient/innen müssen für immer mehr Dienstleistungen zahlen. Das meiste des für die Behandlung notwendigen medizinischen Bedarfs müssen sie nun selber kaufen – von Verbänden, Spritzen und Infusionen bis hin zu Laboruntersuchungen und Röntgenaufnahmen. Auch einige Pflegeleistungen von Krankenschwestern sind kostenpflichtig geworden. Auch von armen Patient/innen wird eine Eigenbeteiligung erwartet und durch eine striktere Vorauswahl die Anzahl von nicht-zahlungsfähigen Patient/innen begrenzt. Je weniger Mittel ihnen der Staat zur Verfügung stellt, desto mehr weisen Krankenhäuser Patient/innen ab, die kein Geld hinterlegen können. Es häufen sich auch Berichte, dass Krankenhäuser Patient/innen erst dann entlassen, wenn die Rechnungen bezahlt sind – manche werden so für Wochen oder Monate im Krankenhaus festgehalten.

Mehr und mehr staatliche Krankenhäuser in „Filetlagen“ werden modernisiert und besser ausgerüstet, bieten aber immer weniger Betten für die zahlungsschwache Allgemeinheit. Sobald diese Krankenhäuser eine kontinuierliche Rendite abwerfen, will die Regierung sie privatisieren. Für die dringende Überholung von Krankenhäusern, die v.a. ärmere Patienten versorgen, ist kein Geld vorhanden; für eine angemessene Bezahlung ihres medizinischen Personals ebenso wenig.<sup>114</sup> Öffentliche Gesundheitspro-

<sup>114</sup> Derzeit verdienen Krankenschwestern mit zwei oder drei Jahren Berufserfahrung in den Philippinen monatlich zwischen 6.000

gramme wie das Tuberkulose(TB)-Vorbeugungsprogramm wurden um 38%, ein Massenimpfprogramm um 31% gekürzt.

Die Zuweisungen der Nationalregierung an die Kommunen (*Internal Revenue Allotment – IRA*) wurden eingeschränkt – nach der Asienkrise 1998 wurde um 10% gekürzt – während gleichzeitig u.a. die Gesundheitsversorgung im Rahmen des *Local Government Code* seit 1993 dezentralisiert wurde.<sup>115</sup> Dies führt notwendigerweise zu einer Verschlechterung in der Versorgung mit Arzneimitteln und medizinischem Bedarf sowie zu Budgetkürzungen bei Gemeinde- und Provinzkrankenhäusern und Basisgesundheitszentren.

### Ausweg Eigeninitiative

Weil die Leistungen der Krankenversicherung unzureichend sind und die öffentlichen Ausgaben bei weitem zu niedrig, um diese auszugleichen, muss ein Großteil der Gesundheitsausgaben aus eigener Tasche aufgebracht werden. Wer nicht flüssig ist, muss Verwandte oder Freunde anpumpen, den Patron angehen, eine NGO aufreiben etc. – oder aber die Behandlung bzw. Operation verschieben und sich selbst zu helfen versuchen. Klar ist, dass eine größere Krankheit für die meisten Menschen eine Katastrophe ist. Acht von zehn Filipin@s können sich die Gesundheitsdienste, die sie bräuchten,

und 10.000 Peso – umgerechnet 120 US-Dollar bzw. 198 US-Dollar. Freiberufliche Ärzte verdienen im Durchschnitt (Median) 20.000 Pesos. In den USA dagegen kann man als Krankenschwester pro Stunde zwischen 18 US-Dollar und 45 US-Dollar verdienen.

<sup>115</sup> „In ca. 25% der Fälle (fällt) der IRA-Anteil geringer als die Kosten der dezentralisierten Dienste aus.“ (siehe Jugert, a.a.O. – dort ausführliche Informationen zur Dezentralisierung sozialer Dienste im Rahmen des *Local Government Code*.)

nicht leisten, erklärt Laravic Flores. „Noch mehr Filipin@s als bislang greifen zu Eigendiagnose und -behandlung – etwa mit Hilfe von Testsätzen aus Nachbarschaftsapotheken.“

Die zahlreichen Gesundheitsseiten im Internet können den auf die Selbstversorgung Zurückgeworfenen eine Hilfe sein, mehr Verantwortung für die eigene Gesundheit zu übernehmen. Die Option haben jedenfalls diejenigen, die über ausreichend Bildung und Internetzugang verfügen (auch wenn professionelle Hilfe dadurch nicht überflüssig wird). Dagegen fehlt es den Armen nicht nur am Internetzugang, sondern z.B. auch an ausreichenden Sprachkompetenzen, um die Informationen dieser Websites anwenden zu können. Sollte sich das neoliberale „Do-it-yourself“ als Lösungsvorschlag eines für die Mehrheit immer unzugänglicheren und bezahlbaren Gesundheitssystems weiter durchsetzen, „könnte bald das einfachste Gesundheitsproblem zu einer Angelegenheit von Leben und Tod werden“ (Flavier, a.a.O.).

Eine sechsmonatige Behandlung gegen Tuberkulose kostet 4.510 Pesos, 25 Pesos am Tag. Für knapp die Hälfte der Filipin@s ist das die Hälfte dessen, was ihnen an Geld zur Verfügung steht. Zusätzlich sind 270 Pesos für zwei Brustradiographien aufzubringen, die zu Beginn und zum Abschluss der Therapie vonnöten sind. Wer wegen einer Lungenentzündung in Krankenhaus kommt, muss dafür 27.500 Pesos aufbringen, mehr als drei durchschnittliche Monatsgehälter für jede zweite philippinische Familie (nach Flores, S.104).

Eine Studie über die Behandlungsgewohnheiten von tuberkulosegefährdeten Slumbewohner/innen in Metro Manila aus dem Jahre 2001 fand heraus, dass routinemäßige Besuche bei Gesundheitsarbei-

ter/innen verschoben wurden. Obwohl sie bereits verschiedene TB-Symptome zeigten (wie anhaltenden Husten, Rücken- und Brustschmerzen), griff die Mehrzahl zunächst auf Selbstbehandlungspraktiken zurück.

Das reichte von selbst verordneter Bettruhe, zwischenzeitlicher Nikotin- oder Alkohol-Abstinenz über die Einnahme von Kräutermedizin oder Mittel wie Paracetamol, Hustensäften, Schmerzmitteln und ätherischen Massagecremes, die rezeptfrei in *Sari-Sari-Stores* (philippinische Tante-Emma-Läden) erhältlich sind – bis hin zur Selbstmedikation mit Eis, verdünnten Gasen oder der Inhalation von salzhaltigem Wasserdampf. Professionelle Hilfe aufzusuchen, blieb für gewöhnlich wegen der damit verbundenen Kosten das letzte Mittel, berichtet der CASA-Report.

„Die Anwendung von Kräutern und traditionellen Methoden ist nicht an sich schlecht“, so Johanna Villaviray-Giolagon im *Philippine Daily Inquirer* vom 26.11.2004. „Was jedoch beunruhigt, ist, wenn man keine andere Wahl hat als zu Paste zerkaute Blätter auf den Bauch zu legen und zu hoffen, dass der Schmerz dann schon weggehen wird. Nanay Erlinda aus San Juan (Batangas), ertrug die Magenschmerzen eine ganze Woche, bevor sie einen Doktor zu Rate zog. Eine weitere Woche später starb sie, weil die Ärzte ihren gebrochenen Blinddarm zu spät entdeckten.“

### NGOs als Gesundheitsversorger

Projekte lokaler und internationaler NGOs leisten einen wichtigen Beitrag dazu, Gemeinden und Personen, die ansonsten mit leeren Händen da ständen, grundlegende Gesundheitsdienstleistungen zugänglich zu machen. Schon in den

1970er Jahren unter dem Kriegsrecht, das bei zahlreichen NGOs zu einer Radikalisierung geführt hat, sind manche über den klassischen Ansatz in der Gesundheitsversorgung, allein Leid zu lindern, hinausgegangen.

So haben etwa die *Rural Missionaries in the Philippines*, zusammen mit den Diözesen von Ilagan, Tacloban, und Iligan, erste gemeindebasierte Gesundheitsprogramme (*community based health programs - CBHP*) aufgebaut, die den chinesischen Ansatz der Barfußärzte aufgegriffen haben. Dabei haben sie soziale Ungleichheit als Mitursache von Krankheit berücksichtigt und ihre Programme um soziale, ökonomische und politische Aspekte von Gesundheit erweitert. Auch die Beteiligung der Menschen vor Ort wurde großgeschrieben, Dorfgesundheitsarbeiter/innen ausgebildet und traditionelle Heilverfahren und örtliche medizinisch wirksame Pflanzen eingesetzt. Bis 1980 waren auf diese Weise 86 CBHPs entstanden. Unter Präsidentin Aquino unterstützte man die Verabschiedung eines Generikagesetzes und legte einen eigenen Entwurf für eine Medikamentenpolitik vor.

Mütter haben sich in „ländlichen Verbesserungsvereinen“ zusammengeschlossen, die sich in den Bereichen Anbauorganisation, Ernährung, Gesundheitsversorgung und Bildung betätigen. Ausgerichtet darauf, lokale Ressourcen und Strukturen zu aktivieren, haben sie sich auf die Behandlung von häufig auftretenden Krankheiten wie Atemwegserkrankungen und Durchfall konzentriert.<sup>116</sup>


<sup>116</sup> Quelle: Michael L. Tan: The Development of Health NGOs in the Philippines: A Socio-Historical Review. *Philippine Sociological Review*, 41 [Nos. 1-4] Jan. Dec. 1993: 111-122



**Hurry!!!** Be a member of  
**SureHealth GOLD PLAN**  
a comprehensive and affordable  
out-patient health plan  
for only P575.00 One Year Coverage

You and your dependents can  
avail the following benefits:

- Unlimited Free Medical, Dental and Optical Consultations
- Free 3 routine Laboratory Tests as deemed necessary by the attending HMRG Physician (CBC, Urinalysis, Fecalalysis)
- Discounts on medicines (10% on Generic Medicines and 5% on Branded Medicines)
- 10% discount on other Laboratory Tests
- 10% discount on Minor Surgical Procedures
- Free Color Vision Test (Ishihara)
- Free Evidence-Based Counseling



Health is our main concern  
because we value  
because we care

**HMRG** For more inquiries please contact  
Telephone Nos. 300-7875 & 300-1202

You can also avail

at  
**HMRG Polyclinic & Laboratory**  
and  
**Meds Dat Cure Pharma**  
119 Door 2 Aledia Building  
Lapulapu St., Agdao, Davao City  
Tel. # : 300-2507

- 20% discount medical consultation on Specialist Doctors
- Unlimited free eye examination
- Free 3 routine laboratory tests as deemed necessary by the attending HMRG Physicians (CBC, Urinalysis, Fecalalysis).
- 10% discount on other laboratory tests
- 5% discount on Generic Medicines

Was als Selbsthilfemaßnahmen unter der Bedingung völlig unzureichender staatlicher Gesundheitsversorgung gedacht war, wird nun unter dem Label „Community-Orientierung“ von neoliberaler Gesundheits- und Sozialpolitik aufgegriffen, verstärkt und als Ersatz für staatliche Gesundheitspolitik propagiert. Der Staat fordert den privaten Sektor und gemeinnützige Organisationen zur Aktion auf und zieht sich gleichzeitig aus der Verantwortung zurück.<sup>117</sup>

Dabei kann er gerade im Gesundheitssektor darauf bauen, dass sich Ärzte und Gesundheitspersonal ihrem Versprechen, der menschlichen Gesundheit zu dienen, verpflichtet fühlen. In Davao beispielsweise haben einige Ärzte mehrere "Sozialkliniken" ins Leben

gerufen, in denen etwa eine Zahnärztin, ein Internist, eine Frauenärztin und ein Labor unter einem Dach zu finden sind. Angeschlossen an diese Poliklinik ist eine Apotheke mit dem Namen "Meds that cure". Dort werden vornehmlich Generika verkauft, und zwar zu sehr billigen Preisen.<sup>118</sup> Die Bedingung für eine Behandlung ist der Ab-

<sup>118</sup> Markenprodukte haben sie allerdings auch auf Lager, weil es sonst hieße, sie seien keine richtige Apotheke, erklärt der Arzt Jun Navaral (pers. Gespräch, Dezember 2004). Es sei allerdings Teil des Konzepts, die Kund/innen davon zu überzeugen, die gleichermaßen wirksamen, aber billigeren Generika zu kaufen - auch wenn der behandelnde Arzt ein Rezept für ein Markenprodukt ausgestellt hat. Einige dieser Medikamente können sie vom Handelsministerium beziehen, das die Arzneimittel aus Indien einführen lässt, so dass sie ungefähr ein Viertel von dem kosten, was das gleiche aus den USA importierte Produkt in der benachbarten kommerziellen Apotheke kostet.

<sup>117</sup> Zum Kritik am *community approach* siehe S. 27ff. ^

schluss einer Familienversicherung für 595 Pesos im Jahr. Dafür kann man jederzeit in die Sprechstunde kommen, drei Laboruntersuchungen durchführen lassen und einiges mehr (siehe Grafik). Absolut Arme werden meist auch behandelt, ohne versichert zu sein. Die Versicherungseinnahmen decken (natürlich) nur einen Teil der Kosten. Die Sozialkliniken können allerdings nicht auf staatliche Unterstützung zurückgreifen (da der Staat meint, seine Verpflichtungen mit *einem* hoffnungslos überfüllten öffentlichen Krankenhaus für die ganze Millionenstadt erfüllt zu haben, in dem an einem Vormittag 80 bis 100 Patienten in die Sprechstunde kommen – das macht drei Minuten für jeden Patienten), sondern die Kliniken werden in diesem Fall vom niederländischen Hilfswerk Cordaid unterstützt. So stolz der Spiritus rector dieses Projekts, der



Arzt Jun Navaral, auf dieses Projekt auch ist, ein Hauch von Bitterkeit schwingt mit, wenn er feststellt: „Wir würden nicht bestehen, wenn die Regierung ihren Aufgaben nachkommen würde.“

## Fazit

„Gesundheit ist der Zustand umfassenden physischen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht allein die Abwesenheit von Krankheit“ – so lautet die Standarddefinition der WHO.

Weltweit hat sich erwiesen, dass die Gesundheitssituation sich nicht zwangsläufig verbessert hat, wenn die Wirtschaft gewachsen ist. Viele der neoliberal ausgerichteten Wirtschaftsprogramme haben vielmehr die soziale Ungleichheit verschärft. Einige Stadtteile wurden reicher, während die Dörfer auf dem Land ärmer und noch isolierter wurden. Rima Salah, stellvertretender Di-

rektor des UN-Kinderhilfswerks UNICEF erklärte bei der Vorstellung eines Berichts zu Gesundheit in Asien, dass die zentrale Botschaft des Berichts sei, dass „ein enger Fokus auf Bereichslösungen nicht länger eine Lösung ist, sondern gar ein Teil des Problems sein könnte.“

„Wenn eine langfristige Lösung gesucht werden soll, kann die Verringerung der Säuglings-, -Kinder- und Müttersterblichkeit nur erzielt werden, indem man die ungleiche Verteilung von Macht und Ressourcen angeht. ‚Weitermachen wie gehabt‘ wird uns da nicht weiterbringen“, meinte Ronald Waldmann von der *MDG-Task Force* der Vereinten Nationen zum selben Bericht (*Quelle: IPS, 28.7.2005*).

Privatisierung der Wasserversorgung, Deregulierung der Umweltpolitik, die Orientierung der medizinischen Ausbildung auf die Bedürfnisse der Bessergestellten und

Kaufkräftigeren und die daraus folgende Migration des medizinischen Fachpersonals – all das führt nicht zu einer Verbesserung, sondern vielmehr zu einer Verschlechterung der Gesundheitssituation der meisten Filipin@s.

Das Recht auf Gesundheit lässt sich für die Mehrheit der Filipin@s nicht verwirklichen, wenn nicht damit in Verbindung stehende Rechte wie das auf Ernährungssouveränität, sauberes Wasser oder menschenwürdiges Wohnen verwirklicht werden.

Auch für den Bereich Gesundheit gilt: Zahlreiche Projekte im Kleinen machen gute Arbeit und lindern hier und dort die Not; an einer strukturellen, öffentlich initiierten und getragenen Verbesserung des Gesundheitssystems geht aber kein Weg vorbei.

## Quellen und weitere Literaturangaben

- Albert Busse: Das Famus-Projekt - Ein Projekt von Basisgesundheitsversorgung südostasien 4/2000, S.65
- Jonathan A. Flavier: Do-It-Yourself-Care, PCIJ.org, Oktober 2004
- Laravic T. Flores (2003): The Role of Medicine in Liberation Movements – IN Council for Health and Development: Health of the People, Health of the Nation, Manila, 2003, S.1-104.
- Benito Molino: Right to Health (2004) in: IN: PAHRA 2003 Human Rights report, Quezon City.
- Philhealth / GTZ (2003): Resource Book of Community Based Health Care Organization Social Health Insurance Schemes in the Philippines, Makati City.
- südostasien (2003): Gesundheit! Schönheit! Langes Leben! Gesundheit und Bevölkerung in südostasien, September 2003 – darin
- - CASA (2002): Strukturanpassung schadet Ihrer Gesundheit - Die Auswirkung von Strukturanpassungsprogrammen auf die Erbringung von Grundleistungen im Gesundheitssektor, S. 67-72 – Langfassung (auf Englisch): Abschlussberichte des Citizens Assessment of Structural Adjustment (CASA) Philippines, 2002
- - Council for Health and Development: Behandlung hat ihren Preis - Warum Medikamente in den Philippinen so teuer sind, S. 73
- - Niklas Reese: Walang Problema? - AIDS in den Philippinen, S. 74-76

- - Likhaan: Die Freiheit nehm' ich mir - Fortpflanzung und sexuelle Selbstbestimmung - ein Lagebericht zu „Reproductive Health“, S. 77-80
- - Heike Aurin: Bald untragbar? - Bevölkerungsprobleme in den Philippinen, S. 81-82
- Die Nichtregierungsorganisation Health Action Information Network hat sich der alternativen Gesundheitsbildung verschrieben und hat zwei umfangreiche Websites zum Thema AIDS und Gesundheit eingerichtet: [www.hain.org](http://www.hain.org) und [www.kalusugan.org](http://www.kalusugan.org).
- Das Gesundheitsministerium unterhält eine Website mit zahlreichen Informationen: [www.doh.gov.ph](http://www.doh.gov.ph)

# Mangelhaft

## Der Zugang zu Bildung in den Philippinen

**B**ildung ist in den Philippinen hoch angesehen. Sie gilt als der beste Weg aus der Armut, als Hauptressource für sozialen Aufstieg und als Produktionsmittel für gesellschaftliches Prestige. Eltern – so lautet der common sense – sollten versuchen, ihren Kindern so viel Bildung wie möglich angedeihen zu lassen. Und es macht sie stolz, wenn es ihnen gelingt, ihrem Kind sogar eine College-Ausbildung oder gar ein Universitätsstudium ermöglichen zu können – „manchmal ist es ohne Bedeutung, welche Art von Bildung, so lange sie zu einem College-Abschluss führt“.<sup>119</sup> Dafür sind zahlreiche Eltern bereit, hohe Kredite aufzunehmen. Diplome und Abschlussfotos hängen in jeder noch so kleinen Hütte allseits sichtbar an der Wand. Der westliche Leistungsmythos hat sich in den Köpfen also völlig durchgesetzt.<sup>120</sup> Kinder wiederum fühlen sich ihren Eltern gegenüber zu besonderem Dank verpflichtet. „Die ersten Jahre deiner Karriere gehören den Eltern und deinen jüngeren Geschwistern“, hört man häufig. Welches Studium man aufnimmt, welchen Beruf man ergreift, ob man sich zur

<sup>119</sup> Maruja Asis: The Family - Safety Net for All Time, www.pcij.org, Oktober 2004.

<sup>120</sup> Bezeichnend für die Bedeutung, die auch in progressiven Kreisen der Bildung zugemessen wird, ist die These Randy Davids, eines der wichtigsten und zugleich ‚indigensten‘ Soziologen in den Philippinen, dass mehr Bildung, „Armut, Dummheit, Patriarchat, Fatalismus allesamt wegfeigen“ und Frauen helfen könnte, „die wunderbare Welt, die sie als gebildete Frauen erwartet“ zu erkennen (ders.: Education and poverty, PDI, 27.2.2005).

Zugang	57
Lehrer/innen und Lernbedingungen	58
Bildung auf dem Land	59
Kinderarbeit	60
Gender	60
Finanzierung	61
Staatliche Perspektiven	62
Private Initiative	63
Wozu?	65
KASTEN: Kolonialisierung der Köpfe	64

Migration entschließt - all dies wird maßgeblich von dieser sozialen Norm mitbestimmt. „Die wichtigste Rolle eines Kindes“, so die Soziologin Belen Medina, ist es „ein fleißiger Student zu sein.“ (The Filipino Family, Quezon City, 2001, S.59)

### Zugang

Das philippinische Schulsystem ist mit ungefähr 16 Mill. Schü-

Das philippinische Bildungssystem ist dem der ehemaligen Kolonialmacht USA nachempfunden: auf sechs Jahren Grundschule folgen 4 Jahre Sekundarschule (High School). Schüler/innen mit einem High School-Abschluss können sich an einem College bewerben (das eher der deutschen Berufsschule ähnelt). Einige Studiengänge an der Universität setzen einen College-Abschluss voraus, für andere kann man sich schon mit einem High School-Abschluss bewerben.

ler/innen, 440.000 Lehrer/innen und 48.000 Schulen eines der größten zentral verwalteten der Welt. Die (staatliche) Grund- und Sekundarschulbildung in den Philippinen ist kostenlos; der Hauptgrund dafür, dass die Analphabetenrate bei bloß 4,1% liegt. Das Niveau der öffentlichen Schulen (die 80% der Primär- und Sekundarschüler/innen aufnehmen) liegt allerdings unter dem von privaten Schulen (für die gilt: je teurer, desto besser). Viele Sekundarschulen, fast alle Hochschulen (Colleges und Universitäten) befinden sich in privater und kommerzieller Trägerschaft. Doch obwohl mit der theoretisch freien Bildung viele Kosten verbunden sind (Uniformen, Schulmaterial, Transport, entgangenes Einkommen), können Kinder aus der Unterklasse oft noch eine (öffentliche) High School besuchen. 23% der Schulanfänger/innen nehmen noch ein Studium auf, allerdings verlassen nur noch 7% aller Kinder, die eingeschult werden, nach Angabe der UNESCO das College oder die Uni-

Bildungsindikatoren 2000/2001	eingeschult werden	abgeschlossen davon
Grundschule	97,0%	68, 1% (ARMM: 34%) Vgl. Indonesien 88.2%, Malaysia 97.3%, Südkorea
High School	65,4%	von allen, die mit der High School begonnen haben: 68,9% von allen Eingeschulten: 46,5%
College und Universitäten	23,9% (1996/97)	von allen Studienanfänger/innen: 27% von allen Eingeschulten 7%

Quelle: Chua, a.a.O., UN, 2003

versität dann auch mit einem Abschluss.<sup>121</sup>

Während die kleine Mittelklasse und die winzige Oberschicht ihre Kinder in gute Bildungseinrichtungen (sogar ins Ausland) schicken können, gibt es in jedem dritten Dorf bzw. Stadtteil (*Barangay*) nicht einmal eine Grundschule.<sup>122</sup> Und in vielen Barangays gehen die Grundschulen gehen nur bis zur vierten (statt wie vorgesehen zur sechsten) Klasse.

Arme Kinder haben nur dann Zugang zu kostenpflichtiger qualifizierter und höherer Bildung, wenn sie eines der spärlichen Stipendien erhalten oder eine Stelle als Werkstudent/in (*working students*) fin-

den.<sup>123</sup> Die Studiengebühren der Eliteuniversitäten des Landes (oder gar der im gelobten Land Amerika) können sie sich erst recht nicht leisten; es sei denn, sie bestehen die Aufnahmeprüfungen, mit denen Stipendien für Unterprivilegierte verbunden sind. Diese Tests können aber i.d.R. nur von denen bestanden werden, die schon eine gute Primär- und Sekundärbildung genossen haben. Für die übrigen Studierenden bleiben da nur die mittelmäßigen Colleges und Universitäten, die sich in Metro Manila in einer Gegend knubbeln, die verächtlich *diploma belt* genannt wird.<sup>124</sup>

Vor vier Jahrzehnten wurden die Philippinen noch um ihr gut ausgebautes Schulsystem beneidet, dazu

<sup>121</sup> In Deutschland beginnen bloß 21,85 aller Eingeschulten schließlich ein Studium (Quelle: Weltbank, 2004). Die Zahlen ließen sich allerdings bloß vergleichen, wenn zu den Student/innen in Deutschland auch die Berufs- und Oberstufenschüler/innen und ein Teil der Auszubildenden hinzugezählt würden.

<sup>122</sup> Nach der asiatischen Wirtschaftskrise ließ sich jedoch auch vermehrt feststellen, dass Kinder aus der (unteren) Mittelklasse von privaten auf öffentliche Schulen geschickt wurden. Der Grund: Auch Mittelklassenfamilien können sich die Schulgebühren der Privatschulen nicht mehr leisten.

<sup>123</sup> Auch deswegen, so meint David, bleiben sie im "Teufelskreis der Armut, unzureichender Bildung, früher Heirat, daher zahlreicher Kinder und niedrig bezahlter unregelmäßiger Arbeit gefangen, dem ihre Eltern vor ihnen gefolgt sind" (a.a.O.).

<sup>124</sup> Allerdings sind auch die guten Universitäten im regionalen Vergleich nur mittelmäßig. Keine der besten 25 besten Universitäten Asiens liegt in den Philippinen. Die *University of the Philippines* gehört zum unteren Teil der besten 50, *Ateneo* und *La Salle* gehören knapp noch zu den besten 80 (so Tony Lopez. a.a.O.).

gibt es leider immer weniger Grund.

## Lehrer/innen und Lernbedingungen

Da im öffentlichen Sektor schlecht bezahlt wird, muss er auf unzureichend ausgebildetes Lehrpersonal zurückgreifen. Lehrer/innen stammen nach Angaben von Yvonne Chua vom Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ) vorwiegend aus dem Drittel der Hochschulabsolvent/innen mit der schlechtesten Abschlussnote.<sup>125</sup> In vielen High Schools sei das Lehrpersonal – gerade in Mathematik und Naturwissenschaften – auf dem gleichen Wissensniveau wie die eigenen Schüler/innen. Da ihr Gehalt mit durchschnittlich 10.500 Pesos (150 €) zu niedrig ist, um davon den eigenen Lebensunterhalt und den derjenigen, die von ihnen abhängig sind (*dependents*) bestreiten zu können, müssen viele Lehrer/innen zusätzlich Feierabendjobs nachgehen (*moonlighting*). So ist es keine Seltenheit, dass Lehrer/innen des Öfteren der Schule fernbleiben. Die Philippinen haben außerdem (mit Deutschland) weltweit die ältesten Grundschullehrer/innen (37% zwischen 50-59, 7% zwischen 60-69, nur 10% unter 30 – Quelle: UNESCO, 1999).

Schlechte Unterrichtsbedingungen, etwa ein chronischer Mangel an Schulgebäuden, Lehrmaterial und Lehrpersonal, verschlimmern die Situation an den öffentlichen Schulen noch. Der Human Development Report der UNDP berichtet, dass 1998 10.000 Lehrer/innen und

<sup>125</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass nur 2% der staatlichen Lehrerinnen ihren Abschluss an der Philippine Normal University und nur 0, 5% an der University of the Philippines gemacht haben, die als die zwei führenden erziehungswissenschaftlichen Fakultäten des Landes gelten (nach Lopez, a.a.O.).

21.000 Klassenzimmer fehlten. Sechs bis acht Schüler/innen müssen sich durchschnittlich ein Schulbuch teilen. Pro Schüler/in stand jährlich ein Betrag von 10 Pesos zur Verfügung, wovon sich ein halbes Schulbuch beschaffen lässt. (Quelle: Chua, a.a.O.)

Das Projekt TAO (*Teachers' Assistance for Optimum Well-being*), das mehr als 400.000 Lehrer/innen aus öffentlichen Schulen befragt hat, fand heraus, dass ein Viertel der Schulräume kein Dach haben, 27% keine ausreichende Beleuchtung, 55% keinen Strom, 62% keine Toiletten und 84% kein laufendes Wasser. "Während private Schulen schon in der Vorschule mit der Computerbildung beginnen, haben nur fünf Prozent der öffentlichen Schulen Computer, geschweige denn Zugang zum Internet." (nach Chua, a.a.O.)

Das Verhältnis von Lehrer/innen und Schüler/innen liegt im öffentlichen Schulwesen bei durchschnittlich 1:44 an Grundschulen und 1:34 an High Schools.<sup>126</sup> Schulen in armen Barangays sind mit 50-60 Schüler/innen pro Klasse völlig überfüllt; 4.456 Schulen (13% aller Grundschulen und 25% aller High Schools), die von 2,73 Mill. Schüler/innen besucht werden, weisen ein Verhältnis von 1:50 und mehr auf. Schulen in den reichen Stadtteilen hingegen haben weniger Kinder zu betreuen und können gleichzeitig bessere Arbeitsbedingungen für die Lehrer/innen bieten. Nur ca. die Hälfte aller Schulen haben überhaupt eine/n eigene Leitungsperson (45% der Grundschulen und 51% der High Schools).

<sup>126</sup> Zum Vergleich: 1:17 in China, 1:21 in Südkorea, 1:19 in Kambodscha, 1:14 in Indonesien, 1:22 in Laos, 1:19 in Malaysia, 1:22 in Thailand, und 1: 27 in Vietnam (Chua, a.a.O.).

<b>Armut und Bildung (2000, in Prozent)</b>				
<i>Bildungsgrad des Haushaltsvorstands</i>	<i>Anteil an Bevölkerung</i>	<i>Armutsggrad in Gruppe mit gleichem Bildungsgrad</i>	<i>Anteil an allen Armen</i>	<i>Armutstiefe</i>
<i>Ohne Schulbesuch</i>	4.1	52.8	7.7	17.8
<i>Teilweise Grundschule</i>	22.4	44.0	35.1	13.7
<i>Grundschulabschluss</i>	20.9	34.9	26.1	10.0
<i>Teilweise High School</i>	11.4	31.5	12.8	9.0
<i>High School Abschluss</i>	20.3	19.8	14.4	5.2
<i>Teilweise College</i>	10.9	8.4	3.2	2.1
<i>College-Abschluss</i>	10.0	1.6	0.6	0.3
<i>Insgesamt</i>	100.0		100.0	
Quelle: NSO, 2000				

In zahlreichen öffentlichen Schulen wird im Dreischichtbetrieb unterrichtet, auf dem Land werden Kinder unterschiedlicher Stufen in einer Klasse unterrichtet. Die Folge: kürzere Unterrichtszeiten. Statt sechs Stunden wird täglich oft nur zwei bis vier Stunden unterrichtet. „Zwischen 50 bis 80 Schüler sind wie Sardinen in kleine Räumen gepackt, die schlecht belüftet sind und wo es durchs Dach tropft, wenn es regnet“, so beschreibt Chua die Lernbedingungen in öffentlichen Schulen, die alle zusammengekommen zur Folge haben „dass Schüler/innen nur die Hälfte von dem lernen, was sie sollten“.<sup>127</sup> Auf ein weiteres Problem des philippinischen Bildungssystems weist Jose V. Romero Jr. hin: „Obwohl man sich in der Nachkriegszeit darum bemüht hat, den Unterricht am praktischen Leben zu orientieren, nützliche Fertigkeiten zu vermitteln und besonderen Wert auf praktische, berufsorientierte und technische Bildung zu legen, hat ein

<sup>127</sup> So liegen die Philippinen mit 345 Punkten weit abgeschlagen auf den hinteren Plätzen der dritten int. Mathematik- und Naturwissenschaftsuntersuchung. Thailand kommt auf 467 Punkte, die USA auf 502 und Singapur auf 602 (Quelle: ADB, 2003).

großer Teil der weiterführenden Schulen den ‚allgemeinen‘; ‚akademischen‘ und ‚literarischen‘ Charakter der elitären Bildung der Oberschicht aus der Kolonialzeit beibehalten. (...) Die Hochschulen produzieren zu viele ‚Generalist/innen‘, die in Geistes- Rechts- oder Sozialwissenschaften bzw. in ‚akademischen‘ Naturwissenschaften ausgebildet werden und die dann die Reihen der überqualifizierten Verwaltungs- und Büroangestellten füllen und die ‚gebildete Arbeitslosigkeit‘ ausweiten. Gleichzeitig werden mehr Ingenieure, Agrartechnikerinnen und nicht zuletzt Lehrer/innen aller Stufen dringend gebraucht.“ (Romero, S. 63)

## Bildung auf dem Land

In ländlichen Gebieten trifft man – wenn überhaupt – höchstens auf eine Grundschule bzw. eine Gemeinschafts-High School im „Stadtkern“ (*poblacion*) einer Gemeinde oder Stadt, die aus zahlreichen Barangays angehören.<sup>128</sup> Oft müssen

<sup>128</sup> Die Gemeinschafts-High School wurde 1969 eingeführt, um „High School-Bildung für alle“ zu gewährleisten. Sie basiert wie die ‚community school‘ auf einem Konzept, das Lernen und Mitarbeit in Haushalt, Garten

Kinder einen langen Fußweg hinter sich bringen, um die Schule zu erreichen. Colleges gibt es ohnehin nur in den mittelgroßen und großen Städten (für deren Besuch als Bildungskosten neben Schulgeld auch Miete und Lebenshaltungskosten anfallen).

Ländliche Gegenden verlieren so die wenigen ihrer qualifizierten jungen Menschen, die dann meist wegen der besseren Beschäftigungsmöglichkeiten in den Städten hängen bleiben.

Lehrer/innen haben meist kein Interesse, in der Pampa Stellen anzunehmen, es sei denn, sie kommen selber aus der Gegend. Kein Wunder, dass die Ausbildung auf dem Lande weit hinter der Qualität ihrer städtischen Pendant hinterherhinkt.<sup>129</sup>

---

und auf Gemeindeebene vereinen soll, indem Gartenarbeit zum Herz des Unterrichts gemacht wird. Außerdem berücksichtigen ihre Zeitpläne Erntezeiten und Markttage und erleichtern so den Schulbesuch für Kinder aus Bauern- und Landarbeiterfamilien, die ansonsten immer wieder die Schule verlassen müssten, um zum Unterhalt der Familie beizutragen. (ausführlich siehe: PAHRA, 2004)

<sup>129</sup> Zusätzlich diskriminiert der landesweit bislang einheitliche Lehrplan die kulturellen Minderheiten, da er auf den „Durchschnitts-Filipino“, den katholischen Flachland-Filipino und dessen Kultur und Werte ausgerichtet ist. Madrasaschulen in den mehrheitlich muslimischen Gebieten auf Mindanao weisen ein niedriges Ausbildungsniveau auf, klagen über einen noch größeren Geld- und Personalmangel und müssen meist das an der Mehrheitskultur ausgerichtete Lehrmaterial verwenden. Die indigenen Bevölkerungsgruppen in den Cordilleras und die Lumads auf Mindanao verfügen über keine eigenen formalen Bildungsinstitutionen, so dass deren Kinder auf der ganzen Linie einer kulturellen Entfremdung ausgesetzt sind.

## Kinderarbeit

Vier Millionen Kinder zwischen sechs und zwölf haben nach Angaben des nationalen Statistikamtes 2001 arbeiten müssen, 2,9 Millionen von ihnen gar ohne Bezahlung. 2/3 der Kinderarbeiter/innen sind Jungen. 40% der Kinder gehen noch zur Grundschule, weitere 32% zur High School. Mehr als eine Million Kinder im Alter von sechs bis zwölf gehen gar nicht (mehr) zur Schule (PAHRA, 2004). In armen Familien müssen oft alle zum Familieneinkommen beitragen.<sup>130</sup>

34% der Kinder beenden nicht einmal die Grundschule – obwohl sie umsonst ist. Besonders in den Slums der Großstädte sowie in ländlichen Regionen, wo Kinder bei der Landarbeit helfen müssen, ist ihr Anteil sehr hoch. Armut unter Kindern hat außerdem mangelnde Leistungsbereitschaft und die Unfähigkeit, für Schuluniform und Schulbücher aufzukommen, zu Folge. Nur noch 40.294 Kinder bekamen 2003 ein Stipendium von der Regierung, 2000 waren es noch 44.876.

Ein Mitarbeiter des *Bureau of Women and Young Workers* erklärte im Anschluss an die Wirtschaftskrise von 1998, dass „die Rezession die Kinder dazu gebracht hat, ihre Ausbildung aufzugeben und zum

---

<sup>130</sup> Wie Ma. Cecilia Flores-Oebanda, Präsidentin der Kinderschutzorganisation Visayan Forum Foundation, feststellt, ist es allerdings nicht nur Verarmung, sondern auch die philippinische Kultur, die zu erhöhter Kinderarbeit führt. „Kinderarbeit ist im Land sozial akzeptiert. Sie wird für einen Teil der philippinischen Lebensweise gehalten. Arbeitende Kinder werden als fleißig, gehorsam und gut (*masipag, masunurin, mabait*) angesehen.“ Dieses Phänomen dürfte sich jedoch maßgeblich auch dadurch zu einer kulturellen Norm verfestigt haben, dass Armut für die meisten Filipin@s seit jeher eine selbstverständliche Rahmenbedingung ihrer ‚Lebensweise‘ gewesen ist.

Familieneinkommen beizutragen. Kinder begannen, mit den Erwachsenen um ungelernete Arbeit zu konkurrieren. Und da sie ihre Familien unterstützen möchten und ihre Rechte nicht kennen, werden sie bevorzugt.“ (Quelle: IBON; 2001)

## Gender

Auf allen Ebenen des Bildungssystems gibt es mehr Schülerinnen als Schüler. Jungen müssen häufiger die Klasse wiederholen und brechen die Schulbildung doppelt so häufig ab wie Mädchen. Das College besuchen 23% mehr Frauen als Männer, 48% mehr Frauen belegen Aufbaustudien. Während es kaum Unterschiede bei Lese- und Schreibfähigkeit zwischen den Geschlechtern gibt, konnten 1994 nur 81,7% der Männer hinreichend rechnen, aber 85,9% der Frauen. Schülerinnen, so Flora Arellano, Vorsitzende der Lehrer/innengewerkschaft ACT, gelten gemeinhin als fleißiger, während Schüler weniger Geduld und Ausdauer beim Lernen haben sollen, besonders in den Bereichen Lesen und Sprache (pers. Interview, Nov. 2004).<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Der Anthropologe Michael Tan ist gar der Meinung, dass „wir aufgrund unserer Art der Kindererziehung sehr verantwortungslose Vertreter des männlichen Geschlechts heranziehen. Sogar in den ärmsten Familien sieht man Mütter ihre Söhne verhätscheln, die dann als Taugenichtse enden und zuerst das Geld ihrer Mütter und später das ihrer Ehefrauen verschwenden. (...) Stipendien sind fast immer besser bei weiblichen Bewerbern aufgehoben. Sie werden rechtzeitig fertig, erreichen guten Noten und nutzen ihre Stipendien auf gescheite Weise. Manchmal haben sie am Ende sogar noch Geld übrig, um es mit ihren Verwandten zu teilen. Männliche Stipendiaten sind da anders. Das zusätzliche Geld korrumpiert sie oft. Es geht für Handys oder eine „gute Zeit“ drauf und das bedeutet schlechte Noten und verspätete

### Beteiligung am öffentlichen High School-Bildung nach Geschlecht (Schuljahr 2002/03)

Quelle: Department of Education, 2004

(in Prozent)	Anteil an gesamtem Jahrgang	Anteil an Jungen des Jahrgangs	Anteil an Mädchen des Jahrgangs
<i>Insgesamt</i>	65.66	62.96	68.41
<i>Besuch der High School in Jahren pro Absolvent/in</i>	5.66	6.24	5.19
<i>Absolvent/innenrate</i>	90.62	88.41	92.58
<i>Versetzungsrage</i>	83.82	78.49	88.97
<i>Wiederholungsrate</i>	2.81	4.35	1.32
<i>Nichtbestehen</i>	9.6	12.59	6.72
<i>Schulabgang (ohne Abschluss)</i>	6.58	8.92	4.31

### Landesweiter Erfolgsprüfung nach Fächern, Schuljahr 2003/04

Quelle: Department of Education, 2004

Fach (0-100 Punkte möglich)	Jungen	Mädchen
<i>Englisch</i>	44.08	50
<i>Naturwissenschaften</i>	33.52	35.16
<i>Mathematik</i>	31.11	32.36
<i>Gesamter Test</i>	36.24	39.17

Die Begründungen, die gemeinhin für dieses Phänomen ins Feld geführt werden, lassen sich folgendermaßen systematisieren:

1. Töchter erhalten mehr Bildung, weil sie weniger Land als Söhne (bzw. keines) erben.<sup>132</sup> So besuchen Mädchen oft noch weiterführende Schulen, während Jungen bereits auf dem Feld mitarbeiten, das ihnen später gehören soll, und in die Fußstapfen ihrer Väter treten.
2. Der landwirtschaftliche Sektor bietet Männern mehr Arbeitsmöglichkeiten (auch weil sie als körperlich fähiger gelten).
3. Eltern verlassen sich eher auf ihre Töchter, dass diese fleißig ler-

Examina.“ (Michael Tan: Einfach Nein sagen?, südostasien 2/2003; S. 74)

<sup>132</sup> Selbst die Landtitel (CLOAs), die nach einer Landreform verteilt werden, gehen nur zu 22% an Frauen (die meisten von ihnen Witwen oder Singles), obwohl es gesetzlich vorgesehen ist, dass CLOAs auf beide Ehepartner eingetragen werden (Agrarreformministerium, 2004)

nen, sich um (besser bezahlte und stetige) Beschäftigung kümmern und ihre Eltern dann im Alter unterstützen. Jungen werden meist stärker als Mädchen als zukünftige Versorger ihrer eigenen Familien gesehen, so dass die Pflicht, die Eltern mitzuversorgen, eher den Töchtern zufällt.

4. Frauen dürften stärker motiviert sein, die Schule zu besuchen, da Bildung meist ihre einzige Möglichkeit ist, den traditionellen Rollen als Hausfrau und „mithelfender Familienangehöriger“ zu entkommen. Unter den Schulabbrecher/innen geben Jungen als Grund in erster Linie an, dass sie das Interesse verloren haben bzw. arbeiten müssen, während es für Mädchen meist die zu hohen Kosten sind (PAHRA, 2004).

Obengenannten Gründe für eine stärkere Bildungsbeteiligung von Frauen scheinen stärker zu greifen als die durchaus noch weit verbreitete traditionelle Auffassung, dass

Mädchen später die Familienarbeit machen sollen und daher gar nicht so viel Bildung bräuchten.

Auch wenn Töchter durchweg besser ausgebildet sind als ihre Mütter, ist dennoch auf dem Arbeitsmarkt ein starker geschlechtsspezifischer „Fahrstuhleffekt“ festzustellen. Frauen arbeiten zwar in qualifizierteren Beschäftigungen als ihre Mütter und verdienen auch mehr – positionell hat sich an der geschlechtsspezifischen Ungleichverteilung qualifizierter, gut bezahlter und einflussreicher Tätigkeiten zugunsten der Männer nichts geändert.

### Finanzierung

2004 sind in den Philippinen umgerechnet 3,85 Mrd. € für Bildung ausgegeben worden (vgl. Deutschland: 96,34 Mrd. € – Quelle: www.welt-in-zahlen.de). Gemeinhin liegen die Bildungsausgaben bei unter 3% des BIPs und damit nied-

riger als in den meisten Nachbarländern. Die UNESCO empfiehlt Ausgaben von mindestens 6%.

Das Budget für Bildung lag 2005 bei gerade einmal 102,62 Mrd. Pesos (12% des Gesamthaushalts), 5 Mrd. weniger als 2004 und über 14 Mrd. weniger als 1998 (nicht inflationsbereinigt!). Damit wird auch die Vorgabe der Verfassung, dass Bildung der größte Posten im Haushalt sein sollte, nicht erfüllt.

Während Japan 2002 3.872 US-Dollar pro Grundschüler/in ausgegeben hat und Singapur 1.582 US-Dollar, sind es in den Philippinen gerade einmal 138 US-Dollar gewesen.<sup>133</sup> Damit geben die Philippinen ein Achtel von dem aus, was in Thailand in die Grundschulbildung gesteckt wird. Und dabei gehen bereits 57,6% der staatlichen Mittel in die Grundschulbildung. (Für die High Schools stehen 22,3% und die Hochschulen 16,9% zur Verfügung. Gerade einmal 2,74% bleiben für Weiterbildungsmaßnahmen übrig und 0,55% für nicht-formelle Bildung.)<sup>134</sup> Mittlerweile machen Personalausgaben 89,1% des Bildungsbudgets aus (1987: 68,9%), für Infrastrukturmaßnahmen oder Stipendien bleibt da so gut wie nichts mehr übrig.

Diese nominal und real sinkenden öffentlichen Bildungsausgaben sind v.a. auf drei Faktoren zurückzuführen:

1. Die philippinische Wirtschaft stagniert, (siehe: S,15f.)
2. Die Senkung der staatlichen Sozialausgaben gehör(t)e zu den Auflagen der Strukturanpassungsprogramme von IWF, Weltbank und ADB, was im Bildungssektor zum Abbau von Subventionen und zur

<sup>133</sup> Quelle: Enrique Torres, a.a.O.

<sup>134</sup> Nach Angaben des NCSB sollen 1998 gar 70,9% in den Grundschulsektor geflossen sein.

### Quellen der Bildungsausgaben 1998 (in Millionen Pesos)

Quelle: National Statistical Coordination Board

Gesamt	Regierung	Haus-halte	Unter-nehmen	Gemeinnützige Organisationen	Übrige
243,190	116,997	111,381	14,206	118	487

Einführung bzw. Erhöhung von Nutzergebühren führte.

3. Das Bildungsministerium (*Department for Education, Culture and Science- DECS*) gehört zu den Behörden, in denen Korruption am weitesten verbreitet ist. Ausgaben für Schulbücher und Infrastrukturausgaben werden in private Taschen abgezweigt, so dass zu hohe Preise, eine unvollständige und qualitativ minderwertige Leistungserbringung, bzw. ausbleibende Leistungen (*ghost deliveries*) an der Tagesordnung sind.

### Staatliche Perspektiven

Präsidentin Arroyo hat nach ihrer Wiederwahl 2004 Bildung zu einer der Prioritäten für ihre neue Amtszeit erklärt und sich zum Ziel gesetzt, dass alle Kinder eine abgeschlossene Grundschulbildung erhalten und jedes Klassenzimmer bis 2010 über einen Computer verfügt. Ähnlich hochtrabende Ziele haben sich ihre Vorgänger/innen auch gesteckt. Daraus geworden ist regelmäßig nichts.

1998 hat die von Weltbank und ADB finanzierte *Philippines Education Sector Study* (PESS) einige Empfehlungen für eine Reform des philippinischen Bildungssystems gemacht. Dazu gehört die Umsetzung des *Higher Education Modernization Act* (HEMA) mit dem Ziel "die Bereitstellung von zugänglicher und guter Bildung zu gewährleisten, indem das Schulsystem effizienter, effektiver und gleicher gemacht wird". (Quelle: Torres, a.a.O.) Die PESS empfahl u.a. 1) die

Schaffung neuer staatlicher Hochschulen auszusetzen, 2) staatliche Mittel auf einige "gut arbeitende" Hochschulen zu konzentrieren, die als Musterbeispiele für hochwertige Bildung dienen sollen, und die übrigen Colleges und Universitäten zu privatisieren, 3) die Konzentration der öffentlichen Hochschulen auf Studiengänge, die nur geringe Kosten verursachen wie Handel, Buchhaltung, Pädagogik, Krankenpflege und Hoch- und Tiefbau. Studiengänge wie Landwirtschaft und Fischerei, Ingenieurwesen oder Ausbildungsgänge, die auf Ausbildungs-labore angewiesen sind, sollen dem privaten Sektor überlassen bleiben. 4) Staatliche Hochschulen sollten zunehmend weniger auf öffentliche Zuschüsse angewiesen sein und darum nach und nach steigende Studiengebühren erheben, Drittmittel einwerben und anderweitig eigene Einnahmen generieren. 5) Der Zugang ärmerer Student/innen sollte durch ein einkommensabhängiges Zahlungsschema gewährleistet werden. 6) Die knappen öffentlichen Mittel sollten stattdessen in den Bereich der Grundbildung umgeleitet werden.

Dass öffentliche Mittel knapp und die Einkommenssituation der Bevölkerungsmehrheit desaströs ist, wird ergo als Rahmenbedingung unhinterfragt hingenommen, und – typisch neoliberal – es kommen nur Lösungen in Frage, die den Status quo nicht in Frage stellen. So werden die Ziele „Bildungszugang erweitern“ und „Bildungsqualität erhöhen“ als konkurrierende Ziele



ausgegeben, die nicht gleichzeitig erreicht werden können. Der schlanke Staat, wie ihn die internationalen Finanzinstitutionen propagieren und erzwingen, soll bloß noch für die Grundbedürfnisse sorgen (etwa im Rahmen der Millenniumentwicklungsziele), er treibt jedoch die Spaltung der Gesellschaft voran. Chancengleichheit gehört nicht zu den Zielen einer solchen Bildungspolitik, „Leistung“ und „Eigeninitiative“ sind dabei bloß Codewörter für das Prinzip „Wer hat, dem wird gegeben“.

### Private Initiative

Private Haushalte müssen in den Philippinen für fast die Hälfte der Bildungsausgaben selber aufkommen. Während der asiatischen Finanzkrise 1997/98 sind darum auch Kinder aus der unteren Mittelklasse von kostenpflichtigen privaten Schulen genommen und auf öffentliche Schulen geschickt worden; Kinder aus der Unterklasse haben die Schule ganz verlassen müssen. Viele Schulen versuchen, den privaten Sektor und die lokale Bevölkerung mit einzubeziehen: sie bitten um Spenden von Schulbüchern, Bleistiften oder Klassenräumen und wenden sich vornehmlich an die Bessergestellten: alteingesessene Patrone, die auf diese Weise soziales Kapital (Prestige, Einfluss, Unterstützung, Stimmen) akkumulieren können. Aber auch Migrant/innenvereine in Übersee springen als Finanziere für ihre Heimatgemeinden ein. Eltern und Expert/innen vor Ort werden gebe-

ten, als Lehrkräfte auszuhelfen. An anderen Schulen bieten Sponsoren Schulspeisungen für alle Kinder an, die den Unterricht besuchen, um so einen Anreiz für den Schulbesuch zu bieten.

Diese Formen von Mangelverwaltung führen als Nebeneffekt zwar zu einer engeren Verbindung zwischen Gemeinde und Schule, die Qualität von Bildung (und der Zugang überhaupt) wird allerdings vom Vorhandensein lokaler Ressourcen und Beziehungen – auch zu ausländischen Geldgebern, die als Finanziere von Bildungsprojekten einspringen – abhängig.

Berufsbildung, Weiterbildung, und Training (*capacity building*) liegen wie der Bereich der nicht-schulischen Bildung seit jeher in der Hand von nationalen und internationalen NGOs. Die nationale Weiterbildungsbehörde TESDA koordiniert und initiiert zwar einige dieser Aktivitäten, – diese sind allerdings kaum konzeptionell festgeschrieben, und ihre Ausrichtung und Qualität hängt daher stark von den Prioritäten des jeweiligen Leiters der Behörde ab, die mit jedem Machtwechsel mitwechselt. Und die Programme der TESDA werden aber größtenteils von ausländischer Entwicklungshilfe und aus Kooperationsprojekten mit der Wirtschaft finanziert.

Einkommensschaffende und kleingewerbliche Projekte stehen im Zentrum privater Bildungsangebote, politische und kulturelle Bildung findet in diesen Projekten nur selten statt. Die Aus- und Fortbil-

dungsprogramme sollen die Begünstigten in die Lage zu versetzen, sich selbst zu helfen (und nicht auf öffentliche Hilfe angewiesen zu sein). Das heißt zumeist: die Begünstigten müssen für den Markt (= die Nachfrage der Kaufkräftigen) fit gemacht und auf den neoliberal geprägten Arbeitsmarkt zugerichtet werden (*employability*). Im Idealfall führen die Projekte auch zu einem politisch wirksamen Empowerment, häufig aber arbeiten NGOs bewusst oder unbewusst einem markt- und gesellschaftskonformen Empowerment zu, nicht zuletzt weil viele Programme im Auftrag von ausländischen Entwicklungsagenturen oder Finanzinstitutionen durchgeführt werden.<sup>135</sup> Bildung und Qualifizierung bleiben daher technisch und stellen das semi-feudale, semi-kapitalistische und politisch oligarchische System nicht in Frage. Die kommerziell angebotenen Programme sind ohnehin „auf den Markt und vor allem auf den Arbeitskraftexport ausgerichtet.“ (Torres).

Es sind meist bloß die politisch orientierten NGOs (*change advocates*) in deren Programmen Bewusstseinsbildung und Menschenrechtserziehung eine Rolle spielt und die sich für eine Veränderung der armenfeindlichen Rahmenbedingungen einsetzen.

<sup>135</sup> Zur Problematisierung dieser Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf private Träger siehe Artikel zu sozialer Sicherung in diesem Heft.

## Kolonialisierung der Köpfe

### Die Folgen der US-Kolonialherrschaft

**E**nglisch zu beherrschen (und möglichst ein noch elaborierteres Englisch zu sprechen als die Muttersprachler/innen selbst) ist nicht nur ein komparativer Kostenvorteil auf dem Weltmarkt, sondern in den Philippinen auch eine Sache des Prestiges.

Es waren die USA, die das öffentliche Bildungswesen eingeführt haben, als sie 1898 das Inselreich eroberten, die erste philippinische Republik rekolonialisierten und Englisch zur Unterrichtssprache machten. Englisch wurde zur Sprache der Gebildeten, der Mittelklasse, der öffentlichen Sphäre. Noch heute erscheinen die wichtigsten Zeitungen des Landes in Englisch, Englisch ist die Geschäftssprache und die Elite spricht Englisch untereinander. Das geht so weit, dass sich in philippinischen Veröffentlichungen zahlreiche hochgestochene englische Wörter finden, die man kaum in amerikanischen oder britischen Zeitungen finden würde.

Es waren die Amerikaner – nicht die Spanier –, so meint der Anthropologe Niels Mulder (*Inside Philippine Society*, Quezon City, 1997), auf deren Erziehungsmaßnahmen die koloniale Mentalität (*colonial mindset*) der Filipin@s zurückzuführen sei.

Unter den Spaniern ging Bildungspolitik kaum über religiöse und moralische Unterweisung hinaus und hatte einen missionarischen Charakter. Die Alphabetisierungsrate soll bloß zwischen fünf und acht Prozent gelegen haben. (1) Nur die Elite, d.h. die Abkömmlinge von Spaniern, wurden in Philosophie und Literatur unterrichtet – und in Spanisch. (2) Einige *Ilustrados*, wie man die gebildeten Absolventen nannte, wurden im 19. Jahrhundert zum Studieren nach Europa geschickt und brachten von dort die Ideen des bürgerlichen Zeitalters – Aufklärung und nationale Selbstbestimmung – mit zurück in die Philippinen. Sie waren der Sauerteig

der philippinischen Revolution, die zur Befreiung von den Spaniern und der Gründung der ersten philippinischen Republik führte.

Unter den Amerikanern wurde dann überall formale Grundschulbildung eingeführt (die Spanier hatten 1863 bereits die Schulpflicht eingeführt), um aus den Filipin@s ‚zivilisierte Menschen‘ mit Bürgersinn zu machen, die sich eines Tages selber regieren können sollen. In einer Mischung aus Sensationsbewusstsein und Interessenpolitik war dies für die Amerikaner nur vorstellbar, indem man den Filipin@s den ‚american way of life‘ einverleibte. „Mittels einer Bildungspolitik, die Bootsladungen von Lehrer/innen (brain-drain einmal andersrum!) und neuen Ideen brachte, wurden die Filipin@s geistig durch einen Diskurs rekolonialisiert, der nicht nur Amerikas Kultur und seine Standards, seine Geschichte und seine Fortschrittsidee hochleben ließ, sondern (...) auch die Vergangenheit zur Bedeutungslosigkeit verdammt. Der Diskurs, aus dem im Angesicht der spanischen Unterdrückung die Nation entstand, wurde unterbrochen, die kollektive Erinnerung gelöscht oder zumindest stark verzerrt. Alles, was zu einer eigenen philippinischen Zivilisation hätte werden können, wurde ausradiert. Amerikanismus ersetzte die Vergangenheit durch die Zukunft. Filipin@s wurden zu einer Nation ohne Geschichte, zukunftsorientiert und auf einen Fortschritt ausgerichtet ohne klares Ziel, eine Nation in der Schwebe, nach Mutter Amerika ausgerichtet und von ihr geschützt, die ihren Zögling vor allen kosmopolitischen Ideen abschirmte, die ihr missfielen.“ (Mulder, 61)

Die Medien – Zeitungen, Journale und Filme – machten die Filipin@s mit ‚american lifestyle‘ Hollywoodproduktionen und dem guten Lebens jenseits des Pazifik vertraut. Die Auslandsnachricht-

ten kamen aus Amerika statt aus den nahen asiatischen Nachbarländern. So waren die Filipin@s immer auf dem neusten Stand, was amerikanische Mode, Hits und Filme anging.

Doch die Amerikaner – so Mulder – haben sich anders als Spanier nicht darum bemüht, für die eigenen Ideen und gesellschaftlichen Institutionen in der lokalen Kultur eine Entsprechung zu finden und sie zu enkulturieren. „Sie stiegen von ‚Gottes eigenem Land‘ herab und hielten sich für überlegen.“ Es gelang den Amerikanern, den Filipin@s ein Gefühl von Unterlegenheit einzupflanzen, was zu kultureller Abhängigkeit und Unsicherheit geführt und einen ‚kulturellen Binationalismus‘ geschaffen habe, der das Einige verunglimpft und das fremde Modell nachahmt.

Besonders davon betroffen die Mittelklasse, die üblicherweise nach Integration durch Nachahmung der Elite strebt. So haben sich diejenigen, die höhere – amerikanisch geprägte – Bildung genossen, von ihren eigenen Wurzeln entfremdet. „Als Gebildete und als Städter distanzieren sie sich immer mehr von den einfachen Menschen und ihrer Kultur. Sie wurden amerikanisiert, vergaßen ihre Ursprünge und ihre Geschichte. (...) Ihre intellektuelle und künstlerische Abhängigkeit ließ sie früher oder später feststellen, dass sie dem westlichen Erbe gegenüber als provinziell zu gelten hatten. Durch die großen Errungenschaften der fremden Kultur, die man ihnen ständig vermittelte, wurden sie ständig auf die Mängel in der eigenen Gesellschaft gestoßen.“ (Mulder, S.62)

Für eine solche Außenorientierung spricht, dass weithin geglaubt wird, alles Gute habe man den Kolonialmächten zu verdanken: die globale Wettbewerbsfähigkeit, weil man so gut Englisch sprechen kann – die Kultur, weil man das einzig christliche Land in der

Region ist (wo liegt schon Osttimor!) – die Demokratie, während die Nachbarländer alle mehr oder weniger autoritär seien. Wie viel Ungutes hinter diesen Schaufenstervokabeln steckt und wie leer sie sind, ist kaum Thema des öffentlichen Diskurses. Noch immer ist weithin unbekannt, dass die USA nur durch einen mörderischen Krieg, der ein Drittel der Bevölkerung ums Leben gebracht hat, die erste philippinische Republik erobern und ihr Umerziehungsprogramm beginnen lassen konnten – und weithin glaubt man, es seien die Amerikaner gewesen, die das Land 1945 von den Japanern befreit haben, auch wenn die Rebellen der Hukbalahap am Kriegsende bereits 80% des Landes kontrollierten. (3)

Kehrseite dieses colonial mindset ist das, was Mulder in Anlehnung an die Veröffentlichungen des nationalistischen Historiker Renato Constantino ein „frustriertes nationales Selbstbild“ nennt. Selbstkasteiung und die Abwertung alles Philippinischen (*bashing*) können als typische Merkmale des öffentlichen Diskurses in den Philippinen betrachtet werden – und des Sozialkundeunterrichts an den Schulen.

Nils Mulder hat die im Unterricht verwendeten Sozialkundebücher untersucht und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die gesellschaftliche Sphäre als ein Bereich voller Probleme dargestellt werde und die Regierung als unfähig, hier Abhilfe zu schaffen. (4) „Die große, weite Welt des gemeinsamen Raumes bietet wenig, mit dem man sich von ganzem Herzen identifizieren könnte.“ Im Gegensatz dazu werde die amerikanische Periode als Höhepunkt der philippinischen Geschichte dargestellt. So seien die Amerikaner gewesen, denen man die Einführung von Demokratie, Verfassung und den Aufbau eines funktionierenden öffentlichen Dienstes zu verdanken habe, wobei verschwiegen wird, dass der Aufbau dieser Institutionen bereits in die späte Phase der spanischen Kolonialzeit begonnen hat – und nicht die Frage gestellt wird, ob nicht die erste philippinische Republik ohne amerikanische Intervention ein wesentlich besser funktionierendes Gemeinwesen hätte aufbauen können, das kulturell besser verwurzelt gewesen

wäre und das Volk, das Teil der Revolution gewesen ist, mehr in die „nation building“ eingebunden hätte.

### Anmerkungen

(1) Das Alphabet aus 17 Buchstaben, das vor der Ankunft der Spanier im Land verwendet wurde, geriet in Vergessenheit, v.a. weil die Spanier nahezu alle in dieser Schrift geschriebenen Dokumente als „Werk des Teufels“ vernichteten.

(2) Während die Visitas im Land zugleich als Schulraum und als Kapelle dienten, wurden nur einige wenige Mittelschulen im Raum Manila (und jeweils ein theologisches Seminar in Vigan und Cebu) gegründet und 1645 eine von ihnen zur Universität von Sto. Tomas gemacht. Der Besuch dieser Schulen galt als Statussymbol als „Abzeichen von eigener sozialer Stellung und Prestige“ (Mulder). Ein kurzer Überblick über Bildung unter den Spaniern siehe Isabel Panopio: *Sociology – Focus on the Philippines*, Q.C., 2004, 329ff.

(3) Von den Ländern Asiens, so Randy David, seien die Philippinen dasjenige, das am meisten in die globale Konsumgesellschaft integriert ist. „Deglobalisierung würde eine kulturelle Revolution auslösen“

(4) In den wirtschaftspädagogischen Texten für die High School entdeckte Mulder, dass Filipin@s als Menschen ohne Durchhaltevermögen (Ningas kugon ~ ein Projekt nie beendend) und ohne Handlungsehrgeiz (Mañana'-Gewohnheit ~ auf Morgen verschieben) dargestellt werden. Sie arbeiteten nur gerade so viel, dass sie ihren sozialen Verpflichtungen nachkommen könnten; fehlten ständig und kämen zu spät, ihnen fehle der Stolz auf die Arbeit und arbeiteten nur, um den Chef zufrieden zu stellen, ihr Arbeitsergebnis sei minderwertig; sie gäben das Geld sorglos aus, und gingen dann zum Borgen über. „So entsteht unter Studierenden das Bild, dass Filipin@s unverantwortlich, ohne eigene Ideen, ganz gegenwartsbezogen und träge sind.“ (Mulder, 77f. Hier werden also gleichzeitig Phänomene verallgemeinert und verabsolutiert, die Ursachen für sein solches Verhalten aber nicht erörtert – und insgesamt die bürgerlich-westliche Moral zur Meßlatte gemacht.

### Wozu?

„Aber was kann angesichts der Ausgangslage Schulbildung überhaupt leisten, so fragt sich Wolfgang Keck., „wenn nicht einmal ein Universitätsabschluss Garant für eine existenzsichernde Beschäftigung ist?“

Den meisten, die nicht zu den besten Universitäten gegangen sind, bleibt in den Philippinen wenig anders übrig als unterqualifizierte Jobs wie bspw. als Verkäuferin anzunehmen – oft ist ein High School-Abschluss bzw. ein „Studium“ sogar ausdrückliche Voraussetzung dafür, überhaupt einen Job zu bekommen. Die vergleichsweise gute Bildung der Filipin@s geht mit einem unzureichendem und schlecht entlohntem Arbeitsplatzangebot im formellen Sektor einher.<sup>136</sup>

Eine College-Ausbildung – gleich welcher Richtung – wird auch immer mehr zur Voraussetzung, um überhaupt einen Job im Ausland zu bekommen, und sei es auch nur einen als Haushaltsangestellte. In Mindanao kann man im Hauptfach *housekeeping* studieren. Insgesamt migrieren immer mehr Pädagoginnen und Mediziner nach Übersee, um dort als Haushaltsangestellte oder Krankenschwestern zu arbeiten.

<sup>136</sup> 2004 lag die Arbeitslosenquote 2004 bei 10,9%. Berücksichtigt man allerdings die Unterbeschäftigten (6 Millionen) und die Arbeitsmigrant/innen (8 Millionen) so kommt man wie das Forschungsinstitut IBON auf eine ‚Beschäftigungsknappheitsquote‘ von 39,5% (siehe ausführlich: Armut und Armutsbekämpfung in den Philippinen).

Humankapitalistisch gesehen ist dies eine Verschwendung knapper Ressourcen.

Während die Überweisungen der Migrant/innen die Ökonomie am laufen halten und der Arbeitsmarkt um diejenigen entlastet wird, für die der Arbeitsmarkt keine Verwendung hat, verlieren die Philippinen massiv an Kompetenz, Berufserfahrung und Wissen. Hochqualifizierte verlassen das Land, weil sie im Ausland um einiges mehr verdienen oder aber im Land keine adäquate Stelle finden können (*brain drain*). Vierzig Prozent der Arbeitsmigrant/innen haben mindestens einen College-Abschluss, während es im Landesdurchschnitt nur 20% sind. College-Absolvent/innen haben zugleich die höchste Arbeitslosenrate im Lande.

Beispielsweise im Gesundheitssektor: Der junge Arzt, der 2004 das beste Medizinexamen des Landes machte, erklärte unmittelbar danach, er beabsichtige, in die USA auszuwandern, um dort als Krankenpfleger zu arbeiten.<sup>137</sup> „Es ist Zeit, mir selbst zu dienen!“ Was von einem individuellen Standpunkt aus verständlich ist und außerdem in der neoliberalen Logik des „ein Projekt bzw. ein Unternehmen aus sich selbst zu machen“ (*enterprising self*) liegt, ist aus ge-

<sup>137</sup> Während qualifizierten Krankenschwestern, wenn sie in die USA kommen, u.a. Einmalzahlungen von bis zu 7000 US-Dollar geboten werden, sie ihre ganze Familie mitbringen dürfen, und ihnen eine baldige Einbürgerung in Aussicht gestellt wird, sind die Hürden für einen Arzt, der zugelassen werden möchte, sehr hoch. Hier besteht noch kein Mangel, und Ärzt/innen aus Übersee wären eine Konkurrenz für die heimischen Doktoren. So absolvieren Ärzt/innen, die ins Ausland gehen wollen, meist eine Zusatzausbildung als Krankenschwester. (Quelle: Randy David: Nurses for a global market, PDI 21.3.2004)

Bildung wozu? – das ist eine Frage, die in der Diskussion um das „Recht auf Bildung“ kaum gestellt wird. Dabei dient Bildung seit jeher der Einpassung in und der Qualifizierung für ein Leben in der jeweiligen Gesellschaftsform – heute dient sie der Anpassung der Menschen an die Erfordernisse eines modernen Lebens und dem (Über)Leben in einer an neoliberalen Prinzipien angepassten Gesellschaft. Mehr Bildung unter einer neoliberalen ‚Regierung‘ - wie Foucault sie definiert- heißt dann: (allein) mehr Einkommen, mehr Lebenschancen, mehr Integration und mehr Status in einer an westlicher Modernisierung orientierten Gesellschaft. (1)

Der „Western way of life“ wird von Menschenrechtsaktivist/innen aus sozialen und menschenrechtlichen Gründen heftig kritisiert und nicht nur aus ökologischen Gründen für nicht zukunftsfähig gehalten. Umso erstaunlicher, dass die Bildungsziele selbst von der globalisierungskritischen Bewegung nur am Rande öffentlich in Frage gestellt werden und das Recht auf Bildung fast ausschließlich formal eingefordert wird. Die Rede von Bildung und Wissen als zentrale Ressource in Arbeits- und Leistungsgesellschaft wird dabei übernommen und damit - zumindest impliziert - die neoliberal konnotierte Vision der „Wissensgesellschaft“ bekräftigt, für die es fit zu werden gelte.

Der Schwerpunktsetzung dieses Artikels wegen kann hier allerdings nur am Rande die Frage behandelt werden, welchen Zweck Bildung in den Philippinen eingenommen hat und einnehmen soll.

(1) „Ein Minimum an Bildung wird benötigt, wenn Menschen sich klug an Wahlen beteiligen, das Recht achten, wichtige politische und soziale Ereignisse verstehen und einen staatsbürgerlichen und gemeinschaftlichen Sinn besitzen sollen“ heißt es selbst bei Randy David (a.a.O.).

sellschaftlicher Perspektive ein herber Verlust.

68% aller philippinischen Ärzt/innen gehen ins Ausland. Derzeit arbeiten 300.000 von ihnen rund um den Globus. Kein Land - so die Weltgesundheitsorganisation WHO - exportiert so viel medizinisch qualifiziertes Personal wie die Philippinen. Für 2001 wurden 13.536 auswandernde Krankenschwestern behördlich registriert, doppelt so viele wie im Vorjahr.<sup>138</sup>

Während lange Zeit kaum jemand Krankenpflege studieren wollte,

<sup>138</sup> Der Bedarf an philippinischen Krankenschwestern wird in den nächsten 10 bis 15 Jahren in den Industrieländern u.a. durch die Alterungsprozesse noch zunehmen. Die USA und Kanada geben einen künftigen Bedarf von 10.000 Krankenschwestern im Jahr an, Großbritannien 15.000 und die Niederlande 44.000. Von Japan, Singapur, Taiwan und Südkorea wird die Öffnung für Krankenschwestern aus dem Ausland erwartet (siehe Krankenschwestern nach Übersee in südostasien 3/2003).

bersten nun die Kurse aus allen Nähten und überall im Land werden neue „Colleges of Nursing“ errichtet. Die philippinischen Krankenpflegeschulen bilden mittlerweile mehr als 9.000 Anwärterinnen pro Jahr aus, von denen zwischen 5.000 und 7.000 später lizenzierte und registrierte Krankenschwestern werden. Das Land examiniert in der Zwischenzeit pro Kopf mehr Krankenschwestern als jedes andere Land. „Man kann allerdings davon ausgehen, dass diese Studierenden nicht unbedingt danach dürsten, in den unterbesetzten Krankenhäusern und Gesundheitseinrichtungen unseres Landes zu arbeiten. Die treibende Kraft ist stattdessen der Wunsch, seine Chancen zu verbessern, nach Nordamerika zu migrieren.“ (*Randy David, PDI, 21.3.2004*)<sup>139</sup>

<sup>139</sup> Gleichzeitig verliert das Medizinstudium an Attraktivität. Von den 39 medizinischen

Der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Philippinen schadet es massiv, wenn Expert/innen das Land verlassen und es an erfahrenen und kompetenten Arbeitskräften mangelt. Die Arbeitsqualität und -produktivität ist entscheidend von der jeweiligen Arbeitserfahrung abhängig. I.d.R. dauert es mehrere Jahre, diese zu erwerben. Für ausländische Investor/innen ist die Arbeitsproduktivität ein entscheidender Beweggrund, sich mehr im Land zu engagieren. Stattdessen eignen sich die Ökonomien der reicheren Länder diese Arbeitserfahrung an. Zu allem Überfluss können Migrant/innen oft ihre im Ausland erworbenen Fertigkeiten (*brain*

*gain*) kaum einbringen, wenn sie zurückkehren, weil es an der nötigen Ausstattung und den nötigen Positionen im Lande fehlt.

Die Weltmarktorientierung der Bildungsinhalte ist jedoch Regierungsprogramm. Der nationale Bildungsplan strebt an, „Wissen und Fähigkeiten auszubilden, mit denen man in der globalen Wirtschaft konkurrieren kann“. So ist das Arbeitsministerium daran interessiert, die Produktion kompetenter Krankenschwestern für den weltweiten Bedarf abzusichern.

Ein weiteres Indiz für die Weltmarktorientierung der Bildungspolitik ist, dass Präsidentin Arroyo erst vor kurzem Englisch wieder zur alleinigen Unterrichtssprache erklärt hat. Dies nützt der Nachfrage nach philippinischen Arbeitskräften, nicht jedoch der Ausbildung der Menschen. Randy David erklärt in diesem Zusammenhang:

“Weil Englisch für meisten von uns die zweite Sprache ist, neigen wir dazu, unser Verhältnis zu Englisch zu überschätzen. Es würde mich nicht wundern, wenn die besten Mathematiklehrer/innen diejenigen wären, die sich nicht scheuen, in einer lokalen Sprache zu unterrichten. Englisch wird zu häufig von Lehrer/innen verwendet, um zu verschleiern, dass sie das, was sie unterrichten, nicht richtig verstehen.“ (PDI, 6.2.2005) Und wie lange Englischkenntnisse für die Philippinen noch einen komparativen Vorteil darstellen und Ostasien nach Manila kommen, um dort Englisch zu lernen, ist offen. Es dürfte sicherlich nicht eine nötige Entwicklung der Binnenwirtschaft ersetzen, für die u.a. eine andere Ausrichtung der Bildungspolitik eine Voraussetzung wäre.

---

Fakultäten sind bereits drei wegen der abnehmenden Einschreibungen geschlossen worden. Nur an sechs (von 25 befragten) Fakultäten haben sich mehr Studierende eingeschrieben. (Quelle: *Manila Times*, 21.3.2005)

## Vertiefende Literatur

- Yvonne T. Chua: Overextended and underfunded - public schools are at the bottom of the academic ladder, pcij.org, Oktober 2003.
- Randy David: Education and poverty, PDI, 27.2.2005
- IBON Facts and Figures ›The Filipino Child in the »Global« Philippines«, Juni 2001
- Wolfgang Keck: Bildungschancen für die Ärmsten - Schulprojekte für Kinder und Jugendliche in südostasien 4/2000, S.63-64
- Tony Lopez: The sad state of education, Manila Times, 9.7.2004
- Jose V. Romero Jr.: Hausaufgaben - Probleme und Herausforderungen des philippinischen Bildungssystems, südostasien 3/2002, S. 63
- Enrique Torres: Right to Education – IN: Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA): Human Rights Report 2003. Q.C., 2004.
- Siehe auch: südostasien 3/2002 und philippinen forum Nr. 45, 12/1996 Schwerpunktthema der beiden Ausgaben: Kinder und Bildung.

# Deutsche Hilfswerke, politische Stiftungen und staatliche Hilfe in den Philippinen

## Problematik der Entwicklungszusammenarbeit

Von Karl Schönberg

Die Philippinen gehörten in den 1980er bis Mitte der 90er Jahre zu den Ländern, die im Mittelpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und der Solidaritätsbewegung standen. Politisch und historisch lässt sich das nicht nur Deutschland-, sondern europaweite Engagement seit Ende der 70er Jahre an der jahrelangen Diktatur des Marcos-Regimes festmachen. Im Zentrum dieses Engagements einer breiten Solidaritätsbewegung stand der Einsatz gegen die massenhaften Menschenrechtsverletzungen mit dem Ziel der Befreiung von der Militärdiktatur. In dieser Zeit gehörten die Philippinen zu den ausgesprochenen Schwerpunktländern der finanziellen und personellen Förderung der kirchlichen und privaten Hilfswerke in Deutschland.

Die Förderung der kirchlichen und privaten Hilfswerke, aber auch der Stiftungen, erstreckte sich zum einen auf den Bereich sozialer und wirtschaftlicher Programme für arme ländliche und städtische Bevölkerungsgruppen. Zum anderen wurden Programme zur Stärkung der Demokratiebewegung sowie der demokratischen wie der nicht so demokratischen Widerstandsbewegung unterstützt. Da die philippinische Opposition im Kampf gegen Marcos Gruppen viele politischer Richtungen vereinte, war auch nicht immer klar, wer bzw. was unterstützt worden ist. Von philippini-

nischer Oppositionsseite wurde zudem nicht immer mit offenen Karten gespielt, sondern Solidarität eingefordert, ohne viele Fragen zuzulassen.

Die deutsche staatliche Hilfe für die Philippinen lief in den letzten Jahren des Marcos-Regimes eher auf Sparflamme, um das Militär-Regime nicht noch weiter zu stützen. Eine offene politische Distanzierung gab es jedoch von deutscher staatlicher Seite nicht.

### Staatliche und nicht-staatliche Unterstützung aus Deutschland

Mit dem Sturz von Marcos durch die sog. EDSA-Revolution und der Installierung der Aquino-Regierung erwachsen viele Hoffnungen auf eine Demokratisierung des Landes. Entsprechend nahmen auch die Fördermittel der deutschen Regierung wie vieler anderer europäischer Regierungen und der EU beträchtlich zu. Fragen nach der Aufnahmefähigkeit der philippinischen Seite wurden laut. Viel Geld wurde für das von der Aquino-Regierung initiierte Agrarreform-Programm (CARP) bewilligt. Die Ergebnisse dieses Programms erscheinen aus heutiger Sicht eher mager und enttäuschend. (siehe Landartikel)

In den 80er Jahren und ganz besonders nach dem Sturz von Marcos wurden unzählige NGOs gegründet, von denen sich viele dem demokratischen Aufbau des Landes ver-

schrieben hatten. Andere waren sog. „Fly by nights“ (kurzlebige) oder von Politikern initiierte NGOs. Die katholische Kirche und ökumenisch orientierte protestantische Kirchen in den Philippinen mit ihrer starken Basisorientierung unterstützten diese zivilgesellschaftlichen Bewegungen und führten zusätzlich ihre eigenen Entwicklungsprogramme durch. Viele kirchliche Persönlichkeiten saßen auch in den Vorständen der NGOs.

In dieser demokratischen Aufbruch-Situation waren viele europäische kirchliche und private Hilfswerke aktiv in der Unterstützung politischer und Menschenrechtsprogramme, sozioökonomischer Entwicklungsprogramme sowie Wohltätigkeitsprogramme. Die kirchlichen Hilfswerke Misereor, EZE, Brot für die Welt (BfdW) förderten ein breites Spektrum von kirchlichen und privaten NGOs in den Bereichen ländlicher Gemeinwesen-Entwicklung, Gesundheitsprogramme, städtische Armenprogramme, Agrarreformprogramme, aber auch Advocacy- und Menschenrechtsprogramme. Partner waren u.a. *Philippine Peasant Institute*, *Freedom from Debt Coalition*, *Philddra*, *Peace Foundation* oder die *Task Force Detainees*.

Das Spektrum der finanziellen Förderung war sehr breit, es umfasste auch berufliche Ausbildungsprogramme, in denen z. B. die Kinder-nothilfe besonders aktiv war und

noch ist. Unterstützt wurde die philippinische Entwicklungsarbeit durch Fachkräfte, die aus Deutschland vermittelt wurden durch (die evangelischen) Dienste in Übersee, die (katholische) AGEntwicklungsHilfe und den (semi-staatlichen) Deutschen Entwicklungsdienst(DED). Die deutschen politischen Stiftungen engagierten sich – mit Ausnahme der Heinrich-Böll-Stiftung - sehr stark in den Philippinen. Je nach Ausrichtung der Stiftung standen Programme zur Demokratieförderung, Genossenschaftsförderung oder die Weiterbildung von politischen Führungskräften insbesondere aus den Provinzen im Vordergrund. Die staatlichen Programme der GTZ und der Stiftungen hatten ihren eigenen Stab von Expert/innen in den Philippinen.

Unterstützt wurde diese Entwicklungs- und Menschenrechtsarbeit durch die Solidaritätsarbeit im Norden, so auch hier in Deutschland. Diese Zusammenarbeit wurde getragen durch die vielen Philippinen-Solidaritätsgruppen, das Philippinenbüro, kirchliche Partnerschaftsgruppen und die kirchliche Philippinenkonferenz, die im regen Austausch mit philippinischen Gruppen standen. Gegenseitige Besuche und längere Arbeitsaufenthalte wurden mit Unterstützung der Hilfswerke organisiert, (siehe: Soliartikel)

Die breit gestreute und stark vernetzte NGO-Szene im Lande sowie die lange Erfahrung in der NGO-Arbeit haben dazu beigetragen, dass die Philippinen einen Fundus von wegweisenden Konzepten, Methoden und Instrumenten in der Entwicklungsarbeit entwickelt haben, die weit über das Land hinaus diskutiert und übernommen worden sind. Philippinische NGOS und ihre führenden Mitarbeiter/innen waren gefragte Experten auf Kongressen,

themenbezogenen Veranstaltungen und in der Advocacy-Arbeit weltweit. Oder etwas salopp ausgedrückt: im entwicklungspolitischen Jet-Set waren die philippinischen NGOS zu Hause und die Hilfswerke haben sich mit ihnen geschmückt. Die konzeptionell wegweisende Rolle der NGOs, ihr Basisbezug sowie ihre im Vergleich zum Staat weit geringere Korruptionsanfälligkeit haben auch dazu beigetragen, dass die staatliche bilaterale Hilfe und die Stiftungen immer stärker die Kooperation mit den NGOs in den Philippinen suchten, sozusagen als Korrektiv und als fruchtbare und kritische Ergänzung zu den üblichen staatlichen Einrichtungen auf zentralstaatlicher und Provinzebene mit den üblichen Defiziten der bilateralen Entwicklungskooperation.

### Enttäuschungen

Schon wenige Jahre nach Amtsantritt von Aquino wurde Anfang der 90er Jahre deutlich, dass die Regierung nicht das einlöste, was sie versprochen bzw. was man von ihr erwartet hatte. Demokratische Reformen wurden nur unzureichend durchgeführt, die Zahl der Menschenrechtsverletzungen war nach wie vor sehr hoch, Friedensgespräche mit der NPA wurden nicht wirklich geführt. Militärische Auseinandersetzungen mit der NPA waren an der Tagesordnung und beeinträchtigten massiv die Zivilbevölkerung.

Einen wichtigen Einschnitt in der Entwicklungszusammenarbeit mit NGOs in den Philippinen brachte seit 1991 das Auseinanderbrechen der linken Bewegung, die in der National Democratic Front (NDF) zusammengeschlossen war. Die daraus entstandene Fraktionierung ist bis heute nicht überwunden. Es gab auf einmal verschiedene politi-

sche Gruppierungen, die nicht mehr miteinander arbeiten konnten und sich gegenseitig bekämpften. Zahlreiche renommierte NGOs und Netzwerke brachen zusammen, andere kapselten sich ab und verloren durch diese Fraktionierung völlig an Bedeutung. Auf Seiten der Förderorganisationen führte dies zu erheblichen Irritationen, langjährige Partnerschaften waren auf einmal nicht mehr vorhanden, Förderungen wurden eingestellt. Gemeinsame Zielsetzungen und Advocacy-Themen konnten nur noch mit NGOs der jeweiligen politisch-ideologischen Richtung festgelegt werden. Dadurch hat die Wirkung der Arbeit beträchtlich gelitten. Es war auch auffallend, dass immer weniger philippinische Ressourcypersonen und Experten nach Deutschland eingeladen wurden.

### Heutige Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit

Die heutige Entwicklungszusammenarbeit mit den Philippinen hat nach wie vor einen wichtigen Stellenwert in Deutschland, wenn auch nicht mehr den prominenten wie in der Vergangenheit. Sie hat sich insgesamt einerseits schwerpunktmäßig ausdifferenziert; die einzelnen Hilfswerke und auch die staatliche Hilfe haben aber ihre Förderung stärker auf wenige Bereiche fokussiert. Wie groß das Entwicklungs-Engagement für die Philippinen auch heute noch ist, zeigt sich an den Ländergesprächen im BMZ, an denen rund 35 Organisationen aus der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, Kirchen, Stiftungen und NGOs teilnehmen. Die bilaterale deutsche Entwicklungshilfe ist nach Japan, den USA und Australien der viertgrößte Geber in den Philippinen. Der Umfang der bilateralen Hilfe belief sich im

Jahre 2004 auf Euro 24,6 Mio. Die Hilfe konzentriert sich auf die folgenden vier Sektoren: Gesundheit, Wirtschaftsreform, Umwelt und Wasser und Abfall. Durch diese Fokussierung soll eine bessere Wirkung und Nachhaltigkeit erzielt werden. An diesen Schwerpunkten richten sich nicht nur das BMZ, die GTZ und die KfW aus, sondern auch Inwent, DED, der DAAD und das CIM. Diese Einrichtungen fördern mit den ihnen spezifischen Instrumentarien der personellen Förderung von Fachkräften, der Weiterbildung und der Personalentwicklung Programme im Rahmen der vom BMZ festgelegten Sektoren.

Die Stiftungen kooperieren je nach ihrer politischen Ausrichtung und ihrer Zielsetzung mit staatlichen Institutionen, politischen Entscheidungsträgern, Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Medien und Forschungseinrichtungen. Wichtige Themen der Friedrich-Ebert-Stiftung etwa sind: politische Dezentralisierung und kommunale Entwicklung, Reformdebatten zur Wirtschafts- und Sozialpolitik und politische Interessenvertretung benachteiligter Gruppen, Gewerkschaften und Arbeitsrechtsreform oder Gender-Mainstreaming. Themen der Hans-Seidel-Stiftung dagegen sind: ländliche Entwicklung, Berufsbildung

oder öffentliche Verwaltung im Sicherheitsbereich.

Private Förderorganisationen sind nach wie vor schwerpunktmäßig auf den Philippinen tätig. So konzentriert sich die Karl Kübel Stiftung seit 1998 auf die Förderung von verarmten Kleinbauern, Fischern, ethnischen Minderheiten und Frauen beim Aufbau einer wirtschaftlich und ökologisch tragfähigen Existenz. Die Deutsche Welthungerhilfe engagiert sich vor allem im Bereich der Ernährungssicherung.

Unter den kirchlichen Förderorganisationen hat in 2004 Misereor das bei weitem größte finanzielle Förderprogramm mit rund Euro 5 Mio. Fördervolumen und ungefähr 250 Partnern im ganzen Land. BfdW unterstützt ca. 35 Partner mit einem Fördervolumen von Euro 1,7 Mio. Der EED fördert mit ca. Euro 2,4 Mio. die Programme von 40 Partnern und hat außerdem 5 Fachkräfte vermittelt. AGEH vermittelte eine Fachkraft im zivilen Friedensdienst.

### Fazit

Wenn wir die heutige Entwicklungszusammenarbeit in den Philippinen mit den Erfahrungen aus der Vergangenheit vergleichen, so ist vieles von der alten Begeisterung, den Hoffungen auf eine

demokratische Entwicklung und dem Engagement der Solidaritätsbewegungen verloren gegangen. Die Entwicklungszusammenarbeit hat aber in den letzten zehn Jahren wieder eine Professionalität erreicht, die ebenso wegweisend sein kann wie in der Vergangenheit. Viele neue Anstöße kommen nach wie vor aus den Philippinen. Und es hat einen Paradigmen-Wechsel gegeben. Zivilgesellschaftliches Engagement, Kontrolle von und kritische Kooperation mit staatlichen Stellen auf zentralstaatlicher wie auf regionaler und lokaler Ebene stehen im Vordergrund, weg von der ideologischen Überfrachtung der Vergangenheit. Es ist zu hoffen, dass die weitere Stärkung eines breiten Spektrums der Zivilgesellschaft, wozu vor allem die NGOs und die Kirchen gehören, zur Demokratisierung des Landes beitragen wird. Zivilgesellschaftliche Gruppen können nicht nur bedeutende Korrekturfunktionen im politischen Bereich gegenüber der Regierung übernehmen, sie sind auch eine wichtige gesellschaftliche Kraft in der gesamten Politikgestaltung des Landes.

*Karl Schönberg ist Mitarbeiter des Asienreferates des Evangelischen Entwicklungsdienstes.*

Infos zur Arbeit von (*Suchbegriff: Philippinen*):

- - Evangelischer Entwicklungsdienst (EED): [eed.de](http://eed.de)
- - Georg Krause: Alter Wein in neue Schläuche - Misereor eröffnet philippinischen Partnern entscheidende Rolle in der Gestaltung der Zusammenarbeit, Fisch und Vogel Dezember 2003, S. 8-10. ([www.misereor.de](http://www.misereor.de))
- - Brot für die Welt: [brot-fuer-die-welt.de](http://brot-fuer-die-welt.de)
- - Deutscher Entwicklungsdienst (DED): [ded.de](http://ded.de)
- - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ): [bmz.de](http://bmz.de)
- - Gesellschaft für technische Zusammenarbeit: [gtz.de](http://gtz.de)