

Philippinen unter neuer Führung

10.06.2016

Autor: Dr. Detlef Rehn, freier Wirtschaftsjournalist

Am 9. Mai wurde der Bürgermeister der südphilippinischen Stadt Davao, Rodrigo Duterte, mit großer Mehrheit zum neuen Staatspräsidenten gewählt. Im Wahlkampf und auch danach hat sich Duterte vor allem zu gesellschaftspolitischen Themen geäußert, die sich zumeist unter der Überschrift "Recht und Ordnung" zusammenfassen lassen (B. Seemann, "Wahlen auf den Philippinen: Mit harter Hand für 'Recht und Ordnung'", Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderbericht, Mai 2016, www.kas.de/philippinen). Seine oft sehr unverblühten Formulierungen, sein Ziel, vorrangig Kriminalität und Korruption zu bekämpfen, finden viel Zustimmung; andererseits gibt es die Befürchtung, dass Duterte zu einem autoritären Herrscher oder gar Diktator werden könnte (Associated Press, "New Philippine leader seen as both an emancipator and looming dictator", Japan Times, 10. Mai 2016).

Unsicher sind Beobachter auch in der Frage, wie Duterte in der Wirtschaftspolitik vorgeht. Erste Erkenntnisse bietet ein Acht-Punkte-Plan, den das Übergangsteam des neuen Präsidenten am 12. Mai 2016 vorstellte ("Transition team bares Duterte's 8-point economic agenda", 12. Mai 2016, www.rappler.com). Seither macht sich im In- und Ausland vorsichtiger Optimismus

breit, dass Duterte grundsätzlich an der Politik seines Vorgängers Aquino festhält. Allerdings beabsichtigt er, Reformmaßnahmen von Anfang an energischer als bisher anzugehen, um möglichst schnell mehr und qualitativ bessere Arbeitsplätze zu schaffen und für höhere Einkommen zu sorgen. Damit steht er auf einer Linie z.B. mit der Weltbank, die in ihrem jüngsten Bericht zur Lage des Landes ebenfalls beschleunigte Reformen fordert (Weltbank, "Philippine Economic Update - Moving Full Speed Ahead: Accelerating Reforms to Create More and Better Jobs", April 2016, www.worldbank.org). Der Grund: Obwohl die Philippinen in den vergangenen Jahren unter Aquino zu einem der wirtschaftlich dynamischsten Länder Ost- und Südasiens geworden sind, hat der Erfolg doch viele vor allem ärmere Menschen nicht erreicht. Hierauf hat Duterte im Wahlkampf immer wieder hingewiesen, und es ist nicht zuletzt dieser Punkt, der seinen Sieg erklärt.

Viel Licht, aber auch Schatten unter Präsident Aquino

In der Amtszeit des Präsidenten Aquino (30. Juni 2010 bis 29. Juni 2016) entwickelte die philippinische Wirtschaft sehr viel Schwung. Das Land, das viele Jahre als der "arme Mann" Ostasiens gegolten hatte, wurde zu einem ökonomischen Aushängeschild der Region. Die Wirtschaft wuchs in den sechs Jahren durchschnittlich um mehr als sechs Prozent; dies war der höchste Anstieg seit Ende der 1970er Jahre (National Economic and Development Authority, "Statement of Secretary Balisacan on the 2015 Fourth Quarter and Full-Year Performance of the Philippine Economy", 2. Februar 2016, www.neda.gov.ph). Parallel hierzu verbesserte sich die finanzielle Lage. So fiel z. B. die Staatsschuldenquote von 2010 bis 2015 um mehr als siebeneinhalb Punkte auf knapp 45 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Bureau of the Treasury, "Nati-



onal Government Debt Recorded at P5,954 Billion as of end-2015", Pressemeldung, 4. Februar 2016, www.treasury.gov.ph); gleichzeitig lag das Haushaltsdefizit 2015 nur bei 0,9 Prozent der Wirtschaftsleistung (Department of Finance, "National Government Posts Deficit at 0.9% of GDP for 2015", Pressemeldung, 17. März 2016, www.dof.gov.ph). Die positive Entwicklung wird auch von den internationalen Ratingagenturen honoriert: S&P z.B. bestätigte dem Land im April 2016 erneut eine gute Kreditwürdigkeit ("Standard & Poor affirms Philippine's stable credit rating", *The Philippine Star*, 21. April 2016, www.philstar.com).


Die in den vergangenen Jahren gewonnene wirtschaftliche Stärke zeigte sich 2015 deutlich. Trotz der abgeschwächten Weltkonjunktur, der vielen Probleme in China und ungünstiger Witterungsbedingungen aufgrund des El-Nino-Phänomens stieg das BIP real um 5,9 Prozent (Philippine Statistics Authority (PSA), "Q4 2015 revised upward at 6.5 percent", Anhang, Summary Table, Pressemeldung, 18. Mai 2016, <https://psa.gov.ph/>). Getrieben wurde die Wirtschaft vor allem von einer starken Inlandsnachfrage: Die Konsumausgaben des Staates stiegen um fast acht Prozent, die öffentlichen und privaten Investitionen sogar um mehr als 15 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Durch positive Effekte auf Einkommen und Beschäftigung und dank einer nur niedrigen Inflation erhöhte sich auch der private Verbrauch um 6,3 Prozent. Als Konsumstütze erwiesen sich ferner die Überweisungen von Philippinern, die im Ausland arbeiten. 2014 wurden 27,3 Milliarden US-Dollar transferiert; dies waren 9,6 Prozent des BIP. Sie sind 2015 weiter gestiegen (Weltbank, "Migration and Remittances Data: Annual Remittances Data (as of April 2016)", www.worldbank.org).

Der Zuwachs der Warenexporte schwächte sich lt. Zahlungsbilanz aufgrund der schlechten Lage vieler Abnehmerländer auf 7,5 Prozent ab (PSA, "Q4 2015 revised upward", a.a.O.); der Wert der Dienstleistungsausfuhren stieg dagegen um fast acht Punkte auf 15,3 Prozent. Vor allem das Geschäft mit dem Business Process Outsourcing (BPO), so z.B. Call Center, wuchs stark (PSA, a.a.O.; NEDA, "Statement of Secretary Balisacan", a.a.O.).

Die Prognosen für 2016 sind günstig. Angesichts eines starken Wachstums von 6,9 Prozent im ersten Quartal rechnet die noch amtierende Regierung für das Gesamtjahr mit einem Plus zwischen 6,8 und 7,8 Prozent (NEDA, "Statement Emmanuel F. Esquerra, Socioeconomic Planning Secretary, Press Conference on the 2016 Q1 Performance of the Philippine Economy", 19. Mai 2016, www.neda.gov.ph). Die Weltbank sagt 6,4 Prozent voraus ("Global Economic Prospects: Divergences and Risks", Juni 2016, www.worldbank.org), und die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) prognostiziert in einem etwas früher erstellten Bericht genau sechs Prozent ("Asian Development Outlook 2016: Asia's Potential Growth", März 2016).

Die Bedingungen für einen deutlichen Anstieg der Wirtschaftsleistung sind gegeben: Die Inflation ist niedrig, die Staatsfinanzen sind in Ordnung, die Leistungsbilanz weist Überschüsse auf und die Devisenreserven sind mehr als ausreichend. All dies, so die Weltbank, bietet den politischen Verantwortlichen genügend Spielraum, mit den Folgen einer schwachen Weltkonjunktur fertigzuwerden und innenpolitisch Reformen voranzubringen (Weltbank, "Philippine Economic Update", a.a.O., S. 3).

Das größte Problem, mit dem sich die neue Regierung beschäftigen muss, ist die Armutsbekämpfung. Trotz des hohen Wachs-



tums der vergangenen Jahre und einiger Reformmaßnahmen lebten Mitte 2015 immer noch mehr als 26 Prozent der 100 Millionen Einwohner in Armut (Philippine Statistics Authority, "Poverty incidence among Filipinos registered at 26.3%, as of first semester of 2015 - PSA", Pressemeldung, 18. März 2016, <https://psa.gov.ph>). Ferner blieben viele Jugendliche vom wirtschaftlichen Erfolg ausgeschlossen: Der Weltbank zufolge liegt die Arbeitslosenquote bei jungen Leuten im Alter zwischen 15 und 24 Jahren seit 2011 durchweg über 16 Prozent (<http://data.worldbank.org/indicator>). Allgemein waren im Januar 2016 nur 5,8 Prozent aller Erwerbspersonen ohne Arbeit (PSA, "Employment Rate in January 2016 is Estimated at 94.2 Percent", Pressemeldung, 11. März 2016, <https://psa.gov.ph>).

Die Korruption ist ein anderes großes Problem. Zwar gab es auf diesem Gebiet unter Aquino gewisse Fortschritte, wie z.B. der Korruptionsindex von Transparency International zeigt. Das jüngste Ranking 2015 führt die Philippinen auf Position 95 von 168 Ländern; 2010 lagen sie auf Platz 134 (Transparency International, "Corruption Perceptions Index", www.transparency.org). Dies ist aber nur relativ. Korruption ist weit verbreitet, und sie trifft sowohl gewöhnliche Bürger im täglichen Leben als auch Unternehmen (JC Ansis, "Cayetano: PH's problems all linked to corruption", CNN Philippines, 9. März 2016, <http://cnnphilippines.com>). So ist es denn vor diesem Hintergrund auch keine Überraschung, dass die Korruption in allen Untersuchungen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit nach wie vor als eines der größten Hindernisse für die Geschäftstätigkeit in den Philippinen genannt wird (z.B. World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2015", www.weforum.org).

Dutertes Wirtschaftsprogramm

Die Richtung, die Duterte ökonomisch einschlagen will, ist bislang nur in Grundzügen bekannt. Wichtige Informationen bietet der Acht-Punkte-Plan vom 12. Mai 2016; daneben lassen sich die Ziele derzeit vor allem aus den Meinungen und Einschätzungen der führenden Wirtschaftsberater des neuen Präsidenten ablesen.

Im Acht-Punkte-Plan bekennt sich Duterte im Prinzip zur Wirtschaftspolitik seines Vorgängers Aquino, doch will er auch schnell eigene Akzente setzen. Hauptthema seines Programms ist die Armut und ein Wirtschaftswachstum, das die Ungleichheit reduziert, erläutert Ernesto Pernia, der zukünftige Planungsminister im Kabinett Duterte. Das Ziel der neuen Regierung sei ein durchschnittlicher Anstieg der Wirtschaftsleistung zwischen sieben und acht Prozent im Jahr, doch auch dann gebe es noch Armut. Unter Aquino seien die Zuwächse "sehr gering und unbedeutend" gewesen, denn der Anteil der Armen an der Bevölkerung sei nicht zurückgegangen ("Duterte's economic planner - 'Pro-poor policies' can achieve inclusive growth", Nikkei Asian Review, 30. Mai 2016).

Nötig sei eine Neuausrichtung des Entwicklungsmodells. Statt wie bisher Wachstum vor allem über den Konsum zu schaffen, müssten in Zukunft die entscheidenden Akzente von den Investitionen und den Exporten kommen, denn nur so entstünden neue Arbeitsplätze, meint Pernia. Der private Verbrauch sei wichtig, doch seine Bedeutung als Wachstumsmotor sei zu stark. Nach Sektoren will sich die neue Regierung besonders der Landwirtschaft und der Industrie zuwenden, in denen viele Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Der Dienstleistungssektor trage dagegen sehr viel weniger zur Beschäftigung bei, so Pernia.

Welche Schritte die Regierung Duterte in Bezug auf Landwirtschaft und Industrie einleiten wird, ist im Einzelnen noch nicht bekannt. Die landwirtschaftliche Produktivität und damit auch die bäuerlichen Einkommen sollen offenbar u.a. durch den Aufbau von Wertschöpfungsketten erhöht werden, die die kleinen Bauernhaushalte enger mit der die Erzeugnisse verarbeitenden Agroindustrie verbinden. Außerdem will die Regierung in Fragen des Marktzugangs unterstützen ("Transition team bares Duterte's 8-point economic agenda", a.a.O.). Im Übrigen soll die Landwirtschaft mehr Geld vom Staat bekommen. Benjamin Diokno, der unter Duterte Budgetminister werden soll, kündigte bereits an, über die 300 Milliarden Pesos (5,7 Milliarden Euro) hinausgehen zu wollen, die an Haushaltsmitteln unter Aquino von 2011 bis 2016 bereitgestellt worden waren. Sie sollen v.a. einer besseren ländlichen Infrastruktur zugutekommen ("Agri spending to expand, with focus on infra, R&D - Diokno", Business World Online, 1. Juni 2016, www.bworldonline.com).

Die Ideen für die Industrie sind bislang nur sehr vage. Planungschef Pernia deutete an, man wolle sich bei der Exportförderung erfolgreiche Beispiele anderer südostasiatischer Länder zum Vorbild nehmen. In diesem Zusammenhang biete die Umstellung des chinesischen Entwicklungsmodells auf mehr Konsum etwa für philippinische Nahrungsmittel viele neue Exportchancen ("Duterte's economic planner", a.a.O.).


Ungeachtet der Förderung von Landwirtschaft und Industrie wird der Dienstleistungssektor auch unter Duterte einen Hauptbeitrag zum Wirtschaftswachstum leisten. Gerade das Geschäft mit BPO läuft auf vollen Touren: Die Umsätze erreichten 2015 fast 22 Milliarden Dollar; damit trug die Industrie mehr als sechs Prozent zur Wirtschaftsleistung bei. Für 2016 werden

25 Milliarden Dollar Umsatz anvisiert ("Philippine's back office shines in 2015, exceeds targets", Rappler, 3. Februar 2016, www.rappler.com). Zudem beschäftigt die Branche mehr als 1 Million Mitarbeiter. Dies sind etwa 2,5 Prozent aller Erwerbspersonen. Allerdings handelt es sich bei ihnen ganz überwiegend um gut ausgebildete, Englisch sprechende Personen. "Inklusives" Wachstum werde daher durch die BPO-Industrie nur sehr begrenzt erreicht, schreibt z.B. die ADB ("Inclusive growth in Philippines? Not with BPO, remittances" Rappler, 11. April 2012, www.rappler.com).

Infrastruktur soll modernisiert werden

Die veraltete Infrastruktur ist eines der größten Hindernisse für die Wirtschaftsentwicklung des Landes. Duterte will daher bereits 2016 schon bis zu sieben Prozent des BIP für die Infrastruktur ausgeben ("Duterte admin to hike infrastructure spending to up to 7% of GDP", Inquirer.net, 3. Juni 2016, <http://newsinfo.inquirer.net>). Vorgänger Aquino hatte sich für dieses Jahr eine Quote von etwa fünf Prozent zum Ziel gesetzt; 2015 waren es knapp über 2,5 Prozent (J. Wagner, "Philippines: President-Elect Duterte Prompts Concern Over Economic Policy", The Diplomat, 25. Mai 2016, <http://thediplomat.com>). Wichtig wird sein, die Mittel rechtzeitig abzurufen; dies gelang häufig nicht und erklärt viele Projektverzögerungen. Wie Budgetminister Diokno erklärt, sei ein Grund hierfür, dass einige Ministerien ein zu großes Budget erstellten, es anschließend aber nicht umsetzten: "Sie beißen mehr ab, als sie kauen können." Die Nichtausschöpfung von Geldern will die neue Regierung u.a. durch Reformen im Budgetprozess in den Griff bekommen.

Für eine schnellere Umsetzung von Projekten sollen ferner Veränderungen im bisher sehr komplizierten und zeitaufwendigen



Bieterprozess von öffentlich-privaten Projekten (public-private partnership) sorgen. Hier wird offensichtlich daran gedacht, die Angebote von einem Expertenteam begutachten zu lassen, das anschließend dem besten Projekt den Zuschlag erteilt ("Duterte's economic planner", a.a.O.). Kritiker befürchten jedoch, dass bei einer solchen Vorgehensweise die Transparenz des Bieterverfahrens verloren geht (Wagner, a.a.O.).

Ausländisches Engagement zu gering

Bei den ausländischen Direktinvestitionen haben die Philippinen in der Amtszeit von Aquino einige Fortschritte gemacht. Nach Angaben der UNCTAD lag ihr Bestand 2010 bei knapp 26 Milliarden US-Dollar; bis 2014 erhöhte er sich auf etwas über 57 Milliarden Dollar (<http://unctadstat.unctad.org>). Auch die Zahl der Greenfield-Projekte ist in den letzten Jahren gestiegen. fDi Intelligence zufolge wurden 2010 etwa 4,7 Milliarden Dollar in 100 Vorhaben angelegt; 2015 waren es knapp 8,74 Milliarden Dollar, die in 179 Vorhaben flossen (J. Porter, "Philippines energises as FDI powerhouse", Financial Times, 28. April 2016, www.ft.com).

Es könnte mehr sein, meint z.B. die spanische Santanderbank. Denn die Philippinen verfügten über eine Reihe komparativer Vorteile, so z.B. gut ausgebildete, Englisch sprechende Arbeitskräfte, eine enge kulturelle Nähe zu den USA sowie die geographische Lage in einer wirtschaftlich dynamischen Region ("Philippines (The): Foreign Investment", Länderprofil, Mai 2016, <https://en.portal.santandertrade.com>).

Doch viele potenzielle Investoren haben sich bisher zurückgehalten. Ein Hauptgrund ist die in der Verfassung von 1987 festgelegte Klausel von 40 Prozent für ausländisches Eigentum (P. Tacujan, "Protectionist clauses in the Philippine constitution restrict the flow of foreign direct investment", The

Philippine Star, 3. Juni 2013, <http://beta.philstar.com>). Daneben spielen auch Korruption, politische Instabilität, die unzulängliche Infrastruktur sowie Rechtsunsicherheit eine große Rolle (Santanderbank, a.a.O.).

Duterte und seine Wirtschaftsberater wollen dies ändern. Im Acht-Punkte-Plan heißt es, die Regierung plane, die in der Verfassung genannten Restriktionen anzugehen. Bemühungen in diese Richtung gab es auch schon früher; doch zeigte sich Präsident Aquino offenbar nur wenig bereit, die Verfassung zu novellieren ("Investment drag", Editorial, Philippine Daily Inquirer, 24. Juli 2015, <http://opinion.inquirer.net>).

Gute Rahmenbedingungen erforderlich

Ohne veränderte Rahmenbedingungen wird die Umsetzung des Wirtschaftsprogramms allerdings nicht gelingen. Dabei will Duterte speziell gegen die Korruption in den Behörden vorgehen; der Acht-Punkte-Plan sei Ausdruck dieses Versprechens, erklärte der designierte Finanzminister Dominguez. Als ersten Punkt nennt das Wirtschaftsprogramm Reformen in der Steuereintreibung. Was recht harmlos klingt, hat viel Brisanz. Steuerhinterziehung ist weit verbreitet ("Duterte's economic planner", a.a.O.). Viel hänge mit der Besteuerung zusammen, die auf veralteten Tabellen basiere, so Dominguez: Eine Reform des Systems sei "eine politische akzeptable Form dafür, dass wir die Korruption bei den die Gelder eintreibenden Behörden ausschalten wollen" ("reforms in the tax collection are a politically acceptable way of saying we will focus on eliminating corruption in the revenue-generating agencies") ("Transition team bares Duterte's 8-point economic agenda", a.a.O.). Unter Korruptionsverdacht stehen besonders die nationale Finanzbehörde und das oberste Zollamt, die für den größten Teil der staatlichen Einnahmen sorgen.

Eines der wichtigsten politischen Ziele Dutertes ist ein föderalistisches System. Der große Gegensatz zwischen der Hauptstadt Manila und den Regionen schwäche die Gesamtentwicklung des Landes enorm, erklärte er im Wahlkampf. Die Regionen sollten mehr Macht und Geld erhalten und selbst die Richtung ihrer Wirtschaftsentwicklung bestimmen; dies fördere den Wettbewerb und helfe beim Kampf gegen die Korruption ("Duterte's pitch for federalism: Centralized system holds back PH", Rappler, 2. März 2016, www.rappler.com). Kritiker, wie etwa die im Wahlkampf unterlegene Senatorin Grace Poe, sehen allerdings u.a. die Gefahr, dass durch den Föderalismus in den Regionen "politische Dynastien" entstehen könnten (ebenda). Auch für ausländische Investoren wächst möglicherweise das Risiko etwa in Bezug auf die Steuerpolitik oder regulatorische Unterschiede bei regionenübergreifenden Infrastrukturprojekten (Wagner, a.a.O.).

Unabhängig von dieser Diskussion stellt sich der größte Konzern des Landes, San Miguel, bereits auf die neuen Machtverhältnisse ein. Am 17. Mai 2016 gab das Unternehmen bekannt, 1 Milliarde Dollar in der Südinsel Mindanao investieren zu wollen (C. Venzon, "San Miguel sacrifices mobile dream to Philippine politics", Nikkei Asia Business, 5. Juni 2016). Mindanao ist die Heimat von Duterte.

Es bleibt abzuwarten, ob und in welchem Umfang Duterte und seine Regierung die Pläne umsetzen können. Tatsache ist, dass auf den neuen Präsidenten viele komplizierte Aufgaben warten. Dass er sie konsequent angehen und lösen will, ist nach den Erfahrungen seiner Amtszeit als Bürgermeister in Davao anzunehmen; dabei werden ihm schnelle positive Resultate sicherlich viel Unterstützung einbringen. Doch Davao, das er sich zum Vorbild nimmt, ist nicht die nationale Ebene; eine "harte

Hand" allein wird vermutlich nicht ausreichen, und Willkür dürfte ihm gerade im Ausland, aber auch bei vielen Landsleuten Kritik einbringen. Kompromisse wird auch Duterte machen müssen; doch ob er hierzu in der Lage ist, hat seine sehr drastische Sprache bislang nicht erkennen lassen. Schafft er es jedoch, die Kritiker zu überzeugen und nicht nur "mundtot" zu machen, sind die wirtschaftlichen Perspektiven der Philippinen nicht schlecht.

(Über den Autor: Dr. phil. Detlef Rehn lebt und arbeitet als freier Wirtschaftsjournalist in Japan. Nach seinem Studium in Bonn und Peking und einer Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bonner Ostasien Instituts arbeitete der Diplom-Volkswirt von 1990 bis zum Eintritt in den Ruhestand im Mai 2014 für die Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfa), die spätere Gesellschaft Germany Trade and Invest (GTaI), als Korrespondent in Taipei, Seoul und Tokio.



Social and Economic Governance Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan