

Fördert Dezentralisierung lokale Entwicklung? Der Fall der philippinischen Provinzen Cebu und Leyte¹

Andreas Lange

Summary

The Philippines are one of the most decentralized industrializing countries. Yet, findings on the impact on local economic development remain mixed. This paper's aim is to ask whether the two analyzed Philippine provinces Cebu and Leyte could benefit from the increased local autonomy to upgrade their local economies. They differed in their starting conditions at the beginning of the decentralization reform in 1991. While Cebu began to industrialize after 1986, Leyte's economy remained oriented to natural resource extraction and agriculture. Despite these socioeconomic differences, both provinces suffer from institutional infirmities in their local planning system to promote local development. These manifest themselves in various capacity constraints, such as coordination and cooperation patterns or a lack of data and knowledge resources. Differences exist in terms of financial means, as more developed areas dispose of a larger tax base. Nevertheless, the decentralization reform offered new room for maneuver for local elites. The dynamic Cebuano elite used the political and legal opportunities more successfully than elites in Leyte.

Manuscript received on 2007-10-17, accepted on 2009-02-25
Keywords: Philippinen, Cebu, Leyte, Dezentralisierung, lokale Entwicklung, Eliten

1 Einleitung

Die Philippinen begannen 1991 mit dem Local Government Code (LGC) ein weitreichendes Dezentralisierungsprogramm umzusetzen. Dieser regelte die Rechte und Pflichten des Zentralstaates und der Local Government Units (LGUs) neu und garantiert den Städten und Gemeinden mehr Freiheiten in der Wirtschaftspolitik. Weit verbreitete Korruption, *rent-seeking*, Klientelismus und *state capture* durch lokale Elitefamilien enttäuschten jedoch die Hoffnungen auf eine schnelle Steigerung des Entwicklungsniveaus des Landes. Die Reformen kommen auch unter der amtieren-

¹ Dieses Papier stützt sich auf Ergebnisse der Dissertation des Autors an der Humboldt-Universität zu Berlin (Lange 2009). Diese Arbeit wurde vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) mit zwei Kurzstipendien gefördert (D/04/42525; D/06/44319). Das National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines Diliman und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unterstützten die empirische Arbeit vor Ort. Das Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin stellte finanzielle Unterstützung für einen Forschungsaufenthalt zur Verfügung. Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

den Regierung unter Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo nur sehr schleppend voran.

Existierende Studien zur Auswirkung des Dezentralisierungsprozesses kamen daher nur zu widersprüchlichen Ergebnissen in Bereichen wie öffentliche Dienstleistungen, Finanzen oder Gesundheit (Azfar et al. 2000; Campos/Hellman 2005; Capuno 2001; World Bank/Asian Development Bank 2005). Obwohl die Reformen meist grundsätzlich positiv bewertet werden, zeigen sich entwicklungsfördernde Effekte nicht überall.

Diese Untersuchung geht der Frage nach, ob die Provinz Cebu und die Provinz Leyte ihre neu gewonnene Autonomie nutzen konnten, um mit Hilfe selbstständiger lokaler Wirtschaftsplanung ihre ökonomische Entwicklung voranzutreiben. Es wird analysiert, inwieweit die Provinzen Cebu und Leyte, ihre Hauptstädte Cebu City und Tacloban City sowie die darüber liegenden Regionen überhaupt Pläne erstellen und entsprechende Entwicklungsziele formulieren. Zweitens spielt die Fähigkeit zur horizontalen und vertikalen Politik- und Interessenskoordination in komplexen Netzwerken eine zentrale Rolle. Zum dritten orientiert sich die empirische Analyse an den verfügbaren Ressourcen wie Finanzen, Wissen oder Humankapital, die unterentwickelte Räume für lokale Wirtschaftsplanung mobilisieren müssen.

Beide Provinzen sind mit unterschiedlichen Voraussetzungen in die Dezentralisierungsreform gestartet. Trotz erheblicher sozioökonomischer Unterschiede leiden beide Räume jedoch unter ähnlichen institutionellen Schwächen im lokalen Planungssystem. Diese manifestieren sich in verschiedenen *Capacity-Zwängen*, wie z.B. in Koordinations und Kooperationsproblemen sowie der Verfügbarkeit von Ressourcen. Insgesamt bietet die Dezentralisierungsreform jedoch neue politische und rechtliche Spielräume für lokale Eliten. Eine dynamische Elite in Cebu nutzte diese Handlungsmöglichkeiten zur Förderung des lokalen Entwicklungsprozesses besser als in Leyte.

2 Dezentralisierung, Capacity und wirtschaftliche Entwicklung

Die Übertragung von mehr Autonomie im Rahmen von Dezentralisierung soll den Gebietskörperschaften Anreize zu einer rationaleren und an den Interessen der Zielgruppen ausgerichteten Mittelverwendung bieten. Durch ihre genauere Kenntnis der lokalen Bedingungen wird erwartet, dass die LGUs ihre Ausgabenprogramme besser auf die Bedürfnisse von Zielgruppen zuschneiden und damit einen effektiveren Beitrag zur lokalen Wirtschaftsentwicklung und Armutsreduzierung leisten als in einem zentralisierten Regierungssystem. Außerdem sollen Verantwortlichkeit (*accountability*) sowie Effizienz und Teilhabe (*ownership*) der eigenen Programme steigen (Azfar et al.: 2000: 6ff.).

Die Auswertung unterschiedlicher Dezentralisierungserfahrungen hat gezeigt, dass die Erbringung besserer und kosteneffizienterer Dienstleistungen vom spezifischen Kontext und von bestimmten Voraussetzungen abhängt (Bird/Rodriguez 1999: 305).

Eine herausgehobene Rolle spielt dabei die *Capacity* einer LGU, die ihr übertragenen Aufgaben umzusetzen und auf die Interessen aller Zielgruppen im Rahmen eines demokratischen Prozesses einzugehen (vgl. Grindle/Hildebrand 1995). Dies betrifft zum einen der Frage, wie administrative Ebenen miteinander kooperieren und ihre Politik koordinieren (Agrawal 1999: 63), also welche horizontalen und vertikalen Politikverflechtungsmuster bestehen. Zum anderen spielt die Frage der Ressourcen der LGUs eine zentrale Rolle.

Die *Capacity* einer Organisation oder Institution bezieht sich auf institutionelle, technische oder politische Fähigkeiten einer Organisation oder einer ganzen Gesellschaft, bestimmte Ziele zu erreichen (OECD 2006: 8). Dies können Verwaltungsfunktionen und –aufgaben sein, aber auch Entwicklungsziele wie die Erbringung von Dienstleistungen oder Armutsbekämpfung. Die Verbesserung von Verwaltungskapazität in Entwicklungsländern darf jedoch nicht nur von einer technischen Perspektive aus betrachtet werden. Vielmehr entsteht *Capacity* in einem gesellschaftlichen Kontext. Individuelle Qualifikation, Kontrollmechanismen oder monetäre Anreize mögen helfen, die Produktivität einzelner Amtsinhaber zu verbessern. Die systemische Ineffizienz einer Bürokratie kann jedoch schwerlich verändert werden, solange der gesellschaftliche Kontext konstant bleibt (Grindle/Hildebrand 1995: 443). Ursachen hierfür sind z.B. Korruption und *rent-seeking* auf höchster politischer Ebene, die eine abhängige und ineffiziente Bürokratie schaffen (de Dios/Ferrer 2001: 38)

Capacity Development (CD) und *Capacity Building* haben sich als Interventionsstrategie etabliert, die auf eine Veränderung von gesellschaftlichen Regeln, Institutionen und Standards abzielt. Diese orientiert sich an Dimensionen wie gesellschaftlicher Selbstorganisation, Partizipation und Teilhabe (*ownership*) sowie verantwortlicher Führung (Morgan 1999: 6).

3 Die philippinische Dezentralisierungsreform seit 1991

Nach dem Ende des Marcos-Regimes schien es dringend angezeigt, die lokale Autonomie zu stärken und die ökonomische Entwicklung breiter im Land zu streuen. Die geografische Zersplitterung, die ethnische Vielfalt und die starke lokale Identität stellten weitere Argumente für mehr dezentralisierte Verwaltungsstrukturen dar. Präsidentin Aquino musste sich zwar gegen starke politische Widerstände durchsetzen, da die Reform die traditionelle Rolle der Kongressabgeordneten bedrohte, die den Zugang der LGUs zu Staats- und Finanzhilfen kontrollierten (Eaton 2001: 117). Auf der anderen Seite erhöhte die Lokalisierung von Politik jedoch den Einflussspielraum für die lokalen Eliten aufgrund der höheren Autonomie der LGUs.

In der Post-Marcos-Phase konnte allerdings die Wiederherstellung der Macht der Familiendynastien durch reformorientierte Kräfte nicht verhindert werden (Abinale/Amoroso 2005: 240). Viele Beobachter diagnostizierten daher weniger einen Aufbruch hin zu einer neuen demokratischen philippinischen Gesellschaft, sondern

eher einen Rückfall in alte Muster von Patronage und *rent-seeking* (Hutchcroft/Rocamora 2003; Sidel 1998). Dies schuf vermehrt die Gefahr eines *state capture* durch lokale Eliten. Erweiterte lokale Autonomie ging nicht unbedingt mit mehr Mitbestimmung und wirtschaftlicher Entwicklung einher, da die neuen Spielräume vor allem den lokalen Eliten zufielen. Auf der Basis einer großangelegten empirischen Untersuchung von Dezentralisierungserfahrungen der philippinischen LGUs von Azfar et al. (2000) kommen Campos und Hellmann (2005: 247ff.) zu dem Ergebnis, dass sich die lokalen Regierungen kaum mehr verantwortlich gegenüber ihren Bürgern zeigen, als dies der Nationalstaat tut. Die LGUs haben ihre Ausgabenprogramme weder stärker an den Interessen der Bürger ausgerichtet noch zeigen sich deutliche Tendenzen zu einem 'race to the top', wenngleich einige Programme landesweit versuchten (z.B. Galing Pook Awards), den Wettbewerb und den Informationsaustausch zwischen LGUs zu verbessern.

Trotz dieser ernüchternden Tendenzen gewannen die LGUs durch die Dezentralisierung mehr Freiheiten bei der Konzipierung lokaler Entwicklungsstrategien, denn der LGC überträgt den LGUs die wirtschaftspolitische Planungshoheit (Section 16). Somit sind sie für die Aufstellung von Landnutzungs- und Entwicklungsplänen verantwortlich, die eine geregelte Flächennutzung und Aufstellung von entsprechenden Entwicklungsstrategien zum Ziel haben. Zu diesem Zweck sieht der Code die Gründung von Planungsabteilungen in den Provinzen, Städten und Gemeinden vor, die in Abstimmung mit dem Local Development Council, dem Local Chief Executive (Bürgermeister oder Gouverneur) und dem *sanggunian*, dem Lokalparlament, diese Pläne formulieren sollen.

Weitere typische neue Aufgaben der LGUs bestehen z.B. in Bereichen wie Straßenbeleuchtung, Betrieb öffentlicher Märkte, Müllbeseitigung, Betrieb von Gefängnissen und Krankenhäusern, Wirtschaftsförderung, Betrieb öffentlicher Unternehmen sowie Schutz der Umwelt und natürlichen Ressourcen (LGC Section 17).²

Als entscheidend erwies sich jedoch die Neuregelung des Finanzsystems. Das zentrale Instrument dafür ist der Finanzausgleich im Rahmen des Internal Revenue Alotment (IRA). Dieser teilt nach einem festen Schlüssel Steuermittel zwischen nationaler und lokaler Ebene auf. 40 Prozent der nationalen Steuereinnahmen fließen momentan an die LGUs (Manasan 2002: 6). So konnten sich zwischen 1990 und 2002 die Ausgaben der LGUs sowohl im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt als auch zu den gesamten Staatsausgaben verdoppeln.³

² Eine detaillierte Auflistung der dezentralisierten Aufgaben findet sich u.a. in Tapales et al. (1998a) sowie Tapales und Brillantes (2002).

³ Die LGU-Ausgaben stiegen im Verhältnis zum BIP von 1,6 Prozent (1990) auf 3,4 Prozent (2002) und im Verhältnis zu den gesamten Staatsausgaben (total general government expenditure net of debt service) von 11,2 Prozent (1990) auf 25 Prozent (2002) (World Bank/Asian Development Bank 2005: 27).

Darüber hinaus beinhaltete der Dezentralisierungsprozess einen großen Personal- und Kompetenztransfer von der zentralen auf die lokale Ebene. Insgesamt wurden 51,5 Prozent des Personalbestands der nationalen Ministerien in den Verantwortungsbereich der LGUs übertragen (Tapales et al. 1998b: 205). Dies betraf ca. 135.500 Angestellte (Manasan 2002: 3).

Die Dezentralisierungsreform veränderte den Aufbau des Verwaltungssystems jedoch kaum. Es besteht formal aus vier Ebenen. Politische Vertreter werden jedoch nur auf der nationalen und lokalen Ebene gewählt. An der Spitze steht die unitarische Zentralregierung mit dem direkt gewählten Präsidenten und einem Zweikammern-System bestehend aus Senat und Repräsentantenhaus. Darunter folgen die Provinzen (Ebene II). Neben den Provinzen bestehen noch größere Städte (*highly urbanized cities*), die von den Provinzen unabhängig sind und somit ebenfalls auf der zweiten Ebene stehen. Danach folgen noch die *component cities* und *municipalities* (Ebene III). Diese setzen sich wiederum aus *barangays* zusammen (Ebene IV).

Die Regionen, die sich zwischen LGUs und Nationalstaat befinden, verfügen über keinen unabhängigen politischen Status, sondern bestehen nur als Ebene des Nationalstaates. In den Regionen spielen vor allem die Sektorministerien (Regional Line Agencies – RLAs) eine wichtige Rolle, die sowohl auf regionaler und lokaler Ebene eigene Büros unterhalten, die jedoch an Manila weisungsgebunden sind.

Schließlich muss die *Capacity* des lokalen Planungssystems vor dem Hintergrund der besonderen politökonomischen Konstellation betrachtet werden. Der philippinischen Bürokratie auf zentraler und lokaler Ebene gelingt es kaum, *rent-seeking*-Interessen abzuwehren (World Bank/Asian Development Bank 2005: 8). Regionale und lokale Wirtschaftsplanung orientiert sich daher nicht nur an planerischer Effizienz, sondern folgt auch politischen Rationalitätskriterien, die sich aus den Interessen der politisch Verantwortlichen ergeben.

4 Sozioökonomische Unterschiede zwischen den Provinzen Cebu und Leyte

Cebu zählt zu den ökonomisch erfolgreicheren Provinzen des Landes. Das rasante Exportwachstum Cebus seit 1986 verleitete einige Kommentatoren dazu, von einem „Ceboom“ zu sprechen, der allerdings nicht für alle Inselbewohner die erhofften Entwicklungseffekte brachte (Churchill 1993; Etemadi 1996; Law 1997). Im Gegensatz dazu blieb Leyte eine fast ausschließlich landwirtschaftlich geprägte Provinz, die, von einer einfachen Weiterverarbeitung von Rohstoffen wie Kokosnuss und Abacá (Manilahanf) einmal abgesehen, kaum über Industrien verfügt.

Die knapp 800.000 Einwohner zählende Stadt Cebu City, die Hauptstadt Cebus, gilt bei vielen Beobachtern als das Singapur der Philippinen. Sie ist ein pulsierendes Wachstumszentrum mit einem lebhaften Seehafen, ausgestattet mit den Annehmlichkeiten eines Touristenmagnets im Pazifik. Die Provinz Leyte ist hingegen ein armer Nachbar: sie wird regelmäßig von Taifunen heimgesucht, besitzt nur eine

unzureichende Infrastruktur und die Bevölkerung lebt zum großen Teil von der Landwirtschaft. Die Ursachen für den Entwicklungsvorsprung von Cebu können an dieser Stelle allerdings nicht umfassend dargestellt werden. Dafür lassen sich vor allem historische Gründe anführen, die auf die traditionelle Bedeutung Cebus als Handelsstandort sowie die anhaltende Rohstoffabhängigkeit von Leyte abheben (siehe Lange 2007, 2009).

Die beiden Provinzen gehören als Teil der Visayas-Islands im Zentrum des philippinischen Archipels zu den administrativen Regionen 7 (Central Visayas) und 8 (Eastern Visayas), zu der auch die Region 6, Western Visayas, zählt. Cebu und Leyte sind historisch vor allem durch den Handel eng miteinander verknüpft. Die spanischen Kolonialherren öffneten den Hafen von Cebu City bereits Mitte des 19. Jahrhunderts. Dies band auch die rohstoffproduzierenden Nachbarprovinzen wie Leyte in die Exportökonomie Cebus ein (Corpuz 1997: 144; Mojares 1993: 83). Auch kulturell sind sie sich nah: Im Westteil Leytes wird traditionell Cebuano gesprochen, nach der Landessprache Tagalog die wichtigste Sprache der Philippinen. Die Mehrheit der Leyteños spricht allerdings Waray, eine dem Cebuano ähnliche Sprache. Schließlich verdeutlichen Anstrengungen bei der Harmonisierung von Planung, Budgetierung und Implementierung von Planvorgaben sowohl im regionalen als auch im lokalen Planungssystem, dass die politischen Entscheider die gesamte Visayasregion als eine Einheit begreifen und ihr weiteres Zusammenwachsen fördern wollen (siehe GTZ 2003).

Das schnelle Wachstum von Cebu half der gesamten Region Central Visayas, seine Einkommenslücke zum Landesdurchschnitt zu schließen. Seit 1975 haben dies nur 6 von 17 Regionen geschafft. Verwendet man den Index des Gross Regional Domestic Product (GRDP) pro Kopf (Metro Manila=100 Prozent), dann konnte sich die Region Central Visayas um 12,9 Prozent auf 94,4 Prozent des durchschnittlichen Einkommens im Jahr 2003 steigern. Die realen Pro-Kopf-Einkommen der anderen 11 Regionen stagnierten jedoch (Manasan/Chatterjee 2003: 348). Dafür ist vor allem der Großraum Metro Cebu mit geschätzten 2,3 Millionen Einwohnern (2007) verantwortlich. Das Ballungszentrum erwirtschaftet fast 80 Prozent der gesamten Industrieproduktion der Region (Etemadi 2000: 9; NEDA Regional Office 7 2004). Gemessen an der Einwohnerzahl von 4,04 Millionen im Jahr 2008 stand die Provinz Cebu an erster Stelle im Land (Tabelle 1). Die Bevölkerungsdichte betrug 2008 bereits 751 Einwohner pro km². Im Jahr 2000 waren es noch 496 Einwohner pro km².

Tabelle 1: Ausgewählte Entwicklungsindikatoren in Central und Eastern Visayas

	Bevölkerung (2008) ¹	Anzahl und Quote der Bevölkerung in Armut (2000) ²	Anzahl und Quote der Bevölkerung in Armut (2006) ²	Pro-Kopf- Einkommen (Platz) ⁴ PPP US\$ (2003) ³	HDI 2003
Philippinen	90.457.200	25.472.782 (33,0)	27.616.888 (32,9)	2.609	0,721
Metro Manila	11.252.700	860.934 (7,8)	1.156.313 (10,4)	4.686	0,777 (1)
Central Visayas	6.754.200	2.016.910 (36,2)	2.213.167 (35,4)	n.v.	n.v.
Bohol	1.316.300	590.926 (56,7)	532.711 (46,9)	1.581	0,684 (41)
Cebu	4.042.800	973.490 (29,5)	1.077.492 (28,2)	2.341	0,728 (20)
Cebu City	798.809	n.v. (13,4 ⁴)	n.v.	n.v.	n.v.
Negros Oriental	1.304.200	427.509 (37,1)	584.695 (48,1)	1.442	0,626 (62)
Siquijor	90.900	24.984 (32,7)	18.269 (21,5)	1.355	0,615 (60)
Eastern Visayas	4.273.000	1.649.582 (45,1)	1.947.323 (48,5)	n.v.	n.v.
Biliran	168.500	58.135 (43,4)	66.781 (42,2)	1.516	0,655 (64)
Eastern Samar	443.400	203.104 (55,6)	224.755 (51,9)	1.654	0,625 (69)
Leyte	1.867.900	680.536 (40,8)	846.526 (47,3)	1.627	0,672 (51)
Tacloban City	217.199	n.v. (9,8 ⁴)	n.v.	n.v.	n.v.
Northern Samar	604.600	240.228 (49,5)	339.232 (61,1)	1.343	0,641 (66)
Southern Leyte	417.600	116.738 (35,1)	131.172 (36,0)	1.651	0,659 (54)
Western Samar	771.000	350.841 (52,4)	338.857 (47,6)	1.718	0,597 (70)

Quelle: ¹ Schätzung basieren auf Census of Population and Housing 2000, National Statistics Office;

² NSCB 2006; ³ NSCB 2005; n.v. – nicht verfügbar; ⁴ HDI = Human Development Index, HDN (2005)

Leyte ist die größte Provinz in Region 8 und verzeichnet mit einer Einwohnerzahl von 1,9 Millionen (2008) eine Bevölkerungsdichte von 327 Einwohnern pro km² (279 im Jahr 2000). Die Provinz Leyte und die Hauptstadt Tacloban City bilden das wirtschaftliche Zentrum der Region. Die Einwohnerzahl Taclobans wuchs zwischen 1990 und 1995 um 3,8 Prozent jährlich (Zensusdaten von 2000). Im urbanen Kern, der nur 35 Prozent der Gesamtfläche von 10.090 Ha ausmacht, lebt ca. 94 Prozent der Bevölkerung (Tacloban City 2000a: 7).

Der Aufstieg Cebus als Industrie- und Exportstandort begann nach 1986. Zwischen 1987 und 1992 wuchsen die Exporte aus Cebu um 19,8 Prozent jährlich (philippinischer Durchschnitt: 7,4 Prozent) (Etemadi 2000: 9). In der Gesamtperiode zwischen 1988 und 2004 wuchs der Export jährlich um durchschnittlich 15,4 Prozent. Cebu exportiert vor allem weiterverarbeitete Produkte wie Industriegüter, Elektronik, Möbel und Konsumgüter. Im Jahr 2004 beliefen sich die Ausfuhren auf 4,15 Milliarden US-Dollar. Verfügbare Exportdaten für Leyte zeigen, dass die Provinz ihre Exporte zwischen 1996 und 2004 nicht steigern konnte. Die Exportstruktur von Eastern Visayas verdeutlicht die Rohstoffspezialisierung: Von den Exporten in Höhe von 433 Millionen US-Dollar im Jahr 2003 stammten 13,4 Prozent aus dem Bereich Dünger/Chemie, 65,4 Prozent aus dem Bereich Rohstoffweiterverarbeitung (v.a.

Kupfer) und 8,6 Prozent aus dem Bereich Tier- und Pflanzenfette, wie z.B. Kokosnussöl (Lange 2009: 68-69).

Trotz des Exporterfolgs und leicht sinkender Armutssquoten lebten im Jahr 2006 mehr arme Menschen in der Provinz Cebu als noch im Jahr 2000. Hierfür waren vor allem das Bevölkerungswachstum und die Immigration aus ärmeren Provinzen verantwortlich. In Leyte stiegen sowohl die Quote als auch die absolute Zahl der in Armut lebenden Menschen rapide an. Die Einkommensungleichheit in beiden Provinzen bleibt ebenfalls weiterhin hoch. Lediglich die Städte Cebu und Tacloban zeigen niedrige Armutssquoten. Diese verschleieren aber aufgrund zu niedriger Armutsbemessungsgrenzen vermutlich das wahre Ausmaß der Armut (Asian Development Bank 2005: 17ff.). Allerdings zählt Cebu im landesweiten Vergleich beim Pro-Kopf-Einkommen und dem Human Development Index zu den Spitzenreitern (siehe Tabelle 1).

5 Akteure im lokalen und regionalen Planungsprozess

Der lokale Planungsprozess ist dem Barangay, Municipal, City oder Provincial Development Council, oder kurz Local Development Council (LDC), unterstellt. Der Local Chief Executive (LCE) fungiert als Vorsitzender des Councils, das die politische Linie für die Planer vorgibt und die Koordinierung für Projekte und Investitionen übernimmt. Die Planungsabteilungen (Provincial/City Planning and Development Offices – P/CPDOs) der LGUs sind für die technische Zuarbeit und Umsetzung der Planungsvorgaben in konkrete Planziele verantwortlich. Die politische Hauptverantwortung für die Planung liegt formal beim *sanggunian*, dem Lokalparlament.

Die Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben variiert jedoch stark. So war ein Großteil der LDCs in acht Provinzen und 18 Gemeinden in Eastern und Western Visayas nicht arbeitsfähig. Auch bei den größeren Städten oder Provinzen traten Probleme auf. Die LDCs in den *municipalities* konnten überhaupt keine Planungsaufgaben wahrnehmen, da ihnen Kompetenzen und Kapazitäten fehlten, um effektiv arbeiten zu können. Die Planungsabteilungen führten diese Aufgaben in der Regel selbstständig und unter enger Führung durch den LCE durch (GTZ 2003: 83). Dies hatte zur Folge, dass die Bürgermeister und Gouverneure politische Kontrollgremien wie das Council ausschalteten. Letztere laufen dann Gefahr, ihren gesetzlichen Auftrag nicht mehr zu erfüllen (GTZ 2003: 205).

Der lokale Planungsprozess ist rechtlich eng in die regionale und nationale Entwicklungsplanung eingebunden. Der LGC sichert den LGUs aber soweit wie möglich Unabhängigkeit bei der Planung zu. Lediglich die regionale Ebene teilt durch die spezifische Konstruktion des Regional Development Councils (RDC) die Planungskompetenz auf lokale und nationale Akteure auf. Die Eckpunkte der Planung entstehen durch die entsprechenden Planungsdokumente, welche die einzelnen Ebenen

anfertigen. Zu den zentralen Aufgaben der Planung zählen die physische Infrastruktur, sozioökonomische Planung sowie die Investitionsplanung.

Die National Economic and Development Authority (NEDA) übernimmt eine koordinierende Rolle in der Regionalplanung und entwirft unter Federführung des RDC regionale Pläne, die durch die RLAs und LGUs implementiert werden müssen. Das RDC setzt sich aus den Direktoren der Sektorministerien, Repräsentanten der LGUs sowie Mitgliedern der Zivilgesellschaft zusammen und soll so eine möglichst breite Basis für die regionale Planung erhalten.

Als weitere Akteure in der lokalen und regionalen Planung treten die Kongressabgeordneten und Senatoren auf. Formal sind sie über die Local Development Councils in den Planungsprozess eingebunden. Ihr Einfluss ergibt sich durch ihre Macht, im Rahmen der nationalen Haushaltsdebatte Finanzmittel für eigene Projekte (z.B. Infrastruktur) zu mobilisieren. Diese so genannten *pork barrel funds* sichern den Abgeordneten ca. 20 Prozent des Budgets des Department for Public Works and Highways (DPWH) für Infrastrukturprojekte, die sie in ihren Wahlkreisen oder landesweit umsetzen können. Zum zweiten verfügen sie aber auch über eigene Finanzmittel für Projekte. Diese werden im Priority Development Assistance Fund (PDAF) zusammengefasst. Insgesamt verfügten die Abgeordneten beider Kammern im Jahr 2004 über 19,7 Milliarden Pesos (351,4 Mio. US-Dollar).⁴

Die Finanzmittel der Abgeordneten schaffen mehr Komplexität im Planungsprozess. Da es den Abgeordneten frei steht, ihre Projekte nach den Prioritäten von LGUs auszurichten, bestimmt vor allem das politische Verhältnis zwischen Abgeordneten und LCEs über den Einsatz solcher Mittel (GTZ 2003: 77). Im Jahr 2005 konnte jeder Kongressabgeordnete in Cebu (8 Wahlkreise) und Leyte (5 Wahlkreise) ca. 726.000 US-Dollar für Projekte ausgeben. Nur zwei Abgeordnete lieferten jedoch detaillierte Berichte über die Mittelverwendung.⁵

6 Zielbildung und Planerstellung

Die Erstellung von Planungsdokumenten mit konkreten Planzielen und einem funktionierenden Managementzyklus ist eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche lokale Wirtschaftsplanung. Eine Zusammenstellung der zum Zeitpunkt der Erhebung formulierten Pläne zeigt jedoch, dass die vier untersuchten LGUs und zwei Regionen nicht die erforderlichen Pläne aufgestellt haben (Tabelle 2).

Ein zentrales Planungsdokument, der Medium-Term Development Plan, existierte nur in Central und Eastern Visayas. Die LGUs formulierten zwar Pläne. Diese entsprachen aber nicht den gesetzlichen Vorgaben. So verfügte Cebu City lediglich

⁴ Department of Budget and Management, www.dbm.gov.ph/dbm_releases/dbm_releases.htm, 19.5.07.

⁵ Nachweise lieferten: Representative Trinidad G. Apostol Region VIII, Second District, Leyte und Representative Nerissa Corazon Soon-Ruiz Region VII, 6th District, Cebu. Quelle: Department of Budget and Management, Legislators Allocations 2005, www.dbm.gov.ph, 13.6.07.

über eine Entwurfsplanung (Cebu City 2004), während Tacloban City einen Macroeconomic Plan entwarf (Tacloban City 2000b). Leyte formulierte einige Entwicklungsziele im Rahmen des Physical Framework Plan (Province of Leyte 2000). Bei den Investitionsplänen zeigte sich ein noch düsteres Bild. Lediglich Eastern Visayas verfügte über solch ein Dokument. Einen Physical Framework Plan konnten nur Leyte und Eastern Visayas vorweisen. Cebu City hat keinen Flächennutzungsplan formuliert. Lediglich Tacloban entwarf einen Land Use Plan und verfügte damit als einzige der untersuchten LGUs immerhin über zwei der drei wichtigsten vorgeschriebenen Pläne.

Tabelle 2: Planungsdokumente in Central and Eastern Visayas und den untersuchten LGUs

	<i>Medium-Term Development Plan</i>	<i>Medium-Term Investment Plan</i>	<i>Physical Framework Plan/ Land Use Plan</i>
Central Visayas	Ja 2004-2010	Nein	Draft
Cebu Province	Nein	Nein	Cebu Integrated Area Master Development Plan 1994 – 2010
Cebu City	Draft (City Development Strategy Program) 2001-2020	Nein	Nein
Eastern Visayas	Ja 2004-2010	Ja 2005-2010	Ja 2003-2030
Leyte Province	Nein	Nein	Ja 2000-2009
Tacloban City	Macroeconomic Framework Plan 2000-2009	Nein	Ja (Land Use Plan) 2000-2009

Quelle: eigene Zusammenstellung (September 2006)

Selbst dort, wo aufgestellte Pläne existierten, konnten die formulierten Planziele jedoch nicht konsequent verfolgt werden, weil sie entweder zu unrealistisch waren oder eine andere Projektplanung aufgrund wechselnder politischen Prioritäten der LCEs vorangetrieben wurde. Die Ursachen für die Verletzung der Planungspflichten liegen zum einen in einer generellen Geringschätzung von transparenter Planung durch die politischen Führer auf lokaler Ebene. Zum anderen behindern komplexe Kooperations- und Koordinationsmuster eine effektive Abstimmung der beteiligten Akteure auf gemeinsame Entwicklungsziele.

7 Horizontale und vertikale Koordinations- und Kooperationsmechanismen

Idealerweise sollten die verschiedenen administrativen Ebenen bei der Planung ineinander greifen und horizontal und vertikal gekoppelt sein. Tatsächlich bestehen dabei jedoch erhebliche Umsetzungsprobleme. Auf horizontaler Ebene betrifft dies Abstimmungsschwierigkeiten innerhalb des RDCs, innerhalb der LGUs sowie auch

zwischen LGUs (z.B. Provinzen und Städte). Auf der vertikalen Ebene existieren erhebliche Probleme bei der Koordinierung und Kooperation zwischen dem RDC und den LGUs. Diese Koordinations- und Kooperationsprobleme schränken die *Capacity* der Planer in den vier untersuchten LGUs sowie den beiden RDCs in Central und Eastern Visayas ein.

So können weder NEDA noch das RDC in der Regionalplanung eine strategische Führungsrolle übernehmen. Obwohl im Rahmen des ausführlichen Konsultationsprozesses der Mitglieder des RDC wichtige regionale Prioritäten im Plan aufgenommen werden, finden diese nur ad hoc Eingang in die Budgets der RLAs. Die Budgets der Regionalbüros der Sektorministerien werden ausschließlich durch die Zentralbüros in Manila beschlossen. Dabei bleiben regionale Erfordernisse oftmals unberücksichtigt (Mercado 1999: 23). Die NEDA-Planer haben bei der Planerstellung oft geringen Spielraum, da die RLAs meistens Projekte in die Regionalpläne einbringen, die sie auch ohne Regionalplanung durch NEDA umgesetzt hätten.⁶ Vor diesem Hintergrund sehen viele Planer vor allem auf der LGU-Ebene das RDC eher als Informationsforum und weniger als Ort der materiellen Politik, da sie kaum Einfluss auf die Projekte der RLAs haben. Sie schätzen allerdings die Möglichkeit, Informationen über laufende Projekte der Sektorministerien sowie über Projektvorschläge der internationalen Geber zu erhalten.⁷

Das grundsätzliche Problem der Zielfindungs- und Implementationsschwäche der regionalen Ebene bleibt davon jedoch unberührt. Dies führt zu einer seit langem bekannten Fragmentierung der Regionalplanung. Zwar versuchen sowohl NEDA Central Office als auch das Office of the President den Planungsprozess in den Regionen stärker zu kontrollieren. Jedoch nur eine Reform der räumlichen Struktur des Landes, in der den Regionen mehr Rechte eingeräumt würden, könnte den Kompetenzmangel der regionalen Ebene aufheben. Ansonsten werden NEDA und das RDC weiterhin durch die verschiedenen Zielvorgaben und komplexen Interessen der beteiligten Akteure zerrieben.

Auf lokaler Ebene stechen drei zentrale Probleme hervor. Erstens leidet der lokale Planungsprozess an einer starken Politisierung. Die drei wichtigsten Institutionen, die mit Planung befasst sind (Local Chief Executive, Local Development Council, *sanggunian*), unterliegen dem Wahlzyklus (alle 3 Jahre). Politische Wechsel ziehen in der Regel eine Veränderung der Spitzen der Verwaltung nach sich, so dass sich kaum eine administrative Konstanz herausbilden kann. Mittelfristige Fünfjahrespläne werden nach Neuwahlen oft umgeworfen. Die Planung und Umsetzung von In-

⁶ Dies bestätigten folgende Interviewpartner: Sandra Manuel, Acting Director, NEDA Regional Office 7; 1.3.2005; Buenaventura Go-Soco, Jr., Regional Director, NEDA Regional Office 8, 22.2.2005; Purisima Sanopo, Assistant Director, NEDA Regional Office 8, 18.2.2005.

⁷ Dies äußerten folgende Interviewpartner: Vincent L. Emnas, Provincial Administrator, Province of Leyte, 21.2.2005; Adolfo Quiroga, Provincial Planning and Development Office (PPDO) Cebu Province, 4.3.2005; Robert Go, President Cebu Chamber of Commerce and Industry, 8.3.2005.

vestitionsprojekten orientiert sich dabei meist an der Befriedigung von Partikularinteressen oder Auszahlung von Wahlhelfern. Daher haben viele Planungsabteilungen Schwierigkeiten, eine konstante Linie über verschiedene Legislaturperioden hinweg zu vertreten.

Daraus ergibt sich zum zweiten, dass vor allem die LCEs kaum ein Interesse an Entwicklungsplänen haben. Sie orientieren sich vielmehr an kurzfristigen Investitionsprojekten mit schnellen und sichtbaren Effekten auf ihre Gemeinschaft. Dies zieht gravierende Folgen für den Planungsprozess nach sich. So macht das Provincial Development Council (PDC) in Leyte kaum von der Möglichkeit Gebrauch, technische Expertise von den regionalen und lokalen Büros der Ministerien einzuholen oder diese zu PDC-Sitzungen hinzuzuziehen.⁸ Die Folge ist ein steigender Einfluss von Partikularinteressen. Auch wird die zweitgrößte Stadt der Provinz, Ormoc, nicht einbezogen, da sie als unabhängige *component city* bei Provinzwahlen nicht abstimmt und deshalb von der Vergabe von Projekten ausgeschlossen wird.⁹

Die Vorherrschaft politischer Interessen im lokalen Planungsprozess kann auch für Cebu City gezeigt werden. Dort hatte Bürgermeister Osmeña nach seiner ersten Wiederwahl 2001 beim Entwurf des Entwicklungsplanes das City Development Council kurzerhand ausgeblendet, da er die Anhänger seines Vorgängers Garcia im Council ausschalten wollte.¹⁰ Beispiele für die Umgehung politischer Kontrollgruppen wie das Council oder das *sanggunian* finden sich jedoch auch in anderen LGUs (GTZ 2003: 205).

Negativ wirken sich zum dritten auch politische Konflikte zwischen politischen Konkurrenten aus. Die Konkurrenz zwischen der Garcia-Familie und den Osmeñas behinderte vor allem während der zweiten Amtszeit des Bürgermeisters (2001-2004) die Abstimmung zwischen Cebu City und Cebu Province, da die Garcias den Gouverneurposten kontrollierten. In Leyte existiert weiterhin eine sehr angespannte Situation zwischen Bürgermeister Romualdez und Gouverneur Petilla. Die Loreto-Petilla-Familie kontrolliert seit längerem den Gouverneurposten und mehrere Kongressmandate in Leyte. Diese führte zu einer sehr schlechten Kommunikation zwischen der Provinzregierung und der Stadtverwaltung und verhinderte z.B. die Teilnahme Taclobans am GTZ-finanzierten SMEDSEP-Programm, einem Förderinstrument für lokale Kleinunternehmen (GTZ 2004: 12). Auch Konflikte zwischen

⁸ Quelle: persönliches Interview mit Buenaventura Go-Soco, Jr., Regional Director, NEDA Regional Office 8, 22.2.2005.

⁹ Diese Informationen stammen von einem Interviewpartner aus der Provinz Leyte, der anonym bleiben möchte.

¹⁰ Quelle: persönliches Interview mit Felisa U. Etemadi, Professor, University of the Philippines, Cebu College, Social Sciences Division, 3.3.2005 und 16.10.2006.

dem Privatsektor in Tacloban und dem Bürgermeister Romualdez erschweren bisher eine engere Kooperation zwischen den lokalen Unternehmen und der Stadt.¹¹

Die vertikalen Koordinations- und Kooperationsprobleme betreffen die Abstimmung zwischen den LGUs und dem RDC, zwischen LGUs und ihren Unterebenen sowie zwischen LGUs und den Sektorministerien. Zum ersten erfolgte die Abstimmung der Planung zwischen LGUs und dem RDC nur ad hoc und entlang der Präferenzen der beteiligten Akteure. Die LGUs haben es in Central und Eastern Visayas versäumt, ihre Planungen an das RDC weiterzureichen, obwohl sie dazu gesetzlich verpflichtet sind (LGC section 114). In Ermangelung an lokaler Zuarbeit blieb den beiden RDCs dann nur übrig, die nationalen Zielvorgaben und die Präferenzen der RLAs in die regionalen Pläne einzuarbeiten (GTZ 2003: 77).

Zum zweiten gelingt es vielen LGUs nicht, die Pläne ihrer unteren Ebenen, wie z.B. *municipalities*, zu berücksichtigen. So muss Tacloban City zwar seinen Plan mit der Provinz abstimmen (LGC section 56). Aufgrund der politischen Rivalität zwischen Stadt und Provinz übermittelt Tacloban seine Planziele jedoch nicht.¹² Weitere Beispiele ließen sich anführen. Dadurch funktioniert das gesamte lokale Planungssystem nicht wie gesetzlich vorgeschrieben. Die Pläne der Provinzen stehen ebenso isoliert ohne Zuarbeit der unteren Ebenen wie jene der Regionen (GTZ 2003: 204).

Zum Dritten umgehen manche LGUs das RDC bewusst und nehmen nur sehr selektiv an RDC-Sitzungen teil. Vielmehr suchen vor allem die mächtigen LGUs wie Cebu Province oder Cebu City in Central Visayas oder Leyte in Eastern Visayas den direkten Weg zu den Sektorministerien, welche die großen Finanzmittel, z.B. für Infrastruktur, in den Regionen kontrollieren.

Insgesamt ist es wenig verwunderlich, dass den LGUs die Motivation fehlt, mittelfristige Planungen anzustellen, wenn die großen Haushaltssmittel der Ministerien und Abgeordneten nicht kontinuierlich in die lokale Investitionsplanung einbezogen werden können, sondern in einem intransparenten und ad hoc ablaufendem lokalen Verhandlungsprozess erkämpft werden müssen.

8 Finanzausstattung, Humankapital und Wissen

Die Erhebung von Finanzdaten auf den Philippinen ist schwierig, weil ein standardisiertes Buchhaltungssystem fehlt. Daher können lediglich für das Jahr 2003 einige Aussagen getroffen werden. Cebu City verfügte über die höchsten Einnahmen (3,3 Mill. Pesos), gefolgt von Cebu (1,1 Mill. Pesos), Leyte (763 Mio. Pesos) und Tacloban (376 Mio. Pesos). Die Abhängigkeit von IRA-Mitteln lag in Leyte bei 90 Prozent, in Cebu bei 89 Prozent, in Tacloban bei 62 Prozent und in Cebu City bei 35

¹¹ Dies bestätigt u.a. James Dechos, Senior Management Consultant, Leyte Chamber of Commerce, Interview am 22.2.2005.

¹² Diese Information stammt aus einem anonymen Interview mit einem Vertreter der Stadtverwaltung Tacloban.

Prozent (Statement of Receipts and Expenditures, Department of Budget and Management). Die Städte genießen daher tendenziell mehr finanzielle Unabhängigkeit. Die Ausweitung der lokalen Steuerbasis bleibt jedoch in vielen LGUs ungenutzt. Grundsteuern (*property tax*) machen dabei den größten Anteil aus. Lokalpolitiker gehen jedoch selten gegen die Interessen der Grundstückseigner vor und erhöhen diese Steuerart oder aktualisieren den Grundbuchbestand (World Bank/Asian Development Bank 2005: 24).

Personalkosten stellen den größten Ausgabeposten der LGUs dar. Bis auf Cebu City, wo diese auf 31 Prozent (2001) des Haushalts gesenkt wurden, lagen sie in Tacloban bei 60 Prozent (2001) und Leyte bei 75 Prozent (1998) (Province of Leyte 2001; Tacloban City 2003). Neben der Personalübertragung durch die Dezentralisierung sind vor allem politische Gründe für den hohen Personalanteil ausschlaggebend. Nach Neuwahlen stellen Lokalpolitiker ihre Unterstützer oftmals auf Kosten der Gemeinde ein.

Die höheren Einnahmen bringen Cebu City in eine privilegierte Position. Der Bürgermeister kann auf eine gut ausgestattete Planungsabteilung zurückgreifen und mehr Mittel für Investitionen bereitstellen. Zwischen 2002 und 2004 konnte die Stadt gemeinsam mit privaten Firmen 4,4 Milliarden Pesos (ca. 84 Mio. US-Dollar) investieren. Weitere 12 Milliarden Pesos flossen von den Sektorministerien und internationalen Gebern (Cebu City 2004).

Ein weiterer wichtiger Faktor ist in der Ausstattung mit Humankapital und Wissen zu suchen. Die Mehrheit der Angestellten in NEDA Regional Office 7 und 8 sowie in den Planungsabteilungen verfügen über akademische Abschlüsse (Bachelor oder Master). Bis auf die Mitarbeiter des PPDO Leyte verfügte sogar mindestens ein Drittel der Planer über einen Master-Abschluss. In Leyte waren es nur knapp 20 Prozent (Lange 2009: 168).

Die hohe formale Qualifikation steht allerdings im Widerspruch zur geringen Erfüllung von Planungsvorgaben. Hier scheinen insgesamt das Engagement der politischen Führung auf lokaler und regionaler Ebene sowie die institutionellen Schwierigkeiten wichtiger zu sein.

Schließlich stellen fehlende Primär- und Sekundärdaten die Planer vor erhebliche Probleme, da das National Statistical Coordination Board viele wichtige Statistiken nicht regional oder lokal erhebt. Sekundärdaten sind zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung oft schon veraltet (wie z.B. der Zensus). Aufgrund finanzieller Zwänge können LGUs eigene Daten aber nicht erheben. So fehlt den Planern in Cebu ein detaillierter Überblick über die ökonomische Struktur, die Spezialisierung von Firmen sowie ihre Investitionsmotive.¹³ Ähnliche Probleme finden sich in Region 8.¹⁴

¹³ Persönliches Interview mit Minerva Yap, Division Chief, Investment and Trade Development Division, Department of Trade and Industry (DTI) Cebu, 17.3.2005; Sandra Manuel, Acting Director, NEDA Regional Office 7, 1.3.2005.

Darüber hinaus behindern fehlende Daten auch ein effektives Monitoring von Projekten.¹⁵ Deshalb wurde die Verbesserung der Wissens- und Informationsinfrastruktur auch integraler Bestandteil der nationalen Entwicklungsstrategie des Medium-Term Philippine Development Plan. Das Erreichen dieses Ziels wird sich nachhaltig positiv auf den lokalen Planungsprozess auswirken.

9 Fazit und politische Reformkonzepte

Alle untersuchten LGUs haben die rechtlichen Planungsvorgaben erheblich verletzt. Dies war jedoch keine Folge einer schlechten Qualifizierung der Mitarbeiter, obwohl in bestimmten Bereichen Informations- und Datenlücken bestanden. Vielmehr unterlag das Planungssystem politischen Zwängen und Interessen, welche die Kooperation und Koordination innerhalb und zwischen LGUs und den Regionen beeinträchtigten und die Zielfindung behinderten. Weitere Zwänge bestehen in der Unvorhersehbarkeit der finanziellen Mittel sowie einer fehlenden politischen Steuerung durch die regionale und nationale Ebene. Die Dezentralisierungsreform hat zwar neue Impulse für die lokale Planung geliefert. Es bestehen allerdings weiterhin erhebliche Probleme bei der Bereitstellung der notwendigen Ressourcen.

Trotzdem können individuelle Interventionsstrategien von Bürgermeistern oder Gouverneuren für eine erfolgreiche lokale Planung von Bedeutung sein. Mächtige Entscheider wie die Osmeña-Familie in Cebu stützen sich dabei auf weit reichende lokale oder nationale Netzwerke. Trotz der Konkurrenz der Familien in Cebu konnten sich in Cebu City informelle Kooperations- und Koordinationsmuster zwischen lokalen Unternehmen, der Stadt- und Provinzverwaltung sowie den RLAs herausbilden, die für eine erfolgreiche Projektumsetzung besonders in der Frühphase des Booms nach 1986 im Bereich der Infrastruktur sorgten (Etemadi 1996: 225).

Bürgermeister Osmeña verfolgt konsequent die Öffnung von Cebu City zum Weltmarkt, was durch die Anziehung von exportorientierten Investitionen aus dem Ausland erreicht werden soll. Der Cebuano „spirit of self-reliance“ soll laut Osmeña das langsame Reformtempo auf nationaler Ebene ausgleichen und lokale Lösungen schaffen.¹⁶ Wie viele Elitefamilien profitieren jedoch auch die Osmeñas durch Immobiliengeschäfte persönlich vom Wachstum in Metro Cebu (Sajor 2003).¹⁷

„Personalistic rule“ (Thompson 1996) und *state capture* beeinflussen so die *Capacity* von Provinzen oder Städten. Die landesweite Vernetzung politischer Führungsfigu-

¹⁴ Persönliches Interview mit Purisima Sanopo, Assistant Director, NEDA Regional Office 8, 18.2.2005.

¹⁵ Persönliches Interview mit Pinky Brosas, City Planning and Development Office (CPDO), Tacloban City, 16.2.2005; Evelia Martin, PPDO Leyte, 21.2.2005.

¹⁶ Persönliches Interview mit Tomas Osmeña, Bürgermeister von Cebu City, 8.3.2005.

¹⁷ Der ehemalige Gouverneur Lito Osmeña ist heute als Immobilienmakler aktiv und entwickelt mit seiner Firma EMRO International Inc. Gewerbegebiete.

ren führt zwar nicht zu mehr Transparenz bei der Erstellung von Entwicklungsplänen. Individuelle Strategien helfen jedoch, eine informelle *Capacity* für mehr Effizienz bei der Planung und Implementation aufzubauen. Dieser Vorteil von Cebu City wird durch seine bessere Ressourcenausstattung noch verstärkt. Allerdings fehlt es an einer ausreichenden Dokumentation und zugänglichen Daten auch in den LGUs selbst, um eine genaue Analyse aller umgesetzten Projekte zu leisten.

In Leyte und Tacloban fanden sich keine Hinweise, die eine hohe informelle *Capacity* bestätigen könnten. Rechtliche und politische Spielräume für die Umsetzung selbst geplanter und selbst finanziert Entwicklungsstrategien wurden weniger genutzt. Der Aufbau solcher Kapazitäten ist jedoch nicht nur eine technische Frage, sondern erfordert eine reformbereite politische Führung, die sich in den politischen Dialog mit relevanten gesellschaftlichen Gruppen begibt und die neue Autonomie gezielt einsetzt.

Die Bedeutung der politischen Steuerung auf lokaler Ebene sollte trotzdem nicht überschätzt werden. Die seit dem Ende des 19. Jahrhunderts beginnende Transformation Cebus zu einem Handels- und Industriestandort wurde vor allem vom Privatsektor vorangetrieben. Die Interventionsmöglichkeiten der Stadt- und Provinzverwaltung gingen kaum über Infrastrukturprojekte hinaus. Insofern scheinen auch die oft gezogenen Parallelen zu Singapurs Entwicklung begrenzt. Die stärker reformorientierte Führung in Cebu konnte jedoch aufgrund der besseren Entwicklungsvoraussetzungen der Provinz auf mehr Ressourcen zurückgreifen, die der Führung in Leyte nicht zur Verfügung standen.

Initiativen von außen könnten in der Zukunft wichtige Impulse liefern. Kurzfristig sollten die verantwortlichen Ministerien zunächst ihre Kontrollfunktionen wahrnehmen und auf die Einhaltung der Planungsaufgaben bei den Provinzen und größeren Städten pochen (siehe World Bank/Asian Development Bank 2005). Dazu zählen die Straffung des nationalen Planungsapparates und eine engere Führung der Regionen. Außerdem wäre auch darüber nachzudenken, die Planungsperiode von 5 Jahren an den Wahlzyklus von 3 Jahren anzupassen. Mittelfristig könnte die Schaffung einer leistungsfähigen regionalen Ebene eine wichtige Option darstellen. Die Regionalverwaltung oder ein gestärktes und umstrukturiertes Regional Development Council könnten eine koordinierende Steuerungsfunktion übernehmen und positiv auf die Einhaltung der Planvorgaben durch die LGUs drängen. Gleichzeitig würde so die regionale Planungsperspektive gestärkt werden, um besser provinzübergreifende Konzepte umzusetzen.

Eine langfristige Perspektive bietet die vermehrt diskutierte Möglichkeit einer Föderalisierung des Landes. So schlägt Abueva (2002: 4) die Schaffung von mindestens zehn Regionalregierungen, oder Staaten, sowie die Reduzierung der Anzahl der Provinzen vor. Die Schaffung einer zusätzlichen politischen Ebene könnte mit der Einführung einer parlamentarischen Demokratie sowie der Reform des Parteiensys-

tems einhergehen (vgl. auch Brilliantes/Moscare 2002; Rocamora 2003, zitiert in Abinales/Amoroso 2005: 292; Rüland 2003).

Parteien stellen momentan reine Wahlbündnisse in den Händen der Elite dar, mit deren Hilfe sie Kongress- und Senatsmandate erringen. Es fehlt jegliche programmatische Verankerung. Wenn Wahlentscheidungen jedoch an die Programmatik einer Partei und nicht mehr an ein Individuum geknüpft sind, würde der Verhandlungszyklus um Renten und Einfluss zwischen Kongress und Präsident unterbrochen werden. Die Legitimität der Politiker wäre dann nicht mehr an Patronagenetzwerke, sondern an individuelle Leistungen geknüpft, zur Umsetzung von politischen Programmen beizutragen (Abueva 2002: 2). Dazu wäre auch ein System der Parteienfinanzierung zu schaffen, das ein langsames Auslaufen der *pork barrel funds* (z.B. PDAF) ermöglichte. Dies würde einen wichtigen Schritt zur Reduzierung von Patronage und Korruption auf lokaler Ebene und zum Ausgleich des Steuerungsverlusts der Exekutive darstellen.

Literatur

- Abinales, P. N.; Amoroso, D. J.: *State and Society in the Philippines*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2005
- Abueva, J. V.: *Towards a Federal Republic of the Philippines With a Parliamentary Government by 2010*. Paper Presented at 2nd International Conference on Decentralization, Manila, 25-27 July, 2002
- Agrawal, A.: "The Politics of Decentralization – A Critical Review", in: *Weltrends*, 7 (1999) 25, S. 53-74
- Asian Development Bank: *Poverty in the Philippines: Income, Assets, and Access*, Manila: Asian Development Bank, 2005
- Azfar, O.; Gurgur, T.; Kähkönen, S.; Lanyi, A. und Meagher, P.: *Decentralization and Governance: An Empirical Investigation of Public Service Delivery in the Philippines*, December 19, 2000, IRIS Center, University of Maryland, College Park, 2000
- Bird, R.; Rodriguez, E. R.: "Decentralization and Poverty Alleviation: International Experience and the Case of the Philippines", in: *Public Administration and Development*, 19 (1999) 3, S. 299-319
- Brillantes, A. B. Jr.; Moscare, D.: *Decentralization and Federalism in the Philippines: Lessons from Global Community*. Paper Presented at International Conference of the East West Center, Kuala Lumpur, Malaysia, July 1-5, 2002
- Campos, J. E.; Hellman, J. S.: "Governance Gone Local: Does Decentralization Improve Accountability?", in: The World Bank (Hrsg.), *East Asia Decentralizes. Making Local Government Work*, Washington, D.C.: The World Bank, 2005, S. 237-252
- Capuno, J. J.: "Policy Reform Under Decentralization: Financing of Health Services in the Philippines", in: *Regional Development Studies*, 7 (2001) 109-128
- Cebu City: *Cebu City Development Strategy Program 2001-2020*, Draft Final Report, June 2004, Cebu City: Office of the Mayor, 2004
- Churchill, P. R.: "Cebu: Aberration or Model for Growth?" in: *Philippine Quarterly of Culture and Society*, 21 (1993) 1, S. 3-16
- Corpuz, O. D.: *An Economic History of the Philippines*, Quezon City: University of the Philippines Press, 1997
- de Dios, E. S.; Ferrer, R. D.: "Corruption in the Philippines: Framework and Context", in: *Public Policy*, 5 (2001) 1, S. 1-42
- Eaton, K.: "Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines", in: *Development and Change*, 32 (2001) 1, S. 101-127
- Etemadi, F.: "Cebu's Economic Growth: The Philippines' Legendary Best Seller", in: Aguilar, Carmencita T. (Hrsg.), *Cooperation and Conflict in Global Society*: International Federation of Social Science Organizations (IFSSO), 1996, S. 216-239
- Etemadi, F. U.: *Urban Governance, Partnership and Poverty in Cebu*, Birmingham: International Development Department, University of Birmingham, 2000

- Grindle, M. S.; Hildebrand, M. E.: "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done", in: *Public Administration and Development*, 15 (1995) 5, S. 441-463
- GTZ: *Decentralized Planning Structures Project: Baseline Study on PPBIM. Cooperation Between NEDA Region VI, VII, VIII and German Development Cooperation (GTZ). Final Report*, Prepared by Eleanora E. Tan et al., Manila: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2003
- GTZ: *Local and Regional Economic Development in Leyte Province: Report on an Appraisal Mission, December 2004*, Manila: The Small and Medium Enterprise Development for Sustainable Employment Program (SMEDSEP), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2004
- HDN: *Philippine Human Development Report*, Makati City: Human Development Network, United Nations Development Programme, New Zealand Agency for International Development, 2005
- Hutchcroft, P. D.; Rocamora, J.: "Strong Demand and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines", in: *Journal of East Asian Studies*, 3 (2003) 2, S. 259-292
- Lange, A.: "Elitenherrschaft und der Fluch der Ressourcen: Lokale Entwicklungsblockaden in den Philippinen", in: *Südostasien aktuell*, 6 (2007), S. 1-25
- Lange, A.: *Inselreich im Umbruch. Die Entwicklungswege der philippinischen Provinzen Cebu und Leyte*, Hamburg: Abera, 2009
- Law, L.: "Cebu and Ceboom: The Political Place of Globalisation in a Philippine City", in: Rimmer, Peter James (Hrsg.), *Pacific Rim Development: Integration and Globalisation in the Asia Pacific Economy*, Sydney: Allen and Unwin, 1997, S. 240-266
- Manasan, R. G.: *Fiscal Decentralization: The Case of the Philippines*, Philippine Institute for Development Studies, Makati City, 2002
- Manasan, R. G.; Chatterjee, S.: "Regional Development", in: Balisacan, Arsenio M. ;Hill, Hal (Hrsg.): *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2003, S. 342-380
- Mercado, R. G.: *Regional Budget Determination and Allocation: A Policy Revisit (Revised)*, Discussion Paper Series 1999-29, Philippine Institute for Development Studies, Makati City, 1999
- Mojares, R. B.: "The Formation of a City: Trade and Politics in Nineteenth-Century Cebu", in: *The Journal of History*, 38/39 (1993) 1&2, S. 79-88
- Morgan, P.: *An Update on the Performance Monitoring of Capacity Development Programs. What Are We Learning?* Paper Presented at Meeting of the DAC Informal Network on Institutional and Capacity Development, May 3-5, Ottawa, 1999
- NEDA Regional Office 7: *Medium-Term Regional Development Plan 2004-2010, Central Visayas*, Cebu City: National Economic and Development Authority, 2004
- NSCB: *Estimation of Local Poverty in the Philippines*: National Statistical Coordination Board, Republic of the Philippines, 2005
- NSCB: *2006 Philippine Poverty Statistics*: Annual Per Capita Poverty Thresholds, Poverty Incidence and Magnitude of Poor Population: 2000, 2003 and 2006, National Statistical Coordination Board, Republic of the Philippines, 2006
- OECD: *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee, 2006
- Province of Leyte: *Provincial Physical Framework Plan (PPFP) 2000-2009*, Tacloban City: Province of Leyte, 2000
- Province of Leyte: *Leyte Annual Report 2001*, Tacloban City: Province of Leyte, 2001
- Rocamora, J.: *Political Parties in Constitutional Reform*, Institute for Popular Democracy, Quezon City, 2003
- Rüland, J.: "Constitutional Debates in the Philippines: From Presidentialism to Parliamentarianism?" in: *Asian Survey*, 43 (2003) 3, S. 461-484
- Sajor, E. E.: "Land Investors During the Property Boom of the 1990s and the Elite of Metro Cebu", in: Dahles, H. und Muijzenberg, O. v. d. (Hrsg.), *Capital and Knowledge in Asia. Changing Power Relations*, London: Routledge, 2003, S. 90-107
- Sidel, J. T.: "Take the Money and Run? 'Personality' Politics in the Post-Marcos Era", in: *Public Policy*, 2 (1998) 3, S. 27-38
- Tacloban City: *Comprehensive Development Plan for 2000-2009, Volume I, Comprehensive Land Use Plan and Zoning Ordinance*, Tacloban City: City Planning and Development Office, 2000a
- Tacloban City: *Comprehensive Development Plan for 2000-2009, Volume II, Macroeconomic Framework Plan*, Tacloban City: City Planning and Development Office, 2000b
- Tacloban City: *Annual Report 2003*, Tacloban City: City Planning and Development Office, 2003
- Tapales, P. D.; Brillantes, A. B. J. (Hrsg.): *Local Government in the Philippines: A Book of Readings. Volume III. Concepts and Practices in Decentralization*, Quezon City: Center for Local and Regional

- Governance, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, 2002
- Tapales, P. D.; Cuaresma, J. C. und Cabo, W. L. (Hrsg.): *Local Government in the Philippines: A Book of Readings. Volume II. Current Issues in Governance*, Quezon City: Center for Local and Regional Governance, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, 1998a
- Tapales, P. D.; Padilla, P. L. und Joaquin, M. E. T.: "Human Resources Development and Management in Local Government", in: Tapales, Proserpina D.; Cuaresma, Jocelyn C. und Cabo, Wilhelmina L. (Hrsg.): *Local Government in the Philippines: A Book of Readings. Volume I. Local Government Administration*, Quezon City: Center for Local and Regional Governance, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, 1998b, S. 203-219
- Thompson, M. R.: *The Anti-Marcos Struggle. Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines*, Quezon City: New Day Publishers, 1996
- World Bank; Asian Development Bank: *Decentralization in the Philippines. Strengthening Local Government Financing and Resource Management in the Short Term*, Manila: A Joint Document of the World Bank and the Asian Development Bank. March 31, 2005