

Konversion auf den Philippinen Strategien und Visionen der Inwertsetzung der ehemaligen US-Militärstützpunkte

Volker Zimmer

Einleitung

Der politische Wandel und die damit einhergehende Auflösung des Warschauer Paktes war der Beginn eines großen Umbruchs in den militärischen Komplexen der industrialisierten Staaten. Doch nicht überall auf der Welt hat sich dieser Trend durchgesetzt: Viele Schwellen- und Entwicklungsländer rüsten auf. Insbesondere im südostasiatischen Raum steigen die Verteidigungsausgaben überproportional stark und die Anzahl der vorgehaltenen Waffen bei den Streitkräften erhöht sich. Doch auch hier gibt es Demilitarisierung und Konversion. Der Begriff *Konversion* bezeichnet im allgemeinen eine *Umwandlung*. In diesem besonderen Zusammenhang wird unter *Konversion* die Umwandlung von vormals militärisch genutzten Produktionsanlagen und Liegenschaften, sowie die Umschulung von militärischem Personal für eine zivile Zukunft verstanden. 1992 endete auf den Philippinen die Militärpräsenz der USA. Damit wurden Maßnahmen notwendig, um die Verluste von Arbeitsplätzen zu kompensieren sowie die Kaufkraft und Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen zu steigern.

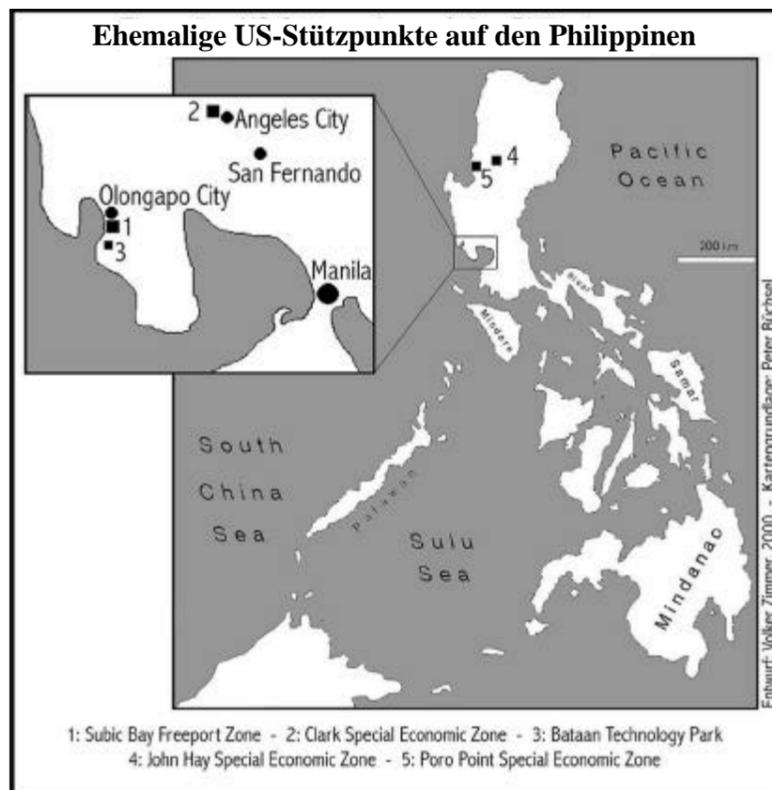
Geschichtlicher Abriss

Der Sieg der USA im Spanisch-Amerikanischen Krieg 1898 beendete die 330-jährige Herrschaft Spaniens über die Philippinen. Doch wurde den Philippinen die erhoffte Unabhängigkeit verwehrt; die USA erwarben das Land im Vertrag von Paris 1898. Dies war der Beginn der massiven US-Militärpräsenz auf den Philippinen, die nur von der japanischen Besatzungszeit während des II. Weltkrieges unterbrochen wurde. Nach der Befreiung durch die USA erhielten die Philippinen zwar ihre staatliche Unabhängigkeit, doch bestanden weiterhin

wirtschaftliche und militärische Verflechtungen mit den USA. Die US-Truppenpräsenz an insgesamt 23 Standorten wurde 1947 im *Military Bases Agreement* (MBA) für weitere 99 Jahre festgeschrieben.

Verschiedene juristische Streitigkeiten, steigende Kriminalität amerikanischer Soldaten und der Wunsch der Filipinos nach absoluter nationaler Souveränität führten zu einer ganzen Reihe von Änderungen des MBA in den folgenden Jahrzehnten. Die Zahl der Stützpunkte wurde stark reduziert und die Laufzeit des MBA schließlich 1979 verkürzt: Die Stationierung US-amerikanischer Truppen sollte demnach 1991 enden, sofern kein neues Abkommen ausgehandelt werden würde. Derartige Verhandlungen begannen 1990. Doch die veränderte weltpolitische Situation ließ es immer weniger sinnvoll erscheinen, die ameri-

kanischen Stützpunkte zu erhalten. Als im Juni 1991 darüber hinaus noch der Mt. Pinatubo ausbrach und große Bereiche der unweit gelegenen Stützpunkte Subic und Clark zerstört wurden, gab das Pentagon Clark aufgrund des besonders großen Ausmaßes der Zerstörung auf. Die Verhandlungen zwischen beiden Staaten beschränkten sich nun ausschließlich auf Subic und wurden erfolgreich abgeschlossen. Es wurde eine Verlängerung der Stationierung um weitere 10 Jahre vereinbart. Einzig die Zustimmung des philippinischen Senates stand noch aus. Nach langen Diskussionen versagte der Senat die für die Verlängerung notwendige Zweidrittelmehrheit und bis zum September 1992 mussten alle US-amerikanischen Verbände die Philippinen verlassen haben. Damit endete die Geschichte einer fast hundertjährigen amerikanischen Militärpräsenz



auf den Philippinen und es begann der Prozess der Konversion. Es galt nun, für die beiden großen Stützpunkte Subic Naval Base (ungefähr 120 km nordwestlich Manilas), Clark Air Base (ungefähr 80 km nördlich der Hauptstadt), sowie für die kleineren in Nord-Luzon gelegenen Liegenschaften Camp John Hay in Baguio City und Wallace Air Station in San Fernando (Poro Point) zivile Nutzungen zu finden. Die Bemühungen mussten auf eine schnelle, aber auch dauerhafte Kompensation des Ausfalls des für die regionalen Ökonomien äußerst wichtigen Faktors Militär ausgerichtet sein.

Wirtschaftliche Bedeutung der US-Militärpräsenz

In der im Vorfeld des Abzuges geführten Diskussion wurde immer wieder die enorme wirtschaftliche Bedeutung der US-Militärpräsenz betont. Allein die seit 1979 zu zahlenden Mieten im Rahmen des *Security Assistance Program* beliefen sich anfangs auf rund 100 Mio. US\$ pro Jahr und stiegen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre auf mehr als das Doppelte. Die von den USA zuletzt geleisteten Zahlungen in Höhe von 225 Mio. US\$ stellten ca. 5 % der Einnahmen des philippinischen Staatshaushaltes.

Die für die Stationierungsregionen aufgrund ihrer räumlich begrenzten Wirksamkeit besonders bedeutenden Personalausgaben summierten sich zu dieser Zeit auf ungefähr 280 Mio. US\$ pro Jahr. In dieser Hochzeit der amerikanischen Stationierung befanden sich fast 40.000 Soldaten, amerikanische Zivilbeschäftigte und Familienangehörige auf den Philippinen. Viele lebten off-base (in Clark 40%) und waren daher relativ stark in die lokale Wirtschaft eingebunden. Darüber hinaus waren die US-Streitkräfte nach dem philippinischen Staat der zweitgrößte Arbeitgeber: 70.000 Filipinos fanden in der zweiten Hälfte der 80er Jahre hier Arbeit. Das Niveau der Einkommen, die bei den US-Streitkräf-

ten zu erzielen waren, lag zwei- bis dreimal höher als im Landesdurchschnitt. Eine weitere Personengruppe die regional, insbesondere im Umfeld von Subic Bay, in Erscheinung tritt, ist die Gruppe der pensionierten US-Militärangehörigen, die hier ihren Alterswohnsitz gefunden haben. Diese Personengruppe ist zwar nicht mittelbar vom Abzug betroffen, doch ist ein „Nachwachsen“ weiterer Pensionärgenerationen in früherem Umfang auszuschließen.

Die Ausgaben für Güter und Dienstleistungen mit einem Volumen von insgesamt 230 Mio. US\$ im Jahre 1987 sind nur teilweise der regionalen Wirtschaft zugute gekommen. Der Anteil der Material- und Rohstoffbeschaffung ist tendenziell eher im nationalen und internationalen Rahmen wirksam gewesen, wogegen aber Dienstleistungen eher im lokalen Umfeld nachgefragt worden sind.

Hohe Schätzungen gingen davon aus, dass 80% aller wirtschaftlichen Aktivitäten in Angeles City direkt und indirekt auf die benachbarte Clark Air Base zurückzuführen waren. Auf der nationalen Ebene machte die Summe aller Ausgaben des US-Militärs fast 3% des BSP im Jahre 1987 aus. Diese Zahlen machen deutlich, welche hohe Bedeutung das US-Militär für die philippinische Wirtschaft und vor allem für die Ökonomie der Standortregionen hatte. Damit wird aber auch deutlich, welche großen Anstrengungen den Philippinen und den Standortgemeinden bevorstanden, um den Ausfall eines so starken wirtschaftlichen Faktors auszugleichen. Das einzige, was in den Prozess der Konversion eingebracht werden konnte, war eine nur noch teilweise funktionstüchtige Infrastruktur sowie ein Reservoir gut ausgebildeter, englisch-sprechender Arbeitskräfte.

Organisation des Konversionsprozesses

Die Gestaltung des Konversionsprozesses wurde der 1992 gegründeten

Bases Conversion Development Authority (BCDA) übertragen. Trotz der für philippinische Verhältnisse guten infrastrukturellen Ausstattung der Liegenschaften war absehbar, dass die BCDA immense finanzielle Mittel benötigen würde, um eine auf Nachhaltigkeit angelegte Entwicklung sicherzustellen. Eine Finanzierung dieses Prozesses aus dem laufenden Staatshaushalt war nicht möglich. Daher entschied man sich für einen revolvingen Fond, dessen Einnahmen aus dem Verkauf großer Liegenschaften des philippinischen Militärs in Metro Manila generiert werden sollten. Die Hälfte des Verkaufserlöses wurden der BCDA für die Entwicklung der US-Liegenschaften zur Verfügung gestellt. Zur Erleichterung der Investitionstätigkeit wurde den von der Konversion besonders betroffenen Regionen das Privileg einer Freihandelszone eingeräumt. Mit einem weitgehenden Erlass von Steuern und Zöllen auf alle Importe und Exporte, freiem Zugang für ausländische Investitionen, keinen Devisenkontrollen sowie der Vergabe von Dauervisa an Investoren wurden Vergünstigungen gewährt, die denen der 29 Ecozones der Philippine Economic Zone Authority (PEZA) sehr ähnlich sind.

Potentiale und Visionen

Die Liegenschaften der US-Streitkräfte auf den Philippinen waren von ihrer Struktur her als autarke städtische Siedlungen angelegt. Neben den typisch militärischen Einrichtungen wie Mannschaftsunterkünfte, Verwaltungsgebäude, Lager und Bunker, Hangars und Logistikinfrastruktur, befinden sich hier auch zivile Wohnsiedlungen, Hotels, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen, sowie Schulen und Krankenhäuser. Aus den spezifischen naturräumlichen Gunstlagen sowie aus der vormaligen militärischen Hauptnutzung ergeben sich naheliegende zivile Nachnutzungsmöglichkeiten. Die ehemalige Subic Naval Base ist von ihrer Anlage her dazu

geeignet, zukünftig zu einer Alternative für den an seiner Kapazitätsgrenze arbeitenden Hafen Manilas zu werden. Die Clark Air Base wird schon heute als Passagier- und vor allem als Frachtflughafen genutzt. Die Nutzungen sind auch Ausgangspunkt für die mittel- und langfristigen Entwicklungsszenarien, die als Leitbilder für den zukünftigen Ausbau der Stützpunkte dienen.

Mittelfristiges Entwicklungsszenario (10-20 Jahre):

Die Stärke der beiden großen ehemaligen Stützpunkte wird in einer engen Kooperation gesehen. Der Hafen Subic Bays kann der Clark Special Economic Zone als dringend notwendiger Meereszugang dienen. Doch zur Zeit stellt die schlechte Verkehrsverbindung, sowie die bisher unzureichende Ausstattung des Hafens von Subic eine bedeutende Einschränkung dar. Die Kapazität des Containerumschlages ist durch fehlende Containerkräne stark beeinträchtigt und liegt weit hinter der Manilas zurück. Dieser limitierende Faktor soll in den nächsten Jahren durch die Installation neuer Containerumschlagseinrichtungen und den Bau eines Tollways zwischen Subic und Clark abgemildert werden.

Langfristiges Entwicklungsszenario (20-50 Jahre):

a.) Clark wird der neue internationale Flughafen Manilas:

Die absehbare Überlastung des International Airports in Manila – er liegt im dicht besiedelten Süden der Stadt – führt heute schon zu einer Diskussion über den Standort eines neuen Flughafens. Eine in der Diskussion stehende Alternative ist das 80 km nördlich gelegene Clark. Doch der Vorteil eines weniger dicht bebauten Umfeldes wird mit einer schlechteren Erreichbarkeit aus der Hauptstadtregion erkauft.

b.) Clark und Subic werden zu großen eigenständigen Zentren entwickelt:

Das langfristige Ziel ist die Entwicklung

der beiden Standorte zu jeweils großen Dienstleistungs- und Finanzzentren („ein zweites Hong Kong“). Diese Standorte sollen eine Vorbildfunktion für das gesamte SE-Asien übernehmen. Die Konzepte für die Gestaltung dieser neuen Zentren reichen heute schon bis zur detaillierten Flächennutzungsplanung im Rahmen eines Masterplans. Diese sehr ambitionierten Entwicklungsvisionen entstammen der optimistischen Aufbruchsstimmung in den 90er Jahren. Die Wahrscheinlichkeit einer Realisierung ist heute eher kritisch zu bewerten, doch haben diese Visionen auf die heutige Geschäftspraxis der BCDA-Töchter Einfluss. Die Mietverträge mit der Lage, Die Mietverträge mit Investoren werden gerade in den Zentralbereichen der Liegenschaften nur auf 10 bis 20 Jahre abgeschlossen, was der kurzfristigen Entwicklung stabiler wirtschaftlicher Verhältnisse aufgrund fehlender Investitionssicherheit abträglich ist.

Stand des Prozesses

Der heutige Stand des Konversionsprozesses ist noch weit von diesen mittel- und langfristigen Zielen entfernt. Es ist allerdings festzustellen, dass in Subic und in Clark Anfang 1999 wieder rund 50.000 Menschen Arbeit auf den ehemaligen Stützpunkten gefunden haben. Noch weit von der Maximalbeschäftigung zur Zeit der Amerikaner mit 70.000 Beschäftigten entfernt, hat man damit jedoch mehr als doppelt so viele Personen in Lohn und Brot wie kurze Zeit vor der Aufgabe der Stützpunkte. Die heutige Nutzung ist besonders geprägt durch die Zwischennutzung vorhandener Militärinfrastruktur. Kleinere, kapitalschwächere Unternehmen

nutzen alte Lagerhallen und einfache Mannschaftsunterkünfte. Daneben wurden im Rahmen von Jointventures außerhalb der Zentralbereiche der Liegenschaften Industrieparks erschlossen. In diesen Bereichen befinden sich die wenigen größeren Betriebe, häufig der IT- und Unterhaltungselektronikbranche. Ein Vergleich der beiden großen „Konversions-Ecozones“ miteinander, sowie ein Vergleich mit den „traditionellen“ Ecozones der PEZA verdeutlicht Gemeinsamkeiten und Unterschiede.

Beide „Konversions-Ecozones“ waren in der Lage, ungefähr gleich viele Unternehmen anzulocken und mit ca. 14.500 ungefähr gleich viele Arbeitsplätze zu schaffen. Die Exporterlöse unterscheiden sich jedoch sehr stark: Die Subic Bay Freeport Zone erwirtschaftete mit rund 530 Mio. US\$ einen 3,5mal höheren Exporterlös. Dieses spiegelt sich in den Exporterlösen pro Beschäftigten und Exporterlösen pro Unternehmen entsprechend wider. Die Analyse der Datenbestände der *Labour Services Departments* der BCDA-Töchter SBMA und CDC offenbaren eine mögliche Erklärung: Subic hat mehr Unternehmen der wertschöpfungsstärkeren Industriebereiche – wie die IT und Unterhaltungselektronikbranche – als Investoren gewonnen. Rund 30% der Beschäftigten arbeiten in Betrieben dieser Branche. In Clark dagegen sind es in Betrieben dieser Branche nur 13% der Gesamtbeschäftigten. Dagegen sind weniger wertschöpfungsstarke Zweige des produzierenden Gewerbes wie die Textilproduktion in Clark mit 25% der Beschäftigten weit stärker vertreten als in Subic mit nur 10%.

Die „traditionellen“ PEZA-Ecozones

Ecozones im Vergleich (1997): Beschäftigte, Unternehmen und Exporterlöse

| | Unternehmen | Beschäftigte | Export-erlöse | Beschäftigte pro Unternehmen | Export-erlöse pro Beschäftigten | Export-erlöse pro Unternehmen |
|-----------------------------|-------------|----------------------------|---------------|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| | | | Mio. US \$ | | US \$ | Mio. US \$ |
| Subic Freeport Zone | 289 | 14.600 (1999: 20.250) | 530 | 50 | 35.300 | 1,8 |
| Clark Special Economic Zone | 226 | 14.400 (1999: 29.900) | 150 | 63 | 10.400 | 0,7 |
| Summe/Ø | 515 | 29.000 (1999: 50.150) | 680 | 56 | 23.400 | 1,3 |
| Konversions-Ecozones | | | | | | |
| Summe/Ø | 704 | 560.000 (1999: 620.000) | 11.600 | 795 | 20.700 | 16,5 |
| 29 PEZA-Ecozones | | | | | | |

Eigene Berechnung nach BCDA (1998), Annual Report 1997; PEZA (2000), Performance Indicators (www.pezainvest.com/peza/peza.html)



Nachnutzung militärischer Bauwerke in der Subic Bay Freeport Zone

sind dagegen meist stark spezialisiert. Dieses wird auch darin deutlich, dass nur rund die Hälfte der 29 Ecozones mehr als 10 Betriebe beherbergen. Vergleicht man die Zahlen aller Ecozones der PEZA mit denen der „Konversions-Ecozones“, so werden die Unterschiede sehr deutlich: Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl der Unternehmen in den PEZA-Ecozones ist weitaus größer als die der „Konversions-Ecozones“, was die Vermutung nahe legt, dass sich hier kapitalstärkere Großunternehmen angesiedelt haben. Dieses wird durch die Tatsache gestützt, dass die Zahl der Unternehmen mit philippinischer Beteiligung in den PEZA-Ecozones mit nur 21% relativ gering ist. Die Investoren stammen vornehmlich aus Japan, den USA und Korea. Dagegen befinden sich in den „Konversions-Ecozones“ zwischen 57% (Subic) und 63% (Clark) der Unternehmen zumindest zum Teil in philippinischer Hand.

Es ist zu vermuten, dass es die vorhandene bauliche Struktur auf den Konversionsliegenschaften auch kapital-schwächeren, philippinischen Investoren ermöglicht, sich in einer Ecozone anzusiedeln. Damit haben es die „Kon-

versions-Ecozones“ geschafft, ein anderes (zusätzliches) Investorensegment zu erschließen. Die besondere Dynamik in den „Konversions-Ecozones“ wird deutlich, wenn man sich die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen zwischen 1997 und 1999 vor Augen hält: In Clark hat sich die Zahl mehr als verdoppelt, in Subic ist sie um ein Drittel größer geworden, dagegen konnte die Beschäftigtenzahl in den traditionellen Ecozones nur um 10% vergrößert werden.

In den letzten Monaten gab es aber auch immer wieder Rückschläge. Große Investoren haben sich aus den „Konversions-Ecozones“ zurückgezogen oder haben ihre Produktion gedrosselt. Thomson, einer der ersten großen Investoren in der Subic Freeport Zone mit zuletzt 900 Mitarbeitern, verlagerte seine gesamte Produktion kabelgebundener Telefone im Januar 2000 in die Volksrepublik China. Das Unternehmen folgte damit Erfordernissen, die aus dem immensen Preisverfall dieser technologisch sehr einfachen Geräte resultierte. Damit zog sich ein Unternehmen zurück, das seine Produktion bewusst kostengünstig mittels Nutzung hinterlassener Militärbauwerke an diesem Stand-

ort aufgebaut hatte. Eine geringe Investition macht Unternehmen bei Entscheidungen über die Wahl eines neuen Standortes sehr flexibel. Doch auch Unternehmen, die für ihre Standorte in den Industrieparks einen relativ hohen Anteil der Gesamtinvestition in den Bau gesteckt haben, geraten durch die weitere Öffnung Chinas verstärkt unter Druck. So hat ein anderer „Premiuminvestor“, der taiwanische Computerhersteller Acer, Teile seiner Computerefertigung, die nach dem Erdbeben im Heimatland Taiwan in Subic ausgebaut wurde, nach China verlegt.

Ausblick

Die BCDA und ihre örtlichen Tochterunternehmen haben es verstanden, kurzfristig unter Nutzung vorhandener Ressourcen ein Angebot für Investitionen zu schaffen, das es ermöglicht, bereits jetzt wieder mehr Leute auf den ehemaligen Stützpunkten zu beschäftigen als zuletzt bei den US-Streitkräften und mit 500 Unternehmen rund 3% der philippinischen Exporterlöse zu erwirtschaften. Doch erweist sich die Entwicklung als nicht stabil. Konkurrenzstandorte im geöffneten Wirtschaftsraum Chinas stellen gerade für Unternehmen, die mit einem relativ geringen Investitionsvolumen ihre Produktion in Subic und Clark aufgebaut haben, eine attraktive Alternative dar.

Die Umsetzbarkeit der mittel- und langfristigen Visionen kann heute noch nicht bewertet werden. Eine in diesen Visionen vorgezeichnete Entwicklung zu starken Zentren könnte eine Entlastung der Primatstadt Manila bedeuten, doch ist gerade vor dem Hintergrund der Gefahr eines möglichen Abbruchs der Investitionstätigkeit eine allzu optimistische Bewertung nicht angebracht.

Stand: Oktober 2000