

Auf unsicherem Boden

Die fehlende Umsetzung der Landreform in den Philippinen

Als koloniales Erbe dominiert ungleicher Landbesitz noch immer auf den Philippinen. Die Agrarreform sollte dem ein Ende setzen. Doch stattdessen ist sie selbst zum Scheitern verurteilt.

Marina Wetzlmaier

Im Dezember 2008 stürmt eine Gruppe Kleinbauern mit einem Rammbock auf das Eingangstor des philippinischen Kongressgeländes zu. Als es durch den Stoß aufspringt, laufen sie zum Gebäude, in dem die Abgeordneten über eine Verlängerung des Agrarreformprogramms (*Comprehensive Agrarian Reform Program*, kurz CARP) diskutieren. Nur die Sicherheitskräfte können sie stoppen. Einige werden festgenommen und abgeführt. Seit Tagen hatte sich die Stimmung unter den hunderten Bäuerinnen und Bauern, die sich gemeinsam mit NGO-Mitarbeiter/innen und Kirchenvertreter/innen vor dem Kongress versammelt hatten, massiv verschlechtert. Einige waren sogar in Hungerstreik getreten. Viele befürchteten ein Ende der Agrarreform, obwohl deren Ziele noch lange nicht erreicht waren. Jede Hoffnung auf eigenen Landbesitz – und damit auf eine Existenzsicherung der Bäuerinnen und Bauern – wäre somit zerstört.

In der Nacht nach der Stürmung beschließt der Kongress die endgültige Entscheidung zu vertagen. Erst im Juni 2009 wurde schließlich die Agrarreform unter dem Namen *Comprehensive Agrarian Reform Program Extension with Reforms* (CARPER) bis zum Jahr 2014 verlängert. Ob diese Frist ausreichend sein wird, ist fraglich, denn bisher verlief die Landumverteilung nur schleppend.

Trotz Landreform hat sich nichts verändert

Dabei war die Landreform eines der zentralen Versprechen von Präsidentin Corazon »Cory« Aquino. Nach 24 Jahren Diktatur unter Ferdinand Marcos sollte die Umverteilung von Land die Demokratisierung vorantreiben. In vielen ländlichen Regionen ist

man davon allerdings noch weit entfernt. Auf den Haciendas bestimmen nach wie vor die Großgrundbesitzer/innen, welches Gesetz gilt. Einige von ihnen verdanken ihre Machtposition der Marcos-Diktatur. Großgrundbesitzer wie Domingo Reyes und Juanito Uy auf der Halbinsel Bondoc im Südosten der Hauptinsel Luzon, waren unter Marcos Bürgermeister. Eine Position, die sie ausnutzten, um ihre Haciendas zu vergrößern – oft auf unrechtmäßige Art. Sie schüchtern die ursprünglichen Landbesitzer/innen ein, zwingen sie Verträge mit ihnen einzugehen oder begingen Landraub. So entstanden jene lokalen Enklaven, die bis heute eine Demokratisierung verhindern. Von der sozialen Gerechtigkeit, die nach der *People Power* Revolution versprochen wurde, ist in den Haciendas nichts zu sehen. Auch nach dem Sturz von Marcos, blieb die autoritäre Macht der Landlords ungebrochen. Daher ist eine Landreform nicht nur notwendig, um Land neu zu verteilen, sondern auch um gesellschaftliche Machtverhältnisse umzuwälzen.

Koloniales Erbe

Die ungleiche Landverteilung ist aber vor allem ein Relikt aus vierhundert Jahren Kolonialgeschichte. Die Landreform würde somit auch dazu beitragen, die Vergangenheit aufzuarbeiten, indem sie einen gleichberechtigten Zugang zu Land und Ressourcen schaffen könnte. Große Ländereien gerieten unter die Kontrolle spanischer Kolonialherren, kollaborierender lokaler Eliten und der katholischen Kirche. Traditionelle Besitzstrukturen hatten plötzlich keine Gültigkeit mehr; die lokale Bevölkerung wurde ihres Landes beraubt und zu Landarbeiter/innen degradiert. Dies führte zu zahlreichen Bauernaufständen, die schließlich in der philippinischen Revolution von 1896 kulminierten.

Im Dezember 1898 lösten die USA die Spanier als Kolonialmacht ab. Angesichts der latenten Gefahr sozialer Unruhen, führten die Amerikaner_innen in den 1930er Jahren verschiedene Landreformen durch. Eine Maßnahme bestand darin, kirchliche

Die Autorin studiert Internationale Entwicklung an der Universität Wien und beschäftigt sich in ihrer Diplomarbeit mit der philippinischen Landrechtsbewegung.

Ländereien zu erwerben und weiterzuverkaufen. Auch erschlossen sie vermeintlich »neues« Land, was Tür und Tor für multinationale Unternehmen und den Aufstieg nationaler landbesitzender Eliten öffnete. Mit der Anzahl an US-betriebenen Zuckerrohr- und Kokosplantagen wuchs auch die Landlosigkeit auf den Philippinen.

Erst unter der Regierung von Ferdinand Marcos wurde der Druck auf die Regierenden so groß, dass sie ein umfassenderes Landreformprogramm einführen mussten. Nach der Verhängung des Kriegsrechts im Jahr 1972 erließ er ein Programm, das sowohl Land- und Pachtformen, als auch entwicklungsfördernde Maßnahmen vorsah. Da es sich jedoch ausschließlich auf Reis- und Maisanbaugebiete beschränkte, war ein Großteil der ländlichen Bevölkerung davon ausgeschlossen. Marcos nutzte die Landreform vor allem zur Beseitigung politischer Gegner, indem er Oppositionseliten enteignen ließ. Darüber hinaus galt sie als Mittel zur Bekämpfung

kommunistischer Aufstände. Den kommunistischen Rebellen sollte die Basis unter der landlosen Bevölkerung entzogen werden, die sich vermehrt dem bewaffneten Widerstand anschloss.

People Power brachte Hoffnung auf Reform

Nach Ende der Marcos-Diktatur schien der Moment für echte soziale Reformen gekommen. Durch die demokratische Öffnung und die *People Power* Revolution sah die Zivilgesellschaft nun die große Chance für Veränderung. Bis zur Verabschiedung des CARP liefen große Kampagnen und der Druck auf die damalige Regierung Cory Aquinos stieg. Bauernorganisationen und NGOs hatten sich zum *Congress for a People's Agrarian Reform* (CPAR) zusammengeschlossen, um eine breite Front hinter einem gemeinsamen Gesetzesvorschlag zu bilden. Diese Ideologieübergreifende Koalition war einzigartig in der Geschichte der philippinischen Landrechtsbewegung. Umso ernüchternder war das tatsächliche Ergebnis: Ein Gesetz mit vielen Schlupflöchern, das es den landbesitzenden Eliten erlaubte, die Agrarreform zu umgehen. Letztendlich spiegelt CARP das politische

und gesellschaftliche Kräfteverhältnis zu jener Zeit wider. Im Kongress, saßen viele Großgrundbesitzer_innen, und anstatt eine sozial gerechte Politik voranzutreiben, sicherten diese, dass ihre elitären Interessen nicht gefährdet werden. Auch Cory Aquino stammt aus einer Großgrundbesitzer/innen-Familie, der bekanntlich die Hacienda Luisita, eine

6.000 Hektar umfassende Zuckerrohrplantage auf der Insel Luzon, gehört.

Im Wahlkampf hatte Präsident Benigno »Noy-noy« Aquino III. noch versprochen, dass die Hacienda, an der er selbst einen geringen Anteil hält, bis Juni 2014 umverteilt werde. Bis jetzt gibt es dafür keine Anzeichen und so bleibt Hacienda Luisita ein trauriges Symbol für das Scheitern der Agrarreform auf den Philippinen.

Landlords wehren sich mit Gewalt

Allgemein verläuft die Umsetzung der Agrarreform nur zäh. Zu dem Zeitpunkt als CARPER verabschiedet wurde, waren offiziell 6

von 8,1 Millionen Hektar Land umverteilt worden. Bei einem Großteil der bisher umverteilten Agrarflächen handelt es sich allerdings entweder um öffentliches Land oder um Grundbesitz, der freiwillig verkauft wurde. Von den ursprünglich vorgesehenen 1,5 Millionen Hektar wurden bis zum Jahr 2008 gerade einmal 17 Prozent reformiert. Häufig verkauften die Großgrundbesitzer/innen Parzellen einfach an Familienmitglieder oder Bekannte und behielten so die Kontrolle über das Land.

Zudem wehren sich oft die Großgrundbesitzer/innen mit Gewalt gegen eine Landverteilung. NGOs berichten regelmäßig über Menschenrechtsverletzungen. Großgrundbesitzer/innen setzen auch auf die Unterstützung der maoistischen Rebellen *New People's Army* (NPA), um die Bäuerinnen und Bauern zu bedrohen. Für die NPA, dem bewaffneten Arm der Kommunistischen Partei, ist diese Allianz kein Widerspruch, sondern eher Teil ihrer Strategie. Großgrundbesitzer/innen zahlen sogenannte Revolutionssteuern an die NPA, die so ihren bewaffneten Kampf finanzieren. Die Rebellen treten für eine Revolution ein, die eine radikale Landreform beinhaltet. Lange Zeit erfuhr die NPA daher breiten Zulauf in der Landbevölkerung. Jedoch hat sie nach Verabschiedung des



Protestmarsch der Bäuerinnen und Bauern Foto: M. Wetzlmaier

Agrarreformgesetzes von 1988 an Stärke eingebüßt. Ebenso wurde sie durch die staatliche Aufstandsbekämpfung seit Beginn der neunziger Jahre geschwächt. In Regionen, die als Hochburgen der NPA gelten, geraten Kleinbäuerinnen und -bauern oft zwischen die Fronten von Militär und Rebellen.

Mittlerweile sind die traditionellen Landlords nicht mehr die einzigen, die große Landflächen kontrollieren. Eine neoliberale Wirtschaftspolitik führte im Laufe der 1990er-Jahre zum Aufstieg städtischer Unternehmer/innen, die in die Produktion von Bananen, Ananas oder Nutzhölzer für den Weltmarkt investierten. Im Gegensatz dazu produzieren traditionelle Großgrundbesitzer/innen Kokosnuss und Zuckerrohr. Während diese Art des Anbaus nach wie vor einen Großteil der philippinischen Landwirtschaft ausmacht, gelten nationale Zukunftshoffnungen den nicht-traditionellen Sektoren. Mit dem Anbau von Pflanzen für die Biotreibstoffproduktion öffnete sich seit Kurzem ein neuer lukrativer Wirtschaftszweig – auf Kosten der Kleinbauernschaft und der nationalen Nahrungsversorgung.

Landverteilung alleine ist keine Garantie

In der Gemeinde Sariaya im Süden der Hauptinsel Luzon, konnten 29 Familien gerade noch einer Räumung entgehen. Dennoch müssen sie einen Großteil ihres Landes wieder aufgeben. Dabei hatten sie vor dreizehn Jahren im Rahmen des CARPs bereits ihren Landtitel erhalten. Der Fall war im Grunde abgeschlossen. Der ursprüngliche Landbesitzer legte jedoch eine Berufung ein. Er argumentierte, dass das Gebiet nicht unter die Landreform fiele und verwies auf einen Bebauungsplan von 1982. Das Grundstück

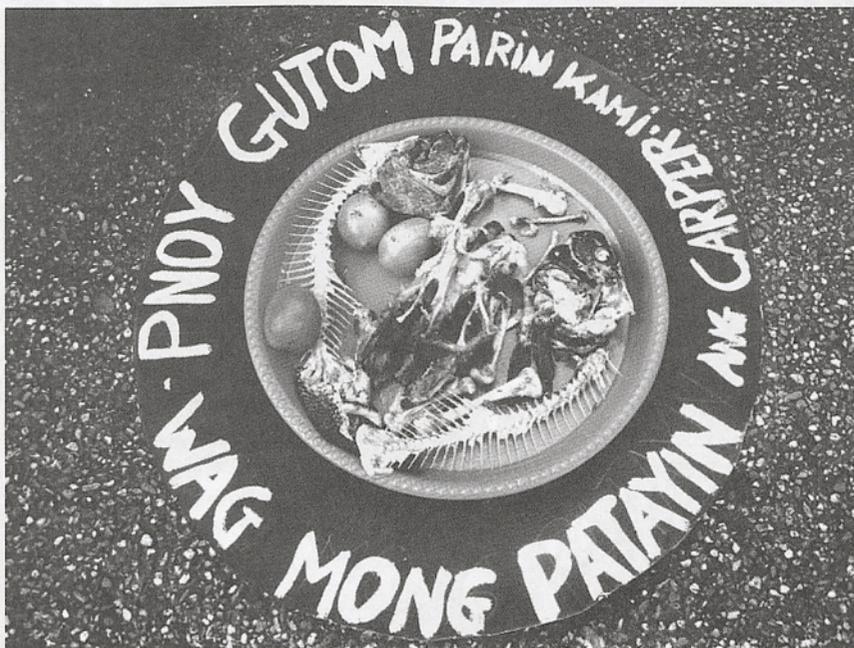
sei darin nicht für die landwirtschaftliche Nutzung vorgesehen. Ende 2005 gaben die Richter dem Landbesitzer Recht. Seither fürchteten die betroffenen Familien ständig die Ankunft der Bulldozer, die ihre Häuser und ihre Ernte zerstören würden. Wollten sie nicht alles verlieren, blieb ihnen schließlich keine andere Wahl als im Juli 2011 einem Kompromiss zuzustimmen: Nur 15 Prozent ihres Landtitels dürfen sie behalten. Dazu erhalten sie eine Entschädigung von gerade einmal 10.000 bis 60.000 Pesos (160 bis 990 Euro). In der ganzen Gemeinde sind insgesamt 2.000 Hektar CARP-Land von nachträglichen Landumwidmungen bedroht. Dort wo die Kleinbäuerinnen und -bauern noch Obstbäume und Reis anpflanzen, sollen zukünftig Wohnsiedlungen und eine Ökotourismus-Anlage entstehen.

Zahlreiche ähnliche Fälle zeigen, dass der Erhalt von eigenem Land noch lange keine Garantie für soziale und wirtschaftliche Sicherheit darstellt. Oft hindern die Privatarmeen der Landlords die Kleinbäuerinnen und -bauern daran, ihre Grundstücke überhaupt zu betreten. Und ohne Unterstützungsmaßnahmen können die Kleinbäuerinnen und -bauern ihr Land oft nicht nachhaltig bewirtschaften und sind gezwungen es wieder zu verkaufen. Meistens geht es so wieder an die ursprünglichen Großgrundbesitzer/innen zurück oder wird von Agrarkonzernen gepachtet.

Gespaltene Zivilgesellschaft

Trotz aller Hindernisse gab es auch Fortschritte in der Umsetzung der Agrarreform. Diese wären aber ohne das unermüdliche Engagement der Zivilgesellschaft nicht möglich gewesen. Doch auch innerhalb der Bauernschaft wird die Agrarreform kontrovers diskutiert. Die Landrechtsbewegung ist ideologisch gespalten und untereinander verfeindet. Es herrscht ein Konkurrenzkampf um die »richtige« Strategie. Während der Proteste rund um die CARP-Verlängerung 2008 wurden die Spannungen zwischen diesen Gruppen besonders deutlich.

Die Einfahrtsstraße vor dem Kongressgelände wirkte wie eine Frontlinie zwischen den Lagern. Auf der einen Seite haben sich Gruppen des Reform Carp Movement (RCM) versammelt – eine Koalition von Bauernorganisationen und Landrechts-NGOs, die nach einer CARP-Verlängerung mit zusätzlichen Reformen rufen. Auf der anderen Seite dominieren die roten Fahnen der Bauernbewegung *Kilusang Magbubukid ng Pilipinas* (KMP). Die maoistische KMP forderte ein Ende von CARP. In ihren Augen ist das Agrarreformgesetz ohnehin nichts anderes als ein fauler Kompromiss. Sie verfolgen



Aus Protest traten viele Menschen in Hungerstreik.

Foto: M. Wetzmaier

stattdessen das Revolutionsmodell einer »echten« Agrarreform, die entschädigungslose Enteignungen vorsieht.

Für viele Bäuerinnen und Bauern war CARP allerdings die einzig realistische und rechtmäßige Möglichkeit an ihr eigenes Stück Land zu kommen. Sie betrachten die Verabschiedung von CARP im Juni 2009 somit als Teilerfolg. Schlupflöcher des alten Gesetzes wurden gestopft und das Budget für entwicklungsfördernde Unterstützungsmaßnahmen erhöht. Die Kleinbauernschaft bleibt dennoch gespalten, da die extreme Linke das CARP naturgemäß ablehnt. Grund dafür sind Klauseln, die von den ländlichen Eliten im Kongress durchgesetzt wurden; von Kritikern »killer amendments« genannt. Zum Beispiel können nur jene einen Landtitel beantragen, die von den Großgrundbesitzer/innen als Anspruchsberechtigte bestätigt werden. Ein Missbrauch dieser Klausel ist vorprogrammiert. Dennoch gilt das CARP, angesichts der politischen Kräfteverhältnisse, als der bestmögliche Kompromiss.

Trübe Aussichten

Die Hindernisse zur Umsetzung der Agrarreform sind vielschichtig und teilweise tief in der Vergangenheit verwurzelt. Alte Strukturen müssen aufgebrochen werden, um soziale Gerechtigkeit möglich zu machen. Ohne eine Veränderung der Besitzverhältnisse,

bleibt auch die Demokratisierung auf den Philippinen auf der Strecke. Wie so oft ist politischer Wille notwendig. Doch für die derzeitige Regierung hat das CARP keine Priorität. In seiner Ansprache zur Lage der Nation im Juli 2011 erwähnte Präsident Aquino die Agrarreform mit keinem Wort. Einem großen Teil der ländlichen Bevölkerung bleiben fundamentale Rechte weiterhin verwehrt. Was nach Ablauf der Frist 2014 passieren wird, ist noch nicht absehbar. Die Ungeduld unter den Bäuerinnen und Bauern steigt und einige schließen eine Rückkehr zum bewaffneten Kampf nicht mehr aus.

Literatur

Balisacan, Arsenio M. (2007): Agrarian Reform and Poverty Reduction in the Philippines. *SEARCA Working Paper*, 30 May.
 Borras, Saturnino M.; Borras, Saturnino Jun. (1999): The Bibingka Strategy in Land Reform Implementation: Autonomous Peasant Movements and State Reformists in the Philippines. Manila: Institute for Popular Democracy.
 Borras, Saturnino M. Jr. (2008): Competing Views and Strategies on Agrarian Reform. Volume II: Philippine Perspective. Quezon City: Ateneo de Manila Press.
 FIAN (2006): *Running Amok – Landlord Lawlessness and Impunity in the Philippines*. Final Report of the 2 – 15 June 2006 International Fact Finding Mission on Agrarian Reform Related Violations of Human Rights in the Philippines. Quezon City.
 Reese, Niklas; Rainer Werning (Hg) (2006): *Handbuch Philippinen. Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Kultur*. Bad Honnef: Horlemann.
 Reyes, Celia (2002): Impact of Agrarian Reform on Poverty. *Philippine Journal of Development*, Vol 29, No 2, pp. 63-131.

— Anzeige —

