

Hilfe tut nicht immer gut ...

Die ausländische Entwicklungshilfe für das CARP ist nicht unumstritten

Die Gegner der Fortführung des Agrarreformprogramms CARP fordern, die Landverteilung einzustellen und die Unterstützungsleistungen stattdessen auf die Haushalte der Landwirte zu konzentrieren, die im Rahmen des Programms Land erhalten haben. Wir argumentieren, dass es nicht um die Frage von Landneuverteilung versus Unterstützung geht. Die Herausforderung liegt vielmehr darin, die Begünstigten der Landreform effektiv zu unterstützen und gleichzeitig die Neuverteilung des Ackerlandes abzuschließen.

**Saturnino Borrás Jr., Mary Ann Manahan,
Eduardo C. Tadem**

Die Regierung darf zu diesem Zeitpunkt die Landverteilung nicht aufgeben. In der Theorie ist die Landumverteilung im Rahmen des CARP wichtig. Laut dem Agrarreformministerium (*Department of Agrarian Reform – DAR*) sind durch CARP fast sechs Millionen Hektar Land umverteilt worden. Des Weiteren hätten sich die Pachtverhältnisse bei einer weiteren Million Hektar gewandelt, zum Wohle von drei Millionen armen Landwirten/innen.

Sieht man einmal davon ab, dass die tatsächliche Umverteilungssituation sicherlich unter den von DAR veröffentlichten Zahlen liegt, bleiben immer noch 1,4 Millionen Hektar privaten Ackerlandes, die umverteilt werden müssen. Ohne die Ausweitung des CARP wird kein Geld zur Verfügung gestellt und die Landneuverteilung – als das Herz der Landreform – ist dem Tode geweiht.

Auch die Bereitstellung von Unterstützungsleistungen sollte weiter fortgesetzt werden. Die Landumverteilung wird zu nichts führen, wenn die wirtschaftliche Rentabilität der umverteilten Farmen nicht gestützt wird.

»Entwicklungshilfe«

Die Umsetzung der Landumverteilung- und Unterstützungsmaßnahmen erfordert die Bereitstellung umfangreicher Finanzmittel. Für die Abwicklung der noch nicht abgeschlossenen Umverteilungskomponente werden schon allein 160 Milliarden Pesos (eine Milliarde Pesos sind circa 15.112.000 Euro – Anm. der Red.) benötigt. Zusätzlich werden weitere 66 Milliarden Pesos für die laufenden Unterstützungsmaßnahmen gebraucht. Angesichts der prekären Finanzlage der Regierung und der geringen Priorität, die der Landreform zugemessen wird, ist die weitere finanzielle Unterstützung des CARP über 2008 hinaus wahrlich ein umstrittenes Thema (siehe auch Artikel auf S. 74).

In der Vergangenheit hat die fehlende Finanzierungsbereitschaft seitens der philippinischen Regierung zu einer verstärkten Abhängigkeit von öffentlicher Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance – ODA*) geführt. Für die Philippinen ist die öffentliche Entwicklungshilfe für den Agrarbereich seit den frühen 1990er Jahren stark angestiegen.

Kehrseite: Wachsende Verschuldung

Seit 1995 hat das DAR im Rahmen öffentlicher Entwicklungshilfeprogramme (ODA) mehr als 57,8 Milliarden Pesos für 56 Projekte als Kredite und Zuwendungen erbracht. Dies ist eine beträchtliche Summe, wenn man bedenkt, dass das Gesamtbudget für CARP von 1988 bis 2007 130 Milliarden Pesos betrug.

Dr. Saturnino M. Borrás Jr., Ph.D., hat einen Lehrstuhl für Internationale Entwicklungsstudien an der *Saint Mary's University* in Halifax, Kanada. Mary Ann Manahan ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei *Focus on the Global South*, einer politisch orientierten Denkfabrik in Thailand, Indien und den Philippinen. Dr. Eduardo C. Tadem, ist Dozent für asiatische Studien an der Diliman-Universität, Philippinen.

Trotz der Unterstützung von CARP hat die starke Abhängigkeit von ODA auch ihre Schattenseiten. Sie treibt zum einen die Staatsschulden in die Höhe.

Der Anteil an Krediten von ODA beträgt 61 Prozent, der Beihilfeanteil nur 10,6 Prozent. Die restlichen 28,4 Prozent werden von philippinischen Counterparts finanziert – in bar oder als Sachleistung: Von nationalen Regierungsagenturen, lokalen Regierungsabteilungen und von der Agrarreform begünstigten Organisationen oder Genossenschaften. So geht für das Jahr 2008 die stattliche Summe von 21 Milliarden Pesos der Auslandsschulden des Landes auf das Konto des DAR.

Zum anderen sind die öffentlichen Entwicklungshilfeprogramme an Bedingungen geknüpft, die der Effektivität von CARP nicht unbedingt dienen. Bei der sektoralen Verteilung wurden seit 1995 60 Prozent (4.091 Teilprojekte in Höhe von 18,4 Milliarden Pesos) in die Infrastrukturentwicklung gesteckt, wie zum Beispiel in den Bau von Verbindungsstraßen zwischen Farmen und Märkten, Bewässerungssysteme, Nachernte-Anlagen, Trinkwasseranlagen und Solartrockner.

Soziale Dimension

Obwohl infrastrukturbezogene Maßnahmen und Unternehmensgründungsprojekte in Agrarreformkommunen (*Agrarian Reform Communities* – ARCs) dringend benötigt werden, können sie auch Probleme verursachen. Das geschieht dann, wenn solche Projekte ohne Rücksicht auf die soziale oder politische Dimension der Agrarreform durchgeführt werden, wie der Organisation und dem Kapazitätsaufbau für Landreformantragsteller.

Die Unterstützung der kommunalen und institutionellen Entwicklung, der landwirtschaftlichen Produktivität und Entwicklung ländlicher Unternehmen, der sozialen Basisdienstleistungen, von Gender- und Entwicklungsprojekten sowie der Verbesserung von Besitzverhältnissen sind auf die hinteren Plätze verwiesen worden.

Nur 262.638 Landreformbegünstigte waren in öffentlichen Verbänden organisiert, und 91.919 Landreformbegünstigte wurden in Organisationsentwicklung, landwirtschaftlicher Produktivität und ähnlichem geschult. In Prozent ausgedrückt entspricht dies gerade einmal ein Prozent der Gesamtanzahl an Landreformbegünstigten die durch ODA erreicht wurden. Dies ist ein trauriger Rekord im Vergleich zur technischen Infrastrukturkomponente.

Auf dem einen Auge blind

Projekteigentum ist ein weiteres zentrales Problem bei öffentlichen Entwicklungshilfeprojekten. Obwohl

die Geberländer die Wichtigkeit des Eigentums an Projekten anerkennen, sind sie jedoch auf dem einen Auge blind, wenn es um Forderungen nach direkter Mittelzuteilung für die Aneignung und Verteilung von Land geht. Die Gründe hierfür liegen in der Auffassung, dass es zu einer Verzerrung der Landmärkte käme, wenn öffentliche Entwicklungshilfegelder für die Kompensation von Landbesitzern verwendet würden.

Wenn Geberländer andererseits jedoch ihr Interesse an einer Landverteilung äußern, wie im Falle des marktgestützten Landreformprojektes der Weltbank *World Bank's Market Assisted Land Reform* (MALR), können die Rahmenbedingungen des Projektes sogar die potenziellen Umverteilungseffekte der Landvergabe unterminieren.

So traten bei einer lokalen Version des von der Weltbank geförderten Landreformprojektes, dem kommunal verwalteten Agrarreform- und Armutsbekämpfungsprojekt (*Community-Managed Agrarian Reform and Poverty Reduction Project* – CMARPRP), höchst fragwürdige Landtransaktionen (in denen Verwandte der Grundbesitzer als Begünstigte eingesetzt wurden), unsachgemäße Projekte und Interventionen durch Grundbesitzer und Spekulanten zutage.

Umstrittene Bedeutung

Die *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) beispielsweise schlägt in ihrer 2006 durchgeführten Post-2008-Szenarien-Studie für CARP vor, den Schwerpunkt auf reine Unterstützungsleistungen zu legen und die Landumverteilung aufzugeben.

Das Ausmaß des Einflusses von ODA auf die Agrarreform ist umstritten. Das DAR berichtete, dass im Jahr 2008 die mit öffentlicher Entwicklungshilfe geförderten Infrastrukturprojekte eine halbe Million Begünstigte erreicht habe. DAR zufolge wurden ebenfalls 329.160 Arbeitsplätze geschaffen, wovon 60 Prozent auf den Straßenbau entfielen. Die Mehrheit der geschaffenen Arbeitsplätze war somit nur von kurzfristiger Dauer; nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten wurden durch öffentliche Entwicklungshilfeprojekte nicht geschaffen.

Missverhältnisse

Als unmittelbare Folge der Ausweitung der Unterstützungsleistungen des DAR leiden die Agrarreformkommunen (ARCs) unter enormen Missverhältnissen. Die Mehrheit der ARCs haben in Wirklichkeit überhaupt keine Unterstützung vom DAR erhalten. Es gibt im ganzen Land 1.959 ARCs mit 995.114 Begünstigten, was einem prozentualen Anteil von nur 32 Prozent bezogen auf die Gesamtanzahl an CARP-



Farmerdemonstration für die Verlängerung des CARP vor dem Kongress in Manila

Foto: G. Dürselen

Begünstigten entspricht. Hiervon gehören nur 1.078 Agrarreformkommunen (79 Prozent) mit 655.437 Begünstigten zu den Empfängern öffentlicher Entwicklungshilfeprojekte. Von denjenigen, die öffentliche Entwicklungshilfemittel erhalten haben, stehen die meisten ungelösten Landkonflikten gegenüber; infolgedessen erhielten die Landbesitzer die Unterstützung. Zwei Drittel der Begünstigten (zwei von drei Millionen) gehören nicht zu den ARCs.

Der bedeutende Einfluss und Wert öffentlicher Entwicklungshilfe für Agrarreformprojekte liegt im Bereich der Politik. Auf jeder Stufe erfordert öffentliche Entwicklungshilfe einen politischen Verhandlungsprozess auf unterschiedlichen Ebenen – zwischen Geber- und Empfängerländern, zwischen Empfängerländern und Durchführungsorganisationen und zwischen Durchführungsorganisationen und Endverbrauchern. Es geht um Macht und Feilschen: Die Mächtigen können darauf Einfluss nehmen, wohin das Geld geht und wer das Geld bekommt.

Sich mit Widersprüchen auseinander setzen

Die Probleme, die sich aus der Abhängigkeit von öffentlicher Entwicklungshilfe ergeben, weisen auf zwei Dinge bei der Finanzierung des CARP hin.

Erstens müssen wir alle eine aktive Rolle dabei einnehmen, die Schubkraft von öffentlicher Entwicklungshilfe zu verlagern und sie für die Ziele der philippinischen Agrarreform empfänglicher zu machen. Damit zum Beispiel ARC tatsächlich funktionieren können, müssen die Besitzverhältnisse gesichert sein. Und das bedeutet, die hoch politische und kontroverse, jedoch notwendige Komponente der Agrarreform, d.h. Landakquisition und -verteilung, ernsthaft anzupacken.

Zweitens muss die Regierung ihre Politik, die Verantwortung für die Finanzierung des CARP an die Entwicklungshilfegemeinschaft zu übergeben, überdenken. Der Hang, die Verantwortung für die CARP-Finanzierung auf die Entwicklungshilfegemeinschaft

zu übertragen, zeugt von dem geringen Stellenwert, den die Regierung CARP – entgegen ihrer politischen Ankündigungen – zumisst. Dies wird durch makroökonomische Strategien noch verstärkt, die dahin tendieren, die von der Agrarreform erwarteten positiven Resultate zu vereiteln und zu unterminieren.

Landreformbegünstigte beispielsweise, denen es an Unterstützung fehlt und die sozial und wirtschaftlich noch auf schwachen Beinen stehen, sind nicht in der Lage, in einem liberalisierten Agrarmarkt mit ihren Erzeugnissen zu konkurrieren. Anstatt die Landreformbegünstigten als Zielgruppe auszuwählen, hat das DAR seine Prioritäten auf den Agrarindustriesektor gelegt. Die Aufgabe, die Landreformbegünstigten in einen wettbewerbsfähigen Sektor zu transformieren, ist dem DAR überlassen – mit seinen technisch gehandicapteten Mitarbeitern und begrenzten finanziellen Mitteln.

Dringend und notwendig

In der Konsequenz ist die hauptsächliche Hürde bei der Ausweitung von CARP die geringe Priorität, die der Landreform seitens der Arroyo-Regierung zugemessen wird. Das unter Arroyo von CARP erbrachte Resultat ist das schlechteste seit 1988 – mit einem gerade mal 13,86 Prozent-Anteil an dem Gesamtergebnis der Landreform im Vergleich zu einem Anteil von 52,34 Prozent unter dem früheren Präsidenten Ramos und 22,51 Prozent unter der früheren Präsidentin Aquino. Das Ergebnis der Arroyo-Regierung war nur geringfügig höher als das der Estrada-Regierung von 9,24 Prozent.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die öffentlichen Entwicklungshilfegelder für die Landreform zwar bedeutend aber weit davon entfernt waren, ausreichend zu sein. In vielen Fällen kann man sie sogar als unzureichend bezeichnen. Die größte Notwendigkeit besteht somit darin, die Verpflichtung der Regierung hervorzuheben, die Landumverteilung abzuschließen, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit und politische Mitwirkungsmöglichkeit der Landreformbegünstigten sicherzustellen und eine dauerhafte Ära sozialer ländlicher Gerechtigkeit einzuleiten. Dies hier ist keine Frage von »entweder – oder«. Angesichts der hier dargestellten Situation ist die Ausweitung von CARP nicht nur dringend, sondern auch notwendig.

Bei diesem Artikel handelt es sich um eine gekürzte Fassung des am 5. Juli 2008 im Philippine Daily Inquirer erschienenen Textes *Foreign aid and CARP extension*.
Übersetzung: Cornelia Müller