

# Für die Bauern nur das Beste?

## Die Integration der Landwirte Mindanaos ins globale Agrobusiness

von Sietze Vellema

*1994 besuchte der damalige Präsident Fidel Ramos Spargelfarmen in Polomolok in der Provinz Süd-Cotabato. Dort hatte die multinationale Gesellschaft Dole Kleinbauern und Landwirte mit mittelgroßer Anbaufläche unter Vertrag genommen, erstklassigen Spargel für den japanischen Markt zu produzieren.*

Ramos, der von 1992 bis 1998 Präsident der Philippinen war, legte großen Wert auf eine wachsende Zahl solcher Verträge, um die landwirtschaftliche Entwicklung in Mindanao anzukurbeln. Durch beschleunigte Modernisierung wollte er offensichtlich mit wissenschaftlichen Methoden und moderner Technologie eine rationalere Bewirtschaftung in der Landwirtschaft fördern, um so beim Export landwirtschaftlicher Produkte international wettbewerbsfähig zu werden. Dabei war der Regierung an Arrangements gelegen, die beiden Seiten Vorteile bringen (Win-Win-Situationen), um soziale und politische Hemmnisse auf dem Weg zu wirtschaftlichem Erfolg zu überwinden.

### Regierungspolitik und landwirtschaftliches Exportgeschäft

Ramos wollte ein Zeugnis wirtschaftlicher Modernisierung ablegen und Mindanao sollte das Paradebeispiel werden. In Mindanao brachte die philippinische Regierung einen Prozeß wirtschaftlicher und technischer Modernisierung mit gebündelter Zielsetzung in Gang. Dabei ging es ihr vorrangig um Agrarreform, landwirtschaftliche Industrialisierung, globale Wettbewerbsfähigkeit und um Frieden in der Region.

In den neunziger Jahren wurde speziell in Mindanao eine Reihe von umfangreichen Entwicklungsprogrammen auf den Weg

gebracht, die von der nationalen und lokalen Regierung durchgeführt und von ausländischen Hilfsorganisationen unterstützt wurden.

Bis dato wurde die Insel von der Regierung benachteiligt und finanziell kaum gefördert. Seit Beginn seiner Regierung aber verfolgte Ramos beharrlich seine ehrgeizigen Wirtschaftspläne für Mindanao. Die Insel sollte beispielhaft werden: Für gesteigerte Produktivität, technischen Wandel, wachsende Exporte, Integration in den globalen Markt und für ein Netzwerk infrastruktureller Projekte.

Nach Ansicht einheimischer Regierungsbeamter und ausländischer Geldgeber läutete der Wandel in Süd-Mindanao nach stagnierenden und turbulenten Jahrzehnten eine ganz neue Zeit ein.

Die Erzeugung nicht traditionell angebauter landwirtschaftlicher Exportprodukte — zum Beispiel Obst oder Gemüse — war schon länger ein tragender Pfeiler der Agrarpolitik in den Philippinen. Fidel Ramos verfolgte das gleiche Ziel. Bei seinem mittelfristiger Entwicklungsplan vertraute er auf die Integrationskraft der philippinischen Wirtschaft, ihre Anpassung an den Weltmarkt und ihr agro-industrielles Entwicklungskonzept. Getragen von der Hoffnung auf gesteigerte Exporte und ausländische Investitionen konzentrierte sich die Regierung bei ihrer Agrarpolitik vor allem auf die Schaffung von agro-industriellen Zentren und die Förderung von landwirtschaftlichen Exportprodukten.

### Exportorientierte Landwirtschaft und Agrarreform

Ramos Minister für Landreform Ernesto Garilao betonte immer wieder den möglichen Zusammenhang zwischen Landverteilung und gesteigerter landwirtschaftlicher Produktivität. Seiner Meinung nach war bezüglich angemessener Landverteilung eine Menge getan worden. Jetzt ginge es mit der Arbeit erst richtig los; jetzt müßten sich die Segnungen der Landreform deutlich auswirken: »Die Armen brauchen einige Produktionsmittel — fruchtbares Land, Kredite, Ausbildung usw. Wenn man ihnen Land geben kann, muß man ihnen danach zur Produktivität verhelfen, damit sie ihr Einkommen steigern können. Wenn sie dann hoffentlich ein gute Bauern werden, können sie der Armut entrinnen.« (Manila Chronicle, 17.3.1996).

Auch während der Amtszeit von Horacio Morales, Minister für Landreform unter Präsident Estrada, setzte man sich vorrangig mit dem Problem der Produktivitätssicherung und der landwirtschaftlichen Rentabilität auseinander.

Im Laufe der Jahre haben die Wirtschaftsstrategen verschiedene

*Sietze Vellema ist Doktorand an der landwirtschaftlichen Universität in Wageningen. Er promoviert zum Thema Vertragsanbau und hat 1998/99 einen zweijährigen Forschungsaufenthalt in Mindanao absolviert.*

Vereinbarungen zwischen Bauern und der landwirtschaftlich tätigen Geschäftswelt (*Agrobusiness*) erwogen, die kleinen Bauernbetrieben Produktionssteigerungen zu günstigen Bedingungen ermöglichen könnten. Viele dieser Strategien befürworteten als eine der möglichen Vereinbarungen den Vertragsanbau.

Es war Garilao, der den Vertragsanbau als Teil der Strategie propagierte, eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft zu schaffen. Es sei nicht länger vernünftig, Land ganz einfach einzelnen Bauern oder Landarbeitern zu geben, meinte er. Um marktgerechte landwirtschaftliche Kooperativen zu schaffen, seien Verbindungen zum *Agrobusiness* nötig. Die Bedingungen derartiger Vereinbarungen müßten jedoch für beide Seiten von Vorteil sein. Die Regierung sollte behilflich sein, solch eine symbiotische Beziehung zu realisieren.

Diese Strategien bildeten die Grundlage verschiedener Entwicklungsvorhaben in Süd-Cotabato, die später in ähnlicher Weise auf ganz Mindanao ausgedehnt wurden. In dem ehrgeizigen Wirtschaftsplan Mindanao 2000 wird vor allem die Dringlichkeit einer neuen Landwirtschaftspolitik betont. Als Hauptursachen der wirtschaftlichen Stagnation in Mindanao benennen die Wirtschaftsplaner:

- Die Existenz vieler Plantagenenklaven und bloß rohstoffausbeutender Industrien;
- Mindanaos rückständige Position als Lieferant für Nahrung und Rohmaterial nach Manila und in andere Städte in den Philippinen;
- die politische Zerissenheit der Region, die noch auf Manila bezogene Verbindungen lokaler Politiker und Geschäftsleute aus der Zeit von Präsident Marcos zurückgeht;
- der andauernde Konflikt zwischen Muslimen, Christen und indigenen Gruppen auf der Insel.

Außerdem lasse sich ein hohes Maß an Arbeitslosigkeit und Armut in Mindanao feststellen. Eine der Hauptschlußfolgerungen: Die Stagnation in kleinbäuerlichen Betrieben und die Konzentration von Landbesitz verhindere die Lösung dieser Probleme.

Die miteinander verflochtenen Interessen der ländlichen Eliten im Süden Mindanaos und der transnationalen Konzerne sowie die Kon-

zentration von Landbesitz standen im Brennpunkt der Kritik. Verschiedene Abteilungen der Regierung bemühten sich deshalb ernsthaft, die vorherrschende Organisationsform exportorientierter Landwirtschaft zu reorganisieren.

### Vertragsanbau als Speerspitze der Modernisierung

In diesem Zusammenhang präsentieren philippinische Medien und Politiker Vertragsbauern als neue Klasse moderner Landwirte. Vertragsanbau in South Cotabato galt aufgrund der Überzeugung, der Stagnation im Agrar- und Exportbereich würde dadurch ein Ende gesetzt, per se als Kennzeichen von Modernisierung.



Ramos und die Spargelstangen

Viele einzelne Bauern haben Schwierigkeiten, Produkte im kleinen Maßstab herzustellen. Maisbauern sehen sich mit ständig steigenden Preisen beim Einkauf ihrer Vorprodukte, höheren Zinsen, einem wechselnden Preisniveau und markbeherrschenden Händlern konfrontiert. Außerdem machen die üblichen Wetterveränderungen — der Wechsel von heftigem Regen und hartnäckiger Dürre — und weitverbreitete Schädlinge landwirtschaftliche Arbeit zu einem anstrengenden Unterfangen.

Kurzum: Hohe Kosten beim Einkauf und niedrige Preise beim

Maisverkauf könnten zwar durch verstärkten Anbau aufgefangen werden, doch beim derzeitigen Stand technischer Mittel und bei verschlechterter Absatzlage ist das schwer zu verwirklichen. Langfristig müssen die Bauern profitablere Produkte anbauen oder Nebentätigkeiten außerhalb der Landwirtschaft aufnehmen. Viele philippinische Bauern haben bereits in alternativen Geschäften und in der Beschäftigungsaufnahme in Thunfisch verarbeitenden Fabriken in General Santos City Zuflucht gesucht.

Bis in die achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts hinein waren in Süd-Cotabato kaum Alternativen zum Maisanbau in Sicht. Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre jedoch änderte sich die Lage in der Provinz; aufgrund einer veränderten Konzern- und Regierungspolitik wurden neue Produkte in die Landwirtschaft eingeführt. Der Wechsel zu den neuen Anbaufrüchten ist zu einer attraktiven Möglichkeit für Maisbauern geworden. Die Provinz hat sich als der richtige Ort erwiesen, exportorientierte Landwirtschaft und die kleinbäuerlichen Produktionsverhältnisse zusammenzubringen.

### Die Integration unabhängiger Bauern

Bis spät in die siebziger Jahre hinein war die Provinz Süd-Cotabato im Wesentlichen ein Einwanderungsgebiet für Siedler aus überfüllten Gegenden auf Luzon und den Visayas; mehr als die Hälfte der Siedler kam zwischen 1965 und 1976 nach Mindanao. Damals war die Provinz noch der Ort von Plantagenenklaven, die sehr wenig in die regionale Wirtschaft integriert waren.

In den neunziger Jahren hatte der ständige Zustrom von Einwanderern und die Errichtung großflächiger Plantagen die landwirtschaftliche Kapazität Mindanaos erschöpft. Deshalb mußten neue Wege gefunden werden, um den Erwerb von Land und die Entwicklung neuer Produktionsformen zu ermöglichen.

Seit Ende der achtziger Jahre liegt nun Süd-Cotabato bei der Schaffung institutionalisierter Verbindungen zwischen (integriertem) Agrarbusiness und den Wirtschaftsbetrieben selbständiger Bauern ganz vorn. Neue und bereits

vorhandene Agrofirmer haben ihre Arbeit in den beiden letzten Jahrzehnten verstärkt. Viehzüchter begannen, Mais direkt von den bäuerlichen Produzenten aufzukaufen. Saatgutfirmen nahmen Bauern, die über bewässertes Land verfügten, für den Anbau von hybridem Mais unter Vertrag. Baumwollhersteller und Handelsfirmen wie Dole nutzten Verträge, um ihre Geschäfte mit landwirtschaftlichen Produkten auszuweiten und die Produktpalette zu erweitern.

Mit der wirtschaftlichen Expansion in den neunziger Jahren wurde es für die Agrokonzerne immer schwieriger, sich den Zugriff auf das Land zu sichern. Firmen sahen sich gezwungen, in komplizierte Beziehungen zu großen und kleinen Landbesitzern Siedlern und zu Pächtern zu treten.

Der Vertragsanbau wurde zu einer Art Vorbild für die Einführung neuer, hochwertiger landwirtschaftlicher Produkte, die Schaffung von Vermarktungseinrichtungen und die Koordination landwirtschaftlicher Tätigkeiten mit den Ernte- und Weiterverarbeitungseinrichtungen der agroindustriellen Konzerne.

Der Vertragsanbau führt dazu, daß eine vielfältige Gruppe von Landbesitzern ins Agrobusiness-System mit einbezogen wird. Großgrundbesitzer mit ihren diversen Geschäftsinteressen und neu angesiedelte Bauern, die allein von ihren landwirtschaftlichen Erträgen leben, verfolgen bei Vertragsabschlüssen ganz andere Interessen.

Das Vertrauen früherer Pächter oder Arbeiter auf dem traditionellen Besitz führender politischer Familien des Landes in die modernen Methoden der Landwirtschaft unterscheidet sich deutlich von der Motivation eines Neusiedlers, der über einen abgesicherten Besitz verfügt und bereits Nutznießer erfolgreicher Modernisierungsprogramme der Regierung gewesen ist. Bauern, die einst auf Luzon von der Landreform eines Großgrundbesitzes profitierten, haben eine andere Vorgeschichte als Kleinbauern oder Pächter unter muslimischer Gesetzgebung.

Offensichtlich hat diese Vielfalt der Interessen die agroindustriellen Konzerne vor große organisatorische Schwierigkeiten gestellt.

## Schuldenspirale oder ein Geschäft für beide Seiten?

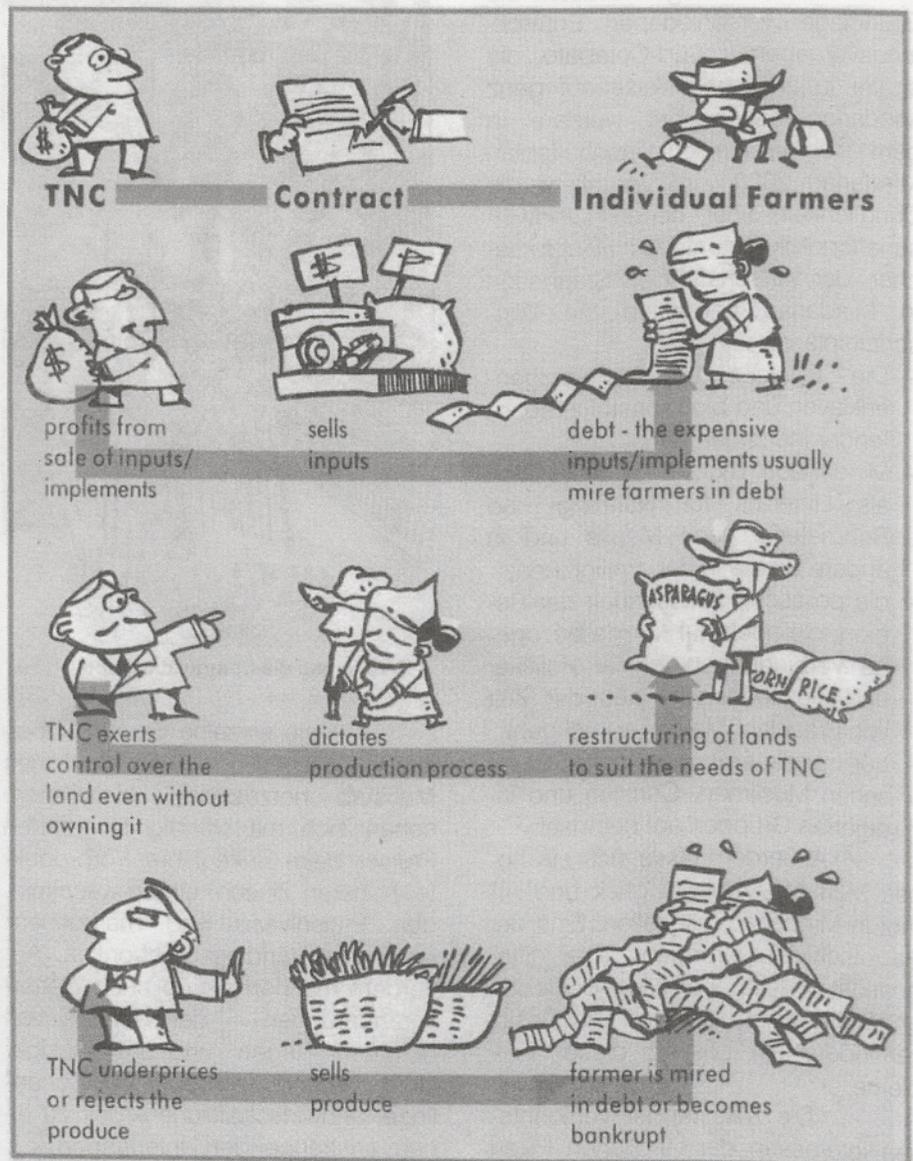
In jedem Fall ist für den Erfolg eines Anbauvertrages die Gewährung von Krediten ganz entscheidend. Diese finanzielle Förderung macht den Vertragsanbau zu einem Angebot, das die meisten Kleinbauern und Landwirte mit mittelgroßem Besitz nicht zurückweisen können.

Viel Kritik am Vertragsanbau entzündet sich an der dadurch entstehenden finanziellen Abhängigkeit und der Verschuldungsgefahr.

Das Forschungsinstitut IBON nimmt den Vertragsanbau im dem Buch von 1998 *Vertragsanbau, die Verstärkung des Einflusses multinationaler Konzerne auf die philippinische Landwirtschaft*,<sup>1</sup> unter die Lupe.

Hier wird der Vertragsanbau als ein notwendigerweise einseitiges Arrangement im Interesse des Unternehmens angesehen, das Finanzen und Markt und daher auch die Produktion, die Technologie und die Preise kontrolliere.

Die Bereitstellung der Vorprodukte, die Kontrolle über die Buchführung, ihre Nachfragemacht, all das schaffe Voraussetzungen für die Verschuldung der Kleinbauern. Das Unternehmen könne Produktionskosten diktieren, Produktionsrisiken weiterleiten und die Preise manipulieren. Daher würden die Unternehmen jene Position einnehmen, die zuvor der Großgrundbesitzer innehatte, der seine Pächter und die von ihm abhängigen Kleinbauern durch Kreditgewährung und Aufkaufen der Ernte kontrolliert habe. Angeblich sei der Vertragsanbau



So sieht IBON den Vertragsanbau.

ein »Werkzeug des Landraubes« und degradiere »kleine Landbesitzer zu bloßen Verwaltern ihres Landes«.

Diese Kritik basiert auf dem Grundsatz »Das Land denen, die es bebauen«, der die Diskussion über Agrarreform in Südostasien bisher bestimmt hat. Hier geht man von dem Ziel aus, Land aufzuteilen, so daß unabhängige Bauernfamilien auf diese Weise Nahrung produzieren und den Überschuß möglichst auch verkaufen können. Unter dieser Voraussetzung hebe Landbesitz Abhängigkeit auf und ermögliche Bauern und Pächtern die eigenständige Gründung einer Existenz in Wohlstand.

Aus meiner Sicht läßt diese Perspektive eine exakte Kenntnis der vielschichtigen Interessenlage im Bereich der Landwirtschaft in Mindanao vermissen. Außerdem verrät sie Unkenntnis über die organisatorischen und sozialen Merkmale von Integration.

Alle Bauern, die hauptsächlich Mais und Kopra (getrocknetes Kokosnussfleisch) produzieren, stehen in vielfältigen Beziehungen zum Zwischenhandel, den Banken, zur weiterverarbeitenden Industrie, den Landbesitzern und den Regierungsstellen. In meinen Augen wägen sie ihre Möglichkeiten im Zusammenhang hoher Investitionskosten, niedriger Abnahmepreise und den Zwängen, die durch Kreditaufnahme entstehen, genau ab. Die Integration ins globale Agrobusiness ist eine der Möglichkeiten, die sie ergreifen können — und sie ist nicht notwendigerweise eine, die ihnen schadet.

Meine Forschungen weisen darauf hin, daß die Integration von vertraglich gebundenen Bauern in die Weltwirtschaft weder bloß einen Modernisierungsprozeß von traditionell und rückständigen Bauern darstellt, aber auch nicht zwangsläufig Abhängigkeit und Ausbeutung zur Folge hat.

Das bedeutet nicht, daß das Vertragsverhältnis eines zwischen zwei gleichberechtigten Partnern ist. Natürlich wissen die Bauern um die Möglichkeit der Unternehmen, die Preise zu beeinflussen und die Vorprodukte zu überteuern. Gleichermaßen aber wissen die Bauern, daß sich erwiesen hat, daß ihnen der Vertragsanbau mehr Einkommen

bringt, was sie kaum zurückweisen können.

Ich bezweifle hingegen, ob Schuldknechtschaft die wahre Natur des Vertragsverhältnisses darstellt. Ich habe beobachtet, daß der Vertragsanbau auch kleinen und mittelgroßen Bauern ermöglicht, in ihre Betriebe wie auch in die Bildung ihrer Kinder zu investieren. Die Vielfalt der beteiligten Akteure macht es schwierig zu bestimmen, welcher von ihnen die Produktionsverhältnisse kontrolliert.

## Erfolgskriterien

Meine empirische Forschungsarbeit beschäftigt sich speziell mit zwei Fällen von Vertragsanbauverhältnissen, nämlich dem Spargel- und dem Hybridmaisbau, die sich signifikant von der Bananenproduktion unterscheiden. Sie lassen mich zu dem Schluß kommen, daß das Ergebnis von Integration und Vertragsanbau weitgehend von drei Faktoren bestimmt wird.

Erstens müssen alle finanziellen Vorgänge, also Kreditvergabe, Preisgestaltung, Buchführung und Wertbestimmung gehören, transparent sein. Und die Vertragsbedingungen müssen zwischen den Beteiligten selber ausgehandelt werden.

Erstaunlicherweise finanziert die philippinische Regierung, durch die Landbank vertreten — hauptsächlich Modernisierungsprogramme, ohne explizit einseitige Vertragsverhältnisse zu Ungunsten der Bauern zu vermeiden.

Zweitens erfordert der gemeinhin arbeitsintensive Anbau von landwirtschaftlichen Exportprodukten eine sorgfältige Beachtung der Arbeitsbedingungen auf den Feldern. So werden die Vertragsbauern als Arbeitgeber mit neuen Aufgaben konfrontiert. Sie müssen die Landarbeiter auf den Feldern in ihre Arbeit einweisen und sie auch überwachen.<sup>2</sup>

Die Bezahlung und Anleitung von Lohnarbeitern ist eng mit der Erzeugung von qualitativ hochwertiger und ökonomisch rentabler Produkte verbunden. Wo der Vertragsanbau scheitert, übernehmen die Firmen möglicherweise die Re-

gie. Dann wird aus dem Vertragsbauern ein bloßer Vorarbeiter.

Die Tauglichkeit des Vertragsanbaus hängt drittens von der Fähigkeit der Bauern wie auch der Firmen ab, die Produktionsprobleme zu lösen. Um hier zu einem positiven Ergebnis zu kommen, müssen die verschiedenen Partner eng zusammenarbeiten und ihre jeweiligen Kompetenzen aufeinander abstimmen. Die Techniker, die in den Firmen sozusagen an vorderster Front arbeiten, spielen bei der Abstimmung der praktischen Erfordernisse der Feldarbeit und den strategischen Firmenentscheidungen im Blick auf Märkte und Produkte eine Schlüsselrolle. Die beim Vertragsanbau anfallende Aufgabenverteilung kann für die Lösung dringender Probleme hinderlich sein, wenn zum Beispiel die Forschungsabteilung mit den Problemen auf den Feldern wenig vertraut ist.

Allerdings hängen auch die Erfolge der Firmen von den Arbeitsleistungen der Vertragsbauern ab, darum sind beide Seiten an einer Verbesserung der Produktionsmethoden interessiert.

Übersetzung: Klaus Schmidt

## Anmerkungen

- 1) Der Originaltitel lautet: *Contract growing: Intensifying TNC control in Philippine agriculture.*
- 2) Der Einsatz von Lohnarbeit in kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben ist ein blinder Fleck der philippinischen Landwirtschaft. Die gängige Annahme ist, daß die philippinische Landwirtschaft sich auf Familien als Produzenten stützt, nur Plantagen beschäftigten Lohnarbeiter. Dagegen ist Gelegenheitsarbeit in Wirklichkeit weit verbreitet. Gewerkschaften und Arbeitsorganisationen aber konzentrieren sich bloß auf die formellen Arbeitsverhältnisse in der Industrie und den Plantagen.