

# Land in Sicht? — Landreform und Landnutzung in neoliberalerem Umfeld

## Das Landreformprogramm — Schwach auf der Brust

von Niklas Reese

*Die Philippinen sind eine Feudalgesellschaft. Seit spanischen Zeiten hat sich eine kleine landbesitzende Klasse herausgebildet, die weite Teile des Ackerlandes besitzt oder kontrolliert — und die Mehrheit der Landbevölkerung lebte als Landarbeiterinnen oder als Pächter in Abhängigkeit von ihnen. Daran haben die zahlreichen Landreformprogramme dieses Jahrhunderts nichts geändert.*

1988 — nach dem Sturz der Marcos-Diktatur sollte sich das ändern. Ein »umfassendes Agrarreformprogramm« (CARP) wurde vom Kongreß verabschiedet und sollte alles landwirtschaftlich nutzbare (nicht bloß genutzte) Land erfassen. So deckte CARP zu Beginn 10,3 Millionen Hektar Land ab. Zugute kommen sollte es allen Landlosen (d.h. allen, die weniger als drei Hektar ihr eigen nennen); bevorzugt denjenigen, die das Land bebauen, dann den Saisonkräften und schließlich allen Landlosen.

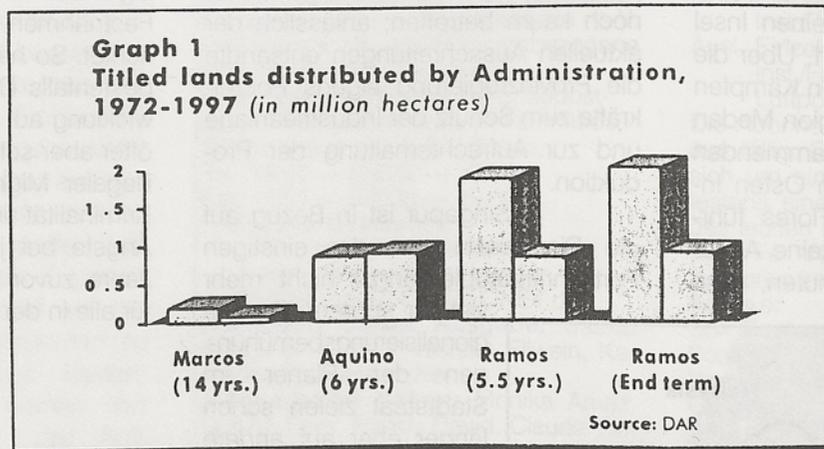
Das CARP hatte von Anfang an seine Probleme etwa, daß die Feudalherren zu Marktpreisen entschädigt werden. Das tun Bauern, die 85 Prozent des Kaufpreises der Landbank zurückerstatten müssen. CARP geriet mehr eine Immobilien-transaktion.

Auch andere Fakten lassen es fraglich erscheinen, ob das CARP als Landreform im eigentlichen Sinne bezeichnet werden kann — also als eine Reform, die neben ökonomi-

scher Entwicklung auch soziale Gerechtigkeit (sprich eine Korrektur der ungleichen Kontrolle über die Ressourcen) und politische Demokratisierung zum Ziel hat.

So sollte der private Landbesitz erst in der letzten Phase verteilt

weitere Schlupflöcher in das Gesetz ein. So wurde die Bilanz zunehmend magerer — von den ursprünglich vorgesehenen 10,3 Millionen Hektar sind 8,3 Millionen übriggeblieben. An der ungleichen Landverteilung hat sich auch in den letzten zehn Jahren in den Philippinen wenig geändert. 5,5 Prozent der Bevölkerung besitzen 1998 44 Prozent des landwirtschaftlich genutzten Landes (und die obersten 0,18 Prozent gar 16,36 Prozent des Landes!).



werden. Die großen Plantagen und andere gewerblichen landwirtschaftlichen Güter wurden für 10 Jahre von der Landreform ausgenommen. Die Landbesitzer und ihre Günstlinge hatten also genug Zeit, nach Wegen zu suchen, wie sie ihre Ländereien von der Landreform verschonen könnten. Der von ihnen dominierte Kongreß (168 der 199 Abgeordneten des ersten Nach-Marcos-Kongresses stammten aus diesem Umfeld) baute

Vor allem Landflächen wurden bislang erworben und verteilt, bei denen man auf geringen Widerstand stieß, d.h. öffentliches Land, ungenutztes privates Land und freiwillig

*Niklas Reese ist Theologe und Soziologe. Er ist Vorstandsmitglied des philippinenbüro und hielt sich 1999 für ein halbes Jahr als Praktikant der Menschenrechtsorganisation TFDP in den Philippinen auf.*

aus: IBON v. 21.9.1999, S. 3

**Wer kontrolliert das Land?**

verkauft Land. Das Instrument der Zwangsenteignung wurde bislang kaum genutzt. Über 1,6 Millionen ha müssen noch erfaßt und verteilt werden — vor allem die Zucker- und Kokosnußplantagen, Hort des Feudalismus alter Provenienz. Auch ist noch kein einziger Hektar der Fruchtplantagen auf Mindanao enteignet worden.

Dennoch gelten 58 Prozent der 8,3 Millionen Hektar als verteilt (35 Prozent sind bislang wirklich in den Händen der Bauern). Wenn Ländereien nicht Eigentum der Bauern werden (non-land-transfer-Programme), gelten sie als »reformiert« Das betrifft etwa Flächen, die zu den sogenannten korporativen und joint-venture-Modellen gehören.

Hier wird Land nicht verteilt, sondern den Bauern bloß ein 30prozentiger Anteil an der Firma bzw. den Unternehmensaktien gewährt. Die Kontrolle über Land, Anbau und Unternehmensentscheidungen bleibt weiterhin beim Mehrheitsaktionär, dem alten Feudalherren. Ähnliche Fälle erfüllter Landreform: Bauern können wirtschaftlich nicht überleben und müssen ihr Land wieder an den Landherrn zurückvermieten oder machen ihn zum Verwalter ihres Landes — und verdingen sich wieder als Landarbeiter auf seinem Gut. Für Präsident Estrada sind dies die Modelle der Zukunft.

## Gefahren

Heute sehen sich die Verfechter der CARP-Umsetzung vor allem mit drei Problemen konfrontiert. Verschleppung; Ausschluß des Landes und die zunehmende Landkonversion.

**Verschleppung:** GroßgrundbesitzerInnen verzögern die Verteilung des Landes auf vielfältige Weise — sie erwirken einstweilige Verfügungen. Oder sie zäunen das Gelände ein und verhindern mit ihren Privatarmeen die Inbesitznahme des Landes. Gerade die lokalen und regionalen Büros des Agrarreformministeriums (DAR) arbeiten sehr langsam und verschleppen zuweilen die Anträge bewußt — zugunsten des

GroßgrundbesitzerInnen. So bedarf es Monate — ja in der Regel Jahre — bis endlich ein bereits für Landreformtaugliches Stück Land auch in die Kontrolle der Bauern kommt ( zur Zeit betrifft dies 18 000 ha.) — Jahre, die auch wieder zu einer Ausnahme des Landes vom CARP oder zur Konversion genutzt werden können.



**Ausschluß:** Landbesitzer vertreiben die Pächter vom Land und geben dann vor, auf dem Land arbeiten keine Bauern, die als CARP-Berechtigte in Frage kämen. Landbesitzer fällen (illegalerweise) Kokosnußpalmen und behaupten dann, das Land werde nicht bewirtschaftet, sei gar für Landwirtschaft ungeeignet. Oder sie vertreiben die alten und installieren neue, ihnen genehme Pächter, die keine Anträge auf Landreform stellen. Widerständige Pächter werden mit falschen Anklagen überhäuft.

## Landkonversion

Die größte Gefahr für die Landreform jedoch ist die Umwandlung von landwirtschaftlich genutztem Land für nicht-landwirtschaftliche Zwecke (Industrieansiedlungen, Wohnungsbau, Freizeiteinrichtungen) — besonders durch das Programm Philippines 2000 zu einer solchen. Wurden 1991 nur knapp 5000 Hektar vom DAR zur Konversion freigegeben, sind bis 1997 bereits 57000 Hektar auf legalem Wege umgewandelt worden. Illegale Konversionen sind weit verbreitet und summieren sich bis dato auf ca. 200 000 Hektar. Das ist zwar streng verboten, aber die Aufsichtsbehörden bleiben untätig, nicht zuletzt auch weil sie gehalten sind, bei zukunftssträchtigen Projekten, die im Rahmen von »Philippines

2000« Priorität genießen, ein Auge zuzudrücken. Weil sich Landumwandlungen in einem dermaßen erschreckenden Ausmaß häufen und dabei jede Menge Bestechungsgelder fließen, hat Präsident Estrada Anfang Januar bis auf Weiteres jegliche Umwandlung untersagt. Jede Konversion über 20 Hektar soll nun direkt von ihm genehmigt werden.

Konversion ist ein Phänomen, das vor allem in den Provinzen mit hoher Verstädterung und denen, die im Umland der großen Städte liegen, auftritt. Die Ausweitung der Städte, die forcierte Förderung industrieller Ansiedlungen, die touristische Erschließung lassen Land, das sich zuvor nur zur Landwirtschaft eignete, wertvoll werden, weil

plötzlich Verwendungskonkurrenz (und somit ein Markt für Land) entsteht. Boden in Manila wird zu teuer, die Investoren weichen ins Umland aus, von dort werden dann andere Projekte im Dominoeffekt in noch entferntere Provinzen abgedrängt und verdrängen dort die Bauern von ihrem Land. Landumwandlung führt zu Verlust von fruchtbarem Land; marginales Land wird mit mehr Aufwand nun urbar gemacht, Waldbestände weiter dezimiert. Für jeden Hektar fruchtbaren Landes, der nicht mehr zur Verfügung steht, müssen zwischen drei und fünf Hektar Wald gefällt werden. Die Fläche des Landes, das der Versorgung des heimischen Marktes mit Reis und anderen Lebensmitteln dient, nimmt durch Landkonversion weiter ab. Und so ist es kaum verwunderlich, daß die Provinzen mit hoher Umwandlung von Land auch am ehesten von Engpässen in der Nahrungsmittelversorgung betroffen sind.

In den Provinzen mit landwirtschaftlich genutztem Bodeen ist es die Umwandlung von Reisfeldern in »agroindustrielle« Nutzung, d.h. der Anbau von »hochwertigen Landfrüchten« (HVCs: high value crops), die für eine andere Form der Landkonversion sorgt. Im strengen Sinne zwar keine Land- sondern eine Anbaukonversion — sie gefährdet aber in gleichem Masse die Nahrungsmittelversorgung und schließt das Land eventuell von der Landreform aus.

aus: IBON v. 21.9.1999, S. 2

## CALABARZON — ein leuchtendes Vorbild?

In CALABARZON — den Provinzen südlich von Manila, die per Dekret zu Industrialisierungsförderzonen erklärt wurden — ist die Landkonversion am weitesten fortgeschritten. In Cavite, der Nachbarprovinz Metro Manilas und früher eine der Reisschüsseln des Landes, sind 80 Prozent des Landes bereits umgewandelt, 90 Prozent davon auf illegalem Wege. Weitverbreitete Folge: Die Bauernfamilien werden von ihrem Land verdrängt (in CALABARZON sind 100000 Familien betroffen) und entwurzelt. Für ausreichende Entschädigung ist kaum gesorgt. Die neuangesiedelten Industrien und Gewerbe absorbieren nur wenige der Bauern und Bäuerinnen, nicht zuletzt, weil diese ohne Ausbildung und nachgefragte Fertigkeiten sind. Das führt zu Landflucht und einem weiteren Anwachsen der städtischen Armen. Gewalt, Einschüchterung und politische Morde sind zur Durchsetzung dieser Industrialisierungspolitik an der Tagesordnung. Die Renditen des Strukturwandels kamen im Wesentlichen den Eliten und eine ihr genehmen Mittelklasse zugute. Noch 1996 lebten in CALABARZON weiterhin 55 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, auch wenn das Durchschnittseinkommen weit überdurchschnittlich ist.<sup>1</sup>

## Landnutzung — durchdacht!

Was wäre zu tun? Industrialisierung und Entwicklung setzt Landkonversion voraus, so sagt Riza Bernabe vom Philippine Peasant Institute. Eine einheitliche, durchdachte Land- und Wassernutzungspolitik sei vonnöten, um eine unkontrollierte Ausdehnung zu vermeiden. Eine Politik, die lokalen Gemeinschaften Vor-

rang einräumt und auf eine langfristige Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität ausgerichtet ist,<sup>2</sup> die nicht einseitig HVCs und chemieintensive Landwirtschaft bevorzugt, sondern eher einen nachhaltigen, boden- und umweltfreundlichen, vielfältigen, selbstversorgenden Anbau fördert. Und die auf keinen Fall erstklassiges landwirtschaftliches Land (d.h. überdurchschnittlich fruchtbares und bewässertes Land) zur Konversion freigibt. Ein solcher Land Use Code ist in der Diskussion — und kann auf die aktive Unterstützung des Präsidenten hoffen.

## Bodenreform ist noch nicht LANDreform

Die Verteilung des Landes ist nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einer wirklichen Reform des Agrarsektors. Nur wenn ein ökonomisches Umfeld geschaffen wird, das den Bauern ermöglicht, auf eigenen Füßen zu stehen und frei zu bleiben, kann von einer Landreform die Rede sein. Ausbau der Infrastruktur und Vermarktungschancen, Weiterbildung, Reform der Besitzverhältnisse im Bereich Bewässerung, Weiterverarbeitung, Kreditwesen — ohne solche Umgestaltung des ökonomischen Umfelds wird niemand gestärkt, Landbesitz nicht demokratisiert, werden sich früher oder später die alten Produktionsverhältnisse wieder einstellen.

Teile der Gelder des CARP waren stets zur Reform dieser »unterstützenden Leistungen« vorgesehen. Und es gibt weiterhin viel zu tun. Bislang wurden zum Beispiel die Bewässerungssysteme nur unzureichend ausgebaut (von 3,1 Millionen Hektar bewässerbarem Land sind erst 1,2 Millionen bewässert) — und die Kanäle sind weitgehend immer noch in privaten Händen, d.h. in den Händen der alten Landeliten.

Aber diesem Teil des Agrarreformprogramms geht zunehmend das Geld aus. Nahezu alle verbleibenden Gelder für die »unterstützenden Leistungen« fließen in die ARCs und machen diese weltmarktauglich. Haushaltsknappheit und neoliberale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik lassen den Staat wieder das Heil in der Privatisierung suchen. So gedenkt die Erap-Regierung, beim Landerwerb den Empfehlungen (Direktiven?) der Weltbank zu folgen und wieder mehr auf Marktlösungen zu setzen. »Market assisted reform« heißt das Zauberwort, das auf kaufkräftige Käufer (was kaum die Kleinbauern sein dürften) und verkaufswillige Landbesitzer setzt. Auch bei den »unterstützenden Leistungen« soll wieder fast ausschließlich der Markt regieren. Jedoch: Dem Markt Landerwerb, Kreditwesen und Bewässerung zu überlassen kann bei beharrlichen Wirtschaftsstrukturen nur bedeuten, daß sich die Stärksten durchsetzen.

## Der Vertragsanbau

Ein Beispiel für eine solche Entwicklung ist der Vertragsanbau (contract growing) — de facto nur eine neue Form von Abhängigkeit und Schuldknechtschaft. Das Land gehört zwar den Kleinbauern und -bäuerinnen, aber alle Zulieferdienste wie Traktoren, Sprühflugzeuge, Verpackungseinrichtungen oder die Kühlboote für den Bananentransport sind weiterhin im Besitz der Großunternehmen. Diese schließen mit einzelnen Bauern Produktionsverträge. Die Konzerne bestimmen Anbau, Düngung und die (überhöhten) Preise für die von ihnen gelieferten Vorprodukte und die unter dem Marktpreis liegenden Preise für die Endprodukte. Zudem müssen sich die Bauern auf lange Vertragszeiten einlassen, reine Knebelverträge!

In Davao hat ein multinationaler Konzern (Stanfilco) die Bauern aktiv im Landkampf unterstützt, weil er sich von einer Reform der Eigentumsverhältnisse, von selbständigen Bauern bessere Profitancen versprach. Der Konzern muß kein Land kaufen, keine Arbeiter anheuern und nicht mit Gewerkschaften verhandeln, kann das Risiko auf die Kleinbauern abwälzen und sich bei ungünstiger



Marktlage aus dem Vertrag zurückziehen.

Bodenreform ist nicht automatisch emanzipatorisch und sozial — sondern kann sehr wohl auch neoliberal von Wachstumsdenken und einem höheren Profit- und Verwertungsinteresse motiviert sein.

Da die Nachfrage nach philippinischen Bananen wächst (von 1990 bis 1996 um 13 Prozent) und für andere exportorientierte Produkte (cash crops) ähnliche Vereinbarungen gelten (Spargel, Ananas, Tierfutter, Schnittblumen), ist auch mit einer Ausweitung dieser Ausbeutungsverträge zu rechnen.

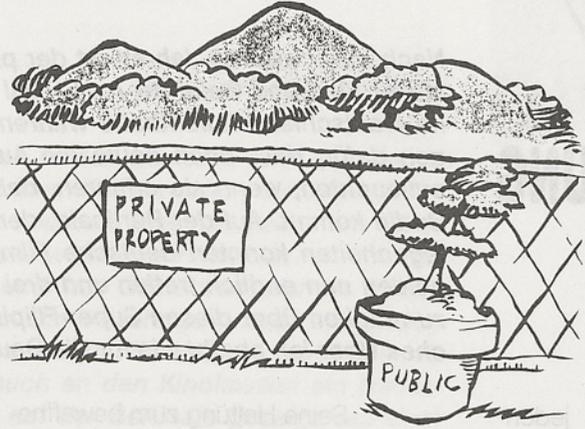
## Philippines 2000 — die Rationalität hinter den Entwicklungen!?

Die Landreform findet in einem feindlichen ökonomischen Umfeld statt. Die neoliberalen Imperative der Strukturanpassungsprogramme haben die Administrationen unter Aquino, Ramos und nun auch Estrada dazu gezwungen, eine Entwicklungsstrategie zu verfolgen, die auf direkten ausländischen Investitionen, auf Devisenüberweisungen von ArbeitsmigrantInnen basiert. Und auf einer zunehmenden Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Anbau von Produkten auszurichten, die intensiv angebaut werden können, von hohem Wert sind und viele Devisen einbringen, also auf dem Weltmarkt verkauft werden können (low volume, high value, dollar-earning).<sup>3</sup> Das bedeutet: Die Marktkräfte werden transnationale und große nationale Unternehmen noch stärker privilegieren. Think big!

Der Agrarsektor der Philippinen ist im Zuge des GATT-Abkommens und der Strukturanpassungsprogramme weitgehend überhastet und konzeptionslos liberalisiert und unvorbereitet der Weltmarktkonkurrenz ausgeliefert worden — und damit chancenlos. Praktisch alle Beihilfen für Kleinbauern wurden gestrichen — und der Import von landwirtschaftlichen Produkten wurde liberalisiert. Das zerstört die Märkte und die ökonomischen Chancen der kleinen Leute.

Wird die Erap-Regierung gegensteuern? Sie hat Positives verlauten lassen, etwa das Moratorium der

Landumwandlungen; die Ankündigung einer nationalen Landnutzungsordnung und eine erklärte Präferenz für den Agrarsektor. Aber manches spricht auch dagegen. Die Bevorzugung des Joint-Venture-Modells, die geplante Liberalisierung der Nahrungsmittelversorgung und



aus: IBON v. 21.9.1999, S. 3

-importe, die verstärkte Ausrichtung der »unterstützenden Leistungen« am Markt oder Pläne, Ausländern Landbesitz zu erlauben.

Das reformfreundige Agrarreformministerium nennt seinen Versuch, sich im neoliberalen Umfeld zu behaupten, »Bibingka-Strategie nach einem Kuchen, der von oben und von unten gebacken wird. Sie versucht, »in einem feindlichen politischen Umfeld durch eine positive Interaktion von reformfreundigen Ministerialbürokratien von oben und sozialen Bewegungen (NGOs, POs) von unten sich gegen den Widerstand der landbesitzenden Klassen durchzusetzen« (June Borrás). Und ihre Entschlossenheit zeigt durchaus Erfolge. Korrupte oder voreingenommene DAR-Beamte, werden entlassen, illegale Landumwandlungen, werden rückgängig gemacht, Landverteilung und Titelvergabe an Bauern, wird forciert. An der andauernden ungerechten Situation im Agrarsektor ändert dies jedoch nichts Grundlegendes.

## Alternativen

Die vorherrschende Form von Globalisierung zementiert den Status quo, vermehrt sozialer Ungleichheit und verhindert eine eigenständige und humane Lebenssicherung und Selbstbestimmung der Landbevölkerung.

In einem solchen Umfeld ist eine Wirtschafts- und Agrarpolitik ratsamer, die auf Selbstversorgung, Diversifizierung und regionalisierte, d.h. auch (selektiv) vor Weltmarktkonkurrenz geschützte, von ihr abgekoppelte Märkte setzt, selbst wenn dieser Weg »unproduktiver« wäre als eine

stark arbeitsteilige und spezialisierte, allein an den Verkaufserfolgen orientierte Wirtschaft. Letztere kann nur der propagieren, der an Verteilungsrelationen nicht interessiert ist: der Neoliberalismus und die neoklassische Ökonomik. Ein integrativer, gemeinschaftsorientierter (community based) und nachhaltiger Ansatz wird ungleicher Ressourcenverteilung,

Unterbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Landflucht — also der Armut — eher Abhilfe verschaffen.

Eine an solchen Maximen orientierte Agrarpolitik muß ernst machen mit einer grundlegenden Neuverteilung des Landes, aber sie muß auch die Versorgungsleistungen demokratisieren — und damit die gesellschaftlichen Ressourcen gerechter verteilen.

## Anmerkungen

- 1) Siehe Sheila S. Coronells Artikel 'The Killing Fields of Commerce' - in: BOSS — 5 Cases Studies of Local Politics in the Philippines.
- 2) Die zentralen Faktoren von 'Ernährungssouveränität' sind: Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Stabilität, Eigenständigkeit (availability, accessibility, stability, self-sufficiency)
- 3) So der MTADP, das landwirtschaftliche Unterprogramm von Philippines 2000. Und der High Value Crops Development Act von 1995 drängt die Bauern dazu, den traditionellen Anbau (Reis, Korn, Kokosnüsse ...) zugunsten von HVCs aufzugeben und richtet die landwirtschaftlichen Kreditprogramme ganz auf diesen Sektor aus.