

Philippinen – Der lange Kampf um Landverteilung auf der Hacienda Luisita



Seit den 1980er Jahren fordern die ArbeiterInnen der Zuckerrohrplantage *Hacienda Luisita* auf den Philippinen ihr in der Verfassung verankertes Recht ein, das Land zu besitzen, das sie bestellen. Doch die Präsidentenfamilie, der das Grundstück gehört, hat immer wieder versucht, dessen Verteilung zu umgehen. Proteste wurden gewaltsam unterdrückt, Gewerkschafter und UnterstützerInnen der Protestierenden ermordet. Nach einem Gerichtsurteil im Jahr 2012 zugunsten der ArbeiterInnen hat die Behörde für Agrarreformen (*Department on Agrarian Reform, DAR*) mit den Vorbereitungen der Umverteilung begonnen. Sie ignoriert bei der Umsetzung jedoch die Forderungen der Betroffenen.



Geschichte der *Hacienda Luisita*

Die nördlich von Manila gelegene, rund 6.000 Hektar große Plantage befand sich zu Kolonialzeiten im Besitz der spanischen Krone und diente vornehmlich dem Tabakanbau. 1882 wurde sie von der spanischen *Compañía General de Tabacos de Filipinas* gekauft. In den 1920er Jahren wurde die Produktion auf den inzwischen profitabler gewordenen Anbau von Zuckerrohr umgestellt und zusätzlich die Zuckerfabrik *Central Azucarera de Tarlac* gebaut. Im Jahr 1957 erwarb Jose Cojuangco, Sr., Vater der ehemaligen Präsidentin Corazon ‚Cory‘ Cojuangco Aquino und Großvater des amtierenden Präsidenten Benigno ‚Noy‘ Aquino III. mit Unterstützung der damaligen Regierung sowohl die Plantage als auch die Fabrik.

Die Darlehen über mehrere Millionen US Dollar, die Cojuangco mithilfe der philippinischen Zentralbank und dem *Government Services Insurance System (GSIS)* für den Kauf erhielt, waren an die Bedingung geknüpft, die Plantage innerhalb von zehn Jah-

ren gegen einen angemessenen Kaufpreis an die PächterInnen abzugeben.¹ 1967 war die Hacienda jedoch immer noch fest in der Hand der Familie Cojuangco. Auf Nachfragen der Regierung verkündete sie wiederholt, eine Verteilung sei nicht möglich, da es gar keine PächterInnen gebe, nur FarmarbeiterInnen. Viele der Berechtigten waren jedoch beides: FarmarbeiterInnen und PächterInnen zugleich.

In den 80er Jahren wurde unter der diktatorischen Regierung Ferdinand Marcos‘ die Übergabe der *Hacienda Luisita* an das Ministerium für Agrarreform gerichtlich angeordnet, um das Land gemäß der ursprünglichen Kaufbedingungen zu verteilen. Die Familie Cojuangco ging jedoch in Berufung, das Urteil wurde nicht vollstreckt.²

¹ Central Bank Monetary Board Resolution No.1240 sowie GSIS Resolution No.1085, No.3202 und No.356.

² GMA News: “Hacienda Luisita’s past haunts Noy’s future”, 18. Januar 2010 <http://www.gmanetwork.com/news/story/181877/news/specialreports/hacienda-luisita-s-past-haunts-noynoy-s-future>.

CARP – Agrarreform mit Schlupflöchern

Nach dem von Massenprotesten begleiteten Regierungswechsel (People Power Revolution) und der Flucht Ferdinand Marcos', übernahm Corazon Aquino 1986 das Präsidentenamt. Landreform und die Forderung „Land to the tiller“ (auf deutsch in etwa: Land denen, die es bebauen) waren wichtige Wahlkampfthemen für Aquino. In einer Rede vom 16. Januar 1986 erklärte sie: „Sie werden mich wahrscheinlich fragen: Werde ich das auch auf die *Hacienda Luisita* meiner Familie anwenden? Meine Antwort ist: Ja.“³

In der neuen Verfassung der Philippinen, die nur wenige Wochen später in Kraft trat, wird der Staat dazu verpflichtet, eine Agrarreform durchzuführen, die in dem Recht der Bauern/Bäuerinnen und formell beschäftigten FarmarbeiterInnen begründet ist, einzeln oder kollektiv das Land zu besitzen, das sie bestellen.⁴ Präsidentin Aquino skizzierte nur wenige Monate nach Inkrafttreten der neuen Verfassung in der Präsidialen Bekanntmachung Nr. 131 sowie der Durchführungsverordnung Nr. 229 die neue Agrarreform. Enthalten war allerdings eine Neuerung, die in der Verfassung bis dahin nicht vorgesehen war: Die Landverteilung an Begünstigte konnte auch in Form von Kapitalanteilen im Wert des ihnen zustehenden Grundstückes vorgenommen werden. Mit der Einführung dieser neuen Agrarreform, des *Comprehensive Agrarian Reform Program* (CARP) im Juni 1988, wurde diese Regelung gesetzlich übernommen.⁵

Landverteilung ohne Land – Die Anwendung der SDO auf der *Hacienda Luisita*

Auch auf die *Hacienda Luisita* wollte die Familie Cojuangco über die neu gegründete Firma *Hacienda Luisita Incorporated* die Kapitalanteilsoption (*Stock Distribution Option*, SDO) anwenden. Bei zwei Abstimmungen im Jahr 1989 stimmte eine große Mehrheit der Anspruchsberechtigten für die Ausgabe in Kapitalanteilen. Eine spätere Untersuchung der *Task Force Luisita* des DAR vom 23. September 2005 kam jedoch zu dem Schluss, dass *Hacienda Luisita Incorporated* die Anspruchsberechtigten dazu verleitete, für die SDO zu stimmen, indem sie diese als die profitablere Lösung erscheinen ließ.⁶ Schon bald zeigten sich auch die Probleme dieser Abmachung: Die Verteilung der Anteile wurde auf einen Zeitraum von 30 Jahren angelegt, in der Zwischenzeit wurden bereits 500 Hektar des ursprünglich erfassten Landes zur kommerziellen und industriellen Nutzung umgewandelt und damit der Verteilung entzogen. Auch verkündete das Unternehmen bald Verluste und kürzte sowohl den Lohn als auch die Arbeitszeit der ArbeiterInnen. Da der Anspruch auf Verteilung aber auf geleisteten Arbeitstagen basierte, gefährdete dies für viele ArbeiterInnen sowohl ihre Chance auf die Ausgabe ihrer Anteile

als auch ihren Lebensunterhalt. Viele ArbeiterInnen wurden schlichtweg entlassen und verloren damit ihr Einkommen und jede Aussicht auf eine Ausgabe ihrer Anteile. Die mit der SDO verbundenen Missstände veranlassten Gewerkschaftsführer im Jahr 2003 dazu, eine Petition zur Aufhebung der SDO und zum Stopp der Landumwandlungen einzureichen.

Agrarreform auf den Philippinen

Die extrem ungleiche Landverteilung auf den Philippinen hat ihre Wurzeln in der spanischen Kolonialherrschaft. Noch 1988 kontrollierten nur 20 Prozent der Bevölkerung 80 Prozent des Landes.⁷

CARP (*Comprehensive Agrarian Reform Program*), das 1988 in Kraft trat und 1998 um 10 Jahre verlängert wurde, sollte als bisher weitreichendstes Landreformprogramm soziale Gerechtigkeit und ländliche Entwicklung fördern.⁸ Alles landwirtschaftlich nutzbare Land über einer Größe von fünf Hektar sollte nach angemessener Entschädigung der Besitzer an Landlose und LandarbeiterInnen verteilt werden. Doch CARP beinhaltete auch einige Schlupflöcher, die es LandbesitzerInnen ermöglichten, die Landverteilung zu umgehen bzw. nach ihren Vorstellungen und zu ihrem Nutzen zu gestalten. Dazu gehörte neben der Kapitalanteils-Option auch die Möglichkeit, Agrarland anderen Produktionsformen bereit zu stellen und zum Beispiel in Industriegebiete umzuwandeln.

CARPER (*Comprehensive Agrarian Reform Program Extension with Reforms*), eine fünfjährige Verlängerung von CARP mit Reformen, läuft 2014 aus.

Obwohl laut offiziellen Zahlen 90 Prozent des gesamten Zielwerts an Agrarland an über zwei Millionen Begünstigte verteilt wurden, erweist sich besonders die letzte Phase des Programms als kritisch. Die Regierung Benigno Aquino III. weist eine Erfolgsrate von nur fünf Prozent gegenüber ihrer Zielsetzung auf – die schlechteste seit Beginn des Programms. Auch das DAR gab schon 2011 zu, die Ziele bis 2014 nicht erreichen zu können. Eine neue Deadline wurde auf 2016 angesetzt, dem Ende von Aquinos Amtszeit.⁹

Das *Hacienda Luisita*-Massaker

Nach gescheiterten Verhandlungen und einer Ankündigung des Managements von *Hacienda Luisita*, 327 Arbeitskräfte abzubauen, folgten am 6. November 2004 über 5.000 ArbeiterInnen dem gemeinsamen Streikaufruf der Gewerkschaft der PlantagenarbeiterInnen (*United Luisita Workers Union*, ULWU) und der Gewerkschaft der ArbeiterInnen der Zuckerfabrik (*Central Azucarera de Tarlac Labor Union*, CATLU). Daraufhin verkündete die Behörde für Arbeit und Beschäftigung (*Department of Labor and Employment*, DOLE) am 10. November eine umstrittene Regelung, die

³ Ebd.

⁴ Philippinische Verfassung von 1987, Artikel 13 Absatz 4.

⁵ CARL (Republic Act No. 6657) Kapitel 1 Abschnitt 3a sowie Abschnitt 31.

⁶ Siehe Fußnote 64 der GR No. 171101 Decision vom 5. Juli 2011, <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2011/july2011/171101.htm>.

⁷ Land Watch Asia. Campaign Update 2010-2011 http://www.angoc.org/portal/wp-content/uploads/2012/06/05/land-watch-asia-campaign-updates/Philippines_wissn.pdf.

⁸ CARL (Republic Act No. 6657) Kapitel 1 Absatz 2.

⁹ Focus on the Global South with the Save Agrarian Reform Alliance: The State of Agrarian Reform under President Benigno Aquino III's Government. 2013.

unter anderem den Einsatz des Militärs bei Streiks legalisiert, jedoch nur im Fall einer Gefährdung nationaler Interessen erlaubt (Assumption of Jurisdiction). Laut DOLE war dieser Fall aufgrund der hohen Bedeutung der Hacienda für die nationale Zuckerproduktion gegeben. In Wirklichkeit machte die Plantage jedoch nur 3,9 Prozent der nationalen Produktion an rohem Zucker und 7,5 Prozent der nationalen Produktion an raffiniertem Zucker aus.¹⁰ Um eine drohende Zwangsäumung zu verhindern schlossen sich den Streikenden Tausende AnwohnerInnen und SympathisantInnen an.

Nachdem ein zweiter gewaltsamer Räumungsversuch der Polizei gescheitert war, kam am 16. November 2004 das Militär als Verstärkung hinzu.¹¹ Die Folgen dieses Einsatzes waren sieben Tote und mindestens 121 Verletzte, darunter auch Kinder. Berichten zufolge starben noch weitere Menschen, deren Identität jedoch nicht festgestellt werden konnte. Polizei und Militär rechtfertigten den Einsatz damit, dass es Schüsse aus der Menge gegeben habe. Eine Videoaufnahme des Massakers sowie mehrere Zeugenaussagen widerlegten dies jedoch.¹² Auf eine Petition der ArbeiterInnen hin gründete das DAR am 25. November die Arbeitsgruppe der *Task Force Stock Distribution*, später in *Task Force Luisita* umbenannt, um die Gründe des Streiks zu erforschen. Auf weitere zehn AnführerInnen der ArbeiterInnen sowie UnterstützerInnen wurden in den folgenden Monaten Mordanschläge verübt.¹³

Die Aufhebung der SDO

Die *Task Force Luisita* des DAR empfahl in ihrem abschließenden Bericht vom 22. September 2005 die Aufhebung der *Stock Distribution Option* für *Hacienda Luisita*. Gründe für die Empfehlung waren, dass die SDO den Grundsätzen des Agrarreformgesetzes widerspreche, die Art der Anteilsverteilung höchst ungünstig für die ArbeiterInnen war und die ArbeiterInnen dahingehend irreführt wurden, die SDO als profitablere Lösung zu befürworten.¹⁴ Daraufhin ordnete das Aufsichtsgremium des CARP, der *Presidential Agrarian Reform Concil* (PARC), die Aufhebung der SDO auf der *Hacienda Luisita* sowie die Verteilung der Ländereien unter CARP an.¹⁵ Doch auch zur Umsetzung dieser Entscheidung kam es nicht, da die Conjuangco Familie im Juni 2006 eine einstweilige Verfügung (Temporary Restraining Order) vom Obersten Gerichtshof erwirkte. Der Verteilungsprozess war abermals blockiert.

10 Siehe GMA News. "Was Luisita's sugar mill indispensable to the national interest?" 26. Januar 2010 <http://www.gmanetwork.com/news/story/182525/news/specialreports/was-luisita-s-sugar-mill-indispensable-to-the-national-interest>.

11 GMA News. "How a workers' strike became the Luisita Massacre". 26. Januar 2010 <http://www.gmanetwork.com/news/story/182515/news/specialreports/how-a-workers-strike-became-the-luisita-massacre>.

12 Bulatlat.com. "Hacienda Luisita dispersal: Shots Were Fired During Lull in Scuffle" 5. Dezember 2004 <http://bulatlat.com/main/2004/12/05/hacienda-luisita-dispersal-shots-were-fired-during-lull-in-scuffle/#sthash.QPluHWsg.dpuf>.

13 GMA News. "After Luisita massacre, more killings linked to protest" 11. Februar 2010, sowie andere Zeitungsartikel von Bulatlat.com und Berichte der Asian Human Rights Commission.

14 Fußnote 64 der GR No. 171101 Decision vom 5. Juli 2011, <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2011/july2011/171101.htm>.

15 PARC Resolution No. 2005-32-01.

Erst am 5. Juli 2011 hob der Oberste Gerichtshof der Philippinen schließlich die einstweilige Verfügung von 2006 auf und bestätigte die Aufhebung der SDO auf der *Hacienda Luisita*.¹⁶ Das Urteil wurde am 24. April 2012 rechtskräftig, zusammen mit der Entscheidung, der Gewinn aus den bereits verkauften 500 Hektar müsse den ArbeiterInnen/PächterInnen ebenfalls ausgezahlt werden. Zusätzlich wurde die Entschädigung, die die BesitzerInnen von *Hacienda Luisita* erhalten sollten, auf die Wertschätzung von 1989 festgelegt, dem Jahr, in dem die SDO in Kraft trat.

Die Umverteilung droht zu scheitern

Am 27. Februar 2013 legte das DAR die Liste der Anspruchsberechtigten und der Größe des umzuverteilenden Landes vor. Demnach sollen nur rund 4.000 Hektar der ursprünglichen 6.435 Hektar an 6.212 Landarbeiterfamilien umverteilt werden, da einige Flächen bereits vor der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs in Gewerbegebiete, Industriezonen und Straßen umgewandelt worden waren. Darüber hinaus hat das DAR die Grundstücke gegen den Willen der ArbeiterInnen per Losverfahren zugeteilt. Die ArbeiterInnen wollen dagegen jene Grundstücke zugeteilt bekommen, auf denen sie bereits leben, Häuser gebaut haben und Nahrungsmittel für den eigenen Bedarf anbauen. Einige Familien haben Hypotheken auf Teile dieser Grundstücke aufgenommen, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren. Das Losverfahren lässt diese komplizierten Besitzverhältnisse völlig außer Acht, so dass die Interessengemeinschaft der ArbeiterInnen (*Farmworkers Agrarian Reform Movement*, FARM) Konflikte befürchtet.

Weiterhin kritisieren die ArbeiterInnen, dass die Grenzen der Grundstücke nur per Luftbildaufnahmen festgelegt wurden – ein Verfahren, das auch nach Aussage des DAR nicht genau ist.

Im September und Oktober 2013 hat das DAR 6.189 Familien (= 92 Prozent der Berechtigten) Besitztitel ausgehändigt.¹⁷ Die Grundstücke wurden ihnen aber noch nicht übergeben, da zunächst das Zuckerrohr abgeerntet werden soll. Die Erntezeit dauert von November bis April. Bis dahin erhalten die Familien keine Unterstützung, obwohl sie unter Hunger leiden.

Sorgen bereitet den ArbeiterInnen auch, dass das DAR ihnen vorschlägt, nach der Übergabe der Grundstücke weiterhin Zuckerrohr anzubauen, obwohl sie selbst lieber Getreide und Gemüse anpflanzen möchten. Sie befürchten, dass damit der erneuten Inbesitznahme des Landes durch die Aquino-Familie die Tür geöffnet werden soll.

16 G.R. No. 171101 vom 22. November 2011, <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2011/november2011/171101.htm>.

17 Certificate of Land Ownership Award (CLOA).

Menschenrechtsverletzungen auf Hacienda Luisita

Obwohl die Philippinen sowohl den *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Zivilpakt) als auch den *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Sozialpakt) ratifiziert haben, wurden im Laufe des langen Landkonflikts um die *Hacienda Luisita* mehrere dieser Rechte schwerwiegend verletzt.

Die Ermordung von mindestens sieben Menschen während des Massakers 2004 sowie von weiteren GewerkschafterInnen und ihren UnterstützerInnen stellt eine eklatante Verletzung des Rechts auf **Leben** (Art. 6, Zivilpakt) dar. Das gewaltsame Vorgehen gegen die Protestierenden verletzt außerdem ihr Recht auf **Gesundheit** (Art. 12, Sozialpakt).

Dass sowohl die Morde als auch die vielen Fälle von Körperverletzung bis heute nicht aufgeklärt und geahndet sind, bedeutet eine Verletzung des Rechts auf **Zugang zu Justiz** (Art. 14, Zivilpakt).

Die insbesondere gegen GewerkschafterInnen gerichtete Gewalt und Einschüchterung beschränkt das **Recht, sich friedlich zu versammeln** (Art 21, Zivilpakt) und **Gewerkschaften** zu bilden (Art 22, Zivilpakt).

Verletzung des Rechts auf Nahrung auf Hacienda Luisita

Artikel 11.2 des Sozialpakts enthält das Recht eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein. Dafür muss sowohl die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln als auch der Zugang zu Nahrungsmitteln, durch eigene Landwirtschaft oder durch den Einkauf von Lebensmitteln zu bezahlbaren Preisen gewährleistet sein.

Dadurch, dass viele PlantagenarbeiterInnen der *Hacienda Luisita* das ihnen zustehende Land noch immer nicht bestellen können, wird ihnen ihr Recht verwehrt, sich ihre Nahrung aus der direkten Eigenproduktion verfügbar zu machen. Sie sind zudem abhängig von der unsicheren und schlecht bezahlten Lohnarbeit auf der Plantage. Dies führt zu Hunger unter den betroffenen Familien. Es wird geschätzt, dass 5.000 der ArbeiterInnen-Familien nur zwei statt der normalen drei Mahlzeiten am Tag zu sich nehmen.

Auch der Nährstoffgehalt der Mahlzeiten ist unzureichend: Sie bestehen größtenteils aus Fertignudeln.

Die philippinische Regierung hat durch die mehrfache Verzögerung und Verhinderung der Landverteilung ihre Pflicht verletzt, das Recht auf Nahrung der Bevölkerung zu schützen und zu gewährleisten. Sie muss ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nun endlich nachkommen und die Landverteilung schnellstmöglich und langfristig wirksam durchführen.

Eine internationale Erklärung der Rechte von KleinbäuerInnen ist nötig

Der Fall *Hacienda Luisita* ist ein Beispiel dafür, wie Regierungen die Menschenrechte von LandarbeiterInnen und KleinbäuerInnen ignorieren und verletzen. Land wird zunehmend zur umkämpften Ressource. Mithilfe von Gesetzen, Erlassen und ineffizienten Kontrollmechanismen begünstigen Regierungen die einseitige Einflussnahme durch politische und wirtschaftliche Eliten, die sich Kontrolle über Land und seine Nutzung sichern wollen. Ineffiziente Justizwesen verhindern zusätzlich, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen Wiedergutmachung erlangen. Die kleinbäuerliche Bevölkerung ist dadurch faktisch schutzlos den Interessen von Unternehmen und Regierungen ausgesetzt.

Weil auch in anderen Ländern das Recht auf Nahrung und andere Menschenrechte von KleinbäuerInnen und ländlicher Bevölkerung überproportional verletzt werden, hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 27. September 2012 die Erarbeitung einer *Erklärung für die Rechte von KleinbäuerInnen und Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten*, beschlossen. Damit sollen alle Regierungen dazu aufgefordert werden, die Rechte der Landbevölkerung zu respektieren und gegenüber den Interessen privater Unternehmen zu schützen. Der beratende Ausschuss des Menschenrechtsrats hat den entsprechenden Entwurf von *La Vía Campesina*, der internationalen Organisation der KleinbäuerInnen, als Vorlage empfohlen. *La Vía Campesina* formuliert darin, welche Rechte KleinbäuerInnen benötigen, um sich ausreichend ernähren zu können. FIAN setzt sich dafür ein, dass die Erklärung im Menschenrechtsrat auf Basis dieser Vorlage erarbeitet wird.

FIAN Deutschland e.V.
Briedeler Strasse 13
50969 Köln

www.fian.de
fian@fian.de
Tel.: 0221-7020072

Köln, November 2013
Autorin: Lisa Schade
Redaktion: Gertrud Falk
Gestaltung: Uschi Strauß

Mit Recht KleinbäuerInnen schützen
www.kleinbauernrechte-jetzt.de

Mit freundlicher Unterstützung durch



FIAN, das FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk, ist die Internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung.



Die Verursacher des Hungers benennen
Den Hungernden Gehör verschaffen
Gemeinsam die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen