

Der *Natives Land Act* von 1913 und die Landreform in Südafrika heute

Mit dem 1913 verabschiedeten *Natives Land Act* (Act No. 27/1913), der die Aufteilung des verfügbaren Landes der weißen Minderheit Südafrikas neuregelte, wurde vor hundert Jahren der Grundstein für die systematische Entrechtung und wirtschaftliche Entmündigung der schwarzen Bevölkerung gelegt. Die tiefgreifenden Folgen dieser Gesetzgebung sind auch heute noch – hundert Jahre danach – zu spüren und stellen das moderne Südafrika vor eine der größten Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt.

Der durch das südafrikanische Parlament beschlossene *Natives Land Act*, 1913, welcher später in den *Bantu Land Act*, 1913 und *Black Land Act*, 1913 umbenannt wurde, untersagte Schwarzen den Kauf oder die Pacht von Gebieten, welche Weißen zugeteilt waren. Der *Natives Land Act* führte dazu, dass der schwarzen Bevölkerung nur noch etwa sieben Prozent des Staatsgebietes als Wohn- und Nutzfläche zu Verfügung standen.

Das Gesetz griff einerseits das Prinzip der räumlichen Trennung zwischen den ethnischen Gruppen Südafrikas auf, welches bereits im Cape Colony Act No. 25/1894 seine Anwendung gefunden hatte. Andererseits wurden die schwarzen Südafrikaner ihrer wirtschaftlichen Grundlage beraubt und in eine starke Abhängigkeit zu den weißen Südafrikanern getrieben, die den überwiegenden Anteil an fruchtbarem Ackerland und Rohstoffen für sich beanspruchen konnten. Sol Plaatje, Gründungsmitglied und erster Generalsekretär des African National Congress (ANC), beschrieb die dramatischen Folgen des *Natives Land Act* für die schwarze

Bevölkerung folgendermaßen: „Awaking on Friday morning, June 20, 1913, the South African native found himself, not actually a slave, but a pariah in the land of his birth.“¹

Umsiedlung, Vertreibung und Bantustanpolitik

Der Verabschiedung des *Land Acts* von 1913 folgte die weitreichende Umsiedlung und Vertreibung der Schwarzen in zugewiesene Gebiete, die zur Selbstversorgung kaum ausreichten. Zwar wurde dem zunehmenden Landbedarf der schwarzen Bevölkerung mit dem *Native Trust and Land Act* (Act No. 18/1936) Rechnung getragen. Die darin vorgesehene und ohnehin ungenügende Aufstockung des für die Schwarzen vorgesehenen Landes wurde jedoch lange verschleppt.

Der *Native Trust and Land Act* wurde, wie schon zuvor der *Natives Land Act*, zu einem Grundstein der späteren Bantustanpolitik. Insgesamt zehn Homelands wurden bis 1981 vom südafrikanischen Staat durch die Reorganisation bereits eingerichteter Reserven für die schwarze Bevölkerung geschaffen. Mit diesen auch Bantustan genannten Gebieten sollte die Rassentrennung und die separate Entwicklung der ethnischen Gruppen auch staatsrechtlich durchgesetzt werden. Offiziell wurden vier der zehn Bantustans, Transkei, Bophuthatswana, Venda und Ciskei, in die Unabhängigkeit entlassen. Diese de facto wirtschaftlich und politisch vom südafrikanischen Staat weiterhin ab-

¹ Sol Plaatje, in: SA History, <<http://www.sahistory.org.za/control-1910-1948>> (aufgerufen am 20.03.2013).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

MICHAEL LORKE

15. April 2013

www.kas.de/suedafrika

hängigen Gebiete wurden jedoch nie international anerkannt. Dem Großteil der schwarzen Bevölkerung wurde in der Folge dennoch die Nationalität eines dieser Homelands zugeteilt und die südafrikanische Staatsbürgerschaft entzogen. Die somit ausgebürgerten Schwarzen, die aufgrund der ökonomischen Abhängigkeit weiterhin auf formell südafrikanischem Boden arbeiten und leben mussten, besaßen keine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis. Bis zum Ende der Apartheid wurden die Schwarzen somit als weitgehend rechtlose Gastarbeiter in der Landwirtschaft und im Bergbau beschäftigt. Die Entrechtung der Schwarzen, die Bantustanpolitik und die ungleiche Verteilung des Landbesitzes blieben bis 1994, als die Homelands in das neue Provinzsystem eingegliedert wurden, bestehen. Seither ist es eines der Hauptanliegen der durch den African National Congress (ANC) gestellten Regierungen, die Auswirkungen der Apartheid sowie deren noch immer vorhandene, wirtschaftliche Nachwirkungen zu beseitigen.

Ungelöste Probleme und Ursachen

Der *Restitution of Land Rights Act*, der 1994 beschlossen wurde, hatte zum Ziel, die große Ungleichheit zwischen den ethnischen Bevölkerungsgruppen Südafrikas zu mindern und langfristig zu beseitigen. Dies sollte im Rahmen der 1996 verabschiedeten Verfassung zum einen mit der Verteilung von Land auf staatseigenem Gebiet erfolgen, zum anderen aber auch mit redistributiven Maßnahmen wie dem „willing buyer, willing seller“-Prinzip sichergestellt werden.

Nach dieser Strategie erwirbt der südafrikanische Staat Land von freiwillig verkaufenden, weißen Farmern und verteilt es an potentielle schwarze Bauern – dem Prinzip nach vornehmlich an solche, die von vormaliger Entrechtung und Enteignung betroffen waren. Die Regierung versucht auf diese Weise nach der politischen auch die wirtschaftliche Gleichstellung der Schwarzen voranzutreiben. Die hierzu unternommenen Schritte sind jedoch nicht unumstritten. Einerseits wird bemängelt, dass die Reformen nicht radikal und schnell genug vorangetrieben würden. Andere Kritiker vertreten den Standpunkt, dass viele der Maßnahmen der

Regierung populistisch begründet und weitgehend ineffizient seien.

Tatsächlich bleiben auch 19 Jahre nach dem Ende der Apartheid viele Herausforderungen bestehen. Trotz des Anspruchs, bis 2014 dreißig Prozent des Ackerlandes neu verteilt zu haben, sind es bis dato nur acht Prozent. Weiterhin gab es aufgrund der Präferenz der Regierung, die industrielle Agrarproduktion zu unterstützen, die Entwicklung hin zu einem landwirtschaftlichen Sektor, in dem die Gesamtzahl an weißen Bauern zwar schrumpft, diese jedoch immer umfangreicher werdende Großbetriebe besitzen. Seit 1994 hat sich die Anzahl der Großbauern von 120.000 auf 37.000 verringert, womit auch der Verlust von 400.000 Arbeitsplätzen für Landarbeiter einhergeht.²

Diese Entwicklung ist für Südafrika, ein Land mit einem hohen Anteil an ungelerten Arbeitern, besonders bedrohlich. Neben diesen drastischen Folgen für den Arbeitsmarkt, bestehen auch zunehmende wirtschaftliche Probleme für Südafrika, das sich inzwischen von einem Exporteur zu einem Importeur von Agrarprodukten gewandelt hat. Hinzu kommt, dass auch ein großer Teil des Landes, welches den weißen Farmern bereits abgekauft wurde, nicht mehr gewinnbringend bearbeitet wird: Gugile Nkwinti, der südafrikanische Minister für Ländliche Entwicklung und Landreform, stellte fest, dass neunzig Prozent der 5,9 Millionen Hektar Wirtschaftsfläche, die bereits umverteilt wurden, nicht mehr produktiv seien. Ebenso erwirtschaften mittlerweile fast dreißig Prozent des besten Ackerlandes, aufgrund des mangelnden Know-hows der neuen Besitzer und mangelnder Unterstützung durch den Staat, nur noch geringen Profit.

Worin liegen die Ursachen für den scheinbar geringen Fortschritt der Landreform? Betrachtet man die Statistiken zur Landreform, so lassen sich zunächst einige An-

² Vgl. Zille, Hellen (2013): Tragic consequences of the 1913 Land Act, Money Web: <<http://www.moneyweb.co.za/moneyweb-political-economy/tragic-consequences-of-the-1913-land-act>> (aufgerufen am 20.03.2013).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

MICHAEL LORKE

15. April 2013

www.kas.de/suedafrika

fangserfolge festhalten. Bereits 2008 waren 94 Prozent aller Ansprüche auf Landbesitz geregelt worden – im urbanen Raum traf dies sogar zu hundert Prozent zu. 1,5 Millionen Hektar waren zu diesem Zeitpunkt bereits umverteilt worden, weitere 3,5 Millionen Hektar Land waren zusätzlich erworben worden.³ Beachtet man, dass die Erfassung der Umverteilungsansprüche erst Ende 1998 abgeschlossen war, bedeuteten diese Zahlen einen beachtlichen Fortschritt.

Bereits zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich jedoch ab, dass die Betroffenen in den meisten Fällen eine finanzielle Entschädigung bevorzugten und somit der erfolgreiche Abschluss einer umfassenden Landreform noch nicht abzusehen war. Problematisch waren bei der Durchführung dieser Reform nicht nur die hohe Emotionalität dieser Debatte, sondern auch die teilweise unrealistischen Ziele, die gesetzt wurden. Die Erwartungen, ein System, welches sich über mehr als neunzig Jahre lang verfestigt hatte binnen kurzer Zeit stark zu verändern und dabei dem Staat und den neuen, schwarzen Besitzern gleichbleibende oder wachsende Erträge zu garantieren, hat sich mittlerweile zerschlagen. Weiterhin führte der teils eklatant lange Zeitraum zwischen dem Kauf und dem Verteilen des Landes zu einem Verfall der Infrastruktur. Die Farmer, die zumeist weder in ausreichendem Maße über Ausrüstung noch Wissensstand verfügten, waren nach dem Erwerb des Landes auf sich gestellt. Weder der Staat, noch die alten Großgrundbesitzer waren willens oder in der Lage, Hilfestellung zu geben.

Der politische Diskurs um die Landreform

Dieser geringe Fortschritt wird von Kritikern vor allem vor dem Hintergrund der politischen Machtverhältnisse betont. Der ANC, der mit komfortabler Mehrheit nicht nur die Nationalregierung sondern auch die Mehrzahl der Provinzen Südafrikas regiert, habe bislang noch kein schlüssiges Konzept aufgestellt. Die Verteilung von staatseigenem

³ Vgl. De Viliers, Bertus (2008): Land Reform. A Commentary, in: KAS Policy Paper (4/2008), Johannesburg, Konrad-Adenauer-Stiftung Südafrika, S. 4f.

Land an schwarze Südafrikaner wäre eine effektive Möglichkeit, mehr Gleichheit zu schaffen. Jedoch fehlen die hierzu erforderlichen Informationen der Regierung über den Umfang des eigenen Grundbesitzes. Eine Erfassung des in Regierungshand befindlichen Landes, die ursprünglich bis 2010 hätte abgeschlossen sein sollen, dauert nach mehrfacher Verschiebung der Frist bis dato an. Darüber hinaus befinden sich weitere dreißig Prozent des fruchtbarsten Ackerlandes nicht in der Hand weißer Farmer, sondern im Besitz traditioneller Stammesherrscher. Diese Gebiete werden zum Teil hochgradig ineffektiv genutzt, was zu geringer Produktivität und der Migration potentieller Arbeitskräfte in andere Regionen führt.

Die Regierung selbst gibt als Hauptgrund für den bislang ausbleibenden Erfolg der Landreform das fehlgeschlagene „willing buyer, willing seller“-Prinzip an. Kritiker sehen dieses Prinzip jedoch nicht als gescheitert, sondern als ineffektiv ausgeführt an:

„The big lie that redistributing farms would reverse apartheid's land legacy is compounded by the lie that the 'willing buyer, willing seller' policy has failed. On the contrary, it has never been tried. Willing sellers are everywhere; farms are routinely offered for sale and sold. The problem is that the government is not among the willing buyers.“⁴

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob die Regierung nicht fähig oder willens war, die Farmen zum Marktwert zu kaufen, oder ob die weißen Farmer verkaufsunwillig waren und bewusst überhöhte Preise verlangt hatten. Die Haltung der Regierung trägt hier den Vorwürfen Rechnung, die den weißen Farmern gemacht werden. In der von ihm gehaltenen State of the Nation Address 2013⁵ betonte Präsident Jacob Zuma, dass

⁴ Louw, Leon (2013): Land-reform 'lie' keeps Verwoerdian tenure alive, Business Day: <<http://www.bdlive.co.za/opinion/columnists/2013/02/06/land-reform-lie-keeps-verwoerdian-tenure-alive>> (aufgerufen am 20.03.2013).

⁵ Vgl. die von Präsident Zuma am 14.02.2013 gehaltene Rede zur Lage der Nation, Internet-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

MICHAEL LORKE

15. April 2013

www.kas.de/suedafrika

es nötig sei, die Landreform zu beschleunigen. Aus diesem Grund heißt das neue Schlagwort „just and equitable“ – recht und billig. Das Prinzip „just and equitable“ ist hierbei einer wiederum an das Zivilrecht angelehnten marktwirtschaftlichen Theorie⁶ entnommen und stellt ein stärker reguliertes System des Kaufs und Verkaufs dar, als das Prinzip des „willing buyer, willing seller“. Während bei letzterem Prinzip der Preis für eine Farm nach dem Gutdünken des Verkäufers festgelegt und erhöht werden konnte, werden mit „just and equitable“ strengere Transferregeln eingeführt. Vor dem Grundsatz offener und fairer Verhandlungen werden Regularien eingeführt, auf deren Basis wiederum Disziplinierungsmaßnahmen für Verstöße gegen die Handelsprinzipien angewandt werden. Präsident Zuma äußerte sich jedoch weder zur genauen Umsetzung von „just and equitable“ noch zu den Diskussionen um mögliche Enteignungen weißer Farmer. In diesem Zusammenhang fehlt in Südafrika weiterhin ein Regelwerk darüber, in welchem Fall eine Enteignung durchgeführt werden darf und wie der Wert des Besitzes und der Entschädigung evaluiert werden kann. Die zu diesem Zweck 2008 verfasste, umstrittene Expropriation Bill⁷ wurde noch im gleichen Jahr aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken wieder verworfen. Erst in diesem Jahr soll eine überarbeitete Neuauflage dieses Gesetzes im Parlament diskutiert werden.

Unabhängig vom Verhalten der weißen Farmer bleibt die Kritik, dass die südafrikanischen Regierungen Fehler in Konzept und Anwendung der Landreform begangen hätten. Theo de Jager, der Vizepräsident des südafrikanischen Landwirtschaftsverbandes AgriSA, stellte fest, dass das Budget, wel-

ches die Regierung für fehlgeschlagene Projekte aufgewandt hatte zum Erwerb von 37 Prozent des südafrikanischen Farmlandes hätte ausreichen müssen.⁸ Tatsächlich wurden bereits 13 Milliarden Rand für den Ankauf von Grundbesitz ausgegeben. Weitere sechs Milliarden Rand wurden als finanzielle Entschädigung für Opfer von Enteignungen aus der Apartheidzeit aufgewandt. Dieser Teil der schwarzen Bevölkerung entscheidet sich aus verschiedenen Gründen gegen die Übernahme von Ackerland. Teilweise haben sich diese für ein Leben in urbanen Gebieten entschieden, teilweise fehlt den vermeintlichen Käufern die nötige Befähigung oder auch, aufgrund fortgeschrittenen Alters, die körperliche Verfassung zum Bewirtschaften einer Farm. Umgerechnet 1,3 Millionen Hektar Land wären verteilt worden, wenn sich die Entschädigten für Grundbesitz entschieden hätten.

Betrachtet man also die sinkende Zahl weißer Großbauern, die Unproduktivität vieler umverteilter Betriebe und den großen Bedarf nach finanzieller Entschädigung, so stellt sich die Frage, ob nicht ein Umdenken bei der praktischen Umsetzung der Landreform vonnöten ist.

Alternativen und Lösungsansätze

Zunächst bleibt mit warnendem Blick auf das Nachbarland Zimbabwe die Erkenntnis, dass das Thema Landreform aufgrund seines emotionalen Charakters politisch nicht ignoriert werden darf. Die vergleichsweise wenigen verbleibenden Farmen zu zerschlagen und größeren Landbesitz an Neubauern mit nicht ausreichenden finanziellen Ressourcen, technischen Mitteln und Know-how zu verteilen, würde für Südafrikas primären Sektor ausschließlich negative Folgen haben. Anstatt sich hauptsächlich auf Redistributionsmaßnahmen zu konzentrieren, muss es darum gehen, das bereits vorhandene und umverteilte Land effektiver zu nutzen. Die Regierung steht vor der Aufgabe, Land

präsenz der Regierung Südafrikas:
<<http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=34250&tid=98676>> (aufgerufen am 20.03.2013).

⁶ Vgl. Investment Industry Regulatory Organization of Canada: Universal Market Integrity Rules and Policies:

<http://www.iiroc.ca/industry/rulebook/Documents/UMIRO201_en.pdf> (aufgerufen am 20.03.2013).

⁷ Vgl. hierzu das Originaldokument der 2008 Expropriation Bill:
<<http://www.pmg.org.za/files/bills/080416b16-08.pdf>> (aufgerufen am 20.03.2013).

⁸ Vgl. Zille, Hellen (2013): Tragic consequences of the 1913 Land Act, Money Web:
<<http://www.moneyweb.co.za/moneyweb-political-economy/tragic-consequences-of-the-1913-land-act>> (aufgerufen am 20.03.2013).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

MICHAEL LORKE

15. April 2013

www.kas.de/suedafrika

gerecht umzuverteilen und es den neuen Farmern zu ermöglichen, die Produktivität des Betriebes aufrecht zu erhalten. Der erfolgreiche Abschluss der Programme ist nur langfristig und bei gut geplantem, pragmatischem und vornehmlich unpopulistischem Vorgehen möglich.

Zu diesem Zweck ist vor allem eine bessere Einbindung der Betroffenen notwendig. Es müssen Absprachen mit den weißen Großbauern und den landwirtschaftlichen Verbänden geführt werden und Anreize für deren Hilfestellung gesetzt werden. Die Regierung verfügt über die Kapazitäten, Land zu kaufen und zu verteilen, jedoch hat sie nicht die Fähigkeiten und Möglichkeiten, dafür zu sorgen, dass die neuen Farmen produktiv und erfolgreich arbeiten. Gleichzeitig sind die neuen Farmer bislang auf sich gestellt, was dazu führt, dass sich der erwünschte wirtschaftliche Erfolg nicht oder nur langsam einstellt. Benötigt wird ein erfolgreicher Dialog mit den Großgrundbesitzern, welche die nötige Erfahrung haben, um neuen Farmern in Partnerschaft zu einem erfolgreichen Start zu verhelfen. Pilotprojekte können kommerziellen wie Subsistenzwirtschaft betreibenden Bauern helfen und somit die extreme Armut und Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten am effizientesten bekämpfen.

Ein Beispiel für die erfolgreiche Anwendung einer derartigen, ausgeglichenen Politik ist das "equity share"-System der Provinz Western Cape: Neunzig Farmen des Westkaps haben sich für ein Schema entschieden, welches Bauern und Hilfsarbeiter zu gemeinsamen Besitzern des Landes macht. In achtzig Prozent der Fälle konnten die Farmen ihre Produktivität beibehalten, während die Landarbeiter mit der Zeit zu professionellen Farmern ausgebildet werden.⁹ Es gilt nun aus diesem Erfolgsfall Lehren zu ziehen und diese Strategie landesweit anzuwenden.

Sollte die Nationalregierung von ihrer ideologisch geprägten Position abweichen und solche bereits erfolgreich erprobten Konzepte anwenden, können die Ziele der Landreform langfristig erfüllt werden. Hiermit verbunden, wäre ein bedeutsamer Schritt zur wirtschaftlichen Gleichstellung der schwarzen Bevölkerung Südafrikas und zur Überwindung der Nachwirkungen der Apartheid.

⁹ Vgl. Zille, Hellen (2013): Tragic consequences of the 1913 Land Act, auf der Internetpräsenz von Money Web: <<http://www.moneyweb.co.za/moneyweb-political-economy/tragic-consequences-of-the-1913-land-act>> (aufgerufen am 20.03.2013).