Arbeitspapiere
zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung

Christian von Soest

Anspruch und Wirklichkeit der südafrikanischen Landreform 1994 – 2001

Nr. 33/2002

FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT

am Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Christian von Soest

Anspruch und Wirklichkeit der südafrikanischen Landreform 1994 bis 2001

Nr.33/2002

ISSN 1430-6794

Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-9094/9099

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung....5
1.1 Problemstellung....5
1.2 Aufbau der Arbeit....8
1.3 Forschungsstand und Literaturlage....9

2 Konzeptionelle Grundlagen der Landreform....11
2.1 Verschiedene Formen der Landnutzung....11
2.2 Ziele der Landreform....17
2.3 Einfluss der Weltbank auf die Landreform....20
2.4 Die drei Elemente der Landreform....22
2.5 Integrierte Entwicklung für ländliche Gebiete....36
2.6 Ergebnis: Die Konzeption der Landreform....40

3 Umsetzung und Auswirkungen der Landreform....42
3.1 Quantitative Umsetzung, Finanzierung und Steuerung der Landreform....42
3.2 Verarmte ländliche Bevölkerung....52
3.3 Aufstrebende Vollzeitfarmer....74
3.4 Großfarmen....81
3.5 Einflüsse auf die Landreform....90

4 Zusammenfassung....96
4.1 Grad der Umverteilung....96
4.2 Bedeutung der Landreform....99
4.3 Marktorientierte Umverteilung und Rolle des Staates....101
4.4 Ausblick....103

Literatur- und Quellenverzeichnis....105
1 Quellen....105
2 Literatur....107
3 Internet....112
4 Zeitungen....113

Dipl. journ. Christian von Soest, geb. 1975 in Kassel, ist Absolvent der 36. Lehrredaktion der Deutschen Journalistenschule in München und studierte Journalistik auf Diplom (Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft und Verfassungsrecht) an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Die vorliegende Untersuchung wurde dort als Diplomabschlussarbeit eingereicht.

Danksagung:
Ich möchte mich bei den Betreuern meiner Diplomarbeit, Herrn Prof. Dr. Gerhard Grohs und Herrn PD Dr. Mir A. Ferdowsi, ganz herzlich für Ihre Unterstützung und wertvolle Hinweise bedanken. Hans G. Nagl und Janis Vougioukas haben die Mühe auf sich genommen und die Arbeit gegengelesen. Ihre Anmerkungen und Kritik haben mir sehr geholfen. Dafür bin ich beiden sehr dankbar.
Christian von Soest

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Im Mai 2000 besetzten in Simbabwe Tausende Menschen unter der Führung von so genannten Kriegsveteranen gewaltsam Farmen, die sich im Besitz von Weißen befanden. Durch die Ermutigung des Präsidenten Mugabe wurde die Landnahme von über 1700 Farmen praktisch für legal erklärt.[1] Die Farmen blieben besetzt und die Regierung führt die Politik der kurzfristigen und entschädigungslosen Enteignungen nun sogar offiziell durch. 95 Prozent des weißen Farmbesitzes sollen entzogen werden.[2]

Die Erfahrung in Simbabwe zeigt, dass eine geordnete und rechtmäßige Landreform zu den schwierigsten politischen Problemen in denen Ländern gehört, in denen aus historischen Gründen eine reiche Großgrundbesitzerschicht entstanden ist, die einer großen Zahl von Landarbeitern, Pächtern und Kleinbauern gegenübersteht, die unter einem Mangel an bebaubarem Land leiden.

Der Vorgänge sorgten für weltweites Aufsehen und wurden auch im Nachbarland Südafrika kontrovers diskutiert. Droht Südafrika ein zweites Simbabwe zu werden? Diese Frage beschäftigte das Land an der Südspitze Afrikas. Schließlich sind die Böden in Südafrika als Folge der Apartheid ebenfalls äußerst ungleich verteilt. Der Blick wandte sich auf den Fortgang der eigenen Landreform. Sie wurde von der seit 1994 regierenden Befreiungsbewegung *African National Congress* (ANC) initiiert und versucht – im Gegensatz zu Simbabwe – durch Marktinstrumente und Rechtssicherheit zum Erfolg zu kommen. Allgemein ist das Ziel der Reform, mehr schwarzen Südafrikanern Land zur Bewirtschaftung und zur Besiedelung zu verschaffen.

Die Landreform kann als Beispiel für die Umverteilungspolitik der ANC-Regierung[3] angesehen werden. Unter Umverteilungspolitik werden alle

---

[1] Vgl. Vogel, Artur K./Grill, Bartholomäus: Mugabes wahres Gesicht. In: Die Zeit vom 06.09.2001, S. 10.

[2] Vgl. Bittorf, Susanne: Ein Land vor dem Ruin. Der Feldzug gegen die weißen Farmer hat Simbabwe wirtschaftlich und politisch ins Chaos gestürzt. In: Süddeutsche Zeitung vom 21.02.2002, S. 2. Ausführliche Darstellung in Moore, David: Is the Land the Economy and the Economy the Land? Primitive Accumulation in Zimbabwe. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 2, S. 253-266 und Cousins, Ben: Zim crisis: Our wake-up Call. In: Mail & Guardian vom 05.05.2000. Stand: 11.12.2001, (http:// www.sn.apc.org/wmail/issues/000505/NEWS63.html).

[3] Aufgrund der Dominanz des *African National Congress* (bei den Parlamentswahlen 1999 erhielt die Organisation 66,4 Prozent der abgegebenen Stimmen) wird in dieser Arbeit von „ANC-Regierung“ gesprochen. Gleichwohl gilt es zu beachten, dass der ANC von 1994 bis 1996 mit der *New National Party* eine *Regierung der Nationalen Einheit* gebildet hat. Seit 1996 ist die *Inkatha Freedom Party* alleiniger Koalitionspartner des ANC. Augenblicklich kommt es zu einer neuen Verbindung mit der *New National*

Maßnahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik zur Besserstellung von sozial Benachteiligten verstanden.[4] Dieser Aufgabe kommt in Südafrika auf Grund der durch die Apartheid hervorgerufenen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Diskriminierung von Schwarzen eine zentrale Bedeutung zu. Das Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung bezieht sich auf den Erfolg der Umverteilungspolitik. Die Ausgangsfrage lautet: Ist die Landreform der südafrikanischen ANC-Regierung geeignet, um dem verarmten Teil der Bevölkerung zu besseren Lebensbedingungen zu verhelfen? Der Untersuchungszeitraum von 1994 bis 2001 umfasst die gesamte bisherige Regierungszeit des ANC.

Die Untersuchung der Landreform als Beispiel der Umverteilungspolitik macht aus drei Gründen Sinn: Erstens ist die Armut in ländlichen Gebieten am größten, da Schwarze nach der Apartheid-Doktrin der „getrennten Entwicklung“ kein Aufenthaltsrecht in „weißen“ Städten besaßen und zwangsweise in Schwarzen-Reservate umgesiedelt wurden. Der entscheidende Schritt zur wirtschaftlichen Entrechtung von Schwarzen im Hinblick auf den Landbesitz wurde im Jahr 1913 mit dem *Natives Land Act*[5] getan. Schwarze Südafrikaner durften nach diesem Gesetz Flächen nur noch innerhalb der Reservate besitzen oder pachten. Gleichzeitig wurden die schwarzen Landbesitzer in den übrigen Gebieten enteignet und damit „... die koloniale Landnahme der Weißen in Südafrika besiegelt.“[6]

Als zweites entscheidendes Gesetz zum Landbesitz von Schwarzen wurde 1936 der *Native Trust and Land Act* verabschiedet. Kernpunkt war die Gründung des *South African Native Trust* (1978 zynischerweise in *South African Development Trust* umbenannt), der als staatliche Gesellschaft Land von weißen Farmern aufkaufen sollte, um die Flächen der den Schwarzen vorbehaltenen Reservate zu vergrößern. Eine zusätzliche Bedeutung bekam das Gesetz durch anschließende Enteignungen von Schwarzen außerhalb der Reservate. Die beiden wichtigsten Regelungen zum Ausschluss von Landbesitz

---

Party. Vgl. dazu Merten, Marianne: Nats jostle for Cabinet Posts. In: Mail & Guardian vom 30.11.2001. Stand: 07.02.2002, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011130/OTHER98.html).

[4] Eine rechtliche Besserstellung von historisch Benachteiligten (zum Beispiel von Farmarbeitern) ist damit ebenfalls Teil der Umverteilungspolitik.

[5] Eine Darstellung der Apartheid-Gesetze findet sich ausführlich in Sodemann, Christoph: Die Gesetze der Apartheid. Bonn 1986 und Duve, Freimut (Hrsg.): Kap ohne Hoffnung oder Die Politik der Apartheid. Reinbeck b. Hamburg 1965, Anhang, S. 165-176.

[6] Sodemann, 1986, S. 27.

in „weißen“ Gebieten wurden somit schon vor der offiziellen Einführung der Apartheid im Jahr 1948 getroffen.

Diese überfüllten Reservate, so genannten „Homelands“, stellen im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern einen Sonderfall dar. Viele Menschen in den ehemaligen Homelands können heute höchstens Kleinstlandwirtschaft zum Überleben betreiben. Die Landreform könnte deshalb als Mittel der Umverteilungspolitik den Landzugang von Schwarzen erhöhen und auf diese Weise für eine Bekämpfung der weitverbreiteten Armut sorgen.

Zweitens ist die ungleiche Landverteilung ein Kernproblem, da sich nutzbare Flächen bis heute fast ausschließlich in den Händen von Weißen befinden. Die wirtschaftlichen Unterschiede, also die Verteilung von Reichtum und Armut, verlaufen entlang der ethnischen Grenzen. Den deutlich sichtbaren Ungleichheiten im Landbesitz kommt ein starker Symbolgehalt zu. Das Beispiel Simbabwe zeigt, wie dieser ungleiche Landbesitz instrumentalisiert werden kann. Land hat politische, soziale und wirtschaftliche Dimensionen und ist nicht ein einfaches Eigentum oder Wirtschaftsgut. Aus politischen Gründen scheint deswegen gerade im Bereich der Landfrage[7] eine besonders große Notwendigkeit zu bestehen, für Umverteilung zu sorgen.

Drittens hat die ANC-Regierung die Landreform als zentrales Instrument für die Armutsbekämpfung in ländlichen Gebieten erklärt. In ihrem Aufbauprogramm *Reconstruction and Development Programme* (RDP) heißt es: „A national land reform programme is the central and driving force of a programme of rural development. Such a programme aims to address effectively the injustices of forced removals and the historical denial of access to land.”[8] Dies bestätigt die Funktion der Landreform und zeigt gleichzeitig den Willen der demokratischen Regierung Südafrikas, durch die Landreform für Umverteilung zu sorgen.

Hinter der Untersuchung der Landreform in dieser Arbeit steht die Frage, ob marktorientierte Umverteilungsmaßnahmen ausreichen, um das Massenphänomen der Armut in einem Land wie Südafrika zu bekämpfen. Anhand der Analyse soll neben der Ausgangsfrage eine Antwort auf diese übergeordnete Fragestellung gegeben werden.

---

[7] Der Begriff „Landfrage“ bezeichnet in dieser Arbeit das Problem der ungleichen Landnutzungsmöglichkeiten von Schwarzen und Weißen in Südafrika.

[8] African National Congress: The Reconstruction and Development Programme. Johannesburg 1994. Stand: 02.10.2001, (http://www.polity.org.za/govdocs/rdp/rdp.html), Ab. 2.4.2.

1.2 Aufbau der Arbeit

Die Untersuchung der Landreform in Südafrika erfolgt in drei grundlegenden Schritten. Der erste Schritt widmet sich der Konzeption der Landreform. Zunächst werden dafür die Bedingungen, also die verschiedenen Formen der Bodennutzung und des Landzugangs dargestellt. Daraufhin finden die mit der Landreform verbundenen Ziele der ANC-Regierung Erwähnung. Das Umverteilungsprojekt ist in die drei Elemente Landrückgabe, Landumverteilung und Bodenrechtsreform eingeteilt. Die Grundzüge jedes einzelnen Unterprogramms werden aufgeführt. Absicht ist es insgesamt, die Konzeption der Landreform zur Lösung der spezifischen Probleme des Landzugangs in Südafrika ausführlich darzustellen.

Die praktische Umsetzung der Konzeption wird im Hauptteil der Arbeit als zweitem Schritt analysiert. Hier ist zu fragen, ob und wie die formulierten Ziele verwirklicht werden. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den Auswirkungen auf die verarmte Landbevölkerung. Vier besonders benachteiligte Gruppen (Kleinstfarmer, Bewohner der ehemaligen Homelands, Farmarbeiter und Frauen) werden betrachtet. Die Umsetzungspolitik kann erfolgreich genannt werden, wenn sie die genannten Gruppen besser stellt.

An zwei weiteren Gruppen werden die Auswirkungen der südafrikanischen Landverteilungspolitik geprüft. Erstens gibt es die neue Gruppe der aufstrebenden schwarzen Vollzeitfarmer[9]. Es ist zu untersuchen, inwieweit die Politik der ANC-Regierung zur Schaffung einer Schicht von schwarzen kommerziellen Farmern beiträgt oder ob Umverteilung primär als Armutsbekämpfung verstanden wird. Wichtig für die Einschätzung der Landreform ist zweitens die Stellung der weißen Großfarmer im demokratischen Südafrika. Diese Gruppe genoss in der Apartheid besondere Privilegien und konnte umgekehrt als Stütze des Systems verstanden werden. Es wird deswegen analysiert, wie sich die Politik der ANC-Regierung auf diese Gruppe auswirkt und ob sie weiterhin eine bevorzugte Position inne hat. Die Untersuchung in den genannten zwei Schritten soll in der Zusammenfassung als drittem Schritt eine Einschätzung der Landreform und deren Umverteilung erlauben.

---

[9] Schwarze Haupterwerbsfarmer werden vom südafrikanischen *Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* als „emergent commercial farmers“ bezeichnet.

1.3 Forschungsstand und Literaturlage

Zur Wirtschaftlage und Transformation in Südafrika finden sich zahlreiche Veröffentlichungen. Vor allem um die wirtschafts- und sozialpolitische Ausrichtung und damit auch um den Grad der Umverteilung gab und gibt es große Auseinandersetzungen, die auch innerhalb der Regierung ausgetragen werden.[10] Zur Frage der Landreform ist dagegen erst seit den Landbesetzungen im benachbarten Simbabwe und einer damit einhergehenden generell höheren Aufmerksamkeit für das Thema, intensivere Forschung betrieben worden.

Zu Beginn der 90-er Jahre stellten vor allem von der *Weltbank* beauftragte Wissenschaftler den Großteil der Forschung zur Landnutzung und Landreform an. Deren Interpretationen und Empfehlungen hatten einen entscheidenden Einfluss auf die südafrikanische Politik (siehe Darstellung in Abschnitt 2.3). Das Bild hat sich in den letzten Jahren gewandelt. Es gibt zahlreiche Untersuchungen zu verschiedenste Aspekten der Landreform, zur Landnutzung und zur sozialen Situation auf dem Land. Auch hat die südafrikanische Regierung verschiedene Studien in Auftrag gegeben.

Die Zahl der auf dem Gebiet der Landpolitik engagierten Institutionen ist allerdings überschaubar. Hervorzuheben ist das *Programme for Land and Agrarian Studies* (PLAAS) der *University of the Western Cape* als bedeutende Forschungsstelle für Landfragen. Von dessen Autoren stammt auch die sehr informative Aufsatzsammlung „At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century“[11]. Einen allgemeinen Überblick bieten die Aufsätze von Turner/Ibsen und Lahiff[12]. Kennzeichnend für Südafrika ist die im internationalen Vergleich hohe Anzahl von Nichtregierungsorganisationen (NROs), die sich mit verschiedensten sozialen Themen befassen.[13] Nur wenige beschäftigen sich allerdings mit der Landproblematik. Wichtige Informationen

---

[10] Der ANC hat sich in einer Allianz mit dem *Congress of South African Trade Unions* (COSATU) und der *South African Communist Party* (SACP) verbunden. Vgl. zu diesem Thema zum Beispiel Forrest, Drew: ANC and Cosatu reconcile. In: Mail & Guardian vom 25.01.2002. Stand: 29.01.2002, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/020125/OTHER142.html).

[11] Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000.

[12] Turner, Stephen/Ibsen, Hilde: Land and Agrarian Reform in South Africa. A Status Report. In: Research Report 6 (2000), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 52 S.; Lahiff, Edward: Land Reform in South Africa: Is it Meeting the Challenge? In PLAAS Policy Brief 1 (2001), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 6 S.

[13] Vgl. Hijazi, Walid/Matlou, Jubie: A strong Base to build upon. In: Mail & Guardian vom 23.11.2001. Stand: 28.11.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011123/OTHER138.html).

und Einschätzungen brachte das *National Land Committee* als Dachverband von verschiedenen in ländlichen Gebieten tätigen NROs.

Obwohl sich in Südafrika nur wenige Institutionen mit der Landfrage befassen, ist mittlerweile eine rege internationale und nationale Forschungstätigkeit zu diesem Thema zu verzeichnen. Auffällig ist beim Blick auf die Literaturlage allerdings, dass es keine Monografien zu geben scheint, die sich der südafrikanischen Landreform mit ihren drei Programmen ausführlich widmen. Ein Grund dafür könnte in der Komplexität des Themas und der ständigen Neuorientierung der Konzeption (zum Beispiel die Bodenrechtsreform; siehe Darstellung in Abschnitt 2.4.3) liegen. Eine eingehende Untersuchung zur Umverteilung durch die südafrikanische Landreform im Ganzen findet sich bisher nicht. Mit dieser Arbeit wird der Versuch unternommen, wichtige Ergebnisse zusammenzufassen und die Umverteilung durch die Landreform zu beurteilen.

2 Konzeptionelle Grundlagen der Landreform

Als Grundlage sollen zuerst die unterschiedlichen Formen der Landnutzung dargestellt werden. Danach finden die Ziele des Konzepts Erwähnung. An ihnen lässt sich der Erfolg der Landreform messen. Im dritten Abschnitt dieses Kapitels geht es um den Einfluss der *Weltbank* auf die Konzeption der südafrikanischen Landreform. Wichtige Prinzipien der internationalen Institution für die Regelung des Agrarsektors wurden übernommen. Auf die heterogene Flächennutzung reagierte die ANC-Regierung mit einer dreiteiligen Landreform, deren drei Elemente an dieser Stelle eingehend behandelt werden. Da nach Ansicht der ANC-Regierung eine pure Neuverteilung von Boden für eine nachhaltige Umverteilung nicht ausreicht, sollen Ansätze eines Konzeptes zur Entwicklung von ländlichen Gebieten ebenfalls Erwähnung finden. Im Ergebnis werden die konzeptionellen Grundzüge der Landreform als Grundlage der Umsetzung zusammengefasst und bewertet.

2.1 Verschiedene Formen der Landnutzung

Die Landnutzung in Südafrika lässt sich grob in Nebenerwerbs- und Vollerwerbslandwirtschaft einteilen. Innerhalb der beiden Kategorien finden sich wiederum verschiedene Anspruchsgruppen, die sich oftmals überlappen. Diese werden in den Abschnitten 2.1.1 und 2.1.2 untersucht. Daraus ergibt sich ein Bild der verschiedenen Ansprüche an eine Landreform.

2.1.1 Kleinstlandwirtschaft

Die Apartheid-Politik war schon früh äußerst erfolgreich darin, schwarzen Einwohnern Böden zur Bewirtschaftung auf dem Gebiet des „weißen“ Südafrika zu entziehen. „By the early twentieth century, African peasant commodity production was essentially ruled out as a livelihood option”[14], schreiben Bryceson und Bank. Die Bewohner der ehemaligen Homelands können oft lediglich Kleinst- oder auch Subsistenzlandwirtschaft betreiben. Als Folge der „getrennten Entwicklung“, verfügen mehr als 13 Millionen Menschen[15] in den

[14] Bryceson, Deborah Fahy/Bank, Leslie: End of an Era: Africa´s Development Policy Parallax. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 1, S. 5-23, S. 15.
[15] Dies entspricht etwa einem Drittel der Gesamtbevölkerung Südafrikas.

ehemaligen Homelands über lediglich 13 Prozent der Fläche Südafrikas.[16] Die landwirtschaftlich nutzbaren Böden reichen nicht aus, um sich selbst versorgen zu können: „Apartheid land use patterns have created a `natural resource´ crisis for the rural population...“[17] Neben Flächen fehlt es in den überbevölkerten Gebieten an Infrastruktur für eine erfolgreiche Landwirtschaft.[18]

In der Literatur besteht Uneinigkeit darüber, wie wichtig die Kleinstlandwirtschaft als Mittel zum Überleben der armen ländlichen Bevölkerung Südafrikas ist. Nach einer staatlichen Untersuchung haben insgesamt 71 Prozent der in den ehemaligen Homelands Lebenden Zugang zu landwirtschaftlich nutzbaren Böden.[19] Bryceson und Bank sehen in ländlichen Gebieten Südafrikas „... a surge in non-agricultural income sources over the past two decades with 55 to 80 per cent of rural household cash income being derived from non-agricultural sources.”[20]

May wiederum kritisiert, dass quantitative Untersuchungen die Bedeutung der Subsistenzlandwirtschaft für Arme nicht angemessen erfassten. Die Bewirtschaftung von Land, besonders von kleineren Gärten, sei als Absicherung für viele ländliche Haushalte wichtig.[21] Shackleton, Schackleton und Cousins stimmen dem zu: „From our experience there are few rural households that do not cultivate some of the ground in or near the homestead…”[22] Die bearbeiteten Flächen sind extrem klein. In einem

---

[16] Vgl. van Zyl, Johan/McKenzie, Craig/Kirsten, Johann: Natural Resource Management Issues in Rural South Africa. In: Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa: Politics, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996, S. 236-258, S. 246.

[17] Weiner, Daniel/Levin, Richard: Land and Agrarian Transition in South Africa. In: Antipode 23 (1991) 1, S. 92-120, S. 97. Vgl. auch Mabin, Alan: The Impact of Apartheid on Rural Areas of South Africa. In: Antipode 23 (1991) 1, S. 33-46.

[18] Vgl. Ministry for Agriculture and Land Affairs: Agricultural Policy in South Africa. A Discussion Document. 1998. Stand: 18.01.2002, (http://www.nda.agric.za/docs/policy98.htm), Ab. 1.1. Trotz der Fusion der Ministerien für Landwirtschaft und Landangelegenheiten im Jahr 1996 erscheinen selbst aktuelle Publikationen entweder unter dem Namen des vereinigten Ministeriums oder der alten Ministerien. Für den Literaturnachweis wird der Name der jeweils angegebenen Institution übernommen.

[19] Angabe des Rural Survey 1997 wiedergegeben in Bonti-Ankomah, Samuel: Adressing Food Insecurity in South Africa. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 12.10.2001, (http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010605Bonti.pdf), 18 S., S. 14.

[20] Bryceson/Bank, 2001, S. 14. Vgl. auch Leroy, Jef L. J. P./van Rooyen, Johan/D´Haese, Luc/de Winter, Anne-Marie: A quantitative Determination of the Food Security Status of Rural Farming Households in the Northern Province of South Africa. In: Development Southern Africa 18 (2001) 1, S. 5-17, S. 11, 14.

[21] Vgl. May, Julian: The Structure and Composition of Rural Poverty and Livelihoods in South Africa. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 21-34, S. 29.

[22] Shackleton, Sheona E./Shackleton, Charlie C./Cousins, Ben: The economic Value of Land and Natural Resources to Rural Livelihoods: Case Studies from South Africa. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 35-67, S. 55.

untersuchten Gebiet teilen sich 44 Personen ein Stück Land von 0,7 Hektar.[23] Der Beitrag dieser Kleinstlandwirtschaft für das Überleben von Armen lässt sich mit der Ermittlung von Anteilen des jährlichen Einkommens tatsächlich nur schwer darstellen.

Unabhängig vom genauen prozentualen Anteil der Landwirtschaft am Einkommen der armen ländlichen Bevölkerung stellt die Kleinstlandwirtschaft nur eine Einkommensquelle neben anderen dar. Die Armen auf dem Land sind keine Vollzeit-, sondern zumeist Nebenerwerbsfarmer. Kennzeichnend sind Einkünfte aus verschiedenen, parallel betriebenen Überlebensstrategien („multiple livelihoods"). Mit Bezug auf Lévi-Strauss bezeichnen Lipton und Lipton solche Landnutzer als „bricoleur, […] cobbling together a livelihood from a mixture of farm and nonfarm work, and sometimes working in a nearby town "[24]

Neben der Bewirtschaftung von Land lassen sich drei weitere Einnahmequellen finden: Die Beschäftigung im formalen Arbeitssektor, der Verdienst durch den informellen Sektor und die Unterstützung durch staatliche Wohlfahrtsfonds sind ebenfalls wichtige Teile der „multiplen Überlebensstrategien". Im Hinblick auf die Arbeit als abhängig Beschäftigte wird der Einfluss der Apartheid deutlich. Der Landzugang für Schwarze war hauptsächlich verhindert worden, um günstige Arbeitskräfte für Minen und die verarbeitende Industrie zu gewinnen.

Das System der „circular migration"[25] bedingte, dass (männliche) Schwarze oft weit entfernt von ihrem Heimatort Geld verdienen mussten. Dies bedeutet bis heute zum einen, dass die Haushalte in den überbevölkerten Homelands zu einem großen Teil auf die Zahlungen von Arbeitern angewiesen sind. Zudem bedingt dieses System, dass die Subsistenzlandwirtschaft in den ehemaligen Homelands oftmals von Frauen betrieben wird.[26] Das aktuelle Problem besteht nun darin, dass in Südafrika Arbeitsplätze in hoher Zahl verloren gehen. Die Wachstumsraten trugen nicht zu einer höheren Beschäftigungsrate bei. Ganz im Gegenteil gingen in den ersten fünf Jahren nach der ANC-Machtübernahme allein 500 000 Stellen verloren, und dies bei einer Gesamtzahl von heute 9,2

---

[23] Vgl. Lahiff, Edward: Land Tenure in South Africa´s Communal Areas: A Case Study of the Arabie-Olifants Scheme. In: African Studies 59 (2000) [a] 1, S. 45-69, S. 62.
[24] Lipton, Michael/Lipton, Merle: Creating Rural Livelihoods: Some Lessons for South Africa from Experience Elsewhere. In: World Development 21 (1993) 9, S. 1515-1548, S. 1543.
[25] Bryceson/Bank, 2001, S. 18.
[26] Vgl. James, Deborah: Land for the Landless: Conflicting Images of Rural and Urban in South Africa´s Land Reform Programme. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 1, S. 93-109, S.100.

Millionen offiziell Beschäftigten in Südafrika.[27] Steigende Arbeitslosigkeit und „livelihood diversification“[28] sind somit unauflöslich miteinander verknüpft. Andere Einnahmequellen wie der informelle Arbeitssektor werden bedeutender. Unter den Begriff des informellen Sektors fallen alle so genannten „easy-entry activities“[29], die wenig Kapital und kaum Ausbildung verlangen. Gemeinsam ist allen Tätigkeiten im informellen Sektor, dass sie unversteuert, unversichert und unsicher sind. Der Erlös aus diesen Handels- und Dienstleistungstätigkeiten ist oftmals so gering, dass er allein nicht zum Überleben ausreicht.[30] Durch den Abbau von Arbeitsplätzen steigt auch die Bedeutung von staatlichen Wohlfahrtszahlungen. Vor allem die Unterstützung von bedürftigen alten Menschen bildet eine wichtige Form der staatlichen Grundversorgung. Diese wurde in Südafrika als erstem afrikanischen Land bereits 1928 eingeführt.[31] Ungefähr 80 Prozent aller schwarzen Frauen im Alter über 60 Jahre und aller Männer über 65 Jahre beziehen bis zu 570 Rand im Monat.[32] Insgesamt gibt es 1,6 Millionen Bezieher von Zuschüssen.[33] Die staatlichen Zahlungen kommen dabei nicht nur den alten Menschen, sondern den gesamten Haushalten zugute. „Only 28 per cent of social pension income in our survey was spent directly on the pensioners themselves. The bulk went towards the entire household (43 per cent) or to individual relatives (29 per cent)”[34], schreibt Devereux. Wohlfahrtszahlungen sind in Südafrika für viele Haushalte die einzige regelmäßige und vorhersagbare Einkommensquelle.

Die Darstellung der Subsistenzlandwirtschaft und der multiplen Überlebensstrategien zeigt die äußerst unterschiedlichen Formen der Landnutzung von Armen in Südafrika. Durch die unterschiedlichen Arten landwirtschaftlicher Nutzung ergeben sich verschiedene Ansprüche an die

---

[27] Vgl. Bierling, Stephan: Südafrikas Wirtschaft unter Mandela: Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Transformation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 27 (1999), S. 13-20, S. 18. Zur genaueren Darstellung der wirtschaftlichen Probleme Südafrikas vgl. ebenfalls Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Südafrika: Wirtschaftspolitik im Dilemma. In: Wochenbericht/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 66 (1999) 33, S. 605-610 und World Bank: Countries: South Africa. In: World Bank Homepage vom September 2000. Stand: 13.11.2001, (http://www.worldbank.org/afr/za2.htm).

[28] Bryceson/Bank, 2001, S. 12.

[29] Ebd., S. 15.

[30] Siehe Beispiele für diese Tätigkeiten bei Slater, Rachel: De-Industralisation, Multiple Livelihoods and Identity: Tracking Social Change in Qwaqwa, South Africa. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 1, S. 81-92, S. 87ff.

[31] Vgl. Devereux, Stephen: Social Pensions in Namibia and South Africa. In: IDS Discussion Paper 379 (2001), Institute for Development Studies, University of Sussex, 55 S., S. 1.

[32] Vgl. Bonti-Ankomah, 2001, S. 10.

[33] Vgl. Deininger, Klaus/May, Julian: Can There Be Growth with Equity? An Initial Assessment of Land Reform in South Africa. In: Policy Research Working Paper Series 2451 (2000), The World Bank, 26 S., S. 9.

[34] Devereux, 2001, S. 48.

Umverteilung durch eine Landreform. Viele ärmere Südafrikaner wollen oder können keine eigene Landwirtschaft betreiben, um ihr Auskommen zu sichern. Eine Landreform kann daher nicht mit einer Agrarreform gleichgesetzt werden. Gleichwohl ist der Zugang zu Land eine äußerst wichtige Absicherung und ermöglicht es der armen Bevölkerung, Gemüse und Getreide als eine von mehreren Überlebensstrategien für den eigenen Bedarf anzubauen. Die Landreform kann damit die Lebensbedingungen von Armen in ländlichen Gebieten entscheidend verbessern.

2.1.2 Vollerwerb

Im Hinblick auf die Nutzung von Flächen in Südafrika ist die These von der Zweiteilung der Landwirtschaft weit verbreitet. Dieser „extreme dualism"[35] zeigt sich in der dargestellten „schwarzen" Subsistenzlandwirtschaft der einen Seite und den von Weißen betriebenen Großfarmen auf der anderen. Als Produkt der Apartheid befinden sich heute 88 Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen in den Händen von Weißen und nur zwölf Prozent im Besitz von schwarzen Südafrikanern.[36] Deininger und May zeigen, dass Schwarze im Durchschnitt über 1,3 Hektar Land verfügen, während es bei Weißen 1 570 Hektar sind.[37]

Die Größe der kommerziellen Farmen reicht dabei von weniger als 1 500 Hektar bis zu weit über 5000 Hektar.[38] Weitere Ungleichheiten ergeben sich bei der Qualität des Landes. Großfarmer verfügen im Durchschnitt über fruchtbarere Böden.[39] Schließlich war es den ungefähr 60 000 weißen Großfarmern durch günstige Kredite möglich, eine mechanisierte und damit

---

[35] National Department of Agriculture: The History of Agriculture. In: National Department of Agriculture Homepage von 2001. Stand: 11.01.2002, (http://www.nda.agric.za/history/).

[36] Ministry for Agriculture and Land Affairs, 1998, Ab. 1.1. Die Angaben variieren. Nach Kassier und Groenewald liegen 84 Prozent der 98 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Fläche in „weißen" Farmgebieten. Vgl. Kassier, Eckart/Groenewald, Jan: Agriculture: An Overview. In: Schrire, Robert (Hrsg.): Wealth or Poverty? Critical Choices for South Africa. Cape Town 1992, S. 330-352, S. 334.

[37] Vgl. Deininger/May, 2001, S. 5.

[38] Vgl. Beinart, William: Farmers´ Strategies and Land Reform in the Orange Free State. In: Review of African Political Economy 61 (1994), S. 389-402, S. 392. Da die weißen kommerziellen Farmer trotz der Unterschiede insgesamt über weit größere Flächen als andere Bewirtschafter verfügen, wird in dieser Arbeit von „Großfarmen" gesprochen.

[39] Weiner/Levin, 1991, S. 94.

[39] Vgl. Mngxitama, Andile: Farm Dwellers: Citizens without Rights, the unfinished National Question. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 30.09.2001, (http://www.sarpn.org.za/Event %20Papers/Land/20010605Mngxitama.pdf), 19 S., S. 3.

kapitalintensive Produktionsweise zu verfolgen (siehe Darstellung in Abschnitt 3.4.1).

Insgesamt war die Apartheidpolitik der zwei Landwirtschaften nach Lipton darin erfolgreich, die Kosten für weiße Farmer niedrig zu halten, während die landwirtschaftliche Produktion von Schwarzen behindert wurde.[40] Die Erwartungen von weißen Großfarmern an die Landpolitik dürften sich vor allem auf eine möglichst wirtschaftliche Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen beziehen. Es ist zu vermuten, dass sie kaum einen Umverteilungsbedarf sehen und an einer Fortführung der kommerziellen Landwirtschaft interessiert sind. Ihr Ziel wäre somit, möglichst wenig ihrer historisch bedingten Vorteile durch eine Landreform zu verlieren.

Die abhängige Beschäftigung auf weißen Großfarmen ist eine weitere, allerdings völlig entgegengesetzte Form des Vollzeiterwerbs in der Landwirtschaft. In Südafrika können etwa vier Millionen Menschen als Farmbewohner gezählt werden.[41] Unter Farmbewohnern können erstens Farmarbeiter verstanden werden, die mit Geld entlohnt werden und außer einem kleinen Garten keine selbstständigen Anbaurechte genießen. Arbeitspächter („labour tenants“) wiederum haben Zugang zu „eigenem“ Land und müssen im Gegenzug mehrere Monate pro Jahr auf der Großfarm arbeiten. Dazu kommen noch die Angehörigen der Farmarbeiter und Arbeitspächter, die ebenfalls auf den Großfarmen leben.

Die hierarchische Ordnung in der südafrikanischen Landwirtschaft äußert sich mithin in der kleinen Gruppe der weißen Großfarmer und der sehr hohen Zahl von schwarzen Beschäftigten. Die Lebensbedingungen der Farmbewohner auf Großfarmen sind durch ein enormes Machtgefälle gekennzeichnet. Zudem gehören Farmarbeiter zu den am schlechtesten entlohnten Beschäftigten in Südafrika. Sie sind aus diesem Grund zur verarmten Bevölkerung auf dem Land zu rechnen (siehe Darstellung in den Abschnitten 2.4.3 und 3.2.3).

---

[40] Vgl. Lipton, Merle: The Politics of Rural Reform in South Africa. In: Lipton, Michael/de Klerk, Mike/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 1: Western Cape. Durban 1996, S. 401-437, S. 412. Vgl. auch Morris, M. L.: The Development of Capitalism in South African Agriculture: Class Struggles in the Countryside. In: Economy and Society 5 (1976) 3, S. 292-343, S. 338; Wilson, Francis/Ramphele, Mamphela: Uprooting Poverty: The South African Challenge. New York 1989, 1989, S. 60.

[41] Vgl. Husy, Dave/Samson, Carolien: Promoting development and land Reform on South African farms. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 12.02.2002, (http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010605Husy.pdf), 35 S., S. 4.

Als dritte Gruppe gelten jene Schwarzen, die Landwirtschaft als Vollzeitfarmer betreiben möchten („aufstrebende Vollzeitfarmer“). Wie bereits dargestellt, hat der Apartheidstaat diese Tätigkeit für Schwarze weitgehend unterbunden. Es finden sich deshalb heute in Südafrika nur wenige schwarze Vollzeitfarmer. Ausnahmen sind die schwarzen Vertragspflanzer („contract grower“) in der südafrikanischen Zuckerindustrie. Durch Verträge mit Zuckermühlen war es ihnen auch in der Apartheid möglich, Landwirtschaft als Vollerwerb zu betreiben. In den Provinzen KwaZulu-Natal, Mpumalanga und Eastern Cape liefern heute über 53 000 Pflanzer Zuckerrohr zur Weiterverarbeitung an die Großmühlen.[42]

Nach Einschätzung von Francis waren in den ehemaligen Homelands einige schwarze Vollzeitfarmer bereits seit den 50-er Jahren erfolgreich: „Even under a discriminatory policy regime in which black farmers found it very difficult to get access to inputs and markets, some found the resources to invest in and expand their operations.“[43] Oftmals pachteten diese Landstücke, die andere Schwarze zugewiesen bekamen. Bis jetzt sind schwarze Vollzeitfarmer auf Grund der Diskriminierung durch die Apartheid in Südafrika allerdings die Ausnahme.

Im Ergebnis muss eine Landreform auch im Bereich des Vollerwerbs durch Landwirtschaft die Verschiedenheit der Verhältnisse und Ansprüche berücksichtigen. Für die Landreform und die Analyse ihrer Umsetzung lassen sich insgesamt drei Perspektiven finden: die verarmte Bevölkerung auf dem Land (Kleinstfarmer allgemein, Bewohner der ehemaligen Homelands, Farmarbeiter und Frauen), aufstrebende Vollzeitfarmer und weiße Großfarmer.

2.2 Ziele der Landreform

Die Zielsetzungen und Vorgaben der südafrikanischen Regierung im Bezug auf die Landreform sind in zwei Dokumenten festgehalten. Zum einen im bereits erwähnten Wideraufbau- und Entwicklungsprogramm (RDP) aus dem Jahr

[42] Vgl. Maloa, Mamogaudi Bigman: Sugar Cane: A Case as Development Crop in South Africa. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 30.09.2001, (http://www.sarpn.org.za/Event20Papers/Land/20010605Maloa.pdf), 12 S., S. 1f.

[43] Francis, Elizabeth: Learning from the Local: Rural Livelihoods in Ditsobotla, North West Province, South Africa. In: Journal of Contemporary African Studies 17 (1999) 1, S. 49-73, S. 61. Vgl. auch Bernstein, 1996, Fußnote 29, S. 28f. bzw. 44.

1994 und zum anderen im *White Paper on South African Land Policy* von 1997[44]. In beiden Schriften wird die Wichtigkeit der Landverteilung ausdrücklich betont. Das RDP zählt die Nutzung von Land zu den Grundbedürfnissen der Menschen[45], während das Weißbuch auch auf die damit verbundenen Konnotationen verweist: „Land does not only form the basis of our wealth, but also our security, pride and history.“[46] Bei der Landreform geht es demnach nicht allein um eine Umverteilung von ökonomischen Werten, sondern um die Verteilung eines Gutes mit hoher symbolischer Bedeutung.

Winberg folgert daraus, „[d]ie Landfrage ist wahrscheinlich die kontroverseste, komplexeste und emotionsbeladenste Angelegenheit im breiten Spektrum des Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramms RDP.”[47] Nicht nur aus ökonomischen Gründen ist eine Veränderung der Verteilung von Land äußerst wichtig für das für das Sichtbarmachen von Umverteilungserfolgen der ANC-Regierung, sondern auch aus politischen. Folgerichtig wird einer Landreform in beiden Dokumenten eine zentrale Rolle zugeschrieben.

Der Schwerpunkt der Landreform ist, „... to redress the injustice of apartheid and to alleviate the impoverishment and suffering what is caused.”[48] Ausdrücklich wird dabei darauf hingewiesen, dass eine Landreform vor allem Frauen zugute kommen müsse, da sie besonders von Armut gefährdet seien.[49]

Neben dem Schwerpunkt auf sozialer Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung wird die Landreform als ein Mittel gesehen, um die Landwirtschaft ökonomisch zu entwickeln und lebensfähig zu machen. Zu dem sozialen Ziel gesellt sich ein wirtschaftliches: „Land reform aims to contribute to economic development, both by giving households the opportunity to engage in productive land use and by increasing employment opportunities through encouraging greater investment.”[50] Die Vision für eine „vereinigte und florierende“ Landwirtschaft klingt ähnlich. Der Wirtschaftssektor soll einerseits zu einem „besseren Leben

---

[44] Department of Land Affairs: White Paper on South African Land Policy. 1997. Stand: 17.01.2002, (http://www.polity.org.za/govdocs/white_papers/landwp.html).
[45] Vgl. African National Congress, 1994, Ab. 2.4.1. Vgl. auch den Auftrag aus Artikel 25 der südafrikanischen Verfassung. Republic of South Africa: Constitution of South Africa. Act 108 of 1996.
[46] Department of Land Affairs, 1997, Ab. 2.1.
[47] Winberg, Marlene: Der Anfang der Landreform. In: Afrika Süd (1994) 6, S. 27-28, S. 27.
[48] Department of Land Affairs, 1997, Ab. 2.5.1.
[49] Vgl. ebd., Ab. 2.4.11.
[50] Ebd., Ab. 2.1.

für alle" beitragen, zugleich soll die Landwirtschaft international wettbewerbsfähig und profitabel sein.[51]

Im Februar 2000 betonte Präsident Thabo Mbeki das Bekenntnis zur Bekämpfung der Armut auf dem Land in seiner Regierungsansprache zur Lage der Nation: „The elimination of poverty remains one of the central objectives of the government and the country."[52] Ein Jahr später erneuerte er die Verpflichtung zum Abbau der Armut und machte gleichzeitig den Agrarsektor als einen der Wirtschaftssektoren aus, der zu höheren Wachstumsraten und der Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen könne.[53]

In der Zielsetzung der Landreform ist damit ein Dualismus zwischen dem Ausgleich von sozialen Ungerechtigkeiten und Wachstums- beziehungsweise Liberalisierungsargumenten festzustellen, der auch für die ANC-Wirtschaftspolitik allgemein gilt. Daraus ergibt sich, dass die ANC-Regierung beide Ziele für miteinander vereinbar hält. Dies wird in der Literatur allerdings häufig bestritten. Williams et al. schreiben: „There is an obvious contradiction between the two aims of providing resources to the rural poor and encouraging the development of commercial production..."[54] Die gleiche Auffassung vertritt Cousins in seiner vorläufigen Bilanz der Landreform: „The tension between issues of `production´ and those of `equity, rights and historical redress´ has bedeviled the land reform programme from its inception."[55] Ob zwischen beiden Zielen ein Widerspruch besteht, wird in der Analyse der Umsetzung der Landreform unter Kapitel 3 untersucht (siehe Darstellung in Abschnitt 3.2.2).

Im Ergebnis lassen sich politische, soziale und wirtschaftliche Ziele des ANC für eine Landreform finden. Das *Ministerium für Landangelegenheiten* fasst diese folgendermaßen zusammen: „To redress the injustices of apartheid; to foster national reconciliation and stability; to underpin economic growth; and to improve household welfare and alleviate poverty."[56]

---

[51] Vgl. Ministry for Agriculture and Land Affairs: Strategic Plan for South African Agriculture. 2001 Stand: 17.01.2002, (http://www.nda.agric.za/docs/sectorplan/sectorplan.htm), Ab. 2.

[52] Mbeki, Thabo: State of the nation address at the Opening of Parliament. Cape Town 04.02.2000. Stand: 18.01.2002. (http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/2001/tm0209.html).

[53] Vgl. Mbeki, Thabo: State of the nation address of the President Thabo Mbeki at the Opening of Parliament. Cape Town 09.02.2001 Stand: 17.01.2002. (http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/2001/tm0209.html).

[54] Williams, Gavin/Ewert, Joachim/Hamann, Johann/Vink, Nick: Liberalizing Markets and Reforming Land in South Africa. In: Journal of Contemporary African Studies 16 (1998) 1, S. 65-94, S. 84.

[55] Cousins, Ben: Introduction: Does Land and Agrarian Reform have a Future and, if so, who will benefit? In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000 [a], S. 1-9, S. 2.

[56] Department of Land Affairs, 1997, Summary.

2.3 Einfluss der Weltbank auf die Landreform

Südafrikanische und internationale Experten berieten den ANC zu Beginn der 90-er Jahre und trugen wesentlich zur Formulierung der Landpolitik der Organisation bei. Einen wichtigen Einfluss auf die Landreform und die Neuordnung des Agrarsektors erlangte dabei die *Weltbank*. „Their influence was fed into the policy-making process through a series of conferences and other dialogues with the ANC, government and activists from the early 1990s"[57], schreibt Cliffe. Die ersten Vorschläge der *Weltbank* fielen zusammen mit der Einrichtung der ANC-nahen Forschungsstelle *Land and Agriculture Policy Centre* (LAPC) im Jahr 1993. Bernstein weist darauf hin, dass die internationale Organisation die erste Generation von Publikationen für das LAPC lieferte.[58] Damit wurden die ersten Schritte des ANC auf diesem Politikfeld Anfang der 90-er Jahre wesentlich von der *Weltbank* mitbestimmt. Tatsächlich schlug die Institution die Umverteilung von 30 Prozent des im Besitz von Weißen befindlichen Landes zu über 600 000 schwarzen Haushalten innerhalb von fünf Jahren vor.[59] Diese Vorgabe findet sich wortgleich im Grundversorgungsprogramm RDP wieder.

Als Mechanismen zur schnellen Umverteilung von Land waren die Liberalisierung der Landwirtschaft und die Förderung von kleinen und mittleren Farmen vorgesehen.[60] Die Vorschläge der *Weltbank*-Forscher zur Liberalisierung stützten sich dabei die Erfahrungen in Südafrika und anderen Ländern. Als Ursache für das Entstehen einer mechanisierten Landwirtschaft, die unwirtschaftlich sei und nur wenig Arbeitsplätze schaffe, sahen sie verfälschende Marktanreize durch den Staat. Im Fall von Südafrika seien

---

[57] Cliffe, Lionel: Land Reform in South Africa. In: Review of African Political Economy 84 (2000), S. 273-286, S. 276. Zustimmend Williams/Ewert/Hamann/Vink, 1998, S. 66.

[58] Vgl. Bernstein, Henry: Social Change in the South African Countryside? Land and Production, Poverty and Power. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 4 (1997), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 35 S., S. 5f.

[59] Darstellung nach Williams/Ewert/Hamann/Vink, 1998, S. 66.

[60] Binswanger und Deininger haben die Weltbank-Vorschläge maßgeblich formuliert. Verschiedene Aufsätze finden sich in World Development 21 (1993) 9 und van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa: Politics, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996. Hier hauptsächlich genutzt: Binswanger, Hans P./Deininger, Klaus: South African Land Policy: The Legacy of History and Current Options. In: World Development 21 (1993) 9, S. 1451-1475. Außerhalb der Weltbank argumentieren Lipton und Lipton entschieden für die Überlegenheit von kleinen Farmen in Südafrika. Vgl. Lipton, Michael/de Klerk, Mike/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 1: Western Cape. Durban 1996 und Lipton, Michael/Ellis, Frank/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 2: KwaZulu-Natal and Northern Province. Durban 1996.

günstige Kredite für den zunehmenden Einsatz von Maschinen verantwortlich gewesen. In anderen Worten: „The dualistic structure did not emerge because of genuine economics of scale in the large commercial sector."[61]

Im internationalen Vergleich zeige sich aber, dass kleinere Farmen eine höhere Produktivität als Großfarmen hätten und damit wirtschaftlicher seien.[62] Van Zyl spricht von einer „inverse farm-size productivity relationship".[63] Der Hauptgrund sei, dass Familienmitglieder auf kleinen Farmen produktiver arbeiteten als angestellte Kräfte: „Wage labour contracts are much less efficient, due to problems of motivation and supervision."[64]

Um Kleinfarmer zu stärken, sei eine einfache Landumverteilung nicht ausreichend. Vielmehr sei ein Rückzug des Staates und Abschaffung von verfälschenden Markeingriffen von Nöten, um die Bevorzugung von Großfarmen zu beenden. Den Vorschlägen liegt damit ein Vertrauen in die Regelungs- und Umverteilungskraft des Marktes zu Grunde. Als Nebenprodukt der Umverteilung durch den liberalisierten Agrarmarkt ergäben sich zugleich soziale Verbesserungen, da auf arbeitsintensiven Kleinfarmen eine höhere Anzahl von Menschen beschäftigt seien, als auf hoch technisierten Großfarmen. Da zudem verschiedene Formen der Bewirtschaftung wie Nebenerwerbslandwirtschaft ermöglicht würden (diese werden durch den Staat nicht mehr behindert), könne mit dieser marktgesteuerten Landreform gezielt Armut bekämpft werden.[65]

Gleichzeitig sollen sich neue Farmer aber finanziell selbst am Landkauf beteiligen. Binswanger und Deininger sehen das als einen Gradmesser für ihr landwirtschaftliches Engagement: „Selecting settlers based on their commitment to farming, as evidenced by their willingness to pay part of the cost of land, is most likely to result in a resettlement program that increases efficiency as well as equity."[66] Dies widerspricht offensichtlich einer Förderung von armen Landbewohnern, die Interesse an landwirtschaftlicher Arbeit haben. Selbst bei der gleichzeitigen Gewährung von staatlichen Zuschüssen zum

---

[61] Binswanger/Deininger, 1993, S. 1451.
[62] Vgl. Binswanger, Hans P./Deininger, Klaus/Feder, Gershon: Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations. In: Policy Research Working Paper Series 1164 (1993), The World Bank, 121 S., S. 35-49, 95-99.
[63] Van Zyl, Johan: The Farm Size-Efficiency Relationship. In: Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa: Politics, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996, S. 259-309, S. 304.
[64] Binswanger/Deininger/Feder, 1993, S. 62.
[65] Binswanger/Deininger, 1993, S. 1466f.
[66] Ebd., S. 1466.

Landkauf bedeutet der Eigenanteil eine Hürde für die Beteiligung von Armen. Deshalb betont Williams zu Recht, dass der Schwerpunkt der *Weltbank*-Vorschläge in erster Linie auf der Produktivität des landwirtschaftlichen Sektors liegt und weniger auf einer Linderung der Armut.[67]

Nur eine zügige marktorientierte Landreform verhindert nach Binswanger und Deininger, „... decades of likely peasant insurrection, possibly civil war, combined with capital flight and economic decline.“[68] Damit wird neben der ökonomischen und der sozialen noch die politische Notwendigkeit für eine Landreform in der dargestellten Form genannt. Diese Verbindung von ökonomischen, sozialen und politischen Zielen zeigt die konzeptionelle Nähe der südafrikanischen Landreform zu den Vorstellungen der *Weltbank*.

Bernstein bezweifelt die ökonomische Grundannahme, dass kleine Farmen auf jeden Fall produktiver sind als Großfarmen.[69] Die Farmgröße entscheidet nach seiner Ansicht nicht darüber, ob eine Farm wirtschaftlich arbeitet oder nicht. Vielmehr seien die Arbeitsorganisation, die Anbaumethoden und die verwendeten Feldfrüchte von Bedeutung.[70] Ein fähiger Landwirt könne Farmen verschiedenster Größe profitabel bewirtschaften. Damit würden sich die *Weltbank*-Forscher auf falsche ökonomische Annahmen als Ausgangspunkt ihrer Argumentation stützen.

Im Ergebnis wird deutlich, dass die *Weltbank* einen großen Anteil an der Formulierung der ANC-Landpolitik hatte. Die Darstellung in den Abschnitten 2.4.2 und 3.4.1 wird zeigen, dass die ANC-Regierung mit ihrer marktorientierten Landreform und Weltmarktöffnung dem dargestellten Umverteilungsverständnis folgt und zentrale Vorschläge umsetzt.

2.4 Die drei Elemente der Landreform

Die Landreform der ANC-Regierung ist in drei Elemente unterteilt. Das Erste bildet die Rückgabe von Land („Restitution“) an während der Apartheidzeit enteignete Schwarze. Zweitens soll die eigentliche Neu- beziehungsweise Umverteilung von Land („Redistribution“) historisch Benachteiligten die

---

[67] Vgl. Williams, Gavin. Setting the Agenda: A Critique of the World Bank´s Rural Restructuring Programme for South Africa. In: Journal of Southern African Studies 22 (1996) [a] 1, S. 139-166, S. 160.
[68] Binswanger/Deininger, 1993, S. 1466.
[69] Vgl. Bernstein, 1996, S. 11. Ebenso Cliffe, 2000, S. 277; Melber, Henning: Landfrage im südlichen Afrika. In: Afrika Süd 4 (2000), S. 23-24, S. 24.
[70] Vgl. Williams, 1996a, S. 150.

Landnutzung ermöglichen. Zur Stärkung der Rechte von Bewohnern der ehemaligen Homelands und von Großfarmen ist drittens eine Bodenrechtsreform („Tenure Reform“) vorgesehen. Durch diese drei Elemente der Landreform sollen die im Aufbauprogramm RDP und im Weißbuch zur südafrikanischen Landpolitik genannten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ziele verwirklicht werden. Die drei Elemente dienen den genannten Zielen in jeweils unterschiedlichem Maß. Dazu liegen ihnen verschiedene Konzeptionen und Mechanismen zu Grunde.

2.4.1 Rückgabe von Land („Restitution“)

In der südafrikanischen Verfassung ist die Verpflichtung zur Restitution von in der Segregations- und Apartheidzeit enteignetem Land klar formuliert. In Artikel 25 (7) heißt es: „A person or community dispossessed of property after 19 June 1913 as a result of past racially discriminatory laws or practices is entitled, to the extent provided by an Act of Parliament, either to restitution of that property or to equitable redress.“[71]

Die Präambel des *Restitution of Land Rights Act*[72] aus dem Jahr 1994 weist zudem darauf hin, dass Restitution auch in Artikel 9 (2) der Verfassung wurzelt. Er verlangt, dass spezielle gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden, um Menschen besser zu stellen, die Opfer von ungerechter rassistischer Diskriminierung wurden.[73] Das Element der Restitution dient damit vor allem dem politischen Ziel der Wiedergutmachung und der nationalen Versöhnung. Für du Toit unterscheidet dies die Restitution von den anderen beiden Elementen der Landreform: „Unlike land redistribution and tenure reform, restitution is defined by its links with specific events in our apartheid past.”[74]

Nach Darstellung von Cliffe schlägt die ANC-Regierung mit dem Restitutionselement einen Weg ein, der die südafrikanische Landreform von Vorhaben in anderen afrikanischen Ländern unterscheidet. Das Ziel der Versöhnung und der Wiedergutmachung ist in anderen Landreformen zur Überwindung des kolonialen Erbes weniger stark ausgeprägt.[75]

---

[71] Republic of South Africa, Act 108 of 1996, Art. 25 (7).
[72] Vgl. Republic of South Africa: Restitution of Land Rights Act. Act 22 of 1994.
[73] Vgl. Republic of South Africa, Act 108 of 1996, Art. 9 (2).
[74] Du Toit, Andries: The End of Restitution: Getting real about Land Claims. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 75-91, S. 80f.
[75] Vgl. Cliffe, 2000, S. 276.

Die Restitution ist der konzeptionell eindeutigste Teil der südafrikanischen Landreform. Die entscheidende gesetzliche Grundlage bildet der *Restitution of Land Rights Act*. Das Gesetz etabliert drei Formen der Restitution: Die dingliche Rückgabe von Land, das Gewähren von alternativen Flächen und finanzielle Kompensation.[76] Anspruchsberechtigt sind Menschen, die Rechte auf Land besaßen, und auf Grund von diskriminierenden Gesetzen oder Praktiken nach Erlass des *Natives Land Act* im Jahr 1913 ohne angemessene Kompensation enteignet wurden. Nach einer Verlängerung der Abgabefrist konnten bis zum 31. Dezember 1998 Ansprüche auf die Rückgabe von Land eingereicht werden.[77] Nach Einschätzung von May et al. könnten von dem Programm etwa 500 000 Haushalte profitieren.[78]

Durch das Rückgabe-Gesetz wurden zwei Instrumente zur Bearbeitung der Anträge etabliert. Hauptverantwortlich ist die *Commission on Restitution of Land Rights* (CRLR) unter der Führung des *Chief Land Claims Commissioner*. Über Streitfälle entscheidet ein *Land Claims Court*[79], das den gleichen Status wie das südafrikanische *High Court* besitzt und ausschließlich im Bezug auf Landangelegenheiten Recht spricht.[80] Ein wichtiger Aspekt des Restitutionsprozesses „… is the fact that the state recognizes that it is the respondent in all restitution cases, including claims lodged against land that had been transferred to private ownership".[81]

Alle Rückgabeanträge werden somit an den südafrikanischen Staat gerichtet. Sollte durch die CRLR oder das *Land Claims Court* ein Anspruch festgestellt werden, ist es Aufgabe des südafrikanischen Staates, für die Rückgabe des Landes und für Entschädigung des Besitzers zu sorgen. Durch die Regelung wird deutlich, dass die Diskriminierungen des Apartheidstaates im Mittelpunkt des Restitutionsgedankens stehen und erst in zweiter Linie dessen Profiteure.

Die ANC-Regierung vertraute in der Konzeption des Restitutionsprogramms auf einen rechtlichen Prozess mit einem Gericht an der Spitze, da sie kurz nach der Machtübernahme kontroverse Ansprüche auf Land vermutete. Die Bearbeitung

---

[76] Vgl. Republic of South Africa, Act 22 of 1994.
[77] Vgl. Turner/Ibsen, 2000, S. 11.
[78] Vgl. May, Julian/Stevens, Thildé/Stols, Annareth: Monitoring the Impact of Land Reform on Quality of Life: A South African Case Study. In: CSDS Working Paper 31 (2000), Centre for Social Development Studies (CSDS), University of Natal, Durban, 15 S., S. 3.
[79] Vgl. Republic of South Africa, Act 22 of 1994.
[80] Vgl. Department of Land Affairs: Background to Restitution of Agriculture. In: Department of Land Affairs Homepage o. D. Stand: 26.01.2002, (http://land.pwv.gov.za/Restitution/BACKGROU.RES.htm).
[81] Ebd. Vgl. auch Darstellung bei Lahiff, 2001, S. 3.

der Ansprüche zeigte aber, dass das Verfahren schwerfällig und langsam war.[82] Selbst eindeutige Fälle verzögerten sich durch ein langwieriges juristisches Prüfungs- und Entscheidungsverfahren. Nach einer Überprüfung im Jahr 1998 wurde das Verfahren umgestaltet. „Given the complex nature of the cases involved, the legislation aimed to establish a quick administrative rather than judicial process to settle claims"[83], schreiben Deininger und May.

Vor allem drei Veränderungen tragen zu einer schnelleren Bearbeitung von Ansprüchen bei. Erstens ist die CRLR, die als relativ eigenständiges Organ konzipiert war, jetzt stärker in das *Ministerium für Landangelegenheiten* eingebunden. Entscheidungsstrukturen werden auf diese Weise vereinfacht.[84] Zum Zweiten wird die Entscheidungsfindung dezentralisiert. Ein Resultat der Überprüfung ist „... to delegate the power to resolve uncontroversial claims to the regional Commissioners."[85] Der Minister für Landangelegenheiten bekommt zudem größere Entscheidungsbefugnisse, um Landansprüche durch Verhandlungen zu klären.

Abschließend ist festzuhalten, dass das Restitutionselement konzeptionell eindeutig als ein rechtlicher Mechanismus anzusehen ist. Zwar gilt seit 1998 eine stärkere Betonung der administrativen Entscheidungsmöglichkeiten, es geht aber grundsätzlich um die Bearbeitung von Rechtsansprüchen. Diese können bei strittigen Fällen nach wie vor beim *Land Claims Court* geltend gemacht werden. Das Restitutionselement bleibt damit im Wesentlichen ein rechtliches, welches mit den beiden anderen Elementen der Landreform nicht verbunden zu sein und keine wirtschaftlichen Zielsetzungen zu verfolgen scheint. Die Tatsache, dass das Gesetz zur Restitution direkt nach der Machtübernahme 1994 in Kraft trat, und der Vergleich mit den anderen Elementen der Landreform zeigen, dass die ANC-Regierung die geringsten Probleme mit der Formulierung dieses Programms hatte.

2.4.2 Umverteilung von Land („Redistribution")

Das Umverteilungselement der südafrikanischen Landreform im engeren Sinn soll ein Mittel sein, um große Teile von Land von historisch bevorzugten weißen Südafrikanern auf benachteiligte schwarze Südafrikaner umzuverteilen. Im

[82] Vgl. du Toit, 2000, S. 87.
[83] Deininger/May, 2000, S. 8.
[84] Vgl. Lahiff, 2001, S. 3.
[85] Turner/Ibsen, 2000, S. 13.

Weißbuch zur südafrikanischen Landpolitik ist folgendes Ziel festgeschrieben: „The redistribution of land to the landless poor, labour tenants, farm workers and emerging farmers for residential and productive use, to improve their livelihoods and quality of life."[86] Neben der Verwirklichung des politischen Ziels der Wiedergutmachung fungiert dieses Element damit als zentraler Mechanismus zur Umsetzung der sozialen Ziele (Umverteilung und Armutsbekämpfung). Nach May et al. kann die Landumverteilung in den nächsten zehn Jahren 1,5 Millionen Haushalte beeinflussen.[87] Damit gilt dieses Programm als „… the leading edge of the South African land reform programme".[88]

Die Umverteilung soll durch eine vermittelnde Rolle des südafrikanischen Staates Gewähr leistet werden. Im Gegensatz zu anderen afrikanischen Ländern gibt es keinen staatlichen Ankauf von Land und in der Regel auch keine Enteignungen. „The government is committed to a land reform programme that will take place on a willing-seller willing-buyer basis."[89] In diesem nachfrageorientierten Modell fördert der Staat Umverteilung durch Zuschüsse für den Kauf von Land auf dem freien Markt.

Der Landbesitz von Schwarzen wurde noch durch die letzte Apartheidregierung mit der Abschaffung von diskriminierenden Gesetzen im Jahr 1991 legalisiert. „These reforms were directed at formal de-racialising of property and land rights"[90], schreibt Gutto. Auch der *Provision of Certain Land for Settlement Act*[91] als Grundlage des Umverteilungselements wurde bereits 1993 verabschiedet. Das Gesetz fand damals die Zustimmung des ANC und wurde 1995 und 1998 entscheidend erweitert.[92] Die eigentliche Umverteilung von Land begann damit erst nach der Machtübernahme des ANC.

Die Konzeption betreffend lassen sich zwei Phasen mit verschiedenen Schwerpunkten ausmachen. Sie unterscheiden sich durch die Bedingungen der Zuschussvergabe des Staates an Antragsteller. In der ersten Phase konnten Haushalte mit einem Monatseinkommen von weniger als 1500 Rand einen

---

[86] Department of Land Affairs, 1997, Summary.
[87] Vgl. May/Stevens/Stols, 2000, S. 3.
[88] Turner/Ibsen, 2000, S. 13.
[89] Department of Land Affairs, 1997, Summary.
[90] Gutto, Shadrack: Property and Land Reform. Constitutional and Jurisprudential Perspectives. Durban 1997, S. 58.
[91] Republic of South Africa: Provision of Certain Land for Settlement Act. Act 126 of 1993.
[92] Vgl. Republic of South Africa: Development Facilitation Act. Act 67 of 1995; Republic of South Africa: Provision of Certain Land for Settlement Amendment Act. Act 26 of 1998.

Antrag für den so genannten *Settlement/Land Acquisition Grant* (SLAG)[93] in der Höhe von 16 000 Rand stellen, um Land im Rahmen des Umverteilungsprogramms zu kaufen. Der Zuschuss hatte die gleiche Höhe wie der zuvor eingerichtete *National Housing Grant* zum Bau von Häusern. Die Einkommensgrenze von 1500 Rand zeigte eindeutig, dass diese staatliche Beihilfe an arme Familien adressiert war. Antragsteller konnten sich jeweils nur für eine der beiden Subventionen bewerben.

In die zweite Phase trat das Umverteilungsprogramm mit der Übernahme des *Ministeriums für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* durch Thoko Didiza nach den Parlamentswahlen im Juni 1999. Um die Umverteilungspolitik zu überprüfen, verhängte sie ein Moratorium auf alle Projekte, das erst im Februar 2000 wieder aufgehoben wurde. Bereits ihr Vorgänger Derek Hanekom hatte im Jahr 1998 eine Überprüfung des Elements eingeleitet, da sich das Umverteilungselement als unpassend für aufstrebende Vollzeitfarmer erwiesen hatte.[94]

Nach dieser Überprüfung und dem Ministerwechsel änderte sich das soziale Ziel der Umverteilung grundlegend. Gefördert wird jetzt vor allem die „schwarze“ kommerzielle Landwirtschaft, während zuvor vor allem Arme von den Zuschüssen profitierten. Der Umverteilungsgedanke ist damit zwar aufrecht erhalten, gleichzeitig verschiebt sich dessen Zielgruppe.

Die Konzeption des neuen Zuschussprogramms *Land Redistribution for Agricultural Development: A Sub-Programme of the Land Redistribution Programme* (LRAD)[95] macht den Schwerpunkt deutlich. „LRAD is designed to provide grants to black South African citizens to access land specifically for agricultural purposes.”[96] Die Einkommensobergrenze von 1500 Rand pro Monat als Berechtigung für Zuschüsse wurde aufgegeben und durch eine verpflichtende Eigenbeteiligung im Wert von mindestens 5000 Rand ersetzt. Die Bezugsbedingungen für Zuschüsse wurden damit auf den Kopf gestellt.

Die Beihilfe beträgt 20 000 bis 100 000 Rand und richtet sich nach der Höhe der Eigenleistung der Antragsteller. „Those who make a higher contribution of own assets, cash, and/or labour receive a higher grant, determined as a basic

---

[93] Department of Land Affairs, 1997, Ab. 4.23.
[94] Vgl. Lahiff, 2001, S. 4.
[95] Ministry for Agriculture and Land Affairs: Land Redistribution for Agricultural Development: A Sub-Programme of the Land Redistribution Programme. Final Document. 2000 [a]. Stand: 26.01.2002, (http://land.pwv.gov.za/redistribution/lrad.htm).
[96] Ebd., Summary.

proportion of their own contribution."[97] Die höchste Subvention des *Ministeriums für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* von 100 000 Rand erfordert einen Eigenbeitrag in Höhe von 400 000 Rand. Die Konzeption folgt dem Vorbild der *Weltbank*, die Eigenleistung als wirkungsvollen Qualifikations- und Motivationsnachweis von Begünstigten der Landreform ansah (siehe Abschnitt 2.3). „Part of the logic of this approach is to reduce the attractiveness of the program until only those most capable of becoming productive farmers find it in their interest to apply"[98], urteilt Zimmerman. Antragsteller können den Mindestbeitrag im Wert von 5000 Rand zwar auch durch eigene Arbeitsleistung aufbringen. Im LRAD-Konzept finden sich allerdings keine Angaben dazu, wie diese Arbeit zu messen ist. Zudem wäre diese Form der Eigenleistung mit erheblichen Risiken verbunden (siehe Darstellung in Abschnitt 3.2.1).

Im Unterschied zur bisherigen Subventionsvergabe können Berechtigte den LRAD-Zuschuss zusätzlich zu anderen Beihilfen wie dem *National Housing Grant* in Anspruch nehmen. Antragstellern steht so insgesamt mehr staatliche Unterstützung zur Verfügung. Die Zuschüsse werden zudem auf individueller Basis vergeben, sodass mehrere Mitglieder eines Haushaltes Anträge stellen und ihre Mittel zusammenlegen können. Das *Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* will damit offensichtlich im Sinne der *Weltbank* Familienfarmen fördern, „… small farmers may choose to access land as a group, either with the intention of maintaining it within group ownership or of subdividing it. Group production projects, however, will be discouraged"[99] (siehe Darstellung in Abschnitt 3.2.1). Die LRAD-Zuschüsse sollen entscheidend dazu beitragen, dass neuformulierte Ziel der Landreform zu erreichen: „The collective aim of Land Reform is to ensure the transfer of 30% of all agricultural land over a period of 15 years." [100]

In der zweiten Phase der südafrikanischen Umverteilungspolitik liegt der Schwerpunkt auf der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit von Umverteilungsprojekten. Eine „real racial transformation in South African commercial agriculture"[101] wird angestrebt. Das LRAD versteht Land damit konzeptionell in erster Linie als Ressource zur landwirtschaftlichen

[97] Ebd., Key features of LRAD.
[98] Zimmerman, Frederick J.: Barriers to Participation of the Poor in South Africa´s Land Redistribution. In: World Development 28 (2000) 8, S. 1439-1460, S. 1441.
[99] Ministry for Agriculture and Land Affairs, 2000a, Key features of LRAD.
[100] Ebd., Orientation.
[101] Vgl. Turner/Ibsen, 2000, S. 40.

Bewirtschaftung. In Abschnitt 2.1.1 ist allerdings deutlich geworden, dass Anträge auf Umverteilung oft nicht auf den Wunsch der Antragsteller zurückgehen, als (Vollzeit-) Farmer zu arbeiten. Die Betrachtung von Land als landwirtschaftlichem Gut scheint deswegen den Bedarf von Armen nach Flächen zur Besiedlung und Bewirtschaftung als Teil von multiplen Überlebensstrategien zu vernachlässigen. Die Konzeption des LRAD verstärkt den marktorientierten Charakter der Landreform.

Neben der wirtschaftlichen Zielsetzung kann die Förderung von aufstrebenden Vollzeitfarmern als ein politisches Symbol für die Wiedergutmachung von historischen Ungleichheiten wirken. Damit würde deutlich, dass auch Schwarze kommerzielle Landwirtschaft betreiben können. Während es beim Restitutionselement der Landreform lediglich zu Veränderungen im Vergabemechanismus kommt, ist beim Landumverteilungs-Element eine inhaltliche Schwerpunktverlagerung festzustellen.

2.4.3 Bodenrechtsreform („Tenure Reform“)

Die Bodenrechtsreform („Tenure Reform“), ist das komplizierteste und umfassendste Element der südafrikanischen Landreform. Allgemein bezieht sich der Begriff „Tenure Reform“ auf die Rechte, die Menschen an Land besitzen. Makopi schreibt: „Land tenure is defined as the terms and conditions on which land is held, used and transacted or transmitted.”[102] Eine Bodenrechtsreform geht nach dieser Definition über reinen Besitz hinaus und umfasst den Schutz von verschiedensten Arten der Landnutzung wie zum Beispiel Pachtverhältnissen. Im südafrikanischen Zusammenhang steht Bodenrechtsreform für den (rechtlichen) Schutz von Landpächtern in den ehemaligen Homelands und von Arbeitern auf Großfarmen. In beiden Bereichen zeigen sich Abhängigkeit und Rechtlosigkeit der einfachen Landbevölkerung. Zudem ist Armut unter den Bewohnern der ehemaligen Homelands und den Farmarbeitern besonders stark ausgeprägt. Die Bodenrechtsreform verfolgt in erster Linie das soziale Ziel der rechtlichen Besserstellung beider Gruppen als Teil von Umverteilung und Armutsbekämpfung.

---

[102] Makopi, Sibongile: Awards to Provide Security of Tenure and comparable Redress. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 143-150, S. 144.

Nach einer Zusammenstellung von Deininger und May könnten fast sechs Millionen ländliche Haushalte in Südafrika von einer Bodenrechtsreform profitieren. Darunter sind etwa 3,9 Millionen schwarze Haushalte in den ehemaligen Homelands, 800 000 auf Großfarmen und ungefähr 1,3 Millionen Haushalte, die in informellen oder illegalen Siedlungen in oder in der Nähe von Städten leben.[103] Die Zahlen und die weit verbreitete Armut dieser Haushalte zeigen, wie wichtig dieses Element der Landreform ist. Konsequenterweise ist deshalb in Artikel 25 (6) der südafrikanischen Verfassung festgehalten: „A person or community whose tenure of land is insecure as a result of past racially discriminatory laws or practices is entitled […] either to tenure which is legally secure or to comparable redress."[104]

Rechtlicher Schutz von Landpächtern

Die Apartheidpolitik hat zu einer äußerst unübersichtlichen Situation in den ehemaligen Homelands geführt. Wegen den erzwungenen Umsiedlungen und der daraus folgenden Überbevölkerung der Gebiete, gibt es oft konfliktreiche und mehrfache Ansprüche auf bestimmte Böden.[105] Zu der Rechtsunsicherheit trägt das gemeinschaftliche Bodenrecht („communal land tenure") in den ehemaligen Homelands bei. Das Land dort gehörte in der Apartheidzeit dem südafrikanischen Staat beziehungsweise dem *South African Development Trust* (SADT) und unterstand später formal den Homelandverwaltungen. Auch heute befindet sich ein Großteil der Flächen in Staatsbesitz (siehe Darstellung in Abschnitt 3.3.2).

Das Land durfte nur durch Genehmigungen, so genannte *Permission to Occupy* (PTO)[106], besiedelt und bearbeitet, nicht aber erworben werden. Über das gemeinschaftliche Bodenrecht schreibt Lahiff: „The communal tenure system found in South Africa is `communal´ in the sense that an individual´s entitlement to land flows from membership of a socio-political community (a village or tribe), rather than from private ownership."[107] Die Bewohner der ehemaligen Homelands waren damit bei der Landzuteilung von durch den Apartheidstaat

[103] Vgl. Deininger/May, 2000, S. 8.
[104] Republic of South Africa, Act 108 of 1996, Art. 25 (6).
[105] Vgl. Gutto, 1997, S. 59.
[106] Vgl. Darstellung bei McIntosh, Alastair/Vaughan, Anne: Experiences of Agrarian Reform: the Limits of Intervention. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 224-234, S. 230f.
[107] Lahiff, 2000a, S. 49.

installierten „traditionellen Autoritäten“ abhängig. Lediglich 15 Prozent der bewirtschaftbaren Fläche in den ehemaligen Homelands befindet sich heute in privater Hand.[108] Damit gibt es kaum individuellen Besitz an Land und kaum einklagbare Rechte.

Auf Grund dieser Bedingungen ergeben sich für eine Bodenrechtsreform für die Gebiete der ehemaligen Homelands zwei Aufgaben: Zum einen muss die ANC-Regierung Regelungen für das gemeinschaftliche Bodenrecht finden und zum Zweiten die Rolle der traditionellen Führer im demokratischen Südafrika definieren.

Im Bezug auf das Bodenrecht wäre die Einführung von individuellem Besitz oder die Beibehaltung von gemeinschaftlichem Bodenrecht unter demokratisierter Verwaltung denkbar.[109] Durch die Mehrfachinteressen[110] und die Überbevölkerung würde die Einführung eines individuellen Eigentumssystems nach westlichem Muster allerdings erhebliche Probleme und Widerstände mit sich bringen. Das Weißbuch zur südafrikanischen Landpolitik legt fest, dass die Bewohner der ehemaligen Homelands einklagbare Rechte auf das Land bekommen sollen, welches sie bearbeiten und bewohnen: „Tenure reform must move towards rights and away from permits.”[111] Es soll ein einheitliches System der Landverwaltung und des Landbesitzes in Südafrika geschaffen werden. In anderen Worten: „The overall aim was to remove the `second class´ character of land rights in the former `homelands´.”[112]

Im Jahr 1996 wurden die Rechte der Siedler und Farmer in den ehemaligen Homelands gesichert. Im *Interim Protection of Informal Land Rights Act* heißt es, „… no person may be deprived of any informal right to land without his or

---

[108] Vgl. Mbongwa, Masiphula/van den Brink, Rogier/van Zyl, Johan: Evolution of the agrarian Structure in South Africa. In: Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa. Policies, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996, S. 36-63, S. 58.

[109] Vgl. Ntsebeza, Lungisile: Land Tenure Reform, Traditional Authorities and Rural Local Government in post-apartheid South Africa. Case studies from the Eastern Cape. In: Research Report 3 (1999), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 119 S., S. 45.

[110] Bestimmte Flächen in den ehemaligen Homelands sind besonders „begehrt“, etwa landwirtschaftliche Böden in der Nähe von Townships oder Städten. Zudem werden viele (Weide-)Flächen von mehreren Farmern parallel benutzt. Darauf bezieht sich der Begriff der „Mehrfachinteressen“. Vgl. Murray, Colin: Land Reform in the Eastern Free State: Policy Dilemmas and Political Conflicts. In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 209-244, S. 231-239.

[111] Department of Land Affairs, 1997, Ab. 4.16. Vgl. auch Darstellung bei Claassens, Aninka: Land Rights and Local Decision Making Processes: Proposals for Tenure Reform. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 129-142, S. 141.

[112] Turner/Ibsen, 2000, S. 21.

her consent".[113] Die 1994 bestehenden informellen Rechte wurden dadurch bis heute quasi eingefroren. Somit können Landpächter in den ehemaligen Homelands nicht vertrieben werden. Eine endgültige und einheitliche gesetzliche Regelung der Bodenrechtsfrage lässt aber bis heute auf sich warten.

Die zweijährige Gültigkeitsfrist des *Interim Protection of Informal Land Rights Act* wurde mehrmals verlängert, ein bereits fertig ausgearbeiteter Gesetzentwurf zur Bodenrechtsreform im Jahr 1999 wieder zurückgezogen. Hauptstreitpunkt ist bis heute, wem einklagbare Rechte an Land übertragen werden sollen. Es zeigt sich, dass sich individuelle Rechte und gemeinschaftliches Bodenrecht nur schwer in Einklang bringen lassen. Für diese Frage und die verschiedenen Ansprüche auf Landzugang in den ehemaligen Homelands fehlt der ANC-Regierung eine Konzeption.

In der Erklärung der Ministerin für Landwirtschaft und Landangelegenheiten zu neuen Leitlinien der Landreform heißt es im Februar 2000 allgemein: „It wants to deliver land titles that are not perceived as inferior and which can be upgraded to full ownership."[114] Rechtssicherheit solle sowohl für die individuelle Familie als auch für die Gruppe beziehungsweise den Stamm Gewähr leistet sein. Diese Prinzipien sollen die Grundlage für ein neues Gesetz zur Bodenrechtsreform bilden. Sowohl Familien als auch Gruppen könnten demnach das Faktum der Bewirtschaftung und Besiedlung rechtlich schützen lassen. Es ist allerdings nicht ersichtlich, wie dies zu vollen Eigentumsrechten führen kann.[115] Außerdem wäre bei einer Bestätigung von Stammesrechten weiterhin eine starke Machtposition der Häuptlinge gegeben.

Der Homeland-Konzeption folgend wurden die Häuptlinge durch den Apartheidstaat als „tribal authorities" eingesetzt. Sie kontrollierten den Zugang zu Gemeinschaftsland für „ihre" Stämme.[116] Entgegen der Behauptung der Apartheidregierung entsprach die Etablierung dieser Struktur keineswegs dem

---

[113] Republic of South Africa: Interim Protection of Informal Land Rights Act. Act 31 of 1996.

[114] Ministry for Agriculture and Land Affairs: Policy Statement by the Minister for Agriculture and Land Affairs for Strategic Directions on Land Issues. 2000 [b]. Stand: 28.01.2002, (http://www.oxfam.org.uk/landrights/SApolicy.rtf), S. 7.

[115] Vgl. Turner/Ibsen, 2000, S. 21.

[116] Vgl. Ntsebeza, Lungisile: Traditional Authorities, Local Government and Land Rights. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 280-305, S. 281.

„natürlichen“ afrikanischen Stammessystem.[117] Claassens sieht diese Form der Verwaltung als Feudalstruktur an, die die Menschenrechte von Millionen von Südafrikanern in ländlichen Gebieten unterdrückte: „The key feature of feudal relations is that ownership and control over the land is a source of power to `own´ and control the lives of the people who live on the land.”[118]

Die Machtfülle der Häuptlinge wurde durch die ANC-Regierung zurückgedrängt. Sie üben heute keine Verwaltungsfunktionen mehr aus wie dies in den Homelands früher der Fall war. „Before 1994, there was no distinction between land ownership, administration and management“[119], stellt Ntsebeza fest. Gerade die gleichzeitige Verwaltungstätigkeit und die Kontrolle über den Zugang zu Land hatte zu einer Machtkonzentration geführt, die von den traditionellen Autoritäten oftmals missbraucht wurde.[120] Trotz dieser Beschränkungen ist die Rolle von traditionellen Führern in Bezug auf die Regelung des Landzugangs im demokratischen Südafrika bis heute nicht geklärt.

Eine Konferenz vom 29. bis 30. November 2001 in Durban unter dem Titel „Finding Solutions: Securing Rights” sollte zur Formulierung des lange angekündigten *Communal Land Rights Bill* beitragen. In ihrer Begrüßungsrede machte die Ministerin für Landwirtschaft und Landangelegenheiten deutlich, dass die ANC-Regierung traditionelle Führer aus einer gesetzlichen Regelung nicht auszuschließen gedenkt: „The law should enable the transfer of ownership from the state to individuals and groups including African traditional communities […] Popular and democratic African traditional systems are thus not threatened by the proposed measures.”[121] Wenn man sich die Apartheidvergangenheit der Häuptlinge als Instrumente des „decentralized despotism”[122] vor Augen führt, verwundert diese Position der ANC-Regierung.

Ein wichtiger Grund könnte darin liegen, dass eine weitere Entmachtung der Häuptlinge Widerstand zur Folge hätte. Das Problem besteht darin, „[h]ow to give the one-third of all South Africans living on communal land the tenure

---

[117] Vgl. Levin, Richard/Weiner, Daniel: The Politics of Land Reform in South Africa after Apartheid: Perspectives, Problems, Prospects. In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 93-119, S. 104.
[118] Claassens, 2000, S. 141.
[119] Ntsebeza, 2000, S. 280.
[120] Vgl. Ntsebeza, 1999, S. 52, 110.
[121] Didiza, Thoko: Minister Didiza´s Opening Address at the National Land Tenure Conference. 27.11.2001. Durban 27./28.11.2001. National Land Tenure Conference, Department of Land Affairs. Stand: 17.01.2002, (http://www.polity.org.za/govdocs/speeches/2001/sp1127.html).
[122] Mamdani, Mahmood: Citizen and subject: contemporary Africa and the Legacy of late Colonialism. Princeton (New Jersey) 1996, S. 37.

security demanded by the Constitution, without stirring up the hornet´s nest of traditional leadership."[123] Zudem fürchtet der ANC möglicherweise Stimmenverluste in den ehemaligen Homelands.[124]

Die Vergabe von Eigentum oder eigentumsähnlichen Rechten an traditionelle Gruppen unter Führung eines Häuptlings erscheint problematisch. Sie besitzen kein demokratisches Mandat und wären von Gruppenmitgliedern nicht abwählbar. Anders als es das Weißbuch zur südafrikanischen Landpolitik vorsieht, würden erneut nicht jene über Rechte verfügen, die das Land bewirtschaften und bewohnen.[125]

In den acht Jahren seit der Machtübernahme schaffte es die ANC-Regierung konzeptionell nicht, die Landpächter der ehemaligen Homelands zu Rechteinhabern zu machen. Die Verpflichtung aus Art. 25 (6) der südafrikanischen Verfassung wurde nicht erfüllt. Bei der Bodenrechtsreform für die Gebiete der ehemaligen Homelands handelt sich um das umstrittenste und am meisten vernachlässigte Programm der Landreform. Insgesamt ist gerade das Element der Landreform konzeptionell am wenigsten entwickelt, welches die größten sozialen Auswirkungen hätte.

Rechtlicher Schutz von Farmarbeitern

Der zweite Ansatzpunkt der Bodenrechtsreform ist der verstärkte rechtliche Schutz von schwarzen Farmarbeitern auf Großfarmen. Durch das Verbot von Landbesitz im weißen Apartheid-Südafrika wurden Schwarze in diese Arbeitsform gedrängt. Der Apartheidstaat beförderte die Rechtlosigkeit der Farmarbeiter. Bis 1993 waren sie von allen Arbeitschutzgesetzen ausgeschlossen.[126] Die Farmer hatten damit im Umgang mit ihren Arbeitern eine nahezu unbeschränkte Machtfülle. Der Vorsitzende der NRO *National Land*

---

[123] Forrest, Drew: Uproar over Land Bill. In: Mail & Guardian vom 23.11.2001 [b]. Stand: 29.11.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011123/OTHER181.html).

[124] Die Führung des ANC scheint sich nicht sicher zu sein, ob die guten Wahlergebnisse in den ehemaligen Homelands auf die Unterstützung der Häuptlinge zurückzuführen oder im Gegenteil Resultate der Opposition zu den Homeland-Verwaltungen und traditionellen Führern in den 1980er und 1990er Jahren sind. Vgl. Darstellung bei Forrest, Drew: Conflicts triggered by Land Transfer to Chiefs. In: Mail & Guardian vom 23.11.2001 [a]. Stand: 29.11.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011123/OTHER182.html).

[125] Vgl. Cousins, Ben: A Return to the Apartheid Era? The new land laws could disempower the poor. In: Mail & Guardian vom 23.11.2001. Stand: 29.11.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011123/OTHER13.html).

[126] Vgl. Porter, Gina/Phillips-Howard, Kevin: Agricultural Issues in the Former Homelands of South Africa: the Transkei. In: Review of African Political Economy 72 (1997), S. 185-202, S. 200.

Committee formuliert drastisch: „A farm dweller´s relationship with the farmer is one of master and slave."[127]

Die Abhängigkeit der Farmarbeiter liegt nicht nur im Beschäftigungsverhältnis begründet, sondern auch in der Tatsache, dass Farmarbeiter in der Regel auf den Großfarmen leben und somit auf die zur Verfügung gestellte Unterkunft angewiesen sind. Mit dem Verlust des Arbeitsplatzes werden Farmarbeiter und ihre Angehörigen gezwungen, die Farm zu verlassen. Durchschnittlich kommen vier bis fünf Familienmitglieder auf einen Farmarbeiter.[128]

Die ANC-Regierung erkannte das soziale Problem der Vertreibungen und damit der Obdachlosigkeit. Der *Extension of Security of Tenure Act* (ESTA)[129] aus dem Jahr 1997 soll Farmbewohner vor willkürlichen Vertreibungen schützen. Das Gesetz stärkt erstens die Rechte der auf den Farmen lebenden Arbeiter und legt zweitens Verfahren fest, nach denen eine rechtmäßige Entlassung und Räumung stattfinden kann. Nach dem ESTA „... an occupier may be evicted only in terms of an order of court issued under this act."[130]

Die Regelung bezieht sich auf Bewohner, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes am 4. Februar 1997 auf Farmen ansässig waren. Das Gesetz schützt besonders Farmbewohner, die die Farm länger als zehn Jahre bewohnen oder älter als 60 Jahre sind. Eine rechtmäßige Räumung ist bei dieser Gruppe kaum möglich. Gleichzeitig legt ESTA auch Pflichten für die Bewohner fest. So ist es ihnen beispielsweise nicht gestattet, Anderen ohne die Erlaubnis des Farmers beim Errichten von Hütten zu helfen.

Die gesetzliche Regelung kann insgesamt als ein Kompromiss zwischen starken Interessengruppen gesehen werden. Entgegen den Forderungen von *Agri SA*, der Organisation der weißen Großfarmer, sind Räumungen nun stark reglementiert. NROs wie das *National Land Committee* konnten sich auf der anderen Seite nicht mit der Forderung durchsetzen, Räumungen per se für illegal zu erklären.

Eine besondere Gruppe der Farmarbeiter sind die so genannten Arbeitspächter („labour tenants"). Diese arbeiten zwischen vier und sechs Monate im Jahr für Großfarmer und dürfen dafür im Gegenzug auf zur Verfügung gestellten Parzellen eigene Feldfrüchte anbauen. Im Gegensatz zu „normalen"

---

[127] Mngxitama, 2001, S. 4.
[128] Vgl. Husy/Samson, 2001, S. 4.
[129] Republic of South Africa: Extension of Security of Tenure Act. Act 62 of 1997.
[130] Ebd., § 9. Auffällig ist, dass Farmbewohner als „occupier", also Besetzer, bezeichnet werden.

Farmarbeitern verfügen Arbeitspächter deswegen über etwas größere Unabhängigkeit. Aus diesem Grund hat dieses Arbeitsverhältnis nach Darstellung von Williams überlebt, obwohl es während der Apartheid verboten war.[131] In Südafrika gibt es heute noch schätzungsweise 20 000 Arbeitspächter, hauptsächlich in den Provinzen KwaZulu-Natal und Mpumalanga.[132]

Trotz der eigenen Bewirtschaftung sind Arbeitspächter ebenfalls von den weißen Farmern abhängig und deren Willkür ausgesetzt, da sie auf deren Flächen leben und arbeiten. Ebenso wie ESTA soll der *Land Refom (Labour Tenants) Act*[133] deshalb Rechtssicherheit bringen und vor willkürlichen Vertreibungen schützen. Zudem sieht das Gesetz auch die Eintragung ihres Status´ als Arbeitspächter und die Umwandlung der von ihnen bearbeiteten Böden in Eigentum vor. Williams et al. sehen diese Konzeption als Versuch, Arbeitspächter in selbstständige Vollzeitfarmer umzuwandeln: „New legislation seeks, in the interests of labour tenants, to do what a century and a half of previous legislation had failed to do: abolish labour tenancy."[134]

Im Hinblick auf den Schutz von Farmarbeitern lässt sich eine klare Konzeption erkennen. Durch zwei Gesetze soll der bisher rechtlich ungeschützte Zugang der Farmarbeiter zu Land abgesichert werden. Farmarbeiter und Arbeitspächter fallen zum ersten Mal in der Geschichte Südafrikas unter Schutzgesetze. Im Gegensatz zur Bodenrechtsreform in den ehemaligen Homelands wurde die Konzeption im überschaubareren aber nicht weniger konfliktbeladenen Bereich der Farmarbeiter bereits 1996 und 1997 in Gesetzen festgehalten. Mit diesem rechtlichen Ansatz legte die ANC-Regierung die Grundlage für eine Umverteilung zu Gunsten von Farmarbeitern und deren Angehörigen. Dies dürfte dem sozialen Ziel der Landreform und auch dem politischen Ziel der nationalen Versöhnung dienen.

2.5 Integrierte Entwicklung für ländliche Gebiete

Neben den drei Elementen der Landreform finden sich mehrere Dokumente der ANC-Regierung für eine umfassende und koordinierte Entwicklung von

---

[131] Vgl. Williams, Gavin: Transforming Labour Tenants. In: Lipton, Michael/Ellis, Frank/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 2: KwaZulu-Natal and Northern Province. Durban 1996 [b], S. 215-238, S. 234, 226-228.
[132] Vgl. Lahiff, 2001, S. 3.
[133] Vgl. Republic of South Africa: Land Reform (Labour Tenants) Act. Act 3 of 1996.
[134] Williams/Ewert/Hamann/Vink, 1998, S. 88.

ländlichen Gebieten. Darin wird ausgedrückt, dass die Rückgabe und Umverteilung von Land sowie die rechtliche Besserstellung von Landpächtern und Farmarbeitern allein nicht ausreicht, um für eine dauerhafte sozioökonomische Entwicklung auf dem Land zu sorgen

Im Weißbuch zur südafrikanischen Landpolitik heißt es: „For the beneficiaries of land reform, accessing land is the first step in a long-term process of development. After farm land has been transferred, government has a responsibility to provide assistance with farm credit, farm-inputs and marketing."[135] Zu diesem Zweck sollen Entwicklungsinitiativen zwischen verschiedenen Ministerien und den drei verschiedenen Regierungsebenen (Bundes-, Provinz-, Gemeindeebene) aufeinander abgestimmt werden.[136] Zudem soll es zu einer Verknüpfung der drei Elemente der Landreform kommen.

In der Regierungszeit des ANC entstand eine Vielzahl von Dokumenten, in denen versucht wurde, eine Konzeption für die Umsetzung dieser Ziele zu finden. Einen ersten Ansatz stellte die *Rural Development Strategy* aus dem Jahr 1995 dar. Die Strategie legte die Ziele einer integrierten Planung für ländliche Gebiete fest, bot aber keine Anleitung zur Umsetzung und gab keine Auskunft, wie dieser Plan mit Aktivitäten von anderen Ministerien in Einklang gebracht werden sollte. Die praktische Bedeutung des Dokuments blieb deswegen gering. „In short, it ended up being another broad statement of intent"[137], schreibt Greenberg.

Der Mangel an Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsinstitutionen wirkte als Haupthindernis zur Formulierung einer einheitlichen Entwicklungspolitik für ländliche Gebiete. Die Zuständigkeit für die Konzeption des nächsten Dokuments lag beim *Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten*. Auch in diesem *Rural Development Framework* (1997) wird die Verbindung von einzelnen Initiativen als Priorität formuliert: „Coordination of the different sectoral initiatives is essential at both national and provincial level."[138]

---

[135] Department of Land Affairs, 1997, Ab. 3.10.
[136] Vgl. ebd.
[137] Greenberg, Stephen: Building a people-driven Rural Development Strategy: Lessons from the RDI. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 361-382, S. 367. Darstellung an gleicher Stelle.
[138] Rural Development Task Team (RDP)/Department of Land Affairs: Rural Development Framework. 1997. Stand: 01.02.2002, (http://www.polity.org.za/govdocs/rdp/rdevframe.html).

Die Schwierigkeit liegt dabei nicht nur in der Unabhängigkeit der verschiedenen nationalen Ministerien, sondern auch im föderalen System Südafrikas begründet. Während die Zentralregierung die Zuständigkeit für die Landreform besitzt, sind die Provinzregierungen für die Entwicklung der ländlichen Gebiete zuständig. Einzelentscheidungen werden zudem oft auf Gemeindeebene getroffen.[139] Auffällig ist deshalb, dass das *Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* keine Autorität zur Koordinierung von Entwicklungsinitiativen für ländliche Gebiete verliehen bekam. Somit fehlte eine „institutionelle Heimat“[140] für diesen Bereich der Regierungspolitik und damit auch eine Verbindung der Landreform zu anderen Initiativen. „As a result, the range of initiatives that emerged from the different government departments were not based on a specific set of targets or common indicators”[141], bestätigt die ANC-Regierung.

Erst im Jahr 2000 erschien eine unter Leitung des Präsidentenbüros verfasste interministerielle Vorlage, die als konzeptioneller Fortschritt auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung betrachtet werden kann. Die *Integrated Sustainable Rural Development Strategy* (ISRDS) will endlich verschiedene Programme zu einem Gesamtkonzept bündeln. Das Dokument führt die Probleme der bisherigen Politik aus: „Despite notable achievements, the public investment programs have been beset by problems of coordination and communication with frequent complaints that sub-projects do not reflect community priorities and are not well maintained.”[142]

Aus diesem Grund ist neben der Vereinheitlichung und zentralen Koordination des Programms gleichzeitig eine dezentralisierte Umsetzung und Planung von einzelnen Projekten vorgesehen, um den verschiedenen örtlichen Gegebenheiten gerecht zu werden.[143] Die Notwendigkeit von zentraler Koordinierung und gleichzeitiger Zusammenarbeit auf lokaler Ebene wird bei Landumverteilungs- oder Restitutionsprojekten offensichtlich. Neben der Landzuteilung werden Verkehrsanbindungen, Strom, Wasser und sonstige Infrastruktur benötigt, um lebensfähige Landwirtschaft zu ermöglichen.

---

[139] Vgl. ebd., Ab. 1.
[140] Greenberg, 2000, S. 376.
[141] Republic of South Africa: The Integrated Sustainable Rural Development Strategy. 17.11.2000. Stand: 01.02.2002, (http://www.gov.za/reports/2000/isrds.pdf). Republic of South Africa, 2000, Ab. 52.
[142] Ebd., Ab. 62.
[143] Vgl. ebd., Ab. 12-16.

Für die genannten Bereiche sind auf Bundes- und oftmals auf Provinzebene jeweils eigene Ministerien zuständig. Zusammengefasste Gemeindestrukturen könnten diese Funktionen bündeln und benötigte Infrastruktur bereitstellen. Die Verantwortlichkeit für die Umsetzung der *Integrated Sustainable Rural Development Strategy* liegt beim Vizepräsidenten.[144] Durch diese klare institutionelle Regelung soll eine horizontale und vertikale Koordination der südafrikanischen Entwicklungspolitik für ländliche Gebiete Gewähr leistet werden.

Insgesamt unternahm die Regierung mit dem Programm sechs Jahre nach der Regierungsübernahme den Versuch, die integrierte Entwicklung ländlicher Gebiete voranzutreiben. Dies ist ein zentraler Politikbereich der ANC-Regierung. Präsident Mbeki betonte in seiner Regierungsansprache 2001 die Wichtigkeit von städtischen und ländlichen Entwicklungsstrategien: „In both instances our central aim is to conduct a sustained campaign against rural and urban poverty and underdevelopment, bringing in the resources of all three spheres of government in a coordinated manner."[145] In 13 Pilotprojekten solle die Koordinierung von Entwicklungsinitiativen in ländlichen Gebieten erprobt werden.

Nach Lahiff schafft die *Integrated Sustainable Rural Development Strategy* allerdings keine Verbindung zwischen der südafrikanischen Landreform und anderen Politikfeldern, die zur Entwicklung von ländlichen Räumen beitragen.[146] Für viele Forscher ist gerade die Verknüpfung der Landreform mit anderen Projekten ein zentraler Faktor, der wesentlich über den Erfolg der Umverteilung bestimmt.[147] Deswegen könnten die staatlichen Beihilfen im Rahmen des Umverteilungsprogramms allein nicht ausreichend sein, um die Landreform langfristig erfolgreich zu machen. Neben der Finanzausstattung zählen Lipton und Lipton landwirtschaftliche Forschung, die Ausbildung der Farmer und die Schaffung von Absatzmärkten zu den ökonomischen und technischen Faktoren, die eine erfolgreiche Landreform unterstützen. In der Vergangenheit seien diese

---

[144] Vgl. ebd., Ab. 143f.
[145] Mbeki, Thabo: State of the nation address of the President Thabo Mbeki at the Opening of Parliament. Cape Town 09.02.2001 Stand: 17.01.2002.
(http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/2001/tm0209.html).
[146] Vgl. Lahiff, 2001, S. 6.
[147] Vgl. May, 2000, S. 32. Vgl. auch Zimmerman, 2000, S. 1454.

Mechanismen einseitig auf die Unterstützung der kommerziellen Landwirtschaft von weißen Farmern ausgerichtet gewesen.[148]

Auch im Bereich der Landreform bekennt sich die ANC-Regierung zu einem integrierten Ansatz.[149] Die bisherige Darstellung zeigt allerdings, dass die drei Elemente unabhängig von einander konzipiert sind, verschiedenen Zwecken dienen und durch verschiedene Mechanismen wirken. Im Hinblick auf die Bodenrechtsreform ergäbe sich eine Verbindung zum Umverteilungselement zum Beispiel daraus, dass Flächen in „weißen" Farmgebieten benötigt werden, um den Landhunger in den überbevölkerten ehemaligen Homelands zu lindern.[150] Lahiff kommt zu dem Urteil: „Integration between the different legs of land reform – tenure, restitution and redistribution – remain unaddressed, as do links between land reform and wider aspects of land reform."[151]

2.6 Ergebnis: Die Konzeption der Landreform

Der Grundcharakter der südafrikanischen Landreform ist eindeutig. Eine vom Staat „induzierte Reform"[152] soll durch Marktinstrumente und das Rechtssystem eine nachhaltige Umverteilung ermöglichen. Die ANC-Regierung setzt damit auf den Markt und das Recht als Regulierungsmechanismen. Der Staat garantiert durch Rechtssicherheit stabile Bedingungen für das Funktionieren des Marktes und schafft durch Zuschüsse Anreize für den Landkauf.

Zum Erwerb von Land im Rahmen des Umverteilungsprogramms der Landreform kaufen Begünstigte bewirtschaftbare Flächen auf dem freien Markt („willing-seller willing-buyer"-Prinzip). Zwangsmaßnahmen wie Enteignungen oder eine aktive Rolle, beispielsweise durch das vorsorgliche Aufkaufen von Land zur Umverteilung, gehören nicht zu den Pfeilern des markt- und nachfrageorientierten Konzepts. Der Staat greift nicht direkt in den Landmarkt ein. Seine Rolle ist eine vermittelnde. In der Regierungszeit des ANC verlagerte sich der Schwerpunkt des Umverteilungsprogramms von der Bekämpfung der Armut zur Unterstützung von aufstrebenden Vollzeitfarmern.

---

[148] Vgl. Lipton/Lipton, 1993, S. 1515.
[149] Vgl. zum Beispiel Ministry for Agriculture and Land Affairs, 2000b, S. 4. Hier ergibt sich institutionell der Vorteil, dass allein das *Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* zuständig ist.
[150] Vgl. Lahiff, 2001, S. 2.
[151] Ebd., S. 5.
[152] Turner/Ibsen, 2000, S. 5.

Neben der Marktorientierung bildet das Vertrauen in das Rechtssystem den zweiten Pfeiler der Landreform. Für die Restitution und die Bodenrechtsreform gilt dies in besonderem Maße. Die Untersuchung der Bodenrechtsreform für die Landpächter der ehemaligen Homelands macht allerdings deutlich, dass eine (überzeugende) Konzeption bisher nicht gefunden ist. Völlig unklar bleibt die Rolle der traditionellen Führer. Ein Gesamtansatz für die Entwicklung von ländlichen Gebieten wurde erst im November 2000 vorgestellt. Durch die Führungsfunktion des Vizepräsidenten gibt es zum ersten Mal eine realistische Chance auf eine Verbindung zwischen Initiativen verschiedener Ministerien und den drei Regierungsebenen.

Die drei Programme betonen jeweils verschiedene der drei im Weißbuch zur südafrikanischen Landpolitik genannten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ziele. Nach der Neuausrichtung des Landumverteilungs-Elements wird die Wirtschaftlichkeit von Projekten betont. Das soziale Ziel der Armutsbekämpfung tritt in den Hintergrund.

Das Restitutionsprogramm verfolgt in erster Linie das politische Ziel der Wiedergutmachung, während die Bodenrechtsreform für Farmarbeiter mit einer ebenfalls klaren rechtlichen Konzeption zu einer Besserstellung von historisch Benachteiligten führen soll. Dies entspricht dem sozialen Ziel der Umverteilung. Bei beiden Elementen scheint es kaum eine Verbindung zur ökonomischen Zielsetzung der Wirtschaftlichkeit von Projekten zu geben.

3 Umsetzung und Auswirkungen der Landreform

Im Hauptteil dieser Arbeit soll die Umverteilung durch die südafrikanische Landreform untersucht werden. Der Erfolg der markt- und rechtsorientierten Konzeption wird an den tatsächlichen Auswirkungen gemessen. Zunächst werden die zahlenmäßige Umsetzung, die Mittelausstattung und die Verwaltungskapazitäten als deskriptive Grundlage der Untersuchung geschildert. Daraufhin werden die Auswirkungen der Landreform auf die verarmte ländliche Bevölkerung dargestellt. Der Abschnitt ist besonders wichtig, da er Aussagen darüber ermöglicht, ob die ANC-Regierung in der Umsetzung das von ihr formulierte Ziel der Armutsbekämpfung verwirklicht und historisch Benachteiligte besser stellt.

Die beiden anderen im Abschnitt 2.1.2 gefundenen Gruppen der aufstrebenden Vollzeitfarmer und der weißen Großfarmer finden ebenfalls Erwähnung. Die Dringlichkeit der Landreform wird durch zwei weitere Einflüsse deutlich. Aus diesem Grund werden die Angriffe auf Farmen und zunehmende Landbesetzungen in Südafrika dargestellt. Die Analyse soll ein umfassendes Urteil über Maßnahmen und Möglichkeiten der Umverteilung im Rahmen der Landreform ermöglichen. Dies findet sich im 4. Kapitel.

3.1 Quantitative Umsetzung, Finanzierung und Steuerung der Landreform

Im Rahmen der südafrikanischen Landreform bilden staatliche Gelder den Grundstein für den Erwerb von Land. Die Kapazität der Verwaltung wiederum ist Voraussetzung für einen wirksamen und zielgerichteten Einsatz der Mittel. Beides bestimmt somit wesentlich den Umfang der Umverteilung. Vor der Untersuchung der zwei genannten Punkte soll die zahlenmäßige Umsetzung der Landreform durch die drei Elemente Restitution, Umverteilung und Bodenrechtsreform dargestellt werden.

3.1.1 Restitution, Umverteilung und Bodenrechtsreform in Zahlen

Bei Ende der Abgabefrist am 31. Dezember 1998 lagen 63 455 Restitutionsansprüche vor.[153] Bei der Betrachtung der Anträge wurde deutlich,

[153] Vgl. Department of Land Affairs: Total Number of Restitution Claims Received. In: Department of Land Affairs Homepage vom 10.01.2002. Stand: 26.01.2002,

dass sich 80 Prozent davon auf städtische und nur 20 Prozent auf ländliche Flächen beziehen. Dieses Verhältnis sagt allerdings nichts über die Zahl der hinter einem Anspruch stehenden Antragsteller aus. „Urban and rural claims are in one fundamental way very different: while victims of black spot removals in rural areas tend to claim as *communities*, urban claimants claim as *individuals*"[154], schreibt du Toit. Er nennt an gleicher Stelle das Beispiel des erfolgreichen Verfahrens der Makulele in der Northern Province, das Ansprüche von 8 000 bis 10 000 Personen beinhaltete. Somit verwundern Schätzungen nicht, nach denen 90 Prozent aller anspruchstellenden Personen in die Kategorie der ländlichen Ansprüche fallen.[155]

Die Zahl von 13 315 bearbeiteten Restitutionsanträgen (etwa 20 Prozent aller Anträge) hat für sich genommen deswegen wenig Aussagekraft.[156] Nach einer anderen Aufschlüsselung profitierten in den acht Jahren der ANC-Regierungszeit lediglich 226 922 Menschen vom Restitutionselement der Landreform. Auffällig wenig Ansprüche wurden zudem in den Provinzen Mpumalanga (6), Northern Province (478) und KwaZulu-Natal (690) entschieden.[157] Diese verfügen über einen hohen Anteil von ländlichen Ansprüchen und „... also have the most high-quality agricultural land under claim".[158] Das könnte bedeuten, dass die umstrittenen ländlichen und „wertvollen" Ansprüche nur langsam abgewickelt wurden.

Es lässt sich somit ein städtischer Schwerpunkt des Restitutionselements der südafrikanischen Landreform feststellen. Insgesamt beschleunigte sich die Bearbeitung der Anträge seit der Machtübernahme 1994 zwar deutlich, aber auch nach Ansicht Sibandas vom *Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* „... the number of outstanding claims is massive."[159]

Diese Aussage gilt auch für das Umverteilungsprogramm der Landreform. Von den 99 Millionen Hektar Farmland in Südafrika konnten in den ersten drei Jahren des Umverteilungsprozesses ungefähr 200 000 Hektar umverteilt

---

(http://land.pwv.gov.za/Restitution/new_stats_rest_graph.htm). Durch die Auswertung der Formulare, auf denen teilweise mehrere Ansprüche vermerkt waren, ergab sich zum 10. Januar 2002 die Zahl von 68 878 Anträgen.

[154] Du Toit, 2000, S. 77. Hervorhebung im Original.

[155] Vgl. Lahiff, 2001, S. 3. Vgl. auch Deininger/May, 2000, S. 9.

[156] Vgl. Department of Land Affairs, 10.01.2002.

[157] Vgl. ebd.

[158] Lahiff, 2001, S. 3.

[159] Sibanda, Sipho: Land Reform and Poverty Alleviation in South Africa. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 30.09.2001, (http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010604Sibanda.pdf), 10 S., S. 6.

werden. Dies entspricht lediglich 0,6 Prozent des Ziels. Die etwa 20 000 begünstigten Haushalte machten 0,2 Prozent der Land beanspruchenden Haushalte aus.[160] Wie bei der Restitution nahm beim Landumverteilungs-Element die Bearbeitungsgeschwindigkeit in den letzten Jahren zu. Diese Beschleunigung wurde durch das von Ministerin Didiza verhängte Moratorium im Jahr 1999 unterbrochen.[161]

Bis heute wurden ungefähr eine Million Hektar Land zur Umverteilung an 96 000 Haushalte freigegeben.[162] In seiner Veröffentlichung vom 6. Dezember 2001 machte das Ministerium allerdings keine Angaben darüber, wie viel Land tatsächlich übertragen wurde. Dies ist insofern erstaunlich, da Ministerin Didiza „the time lag between approval of projects and actual spending“[163] als eines der Hauptprobleme in der Umsetzung des Umverteilungsprozesses benannt hatte. Bis Ende 2000 sollen von 820 000 freigegebenen Hektar Fläche lediglich 685 000 Hektar tatsächlich an Begünstigte übertragen worden sein.[164] Insgesamt berücksichtigte das Umverteilungsprogramm der Landreform bis heute höchstens zwei Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Böden in Südafrika.[165]

Trotz der Beschleunigung der Umverteilung von Land ist dieser Prozentsatz weit entfernt von der im RDP formulierten Vorgabe von 30 Prozent innerhalb der ersten fünf Jahre der Landreform. Auch das neuformulierten Ziel von 30 Prozent innerhalb von 15 Jahren erscheint angesichts der heutigen Bearbeitungsgeschwindigkeit unrealistisch. Bei gleich bleibender Verteilung von Land wären im Jahr 2015 lediglich 4,6 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche Südafrikas in neuen Händen.[166] Die Bearbeitungsgeschwindigkeit müsste sich verzwanzigfachen, um die Vorgabe zu erfüllen. Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich noch nichts darüber sagen, ob das neugestaltete LRAD-Zuschussprogramm zu einer Beschleunigung oder Verlangsamung führt. Zwar hat dieses Element der Landreform im Vergleich zur Restitution mehr Land

---

[160] Vgl. Deininger/May, 2000, S. 9.
[161] Vgl. Sibanda, 2001, S. 10.
[162] Vgl. Department of Land Affairs: 2001 Media Briefing. In: Department of Land Affairs Homepage vom 06.12.2001. Stand: 18.02.2002, (http://land.pwv.gov.za/News/2000%20media%20briefing_files/slide05htm).
[163] Didiza, Thoko: Land Affairs Budget Vote Speech 2001/2002. Cape Town 15.05.2001. Stand: 18.02.2002, (http://land.pwv.za/Documents&Publications/Publications/budget.pdf).
[164] Adams/Howell, 2001, S. 6. Vgl. auch Sibanda, 2001, S. 10.
[165] Vgl. Jacobs, Sean: Land reform. In: epolitics 16 (2000), 05.06.2000. Political Information and Monitoring Service. Institute for Democracy for Democracy in South Africa Homepage. Stand: 24.10.2001, (http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=2&art_id=837).
[166] Vgl. Adams, Martin/Howell, John: Redistributive Land Refom in Southern Africa. In: ODI Natural Resource Perspectives 64 (2001). Overseas Development Institute London, 6 S., S. 6.

umverteilt, allerdings konnten auch hier die ehrgeizigen Vorgaben und die Erwartungen der Landsuchenden nicht ansatzweise verwirklicht werden.

Naturgemäß ist es schwieriger, die Entwicklung der Bodenrechtsreform in Zahlen auszudrücken. Im Hinblick auf die Verhältnisse in den ehemaligen Homelands liegt das Grundproblem in der bis heute fehlenden Konzeption und damit einhergehend der fehlenden Rechtssicherheit. Somit gab es außer der Konservierung des Status quo durch den *Interim Protection of Informal Land Rights Act* und einer demokratisch legitimierten Gemeindeverwaltung keine Umverteilung zu Gunsten der Landpächter in den ehemaligen Homelands. Zur Wirksamkeit des rechtlichen Schutzes von Farmarbeitern liegen ebenfalls keine Statistiken vor. Es finden sich auch keine Erhebungen darüber, wie viele von ihnen in den letzten Jahren vertrieben wurden. Nach Schätzungen hat die Zahl der illegalen Vertreibungen allerdings zugenommen (siehe Darstellung in Abschnitt 3.2.3).

Im Rahmen des *Labour Tenants Act* sollten sich die etwa 20 000 Arbeitspächter registrieren lassen, um die Rechte an den von ihnen bewirtschafteten Flächen zu schützen. Bis zum März 2000 wurden in KwaZulu-Natal und Mpumalanga aber lediglich 5003 Anträge gestellt. Lahiff schätzt, dass in KwaZulu-Natal heute 4000 bis 5000 noch unbearbeitete Anträge vorliegen.[167] Die geringe Zahl der Anträge gibt zumindest einen Hinweis darauf, dass der *Labour Tenants Act* ähnlich wie der *Extension of Security of Tenure Act* de facto kaum für mehr Rechtssicherheit der Arbeitspächter sorgte.
Im Hinblick auf Restitution und Umverteilung von Land hat sich die Bearbeitung in den letzen Jahren beschleunigt. Es bleibt allerdings festzuhalten, dass die Zahl der abgewickelten Anträge nur einen Bruchteil der angestrebten Ziele und des tatsächlichen Bedarfs ausmachte. Die optimistischen Vorgaben konnten in den ersten acht Jahren der ANC-Regierungszeit nicht umgesetzt werden.

3.1.2 Mittelausstattung der Landreform

Bei einem Gesamthaushalt von 214,4 Milliarden Rand wurden im Haushaltsjahr 1999/00 insgesamt 440,3 Millionen Rand für das Restitutions- und das Umverteilungselement der Landreform aufgewendet. Dies entsprach 0,21

[167] Vgl. Lahiff, 2001, S. 3. Die Eingabefrist endete im März 2001, neuere Zahlen waren vom *Department of Land Affairs* nicht erhältlich.

Prozent des Gesamtetats.[168] Die Haushaltsplanung vom Februar 2001 sieht vor, die Ausgaben für die Landumverteilung von 2000/01 bis zum Finanzjahr 2003/04 um 1,4 Prozent zu verringern.[169] Die Mittel für die Rückerstattung von Land steigen dagegen im gleichen Zeitraum um 56 Prozent.[170] Insgesamt wird das Budget des *Ministeriums für Landangelegenheiten* von 0,37 Prozent des Gesamtetats auf 0,34 Prozent verringert.[171]

Nach Lahiffs Berechnungen werden für 19 2000 Restitutionsansprüche auf dem Land bei durchschnittlichen Kosten von 1,5 Millionen Rand pro Anspruch weitere 28,8 Milliarden Rand benötigt. Er legt 200 Millionen Rand jährliche Ausgaben für die Regelung von Ansprüchen zu Grunde und kommt zu dem Schluss: „At current budgetary levels, it will require 150 years to complete the restitution process.“[172] Selbst bei einer absehbaren Verdoppelung dieser Aufwendungen, wären damit bis zu 75 Jahre für den Abschluss des Restitutionsprozesses zu veranschlagen.

Ein Vergleich mit anderen Reformprojekten macht die geringe finanzielle Ausstattung der Landreform deutlich. In einer Untersuchung zur Armut in Südafrika aus dem Jahr 1998 werden die Landreform, Zuschüsse zum Hausbau und Wohlfahrtszahlungen für bedürftige alte Menschen als zentrale Programme herausgestellt, um arme Menschen besser zu stellen.[173] Während von 1994 bis zum Ende des Jahres 2000 etwa 1,1 Milliarden Rand für Landankauf, Entwicklung und finanzielle Kompensationen flossen, wurden für den Bau von einer Million Häusern im Rahmen des *National Housing Programme* im gleichen Zeitraum 18 Milliarden Rand bereitgestellt.[174]

Noch deutlicher ist der Unterschied zu den Wohlfahrtszahlungen. Nach Deininger und May zahlten die zuständigen Provinzen im Finanzjahr 2000/01 insgesamt 6,6 Milliarden Rand an bedürftige alte Menschen (siehe Abschnitt

---

[168] Die Bezeichnung im Haushaltsplan 2001 ist nicht ganz eindeutig. Es wird zwischen „Restitution“ und „Land reform“ unterschieden. Die Einteilung lässt vermuten, dass mit „Land reform“ das Element der Landumverteilung gemeint ist. Berechnet nach National Treasury: Budget 2001 – Estimates of National Expenditure. Februar 2001. Stand: 01.12.2001, (http://finance.gov.za/documents/budget/2001/ene/vote_28.pdf), S. 599. Andere Zahlen an gleicher Stelle.

[169] Rückgang von 355,2 Millionen Rand (2000/01) auf 339,5 Millionen (2003/04).

[170] Steigerung von 261,2 Millionen Rand (2000/01) auf 368,8 Millionen (2003/04).

[171] Vgl. Darstellung bei Mingo, Chris: The 2002 Land Affairs Budget: Is Land Reform on Track? In: Institute for Democracy in South Africa Homepage vom 27.02.2002. Stand: 27.02.2002, (http://www.idasa.org.za/budgetday/doc/land-reform-brief/pdffile), 14 S., S. 3.

[172] Lahiff, 2001, S. 4.

[173] Vgl. Republic of South Africa: Poverty and Inequality in South Africa. Report prepared for the Office of the Executive Deputy President and the Inter-Ministerial Committee for Poverty and Inequality. Summary Report. 13.05.1998. Stand: 08.10.2001, (http://www.polity.org.za/govdocs/reports/poverty.html), Ab. 5.6, 9.4, 9.5.

[174] Vgl. Sibanda, 2001, S. 5. Vgl. auch Adams/Howell, 2001, S. 6.

2.1.1).[175] Damit war es das quantitativ wichtigste Sozialprogramm. Durch zusätzliche Gelder für Wohlfahrtsausgaben sollen alle Sozialzuschüsse real wachsen. Die Unterstützungszahlungen sind somit Schwerpunkt der Sozialpolitik. Die enormen Unterschiede sind insofern bemerkenswert, da nach Deininger und May die drei Elemente der Landreform auch im Vergleich zu den anderen Programmen äußerst positive Auswirkungen haben: „The number of potential beneficiaries to be reached by these three components jointly could well exceed the number of those benefiting from housing and pension programs.“[176]

Für Mingo „[b]udget allocations are the clearest and most unambiguous statement of the priorities of government, as allocations reflect government´s social and economic policy priorities.”[177] Der Blick auf die südafrikanischen Finanzen zeigt, dass die Landreform auf der ANC-Regierungsagenda zur Umverteilung hinten rangiert. Andere soziale Programme wie das *National Housing Programme* und Wohlfahrtszahlungen genießen Priorität. Die geringe Mittelausstattung lässt an der tatsächlichen Verpflichtung der ANC-Regierung zweifeln, Umverteilung durch die Landreform herzustellen.

3.1.3 Administrative Kapazitäten

Das für Konzeption und Umsetzung der Landreform im demokratischen Südafrika zuständige *Ministerium für Landangelegenheiten* wurde im Jahr 1994 eingerichtet. Es übernahm einen Großteil des Personals des Apartheidministeriums, welches für die ehemaligen Homelands zuständig war. Dessen Ursprünge wiederum gingen auf das Ministerium für „Native Affairs“ zurück, dem der Architekt der Apartheid und spätere südafrikanische Präsident Hendrick Verwoerd vorstand.[178] Durch den mit der alten Apartheid-Regierung verhandelten Übergang zur neuen demokratischen Ordnung ergibt sich die Verpflichtung, das alte Personal weiterzubeschäftigen.[179] Ironischerweise müssen heute die ehemaligen Bediensteten eines für Konzeption und

[175] Deininger/May, 2000, Anhang, Tabelle 2.
[176] Ebd., S. 8.
[177] Mingo, 2002, S. 2.
[178] Vgl. Turner/Ibsen, 2000, S. 9.
[179] Die Regelung wird als sogenannte „sunset clause“ bezeichnet. Webster fasst bündig zusammen: „Essentially what the ANC agreed to do was guarantee civil servants their jobs in return for the apartheid government agreeing to democratic elections.” Webster, Eddie: The Politics of Economic Reform. Trade Unions and Democratization in South Africa. In: Journal of Contemporary African Studies 16 (1998) 1, S. 39-64, Fußnote 9, S. 50 bzw. 62. Vgl. auch z.B. Sparks, Allister: Tomorrow is another Country. Chicago 1995, S. 181f.

Umsetzung der Apartheid zentralen Ministeriums für den Ausgleich der damals verursachten Diskriminierungen sorgen. Das *Ministerium für Landangelegenheiten* übernahm damit Mitarbeiter, deren Ausbildung und Erfahrung ihnen wenig Neigungen und Fähigkeiten gab, ein Programm der Landreform zu bewältigen.
Die Untersuchung einer öffentlichen Einrichtung zur Unterstützung der Landwirtschaft in der Provinz Western Cape zeigt, dass nach der Machtübernahme des ANC nicht nur rassistische Einstellungen der Mitarbeiter (siehe Darstellung in Abschnitt 3.2.3), sondern auch die hergebrachte Ausrichtung der Verwaltung einer wirkungsvollen Umsetzung der Landreform im Weg stand:

The Elsenburg Institute and College […] had a purpose defined within the world view of one social category in the country – the white commercial large-scale farmers. […] The rationale was restricted to improving production and distribution technology for large-scale farming and agro-industry.[180]

Forschung, Ausbildung und finanzielle Unterstützung der Agrarverwaltung hatten die Bedürfnisse von schwarzen Subsistenzfarmern oder landwirtschaftlichen Produzenten auf Gemeinschaftsland systematisch vernachlässigt. Diese Ausrichtung lässt sich nur schwer verändern. Gran schreibt,

… the organisation, as I found it in 1997, has limited organisational capacity to participate in that transformation. It continues to reproduce separate development, with a limited understanding of the administrative politics and re-organisations necessary for serving a plurality of interests in agriculture.[181]

Daran wird deutlich, dass die alten staatlichen Institutionen zu Beginn der Landreform von ihrem Zuschnitt gar nicht dazu geeignet waren, eine umfassende Umverteilung zu unterstützen beziehungsweise durchzuführen.

---

[180] Gran, Thorvald: Innovation Capacity in the South African State: A Case Study of the new democratic Administration of Agriculture in the Western Cape. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 5 (1997), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 41 S., S. 34.
[181] Ebd., S. 34f. Vgl. auch Francis, 1999, S. 69.

Zu den Hinterlassenschaften der Apartheid traten ideologische Auseinandersetzungen in der Führungsebene des *Ministeriums für Landangelegenheiten*. Sie behinderten ebenfalls eine schnelle Steigerung der Kapazität von Regierung und Verwaltung. Im Wesentlichen ging es darum, ob die Landreform primär dem verarmten Bevölkerungsteil oder aufstrebenden Vollzeitfarmern zugute kommen sollte.[182] Wie bereits dargestellt, ist dieser Streit mit der Ernennung von Ministerin Didiza und der Einführung der LRAD-Zuschüsse entschieden.

Mit der Amtsübernahme von Didiza kam es 1999 zu einem umfassenden Umbau an der Führungsspitze. Didiza ersetzte viele der unter ihrem Vorgänger eingestellten hochrangigen Mitarbeiter. Dies führte zu öffentlich ausgetragenen Kontroversen, da die Entlassenen in der Regel Weiße waren. Die Präsidentin der *Land Bank*, Helena Dolny, sprach nach ihrer Entlassung zum Beispiel von „ethnic cleansing“[183]. Der Streit um die politische Richtung erhielt damit eine ethnische Dimension.

Entscheidend für die Umsetzung ist, dass der jahrelange interne Richtungsstreit und der Austausch von Personal 1999 als weitere Faktoren zu einer Verzögerung der Landreform führten. Vor allem gingen leitende Mitarbeiter verloren, die in fünf Jahren bereits Erfahrungen mit Konzeption und Umsetzung der Landreform gesammelt hatten. Wissenschaftler wie Cousins meinen deswegen sogar, eine „culture of incompetence”[184] im *Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* auszumachen.

Ein Grundproblem für die ANC-Regierung bestand und besteht noch immer im Aufbau neuer Verwaltungs- und Regierungsstrukturen, um die junge demokratische Ordnung zu festigen. Im Bereich der Landreform bezieht sich das zum einen auf das *Ministerium für Landangelegenheiten*. Dessen Handlungsfähigkeit wurde dadurch eingeschränkt, dass es zunächst keine Zuständigkeit für die Landwirtschaft hatte. Erst nach dem Ausstieg der *National Party* aus der *Regierung der Nationalen Einheit* 1996 wurden beide Institutionen zum *Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* vereinigt. Bis dahin hatte das Landwirtschaftsministerium unter Leitung des NP-Mitglieds

---

[182] Vgl. Darstellung bei Kindra, Jaspreet: Hanekom Appointees shown the Door. In: Mail & Guardian vom 04.08.2000. Stand: 11.10.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000804/NEWS79.html).
[183] Wiedergegeben in: Jacobs, 2000.
[184] Cousins, Ben: Didiza´s Recipe for Disaster. In: Mail & Guardian vom 18.08.2000. Stand: 11.12.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000818/NEWS63.html).

Kraai van Niekerk gestanden, der dieses Amt schon in der letzten Apartheidregierung inne hatte.[185] Beide Einheiten arbeiteten weiter relativ unabhängig von einander. Erst mit der Amtsübernahme von Ministerin Didiza kam es zu einer etwas stärkeren Integration.[186]

Der Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung in den ehemaligen Homelands war eine weitere Herausforderung für die ANC-Regierung. Direkt nach der Machtübernahme waren in den ehemaligen Homelands keine Strukturen vorhanden, die eine Landreform in die Praxis hätten umsetzen und eine integrierte ländliche Entwicklung vorantreiben können. Bis heute scheint die mangelnde Funktionsfähigkeit auf dem Land nicht überwunden zu sein, wie Möllers schreibt: „So ist es z.B. in der weit gehend ländlich geprägten Provinz Mpumalanga nicht ungewöhnlich, wenn in einer Kreisverwaltung wie etwa Ermelo die Abteilung für Landfragen nur mit zwei Leuten besetzt ist.“[187]

Die Ausrichtung der alten Institutionen, der Streit und Führungswechsel in der Führungsebene des Ministeriums sowie der Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen führten im Ergebnis dazu, dass ein Teil des für die Landreform zugewiesenen Geldes nicht ausgegeben werden konnte. „The government has underspent on its land reform and land restitution budgets by a whopping R1,4-billion over the past four financial years”[188], stellt Streek im Jahr 2000 fest. Der Grund ist demnach in den mangelnden Kapazitäten auf allen drei Ebenen der Regierung zu suchen. Damit kann zwar zu Recht die geringe Mittelzuweisung für die Landreform kritisiert werden, andererseits konnten die zur Verfügung gestellten Mittel in den Finanzjahren 1994 bis 1999 gar nicht vollständig in Landreform-Projekte übersetzt werden. Das Phänomen des „Underspending“ zeigte sich vor allem beim Umverteilungsprogramm. Dies hat nach Ansicht von Mingo dazu geführt, dass das Finanzministerium die Mittel für das Element um 1,4 Prozent verringert, während es für das Restitutionsprogramm einen deutlich erhöhten Betrag zur Verfügung stellt.[189]

---

[185] Vgl. Williams/Ewert/Hamann/Vink, 1998, S. 65.
[186] Vgl. Turner/Ibsen, 2000, S. 10.
[187] Möllers, Hein: Warten auf Landreform. In: Afrika Süd (2000) 4, S. 25-27, S. 27. Vgl. auch Lahiff, Edward: The Impact of Land Reform Policy in the Northern Province. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000 [b], S. 92-106, S. 101.
[188] Streek, Barry: Land Ministry underspends by R1,4-billion. In: Mail & Guardian vom 26.05.2000. Stand: 10.02.2002, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000526/NEWS4.html). Vgl. auch Adams/Howell, 2001, S. 6; Sibanda, 2001, S. 5.
[189] Vgl. Mingo, 2002, S. 13.

Insgesamt zeigt sich die Bedeutung von administrativen Fähigkeiten für eine wirksame Umverteilung durch die Landreform. Das „Underspending" von bereitgestellten Mitteln weist darauf hin, dass die administrativen Kapazitäten bis heute nicht ausreichend sind. Bis jetzt ist die Steuerung der Umverteilung durch die staatlichen Institutionen nicht effektiv. Dies ist umso wichtiger als „[t]he legitimacy of new structures will depend on how far they can meet expectations."[190]

3.1.4 Ergebnis

In der zahlenmäßigen Umsetzung von Landumverteilung und Restitution kam die ANC-Regierung nicht einmal in die Nähe der optimistischen Zielvorgaben. Die Betrachtung der beiden Voraussetzungen für die wirkungsvolle Umsetzung einer jeden Landreform-Konzeption hat erstens gezeigt, dass die Höhe der Gelder im Vergleich zu anderen Projekten gering war. Zweitens verhindern bis heute die mangelnden administrativen Kapazitäten einen wirkungsvollen Einsatz der Mittel.

In den ersten fünf Jahren nach der Machtübernahme wirkten die Probleme der Verwaltung als das Haupthindernis für die Landreform, wie das „Underspending" zeigt. Für Turner und Ibsen, „[t]he fiscal challenges posed by restitution have stayed out of the public eye only because the rate of claim resolution is too slow to make them an issue."[191] Gerade das Restitutionselement kann allerdings als Lichtblick gelten, dessen Bearbeitungsgeschwindigkeit zunimmt. Es zeigen sich die Vorzüge der klaren Konzeption dieses Elements der Landreform und einer Bündelung der Entscheidungsstrukturen (siehe Abschnitt 2.4.1). Trotz der erhöhten Mittel ist absehbar, dass in Zukunft allein die geringe finanzielle Ausstattung als Bremse wirken wird.

Im Bereich der Landumverteilung stehen die Ausrichtung der Verwaltung, wechselnde politische Schwerpunkte, ein Austausch des erfahrenen Führungspersonals und die Schwäche der Gemeindeverwaltungen weiter der gezielten Verwendung aller Gelder entgegen. Gemeinsam mit dem bereits erwähnten Moratorium für alle Umverteilungsprojekte führte dies zu einem reduzierten Etat für die Landumverteilung. An dieser Tatsache wird erneut die

[190] Francis, 1999, S. 67.
[191] Turner/Ibsen, 2000, S. 13.

Bedeutung von administrativen Kapazitäten und die Verbindung zur Mittelausstattung der Programme deutlich.

3.2 Verarmte ländliche Bevölkerung

Die Auswirkungen der Landreform auf die verarmte ländliche Bevölkerung bilden den Kernpunkt dieser Untersuchung. Die Frage dieses Kapitels lautet: Gibt es in der Umsetzung der drei Landreform-Elemente eine Umverteilung hin zu den historisch Benachteiligten? Diese sind in der Zielsetzung der Landreform als Hauptadressaten benannt worden. Untersucht wird die Verbesserung des Landzugangs von Kleinst- beziehungsweise Subsistenzfarmern, von Bewohnern der ehemaligen Homelands, von Farmarbeitern und von Frauen. Für die verschiedenen (sich teilweise überlappenden) Gruppen gibt es jeweils spezifische Probleme und Besonderheiten (siehe Abschnitt 2.1).

3.2.1 Kleinst-/Subsistenzlandwirtschaft

Die Kleinst- beziehungsweise Subsistenzlandwirtschaft spielt als eine von mehreren Überlebensstrategien für die Armen auf dem Land eine wichtige Rolle. Sie dient oftmals als Absicherung gegen eine völlige Verarmung (siehe Abschnitt 2.1.1). Es wird geprüft, ob die Landreform es Armen ermöglicht, diese Form der Landwirtschaft zu betreiben.

Armutsbekämpfung

Die Auswirkungen des Umverteilungselements der Landreform wurden von der *University of Natal* untersucht. Für das Projekt „Monitoring und Evaluating the Quality of Life of Land Reform Beneficiaries"[192] befragten die Wissenschaftler im Auftrag des *Ministeriums für Landangelegenheiten* im Herbst 1999 insgesamt 1168 zufällig ausgewählte Begünstigte der Landreform und ermittelten deren Lebensbedingungen.[193] Die Studie stellt einen der wenigen Ansätze dar, in denen die Umsetzung der Landreform in Südafrika quantitativ erfasst wurde.

---

[192] Auch als „Quality of Life Report" bezeichnet. Wenn nicht anders ausgewiesen, folgt die Darstellung May, Julian/Roberts, Benjamin: Monitoring and Evaluating the Quality of Life of Land Reform Beneficiaries: 1998/1998. Summary Report prepared for the Department of Land Affairs. Final Report. 19.06.2000. In: Monitoring and Evaluation – Department of Land Affairs Homepage. Stand: 20.02.2002, (http://www.me-dla.org.za/systems/life_report 2000.pdf), 20 S.

[193] Vgl. Deininger/May, 2000, S. 10.

Es stellte sich heraus, dass mit 78 Prozent ein höherer Anteil der Begünstigten des Umverteilungsprogramms als arm einzustufen ist, als der Durchschnitt der ländlichen Bevölkerung. May, Stevens und Stols schließen daraus, „... that the land reform programme has largely succeeded in reaching its target of the rural poor and has not been hijacked by the rich and powerful."[194] Zweitens kommt das Einkommen der Begünstigten sowohl aus landwirtschaftlichen als auch aus nicht-landwirtschaftlichen Quellen. Der Anteil der Landwirtschaft scheint dabei gering zu sein. Während mehr als zwei Drittel der Begünstigten Zugang zu landwirtschaftlich nutzbarem Land haben, beziehen lediglich 38 Prozent der Haushalte tatsächlich Einkommen (entweder durch Verkauf oder eigenen Konsum von Erzeugnissen) aus der Landwirtschaft. Allerdings sehen die Verfasser der Studie insgesamt eine Förderung der Subsistenzlandwirtschaft. „It is interesting to note however that only 10% of the sample had either bought or sold cattle over the past year, and only 4% had bought or sold poultry. This indicates subsistence rather than commercial use of these assets."[195]

Die Bedeutung für die Begünstigten zeigt sich auch darin, dass deren Armutsquotient ohne den Anteil der Kleinstlandwirtschaft um einen Prozentpunkt auf 79 steigen würde.[196] Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens stützt das Umverteilungsprogramm die Subsistenzlandwirtschaft als einen Teil der multiplen Überlebensstrategien. Zweitens lässt der „Quality of Life Report" den Schluss zu, dass Arme auf dem Land von der Umverteilung profitieren. Den Begünstigten geht es ein wenig besser als den Nichtbegünstigten der Landreform.[197] Allerdings bleibt das Armutsniveau insgesamt hoch und die Anzahl der Begünstigten niedrig (siehe Abschnitt 3.1.1). Die Erfolge der Landreform für arme Subsistenzfarmer sind somit quantitativ und qualitativ äußerst bescheiden.

Es finden sich in der Studie zudem keine Angaben darüber, wie viele arme (potenzielle) Subsistenzfarmer von der Beteiligung an der Landumverteilung abgehalten werden. Für Zimmerman liegt das grundsätzliche Problem des marktorientierten Umverteilungsprogramms darin, dass den Armen Risiken und Kosten aufgebürdet werden, die sie nur schwer tragen können. Die hohen

---

[194] May/Stevens/Stols, 2000, S. 12.
[195] May/Roberts, 2000, S. 7.
[196] Vgl. ebd., S. 5.
[197] Bei einer Differenz von gerade einem Prozent stellt sich allerdings die Frage, ob sich daraus verallgemeinerbare Schlussfolgerungen ziehen lassen.

Vorauskosten, der Umzug über große Distanzen, Zeitknappheit und mangelnden Fähigkeiten der Begünstigten hielten potenzielle Kleinstfarmer von einer Teilnahme ab.[198] Die von den Begünstigten zu leistendenden Ausgaben beinhalten „... program participation costs, moving costs, the cost of new equipment, application and search costs, necessary land improvements (such as fencing)…"[199] Insgesamt schätzt Zimmerman die Vorauskosten auf 5400 Rand. Schon dieser Betrag stellt ein erhebliches Teilnahmehindernis dar und beeinträchtigt die Entwicklung von Umverteilungsprojekten im Voraus.

Zweitens müssen von den Begünstigten erhebliche Distanzen zurückgelegt werden, um zu den erworbenen Flächen zu gelangen.[200] Diese geografische Dimension wurde wesentlich durch die Apartheid verursacht, die Schwarzen den Zugang zu Land im „weißen" Südafrika untersagte und die Umsiedlung in die Homelands erzwang. Um diesen Vorgang rückgängig zu machen, müssen Schwarze aus den überfüllten ehemaligen Homelands auf Flächen und Farmen im Gebiet der weißen Großfarmer umsiedeln. Nach Berechnungen von Zimmerman müssen Begünstigte der Umverteilung im Durchschnitt über 150 Kilometer zurücklegen. Es herrscht Unsicherheit über die Gewinne in „weißen" Farmgegenden und über die Verfügbarkeit von nicht-landwirtschaftlicher Beschäftigung. Abschnitt 2.1.1 hat gezeigt, dass gerade das wichtig für das Überleben durch multiple Lebensstrategien ist. „What might be called the `social significance´ of the move is therefore considerable…"[201]

Drittens haben Begünstigte weniger Arbeitszeit für Landwirtschaft zur Verfügung, als allgemein angenommen wird. Zum Beispiel verbringen ländliche Haushalte in den ehemaligen Homelands 54,35 Stunden pro Woche mit der Beschaffung von Feuerholz und Wasser.[202] Diese Zeit fehlt für Tätigkeiten in der Landwirtschaft. Wegen dieser „time poverty" sind Haushalte auf Infrastruktur wie zum Beispiel Strom- oder Wasseranschlüsse zur Unterstützung ihrer Überlebensstrategien angewiesen.[203]

Viertens verfügen viele der potenziell Begünstigten über geringe landwirtschaftliche Kenntnisse. Als Ursachen sind der erschwerte Landzugang

---

[198] Vgl. zur Armutsproblematik den lesenswerten Aufsatz von Zimmerman, 2000.
[199] Ebd., S. 1442.
[200] Vgl. ebd., S. 1452ff.
[201] Ebd., S. 1453.
[202] Vgl. ebd., S. 1449.
[203] Vgl. Cross, Catherine: Why Does South Africa Need a Spatial Policy? Population Migration, Infrastructure and Development. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 1, S. 111-127, S. 125.

und das geringe Ausbildungsniveau durch die Apartheidpolitik zu nennen. Die Ausbildung der Schwarzen auf dem Land wurde noch mehr vernachlässigt als die der Schwarzen in Städten und Siedlungen.[204] Erfahrungen und Fertigkeiten bilden aber eine wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Landwirtschaft: „Considerable evidence exists to suggest that human capital is as important to successful agriculture as land access."[205] Das Problem besteht nach Zimmerman darin, dass gerade die Armen, Landlosen und Frauen am wenigsten über die benötigten Fähigkeiten verfügen.[206]

Das „willing-buyer willing-seller"-Verfahren ist somit für Begünstigte mit erheblichen Kosten und Risiken auf verschiedenen Ebenen verbunden. Da Subsistenzfarmer nicht „markttauglich" sind, ist ihre Beteiligung am Umverteilungsverfahren stark eingeschränkt.

Der Zugang zu Krediten macht die Probleme der marktorientierten Landreform exemplarisch deutlich. Kommerzielle Banken in Südafrika sind bisher kaum bereit, Subsistenzfarmern Kredite zu gewähren, da sie über keine Sicherheiten verfügen.[207] Zudem ist die Bankendichte auf dem Land (vor allem in den ehemaligen Homelands) äußerst gering. Im Weißbuch zur südafrikanischen Landpolitik wird die Reform des Finanzwesens auf dem Land daher als eine Priorität genannt.[208] Beide Probleme bestehen bis heute fort. Aus diesen Gründen ist der hoch entwickelte Finanzsektor Südafrikas[209] für minderbemittelte Kreditsuchende auf dem Land nicht zugänglich. Gerade dies ist aber nach der Konzeption der Landreform eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Unterstützung der marktgesteuerten Umverteilung.[210]

Nach Darstellung von Schmidt ist es möglich, „.. mit vertretbaren Kosten und sehr geringen Ausfallquoten kleine und kleinste Kredite auch an Menschen zu vergeben, die aus Sicht konventioneller Banker nicht kreditwürdig sind und für

---

[204] Vgl. Wilson/Ramphele, 1989, S. 141.
[205] Zimmerman, 2000, S. 1447.
[206] Ebd., S. 1448.
[207] Vgl. Turner/Ibsen, 2000, S. 41.
[208] Vgl. Department of Land Affairs, 1997, Ab. 3.11.
[209] Vgl. Brockhoff, Alexandra: Das Bankensystem zum Aufbau von schwarzem mittelständischen Unternehmertum. In: Schumacher, Ulrike (Hrsg.): Das neue Südafrika. Das Ende einer Illusion? Frankfurt a. M./Berlin 1997, S. 271-296, S. 277.
[210] Vgl. Gilfillan, Durkje: Poverty Alleviation, Economic Advancement and the Need for Tenure Reform in Rural Areas. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 12.10.2002, (http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010605Gilfillan.pdf), 9 S., S. 3.

die sich etablierte Banken nicht interessieren.“[211] Für ihn stellt der Aufbau von so genannten „Kleine-Leute-Banken“ einen praktikablen Weg für die Erfüllung der Bedürfnisse von Armen dar. In Südafrika finden sich allerdings bislang keine Hinweise auf die Gründung solcher Institutionen.

Die 1912 zur Unterstützung von weißen Farmern gegründete staatliche *Land Bank* gewährt Hypotheken und Darlehen zum Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen sowie Vorschüsse zur Erntefinanzierung für Farmer.[212] Im Rahmen ihres „Step Up“-Programms hat die transformierte Institution in den letzten acht Jahren lediglich 36 000 Kunden helfen können, die bei anderen Banken als nicht kreditwürdig gegolten hätten.[213] Erst im März 2001 hat die *Land Bank* ein Pilotprojekt für ihren Kredit *Social Discount Product* gestartet, der leichter zugänglich sein soll und zudem über ein niedrigeres Zinsniveau als konventionelle Angebote verfügt. In der zweiten Hälfte des Jahres 2002 soll er allgemein beantragt werden können.[214]

Für eine Armutsbekämpfung durch die Landreform scheint die staatliche Unterstützung der Kleinstlandwirtschaft der neuralgische Punkt zu sein. Das Beispiel der Kreditaufnahme zeigt, dass der Markt die Subsistenzfarmer von der südafrikanischen Landreform auszuschließen droht. Die Kosten und Risiken des marktorientierten Landumverteilungs-Elements werden vom Staat kaum abgefedert und stellen somit ein entscheidendes Beteiligungshindernis dar.

Wirtschaftliche Lebensfähigkeit

Auf Grund des „Quality of Life Report“ kommen Deininger und May zu dem Schluss, dass das Landumverteilungs-Element sowohl zur Umverteilung als auch zur Effizienzsteigerung des Agrarsektors beitrage und dadurch Wachstum ermögliche. Erfolgreiche Projekte für Arme auf dem Land seien dadurch gekennzeichnet, dass sie auch wirtschaftlich lebensfähig seien.[215] In einem Vergleich zwischen wirtschaftlich erfolgreichen und weniger erfolgreichen Projekten, ergab sich, dass in ersteren prozentual mehr Arme vertreten waren

---

[211] Schmidt, Reinhard H.: „Kleine-Leute-Banken“ – Neugründung als Konzept im Bereich der Mikrofinanz. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (2000) 11, S. 319-321, S. 319.
[212] Brockhoff, 1997, S. 284.
[213] Vgl. Sibanda, 2001, S. 8.
[214] Vgl. Husy/Samson, 2001, S. 24.
[215] Vgl. Deininger/May, 2000, S. 15.

(81,4 zu 73,7 Prozent).[216] Der Erfolg der Projekte läge nicht darin begründet, dass ihnen von vorneherein wohlhabendere Begünstigte angehörten. Die Autoren sehen damit in der Umsetzung keinen Widerspruch zwischen Armutsbekämpfung und wirtschaftlicher Entwicklung.

Im Hinblick auf die in Abschnitt 2.2 formulierte Frage lässt sich demnach feststellen, dass sich die Ziele der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit beziehungsweise Produktivität und Armutsbekämpfung nicht zwangsläufig ausschließen. Beide können parallel verwirklicht werden. Auf der anderen Seite, „... the large number of non-viable projects points towards the scope (and need) for considerable improvement."[217] Eine Verbesserung wäre zum Beispiel eine wirksame staatliche Unterstützung nach der Zuteilung von Land. Dieser Teil der Infrastruktur fehlt bisher. Darüber hinaus sind viele Umverteilungsprojekte aus zwei weiteren Gründen nicht lebensfähig.

Die geringe Höhe der staatlichen Zuschüsse führt dazu, dass sich in der Regel mehrere Antragsteller zusammenfinden, um gemeinsam Land zu erwerben.[218] Ein Umverteilungsprojekt kommt im Durchschnitt 25 Haushalten zugute, mit großen Unterschieden zwischen den Provinzen.[219] Auf den Widerspruch innerhalb des marktorientierten Umverteilungsprogramms weist Cliffe hin: „Thus within the `market-led´ approach there is a hidden presumption for cooperative production – even within a new policy emphasis on commercial farming ventures."[220] Die geringe Höhe der Beihilfen führt somit nicht zu der vorgesehenen Etablierung von kleineren Familienfarmen (siehe Vorschläge der Weltbank, Abschnitt 2.3).

Innerhalb einer Gemeinschaft gibt es oftmals unterschiedliche landwirtschaftliche Fähigkeiten und unterschiedliche Interessen an der Nutzung von Land. Der Erfolg eines Projekts hängt deswegen direkt mit der Anzahl der beteiligten Haushalte zusammen. „Low revenue" Projekte bestehen aus knapp 30 Haushalten im Durchschnitt, während die Zahl bei erfolgreichen Projekten bei zehn liegt.[221] Zudem verhindert der gemeinschaftliche Erwerb, dass aus qualifizierten und motivierten Begünstigten tatsächlich Vollzeitfarmer werden.

---

[216] Die Zahl der erfolgreichen Projekte ist mit 14 allerdings äußerst gering (16 Prozent). Erneut ist fraglich, ob sich allgemeine Schlüsse ziehen lassen. Vgl. Deininger/May, 2000, S. 14f.
[217] Deininger/May, 2000, S. 14. Vgl. auch May/Stevens/Stols, 2000, S. 13.
[218] Vgl. zum Beispiel Lahiff, 2001, S. 4.
[219] Vgl. Deininger/May, 2000, S. 13.
[220] Cliffe, 2000, S. 282.
[221] Vgl. Deininger/May, 2000, S. 16.

„In most cases, farms financed with land grants and settled by groups of households are too small to support all of the beneficiaries as full time farmers."[222] Insgesamt sind auf Grund der Heterogenität und Größe von Gemeinschaften viele Umverteilungsprojekte wirtschaftlich nicht lebensfähig.[223]
Zum gemeinschaftlichen Erwerb von Land wurde als Rechtsform eigens die *Communal Property Association* (CPA) geschaffen.[224] Nach Meinung von vielen Wissenschaftlern ist es gerade der Zwang, eine bestimmte Rechts- und Organisationsform für gemeinschaftliche landwirtschaftliche Produktion zu wählen, der die Lebensfähigkeit von Projekten verhindert. 90 Prozent der erfolglosen Projekte werden von einem „Trust" oder einer CPA betrieben. Deininger und May urteilen, „... limitations currently imposed by the need to form rigid legal entities, the purpose of which is often neither understood by beneficiaries nor by many of DLA´s staff, may be detrimental to projects´ economic success."[225]
Auch bei der Restitution ergibt sich ohne staatliche Unterstützung ein erhöhtes Risiko, dass Projekte nicht lebensfähig sind.[226] Die Anspruchsberechtigten werden nach du Toit vornehmlich als Opfer der Apartheid betrachtet, deren Verlust wieder gut gemacht werden müsse, nicht aber als Beteiligte, deren Möglichkeiten man maximieren könne.[227] Bis jetzt verfolgt das Programm zur Restitution von Land nahezu ausschließlich einen rechtlichen Ansatz, der dem politischen Ziel Wiedergutmachung dient. Nach Turner und Ibsen, „… there has been no effective link between restitution and development."[228] Viele Restitutionsprojekte sind ebenfalls nicht lebensfähig. Über das Restitutionselement der Landreform urteilt deswegen du Toit: „In all too many cases, we may be looking at a scenario where the land is returned to those who

---

[222] Kirsten, Johann: Crossfire: Thoko Didiza is doing the right Thing. In: Mail & Guardian vom 14.04.2000. Stand: 11.12.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000414/NEWS45.html).
[223] Vgl. Levin, Richard: Towards a national Implementation Strategy for Land Redistribution. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 68-74, S. 73. Vgl. zum Problem der heterogenen Gemeinschaften Kepe, Thembela: The Problem of defining "Community": Challenges for the Land Reform Programme in Rural South Africa. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 6 (1998), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 16 S.
[224] Republic of South Africa: Community Property Associations Act. Act 28 of 1996.
[225] Deininger/May, 2000, S. 16. Vgl. auch Cousins, Ben: Am Scheidewege – Wem nützt die neue Landreform? In: Afrika Süd (2000) [b] 4, S. 28-30, S. 30.
[226] Vgl. Untersuchung über die Probleme eines der ersten großen Restitutions-Projekte (Riemvasmaak). Lund, Francie: Lessons from Riemvasmaak. For Land Reform Policies and Programmes in South Africa. Vol. 2: Background Study. In: Research Report 2 (1998), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 71 S.
[227] Vgl. du Toit, 2000, S. 75.
[228] Turner/Ibsen, 2000, S. 13.

lost it – only to be lost again to banks, or to those who are willing to pay good cash for it."[229] Gerade dieses Element der Landreform soll aber unrechtmäßig Enteigneten helfen, die als besonders arm gelten. Auch sie betreiben Kleinstlandwirtschaft als eine Überlebensstrategie neben anderen.

Im Ergebnis ist es Subsistenzfarmern durch die Risiken auf verschiedenen Ebenen nur schwer möglich, an der Umverteilung von Land teilzunehmen. Cousins spricht von einer „… over-reliance on the market as a mechanism within redistribution."[230] Zwar zeigt die quantitative Untersuchung der Landumverteilung, dass arme Subsistenzfarmer durch Umverteilungsprojekte unterstützt werden. Gleichwohl lässt sich vermuten, dass die Risiken und Kosten des Programms viele potenziell Begünstigte von vornherein abschrecken.

Die geringe Zahl der erfolgreichen Projekte (zur Erinnerung: 14) und die geringe Zahl der Begünstigten (siehe Abschnitt 3.1.1) lässt am Erfolg des Umverteilungselements der Landreform für Kleinstfarmer und an der Zielgerichtetheit zweifeln. Auch an dem faktischen Zwang, große Gemeinschaften und bestimmte rechtliche Organisationsformen zu bilden, zeigt sich, dass das Umverteilungsprogramm bis jetzt nicht auf die Bedürfnisse von Subsistenzfarmern zugeschnitten ist. Zudem verhindert die mangelnde wirtschaftliche Lebensfähigkeit von vielen Projekten eine sozioökonomische Verbesserung für verarmte Subsistenzfarmer. Das wesentliche Umverteilungsziel der Landreform wird somit oftmals selbst bei erfolgter Landzuteilung nicht erreicht.

3.2.2 Gemeinschaftsland/ehemalige Homelands

Die Darstellung unter Abschnitt 2.4.3 hat gezeigt, dass es bis heute keine Konzeption zur Bodenrechtsreform in den ehemaligen Homelands gibt. Deswegen leben die meisten Schwarzen in diesen Gebieten „… under a variety of tenure systems that deny them full rights of land ownership."[231] In seiner Fallstudie über ein Bewässerungsprojekt im ehemaligen Homeland Lebowa (heute Teil der Northern Province) fand Lahiff, dass *Permission to Occupy*-Zertifikate bis heute die einzigen Nachweise für Ansprüche auf Land sind. Die

[229] Du Toit, 2000, S. 82.
[230] Cousins, 2000a, S. 4.
[231] Lahiff, 2000a, S. 47.

grundlegende Apartheidgesetzgebung aus dem Jahr 1936 wurde aber bereits 1991 durch den *Abolition of Racially Based Land Measures Act* außer Kraft gesetzt.[232] Die Auswirkungen des gesetzlichen Vakuums bestätigt Ministerin Didiza: „We are loathe to admit that because of the gap that has existed thus far there has been a chaotic management system in a number of these areas."[233]

Der durch Überbevölkerung entstandene Bedarf an Land und die überlappenden Ansprüche auf bewirtschaftbare und gut gelegene Flächen bestehen fort. Das bedeutet aber nicht, dass die Bewohner der ehemaligen Homelands auf jeden Fall ein individuelles Bodeneigentum bevorzugen würden.[234] Viele Bewohner scheinen weiterhin auf das System des Gemeinschaftslands zu setzen, allerdings unter gesicherten Rechten und demokratischer Verwaltung. „On further examination, all those advocating title deeds in fact supported the continuation of the communal system, in that they did not believe that people should have to pay for land, or that people should be free to sell land to others"[235], schreibt Murray in seiner Untersuchung des Landzugangs in der Provinz Free State.

Da der *Interim Protection of Informal Land Rights Act* lediglich de facto Rechte sichert, gibt es augenblicklich keinen gesetzlich sanktionierten Mechanismus zur Registrierung von individuellen Ansprüchen an Böden oder der Übertragung von Land auf neue Bewirtschafter.[236] Für die *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* ist ein verlässliches Rechtssystem eng mit wirtschaftlicher Entwicklung verknüpft: „Rechtssicherheit beim Transfer und der Nutzung von Boden und die institutionelle Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen im Streitfall sind [...] die zentralen Vorbedingungen für eine sozioökonomische Entwicklung..." [237] Das unklare Eigentumssystem in den ehemaligen Homelands hat deswegen negative wirtschaftliche Auswirkungen. In zwei Bereichen wird dies deutlich:

---

[232] Republic of South Africa: Abolition of Racially Based Land Measures Act. Act 108 of 1991.Vgl. auch Lahiff, 2000a, S. 55.

[233] Didiza, 27.11.2001. Vgl. auch Einschätzung von Cousins, Ben: How Do Rights Become Real? Formal and Informal Institutions in South Africa´s Land Reform. In: IDS Bulletin 28 (1997) 4, Institute for Development Studies, University of Sussex, S. 59-68, S. 62.

[234] Vgl. Murray,1996, S. 240. Vgl. auch Lahiff, 2000a, S. 64.

[235] Lahiff, 2000a, S. 60.

[236] Vgl. ebd., S. 65.

[237] Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: Bodenrecht und Bodenordnung – Ein Orientierungsrahmen. In: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit Homepage von 1998. Stand: 14.12.2001, (http://www.gtz.de/lamin/deutsch/boden/b00.html).

Erstens behindert die Unklarheit über das Bodenrecht Investitionen. Dies gilt gleichermaßen für die Investitionstätigkeit von Außenstehenden und von Bewohnern der ehemaligen Homelands. Nach Adams et al. „… there is widespread evidence that investment in tree planting, manuring, soil and water conservation and other farm improvements is more likely where individual family property rights are secure."[238] Die Unsicherheit führte allein im Juni 1998 in der North West Province dazu, dass Bauprojekte im Wert von 90,5 Millionen Rand zurückgestellt wurden, um auf die Feststellung der Eigentumsrechte zu warten.[239]

Zweitens ist auffällig, dass sich in den ehemaligen Homelands parallel zur Überbevölkerung eine weit verbreitete Nichtbewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen findet. Wilson und Ramphele gaben bereits 1989 Schätzungen wieder, nach denen der Anteil von ungenutzten Flächen von zehn Prozent in der Transkei zu 55 Prozent in Nkandla reicht.[240] Für die Nichtbewirtschaftung können mehrere Gründe angeführt werden. Zimmerman folgend, könnten geringe landwirtschaftliche Fähigkeiten und Zeitmangel der Bewohner der ehemaligen Homelands dafür verantwortlich sein. Cross betont zusätzlich die Wichtigkeit von staatlicher Infrastruktur.[241]

Adams et al. hingegen sehen Rechtsunsicherheit als den Hauptgrund für die Nichtbewirtschaftung von Flächen an: „Rights holders are no longer willing to lease arable land for fear of not getting it back. There is an increasing area of potentially productive land which is therefore not put to use."[242] An gleicher Stelle vermuten sie, dass heute im ehemaligen Homeland KwaZulu sogar bis zu 70 Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen brach liegen. Solche hohe Anteile finden sich zwar nicht bei anderen Forschern, aber auch Turner schreibt über Gemeinden in der Provinz Eastern Cape, „... there are thousands of arable land right holders who are not using those rights for crop production."[243]

---

[238] Adams, Martin/Cousins, Ben/Manona, Siyabulela: Land Tenure and Economic Development in Rural South Africa: constraints and opportunities. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 111-129, S. 113.

[239] Vgl. ebd., S. 120.

[240] Vgl. Wilson/Ramphele, 1989, S.41. Die Transkei ist heute Teil der Provinz Eastern Cape, Nkandla gehörte zum damaligen KwaZulu-Homeland.

[241] Vgl. Zimmerman, 2000, S. 1449; Cross, 2001, S. 125.

[242] Adams/Cousins/Manona, 2000, S. 119.

[243] Turner, Stephen: Land Rights and Land Administration in the Herschel and Maluti Districts, Eastern Cape. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 10 (1999), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 22 S., S. 16. Vgl. für die ehemalige Transkei Porter/Phillips-Howard, 1997, S. 188.

Durch die ausbleibende Bodenrechtsreform und das Fehlen von gesicherten Eigentumsverhältnissen wird die Entwicklung der Landwirtschaft behindert. Das Zögern der ANC-Regierung erscheint schwer wiegend in Anbetracht der Tatsache, dass sich die Armut in Südafrika auf dem Gebiet der ehemaligen Homelands besonders konzentriert.

Zum Zweiten ergeben sich durch die fehlende Bodenrechtsreform politische Konsequenzen. Wie in Abschnitt 2.4.3 beschrieben ist die Rolle der Häuptlinge im demokratischen Südafrika unklar. Dadurch kommt es auf dem Gebiet der ehemaligen Homelands oftmals zu Parallelstrukturen. Traditionelle Autoritäten und neu gewählte Gemeinderäte kämpfen um Einfluss und das Ausüben von Regierungstätigkeit. Diese schließt auch die Auseinandersetzung um die Zuteilung von Land ein.[244]

Das Verhalten der traditionellen Autoritäten hat sich unter der neuen demokratischen Ordnung kaum verändert. Zwar üben sie formal keine Verwaltungstätigkeiten mehr aus, gleichwohl haben sie im Alltag auf dem Land bis heute erhebliche Macht. Wie zur Zeit der Apartheid so ist auch heute noch ein Informationsdefizit dafür verantwortlich: „In popular perception, virtually all categories of land in the homelands are believed to belong to the community, or the chief (whether in a moral or a legal sense), despite the fact that formal title (in the form of deeds) is, in most cases, held by the state."[245]

Über die Zustimmung der Landbevölkerung zur fortgesetzten Machtausübung der Häuptlinge gibt es verschiedene Einschätzungen. Während sie für Turner eine Legitimität beanspruchen, die viele Bewohner ablehnen, sieht Oomen 73 Prozent Zustimmung der Gemeindemitglieder für die traditionelle Autorität im Gebiet Mamone (Northern Province).[246] Insgesamt scheint die Unterstützung für die Häuptlingsschaft zwischen und innerhalb der Gemeinden äußerst unterschiedlich zu sein.[247]

Traditionelle Autoritäten werden auch durch den Post-Apartheidstaat unterstützt. Obwohl die Häuptlinge kein offizielles Mandat in der demokratischen Ordnung besitzen, bewahrt die ANC-Regierung ihre Position, in

---

[244] Vgl. für Eastern Cape Turner, 1999, S. 11; ebenfalls für Eastern Cape Ntsebeza, 1999, S. 106; für Free State Murray, 1996, S. 240; für North West Province Francis, 1999, S. 67.
[245] Lahiff, 2000a, S. 47f.
[246] Vgl. Turner, 1999, S. 6. Ebenso Murray, 1996, S. 240.Vgl. Oomen, Barbara: „We must now go back to our History"; Retraditionalisation in a Northern Province Chieftaincy. In: African Studies 59 (2000) 1, S. 71-95, S. 91.
[247] Vgl. Lahiff, 2000a, S. 63, 65.

dem sie sie zu bezahlten Offiziellen machte. Um die „traditionellen“ Strukturen zu schützen, erhält jeder der ungefähr 800 Häuptlinge vom südafrikanischen Staat ein jährliches Einkommen in Höhe von 77 472 Rand.[248] Dies führt de facto zum Aufrechterhalten der Stammesstruktur in den ehemaligen Homelands.

Die zumindest teilweise vorhandene Zustimmung der Bevölkerung, die Unterstützung der ANC-Regierung und die mangelnde Kapazität der Gemeindestrukturen (siehe Abschnitt 3.1.3) führen dazu, dass das durch die Häuptlinge vertretene „traditionelle“ Recht in den ehemaligen Homelands noch immer hohe Geltungskraft besitzt. In Abwesenheit einer Bodenrechtsreform mit klaren gesetzlichen Vorgaben ist es vielen Häuptlingen bis heute möglich, den Landzugang in den ehemaligen Homelands zu regeln. Oomen schlussfolgert: „The homelands might have officially been reintegrated into the new South Africa, but the traditional authorities are still in charge of the `communal lands´ that cover nearly 13 per cent of the country.”[249]

Die mangelnde Konzeption und Umsetzung der Bodenrechtsreform durch die ANC-Regierung hat schwer wiegende Auswirkungen für die ehemaligen Homelands und ihre Bewohner. Die politischen und wirtschaftlichen Kosten der fehlenden Bodenrechtsreform können als beträchtlich gelten. Auf der politischen Ebene kommt es zu einer fortgesetzten Machtausübung der demokratisch nicht legitimierten Häuptlinge. Das Ziel, die Bewohner der ehemaligen Homelands zu Rechteinhabern zu machen, wurde bis jetzt nicht umgesetzt. Auf der sozioökonomischen Ebene wird die Landnutzung und Entwicklung durch die unklaren Eigentumsverhältnisse behindert. Es gibt keinen Anreiz zu Investitionen und kein Verfahren zur Eintragung beziehungsweise Übertragung von Landeigentum. Die Landreform hat damit kaum zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in den ehemaligen Homelands geführt.

3.2.3 Farmarbeiter

Armut ist unter schwarzen Bewohnern der „weißen“ Farmgebiete weit verbreitet. Ein wichtiger Grund dafür sind die widrigen Beschäftigungsbedingungen und die geringe Bezahlung in der südafrikanischen kommerziellen Landwirtschaft. Der durchschnittliche Lohn auf Großfarmen betrug 1996 pro Monat 419 Rand (in Preisen des Jahres 2000 entspricht das

[248] Vgl. Oomen, 2000, S. 73. Vgl. auch Francis, 1999, S. 67.
[249] Oomen, 2000, S. 73.

544 Rand).[250] Dies reicht nicht aus, um den Farmbewohnern ein sicheres Auskommen zu ermöglichen. Insgesamt urteilen die Verfasser einer Studie über die Arbeitsbedingungen in der südafrikanischen Landwirtschaft: „The evidence is clear that most South African farm workers live in circumstances of absolute and relative poverty."[251] Damit können Farmarbeiter auch im demokratischen Südafrika als „working poor" bezeichnet werden.

Das die Beschäftigungsbedingungen auf Farmen auch heute nicht den in anderen Wirtschaftssektoren üblichen Standards entsprechen, zeigen die Arbeitszeiten der Farmarbeiter. Eine Umfrage ergab, dass die Hälfte der Farmarbeiter teilweise 55 oder mehr Stunden pro Woche arbeiten muss.[252] In KwaZulu-Natal haben 72 Prozent der Farmen Arbeitsregelungen, die über das vorgeschriebene Limit von 48 Stunden hinausgehen. Nach einer Untersuchung in den Provinzen Northern Province, Free State und Gauteng arbeiten 90 Prozent der Arbeiter an manchen Wochentagen länger als zehn Stunden.[253]

Der Arbeitsunfall eines elf-jährigen Mädchens im Jahr 2000 rückte das Problem der Kinderarbeit auf den Farmen in das Licht der südafrikanischen Öffentlichkeit. Bei der Pfirsichernte war das Mädchen unter die Räder eines Traktors geraten. Das rechte Bein unterhalb des Knies musste amputiert werden. Der Berichterstattung zufolge ist Kinderarbeit in der Provinz Western Cape kein Einzelfall. „It´s illegal to employ a child under 15, yet hundreds of rural children are believed to work during school holidays to supplement meager family incomes, or to earn pocket money."[254] In KwaZulu-Natal setzen 16 Prozent der Farmen regelmäßig Kinder als Arbeitskräfte ein. Studien in anderen Provinzen bestätigten die Zahlen. Die Kinder arbeiteten dabei durchschnittlich 49 Stunden (Jungen) beziehungsweise 45 Stunden (Mädchen) pro Woche.[255]

Als weiteres Beispiel für die Beschäftigungsbedingungen auf den Farmen dient das so genannte „Tot"- oder „Dop"-System. Auf Weingütern in den Provinzen Western Cape und Northern Cape wird bis heute ein Teil des Lohns in Alkohol „ausgezahlt". In seiner Untersuchung der Farmen im Olifantsrivier Bezirk in

---

[250] Department of Labour: Determination of Employment Conditions in South African Agriculture. Part I and II. 13.09.2001. Stand: 12.01.2002,
(http://www.polity.org.za/govdocs/reports/labour/farms/Farmworkers1.PDF), Part I, Ab. 4.
[251] Ebd., Executive Summary.
[252] Vgl. ebd., Part I, Ab. 6.1.
[253] Vgl. Darstellung bei Husy/Samson, 2001, S. 10.
[254] Merten, Marianne: Farmgirl loses half a Limb. In: Mail & Guardian vom 10.03.2000. Stand: 30.10.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000310/NEWS24.html). Darstellung an gleicher Stelle.
[255] Vgl. Husy/Samson, 2001, S. 11.

Western Cape schreibt Hamman: „Here the majority of farmers still provide alcohol to workers on a daily basis and those who have abolished the tot system have difficulty in attracting labour."[256] Ein Großteil der Arbeiter auf Weinfarmen sei alkoholabhängig.[257]

Die Bezahlung, die Arbeitszeiten, die Kinderarbeit und das „Tot"-System weisen darauf hin, dass es die seit 1993 auch für Farmarbeiter geltenden Arbeitschutzgesetze wie der *Basic Conditions of Employment Act*[258] nicht vermocht haben, die Beschäftigungssituation auf südafrikanischen Großfarmen zu verbessern. Das Problem liegt vor allem in der Durchsetzung bestehender Rechte.

Im Hinblick auf den Schutz vor illegalen Vertreibungen besteht das größte Hindernis für Farmarbeiter im Zugang zum Rechtssystem. Vor allem die enge Verbindung zwischen Polizei und Gerichten auf der einen und Großfarmern auf der anderen Seite verhindert vor Ort die Wirksamkeit von Gesetzen zum Schutz von Farmbewohnern. Allgemein unterscheidet Cousins zwischen formellen und informellen Institutionen. Während sich der Begriff der formellen Institutionen auf offiziell festgeschriebene Gesetze bezieht, bezeichnen „informelle Institutionen" inoffizielles Einverständnis, Machtverhältnisse oder Autorität. In der Rechtsanwendung verhindern diese informellen Institutionen (zwischen Farmbesitzern und Polizei/Gerichten) die Anwendung von formellen Institutionen (Gesetzen).[259] Folgerichtig urteilen Hall et al., „… the justice system – police and magistrates – does not appear to regard illegal evictions as `crimes´ and fail to take effective action."[260]

Im gesetzlichen Schutzsystem für Farmarbeiter ist der Zugang zum Rechtssystem allerdings die entscheidende Voraussetzung für eine effektive Durchsetzung der bestehenden Rechte und damit für eine Umverteilung. Ohne Hilfe können Farmarbeiter diesen komplizierten Mechanismus nicht nutzen und

---

[256] Hamman, Johann: The Impact of Labour Policy on Rural Livelihoods on Western Cape Wine and Fruit Farms. In: Lipton, Michael/de Klerk, Mike/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 1: Western Cape. Durban 1996, S. 353-374, S. 365.

[257] Ebd., S. 367. Vgl. zum Einsatz von Alkohol als Mittel der sozialen und wirtschaftlichen Kontrolle, Shaw, Mark/Gastrow, Peter: Stealing the Show? Crime and its Impact in Post-Apartheid South Africa. In: Daedalus 130 (2001) 1, S. 235-258, S. 247

[258] Republic of South Africa: Basic Conditions of Employment Act. Act 75 of 1997.

[259] Vgl. Cousins, 1997, S. 61-63. Vgl. auch Lahiff, 2001, S. 2.

[260] Hall, Ruth/Kleinbooi, Karin/Mvambo, Ndodomzi: What Land Reform has meant and could mean to Farm Workers in South Africa. Theme: Farm Workers and Land Reform in Southern Africa. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 12.10.2002, (http://www.sarpn. org.za/Event%20Papers/Land/20010605Hall.pdf), 11 S., S. 4.

ihre Rechte nicht verwirklichen. Umso problematischer erscheint es angesichts der engen Verbindung zwischen Justiz und Großfarmern deshalb, dass die drei Mittel zur Unterstützung von Farmarbeitern nur eingeschränkt wirksam sind. Erstens verfügen NROs für die rechtliche Beratung und Vertretung auf dem Land weder über ausreichende finanzielle Ressourcen noch über das Personal, um jeden Fall einer illegalen Vertreibung übernehmen zu können. Sie kümmern sich deswegen in erster Linie um Präzedenzfälle oder Ansprüche von öffentlicher Bedeutung. „Clearly that still does not help most occupiers against unlawful eviction"[261], schreiben Hall et al. dazu.

Zweitens sollen *Legal Aid Boards* für die rechtliche Vertretung von Bedürftigen sorgen. Allerdings scheint auch bei diesen staatlichen Organisationen die finanzielle und personelle Ausstattung eine wirksame Durchsetzung des Rechts zu verhindern. Lahiff spricht sogar von einem „Kollaps" des Rechtshilfesystems auf dem Land.[262] Drittens sind private Anwälte aus finanziellen Gründen oft nicht bereit, arme Farmarbeiter zu vertreten.[263] Da Kanzleien auch acht Jahre nach der Machtübernahme des ANC oft noch von Weißen betrieben werden und Anwälte in den Großfarmern solventere Klienten finden, lässt sich mit Bezug auf Cousins vermuten, dass informelle Institutionen zwischen Anwälten und Großfarmern ebenfalls eine Vertretung der Anliegen von Farmarbeitern verhindern.

Neben der Benachteiligung durch Gerichte und Polizei finden Farmarbeiter damit zusätzlich nur äußerst geringe Unterstützung zur Durchsetzung ihrer Rechte vor. Viele Farmarbeiter sind sich zudem ihrer durch den *Extension of Security of Tenure Act* (ESTA) und den *Labour Tenants Act* garantierten Rechte überhaupt nicht bewusst.[264] Eine Informationskampagne kann somit als wesentliche Voraussetzung für die effektive Umsetzung der Bodenrechtsreform für Farmarbeiter angesehen werden.

Als grundlegende Ursache der Vertreibungsproblematik zeigt sich, dass präzise gesetzliche Regelungen für „faire" und damit rechtmäßige Räumungen von den Großfarmern in großem Umfang missachtet werden. Da sich Großfarmer sicher sein können, dass illegale Vertreibungen nicht verfolgt werden (können), halten sie sich nicht an die geltenden Vorschriften. Eine wichtige Rolle dürfte dabei wie

---

[261] Ebd.
[262] Lahiff, 2001, S. 2.
[263] Vgl. Jacobs, 2000.
[264] Vgl. Hall/Kleinbooi/Mvambo, 2001, S. 4, 9. Vgl. auch Lahiff, 2000b, S. 96f.

in Justiz und Polizei das alte Denken der Großfarmer spielen, dass Vertreibungen nicht als Verbrechen anzusehen sind. „Farming enterprises are therefore either unable, or unwilling to meet those prescriptions set out in the law." [265]

In seiner Studie über Farmen in der Northern Province kommt Lahiff zu dem Schluss: „Residents of white-owned commercial farms, amongst the poorest and most marginalised groups in the province, have been virtually excluded from land reform in the Northern Province, especially when it comes to resisting eviction and securing tenure rights."[266]

Das Problem im Bereich des rechtlichen Schutzes von Farmarbeitern liegt daher nicht in der Konzeption, sondern in der Umsetzung beziehungsweise Durchsetzung des Rechts. Eine Untersuchung des südafrikanischen Arbeitsministeriums, „... points overwhelmingly to the fact that existing legislation has not been enforced in the agricultural sector."[267] Dass die Farmarbeiter nur eingeschränkte Möglichkeiten haben, um ihre Rechte durchzusetzen, zeigt sich daran, dass es in Südafrika bis Mitte 2001 nicht eine Verurteilung auf Grund einer illegalen Vertreibung gegeben hat.[268] Nach Einschätzung des *Ministeriums für Landangelegenheiten* hat die Zahl der illegalen Vertreibungen in den letzten acht Jahren sogar zugenommen.[269]

In den Vertreibungen äußert sich der dramatische Arbeitsplatzverlust in der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten, vor allem aber seit Mitte der 80-er Jahre. Durch diesen Prozess gingen von den 70-er bis zu den 90-er Jahren mehr als ein Drittel der Arbeitsplätze im Agrarsektor verloren.[270] Zwar ist die Landwirtschaft noch heute der größte Beschäftigungssektor, doch sank die Gesamtbeschäftigung auf Südafrikas kommerziellen Farmen allein von 1988 bis 1996 von 1,2 Millionen auf 914 000 Arbeiter. Dies entsprach einem Rückgang von rund 25 Prozent. Besonders stark war der Arbeitsplatzabbau bei den Saisonarbeitern, von denen fast 39 Prozent entlassen wurden.[271]

---

[265] Husy/Samson, 2001, S. 30.
[266] Lahiff, 2000b, S. 97.
[267] Department of Labour, 2001, Part II, Ab. 4. Vgl. auch den Leiter des Bodenrechtsprogramms. Sibanda, 2001, S. 7.
[268] Vgl. Hall/Kleinbooi/Mvambo, 2001, S. 3.
[269] Vgl. Sibanda, 2001, S. 4.
[270] Vgl. Mather, Charles: South African Agriculture and Rural Livelihoods in the Era of liberalisation. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 151-162, S. 151.
[271] Vgl. Statistics South Africa/National Department of Agriculture: Employment Trends in Agriculture in South Africa. Pretoria 2000, S. 6f.

Dieser Prozess ist bis heute nicht gestoppt. Daher wird die Versuchung für Farmer auch weiterhin groß sein, ihre Arbeiter illegal zu entlassen und zu vertreiben. Wegen dem Verlust der Beschäftigung kommen Hall et al. zu dem Schluss: „Tenure security legislation cannot be successfully implemented in isolation and in the absence of programmes aimed at poverty alleviation."[272]
Zwar ist im Rahmen von ESTA und dem *Labour Tenants Act* auch eine Beihilfe zur Siedlung und zum Erwerb von Land auf der Farm vorgesehen, um Arbeitern zu Landbesitzern mit vollen Rechten zu machen. Die Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass bisher nur äußerst wenig Farmarbeiter von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.[273] Unzureichende Information und Widerstand der Großfarmer dürften auch hier die Haupthindernisse darstellen. Der „Entwicklungs-Aspekt" der Gesetze, der schon in der Konzeption keinen breiten Raum einnimmt, hat in der Realität keine praktischen Auswirkungen.
Die ungestrafte Verletzung von klaren gesetzlichen Normen durch Großfarmer zeigt sich in den unmenschlichen Arbeitsbedingungen und den fortgesetzten illegalen Vertreibungen entlassener Farmarbeiter. Bis heute gibt es keinen wirksamen Schutz für vier Millionen Farmbewohner. Das Machtgefälle auf kommerziellen Großfarmen bleibt damit bestehen. Der Arbeits- und Aufenthaltsschutz als eine fundamentale rechtliche Verbesserung gegenüber der Apartheid erreicht Farmarbeiter und -bewohner in der Praxis nicht. Die entscheidende Frage für den Schutz von Farmarbeitern lautet deshalb für die Zukunft, „… how can government policies and programmes ensure that `rights in law´ become `rights in reality´?"[274]

3.2.4 Landzugang von Frauen

Frauen auf dem Land leisten den Großteil der landwirtschaftlichen Arbeit und sind besonders armutsgefährdet.[275] Weibliche „Survivalists"[276] wurden durch die Apartheidpolitik besonders benachteiligt. Zu einer rassistischen Diskriminierung kam eine geschlechtsspezifische: „In both rural and urban areas, women´s access to resources was mediated through men …"[277] Weibliche Farmbewohner

[272] Hall/Kleinbooi/Mvambo, 2001, S. 10.
[273] Vgl. ebd., 2001, S. 3.
[274] Cousins, 1997, S. 60.
[275] Vgl. Republic of South Africa, 1998, Ab. 2.3 (siehe auch Abschnitt 2.1.1 dieser Arbeit).
[276] Morgenrath, Birgit: Im Schatten der Marktwirtschaft. Der informelle Sektor als Hoffnungsträger? In: Blätter des Informationszentrums Dritte Welt 212 (1996), S. 9-10, S. 10.
[277] Bryceson/Bank, 2001, S. 7.

waren beispielsweise auf die Arbeit eines Mannes auf einer Großfarm angewiesen, ohne selbst beschäftigt zu sein.

Diese Benachteiligung sorgte zusammen mit den vom Apartheidstaat benutzten traditionellen afrikanischen Regelungen dafür, dass schwarze Frauen kaum Kontrolle über die mehrheitlich von ihnen bearbeiteten Böden ausübten. Auch heute sind sie in der Regel keine Eigentümer von Land.[278]

Wie bereits dargestellt, bekennt sich der ANC zum Ausgleich dieser sozialen und wirtschaftlichen Ungerechtigkeiten. Auch das Ziel der Besserstellung von Frauen in der Landwirtschaft wurde festgehalten. Stellvertretend sei hier die *Integrated Sustainable Rural Development Strategy* genannt. In der heißt es: „The high involvement of women in agriculture in most of the provinces suggests that the issue of gender needs to [be] central in the ISRDS."[279] Die ANC-Regierung hat die Besserstellung von Frauen zu einem zentralen sozialen Umverteilungsziel der Landreform erklärt. Durch Artikel 9 der Verfassung[280] und verschiedene internationale Abkommen ist der südafrikanische Staat zudem zu Maßnahmen zur Gleichstellung von Mann und Frau verpflichtet.[281]

Bei der Untersuchung der Landreform fällt zunächst auf, dass es keine spezifischen Daten über Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Frauen gibt. Es ist zum Beispiel nicht ersichtlich, wie viel Land die Frauen im Rahmen des Umverteilungsprogramms erhalten haben. Es gibt somit kein „gendering of indicators"[282], wie Hargreaves und Meer bemerken. Kategorien wie Haushalt, Familie und Gemeinschaften werden zur Erfolgskontrolle herangezogen. Dies bestätigt die Ansicht der beiden Forscherinnen, dass die Landreform ihr Augenmerk in erster Linie auf verschieden Ethnien legt und dadurch innerhalb der Ethnien zwischen den Geschlechtern kaum unterscheidet.[283]

Ein Haushalt ist definiert als eine Einheit, die aus zwei Erwachsenen besteht (verheiratet oder unverheiratet) oder als ein Single mit finanziell Abhängigen.[284] Diese Kategorie kann als problematisch angesehen werden. Durch ungleiche

---

[278] Vgl. Friedman, Michelle: The Rural Challenge: Women and Land. In: Southern Africa Report (1994) 1, S. 8-11, S. 9. Vgl. auch Turner/Ibsen, 2000, S. 28.
[279] Republic of South Africa, 2000, Ab. 46.
[280] Vgl. Republic of South Africa, Act 108 of 1996.
[281] Ausführlich bei Hargreaves, Samantha/Meer, Shamim: Out of the Margins and into the Centre: Gender and institutional Change. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 264-279, S. 266f.
[282] Ebd., S. 270f.
[283] Vgl. ebd., S. 267, S. 271.
[284] Hall, Ruth: Design for Equity: Linking Policy with Objectives in South Africa´s Land Reform. In: Review of African Political Economy 77 (1998), S. 451-462, S. 458.

Machtverhältnisse kann es sein, dass die Haushaltsmitglieder in unterschiedlicher Höhe von der Umverteilung profitieren. Für Hall ist dies eindeutig: „If households are to be the primary beneficiary units for land redistribution, then it must be acknowledged that this will privilege men´s access to resources."[285] Auf der Haushaltsebene sind Frauen zwar normalerweise die Sorgetragenden, können aber oft nicht die Entscheidungen treffen.[286] Da die bisherigen SLAG-Zuschüsse an Haushalte vergeben wurden, ist zu vermuten, dass oftmals Männer über deren Verwendung bestimmten.

Frauen können wie Männer auch Ansprüche zur Restitution von Land einreichen, jedoch sind es nach Darstellung von Hargreaves in der Regel Ehemänner, Söhne, Brüder oder Onkel, die die Familien vertreten.[287] In den ehemaligen Homelands erhielten in der Regel Männer die *Permission to Occupy* (PTO). Damit formalisiert der *Interim Protection of Informal Land Rights Act* heute vor allem männliche Rechte an Boden.[288] Durch den Bezug auf die Einheit „Haushalt" hebt die Landreform geschlechtsspezifische Barrieren nicht auf, sondern bestätigt die bestehenden Ungleichheiten.

Auch heute noch besitzen verheiratete Frauen de facto kaum Rechte an dem Land, welches sie bearbeiten, da Männer als Haushaltsvorstände die Kontrolle darüber ausüben. Dies hat tief greifende Auswirkungen auf die soziale Stellung der Frauen: „Since access to land usually depends on their relationship to a man, married women are often forced to remain in difficult or even violent marital situations in order to ensure their own survival and the survival of their children."[289] Frauen, die sich scheiden lassen, verlieren die Rechte an dem Land, das sie bewohnen und bearbeiten. Die Benachteiligung von Frauen wird ebenso am Umgang mit Witwen deutlich. Nach dem Tod des Ehemanns werden sie von dessen Verwandten oftmals nur noch geduldet oder vertrieben, wenn es keinen männlichen Nachkommen gibt, der das Eigentum übernehmen

---

[285] Ebd., S. 458.

[286] Zu patriarchischen afrikanischen Gesellschaften, vgl. Mann, Michelle M.: Women´s Access to Land in the former Bantustans. Constitutional Conflict, Customary Law, Democratisation and the Role of the State. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 15 (2000), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 47 S., S. 13.

[287] Vgl. Hargreaves wiedergegeben in: Daniels, Glenda: Rural to fight for their Right to Land. In: Mail & Guardian vom 01.06.2001. Stand: 11.12.2001,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/010601/OTHER70.html).

[288] Vgl. Meer, Shamim: Gender and Land Rights. The Struggle over Resources in Post-Apartheid South Africa. In: IDS Bulletin, 28 (1997) 3, Institute for Development Studies, University of Sussex, S. 133-155, S. 138.

[289] Mann, 2000, S. 14.

kann. Oftmals wird das Land, das sie bearbeitet haben, von den Schwiegereltern oder den Brüdern des verstorbenen Ehemanns übernommen.[290]

Die Erfahrung in Südafrika zeigt, dass allein stehende Frauen auf Gemeinschaftsland zunehmend eigene Landtitel verliehen bekommen. Eine Mittelung von Rechten und eine Kontrolle durch einen männlichen „Haushaltsvorstand“ gibt es bei ihnen nicht. Einige allein stehende Frauen können heute die allen Frauen verfassungsmäßig garantierten Rechte auf Eigentum in Anspruch nehmen, auch wenn Einschränkungen noch immer verbreitet sind. So wird Land oft nur zur Besiedelung vergeben. Ackerbau ist allein stehenden Frauen durch Gemeinschaften in der Regel verboten.[291]

Die Einschränkung von Frauen findet sich auch in den Entscheidungsstrukturen von *Communal Property Associations* (CPAs). Das Gesetz schreibt vor, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter durch die Gründungsurkunde der Organisationen garantiert ist.[292] Gleichwohl basiert auch hier die Mitgliedschaft in der Regel auf dem „Haushalt“ und nicht auf der einzelnen Person. In der Leitung der CPAs sind Frauen kaum vertreten. „When women sit on a CPA management structure, they are generally given a supporting role, such as secretarial or administrative positions.”[293]

Die Mobilisierung von Frauen bereitet im Alltag erhebliche Probleme. Die entscheidenden Hindernisse dafür dürften männliche Dominanz, das geringe Wissen um die eigenen Rechte und die Arbeitsbelastung von Frauen auf dem Land sein. Weibliche Interessengruppen wie das *Rural Women´s Movement* in der Northern Province sind die Ausnahme.[294] Nach Ansicht von Mann nimmt das Geschlechter-Bewusstsein von Frauen allerdings zu: „Increasingly, women in South Africa, particularly women in traditional African communities, are speaking out against cultural practices and are contesting the sacrifice of their interests in the name of culture.”[295] Sogar in abgelegenen Gebieten der

---

[290] Vgl. Friedman, 1994, S. 9.
[291] Vgl. Daniels, 01.06.2001. Vgl. auch Goebel, Allison: ”Here It Is Our Land, the Two of Us”: Women, Men and Land in a Zimbabwean Resettlement Area. In: Journal of Contemporary African Studies 17 (1999) 1, S. 75-96, S. 79.
[292] Vgl. Republic of South Africa, Act 28 of 1996, § 9 (b).
[293] Mann, 2000, S. 30.
[294] Vgl. Friedman, 1994, S. 10.
[295] Mann, 2000, S. 21.

ehemaligen Homelands werde es zur Regel, dass Frauen öffentliche Versammlungen besuchten und dort „sogar“ sprächen.[296]

Dies ist ein Zeichen, dass sich die Rolle von Frauen in traditionellen Gemeinden langsam wandeln und sie ihr verfassungsmäßiges Recht auf unabhängigen Landzugang wahrnehmen könnten. Hargreaves und Meer allerdings vermuten, dass sich benachteiligende soziale Praktiken noch lange halten werden: „Land signifies wealth, power and status. It is in the control or ownership of land that patriarchal power ultimately resides.”[297]

Im Ergebnis konnten die Gleichberechtigungsziele der Landreform bislang nicht umgesetzt werden. Zwei Hauptprobleme lassen sich ausmachen. Zum einen werden Zuschüsse und Landtitel in der Regel an Haushalte und Gemeinschaften vergeben und nicht an Individuen. Frauen verfügen somit oft nur durch ihre Männer mediatisierte Rechte. Die Vergabe der LRAD-Zuschüsse an Individuen ist deswegen ein erstes positives Zeichen. Zum Zweiten gibt es – wie auch im Fall der Farmarbeiter – kaum wirksame Mechanismen zur Durchsetzung von Rechten. Bis jetzt hat damit die rechtliche Gleichstellung von Frauen kaum zu einer größeren Unabhängigkeit und zu einer tatsächlichen Verbesserung der Lage von Frauen in ländlichen Gebieten geführt. Die fehlende Sicherheit an Landeigentum schwächt die Möglichkeit für Frauen, sich unabhängig sozioökonomisch zu entwickeln. Der am höchsten armutsgefährdete Teil der südafrikanischen Bevölkerung bleibt damit weiterhin äußerst verwundbar und abhängig.

3.2.5 Ergebnis

Wie ein roter Faden zieht sich die passive Rolle, die die ANC-Regierung dem Staat zumisst, durch die Analyse der Umverteilungspolitik. Sie reicht nicht aus, um der verarmten Bevölkerung die Teilnahme am Markt und den Zugang zum Rechtssystem zu ermöglichen.

Vielen armen Subsistenzfarmern ist es nicht möglich, am Landkauf im Rahmen des „willig-seller willing-buyer“-Prinzips teilzunehmen, da es ihnen an den nötigen Mitteln und Sicherheiten fehlt. Außerhalb der Zuschüsse gibt kaum aktive staatliche Unterstützung, um armen Subsistenzfarmern die Teilhabe an der Landumverteilung zu ermöglichen. Die fehlende Umsetzung eines

[296] Vgl. ebd., S. 23.
[297] Hargreaves/Meer, 2000, S. 275.

koordinierten und umfassenden Entwicklungskonzepts für ländliche Gebiete bedeutet zusätzliche Einschränkungen für die multiplen Überlebensstrategien von Armen. Die Neukonzeption des Zuschusssystems mit einem verpflichtenden Eigenbeitrag stellt ein hohes Teilnahmehindernis für Kleinstfarmer dar.

Den zweiten Schwerpunkt der Landreform bildet die rechtliche Besserstellung von Bewohnern der ehemaligen Homelands, Farmarbeitern und Frauen. Bei den drei Gruppen zeigen sich unterschiedliche Probleme, die allerdings zum gleichen Ergebnis führen. Erstens führt das Fehlen einer verbindlichen Konzeption für die Bodenrechtsreform dazu, dass die Bewohner der ehemaligen Homelands keine sicheren Eigentums- und Landnutzungsrechte besitzen. Damit ist eine entscheidende Voraussetzung für die Selbstbestimmung der dort lebenden Menschen nicht gegeben. Bei der Bodenrechtsreform für Farmarbeiter hapert es an der Verwirklichung von in Gesetzen festgehaltenen Rechten. Farmarbeiter sind weiter der Willkür ihrer Arbeitgeber ausgesetzt.

Drittens erleben Frauen in den ehemaligen Homelands durch die fortgesetzte traditionelle Unterordnung unter Männer zusätzliche Benachteiligung. Der verfassungsmäßig geforderte selbstständige Landzugang für Frauen wird nicht umgesetzt. Im Ergebnis besitzen Frauen, Bewohner der ehemaligen Homelands und Farmarbeiter auch heute oft nur mediatisierte Rechte auf Land. Historisch Benachteiligte werden durch die rechtlichen Mechanismen der Landreform in der Wirklichkeit kaum geschützt.

In der Armutsbekämpfung durch die Landreform ist insgesamt eine deutliche Lücke zwischen Zielen und Realität festzustellen. Bis jetzt konnten die optimistischen sozialen Ziele zur Armutsbekämpfung qualitativ und quantitativ nicht umgesetzt werden. Dieses „Policy Parallax“[298] gilt sowohl für die markt- als auch für die rechtsorientierten Mechanismen. Die Landreform hat damit in den acht Jahren seit der Regierungsübernahme des ANC kaum zu einer Besserstellung der vier Gruppen der verarmten ländlichen Bevölkerung geführt.

[298] Bryceson/Bank, 2000, S. 5.

3.3 Aufstrebende Vollzeitfarmer

Auf Grund der Apartheid arbeiten nur äußerst wenige schwarze Südafrikaner als kommerzielle Vollzeitfarmer (siehe Abschnitt 2.1.2). Dies soll sich nach dem Willen der südafrikanischen Regierung ändern. In der Neukonzeption des Zuschusssystems für die Umverteilung sind aufstrebende Vollzeitfarmer als neuer Schwerpunkt der ANC-Politik benannt worden. Da die im Juni 2000 formulierte Konzeption des LRAD erst am 13. August 2001 in Kraft gesetzt wurde, gibt es über deren Umsetzung bislang keine Erkenntnisse. Allerdings lassen sich mit Bezug auf Erfahrungen mit der Landfreigabe in Südafrika mögliche Auswirkungen von staatlichen Beihilfen auf die Unterstützung von aufstrebenden Vollzeitfarmern vorhersagen. Als zweite Einflussgröße wird die Freigabe von Staatsland als Ausdruck einer stärker angebotsorientierten Umverteilungspolitik analysiert.

3.3.1 Staatliche Zuschüsse

Nach Einschätzung von Adams und Howell hat in Südafrika bis zum Jahr 2001 kein potenzieller schwarzer kommerzieller Farmer von der staatlich subventionierten Landreform profitiert.[299] Dies beweist die „… unsuitability of the programme for those aspiring to farm commercially."[300] Aus diesem Grund wird mit dem *Integrated Programme of Land Redistribution and Agricultural Development in South Africa* (LRAD) zum einen den Zuschuss auf maximal 100 000 Rand erhöht, zum anderen aber auch ein exponenziell ansteigender Eigenanteil gefordert. Auf diese Weise sollen diejenigen herausgefiltert werden, die Landwirtschaft „produktiv", also überschussorientiert, betreiben können. Ihnen soll zu „viable farming units" verholfen werden.

Bei fehlendem Zugang zum Kreditwesen wird damit grundsätzlich denjenigen die Beteiligung an der Umverteilung erschwert, die kein eigens Kapital besitzen. „The disadvantage of demand-led targeting is that in a world of multiple market imperfections (many arising from the legacy of apartheid), the participation requirements will tend to favor those rural blacks who already have a reasonably strong asset base…" [301], schreibt Zimmerman. Es ist daher zu untersuchen, welche Bevölkerungsgruppe von dem LRAD-Zuschusssystem

[299] Vgl. Adams/Howell, 2001, S. 2.
[300] Lahiff, 2001, S. 4.
[301] Zimmerman, 2000, S. 1440.

profitieren wird. Aufschlüsse darüber geben erste Erfahrungen nach der Liberalisierung des Landmarktes und der Abschaffung von diskriminierenden Gesetzen, die das Landeigentum von Schwarzen verboten.

Nach de Wets Erfahrungen kommt die „deracialisation of land markets“ vor allem Menschen mit „... literacy, money, transport, political contacts and the ability to submit and continue pressing their claims“[302] zugute. Viele unter dem Begriff „aufstrebende Vollzeitfarmer“ zusammengefasste Landsuchende sind mittelständische Arbeitnehmer oder Geschäftsleute. Zu dieser Gruppe gehören Händler, Supermarkt-Besitzer, Taxi-Betreiber und relativ gutverdienende Angestellte, die oftmals in Städten beschäftigt sind.[303] Für Hart sind dies „gentleman farmers for whom agriculture will at most be a weekend occupation”[304]. Ihr Interesse an Landwirtschaft als Hauptbeschäftigung ist somit zweifelhaft. Es zeigt sich, dass vor allem die schwarzen Südafrikaner über Mittel zum Landkauf verfügen, die ihre Aufmerksamkeit nicht-landwirtschaftlicher Beschäftigung und städtischen Aktivitäten zuwenden.

Neben der wirtschaftlichen Grundlage scheinen politische Verbindungen vor Ort eine wichtige Rolle für den Erwerb großer Landflächen zu spielen. Im Hinblick auf die Landreform schreibt Francis: „Attempts to create a group of large commercial farmers through the transfers of farms intact are vulnerable to political pressure. Many beneficiaries are likely to be those with privileged access to the redistribution process.”[305] Damit scheint der Zugang zu nicht-landwirtschaftlichen Einnahmequellen und zu politischen Entscheidungsträgern wichtige Vorbedingungen für Landerwerb im größerem Umfang zu sein.

Die Bedeutung von privat finanzierten Landtransaktionen macht Kirsten am Beispiel der Northern Province deutlich. Nach seiner Darstellung kauften Schwarze dort im Jahr 1997 insgesamt 67 mal Land außerhalb der Landreform. Mit staatlicher Unterstützung kam es im Gegensatz nur zu drei Landkäufen. Er sieht die Neuordnung der staatlichen Beihilfen deswegen positiv: „The new approach to land reform acknowledges the importance of commercial farming as stimulus for rural economic growth.”[306]

---

[302] De Wet, Chris: Resettlement and Land Reform in South Africa. In: Review of African Political Economy 61 (1994), S. 359-373, S. 369.
[303] Vgl. Murray, 1996, S. 225.
[304] Hart, Gillian: The Agrarian Question and Industrial Dispersal in South Africa: Agro-Industrial Linkages Through Asian Lenses. In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 245-277, S. 246.
[305] Francis, 1999, S. 61.
[306] Kirsten, 14.04.2000.

Die Fähigkeit, als kommerzieller Farmer tätig zu sein, wird im LRAD-Zuschusssystem an bisherigen Erfolgen der Antragsteller gemessen, durch landwirtschaftliche oder geschäftliche Aktivitäten Geld zu verdienen. „Usually it is their ability to offer a down payment or collateral which constitutes the main effective criterion for participation in land reform programmes."[307] Die Zugangsvoraussetzungen des LRAD werden deswegen vor allem Mitgliedern des schwarzen Mittelstands nutzen. Ihnen wird es dadurch möglich sein, größere Landflächen zu erwerben.

Gleichzeitig ermöglicht es der neugestaltete LRAD-Zuschuss auch qualifizierten Armen nicht, eine Tätigkeit als Vollzeitfarmer aufzunehmen. Der entscheidende Widerspruch besteht darin, dass sich das Konzept des aufstrebenden Vollzeitfarmers nur durch Nichtfarmarbeit verwirklichen lässt: „It is almost inevitable, however, that capital resources judged sufficient to start farming on a `full-time economic´ basis will have been accumulated through other activities than farming. [308] Das Ziel der Besserstellung von Armen wird durch den LRAD-Zuschuss gleichsam konterkariert. In Abwesenheit eines funktionierenden Kreditmarktes setzt er eigenes Vermögen voraus. Lahiff kritisiert deswegen: „While LRAD may be able to meet the needs of a small minority of emergent black farmers, it is unlikely to come even close to meeting the needs of the mass of poor and landless households or transforming the racially-skewed pattern of land ownership."[309]

Neben den Vergabekriterien werden Arme auch durch die mangelnde Unterstützung nach erfolgter Landumverteilung daran gehindert, ihren Lebensunterhalt als Vollerwerbsfarmer zu verdienen. Das Problem der staatlichen Unterstützung wird an einem Beispiel von Schirmer deutlich. Auf einer Farm in der North West Province, die durch die Landreform umverteilt wurde, lebten mehr als 50 Familien. Einige von ihnen hatten eigene Traktoren und Zugang zu eigenen Parzellen. Trotzdem wurde das Land nicht bewirtschaftet.

Im Gegensatz dazu wurden auf einer anderen Sektion der Farm Hunderte Hektar Mais angebaut. Die Provinzregierung hatte einige Männer kostenlos mit neuen Traktoren, Pflügen und Erntemaschinen ausgestattet. „With a lot of help

[307] Kariuki, Samuel: Land Reform could widen the Divide. In: Mail & Guardian vom 10.03.2000. Stand: 21.11.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000310/NEWS45.html).
[308] Murray, 1996, S. 227.
[309] Lahiff, 2001, S. 5.

from officials in high places some members of this community were prepared to undertake agricultural production", urteilt Schirmer. Diejenigen ohne Unterstützung ließen ihr Land unbewirtschaftet. „They preferred to avoid the difficulties of servicing their old tractors, mobilising family labour and resolving disputes within the community over land rights."[310]

Qualifizierte und motivierte Arme, wie zum Beispiel (ehemalige) Farmarbeiter, brauchen somit zusätzliche Unterstützung nach der Zuteilung von Land. Auch dies ist durch die Neuorganisation des Umverteilungsprogramms nicht Gewähr leistet. Selbst wenn der Landerwerb für arme Südafrikaner durch das LRAD möglich sein sollte, so ist ohne staatliche Hilfe zu erwarten, dass zugeteiltes Land unbewirtschaftet bleibt und Vollerwerbs-Projekte nicht lebensfähig sind. Nach May „... it can also be argued that the success of the programme will depend a great deal on complementary measures".[311]

Über die Zahl der potenziellen Vollzeitfarmer in Südafrika können nur Vermutungen angestellt werden. Im Jahr 1996 sah Lipton 250 000 Schwarze als qualifiziert und motiviert an, ihren Lebensunterhalt mit selbstständiger Farmarbeit zu verdienen.[312] Demgegenüber schreibt Cousins: „Optimistische Schätzungen über die Zahl der aufstrebenden Farmer bewegen sich zwischen 20.000 und 30.000; Skeptiker sehen die Zahl erheblich niedriger."[313] Gegenüber der Anzahl der Armen auf dem Land ist dies ein geringer Anteil, „... at best less than 2 per cent".[314] Auch Erfahrungen aus anderen Ländern weisen auf die quantitativ geringen Ausmaße der Förderung von aufstrebenden Vollzeitfarmern hin. Adams und Howell schätzen, dass in Simbabwe bis zu den Landnahmen 400 und in Namibia 300 schwarze kommerzielle Farmer von der staatlich subventionierten Landumverteilung profitiert haben.[315]

Die Bedeutung der Förderung aufstrebender Vollzeitfarmer wird auch von Kritikern des neuen Zuschusskonzepts nicht bestritten. Lebert schreibt zum Beispiel: „The proposals represent a timely recognition that […] the potential black commercial farmer has been neglected."[316] Entscheidend erscheint das

---

[310] Schirmer, Stefan: Policy Visions and Historical Realities: Land Reform in the Context of Recent Agricultural Developments. In: African Studies 59 (2000) 1, S. 143-167, S. 163.
[311] May, 2000, S. 31.
[312] Vgl. Lipton, 1996, S. 425.
[313] Cousins, 2000b, S. 28.
[314] Cousins, 2000a, S. 4.
[315] Vgl. Adams/Howell, 2001, S. 2.
[316] Lebert, Tom: Tinkering at the Edges: Land Reform in South Africa – 1994 to 2001. Vortrag bei: International Conference on Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty

Verhältnis zwischen der Förderung von Kleinstfarmern auf der einen und aufstrebenden Vollzeitfarmern auf der anderen Seite. Für Cousins ist wegen der geringen Zahl der aufstrebenden Vollzeitfarmer jede Mittelbereitstellung über 10 Prozent des Gesamtbudgets der Landreform nicht vertretbar, „... wenn es vordringlich um die Beseitigung der tiefen Armut und Ungleichheit gehen soll."[317] Über die Verteilung der Mittel für die Förderung von Nebenerwerb und Vollerwerb gibt es bislang keine Aufstellungen des *Ministeriums für Landwirtschaft und Landangelegenheiten*.

Die Schaffung einer Schicht von Vollzeitfarmern führt insgesamt nicht dazu, dass aus Armen Vollerwerbsfarmern werden. Ohne eine Berechtigungsprüfung werden Programme zur Förderung vom Mittelstand oder der ländlichen Elite genutzt, „... whose impact on national economic growth is negligible, if not negative."[318] Der Ausgangspunkt der LRAD-Zuschüsse ist allerdings gerade ein exponenziell steigender Eigenanteil als Qualifikations- und Teilnahmekriterium. Dies kommt einer Förderung des schwarzen Mittelstandes auf Kosten des Landzugangs der armen Bevölkerung gleich.

Zwar werden durch das Auswahlverfahren die sozialen interethnischen Ungleichheiten zwischen Schwarzen und Weißen auf dem Land abgebaut. Zugleich werden aber steigende intraethnische Ungleichheiten[319] zwischen Schwarzen weiter verstärkt. Das LRAD führt damit zur Umverteilung, aber kaum zur Armutsbekämpfung.

3.3.2 Freigabe von Staatsland

In den ersten sechs Jahren der Landreform war das Umverteilungsprogramm ausdrücklich nachfrageorientiert. Es beinhaltete keinen staatlichen Ankauf von Flächen um sie Armen oder aufstrebenden Farmern zur Verfügung zu stellen (siehe Abschnitt 2.4.2). Auch landwirtschaftliche Flächen in Staatsbesitz wurden als „Schlüsselressource"[320] zur Landumverteilung nicht genutzt. Bereits im Jahr 1996 hatte Murray darauf hingewiesen: „… there are significant amounts of

---

Reduction. Bonn 19.-23.03.2001. Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung. Stand: 20.02.2002, (http://www.dse.de/zel/access-to-land/dateien/lebert.pdf), 12 S., S. 5.

[317] Cousins, 2000b, S. 28.

[318] Lebert, 2001, S. 6. Vgl. auch Kariuki, 10.03.2000; Cousins, 2000a, S. 4.

[319] Vgl. Republic of South Africa, 1998, Ab. 2.2. Vgl. auch Seekings, Jeremy/Nattrass, Nicoli: Class, Distribution and Redistribution in Post-Apartheid South Africa. Vortrag bei: DPRU/FES-Conference: Labour Markets and Poverty in South Africa. Johannesburg 15./16.11.2001. Development Policy Research Unit (DPRU), University of Cape Town/Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Stand: 15.10.2001, (http://www.uct.ac.za/depts/dpru/seekings%20&%20nattrass.pdf), 37 S., S. 2.

[320] Cousins, 2000b, S. 29f.

state-owned land, which is one type of resource immediately available for redistribution."[321] Mit einem Besitz von 25,51 Millionen Hektar verfügt der südafrikanische Staat über große Flächen. Sie umfassen insgesamt etwa ein Viertel der gesamten nutzbaren Böden in Südafrika. 13,33 Millionen Hektar befinden sich allein in der Verantwortung des *Ministeriums für Landwirtschaft und Landangelegenheiten*, das meiste davon in den ehemaligen Homelands.[322]
Das Ministerium teilt das Staatsland in drei Kategorien ein. Erstens wird Land vom Staat gehalten und bewirtschaftet. Zweitens ist der größte Anteil an weiße kommerzielle Farmer und Unternehmen verpachtet, oft durch Kurzzeitverträge.[323] Drittens werden staatliche Flächen durch Stämme und Gemeinschaften besiedelt und bewirtschaftet.[324] Die verpachteten und vom Staat gehaltenen Böden könnten relativ einfach für das Umverteilungsprogramm der Landreform genutzt werden. Ein nicht zu unterschätzender Anteil der Flächen liegt zudem brach.[325]
Die Tatsache, dass Ministerien im Allgemeinen und das Verteidigungsministerium im besondern „... have been very reluctant to release land"[326], sorgte dafür, dass das Umverteilungsprogramm auf den Kauf von Land auf dem freien Markt konzentriert war. Selbst die Flächen des *Ministeriums für Landangelegenheiten* wurden als Ressource in den ersten sechs Jahren seit der Machtübernahme nicht genutzt. „Of the state land for which DLA is responsible, about 700 000 ha are potentially available for land reform and development purposes"[327], schätzt Sibanda.
Im Februar 2000 kündigte die Ministerin die Freigabe von Staatsland zum Zweck der Umverteilung an.[328] Dies markierte die Orientierung hin zu einer stärker angebotsorientierten Umverteilungspolitik. Mit der Haushaltsrede am 15. Mai 2001 wurden schließlich 669 000 Hektar Staatsland zur Verfügung gestellt. Die Umsetzung dieser Politik hat bereits begonnen: „We are pleased to announce that the first phase in our implementation of the disposal of

[321] Murray, 1996, S. 221.
[322] Vgl. Sibanda, 2001, S. 3.
[323] Vgl. Cousins, 2000b, S. 29f.
[324] Einteilung nach Ministry for Agriculture and Land Affairs, 2000b, S. 4.
[325] Vgl. ebd., S. 5. Vgl. auch Murray, 1996, S. 235.
[326] Williams/Ewert/Hamann/Vink, 1998, S. 83.
[327] Sibanda, 2001, S. 3.
[328] Ministry for Agriculture and Land Affairs, 2000b, S. 4f.

agricultural state land was in Port St Johns in the Eastern Cape"[329], erklärte Didiza. Das Projekt zeigt auch ein koordiniertes Vorgehen zwischen den Regierungen auf nationaler und Provinz-Ebene. Während die Landzuteilung durch das nationale Ministerium erfolgte, ist das Ministerium der Provinz Eastern Cape für Infrastruktur und Unterstützung der Begünstigten zuständig.[330] Cliffe begrüßt das aktivere Vorgehen des südafrikanischen Staates: „ It will include a parallel approach to land reform programmes that is `supply-driven´, […] whereby suitable land coming onto the market is earmarked, purchased and then made available to identified beneficiaries…"[331]

Die Zielgruppe des neuen „mix of solutions" wurde von der Ministerin klar definiert. Sie sieht die kommerzielle Landwirtschaft als einen der „key identified drivers of our economy"[332] und folgt damit Präsident Mbeki, der in seiner Rede zur Lage der Nation eine stärkere öffentliche Förderung dieser Wachstumssektoren angekündigt hatte.[333] Der Grundsatz des angebotsorientierten Teils der Landumverteilung ist, „[t]hat the agricultural state land be disposed of to suitable emerging black farmers."[334] Durch die Freigabe von 669 000 Hektar Staatsland erhalten demnach aufstrebende Vollzeitfarmer Landzugang. Es sind keine Flächen zur bevorzugten Vergabe an arme Nebenerwerbsbauern ausgewiesen. Für Cousins ist die Absicht, „... diese ertragreichen Böden nur aufstrebenden Farmern zukommen zu lassen, [...] gänzlich reaktionär. Es beraubt die ländlichen Armen des möglicherweise entscheidenden Weges, an Land außerhalb der ehemaligen Bantustans zu kommen..."[335]

Im Hinblick auf die geringen Umverteilungserfolge in den ersten Jahren der Landreform scheint die ANC-Regierung nun zusätzlich auf die Freigabe von Staatsland und den Erwerb von Farmen zu setzen. Allerdings kommt zumindest die Freigabe von Staatsland als angebotsorientierte Umverteilung nicht den Bedürftigsten der südafrikanischen Gesellschaft zugute. Die ANC-Regierung setzt aktives Staatshandeln somit nicht ein, um bessere Lebensbedingungen für die verarmte Bevölkerung auf dem Land zu schaffen, sondern um eine Schicht

[329] Didiza, Thoko: Land Affairs Budget Vote Speech 2001/2002. Cape Town 15.05.2001. Stand: 18.02.2002, (http://land.pwv.za/Documents&Publications/Publications/budget.pdf).
[330] Vgl. ebd.
[331] Cliffe, 2000, S. 285.
[332] Didiza, 15.05.2001.
[333] Vgl. Mbeki, 09.02.2001.
[334] Vgl. Ministry for Agriculture and Land Affairs, 2000b, S. 5.
[335] Cousins, 2000b, S. 29. Vgl. auch Lahiff, 2001, S. 5.

von aufstrebenden Vollzeitfarmern zu fördern. Es ist absehbar, dass die freigegebene Fläche von 669 000 Hektar nur einen Bruchteil des tatsächlichen Bedarfs decken kann, komme er von aufstrebenden Vollzeitfarmern oder von Kleinstfarmern.

3.3.3 Ergebnis

Während das LRAD mit der Forderung nach einem Eigenanteil mehr Marktfähigkeit voraussetzt und als „Nachfrage-Element“ angesehen werden kann, stellt die Freigabe von staatlichen Böden ein aktives Eingreifen des Staates dar. In den Äußerungen der Ministerin Didiza wird deutlich, dass auch dieser Markteingriff an aufstrebende Vollzeitfarmer adressiert ist.

In der zweiten Phase der südafrikanischen Umverteilungspolitik wird Land zuvorderst als ökonomische Ressource behandelt und das Potenzial zur wirtschaftlichen Entwicklung bei aufstrebenden Vollzeitfarmern gesehen. Eine früher benachteiligte Gruppe soll neben den weißen Großfarmern „produktive“ Landwirtschaft betreiben. Diese Förderung von aufstrebenden Vollzeitfarmern scheint aus wirtschaftlichen und politischen Gründen (siehe Abschnitt 2.4.2) sinnvoll. Das zentrale Problem der Unterstützung von aufstrebenden Vollzeitfarmern besteht somit nicht in der Förderung selbst, sondern dass sie auf Kosten der sozioökonomischen Besserstellung von Armen geht.

Das Problem hat zwei Aspekte: Zum einen wird qualifizierten und motivierten Armen, wie zum Beispiel Farmarbeitern, kaum die Aufnahme der Tätigkeit als Vollzeitfarmer ermöglicht. Nutzen wird die Neuausrichtung der Politik in erster Linie einer relativ kleinen Anzahl von schwarzen mittelständischen Personen mit Einnahmequellen außerhalb der Landwirtschaft. Zum Zweiten können Arme wegen des eingeschränkten Zugangs zum LRAD-Zuschuss kaum noch Land für den Nebenerwerb kaufen. Deutlich weniger Bedürftige werden von der Landumverteilung profitieren als zuvor.

3.4 Großfarmen

Von Weißen betriebenen Großfarmen wurden vom Apartheidstaat massiv unterstützt. Es ist bedeutsam, wie sich die neue politische Ordnung auf diese industriell organisierte Landwirtschaft auswirkt. Die Kernfrage lautet dabei, ob Großfarmen ihre Privilegien aufrecht erhalten konnten. Der Einfluss von

nationaler Deregulierung der Agrarpolitik und Weltmarktöffnung wird im ersten Abschnitt behandelt. Eine wichtige Folge ist die Verschuldung der Großfarmen. Zusammen mit der Frage der Enteignungen steht diese Tatsache im Mittelpunkt des zweiten Abschnittes. Eine Einschätzung der Lage der Großfarmer im demokratischen Südafrika wird auf diese Weise möglich.

3.4.1 Deregulierung und Weltmarktöffnung

Zur Einschätzung der Deregulierung und Weltmarktöffnung soll an dieser Stelle zunächst das Ausmaß der Förderung durch den Apartheidstaat aufgezeigt werden. Ein entscheidender Grund für die Unterstützung der Großfarmen ist in der engen Verwobenheit der Farmerorganisationen mit dem Apartheidstaat zu sehen. Die weißen Farmerorganisationen waren als wichtige Wähler- und Einflussgruppe in der Lage, die Landwirtschaftspolitik und Aktivitäten von staatlichen Institutionen wie der *Land Bank* zu formen.[336]

Daraus resultierte ein umfangreiches Schutzsystem zum Vorteil der Großfarmen. „Historically, South African agriculture has been heavily protected by subsidies and marketing restrictions."[337] Die staatlichen Interventionen waren äußerst vielfältig und beinhalteten neben Zuschüssen, günstigem Zugang zu Krediten und Schutzzöllen für die Landwirtschaft noch die Arbeit der „marketing" oder „control boards". Diese regelten die Preisgestaltung für landwirtschaftliche Produkte und garantierten den weißen Farmern verlässliche Einnahmen.[338] Die Prinzip der Boards lässt sich mit Williams et al. so beschreiben: „The control boards protected producers from international competition by monopolizing imports, which were sold at the domestic price, and exports, which were sold at world prices."[339] Insgesamt gab es annähernd zwei Dutzend dieser Marketing Boards.[340] Sie reglementierten den gesamten kommerziellen Farmsektor und schützten ihn vor Markteinflüssen. Auch unproduktive Farmer konnten in diesem System ihr Auskommen finden.

---

[336] Vgl. Williams, 1996a, S. 152. Vgl. auch Lipton, 1996, S. 408f.
[337] Duncan, Alex/Jones, Stephen: Agricultural Marketing and Pricing Reform: A Review of Experience. In: World Development 21 (1993) 9, S. 1495-1514, S. 1496. Vgl. auch Bernstein, 1996, S. 30.
[338] Vgl. Piazolo, Marc: Südafrika: Wachstumsmotor des südlichen Afrika? In: Afrika Spectrum 31 (1996) 3, S. 255-275, S. 266.
[339] Williams/Ewert/Hamann/Vink, 1998, S. 70.
[340] Vgl. Lipton/Lipton, 1993, S. 1539.

Strukturbildend wirkte zudem die leichte Verfügbarkeit von Krediten zu äußerst günstigen Konditionen. Dieser „cheap credit"[341] für weiße Farmer unterstützte die Mechanisierung von Farmen und die Organisation in landwirtschaftlichen Großbetrieben. Nach Lipton, „[f]rom at least the 1950s, state support was increasingly geared towards large scale, capital intensive farmers and agribusiness."[342] Dies unterstützt die Deutung der *Weltbank*, dass verzerrende staatliche Einflüsse für die Verbreitung von Großfarmen in Südafrika verantwortlich waren (siehe Abschnitt 2.3).

Ausgangspunkt für einen Richtungswechsel waren die massiven Kosten, die dem Staat durch die bisherige Agrarpolitik aufgebürdet worden waren.[343] Das Problem nahm seinen Anfang in der Rekord-Maisernte im Jahr 1981, als die Regierung 500 Millionen Rand zahlen musste, um den Überschuss zu niedrigen Preisen exportieren zu können, während die Farmer vom Mais „Board" bestimmte Festpreise ausbezahlt bekamen. Die darauf folgende Dürre verlangte noch größere Zahlungen, um das wirtschaftliche Überleben der Farmer zu sichern.[344] Die staatlichen Garantien hatten völlig widersinnige Folgen: „At a time of increasing fiscal pressure the government thus found itself having to provide large handouts to farmers both when natural conditions were favourable and when they were unfavourable."[345]

Die Unterstützung wurde daraufhin stark zurückgefahren. Von 1987 bis 1992 sanken die Haushaltsausgaben für die Unterstützung weißer Großfarmer um 50 Prozent.[346] Der Zinssatz für langfristige Kredite der *Land Bank* stieg von elf Prozent (1982 bis 1984) auf 17 Prozent (1989 bis 1992).[347] Neben dem Abbau von Zuschüssen auf Preise gewährte die Apartheidregierung gleichzeitig großzügige Beihilfen zur Schuldentilgung, um die Großfarmer durch die Dürrezeit zu bringen. „It is possible that this assistance allowed almost half of South Africa´s farmers to survive on the land"[348], schreibt Schirmer. Gleichzeitig

---

[341] Binswanger/Deininger/Feder, 1993, S. 28.
[342] Lipton, 1996, S. 406.
[343] Vgl. Duncan/Jones, 1993, S. 1509. Vgl. auch Christiansen, Robert E./van Rooyen, Johan/Cooper, David: Editors´ Introduction: Experience with Agricultural Policy: Some Lessons for South Africa. In: World Development 21 (1993) 9, S. 1447-1450, S. 1449.
[344] Vgl. Lipton, 1996, S. 409.
[345] Schirmer, 2000, S. 146.
[346] Die Festpreise für Mais und Weizen sanken von 1984 bzw. 1986 bis 1992 um mehr als 25 Prozent. Vgl. Brand, Simon/Christodoulou, Nick/van Rooyen, Johan/Vink, Nick: Agricultue and Redistribution: Growth with Equity. In: Schrire, Robert (Hrsg.): Wealth or Poverty? Critical Choices for South Africa. Cape Town 1992, S. 353-375, S. 361.
[347] Vgl. Beinart, 1994, S. 400.
[348] Schirmer, 2000, S. 145.

war allerdings deutlich, dass das umfangreiche Schutz- und Unterstützungssystem des Staates drastisch abgebaut wurde. Die Regierung übte verstärkt Druck auf die Farmer aus, wettbewerbsfähiger zu werden.
Damit sahen sich die Großfarmer bereits gegen Ende der Apartheid feindlicheren beziehungsweise „normaleren" finanziellen und politischen Bedingungen als früher gegenüber. Eine weitere Schwächung bedeuteten die ungünstigen klimatischen Bedingungen in den 80-er Jahren. Damit ließen Dürre und Deregulierung in Südafrika die Profite schwinden und zwangen viele Großfarmer zur Aufgabe.
Nach der Machtübernahme 1994 verfolgte die ANC-Regierung den in der Apartheid eingeschlagenen Weg der Liberalisierung des Agrarsektors konsequent weiter und setzte damit zentrale Vorschläge der *Weltbank* um. Mit der marktorientierten Landreform und dem makroökonomischen Rahmenprogramm GEAR („growth, employment and redistribution")[349] kam es zum annähernd vollständigen Rückzug des Staates aus der Agrarsubventionierung und der Sicherung der Großfarmen. Wesentliche Ziele des neoliberal orientierten GEAR sind die Liberalisierung der Wirtschaft, Exportorientierung und eine strikte Austeritätspolitik. 1997 wurden die Weizen- und Mais-Boards abgeschafft, und bis 1999 waren alle inländischen Agrarmärkte, mit der Ausnahme von Zucker, vollständig dereguliert. Regierungs-Beihilfen für Großfarmer wurden völlig eingestellt. [350]
Während der Staat den Großfarmern in den 80-er Jahren noch half, neue Produktionsmethoden einzuführen um gewinnbringender zu produzieren, „... the 1990s have witnessed a wholesale withdrawal of this assistance"[351]. Die Erzeuger bekommen im heutigen Südafrika keine garantierten Festpreise für ihre Erzeugnisse mehr gezahlt. Auch auf bestimmte Abnahmemengen und Exporthilfen können sie sich nicht verlassen. Komplettiert wird der Rückzug des südafrikanischen Staates durch den Verzicht auf kurzfristige Hilfen bei Ernteausfällen: „Farmers in the region received drought aid from the government in 1992, but no longer expect to receive it when rainfall is low"[352], schreibt Francis.

---

[349] Republic of South Africa: Growth, Employment and Redistribution. A Macroeconomic Strategy. 14.06.1996. Stand: 30.09.2001, (http://www.polity.org.za/govdocs/policy/growth.html).
[350] Vgl. Williams/Ewert/Hamann/Vink, 1998, S. 78.
[351] Schirmer, 2000, S. 148.
[352] Francis, 1999, S. 54.

Durch die ANC-Politik wurde die durch die *National Party* begonnene Deregulierung vollendet. „Changes in marketing policies and in the allocation of rights to land continue to build on institutional forms and patterns of change established before 1994"[353], urteilen Williams et al. Durch die Deregulierung des heimischen Agrarmarktes erhöhten sich die Risiken für die Großfarmen auf verschiedenen Ebenen. Einnahmen werden nicht mehr von staatlicher Seite garantiert.

Neben der Deregulierung des heimischen Marktes kann die Weltmarktöffnung des südafrikanischen Agrarsektors als zweiter Teil des Wegfalls von staatlicher Bevorzugung für Großfarmen gesehen werden. Der Abbau von Schutzzöllen setzt die südafrikanischen Produzenten dem internationalen Wettbewerb aus. Auch in diesem Bereich wurde die Politik durch die Apartheidregierung eingeleitet. Die ANC-Regierung hat anschließend die südafrikanische Wirtschaft allgemein und die Landwirtschaft im Speziellen umfassender und schneller für den Weltmarkt geöffnet, als selbst von der *Weltbank* vorgeschlagen und mit der *World Trade Organization* (WTO) vereinbart wurde.[354] Schutzzölle und Einfuhrquoten wurden radikal zurückgefahren.

Nutznießer der Exportorientierung und internationalen Öffnung ist in erster Linie die hoch entwickelte Landwirtschaft der Provinz Western Cape. Mit ihren Produkten wie Wein und Obst weist die dortige Fruchtindustrie hohe Wachstumsraten auf.[355] In diesem wohlhabensten Sektor der südafrikanischen Landwirtschaft gilt 23 Prozent Gewinn auf den Umsatz oder zwölf Prozent auf eingesetztes Kapital als ein „befriedigender Profit".[356] Vor allem jene Großfarmen konnten die Chancen der Öffnung nutzen, die bereits zuvor auf die Bedingungen des internationalen Marktes eingestellt waren und die entsprechenden Produkte anbieten: „The main beneficiaries of the export boom are those co-operative or estate wine cellars which, unlike the domestically

[353] Williams/Ewert/Hamann/Vink, 1998, S. 89.
[354] Südafrika verpflichtete sich in einer Vereinbarung mit der WTO vom Januar 1994, seine Zollschranken von durchschnittlich 30 auf 15 Prozent zu senken und nichttarifäre Handelshemmnisse abzubauen. Vgl. Calitz, E.: Fiscal Implications of the Economic Globalisation of South Africa. In: South African Journal of Economics 68 (2000) 4, S. 564-606, S. 573. Vgl. auch Roberts, S.: Understanding the Effects of Trade Policy Reform. The Case of South Africa. In: South African Journal of Economics 68 (2000) 4, S. 607-638, S. 607.
[355] Vgl. Ewert, Joachim/Hamman, Johann: Labour Organisation in Western Cape Agriculture: An Ethnic Corporatism? In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 146-165, S. 152.
[356] Vgl. ebd., S. 154.

oriented farmers, have built a reputation for quality wines and geared themselves to newly-accessed overseas markets."[357]

Die Auswirkung des Wegfalls staatlicher Bevorzugung ist somit aus Sicht der weißen Großfarmer ambivalent. Zum einen wurde der gesamte Sektor einer verschärften Konkurrenz ausgesetzt und damit grundsätzlich schlechter gestellt. Vor allem ineffiziente Großfarmen werden durch diese Politik in die Verschuldung oder den Bankrott getrieben (siehe Darstellung in Abschnitt 3.4.2).

Auf der anderen Seite ergeben sich durch Weltmarktöffnung und Deregulierung für produktive, „gesunde", Großfarmen größere Chancen. Zwar mag es keine Bevorzugung durch Eingriffe des Staates wie unter der Apartheid geben, trotzdem sind die Bedingungen der einzelnen Marktteilnehmer völlig unterschiedlich. Die historischen Privilegien der Großfarmer wirken als Startvorteil für den Zugang zum Agrarmarkt. In Williams Worten: „The removal of subsidies will not `level the playing field´."[358]

3.4.2 Verschuldung und Frage der Enteignungen

Das Resultat von Deregulierung und Weltmarktöffnung war neben erhöhten Exportchancen für profitable Großfarmen eine um sich greifende Verschuldung des weißen kommerziellen Farmsektors. Beinart untersuchte die Verschuldungsproblematik von Großfarmen 1994 in der Provinz (Orange) Free State. 1983 befanden sich dort 18 Prozent der langfristigen *Land Bank*-Kredite im Zahlungsrückstand. Der Betrag wuchs auf 33 Prozent im Jahr 1992 an. Anders ausgedrückt: Von den 5 762 aufgenommenen Krediten konnte ein Drittel nicht fristgerecht getilgt werden. 3 859 der insgesamt etwa 10 000 Großfarmer in der Provinz hatten bei der *Land Bank* Kredite aufgenommen.[359]

Im Jahr 1993 waren 102 Farmen (etwa ein Prozent aller Farmen in der Provinz) so verschuldet, dass sie in den Besitz der staatlichen Finanzinstitution übergingen.[360] Ein Vertreter einer Farmerorganisation im Mafikeng Bezirk (North West Provinz) schätzte 1999, dass die Organisation in den nächsten Jahren 20

---

[357] Ebd., S. 153.
[358] Williams, 1996a, S. 154.
[359] Die Differenz erklärt sich daraus, dass viele Farmer mehrere Kredite gleichzeitig aufgenommen hatten. Vgl. Beinart, 1994, S. 400.
[360] Vgl. ebd.

bis 25 Prozent ihrer Mitglieder verlieren werde.[361] Im Zusammenspiel mit ungünstigen klimatischen Bedingungen zwingt der Wegfall staatlicher Bevorzugung viele Großfarmer zur Aufgabe. „Continued liberalization along these lines is likely to result in more bankruptcies among large-scale farming…"[362], prognostizieren van Zyl et al.

Mittlerweile kämpfen selbst einige der produktiven Obstfarmen im Western Cape ums Überleben. Merten schreibt über einen dortigen Bezirk: „Most of the farmers around Elgin, about 80km outside Cape Town, are battling with increasing production costs, stagnant produce prices and bad weather. Under such conditions it is difficult to break even."[363] Nach ihrer Darstellung haben Zwangsversteigerungen von bankrotten Farmen in der Provinz zugenommen.

Die sinkenden Profite des südafrikanischen Farmsektors haben entscheidende Auswirkungen auf die Umsetzung der marktorientierten Landreform. Viele verschuldete Großfarmer sind daran interessiert, Land abzugeben. „Current owners, in a South African economy characterised by high interest rates, troubled agriculture and soaring debt, have been only too happy to find a willing buyer" [364], schreibt du Toit. Entweder wollen sie dadurch ihren Betrieb retten oder ihre landwirtschaftliche Tätigkeit beenden.

Nach der Vorstellung von Wissenschaftlern der *Weltbank* darf der Staat keine zusätzlichen Mittel oder Schuldenerlasse gewähren, um Großfarmer zu unterstützen.[365] Gerade wegen der Verschuldung stehen auf dem Markt günstige Flächen zur Verfügung. Die Regelungskraft des Marktes bildet somit die Grundlage für Umverteilung. Das zeigt, dass eine marktgestützte Landreform untrennbar mit einer Liberalisierung des Agrarmarktes verbunden ist.

In ihrer Untersuchung der südafrikanischen Landreform aus dem Jahr 2000 ermittelten Deininger und May, dass die Bodenpreise auf Grund des vergrößerten Angebots zwischen 1994 und 1999 um ungefähr 15 Prozent gefallen sind. Sie kommen zu dem Schluss, dass „… as a result of this increased supply, market values of agricultural land are close to, or in some

---

[361] Vgl. Francis, 1999, S. 54.
[362] Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans: Introduction. In: Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa: Politics, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996, S. 3-17, S. 6f.
[363] Merten, Marianne: Cape Fruit Farms go under the Hammer. In: Mail & Guardian vom 27.07.2001. Stand: 25.10.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/010727/OTHER32.html).
[364] Du Toit, 2000, S. 80.
[365] Vgl. Cliffe, 2000, S. 277.

cases even below, the net present value of agricultural profits." [366] Fähige Unternehmer seien dem gemäß in der Lage, Land auf dem offenen Markt zu erwerben und den Kaufpreis durch den Ertrag der landwirtschaftlichen Bearbeitung abzubezahlen.

Auf Grund der Verschuldung und der Verfügbarkeit von Land auf dem freien Markt sind staatliche erzwungene Enteignungen von Flächen nach der *Weltbank*-Konzeption gar nicht nötig. Allerdings werden oft gerade die unproduktivsten Landstücke mit der schlechtesten Infrastruktur in entlegenen Gebieten angeboten. Deren Bewirtschaftung ist in einem liberalisierten Agrarsektor am schnellsten unproduktiv. Qualitativ hochwertige Flächen bleiben dagegen kaum erhältlich oder sind teuer. Lahiff fordert deshalb, dass in Gebieten mit hohem Bedarf an landwirtschaftlichen Böden einzelne Enteignungen vorgenommen werden sollten.[367] Kurz nach ihrem Amtsantritt erinnerte auch Ministerin Didiza an die in der Verfassung vorgegebene Möglichkeit zu rechtmäßigen Enteignungen. In Wirklichkeit kam es bis heute zu keinen gezielten Enteignungen für das Umverteilungsprogramm der Landreform.[368]

Wegen der Verschuldung der unproduktiven Großfarmen konnte das Restitutionselement der Landreform zur schnelleren Bearbeitung von Anträgen problemlos von einem rechtsgestützten zu einem administrativen Prozess umgewandelt werden (siehe Abschnitt 2.4.1). Das Grundprinzip der Restitution ist zwar, dass Großfarmer zur Rückgabe bestimmter Landflächen gezwungen werden können.[369] Die Abwicklung der meisten Restitutionsansprüche stellte sich allerdings als unkontrovers heraus. Auch hier sind Großfarmer in der Regel bereit, ihr Land abzugeben. Zudem möchte die ANC-Regierung auf dem Verhandlungsweg zu einvernehmlichen Lösungen mit weißen Großfarmen kommen. Durch ethnische Diskriminierungen von Schwarzen entzogene Landstücke werden in der Regel nicht auf dem Weg der Enteignung an ihre früheren Besitzer zurückübertragen.

Eine Darstellung über die typische Abwicklung eines Restitutionsfalles gab Präsident Mbeki in der wöchentlichen Publikation *ANC Today*. Eine Großfarm

---

[366] Deininger/May, 2000, S. 6.
[367] Vgl. Lahiff, 2001, S. 5. Vgl. auch Adams/Howell, 2001, S. 2.
[368] Vgl. Adams/Howell, 2001, S. 2.
[369] Eine weitere Möglichkeit sind finanzielle Entschädigungen oder die Zuteilung von alternativem Land. Siehe Abschnitt 2.1.1.

mit Namen „Boomplaats“ sollte nach einem Urteil des *Land Claims Court* an eine schwarzafrikanische Gemeinschaft zurückgegeben werden. Während die Regierung 850 000 Rand Entschädigung bot, forderte der weiße Großfarmer 2,1 Millionen Rand. Nach langwierigen Verhandlungen unter zu Zuhilfenahme von unabhängigen Sachverständigen einigten sich die Parteien schließlich auf eine Kompensation in Höhe von 1,29 Millionen Rand. Nach Präsident Mbeki, „[t]he resolution of this matter is a vindication of government´s willingness […] to reach a non-confrontational and amicable solution.”[370] Durch dieses Verfahren wolle die Regierung sowohl soziale Transformation wie auch nationale Versöhnung Gewähr leisten.

Die ANC-Regierung verfolgt damit einen zurückhaltenden Anspruch in der Frage von Enteignungen. Oftmals verschuldete Großfarmer erzielen auf dem Verhandlungsweg hohe Kompensationen für Böden, die sie freigeben müssen. Weiße Farmer, die jahrzehntelang die politische Logik der Apartheid unterstützt und von diskriminierenden Regelungen zum Landzugang profitiert haben, werden somit gegen finanzielle Verluste geschützt.[371] Dies erklärt, warum sie sich in der Regel nicht juristisch gegen erfolgreiche Restitutionsansprüche zur Wehr setzen.

3.4.3 Ergebnis

Der Schwerpunkt der südafrikanischen Landwirtschaftspolitik hat sich schon in den 80-er Jahren vom politischen Ziel der Förderung des Sektors zum wirtschaftspolitischen Ziel der Produktivitätssteigerung von Großfarmern und auf Ausgabensenkung des Staates verschoben. Die ANC-Regierung setzte den Kurs der Deregulierung und Weltmarktöffnung konsequent fort. Die Behandlung der Großfarmer im demokratischen Südafrika kann damit als eine weitere Normalisierung verstanden werden, die im Zusammenhang mit der Liberalisierung der gesamten Wirtschaft durch die GEAR-Strategie steht. Die Großfarmer sind nun vollständig den Marktkräften ausgesetzt. Dies wirkt sich eindeutig negativ auf unproduktive Großfarmen aus, da viele in die Verschuldung getrieben und zur Aufgabe gezwungen werden. Die ANC-Regierung nutzt dies als Mittel der Umverteilung.

---

[370] Mbeki, Thabo: Strong Support from all Sides for meaningful Land Reform. Letter from the President. In: ANC Today 1 (2001) 19, 1-7 June. ANC Homepage. Stand: 27.01.2002, (http://www.anc.org.za/ancdocs/anctoday/2001/at19.htm). Darstellung an gleicher Stelle.

[371] Vgl. Murray, 1996, S. 223.

Gleichzeitig ergeben sich für produktive Großfarmer im liberalisierten Agrarmarkt Südafrikas drei Vorteile gegenüber anderen Produzenten. Erstens können die produktiven Großfarmer auf Grund ihrer historisch erworbenen Privilegien als die stärksten Marktteilnehmer angesehen werden. Ohne weit reichende Unterstützung werden aufstrebende Vollzeitfarmer zu Beginn kaum mit etablierten Großfarmen konkurrieren können. Die Liberalisierung der Landwirtschaft ermöglicht es damit den eingesessenen und „gesunden" Großproduzenten in Südafrika, ihre dominante Position zu behalten oder sogar auszubauen.

Zweitens führt die Passivität der ANC-Regierung in der Frage der Enteignungen dazu, dass nur solche Flächen auf den Markt kommen, die Großfarmer freigegeben. Es ist zu vermuten, dass „schlechteres" Land für die Begünstigten der Landreform bereitsteht. Die ANC-Regierung verzichtet damit auf eine räumliche Steuerung der Landumverteilung und nutzt verfassungsmäßige Möglichkeiten nicht aus. Dies schmälert die wirtschaftliche Lebensfähigkeit von Umverteilungsprojekten. Beim Umverteilungsprogramm wirkt der Markt als Regulierungsinstanz konservierend.

Drittens schadet das Restitutionselement dem Betrieb der Großfarmen kaum. Zwar werden Großfarmer hier zur Abgabe von bestimmten Landflächen gezwungen. Die ausgehandelten Entschädigungszahlungen kommen allerdings oftmals einer Förderung gleich. Zudem schränken hohe Kompensationen für einzelne Restitutionsfälle die finanziellen Mittel für die Abwicklung weiterer Ansprüche ein.

Die südafrikanische Landreform greift somit in die Privilegien der weißen Großfarmer insgesamt sehr viel weniger ein, als zu erwarten gewesen wäre. Das von Präsident Mbeki betonte politische Ziel der nationalen Versöhnung geht zu Lasten der sozialen Umverteilung. Möglicherweise ist dies der politische Preis, den man für eine friedliche und reibungslose Transformation des südafrikanischen Agrarsektors zahlen muss.

3.5 Einflüsse auf die Landreform

Farmangriffe und illegale Landbesetzungen in Südafrika können mit der Landreform in Zusammenhang gebracht werden. Es ist zu prüfen, inwieweit diese Erscheinungen die Umsetzung der Landreform beeinflusst haben und

beeinflussen. Umgekehrt kann von der Landreform eine Wirkung auf die Zahl der Farmangriffe und illegalen Landbesetzung in Südafrika ausgehen. Beides kann (auch) als Form des sozialen Protestes gedeutet werden. In den folgenden Abschnitten werden deswegen die Wechselwirkungen zur Landreform als Projekt der sozioökonomischen Umverteilung dargestellt.

3.5.2 Angriffe auf Großfarmer

Allgemein ist Südafrika ein Land mit einer der höchsten Verbrechensraten der Welt, oder wie die südafrikanische Polizei in einem Bericht feststellt: „Violence seems to have become an endemic feature of South African life.“[372] Auffällig sind dabei die Angriffe auf weiße Farmer als eine besondere Form der Kriminalität. Sie gelten sowohl als Eigentumsdelikte, wie auch als gewalttätige interpersonale Verbrechen, die oft mit Morden verbunden sind.

Die Darstellung der Verbrechenszahlen und deren Entwicklung bereitet im südafrikanischen Fall Probleme, da ein von der ANC-Regierung verhängtes Moratorium auf das Veröffentlichen von Verbrechensstatistiken erst im Juni 2001 nach einem Jahr wieder aufgehoben wurde. Als Grund wurde die unzuverlässige Datenerhebung genannt.[373] Halbwegs gesicherte Zahlen liegen damit nur für den Zeitraum bis zum Jahr 1999 vor. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Angriffe auf Farmer und Farmarbeiter in Südafrika seit Jahren zunehmen: „Statistics pertaining to attacks on farms and smallholdings have shown a more or less consistent increase since January 1997.”[374] Die Zunahme der Farmangriffe ist dabei sehr viel stärker als die der Verbrechensrate insgesamt.

Nach offiziellen Angaben kam es im Jahr 1998 zu insgesamt 769 bewaffneten Überfällen auf Farmer in ihren Häusern. Dies bedeutet einen 77-prozentigen Anstieg im Vergleich zum Vorjahr.[375] Die Zahl der mit den Angriffen verbundenen Morde stieg um 4,5 Prozent auf 69 im ersten Halbjahr 1999.[376]

---

[372] Crime Information Analysis Centre/South African Police Service: Attacks on Farms and Smallholdings, Report 1. Pretoria 1999. Stand: 19.01.2001, (http://www.saps.org.za/8_crimeinfo/farm99/index.htm), Ab. 1. Vgl. auch Shaw/Gastrow, 2001, S. 246.

[373] Vgl. Institute for Security Studies (ISS): Criminal Justice Monitor. In: Nedbank ISS Crime Index 5 (2001) 4. Institute for Security Studies Homepage. Stand: 27.11.2001, (http://www.iss.co.za/Pubs/Crime%20Index/ 01Vol5No4/CJM.html).

[374] Crime Information Analysis Centre/South African Police Service, 1999, Ab. 2.

[375] Vgl. Shaw/Gastrow, 2001, S. 242.

[376] Vgl. Crime Information Analysis Centre/South African Police Service: Semester Report 1/2000: The Incidence of serious Crime in South Africa between January and December 1999. Attacks of Farms and Smallholdings. Stand: 13.01.2001, (http://www.saps.org.za/8_crimeinfo/12000/farmattacks.htm), Ab. 8.2.

Nach Angaben des *Nedbank ISS Crime Index* gab es zwischen 1997 und 2000 insgesamt 2917 Angriffe auf Farmen und 512 Morde.[377]

In den acht Jahren seit der Regierungsübernahme des ANC sind somit mehrere hundert hauptsächlich weiße Farmer umgebracht worden. Ein Vergleich mit den weltweit publizierten Fällen des Nachbarlandes Simbabwe macht das Ausmaß der Morde deutlich. Trotz weit verbreiteter Landnahmen sind in Simbabwe in den letzten zwei Jahren „nur“ neun Großfarmer und 39 Farmarbeiter getötet worden.[378]

Über die genauen Ursachen der Überfälle auf Farmen finden sich keine Statistiken. Es lassen sich aber zwei Hauptgründe unterscheiden. Erstens dürften Hass und Rassismus ein wichtiger Hintergrund der Angriffe sein.[379] Die weißen Farmer hatten eine tragende Rolle während der Apartheid inne (siehe Abschnitt 3.4.1). Die feudale Struktur auf den Farmen und die illegalen Vertreibungen von Farmbewohnern verstärken die Ressentiments zusätzlich (siehe Abschnitt 3.2.3).

Zweitens haben die Angriffe auf Großfarmen eine wirtschaftliche beziehungsweise soziale Komponente. In Mitten von tiefer ländlicher Armut erscheinen die meist gut ausgestatteten Farmhäuser als Inseln des Wohlstands. Der südafrikanische Kolumnist du Preez stellt fest: „I have no doubt that the massive unemployment and poverty in rural areas are major contributors.”[380] Insgesamt kann die massive Ungleichheit und Armut auf dem Land als ein Grund für die zunehmenden Farmangriffe gesehen werden.

Neben dem polizeilichen Problem des Schutzes von Großfarmen würde eine sozioökonomische Besserstellung der Ärmsten auf dem Land zu einem Rückgang der Farmangriffe beitragen. Veränderte soziale Beziehungen auf den Farmen, bessere Arbeitsbedingungen und ein effektiver Schutz vor illegalen Vertreibungen würden zudem zu einer Verringerung des Hasses auf dem Land beitragen. Abschnitt 3.2.3 hat gezeigt, dass dies bis heute nicht umgesetzt ist. Die zunehmenden Farmangriffe können unter anderem als ein Zeichen an die ANC-Regierung verstanden werden, für mehr Umverteilung und Armutsbekämpfung auf dem Land zu sorgen.

---

[377] Vgl. Institute for Security Studies, 2001.

[378] Vgl. Hartnack, Michael: Mugabe to `tough it out´ In: Daily Mail & Guardian vom 10.12.2001. Stand: 10.12.2001, (http://www.mg.co.za/mg/za/archive/2001dec/features/10dec-zim.html).

[379] Vgl. Crime Information Analysis Centre/South African Police Service, 2000, Ab. 8.4.

[380] Du Preez, Max: Farm Killings must simply stop. In: The Star Homepage vom 27.06.2001. Stand: 19.07.2001, (http://www.iol.co.za/general/newsprint.php3?art_id=thestar993675363410).

3.5.3 Illegale Landbesetzungen

Eine direkte Verbindung lässt sich zwischen dem Stand der Landreform und illegalen Landbesetzungen in Südafrika ziehen. Viel Aufsehen erregte eine Landbesetzung in Bredell nordöstlich von Johannesburg im Sommer 2001. In dem ersten großen Fall von illegaler Landbesetzung in Südafrika verkaufte die Oppositionspartei *Pan African Congress* (PAC) für jeweils 25 Rand kleine Stücke Land an etwa 10 000 Menschen Land. Die freie Fläche gehörte nicht der Partei, sondern dem südafrikanischen Staat, zwei staatlichen Unternehmen und einem Großfarmer.[381] Das *Supreme Court* in Pretoria erklärte die Besetzung für illegal und ordnete an, dass die „Squatter" das Land zu räumen hätten.[382] Die Ministerin für Landwirtschaft und Landangelegenheiten begrüßte die Gerichtsentscheidung ausdrücklich: „Land invasions are not and will not be tolerated by government."[383]

Für Holiday zeigt die illegale Landbesetzung in Bredell „Symptoms of mass impatience" der Armen über eine „unendurably slow improvement in their economic fortunes."[384] Zudem hat die Besetzung eine wichtige politische Bedeutung. Wie in Simbabwe auch hat der PAC die Landfrage zu politischen Zwecken genutzt. Die Tatsache, dass sich schnell Tausende von Menschen mobilisieren ließen, ist Hinweis auf den enormen Bedarf an Land und die Unzufriedenheit mit der bisherigen Umverteilung durch die Landreform.

Die Besetzung in Bredell ist kein Einzelfall. Ebenfalls im Juli 2001 besetzten Hunderte Menschen aus Khayelitsha, einem der ärmsten Stadtviertel von Kapstadt, ein freies Gelände der Stadt. Nach Verhandlungen mit der Stadtverwaltung verließen sie die Fläche wieder.[385] Im Mai des Jahres 2000 veröffentlichte die südafrikanische Wochenzeitung *Mail & Guardian* einen Artikel, in dem es heißt: „Land claimants in the Northern Province are threatening to boycott the local government elections, and have joined other

---

[381] Vgl. Räther, Frank: „Wo sollen wir denn wohnen?" Illegale Landbesetzung am Rande von Johannesburg macht Wohnungsmisere deutlich. In: Sächsische Zeitung vom 10.08.2001, S. 11.

[382] Vgl. Hausbesetzungen in Südafrika beendet. In: Süddeutsche Zeitung (Autor: sbi) vom 16.07.2001, S. 7.

[383] Ministry for Agriculture and Land Affairs: Didiza welcomes Court Judgement on Land Invasions. In: Department of Land Affairs Homepage vom 10.07.2001. Stand: 17.01.2002, (http://land.pwv.gov.za/embargo.htm).

[384] Holiday, Anthony: A Second look. In: Mail & Guardian vom 27.07.2001. Stand: 25.10.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/010727/OTHER36.html). Vgl. ebenso Kindra, Jaspreet: Landless threaten Boycotts, Invasions. In: Mail & Guardian vom 05.05.2000. Stand: 11.12.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000505/NEWS12.html).

[385] Vgl. Süddeutsche Zeitung, 16.07.2001, S.7.

claimants across the country in threatening `Zimbabwe-style´ invasions."[386] Der Protest richtete sich gegen die langsame Bearbeitung von Restitutionsansprüchen in der Northern Province. Aus gleichem Grund besetzten rund 30 Antragsteller die Farm „Groot Valkfontein" in der Provinz Northern Cape. Als politisches Problem für die ANC-Regierung stellt sich die Bezugnahme der Anspruchstellenden auf die Landnahmen in Simbabwe. Es scheint die reale Gefahr zu bestehen, dass sich Landhungrige in Südafrika durch die Vorkommnisse im Nachbarland zu ungesetzlichen Handlungen ermutigt fühlen.

Bislang bezogen sich die illegalen Landbesetzungen in Südafrika auf städtische oder stadtnahe Flächen. Dort scheint der Bedarf an Wohnraum und an Land besonders groß zu sein. Der Direktor des *National Land Committee* plädiert auf Grund der Not der Obdachlosen sogar dafür, Landbesetzungen in diesen Gebieten zu „dekriminalisieren"[387].

In dem so genannten „Grootboom Verfahren" [388] stellte das oberste Gericht Südafrikas fest, dass der Staat die Verpflichtung hat, Land für Obdachlose bereit zustellen. Die *South African Human Rights Commission* fasst zusammen:

The order indicates that the Constitution requires the State to provide relief for people who have no access to land, no roof over their heads, and who are living in intolerable conditions or in crisis situations. The Grootboom judgment recognizes that the availability of land is central to the realization of the right of access to housing.[389]

Das Gericht hat damit zum ersten Mal sozioökonomische Rechte für justiziabel erklärt. Vor dieser Entscheidung war die vorherrschende Meinung, dass südafrikanischen Gerichte nicht über Fragen der Angemessenheit von staatlichen Maßnahmen und Mittelzuweisungen zu befinden hätten.[390] Das Urteil

---

[386] Kindra, 05.05.2000. Vgl. ähnliche Drohungen für Eastern Cape. Wiedergegeben in: Dickson, Peter/Streek, Barry: Threat of Zim-style Invasions in E Cape. In: Mail & Guardian vom 28.04.2000. Stand: 10.02.2002, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000428/NEWS15.html).

[387] Hlatshwayo, Zakes: Losing Patience with slow Pace of Reform. In: National Land Committee Homepage vom 15.07.2001. Stand: 11.12.2001, (http://www.nlc.co.za/pubs/pressbd015jul.htm).

[388] Constitutional Court: Government of South Africa and Others vs. Grootboom and Others 2000 (11). 04.10.2000. Stand: 30.09.2001, (http://www.concourt.gov.za/judgments/2000/grootboom1.wpd).

[389] South African Human Rights Commission: 3rd Economic and Social Rights Report 1999/2000. November 2001. Stand: 15.11.2001, (http://www.sahrc.org.za/chapter_7.PDF), S. 293.

[390] Vgl. ebd., S. 280.

verpflichtet den Staat, für die Grundbedürfnisse des verarmten Teils der Bevölkerung zu sorgen.

Damit wird der ANC-Regierung aufgetragen, eine Lösung für den Landbedarf in städtischen oder stadtnahen Gebieten zu finden. Die Entwicklung des LRAD-Zuschusssystems zeigt demgegenüber, dass Land im Rahmen des Umverteilungsprogramms nun vor allem als ökonomische Ressource zur Bewirtschaftung verstanden wird. Eine grundlegende Regelung für die Versorgung mit Wohnraum im Rahmen der Landreform ist trotz des Bekenntnisses des *Ministeriums für Landwirtschaft und Landangelegenheiten* bislang nicht gefunden.[391]

3.5.4 Ergebnis

Farmangriffe und illegale Landbesetzungen haben kaum Auswirkungen auf die Politik der ANC-Regierung. Sie scheint deren soziale und politische Gefahr als gering einzustufen. Es gibt keine Schwerpunktveränderung der Landreform und keine Mittelaufstockung für das Umverteilungselement. Tatsächlich werden die Zuweisungen in den nächsten Jahren zurückgefahren. Die Umverteilung soll durch die Förderung von aufstrebenden Vollzeitfarmern Gewähr leistet werden. Zudem bildet die Betonung der Rechtstaatlichkeit weiter die Grundlage der südafrikanischen Landreform.

Umgekehrt wird der Fortgang der Landreform Auswirkungen auf die Zahl der Farmangriffe und Landbesetzungen haben. Gerade die illegalen Landbesetzungen zeigen den Unmut der Bedürftigen und sind als direkte Reaktion auf die mangelnde Umverteilung durch die Landreform zu werten. Als besonderes Problem zeigt sich der Landzugang in städtischen oder stadtnahen Gebieten.

Die Landnahme in Simbabwe wird von der ANC-Regierung nicht als Warnsignal verstanden: Sollte die von der ANC-Regierung vertretene marktorientierte Landreform nicht für einen schnelleren und sichtbareren Ausgleich sorgen, wird sich auch in Südafrika der Druck für radikalere Umverteilungsmechanismen erhöhen. Landbesetzungen und Farmüberfälle werden als illegale Formen des sozialen Protestes weiter zunehmen.

---

[391] Vgl. Sibanda, 2001, S. 4.

4 Zusammenfassung

Die Untersuchung in dieser Arbeit lässt eine eindeutige Antwort auf die Ausgangsfrage zu: Die marktorientierte Landreform der ANC-Regierung als Teil der Umverteilungspolitik reicht nicht aus, um die sozioökonomische Situation der Armen in ländlichen Gebieten zu verbessern. Dieses Ergebnis wird im Folgenden eingehender dargestellt.

4.1 Grad der Umverteilung

Als Hinterlassenschaft der Apartheid finden sich in Südafrika bis heute massive soziale und wirtschaftliche Probleme. Tiefe Armut besteht vor allem in den ländlichen Gebieten der ehemaligen Homelands und auf „weißen“ Großfarmen unter schwarzen Farmbewohnern. In ihrem Selbstverständnis sieht sich die ehemalige Befreiungsbewegung ANC als Anwalt der historisch Benachteiligten. Die Landreform wurde zum wichtigsten Projekt für die Bekämpfung der Armut auf dem Land erklärt. Die Bedeutung des verbesserten Landzugangs wird zudem dadurch unterstrichen, dass die verarmte Bevölkerung bewirtschaftbare Flächen als eine Absicherung im Rahmen ihrer multiplen Überlebensstrategien nutzt.

Bei der Beurteilung der südafrikanischen Umverteilungspolitik der letzten acht Jahre lassen sich zunächst für die Landreform bedeutsame Erfolge ausmachen. Erstens hat die ANC-Regierung einklagbare Rechte für alle Südafrikaner geschaffen. Nach der systematischen Diskriminierung und Entwürdigung von Schwarzen durch die Apartheid sind sie in der demokratischen Ordnung zu Staatsbürgern geworden. Dies ein fundamentaler Fortschritt und ein Novum in der Geschichte Südafrikas. Schwarze Südafrikaner besitzen damit auch gleiche Rechte im Bezug auf den Besitz und den Zugang zu Land.

Zweitens ist im Hinblick auf die Landreform das Restitutionselement hervorzuheben. Nach einem schleppenden Start scheint die Rückgabe von Land oder die Entschädigung von unrechtmäßig Enteigneten erfolgreich zu verlaufen. Wenn vermehrt ländliche Restitutionsansprüche bearbeitet werden und das Programm nicht durch finanzielle Beschränkungen behindert wird, trägt dies auf dem Land zum Ausgleich von Ungerechtigkeiten und zur nationalen Versöhnung bei. Das Element ist das konzeptionell eindeutigste und politisch

unumstrittenste der Landreform. Zudem ist das Ziel der Wiedergutmachung ein innovativer Ansatz im Vergleich zu Reformen in anderen afrikanischen Ländern. Auf Grund der durch Deregulierung und Weltmarktöffnung hervorgerufenen Marktbedingungen sind weiße Großfarmer in der Regel zur Rückgabe von Land bereit. Durch großzügige Entschädigungszahlungen werden die einzelnen Rückgabe-Ansprüche überraschend einmütig geklärt. Allerdings ist das Restitutionselement das zahlenmäßig kleinste (zur Erinnerung: etwa 500 000 begünstigte Haushalte) und hat im Vergleich zu den beiden anderen Elementen einen eher geringen Umverteilungseffekt. Es mag deswegen eine politische Bedeutung haben, welche die sozioökonomischen Auswirkungen in der Umsetzung übersteigt.

Das Urteil über das Umverteilungselement der Landreform fällt völlig anders aus. Es kann ungefähr 1,5 Millionen Haushalte besser stellen und damit einen erheblichen Beitrag zur Umverteilung leisten. Tatsächlich hat sich mit etwa zwei Prozent umverteilten Farmland bis heute gezeigt, dass die ehrgeizigen Umverteilungsziele nicht ansatzweise erreicht wurden. Deutlich weniger Kleinstfarmer als geplant bekamen Flächen zugeteilt. Die geringe Höhe der SLAG-Zuschüsse zwang zur Bildung von heterogenen Gruppen, deren Struktur oftmals die Lebensfähigkeit von Umverteilungsprojekten behinderte und Frauen von selbstständigem Landzugang abhielt.

Die Bedürfnisse von aufstrebenden schwarzen Vollzeitfarmern als zweiter Anspruchsgruppe wurden bis zur Inkraftsetzung der LRAD-Zuschüsse im September 2001 überhaupt nicht berücksichtigt.[392] Deutlich lässt sich zudem feststellen, dass die Landreform nicht auf Kosten der durch die Apartheid privilegierten weißen Großfarmer geht. Selbst ungenutzte Flächen werden nicht zwangsweise herangezogen. Der Grad der Umverteilung durch das zweite Element der Landreform ist damit im Vergleich zu den Zielen und Herausforderungen äußerst bescheiden geblieben.

Wie die Landumverteilung so hat auch die Bodenrechtsreform als drittes Element der Landreform ein enormes Umverteilungspotenzial. Sechs Millionen Haushalte könnten insgesamt besser gestellt werden. Erfolge der Bodenrechtsreform sind allerdings weitgehend ausgeblieben. In den ehemaligen Homelands kam es durch den *Interim Protection of Informal Land*

[392] Siehe zur Neukonzeption des Umverteilungsprogramms Darstellung in Abschnitt 4.4.

Rights Act lediglich zu einer Festschreibung des Status quo. Da eine konzeptionelle Neuregelung des komplexen Landzugangs noch immer diskutiert wird, haben die Bewohner der ehemaligen Homelands bis heute keine vollwertigen Besitzrechte inne. Die Folge sind chaotische Besitzverhältnisse und eine ausbleibende wirtschaftliche Entwicklung der ehemaligen Homelands. Durch diese zögerliche Haltung verletzt die ANC-Regierung acht Jahre nach der Machtübernahme eine zentrale Verpflichtung aus Artikel 25 (6) der südafrikanischen Verfassung.

Konzeptionell eindeutig ist dagegen der Schutz von Farmarbeitern und deren Angehörigen geregelt. Das Problem liegt vielmehr in der Durchsetzung der in *Extension of Security of Tenure Act* (ESTA) und *Labour Tenants Act* verbrieften Rechte. Illegale Vertreibungen zeigen, dass dies in keinster Weise Gewähr leistet ist. Die Wirkung der Bodenrechtsreform ist damit wegen grundsätzlicher Probleme in Konzeption und Umsetzung im Vergleich zu den beiden anderen Elementen der Landreform am stärksten eingeschränkt. In anderen Worten: Das Element mit dem potenziell größten Umverteilungseffekt leistet am wenigsten.

Es zeigt sich, dass Kleinstfarmer, Bewohner der ehemaligen Homelands, Farmarbeiter und Frauen kaum von der Landreform profitieren. Die Zahl der Begünstigten bei Restitution und Landumverteilung ist zu niedrig, der Schutz von Bewohnern der ehemaligen Homelands und von „weißen“ Farmen nicht Gewähr leistet. Die Armen auf dem Land werden durch die Landreform insgesamt kaum besser gestellt. Der Grad der Umverteilung durch die Landreform in Südafrika ist bisher nur gering.

Produktive weiße Großfarmer die sich noch heute auf ihre historisch bedingten Privilegien stützen können, genießen in dem liberalisierten Agrarmarkt Südafrikas Vorteile. Aus dem in der Verfassung verbrieften Eigentumsschutz[393] ergibt sich sogar das Paradox, dass einige von ihnen durch großzügige Kompensationszahlungen bei der Landrückgabe vor dem finanziellen Ruin bewahrt werden. Ein großer Teil der Ausgaben für das Restitutionsprogramm der Landreform gelangt so in ihre Hände.

[393] Vgl. Republic of South Africa, Act 108 of 1996, Art. 25 (1 und 2).

Ein auffälliges Ergebnis dieser Arbeit ist insgesamt das „Policy Parallax“[394] als eklatante Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit der südafrikanischen Landreform. Ungenügende Mittelzuweisung, konzeptionelle Unklarheiten und mangelnde administrative Kapazitäten konterkarieren das verbale Bekenntnis zur Landreform als zentralem Instrument der Umverteilung in ländlichen Gebieten.

Was bedeutet nun „… the chasm between the rhetoric of benefiting `the poor´ and the reality of their practical exclusion”[395] für die Landfrage in Südafrika? Farmattacken und vereinzelte illegale Landbesetzungen sind Ausdruck der massiven sozialen Probleme und der Ungleichheit in Südafrika. An den Landnahmen im Nachbarland Simbabwe wird deutlich, dass der Preis für ein Scheitern der sozioökonomischen Umverteilung und der Armutsbekämpfung durch die Landreform beträchtlich ist.

4.2 Bedeutung der Landreform

Für die untergeordnete Priorität der Landreform lassen sich Erklärungen auf drei Ebenen finden.

Erstens sind ANC-interne und historische Gründe anzuführen. Seit seiner Gründung 1912 ist der ANC eine städtisch geprägte (Widerstands-) Organisation gewesen.[396] Deren Widerstandskampf gegen die Apartheid hat kaum auf dem Land stattgefunden. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass sich die Gründer und Führungsmitglieder vor allem aus dem schwarzen Mittelstand rekrutierten. Verarmte schwarze Landarbeiter gehörten nicht zu den tragenden Säulen. Zeichen der Vernachlässigung der Landfrage ist, dass es bis zu Beginn der 90-er Jahre außer dem zentralen Manifest der Widerstandsbewegung, der *Freedom Charter*[397] (aus dem Jahr 1955!), keine Äußerung zur Landumverteilung gab. Die Landfrage gehörte somit nicht zu den zentralen Politikfeldern des ANC. Diese Feststellung gilt bis heute.

---

[394] Bryceson/Bank, 2001, S. 5.
[395] Murray, 1996, S. 242.
[396] Vgl. Bundy, Colin.: Land and Liberalisation: The South African National Liberation Movements and the Agrarian Question, 1920s-1960s. Review of African Political Economy (1984) 29, S. 14-29, S. 28. Vgl. auch Bernstein, Henry: South Africa´s Agrarian Question: Extreme and Exceptional? In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 1-52, 1996, S. 33. Govan Mbeki schreibt dagegen vom Widerstand des ANC auf dem Land in den 50-er Jahren. Vgl. Mbeki, Govan: The Peasant´s Revolt. Harmondsworth 1964. Im Internet: Stand: 10.01.2002, (www.anc.org.za/books/peasants.html), S. 68, 77.
[397] African National Congress: The Freedom Charter. 1955. Stand: 10.10.2001, (http://www.anc.org.za/ancdocs/history/charter.html).

Zweitens sind aktuelle politische Gründe für die Vernachlässigung der Landreform anzuführen. Zum einen findet sich keine Opposition in ländlichen Gebieten. Niemand artikuliert die spezifischen Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung wirksam. Das *National Land Committee*, die Oppositionspartei *Pan African Congress* und eingeschränkt die Forschungsstelle PLAAS können zwar als Fürsprecher gelten. Deren Verbreitung und öffentliche Wirkung sind allerdings begrenzt. Es scheint, dass die Armen selber kaum in der Lage sind, sich zu organisieren. Der politische Druck für eine tief greifende Landreform ist für den ANC somit minimal. Zudem schreckt die Regierung in jenen Bereichen zurück, in denen klare politische Entscheidungen Kontroversen hervorrufen würden. Aus diesem Grund ist die Stellung der Häuptlinge in den ehemaligen Homelands bis heute nicht geklärt.
Drittens erklären wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Gründe die unzureichende Umverteilung durch die Landreform. Das geringe Wirtschaftswachstum konnte den seit Jahren andauernden Arbeitsplatzverlust in der südafrikanischen Wirtschaft nicht stoppen. Vor allem niedrigqualifizierte Beschäftigte im primären Wirtschaftssektor werden entlassen. Durch die Einbettung der Landwirtschaft in die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zeichnet sich in diesem Wirtschaftssektor mit vielen Niedrigqualifizierten ein hoher Arbeitsplatzverlust ab. Ohne eine bessere Entwicklung der Gesamtwirtschaft ist diesem Prozess auch durch eine wie auch immer gestaltete Landreform nicht beizukommen.

Auf wirtschaftspolitischer Ebene verfolgt die ANC-Regierung durch die makroökonomische Strategie GEAR einen Kurs der strikten Haushaltsdisziplin. Eine großzügige Mittelbereitstellung für alle staatlichen Umverteilungsprojekte und damit auch für die Landreform wird durch diesen finanz- und wirtschaftspolitischen Rahmen von vornherein verhindert. Die Landreform bewegt sich somit in faktischen wirtschaftlichen und selbstgesteckten wirtschaftspolitischen Zwängen.

Insgesamt führen damit ANC-interne beziehungsweise historische, politische und wirtschaftspolitische Gründe zu einer Vernachlässigung der Landreform. Die Landreform ist deswegen de facto kein zentrales Element der Umverteilungspolitik der ANC-Regierung.

4.3 Marktorientierte Umverteilung und Rolle des Staates

Die ANC-Regierung setzt auf den Markt als Mittel der Umverteilung durch die Landreform. Dies zeigt sich daran, dass der südafrikanische Staat weder Land enteignet noch vorsorglich aufkauft, um es an historisch Benachteiligte zu verteilen. Antragsteller bekommen lediglich eine staatliche Beihilfe, um Land auf den freien Markt zu erwerben. Die Landreform ist damit Teil der marktorientierten Sozial- und Wirtschaftspolitik der ANC-Regierung.
Die Rolle des Staates in dieser „induzierten“[398] Landreform ist eine vermittelnde. Gewünschte Marktprozesse sollen angeschoben und ein verlässlicher Rechtsrahmen garantiert werden. Dieser Anspruch setzt eigenes Handeln, also eine „Nachfrage“, der Begünstigen der Landreform voraus. Das Problem besteht darin, dass Anspruchsberechtigte zur Teilnahme am liberalisierten Agrarmarkt fähig sein müssen. Es ist aber nun offensichtlich, dass die Armen auf dem Land als definierte Zielgruppe der Landreform die schwächsten aller denkbaren Marktteilnehmer sind. Ihnen fehlt es aus historischen Gründen an Kenntnis und Kapital.
Die ANC-Regierung wollte die marktgesteuerte Umverteilung der Landreform mit Zuschüssen in Höhe von 16 000 Rand pro Haushaltfördern. In der Praxis hat sich diese Maßnahme als unzureichend erwiesen. Es wurden zu wenig staatliche Anstrengungen unternommen, um die Risiken der Teilnahme an der Landreform zu mindern. Dies sei an zwei Beispielen verdeutlicht. Erstens ist der Zugang zu Krediten von entscheidender Wichtigkeit in der Konzeption dieser Landreform. Durch zusätzliche Mittel soll der Erwerb von größeren Flächen ermöglicht werden. Es hat sich aber gezeigt, dass kommerzielle Banken selbst beim Nachweis von landwirtschaftlichen Fähigkeiten ohne Sicherheiten keine Kredite vergeben. Die staatliche *Land Bank* konnte diese Lücke bisher nicht füllen.

Zweitens gibt es kaum staatliche Unterstützung nach der Zuteilung von Land. Unerfahrene Begünstigte werden mit der Bewirtschaftung von Böden allein gelassen. Dies ist umso gravierender, da die Teilnahme am Umverteilungsprogramm der Landreform fast zwangsläufig mit einer Umsiedlung verbunden ist. Begünstigte finden sich damit in einer neuen Umgebung mit ihnen unbekannten Märkten und Infrastruktur wieder. Diese

[398] Adams/Howell, 2001, S. 3.

Unsicherheit wird nicht abgefedert. Die Attraktivität zur Teilnahme an der Landreform ist für historisch Benachteiligte durch die fehlende staatliche Unterstützung insgesamt zu gering.

Gleichzeitig zeigt die Regulierung des Agrarsektors durch die Apartheidregierung, dass dies dem Staat hohe Kosten aufbürden und zu völlig falschen Anreizen führen kann. Übermäßiger staatlicher Schutz, Festpreisgarantien und günstige Kredite führten in Südafrika zu einem hoch technisierten weißen Großfarmsektor, der auf immer weniger Arbeitskräfte angewiesen war. Zudem fanden im staatlich gelenkten Agrarsektor des Apartheidstaates selbst unproduktive weiße Großfarmer ihr Auskommen.

Beide Feststellungen führen zur Beantwortung der übergeordneten Frage dieser Arbeit. Nach der vorliegenden Analyse reicht eine marktorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik allein nicht aus, um das Massenphänomen Armut zu bekämpfen. Eine vollkommen staatlich organisierte und kontrollierte Umverteilung erscheint dagegen ebenso unrealistisch. Es geht somit um eine Synthese von Staatshandeln und dem Markt. Der Staat muss Armen den Zugang zum Markt (und zum Rechtssystem) durch eine aktive Umverteilungspolitik ermöglichen. Daraus ergibt sich, dass eine marktorientierte Landreform zwar möglich ist, aber nicht ohne Eingriffe des Staates auskommt. Die Rolle des Staates in der augenblicklichen Konzeption der südafrikanischen Landreform ist zu passiv.

Ein Ansatzpunkt für eine aktivere Umverteilungspolitik wäre die Enteignung von brachliegenden, hochwertigen und gut gelegenen Flächen. Auch wären höhere Zuschusszahlungen für den Landerwerb von qualifizierten und motivierten schwarzen Südafrikanern ohne die Bedingung einer Eigenleistung denkbar. Die Untersuchung hat allerdings gezeigt, dass eine einfache Umverteilung von Land nur wenig zur Armutsbekämpfung beitragen wird. Eine weitere Bedingung ist deswegen die verstärkte Ausbildung und die Vermittlung von landwirtschaftlichen Fähigkeiten. Andernfalls wird es nicht möglich sein, Arme zu erfolgreichen Vollzeitfarmern zu machen

Die große Mehrzahl der armen Bevölkerung auf dem Land ist jedoch gar nicht daran interessiert oder in der Lage dazu, Landwirtschaft als Vollzeittätigkeit auszuführen. Eine Verengung der Landreform auf eine Agrarreform, wie sie die Neukonzeption der LRAD-Zuschüsse mit einer Eigenbeteiligung von

mindestens 5000 Rand bedeutet, wird deswegen nur einen geringen Umverteilungseffekt erzielen. Gefragt ist innerhalb der aktiveren Umverteilungsrolle des Staates ein „multi-pronged framework"[399], dass zum Beispiel die Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem Land außerhalb der Landwirtschaft fördert. Für die multiplen Lebensstrategien der armen Landbevölkerung sind zusätzliche Einnahmequellen von entscheidender Bedeutung. Ein integriertes Entwicklungskonzept für ländliche Räume befindet sich allerdings noch acht Jahre nach der Machtübernahme des ANC mit seinen 13 Pilotprojekten in der Testphase.

4.4 Ausblick

Es kann vermutet werden, dass die in Abschnitt 4.2 genannten ANC-internen beziehungsweise historischen, politischen und wirtschaftspolitischen Gründe weiter einer Schwerpunktverlagerung der Regierungspolitik hin zur Armutsbekämpfung durch die Landreform entgegenstehen. Solange keine ländliche Opposition Druck auf die ANC-Regierung ausübt, wird sich an dieser Situation nur wenig ändern.

Die aktive Landsuche und die Freigabe von staatlichen Flächen wird dagegen im Verbund mit den LRAD-Zuschüssen einen deutlich positiven Umverteilungseffekt bringen. Dieses staatliche Wirken wird zum Aufbau einer Schicht von aufstrebenden schwarzen Vollzeitfarmern beitragen. Das politische Symbol der „produktiven" Landnutzung und des zunehmenden Landbesitzes von Schwarzen wird dadurch verwirklicht. Auch aus wirtschaftspolitischen Gründen ist eine Förderung von Vollzeitfarmern sinnvoll. Diese Form der Umverteilung wird allerdings nicht der armen Bevölkerung auf dem Land zugute kommen. Die vorhergehende Darstellung hat deutlich gemacht, dass sich aufstrebende Vollzeitfarmer nicht aus dieser Bevölkerungsschicht, sondern aus dem schwarzen Mittelstand rekrutieren.

Deswegen ist Cousins zuzustimmen, dass aufstrebende Vollzeitfarmer zwar als legitime Nutznießer der Umverteilung gelten können, die zweite sehr viel größere und verzweifeltere Anspruchsgruppe der Armen allerdings nicht vernachlässigt werden darf. Das Verhältnis zwischen der Förderung von Armen

[399] Schirmer, 2000, S. 164.

und aufstrebenden Vollzeitfarmern ist entscheidend. Dies wird sich an der Mittelzuteilung und speziellen Schutzmechanismen für Arme im Rahmen der marktorientierten Landumverteilung messen lassen. Die Äußerungen von Ministerin Didiza lassen allerdings darauf schließen, dass der neue Schwerpunkt auf Kosten der Förderung von armen Nebenerwerbsfarmern gehen wird.

Bei der Bodenrechtsreform ist ein Kompromiss über die Rolle und Macht der Häuptlinge in den ehemaligen Homelands zu erwarten. Wahrscheinlich wird Gruppen unter Führung einer traditionellen Autorität der Erwerb oder die Kontrolle über den Zugang zu Land gestattet werden. Wie bei den *Communal Property Associations* werden diese Gruppen demokratischen, in der Verfassung festgeschriebenen Anforderungen genügen müssen. Diese Regelung käme sogar den Wünschen eines Teils der Bevölkerung in den ehemaligen Homelands entgegen. Gleichzeitig würde sich allerdings das gravierende Problem der Machtkontrolle und Durchsetzung von Rechten in der Realität ergeben. Beim rechtlichen Schutz von Farmarbeitern und -bewohnern zeigt sich bereits, dass das immense Machtgefälle und der fehlende Zugang zum Rechtssystem die auf dem Papier bestehenden Rechte völlig entwerten.

Von der Neukonzeption des Umverteilungsprogramms und der Bodenrechtsreform in den ehemaligen Homelands wird die arme Bevölkerung auf dem Land somit nur wenig profitieren. Mit Blick auf die Mittelzuteilung und die geringe Bedeutung die der ANC der Landreform zumisst, lässt sich voraussagen, dass das „Policy Parallax“ im Bezug auf die Umverteilung durch die Landreform fortbestehen und sich noch vergrößern wird.

Literatur- und Quellenverzeichnis

1 Quellen

1.1 Reden

Didiza, Thoko: Land Affairs Budget Vote Speech 2001/2002. Cape Town 15.05.2001. Stand: 18.02.2002,
(http://land.pwv.za/Documents&Publications/Publications/budget.pdf).

Didiza, Thoko: Minister Didiza´s Opening Address at the National Land Tenure Conference. 27.11.2001. Durban 27./28.11.2001. National Land Tenure Conference, Department of Land Affairs. Stand: 17.01.2002,
(http://www.polity.org.za/govdocs/speeches/2001/sp1127.html).

Mbeki, Thabo: State of the nation address at the Opening of Parliament. Cape Town 04.02.2000. Stand: 18.01.2002.
(http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/2001/tm0209.html).

Mbeki, Thabo: State of the nation address of the President Thabo Mbeki at the Opening of Parliament. Cape Town 09.02.2001 Stand: 17.01.2002. (http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/2001/tm0209.html).

1.2 Dokumente

African National Congress: The Freedom Charter. 26.06.1955. Stand: 10.10.2001, (http://www.anc.org.za/ancdocs/history/charter.html).

African National Congress: Discussion Document on Economic Policy. Harare 1990.

African National Congress: The Reconstruction and Development Programme. 1994. Stand: 02.10.2001, (http://www.polity.org.za/govdocs/rdp/rdp.html).

Constitutional Court: Government of South Africa and Others vs. Grootboom and Others 2000 (11). 04.10.2000. Stand: 30.09.2001,
(http://www.concourt.gov.za/judgments/2000/grootboom1.wpd).

Crime Information Analysis Centre/South African Police Service: Attacks on Farms and Smallholdings, Report 1. 1999. Stand: 19.01.2001, (http://www.saps.org.za/8_crimeinfo/farm99/index.htm).

Crime Information Analysis Centre/South African Police Service: Semester Report 1/2000: The Incidence of serious Crime in South Africa between January and December 1999. Attacks of Farms and Smallholdings. Stand: 13.01.2001, (http://www.saps.org.za/8_crimeinfo/12000/farmattacks.htm).

Department of Labour: Determination of Employment Conditions in South African Agriculture. Part I and II. 13.09.2001. Stand: 12.01.2002,
(http://www.polity.org.za/govdocs/reports/labour/farms/Farmworkers1.PDF).

Department of Land Affairs: White Paper on South African Land Policy. 1997. Stand: 17.01.2002, (http://www.polity.org.za/govdocs/white_papers/landwp.html).

May, Julian/Roberts, Benjamin: Monitoring and Evaluating the Quality of Life of Land Reform Beneficiaries: 1998/1998. Summary Report prepared for the Department of Land Affairs. Final Report. 19.06.2000. In: Monitoring and Evaluation – Department of Land Affairs Homepage. Stand: 20.02.2002, (http://www.me-dla.org.za/systems/life_report 2000.pdf), 20 S.

Ministry for Agriculture and Land Affairs: Agricultural Policy in South Africa. A Discussion Document. 1998. Stand: 18.01.2002,
(http://www.nda.agric.za/docs/policy98.htm).

Ministry for Agriculture and Land Affairs: Land Redistribution for Agricultural Development: A Sub-Programme of the Land Redistribution Programme. Final Document. 2000 [a]. Stand: 26.01.2002,
(http://land.pwv.gov.za/redistribution/lrad.htm).

Ministry for Agriculture and Land Affairs: Policy Statement by the Minister for Agriculture and Land Affairs for Strategic Directions on Land Issues. 2000 [b]. Stand: 28.01.2002, (http://www.oxfam.org.uk/landrights/SApolicy.rtf).
Ministry for Agriculture and Land Affairs: Strategic Plan for South African Agriculture. 2001. Stand: 17.01.2002, (http://www.nda.agric.za/docs/sectorplan/sectorplan.htm).
National Treasury: Budget 2001 – Estimates of National Expenditure. Februar 2001. Stand: 01.12.2001, (http://finance.gov.za/documents/budget/2001/ene/vote_28.pdf).
Republic of South Africa: Growth, Employment and Redistribution. A Macroeconomic Strategy. 14.06.1996. Stand: 30.09.2001, (http://www.polity.org.za/govdocs/policy/growth.html).
Republic of South Africa: Poverty and Inequality in South Africa. Report prepared for the Office of the Executive Deputy President and the Inter-Ministerial Committee for Poverty and Inequality. Summary Report. 13.05.1998. Stand: 08.10.2001, (http://www.polity.org.za/govdocs/reports/poverty.html).
Republic of South Africa: The Integrated Sustainable Rural Development Strategy. 17.11.2000. Stand: 01.02.2002, (http://www.gov.za/reports/2000/isrds.pdf).
Rural Development Task Team (RDP)/Department of Land Affairs: Rural Development Framework. 1997. Stand: 01.02.2002, (http://www.polity.org.za/govdocs/rdp/rdevframe.html).
South African Human Rights Commission: 3rd Economic and Social Rights Report 1999/2000. November 2001. Stand: 15.11.2001, (http://www.sahrc.org.za/chapter_7.PDF).
Statistics South Africa/National Department of Agriculture: Employment Trends in Agriculture in South Africa. Pretoria 2000.

1.3 Gesetzestexte

Republic of South Africa: Abolition of Racially Based Land Measures Act. Act 108 of 1991.
Republic of South Africa: Provision of Certain Land for Settlement Act. Act 126 of 1993.
Republic of South Africa: Restitution of Land Rights Act. Act 22 of 1994.
Republic of South Africa: Development Facilitation Act. Act 67 of 1995.
Republic of South Africa: Land Reform (Labour Tenants) Act. Act 3 of 1996.
Republic of South Africa: Community Property Associations Act. Act 28 of 1996.
Republic of South Africa: Interim Protection of Informal Land Rights Act. Act 31 of 1996.
Republic of South Africa: Constitution of South Africa. Act 108 of 1996.
Republic of South Africa: Extension of Security of Tenure Act. Act 62 of 1997.
Republic of South Africa: Basic Conditions of Employment Act. Act 75 of 1997.
Republic of South Africa: Provision of Certain Land for Settlement Amendment Act. Act 26 of 1998.

2 Literatur

2.1 Bücher

Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000.

Duve, Freimut (Hrsg.): Kap ohne Hoffnung oder Die Politik der Apartheid. Reinbeck b. Hamburg 1965.

Gutto, Shadrack: Property and Land Reform. Constitutional and Jurisprudential Perspectives. Durban 1997.

Lipton, Michael/de Klerk, Mike/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 1: Western Cape. Durban 1996.

Lipton, Michael/Ellis, Frank/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 2: KwaZulu-Natal and Northern Province. Durban 1996.

Mamdani, Mahmood: Citizen and subject: contemporary Africa and the Legacy of late Colonialism. Princeton (New Jersey) 1996.

Mbeki, Govan: The Peasant´s Revolt. Harmondsworth 1964. Im Internet: Stand: 10.01.2002, (www.anc.org.za/books/peasants.html).

Schrire, Robert (Hrsg.): Wealth or Poverty? Critical Choices for South Africa. Cape Town 1992.

Schumacher, Ulrike (Hrsg.): Das neue Südafrika. Das Ende einer Illusion? Frankfurt a. M./Berlin 1997.

Sodemann, Christoph: Die Gesetze der Apartheid. Bonn 1986.

Sparks, Allister: Tomorrow is another Country. Chicago 1995.

Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa: Politics, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996.

Wilson, Francis/Ramphele, Mamphela: Uprooting Poverty: The South African Challenge. New York 1989.

2.2 Aufsätze

Adams, Martin/Cousins, Ben/Manona, Siyabulela: Land Tenure and Economic Development in Rural South Africa: constraints and opportunities. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 111-129.

Adams, Martin/Howell, John: Redistributive Land Refom in Southern Africa. In: ODI Natural Resource Perspectives 64 (2001). Overseas Development Institute London, 6 S.

Beinart, William: Farmers´ Strategies and Land Reform in the Orange Free State. In: Review of African Political Economy 61 (1994), S. 389-402.

Bernstein, Henry: South Africa´s Agrarian Question: Extreme and Exceptional? In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 1-52.

Bernstein, Henry: Social Change in the South African Countryside? Land and Production, Poverty and Power. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 4 (1997), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 35 S.

Bierling, Stephan: Südafrikas Wirtschaft unter Mandela: Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Transformation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 27 (1999), S. 13-20.

Binswanger, Hans P./Deininger, Klaus: South African Land Policy: The Legacy of History and Current Options. In: World Development 21 (1993) 9, S. 1451-1475.

Binswanger, Hans P./Deininger, Klaus/Feder, Gershon: Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations. In: Policy Research Working Paper Series 1164 (1993), The World Bank, 121 S.

Bonti-Ankomah, Samuel: Adressing Food Insecurity in South Africa. Vortrag bei: SARPN- Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa.

Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 12.10.2001,
(http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010605Bonti.pdf), 18 S.

Brand, Simon/Christodoulou, Nick/van Rooyen, Johan/Vink, Nick: Agricultue and Redistribution: Growth with Equity. In: Schrire, Robert (Hrsg.): Wealth or Poverty? Critical Choices for South Africa. Cape Town 1992, S. 353-375.

Brockhoff, Alexandra: Das Bankensystem zum Aufbau von schwarzem mittelständischen Unternehmertum. In: Schumacher, Ulrike (Hrsg.): Das neue Südafrika. Das Ende einer Illusion? Frankfurt a. M./Berlin 1997, S. 271-296.

Bryceson, Deborah Fahy/Bank, Leslie: End of an Era: Africa´s Development Policy Parallax. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 1, S. 5-23.

Bundy, Colin: Land and Liberalisation: The South African National Liberation Movements and the Agrarian Question, 1920s-1960s. Review of African Political Economy (1984) 29, S. 14-29.

Calitz, E.: Fiscal Implications of the Economic Globalisation of South Africa. In: South African Journal of Economics 68 (2000) 4, S. 564-606.

Christiansen, Robert E./van Rooyen, Johan/Cooper, David: Editors´ Introduction: Experience with Agricultural Policy: Some Lessons for South Africa. In: World Development 21 (1993) 9, S. 1447-1450.

Claassens, Aninka: Land Rights and Local Decision Making Processes: Proposals for Tenure Reform. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 129-142.

Cliffe, Lionel: Land Reform in South Africa. In: Review of African Political Economy 84 (2000), S. 273-286.

Cousins, Ben: How Do Rights Become Real? Formal and Informal Institutions in South Africa´s Land Reform. In: IDS Bulletin 28 (1997) 4, Institute for Development Studies, University of Sussex, S. 59-68.

Cousins, Ben: Introduction: Does Land and Agrarian Reform have a Future and, if so, who will benefit? In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000 [a], S. 1-9.

Cousins, Ben: Am Scheidewege – Wem nützt die neue Landreform? In: Afrika Süd (2000) [b] 4, S. 28-30.

Cross, Catherine: Why Does South Africa Need a Spatial Policy? Population Migration, Infrastructure and Development. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 1, S. 111-127.

Deininger, Klaus/May, Julian: Can There Be Growth with Equity? An Initial Assessment of Land Reform in South Africa. In: Policy Research Working Paper Series 2451 (2000), The World Bank, 26 S.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Südafrika: Wirtschaftspolitik im Dilemma. In: Wochenbericht/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 66 (1999) 33, S. 605-610.

Devereux, Stephen: Social Pensions in Namibia and South Africa. In: IDS Discussion Paper 379 (2001), Institute for Development Studies, University of Sussex, 55 S.

De Wet, Chris: Resettlement and Land Reform in South Africa. In: Review of African Political Economy 61 (1994), S. 359-373.

Duncan, Alex/Jones, Stephen: Agricultural Marketing and Pricing Reform: A Review of Experience. In: World Development 21 (1993) 9, S. 1495-1514.

Du Toit, Andries: The End of Restitution: Getting real about Land Claims. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 75-91.

Ewert, Joachim/Hamman, Johann: Labour Organisation in Western Cape Agriculture: An Ethnic Corporatism? In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 146-165.

Francis, Elizabeth: Learning from the Local: Rural Livelihoods in Ditsobotla, North West Province, South Africa. In: Journal of Contemporary African Studies 17 (1999) 1, S. 49-73.

Friedman, Michelle: The Rural Challenge: Women and Land. In: Southern Africa Report (1994) 1, S. 8-11.

Gilfillan, Durkje: Poverty Alleviation, Economic Advancement and the Need for Tenure Reform in Rural Areas. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 12.10.2002, (http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010605Gilfillan.pdf), 9 S.

Goebel, Allison: ”Here It Is Our Land, the Two of Us”: Women, Men and Land in a Zimbabwean Resettlement Area. In: Journal of Contemporary African Studies 17 (1999) 1, S. 75-96.

Gran, Thorvald: Innovation Capacity in the South African State: A Case Study of the new democratic Administration of Agriculture in the Western Cape. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 5 (1997), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 41 S.

Greenberg, Stephen: Building a people-driven Rural Development Strategy: Lessons from the RDI. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 361-382.

Hall, Ruth/Kleinbooi, Karin/Mvambo, Ndodomzi: What Land Reform has meant and could mean to Farm Workers in South Africa. Theme: Farm Workers and Land Reform in Southern Africa. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 12.10.2002, (http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010605Hall.pdf), 11 S.

Hamman, Johann: The Impact of Labour Policy on Rural Livelihoods on Western Cape Wine and Fruit Farms. In: Lipton, Michael/de Klerk, Mike/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 1: Western Cape. Durban 1996, S. 353-374.

Hargreaves, Samantha/Meer, Shamim: Out of the Margins and into the Centre: Gender and institutional Change. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 264-279.

Hart, Gillian: The Agrarian Question and Industrial Dispersal in South Africa: Agro-Industrial Linkages Through Asian Lenses. In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 245-277.

Husy, Dave/Samson, Carolien: Promoting development and land Reform on South African farms. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 12.02.2002, (http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010605Husy.pdf), 35 S.

James, Deborah: Land for the Landless: Conflicting Images of Rural and Urban in South Africa´s Land Reform Programme. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 1, S. 93-109.

Kassier, Eckart/Groenewald, Jan: Agriculture: An Overview. In: Schrire, Robert (Hrsg.): Wealth or Poverty? Critical Choices for South Africa. Cape Town 1992, S. 330-352.

Kepe, Thembela: The Problem of defining “Community”: Challenges for the Land Reform Programme in Rural South Africa. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 6 (1998), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 16 S.

Lahiff, Edward: Land Tenure in South Africa´s Communal Areas: A Case Study of the Arabie-Olifants Scheme. In: African Studies 59 (2000) [a] 1, S. 45-69.

Lahiff, Edward: The Impact of Land Reform Policy in the Northern Province. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000 [b], S. 92-106.

Lahiff, Edward: Land Reform in South Africa: Is it Meeting the Challenge? In PLAAS Policy Brief 1 (2001), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 6 S.

Lebert, Tom: Tinkering at the Edges: Land Reform in South Africa – 1994 to 2001. Vortrag bei: International Conference on Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty Reduction. Bonn 19.-23.03.2001. Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung. Stand: 20.02.2002,
(http://www.dse.de/zel/access-to-land/dateien/lebert.pdf), 12 S.

Leroy, Jef L. J. P./van Rooyen, Johan/D´Haese, Luc/de Winter, Anne-Marie: A quantitative Determination of the Food Security Status of Rural Farming Households in the Northern Province of South Africa. In: Development Southern Africa 18 (2001) 1, S. 5-17.

Levin, Richard/Weiner, Daniel: The Politics of Land Reform in South Africa after Apartheid: Perspectives, Problems, Prospects. In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 93-119.

Levin, Richard: Towards a national Implementation Strategy for Land Redistribution. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 68-74.

Lipton, Michael/Lipton, Merle: Creating Rural Livelihoods: Some Lessons for South Africa from Experience Elsewhere. In: World Development 21 (1993) 9, S. 1515-1548.

Lipton, Merle: The Politics of Rural Reform in South Africa. In: Lipton, Michael/de Klerk, Mike/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 1: Western Cape. Durban 1996, S. 401-437.

Lund, Francie: Lessons from Riemvasmaak. For Land Reform Policies and Programmes in South Africa. Vol. 2: Background Study. In: Research Report 2 (1998), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 71 S.

Mabin, Alan: The Impact of Apartheid on Rural Areas of South Africa. In: Antipode 23 (1991) 1, S. 33-46.

McIntosh, Alastair/Vaughan, Anne: Experiences of Agrarian Reform: the Limits of Intervention. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 224-234.

Makopi, Sibongile: Awards to Provide Security of Tenure and comparable Redress. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 143-150.

Maloa, Mamogaudi Bigman: Sugar Cane: A Case as Development Crop in South Africa. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 30.09.2001, (http://www.sarpn.org.za/Event20Papers/Land/20010605Maloa.pdf), 12 S.

Mann, Michelle M.: Women´s Access to Land in the former Bantustans. Constitutional Conflict, Customary Law, Democratisation and the Role of the State. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 15 (2000), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 47 S.

Mather, Charles: South African Agriculture and Rural Livelihoods in the Era of liberalisation. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 151-162.

May, Julian: The Structure and Composition of Rural Poverty and Livelihoods in South Africa. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 21-34.

May, Julian/Stevens, Thildé/Stols, Annareth: Monitoring the Impact of Land Reform on Quality of Life: A South African Case Study. In: CSDS Working Paper 31 (2000), Centre for Social Development Studies (CSDS), University of Natal, Durban, 15 S.

Mbongwa, Masiphula/van den Brink, Rogier/van Zyl, Johan: Evolution of the agrarian Structure in South Africa. In: van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa. Policies, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996, S. 36-63.

Meer, Shamim: Gender and Land Rights. The Struggle over Resources in Post-Apartheid South Africa. In: IDS Bulletin, 28 (1997) 3, Institute for Development Studies, University of Sussex, S. 133-155.

Melber, Henning: Landfrage im südlichen Afrika. In: Afrika Süd 4 (2000), S. 23-24.

Mngxitama, Andile: Farm Dwellers: Citizens without Rights, the unfinished National Question. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 30.09.2001, (http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010605Mngxitama.pdf), 19 S.

Möllers, Hein: Warten auf Landreform. In: Afrika Süd (2000) 4, S. 25-27.

Moore, David: Is the Land the Economy and the Economy the Land? Primitive Accumulation in Zimbabwe. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 2, S. 253-266.

Morgenrath, Birgit: Im Schatten der Marktwirtschaft. Der informelle Sektor als Hoffnungsträger? In: Blätter des Informationszentrums Dritte Welt 212 (1996), S. 9-10.

Morris, M. L.: The Development of Capitalism in South African Agriculture: Class Struggles in the Countryside. In: Economy and Society 5 (1976) 3, S. 292-343.

Murray, Colin: Land Reform in the Eastern Free State: Policy Dilemmas and Political Conflicts. In: Journal of Peasant Studies 23 (1996) 2/3, S. 209-244.

Ntsebeza, Lungisile: Land Tenure Reform, Traditional Authorities and Rural Local Government in post-apartheid South Africa. Case studies from the Eastern Cape. In: Research Report 3 (1999), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 119 S.

Ntsebeza, Lungisile: Traditional Authorities, Local Government and Land Rights. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 280-305.

Oomen, Barbara: „We must now go back to our History"; Retraditionalisation in a Northern Province Chieftaincy. In: African Studies 59 (2000) 1, S. 71-95.

Piazolo, Marc: Südafrika: Wachstumsmotor des südlichen Afrika? In: Afrika Spectrum 31 (1996) 3, S. 255-275.

Porter, Gina/Phillips-Howard, Kevin: Agricultural Issues in the Former Homelands of South Africa: the Transkei. In: Review of African Political Economy 72 (1997), S. 185-202.

Roberts, S.: Understanding the Effects of Trade Policy Reform. The Case of South Africa. In: South African Journal of Economics 68 (2000) 4, S. 607-638.

Schirmer, Stefan: Policy Visions and Historical Realities: Land Reform in the Context of Recent Agricultural Developments. In: African Studies 59 (2000) 1, S. 143-167.

Schmidt, Reinhard H.: „Kleine-Leute-Banken" – Neugründung als Konzept im Bereich der Mikrofinanz. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (2000) 11, S. 319-321.

Seekings, Jeremy/Nattrass, Nicoli: Class, Distribution and Redistribution in Post-Apartheid South Africa. Vortrag bei: DPRU/FES-Conference: Labour Markets and Poverty in South Africa. Johannesburg 15./16.11.2001. Development Policy Research Unit (DPRU), University of Cape Town/Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Stand: 15.10.2001, (http://www.uct.ac.za/depts/dpru/seekings%20&%20nattrass.pdf), 37 S.

Shackleton, Sheona E./Shackleton, Charlie C./Cousins, Ben: The economic Value of Land and Natural Resources to Rural Livelihoods: Case Studies from South Africa. In: Cousins, Ben (Hrsg.): At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century. Cape Town/Braamfontein 2000, S. 35-67.

Shaw, Mark/Gastrow, Peter: Stealing the Show? Crime and its Impact in Post-Apartheid South Africa. In: Daedalus 130 (2001) 1, S. 235-258.

Sibanda, Sipho: Land Reform and Poverty Alleviation in South Africa. Vortrag bei: SARPN-Conference: Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa. Pretoria 04./05.06.2001. Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Human Sciences Research Council. Stand: 30.09.2001,
(http://www.sarpn.org.za/Event%20Papers/Land/20010604Sibanda.pdf), 10 S.

Slater, Rachel: De-Industralisation, Multiple Livelihoods and Identity: Tracking Social Change in Qwaqwa, South Africa. In: Journal of Contemporary African Studies 19 (2001) 1, S. 81-92.

Turner, Stephen: Land Rights and Land Administration in the Herschel and Maluti Districts, Eastern Cape. In: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa Occasional Paper Series 10 (1999), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, 22 S.

Turner, Stephen/Ibsen, Hilde: Land and Agrarian Reform in South Africa. A Status Report. In: Research Report 6 (2000), Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, University of the Western Cape, S. 52.

Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans: Introduction. In: Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa: Politics, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996, S. 3-17.

Van Zyl, Johan/McKenzie, Craig/Kirsten, Johann: Natural Resource Management Issues in Rural South Africa. In: Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa: Politics, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996, S. 236-258.

Van Zyl, Johan: The Farm Size-Efficiency Relationship. In: Van Zyl, Johan/Kirsten, Johann/Binswanger, Hans P. (Hrsg.): Agricultural Land Reform in South Africa: Politics, Markets and Mechanisms. Cape Town 1996, S. 259-309.

Webster, Eddie: The Politics of Economic Reform. Trade Unions and Democratization in South Africa. In: Journal of Contemporary African Studies 16 (1998) 1, S. 39-64.

Weiner, Daniel/Levin, Richard: Land and Agrarian Transition in South Africa. In: Antipode 23 (1991) 1, S. 92-120.

Williams, Gavin. Setting the Agenda: A Critique of the World Bank´s Rural Restructuring Programme for South Africa. In: Journal of Southern African Studies 22 (1996) [a] 1, S. 139-166.

Williams, Gavin: Transforming Labour Tenants. In: Lipton, Michael/Ellis, Frank/Lipton, Merle (Hrsg.): Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa. Vol. 2: KwaZulu-Natal and Northern Province. Durban 1996 [b], S. 215-238.

Williams, Gavin/Ewert, Joachim/Hamann, Johann/Vink, Nick: Liberalizing Markets and Reforming Land in South Africa. In: Journal of Contemporary African Studies 16 (1998) 1, S. 65-94.

Winberg, Marlene: Der Anfang der Landreform. In: Afrika Süd (1994) 6, S. 27-28.

Zimmerman, Frederick J.: Barriers to Participation of the Poor in South Africa´s Land Redistribution. In: World Development 28 (2000) 8, S. 1439-1460.

3 Internet

Department of Land Affairs: Background to Restitution of Agriculture. In: Department of Land Affairs Homepage o. D. Stand: 26.01.2002,
(http://land.pwv.gov.za/Restitution/BACKGROU.RES.htm).

Department of Land Affairs: 2001 Media Briefing. In: Department of Land Affairs Homepage vom 06.12.2001. Stand: 18.02.2002,

(http://land.pwv.gov.za/News/2000%20media%20briefing_files/slide05htm).
Department of Land Affairs: Total Number of Restitution Claims Received. In: Department of Land Affairs Homepage vom 10.01.2002. Stand: 26.01.2002, (http://land.pwv.gov.za/Restitution/new_stats_rest_graph. htm).
Du Preez, Max: Farm Killings must simply stop. In: The Star Homepage vom 27.06.2001. Stand: 19.07.2001,
(http://www.iol.co.za/general/newsprint.php3?art_id=thestar993675363 410).
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: Bodenrecht und Bodenordnung – Ein Orientierungsrahmen. In: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit Homepage von 1998. Stand: 14.12.2001, (http://www.gtz.de/lamin/deutsch/boden/b00.html).
Hartnack, Michael: Mugabe to `tough it out´ In: Daily Mail & Guardian vom 10.12.2001. Stand: 10.12.2001, (http://www.mg.co.za/mg/za/archive/2001dec/features/10dec-zim.html).
Hlatshwayo, Zakes: Losing Patience with slow Pace of Reform. In: National Land Committee Homepage vom 15.07.2001. Stand: 11.12.2001,
(http://www.nlc.co.za/pubs/pressbd015jul.htm).
Institute for Security Studies (ISS): Criminal Justice Monitor. In: Nedbank ISS Crime Index 5 (2001) 4. Institute for Security Studies Homepage. Stand: 27.11.2001, (http://www.iss.co.za/Pubs/Crime%20Index/ 01Vol5No4/CJM.html).
Jacobs, Sean: Land reform. In: epolitics 16 (2000), 05.06.2000. Political Information and Monitoring Service. Institute for Democracy for Democracy in South Africa Homepage. Stand: 24.10.2001,
(http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=2&art_id=837).
Mbeki, Thabo: Strong Support from all Sides for meaningful Land Reform. Letter from the President. In: ANC Today 1 (2001) 19, 1-7 June. ANC Homepage. Stand: 27.01.2002, (http://www.anc.org.za/ancdocs/anctoday/2001/at19.htm).
Mingo, Chris: The 2002 Land Affairs Budget: Is Land Reform on Track? In: Institute for Democracy in South Africa Homepage vom 27.02.2002. Stand: 27.02.2002, (http://www.idasa.org.za/budgetday/doc/land-reform-brief/pdffile), 14 S.
Ministry for Agriculture and Land Affairs: Didiza welcomes Court Judgement on Land Invasions. In: Department of Land Affairs Homepage vom 10.07.2001. Stand: 17.01.2002, (http://land.pwv.gov.za/embargo.htm).
National Department of Agriculture: The History of Agriculture. In: National Department of Agriculture Homepage von 2001. Stand: 11.01.2002,
(http://www.nda.agric.za/history/).
World Bank: Countries: South Africa. In: World Bank Homepage vom September 2000. Stand: 13.11.2001, (http://www.worldbank.org/afr/za2.htm).

4 Zeitungen

4.1 Mail & Guardian

Alle Artikel des *Mail & Guardian* entstammen dem Internet-Archiv der südafrikanischen Wochenzeitung. Dieses findet sich unter: http://web.sn.apc.org/wmail/issues.

Cousins, Ben: Zim crisis: Our wake-up Call. In: Mail & Guardian vom 05.05.2000. Stand: 11.12.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000505/NEWS63.html).
Cousins, Ben: Didiza´s Recipe for Disaster. In: Mail & Guardian vom 18.08.2000. Stand: 11.12.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000818/NEWS63.html).
Cousins, Ben: A Return to the Apartheid Era? The new land laws could disempower the poor. In: Mail & Guardian vom 23.11.2001. Stand: 29.11.2001,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011123/OTHER13.html).

Daniels, Glenda: Rural to fight for their Right to Land. In: Mail & Guardian vom 01.06.2001. Stand: 11.12.2001,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/010601/OTHER70. html).
Dickson, Peter/Streek, Barry: Threat of Zim-style Invasions in E Cape. In: Mail & Guardian vom 28.04.2000. Stand: 10.02.2002,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000428/NEWS15.html).
Forrest, Drew: Conflicts triggered by Land Transfer to Chiefs. In: Mail & Guardian vom 23.11.2001 [a]. Stand: 29.11.2001
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011123/OTHER182.html).
Forrest, Drew: Uproar over Land Bill. In: Mail & Guardian vom 23.11.2001 [b]. Stand: 29.11.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011123/OTHER181.html).
Forrest, Drew: ANC and Cosatu reconcile. In: Mail & Guardian vom 25.01.2002. Stand: 29.01.2002, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/020125/OTHER142.html).
Hijazi, Walid/Matlou, Jubie: A strong Base to build upon. In: Mail & Guardian vom 23.11.2001. Stand: 28.11.2001,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011123/OTHER138.html).
Holiday, Anthony: A Second look. In: Mail & Guardian vom 27.07.2001. Stand: 25.10.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/010727/OTHER36.html).
Kariuki, Samuel: Land Reform could widen the Divide. In: Mail & Guardian vom 10.03.2000. Stand: 21.11.2001,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000310/NEWS45.html).
Kindra, Jaspreet: Landless threaten Boycotts, Invasions. In: Mail & Guardian vom 05.05.2000. Stand: 11.12.2001,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000505/NEWS12.html).
Kindra, Jaspreet: Hanekom Appointees shown the Door. In: Mail & Guardian vom 04.08.2000. Stand: 11.10.2001,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000804/NEWS79.html).
Kirsten, Johann: Crossfire: Thoko Didiza is doing the right Thing. In: Mail & Guardian vom 14.04.2000. Stand: 11.12.2001,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000414/NEWS45.html).
Merten, Marianne: Farmgirl loses half a Limb. In: Mail & Guardian vom 10.03.2000. Stand: 30.10.2001, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000310/NEWS24.html).
Merten, Marianne: Cape Fruit Farms go under the Hammer. In: Mail & Guardian vom 27.07.2001. Stand: 25.10.2001,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/010727/OTHER32.html).
Merten, Marianne: Nats jostle for Cabinet Posts. In: Mail & Guardian vom 30.11.2001. Stand: 07.02.2002, (http://www.sn.apc.org/wmail/issues/011130/OTHER98.html).
Streek, Barry: Land Ministry underspends by R1,4-billion. In: Mail & Guardian vom 26.05.2000. Stand: 10.02.2002,
(http://www.sn.apc.org/wmail/issues/000526/NEWS4.html).

4.2 Weitere Publikationen

Bittorf, Susanne: Ein Land vor dem Ruin. Der Feldzug gegen die weißen Farmer hat Simbabwe wirtschaftlich und politisch ins Chaos gestürzt. In: Süddeutsche Zeitung vom 21.02.2002, S. 2.
Räther, Frank: „Wo sollen wir denn wohnen?“ Illegale Landbesetzung am Rande von Johannesburg macht Wohnungsmisere deutlich. In: Sächsische Zeitung vom 10.08.2001, S. 11.
Vogel, Artur K./Grill, Bartholomäus: Mugabes wahres Gesicht. In: Die Zeit vom 06.09.2001, S. 10.
Hausbesetzungen in Südafrika beendet. In: Süddeutsche Zeitung (Autor: sbi) vom 16.07.2001, S. 7.