

## Südafrika: Unwillige Verkäufer

Zahlreiche Zeremonien überall in Südafrika, bei denen neue Eigentümer ihre Besitzurkunde erhalten, erwecken den Anschein, als ob die Landreform schnell voranschreitet. Nach Angaben des *Land Affairs Department* wurde seit 1994 für insgesamt fast 73.000 Landbesitzer, die unter dem Apartheid-Regime ihr Land verloren hatten, der *restitution*-Prozess, die Wiederherstellung ihrer Rechte, abgeschlossen. Das heißt aber nicht, dass es damit über 70.000 neue landbesitzende Bauernfamilien geben würde. Überwiegend handelt es sich um städtische Grundbesitzer. Viele ländliche Ansprüche auf »weißes« Farmland werden hingegen noch bearbeitet, ein langsames, schwieriges Verfahren. In den meisten Fällen erhielten die Geschädigten Geld, nur wenige erhielten ihr Land zurück.

Während der weißen Herrschaft waren Millionen schwarze Bauernfamilien von weiten Teilen des besten Landes vertrieben und in die sogenannten *Homelands* umgesiedelt worden. Mit massiver staatlicher Unterstützung florierten seither die weißen Großfarmen, während in den *Homelands* die Landwirtschaft ohne staatliche Hilfe auskommen musste. Die Selbstversorgungs-Landwirtschaft (*subsistence farming*) brachte zwar genug, um nicht zu verhungern, aber nicht genug, um ohne Arbeit auf den weißen Farmen, im Bergbau oder in den Städten zu überleben. Die Ungleichheit der Landverteilung ist heute nur in Brasilien größer als in Südafrika.

Die *Restitution* ist eine der drei Säulen der Landreform in Südafrika – neben der Wiederherstellung von Landnutzungsrechten (*restoration*) und dem wichtigsten Teil, der Umverteilung (*redistribution*). 30% der landwirtschaftlichen Nutzfläche sollen die weißen Farmer abgeben. Die dadurch erhoffte »Rückkehr der schwarzen Bauern« sollte ursprünglich bis 1999 erfolgen. Die Frist wurde inzwischen bis 2014 verlängert.

Die Forderung nach Umverteilung ist eine zentrale Säule der südafrikanischen Politik. Sie soll sowohl die historische und rassistische Ungleichheit wiedergutmachen, als auch den wachsenden Bedarf der ländlichen und städtischen Armen an Landbesitz befriedigen. Ursprünglich wollte die Befreiungsbewegung ANC die weißen Farmen verstaatlichen, gegebenenfalls sogar ohne Entschädigung. Doch nach dem Sturz des Apartheid-Regimes wurde mit Rücksicht auf die großen Landbesitzer, auf in- und ausländische Investoren und nicht zuletzt durch den Einfluss der Weltbank eine Landreform nach dem Konzept von »Willing buyer, willing seller« eingeleitet. Danach wird nur Land umverteilt, das die Besitzer freiwillig abgeben und zum Marktpreis verkaufen. Der »willige«, aber meist finanziell klamme Käufer bekommt einen kleinen Zuschuss von der Regierung oder einen Kredit.

Allerdings stellte sich schnell heraus, dass es nur wenige »willige Verkäufer« gibt. Und angesichts steil steigender Bodenpreise, in die Höhe getrieben von weißen Farmern, der städtischen Mittelschicht und der kommerziellen Landwirtschaft wie Wein- und Obstbau, reichten die staatlichen Zuschüsse nicht für viele Käufer. Damit existiert weder eine ausreichende zahlungsfähige Nachfrage, noch ein freier Wettbewerbsmarkt, da die wenigen Verkäufer Angebot, Preis und Qualität des Landes, das auf den Markt kommt, bestimmen können. Da die Landpreise zu hoch und die staatlichen Zuschüsse zu niedrig sind, versuchen viele Interessenten, sich zu Gruppen zusammenzuschließen – ein schwieriger, zeitraubender Prozess. Auch die Forderung,

einen Geschäftsplan, einen Landnutzungsplan und eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorzulegen, um Unterstützung durch das *Comprehensive Agricultural Support Programm* zu erhalten, ist für viele Interessenten eine hohe Hürde.

Aufgrund der Hürden und Beschränkungen wurden bis Ende 2005 erst 3% des weißen Landes umverteilt. In zahlreichen Studien wird »das Scheitern der Post-Apartheid-Landreform« konstatiert.<sup>1</sup> Das Programm fördere bestenfalls die Entstehung einer kleinen, neuen Mittelklasse schwarzer kommerzieller Bauern, die zudem dazu gedrängt werden, mit weißen kommerziellen Bauern und dem Agrobusiness zusammenzuarbeiten, etwa als abhängige Vertragsbauern (*contract farming*). Damit reflektiert die Landreform »eine bewusste Abkehr von einer Umverteilung von Land zugunsten der zahlreichen ländlichen Armen, und besonders der ländlichen Frauen«, stellt die Sozialforscherin Susan Tilly fest. Viele Beobachter machen Regierung und Behörden, die durch zu viel Bürokratie und zu wenig Mittel die Umsetzung verzögert hätten, verantwortlich. Tilly und andere sehen den grundlegenden Fehler hingegen im marktwirtschaftlichen Ansatz selbst.<sup>2</sup>

Angesichts des Fehlschlags und unter dem Eindruck der Enteignungen und der Vertreibung von weißen Farmern im benachbarten Simbabwe findet inzwischen eine intensive Diskussion über Alternativen zum Grundsatz der Freiwilligkeit statt. Durch Vorschriften wie »use it or loose it«, Höchstgrenzen für Landbesitz, die Besteuerung von ungenutztem Land und schließlich durch die Enteignung im öffentlichen Interesse könnte die Umverteilung beschleunigt und das Angebot an Land, sprich: der Landmarkt vergrößert werden. Gleichzeitig nimmt der Druck durch eine wachsende organisierte soziale Bewegung nach dem Vorbild der Landlosenbewegung MST in Brasilien zu. Die *Landless Peoples Movement*, die 2001 ins Leben gerufen wurde, droht mit einer Umverteilung durch massenhafte Landbesetzungen. Inzwischen warnt auch der Generalsekretär des mächtigen Gewerkschaftsdachverbandes COSATU, Zwelinzima Vavi: »Wenn wir 2014, nach 20 Jahren Demokratie, das Land nicht umverteilt haben, werden wir uns in der gleichen Situation wiederfinden wie Simbabwe.«<sup>3</sup>

### **Innovative Landreformen?**

Parallel zum Rückgang der finanziellen Mittel für die Landwirtschaft unterstützte die Weltbank seit 1983 auch keine staatlichen Landreformprogramme mehr, da sie nicht in ihr makroökonomisches Strukturanpassungskonzept passten. Anfang der 1990er Jahre taucht die Landreform dann in der Entwicklungspolitik wieder auf, zusammen mit den Konzepten von »armutsorientiertem Wachstum«.<sup>4</sup> Die »neue Welle« von

- 1 Zu den Gründen siehe unter anderem Susan Tilly, *Why do the Landless remain Landless?* (Surplus People Project) 2004; Stephen Greenberg, *The Landless People's Movement and the Failure of Post-Apartheid Land Reform*, in: Richard Ballard, et.a., *Voices of Protest. Social Movements in Post-Apartheid South Africa*, 133-153; Lungisile Ntsebeza; Ruth Hall, *The Land Question in South Africa. The Challenge of Transformation and Redistribution*, 2007
- 2 In einigen Ländern waren umverteilende Landreformen, meist in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit, erfolgreicher, etwa in Tansania, Sambia und Kenia, wo Beschlagnahmung oder Enteignung mit oder ohne Entschädigung durchgeführt wurden. Simbabwe und Namibia folgten dem marktorientierten Ansatz, der in Simbabwe in den ersten Jahren, als er mit einer breiten Landbesetzungsbewegung kombiniert war, zu schnellen Erfolgen führte. Hier lagen die Probleme eher darin, dass die neuen Bauern nicht genug Unterstützung seitens des Staates erhielten, um die einstigen weißen Farmen zu betreiben.
- 3 Zitiert bei Greenberg, *The Landless People's Movement and the Failure of Post-Apartheid Land Reform*, 149
- 4 Zu den Gründen für die »recent reappearance of agrarian neo-populism in the form of ›market-friendly‹ land reform« siehe: Henry Bernstein, *Land Reform: Taking a long(er) view*, in: *Journal*

Landreformen basiert auf dem Konzept einer »marktgestützten Landreform« und wird von der Weltbank zunächst in Ländern mit großen Unterschieden im Landbesitz und dadurch mit einem hohem politischen Konfliktpotenzial erprobt – Brasilien, Kolumbien und Südafrika. Der Ansatz geht davon aus, dass durch marktgestützten Besitzerwechsel und die Einbindung und die freiwillige Beteiligung von Käufer und Verkäufer (»willing buyer, willing seller«) die Kosten und Reibungsverluste einer Umverteilung geringer sind als bei staatlichen, oft bürokratischen Verfahren. Doch das Verfahren ist weniger erfolgreich als die staatlichen Programme in den 1960er und 1970er Jahren; So wurden in Bolivien drei Viertel der landwirtschaftlichen Nutzfläche umverteilt, wovon über 80% der Haushalte profitierten, in Chile, Peru, Mexiko und Philippinen war es etwa die Hälfte des Landes, von der zwischen 20 und 40% der ländlichen Bevölkerung profitierten. Dagegen wurden bei marktgestützten Reformprogrammen in Zimbabwe 16,6%, in Namibia 6% und in Brasilien lediglich 0,4% umverteilt.<sup>5</sup>

*aus: Uwe Hoering, Agrar-Kolonialismus in Afrika. Eine andere Landwirtschaft ist möglich. Hamburg (VSA-Verlag) 2007, S. 85-89*

---

of Agrarian Change, 2002, 2(4):433-463

5 The Unresolved Land Reform Debate: Beyond State-Led or Market-Led Models, 2006, [www.undp.org/povertycentre](http://www.undp.org/povertycentre)