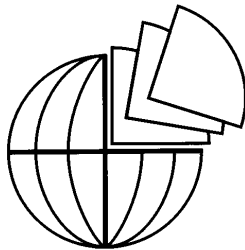


# Landrecht

Perspektiven der Konfliktvermeidung  
im Südlichen Afrika

Ein Symposium  
der Archiv- und Museumsstiftung Wuppertal  
und der Vereinten Evangelischen Mission Wuppertal

herausgegeben von  
Wolfgang Apelt  
und Jochen Motte



foedus-verlag

© foedus-verlag, Wuppertal 2002  
Satz und Titelgestaltung (unter Verwendung einer VEM-eigenen  
»Charte des Rheinischen Missionsgebietes in Südafrika«): *j.s.*  
Druck und buchbinderische Verarbeitung: *j.s.*  
Brekluener Druckerei Manfred Siegel KG  
Printed in Germany  
ISBN 3-932735-37-9

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Landrecht** : Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika ; Ein  
Symposium der Archiv- und Museumsstiftung Wuppertal in Zusammenarbeit mit  
der Vereinten Evangelischen Mission / hrsg. von Wolfgang Apelt und Jochen  
Motte. – Wuppertal : Foedus, 2002  
ISBN 3-932735-37-9

# Inhalt

*Beiträge in deutscher und englischer Sprache*

WOLFGANG APELT / DR. JOCHEN MOTTE

**Vorwort / Foreword** 7

DR. JOCHEN MOTTE

Referent bei der Vereinten Evangelischen Mission in Wuppertal für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung

**Landrecht – Perspektiven der Konfliktvermeidung im südlichen Afrika** 9

CHRISTIAN GRAEFEN

Referent der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ

**Landreforms in a world-wide context** 19

DR. THEOL. ZEPHANJA KAMEETA

Moderator der Vereinten Evangelischen Mission, ehemaliger stellvertretender Parlamentspräsident des Namibischen Parlaments.

**Land Rights issues in Southern Africa with special focus on Namibia** 29

HARALD SIPPEL

Assistent am Lehrstuhl für Zivilrecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung der Universität Bayreuth

**Bodenrecht und Landeigentum in Namibia: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft** 33

DR. WOLFGANG WERNER

Forschungskoodinator bei NEPRU (Namibian Economic Policy Research Unit)

**Land reform and land rights in Namibia** 51

DR. MICHAEL BOLLIG

Professor für Afrikanistik an der Universität Köln

**Probleme kommunalen Ressourcenmanagements in ländlichen Gemeinschaften des südlichen Afrika: Transformation des Bodenrechts zwischen Staat, Markt und lokaler Gemeinschaft** 73

DR. HENNING MELBER

Forschungsdirektor beim Nordischen Afrikanischen Institut Uppsala

**The Issue of Land in Southern Africa**

89

Alle deutschsprachigen Beiträgen bieten am Ende ein englisches, alle englischsprachigen ein deutsches »Summary«; der Beitrag von Dr. Jochen Motte liegt in deutsch und englisch vor.

# Vorwort

Die Frage der gerechten Landverteilung ist in vielen Ländern der Welt zu einem wichtigen Thema geworden. Die Gründung von Kolonien durch die europäischen Länder, besonders im Südlichen Afrika, und die Besiedlung durch die Europäer haben zu Problemen und Konflikten in der Landfrage geführt. Die Ereignisse in Zimbabwe zeigen, wie diese Vergangenheit zu heutigen Konflikten führen kann.

Ein Symposium der *Archiv- und Museumsstiftung Wuppertal* in Zusammenarbeit mit der *Vereinten Evangelischen Mission* (VEM) hat sich im Mai 2001 deshalb mit dem Landrecht im Südlichen Afrika und möglichen Perspektiven von Konfliktvermeidung befasst.

Ziel war es, die Landrechtsproblematik als politische Fragestellung wahr zu nehmen und zu diskutieren, ob und wie die deutsche Außenpolitik zur Konfliktvermeidung beitragen kann.

Die Bundesrepublik Deutschland hat besondere historische Beziehungen zu Namibia; das heutige Namibia war bis zum ersten Weltkrieg Kolonie des Deutschen Reiches.

Die *Vereinte Evangelische Mission* als Nachfolgerin der Rheinischen Mission hat seit 1842 auf dem Gebiet des heutigen Namibias gearbeitet; eine ihrer Mitgliedskirchen ist die *Evangelische Lutherische Kirche in der Republik Namibia*.

Die *Archiv- und Museumsstiftung Wuppertal* wurde 1998 von der VEM gegründet. Ihre Aufgabe ist es, die Archiv- und Museumsbestände der Vereinten Evangelischen Mission für Wissenschaft, Forschung und Lehre zu sammeln, zu sichern und zu erschließen, sowie Anstöße für aktuelle Diskussionen zu den Ländern und Regionen zu geben, die mit der Arbeit der VEM verbunden sind.

Wir danken allen Beteiligten an dem Symposium, besonders aber den Evangelischen Kirchen im Rheinland und in Westfalen für finanzielle Unterstützung.

*Jochen Motte*  
*Wolfgang Apelt*



# Landrecht – Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika

JOCHEN MOTTE

## **Die Landrechtsfrage in Namibia als Herausforderung und Verpflichtung für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik**

An Krisenherden herrscht in Afrika wahrlich kein Mangel und es wäre wohl zuviel verlangt, erwartete man von deutscher Afrikapolitik politische Initiative und konzeptionelle Antworten auf alle regionalen Konflikte und Katastrophen, die diesen Kontinent und die dort lebenden Menschen in ihrer Entwicklung vom Rest der Welt auf Dauer abzuschneiden drohen.

Zu Recht hat Außenminister Joschka Fischer bei seiner ersten Afrikareise im März 2000 betont, »dass ein Gesamtkonzept von Kairo bis Kapstadt, ein Pauschalansatz der deutschen Afrikapolitik ... wenig Sinn macht. Unser Ziel muss vielmehr sein« so Fischer, »differenzierte länder- und regionalspezifische Antworten zu entwickeln«.

Es sei dahingestellt, ob die deutsche Afrikapolitik diesen Anspruch einlöst. Er gilt erst recht für die Regionen und Länder in Afrika, zu denen besondere historische Beziehungen bestehen. Aus ihnen leitet sich eine besondere politische Verantwortung ab, die sich den Zielen der Konfliktprävention und des Schutzes der Menschenrechte verpflichtet weiß.

Namibia ist eines der wenigen afrikanischen Länder, zu denen eine solche historische Beziehung besteht. Diese wurde maßgeblich durch die koloniale Vergangenheit in den Jahren 1884 bis 1915 begründet. Erst 1990 wurde die unabhängige Republik Namibia gegründet. Die Spuren der Kolonialgeschichte und der Apartheid prägen das Land bis heute. Dies gilt im Besonderen für die Landfrage. Eines der bis heute ungelösten Probleme ist die extrem ungleiche Verteilung des Landes zwischen weißen Farmern und der schwarzen Bevölkerung. Immer noch sind 30,5 Millionen Hektar Land im Besitz von etwa 4000 kommerziellen weißen Farmern. Nur 2,2 Millionen Hektar werden demgegenüber von schätzungsweise 200 schwarzen Farmern bewirtschaftet.

Mit Beginn der durch die Regierung geduldeten gewaltsamen Enteignung weißer Farmer in Simbabwe hat die Landfrage auch in Südafrika und Namibia an politischer Brisanz gewonnen. Im Sommer 2001 kam es zu ersten illegalen Landbesetzungen in

Südafrika. Ein Jahr zuvor schon hatte der simbabwische Präsident Mugabe bei einem Besuch in Namibia die namibischen Landarbeiter dazu aufgerufen, Farmen zu besetzen, die sich im Besitz von weißen Farmern befinden. Fortschritte in der Landneuverteilung in Namibia sind dringender denn je, will man langfristig eine ähnliche Entwicklung wie in Simbabwe verhindern.

Auf einem Symposium der »Archiv und Museumsstiftung Wuppertal« bei der Vereinten Evangelischen Mission am 17. und 18. Mai 2001 wurde deutlich, dass es für die Frage der Durchführung einer von allen Seiten als notwendig erachteten Landreform keine einfachen Lösungen gibt. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang u.a. auf

- die unterschiedlichen Bodenrechtsverhältnisse innerhalb des Landes;
- die aufgrund der geringen Niederschlagsmengen ausschließlich für extensive Landwirtschaft geeigneten Böden in weiten Teilen des in Privatbesitz befindlichen Landes;
- Fragen im Zusammenhang mit der Gestaltung eines Redistributionsprozesses wie beispielsweise die Auswahl von möglichen Nutznießern einer Landumverteilung, die Qualifikation und finanziellen Voraussetzungen der möglichen Begünstigten und die Finanzierung einer Landreform;
- die eher als gering einzuschätzenden Implikationen einer Landreform im Bereich des privaten Sektors für die gesamtwirtschaftliche und soziale Entwicklung Namibias;
- das politische Interesse und die Möglichkeiten der Regierung bei der Durchführung einer Landreform.

Auch wenn der überwiegende Teil der Bevölkerung im Norden Namibias nie von Enteignung und Vertreibung betroffen gewesen sein mag und an vielen Orten im Land unterschiedlich ausgeprägte kommunale Landrechte mit Formen privaten Besitzes koexistieren, so verliert dennoch die Aufgabe einer Redistribution von Land in Privatbesitz nichts von ihrer Dringlichkeit. Anders formuliert: Es mag sein, dass aus entwicklungs- und agropolitischer Perspektive die Frage der Landumverteilung ein zu vernachlässigendes Problem im Gesamtzusammenhang der Frage von Landreform und Landnutzung darstellt. Es mag sogar sein, dass dem privaten landwirtschaftlichen Sektor in Namibia aus developmentspolitischer Perspektive auf dem Hintergrund der geringen Niederschlagsmengen und der fortschreitenden Urbanisierung nur geringe Priorität im Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes einzuräumen ist.

Dennoch wäre es ein Fehler, die Frage der Landumverteilung als eine nicht vordringliche Aufgabe einzustufen. Das Missverhältnis von 4000 Farmen in Privatbesitz von weißen gegenüber 200 schwarzen Farmern ist angesichts der betroffenen riesigen Flächen so krass, dass es einer möglichst schnellen Lösung oder wenigstens Entschärfung des damit verbundenen Konfliktes bedarf. Anderenfalls besteht die



Gefahr, dass die Frage des Landbesitzes mit allen unkalkulierbaren Folgen politisch jederzeit instrumentalisiert werden kann. Auswirkungen auf alle Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit und Förderung wären die unausweichliche Folge. Insofern ist auch aus entwicklungspolitischer Perspektive der Reform des Landbesitzes in Namibia eine entscheidende Bedeutung für die zukünftige Entwicklung des ganzen Landes beizumessen.

Die sich aus dieser Situation ergebende Frage nach den Konsequenzen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik gegenüber Namibia kann, wie oben erwähnt, nicht unabhängig von der besonderen historisch begründeten Verantwortung Deutschlands gegenüber Namibia gestellt werden.

Im Jahr 2004 jährt sich zum hundertsten ;Mal das Massaker der deutschen Kolonialtruppen am Volk der Hereros. Schon in den Jahren vor 1904 waren insbesondere Hereros und Nama von Landverdrängung betroffen. Dass dies nicht nur aus heutiger Perspektive als Unrecht und Menschenrechtsverletzung wahrgenommen wurde, macht der Bericht des damaligen Inspektors der Rheinischen Mission, Johannes Spiecker, von 1903 deutlich. So äußerte er sich zum Verhalten der deutschen Siedler wie folgt:

*»Bei nicht wenigen Ansiedlern besteht aber das Bestreben, dieselben [die Eingeborenen] sich dienstbar zu machen. Ihnen gegenüber ist es daher die ernste Pflicht unserer Mission, die Menschenrechte der Farbigen in jeder nur möglichen Weise zu schützen. Dahin gehört auch die so viel erörterte Landfrage. Es muss unser Bestreben sein, den Eingeborenen soviel Land sicher zu stellen, dass sie darauf mit ihren schon sehr zusammengeschmolzenen Herden leben können. Dass diese Aufgabe indes nicht leicht, ja vielleicht aussichtslos ist, wenigstens in manchen Teilen des Landes, braucht nur angedeutet zu werden«*

(Johannes Spiecker, Rheinische Missionsarbeit 1828-1903. Gedenkbuch zum 75-jährigen Jubiläum der Rheinischen Mission, 1903, S. 204).

Im Anschluss an die grausame Niederschlagung des Aufstandes der Herero kam es zu einer weitgehenden Entrechtung und Enteignung der Herero und Nama. Das von der deutschen Kolonialregierung enteignete Land wurde an Soldaten der Schutzmacht und Kolonisten aus Europa veräußert. Die für weite Teile Namibias andauernden ungleichen Landbesitzverhältnisse zwischen weißen und schwarzen Farmern sind im Wesentlichen auf die damaligen Ereignisse zurückzuführen.

Auch wenn die Frage einer rechtlichen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf eine Entschädigung der betroffenen Volksgruppen umstritten ist, wird niemand eine moralische Verantwortung Deutschlands ernsthaft in Frage stellen können. Diesbezüglich bemerkt Dr. Zephania Kameeta, ehemaliger Stellvertretender Parlamentspräsident Namibias und jetziger Moderator der Vereinten Evangelischen Mission:

*»Land rights are indeed human rights, and the taking away of land from the people by force is a grave violation of human rights ... People were killed and their*

*land was taken away from them and as long as this question is not properly addressed, the prospect of conflict will remain a threat to peace in that part of the world. This is a matter of great urgency which shall not be postponed for tomorrow but addressed now.»*

Die Frage der Landreform in Namibia muss von Namibia und der namibischen Regierung bzw. dem namibischen Parlament selbstverantwortlich gelöst werden. Zu Recht ist an die Adresse der namibischen Regierung die Frage zu richten, ob die an die Bundesregierung gerichtete Bitte um finanzielle Hilfe bei der Umsetzung einer künftigen Landreform nicht durch das militärische Engagement Namibias im Kongo-Konflikt und die damit verbundenen Kosten belastet wird.

Deutsche Außen- und Entwicklungspolitik, die sich einerseits zu historischer Verantwortung bekennt und andererseits dem Ziel des Menschenrechtsschutzes und der Konfliktprävention verpflichtet weiß, sollte ihrerseits einen Beitrag zur Lösung der Landfrage leisten. Dabei ist es notwendig, dass dies auf der Grundlage eines klaren Bekenntnisses zu der besonderen historisch begründeten Verantwortung Deutschlands gegenüber Namibia geschieht. Es ist bedauerlich dass die Bundesregierung in Abweichung zum Bundestagsbeschluss aus dem Jahre 1990 nur noch von »besonderen Beziehungen« spricht, die zu Namibia bestehen. Die Bundesregierung sollte gerade im Blick auf das Jahr 2004 uneingeschränkt die vom Deutschen Bundestag beschlossene Sprachregelung anerkennen und die Verantwortung für die Verbrechen gegenüber dem Volk der Hereros eingestehen, die deutsche Schutztruppen im Namen der deutschen Reichsregierung bei der Niederschlagung des Hereroaufstandes begangen haben.

Es ist zu begrüßen, dass zur Frage der Landreform zwischen Deutschland und Namibia Gespräche auf Regierungsebene stattgefunden haben und weitere vereinbart sind. Dabei hat die Bundesregierung ihre Unterstützung für die Umsetzung eines von der namibischen Regierung angekündigten Konzepts zur Landreform und eine entsprechende Initiative im Rahmen der EU angekündigt.

Die Bundesregierung ist zu fragen, ob das von ihr unterstützte und geforderte Prinzip »willing buyer – willing seller« in der bestehenden Form eine wirkliche Perspektive zur langfristigen Änderung der ungleichen Landbesitzverhältnisse zwischen Weißen und Schwarzen eröffnet. Bestimmte Mindestanforderungen an die Nutzung von Land, das sich in Privateigentum befindet, sollten dabei nicht zum Tabu erklärt werden.

Zwar ist Namibia Schwerpunktland deutscher Entwicklungshilfe. Die Kürzung der Zusagen für Namibia von 60 Millionen DM im Jahr 2000 auf 31,2 Millionen DM macht deutlich, auf was für einem niedrigen Niveau sich die Leistungen inzwischen bewegen. Nach der drastischen Kürzung des Entwicklungshilfeetats für das Jahr 2002 ist ein weiterer Rückgang der Hilfe für Namibia zu befürchten. Angesichts dieser Situation ist es wenig überzeugend, wenn die Bundesregierung den besonderen

Stellenwert der deutsch-namibischen Beziehungen betont und Solidarität bei der Lösung von Problemen und der Konfliktprävention versichert.

Falls – was zu hoffen ist – die Namibische Regierung geeignete Vorschläge zur Durchführung einer Landreform vorlegt, steht die Bundesregierung in der Pflicht, einen besonderen finanziellen Beitrag zu leisten und zwar unabhängig von möglichen Hilfen, die darüber hinaus durch die EU gewährt werden können.

Die hier veröffentlichten Untersuchungen, Anregungen und Vorschläge aus dem Bereich von Wissenschaft und Kirchen richten sich insbesondere an die für Außen- und Entwicklungspolitik Verantwortlichen in Deutschland. Teilnehmer des Symposiums aus Namibia betonten darüber hinaus, dass Kirchen und Nicht-Regierungs-Organisationen in Namibia sich stärker als bisher an der Diskussion um die Landreform beteiligen sollten. Gerade die Kirchen sollten einen Beitrag zur friedlichen Lösung der Landfrage leisten. Zu begrüßen wäre, wenn von dem an die deutsche Öffentlichkeit gerichteten Symposium zu »Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika« auch Anstöße zur weiteren Diskussion dieses Themas durch Kirchen und Zivilgesellschaft in Namibia ausgehen würden.

## **In diesem Beitrag enthaltene Anregungen und Forderungen an die Bundesregierung**

*Gegenüber der Republik Namibia sollte die Bundesregierung*

- 1. die historische Mitverantwortung der Deutschen für die ungleiche Verteilung von privatem Land in Namibia anerkennen und aktiv Konfliktprävention und Menschenrechtspolitik gestalten;*
- 2. die Bemühungen bei der Ausarbeitung eines geeigneten Konzeptes zur Beschleunigung der Landreform unterstützen und dabei das Konzept »willing buyer – willing seller« kritisch prüfen;*
- 3. die Entwicklungshilfe in den kommenden Jahren nicht noch weiter kürzen;*
- 4. bei der Durchführung der Landreform großzügige technische und finanzielle Hilfe leisten.*

*Gegenüber dem Volk der Herero und anderen durch die Deutsche Kolonialverwaltung in besonderer Weise diskriminierten Volksgruppen sollte die Bundesregierung bis zum Jahre 2004, hundert Jahre nach der Niederschlagung des Hereroaufstandes, die Verantwortung für die Verbrechen gegenüber dem Volk der Hereros eingestehen und darüber hinaus anerkennen, dass neben den Hereros auch andere Volksgruppen, die im deutschen Kolonialgebiet lebten, Opfer von Diskriminierung und Rassismus der Kolonialverwaltung wurden.*

# Land Rights – Prospects for conflict prevention in Southern Africa

JOCHEN MOTTE

## **The issue of land rights in Namibia as a challenge to, and the responsibility of, German foreign and development policy.**

There is certainly no shortage of trouble spots in Africa and it would be asking too much to expect official German policy on Africa to provide political initiatives and conceptual solutions for all the regional conflicts and catastrophes, which threaten, in the long term, to isolate the development of this huge continent and all its people from the rest of the world.

During his visit to Africa in March 2000, the German Foreign Minister, Joschka Fischer, was quite right in stressing »that a comprehensive concept from Cairo to Cape Town, an all-inclusive implementation of German policy on Africa ... would not make much sense. Our goal must be more a matter of developing specific solutions, which are relevant to each of the different countries and regions.«

It remains to be seen if German policy on Africa can meet this challenge, which, above all, relates to those regions and countries in Africa with which Germany has specific historical relations. These have given rise to a specific kind of political responsibility, which is aware of its commitments to the goals of conflict prevention and the preservation of human rights.

Namibia is one of the few African countries, with which such a historical relationship exists. This is primarily rooted in the colonisation of the country in the period from 1884 to 1915. The independent Republic of Namibia only came into being as recently as 1990. Up to the present day, traces of its colonial history and of Apartheid have had a deep impact on the country. This is especially true of the land issue. One of the problems that have not been resolved up to now, is the extremely unjust distribution of land between white farmers and the black population. 30.5 million hectares of land are still owned by 4,000 white commercial farmers. In contrast, only 2.2 million hectares are in the hands of around 200 black farmers. Since the beginning of the violent expropriation of land from white farmers in Zimbabwe, which was tolerated by the government, the land issue has also become a burning political issue in South Africa and Namibia. This led to the first illegal land occupation in South Africa dur-

ing the summer of 2001. On a visit to Namibia a year ago, President Mugabe of Zimbabwe called on Namibian land workers to occupy white-owned farms. Progress in land redistribution in Namibia is more urgent than ever if a course of events similar to that experienced in Zimbabwe is to be prevented in the long-term.

At a symposium of the Archive and Museum Foundation Wuppertal at the United Evangelical Mission on the 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> of May 2001, it was quite apparent that there were no easy solutions to implementing land reform, regarded as a necessity by all sides. In relation to this, attention was drawn to a number of different aspects, including:

- the different land rights' situations within the country;
- the amount of privately-owned land in large areas of the country, which, due to low annual rainfall, is used exclusively for extensive agriculture;
- issues relating to constructing a redistribution process, such as the selection of possible beneficiaries of a redistribution of land, the qualification and financial preconditions of possible beneficiaries and the financing of land reform;
- the implications (reckoned to be minor) of land reform within the private sector for the economic and social development of Namibia as a whole;
- the political interest and the opportunities available to the government in the implementation of land reform.

Even if the majority of the people living in northern Namibia have never been affected by expropriation and eviction, and various types of communal land rights co-exist alongside forms of private ownership in many parts of the country, this does not diminish the urgency of the task of redistributing privately owned land. In other words: it may well be, that, from development and agrarian policy perspectives, the issue of land redistribution is viewed as a problem, which has been neglected in the overall context of the issues of land reform and land use. It may also be the case that, from the perspective of development policy, the private agricultural sector in Namibia, in view of the extremely low rainfall and increasing urbanisation, is regarded as a low priority vis-à-vis job creation and the economic development of the country.

However, it would be a mistake to perceive the question of land redistribution as a non-urgent matter. The incongruity of the 4,000 farms privately owned by white farmers compared with the 200 farms owned by black farmers is, considering the huge area of land concerned, so crass, that it is essential that this issue is resolved as swiftly as possible, or at least for the conflict to be defused. Otherwise, there is a danger that the issue of land ownership could, at any time, be manipulated as a political tool, with all the incalculable consequences associated with this. One unavoidable consequence would be the effect on all areas of development work and development aid. In this respect, the reform of land ownership in Namibia, from a development perspective, is to be regarded as having decisive significance for the future development of the country as a whole.

The question, which arises out of this situation, as to the consequences for German foreign and development policy in relation to Namibia cannot, as noted above, be explored independently of Germany's specific historically based responsibility towards Namibia.

The year 2004 marks the one-hundredth anniversary of the massacre of the Herero people by German colonial troops. Even before 1904, the Hereros and Nama were particularly badly hit by land expulsion. But as the 1903 report of the inspector of the Rhenish Mission at that time, Johannes Spiecker, clearly illustrates, it is not only our present day viewpoint that looks on this as being a matter of great injustice and a violation of human rights. He commented on the behaviour of the German settlers as follows:

*»Not a small number of the settlers, though, have the intention of making the same ones [the natives] serve their purpose. As regards these people, it is the solemn duty of our mission to protect the human rights of the coloured population in every way possible. This also encompasses the much talked about land issue. Our goal must be to place as much land as necessary at the disposal of the natives, so that they can live there with their already greatly dwindled herds. However, it needs only to be intimated that this task is not easy, and, at least in some parts of the country, is perhaps even without any hope of success.«*

(Johannes Spiecker, Rheinische Missionsarbeit 1828-1903. Gedenkbuch zum 75-jährigen Jubiläum der Rheinischen Mission, 1903, S. 204/Commemorative Book to mark the 75<sup>th</sup> Anniversary of the Rhenish Mission, 1903, p. 204).

Following the gruesome suppression of the Herero insurrection, there was a sweeping deprivation of the rights of the Herero and Nama people and expropriation of their land. The land seized by the colonial government was handed over to soldiers of the protective power and to colonists from Europe. Across vast areas of Namibia, the continuing unjust balance of land ownership between white and black farmers can essentially be traced back to the events of that period.

Even if there is some dispute about Germany's legal responsibility to pay compensation to the ethnic groups concerned, no one can seriously question that Germany has a moral responsibility. Referring to this, Dr Zephania Kameeta, former deputy speaker of the Namibian Parliament and current Moderator of the United Evangelical Mission stated,

*»Land rights are indeed human rights, and the taking away of land from the people by force is a grave violation of human rights ... People were killed and their land was taken away from them, and as long as this question is not properly addressed, the prospect of conflict will remain a threat to peace in that part of the world. This is a matter of great urgency, which shall not be postponed for tomorrow, but addressed now.«*

Namibia and the Namibian government/Namibian parliament must be prepared

to bear responsibility for the resolution of the nation's land reform problem. It is right and proper for the Namibian government to be questioned if its appeal to the German government for financial aid to implement future land reform will not in fact be encumbered by Namibia's military involvement in the Congo conflict and the associated costs of this involvement.

German foreign and development policy, which, on the one hand, acknowledges its historical responsibility, and, on the other, is aware of its commitments to the goals of safeguarding human rights and of conflict prevention, should, for its part, make some kind of contribution to resolving the land issue. It is essential that this is done on the basis of a clear acknowledgement of Germany's specific historically grounded responsibility towards Namibia. It is regrettable that the German government, in a departure from the decision of the lower house of parliament in 1990, continues to refer only to the »special relationship« it has with Namibia. Especially in view of the anniversary to be marked in 2004, the German government should, unreservedly, acknowledge the exact phraseology contained in the decision of the lower house of parliament and admit responsibility for the crimes, committed by the German protective troops in the name of the government of the German Reich, against the Herero people during the suppression of the Herero insurrection.

It is very welcome to see that discussions on the land reform issue have been held between Germany and Namibia at governmental level and that there has been an agreement to hold further talks. During these discussions, the German government declared its support for the implementation of the land reform concept announced by the Namibian government and the corresponding EU initiative.

Questions must be asked of the German government if the principle of »willing buyer – willing seller«, which it supports and promotes, offers, in its existing form, genuine prospects for a long-term change in the unjust distribution of land ownership between whites and blacks. Specific minimum requirements on the use of privately owned land should not be declared taboo.

Namibia may well be the priority in terms of German development aid, but the reduction of the amount promised to Namibia, from 60 Million German Marks in 2000 to 31.2 million in 2001, clearly demonstrates the low level at which such contributions are set. After the drastic reduction in the development aid budget for the year 2002, a further reduction in aid for Namibia is to be feared. In view of this, it is not particularly convincing when the German government emphasises the special value it places on the relationship between Germany and Namibia, and guarantees its solidarity in the resolution of problems and in conflict prevention.

In case – and this is something to be hoped – the Namibian government should present suitable proposals for the implementation of land reform, the German government is duty-bound to make a special financial contribution and, indeed, to do so independently of any aid guaranteed over and above this by the EU.

The research papers, impulses and proposals published here in the fields of science and church are addressed to those responsible for foreign and development policy in Germany. Participants at the symposium from Namibia stressed, over and above this, that churches and non-governmental organisations in Namibia should make a greater contribution to the land reform discussion than previously. The churches, especially, should contribute to the peaceful resolution of the land issue. It would be most welcome if the symposium on »Perspectives for Conflict Prevention in Southern Africa« directed to the German public, would give rise to impulses for further discussion on this issue by the churches and civil society in Namibia.

## **Suggestions and demands contained in this paper to be addressed to the German government**

*In relation to the Republic of Namibia, the German government should*

- 1. acknowledge the historical responsibility of Germans for the unjust distribution of private land in Namibia and actively develop conflict prevention and human rights policy;*
- 2. support the efforts to devise an appropriate concept to accelerate the process of land reform, and at the same time critically examine the concept of »willing buyer - willing seller«, with the intention of broadening it through further possible land distribution measures;*
- 3. not reduce development aid even further in the coming years;*
- 4. provide generous technical and financial aid during the implementation of land reform.*

*In relation to the Herero people and other groups especially affected by discrimination by the German colonial administration the German government should*

*by the year 2004, one hundred years after the suppression of the Herero insurrection, admit responsibility for the offence perpetrated against the Hereros and, furthermore, acknowledge that, besides the Hereros, other ethnic groups living in the colonial territories were also victims of the discrimination and racism of the colonial administration.*



# Landreform in a world-wide context

CHRISTIAN GRAEFEN

## Background on Land Reforms

Agriculture continues to be the backbone of the well-being of people in particular in poorer countries, which is often neglected in the industrialised world. An estimated 45% of the world's population still makes it living primarily from agriculture, depending directly on land (and water) as primary resources for their income, security and status. In many least and less developed countries and – more recently – in economies in transition, these agricultural families still constitute a substantial majority of the population. However, great numbers of these agricultural families lack a stable and predictable relationship to the land they farm, depend on highly fragmented parcels, and thus face serious economic insecurity and uneconomic scales of production units. It is of paramount importance to improve that relationship within the overall improvement of rural development. Agrarian reform remains both in industrialised, transformation and developing countries the major policy to improve a given rural area, region or sub-region.

Land tenure problems are gaining in importance world-wide. The high population pressure, increase in resource degradation, region-specific food shortages, transformation of political systems, violent regional and supra-regional resource conflicts and »land grabbing« by the urban and rural elite as well as by the poor have brought the land issue to the public's view.

The conflicts between different user groups such as crop farmers, mobile livestock keepers and forest users, and between the indigenous population and immigrants or urban dwellers and agriculturists are thus intensified.

In view of rapidly growing cities and sectoral change with a declining contribution from agriculture to the national product and employment, the change of land use from cropland to other forms is increasing rapidly.

In less developed countries, roughly 100 million farming households comprising of about 500 million people lack ownership or more robust leasehold titles to the land they cultivate. As tenant farmers and seasonal labourers they have usually little security of possession, depending from season to season on their landlords and work for extremely low wages. In order to combat poverty – as demanded in numerous international declarations and Agenda – (World Food Summit, Rio plus 5, Agenda 21

etc.) these constitute one of the prime target groups of land reforms. They constitute majorities, or near majorities, of the agricultural populations of India, Bangladesh, Pakistan, Indonesia, the Philippines, South Africa, Brazil, Colombia, Guatemala and the Honduras. In addition, they are significant part of the population in a number of other countries, ranging from Zimbabwe and Egypt to Nepal and Venezuela.

Although the number of desperately poor tenant farmer and agricultural labour families is very high, it would be larger still had it not been for a series of major land reforms carried out over the past century. These reforms can be categorised into two groups.

In one group of countries, nearly all land-reform beneficiaries ended up with individual family farms, held in ownership or possession. These include Finland, Poland, Mexico, Bolivia, Japan, Taiwan, South Korea, Philippines, as well as Kerala and West Bengal States of India.

In the second group of countries, the great majority of land-reform beneficiaries ended up in large collective farms that proved, over time, to be inefficient, un-economic and authoritarian in nature. These included the countries of the former Soviet Union, Eastern Europe (other than Poland and Yugoslavia, But Eastern Germany as well), Cuba, Ethiopia, China, Vietnam and North Korea (besides others).

Over the last 20 years and in particular since 1989, however, most of the countries in this second group have begun to turn away from communist command economies, and more towards market –oriented systems. In most of these countries, a second and third generation of land reforms has arisen as a key element of their transition. Roughly 200 million households are thus in a transition to farming as individual households or private company farms with more stable, long-term and transferable rights to their land. These »second generation« land reforms have actually progressed much further (Hungary, Slovenia, China etc.) than the land reform measures still needed for tenants and labourer families in developing countries. Some exemptions might be allowed for a number of reforms such as in the Philippines, redistributing basically state land.

## **Potential Impacts of Land Reforms**

Land reform can, if properly guided and imbedded into a more comprehensive resource tenure management, and often has, led to increased agricultural production, higher resource equity of rural populations, improved nutrition for poor households, a foundation for sustained and inclusive economic growth, more democratic societies, reduced social unrest and instability, better environmental stewardship, reduced urbanisation and increased capital re-generation. In particular the last aspect has received recently more emphasis (Hernando de Soto) stressing the secure titling,

unified land registration systems and simplified transaction of titles in the western world as the key difference in accumulating capital in comparison to less developed countries.

However, mentioned positive impacts might turn into their opposite if reforms are carried out without substantial investment into rural infrastructure, the capacity building of former tenants and labourers to become farm managers, the neglect towards secondary rights and usufruct rights of women, the failure to establish rural credit and marketing facilities, the negligence towards more marginalized groups e. g. pastoralists in favour of sedentary farmers etc. Many reforms turned over time to be problematic in particular for women, as titling has been often reduced to the household head, usually male and other resource utilisation rights terminated.

Given the importance of the land problem in so many societies, and the multiple development goals served (potentially) by lands reform, the relative lack of attention paid to the land-reform issue in development circles, in foreign-aid programs, and in the media is striking. Only rarely, and typically when the issue has become a focus of violence, ideology and questions the economic and political stability of a whole country (as in Zimbabwe), does it seem that even certain attention is paid. Massive programs of reform – such as the current program to give long-term, secure land rights to China's 195 million farm families, now more than halfway to completion – receive hardly a single line of print or frame of TV coverage in the media of the developed countries.

As implementation of reforms demands a »window of opportunity« in a particular country where a unique combination of factors makes comprehensive land reform a genuine possibility, local leadership and elites are often opposed to any serious land reform measures because the reform may threaten their short-term interests. Such opposition and the related political controversy and sensitivity it engenders have tended to make both bilateral and multilateral foreign-aid agencies shy away from public focus on the land-reform issue as too controversial. This is especially true in less-developed countries where land reform options centre on redistributing private land. Second-generation reforms, because they typically involve state-owned land, involve relatively less political controversy and thus have received and still receive more attention from foreign-aid agencies (Moldavia, Georgia, South-Eastern Europe etc.).

Additionally, land reforms only produce positive results if designed and implemented under a long-term horizon, financed continuously and substantially and backed by major political decision makers. This continuity has lacked in a number of reforms.

In South Asia (India and Pakistan) land reforms only showed limited success. The main reasons were that the government only weakly enforced the reforms, and that powerful large landowners developed successful opposing and avoidance strategies. Measures for improving the tenancy situation have weakened the traditional

landlord-tenant relationship, however, they have not been replaced by new, more efficient institutions responsible for land allocation and use.

In East Africa the most comprehensive market-oriented land reform was accomplished in Kenya at the end of the colonial era already. After four decades negative effects can also be seen, for example, the underestimation of problems involved in managing the land register, the neglect of women's rights and new conflicts between crop farmers and livestock keepers. In Tanzania, the extensive suggestions of the »Land Commission« for reformation of the »Ujamaa« agrarian reform have met with strong reservations by the government and administration that have delayed the process.

All agrarian reforms in Latin America have been disappointing from the viewpoint of the »campesinos«, since land was reclaimed by changing governments or juntas or watered down by bureaucratic measures, i.e. the creation of »valves« (agrarian colonisation) and finally resulting in failure. In El Salvador, Nicaragua and Brazil the measures for agrarian reform were also implemented incompletely or inadequately. The Chiapas rebellion in Mexico since 1994 clearly illustrates the current land tenure dramas that are a result of attenuated land reforms in Latin America.

Divestiture in transformation countries is especially difficult since a market for secure property rights must be established. Privatisation of state farms often opens up to possibilities for private »land thieves« and for the state to generate money, so privatisation does not necessarily mean that transparency, equal distribution and high productivity are the results. If the privatisation process extensively destroys farms, then the result may be »pulverisation« of the farming structure. For example, very small farming units were created in Albania and Rumania that hardly appear able to survive. Correspondingly, attempts to consolidate the land and enlarge farm size exist, however, constitute a heavy financial burden for the state.

## **Factors for Successful Land Reforms**

Political obstacles are often substantial in avoiding any reform, regardless of the increasing pressures by the rural landless or land-poor. The lack of the political will or the existence of substantial political controversy, however, were also present shortly before many non-violent, democratic land reforms in the latter half of the twentieth century. The factors that played important roles in overcoming political obstacles to land reform in recent decades may provide lessons as we assess the prospects for the 21<sup>st</sup> century land reform efforts. Part of those factors have been formulated in a recent »Bonn Statement on Access to Land«, March 2001, and a conference on Land tenure at the World Bank, Washington May 2001:

There is a need to recognise that states have (still) a central role in promoting agrarian reform programmes, and that such public policies must be formulated and

implemented in a clear and transparent manner, actively promoting the rights of popular organisations, indigenous communities, peasants and women to fully participate in the process. Grassroots networks and linkages are a substantial factor to promote, design and monitor land reforms. Grassroots support is likely to be even more important in the future for two reasons. First, many countries where land reform is still pending and needed are now, at least *de jure* and often *de facto*, political democracies. Second, technological advances in communication provide vehicles for NGOs and the civil society to more effectively organise and publicise the conditions of the rural landless and land-poor.

Political will for the land reform vested in strong central authority, such as General Mac Arthur in Japan or Chiang Kai-shek in Taiwan has been important in the past. Authoritative action from the centre may still play a decisive role in settings such as China, but in the future this variable seems likely of decreasing importance.

The threat of revolutionary uprisings has sometimes played a key role in making land reform politically possible. Willingness to seriously consider land reform in the Philippines seems to have varied over time with the fortunes of rural revolutionaries. The guerrilla threat was also a factor in El Salvador in the 1980s and in the early 1970s land reform in South Vietnam. With the general demise of revolutionary Marxism, this variable receded in significance, and in any case, has little relevance to »second generation« land reforms.

The prospect of credible financial support for land reform has often been an important variable, and the lack of financial resources has limited otherwise possible land-reform efforts. Credible compensation for the taking of privately owned land helps substantially to legitimise reform for significant sectors of public opinion and foreign-aid agencies. However, considerable increases in the value of privately owned land (partly initiated by the procurement process during the reform itself) in many countries over recent years, especially in settings where there is high population and urbanization pressure on land, have reduced the quantity of land that can be acquired with a given amount of financial resources.

If land reform is embedded into a more comprehensive agrarian reform and a broader rural development strategy, acceptance of key stakeholders is considerably increased. It is critical to conceive agrarian reform not only as a means of redistributing land, but as an integral process for providing access, tenurial rights and sustainable use of natural resources such as forests, water, seeds, genetic resources, land and biodiversity.

Public education can be an important factor, especially in democratic settings. Awareness creation of the public and policymakers on land reform benefits such as broad economic development and social balance may help crystallize the will to carry out land reform. Education and awareness creation are considered as key factors in the future.

Information exchange within the Internet and related networks and thus a more in-depth knowledge of land reform details (legislation, registration etc.) might increase the will of key stakeholders and reduce the possibilities of failure. Information and communication networks are considered as comparatively important as public awareness.

Finally, external support, in the form of technical and financial assistance can be another important variable. Support and encouragement from outside played an important role in the South Vietnamese and Salvadoran land reforms, as it did in the post-World War II reforms of Japan, Taiwan and South Korea. The same is obviously true for some transitional economies where land reforms are part of the overall market and judicial reforms that figure high in IMF and World Bank support or in the prospects for accession to the European Union. Germany has increased the support in recent years, with reforms assisting in Lesotho, Philippines, Cambodia and land administration assistance given to Algeria, Jordan, China, Guatemala, Brazil, Bolivia, Georgia and to four South East European countries. Discussion on reform assistance with Namibia is on-going and will continue also during this conference.

## Lessons Learnt

Controversy on the following lessons is obvious as opinions vary widely between multilateral donors as the World bank and civil society organisations. Guided by the »Bonn Statement« the following points are formulated for discussion.

If a substantial portion of the rural landless and land-poor is to benefit, there has rarely been an effective substitute for the mandatory (but compensated and within the legal framework of a given country) taking of private land as basis for redistribution. Countries sometimes pursue other alternatives, including resettlement on uncultivated public lands, strict regulation of tenure ceilings, or voluntary sale and purchase of land through land banks and land funds. However, the international community and national governments have to recognize that Market Assisted Agrarian Reform (MAAR) policies are insufficient instruments in the context of highly unequal societies. Resettlement programs have generally been costly, disruptive and environmentally damaging. On-going regulation of the landlord-tenant relationship has proven impractical and even counter-productive.

It is considered critical that the state provides reasonable compensation to private landowners whose land is taken for redistribution. Besides the political argument (the absence of compensation virtually guarantees grave instability and probably bloodshed) there are good legal and ethical arguments. This compensation need not always equal full market value, but both market value and the flow of income from the land should be taken into account, preferably the income aspect in case land val-

ues are considerable. In case compensation is paid fully or partially by bonds, those bonds should normally inflation-adjusting, and former landowners should be able to use a portion of any bonds issued to them as preferred collateral in obtaining loans for various productive investments.

Providing even small plots can produce substantial benefits as to be seen from the present Russian example, where 5-hectare plots on average per household generate about 25% of the agric. production in Russia. Access to garden plots in Asia and Africa increases the nutrition situation of a whole family significantly. In certain instances, however, viability of plot sizes is often critical to maintain during a reform process in order to enable new farming households with a above-subsistence living level and longer term perspectives.

Target groups should be defined as broad as possible, including land poor and landless, female headed households, farm labourers and subsistence farmers. However, assistance to these groups has to be tailored and specific in order to overcome initial efficiency losses and marketing problems.

Land reforms must also focus on intra-household allocations of land rights and access to plots. Combined registration by man and women is needed throughout in order to avoid early and in transparent land selling often by men. Providing women with strong legal rights to land can have important efficiency, welfare and employment effects and substitutes (partially) for lost secondary and usufruct rights.

Indigenous land tenure regimes and overlapping of different land tenure systems (i.e. post-colonial, customary, Islamic laws and regulations) must be fully analysed and considered when undertaking land reform initiatives. New written laws should generally attempt to reflect and incorporate all existing law systems, in particular autochthonous and customary laws and institutions.

Decentralised and subsidiary solutions are of higher efficiency and faster implementation. If details of the program and beneficiary rights are repetitively publicised, in different media and at the local level during public meetings and other occasions, chances of broad information and thus better targeting are likely.

While the establishment of land administration systems at an initial step for a program has been usually achieved, the requirement associated with maintenance of land registration systems have often been underestimated. As the economic incentives for such maintenance are related to land values, this would favour adoption of a differentiated approach that integrates rural and urban areas.

Excessive restrictions on land sale and lease markets in a post-reform environment to »protect« the beneficiaries can have perverse results. They might deprive farmers of access to credit and reduce the flexibility needed for successful farm management.

Free choice of farming structure should be guaranteed for all participants in a reform process, as i.e. done in Eastern Germany with private group farms and private

individual farms developing parallel and in the same region. Building the legal and policy framework and institutional mechanisms to enable farmers to transfer land rights by lease, sale, inheritance and mortgage is important and difficult in settings where land markets have not existed for decades. Interim legislation with certain operational time horizons in transformation economies proved to be superior.

Collecting, analysing data and streamlining policies during all phases of a land reform process are crucial for success. Donor and government coordination needs in particular utmost attention in order to harmonize criteria, credit policies, capacity building etc.

## Conclusions

Agrarian reforms including land reforms will remain prominent on the »development agenda« and certainly increase in their importance. Some hypotheses are drawn:

In developing countries, large-scale land reform programs that redistribute vast amounts of privately-owned land to tenants and landless (while fairly compensating former owners) will be politically feasible only in rare situations, where land is cheap and plentiful enough (South America, parts of Africa)

»Second generation« land reforms, in particular in Russia, Ukraine and Kazakhstan, will continue to be a central challenge, as considered by World bank.

In many settings, land-market prerequisites will need to be further established including secondary institutions such as registration and mortgage that will help support and protect land right, and give such rights a value.

A combination of certain factors as population pressure, urbanization, high costs of land and political implications will likely make distribution of micro-plots or house-garden plots more feasible and desirable than continuing efforts to distribute viable farm sizes.

Attempts on resettlement and regulation of landlord-tenant relationships will be abandoned.

There will be much higher attention to safeguarding and assuring customary land rights, including rights to forest and grazing land. The same is true for attention given to intra-household allocation.

There will be more systematic attempts to find timely compromise solutions to forestall efforts to secure land for the poor that are violent, confiscatory and anti-democratic, and which undermine the rule of law – in the long run – the economic chances of the poor.

Certain instruments will get increased attention as land tax and promotion of rental markets, in order to assist land reform processes and broaden their impact.



## Literaturverzeichnis

- »Bodenrecht und Bodenordnung – Ein Orientierungsrahmen«, GTZ, Eschborn 1997
- »The Future of Our Lands«, GTZ, FAO, UNEP, Rome 2000
- »Bonn Statement on Access to Land«; International Conference »Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty Reduction«, March 2001, Bonn, Germany
- »Land Policy and Administration: Lessons learned and new challenges for the Bank's development agenda«, World bank, Washington, April 2001
- Proceedings of a »Consultative Meeting on Land Issues«, World bank, Washington, April 2001
- »Land Reform: A Revised Agenda for the 21<sup>st</sup> Century«, Prosterman, Hanstad; RDI Reports on Foreign Aid and Development, Seattle, July 2000

## Summary

Landreform ist ein wichtiges Moment in der Entwicklungsdiskussion und wird in Zukunft noch größere Bedeutung erhalten. Große Landreformen, in denen Land an Landlose in großem Stil verteilt wird, wird es nur in wenigen Fällen geben. Es wird wohl mehr zur Verteilung von kleineren Grundstücken kommen; was wichtig sein wird, ist die rechtliche Sicherheit für Landeigentümer. Es wird auch mehr Gewicht auf traditionelle Rechte gelegt werden.



# Land Rights issues in Southern Africa with special focus on Namibia

ZEPHANIA KAMEETA

## Introduction

This is not a research paper on land issues in Namibia or a discussion and explanation of government policy. When land issues are being discussed, the »small« people on the ground are often forgotten and left out. Their pain, needs, yearnings and aspirations are also in most of the vases not taken care by the end results of such discussions; and if there are any solutions offered, it helps only halfway and the rest is left in the hand of the poor who do not have any means to assist themselves. One such an example is the resettlement of the landless on government farms, where after they are left on their own to make a living. Therefore, I will as a child of the people, who were violently robbed from their land, attempt to capture the soul of the Land rights discussion and express their pain, needs and yearnings.

## Land rights are Human Rights

Land rights are indeed human rights, and the taking away of the land from the people by force is a grave violation of human rights. We should keep in mind throughout this discussion that this issue of land caused immense suffering and death. People were killed and their land was taken away from them and as long as this question is not properly addressed, the prospect of conflict will remain a threat to peace in that part of the world. This is a matter of great urgency which shall not be postponed for tomorrow but addressed now.

Our grand great parents died without seeing justice done to the land issue, our parents are dying in poverty with suffering engraved on their faces. They told us how they were living happily on their land, cultivating their crops and looking after their cattle. Together with their parents, they experienced the horror of their land being fenced around. They were told that this was now private land and that they should immediately vacate to the »reservations«. Those who were strong were in most cases kept against their will on what was now called farms to do their slave work. To talk about land rights

without seeing the violation of human rights in it, is to underestimate the enormity of the problem facing us. The restoration of land rights is the restoration of human rights and dignity of those robbed from their land and trampled on by the powers of destruction. It is the road and process of peace making and reconciliation. Because of the historic reasons, this road to peace cannot be walked alone by the government of Namibia but should be walked together hand in hand with the government of Germany.

### **The land is living and is related to us as our mother**

To remove the people from the land on which they have been living for generations, is to destroy and kill them, not only outside but also inside. Land is for our living, she is our mother. When we die, we go back into her womb; this is the way we believe that those who die continue to live, because they are in the womb of the living earth. To remove a person by force from the land, us to tear a child away from the mother. This is very much painful and cruel. The African believe that those who are living are in constant contact with those who died, but are living in the womb of the living earth. To remove them is to break a relation and fellowship, something which cannot be exchanged for anything else. This might sound as nothing for materialistic ears, but it is the soul of the people. For them it is very much important, it is their very existence, whether you believe that or not. The violation of the land rights are the violation of the soul of the people, but its restoration is the resurrection of the soul of the people and life in abundance. There will be not only life for those whose rights has been restored, but also for those who have land, because the threat of conflict will be removed and we all will live together in peace.

### **The earth is the Lord's**

Despite the reality of private ownership, which at this stage we cannot do away with, we must come to a new understanding of abandoning our selfish ways of living and share the limited resources we have on our planet. This should be our approach in Namibia. The world is the homeland for all people and so also our countries are places for us to develop our societies, our cultures and to live together in harmony. This can only happen if we start to respect each other and be open to one another.

Whether we bought the land on which we are living or not, it is always good to keep in mind that »the earth is the Lord's«. This will remind us to keep and care for it as stewards until we are one day placed in her womb.

We need indeed to change our attitude and our approach to land ownership and profit-making. In the long term, it does not really pay to possess wealth in the sea of

poverty with a shadow of a crisis hanging over your head. This is now not anymore a question of a long term, but the hour is now at hand to act. It is always good to act before than during a conflict situation. In saying this, I am not implying that I am expecting a major conflict on the land issue in Namibia. We have good laws in place in that regard, but this should not make us complacent. Good laws must be followed by good, decisive and concerted action by all concerned.

## **The empowering of the weak – the key to peace and prosperity**

The government of the Republic of Namibia has been for many years, budgeting 20 million Namibian dollars yearly, for the purchasing of farms with the purpose of resettling the landless. Not all but many commercial farmers are misusing this opportunity to enrich themselves by asking exorbitant prices.

Many are being resettled on these farms with a very few livestock and sometimes with no farm implement in possession. Many have no knowledge of farming commercially whatsoever. They continue to live in poverty and the condition of the farm deteriorate. In many instances, this seems to be a waste of money. The government alone cannot do all this, it need the assistance of all the stakeholders inside and outside the country to make the resettlement programme a success. We need education in different farming methods, which can yield profit, according to the suitability of the farm concerned and the economic climate. We need exposure trips to other countries for longer (approximately 3 months) stay there. Many if not all of those resettled do not have security, therefore, they cannot get any loans from either the Agricultural Bank of Namibia or commercial banks, therefore, we need farming machines and implements, which can be used from one farm to the other.

We need instructions in the repair of water windmills and machines and new ones where they do not exist. We need dip and auction facilities at various strategic places in the resettlement farming areas. All these requirements are not only needed on the government resettled farms, but also most urgently in the communal areas. We cannot resettle everybody on the government farms, therefore, the communal areas must not be forgotten. In addition to the already mentioned needs, fencing is very much needed there. After careful assessment some of these above mentioned needs are necessary for those farmers who acquired their own farms through the Affirmative Loan Scheme of the government. They are pressed by the repayments to the Agricultural Bank while they are still too weak on their feet.

## **Conclusion**

My prayer and hope is that this symposium will not only end with resolutions which will of course not feed the poor, but that it will be soon followed by concrete actions of hope for many struggling and hungry people in Namibia. The hour is calling in particular the Federal Republic of Germany to act quick and decisively for peace and tranquillity in Namibia. I am very much aware that Germany is our biggest donor as far as our development assistance is concerned, but this particular situation requires special attention while the sun shines; otherwise, if it is left unattended to for too long, it might affect our people badly.

May this symposium be for the good of both, all our people in Namibia and in Germany, but first and most in particular for those who struggle to make ends meet in life.

## **Summary**

Landrechte gehören zu den Menschenrechten. Die Wegnahme von Land ist, wie wenn ein Kind von der Mutter weggerissen wird; deshalb ist die Rückgabe von solchem Land wichtig. Aber man muss den Leuten, die Land bekommen haben, auch die Möglichkeiten geben, es zu nutzen. Sie müssen angeleitet werden, ihnen müssen Kredite gegeben werden.

# Bodenrecht und Landeigentum in Namibia: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft

HARALD SIPPEL

## Die »Landfrage«: Das gegenwärtig wichtigste politische Thema in Namibia

Namibia macht in letzter Zeit wieder verstärkt von sich reden, dieses Mal freilich – im Gegensatz zu seiner Entwicklung bis vor etwa drei, vier Jahren – leider nicht mehr nur in positiver Hinsicht.

In den letzten Monaten setzten uns zunehmend Berichte über öffentliche Einschüchterungsversuche von Medien sowie der unabhängigen Justiz durch führende namibische Politiker in Erstaunen.<sup>1</sup> Gesteigert wird dies durch eine vom Staatspräsidenten Sam Nujoma höchstselbst initiierte Polemik gegen Personen mit gleichgeschlechtlicher Orientierung.<sup>2</sup> Dies wird sogar von der deutschen Regionalpresse zur Kenntnis genommen, so etwa in einem Artikel des in Bayreuth erscheinenden Nordbayerischen Kuriers vom 14. Mai 2001 von einer »Hexenjagd auf Homosexuelle« in Namibia gesprochen wird, die von sogenannten Ordnungshütern auf Grund angeblichen »Präsidenten-Befehls« malträtiert werden.

Was haben diese Geschehnisse mit Bodenrecht und Landeigentum in Namibia zu tun? Nun, auch die Behandlung der sogenannten Landfrage fügt sich mühelos in eine Politik ein, die sich – wie die vorerwähnten Einschüchterungsversuche gegen Justiz, Medien und Minderheiten – der Staatskunst eines Robert Mugabe aus Simbabwe annähert und sich seiner erprobten Instrumente zur Nachahmung in Namibia zu bedienen scheint. Auch in der ehemaligen Siedlerkolonie Namibia werden Stimmen führender Politiker laut, dass eine Bodenreform auf dem in Simbabwe zum Teil bereits praktizierten radikalen Weg der illegalen Besetzungen und Enteignungen von kommerziellen Farmen erfolgen sollte. Wird es in Namibia also bald eine »Hexenjagd« auf kommerzielle weiße Farmer geben?<sup>3</sup>

- 1 Vgl. Bauer, Gretchen: »Namibia in the first decade of Independence: How democratic?« in: *Journal of Southern African Studies* 27 (2001), S. 33-55.
- 2 Siehe dazu beispielsweise die Meldung in *The Namibian Daily eNews Highlights* vom 2.4.2001 sowie in *IRIN Southern Africa Weekly Round-up* vom 23.03.2001.
- 3 Siehe dazu die Meldung in *IRIN Southern Africa Weekly Round-up* 13 vom 06.04.2001

Zwar beruhigte der Minister für Landfragen, Wiederansiedlung und Rehabilitation, Hifikepune Pohamba, die Gemüter damit, dass »no land grab« in Namibia erfolgen werde<sup>4</sup>, und auch der Finanzminister, Nangolo Mbumba, gibt sich versöhnlich, indem er auf die im Verhältnis zur Einwohnerschaft große Fläche Namibias hinweist, wo für jeden Staatsbürger Land vorhanden sei.<sup>5</sup> Jedoch sah sich der Staatspräsident bereits zur Abgabe von an die Adresse der (weißen) kommerziellen Farmer gerichtete nebulöse Äußerungen veranlasst, die durchaus einen warnenden Charakter aufweisen<sup>6</sup>.

Der Hintergrund für die zunehmende Radikalisierung der Landfrage dürfte in Namibia – wie auch in Simbabwe – derselbe sein: der Landreformprozess geht zu langsam voran. Markige Sprüche von offizieller namibischer Seite sollen daher die eigene Klientel beruhigen, externe Geldgeber zum Handeln bewegen und von anderen innen- und außenpolitischen Problemen ablenken.

Es ergibt sich jedoch ein wesentlicher Unterschied zur Landpolitik in Simbabwe. Während es dort zu illegalen und gewalttätigen Landbesetzungen kam, begnügte man sich in Namibia bislang glücklicherweise mit rhetorischen Einlagen zur Landreform.

Die Landfrage, dass heißt der Zugang zu Grund und Boden für bedürftige landlose Namibianer, stellt sich zwar nur als eines von mehreren aktuellen politischen Themen Namibias mit Bezug zu den Menschenrechten dar, dürfte dort aber auf Grund seiner gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen gegenwärtig das wichtigste der politischen Themen sein.

## Boden in Namibia

Namibia ist ein Land an der Schnittstelle zwischen der so genannten Ersten und der so genannten Dritten Welt. Gleich vielen anderen afrikanischen Staaten verfügt Namibia über gewisse Eigenschaften, die für die Landfrage von Bedeutung sind:

mit einem Zitat von Risto Kapenda, dem Vorsitzenden der der SWAPO nahestehenden Namibia Public Workers' Union: »If I should advise the nation on what to do, (I would say) just grab the land like in Zimbabwe.« Siehe auch die Meldungen »Omitara farmers up in arms«, The Namibian Daily eNews Highlights vom 11.09.2000: »Lawyers acting for commercial farmers in the Omitara area have asked police to investigate claims that some farmers have received anonymous notices warning them to vacate their farms before the end of the month«, sowie »Ya France's grasp of history questioned« vom 25.09.2000: »The National Society for Human Rights (NSHR) has described remarks made by SWAPO parliamentarian Ponhele ya France on the land question this week as ›inflammatory‹«.

4 Siehe die Meldung in The Namibian Daily e-News Highlights vom 29.01.2001.

5 »Some of the best commercial lands remain in the hands of a few people...but our saving grace is that we have a small population and a big country.... We have lots of land for the



- ein hohes Bevölkerungswachstum,
- ein geringes Durchschnittsalter der Bevölkerung,
- eine hohe Arbeitslosigkeit im formellen Sektor,
- einen stetig steigenden Urbanisierungsgrad,
- eine extreme ungleiche Vermögensverteilung.

Für Namibia kommt, übrigens ebenso für Südafrika<sup>7</sup> und teilweise auch für Simbabwe<sup>8</sup>, allerdings ein entscheidender Punkt hinzu: Die Aufarbeitung der Kolonialgeschichte mit der tief greifenden Rassensegregation in nahezu sämtlichen Lebensbereichen hat hinsichtlich der Landeigentumsverhältnisse gerade erst begonnen. Hier ist eine Bodenreform durchaus angezeigt.

Nach offiziellen Angaben gehören den etwa 4000 weißen kommerziellen Farmern Namibias 30,5 Millionen Hektar Land, wohingegen ca. 2,2 Millionen Hektar Land den schätzungsweise 200 schwarzen kommerziellen Farmern zur Verfügung stehen.<sup>9</sup> Etwa 80 Prozent des gesamten kommerziellen Farmlandes befindet sich im Eigentum von Weißen.

Seit der Erlangung der Unabhängigkeit Namibias im Jahre 1990 sind 34.000 Menschen auf kommerzielles Farmland angesiedelt worden. Die Regierung möchte

landless. We just need to develop it.« Siehe dazu die Meldung in IRIN Southern Africa Weekly Round-up 50 vom 15.12.2000.

- 6 Siehe dazu die Meldung in IRIN Southern Weekly Round-up 12 vom 02.04.2001.
- 7 Siehe Levin, Richard: Land restitution, ethnicity and territoriality; the case of the Mmaboi land claim in South Africa's Northern Province, in: Zeleza, Paul Tiyambe/Kalipeni, Ezeziel (eds.), *Sacred spaces and public quarrels: African cultural and economic landscapes*, Trenton 1999, S 323-356; Galvankar, Mausumi J., Land issues in the context of South African agriculture, in: *African Currents* 15 (1998), S. 88-106; Bismarck, Johannes von: Wiedergutmachung von Enteignungsunrecht. Landrestitution nach einem Systemwechsel: Das südafrikanische Gesetz zur Restitution von Landrechten von 1994 unter vergleichender Berücksichtigung des deutschen Rechts der offenen Vermögensfragen, Aachen 1999; Göler von Ravensburg, Nicole: Südafrikanisches Bodenrecht zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit, in: *Recht in Afrika* 4 (2001), S. 17-55; Bennett, Thomas W.; Redistribution of land the Doctrine of Aboriginal Title in South Africa, in: *South African Journal of Human Rights* 1993, S. 443ff;# Visser, Daniel / Roux, Theunis: Giving back the country. The South African Restitution of Land Rights Act of 1994 in context, in: Rwelamira, Medard R. / Werle, Gerhard (eds.), *Confronting past injustices. Approaches to amnesty, punishment, reparation and restitution in South Africa and Germany*, Durban 1996, S. 89ff; Miler, D.L. Carey / Pope, Anne: South African land reform, in: *Journal of African Law* 44 (2000), S. 167-194.
- 8 Siehe Otzen, Uwe: Warum scheitert Simbabwe an der Landfrage?, in: *Namibia Magazin* 11 (2000), Heft 4, S. 8-11.
- 9 Siehe die Meldung »Namibian Land reform to be speeded up«, IRIN Southern Africa Round-up 5 covering the period 3-9 February 2001.

weitere 243.000 Menschen umsiedeln und dafür innerhalb der nächsten fünf Jahre 9,5 Millionen Hektar Land erwerben.<sup>10</sup>

Dafür sind allerdings Beträge jenseits der Grenze von einer Milliarde Namibia Dollar erforderlich,<sup>11</sup> da bislang für ein Hektar Land ein relativ hoher Durchschnittspreis von 35 US-Dollar zu entrichten ist.<sup>12</sup> Für Zwecke der Landumverteilung hat Namibia für die nächsten fünf Jahre 20 Millionen Namibia Dollar per annum (insgesamt etwa 12,4 Millionen US-Dollar) bereitgestellt.<sup>13</sup>

Woher der milliardenschwere Restbetrag zur Finanzierung des ambitionierten Vorhabens kommen soll, ist freilich ungewiss.

## **Bodeneigentum in Namibia**

Namibia ist, gleich anderen Staaten im südlichen Afrika, in den vergangenen Jahrhunderten von Wanderungsbewegungen verschiedener Völker geprägt worden.

### *Vorkoloniale Periode*

Noch vor etwa vier Jahrhunderten lebten autochthone Gemeinschaften der San verstreut über weite Teile des südlichen Afrika, darunter auch in Namibia.<sup>14</sup>

Bereits zu dieser Zeit dürften sich auch Damara-Gemeinschaften, vermutlich aus Westafrika kommend, im Gebiet des heutigen Namibia angesiedelt haben.<sup>15</sup> Beide Völker lebten weitgehend im Einklang mit der Natur als Jäger und Sammler. Bedingung hierfür war die Nutzung von Land. Dieses sahen sie zwar nicht als Individualigentum an, jedoch beanspruchten die einzelnen Gruppen innerhalb der San- und Damara-Gemeinschaften durchaus Landnutzungsrechte für ihre Mitglieder, die die Mitglieder anderer Gruppen von einer konkurrierenden Nutzung ausschlossen. Diese Landflächen, im überwiegend ariden bis semi-ariden Namibia nicht selten große Gebiete, dürften daher als Kommunalland der entsprechenden Gemeinschaften anzusehen sein. Ihre kulturelle Identität beruhte gerade auf dieser Lebensweise als schweifende Jäger und Sammler in dem ihnen angestammten Raum.

Vor etwa drei- bis vierhundert Jahren kamen Viehhaltung und Ackerbau treibende Gemeinschaften aus dem zentralafrikanischen Seengebiet in die Gegend des heuti-

10 Siehe die Meldung »Namibian land reform to be speeded up«, IRIN Southern Africa Round-up 5 covering the period 3-9 February 2001.

11 Siehe die Meldung » Land: a billion dollar question«, The Namibian Daily eNews Highlights vom 12.12.2000.

12 Siehe dazu die Meldung in IRIN Southern Africa Weekly Round-up 50 vom 15.12.2000.

13 Siehe dazu die Meldung in IRIN Southern Africa Weekly Round-up 13 vom 06.04.2001.

14 Vgl. Malan, Johan S.: Die Völker Namibias, Göttingen / Windhuk 1998, S. 108.

15 Vgl. Malan, Johan S.: Die Völker Namibias, Göttingen / Windhuk 1998, S. 134.

gen nördlichen Namibia (Owambo, Himba, Herero). Sie verdrängten allmählich die um die Nutzung von Land und Naturressourcen konkurrierenden Damara- und San-Gemeinschaften und nahmen das Land für ihre Viehherden und zu Ackerbauzwecken in Besitz.

Vermutlich im 18. und 19. Jahrhundert wanderten von Südafrika kommend Nama-Gemeinschaften in das Gebiet des heutigen südlichen Namibia ein. Auch sie verdrängten und verfolgten die Damara- und San-Gemeinschaften auf die sie stießen, um das Land ungestört für Zwecke der Kleintierzucht nutzen zu können.

Anfang des 19. Jahrhunderts gelangten die aus Südafrika kommenden Baster, Nachkommen aus Ehen zwischen Nama-Frauen und europäischen Männern, nach Namibia und besetzten größere Landflächen um ihren Hauptort Rehoboth in Zentralnamibia.

Etwa zu dieser Zeit kamen auch vereinzelt Europäer in das südwestliche Afrika. Als Kaufleute, Robbenjäger, Walfischfänger oder Missionare waren sie zunächst keine Konkurrenten um Grund und Boden. Dies änderte sich allerdings in der Spätphase des Imperialismus, als die europäischen Kolonialmächte darum wetteiferten, jedes noch nicht von einer europäischen Macht beanspruchte Gebiet in Afrika zu okkupieren. Nachdem sich die Briten in Walfischbucht festgesetzt hatten, begannen sich Anfang der 1880er Jahre auch die Deutschen für das Gebiet des heutigen Namibia zu interessieren.

### *Die koloniale Periode*

Im Jahre 1884 wurde das Gebiet des heutigen Namibia, allerdings mit Ausnahme des Gebietes von Walfischbucht, deutsche Kolonie. Sie entwickelte sich aus den Besitzungen des kolonialbegeisterten Bremer Kaufmanns Adolf Lüderitz, der in der Gegend des heutigen Lüderitz umfangreiche Landflächen erwarb. Es ist durchaus bezeichnend, dass bereits das Zustandekommen des Kaufvertrages über diesen Boden rechtliche Bedenken aufwirft. Josef Frederiks, Oberhaupt der Nama von Bethanien, dem Sitz der ersten Station der Rheinischen Mission in Namibia, verkaufte am 1. Mai 1883 die Bucht von Angra Pequena, der späteren Lüderitzbucht, und das Land im Umkreis von fünf Meilen nach allen Richtungen an die Firma Adolf Lüderitz gegen einen Kaufpreis von 100 Pfund in Gold und 200 Gewehre. Über die Bezeichnung »Meilen« bestand zwischen den Vertragsparteien allerdings keine Einigkeit. Während die Bethanier darunter die englische Meile (1,6 km) verstanden, meinten die Vertreter der Firma Lüderitz die in Südwestafrika völlig unbekannte deutsche geografische Meile (7,4 km). Unter dem 25. August 1883 wurde in einem zweiten Vertrag eine Erweiterung festgelegt, indem Josef Frederiks den Küstenstreifen zwischen dem Oranje und dem 26. Breitengrad und ein Gebiet von 20 geografischen Meilen landeinwärts von jedem Punkt von der Küste aus an die Firma Lüderitz gegen 500 englische Pfund in Gold und 60 Gewehre verkaufte. Die Bethanier hatten damit unwissentlich nicht

nur einen unwirtschaftlichen Wüstenstreifen veräußert, sondern auch den größten Teil ihres Weidelandes.<sup>16</sup> Die Firma Adolf Lüderitz hatte damit das Eigentum an dem besagten Gebiet erlangt. Dieser Umstand wurde durch das Urteil des Kaiserlichen Gerichts vom 15. April 1896 ausdrücklich als »rechtsgültig« bestätigt.<sup>17</sup>

Um sein auf diese fragwürdige Weise erworbenes südwestafrikanisches Gebiet vor Begehrlichkeiten anderer Privatpersonen oder europäischer Mächte zu schützen, vermochte es Adolf Lüderitz, eine Schutzzusage des Deutschen Reiches zu erwirken.<sup>18</sup>

Zwischen 1884 und 1895 kam es, teils erst nach militärischen Auseinandersetzungen,<sup>19</sup> zum Abschluss von so genannten Schutz- und Freundschaftsverträgen zwischen autochthonen Herrschern und verschiedenen Kolonisten sowie Vertretern der Reichsregierung.<sup>20</sup> Diese Schutz- und Freundschaftsverträge sahen neben anderen Regelungen auch Landabtretungen<sup>21</sup> und die Festlegung regionaler Grenzen vor. Durch diverse Vereinbarungen mit ausländischen Mächten wurden zudem die Außengrenzen der Kolonie festgelegt.<sup>22</sup>

Den afrikanischen Gemeinschaften gehörten freilich weiterhin große Teile des Landes. Dieses Land befand sich im Gesamteigentum der jeweiligen Gemeinschaft.<sup>23</sup> Individualeigentum an Boden war gemeinhin unbekannt. Das jeweilige Oberhaupt der Gemeinschaft konnte über den Boden für und gegen die Angehörigen der Gemeinschaft mehr oder weniger selbständig verfügen. Dies nutzten Vertreter von Landgesellschaften und Händler aus, die den Oberhäuptern Landflächen im Tausch gegen Geld, Gewehre, Munition, Kleidungsstücke, Alkohol, Tabak und Lebensmittel abschwatzen.

16 Siehe dazu Weber, Otto von: Geschichte des Schutzgebietes Deutsch-Südwestafrika, 6. Auflage, Windhuk 1999, S. 14-20.

17 Abgedruckt in Pink, L. / Hirschberg, G.: Liegenschaftsrecht in den deutschen Schutzgebieten, Berlin 1912, S. 209f.

18 Am 28. Oktober 1884 wurde ein Schutzvertrag zwischen dem Deutschen Reich und Josef Frederiks geschlossen, durch den auch die Lüderitzsche Erwerbung bestätigt und unter den Schutz des Reiches gestellt wurde.

19 Beispielsweise mit Hendrik Witbooi. Siehe dazu Sippel, Harald: Hendrik Witbooi und das Versäumnisurteil: Ein Herrscher der Nama begegnet deutschem Recht in Namibias kolonialer Frühzeit, in: Möhlig, Wilhelm J. G. (Hrsg.), Frühe Kolonialgeschichte Namibias 1880-1930, Köln 2000, S. 163-198.

20 Imre Josef Demhardt: Von der Schutzgewalt zur Kolonialgewalt – Die Schutzverträge und die rechtliche Entstehung des kolonialen Staatsraums.

21 Siehe die Übersicht bei Pink, L. / Hirschberg, G.: Liegenschaftsrecht in den deutschen Schutzgebieten, Berlin 1912, S. 219f.

22 Großbritannien (Helgoland-Sansibar-Vertrag), Portugal.

23 Vgl. Pink, L. / Hirschberg, G.: Liegenschaftsrecht in den deutschen Schutzgebieten, Berlin 1912, S. 204.

Schon wenige Jahre nach Gründung der Kolonie Deutsch-Südwestafrika kam es in rascher Folge zur Gründung großer Land- und Minengesellschaften.<sup>24</sup> Das Deutsche Reich sah sich zur Vergabe weit reichender Konzessionen an die Gesellschaften veranlasst, da man der Auffassung war, auf die Land- und Minengesellschaften auf Grund ihrer verbesserten Möglichkeit der Kapitalakquisition angewiesen zu sein, um eine möglichst kostengünstige imperialistische Kolonialpolitik betreiben und damit dem Reigen der Großmächte angehören zu können. Entgegen den eigentlichen Erwartungen des Deutschen Reiches haben die großen Land- und Minengesellschaften die koloniale Entwicklung Deutsch Südwestafrikas nicht vorangetrieben, sondern sogar behindert, da sie zumindest bis zu den Diamantenfunden im Jahre 1908 größtenteils in Untätigkeit verharrten, kaum Kapital investierten, die Erschließung des Landes vernachlässigten und den von ihnen besetzten Boden nur selten für eine Besiedlung mit deutschen Kolonisten freigaben.

Die fliegenden Händler, von denen die Kolonie geradezu überschwemmt wurde, vereinbarten mit Afrikanern zunehmend Kreditgeschäfte. Da die Verbindlichkeiten oftmals nicht mit Geld bezahlt werden konnten, ließen sie sich nicht selten Land abtreten. Teilweise verklagten sie afrikanische Autoritäten auch vor deutschen Gerichten, um durch ein Zivilurteil an afrikanisches Land zu kommen. Erschwerend kam der sich herausbildende Brauch hinzu, dass afrikanische Oberhäupter für die Schulden der Mitglieder ihrer Gemeinschaft aufzukommen hatten. Auch hierfür diene nicht selten Land als Haftungsmasse, auf die die Händler Zugriff nahmen.

Um die Wohnplätze der Afrikaner beizubehalten, wurden in Deutsch-Südwestafrika verschiedene Reservate für die Witbooi-Nama und für die Herero eingerichtet.<sup>25</sup> Offiziell sollten diese dem Schutz der Afrikaner gegen das Eindringen Fremder, gegen dingliche Rechte Fremder, gegen Forderungsrechte Fremder sowie dem Schutz des gemeinschaftlichen Vermögens gegen Gläubiger einzelner Gemeinschaftsmitglieder gewähren. Tatsächlich stellten die Reservate allerdings auch eine Vorstufe der Politik der getrennten Entwicklung (Apartheid) dar, die sich einige Jahrzehnte später auch in Namibia verhängnisvoll auswirkte. Der Boden in den Reservaten war gemeinschaftliches Eigentum der jeweiligen afrikanischen Bewohner.

24 Dies waren die Otavi Minen- und Eisenbahngesellschaft, South West Africa Company, Hanseatische Gesellschaft, Kaoko-Gesellschaft, Kharaskhoma-Syndikat – später South African Territories Company genannt, Gibeon-Gesellschaft sowie die Deutsche Kolonialgesellschaft für Südwestafrika. Siehe näher zu den Land- und Minengesellschaften Drechsler, Horst: Südwestafrika unter deutscher Kolonialherrschaft, Band 2: Die großen Land- und Minengesellschaften (1885-1914), Stuttgart, 1996.

25 Die Rechtsgrundlage hierfür ist die Kaiserliche Verordnung, betreffend der Schaffung von Eingeborenenreservaten in dem südwestafrikanischen Schutzgebiet vom 10.04.1898 (Deutsche Kolonialgesetzgebung Band III, S.26). Siehe die Nachweise bei Pink, L. / Hirschberg, G.: Liegenschaftsrecht in den deutschen Schutzgebieten, Berlin 1912, S. 216 f.

Außerhalb der Reservate war Land der Afrikaner aber durch Händler und andere europäische Interessenten in der bereits geschilderten Weise zu erwerben. Auf diesen Aspekt wies insbesondere Felix Meyer in seiner umfassenden Schrift »Wirtschaft und Recht der Herero« hin, in der er aufzeigte, dass eine wesentliche Ursache für den Aufstand der Herero gegen die deutsche Kolonialherrschaft in Südwestafrika eine leichtfertige und missverständliche Rechtspolitik im Hinblick auf die eng mit der Landfrage verbundenen Kreditgeschäfte war, die den Herero allmählich ihre ökonomische Existenzgrundlage zu entziehen geeignet gewesen war.<sup>26</sup>

Der Aufstand der Herero und der Nama gegen die deutsche Kolonialherrschaft stellt für die Entwicklung der Kolonie in vielerlei Hinsicht eine Zäsur dar. Infolge des Aufstandes fühlten sich die Deutschen nicht mehr an die so genannten Schutz- und Freundschaftsverträge mit den Kriegsgegnern gebunden. Nach der grausamen Niederschlagung des Aufstandes kam es daher zu einer weit gehenden Entrechtung der Herero und Nama. Ihre Ländereien, auch die in den Reservaten, und ihr Gemeinschaftsvermögen wurden vom Gouvernement als Strafe wegen der Teilnahme am Aufstand eingezogen.<sup>27</sup>

Zur Kontrolle und dauerhaften Entmachtung der Herero und Nama wurden zahlreiche Rechtsverordnungen erlassen, die insbesondere die Freizügigkeit beschränkten.<sup>28</sup> Hinzukamen Vorschriften, die geeignet waren, den Gemeinschaften die traditionelle Existenzgrundlage dauerhaft zu entziehen. Dies waren vor allem die Regelungen in § 1 und § 2 der so genannten Kontrollverordnung vom 18. August 1907, wonach »Eingeborene nur mit Genehmigung des Gouverneurs Rechte oder Berechtigungen an Grundstücken erwerben« konnten und ihnen »das Halten von Reitieren oder Großvieh nur mit Genehmigung des Gouverneurs gestattet« wurde.<sup>29</sup> Dadurch waren die überlebenden Aufständischen gezwungen, sich künftig ihr Auskommen als Lohnarbeiter, beispielsweise auf den Farmen der Weißen, zu verdienen. Auf diese Weise wurden die traditionellen Gemeinschaftsverbände insbesondere der Herero weit gehend zerschlagen.

26 Siehe dazu Meyer, Felix: *Wirtschaft und Recht der Herero*, in: *Jahrbuch der Internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre* 8 (1905), 439-539 (502-512).

27 Auf Grund der Verordnung, betreffend der Einziehung von Vermögen Eingeborener im südwestafrikanischen Schutzgebiet, vom 26.12.1905 (*Deutsche Kolonialgesetzgebung*, Band IX, S.284)

28 Siehe die Nachweise bei Sippel, Harald: *Die Klassifizierung »des Afrikaners« und »des Europäers« im Rahmen der dualen kolonialen Rechtsordnung am Beispiel von Deutsch-Südwestafrika*, in: Eckert, Andreas / Müller, Jürgen (Hrsg.), *Transformationen der europäischen Expansion vom 16. bis zum 20. Jahrhundert*, Loccum 1997, S. 154-170 (166f).

29 Siehe die Verordnung des Gouverneurs betreffend Maßregeln zur Kontrolle der Eingeborenen (*Kontrollverordnung*) vom 18. August 1907 (*Deutsches Kolonialblatt* 1907, S. 1181).

Das enteignete Land wurde zunächst Kronland, d.h. Land der Regierung. Es wurde in den folgenden Jahren, wie auch das bereits vor dem Aufstand im Regierungseigentum befindliche Land, größtenteils an einzelne Privatpersonen für Zwecke der Anlage von Farmen und der Niederlassung von deutschen Siedlern in der Kolonie veräußert, verpachtet oder im Rahmen eines Erbbauvertrages überlassen.<sup>30</sup> Die Farmen hatten eine Größe bis 5.000 Hektar, im Einzelfall war jedoch auch ein Erwerb von bis zu 20.000 Hektar Land möglich. Der Kaufpreis bewegte sich zwischen 0,50 und 1,20 Mark pro Hektar Land, für besseres Land lag er im Einzelfall jedoch auch über dieser Grenze.<sup>31</sup> Soldaten der Schutztruppe, die an der Niederschlagung des Aufstandes beteiligt waren und in der Kolonie siedeln wollten, konnten mit bevorzugter Landzuteilung und erheblichen Preisnachlässen rechnen.<sup>32</sup> Für sämtliche Interessenten standen zudem rückzahlbare, zinslose Ansiedlungsbeihilfen bis zur Höhe von 4000 Mark pro Person zur Verfügung.<sup>33</sup> Nach preußischem Vorbild wurden die Eigentumsrechte an Land in Grundbüchern dokumentiert.

Auf diese Weise gelangte ein Großteil des Gebietes des heutigen Namibia in die Hände der Kolonisten aus Europa, sei es als Land von kommerziellen Farmern, als Land von europäischen Gesellschaften oder als Kronland der Regierung. Nur einzelne Gemeinschaften, wie etwa die Rehobother Baster, vermochten ihren Landbesitz vollständig zu halten. Unangetastet blieben allerdings auch die abgelegeneren und von der Kolonialmacht kaum durchdrungenen Gebiete Kaokoland, Caprivi und vor allem Owamboland.

Nach dem ersten Weltkrieg ging die Kolonie Deutsch-Südwestafrika auf Grund der Bestimmungen des Friedensvertrages von Versailles und anderer Abkommen als Mandat des Völkerbundes über die britische Krone an die Südafrikanische Union über. 1920 erfolgte für das Mandatsgebiet Südwestafrika die Rezeption südafrikanischen Rechts, und zwar in der Ausprägung, wie es seinerzeit in der Kapprovins zur Anwendung kam.<sup>34</sup> Dieses Recht war insbesondere das ungeschriebene römisch-holländische Gemeinrecht, wonach sich fortan auch die (bodenrechtlichen) Verhältnisse hinsichtlich des Landbesitzes der Weißen in Südwestafrika richteten.

In der Zeit unmittelbar nach Ende des Ersten Weltkrieges kam es in Südwestafrika zu umfangreicheren Landumverteilungen. Ein beträchtlicher Teil der deutschen

30 Siehe dazu die Auflistung der relevanten Rechtsvorschriften bei Pink, L. / Hirschberg, G.: Liegenschaftsrecht in den deutschen Schutzgebieten, Berlin 1912, S. 224f.

31 Vgl. Pink, L. / Hirschberg, G.: Liegenschaftsrecht in den deutschen Schutzgebieten, Berlin 1912, S.

32 Vgl. Pink, L. / Hirschberg, G.: Liegenschaftsrecht in den deutschen Schutzgebieten, Berlin 1912, S.

33 Vgl. Pink, L. / Hirschberg, G.: Liegenschaftsrecht in den deutschen Schutzgebieten, Berlin 1912, S.

34 Deklaration von 1920

Bevölkerung wurde von den neuen Machthabern des Landes verwiesen und nach Deutschland repatriert. Auf dem Land, das vormalig deutschen Farmern gehörte, wurden nicht selten finanzschwache, landlose weiße Südafrikaner angesiedelt.

Die südafrikanische Mandatsregierung schuf alsbald wieder Reservate für die afrikanische Bevölkerung.<sup>35</sup> Durch die Schaffung neuer Siedlungsgebiete entfremdete die Mandatsverwaltung freilich die Afrikaner von ihrem angestammten Land. 1936 wurden die Reservate in einen Entwicklungstrust überführt.<sup>36</sup> 1954 wurde sämtliches Land, das als Vorbehaltsfläche für Afrikaner bestimmt war, in den Entwicklungstrust überführt und zu Staatsland erklärt.<sup>37</sup> Oberster Verwalter war der südafrikanische Staatspräsident. 1978 ging diese Verantwortung auf den Generaladministrator von Südwestafrica über und die Gebiete der zwischenzeitlich gebildeten »Homelands« wurden zu Gemeindeland erklärt.<sup>38</sup>

Die »Homelands« der verschiedenen afrikanischen Gemeinschaften wurden im Gefolge des Odendaal Planes in 1960er und 1970er Jahren geschaffen. Dabei kam es zu Landumverteilungen im erheblichen Umfang und zu Umsiedlungen von Menschen sämtlicher Hautfarben, um auch in Namibia im Sinne der getrennten Entwicklung (Apartheid) eine möglichst weit gehende Segregation der Rassen zu erreichen. Während der Zeit der südafrikanischen Mandats Herrschaft wurden die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden in Namibia zementiert. Es gab im Wesentlichen Land der weißen Siedler, das sich im Individualeigentum befand, kommunales Land in den Afrikanerwohngebieten und Staatsland.

### *Die Republik Namibia*

Mit der Erlangung ihrer Unabhängigkeit am 21. März 1990 hat die Republik Namibia diesen Zustand geerbt.

Danach existieren drei verschiedene Bodenrechtssysteme in Namibia, nämlich das Gewohnheitsrecht in den ehemaligen Reservatsgebieten, eine Mischung zwischen römisch-holländischen Gemeinrecht und Gesetzesrecht im Gebiet von Rehoboth<sup>39</sup> und römisch-holländisches Gemeinrecht und staatlich gesetztes Recht in den Gebieten, die früher »weiße Wohngebiete« und Staatsland waren.<sup>40</sup> Eine nen-

35 Rechtsgrundlage hierfür ist die Native Administration Proclamation No. 11 von 1922.

36 Development Trust and Land Act No. 18 von 1936.

37 Section 5 (2) South West African Native Affairs Administration Act No. 56 von 1954.

38 Section 2 Administration of the South African Bantu Trust in South West Africa Proclamation, AG 19 von 1978.

39 Siehe dazu Lang, Volker: The transition from communal to private land ownership in Rehoboth, Namibia, in: Zeitschrift für Ethnologie 124 (1999), S. 319-333.

40 Siehe Parker, C.: Legal aspects of access to land and tenure in Namibia: a case of social inequality supported and regulated by the law, in: Lesotho Law Journal 7 (1991), S. 93ff.



nenswerte Veränderung der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden ist bislang nicht eingetreten.

Die Verfassung von Namibia vom 21. März 1990 nimmt zu Fragen der Restitution oder der Umverteilung von Land keine Stellung. Der namibische Gesetzgeber hat allerdings mit dem »Landwirtschaftlichem (kommerziellen) Landreform Akt Nr. 6 (Agricultural (Commercial) Land Reform Act No 6)« von 1995 eine Regelung geschaffen, mit der im Rahmen eines »williger Käufer – williger Verkäufer – Programms ein Vorkaufsrecht der Regierung für kommerzielles Farmland eingeführt wurde, um auf diese Weise im Einklang mit dem Bodenmarkt eine Landumverteilung vornehmen zu können.<sup>41</sup>

Dieses Gesetz macht deutlich, worum es bei der Bodenreform im Wesentlichen geht: um kommerzielles Farmland, dass sich zu 80% im Eigentum weißer Farmer befindet und zumindest teilweise an landlose Namibier umverteilt werden soll.

## Bodenreform in Namibia

Über die Notwendigkeit einer umfassenden Bodenreform in Namibia dürfte durchaus ein Konsens weiter Kreise bestehen, sowohl in Namibia als auch im Ausland. Fraglich ist nur, wie der Landbedarf in der Zukunft aussieht, auf welchem Weg eine Bodenreform erfolgen kann, wem sie zugute kommen und wer sie finanzieren soll.

### *Landbedarf*

Zunächst ist die Frage nach dem aktuellen und künftigen Bedarf an Land zu ermitteln. Nach jüngsten Erhebungen soll es in Namibia etwa 270.000 Interessenten geben, die für sich Bodenflächen zum Bewirtschaften wünschen.<sup>42</sup> In diesem Zusammenhang müssen allerdings einige Fragen aufgeworfen werden:

- In welchen Landesteilen besteht Bedarf an Land?
- Zu welchem Zweck möchten die Interessenten das Land erwerben? Als Haupteinkommensquelle, als Nebenerwerb, als Wohnplatz für Frau und Kinder oder gar als Altersruhesitz?
- Reicht der Ertrag des bewirtschafteten Landes zur Existenzhaltung?

41 Dieses Gesetz »provides for the acquisition of agricultural land by the state for the purpose of land reform and for the allocation of such land to Namibian citizens who do not have any or adequate agricultural land«.

42 So der Botschafter Namibias in Deutschland, Hinyangerwa P. Asheeke im November 2000, wiedergegeben bei Heß, Klaus A.: Namibia im Focus: Die Landfrage und mehr, in: Namibia Magazin 11 (2000), Heft 4, S. 5-7 (6).

- Verfügen die Interessenten über genügend finanzielle Mittel zur Erschließung des Landes?
- Verfügen die Interessenten über die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten zur Bewirtschaftung des Landes?
- Ist eine angemessene Infrastruktur (Wege, Wasserversorgung, Zugang zu Schulen und medizinischen Einrichtungen etc.) gewährleistet?
- Liegt vor dem Hintergrund des stetig zunehmenden Urbanisierungsgrades in Namibia auf dem Land überhaupt die Zukunft?<sup>43</sup>
- Ist die »Idylle« der bedürfnislosen afrikanischen Familie, in Stroh- oder Lehmhütten auf dem Land lebend und der mühsamen Subsistenzlandwirtschaft frönend, in der Ära der mobilen Telekommunikation und des Internets überhaupt noch zeitgemäß?

Da es sich bei der Landfrage in Namibia in hohem Maße auch um eine emotionale Angelegenheit handelt, wäre ein Eingehen auf die Motive der 270.000 Landinteressenten für die Bemessung des Landbedarfs durchaus sinnvoll.

### *Instrumente der Bodenreform*

Als Instrumente der Bodenreform stehen in Namibia vor allem die Restitution und die Redistribution von Land zur Verfügung.

#### a) Restitution

Eine Restitution von Land, das heißt die Rückübertragung ehemals enteigneten Landes wäre denkbar im Hinblick auf die den Herero und Nama als Strafe für ihre Teilnahme am Aufstand gegen die deutsche Kolonialherrschaft weggenommenen Gebiete.

Verschiedentlich wird vertreten, dass das Deutsche Reich mit diesen Maßnahmen gegen Völkerrecht verstoßen und sich schadenersatzpflichtig gemacht habe. Allerdings wenden sich die Vertreter dieser Ansicht gegen eine solche Nachwirkung der deutschen Kolonialherrschaft in Südwestafrika, indem auf die zu Gunsten der Südafrikanischen Union erfolgte Aufgabe des Kolonialbesitzes durch das Deutsche Reich nach dem Ersten Weltkrieg hingewiesen wird. Damit habe die Mandatsmacht Südafrika die bestehende Verpflichtung zur Restitution übernommen. Offen bleibt die Frage, wie heute zu verfahren ist, da der Mandatar dieser Pflicht bis zur Unabhängigkeit Namibias im Jahre 1990 gleichfalls nicht nachgekommen ist. Soll nun die Republik Namibia die aus der Zeit der deutschen Kolonialherrschaft stammende Verpflichtung zur Entschädigung der Herero mit Erlangen der Unabhängigkeit über-

43 Siehe dazu die Meldung »Land eviction on cards«, The Namibian Daily eNews Highlights vom 27.10.2000: »The Windhoek City Council on Wednesday night warned it will demolish illicit buildings springing up on Municipal land and will not be obliged to relocate the illegal settlers.«

nommen haben? Diese unvollendete Argumentation zeigt, dass das Problem der Entschädigung der Herero für erlittenes Unrecht in Deutsch-Südwestafrika sich heute wohl weniger als eine juristische Herausforderung, sondern vielmehr als moralische Verpflichtung der ehemaligen Kolonialmacht darstellt.

Hinsichtlich weiterer Enteignungen von Land, etwa auf Grund der Umsetzung des Odendaal-Planes, bestehen derzeit keine Möglichkeiten der Restitution. Insbesondere verfügt Namibia – im Gegensatz zu Südafrika – nicht über ein Restitutionsgesetz, das ungerechtfertigte Landumverteilungen aus rassistischen Gründen während der Apartheidzeit rückgängig machen soll.<sup>44</sup>

#### b) Redistribution

Als gangbarer Weg für eine Bodenreform bietet sich die Umverteilung von Land an. Das umzuverteilende Land kann durch Enteignung oder durch Kauf erworben werden.

##### (ba) Enteignung

Das Eigentum, auch solches an Land, wird in Art. 16, Absatz 1 der Verfassung von Namibia ausdrücklich geschützt. Dieser Artikel ist Bestandteil der unveränderlichen »Bill of Rights«.

Allerdings besteht nach Art. 16, Absatz 2 der Verfassung von Namibia die Möglichkeit der Enteignung, wenn sie im öffentlichen Interesse ist. Eine solche Enteignung ist nur gegen Entschädigung möglich. Die Frage der gerechten Landverteilung dürfte sicherlich dann im öffentlichen Interesse sein, wenn dadurch die krasse Benachteiligung der Bevölkerungsmehrheit auf Grund der Kolonial – und Apartheidspolitik ausgeglichen werden kann.

Mögliche Kriterien für die entschädigungspflichtige Enteignung von Land können sein:<sup>45</sup>

- ungenutztes und untergenutztes Farmland
- Land von Großgrundbesitzern durch Festsetzung von Obergrenzen
- Zweit- und Drittbetriebe einzelner Eigentümer
- Betriebe von im Ausland lebenden Eigentümern
- Land von multinationalen Konzernen

##### (bb) Vorkaufsrecht

Der von Namibia 1995 eingeschlagene Weg des »williger Käufer – williger Verkäufer – Programm« stellt auf die Ausübung eines dem Staat gewährten Vorkaufs-

44 Von 1994.

45 Siehe Otzen, Uwe: Warum scheitert Simbabwe an der Landfrage?, in: Namibia Magazin 11 (2000), Heft 4, S. 8-11 (9).

recht ab.<sup>46</sup> Im Falle von Landverkäufen kann sich der Staat zu den gleichen Konditionen an die Stelle des Käufers setzen, das Land zum vorgesehenen Kaufpreis erwerben und zum Zweck der Bodenreform umverteilen. Das Vorkaufsrecht hat gegenüber der Enteignung den Vorteil, dass es nicht in die verfassungsrechtlich geschützten Rechte des Eigentümers eingreift. Gemeinhin dürfte aber der Kaufpreis bei Ausübung des Vorkaufsrechtes höher sein als eine angemessene Entschädigung bei einer Enteignung.

Das Vorkaufsrecht hat allerdings den entscheidenden Nachteil, dass stets ein »williger Käufer« und ein »williger Verkäufer« hinsichtlich eines Grundstücks vorhanden sein müssen. Großflächige Landumverteilungen in einem bestimmten Gebiet sind daher zur gleichen Zeit kaum möglich.

### *Begünstigte der Bodenreform*

Erhebliche Probleme dürften für den namibischen Staat damit verbunden sein, festzulegen, wer Begünstigter einer Landumverteilung sein soll.

- Sind in erster Linie die Gemeinschaften mit Land zu versorgen, die die ersten Landnutzer waren, also die San und die Damara?
- Oder sollen die zur Zeit der deutschen Kolonialherrschaft entrechteten und enteigneten Herero und Nama bevorzugt Land erhalten?
- Oder soll die Landverteilung nach Bevölkerungsproporz erfolgen, womit die Owambo-Mehrheit Zugriff auf weitere Teile des Landes außerhalb ihres angesammlten Siedlungsgebietes nehmen könnte?
- Oder wäre es angebracht, das zu verteilende Land den in der Region ansässigen Menschen zu geben?
- Und schließlich: Was wird aus den ca. 100.000 Landarbeitern der kommerziellen Farmbetriebe?

Diese Fragen sind sorgfältig zu klären, damit es nicht zu unberechtigten Aneignungen von Land durch bestimmte Interessengruppen kommt, wie es beispielsweise in Simbabwe durch angebliche Veteranenvereinigungen und Kabinettsmitglieder erfolgt ist. Auch in Namibia haben sich bestimmte Interessengruppen bereits formiert, die vehement auf ihre Rechte aufmerksam machen (Herero).<sup>47</sup>

46 Agricultural (Commercial) Land Reform Act No. 6 von 1995.

47 Siehe dazu die Meldung: »Colonial losses must feature in land reform«, The Namibian Daily eNews Highlights vom 26.09.2000: »The Mbanderu and Herero Traditional Authorities (MHTA) have called on Government to apply affirmative action, which takes into account the losses of land during colonial wars when redistributing land.«

### *Finanzierung der Bodenreform*

Das größte Problem bei einer Bodenreform in Namibia dürfte freilich die Finanzierung sein. Sowohl der Landerwerb durch Enteignungen als auch durch Ausübung des Vorkaufsrechts erfordert erhebliche finanzielle Aufwendungen.

Dabei ist es vielen namibischen Bürgern und Politikern nur schwer zu vermitteln, dass die weißen Farmer für das den Afrikanern seinerzeit weggenommene Land heute kompensiert werden müssen.<sup>48</sup> Hier wird freilich vergessen, dass das Land oftmals vor allem durch Erschließungsarbeiten (Wegebau, Gebäude, Brunnen- und Dammanlagen etc.) eine nicht unerhebliche Wertsteigerung erzielt hat.

#### a) Interne Finanzierung

Einer internen Finanzierung sind bei dem erforderlichen Betrag von mehr als einer Milliarde Namibia Dollar gewisse Grenzen gesetzt. Jedenfalls kann der namibische Staat diese finanziellen Mittel nicht aus dem allgemeinen Etat erbringen. Gegebenenfalls könnten aber Etatumschichtungen vorgenommen werden.

In Frage könnten allerdings zusätzliche Steuern oder Abgaben auf bestimmte Gebrauchsgüter zum Zwecke der Finanzierung der Bodenreform kommen, etwa nach dem Beispiel des Solidaritätszuschlages oder der so genannten Öko-Steuer in Deutschland.

Ein einzurichtender Fonds könnte sich auch aus Vermögensabgaben oder einer Art Lastenausgleich durch Landeigentümer speisen.

Zudem bietet sich die erhöhte Besteuerung brachliegenden Landes an<sup>49</sup>, womit der kommerzielle Sektor dazu gebracht werden könnte, ungenutztes oder untergenutztes Land zum Verkauf freizugeben.

#### b) Externe Finanzierung

Eine externe Finanzierung ist möglich durch Drittstaaten und überstaatliche Organisationen (Deutschland, Republik Südafrika, Großbritannien, Europäische Union). Sicherlich gibt es eine moralische Verpflichtung der ehemaligen Kolonialmächte, sich in dieser wichtigen politischen Frage um eine Lösung zu bemühen und sich an der Finanzierung der Bodenreform zu beteiligen. Die Bundesrepublik Deutschland war zunächst nicht bereit, Geld in einen solchen Fonds einzuzahlen. Sie wollte allerdings Unterstützung für die Aus- und Weiterbildung von Bodenerwerbswilligen

48 Siehe dazu die Meldung »Landreform nimmt Gestalt an«, Allgemeine Zeitung (Windhuk) vom 31.10.1996.

49 Siehe dazu die Meldung: »Absentee landlords to face stiff tax«, The Namibian Daily eNews Highlights vom 20.10.2000: »Absentee landlords and land barons will soon face heavy land taxes.«

gewähren.<sup>50</sup> Nunmehr scheint sich freilich diese Ansicht geändert zu haben. Deutschland ist durchaus bereit, einen finanziellen Beitrag zu entrichten. Allerdings sehen Deutschland und Österreich die Aufgabe der Mittelzuwendung in erster Linie als Problem der Europäischen Union an. Daher soll auch die Europäische Union in die Lösung der namibischen Landfrage mit einbezogen werden.<sup>51</sup>

## Konfliktprävention

Solange die Bodenreform in Namibia nicht voranschreitet, besteht eine latente Gefahr, dass es zu ernsthaften Konflikten um die Verteilung von Boden kommen kann.

Um Konflikte vermeiden zu können, bedarf es zunächst einer genauen Analyse der Konfliktlage:

- Worin besteht der Konflikt?
- Besteht der Konflikt allein zwischen landlosen Schwarzen und kommerziellen weißen Farmern?
- Besteht nicht auch ein Konflikt zwischen dem Staat und landlosen Namibiern, beispielsweise hinsichtlich verschiedener San-Gemeinschaften, die ihr traditionelles Land, das sich nun innerhalb von Nationalparks befindet, wieder nutzen möchten, oder Besetzer (squatter) in Otjikundo<sup>52</sup> und Omitara<sup>53</sup>, die unlängst von Staatsland vertrieben wurden?
- Welche Konflikte bestehen hinsichtlich der Landverteilungskompetenzen über Gemeindeland?
- Welche Rechte haben Frauen bei der Verteilung von Gemeindeland?

Fest steht, dass die Landkonflikte friedlich gelöst werden müssen. In diesem Sinne hat auch eine Neubewertung von Bodenrechtsfragen für die Entwicklungspolitik zu erfolgen. Landreformen sind in vielen Entwicklungsländern eine Grundvoraussetzung für die Überwindung von Armut. Der Staat hat eine zentrale Rolle bei der Förderung von Landreformen. Diese Landreformen müssen in eine breit angelegte Entwicklungsstrategie eingebettet werden. Zwangsweise Umsiedlungen im Zuge von Landreformen dürfen nicht erfolgen. Programme zur Landvermessung, Landregistrierung und zur Anlage von Katastern geben Rechtssicherheit für alle Parteien

50 So der Botschafter Namibias in Deutschland, Hinyangerwa P. Asheeke im November 2000, wiedergegeben bei Heß, Klaus A.: Namibia im Focus: Die Landfrage und mehr, in: Namibia Magazin 11(2000), Heft 4, S. 5-7 (6).

51 Siehe dazu die Meldung »Erste formale Bitte um Unterstützung bei der Landreform«, Namibia Magazin 11 (2000), Heft 4, S.11.

52 Siehe die Meldung in The Namibian Daily eNews Highlights vom 09.04.2001.

53 Siehe die Meldung in The Namibian Daily eNews Highlights vom 30.01.2001.

im Falle von Konflikten um Eigentum und Nutzung von Boden. Die Berücksichtigung traditioneller Eigentumsrechte und Nutzungsrechte (z. B. für Viehhalter) ist von entscheidender Bedeutung. Diesbezüglich hat auch eine Gesetzgebung zu erfolgen, um diesen Personenkreis umfassend zu schützen.

## Fazit

Gerade in Namibia gilt wie auch in anderen afrikanischen Staaten: Der Wert des Landes liegt nicht darin, dass man es besitzt, sondern darin, dass man es nutzt.

Nicht die Landverteilung ist wichtig (kurzfristiges politisches Argument), sondern die Landnutzung (Technologie), damit den Menschen langfristig gedient ist.

Die Landreform stellt ein grundlegendes Element der gesamtwirtschaftlichen Strukturentwicklung dar. Sie darf nicht dazu führen, dass der Ertrag der Landwirtschaft sinkt. Sie darf aber auch nicht dazu führen, dass es zu einer Übernutzung natürlicher Ressourcen kommt, beispielsweise die Überweidung bei intensiver Umverteilung von Land. Derlei Umwelt-Folgen kann sich das fragile Ökosystem Namibias nicht leisten.

Die Frage bleibt, was mit dem redistributierten Land geschehen soll. Es kommen in Betracht:

- Subsistenzwirtschaft,
- Genossenschaften für Landwirtschaft oder Tourismus,
- Farmwirtschaft (kommerziell) einzelner Personen,
- Staatsland, das verpachtet wird.

Die Subsistenzwirtschaft ist in Namibia zumeist wenig sinnvoll; die damit verbundene Abhängigkeit von der Witterung stellt einen erheblichen Unsicherheitsfaktor dar, den die arme Landbevölkerung nicht durch anderweitige Ressourcen kompensieren kann. Eine erhebliche Verbesserung der derzeitigen Lage der landlosen Namibier wäre damit nicht verbunden.

Die Einrichtung von Kooperativen mit konkreten Projekten aus dem Bereich Tourismus, Wildschutz, Naturschutz auf gemeinschaftlichem Land hätte den Vorteil, dass es keine neue Zementierung von möglicherweise ungerechten Eigentumsverhältnissen kommt, denn in einem Land mit ständig wachsenden Bevölkerungszahlen sorgt eine Bodenrechtsreform zu Gunsten der Menschen von heute automatisch für Ungerechtigkeiten in der Zukunft. Kooperativen können dabei im Hinblick auf eine nachhaltige Bodenreform sinnvoll sein, wenn die Teilhaberrechte des einzelnen Mitglieds garantiert werden.

Eine kommerzielle Farmwirtschaft durch einzelne Personen und Familien (small scale commercial farming) dürfte auf Grund der zu kleinen Einheiten an Boden wirtschaftlich wenig effektiv sein. Hier könnte aber eine Bodenkreditbank Mittel zur

Erschließung des Landes gewähren, mit der Folge, dass die Bewirtschaftung rentabler wird.

Verpachtetes Staatsland ist dagegen wenig attraktiv. Die Bodenbesitzer befinden sich in einer unsicheren Lage. Beleihungen des Bodens sind in diesem Fall nicht möglich. Das mangelnde individuelle Eigentumsrecht ist kein Anreiz für Investitionen. Zudem haben staatliche Stellen sehr viel Macht, so dass es zur Entstehung neuer Abhängigkeiten kommen kann.

Es bleibt festzuhalten, dass Landumverteilung jeglicher Art immer nur eine mittelfristige Entspannung der Landfrage zur Folge hat, nie aber eine permanente Lösung ist.

Eine allumfassend »gerechte Lösung« der Landfrage kann in einem Staat mit einer solchen komplizierten Ausgangssituation wie in Namibia wohl auch kaum gefunden werden, wohl aber eine, die »gerechter« ist als der gegenwärtige Zustand.

Eine Landreform kann nur planvoll im Konsens aller betroffenen Akteure und über einen längeren Zeitraum hinweg geschehen. Dabei sollten wir behilflich sein, denn eine friedliche Konfliktlösung liegt auch in unserem Interesse. Die Landreform in der ehemaligen Siedlerökonomie Namibias sollte deshalb auch als eine internationale Aufgabe der partiellen Wiedergutmachung kolonial- und siedlungsgeschichtlich begründeten Unrechts wahrgenommen werden.

## Summary

Looking back into the history gives an idea how the land issue developed. With independence three different law systems for land existed in Namibia but up to now they were not unified. There is a consensus that there is the need of land reform but the way is the question. Not land distribution but land use is the most important question: should the land be given to co-operatives, to individuals or remain in the hand of the government and only be leased.



# Land Reform and Land Rights in Namibia

WOLFGANG WERNER

## Introduction

In June 1991 the *National Conference on Land Reform and the Land Question* was held in Windhoek. This is almost exactly ten years ago to the day. One of the aims of the *Land Conference* was ›to achieve the greatest possible consensus on the land question‹ and to provide ›a solid basis for the formulation of a policy on land reform and a programme of action to implement the necessary measures and changes‹ (RoN 1991a). A number of scientific studies were prepared for the *Conference* and presented to participants. The *Land Conference* was of a consultative nature and had no powers to take binding decisions on land redistribution or land reform. To facilitate broad based consultation, 500 Namibians ›having a *bona fide* interest in the productive use of land‹ (Ibid.:3) from all over the country were invited to attend. This brought together marginalized communal farmers who had fenced off communal land for private use. Expectations for a speedy land reform were high.

It is not the aim of this workshop today to evaluate the extent to which the expectations of Namibians have been met by land reform or not. However, it will provide an opportunity to take stock of where we are and discuss possible ways of supporting a sustainable process of land reform in Namibia.

This paper will start with a brief historical overview of the land question in Namibia. It will make a few critical observations on how the particular form of land dispossession continues to shape the land reform process. This will be followed by a brief discussion of rights to land and property as provided for in the Constitution. The following section will present an overview of different land reform programmes that have been implemented since Independence and an assessment of land tenure reform in the non-freehold areas. A concluding section will suggest ways in which land reform in Namibia could be assisted.

## Land reform and the last question in Namibia

Land reform in the Namibian context is synonymous with redistributive land reform, i.e. the acquisition of freehold agricultural land for redistribution to landless and pre-

viously disadvantaged Namibians. Tenure reform in the non-freehold or communal areas has not received much attention as yet. This reflects the importance government attached to redressing widespread colonial land dispossessions and the consequent unequal distribution of land in the country. In addition, improved access to agricultural land is widely regarded as a precondition for sustainable poverty alleviation. Continuing poverty and unemployment will keep demands for land redistribution on the agenda.

Redistributive land reform thus has several components to it, ranging from socio-economic considerations to moral issues of restoring lost land rights. The injustice perpetrated by successive colonial powers provide demands for land reform with a degree of legitimacy that often overshadows rational socio-economic and ecological considerations.

At Independence in 1990 the new Namibian government inherited a highly skewed distribution of land. Approximately 36,2 million hectares representing 44 per cent of the total land area or 52 per cent of agriculturally utilisable land continue to be held under freehold title. This land is commonly referred to as the commercial farming sector. Under previous Apartheid policies, access to this land was reserved for white farmers, and the freehold farming sector is still dominated by white land owners (RoN 1991b: 147).

By contrast, the non-freehold areas, formerly known as native reserves and referred to today as communal areas, comprise about 33,4 million hectares, representing 41 per cent of total land area or 48 per cent of agricultural land. However, these aggregate figures overstate the agriculturally usable land in communal areas, as large tracts of communal land are situated in semi-desert areas, with mean annual rainfall ranging between 50 – 100 mm, or are rendered unusable for agricultural purposes due to the absence of exploitable ground water. If these factors are taken into consideration, the commercial farming sector (36 million ha.) comprises 57 per cent of agriculturally usable land, and communal areas only 43 per cent of 27 million ha (Ibid.).

The dualistic nature of land ownership and access to land is the result of colonial land dispossessions and the establishment of settler agriculture in Namibia. Land and labour in colonial South West Africa were closely connected. Large-scale dispossession of African land was as much intended to supply white settlers with agricultural land, as it was to deprive Africans of access to the same land, in order to force large numbers of the latter into wage labour in the fledgling settler economy.<sup>1</sup>

Land dispossessions mainly affected indigenous pastoralist communities such as the Ovaherero, Nama and Damara livestock farmers. Communities in the northern

1 The following is based on Werner (1993)

and north-eastern parts of former South West Africa which practised rainfed cultivation and livestock husbandry were not directly affected by dispossession. While these areas were not considered to have had sufficient mineral and farming potential by early German colonialists, the relatively small German garrison also did not have the military might to subjugate the militarily and politically powerful kingdoms in the north (Werner 1993:139).

As a result of German inability to subdue those kingdoms, the colonial government announced in 1907 that police protection should be confined to those areas that fell within the sphere of influence of the railway line or main roads. This area was henceforth referred to as the Police Zone. Dispossession and colonial settlement occurred exclusively in the Police Zone.

Formal colonial rule began in 1884. By the early 1890s eight concession companies had acquired rights to virtually all the land utilised by pastoralist communities. It was not until after the »Rinderpest« of 1897, however, that the acquisition of land by settlers started in all earnest. By 1902 only 38 per cent of the total land area remained in black hands (Ibid.: 138). The rapid loss of land contributed greatly to the Nama and Herero war of resistance against the German colonial forces in 1904, which led to the large-scale extermination of Herero and Nama pastoralists. Regulations enacted in 1906 and 1907 empowered the German colonial authorities to expropriate nearly all land of the Herero and Nama. As a result, German settlers owned 1331 farms and some 90 per cent of all livestock in the Police Zone by 1913 (Ibid.: 140).

At the outbreak of World War I, troops from the Union of South Africa conquered the German colonial forces in South West Africa. The new colonial regime continued with the establishment of white farms in the Police Zone after 1915. By the early 1950s the process of white settlement had largely been concluded. The total number of farms established by then was 5214 (Ibid.: 144).

Simultaneously with the process of white settlement, the South African colonial government began to set aside land for the exclusive use of dispossessed, black communities. These areas became known as »native reserves«, and by 1926 16 such reserves covering 2,4 million hectares had been established. While these reserves reversed the total ban on land possession by blacks imposed by the Germans, most reserves were established on marginal land (Ibid.).

South African reserve policies culminated in the mid-1960s in proposals put forward by the *Commission of Enquiry into South West Africa Affairs*<sup>2</sup> to consolidate existing native reserves into tribally based »homelands«. In time, these homelands were to obtain some measure of autonomy through the establishment of tribally legislative assemblies and executive committees. The recommendations of the *Oden-*

2 The Commission is commonly known by the name of its chairman, Odendaal.

*daal Commission* completed the system of racially structured access to land in Namibia.

This brief historical analysis suggests that land dispossession in Namibia differed in one fundamental respect from other former settler colonies such as Kenya and Zimbabwe, in that settlers in Namibia appropriated essentially marginal agricultural land, suitable only for extensive livestock ranching. Although settlers ensured as far as possible to occupy the best grazing areas, this does not change the fact that the land remained marginal. A brief look at the environmental characteristics of the country will illustrate the point.

Namibia is one of the driest countries in the world.<sup>3</sup> Climatologically, 28 per cent of the country can be classified as arid, with a mean annual rainfall of less than 150 mm, while 69 per cent is semi-arid, receiving an average annual rainfall between 150 mm and 600 mm (Seely 1991: 2). Table 1 provides a more detailed breakdown of mean annual rainfall figures.

Table 1: Percentages and areas of Namibia and commercial farmlands within various rainfall belts:

<i>Rainfall belts (mm)</i>	<i>Namibia Area (km<sup>2</sup>)</i>	<i>Commercial farmland % Area (km<sup>2</sup>)%</i>
Less than 100	81,1092	2232,9679
100-300	271,638	33189,28251
300-500	304,563	37129,27535
More than 500	65,852	818,5215

Source: Brown 1993: 91

The table indicates that 55 per cent of the entire agricultural land receives less than 300 mm of rainfall on average, and only 8 per cent receives 500 mm or more, which is generally accepted as the minimum for dry land cropping. With regard to freehold agricultural land, i.e. the commercial farming sector, 60 per cent receives less than 300 mm of rain per annum, and only 5 per cent receives 500 mm and more.

The highest mean annual rainfall occurs in the north-east of the country, decreasing in a south-westerly direction. Accompanying these low rainfall figures is a high rainfall variability. This refers to the »reliability with which rain falls in a particular region« (Brown 1993: 75). Annual rainfall in the north-east of the country fluctuates within 25 per cent of the long-term mean, while the rises to 60 per cent in the south and west of the country. In practical terms this means that farmers in the north-east of the country with a long term mean of 500 mm can expect between 400

3 The following is based primarily on Brown (1993)

mm and 600 mm in any year. In the south-west, on the other hand, average annual rainfall fluctuates between 80 mm to 320 mm, with a long term mean of 200 mm.

The discussion so far has revealed two characteristics that have shaped and will continue to shape the way in which a solution to the land question in Namibia will be addressed. In the first place, the majority of the population of Namibia has never been dispossessed of their land by any colonial power. These are people practising mixed farming in the north-central and north-eastern regions of the country. To be sure, land dispossessions and the drawing of international borders has circumscribed the mobility of people in the mixed farming areas of north-central and north-eastern Namibia. But dispossession in the sense of having uprooted communities and relocated them in different areas has never been happened in the same way in those parts of the country as they did in the former Police Zone.

As is well known, these regions provide the main support for the ruling party SWAPO. In view of the historical discussion above, it is reasonable to assume that the land question has never occupied as important a place in the public imagination of SWAPO's main constituency and their expectations about the future as amongst the dispossessed proper. Other issues were more important, such as improved access to potable water and social infrastructure for example. If this analysis is correct, as I think it is, it is tempting to conclude that the land issue and land reform may not have been as central to the struggle for liberation of the country as many politicians would like us to believe. The implication of this is that the balance of political power is tilted against the dispossessed communities of the country, who expect a speedy solution to the land question. Numerically, they are a small minority. Politically they wield no power as they are poorly organised, or organised at all. These may be the reasons why land redistribution is moving at a snails pace: the political pressure is not sufficiently to expedite the process.

The foregoing may also help to understand why no attempts were made to restore ancestral land rights. To be sure, participants at the *Land Conference* passed a »consensus resolution« that ruled out the restoration of land rights »in full«. This is interesting in that this resolution immediately followed a resolution that reaffirmed the injustices done in the past and ended with a call »that something practicable must be done to rectify the situation«. On the face of it, this appears to be a contradiction: reversing past injustices – yes; restoring land rights that had been lost as a result of injustices alluded to in the first resolution: no. (After the *Conference* several participants contested the legitimacy of the resolution not to restore land rights lost in the past).

Before speculating on the political significance of this resolution, let me hasten to point out that the restoration of ancestral land rights would have presented the government of Namibia with complicated practical problems: how to disentangle overlapping and competing claims to ancestral land. The demands put forward by the

participants at the Conference demonstrated that most communities laid claim to identical pieces of land, as could be expected from pastoralists who practised transhumance.

It is suggested here that the difficulties involved in disentangling competing claims of lost lands provided an ideal political opportunity to broaden the category of beneficiaries of land reform to include those who were never dispossessed in the historical sense outlined above. The restitution of ancestral land would have established the dispossessed as priority beneficiaries at the expense of the previously disadvantaged at large and might have been interpreted as a post-colonial form of ethnically structured access to land. More specifically, such a course of action would have implied that the majority of SWAPO's supporters would not have featured as primary beneficiaries of redistributive land reform. The *Land Conference* provided the political legitimacy to rule out any ethnically specific claims to land, no matter how justified they might have been.

The second characteristic of the Namibian situation is that the land targeted for redistribution is not particularly well endowed with resources. It was pointed out above that most of that land is only suitable for extensive livestock production. This places serious limitations on future intensification of agricultural production and also limits the scope for diversification. It is likely that the only meaningful intensification of production of freehold land lies in the development of tourism. On the one hand this will be much more environmentally sustainable. On the other hand, it is likely that tourism will be able to employ more people on the land than agriculture, and that the quality of employment may be better.

## Reconciliation and the Constitution

From its inception, land reform in Namibia has been guided by the policy of national reconciliation and the provisions laid down in the Constitution. Commitment to the former meant that the government did not want to rush into the acquisition of freehold land for redistribution at the risk of destabilising the new nation. Instead, it sought to achieve national consensus on the land question and land reform. This was done by organising the *National Conference on Land Reform and the Land Question* in 1991. Whether the *Conference* was able to bring about consensus or not remains a moot point. Suffice to say that the consensus was contested after the *Conference* by a number of groupings.

What is perhaps more important than whether meaningful consensus had been achieved or not, was that the *Land Conference* seems to have set in motion a particular way of dealing with the land question. As was mentioned above, the *Land Conference* was conceived to present an opportunity for Namibians from all walks

of life to consult each other on this important issue. Regrettably, the participation of target communities in subsequent policy development has not been as intense, and NGOs in particular have often criticized the government for not consulting sufficiently.

The *Constitution of the Republic of Namibia* continues to provide the general legal framework for any dealings in land and property. Of particular relevance to the land reform process are the provisions on property. Article 16 enshrines the right to »acquire, own and dispose of all forms of immovable and moveable property individually or in association with others« as a fundamental human right and freedom. At the same time, the article provides for the »expropriat(ion) of property in the public interest subject to the payment of just compensation« and in accordance with an Act of Parliament.

As will be discussed below, the *Constitution* does not provide any protection for customary land rights.

## Land reform since 1990

Land reform has taken three main forms so far:

- Redistributive land reform;
- An Affirmative Action Loan Scheme; and
- The development of resettlement projects in communal areas.

### *Redistributive land reform*

Redistributive land reform is implemented in accordance with the provisions of the Agricultural (Commercial) Land Reform Act <sup>4</sup>. The provisions of the Act include the following:

- it lays down a preferential right of the state to purchase commercial farm land;
- it provides for market related compensation;
- it establishes a Land Reform Advisory Commission consisting of stakeholders to advise the Ministers of Land;
- it prescribes the way in which commercial farm land was to be planned and allocated;
- it provides for the subdivision and survey of holdings for small scale farming;
- it restricts the acquisition of commercial farm land by foreigners; and
- it establishes a Lands Tribunal to solve possible disputes over prices between sellers and the government.

4 This Act will be referred to below as the Land Reform Act.

Article 14 (1) describes the beneficiaries of land reform broadly as

*Namibian citizens who do not own or otherwise have the use of agricultural land or adequate agricultural land, and foremost to those Namibians who have been socially, economically or educationally disadvantaged by past discriminatory practices.*

Policies on resettlement and land were approved by the National Assembly in 1997 and 1998 respectively. Since most of the pronouncements of the *National Land Policy* (RoN 1998) are contained in the Land Reform Act, only a few observations will be made on the *White Paper on Resettlement* (RoN 1997).

The Resettlement Policy lists the objectives of and options for resettlements on land acquired under the Land Reform Act. Amongst other things, government will seek

- to give an opportunity to the target groups to produce their own food with a view towards self-sufficiency;
- to create employment through full-time farming;
- to bring small holder farmers into the mainstream of the Namibian economy by producing for the market; and
- to alleviate human and livestock pressure in communal areas (RoN 1997).

Redistributive land reform and resettlement are thus aimed at alleviating poverty by improving the productive capacity of the poor by ›purchasing and allocating land to enable them to make a living‹ (Ibid.). After five years of government support, settlers are ›expected to completely support themselves‹ (Ibid.: 8) The *White Paper* does not spell out exactly the level of welfare at which settlers are expected ›to support themselves‹ and ›make a living‹. It merely asserts that ›a target minimum income level has to be established..(and) should be adjusted when necessary to reflect changes in the economy‹ (RoN 1995:6).

In order to achieve these aims, resettlement policy in Namibia aims to replace large-scale commercial farming by small-scale agriculture. Anticipating increasing pressures on existing land as a result of population growth, *the National Land Policy White Paper* – approved three years after *the Act* – supports the subdivision of commercial agricultural land in the interests of broadening access to land, but proposes to make such subdivision conditional on the ›maintenance of farming units of an economically viable size‹ (RoN 1998: 16). In this it was merely reiterating what the Land Reform Act stipulated in Section 38, namely that the subdivision of commercial farms ›for purposes of small-scale farming‹ should happen in accordance with a partition plan (RoN 1995: 37).

The determination of what constitutes an ›economic unit‹ was left to the *Land Reform Advisory Commission* which was established in terms of the *Land Reform Act*. It decided that beneficiaries should not be allocated less than 1.000 ha. in the central and northern regions for livestock farming and at least 3.000 ha. in the southern parts of the country. In setting out target incomes for beneficiaries, the *Land Reform Advisory Commission* has reportedly accepted a Poverty Datum Line of N\$ 15.000 per



annum. The figure was proposed by the Central Bureau of Statistics as the minimum required to provide ›a decent standard of living‹ for a household of 5-6 people.

Beneficiaries of the land reform and resettlement programme are settled in one of two ways. These are:

- individual holding; and
- co-operative holdings.

#### Individual holdings

In terms of the individual holdings model, ›settlers are free to use and develop their holdings for the purpose they have applied for‹. A condition for retaining a land allocation is that the land must be used productively. It must be assumed that the target income levels on individual holdings are N\$ 15.000 as mentioned above.

Indications are that individual holdings are allocated in two ways:

- as part of a resettlement project; and
- as an individual farming holding.

With regard to the first category, the MLRR is supporting a number of small-scale farming projects both in the north-central communal areas and on some farms in the title areas. Small-scale farmers are cultivating individual pieces of land for their own benefit, with the support from the Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation. Little is known about the rights beneficiaries are having on the land they cultivate on the one hand, and the land they need for grazing on the other.

The second category of individual holdings differs from the first in that allocations of discrete grazing areas – not less than 1.000 ha. and 3.000 ha. in the north and south respectively – are allocated to individual households. Such individuals are utilising the land outside a project context and, therefore, do not receive specific assistance from the government. Beneficiaries are required to pay monthly grazing fees to the Ministry of Land, Resettlement and Rehabilitation to the tune of N\$ 1.50 per LSU and N\$ 0.50 per small stock unit.

The Land Reform Act specifies that land allocated to new settlers in this category is to be held under a 99 year leasehold agreement with an option to purchase such allotment. The latter may be exercised five years after the lease agreement has been entered into (RoN 1995: 44). It is not clear on what terms and conditions such purchases will happen.

Although the *Resettlement Policy* states that the ›leasehold tenure system will be arranged so that the settlers can use that land as collateral to get a loan from lending institutions‹ (RoN 1997: 4), the *Land Reform Act* circumscribes this option. Section 46 explicitly rules out the rights of settlers to ›assign, sublet, mortgage or in any manner whatsoever encumber, or part with the possession of the farming unit in question or any part thereof; or enter into any partnership for the working of such farming unit (RoN 1995:44). However, in August 2000 the Attorney General's ex-

pressed the opinion that a mortgage bond can be registered over a lease agreed to under the *Land Reform Act*.

### Co-operative holdings

The *Resettlement Policy* does not say much on how co-operative resettlement schemes will be set up. About ten resettlement projects have been classified as co-operatives by the Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation. A recent evaluation (Werner et al 2000) found that none of these projects had been registered as co-operatives with the Registrar of Co-operatives. It is reasonable to describe these co-operative resettlement schemes as attempts at co-operative production of vegetables and crops on communally cultivated land – either irrigated gardens or fields for dry-land cultivation. They range in size from 12 to 120 families (Ibid.:21).

The co-operative model employed in designing these projects was that of a workers' or producers' co-operative. The core activity of each project be it dry land or irrigated production is based loosely on a workers' co-operative model. In some cases, these collective activities are actually food-for-work projects. Only in the cases of Bernafey, Westfalen, and Exelsior can output from collectively worked plots provide a small contribution to beneficiary incomes (albeit subsidised currently).

In addition, elements of individual farming exist in all the projects. These take the form of individual dryland cropping plots (Eendombe and Onamatadica), irrigated garden plots – Exelsior, Queen Sofia (planned), Drimiopsis (some houses have kitchen gardens), Skoonheid (some houses have kitchen gardens) – and livestock farming (all projects).

### *The Affirmative Action Loan Scheme*

An Affirmative Action Loan Scheme was implemented in early 1992. In terms of the scheme, Agribank provides loans for a 25 year period at interest rates which are subsidised by the government. In addition, government issues state guarantees not exceeding 35% of the purchase price of the land, which included transfer fees and costs. The state guarantees can be extended to cover the 10% contribution towards the purchase price of land normally required from applicants if the latter funds impossible to comply with this requirement. The upshot of this scheme is that communal farmers can be assisted by up to 100 per cent of the purchase price of land. Table 1 summarises interest rates and government subsidies under the scheme.

Table 1: Interest rates and government subsidies for full-time communal farmers, 1998

<b>Year</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10 on</b>
Applicant	0 %	0 %	0 %	2 %	2 %	2 %	4 %	4 %	8 %	16 %
Subsidy	16 %	16 %	16 %	14 %	14 %	14 %	12 %	12 %	8 %	0 %

Source: Agribank 1998

State guarantees were introduced to finance the difference between the purchase price of commercial farmland and the reasonable value of that land for agricultural and pastoral purposes. The latter valuation is based on what the land can produce, and is generally well below the market price. It was anticipated that communal area farmers might experience difficulties in financing this difference.

To qualify for an Affirmative Action Loan, an applicant must prove amongst other things that he or she

- Is a full-time farmer in the communal area;
- Is owning a minimum of 150 large stock units; and
- Has removed his/her total livestock from the communal area (Agribank 1996: 16).

The Affirmative Action Loan Scheme has been extended to part-time Communal farmers recently. Unlike full-time farmers, the former are paying escalating interest rates which are related to their incomes. In addition, the phasing in period of loan repayments is not as lenient.

#### *Development of communal areas*

In its commitment to widen access to productive agricultural land, the Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation has developed resettlement programmes in non-freehold areas. In 2000, approximately 2.000 ›family units‹ were settled in eight resettlement projects on non-freehold land. Some of these resettlement programmes are classified as co-operative schemes by the MLRR. However, an assessment if these co-operative schemes in 2000 showed that none of them were properly constituted as co-operatives let alone registered as such (Werner et al 2000).

Apart from these resettlement schemes, government has started a process of assessing the feasibility of developing unutilised land in non-freehold areas. In his Budget Speech for the Financial Year 2001-2002, the Minister of Lands stated that the Ministry of Lands wanted to ›create a conducive environment for (communal subsistence farmers) to increase agricultural productivity‹ (Pohamba 2000: 8). In order to ›facilitate the decision-making process on issues related to the development of the communal areas‹ the Ministry of Lands has initiated a series of feasibility studies and assessments of the communal areas. If the recommendations of one such study (International Development Consultants 2000) is anything to go by, the envisaged development of non-freehold land will be based on the demarcation of land for small-scale commercial farming. The consultants recommended that approximately 2.616 km<sup>2</sup> of land in Omusati region will be demarcated, 180 km<sup>2</sup> in Oshana, 6.400 km<sup>2</sup> in Oshikoto and 570 km<sup>2</sup> in Ohangwena. This adds up to almost 10.000 km<sup>2</sup> of land. Each demarcated unit is recommended to be 3.600 – 4.000 ha. in size (Ibid: 29-31).

It remains to be seen whether government will approve these recommendations, which amount to the privatisation of communal grazing land, albeit unutilised at

present. The provisions of the Communal Land Reform Bill are therefore keenly awaited.

## **Tenure reform in non-freehold or ›communal areas‹**

As has been mentioned above, land rights in the non-freehold or ›communal areas‹ of Namibia have not received much attention over the past ten years. Repossessions of land dispossessed during the colonial era has remained a central objective of land reform. However, secure access to productive land and natural resources as well as residential land without a threat of eviction is essential to sustain rural livelihoods (Adams et al 1999: 2). There is a growing awareness that customary tenure systems have an important role to play in facilitating this.

For all its positive aspects, the *Constitution* does little to enhance the security of tenure of communities and individuals living in non-freehold areas. It does not protect any rights conferred to land under customary land tenure systems (Harring 2000:8). Instead, it vests ownership of communal land in the State. Article 100 stipulates that ›land, water and natural resources below and above the surface of the land...shall belong to the state if they are not otherwise lawfully owned‹. Harring (2000: 11-12) has expressed the opinion that ›this section is meaningless until all other ownership rights are resolved: the state, by default, takes title to property after all other possible forms of ownership are determined‹. He concludes that in view of the vagueness of Article 100 ›the Government of Namibia has claimed that it »owns« the communal land and that it can displace the occupants of communal land at will‹ (Ibid.: 12). That government sees itself as the owner of communal land is reflected in the *National Land Policy* which states that in terms of Schedule 5 of the *Constitution* all communal land is vested in the government.

However,

*government undertakes to administer this land for the benefit of traditional communities residing on such land for the purpose of promoting the economic and social development of the Namibia people (RoN 1998: 11).*

Apart from divesting residents in non-freehold areas of all ownership of land, some of the provisions of the Constitution may have the unintended effect of undermining whatever tenure security people may enjoy under customary tenure arrangements. An example of this are some of the provisions contained in Article 21 (1) and (2), which provide for the free movement of people throughout Namibia and the right to settle in any part of Namibia. The National Land Policy is rather vague on how this out to be interpreted. While it acknowledges these fundamental rights, it points out that they do not amount to ›land ownership or property rights‹ (RoN 1998: 13). This seems to suggest that these constitutional rights cannot be interpreted to mean

a claim to property rights. However, in the absence of any clear statements on how existing rights are or can be protected, the *Policy* is failing to deal with the problem of how rights to grazing land in particular can be protected in view of the constitutional provisions of free movement and settlement. With regard to land in urban areas the Policy states that competent local authorities can approve the allocation of land required for residential purposes. As Harring (2000: 10) pointed out, Article 21 (1) and (2) represent a ›clear political statement....against tribalism....but there are implications here that undermine and confuse the legal basis of communal land rights, the only rights that most Blacks have‹.

Article 66 which provides that ›both the customary and common law of Namibia...shall remain valid to the extent to which such customary or common law does not conflict with this Constitution or any other statutory law‹ seemingly recognises customary land law, and thus provides indirect protection (Ibid: 11).

The implication of this brief discussion is that land rights of the poorest sector of society do not enjoy constitutional protection. This is particularly worrying, as no appropriate legislative framework has been created as yet to deal with customary tenure issues.

The importance of protecting customary land rights in Namibia is not merely academic. A well-known example of the vulnerability of customary land rights is the enclosure of communal grazing land, which has reached alarming proportions in some non-freehold areas. The process of fencing off large tracts of communal grazing for exclusive use by either individuals or extended families has deprived many small-scale livestock farmers of access to grazing, be it seasonal or otherwise. However, no legal instruments exist to defend customary rights to communal grazing areas against the depredations of a few individuals. Similarly, no legal mechanism exist to restore land lost to enclosures. The result is likely to marginalize small farmers even further by denying them access to land to increase the pressure on land by preventing seasonal out-migration.

Discussions at the *Land Conference* and a number of consensus resolutions that were taken on communal land seem to reflect the importance of land rights on non-freehold land and the need for tenure reform. Resolutions on communal land included

- the need to guarantee land to local people;
- to abolish land allocation fees demanded by chiefs;
- to grant land to women in their own right;
- to establish a system of land administration;
- to control ›illegal fencing‹ of grazing areas; and
- to move the herds of wealthy farmers to commercial farms (RoN 1991b as summarised by Adams 2000:10).

Since 1991 very little has happened to address the issues raised at the *Land Conference*. While a *Technical Committee on Commercial Farmland* was appointed after the

*Conference* to investigate the modalities of redistributing agricultural land held under freehold, no equivalent investigation has been carried out on land tenure and land administration issues in the non-freehold areas. Instead, a *Communal Land Reform Bill* was drafted and subjected to limited consultations with affected communities.

The overall objective of the *Bill* is to improve the administration of land in the communal areas and to protect the land rights of people. It seeks to do this, *inter alia*, by spelling out the powers of traditional authorities in relation to communal land and procedures for land allocation. A new administrative structure in the form of Communal Land Boards will be superimposed on Traditional Authorities with the aim to control traditional land allocations and to regularise land rights by introducing land records. In addition, Land Boards will administer a new form of tenure in the communal areas, viz. leasehold.

The *Bill* was passed by the National Assembly in early 2000 and referred to the lower house, the National Council, which in turn objected to some of its provisions and referred it back to the National Assembly for amendment. Several attempts to obtain the revised *Bill* have failed. One of the main objections of Councillors in the National Council was that the *Bill* did not conclude from studying the *Bill* that its main objective is to legalise the fencing of communal land instead of addressing the problem.

A disappointing feature of the *Bill* is that it does not address arrangements for land allocation and range management on communal land. This is particularly surprising in view of the fact that government has passed legislation some years ago that provides for the transfer of property rights to natural resources to communities. Community based natural resources management programmes (CBNRM), for example, have made considerable progress in extending rights over wildlife resources to communities.

Another and perhaps more important example, concerns the transfer of ownership of water points to communities. In future, water point committees elected by communities will be responsible for the management and maintenance of the water points used by them. The sustainability of this hinges on the principle and ability of rural communities to pay for water in the non-freehold areas. In practice this means that a cost will be attached to the provision of water. Access to water will thus depend on the willingness and ability to pay for the resource. However, access to water is essential for the utilisation of pastures. Ownership of water points could thus lead to de facto property rights over grazing and other natural resources by communities owning a water point. Little though has been given to the likely impact of the principle of cost recovery for the delivery of water on access to land and customary land tenure regimes.

These two examples illustrate that government is not completely averse to investing rural communities with certain rights to natural resources. The question thus

arises why the *Communal Land Reform Bill* does not provide for common property rights to land.

It would appear that the answer has to be sought in the politics of land and different rights to resources. The conservancy legislation, for example, confers only very limited use rights to resources. Conservancies do not have the legal power to exclude people from their land. However, common property rights hinge on the principle of inclusion and exclusion. This means that once invested with property rights over their land, communities will have the power to admit newcomers onto their land, or cancel existing agreements to use such land.

The principle of providing rural communities with powers to allocate or withdraw rights to land would mean that somebody would be losing those rights. In most communal areas traditional authorities would be the losers. In the event of this happening, the balance of power in the communal areas would undergo a fundamental change with uncertain consequences. It is likely that politicians at the national level are not comfortable with this idea, and thus in no hurry to concede property rights to rural communities.

## **Progress, Problems and Support**

The acquisition of land for redistribution got off to a low start after Independence. Until the mid-1990s, less than 20 freehold farms had been purchased for redistribution. However, coinciding with the first National Development Plan covering the period 1995/5-1999/00, government committed N\$ 20 million per year for the purchase of commercial farms (Werner 1999: 316-317). Another N\$ 100 million has been committed by Cabinet for land purchases during the second plan period (2001-2005). This amounts to N\$ 20 million per year (Pohamba 2001: 6). This accelerated the purchase of land considerably. Records obtained from the Ministry of Lands Resettlement and Rehabilitation in May 2001 reflect a total of 97 farms having been acquired since 1990. It is not clear whether or not this figure includes 57 farms and portions of farms that were transferred by the Ministry of Agriculture to the Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation in 1999 (RoN 2001:3). The total area available for redistribution in the freehold farming sector amounts to 568.821 hectares.

At the time of writing only 66 farms were settled with 1.160 families. In addition, another 5.501 families were settled on resettlement projects. 85% (4.697) of these beneficiaries were accommodated on projects on non-freehold land and only 15% (804) on projects in freehold farming areas. In total therefore, 6.661 families were resettled since Independence. Of these 4.697 or 70% were accommodated on non-freehold land and only 30% on redistributed freehold land. All of the projects in

communal areas are in the northern part of the country, which have the greatest potential for small-scale, rain fed cultivation.

In addition, 300 farmers have been granted loans by Afribank to buy freehold farmland under the Affirmative Action Loan Scheme since its inception in 1992. The money advanced in this way amounts to approximately N\$ 190 million.

It is not clear from available documentation what land rights settlers in resettlement projects are enjoying. With regard to land allocated on freehold farms under the Land Reform Act, beneficiaries are entering into lease agreements with the state. However, none of these have been registered in the Deeds Office as yet. One of the reasons is that subdivided portions of a registered farm need to have a proper survey diagram before they can be registered under Deeds Registries Act, 1937. This necessitates the proper surveying and mapping of subdivisions undertaken by the Ministry of Lands.

Despite the marked increase in land acquisition after 1995, critics continue to be of the opinion that the pace of redistribution is too slow. In defence, government maintains that commercial farmers are loathe to see their farms. Official figures provided by the Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation do not seem to support this view. In its Annual Report for FY 1998/1999 the Ministry states that during the year under review, 248 commercial farms had been offered to the Ministry, of which only 11 were purchased. The remained were waived, i.e. owners were given permission to sell their farms on the open market (RoN 1999: 18). In his Budget Speech in April 2001 the Minister of Lands reported that during FY 2000/01 173 farms were offered to the Ministry, of which only 18 were purchased (Pohamba 2001: 6). This suggests that the number of farms offered for sale is not a constraining factor in accelerated redistribution. Instead, the availability of resources, both financial and human, seem to slow down the process.

It is doubtful that the Ministry of Lands has the capacity to manage the acquisition and allocation of land as efficiently as people demand. Assistance may be provided to identify possible constraints in delivery of land and provide technical and training support to the Ministry where necessary and desired.

A fundamental problem seems to be a lack of capacity in the Ministry of Lands to draw up business plans for resettlement projects. For an agricultural development project it is essential to calculate the income that may be generated from the agricultural enterprise as a basis for determining a project's labour requirements as well as the number of settlers that a project can sustain, and the capital investment that the project warrants (Werner et al 2000: 39). Similarly, no systematic records are kept to assess the actual financial and social performance of project enterprises. A specific problem in trying to assess social performance is the lack of baseline data on the status of beneficiaries before the joined projects (Ibid.: 40).

It is essential that the capacity of technical personnel in the Ministry of Lands be strengthened in the field of agricultural economic analysis and planning. The Min-



istry has made great strides in building land use planning capacity through the development and institutionalisation of training courses in this field, and the benefits of this seem to manifest themselves already. However, enhanced economic capacity is required not only to determine the sustainability of resettlement in the planning stages, but also to enable the Ministry to monitor the programme on a regular basis. A separate Division of Planning, Research and Projects Development has been established to perform these tasks.

An aspect that is often neglected in resettlement projects is the social component. Resettlement projects consist of many family units, the smallest projects consisting of the smallest and largest in excess of 1.400 families. It was found on co-operative settlement schemes that managers of such projects were ill-equipped to deal with social problems. Skills in group mobilisation and motivation and dispute resolution, for example, are essential to ensure settler retention. Staff of the Ministry who wish to acquire these skills should be supported through training programmes.

The capacity of settlers on co-operative resettlement schemes to plan and manage their enterprises seems to be completely lacking. This reinforces a dangerous dependence on the Ministry of Lands with regard to important decisions, provisions and inputs and marketing. The feasibility of providing land reform beneficiaries with »starter packs« tailored to their specific situations should be investigated. These could consist of limited financial support but should include training in basic management and planning. It should be borne in mind that beneficiaries of land in the freehold sector do not receive any support from the Ministry of Lands, except where fences need to be erected to define the boundaries of a subdivision and in case of emergencies regarding water. Training in issues such as animal health, animal and range management as well as marketing may be very useful.

Little can be said on how possible land tenure reform in non-freehold areas can be supported until the Act has been passed. If the first *Communal Land Reform Bill* is anything to go by, the Ministry could benefit from technical and training support in implementing the envisaged changes in land administration, such as the establishment of Regional Land Boards, for example.

## Conclusion

Ten years after the Land Conference we do not have the tools and data to determine whether Namibia is achieving its aims with land reform. It is not possible at this stage to say with any degree of confidence that the programme in its present form is sustainable or not. What is certain, however, is that redistribution of land and tenure reform will continue. The challenge is to ensure that the process is sustainable socially, economically and environmentally.

## Appendix 1

### **The Communal Land Reform Bill, 1999**

*This summary of the Communal Land Reform Bill was prepared by Dr. Wolfgang Werner, NEPRU, for the Namibia National Farmers' Union (NNFU).*

After many years of preparation the Communal Land Reform Bill has been tabled in the National Assembly and will be debated next month. Since the vast majority of the population lives in so-called communal areas, the proposed legislation will touch them one way or another. At the same time, many communal farmers and residents will find it difficult, if not impossible, to obtain a copy of the *bill* to study and debate. For this reason the NNFU has decided to publish a brief summary. After consultations with its constituencies, the NNFU intends to prepare and publish a critical review of the *Bill*.

#### *Objectives of the Communal Land Reform Bill*

The overall objective of the *Bill* is to improve the administration of land in the communal areas and to protect the land rights of people. It seeks to do this, *inter alia*, by spelling out the powers of traditional authorities in relation to communal land and procedures for land allocation. A new administrative structure in the form of Communal Land Boards will be superimposed on Traditional Authorities with the aim to control traditional land allocations and to regularise land rights by introducing land records. In addition, Land Boards will administer a new form of tenure in the communal areas, leasehold.

#### *Communal land vesting in the State*

Communal land vests in the State in trust for the benefit of »traditional« communities. The state is thus the ultimate owner of such land, with certain powers of alienation and allocation. However, while the President, with the approval of the National Assembly, may add and/or withdraw land from any communal area, withdrawal of land may only occur after the State has required rights held by persons to such land against payment of adequate compensation for the acquisition of such rights.

#### *Communal Land Boards*

In order to improve land administration, the *Bill* proposes the establishment of Communal Land Boards in respect of regions of specified parts of regions. These will be determined by the Minister after consultations with respective Traditional Authorities. The functions of Land Boards will be to control the allocation of traditional land rights; to consider and decide on applications for leasehold rights over communal

land; and to establish and maintain a land register. The Land Boards' members will be comprised of representatives of Traditional Authorities, organised farmers, regional councils, government and women.

#### *Customary or traditional land allocations*

The allocation of land for residential purposes, cultivation and grazing will continue to be made by traditional leaders. But the *Bill* introduces a number of new elements. In the first place it proposes a land ceiling. This means, that the Minister of Lands will determine the maximum size of a communal land holding for each region or sub-region which a person may hold. Tradition authorities may not allocate land exceeding the maximum size for their respective regions.

In the second place, the *Bill* seeks to reduce double allocations of land and other problems experienced in the customary allocation process by tasking the proposed Land Boards to double check customary allocations. This will work as follows. Traditional Authorities will be obliged to inform the Land Boards of any new land allocations. The Boards, in turn, will have to ensure that such allocations have been made in accordance with the provisions of the law. More specifically, Land Boards have to ascertain that no other person held any rights to the portion of land allocated or that the new allocation has not been made on land reserved for common usage. In addition, they have to make sure, that the allocation does not exceed the maximum land size laid down by the Minister of Lands. Where these conditions are not met, the Board can veto an allocation, or refer it back to the Traditional Authority which made it.

#### *The establishment of land registers*

Once the Board has verified that a land allocation has been made in accordance with the law, the allocation or right to land will be registered by the Boards, and the person whom it has been allocated to will be provided with a certificate of registration. Existing allocations or land rights will have to be registered in a similar manner by Land Boards within a period of three years of a date determined by the Minister of Lands.

Traditional or customary land rights are valid for the natural life of the person to whom it has been allocated- The *Bill* does provide for the limited transfer of land through inheritance, however.

#### *Fencing of communal land*

Several sections of the *Bill* deal with the issue of fencing in communal areas. On a general level the *Bill* prohibits the erection or retention of fences on communal land unless authorisation for either has been obtained. With regard to existing fences, Land Boards will have to ascertain whether such fences have been erected in accor-

dance with any customary or statutory law, or whether any other reasonable grounds exist for the retention of such fences. In those instances, where conflicting claims in relation to a fences piece of land exist, or where doubts exists regarding the validity of somebody's claim to retrain a fence, Land Boards must conduct a hearing to resolve the matter. Decisions of such hearings may include the possibility that where an applicant's claim to a fenced unit encroaches on common grazing areas, he or she may be allocated an alternative portion.

The *Bill* stipulates that access to grazing areas should be available to all lawful residents of an area. However, these rights are subject to several conditions. Traditional Authorities may impose certain conditions for the depasturing of livestock. These include the number and kinds of livestock that may be grazed and the section or sections of the commonage where stock may be grazed or which should grazed in rotation. Grazing rights are also subject to the rights of Traditional Authorities or Land Boards to use any portion of communal land for allocations under this Act, and the rights of the President to withdraw any portion of commonage for the purposes of public interest. Amongst other things, the *Bill* also lays down that no person shall obstruct access to any water whether by outright refusal to draw water, interference with pumping installations or other means.

#### *Leasehold rights*

The *Bill* introduces the possibility of acquiring leasehold rights to communal land. Applications for leasehold rights are directed to Land Boards, which will have to consider and approve or reject them. Leasehold rights may not be granted by the Boards where another person holds customary rights in respect of such land, unless the person agreed to surrender those rights against payment of adequate compensation. Moreover, where the lands for which leasehold rights are sought exceeds the prescribed land ceiling or where an applicant holds another portion of land, the Boards may not grant leasehold rights without the Minister's approval. Duration of leasehold agreements will not exceed 99 years, and all leases exceeding 10 years will have to be registered in terms of the *Deeds Registries Act, 1937*.

The occupiers of fenced farming units have to apply to the Land Boards for authorisation to retain their fences and obtain leasehold rights over the units. Land Boards have to follow the same criteria in considering such an application as described above. In addition, however, Land Boards have to ascertain whether fences were erected in terms of any provisions of any law or with the consent of a competent authority. Once again, the *Bill* provides for a hearing in cases where conflicting claims to fenced land exist, or where the validity of an application is in doubt.

Finally, the *Bill* provides for the setting up of tribunals to hear appeals against the decisions of wither Traditional Authorities or Communal Land Boards.

## Appendix 2

**Bibliography**

- Adams, M.: Sibanda, S. and Turner, S. 1999 »Land Tenure Reform and Rural livelihoods in Southern Africa«. *Natural Resources Perspectives*, Number 39. London: Overseas Development Institute.
- Agribank of Namibia (1996) *Annual Report 1996*, Windhoek
- Agribank of Namibia (1997) *Annual Report 1997*, Windhoek
- Brown, C.: »Land as a Factor in Rural Poverty Alleviation in Namibia. Environmental Considerations« in the Republic of Namibia, Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation.
- Harring, S.L.: 2000 »The »Stolen Lands« under the Constitution of Namibia: Land Reform under the Rule of Law«. Paper presented at the roundtable discussion of »Land reform and aboriginal title in Namibia« organised by the Legal Assistance Centre, Windhoek.
- International Development Consultants 2000 *Assessment and Development of Communal Areas in Namibia*. Draft Final Report. Windhoek: Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation.
- Pohamba, H: 2001 *Budget Speech delivered Honourable Hifikepunye Pohamba, MP, Minister of Lands, Resettlement and Rehabilitation on 23<sup>rd</sup> April 2001*. Windhoek: Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation.
- Republic of Namibia 2001 Annual Report 1999/2000. Windhoek: Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation.
- Republic of Namibia 1999 Annual Report 1998/1999. Windhoek: Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation.
- Republic of Namibia 1998 *National Land Policy*. Windhoek: Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation.
- Republic of Namibia 1996/97 – 1997/98 *Annual Report*. Windhoek: Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation.
- Republic of Namibia 1997 *White Paper on Resettlement Policy*. Windhoek: Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation.
- Republic of Namibia 1995 *Agricultural (Commercial) Land Reform Act*, 1995. Windhoek: Office of the Prime Minister.
- Republic of Namibia 1991 *National Conference on Land Reform and the Land Question*. Conference Brief. Windhoek: Office of the Prime Minister.
- Republic of Namibia 1991b *National Conference on Land Reform and Land Question*, Vol.1. Windhoek: Office of the Prime Minister.
- Seely, M.: 1991 *Namibia. Drought and Desertification*. Windhoek.
- Werner, W.: 2001 »*The Land Question in Namibia*« in I. Diener and O. Graefe (eds.)

- Contemporary Namibia. The First Landmarks of a Post-Apartheid Society*. Windhoek: Gamsberg Macmillan Publishers / IFPRA.
- Werner, Wolfgang and Vigne, Piers: 2000, *Resettlement Co-operatives in Namibia: Past and Future*. Windhoek: Divisions of Co-operative Development (MAWRD).
- Werner, W.: 1999 »An Overview of Land Reform in Namibia«, *Agrekon*, Vol.38 (special issue).
- Werner, W.: 1997 Land Reform in Namibia: The First Seven Years. NEPRU Working Paper No. 61. Windhoek: Namibian Economic Policy Research Unit.
- Werner, W.: 1993 »A brief history of land dispossession in Namibia«, *Journal of Southern African Studies*, 19.1.

## Summary

Einem geschichtlichen Überblick über die Landfrage folgt die Darstellung der Landreform(en) seit 1990 in Namibia: Landverteilung, ein Kreditsystem, Ansiedlung auf Gemeinschaftsland. Die Probleme dieser Ansätze werden diskutiert. Es kann nicht gesagt werden, ob die Ziele erreicht wurden und werden. In einem Anhang wird das Landreformgesetz von 1999 dargestellt.

# Probleme kommunalen Ressourcenmanagements in ländlichen Gemeinschaften des südlichen Afrika:

*Transformation des Bodenrechts zwischen Staat, Markt und lokaler Gemeinschaft*

MICHAEL BOLLIG

## **Einführung**

Konflikte um die Schlüsselressource LAND beherrschen heute Debatten um politische Reformen im südlichen Afrika. Das aktuelle Geschehen in Simbabwe hat laufende Diskurse in den Nachbarländern aufgeladen und Forderungen radikalisiert. Im Vordergrund steht die Umverteilung von Land. Wie soll im Wesentlichen die Veränderung des Landrechts angesprochen werden?

Allenthalben wird im südlichen Afrika gefordert, dass der Staat regulierend über Landrechtsreformen einen Prozess des Ausgleichs anstößt. Tatsächlich werden momentan überall in der Region Landrechtsreformen in den jeweiligen Parlamenten diskutiert. Auf lokaler Ebene ringen wohlhabende Landwirte um Möglichkeiten, die Schlüsselressource LAND als privates Eigentum zu deklarieren, ein Interesse, dem sich die Mehrzahl der mittleren und armen Farmer oft gewaltsam widersetzt.

Zwei Aspekte der Debatte möchte ich hier besonders thematisieren:

a) Es wird von einer einfachen Dichotomie von Besitzformen ausgegangen: privater Besitz wird kommunalem Besitz entgegengestellt. Zumindest für Südafrika, Namibia und Simbabwe wird die Debatte dadurch kompliziert, dass kommunaler Besitz in der Regel mit »schwarzen« Gemeinschaften, mit traditionellem Management und Verfügungsgewalt über traditionelle Autoritäten gleichgesetzt wird, während privater Besitz mit weißen Farmern und hochgradiger landwirtschaftlicher Kommerzialisierung zusammengebracht wird. Diese Vereinfachung geht auf Kosten einer differenzierten Aufnahme der historisch wie rezent sehr heterogenen de facto Situation von Landrechten. Rückblickend stellt sich die Episode der Reservats- und »Homeland«-Gesetzgebung in Bezug auf Landrecht als ein Versucht dar, rassische Kategorien mit bestimmten Typen des Landmanagements zu verbinden und so einer komplexen Realität eine grob vereinfachende, rassenideologisch aufgeladene Rechtsform überzustülpen.

b) In zahlreichen Debatten und wissenschaftlichen Gutachten wird darüber hinaus die Rolle des Staates und der nationalen und internationalen Märkten für die En-

twicklung hervorgehoben. Dagegen werden lokale, endogene Prozesse bei der Umgestaltung von Besitzrechten weitgehend unterschlagen. Empirische Aufnahmen deuten allerdings daraufhin, dass aber von staatlicher Seite zwar Rechtsnormen festgelegt wurden, dass für die Rechtspraxis dynamische Prozesse vor Ort, die vor allem in der Nutzenoptimierung einfacher Bauern begründet waren, entscheidender waren. Neben den deutlich vorhandenen exogenen Einflüssen (Staat, nationale und internationale Märkte) sollen hier vor allem endogene Ursachen für die Umgestaltung von Landbesitzverhältnissen beleuchtet werden.

### **Die Vielfalt von Landbesitzformen vor 1923**

Ein Blick in die Geschichte der Region zeigt, dass Besitzrechtsverhältnisse bis in die 1920er Jahre keineswegs so deutlich dichotom organisiert waren, wie wir das auf Grund der heutigen Lage annehmen müssen. Für die präkoloniale Zeit haben Ethnologen und Historiker die Vielfalt der rechtlichen Bezüge zwischen Mensch und Umwelt dokumentiert (Geschwender). Um nur drei Beispiele zu nennen, die die Spannweite der Möglichkeiten ausdrücken:

- die Nutzungsrechte einzelner San-Gruppen für bestimmte Territorien, die um ein Wasserloch, n!ore, organisiert waren und durch eine bilinear organisierte Verwandtschaftsgruppe kontrolliert und innerhalb dieser weitergegeben wurden (Willmsen 1989);
- die vor allem durch patrilineare Verwandtschaftsgruppen und später durch Häuptlingstümer organisierten Territorien der Herero und Himba (Henrichsen 2000);
- die durch eine Zentralinstanz – den sakralen Herrscher – kontrollierten und distribuierten Landrechte in den verschiedenen Ovambo-Königtümern (Williams 1).

In allen dokumentierten Fällen stellen Landrechte ein Bündel von Individual- und Gruppenrechten dar. Spätestens mit dem Zugriff der deutschen Administration kamen dann exklusive private Landbesitzverhältnisse hinzu. Farmland wurde nun als Ware messbar und in festgelegten Abmessungen zwischen Privatpersonen transferierbar, das heißt verkaufbar, verpachtbar und vererbbar. Zwischen 1890 und 1920 optierten einerseits schwarze und farbige Farmer teilweise freiwillig für einen Übergang von kommunaler zu privater Landnutzung, andererseits konnten mobile weiße Viehfarmer erst durch den Staat gezwungen werden, feste Farm- und damit Besitzgrenzen zu akzeptieren.

Die Veränderungen des Landbesitzes bestanden darüber hinaus in einer einseitigen, gewaltsamen Umverteilung von Land zu Gunsten weißer Siedler, aber nicht in einer Reform der Besitztitel (tenure reform). Erst Gesetzgebungen in den ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts, vor allem die Reservats-Gesetzgebung 1923 sowie



der »Bantu-Administration Act« von 1928 homogenisierten die Landrechtslage zumindest vordergründig: Weißen Farmern wurde privater Landbesitz vorbehalten und schwarze Farmer wurden in Reservaten und später in »Homelands« auf kommunale Nutzungsformen festgelegt.

Diese grundlegende Dichotomie von Landbesitzverhältnissen wurde im Odenaal-Plan 1965 und der darauf aufbauenden »Homelandisierung« nochmals festgeschrieben. Sowohl Reservats- als auch »Homeland«-Gesetzgebung veränderten die Verfügungsgewalt über Land in zweierlei Hinsicht deutlich: 1) kommunal als einzige Besitzform, 2) das Recht, über die Vergabe von Land zu entscheiden, wurde den traditionellen Autoritäten übertragen. Während etwa in den Ovambo-Königtümern eine derartige Landrechtsordnung tatsächlich vorhanden war, mussten etwa im Kaokoland und in den Herero-Gebieten erst Führer aufgebaut werden, die die an sie gebundenen Landrechte wahrnahmen (Bollig 1998).

In zwei Fallbeispielen will ich die Komplexität der Situation um die Jahrhundertwende anreißen:

### *Rehobother Baster*

Einen interessanten Fall des Übergangs von kommunalen zu eingeschränkt privaten Nutzungsformen stellen die Rehobother Baster dar. Die Rehobother Baster, eine von zahlreichen »neuen Gemeinschaften«, die sich am Rande des kapländischen Wirtschaftsraumes bildeten, migrierten Ende der 1860er Jahre aus dem südafrikanischen De Tuin in das Gebiet nördlich des Oranje und ließen sich 1870 in Rehoboth nieder. Nach einer teilweise recht konflikträchtigen Geschichte, begannen sie 1895 das bis dato kommunal genutzte Land um Rehoboth in private Farmen aufzuteilen, ohne dass die deutsche Kolonialverwaltung unmittelbar darauf gewirkt hätte. Auf der Quellenbasis umfangreicher Akten aus einer Anhörung 1930 rekonstruierte Lang (1999) diesen Prozess und suchte Ursachen für den Übergang.<sup>1</sup> Bereits 1890 waren vom Rat vier private Farmen gazettiert worden, dann 1895 das Gros: innerhalb eines Jahres wurden 70 Farmen aus dem vormalig kommunal genutzten Bereich geschnitten.

Die Art und Weise der Grenzziehung der Farmen konnte auf der Basis der vorliegenden Quellen nicht vollständig rekonstruiert werden. Den Neu-Besitzern wurde offenbar zunächst ein Brunnen bzw. ein Wasserloch innerhalb eines Trockenflussbettes zugewiesen. Das Land um die Wasserstelle herum wurde als Farmland deklariert. Die Grenzziehung zwischen den Farmen verlief nach Lang mittels eines einfachen Verfahrens. Man ritt in gerader Linie von einem Wasserloch zum nächsten

1 Lang (1999: 323, 327), bzw. die von Lang zitierten Zeugen, weisen auf ähnliche Prozesse in Rietfontein und im Korannaland um Upingtin hin.

und versuchte über eine mitgeführte Uhr die Hälfte der Wegstrecke zu ermitteln. Auf der Hälfte des Weges wurde dann die Farmgrenze festgelegt. Die Farmgröße wurde auf 7000 Hektar angesetzt – ein Näherungswert, denn die Farmen wurden nicht genau eingemessen und Farmgrenzen wurden nicht markiert. Ein Mitglied des Rates nahm die Farmen in ein Notizbuch auf und jeder Farmer erhielt eine Urkunde über seine Farm, in der der Farmname, der Farmbesitzer, die Größe der Farm und die Festlegung, dass die Farm nur unter Einverständnis des Rates weitergegeben werden durfte, festgehalten war. Interessant ist, dass der Prozess der Privatisierung eingeschränkt wurde: verschiedene Maßnahmen verhinderten, dass Land zu einer frei transferierbaren Ware wurde bzw. ein Landmarkt entstand. Jede Transaktion – man dachte dabei offensichtlich ausschließlich an interne Transaktionen – musste durch den Rat der Baster genehmigt werden. Ein Verkauf an Auswärtige, vor allem an weiße Farmer, schied schon allein dadurch aus, dass die Farmen nicht eingemessen waren. Tatsächlich sperrte sich die Gemeinschaft gegen Versuche der südafrikanischen Verwaltung, Farmen zu vermessen. Während die Verwaltung argumentierte, dass Farmer nur so in den Vorzug von Krediten kämen, argumentierten die Baster, dass eine klare Ziehung von Grenzen zwischen Farmen nicht den Vorstellungen interner Solidarität entsprächen: »Freundschaft zwischen Nachbarn und sehr genau definierten und registrierten Farmgrenzen schließen sich gegenseitig aus« (friendship between neighbours and exactly defined and registered farm borders mutually exclude each other – Lang 1999, 327).

Warum veränderten die Baster ihr Landrechtsregime? Die kommunale Nutzung des Landes vor 1890 wurde von Basterzeugen in der Anhörung 1930 mit Sicherheitserwägungen begründet: Die Männer zahlreicher Haushalte hüteten ihre Herden gemeinsam, um sie so besser gegen Übergriffe schützen zu können. Anfang der 1890er Jahre hatte das Deutsche Reich seine Territorialgewalt soweit durchgesetzt, dass eine direkte Bedrohung der Viehherden durch gewaltbereite Banden nicht mehr wahrscheinlich war. Offensichtlich hatte sich um 1890 zudem eine Situation entwickelt, in der das Weideland durch a) internen Bevölkerungsanstieg und b) durch die Konkurrenz mit weißen Siedlern sich deutlich in Richtung einer Ressource ohne Zugangskontrolle entwickelte. Während in den 1870er Jahren Arrangements für 30-50 Haushalte mit etwa 350 Mitgliedern durchaus noch auf kommunaler Ebene möglich waren, war dies für die auf etwa 1200-1500 Menschen gewachsene Bevölkerung ungleich schwerer (Lang 1998, 391 ff.). Zudem war die Gemeinschaft zunehmend heterogener geworden: zu den Erstsiedlern waren weitere Siedler aus der Kapkolonie und aus diversen Orten Süd-Namibias gestoßen.<sup>2</sup> Zugleich musste man

2 »During this time (1880s) the Rehoboth Basters experienced a considerable population influx. In 1881 the majority of the Grootfontein (South) Basters settled in Rehoboth. In the next year families from Okahandja and Otjimbingwe joined as did some more families

das eigene Gebiet gegen die Okkupationsversuche und Kaufangebote weißer Siedler verteidigen, beziehungsweise klären, dass das Land um Rehoboth keineswegs offen war.

Conclusio: Die Rehobother fanden eine sehr eigene Form des Landrechts, das auf die Probleme um 1990 herum abgestimmt war: privater Besitz unter kommunaler Kontrolle und ohne Vermarktungsrechte.

## Weißer Viehfarmer im Süden Namibias

Schon bald nach der Besetzung Namibias durch südafrikanische Truppen ging die spätere Mandatsmacht daran, Land an weiße Siedler vor allem im Süden des Landes zu verteilen. In den beiden südlichen Distrikten Warmbad und Keetmanshop wurden so bereits 1920 etwa 80 Farmen und in den folgenden Jahren etwa 100 weitere Farmen zur Verfügung gestellt. Ziel dieser Landverteilung war explizit die Lösung des Problems der »armen Weißen« in Südafrika. Primäre Zielgruppe dieses Ansiedlungs-Programms waren die mobilen weißen Viehhalter Südafrikas, vor allem arme Treckburen aus der Nord-West-Kaprovinz (Silvester 1998, 107). Strikt war man in den Vorgaben allerdings bezüglich rassischer Kriterien: explizit wurden nur Personen europäischer Herkunft zugelassen und sogar die Verpachtung und das in Südafrika durchaus verbreitete Besetzen (Squatting) wurde verboten: Keine Untervermietung....an Einheimische, Asiaten oder farbigen Personen (»no sub-letting ....to natives, Asiatics, or coloured persons.«) Auch weiße Männer, die nachweislich mit schwarzen oder farbigen Frauen in ehelichen oder eheähnlichen Verhältnissen lebten, wurden von der Farmvergabe ausgeschlossen. Privater Landbesitz sollte einer rassistisch klar definierten Gruppe vorbehalten bleiben.

Schon bald musste die Verwaltung allerdings feststellen, dass die armen weißen Siedler in ihrer Landnutzungspraxis keineswegs den offiziellen Vorstellungen entsprachen. Sie blieben mobil und migrierten mit ihrem Vieh über weite Distanzen. Viele Neusiedler legten keine Farmgebäude an, sondern errichteten am jeweiligen Siedlungsort dürftige Bauten, die wenig Kapitalinput verlangten. Andere errichteten ein zentrales Farmgebäude, wo Frauen und Kinder sesshaft waren, Männer und Lohnhirten migrierten aber über die Farmgrenzen hinweg. Nama-Viehfarmer nutzten zunächst ihre Möglichkeiten innerhalb der flexiblen Arrangements, nahmen formale Pachtverhältnisse auf oder wurden – ohne dass sich dabei zunächst die Praxis der Landnutzung wesentlich änderte – Besetzer (Squatter) auf den Farmen weißer Far-

from Grootfontein. .... In 1889, 51 families ....from Hoachanas settled in Rehoboth. (Land 1998, 383)

mer. Der Historiker Sylvester liefert eindrucksvolle Zahlen über das Ausmaß der Vermischung. Die Mehrzahl des von schwarzen Farmern besessenen Viehs wurde auf weißen Farmen und nicht in den seit 1923 ausgewiesenen Reservaten gehalten.

Die mobilen weißen Farmer entwickelten also zunächst ein Landnutzungssystem, das dem ihrer schwarzen Nachbarn ähnlicher war, als den von der Kolonialregierung erstellten Entwürfen: Mobilität und flexible Nutzungsmuster dominierten. Flexible Absprachen zwischen den Nutzern sollten gerechten Zugang zu den Schlüsseleresourcen ermöglichen. Wie die Dürre zwischen 1926 und 1933 zeigt, entwickelten sich allerdings auch hier deutlich offene Zugangs-Situationen: die Vorteile der flexiblen Raumnutzung konnten vor allem durch die weißen Farmer und hier insbesondere durch die wohlhabenderen Schichten genutzt werden.

Erst Ende der 20er Jahre gelang es der Verwaltung durch massive Subventionsprogramme – Farmbauten, Viehkauf etc. wurde massiv bezuschusst – die an die nachweisbare Sesshaftigkeit der Farmer gebunden waren, tatsächlich eine privatrechtliche Farmpraxis durchzusetzen. Gesetzlich unterbunden wurde das Besetzen (Sqatting) schwarzer Farmbesitzer auf Farmen von Weißen. Vormalige Besetzer (Sqatter) wurden nun auf die vollkommen unzureichend zugeschnittenen Reservate verwiesen, in denen während der Dürre 1933 bis zu 90% des Viehs starb. Während die Viehverluste der weißen Farmer durch Subventionen wett gemacht wurden, wurde die Reduktion des Viehs in den Reservaten durchaus als wünschenswert angesehen: Nur so konnte sichergestellt werden, dass billige Lohnarbeitskräfte aus den Reservaten um Arbeit auf Farmen und in Minenbetrieben konkurrierten.

### *Die Phase der Homegenisierung der Landrechtsbedingungen*

Seit Ende der 20er Jahre war die Kolonialverwaltung bemüht, die verschiedenen Landbesitzregimes gemäß ihrer rassistischen Vorstellungen zu systematisieren. Als Steuerungsmechanismus wurden immer wieder a) Reservatsansiedlung, b) Kreditvergaben und c) Ausschlüsse von Märkten über Quarantäne-Verordnungen eingesetzt. Ein staatlich hochkontrollierter Markt wurde also instrumentalisiert, um die Dichotomisierung von Besitzrechtsverhältnissen voranzutreiben. Auf der einen Seite durften weiße Farmer nur privaten Landbesitz bewirtschaften und durch den »Bantu Administration Act« von 1927 wurde für die zahlreichen Reservate und Gebiete jenseits der Polizeizonegrenze (z.B. Ovamboland, Kavango) nur kommunaler Besitz vorgesehen. Dass sich unter »kommunalem Landrecht« weit gehende Unterschiede fanden, interessierte die Verwaltung nicht weiter. Wichtig war, dass für diesen Bereich privater Besitz ausgeschlossen wurde. Auf diese Art und Weise gelangten schwarze Farmer nicht in den Genuss billiger Bankkredite und staatlicher Subventionsmaßnahmen – denn diese waren immer an den Landrechtstitel gebunden. Auf diese Art etablierte sich dann seit den 30er Jahren ein tatsächlich dichotomes Landrechtssystem, das für die nächsten Dekaden Bestand hatte. Während vor allem

Briten in den 50er Jahren und dann unabhängige Regierungen seit den 60er Jahren privaten Landbesitz durchaus ermunterten und etwa in Zentralkenia groß angelegte Privatisierungsprogramme durchführten, blieb die Situation im Apartheids-Südafrika eingefroren.

## Heutige Landbesitzformen

Seit 1990 liegt in Namibia eine von Seiten der Regierung offenere Stellung zu Landrechtsfragen vor. Zum einen sollen a) Ungerechtigkeiten des Apartheidsregimes in puncto Landbesitz ausgeglichen werden (land redistribution) und b) Landbesitzverhältnisse grundlegend reformiert und auf eine neue rechtliche Basis gestellt werden (land tenure reform): Es werden im folgenden drei Gemeinschaften beziehungsweise Ansätze vorgestellt, in denen Viehhaltung eine zentrale ökonomische Rolle spielt: eine Himba-Gemeinschaft im Norden Namibias, ein Herero-Dorf im Osten Namibias unter dem Ansatz des Landschaftsschutzes (Concervancy-Ansatz) im gesamten namibischen Gebiet. Während die Daten für den Himba-Fall aus eigenen mehrjährigen Feldarbeiten stammen, basieren die Informationen für den Herero-Fall auf den Arbeiten der Kollegin Ute Stahl und die für den Landschaftsschutz-Ansatz auf eigener gutachterlicher Tätigkeit und den Arbeiten von Sian Sullivan, einer britischen Kollegin.

### *Eine Himba-Gemeinschaft im Norden Namibias*

Die kommunale Nutzung der Weiden ist deutlich durch die klare Definition der Nutzungsberechtigten strukturiert. Die *oveni vehi*, die »Besitzer der Erde« oder »Hüter der Erde«, verfügen über besondere, wenn auch nicht exklusive Zugangsrechte zu Ressourcen eines bestimmten Ortes. Für diesen Ort, meist ein Platz mit Wasserstelle und ackerbaulich nutzbaren Flächen, kann der »Hüter des Landes« über seine Patrilinie eine lange Besiedlung reklamieren. Symbolisch ist seine enge Beziehung zum Land durch Ahnengräber markiert. Personen, die zuwandern wollen, müssen beim »Besitzer der Erde« um Erlaubnis fragen. In der Regel sind die Neusiedler eng mit den *oveni vehi* verwandt. Während die Siedlungsplätze entlang der Flussläufe durch die »Besitzer der Erde« wenn nicht kontrolliert, so doch in ihrer Nutzung überwacht werden, wird die Nutzung der Weidegebiete durch Nachbarschaftsräte organisiert. Dabei impliziert die Mitgliedschaft in einer Siedlung Ansprüche auf die Nutzung von Trockenzeitweiden. Diese Nachbarschaftsräte ernennen »Weidepolizisten«, die die Migration der hochmobilen Camps kontrollieren. Die südafrikanische Administration stützte indigene Maßnahmen der Ressourcensicherung im Rahmen einer Politik, die lokale Autoritäten für die Kolonialregierung und gegen die Befreiungsbewegung einsetzen sollte.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass es sowohl für die zentralen Siedlungsgebiete und für die Weidegebiete relativ klar definierte und auch recht beständige Nutzergruppen gibt, deren Zugangs- und Nutzungsrechte klar umrissen sind. Keineswegs können Himba überall hin migrieren. Es existieren klare Nutzungsregeln, die nicht nur ausführen wohin Vieh geführt werden darf, sondern auch wie es geführt wird und inwieweit Migrationen mit anderen Camps koordiniert werden müssen. Verstöße gegen diese Regeln werden geahndet. Meist müssen Zuwiderhandelnde ein Schaf, eine Ziege oder bei Mehrfachverstößen ein Rind an die Gemeinschaft zahlen. Zusätzlich muss häufig ein weiteres Tier gezahlt werden: offiziell wird es als an die Regierung gehende Strafzahlung bezeichnet, de facto aber ebenso bald geschlachtet und kommunal verzehrt wie das andere Tier. Die fiktiven Strafzahlungen an die Regierung reflektieren die südafrikanische »Homeland-Ideologie«, die lokale Führer aus recht eigennützigen Gründen unterstützten und ihnen eine staatliche Legitimation verliehen.

#### *Otumborombonga – ein Dorf im Osten Namibias*

Der Ort Otumborombonga, der hier kurz beleuchtet werden soll, umfasst 51 Haushalte. Die Mehrheit der Haushalte bezieht ihr Einkommen aus der stark kommerzialisierten Viehwirtschaft. Für die meisten Haushalte sind außerhalb der Landwirtschaft erzielte Einkommen von großer Bedeutung. Wenige Haushalte verfügen über gar kein Vieh oder sind deutlich verarmt. Vormalig vage Dorfgrenzen werden heute sehr deutlich gezogen und durch freigeschlagene Schneisen markiert. Es wird argumentiert, dass diese Grenzen quasi natürlich durch die vom Dorf aus in einem bestimmten Radius grasenden Rinder etabliert wurden und der Mensch sie nur nachgezogen habe. Da die Rinder nur selten von Hirten überwacht werden, war bislang allerdings kaum zu verhindern, dass Rinder aus anderen Dörfern die Weide des eigenen Dorfterritoriums nutzen, sodass sich an den Rändern des Dorfgebietes eine ständige offene Zugangssituation ergibt. Daher planen einige Dörfer der Region heute, ihre Dorfgebiete weiträumig abzuzäunen. Ein Zaun würde hier Weiden ohne Zugangsbeschränkung zu kommunalen Ressourcen machen, für die Nutzungsregeln festgelegt und kontrolliert werden können. Innerhalb des Dorfes hat prinzipiell jeder Farmer gleichen Zugang zu den zentralen Ressourcen. Auf Dorfversammlungen werden Probleme des Weidemanagements diskutiert. Traditionelle Autoritäten der Herero-Häuptlingshierarchie entscheiden in Konflikten zwischen Dörfern.

Reiche Viehhalter legen weit jenseits des Dorfgebietes, meist in wenig genutzten Flächen am Kalaharirand, umgezäunte Großcamps (outemba) an. Sie beantragen diese Flächen offiziell bei der traditionellen Führung der Gruppe. In diesen Großcamps halten wohlhabende Viehhalter ihre Herden, die von Lohnhirten bewirtschaftet werden. Im Gegensatz zu den Großcamps sind *okamba* genannten dorfnahe eingezäunten Flächen wesentlich kleiner und befinden sich auf dem vom Dorf bean-

spruchten Territorium. Während die Großcamps meist mehrere tausend Hektar umfassen, haben die *okamba* eine Größe von unter 500 Hektar. Die meisten *okambas* Otumborombongas werden von mehreren Haushalten genutzt. Bis auf einige Korridore sind Weiden bis zu 5 Kilometer um den Dorfkern herum gezäunt. Die *okamba* liegen möglichst nahe am Haushalt des Besitzers und sind im unmittelbaren Hinterland des Haushaltes angelegt. Probleme ergeben sich dadurch, dass die *okamba*-Flächen häufig nicht für den täglichen Weidegang genutzt werden, sondern für die Trockenzeit oder die Kälberweide zurückbehalten werden. Die *okamba* werden also vor allem als Reserveweiden genutzt. Diese Reserveweiden sind umso bedeutsamer als wichtige Trockenzeitweiden jenseits der Dorfgrenzen auf Grund der Zäunung von Großcamps und dem Mangel an Viehhirten kaum noch genutzt werden können. Die *okamba*-Zäunungen schützen darüber hinaus gegen Viehdiebstahl. Während der Erhebung von Ute Stahl war Diebstahl die häufigste Verlustursache – noch vor Dürre bedingter Mortalität. Darüber hinaus sind Zäune eine wesentliche Arbeiterleichterung. Während früher Hirten gebraucht wurden, um das Vieh auf entfernte Trockenzeitweiden zu begleiten und verlorene Tiere zu suchen, können diese Arbeitskräfte nun für die Lohnarbeit freigestellt werden.

#### *Der Landschaftsschutz-Ansatz in den kommunalen Gebieten Namibias*

Seit Mitte der 1990er Jahre wird in Namibia – und in abgewandelter Form in anderen Staaten des südlichen Afrika – ein neues Regime des Landbesitzes propagiert. Unter dem Label »Auf der Gemeinschaft basierendes natürliches Ressourcen Management« (Community Based Natural Resource Management, kurz CBNRM), haben sie gleichzeitig das Ziel a) auf dem Engagement lokaler Gemeinschaften basierend Naturschutz mit Entwicklung zu verbinden, b) den Tourismus auch in kommunale Gebiete zu lenken und so zu einer ausgeglicheneren Nutzung der Ressource Tourismus beizutragen und c) – so würden alle beteiligten NROs schnell anfügen – um Territorialrechte von Minoritäten (etwa San und Himba) zu sichern. Mit der Etablierung des Landschaftsschutzes durch das institutionalisierte Ko-Management von Staat und lokaler Gemeinschaft kommen allerdings auch globale Akteure ins Spiel. Alle bestehenden und in der Antragsphase befindlichen Landschaftsschutz-Anträge werden stark durch NROs beeinflusst. Diese sind unmittelbar internationaler Provenienz oder werden zumindest maßgeblich aus internationalen Geldtöpfen gestützt. Zudem entspricht die Umsetzung des CBNRM-Konzeptes deutlicher den Maßgaben internationaler Organisationen wie etwa UNEP<sup>3</sup> und IUCN<sup>4</sup> als den der nationalen Regierungen.

3 UNEP: UN Environmental Programme (UN Umweltschutz-Programm)

4 IUCN: The World Conservation Union (»Schutz der Welt«- Organisation)

In den so genannten Landschaftsschutz-Gebieten wird einer klar gefassten Gruppe von Nutzern aus dem kommunalen Bereich das Recht überlassen, spezifizierte Ressourcen kontrolliert zu nutzen. Die Landschaftsschutz-Gruppe muss zu diesem Zweck Gruppengrenzen und räumliche Grenzen der Landschaftsschutzgebiete genauer fassen und einen Management-Plan vorlegen. Dafür wird ihnen dann eine feste Quote etwa an jagbarem Wild zugesprochen, dass die Gruppe selber jagen oder gegen entsprechendes Geld an touristische Großwildjäger oder an Fotosafaris anbietende Unternehmen verkaufen darf. Die letztgenannte Alternative bietet zum Teil erstaunliche Profitmöglichkeiten (Beispiel Botswana). Tabelle 1 zeigt, dass dieser von der namibischen Regierung durchaus gewollte Prozess durchaus bei der lokalen Bevölkerung Anklang findet, die sich allerdings aus ganz anderen Gründen als von Regierung und den häufig involvierten NROs erhofft, in dem Programm engagieren.

TAB.1 Registrierte und geplante »Communal Area Conservancies«

<i>No.</i>	<i>Name</i>	<i>Region</i>	<i>Date regist.</i>	<i>Größe (km<sup>2</sup>)</i>	<i>Mitglieder LAC Input</i>
1	Nyae Nyae	Otjozondju	Feb. 1998	9003	752
2	Salambala	Caprivi	June 1998	930	3-4000
3	Torra	Kunene	June 1998	3522	350
4	Khoadi	Kunene	June 1998	3366	1400
5	Uibasen	Kunene	Dec. 1999	400	?
6	Doro!Nawas	Kunene	Dec. 1999	4973	1400
7	Kwandu	Caprivi	Dec. 1999	190	1800
8	Mayuni	Caprivi	Dec. 1999	151	1500 (potenziell) 410 (reg.)
9	Wuparo	Caprivi	Dec. 1999	148	1700
10	Puros	Kunene	May 2000	3568	77
11	Marienfluss	Kunene	---	3034	80
12	Onyuva	Kunene	---	5175	?
13	Omatendeka	Kunene	--	zu verhandeln	400
14	Uukwaludi	Omusati	---	zu verhandeln	25.000 (potenziell) 1000 (reg.)
15	Sesfontein	Kunene	---	3252	700
16	Ehrovipuka	Kunene	---	2081	400
17	Huab	Kunene	---	2331	?
18	Braunfels	Kunene	---	4102	?
19	Tsiseb	Erongo	---	8083	?
20	Mutc'iku	Caprivi	---	zu verhandeln	?



Die Landschaftsschutzgebiete eröffnen der ländlichen Bevölkerung neue Möglichkeiten »de-facto-Landbesitz« (de jure verbleiben die Rechte beim Staat) bereits im Vorfeld der Gesetzgebung zu kommunalem Landbesitz abzusichern. Die fehlenden Möglichkeiten, eine Gemeinschaft klar zu fassen, die fehlenden klaren räumlichen Grenzen, und die fehlenden lokalen Institutionen der Kontrolle erschweren das interne Management von Landschaftsschutzgebieten. Immer wieder wird in dem Prozess auf Neotraditionen zurückgegriffen, die in pseudo-ethnologischen Gutachten Ende der 90er Jahre in atemberaubender Vielfalt erzeugt wurden. Dabei werden »traditionelle Territorien« konstruiert und traditionelle Autoritäten herbeigeschrieben.

## **Diskussion: Bedingungen und Probleme kommunalen Ressourcenmanagements**

Die Möglichkeiten des Staates, Landrechte und Reformen desselben durchzudrücken, scheinen begrenzt. Trotz Interventionen der Verwaltung waren die Rehobother Baster nicht interessiert, ihre Farmen durch Vermessung zu einer veräußerbaren Ware zu machen. Sie begnügten sich mit einer semi-privaten internen Zuweisung von Farmen. Die armen weißen Siedler Südnamibias konnten erst durch massiven Druck des Staates dazu gebracht werden, ihnen zugestandene private Landrechte tatsächlich wahrzunehmen. Zumindest für eine Dekade waren auch für sie flexible Landrechtsbestimmungen im Sinne einer Nutzenoptimierung sinnvoller. Die Himba nutzten Anfang der 1990er Jahren Vorlagen der Verwaltung, um ihr traditionelles Nutzungssystem zu systematisieren und zu legitimieren. Die Herero Otumborombongas entwickelten eine Mischform privater und kommunaler Landrechte abseits staatlicher Verfügungen und sind heute bemüht, die durch sie geschaffene de-facto-Situation durch den Staat absichern zu lassen. Die fortschrittliche »Landschaftsschutz-Gesetzgebung« wird von lokalen Gruppen heute immer wieder genutzt, um gesetzliche Bestimmungen der freien Wohnortwahl zu unterlaufen, potenzielle Konkurrenten von der Nutzung lokaler Ressourcen auszuschließen und ethnisch homogene Enklaven rechtlich abzusichern. Teile der Landschaftsschutz-Gesetzgebung« werden so ihrem ursprünglichen Sinn nach pervertiert. Wir halten fest, dass der Staat historisch nur durch massive Repression seine Definitionsmacht bei der Festlegung von Landrechtsbestimmungen erhalten kann. Sobald er auf repressive Mittel (Gewaltandrohung, Vorenthaltung von Hilfeleistungen) verzichtet, haben lokale Gemeinschaften umfassende Möglichkeiten, eigene Rechtspraxis gegenüber staatlichen Vorstellungen geltend zu machen. Gefragt wäre daher meines Erachtens momentan nicht so sehr die programmatische Entwicklung staatlicher Initiativen (was soll der Staat tun?), sondern eine detaillierte Aufnahme aktueller Landrecht-

spraxis und juristische Überlegungen zur Vereinbarkeit selbiger mit nationalen Rechtsprechungsnormen.

Sehr unterschiedlich ausgeprägte kommunale Landrechte können sehr wohl und dauerhaft mit verschiedenen Formen privaten Besitzes koexistieren. Rehobother Baster praktizierten Formen des privaten Landrechts ohne eine zentrale Bedingung moderner Rechtsprechung in Bezug auf private Landrechtstitel zu verwirklichen: die fehlende Vermessung der Farmen verhinderte kommerzielle Transaktionen mit Farmland. Die Herero Otumborombongas entwickelten eine hochkomplexe Kombination von privaten, familien- und dorfbasierten Landrechten. In der praktischen Umsetzung scheinen auch innerhalb von Landschaftsschutzgebieten unterschiedliche Nutzerrechte kombiniert zu werden. Wir halten fest, dass das Nebeneinander von verschiedenen Formen kommunalen und privaten Landrechten, die offenbar geeignetste Form der Landnutzung ist, um unter modernen Bedingungen Farmland effizient zu bewirtschaften.

Als problematisch und wenig ressourcenschonend stellt sich nicht so sehr der kommunale Besitz, sondern die Umwandlung von kommunalem Besitz in Ressourcen ohne Zugangsbeschränkung und ohne klare kommunale Verantwortlichkeit heraus. Massive Übernutzung finden wir vor allem in Situationen, in denen Zugangsberechtigungen zu Schlüsselressourcen nicht beschränkt sind: Wir haben einige Beispiele derartiger offener Zugangssituationen in den Fallbeispielen kennen gelernt. Das Baster-Gebiet in den 1890ern, der Süden Namibias in den 1920ern und das Hereroland in den 1990ern. Die Landschaftsschutz-Gesetzgebung« wird von den lokalen Gemeinschaften etwa im vormaligen Buschmannland vor allem dazu genutzt, den offenen Zugang zu »ihrem Gebiet« zu verhindern. Wir halten fest, dass ein vorrangiges Ziel lokaler Bemühungen um Veränderungen des Landrechts die Verhinderung von »offenen Zugangssituationen« ist.

Die Effektivität von Institutionen des Landrechts hängt wesentlich von der Höhe der Transaktionskosten ab. Diese Kosten, die die Spezifizierung der Regeln, Durchsetzung von Normen und die Kontrolle von Verhalten beinhalten, sind etwa in offenen Zugangssystemen extrem hoch. Tatsächlich können wir in unseren Fallbeispielen jeweils Veränderungen von Transaktionskosten mit dem Wandel von Institutionen des Landbesitzes korrelieren. Beispielhaft sei dazu nochmals auf das Beispiel der Rehobother Baster verwiesen: Rehobother Baster: (a) Wachsen der Population, zunehmende interne Heterogenität, Konkurrenz mit externen Nutzern ð erhöhte Verhandlungskosten bei kommunaler Nutzung, (b) Zunahme staatlicher Kontrollmacht und Anerkennung von privaten Besitzverhältnissen, Entwicklung einer Technologie zur Festlegung der räumlichen Ausmaße von Schlüsselressourcen ð Abnahme an Kosten der Bemessung bei privater Nutzung. Klare Grenzziehungen territorialer Einheiten und Gremien, die einerseits eine relativ feste Mitgliedschaft sowie eine bestimmte Struktur aufweisen und Entscheidungen dennoch konsensus-basiert treffen,

den Himba Nordnamibias ein effizientes und wirkungsvolles Ressourcenmanagement. Der Fall Otumborombonga zeigt, wie Akteure ihre Institutionen verändern, um die Transaktionskosten einer Institution zu verringern. Dorfweiden mit Zugang nur für (oder zumindest über) Dorfmitglieder, begrenzter privater Besitz und der momentane Versuch, Dorfgrenzen einzuzäunen, wirken daraufhin, kommunales Management von Ressourcen effizienter zu gestalten.

Zur Veränderung von Landrechten führen aber auch immer wieder (a) die Möglichkeiten über »off-farm« Einkommen den Besitz des Haushaltes zu sichern oder zu vermehren und (b) die Ansprüche lokaler Eliten, privaten Kapitaleinsatz bei der Inwertsetzung von Land durch exklusive Nutzungsrechte abzusichern. Vor allem bei den Bewohnern Otumborombongas ist die Erwägung, durch die Einzäunung von Weiden Personen für die Lohnarbeit freizusetzen, häufig zu hören.

## **Abschließende Überlegungen zur nachhaltigen kommunalen Landnutzung**

Abschließend möchte ich nochmals auf Bedingungen des erfolgreichen kommunalen Ressourcenmanagement reflektieren, da diese Form der Landnutzung auch weiterhin für weite Teile Namibias entscheidende Bedeutung haben wird. Effiziente, das heißt nachhaltige und zugleich sozial verträgliche kommunale Landnutzung bedarf weitaus mehr als einer diffus definierten Gemeinschaft. Grundlegung sind offenbar (siehe auch Orstom 1990: 90):

### *a) Eine klar definierte Nutzergemeinschaft und markierte oder zumindest benennbare räumliche Grenzen*

Himba-Hirten können zunächst nur auf Weiden ihrer Nachbarschaft im weiteren auch ihrer Häuptlingsschaft zurückgreifen. Extra-territoriale Migrationen sind möglich, bedürfen aber der ausdrücklichen Genehmigung anderer Gemeinschaften und sind keinesfalls durch ethnische Zugehörigkeit legitimiert. Die Nutzergemeinschaft ist über genealogische Bezüge und Zugehörigkeit zu einer Nachbarschaft bestimmt. Die Bewohner Otumborombongas greifen auf deutlich markierte Dorfterritorien zurück und lassen Privatweiden innerhalb der kommunalen Dorfweiden zu. Reiche Viehhalter haben die Möglichkeit, Weiden außerhalb der Dorfgemeinschaft zu akquirieren. Kommunale Arrangements wurden hier in den letzten Jahren innerhalb eines konfliktreichen Prozesses neudefiniert. Die Nutzergemeinschaft wurde klarer bestimmt und territoriale Grenzen wurden deutlicher gezogen. Im Fall der Rehobother Baster konnten offenbar keine kommunalen Arrangements in der rasch wachsenden Gruppe gefunden werden. Diese war bereits in den 1890er Jahren zu komplex und differenziert, als dass sich die Ziele unterschiedlicher Farmer hätten vereinigen lassen.

Während einige gezielt Pachtverhältnisse mit weißen Farmern eingehen wollten, waren andere darum bemüht, größere Farmflächen zu bewirtschaften. Durch die Zunahme an Pachtverhältnissen mit Auswärtigen wurde darüber hinaus die Gruppe der Nutzer immer heterogener. Den Treckburen Südnamibias wurden zunächst von der Regierung private Farmen angeboten. Allerdings war auch hier die Gruppe der Nutzer zu heterogen und die Markt- und Umweltlage zu angespannt, um zu eindeutig kommunalen oder privaten Besitzverhältnissen zu gelangen. Silvester weißt daraufhin, dass die Treckburen zunächst auf verwandtschaftlicher Basis Weidemanagement betrieben, die Zahl der Nutzer also auf eine numerisch beschränkte Solidargemeinschaft eingegrenzt wurde. Ähnliche Bemühungen finden wir heute auch in allen Landschaftsschutzgebieten: während sie nach außen durch staatliche Vorgaben dazu gezwungen sind, als Gemeinschaft aufzutreten, werden intern Nutzergemeinschaften weitaus enger gefasst. Dieser Widerspruch führt in vielen Landschaftsschutzgebieten zu massiven Problemen in der Koordination.

*b) Festlegung zur Bemessung von norm-abweichendem Verhalten*

Festlegung der zu schützenden Ressourcen spielt in allen Fällen eine zentrale Rolle. Die Baster entwickeln eine wenig aufwendige, aber effektive Technik, um Farmgrenzen gerecht und transparent festzulegen. Die Hetero Otumborombongas und die Himba der Kunene Region verfügen über ein recht komplexes (wenn auch im Detail unterschiedliches) Regelwerk. Dabei werden in beiden Fällen spezifische Gebiete äußerst differenziert behandelt und Festlegungen nicht nur darüber getroffen, wo Vieh zu hüten ist, sondern auch wie die Arbeit verschiedener Haushalte koordiniert werden soll. Regeln der Ressourcennutzung gewährleisten somit neben der schonenden Nutzung vor allem die Chancengleichheit der potentiellen Konkurrenten. Die Existenz eines differenzierten Regelwerks der Ressourcennutzung macht es sowohl im Fall der Himba als auch der Herero möglich, Vergehen gegen kommunale Nutzung festzustellen. Die Existenz einer Körperschaft, die über Sanktionen befindet, sowie klar formulierte Regeln wie diese Körperschaft Regelwidrigkeiten feststellt und Sanktionen verhängt, ist von entscheidender Bedeutung für effizientes kommunales Management. Nachbarschaftsräte sind nur solange tauglich, wie eine Mitgliedschaft darin dauerhaft ist und die Anzahl der Mitglieder begrenzt und voraussehbar bleibt. Institutionen des kommunalen Ressourcenmanagements müssen einzelnen Nutzern die Sicherheit verschaffen, dass auch die anderen Nutzer auf kooperative Strategien setzen. Der Herero-Fall ist darüber hinaus interessant, da hier durch die Festlegung der Dorfgrenzung durch das Freischlagen von Schneisen (und der beantragten Umzäunung von Dorfweiden) neue Grenzen festgelegt wurden. Für den Landschaftsschutz stellt dagegen die Grenzziehung ein deutliches Problem dar. Der Staat zieht sich in diesem Fall aus der diffizilen Problematik zurück und überlässt die Festlegung von Landschaftsschutzgebietsgrenzen den Nutzern.

*c) Anerkannte Institutionen der Konfliktlösung*

In allen Fällen existieren Gremien, die mehr oder minder für die Schlichtung lokaler Konflikte zuständig sind. Diese sind allerdings im historischen Fall der Treckburen ebenso wie im rezenten Fall des Landschaftsschutzes schwach ausgeprägt. In beiden Fällen steckt der Staat mit hinter der Etablierung der Gemeinschaft: einmal die geplante Ansiedlung von armen weißen Viehhaltern im Süden Namibias in den 1920er Jahren, dann die landesweite Einrichtung von gemeinschaftsbasiertem Ressourcenmanagement in den 1990ern. Im Fall der Landschaftsschutzgebiete zeigt sich aber deutlich, dass das Fehlen intern anerkannter Institutionen der Konfliktlösung häufig zu unüberwindbaren Problemen führt. In beiden Fällen hatte die Gemeinschaft (bislang) nur eine knappe Dekade Zeit, um eigene Institutionen zu entwickeln. Konsensbasierte Entscheidungen werden vor allem im Herero- und Himba-Beispiel angestrebt. Bei den Himba ebenso wie bei den Herero werden lokale Entscheidungen in Nachbarschaftsräten getroffen, bei überlokalen Entscheidungen wird die tribale Hierarchie eingeschaltet. Der Personenkreis, der an Entscheidungen beteiligt wird, bleibt weitgehend konstant. Nicht zuletzt durch die Identifikation von Institutionen mit bestimmten Personen, die immer wieder Entscheidungen koordinieren müssen, wird ein »Dilemma des Gefangenen« verhindert: Nicht-Kooperation in der Entscheidungsfindung hat bei Himba und Herero Konsequenzen für zukünftige Debatten.

*d) Minimales Anerkennen der kommunalen Rechte durch staatliche oder andere externe Autoritäten*

In den dargestellten Fällen spielt der Staat eine entscheidende Rolle. Kommunales Ressourcenmanagement findet heute überall in Afrika in einem nationalen Kontext statt. Bereits für die Transformation des Landbesitzes bei den Bastern war entscheidend, dass diese Veränderungen vom damaligen deutschen Kolonialstaat anerkannt wurden. Bei den Himba beschränkten sich staatliche Stellen (noch) darauf, lokale Institutionen zu legitimieren. Bei den Herero entstehen Probleme durch die fehlende Integration verschiedener Entscheidungsebenen. Neben dem Dorfrat regiert die traditionelle Führung der Herero in Landrechtssachen hinein. Sie kann private Landflächen vergeben und Entscheidungen des Dorfrates konterkarieren. Die Tatsache, dass die Gesetzesnovelle zu kommunalem Landbesitz seit mehreren Jahren im Parlament »festhängt«, schafft weitere Unsicherheit. Dieser Sachverhalt führt auch zu Unsicherheiten innerhalb des Landschaftsschutzes: wie werden Landschaftsschutzgebiete unter der neuen Gesetzesnovelle berücksichtigt? In den zu bildenden Land-Ausschüssen soll je Großregion ein Vertreter der verschiedenen Landschaftsschutzgebiete Interessen vertreten. Diese Form der Repräsentation widerspricht Prinzipien des auf der Gemeinschaft beruhenden Ressourcenmanagements: wieder werden Entscheidungsbefugnisse von der lokalen Ebene auf staatlich kontrollierte Institutionen transferiert.

## Summary

There are many different forms of land ownership before 1923. There are given two examples: the Rehoboter Baster and the White cattle farmers in South Namibia. The difficulties of today's land ownerships are shown with the example of a Himba community. There is needed an openness for different ways of resource management and also the need to accept communal rights by the government.

# The Issue of Land in Southern Africa

HENNING MELBER

Southern African Societies still to a large extent bear the traces of their colonial history. In particular the previous settler colonies of Zimbabwe (until 1980 Rhodesia) and Namibia (until 1990 South West Africa), as well as South Africa (having a government elected democratically by all citizens since 1994) inherited structural legacies on an Apartheid system with lasting effects. While this system of racial segregation imposed as a special brand of foreign rule upon the colonised majority later called itself »separate development«, this euphemistic term actually describes in a rather appropriate way the situation concerning land in these societies.

The process of colonisation has been a process of appropriation of land and the forceful removal of people who originally utilised such land as the basis for their reproduction. Gross inequalities in access to and possession of land until today is a reflection of the historic injustices committed by the agents and beneficiaries of colonialism, all too often by application of brute force and violence.

With liberation movements taking over political power towards the end of the twentieth century, the majority colonised for generations created the framework for a revision the these injustices. They accordingly expect the new governments to implement rapid processes of transformation addressing the inherited inequalities. Such pressure on the new political leaders is accelerated by the fact that these countries have about the highest income discrepancies the world over. The land issue is therefore just one, though rather prominent, aspect of the overall need for redistribution of accumulated wealth.

At the same time, however, the process if decolonisation and transfer of power has been one of controlled change as a result of internally and externally negotiated settlements of the dispute. In Zimbabwe, the Lancaster House Agreement ensured a constitutional continuity with guaranteed minority rights for the settlers for the first ten years of Independence. Constitutional principles were adopted in Namibia as a compromise designed in essence during the early 1980s by a so-called Western contact group. They served the purpose of maintaining the status quo at Independence. In South-Africa, the constitutional principles drafted during the mid-1990s contributed towards continuity under the motto of reconciliation alike. In all three cases the legitimate governments had to honour the rule of the law based on the recognition of the existing property relations, which in turn were a reflection of the social disparities created during the colonial period.

In other words: The situation at Independence, under the political responsibility of a previous liberation movement now exercising the right to self-determination as government in a sovereign state was limited by a clearly defined legal framework and the commitment towards accepting the rule of law. The landowners at Independence, therefore, were legally entitled to their private property and protected by common law. In this context it is formally speaking – albeit not in moral or ethical terms – by and large irrelevant when and under which circumstances they had obtained their property titles. What complicated the matter further is the fact that in many instances during the course of several generations ownership of land changed as a result of legal transactions.

Such a limiting point of departure, as much as it certainly is a constraint for social transformation, does however not imply that there would be no options for a policy of the independent governments aimed towards creating more equality. Despite the obvious relevance and need to address the land issue as a priority on the agenda for change, far too little visible attention had been paid to seek possible solutions by those assuming political power. While only little to that extent happened in Zimbabwe and Namibia, policy makers themselves used their new position of power to gain access to and property of land at the same time. Critics of this tendency maintained that actually the »land reform« has already taken place. This ironic comment based on the observation that the high ranking political office bearers and bureaucrats of the new elite had already during the initial period of consolidating new power structures used their privileged position, allowing access to resources, to secure their own private farms.

But even if the new ruling elite would have been prepared to achieve more, the complexities of the issue provide no space for simple solutions. To reverse the injustices happening within a historical process poses the challenge of determining the point in time when and under which circumstances change of land ownership became unacceptable. The southern African continent – like many other parts in the world – has been a region of intensive migration and hence also of continued change in occupation and control of territories. Strictly speaking, a consequent policy of land restitution would have to hand over Southern Africa to the remaining descendants of the Khoisan (better known as Bushmen and the derogatory colonial term »Hottentots«), whose forefathers (and mothers) are considered as the indigenous population in the true sense of the word. After all, the process of colonisation started not with the arrival of the white settlers, though their impact might be qualified as a marked shift in the further course of social development.

The problem of where and when the restitution of land should be seen as a legitimate and necessary step towards revision of unjust historic processes was a major factor at Namibia's Land Conference in 1991. It resulted in the decision not to touch on this sensitive issue at all. Conflicting claims of different regional-ethnic groups,



who at some period of time had occupied the same territorial entity, would have created a collision if interest too difficult to be amicably solved.

Another aspect contributes further to the complex issue lacking easy solutions. From a macroeconomic point of view, the present pattern of commercially driven land utilisation by means of market production through large farming units makes sense in terms of its degree of productivity. The commercial farmers in Southern Africa are relatively efficient and contribute to the national income, also through internationally tradable goods (such as tobacco, beef and maize as well as fruit and vegetables) earning foreign hard currency. Giving back land to a previous tiller does therefore not necessarily pay out when measured in terms of economic performance, and in some cases not even in terms of (self-) employment. Instead, other ways and means of redistribution (such as higher taxation of land property and accumulated profits from commercial farming) might be a more efficient alternative from a point of view of mere economic rationality.

Such a pragmatic approach (barely applied in the context of the region so far), however, does ignore the more important socio-cultural aspects attached to the land issue. The late Amílcar Cabral, leader of the PAIGC (the liberation movement for Guinea Bissau and Cape Verde), who was assassinated in the early 1970s, pointed at the moral and ideological, almost mystical dimensions of the land issue within the anti-colonial struggle. In his theoretical writings he emphasised the basic dimension of the land issue in the sense of being an elementary part of identity. People had to restore and regain ownership over their history by getting back the land of their ancestors. Such a view, for obvious reasons, has little to nothing in common with the economic rationality presented above. It is a legitimate of dignity, self-respect and spirituality, not measurable in bare economic terms.

This ideological component, however, adds at the same time to the conflict potential that might prevent a solution. It offers the possibility to exploit existing disillusionment among the landless and unemployed rural poor for different purposes and hidden agendas. Zimbabwe is case in point, where the frustration if parts of the population is abused for the attempts by the government to maintain political power. The land issue us a vehicle and tool channelling conflict over an unresolved issue to gain political support while at the same time used to apply violence against the opposition. The same government that failed to address the issue now seeks popular support by advocating militant ways of land redistribution in blatant ignorance of the rule of law it had established at Independence.

The most worrying part of this complex constellation lies in the fact that it seems to work. It is evident that the land issue might be – as long as it remained unsolved for a large part of the population – a social factor to be easily activated by those competing for political power and seeking popular support. Unless the governments in Southern Africa, particularly in Zimbabwe, Namibia and South Africa, undertake de-

liberate efforts to work towards an amicable solution of the land issue, it shall remain a variable to be exploited for manipulation.

The challenge remains what a problem-solving compromise under the given circumstances could be. The blend of perceptions on the land issue and the – often quite contrasting – material and legal reality adds to an already difficult situation. There is no straightforward answer how redistributing of unacceptably skewed income inequalities could be achieved while maintaining social stability at the same time. Popular pseudo-recipes might ease the pressure on governments for a short time, but could as well create more frustrations when new realities once again do not meet the expectations. Good governance, therefore, requires the courage to admit that there are no easy ways out of the inherited dilemma.

At the same time, any successful efforts to ease poverty and create more social equality within the post-colonial societies reduce both the symbolic relevance and the social frustration that is linked to the land issue. The possession of land is associated with wealth. Even if this might be the wrong conclusion (at least in its general form), there is always a factual site to perception or prejudice. As we can witness in the recent case of Zimbabwe, this might have very destructive consequences.

## Summary

Obwohl in Zimbabwe, Namibia und Südafrika inzwischen ehemalige Befreiungsbewegungen die politische Verantwortung tragen, hat sich die Situation der Landverteilung nicht grundlegend verändert. Vorgegebenes Recht hat einen Ausgleich verhindert; und Lösungen dieses Problems stehen noch aus.