



Fachbereich EU 6

**Ungleichbehandlung von Bevölkerungsgruppen im südafrikanischen
Recht**

Non-racialism und die Beseitigung von Folgen des Apartheidregimes

Ungleichbehandlung von Bevölkerungsgruppen im südafrikanischen Recht*Non-racialism* und die Beseitigung von Folgen des Apartheidregimes

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 059/26

Abschluss der Arbeit: 11. Juni 2026

Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Begriffserläuterungen	4
3.	Kontext: <i>Race</i> in Geschichte, Demographie und Soziographie Südafrikas	5
3.1.	Historischer Kontext	6
3.2.	Demografischer und soziografischer Kontext	8
4.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	10
4.1.	Grundwerte und Diskriminierungsverbote	10
4.2.	Pierre de Vos – “Race” and the Constitution: A South African perspective	12
4.3.	Entscheidungen des südafrikanischen Verfassungsgerichts	14
4.3.1.	Prinsloo v Van der Linde	14
4.3.2.	Brink v Kitshoff sowie Harksen v Lane NO	15
4.3.3.	Minister of Finance v Van Heerden	15
4.3.4.	Pretoria City Council v Walker	16
5.	Quantifizierung auf <i>race</i> abstellender Einzelgesetze	16
5.1.	South African Institute of Race Relations – Index of Race Law	16
5.2.	Debatte zur angeblichen systematischen Diskriminierung	17
5.3.	Quantitative Auswertung des Index of Race Law	19

1. Einführung

Der Fachbereich EU 6 wurde beauftragt, etwaige rechtliche Ungleichbehandlungen südafrikanischer Bürger und Bürgerinnen aufgrund ihrer Herkunft („Rasse“) darzustellen.

Nach einer Einführung grundlegender Begrifflichkeiten (Ziff. 2.) erfolgt für die Kontextualisierung der rechtlichen Gegebenheiten in Südafrika eine Darstellung der Zusammensetzung der südafrikanischen Bevölkerung, der heutigen sozioökonomischen Gegebenheiten und ein kurzer Abriss der historischen Entwicklung Südafrikas (Ziff. 3.). Die rechtlichen Gegebenheiten sowie ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen werden anschließend (aus südafrikanischer Perspektive) eingeordnet (Ziff. 4.); hierbei nimmt die vorliegende Dokumentation keine juristische Bewertung und keinen Rechtsvergleich vor. Abschließend erfolgt eine Darstellung der auf *race* abstellenden Einzelgesetze Südafrikas (Ziff. 5.).

2. Begriffserläuterungen

Die am 4. Februar 1997 in Kraft getretene südafrikanische Verfassung enthält in ihrer englischen Fassung fünf Mal den Begriff *race*.¹ Dieser wird im Deutschen für gewöhnlich als „Rasse“ übersetzt und ist so z. B. auch in Art. 3 GG² und in den deutschen Fassungen einschlägiger internationaler Abkommen enthalten. **Der deutsche Begriff Rasse und das englische *race* sind jedoch nicht bedeutungsgleich**, weil sie in unterschiedlichen Sprach- und Wissenschaftskulturen entstanden sind und jeweils andere historische Konnotationen tragen.³ Im Deutschen ist „Rasse“ stark mit einem biologistischen Verständnis von Menschengruppen und darüber hinaus mit Tierzuchtungen verbunden, während *race* im anglophonen Kontext häufiger als analytischer Begriff für gesellschaftliche Zuschreibungen und soziale Klassifikationen verwendet wird (jedoch nie für Tierassen; hier lautet der Begriff *breed*, d. h. Züchtung). Deshalb wird in der Forschung oft darauf hingewiesen, dass beide Wörter nicht einfach gegeneinander ausgetauscht werden sollten. Rasse stellt primär auf Äußerlichkeiten – vor allem die Hautfarbe – ab und ignoriert dabei z. B. die Tatsache, dass zwischen verschiedenen afrikanischen Ethnien (die oft pauschal als Angehörige „der schwarzen Rasse“ zusammengefasst werden) die genetischen Unterschiede größer sein können

1 Department of Justice and Constitutional Development, [The Constitution of the Republic of South Africa, 1996](#). Südafrika hat insgesamt elf Amtssprachen (zwölf, wenn man Zeichensprache hinzuzählt). Neben Englisch sind dies Afrikaans, Zulu, Xhosa, Northern Sotho, Southern Sotho, Tswana, Shangaan, Ndebele, Swazi und Venda.

2 Die Verwendung des Begriffes im Grundgesetz wurde auch vom Deutschen Bundestag bereits kontrovers diskutiert, vgl. Deutscher Bundestag, [Experten mehrheitlich für Ersetzung des „Rasse“-Begriffs im Grundgesetz](#), 21. Juni 2021. Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP war zunächst vereinbart worden, den Begriff aus Art. 3 GG zu streichen; dieses Vorhaben wurde jedoch 2024 aufgegeben, vgl. *Eschbacher*, [Koalition lässt Begriff „Rasse“ doch im Grundgesetz](#), Jüdische Allgemeine Zeitung, 10. Oktober 2024. In den Landesverfassungen des Saarlandes, von Brandenburg und von Thüringen wiederum wurde der Begriff in den jeweiligen Artikeln, die Diskriminierung verbieten, gestrichen bzw. durch „rassistische Zuschreibungen“ ersetzt, vgl. *Arens*, [Saarland streicht Begriff „Rasse“ aus der Landesverfassung](#), Evangelische Zeitung, 7. Februar 2024.

3 [Lost in Translation](#), Süddeutsche Zeitung am 17. Mai 2018 sowie Lucy Gasser und Anna Rath, [Zehn schwierig zu übersetzende Begriffe in Bezug auf Race](#), Zeitgeist – das Magazin des Goethe-Instituts, Februar 2021.

als zwischen allen nichtafrikanischen Bevölkerungsgruppen.⁴ Zudem ist speziell im Deutschen das Wort Rasse historisch insbesondere im juristischen Zusammenhang stark belastet (bspw. die die Nürnberger Rassegesetzgebung als formaljuristische Grundlage der systematischen Entrechtung deutscher Staatsbürger).⁵ Ähnliches gilt auch für Südafrika, dessen rassistisches Apartheidssystem Staatsbürger gemäß Hautfarbe und Herkunft systematisch diskriminierte bzw. privilegierte. Nichtsdestoweniger wird *race* im heutigen Englisch (eine der zwölf Amtssprachen Südafrikas) durchaus auch im wissenschaftlichen Diskurs und frei von rassistischen Konnotationen gebraucht. Das englische *race* bezeichnet im Diskurs heutzutage eher eine belegbar existierende und erforschbare soziale Kategorie, nämlich die sozialen Unterschiede zwischen Menschen, die sich aus Zuschreibungen aufgrund von Äußerlichkeiten ergeben.

Vor dem Hintergrund der unpräzisen Übersetzung mit dem Wort „Rasse“ wird in der vorliegenden Arbeit das englische Wort *race* nicht übersetzt. Englisch ist zudem eine Amtssprache Südafrikas: Das Wort erscheint in den in dieser Arbeit dargestellten Gesetzen, für die es keine offizielle, d. h. rechtssichere, deutsche Fassung gibt. Wo durch den Kontext verständlich, wird an einigen Stellen statt *race* das Wort Herkunft verwendet. Südafrikanische Quellen verwenden manchmal statt *race* den Euphemismus *population group* (Bevölkerungsgruppe).

Das in einigen Passagen verwendete Wort Ethnie ist *nicht* austauschbar mit *race* oder Herkunft. Es bezeichnet eine Gruppe, die ein auf Kultur, Sprache und Historie bezogenes, subjektives Zusammengehörigkeitsgefühl (Ethnizität) teilt. *Race* und Herkunft können eine Komponente von Ethnizität sein, sind aber nicht per se konstitutiv. *Race* kann insbesondere auch von außen zugeschrieben werden und über Ethnie hinausgehen. Dies zeigt sich daran, dass die Gruppe, die in Südafrika als *black* kategorisiert wurde und wird, aus mindestens neun verschiedenen Ethnien mit teils erheblichen linguistischen und kulturellen Unterschieden besteht.⁶ Die Gruppe der *whites* setzt sich aus zwei Ethnien unterschiedlicher Herkunft und Sprache zusammen.⁷ Südafrikanische Asiaten sind vorrangig indischer Abstammung, daneben gibt es jedoch auch ethnische Chinesen und Malaien.

3. Kontext: *Race* in Geschichte, Demographie und Soziographie Südafrikas

Das heutige Südafrika wird oft mit dem durch den Friedensnobelpreisträger Desmond Tutu geprägten Epithet *rainbow nation* (Regenbogennation) bezeichnet. Es beschreibt in den Worten Nelson Mandelas das Ideal einer „Gesellschaft, in der alle Südafrikaner, weiß wie schwarz, aufrecht

4 „Beim Menschen besteht der mit Abstand größte Teil der genetischen Unterschiede nicht zwischen geographischen Populationen, sondern innerhalb solcher Gruppen. Die höchste genetische Vielfalt findet sich auch heute noch bei Menschen auf dem afrikanischen Kontinent [...] Äußere Merkmale wie die Hautfarbe, die für die typologische Klassifikation oder im alltäglichen Rassismus verwendet werden, sind eine höchst oberflächliche und leicht wandelbare biologische Anpassung an die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten.“ [Jenaer Erklärung anlässlich der 112. Jahrestagung der Deutschen Zoologischen Gesellschaft in Jena](#), September 2019.

5 Für eine ausführliche Darstellung der Begriffsgeschichte siehe Hendrik Cremer, [„...und welcher Rasse gehören Sie an?“ - Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung](#), S. 6-9, Deutsches Institut für Menschenrechte, November 2009.

6 Zulu, Xhosa, BaTswana, BaPedi, BaSotho, Swazi, Tsonga, Venda und Ndebele.

7 Afrikaaner (auf engl. Afrikaners, auch: Buren bzw. engl. Boers) und Britischstämmige.

gehen können, ohne Angst im Herzen und in der festen Versichertheit ihres unveräußerlichen Rechtes auf Menschenwürde – eine Regenbogennation, die mit sich selbst und der Welt im Frieden steht.“⁸

Dieses Ideals ungeachtet bezieht sich der Begriff letztlich auf die große ethnische Vielfalt des südafrikanischen Volkes, die in Vergangenheit und Gegenwart von politischer Bedeutung war und ist. Beispielsweise war die ethnische Vielfalt innerhalb der schwarzen Bevölkerung ein wichtiger Faktor für die Aufrechterhaltung des Apartheidsystems, indem die weiße Minderheit schwarze Ethnien räumlich trennte und ihre Unterschiede betonte, um eine geeinte schwarze Bürgerrechtsbewegung zu verhindern. Das Apartheidsystem selbst wiederum kann historisch u. a. auch auf soziale Spannungen innerhalb der weißen Bevölkerung, d. h. zwischen Buren und Britischstämmigen, zurückgeführt werden. Ethnie und *race* waren und sind wichtige Faktoren in Gesellschaft, Politik und Wirtschaftsleben Südafrikas, wie aus den folgenden Quellen hervorgeht.

3.1. Historischer Kontext

Die folgende Darstellung zur historischen Entwicklung wurden dem Kapitel [South Africa](#) des EPR Atlas entnommen, einer in Zusammenarbeit der ETH Zürich, der Universität Uppsala und der Universität Essex erstellten und bis mindestens 2021 regelmäßig aktualisierten Onlineresource eines wissenschaftlichen Netzwerkes, das Daten zur ethnischen Zusammensetzung aller Staaten sammelt und aus politikwissenschaftlicher Perspektive einordnet. Der EPR Atlas liefert unter anderem eine ausführliche Darstellung der südafrikanischen Geschichte im Hinblick auf *race* und Ethnie.

Im Jahre 1910 wurde die Südafrikanische Union als eigenständiges Hoheitsgebiet (*dominion*) innerhalb des Britischen Weltreichs (British Empire, später: Commonwealth of Nations) gegründet. Von Beginn an herrschten politische Rivalität und soziale Spannungen zwischen den Afrikanern (Buren) und den britischstämmigen Südafrikanern. Erstere siedelten seit dem 17. Jahrhundert im südlichen Afrika und stammen von Niederländern, Deutschen und französischen Hugenotten ab. Sie bildeten (wie heute) die Mehrheit der weißen Bevölkerung und empfanden die britischen Neuankömmlinge als Fremdherrscher.⁹ In Folge konkurrierten zwei jeweils eine Gruppe repräsentierenden Parteien um die politische Vorherrschaft. Nicht-Europäer waren freilich schon seit Kolonialzeiten von der politischen Partizipation – abgesehen von deren Formen in den traditionellen afrikanischen Gemeinwesen wie z. B. dem Königreich KwaZulu – ausgeschlossen.

8 Im engl. Original: „... a society in which all South Africans, both black and white, will be able to walk tall, without any fear in their hearts, assured of their inalienable right to human dignity – a rainbow nation at peace with itself and the world.“ [The Rainbow Nation ideal: an ever-distant promise](#), The Nelson Mandela Foundation, 2. Oktober 2024. Übersetzung durch den Verfasser.

9 Das Gebiet des heutigen Südafrikas war erst 1902 vollständig Teil des British Empire geworden, nachdem Großbritannien die beiden Burenrepubliken Oranje-Freistaat und Republik Südafrika (Transvaal) im Zweiten Burenkrieg besiegt hatte. Die Burenrepubliken verdankten ihre Existenz der Unzufriedenheit der Buren mit der britischen Annexion der ehemals niederländischen Kapkolonie im Jahre 1814 und vor allem dem Verbot der Sklaverei im Jahre 1843. Versklavung und Ausbeutung der schwarzen Bevölkerung hatten die Grundlage der von den Buren (Nachfahren niederländischer, deutscher und französischer Siedler) betriebenen Landwirtschaft gebildet. Viele Buren verließen die Kapkolonie und gründeten außerhalb ihrer Grenzen neue Kolonien, die später zu den beiden Republiken wurden.

Während des Ersten Weltkrieges begannen vor allem die Bergbauunternehmen, die Löhne zu senken und vermehrt schwarze (billigere) statt burischer Arbeiter einzustellen. Die burische Bevölkerung war durchschnittlich weniger gebildet als die britische und stellte einen signifikanten Anteil der wahlberechtigten, d. h. weißen Arbeiter.¹⁰ Auf deren Ressentiments gegenüber den Schwarzen aufbauend, gewann die burische National Party (NP) die Wahlen im Jahre 1924 und verabschiedete bald die ersten auf *race* basierenden, segregierenden Gesetze. Beispielsweise wurde Schwarzen verboten, in Städten zu leben. Während des Zweiten Weltkrieges kämpften viele weiße Südafrikaner als Soldaten in Europa, was den Anteil Schwarzer an der Arbeiterschaft wieder deutlich erhöhte. Nach Kriegsende sahen die weißen Südafrikaner das Konzept der Apartheid als Mittel, ihren sozioökonomischen Status zu bewahren und ihre politische Dominanz zu sichern, insbesondere als nach dem Krieg bedeutende Teile des British Empire wie Indien unabhängig wurden und die dortigen Bevölkerungsmehrheiten politische Teilhabe erhielten. Die NP gewann die Wahlen 1948 mit ihrer Apartheid-Agenda und begann, sie umzusetzen: Segregierung in allen öffentlichen Einrichtungen, Zwangsumsiedlungen von Millionen schwarzer Menschen in neugeschaffene *homelands* und *townships*, um ihre Teilhabe am Wirtschaftsleben einzuschränken und die schwarzen Ethnien räumlich voneinander zu trennen, sowie das Verbot von Parteien und Bürgerrechtsbewegungen wie des African National Congress (ANC).¹¹

Bis 1978 regierte die NP allein. Nachdem das Land bereits 1961 den Commonwealth hatte verlassen müssen, war der diplomatische Druck auf Südafrika 1978 so stark geworden, dass die NP gewisse politische und institutionelle Änderungen zuließ. Dies betraf z. B. die Schaffung von zwei besonderen Parlamentskammern für *Coloureds* und Asiaten (nicht jedoch für Schwarze), die de facto aber nichts an der rechtlichen Privilegierung der Weißen und ihrer politischen und wirtschaftlichen Vorherrschaft änderten. Vielmehr stärkten Reformen wie die Abschaffung des Amtes des Premierministers die Konzentration der Macht in den Händen des Präsidenten und seines Sicherheitsrates. In der Folge kam es in *townships* und *homelands* zu immer größeren Demonstrationen, Streiks und Aufständen, sodass sich Südafrika ab Mitte der 1980er im militärischen Ausnahmezustand befand. Im Jahre 1990 beendete Präsident Willem de Klerk die Apartheid, ließ ANC-Führer Nelson Mandela frei und es begannen mehrjährige Verhandlungen, die 1994 zu den ersten freien und gleichen Wahlen führten, welche vom ANC mit großer Mehrheit gewonnen wurden. Im Jahre 1997 trat die heutige Verfassung in Kraft.

Seit dem Ende der Apartheid haben sich mehrere Parteien gebildet, deren Wähler (anders als der pan-afrikanisch ausgerichtete ANC) hauptsächlich aus bestimmten Ethnien kommen. Von diesen

10 Die Bergbauunternehmen Südafrikas benötigten so viele Arbeitskräfte, dass die burischen Arbeiter nicht ausreichten. Da das Apartheidsystem auch darauf abzielte, eine geeinte schwarze Bevölkerung und den wirtschaftlichen Aufstieg schwarzer Menschen zu verhindern, wurden die benötigten Arbeitskräfte nicht etwa aus der südafrikanischen schwarzen Bevölkerung, sondern vor allem aus den Nachbarländern wie Mosambik und Botswana rekrutiert. Im 20. Jahrhundert lag der Anteil der Ausländer unter den Bergarbeitern stets bei mindestens 40 Prozent; in den späten 1960ern sogar bei fast 80 Prozent. Siehe [CIA World Factbook 2024: South Africa](#).

11 Das erste offen rassistische Gesetz der Apartheid-Ära – in der Quelle nicht erwähnt – war das Gesetz über das Verbot von Mischehen (Prohibition of Mixed Marriages Law) von 1949. Das Sittengesetz (Immorality Act) von 1950 machte Sexualverkehr zwischen Weißen und Nichtweißen zu einer Straftat. Die Apartheidgesetze beschränkten also nicht nur die Freizügigkeit und die Möglichkeiten der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Teilhabe von nichtweißen Menschen, sondern griffen auch in das Privatleben aller Bürger ein. Für eine Karte der *homelands* siehe South Africa Gateway, [The provinces and 'homelands' of South Africa before 1996](#), 2025. Daraus wird ersichtlich, dass die *homelands* auch in sich räumlich zersplittert waren.

Parteien sind die Inkatha Freedom Party (Zulu), Patriotic Alliance (*Coloureds*) und die Freedom Front Plus (Buren) an der 2024 gebildeten und von ANC und Democratic Alliance (DA) geführten Koalition der nationalen Einheit beteiligt.

3.2. Demografischer und soziografischer Kontext

Ein Grund unter mehreren für die Existenz solcher Parteien ist die starke sozioökonomische Ungleichheit zwischen den Bevölkerungsgruppen, die durch die folgenden Quellen belegt und erläutert wird. Der Beitrag [South Africa's population](#) des Portals South Africa Gateway bietet auf Grundlage von Daten des südafrikanischen Statistikamts mehrere grafische Darstellungen der Demographie Südafrikas (Stand 2024). Dargestellt werden u. a. Bevölkerungszahl und -zusammensetzung nach *race* (hier: *population group*), Bevölkerungsdichte in den Provinzen, Altersstruktur, Geschlechterverteilung nach *race* sowie Lebenserwartung und Leben mit HIV.

Im Hinblick auf das Thema dieser Arbeit am relevantesten ist die Bevölkerungszusammensetzung. Von der **Gesamtbevölkerung von ca. 63 Mio.** sind

- | | |
|------------------------------|---------------|
| - 51,5 Mio. schwarz | (81 Prozent) |
| - 5,3 Mio. <i>coloured</i> | (8,5 Prozent) |
| - 4,5 Mio. weiß | (7,2 Prozent) |
| - 1,6 Mio. indisch/asiatisch | (2,6 Prozent) |

Beim ersten Zensus in der demokratischen Ära 1996 machten Schwarze noch einen Anteil von 71 Prozent aus, Weiße bildeten mit 11 Prozent die zweitgrößte Gruppe, wurden aber 2013 von den *Coloureds* abgelöst. Grund für diese Veränderungen ist der demographische Wandel, der sich aus den unterschiedlichen Altersstrukturen der vier Gruppen ergibt. Schwarze und *Coloureds* haben einen höheren Anteil jüngerer Menschen als die Asiaten und die Weißen. Zugleich gibt es unter den weißen Südafrikanern erheblich mehr ältere und alte Menschen als in den anderen Gruppen. Die Quelle selbst liefert zwar keine Gründe hierfür, aber die **deutlich höhere Lebenserwartung und niedrigere historische Mortalität der Weißen** lässt sich plausibel aus der besseren medizinischen Versorgung, besseren Ernährung und geringeren Kindersterblichkeit insbesondere in den Jahrzehnten der Apartheid erklären. Das niedrigere Durchschnitts- und Medianalter der Schwarzen und *Coloureds* weist wiederum auf eine verringerte Kindersterblichkeit seit Ende der Apartheid hin. Dabei wuchs die Sterblichkeit insbesondere von Kindern unter fünf Jahren von 1991 bis 2004 deutlich an; dies war die Folge der sehr hohen Zahl von HIV-Infektionen, die damals kaum behandelbar waren und meist zum Ausbruch von AIDS und zum Tod führten.¹²

Südafrika ist das Land mit der größten wirtschaftlichen Ungleichheit der Welt.¹³ Aus den Daten der jüngsten [Income & Expenditure Survey \(IES\) 2022/2023](#) des südafrikanischen Statistikamtes wurde die folgende Tabelle erstellt, die die Unterschiede beim Median-Haushaltseinkommen

12 South Africa Gateway, [Infographic: Child mortality in South Africa from 1974 to 2016](#), 2026.

13 World Bank, [Inequality in Southern Africa – Country Brief: South Africa](#), 2022.

zwischen den vier *racess* zeigt. Es wird deutlich, wie ungleich verteilt die Einkommen sind, insbesondere, wenn man die Bevölkerungsanteile der vier Gruppen bedenkt. Weiße haben insgesamt ein viel höheres Einkommen als alle anderen Gruppen, insbesondere als die Schwarzen. Das **Medianeinkommen weißer Haushalte ist 654 Prozent höher als das der schwarzen Haushalte**.

Vergleich	Medianes Haushaltseinkommen (Rand) ¹⁴	Unterschied
Weiß vs Schwarz	R 472.788 vs R 72.260	Weiß rd. 654 Prozent höher
Asiatisch vs Schwarz	R 213.652 vs R 72.260	Asiatisch rd. 296 Prozent höher
<i>Coloured</i> vs Schwarz	R 127.143 vs R 72.260	<i>Coloured</i> rd. 176 Prozent höher
Weiß vs <i>Coloured</i>	R 472.788 vs R 127.143	Weiß rd. 372 Prozent höher

Die Ungleichheit der *racess* bei der Haushaltseinkommensverteilung ist dabei sogar noch größer, als es diese Zahlen suggerieren, da weiße Haushalte durchschnittlich aus 2,5 Personen bestehen und schwarze Haushalte aus 4,1 Personen.¹⁵

Dass Südafrika das Land mit der größten wirtschaftlichen Ungleichheit der Welt ist, wird von der Weltbank ausdrücklich auf die Apartheid und deren Folgen zurückgeführt. In einer [Untersuchung der fünf Staaten der Zollunion des südlichen Afrika \(SACU\)](#) von 2022 beziffert die Weltbank den Anteil der messbaren Chancenungleichheit in diesen Staaten, der auf Herkunft und *race* zurückgeht, auf fast 40 Prozent. Die Weltbank führt dazu aus: „In Südafrika verfestigt das Erbe von Kolonialherrschaft und Apartheid, verankert durch die räumliche und die ‚rassische‘ Trennung, immer noch die Erfolgsungleichheit [...] Chancenungleichheit erklärt fast die Hälfte (47,7 Prozent) der gesamten Ungleichheit des Pro-Kopf-Konsums, meist zurückgehend auf [den

14 Im Mai 2026 entsprachen 100 südafrikanische Rand ca. EUR 5,18.

15 Brendan Seery, Ina Opperman und Hein Kaiser, [Study shows black population taking more of SA's wealth, debt](#), The Citizen, 22. November 2024.

Faktor] *race*, der etwa 38,9 Prozent zur gesamten Ungleichheit beiträgt.“¹⁶ Die jahrzehntelange systematische Benachteiligung der Nichtweißen, insbesondere der Schwarzen, die auch zum Ziel hatte, ihren wirtschaftlichen Aufstieg zu verhindern, hat zu Strukturen und Gegebenheiten geführt, die auch über 30 Jahre nach dem Ende der Apartheid noch starke Wirkungen zeigen. Dabei ist zu beachten, dass die extremen Ungleichheiten geringer sind als zu Zeiten der Apartheid und es auch einen positiven Trend zu ihrer weiteren Verringerung gibt. Auch gibt es durchaus schwarze Südafrikaner, die den wirtschaftlichen Aufstieg geschafft haben. Dennoch ist die Ungleichheit immer noch extrem und korreliert unabweisbar sehr stark mit *race*.

Die großen sozioökonomischen Unterschiede schlagen sich unter anderem in einer sehr hohen Verbrechensrate, vor allem bei Mord und anderen Gewaltverbrechen, nieder, wie *Nikolas Büttner* in seinem im Februar 2024 im *Journal of Economic Inequality* veröffentlichten Artikel [Local inequality and crime: New evidence from South Africa](#) zeigt.¹⁷ Eine seiner Kernaussagen lautet: Je stärker der „Kontrast“, also die Ungleichheit zwischen Armen und Reichen, in einer bestimmten Region in Südafrika ist, desto höher sind die Verbrechensraten. Eigentumsdelikte überschreiten dabei erwartungsgemäß die Grenze zwischen Arm und Reich, die in Südafrika primär anhand von *race* verläuft. Gewaltdelikte hingegen korrelieren in erster Linie mit Ungleichheiten innerhalb von *racial groups*. Darüber hinaus enthält der Artikel weitere Statistiken und Untersuchungsergebnisse zu den extremen Ungleichheiten innerhalb der südafrikanischen Gesellschaft. Bei nahezu allen ist *race*, und damit das Erbe der Apartheid, ein entscheidender Faktor.

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die [Verfassung der Republik Südafrika](#) wurde am 8. Mai 1996 von dem im Jahr 1994 erstmals in freier und gleicher Wahl gewählten Parlament verabschiedet, am 18. Dezember 1996 von Präsident Nelson Mandela verkündet und trat am 4. Februar 1997 in Kraft. Ähnlich wie das deutsche Grundgesetz ist die südafrikanische Verfassung eine Reaktion auf vorheriges staatliches Unrecht, im Falle Südafrikas das der Apartheid, die von 1948 bis 1990 über 85 Prozent der Bürger ihrer Grundrechte beraubte und die seit 1973 ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist.¹⁸

4.1. Grundwerte und Diskriminierungsverbote

Art. 1 der Verfassung definiert die Republik Südafrika und ihre Grundwerte wie folgt:

16 Im engl. Original: „In South Africa, the legacy of colonialism and apartheid, rooted in racial and spatial segregation, continues to reinforce inequality of outcomes [...] Inequality of opportunity explains almost half (47.7 percent) of overall inequality in consumption per capita, mostly because of race, which contributes around 38.9 percent to overall inequality.“ Victor Sulla, Precious Zikhali und Facundo Cuevas, [Inequality in Southern Africa](#), S. 3, International Bank of Reconstruction and development / The World Bank, 2022. Übersetzung durch den Verfasser.

17 Zwischen 2016 und 2020 lag die durchschnittliche Mordrate in Südafrika bei 35 von 100.000, in Deutschland im selben Zeitraum bei 1 von 100.000.

18 United Nations, [International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid - New York, 30 November 1973](#).

1. The Republic of South Africa is one, sovereign, democratic state founded on the following values:

(a) Human dignity, the achievement of equality and the advancement of human rights and freedoms.

(b) Non-racialism and non-sexism.

(c) Supremacy of the constitution and the rule of law.

(d) Universal adult suffrage, a national common voters roll, regular elections and a multi-party system of democratic government, to ensure accountability, responsiveness and openness.

Für die in dieser Arbeit thematisierten auf *race* abstellenden Gesetze ist Art. 9 Abs. 3 von Belang:

The state may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds, including race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth.

Die Verfassung verbietet also jede ungerechtfertigte direkte oder indirekte unfaire Diskriminierung aufgrund von *race* durch den Staat.

Art. 9 Abs. 4 weitet dieses Diskriminierungsverbot auf natürliche und juristische Personen aus und gebietet dem Gesetzgeber, Gesetze zu verabschieden, die direkte oder indirekte unfaire Diskriminierung aufgrund von *race* verbieten oder verhindern:

(4) No person may unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds in terms of subsection (3). National legislation must be enacted to prevent or prohibit unfair discrimination.

Gem. Art. 9 Abs. 5 ist jede Diskriminierung aufgrund der in 9 Abs. 3 genannten Merkmale bis zur Feststellung ihrer Rechtfertigung ungerechtfertigt.

Diesen drei Absätzen vorangestellt ist Art. 9 Abs. 2, der für das Thema dieser Arbeit von besonderer Relevanz ist:

(2) Equality includes the full and equal enjoyment of all rights and freedoms. To promote the achievement of equality, legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair

discrimination may be taken.

Die Verfassung lässt ausdrücklich zu, dass zum Schutz und zur Förderung von durch *unfair discrimination*¹⁹ benachteiligter Menschen oder Gruppen von Menschen (*categories of persons*) gesetzliche und anderweitige Maßnahmen – sogenannte *affirmative action* – ergriffen werden können.²⁰ Dies bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für die in dieser Arbeit thematisierten Gesetze aufgrund von *race*.

Eine weitere Verfassungsnorm, die *race* betrifft, ist Art. 174 Abs. 2, demzufolge bei der Ernennung von Richtern und Staatsanwälten das Erfordernis zu beachten ist, dass das Justizwesen die Zusammensetzung der südafrikanischen Bevölkerung nach *race* und Geschlecht widerspiegelt.²¹ Dabei reicht es jedoch aus, dass die Zusammensetzung „im weitesten Sinne“ (*broadly*) reflektiert wird.

Ebenfalls relevant ist der Gründungswert des *non-racialism* (Art. 1(b) der Verfassung), d.h. das Leitbild einer Gesellschaft, in der rassische Kategorien ihre rechtliche und soziale Ordnungsfunktion verlieren. Alle deutschen Übersetzungsvarianten (bspw. „Nichtrassismus“ oder „Nicht-Rassialismus“) bergen potenzielle Bedeutungsverschiebungen, so dass im Folgenden ebenfalls auf den englischen Wortlaut abgestellt wird.

Die Verfassung selbst enthält keine Legaldefinition des Begriffs, der – wie in Ziff 4.2. ausgeführt – inhaltlich umstritten und Gegenstand konkurrierender Lesarten ist. Zwei Hauptdeutungen stehen sich gegenüber:²² Einerseits als Verbot jeder rassebasierten Differenzierung durch den Staat („Colour-blindness“), andererseits als Zielbestimmung – die Schaffung einer Gesellschaft, in der „Rasse“ ihre soziale Relevanz verliert –, die rassebewusste Wiedergutmachungsmaßnahmen nicht ausschließt, sondern gerade legitimiert.

4.2. Pierre de Vos – “Race” and the Constitution: A South African perspective

Pierre de Vos kommentiert und erläutert in einem im Juni 2020 auf dem Verfassungsblog veröffentlichten Beitrag [„Race” and the Constitution: A South African perspective](#) die der südafrikanischen Verfassung, Gesetzgebung und Rechtsprechung inhärente Spannung durch die Verwendung von *race* als rechtlich relevanter Kategorie. Dabei verweist der Autor eingangs auch auf die

19 Der englische Begriff *unfair* ist nicht vollständig bedeutungsgleich mit dem deutschen *ungerechtfertigt* oder *unzulässig*, sondern hat normative Konnotationen, wobei wiederum das deutsche *unrecht* bzw. *ungerecht* in seinen (negativen) Konnotationen über *unfair* hinausgeht. Der englische Begriff *discrimination* wiederum ist deutlich weniger negativ konnotiert als das deutsche *Diskriminierung* und kann im Englischen auch einfach „Unterscheidung“ oder „Differenzierung“ bedeuten. Der Verfasser hat sich daher dazu entschieden, *unfair discrimination* nicht zu übersetzen.

20 Vgl. *Pretorius*, Fairness in Transformation: A Critique of the Constitutional Court's Affirmative Action Jurisprudence, *South African Journal on Human Rights* Vol 26(3) (2010), S. 536 ff.

21 „...the need to reflect broadly the racial and gender composition of South Africa must be considered when judicial officers are appointed.“

22 Vgl. *Minofu*, Non-Racial Constitutionalism: Transcendent Utopia or Colour-Blind Fiction?, *Constitutional Court Review* 11 (2021), S. 1 ff.

Debatte im Deutschen Bundestag (siehe Fn. 2), wobei er, anders als die Mehrheit der angehörten Experten, die für die Streichung des Begriffs „Rasse“ aus dem Grundgesetz waren, zumindest für den südafrikanischen Kontext und für das Wort *race* eine solche Streichung ablehnt. Er verweist auf die Regelungen der Verfassung, die das Wort enthalten und wie sie sich aufeinander beziehen.

De Vos führt aus, dass es hinsichtlich der Begriffe *race* und *racial* unter südafrikanischen Rechts- und Sozialwissenschaftlern sowie Politikern zwei Ansätze gebe. Der erste Ansatz argumentiere ähnlich wie die Mehrheit der angehörten Experten im Bundestag im Hinblick auf das Wort Rasse: der Begriff *race* in Verfassung und Gesetzen suggerierte, es gäbe Rassen als biologische Tatsache und perpetuiere damit die Grundlagen von Rassismus. Der Begriff sei daher zu streichen. Dies, so *de Vos*, sei aber in Südafrika die Mindermeinung. Die dortige Mehrheit gehe davon aus, dass die Abwesenheit jedes Verweises auf *race* ein „Schweigen der Verfassung“ über Rassismus und seine Folgen erzeugen würde. Dieses Schweigen könnte dann in erster Linie der sozial und ökonomisch dominanten Gruppe (den Weißen) zugute kommen. Die Streichung von *race* wäre gerade kein Schlag gegen Rassismus, sondern würde ihn nur unsichtbar machen und somit seine Beseitigung erschweren.

Der Autor erläutert, dass die südafrikanische Verfassung den Begriff *race* nicht zufällig enthalte, sondern als Reaktion auf Kolonialismus und Apartheid: Er solle rassistische Diskriminierung verhindern und zugleich Maßnahmen ermöglichen, die die Folgen historischer Ungleichbehandlung ausgleichen. In der südafrikanischen Rechtsprechung sei *race* deshalb kein neutraler, biologischer Begriff, sondern ein rechtliches Mittel, um soziale Wirklichkeit, Machtverhältnisse und fortwirkende Benachteiligung sichtbar zu machen.

Gerade darin liege aber das Problem: Die Begriffe *race* und *racial* seien historisch höchst belastet. Einerseits bezeichneten sie die der Apartheid zugrundeliegenden Kategorien, wurden also für systematisches staatliches Unrecht benutzt, andererseits würden sie in Gesetzgebung und Rechtsprechung des demokratischen Südafrika wieder eingesetzt, um die Folgen dieses Unrechts zu beseitigen. *De Vos* zeigt, dass südafrikanische Gerichte und Verfassungsinterpretationen deshalb regelmäßig betonen, die Verfassung sei weder *race*-neutral noch libertär im Sinne einer bloßen Gleichbehandlung ohne jeden historischen und sozioökonomischen Kontext. Wer die Begriffe einfach streiche oder ignoriere, würde die Realität fortgesetzter Ungleichheit ausblenden und die historischen und gegenwärtigen Strukturen von Rassismus unsichtbar machen. Die Verfassung gebiete aber ausdrücklich, die aufgrund von Rassismus bestehenden Ungleichheiten zu beseitigen und gestatte zu diesem Zweck auf *race* rekurrierende Gesetze.

Auch *non-racialism* sei laut *de Vos* ein schwieriger Begriff. Er bezeichne in Südafrika keine „staatliche Farbenblindheit“, sondern ein Staatsziel, das nur über die Anerkennung der gesellschaftlichen Wirkung von *race* erreichbar sei. Die südafrikanische Verfassung wolle keine Gesellschaft, in der *race* rechtlich geleugnet wird, sondern eine, in der die Bedeutung von *race* irgendwann verblasse, weil die strukturellen Folgen von Rassismus beseitigt seien. *Non-racialism* bedeute, *race* als soziale Tatsache zu berücksichtigen, um sie überwinden und echte Gleichheit herzustellen, wie nach *de Vos* auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes wiederholt bestätigt habe.

Die Konsequenz sei eine doppelte Spannung: Einerseits müssten Gesetze und Gerichte *race* benennen, um Diskriminierung und Folgeschäden zu bekämpfen. Andererseits dürften sie *race*

nicht als natürliche oder feste Eigenschaft charakterisieren oder entsprechende Vorstellungen verfestigen. Daraus folge eine Verfassungsrechtsprechung, die *corrective measures* und andere Formen von *affirmative action* nicht als „umgekehrte Diskriminierung“ verstehe, sondern als verfassungsrechtlich gebotene Gleichstellungsarbeit.

4.3. Entscheidungen des südafrikanischen Verfassungsgerichts

Vor dem Hintergrund der Ausführungen von *de Vos* werden im Folgenden ausgewählte Entscheidungen des südafrikanischen Verfassungsgerichtes aufgeführt, die die Prinzipien verdeutlichen, unter denen die Verfassung im Hinblick auf *race*, *non-racialism* und vor allem Art. 9 Abs. 2 und 3 interpretiert wird. Dabei ist zu beachten, dass die meisten dieser Entscheidungen nicht in Fällen getroffen wurden, die direkt etwas mit *race* zu tun hatten. Maßgeblich war stets die Frage, wann eine *unfair discrimination* im Sinne von Art. 9 Abs. 3 vorliegt.

Das Verfassungsgericht interpretiert Art. 9 nicht als Gebot bedingungsloser Gleichbehandlung, sondern als Verbot direkter und indirekter Diskriminierung unter der Maßgabe der Schaffung von Chancengleichheit. Deshalb lässt es im Lichte von Art. 9 Abs. 2 ausdrücklich Maßnahmen zu, die der Beseitigung der historischen, unrechten Ungleichbehandlung von Gruppen (wie den *racess*, aber auch z. B. Frauen oder den Angehörigen sexueller Minderheiten) dienen. Aus mehreren Entscheidungen geht hervor, dass gesetzliche Ungleichbehandlungen auf Grundlage von *race* oder anderen Merkmalen nicht automatisch verfassungswidrig sind, aber im Hinblick auf die Grundwerte von Gleichheit und Menschenwürde sorgfältig abgewogen und begründet werden müssen. Im Laufe der Zeit hat das Verfassungsgericht Präjudize geschaffen, die im Case-Law-System Südafrikas die Rechtsprechung binden. Eine Ungleichbehandlung ist laut Verfassungsrechtsprechung dann *unfair discrimination*, wenn sie

- auf Merkmalen fußt, aufgrund derer eine Ungleichbehandlung verboten ist und
- die Menschenwürde eines Individuums beeinträchtigt oder
- eine systemische Benachteiligung fortsetzt.²³

4.3.1. Prinsloo v Van der Linde

Im Fall [Prinsloo v Van der Linde \(1997\)](#) ging es um die Implikationen eines Gesetzes zur Verhütung von Waldbränden im Lichte der damals geltenden Übergangsverfassung. Der Fall ist für Südafrikas Rechtsprechung insofern wegweisend, als das Gericht in seiner Entscheidung zum einen urteilte, dass rechtliche Ungleichbehandlungen grundsätzlich zulässig, aber verfassungsrechtlichen Schranken unterworfen seien.²⁴ Eine rechtliche Ungleichbehandlung sei nicht per se verfassungswidrig, sondern dann, wenn sie willkürlich oder unsachlich sei und keinem legitimen Zweck diene. Eine gesetzliche Ungleichbehandlung aufgrund von Merkmalen, aufgrund derer die Verfassung ausdrücklich eine Diskriminierung verbietet, ist immer verfassungswidrig; in

23 [Unfair discrimination and differentiation: ILO Convention 111](#), GilesFiles, 14. Mai 2025.

24 Ebd.

anderen Fällen muss der Beschwerdeführer den Nachweis erbringen, dass die Ungleichbehandlung seine Würde verletzt.

4.3.2. Brink v Kitshoff sowie Harksen v Lane NO

Die vergleichbaren Fälle [Brink v Kitshoff \(1996\)](#) und [Harksen v Lane NO \(1997\)](#) sind wegweisend für den Rahmen zur Prüfung von Verletzungen der Grundrechte der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. In beiden Fällen ging es nicht um *race*, sondern um die Benachteiligungen von Frauen im Versicherungsrecht bzw. um das Insolvenzrecht. In der Entscheidung zu *Harksen* schuf der Gerichtshof einen dreistufigen Test, um festzustellen, ob eine gesetzliche Regelung gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt. Darüber hinaus konkretisierte er die Kriterien, anhand derer ein Beschwerdeführer gemäß den Entscheidungen in *Prinsloo* sowie im Fall *Brink v Kitshoff* nachweisen kann, dass er in seinen Grundrechten verletzt wird. Dazu gehören insbesondere die gesellschaftliche Stellung von Beschwerdeführern und die Frage, ob sie in der Vergangenheit von „Mustern der Benachteiligung“ (*patterns of disadvantage*, wohl am ehesten „systematischer Benachteiligung“) betroffen waren, die Natur bzw. der Zweck der Regelung (z. B., ob sie einem würdigen und wichtigen gesellschaftlichen Ziel (*worthy and important societal goal*) dient) und das Ausmaß, in dem die Ungleichbehandlung die Menschenwürde verletzt oder eine ähnlich schwerwiegende Benachteiligung darstellt. Dies ist für Gesetze, die Ungleichbehandlungen aufgrund von *race* vornehmen, relevant, da weiße anders als nichtweiße Südafrikaner objektiv nicht von *patterns of disadvantage* betroffen waren. Die Entscheidung in *Harksen* stärkte außerdem das Kriterium der substantiellen Gleichheit (*substantial equality*) – bei der Auslegung des Rechtes darf nicht nur die formelle Gleichheit bzw. Ungleichheit, sondern es muss auch die substantielle Gleichheit bzw. Ungleichheit betrachtet werden. Gleichheit nur „auf dem Papier“ ist demnach nicht hinreichend; Gesetze bzw. Maßnahmen müssen auch geeignet sein, die Gleichheit zwischen Gruppen substantiell zu fördern.

4.3.3. Minister of Finance v Van Heerden

Die Entscheidung im Fall [Minister of Finance v Van Heerden \(2004\)](#) ist ein Grundsatzurteil zur *affirmative action* i. S. v. Art. 9 Abs. 2 der Verfassung, d. h. von Maßnahmen, die der Beseitigung von wirtschaftlichen oder sozialen Benachteiligungen von Gruppen dienen. Das Gericht entschied, dass bestimmte Änderungen der Regelungen eines Pensionsfonds für ehemalige Mandats-träger in der Nationalversammlung während der Apartheid-Ära (d. h. de facto nahezu ausschließlich Weiße) keine *unfair discrimination*, sondern eine Form von *affirmative action* i. S. v. Art. 9 Abs. 2) der Verfassung ist. Damit eine staatliche Maßnahme gemäß Art. 9 Abs. 2 zulässig ist, muss sie laut der Entscheidung drei Kriterien erfüllen. Erstens muss sich die Maßnahme an Personen oder Personengruppen richten, die von *unfair discrimination* betroffen sind, wobei es ausreicht, dass die „überwältigende Mehrheit“ einer Gruppe als von „*unfair exclusion*“ (etwa: ungerechtfertigtem Ausschluss von Teilhabe) designiert wird. Zweitens muss die Maßnahme dem Schutz oder der Förderung dieser Personen dienen, wobei die gerichtliche Auslegung hier nicht zu eng erfolgen darf. Es reiche aus, wenn hinreichende Gründe für die Annahme ihrer Effektivität bestehen und es sich nicht um offenkundig willkürliche oder bevorzugende Maßnahmen handelt. Drittens muss die Maßnahme die Schaffung von Gleichheit zum Ziel haben, wobei die Gerichte bei der Auslegung das Verfassungsziel einer Gesellschaft, deren Mitglieder frei und gleich an Würde ohne Ansehen von *race* oder Geschlecht sind, berücksichtigen müssen.

4.3.4. Pretoria City Council v Walker

In der Entscheidung [Pretoria City Council v Walker \(1997\)](#) befand das Gericht, dass die Quersubventionierung von Infrastrukturmaßnahmen durch höhere Zahlungen für Strom und Wasser in „weißen“ Vierteln Pretorias keine *unfair discrimination* sei, die Tatsache, dass die Kommune Pretoria gegen säumige Zahler in wohlhabenden Vierteln rechtliche Schritte einleite, aber nicht gegen jene aus ärmeren Vierteln, hingegen schon. Die Quersubventionierung sei eine Maßnahme, um die Benachteiligung durch objektiv bestehende, substanzielle Ungleichheiten (Armut) auszugleichen und richte sich nicht dezidiert gegen Weiße. Die Ungleichbehandlung erfolge hier aufgrund geografischer Kriterien. Ungleiche Behandlung hinsichtlich rechtlicher Durchsetzungsmaßnahmen bei Zahlungsver säumnis sei jedoch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetz – auch hier spiele jedoch *race* keine Rolle.

5. Quantifizierung auf *race* abstellender Einzelgesetze

Vor 1991 wurden alle Bürger Südafrikas gemäß dem Einwohnermeldegesetz (*Population Registration Law*) von 1950 von den Behörden in eine von vier auf *race* basierenden Kategorien eingeteilt: Schwarze (*Blacks*), Weiße (*Whites*), *Coloureds* und Inder/Asiaten. Die Zuschreibung erfolgte aufgrund von Abstammung und/oder Aussehen und galt auch für Ausländer. Dies führte unter anderem zu der Situation, dass ostasiatischen Diplomaten und Geschäftsleuten zwecks Vermeidung bilateraler Spannungen und der Erleichterung von Geschäftsabschlüssen den Status von „Weißen ehrenhalber“ (*honorary whites*) zuerkannt wurde.²⁵ Damit war ihnen gestattet, was anderen Asiaten verboten war, beispielsweise in Weißenvierteln zu wohnen, Alkohol auch ohne spezielle Genehmigung zu kaufen oder sexuelle Beziehungen mit Weißen zu haben.

Der Population Registration Act wurde zwar 1991 aufgehoben, die Kategorisierung ist aber immer noch die Basis für Regelungen, die auf *race* abstellen. Der wichtige Unterschied ist, dass die Einordnung vom Individuum selbst vorgenommen wird und nicht mehr von den Behörden.

5.1. South African Institute of Race Relations – Index of Race Law

In seinem online verfügbaren [Index of Race Law](#) listet das South African Institute of Race Relations (IRR) vom Parlament verabschiedete Gesetze seit 1911 auf, die *race*, Hautfarbe oder Ethnie von Rechtssubjekten rechtliche Relevanz geben.

Hierbei handelt es sich um eine Quelle, deren Methodologie von einigen Kommentatoren kritisiert wird und deren Angaben häufig stark politisiert werden. Insbesondere wird oft auf sie verwiesen, um die Behauptung zu stützen, es gäbe in Südafrika heutzutage mehr *race*-basierte Gesetze als zu Zeiten der Apartheid.

Die Quelle ist aus zwei Gründen relevant: Sie bietet Ansätze zur Quantifizierung *race*-basierter Gesetze. Zugleich hat sich anhand ihrer Angaben eine innerhalb und außerhalb Südafrikas geführte Diskussion über *race*-basierte Gesetze und eine angebliche systematische Diskriminierung Weißer entzündet, die sich 2025 erheblich zuspitzte. Diese Debatte lässt sich zwar aus der Quelle

25 [South Africa: Honorary Whites](#), Time Magazine, 19. Januar 1962.

selbst nicht ableiten, wird hier aber im Folgenden kurz skizziert, da sie die politische Brisanz des Themas *race* anschaulich macht.

5.2. Debatte zur angeblichen systematischen Diskriminierung

Teile der amerikanischen Regierung unter Präsident Donald Trump griffen die Behauptung auf, im demokratischen Südafrika existierten mehr race-basierte Gesetze als während der Apartheid-Ära, und diese benachteiligten Weiße systematisch. In der Folge erhoben Trump sowie ihm nahestehende Personen — darunter Elon Musk und Tucker Carlson — den weitergehenden Vorwurf, in Südafrika werde ein Völkermord an weißen Farmern begangen.²⁶ Beim Besuch des südafrikanischen Präsidenten Cyril Ramaphosa im Weißen Haus im Mai 2025 konfrontierte Trump diesen öffentlich mit diesem Vorwurf.²⁷ Zudem ist anzumerken, dass die USA seit Januar 2025 die Aufnahme von Flüchtlingen praktisch ausgesetzt haben – mit einer Ausnahme: Von Oktober 2025 bis April 2026 wurden 4.499 Menschen in den USA als Flüchtlinge aufgenommen, von denen bis auf drei Personen alle weiße Südafrikaner waren.²⁸

Hintergrund der Behauptungen eines Genozids an weißen Farmern könnte die allgemein sehr hohe Mordrate in Südafrika sein. Unter den Opfern der ca. 26.000 Morde pro Jahr sind auch weiße Farmer, und tatsächlich gibt es im südafrikanischen Diskurs seit Jahrzehnten den Begriff der *farm murders* oder *farm attacks*, um das Phänomen zu bezeichnen.²⁹ Weiße Farmer machen jedoch nur etwa ein Prozent aller Mordopfer insgesamt aus (den weitaus größten Anteil bilden arme, männliche Schwarze) und bei den meisten *farm attacks* handelt es sich um Raubmorde.³⁰

Für einen staatlich gewünschten, geförderten oder gar orchestrierten Völkermord gibt es keine Belege: Das tatsächliche staatliche Problem hinsichtlich der extrem hohen Mordrate Südafrikas liegt in der Verbrechensprävention, -bekämpfung und -aufklärung, die sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verschlechtert hat.³¹ Weder die Vereinten Nationen (VN) noch internationale Organisationen für den Menschenrechtsschutz stützen die These eines Völkermordes an Weißen in Südafrika, und vor allem auch keine südafrikanischen politischen Parteien, eingeschlossen je-

26 Peter Mwai, Matt Murphy, Jake Horton und Joshua Cheetham, [Fact-checking Trump's Oval Office confrontation with Ramaphosa](#), BBC, 22. Mai 2025.

27 [Konfrontation im Weißen Haus](#), Tagesschau.de, 22. Mai 2025.

28 Mayeni Jones, [US has let in 4,499 refugees since October - all but three were South African](#), BBC, 10. April 2026.

29 Adenoye O. Akinola, [Farm Attacks or 'White Genocide'? Interrogating the unresolved land question in South Africa](#), Accord, 19. Januar 2021. *Farm attacks* waren bereits 2003 Untersuchungsgegenstand einer Untersuchungskommission des South African Police Service (SAPS), die zum Schluss kam, dass die meisten dieser Verbrechen keinen politischen bzw. rassistischen Hintergrund hatten: [Report of the Committee of Inquiry into farm attacks](#), 31. Juli 2003.

30 Amy Sherman, [Trump's Afrikaner refugee policy based on unfounded claims about land, white farmer 'genocide'](#), PolitiFact, 20. Mai 2025.

31 Gareth Newham, [Violent crime and the myth of South Africa's 'white genocide'](#), Institute for Security Studies (ISS), 26. Mai 2025.

ner, die sich als Vertreter der Buren (die den weitaus größten Teil der weißen Farmer stellen) sehen.³² Der (weiße, burische) Landwirtschaftsminister und Vorsitzende der Democratic Party, John Steenhuisen, bezeichnete die Vorwürfe Trumps als Unsinn, und viele weiße Südafrikaner protestierten gegen die Charakterisierung ihres Landes durch die Regierung Trump.³³ Das Narrativ des *white genocide* hat jedoch in rechtsextremen Kreisen in den USA (und in Europa) eine lange Tradition.³⁴ Beobachter werten die Äußerungen Trumps und die Aufnahme weißer Südafrikaner als „Flüchtlinge“ daher nicht als Sorge um die Menschenrechtslage in Südafrika, sondern als innenpolitisch motiviertes Signal an Wähler aus dem rechtsextremen Spektrum.³⁵

Ungeachtet des Vorwurfs eines Genozids stützen sich jedoch einige südafrikanische Politikerinnen und Politiker auf den Index of Race Law, wenn sie beklagen, dass es im heutigen Südafrika eine große Anzahl von auf demokratischer Weise verabschiedeten, *race*-basierten Gesetzen gebe. Dies wird zuweilen auch mit dem Vorwurf verbunden, diese Gesetze benachteiligten systematisch Weiße, weitaus häufiger jedoch mit der fundamentalen Forderung, dass es solche Gesetze in einem auf Gleichheit basierenden Rechtsstaat grundsätzlich nicht geben dürfe.³⁶ Dies ist auch die dezidierte Position des IRR, was bei seinen Statements zu beachten ist – ebenso wie die Tatsache, dass die südafrikanische Verfassungsrechtsprechung und juristische Mehrheitsmeinung dieser Argumentation und der ihr zugrundeliegenden Interpretation des Staatsziels *non-racialism* nicht folgen (s. oben Ziff. 4.2.).

Andere Politiker, Journalisten und Wissenschaftler bestreiten die Schlussfolgerungen des IRR; an der Quelle selbst kritisieren sie in erster Linie die Methodologie und die IRR-Definition von „*race law*“, die z. B. selbst solche Gesetze in diese Kategorie einordne, die explizit Diskriminierung verbieten oder auch nur den Staat dazu anhalten, Gleichberechtigung zu fördern.³⁷ Letzteres stände in diametralem Gegensatz zur Verfassung, die ja die Förderung von substanzieller Gleichheit und die Beseitigung systemischer Benachteiligungen ausdrücklich zulasse.

Weder Schlussfolgerungen noch Methodenkritik können vom Fachbereich EU 6 bewertet werden. Es sei aber darauf hingewiesen, dass es zumindest einen offenkundigen, fundamentalen Unterschied zwischen den vor der Abschaffung des Population Registration Act im Jahre 1991 ver-

32 Farouk Chothia, [Is there a genocide of white South Africans as Trump claims?](#) BBC, 2. Juni 2025 sowie Immigration and Refugee Board of Canada, [South Africa: Situation of white South Africans](#), Research Directorate, 21. September 2018.

33 Rachel Savage, [‘We are privileged’: liberal Afrikaners reject Trump’s ‘white genocide’ claims](#), Guardian, 28. Juni 2025.

34 Alex Hinton, [Trump’s white genocide claims about South Africa have deep roots in American history](#), The Conversation, 29. Mai 2025.

35 Gene Demby, B.A. Parker, Christina Cala, Courtney Stein, Jess Kung, Xavier Lopez, Dalia Mortada und Veralyn Williams, [What Trump’s fixation on ‘white genocide’ in South Africa tells us about the U.S.](#), (Podcast), PBS, 4. Juni 2025.

36 James Myburgh, [The many, many race laws of the ANC](#), PoliticsWeb, 10. Juli 2020.

37 Anton Harber, [It’s grossly dishonest to claim South Africa has more race laws than ever before](#), Daily Maverick, 19. März 2025.

abschiedeten Gesetzen und denen danach gibt: seit 1991 legt der Staat die *race* eines Individuums nicht mehr fest. Es ist daher einem *race*-basierten Gesetz nicht in der gleichen Weise „unterworfen“ wie in der Zeit der Apartheid. Dies konzidiert auch das IRR.

5.3. Quantitative Auswertung des Index of Race Law

Das IRR weist darauf hin, dass der Index keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Des Weiteren sind nur nationale Parlamentsgesetze (*Acts of Parliament*) indiziert, nicht jedoch Regierungsverordnungen, Regelungen, die auf Provinz- und Kommunalebene gelten, oder Entscheidungen der Gerichtsbarkeit, die im Case-Law-Rechtssystem Südafrikas Gesetzeskraft entfalten können. Diese will das IRR in Zukunft in den Index aufnehmen.

Hinsichtlich der Nutzung des Index ist zu beachten, dass die dort aufgeführten Gesetze unterschiedlich kategorisiert werden, je nachdem, ob ein Gesetz

- von Anfang an auf *race* abstellte (*racial law*),
- dies ursprünglich tat, aber dann geändert wurde (*deracialised law*)
- dies ursprünglich nicht tat, aber dann um *race* ergänzt wurde (*racialised law*)
- de facto nie angewandt wurde oder wird (*uncommenced law*) oder
- formell und explizit durch ein späteres Gesetz aufgehoben wurde (*repealed law*).

Gesetze, die einmal angewandt wurden und formal weiterhin gültig sind, aber durch die Verfassung von 1996 nicht mehr angewandt werden können, werden im Index weiterhin als in Kraft (*operable*) aufgeführt.

Zeitlich unterscheidet der Index zwischen Gesetzen, die vor der Abschaffung der Apartheid verabschiedet wurden (*pre-democratic*), und denen danach (*democratic*). Er beginnt mit dem Jahr 1911 mit dem Gesetz über Minen und Werke (*Mines and Works Act*); das letzte für die vordemokratische Ära verzeichnete *race*-basierte Gesetz ist das Gesetz über den multilateralen Fonds für Kraftfahrzeugunfälle (*Multilateral Motor Vehicles Accidents Fund Act*) von 1989.

Der Index führt insgesamt 324 Gesetze auf.³⁸ Davon sind

- **145 formell gültige Gesetze**, die als *racial* qualifiziert sind.

Abzüglich der formell aufgehobenen (*repealed*) und der nie angewandten (*uncommenced*) Gesetze gibt es laut Index insgesamt

- **110 Gesetze**, die in der demokratischen Ära verabschiedet wurden, formell in Kraft sind und entweder *racial* oder *racialised* sind.

38 Zur quantitativen Auswertung siehe auch IRR, [Race Law](#), Juni 2025.

Zusammen mit vordemokratischen Gesetzen, die seit 1994 durch ein Parlamentsgesetz *racialised* wurden, gibt es (Stand Mai 2026)

- **122** Gesetze, die in der demokratischen Ära verabschiedet wurden, formell gültig bzw. nicht formell aufgehoben sind und auf irgendeine Weise auf *race* abstellen.

Eine tiefergehende *qualitative* Auswertung des Index ist nicht möglich, da er in seiner derzeitigen, frei zugänglichen Form über die erwähnten Kategorisierungen hinaus keine näheren Ausführungen zu den aufgeführten Gesetzen liefert. Aus den frei zugänglichen Teilen des Index lässt sich insbesondere nicht erkennen, welche der *racial groups* von einem Gesetz privilegiert oder diskriminiert wurden oder werden, oder ob überhaupt explizit auf *race* abgestellt wird.³⁹

Allerdings ist die Annahme plausibel, dass alle zwischen 1948 und dem Ende der Apartheid verabschiedeten Gesetze weiße Südafrikaner privilegierten und/oder Nichtweiße diskriminierten – und zwar auch dann, wenn ein Gesetz seinem Text nach alle vier *racial groups* gleich behandelte, denn in der Umsetzung waren Weiße immer privilegiert oder zumindest nie benachteiligt.⁴⁰ Für die auf *race* abstellenden Gesetze nach 1996 ist wiederum die Annahme plausibel, dass sie darauf abzielen, tatsächliche bzw. aus Sicht des Gesetzgebers bestehende Nachteile von Nichtweißen auszugleichen.

Überdies lässt sich aus dem Index weder erkennen, *wie* ein Gesetz in der Praxis tatsächlich angewandt bzw. umgesetzt wird, noch, welche möglicherweise längst aufgehobenen Gesetze aus der Kolonialzeit und der Apartheid-Ära immer noch Nachwirkungen entfalten, weil die mit ihnen durchgesetzte sozioökonomische Benachteiligung der Nichtweißen sich nicht einfach durch ihre Aufhebung beseitigen lässt.⁴¹ Zudem sei angemerkt, dass einige der aufgeführten Gesetze bereits ihrem Namen nach keine Anwendung über einen relativ begrenzten Personenkreis hinaus finden dürften wie z. B. der *Landscape Architecture Profession Act* von 2000.

Wie dargelegt kann im Rahmen dieser Arbeit keine qualitative Bewertung aller im IRR-Index aufgeführten Gesetze vorgenommen werden. Dementsprechend kann auch die Kritik an dem Index –

39 Vgl. die Beispiele unter Fn. 37.

40 Ein Beispiel hierfür ist der **Group Areas Act von 1950**, der den vier Gruppen Siedlungsgebiete in den Städten zuwies und Angehörigen einer Gruppe Grundeigentum und das Wohnen in den Gebieten der anderen verbot. Dieses Verbot betraf also auch Weiße; auch sie durften ihren Wohnort nicht frei wählen. Das Gesetz traf keine Aussage über die Qualität der zugewiesenen Gebiete. In der Praxis wurden aber weißen Bürgern die am besten entwickelten und schönsten Gegenden der Städte zugewiesen. Nicht weiße Menschen wurden in unterentwickelte und periphere Stadtviertel gezwungen, in denen pro Kopf deutlich weniger Fläche zur Verfügung stand und in die fürderhin weitaus weniger investiert wurde. Obwohl das Gesetz formell „gerecht“ war, war seine Umsetzung rassistisch und benachteiligte nicht weiße Menschen massiv. In der Praxis ermöglichte es den Weißen, die ja als einzige Gruppe an der Gesetzgebung und Regierung beteiligt waren, begehrtes Land – fruchtbares Ackerland oder potenziell lukratives Bauland in den Städten – zu nur den Weißen vorbehaltenem Gebiet zu erklären, seine nicht weißen Bewohner zwangsumzusiedeln und es in Besitz zu nehmen.

41 Auch hier wäre der Group Areas Act ein Beispiel. Noch heute wohnt ein sehr großer Teil der schwarzen Bevölkerung in den früheren, von diesem Gesetz geschaffenen „Group Areas“ und lebt unter prekären Bedingungen, die sich aus der jahrzehntelangen bewussten Vernachlässigung dieser Gebiete ergeben.

Methodologie, zu weite Definition von *race law* – nicht abschließend bewertet werden. Im Folgenden seien jedoch zwei im Index aufgeführte Gesetze der demokratischen Ära beispielhaft herausgegriffen, um Ansätze der Kritik nachvollziehbar zu machen.

Erstes Beispiel für ein Gesetz, dass vom IRR als „*race law*“ eingestuft wird, ist das Gesetz über die Oberste Gerichtsbarkeit (*Superior Courts Act*) von 2013.⁴² Das Gesetz bündelte und reformierte bestehende Gesetze über die höheren Gerichte Südafrikas (Berufungsgericht, Hochgericht und Verfassungsgericht, das seit 2012 nicht nur für die Verfassung, sondern das oberste Gericht in *allen* Rechtsfragen ist), um die Gerichtsbarkeit in Einklang mit den Werten der Verfassung von 1996 zu bringen. Das Gesetz selbst enthält *keine* Klausel, die auf *race* abstellt (z. B. hinsichtlich der Berufung von Richtern oder dergleichen). Es ermöglicht jedoch z. B. die Schaffung spezialisierter oberster Gerichte, die u. a. der Beseitigung der Folgen historischer rassistischer Diskriminierung dienen können. Ein Beispiel ist der Land Court, der Restitutionsansprüche für aufgrund historischer, rassistischer Gesetze verlorener Landrechte klärt.⁴³ Dies scheint für das IRR hinreichend für eine Kategorisierung des Superior Courts Act als *race law* zu sein.

Als Beispiel eines im Index aufgeführten Gesetzes, in dem *race* zumindest implizit eine Rolle spielt, sei das Gesetz über den Auswärtigen Dienst (*Foreign Service Act*) von 2019 genannt.⁴⁴ Das Gesetz sieht vor, dass die Ernennung von Botschaftern die „demographische Zusammensetzung Südafrikas weitgehend reflektieren“ soll. Im Wortlaut ähnelt die entsprechende Bestimmung dem Art. 174 Abs. 2 der Verfassung hinsichtlich der Zusammensetzung der Richter- und Staatsanwaltschaft („*broadly reflect*“); die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung muss sich also nicht bis ins Einzelne im diplomatischen Korps Südafrikas widerspiegeln. Es lässt sich daraus keine Bevorzugung oder Benachteiligung einer bestimmten *race* oder einer anderen Kategorie von Personen (z. B. Geschlecht) ableiten; vielmehr hängen die konkreten Auswirkungen der Regelung auf die Ernennung von Botschaftern von den bestehenden Gegebenheiten ab – sollte das diplomatische Korps z. B. bereits „weitgehend“ die demographische Zusammensetzung Südafrikas reflektieren, so ist nicht anzunehmen, dass sich durch die Bestimmung viel änderte.

42 Republic of South Africa, [Act No. 10 of 2013: Superior Courts Act, 2013](#), Government Gazette, 12. August 2023.

43 The Land Court of South Africa, [About the Land Court](#), 2026.

44 Republic of South Africa, [Act No. 26 of 2019: Foreign Service Act](#), 2019, Government Gazette, 4. Juni 2020.