

# DER BRITISCH-RHODESISCHE VERFASSUNGSKONFLIKT

Von FRANZ NUSCHELER

Am 24. November 1971 unterzeichneten die britische Regierung und das — nach britischer Sprachregelung — illegale rhodesische „Smith-Regime“ ein Abkommen, das den seit der „Unilateral Declaration of Independence“ (UDI) vom 11. November 1965 bestehenden Verfassungskonflikt lösen sollte. Die britische Regierung betrachtet die UDI als IDI (Illegal Declaration of Independence) und als Rebellion gegen die imperiale Krone, die Verfassung der „Republik Rhodesien“ vom 2. März 1970 als illegal und das Territorium staats- und völkerrechtlich weiterhin als „Kolonie Südrhodesien“<sup>1</sup>. Dieser Rechtsauffassung und den vom „Mutterland“ verhängten Sanktionen schloß sich die Mehrheit der UNO-Mitglieder an: der externe Kolonialismus erhielt die Funktion, den internen Kolonialismus eines rassistischen Minderheitsregimes zu brechen.

Die Boykottbeschlüsse des UN-Sicherheitsrates, deren Einhaltung zwar durch das Commonwealth Sanctions Committee (bis Ende 1968) und das Sanctions Supervisory Committee des Sicherheitsrates kontrolliert, aber nicht erzwungen werden konnte, bewirkten nicht den intendierten Zusammenbruch des Minderheitsregimes, sondern durch die Abwälzung der Sanktionslasten die Verschärfung des internen Kolonialismus<sup>2</sup>. Die Blockbildung weißer Minderheitsregime im südlichen Afrika, die britisch-amerikanisch-südafrikanischen Kapitalinteressen im rhodesischen Bergbau, die durch indirekten Handel oder südafrikanische Tochterfirmen verdeckten Transaktionen, die Rohstoffbedürfnisse westlicher wie — offensichtlich auch — östlicher Staaten<sup>3</sup>, schließlich die Rohstoff- und Nahrungsmittelbedürfnisse der schwarz-afrikanischen Nachbarn<sup>4</sup> haben so viele und große Schlupflöcher durch die internationale Handelsblockade geöffnet, daß der rhodesische Jahreswirtschaftsbericht für 1972 ein höheres Exportvolumen als vor der UDI ausweisen konnte. Da die britischen Regierungen eine militärische Konfliktlösung ausschlossen, die erhofften Sanktionseffekte ausblieben und das weiße Minderheitsregime mit südafrikanischer Hilfe seinen Kontroll- und Repressionsapparat so perfektioniert und die Counterinsurgency-Methoden bis hin zur Sippenhaft so abschreckend brutalisiert hat, daß ein Erfolg der exilierten und miteinander rivalisierenden Befreiungsbewegungen (ZANU, ZAPU, FROLIZI) in absehbarer Zeit als unwahrscheinlich erscheinen muß, hatten sie kaum eine andere Wahl als mit den „Rebellen“ zu

---

Teile des Beitrages beruhen auf dem Rhodesien-Artikel des Autors in dem Handbuch „Die Wahl der Parlamente“, hrsg. von Dolf Sternberger und Bernhard Vogel mit Dieter Nohlen und Klaus Landfried, Bd. II, Politische Organisation und Repräsentation in Afrika, von Franz Nuscheler und Klaus Ziemer, in Vorb.

1 Der unmittelbar nach der UDI verabschiedete Southern Rhodesia Act, Section 1 stellt fest: „It is hereby declared that Southern Rhodesia continues to be part of Her Majesty's dominions, and that the Government and Parliament of the UK have responsibility and jurisdiction as heretofore for and in respect of it.“ Vgl. L. C. Green, Southern Rhodesian Independence, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 14/1969/70, S. 155–191.

2 Zu den Wirkungen und Rückwirkungen der Sanktionen vgl. Robert McKinnell, Sanctions and the Rhodesian Economy, in: Journal of Modern African Studies, Bd. 7/1969, S. 559–581; Kenneth Young, Rhodesia and Independence, London 1967, S. 343–422.

3 Nach dem Bericht des UN-Sicherheitsrats No. S/10229/Add. 2 vom 13. 7. 1971 gelangten 1970 Exporte im Wert von US \$ 250 Mill. (bei einem Gesamtexport von \$ 360 Mill.) via indirektem Handel, d. h. über Südafrika und Portugal, auf dem Weltmarkt. 1971 hob die US-Regierung die Sanktionen auf strategische Güter wie Chrom und Asbest auf. Nach verschiedenen Berichten sollen beträchtliche Lieferungen von Asbest in die Sowjetunion gegangen sein.

4 So blieb Zambia, nach Großbritannien der zweitgrößte Handelspartner, trotz der verbalen Konfrontation auf Stromlieferungen vom Kariba-Kraftwerk und Importe von Kohle und Mais angewiesen; Malawi pflegt einen ungestörten Handelsverkehr und Arbeitskräfteexport.

verhandeln. Eine Verhandlungslösung strebte nicht nur die konservative Regierung Heath, in deren Oberhaus- und Unterhausfraktion eine starke Rhodesien-Lobby die Interessen des „weißen Rhodesien“ vertritt, sondern auch der Labour-Premierminister Harold Wilson in seinen beiden Konferenzen mit „Mr. Smith“ auf den Kriegsschiffen „Tiger“ (1966) und „Fearless“ (1968) an.

Sicherlich hat das Interesse an der Wiederaufnahme des britisch-rhodesischen Handels- und Kapitalverkehrs diese Verhandlungsbereitschaft motiviert und forciert, aber es wäre zu einfach, sie — in Einklang mit gängigen publizistischen Deutungen — vorrangig mit dem Interesse an einem Jahresexport von £ 30 Mill. oder mit britischen Privatinvestitionen in Rhodesien von ca. £ 200 Mill. zu erklären<sup>5</sup>. Die politischen und potentiell ökonomischen Folgekosten einer bedingungslosen Hinnahme der Sezession Rhodesiens wären durch die Belastung der Beziehungen zu den OAU-Staaten und die weitere Gefährdung des „multi-racial Commonwealth“ höher einzuschätzen. Dennoch muß die Frage gestellt und in diesem Artikel untersucht werden, ob das „Mutterland“, das nach wie vor die staatsrechtliche Souveränität über seine „Kolonie“ beansprucht und damit auch die rechtliche und politische Verantwortung für den Abbau des internen Kolonialismus trägt, nicht Kompromissen zuzustimmen bereit war, die langfristig die politischen Emanzipationschancen der afrikanischen Mehrheit seinem kurzfristigen Interesse an einer möglichst schmerzlosen Konfliktlösung geopfert hätten.

## 1. Die imperiale Zuständigkeit und Verantwortlichkeit

Die Kernthese dieses Artikels lautet, daß der britisch-rhodesische Verfassungskonflikt zwar von der „Rhodesian Front“-Regierung ausgelöst, aber von der britischen Kolonialpolitik verursacht wurde. Die Metropole hat das Herrschaftsmonopol der weißen Minderheit konstituiert, seinen internen Kolonialismus sanktioniert, die politische Entmündigung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit per Zensuswahlrecht, das die soziale Diskriminierung der Mehrheit politisch absicherte und zum Vehikel der durch common roll verschleierte Segregation der Rassen wurde, toleriert. Sie hat, solange sie die rechtlichen und politischen Möglichkeiten hatte, ihre proklamierten Dekolonisationsprinzipien nicht gegen die Interessen eines rassistischen Minderheitsregimes durchgesetzt. Das „weiße Rhodesien“ war das Ergebnis der britischen Kolonialpolitik, die UDI ihre Konsequenz. Die Frage des Wahlrechts für Afrikaner und damit die Chance einer afrikanischen Mehrheitsregierung war die politische Kernfrage in einem „White man's country“ mit einer schwarzen Bevölkerungsmehrheit und die Gretchenfrage der britischen Dekolonisationsprinzipien; sie führte zum Verfassungskonflikt und verhinderte bisher eine Konfliktlösung. Sie muß deshalb auch im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen. Die verfassungsgesetzende Metropole hatte sich durch die Verfassung von 1923, die die Charter-Verwaltung des Territoriums durch die British South-Africa Company (BSA) beendete und der weißen Minderheit (von ca. 35 000 Personen) — nach ihrer mehrheitlichen Absage an die von der BSA und burischen Siedlern betriebene Union mit Südafrika<sup>6</sup> — innere Selbstverwaltung („responsible government“), aber nicht den vollen Dominion-Status zugestand, über die üblichen for-

<sup>5</sup> Nach Financial Times vom 9. Oktober 1965.

<sup>6</sup> S. L. H. Gann, A History of Southern Rhodesia, London 1964, S. 231 ff.

mellen Interventionsrechte in den Dominions<sup>7</sup> hinaus materielle Interventionsrechte in Fragen der „Native Administration“, der Bodengesetzgebung und des Wahlrechts vorbehalten. Sie nutzte jedoch diese weitreichenden Vorbehalte nicht, obschon die Eingeborenenpolitik der südrhodesischen Regierungen keineswegs den von konservativen und Labour-Regierungen proklamierten Prinzipien britischer Kolonialpolitik<sup>8</sup> entsprach. Dieser Verzicht auf die Durchsetzung des imperialen Rechtsanspruches wie z. B. die Feststellung der Unvereinbarkeit rassendiskriminierender Gesetzgebung mit den Prinzipien der Reichsgesetzgebung erfolgte gleichzeitig mit der Deklaration moralischer Verantwortlichkeit für das Wohlergehen der Eingeborenen. Claire Palley, die die Rechtspraxis des externen und internen Kolonialismus akribisch untersucht hat, stellt ihrer Analyse der „Native Administration“ eine Erklärung Winston Churchill's vom Jahre 1906 im Unterhaus voran: „We accept fully the proposition that there is an Imperial responsibility for the protection of native races not represented in legislative assemblies<sup>9</sup>.“ Obwohl der Labour-Kolonialminister Lord Passfield die 1923 in der Devonshire-Deklaration proklamierte „Paramountcy-Doktrin“, d. h. des Vorrangs der Interessen der Afrikaner vor den Interessen weißer Siedler, ausdrücklich auch auf die beiden Rhodesien bezog<sup>10</sup>, tolerierten er selbst und seine Nachfolger im Kolonialministerium die Land Apportionments Acts von 1930 und 1941, die den fünf Prozent Weißen („Europäern“) mehr — und zudem das beste und verkehrstechnisch erschlossene — Land als den 95 Prozent Afrikanern — und bisherigen Landbesitzern — reservierten, den diskriminierenden Registration Act von 1936<sup>11</sup> und die im Arbeitsprozeß (durch Colour Bar) und im täglichen Leben verordnete und praktizierte Rassendiskriminierung. Die weiße Minderheit, die niemals mehr als sechs Prozent der Gesamtbevölkerung erreichte, setzte — letztlich mit Zustimmung wenn auch gelegentlicher verbaler Mißbilligung der Metropole — ihre „White Supremacy“-Ideologie und -Praxis gegen die — zur Abwehr der innenpolitischen wie internationalen Kolonialkritik bestimmten — „Paramountcy-Doktrin“ und Trusteeship-Selbstverpflichtung durch.

## 2. Politische Ökonomie der Rassengesellschaft

Obwohl eine formelle Rassentrennung erst mit dem Land Tenure Act von 1969 (s. u.) und der Verfassung von 1970 eingeleitet wurde, kann doch bereits von der Periode der BSA-Verwaltung (1891—1923) an von einer sozialen und politischen Segregation der „zwei Nationen“<sup>12</sup>, als „parallele Entwicklung“ oder Politik der „zwei Pyramiden“ verbrämt, gesprochen werden. Die weiße Minderheit nutzte

7 Diese formellen Interventionsrechte waren: Gesetzgebungsrecht des Westminster-Parlaments („Imperial Parliament“) und Verordnungsrecht der britischen Regierung, Vorbehaltsrecht gegen Verfassungsänderungen, „disallowance“, d. h. Recht der Zustimmungsverweigerung zu jedem von einem Dominion-Parlament verabschiedeten Gesetz innerhalb Jahresfrist, „repugnancy“, d. h. Invalidation eines solchen Gesetzes bei Unvereinbarkeit mit den Empire-Gesetzen, Recht des Gouverneurs zur Zurückweisung von Gesetz-entwürfen oder zur nachträglichen Zustimmungsverweigerung, Interventionsrechte des Gouverneurs als Vertreter der britischen Krone nach den Konventionalregeln der britischen parlamentarischen Monarchie; zu den staatsrechtlichen Details siehe Claire Palley, *The Constitutional History and Law of Southern Rhodesia 1888—1965*, London 1966, S. 236—285.

8 Die beste Zusammenfassung der britischen Kolonial- und Dekolonisationstheorien bietet Rudolf von Albertini, *Dekolonisation, Die Diskussion über Verwaltung und Zukunft der Kolonien 1919—1960*, Köln und Opladen 1966.

9 House of Commons Debates, 4th ser., vol. 152, col. 1232; Claire Palley (s. Anm. 7), S. 286.

10 S. Rudolf von Albertini (s. Anm. 8), S. 269.

11 Vgl. dazu Richard Gray, *The Two Nations, Aspects and Development of Race Relations in the Rhodesias and Nyasaland*, Oxford 1960, S. 43 f.

12 Diese Metapher von Richard Gray (s. Anm. 11) kaschiert jedoch die fehlenden Bedingungen einer „schwarzen Nation“.

ihr faktisches Herrschaftsmonopol, Dreifünftel der Afrikaner zunächst von ihrem Land in Reservate zu vertreiben und dann wieder als Landarbeiter oder Pächter auf dem enteigneten Land einzusetzen oder zwangsweise durch Steuer- und Paßgesetze als billige Arbeitskräfte für den Bergbau und Dienstleistungssektor zu rekrutieren<sup>13</sup>. Die schwarze Bevölkerungsmehrheit bildet aufgrund des Bevölkerungsdruckes in den teilweise unfruchtbaren Reservaten eine wachsende agrarische und industrielle Reservearmee in dem, verniedlichend als „patriarchalisch und wohlfahrtsstaatlich stark gemilderter Helotenwirtschaft“<sup>14</sup> beschriebenen, ökonomisch-politischen System einer Rassengesellschaft<sup>15</sup>, politisch das Verwaltungsobjekt einer zwar separierten, aber von weißen Native Commissioners kontrollierten „Native Administration“<sup>16</sup>. „Demokratie“ wurde von der Minderheit, die ihr politisches System selbst als „parlamentarische Demokratie“ definiert, für die Mehrheit auf African Councils beschränkt, deren Zusammensetzung und Kompetenzen jedoch im Einzelfall der weiße Innenminister bestimmt<sup>17</sup>.

Da das Wahlrecht von Anfang an von einem kombinierten Besitz- und Bildungszensus abhängig gemacht wurde, bedurfte es keiner formellen Segregation der Rassen, um das Herrschaftsmonopol der weißen Minderheit zu sichern. Der Einkommenszensus lag seit 1912 bei £ 100, das durchschnittliche Jahreseinkommen der Afrikaner noch 1950 erst bei £ 10,7, das der Weißen bei £ 487<sup>18</sup>. Da die erste Sekundarschule für Farbige erst 1938 eröffnet wurde, war es den Afrikanern nahezu unmöglich, „zivilisiert“ zu werden und auf Cecil Rhodes' häufig bemühte Formel „equal rights for civilized people“ zu pochen. Die Zahl der wahlberechtigten Afrikaner stieg von 62 bei einer Gesamtwählerschaft von ca. 22 000 im Jahre 1928 auf nur 258 bei insgesamt 47 840 im Jahre 1948 (vgl. Tabelle 2 im Anhang). Besitz- und Bildungszensus wurden schrittweise verschärft (vgl. Tabelle 1 im Anhang), um die wachsende Zahl potentieller afrikanischer Wähler zu disqualifizieren. Bis nach dem 2. Weltkrieg beeinflussten die Afrikaner allenfalls als „schwarze Gefahr“ die innere politische Entwicklung.

Diese „schwarze Gefahr“ determinierte das politische Verhalten der Minderheit und erklärt den Solidarisierungseffekt, der sich in der Ausprägung eines „dominanten Einparteiensystems“, in dem die jeweiligen Regierungsparteien nach kurzen Übergangsphasen fast immer verfassungsändernde Parlamentsmehrheiten gewannen<sup>19</sup>, manifestierte. Die Erhaltung dieser Mehrheiten hing ebenso von der Fähigkeit der Regierungspartei ab, sich die Unterstützung der dominanten Wirtschaftsgruppen, des sogenannten „Establishments“ der Bergbaugesellschaften und Exportfarmer, zu erhalten<sup>20</sup> wie von ihrer Überzeugungskraft als Garant des „weißen Rhodesien“ ab. Der Vorwurf der „liberalen“ Rassenpolitik und des Abrückens vom Credo der Segregation haben den Zerfall der Regierungsmehrheit bei den Wahlen von 1933 (Rhodesia Party), 1946 (United Party), 1958 (United Rhodesia Party) und 1962 (United Federal Party) bewirkt<sup>21</sup>.

13 Diesen Prozeß der Proletarisierung beschreibt J. Clyde Mitchel, *Wage Labour and African Population Movement in Central Africa*, in: K. M. Barbour/R. M. Prothero (Hrsg.), *Essays on African Population*, London 1961, S. 193–244.

14 So Eric Mettler in der NZZ vom 5. 3. 1960.

15 Eine politökonomische Analyse versucht G. Arrighi, *The Political Economy of Rhodesia*, Den Haag 1967.

16 Vgl. dazu Claire Palley (s. Anm. 7), 137–155; zu den „African Affairs“ s. D. J. Murray, *The Governmental System of Southern Rhodesia*, London 1970, Kap. IX.

17 S. J. F. Holleman, *Chief, Council and Commissioner*, Assen und London 1969, S. 67 ff.

18 Nach Colin Leys, *European Politics in Southern Rhodesia*, London 1959, S. 20 f.

19 Wahlergebnisse 1899–1962 bei F. M. G. Willson (Hrsg.), *Source Book of Parliamentary Elections and Referenda in Southern Rhodesia, 1898–1962*, Salisbury 1963.

20 Die Interpretation der Parteienentwicklung als Reflex wechselnder Allianzen der Wirtschaftsverbände durch D. J. Murray (s. Anm. 16), Kap. VIII unterschätzt die Rassenfrage als Determinante.

21 Wählermotivationsanalysen versuchten nachzuweisen, daß die Rassenfrage erst seit der Wahl von 1958 zur

### 3. „Partnerschaft“: schwarzes Roß und weißer Reiter

Die britische Labour-Regierung versuchte nach dem II. Weltkrieg mit ihrer „Partnerschafts“-Konzeption einen Kompromiß zwischen ihrer wirkungslosen „Paramountcy-Doktrin“, die die Durchsetzung des Vorrangs der Siedlerinteressen nicht verhindern konnte, und der von den Siedlern in Ost- und Zentralafrika geforderten und ihren Lobbies in Whitehall und Westminster unterstützten „white supremacy“ in „white man’s countries“ zu finden. „Partnerschaft“ sollte sowohl ihre Weigerung rechtfertigen, den weißen Minderheiten in Kenia und den beiden Rhodesien vollen Dominion-Status einzuräumen wie der afrikanischen Bevölkerungsmehrheit „one man-one vote“-Gleichberechtigung zuzugestehen<sup>22</sup>. Der Test für die Glaubwürdigkeit dieser Kompromißformel im Falle Südrhodesiens mit einem etablierten Minderheitsregime hätte in der Bereitschaft der Metropole gelegen, mit ihren Interventionsrechten praktische Konsequenzen zu erzwingen, d. h. den Afrikanern durch die Entschärfung des Zensus die Chancen einer politischen Partnerschaft zu eröffnen und durch eine Revision rassendiskriminierender Gesetze und Verordnungen soziale Voraussetzungen einer Partnerschaft zu schaffen. Aber sie revidierte nicht, sondern sanktionierte vielmehr 1951 die drastische Verschärfung des Wahlrechtszensus (vgl. Tabelle1). Die konservative britische Regierung setzte sich 1953 sowohl über die massive innenpolitische Kritik wie über den entschiedenen Widerstand der Afrikaner in Nordrhodesien und Njassaland hinweg und schuf die bereits von der BSA geforderte Zentralafrikanische Föderation<sup>23</sup>, die jedoch kein Modell der „Partnerschaft“, sondern die nordwärts gerichtete „Vorhut der Apartheid“<sup>24</sup>, die territoriale Abrundung und politische Absicherung des weißen Herrschaftsmonopols, das den internationalen Minengesellschaften die reichen Rohstofflager und die überschüssige afrikanische Arbeitskraft sicherte<sup>25</sup>. Die von der Metropole erlassene Föderationsverfassung manifestierte die Herrschaftsverhältnisse: sie sicherte der weißen Minderheit in den drei Territorien, die nur 3,2 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachte, 29 der 35, Südrhodesien allein 17 Sitze im Föderationsparlament<sup>26</sup>. Das Zensuswahlrecht und der Registrationsboykott sorgten dafür, daß unter den 67 006 Wahlberechtigten zur ersten Föderationswahl von 1953<sup>27</sup> nur 449 Afrikaner waren und die beiden folgenden Wahlen von 1958 und 1962 den politischen Bankrott der „Partnerschaft“ dokumentierten. Was das rhodesische „Establishment“, das den Regierungs- und Parteiapparat und die Ökonomie der Föderation beherrschte, unter „Partnerschaft“ verstehen wollte und angesichts der britischen Auslegung verstehen konnte, machte der von 1933 bis 1953 in Süd-

---

prädominanten Determinante des Wahlverhaltens geworden sei (s. Richard Hodder-Williams, *Party Allegiance among Europeans in Rural Rhodesia — a Research Note*, in: *Journal of Modern African Studies*, Bd. 10/1972, S. 130–139; Stephen E. C. Hintz, *The Political Transformation of Rhodesia, 1958–1965*, in: *African Studies Review*, Bd. 15/1972, S. 176 f.). Der Erfolg der mit Segregationsparolen agitierenden Oppositionsparteien in den genannten Wahlen lassen diesen Schluß kaum zu.

22 S. dazu Rudolf von Albertini (s. Anm. 8), S. 274 ff.

23 Zur Vorgeschichte der Föderation s. Robert I. Rotberg, *The Federation Movement in British East and Central Africa 1889–1953*, in: *Journal of Commonwealth Political Studies*, Bd. 2/1964, S. 141 ff.

24 S. Guy Clutton-Brock, *Down in Nyasaland*, London 1959, S. 114; es ist bemerkenswert, wie unbekümmert zeitgenössische Interpreten von „Partnerschaft“ oder „New Deal“ in der Föderation sprachen: vgl. Colin Leys/Cranford Pratt (Hrsg.), *A New Deal for Central Africa*, London 1960; P. Keatley, *The Politics of Partnership*, Harmondsworth 1963; E. Clegg, *Race and Politics: Partnership in the Federation of Rhodesia and Nyasaland*, London 1960.

25 Zur wenig partnerschaftlichen Verteilung der Profite des Wirtschaftsbooms der Föderation vgl. Arthur Hazlewood, *The Economics of Federation and Dissolution in Central Africa*, in: ders., *African Integration and Disintegration*, London/New York/Toronto 1967, S. 185–250.

26 Zur Föderationsverfassung s. Claire Palley (s. Anm. 7), S. 345–409; Colin Leys (s. Anm. 18), S. 41 ff.

27 Zur Föderationswahl von 1953 s. Eugene P. Dvorin, *Central Africa's First Federal Election: Background and Issues*, in: *The Western Political Quarterly*, Bd. 7/1954, S. 369–390; das politische Siechtum der Föderation dokumentieren die Memoiren ihres Premierministers Sir Roy Welensky, *Welenskys 4000 Days*, London 1964.



rhodesien und anschließend in der Föderation regierende Premierminister Godfrey Huggins plastisch mit dem Bild von Roß und Reiter deutlich<sup>28</sup>. Während die Föderation in den beiden nördlichen Protektoraten zu einem Katalysator des Massenprotests wurde, der die Sezession und Unabhängigkeit von Zambia und Malawi erzwang, führte die Verschärfung des Rassenkonflikts in Südrhodesien zur Faschisierung des Minderheitsregimes und zu seiner Konfrontation mit der Metropole.

#### 4. Von der „Partnerschaft“ zur Konfrontation der Rassen

##### a) Wahlgesetz von 1957

Der Versuch des „Liberalen“ Garfield Todd, Nachfolger von Huggins in Südrhodesien, durch eine Wahlrechtsreform und Öffnung der Regierungspartei für Afrikaner andere Konsequenzen aus der „Partnerschaft“ als die nomenklatorisch verschleierte Rollenverteilung zwischen Roß und Reiter zu ziehen, führte zur Spaltung der Regierungsparteien (URP) und zu Todds Sturz. Der Streit über seine Reformvorschläge, der sich auf die Frage der gemeinsamen („common roll“) oder ethnisch getrennten Wählerlisten („communal roll“) konzentrierte, war allerdings mehr von prinzipieller und langfristiger als aktueller Bedeutung, da der 1951 verschärfte Zensus trotz der Genese einer dünnen afrikanischen Besitz- und Bildungsschicht nur eine langsame Steigerung der Zahl der Wahlberechtigten zuließ. Nach Schätzungen hätten 1957 ca. 5000 Afrikaner den Einkommenszensus erfüllen können, aber nur ca. 1000 unterzogen sich dem komplizierten Registrationsverfahren, das außerdem gute Englischkenntnisse voraussetzte<sup>29</sup>.

Die Wahlrechts-Kommission unter Leitung des Oberrichters der Föderation, Sir Robert Tredgold, fand für ihre Vorschläge, die den Afrikanern eine mehr optisch als materiell größere Partizipation einräumten, eine vordergründige und wenig originelle Begründung: das Wahlrecht sei kein Recht, sondern beruhe auf dem individuellen Verdienst und auf einem Zivilisationsgrad, der allein ein „verantwortliches“ Wahlverhalten ermögliche. Dieser „Verdienst“ oder Grad der „Zivilisation“ wurde an der Höhe des Einkommens (mindestens £ 240) oder an einer Kombination von Einkommen und Bildungsstandard gemessen. Da eine Korrelation zwischen Einkommen und Bildungschancen besteht, war die Entschärfung des Einkommens- bzw. Vermögenszensus bei gleichzeitiger Verschärfung des Bildungszensus eine trügerische Konzession. 1957 konnten erst 1512 Afrikaner den Abschluß einer zweijährigen Sekundarschule nachweisen, der den Einkommenszensus zu entschärfen vermochte<sup>30</sup>. Da Löhne und Gehälter für Afrikaner extrem niedrig gehalten wurden, produzierte die weiße Herrenschaft selbst die Situation, die sie als Wahlhindernis anführte.

Das Wahlgesetz von 1957 trennte „ordinary voters“ mit einem höheren Zensus (ca. 74 000 „Europäer“, 1500 Afrikaner, 1500 Asiaten und Coloureds) von „special voters“ (ca. 1500 „Europäer“, 8000 Afrikaner, 1500 Asiaten und Coloureds) mit einem entschärften Zensus, sicherte aber die Dominanz der ersteren durch die Klausel, daß die Zahl der „special voters“ maximal 20 Prozent der „ordinary voters“ oder ein Sechstel der Gesamtwählerschaft erreichen durfte. Nach Erreichen

---

28 S. Harry Franklin, *The Failure of the Central Africa Federation*. London 1963, S. 14.

29 Zahlen nach Claire Palley (s. Anm. 7), S. 308.

30 S. Claire Palley (s. Anm. 7), S. 790, Tab. J.

dieser Schwelle sollte die „special roll“ wieder abgeschafft werden. Eine weitere Möglichkeit, auch den geringen Einfluß der Afrikaner auf der „special roll“ bei Wahlen zu neutralisieren, bot die Wahlkreiseinteilung. Obwohl das Wahlgesetz nicht der Empfehlung der Tredgold-Kommission folgte, durch die Einteilung der Wahlkreise obligatorisch einer Konzentrierung von „special voters“ über ein Drittel der Wahlberechtigten eines Wahlkreises hinaus vorzubeugen, hatte die Aufteilung der urbanen Wohnbezirke mit den afrikanischen Townships diesen Neutralisierungseffekt.

## b) „Partnerschafts“-Verfassung von 1961

Nach dem Sturz des „Liberalen“ Garfield Todd und dem knappen Wahlsieg der neuen United Federal Party (UFP) über die segregationistische „Dominion Party“ leitete der neue Premierminister Sir Edgar Whitehead Verhandlungen mit der britischen Regierung mit dem Ziel ein, die in der Verfassung von 1923 enthaltenen imperialen Reservats- und Interventionsrechte, vor allem in der Wahl- und Bodengesetzgebung, abzubauen und den vollen Dominion-Status herzustellen, konkreter, die Eingeborenenpolitik unter eigene Kontrolle zu bringen. Er verfolgte dabei zwei Ziele: durch die Forderung nach Dominion-Status der wachsenden Popularität der mit Apartheid-Parolen agitierenden Dominion Party entgegenzuwirken und durch Konzessionen in der Konstruktion des Parlaments und im Wahlrecht sowohl die britischen Vorbehalte abzubauen wie die entstehende außerparlamentarische Opposition der afrikanischen „Nationalisten“ zu schwächen. Auf einer Verfassungskonferenz (Dezember 1960 bis Februar 1961), an der nur auf Drängen der britischen Regierung auch afrikanische Vertreter teilnahmen, wurde die Verfassung von 1961 ausgehandelt<sup>31</sup>.

Diese als Demonstration der „Partnerschaft“ gefeierte Verfassung beendete die bisherige weiße Exklusivität im Parlament. Die beiden neuen Wählerklassen der A-Roll-Wähler und B-Roll-Wähler, die weitgehend den „ordinary voters“ und „special voters“ von 1957 entsprachen (vgl. Tabelle 1), konnten durch das sogenannte „cross-voting“ sowohl in den 50 „constituencies“, die an der Zahl der A-Roll-Wähler orientiert wurden, wie in den 15 „electoral districts“, die an der Verteilung der B-Roll-Wähler orientiert wurden, abstimmen. Aber dieses vordergründig „partnerschaftliche“ cross-voting konnte durch das komplizierte Verrechnungsverfahren wirksam unterlaufen werden: wie im Wahlgesetz von 1957 konnte die Aufrechnung der beiden Stimmenanteile einerseits einen effektiven Einfluß der B-Roll-Wähler, d. h. vor allem der Afrikaner, auf die Wahlentscheidung in den „constituencies“, andererseits der A-Roll-Wähler in den „electoral districts“ verhindern. Wenn die B-Stimmen in den „constituencies“ — oder die A-Stimmen in den „electoral districts“ — ein Viertel der in einem Wahlkreis abgegebenen A-Stimmen — oder umgekehrt der B-Stimmen — übersteigen sollten, waren die B-Stimmen — oder wieder umgekehrt die A-Stimmen — nach folgender Formel<sup>32</sup> abzuwerten:

$$\frac{\text{erhaltene B-Stimmen} \times 1/4 \text{ der gesamten abgegebenen Stimmen}}{\text{gesamte abgegebene Stimmen}}$$

31 Vgl. John Day, Southern Rhodesian African Nationalists and the 1961 Constitution, in: Journal of Modern African Studies, Bd. 7/1969, S. 223.

32 Nach Report of the Constitutional Commission 1968, Salisbury 1968, S. 48.

In Prozenten ausgedrückt: die beiden Wählerklassen konnten bis zu 20 Prozent die Wahlentscheidung der jeweils anderen Wählerklasse beeinflussen<sup>33</sup>. Absicht dieses komplizierten Verrechnungsverfahrens, das durch das Präferenzsystem („single transferable vote“) noch komplizierter wurde, war offensichtlich, die 50 „constituencies“ und damit die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit im Parlament ohne formelle segregationistische „communal roll“ für die fast ausschließlich weißen A-Roll-Wähler und weißen Abgeordneten zu reservieren. Die Prozeduren waren kompliziert, der Mechanismus einfach und effektiv.

Gewichtiger als die spektakuläre Beendigung der weißen Exklusivität im Parlament erschienen die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs, die Absicherung der sogenannten „entrenched clauses“ der neuen Verfassung (Grundrechte, Wahlrecht, Gerichtswesen u. a.)<sup>34</sup> vor dem Zugriff der auch durch das neue Wahlgesetz gesicherten verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit weißer Abgeordneter durch den erheblich erschwerenden Vorbehalt, daß ihre Änderungen zusätzlich zur parlamentarischen Zweidrittelmehrheit der Zustimmung der Mehrheit der vier Bevölkerungsgruppen (also Europäer, Afrikaner, Asiaten, Coloureds) in Referenden bedürfen, und schließlich die Einführung eines „Constitutional Council“, der die Gesetze nach rassendiskriminierenden Folgen untersuchen sollte, aber die bereits geltenden Gesetze nicht ändern konnte. Die Kontrollmöglichkeit dieses Ausschusses, dessen Mitglieder zwar gemischt-rassisch sein mußten, aber von einem mehrheitlich weißen Wahlkollegium aus Richtern und ehemaligen Richtern des Obersten Gerichtshofes gewählt wurden, wurde dadurch erheblich eingeschränkt, daß sein Einspruch von einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments und nach einer Aussetzung von sechs Monaten sogar von einer einfachen Parlamentsmehrheit überwunden werden konnte. Auch diese Regelung zeigt, daß die „Partnerschaft“ im Konfliktfall zugunsten der weißen Minderheit ausgelegt wurde.

Inzwischen hatten die afrikanischen „Nationalisten“ solche in langen und komplizierten Gesetzestexten versteckte Absichten und Mechanismen durchschaut und sich so organisiert, daß sie ihren Protest auch artikulieren konnten. Während im offiziellen Referendum, in dem nur die kleine Zahl wahlberechtigter Afrikaner teilnehmen konnte, 65,8 Prozent (von 64 408) der neuen Verfassung, die die weiße Oppositionspartei („Dominion Party“) als Beginn des Endes des „weißen Rhodesien“ bekämpft hatte, zustimmten<sup>35</sup>, votierten in einem von der afrikanischen „National Democratic Party“ organisierten inoffiziellen Referendum (am 23. 7. 1961) nur 234 Afrikaner für und 467 189 gegen sie<sup>36</sup>. Die britische Regierung übergab auch diesen massiven Protest.

#### c) Organisation und Illegalisierung der afrikanischen Opposition

Zu Beginn der 60er Jahre verschärfte sich der Rassenkonflikt, d. h. einerseits die Mobilisierung, Organisation und Radikalisierung des afrikanischen Widerstandes und andererseits die repressive Reaktion des Minderheitsregimes. Es hatte bereits 1959 den von dem schwarzen Gewerkschaftsführer Joshua Nkomo organisierten „African National Congress“ (ANC), der zwar allgemeines Wahlrecht forderte,

<sup>33</sup> S. Claire Palley (s. Anm. 7), S. 415 f.

<sup>34</sup> Zu verfassungsrechtlichen Details s. Claire Palley (s. Anm. 7), S. 436–452.

<sup>35</sup> Zahlen nach P. B. Harris, *The Rhodesian Referendum: June 20th, 1969*, in: *Parliamentary Affairs*, Bd. 23/1969/70, S. 75.

<sup>36</sup> Zahlen nach John Day (s. Anm. 31), S. 234; James Barber, *The Road to Rebellion*, London/New York 1967, S. 109 spricht dagegen von 372 546 Gegenstimmen und 471 Fürstimmen.



aber Gewalt als Kampfmittel ablehnte, verboten; es antwortete auf die von seiner Nachfolgeorganisation, der „National Democratic Party“ (NDP), organisierten Massenproteste Ende 1960 mit der Verabschiedung eines Notstandsgesetzes, eines „Law and Order Maintenance Act“ und „Vagrancy Act“, die der Polizei weitgehende Willkür einräumten. Im Dezember 1961 wurde die NDP verboten, im September 1962 ihre Nachfolgeorganisation Zimbabwe African People's Union (ZAPU), die vor der Wahl von 1962 einen effektiven Registrations- und Wahlboykott organisiert hatte. Nach ihrem Verbot spaltete sich die afrikanische Opposition in die weiterhin von Nkomo geführte ZAPU und die von Ndabaningi Sithole geführte Zimbabwe National Union (ZANU), die sich im zambischen Exil gegenseitig heftiger bekämpfen als den gemeinsamen Gegner<sup>37</sup>.

Diese Organisation der afrikanischen Opposition, der gescheiterte Versuch, durch Massenverhaftungen die Protestbewegungen in den beiden nördlichen Föderationsterritorien zu unterdrücken, der sichtbare Zerfall der Föderation und vor allem die von Kolonialminister MacLeod nach 1960 forcierte britische Dekolonisationspolitik<sup>38</sup> in Ostafrika, kurzum, die Angst vor der „schwarzen Gefahr“ und vor einem „Verrat des Mutterlandes“, haben 1962 der aus der „Dominion Party“ hervorgegangenen „Rhodesian Front Party“ zum Wahlsieg verholfen. „Front“ bedeutete zugleich Abwehrfront gegen die Emanzipationsbestrebungen der Afrikaner wie gegen den britischen „wind of change“. Diese Frontbildung des Kleinbürgertums, dessen Affinität zum Rassismus und Segregationismus der Rhodesian Front (RF) am höchsten ist<sup>39</sup>, zur Verteidigung seiner durch eine Emanzipation der schwarzen Mehrheit bedrohten Privilegierung sowie die Repression jeder organisierten Opposition dieser Mehrheit sind Strukturmerkmale und Verhaltensmuster des Faschismus.

## 5. „Fünf Prinzipien“ und UDI

Großbritannien wurde durch den organisierten Widerstand der afrikanischen Massenparteien in den beiden nördlichen Föderationsterritorien gezwungen, Zambia und Malawi zunächst die Sezession aus der Föderation und anschließend die Unabhängigkeit unter afrikanischen Regierungen zu konzedieren, weigerte sich aber, das „weiße Rhodesien“ auf der Grundlage der Verfassung von 1961, die vom Regime durch die Verschärfung des Law and Order Maintenance Act, der eine fünfjährige Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren legalisierte, und die Ausschaltung des Constitutional Council durch die Dringlichkeitserklärung von Gesetzentwürfen unterlaufen wurde, in die Unabhängigkeit zu entlassen. Die militant-rassistische RF-Mehrheit zwang im April 1964 den Premierminister Winston Field, der durch Verhandlungen eine legale Unabhängigkeit anstrebte, aber nicht erreicht hatte, zum Rücktritt und ersetzte ihn durch Ian Smith, der die Repression gegen die afrikanische Opposition verschärfte und Kompromißlosigkeit gegenüber Großbritannien demonstrierte: Unabhängigkeit ohne Konzessionen in der Wahlrechtsfrage.

37 Vgl. Nathan M. Shamuyarira, *Crisis in Rhodesia*, New York 1965, S. 173–193; James Barber (s. Anm. 36), S. 196 ff. Eshmael Mlambo, *Rhodesia, The Struggle for a Birthright*, London 1972, S. 188–216.

38 Vgl. Rudolf von Albertini (s. Anm. 8), S. 279 ff.

39 Die Untersuchung von Stephen E. C. Hintz (s. Anm. 21), S. 175, zeigt, daß die Intensität der Solidarisierung mit der RF bei den burischen Siedlern, Arbeitern, Angestellten und Farmern am höchsten, bei Unternehmern und Akademikern am niedrigsten – wenn auch noch beträchtlich – war.

Smith erhielt für seinen Konfliktkurs sowohl in den Referendum vom 5. November 1964, in dem 89,1 Prozent der Abstimmenden für die Unabhängigkeit votierten, wie in der Parlamentswahl vom 7. Mai 1965, in der seine Partei mit 78,4 Prozent der Stimmen sämtliche 50 Sitze in den „constituencies“ gewann<sup>40</sup>, breite Unterstützung der weißen Minderheit. Die Anfang 1964 ohne Gerichtsverfahren inhaftierten Führer der illegalisierten afrikanischen Opposition stellten Großbritannien vor die Alternative: Unabhängigkeit bei vorheriger Einführung des allgemeinen Wahlrechts als Voraussetzung einer afrikanischen Mehrheitsregierung oder Beibehaltung des Kolonialstatus und damit der britischen Verantwortlichkeit für die interne Dekolonisation. Sie versuchten mit Unterstützung des weltweiten und in der UNO konzentrierten und artikulierten Antikolonialismus ihren kolonialen „Protektor“ zur Liquidierung des internen Kolonialismus zu verpflichten. Die britische Regierung versuchte dem Dilemma zu entgehen, indem sie die Unabhängigkeit zunächst von der Anerkennung ihrer bereits 1963 formulierten „Fünf Prinzipien“ abhängig zu machen versuchte:

1. The principle and intention of unimpeded progress to majority rule, already enshrined in the 1961 Constitution, would have to be maintained and guaranteed.
2. There would also have to be guarantees against retrogressive amendment of the Constitution.
3. There would have to be immediate improvement in the political status of the African population.
4. There would have to be progress towards ending racial discrimination.
5. The British Government would need to be satisfied that any basis proposed for independence was acceptable to the people of Rhodesia as a whole<sup>41</sup>.

Diese Prinzipien waren mit Ideologie und Strategie der RF unvereinbar. Dennoch lagen die Konflikte in den laufenden und künftigen britisch-rhodesischen Verhandlungen nicht so sehr in Prinzipien, sondern in ihrer politischen Konkretisierung und zeitlichen Disponierung. Die RF-Führung weigerte sich, als ersten Schritt zur Verwirklichung des ersten Prinzips einer Erhöhung der B-Roll-Sitze auf ein „blockierendes Drittel“ (d. h. 22 von 65) und einer Revision des Land Apportionment Act von 1930 als sozio-ökonomischer Basis der Rassengesellschaft zuzustimmen; die britische Regierung weigerte sich, das einstimmige Votum des im Oktober 1964 von der Smith-Regierung einberufenen „Indaba“ der 210 Häuptlinge und ca. 400 Headmen für die sofortige Unabhängigkeit auf der Grundlage der Verfassung von 1961 als repräsentativ nach dem fünften Prinzip anzuerkennen<sup>42</sup>.

Die Absicht des Plädoyers der RF-Regierung für die traditionellen afrikanischen Führungsgruppen, die sie als die einzig legitimen und „echten Führer“ (nach Ian Smith) der afrikanischen Bevölkerung anerkennen will, ist durchsichtig. Dieses Plädoyer verschweigt erstens die unterschiedliche Stellung der Häuptlinge bei den beiden großen Stämmen der Mashona und Matabele, zweitens die Tatsache, daß über die Hälfte der Afrikaner nicht mehr in ihrem Stammesgebiet und unter ihren Häuptlingen lebte, drittens deren Einbeziehung in das Patronagesystem durch relativ hohe Belohnung ihrer Kooperation mit dem Regime (1961: jährlich £ 240), viertens deren existentielle Abhängigkeit<sup>43</sup>. Obwohl die Regierung vorgab, die tra-

<sup>40</sup> Daten nach Rhodesia Herald vom 10. 5. 1965.

<sup>41</sup> Zitiert nach Colin Legum/John Drysdale, *Africa Contemporary Record, Annual Survey and Documents 1968–1969*, London 1969, S. 701.

<sup>42</sup> Vgl. James Barber (s. Anm. 36), S. 262 ff.

<sup>43</sup> Vgl. G. K. Garbett, *The Rhodesian Chiefs Dilemma: Government Officer or Tribal Leader*, in: *Race*, Bd. 8/1966/67, S. 113–128.

ditionelle Erbfolge des Häuptlingsamtes zu respektieren, wurden wiederholt opponierende Häuptlinge abgesetzt oder nicht mehr anerkannt. Die Emergency Powers (African Affairs) Regulations von 1967 gaben schließlich dem Innenminister das Recht der Absetzung und Deportation von Häuptlingen samt Familien aus ihrem Stammesgebiet.

Die Smith-Regierung hatte sich 1964/65 durch eine Eskalation ultimativer Absichtserklärungen unter Zugzwang gesetzt, die Unabhängigkeit zu ihren Bedingungen und notfalls durch einseitige Erklärung zu erzwingen. Zahlreiche britisch-rhodesische Verhandlungen auf Ministerebene und schließlich zwei hastig arrangierte Gipfelkonferenzen in London (7./8. Oktober) und Salisbury (25. bis 30. Oktober) scheiterten, weil sich selbst die kompromißbereite Auslegung der „Fünf Prinzipien“ durch die Labour-Regierung nicht mit den Absichten der RF-Regierung vereinbaren ließ — und die UDI offensichtlich bereits beschlossene Sache war<sup>44</sup>. Am 11. November wurde sie erklärt. Die Warnungen und Drohungen Wilsons, zuletzt in einem Telefongespräch am Morgen vor der UDI<sup>45</sup>, blieben wirkungslos, nachdem er selbst wiederholt eine militärische Intervention zur Durchsetzung des imperialen Rechtsanspruches ausgeschlossen und damit das Risiko der UDI erheblich verringert hatte<sup>46</sup>. Die „Constitution of Rhodesia 1965“, deren Validität Streitfrage mehrerer Prozesse war<sup>47</sup>, veränderte nicht nur einseitig das staatsrechtliche Verhältnis zum „Mutterland“, indem sie die kolonialen Interventionsrechte eliminierte und den britischen Gouverneur als Vertreter der Krone — der auf seinem „legalen“ Posten verblieb und die „illegale“ Smith-Regierung für abgesetzt erklärt hatte — durch einen „Officer Administering the Government“ ersetzte, der zwar nicht im Namen, aber in „Treue“ zur britischen Krone handeln sollte<sup>48</sup>. Sie annullierte bezeichnenderweise auch die Notwendigkeit von Reformen bei Änderungen der „entrenched clauses“ und machte sie für die weiße Parlamentsmehrheit disponibel. Die Grundrechte konnten durch die Erklärung des Ausnahmezustandes kurz vor der UDI und seine wiederholte Verlängerung sowie durch die Anwendung der zahlreichen „Notverordnungen“ wirksam unterlaufen werden<sup>49</sup>.

## 6. Britische und internationale Sanktionen

Die britische Regierung wurde durch zwei Resolutionen der UN-Vollversammlung, das Ultimatum einer OAU-Sondersitzung sowie durch afro-asiatische Commonwealth-Regierungen zur militärischen Intervention und Unterdrückung der Rebellion gedrängt<sup>50</sup>; Tanzania und Ghana, deren Präsidenten Nyerere und Nkrumah bereits auf der Commonwealth-Konferenz vom Juni 1965 mit dem zutreffenden Hinweis auf die Niederschlagung antikolonialistischer Rebellionen in

44 Vgl. dazu die sehr unterschiedliche politische Wertung dieser Verhandlungen und der Positionen bei Harold Wilson, *The Labour Government 1964–1970, A Personal Record*, London 1971, S. 146 ff. bzw. 155 ff. und bei Kenneth Young (s. Anm. 2), S. 222–286.

45 S. Harold Wilson (s. Anm. 44), S. 169 f.; die britisch-rhodesische Kommunikation vor der UDI ist in dem Blaubuch Cmnd. 2807 zusammengefaßt und publiziert.

46 S. Harold Wilson (s. Anm. 44), S. 116 ff. bzw. S. 164.

47 Vgl. *Africa Research Bulletin*, Bd. 5/1968, S. 957 ff.; Kenneth Young (s. Anm. 2), S. 532 ff.

48 Vgl. Claire Palley (s. Anm. 7), S. 753.

49 Vgl. Richard Hodder-Williams, *Rhodesias Search for a Constitution: Or Whatever Happened to Whaley*, in: *African Affairs*, Bd. 69/1970, S. 218 ff.

50 United Nations General Assembly Resolution 2022 (XX), Nov. 5, 1965 und 2024 (XX), Nov. 11, 1965; eine Dokumentation der internationalen Reaktionen findet sich bei Robert W. Peterson, *Rhodesian Independence*, New York 1971, S. 30–120.

nicht-weißen Kolonien die notfalls gewaltsame Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts in Südrhodesien gefordert hatten<sup>51</sup>, brachen die diplomatischen Beziehungen ab. Wilson lehnte auch jetzt sowohl eine britische wie internationale militärische Intervention mit der Begründung ab: „The responsibility is ours. And whatever the cost we shall not be pressured into starting a war which we believe will be wrong<sup>52</sup>.“

Großbritannien mußte das Bündel seiner ökonomischen und politischen Sanktionen<sup>53</sup> durch eine teure Luftbrücke zur Versorgung des blockierten Zambia und Eigenversorgung mit dessen Kupfer ergänzen. Der UN-Sicherheitsrat forderte auf britischen Antrag alle Staaten zur Nichtanerkennung des rhodesischen Regimes, zum Bruch der Wirtschaftsbeziehungen und zum Ölembargo auf<sup>54</sup>. Es gelang Wilson durch seine Zusicherung, daß diese Sanktionen die Rebellion „in Wochen, nicht Monaten“ beenden würden, die Commonwealth-Regierungschefs auf einer Sonderkonferenz in Lagos (im Januar 1966) von ultimativen Beschlüssen abzuhalten. Das Ausbleiben dieses Sanktionseffektes und die Gerüchte über die britisch-rhodesischen „talks about talks“ stellten das „multiracial Commonwealth“ auf die bisher größte Zerreißprobe. Auf der folgenden Commonwealth-Konferenz im September 1966 konnte nur die Vermittlung der Regierungschefs der „alten Domänen“ einen Kompromiß erreichen, der die britische Regierung zwar unter den Zugzwang eines Moratoriums setzte, ihr aber Zeit zum Verhandeln ließ: sollte ihr innerhalb von drei Monaten keine Konfliktlösung im Rahmen der „Fünf Prinzipien“ gelingen, verpflichtete sie sich zur Übernahme der von den afro-asiatischen Regierungschefs geforderten NIBMAR-Formel, d. h. „no independence before majority rule“, und zur Beantragung eines Mandats des UN-Sicherheitsrates zur notfalls gewaltsamen Durchsetzung der internationalen Sanktionen<sup>55</sup>.

## 7. Britische Vorschläge zur Konfliktlösung

Die neuen britischen Lösungsvorschläge, die selbst die Idee eines Union Act, d. h. einer föderativen Union Rhodesiens mit dem Mutterland nicht ausschlossen<sup>56</sup>, wurden von der RF-Regierung zunächst barsch abgelehnt. Als Smith überraschenderweise die Bereitschaft erklärte, unter Umständen zur Verfassung von 1961 zurückzukehren und die UDI zu revozieren, wurde kurzfristig das Gipfeltreffen auf dem britischen Kriegsschiff „Tiger“ vor Gibraltar (2./3. Dezember 1966) arrangiert. Harald Wilson, der in seinen Memoiren einen ausführlichen Bericht über dieses Treffen gibt<sup>57</sup>, kam „Mr. Smith“ weit entgegen: er fügte zur Beruhigung der weißen Minderheit den „Fünf Prinzipien“ ein sechstes hinzu<sup>58</sup> und ergänzte zu seiner Konkretisierung das anfängliche afrikanische „blocking quarter“ durch ein europäisches „blocking quarter“ nach Erreichen der majority rule und verzichtete auf die von der Verfassung von 1961, die die Basis der „Tiger-Vorschläge“ bildete,

51 S. Harold Wilson (s. Anm. 44), S. 114 ff.

52 In einem Interview im Daily Mirror (London) vom 6. 12. 1965.

53 Ausschuß aus dem Commonwealth-Präferenzsystem und -Zuckerabkommen und Sterling-Block, Blockade der Olzufuhr und des Großteils des Handels, Sperrung der rhodesischen Bankguthaben und des Luftverkehrs, Nichtanerkennung rhodesischer Pässe und Einreiseverbot.

54 Security Council Resolutions 216 (1965), Nov. 12, 1965, und 217 (1965), Nov. 20, 1965.

55 S. dazu Harold Wilson (s. Anm. 44), S. 276–287.

56 S. Harold Wilson (s. Anm. 44), S. 304.

57 Ibidem S. 309 ff.; Verlauf und Ergebnis der Konferenz sind in Cmnd. 3171 publiziert.

58 „It would be necessary to ensure that, regardless of race, there was no oppression of majority by minority or of minority by majority.“

vorgeschriebene Bindung von Änderungen der „entrenched clauses“ an die plebiszitäre Zustimmung der vier Bevölkerungsgruppen. Ihre Änderung sollte nun von der Zustimmung der „blocking quarters“ im Repräsentantenhaus und einer Zweidrittelmehrheit im neuen Senat aus sechs Häuptlingen, 12 von dem europäischen A-Roll-Wählern und acht von den afrikanischen A- und B-Roll-Wählern gewählten Mitgliedern abhängen. Diese Neukonstruktion des Zweikammerparlaments, die Einfügung von Sperrminoritäten und die Bildung einer gemischtrassischen Übergangsregelung bis zur Bestellung des neuen Parlaments und Legalisierung der Unabhängigkeit durch ein Gesetz des Westminster-Parlaments sollten den drei ersten und dem neuen sechsten Prinzip gerecht werden, zwei Royal Commissions die Bedingungen des vierten und fünften Prinzips erfüllen.

Nachdem das rhodesische Kabinett die von Smith zunächst akzeptierten „Tiger-Vorschläge“ ablehnte, mußte die britische Regierung die NIBMAR-Formel übernehmen und beim UN-Sicherheitsrat verschärfte Sanktionen beantragen<sup>59</sup>. Der Versuch afrikanischer Staaten, Großbritannien durch eine Resolution des Sicherheitsrates zur militärischen Intervention zu verpflichten, scheiterte erneut<sup>60</sup>.

Die britisch-rhodesischen Sondierungen wurden dennoch über verschiedene geheime Kanäle fortgeführt. Im Oktober 1968, nachdem der UN-Sicherheitsrat ein totales Embargo auf sämtliche Handels-, Finanz- und Verkehrsverbindungen zu Rhodesien verhängt hatte, dessen nationale Legalisierung das Oberhaus verhinderte<sup>61</sup>, nutzte Wilson schon das geringe Anzeichen der Verhandlungsbereitschaft von Smith zu einem zweiten Gipfeltreffen auf einem Kriegsschiff vor Gibraltar. Die britischen „Fearless-Vorschläge“<sup>62</sup> wiederholten weitgehend die „Tiger-Vorschläge“. Auch sie gingen von der wenig realistischen Erwartung aus, daß durch gezielte Förderungsmaßnahmen im afrikanischen Bildungswesen, zu denen sich die britische Regierung auf zehn Jahre mit jährlich £ 5 Mill. verpflichtete, innerhalb von 7 bis 15 Jahren eine Mehrheit afrikanischer Wähler und damit eine afrikanische Mehrheitsregierung möglich werde. Berechnungen haben ergeben, daß selbst bei einer jährlichen Verdoppelung der afrikanischen Sekundarschulabgängern mit einem wahlberechtigenden Bildungsstandard im ersten Jahrzehnt, ihrer jährlichen Verdreifachung im zweiten Jahrzehnt, ihrer jährlichen Vervierfachung im dritten Jahrzehnt usw. die Afrikaner erst im Jahre 2009 die Europäer auf der entscheidenden A-Roll einholen könnten. Berücksichtigt man alle Möglichkeiten des Wahlgesetzes, das „cross-voting“ zwischen den beiden Wählerlisten und die vorgeschlagene pauschale Wahlberechtigung aller Afrikaner über dreißig Jahren auf der B-Roll und setzt man voraus, daß die britische Bildungshilfe den erwarteten Effekt zeigen und die rhodesische Regierung ihre zugesagten Förderungsmaßnahmen für das afrikanische Bildungswesen einhalten und keine nachträglichen Manipulationen versuchen sollte, so wäre nach Schätzungen eine afrikanische Mehrheitsregierung frühestens 1999 möglich gewesen<sup>63</sup>. Dieser in den „Fearless-Vorschlägen“ liegende unsichere Wechsel auf die Zukunft, der „unimpeded progress to majority rule“ (nach dem ersten Prinzip) zur Geduldsfrage von Generationen zu machen drohte, erklärt

---

59 Die Security Council Resolution 232 (1966), Dec. 16, 1966 verhängte ein totales Öl embargo und einen Handelsboykott auf neun der wichtigsten Exportgüter Rhodesiens und gab Großbritannien das Mandat zur Überwachung und Durchsetzung dieser Sanktionen.

60 S. David A. Kay, *The New Nations in the United Nations, 1966–1967*, New York/London 1970, S. 62 f.

61 S. Robert W. Peterson (s. Anm. 50), S. 92 ff.

62 Publiziert in Cmnd. 3793, abgedruckt in: Colin Legum/John Drysdale (s. Anm. 41), S. 701–705; zur Vorgeschichte und zum Verlauf der Fearless-Gespräche s. Harold Wilson (s. Anm. 44), S. 565 ff. und Kenneth Young (s. Anm. 2), S. 564–585.

63 Nach Claire Palley, *No Majority Rule before 1999*, in: *The Guardian* vom 14. 11. 1968.

die teilweise heftige Kritik innerhalb der Labour-Fraktion, in der UNO und besonders bei afrikanischen Regierungen.

Die rhodesische Regierung lehnte jedoch die britischen Vorschläge erneut ab, dieses Mal mit der Begründung, daß die Beibehaltung des imperialen Privy Council als Appellationsinstanz bei Verfassungskonflikten die Souveränität eines unabhängigen Rhodesien verletze. Ian Smith tat in einer Rundfunkrede die von Großbritannien angebotene Unabhängigkeitsverfassung als „a second-class independence, a constitution that will mean in the end that we are not masters in our own House“ ab, ließ aber weitere Verhandlungen offen, indem er die Lösung aller anderen Differenzen vom Verzicht auf diese potentielle externe Kontrolle abhängig machte<sup>64</sup>. Dieses Insistieren auf der „vollen“ Souveränität bestärkte das Mißtrauen vor postkolonialen Manipulationen. Auch Gruppen innerhalb der weißen Minderheit Rhodesiens, wie die Rhodesian Constitutional Association und die Centre Party, schlossen sich der Kritik an der Taktik der RF-Regierung an.

## 8. Verfassung von 1970: „parity“ vs. „majority rule“

Daß hinter der Ablehnung der „Fearless-Vorschläge“ andere Motive und Absichten als die vorgeschobenen standen, demonstrierte die Reaktion der RF-Mehrheit auf die Vorschläge der Anfang 1967 eingesetzten Verfassungskommission („Whaley-Kommission“), die die MAR-Formel (d. h. majority rule) durch die „Parity“-Formel ersetzte, die sowohl die Minderheitsherrschaft der Europäer auf Dauer wie die Mehrheitsherrschaft der afrikanischen Mehrheit verhindern, also dem sechsten Prinzip gerecht werden sollte<sup>65</sup>. „Parität“ bedeutet die gleiche Zahl von Parlamentssitzen und nicht das gleiche Gewicht der Stimmen, also nicht „equal rights for all civilized men“. Der RF-Mehrheit war dieser Kommissionsvorschlag zu „liberal“<sup>66</sup>. Der Parteiflügel um Innenminister William Harper und Außenminister Angus Graham wollte nicht nur eine Trennung der Wählerlisten („communal roll“), sondern nach dem Apartheid-Vorbild die Verdrängung der Afrikaner aus dem rassistisch gemischten Zentralparlament in rassistisch separierte Provinzversammlungen. Im Juli 1968 versuchte der RF-Parteivorstand in einem „Gelbpapier“ die Vorschläge der Whaley-Verfassungskommission mit dieser Segregations-Konzeption zu verbinden. In einem ersten Schritt sollten die auch von den Segregationisten akzeptierten Whaley-Empfehlungen, d. h. Verschärfung des Zensus, Abschaffung des „cross-voting“ und des Constitutional Council, Einführung eines Zweikammerparlaments, Parität der Repräsentation der Matabele (mit  $\frac{1}{5}$ ) und Mashona (mit  $\frac{3}{4}$  der Gesamtbevölkerung), Aufwertung ihrer Häuptlinge als „tribal leaders“ und Repräsentanten verwirklicht, in einem zweiten Schritt neben einem gemischt-rassistischen Zentralparlament drei Provinzversammlungen der Europäer, Matabele und Mashona geschaffen werden. Die Zusammensetzung des Zentralparlaments sollte am Einkommensteueraufkommen der drei Provinzen orientiert werden, das angesichts des geringen Einkommens der Afrikaner langfristig eine europäische Mehrheit zu sichern versprach. Der erste Schritt, der auf einem RF-Sonderparteitag im September 1968 nur eine knappe Mehrheit von elf Stimmen erhielt, bildete den Kern der Regierungsvorlage für das Referendum am 20. Juni 1969. In ihrer

<sup>64</sup> S. a. a. O. S. 379.

<sup>65</sup> Report of the Constitutional Commission 1968, Salisbury 1968, Kap. 2 und 3.

<sup>66</sup> Vgl. Richard Hodder-Williams (s. Anm. 43), S. 226



Einleitung wurde bereits die Quintessenz und Funktion der geplanten Verfassung deutlich: sie setze sich von der geltenden Verfassung ab, weil sie nicht die „Möglichkeit einer afrikanischen Regierung und unvermeidlich die Beherrschung einer Rasse durch die andere“ ausgeschlossen und garantiert habe, daß die Regierung in „verantwortlichen Händen“ bleibe<sup>67</sup>. 72,5 Prozent der Wähler stimmten der Verfassungsvorlage und 81,4 Prozent der implizierten Erklärung zur Republik zu. Die Mehrheit der Häuptlinge hatte sich nun sowohl gegen die Verfassung wie gegen die Republikserklärung ausgesprochen<sup>68</sup>.

Der in die neue Verfassung eingebaute Mechanismus zur Verhinderung einer afrikanischen Mehrheitsregierung ist wiederum einfach und effektiv: die Zahl der afrikanischen Mitglieder der beiden Kammern des Parlaments sollte erst dann vergrößert werden, wenn das Einkommensteueraufkommen der Afrikaner 16,66 Prozent des nationalen Einkommensteueraufkommens übersteigen sollte. 1969 gab es erst 986 afrikanische Einkommenssteuerzahler, die 0,5 Prozent des Steuervolumens aufbrachten<sup>69</sup>. Da sich die Einkommensunterschiede zwischen Europäern mit einem jährlichen Durchschnittseinkommen von Rh\$ 3104 (1970) und beschäftigten Afrikanern mit einem jährlichen Durchschnittseinkommen von Rh\$ 312 (bei einem jährlichen Wachstum zwischen 1963 bis 1970 von Rh\$ 9.75)<sup>70</sup> eher vergrößern als verkleinern, die Steuerpflichtgrenze jederzeit angehoben werden könnte und das Verhältnis zwischen weißen und schwarzen Abgeordneten auch nach dem Erreichen der 16,66-Prozent-Schwelle am Verhältnis der Steuerleistung bemessen werden soll, sichert dieser Repräsentationsschlüssel die von der Whaley-Kommission abgelehnte „weiße Herrschaft auf Dauer“ und die Herrschaft in „verantwortlichen Händen“, wenn Verantwortung am Einkommen gemessen wird. Der Zynismus dieses Schlüssels liegt darin, daß die Unterbezahlung der Afrikaner auch ihre politische Entmündigung fortsetzt und rechtfertigen soll.

Die neue Verfassung bildet den politisch-institutionellen Überbau der durch krasse soziale Ungleichheit, Pauperisierung und Proletarisierung der Mehrheit gekennzeichneten sozio-ökonomischen Struktur einer Rassengesellschaft. Ihre Produktions-, Eigentums- und Lebensverhältnisse manifestiert der Land Tenure Act von 1969, der erstens die seit dem Land Apportionment Act von 1930 zugunsten der Afrikaner entwickelten Landverteilung<sup>71</sup> korrigierte und — bei einem unveränderten Bevölkerungsverhältnis von 95:5 Prozent — eine „Parität“ der Landbesitz- und Nutzungsrechte herstellte und zweitens konsequenter die Segregation der Lebensbereiche bis hinein in die Missionen durchsetzte<sup>72</sup>. In der Folgezeit implementierte die RF schrittweise ihre Apartheid-Imitation.

## 9. Das britisch-rhodesische Abkommen vom 24. November 1971

Obwohl die republikanische Verfassung den völligen Bruch mit der britischen Krone vollzogen hatte, wurden von der neugewählten konservativen Regierung Ende

67 Vgl. W. P. Kirkmann, *The Rhodesian Referendum*, in: *International Affairs*, Bd. 45/1969, S. 649; 68 Nach *The Rhodesia Herald* vom 23. 6. 1969.

69 Nach Claire Palley, *Smith Finally Unveils His True Colours*, in: *The Guardian*, vom 24. 5. 1969.

70 Nach *Monthly Digest of Statistics* August 1971 £ 1 = Rh \$ 1.7.

71 Nach dem Report of the Constitutional Commission 1968, S. 144 f. wurde das „europäische Land“ von 49.1 Mill. acres auf 35.6 Mill. acres reduziert, die verschiedenen Kategorien des „afrikanischen Landes“ von 29 Mill. acres auf 44.4 Mill. acres erweitert. Das neue Landgesetz wies Europäern und Afrikanern je 45 Mill. acres (von insgesamt 96,5 Mill.) zu.

72 Deshalb der Protest der Kirdien gegen den Land Tenure Act: vgl. R. H. Randolph SJ, *Church and State in Rhodesia 1969–1971*, Gwelo 1971.

1970 die 1969 unterbrochenen britisch-rhodesischen Verhandlungen wiederaufgenommen. Die konservative Partei hatte zwar der ersten Reaktion auf die UDI zugestimmt, aber im Unterhaus gegen das Ölembargo, die Internationalisierung der Sanktionen und die NIBMAR-Formel gestimmt und mit ihrer Mehrheit im Oberhaus die gesetzliche Verhängung des totalen Handelsboykotts verhindert. In dem am 24. 11. 1971 unterzeichneten Abkommen<sup>73</sup> kam die neue Regierung dem rhodesischen Regime wesentlich weiter entgegen als die Labour-Regierung, indem sie nicht mehr von der „legalen“ Verfassung von 1961, sondern der „illegalen“ Verfassung von 1970 ausging. Der Entwurf einer legalisierten Unabhängigkeitsverfassung sah die Einführung einer African Higher Roll mit dem Zensus der European Roll des Wahlgesetzes von 1969 vor. Die Vergrößerung der parlamentarischen Repräsentation der Afrikaner sollte ausschließlich vom Zuwachs der Wahlberechtigten auf dieser — mit einem hohen Zensus abgesicherten — Wählerliste abhängen: bei jedem Zuwachs von sechs Prozent von der jährlich um ca. zwei Prozent wachsenden Wählerzahl auf der European Roll sollten bis zum Erreichen der parlamentarischen Parität jeweils zwei neue afrikanische Sitze geschaffen werden, die jedoch nicht — abgesehen von den beiden ersten — direkt, sondern indirekt von Wahlkollegien aus Häuptlingen, Headmen und gewählten Mitgliedern der African Councils<sup>74</sup> besetzt werden sollten. Auch diese Regelung kam dem Minderheitsregime entgegen, das wirksame Disziplinierungsmöglichkeiten gegenüber den von ihm abhängigen Stammes- und Clanrepräsentanten einsetzen kann. Dem ersten der — nach Rücknahme des sechsten Prinzips durch die Konservative Regierung wieder — „Fünf Prinzipien“ sollte ein kompliziertes Verfahren genügen: nach Erreichen der parlamentarischen Parität sollte erstens ein Referendum über das weitere Wahlverfahren entscheiden und zweitens den Wählern auf der European Roll und African Higher Roll vorbehalten sein, durch die Besetzung von zehn weiteren common roll-Sitzen majority rule herzustellen.

Um die von den Afrikanern befürchteten Manipulationen an dieser langfristigen Projektion durch das noch für lange Zeit gesicherte weiße Minderheitsregime zu verhindern, sollten Änderungen der Zusammensetzung des Repräsentantenhauses und des Wahlrechtszensus zu „entrenched clauses“ erklärt und nicht nur an die Zustimmung von Zweidrittelmehrheiten in beiden Kammern des Parlaments, sondern zusätzlich der Mehrheit ihrer europäischen und afrikanischen Mitglieder gebunden werden. Schließlich sollte eine Kommission alle geltenden Gesetze überprüfen und Vorschläge zur Beendigung der legalisierten Rassendiskriminierung machen.

Während eine rhodesische Analyse und Prognose der Einkommensentwicklung zur Annahme eines jährlichen Zuwachses von sechs Prozent afrikanischer Higher-Roll-Wahlberechtigter und einer parlamentarischen Parität innerhalb von 50 bis 60 Jahren kam<sup>75</sup>, kamen englische Computer-Hochrechnungen zu der Prognose, daß diese Parität nur unter optimalen Bedingungen, d. h. bei einem jährlichen Zuwachs von 15 Prozent afrikanischer Higher-Roll-Wähler, vor dem Jahre 2026, unter realistischen Bedingungen, d. h. bei einem Zuwachs von zehn Prozent, vor dem

73 S. Rhodesia, *Proposals for a Settlement* Cmnd. 4835.

74 Also nach dem in der Verfassung von 1970 geregelten indirekten Bestellungsverfahren der „Tribal Representatives“. Dabei muß beachtet werden, daß der African Councils Act von 1957 dem Innenminister überließ, im Einzelfall die Zahl und Bestellungsweise der gewählten Mitglieder der Councils zu regeln; vgl. dazu J. F. Holleman (Anm. 17), S. 67 ff., Claire Palley (s. Anm. 7), S. 659 ff.

75 Peter S. Harris, *Incomes, Employment, and Political Power in Rhodesia*, in: *Journal of Modern African Studies*, Bd. 10/1972, S. 589.

Jahre 2055, bei pessimistischen Annahmen, d. h. bei einem Zuwachs von nicht mehr als fünf Prozent, nicht vor Ablauf eines Jahrhunderts erreicht werden kann<sup>76</sup>. Beide Berechnungen und Prognosen setzten voraus, daß die vorgesehenen Förderungsmaßnahmen im afrikanischen Erziehungswesen tatsächlich erfolgen und den erwarteten Effekt zeigen sowie die rhodesische Regierung sich nach der internationalen Legalisierung der Unabhängigkeit ohne wirksame externe Kontrolle an das Abkommen hält. Daß Mißtrauen an dieser bona fide-Zusage angebracht war, zeigten sogleich die unterschiedlichen Auslegungen des Abkommens durch die beiden Regierungen. So wollte Ian Smith die Einführung der zehn common roll-Sitze nach Erreichen der Parität von einem Beschluß des Parlaments und die Revision rassendiskriminierender Gesetze aufgrund der Empfehlungen der vorgesehenen Kommission von der vorherigen Zustimmung der Regierung abhängig machen; d. h. er wollte dem potentiell zur majority rule führenden Automatismus des Abkommens vor dem entscheidenden Schritt eine zusätzliche Schwelle einbauen und der Minderheitsregierung ein Veto in der legislativen Säuberungsaktion sichern. In welchen Zeiträumen der rhodesische Premierminister dachte, wurde in einem Fernsehinterview deutlich, in dem er der Zusicherung, daß das Abkommen eine afrikanische Mehrheitsregierung in Jahrzehnten ausschließe, vieldeutig hinzufügte: „What the position will be in 100 years' time or 1000 years' time isn't easy to predict<sup>77</sup>.“ Harold Wilson berichtet über Smith' offene Weigerung, das afrikanische Erziehungswesen zum Zwecke der politischen Emanzipation zu fördern<sup>78</sup>.

## 10. Pearce-Report: die Hürde des fünften Prinzips

Afrikanische Regierungen und die britische Labour-Opposition verurteilten das Abkommen als „Ausverkauf“ der afrikanischen Bevölkerungsmehrheit und als „Verrat“ an den „Fünf Prinzipien“. Sprecher der konservativen Regierung verteidigten es in Parlament und Öffentlichkeit als letzten Versuch, Rhodesien vom Weg in die Apartheid abzuhalten<sup>79</sup>. Zwar stimmte ihm der eingeschüchterte Council of Chiefs der Häuptlinge zu, aber die Mehrheit war nicht bereit, sich mit einer Konfliktlösung zwischen den zwei weißen Regierungen abzufinden, die allenfalls ihren Kindeskindern eine Mehrheitsregierung in Aussicht stellte. Nach dem fünften Prinzip setzte das Abkommen die Zustimmung von „the people of Rhodesia as a whole“ voraus. Seine Ablehnung artikulierten nicht nur die Massendemonstrationen des African National Council, den der schwarze Methodistenbischof Abel Mzorewa als Protestbewegung gegen das Abkommen mobilisiert hatte, sondern auch die von der britischen Untersuchungskommission unter Leitung von Lord Pearce im Hinterland durchgeführten Befragungen. Der Pearce-Report kam zum Schluß: „the people of Rhodesia as a whole do not regard the Proposals as acceptable as a basis for independence<sup>80</sup>.“

Als Gründe führte er an: „Mistrust of the intentions and motives of the Government transcended all other considerations. Apprehension for the future stemmed from resentment of what they felt to be the humiliations of the past and at the

76 S. African Research Bulletin, Dezember 1971 II, S. 17.

77 S. Colin Legum (Hrsg.), African Contemporary Record, Annual Survey and Documents 1971–1972, London/New York 1972, S. B 414.

78 Harold Wilson (s. Anm. 44), S. 147.

79 Vgl. Colin Legum (s. Anm. 77), S. B 412 f.

80 S. Rhodesia: Report of the Commission on Rhodesian Opinion under the Chairmanship of the R. H. the Lord Pearce, Cmnd. 4964, S. 2.

limitations of policies on land, education, and personal advancement<sup>81</sup>.“ Die rhodesische Regierung lehnte dieses Fazit als nicht-repräsentativ ab, weil die Kommission nur ca. 5,8 Prozent der erwachsenen Bevölkerung befragt und die Zustimmung der Häuptlinge sowie der drei ethnischen Minderheiten (Europäer, Asiaten, Coloureds) zu wenig berücksichtigt habe.

Das Smith-Regime kündigte seine definitive Weigerung zu weiteren Konzessionen an, die britische Regierung mußte notgedrungen mit der Fortsetzung der Sanktionspolitik reagieren. Obwohl das „weiße Rhodesien“ bereits weit voran ist auf seinem Weg in die Apartheid, wird seine Regierung — wie bisher in periodischen Abständen — zur internationalen Entlastung und zum Test der britischen Standfestigkeit neue Verhandlungsbereitschaft demonstrieren<sup>82</sup>. Aber die Aussichten auf eine nicht nur von der konfliktmüden Metropole, sondern von „the people of Rhodesia as a whole“ akzeptierten Konfliktlösung verbessern sich durch die Apartheid-Imitation nicht. Die „Rhodesien-Krise“ bleibt eine Hypothek der britischen Kolonialpolitik, ist aber nach Art. 37 der UN-Charta zu einem internationalen Konflikt geworden, der durch eine internationale Politik nach Art. 41/42 gelöst werden könnte. Angesichts der internationalen Interessenkonstellation im südlichen Afrika ist eine Konfliktlösung wohl doch nur langfristig durch den organisierten Widerstand der Opfer und Gegner des postkolonialen Rassismus und internen Kolonialismus möglich.

---

<sup>81</sup> Ibidem, S. 80.

<sup>82</sup> Sowohl die Weigerung von Premierminister Heath auf der Commonwealth-Konferenz im August 1973 in Ottawa, die Sanktionen zu verschärfen, wie das Mehrheitsvotum des Parteitages der Konservativen Partei (Okt. 1973) für die Legalisierung der IDI zeigen das Nachlassen dieser Standfestigkeit und das Bemühen der britischen Regierung, das Rhodesien-Problem dem Lauf der Dinge zu überlassen, der auf die Anerkennung der normativen Kraft des Faktischen hinausläuft. Der von der Commonwealth-Konferenz verabschiedete Zweistufenplan einer Konfliktlösung führte bisher nicht zu politischen Initiativen. Er sieht einerseits die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung mit Beteiligung der inhaftierten Führer der Opposition, die eine zur afrikanischen Mehrheitsregierung führende Verfassung ausarbeiten soll, andererseits die Stationierung einer Friedenstruppe des Commonwealth vor, die die Befürchtungen der weißen Minderheit vor der physischen Liquidation in einem schwarzen Zimbabwe zerstreuen soll.



## ENTWICKLUNG DES WAHLRECHTS

Jahr	Bildungszensus	Einkommens- und Vermögenszensus — Kombination —	Status / Amt
		schule; oder Mindestalter von 30 Jahren + Jahreseinkommen von £ 120 oder Vermögen von £ 250 bei Abschluß der Grundschulerziehung; oder Mindestalter von 30 Jahren + Jahreseinkommen von £ 180 oder Vermögen von £ 350.	bildung und dreijährigem Dienst; Kraloberhäupter mit mindestens 20 Familien
1969	Fähigkeit, das Registrationsformular auszufüllen	<p>a) European-Roll (incl. Asiaten/Coloureds) Jahreseinkommen von £ 900 oder Vermögen von £ 1800; oder Jahreseinkommen von £ 660 oder Vermögen von £ 1200 bei vierjähriger Sekundarschule</p> <p>b) African-Roll: Jahreseinkommen von £ 300 oder Vermögen von £ 600; oder Jahreseinkommen von £ 200 oder Vermögen von £ 400 bei zweijähriger Sekundarschule.</p>	
1971	<b>Nach dem britisch-rhodesischen Übereinkommen vom 24. November 1971</b>		
	Entschärfung des Registrationsformulars	<p>European and African Higher-Roll: Jahreseinkommen von 1800 rhod. \$ oder Vermögen von \$ 3600; oder Jahreseinkommen von \$ 1200 oder Vermögen von \$ 2400 bei Abschluß einer vierjährigen Sekundarschule.</p> <p>African Lower Roll: Jahreseinkommen von \$ 600 oder Vermögen von \$ 1200; oder Jahreseinkommen von \$ 430 bzw. Vermögen von \$ 800 bei Mindestalter von 30; oder Jahreseinkommen von \$ 300 bzw. Vermögen von \$ 600 bei Abschluß einer zweijährigen Sekundarschule; oder Jahreseinkommen von \$ 300 bei Mindestalter von 30 Jahren und Abschluß der Grundschule</p>	Kraloberhäupter mit mindestens 20 Familien

**Zeichenerklärung:** £ = englisches Pfund, \$ = rhodesischer Dollar (1 Rh. \$ = 1.7 US\$ im Jahre 1971).

**Begriffserklärung:** „Einkommen“ bedeutete bis 1961, daß das genannte Mindesteinkommen mindestens für zwei Jahre vor der Registration nachgewiesen werden konnte; 1961 wurde diese Frist auf 6 Monate reduziert, 1969 wieder auf zwei Jahre verlängert.



Tabelle 2: **REGISTRIERTE WAHLBERECHTIGTE**

Zeitpunkt	Wählergruppe	gesamt	Europäer	Afrika- ner	Asiaten	Colour- eds
1928	common roll	26 629		62		
1929	common roll	28 894		39		
1951 vor WR-reform	common roll	54 401	52 761	453	574	613
1952 nach WR-reform	common roll	46 435	45 111	380	444	500
1956	common roll	52 184	50 385	560	646	593
1958 bei Wahl	ordinary voters special voters	54 021 1 063				
1961 Mai	A-Roll B-Roll	81 085 3 778	77 717 429	1 397 3 231	972 55	999 63
1962 bei Wahl	A-Roll B-Roll	91 072 10 497	86 720 614	1 920 9 585	1 151 147	1 281 151
1965 bei Wahl	A-Roll B-Roll	97 284 11 577	92 405 587	2 330 10 689	1 242 120	1 307 181
1968 Juli	A-Roll B-Roll	83 897 5 228	79 957 582	1 756 4 447	1 026 95	1 158 104
1970 bei Wahl	European Roll African Roll	87 020 8 326	84 330 —	— 8 326	1 224 —	1 476 —

**Quellen:** für 1928 und 1939 s. Claire Palley (s. Anm. 7), S. 308, Anm. 5; für 1951/52 und 1956 s. Colin Leys (s. Anm. 18), S. 192 bzw. 196; für 1961—1970 offizielle Registrationsverzeichnisse des Registrar General, Salisbury.

## **The Development of Land Law in West Africa**

By KWAME OPOKU

Despite the various plans for industrialization which have been made by the African countries, agriculture still constitutes the main occupation of the vast majority of their inhabitants. Rules concerning rights in land are therefore of practical importance in the daily lives of most Africans.

Traditional African law favours collective ownership of land and discourages the acquisition of permanent individual rights. The aim here is to safeguard the main source of wealth for the whole community and to prevent the exploitation of others by the sole means of rights in land. Chiefs and heads of family act as administrators on behalf of the group but have no special personal privileges.

With the advent of colonial rule and the introduction of market economy, the traditional conception underwent modifications: the colonial regime claimed title to land by virtue of conquest of the traditional rulers, thus attributing to them rights which they never had; individualistic conceptions of the imposed European law enabled many Africans to claim exclusive rights in land.

The transformation of traditional land law conceptions through the process of individualization of rights did not cease with independence; on the contrary, it has gained further ground and much of the post-independence reform has been merely to consolidate, clarify and simplify the previous system. At the same time, as the examples of Cameroun and Senegal show, there is a determination to protect collective interest by means of increased state control in the acquisition and exploitation of land.

## **The Anglo-Rhodesian Constitutional Conflict**

By FRANZ NUSCHELER

The study starts from the thesis that the Unilateral Declaration of Independence (UDI) or, as the British Imperial Government see it, "Illegal Declaration of Independence" (IDI) in 1965 was a consequence of the British colonial policy in Central Africa, a policy that proclaimed "paramountcy of African interests" while practising "white supremacy", a policy that established the white minority regime in Rhodesia and tolerated its racist laws.

The theory is based on an analysis of the development of the constitutional and electoral politics. It is shown how the British government connived at the manipulation of the electoral law, at the qualifications for franchise meant to prevent the political emancipation of the African majority and the concept of "partnership" was to prevent further radicalisation of the so-called "Nationalists" without impairing white domination. The British government did not use either its legal competence or its political responsibility to reduce the economic exploitation and the political discrimination of the Africans. The British "wind of change" was too late and too mild for Rhodesia.

Part two analyses the British efforts to solve the conflict caused by the UDI: from the hardly effective national and international sanctions, the "Tiger"- and

“Fearless-Proposals” of the Labour Government to the Anglo-Rhodesian agreement of 1971. It is shown that both the Labour and the Conservative governments, which refused to resort to military intervention for enforcing its imperial legal claim, with the application and timing of their “Six Principles” agreed to a settlement that would have brought majority rule in about 100 years’ time, according to pessimistic estimates, and even on very optimistic assumptions no sooner than in 50—60 years’ time. The Pearce Report documented the rejection of this agreement between two white governments by a overwhelming majority of the Africans. After the failure of international sanctions due to the complicity of white regimes in Southern Africa and international economic interest only the Liberation Movements could defeat the internal colonialism in Rhodesia.

### The Shifta-War in Kenya

By VOLKER MATTHIES

The most immediate and serious security threat to independent Kenya was the guerilla warfare of the Somali shifta fighters in the north-eastern part of the country. Economically and socially neglected by the British colonial administration, the Somali in Kenya were highly suspicious of the central government. Moreover, the Somali were influenced to a high degree by tribal feelings and nationalist emotions, which were based on an ethnic-cultural identity of all Somali people living in the Horn of Africa and which aimed at secession from Kenya and at political union with the neighbouring Republic of Somalia. Thus a growing number of Somali in Kenya felt no strong loyalty to the new state in which they happened to live but instead considerable sympathy with the Somali Republic, and they took their resentment towards the Bantu-dominated Kenya government to the stage of an armed insurgent secessionist movement. Although the shifta warfare was truly locally inspired, it gained increasingly support from the Republic of Somalia. For the government of Kenya the shifta-guerilla was an essentially tribalist movement which threatened the territorial integrity and political sovereignty of the state. Since Kenya lacked internal cohesion and a deeply rooted nationhood, any surrendering to secessionist pressure was dangerous. To allow one ethnic or tribal group to secede might lead to secessionist or separationist tendencies elsewhere and might add new problems to the difficult task of nation-building. Thus the government of Kenya has been involved since 1963 on an increasing scale in a costly anti-guerilla warfare to eliminate the shifta threat. After four years of fighting the government was successful in creating military and political control in the Somali area of Kenya.

### Theory and Comparative Legal Aspects of Economic Integration among Developing Countries

By ERNST U. PETERSMANN

Regional economic integration by means of economic unions, common markets, customs unions, free trade areas, partial preferential agreements or project arrange-