

## ANALYSEN UND BERICHTE

### Die Äthiopische Verfassung – Ein modernes Modell für eine traditionelle Kultur in Afrika\*

Von *Heinrich Scholler*, München

#### I. Allgemeine Voraussetzungen

1. Unter den afrikanischen Ländern gehört Äthiopien zu den sogenannten LDC-Gebieten – least developed countries -, ein Land, das durch Hunger, Krieg und Gewaltherrschaft seit mehr als 30 Jahren von sich Reden macht. 1991 erschien eine Veröffentlichung, deren Titel treffend die Situation Äthiopiens kennzeichnet: "Evil days, 30 years of war and famine."<sup>1</sup> Merkmale wie Feudalismus, Ausbeutung und Rückständigkeit haben das Bild Äthiopiens ebenso verdüstert, wie Terror und Gewaltherrschaft unter Mengistu. Dennoch blieben in der deutschen, ja in der europäischen Öffentlichkeit positive Charakteristika unvergessen: ein Land, das auch den Namen des sagenreichen Goldlandes Punt trug, dessen jüdisch-christliches Reich früher und wesentlich länger regierte als die christlichen römischen Kaiser;<sup>2</sup> eine Herrschaft, die sich zurückführte auf den Sohn des legendären Königs Salomon und seiner Verbindung mit der sabäischen Königin;<sup>3</sup> dieser Sohn Menelik I. soll der Sage nach die Bundeslade nach Aksum gebracht haben, wo noch heute Touristen die Obe-

\* Der vorliegende Beitrag war ursprünglich Gegenstand meiner Abschiedsvorlesung an der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) Anfang 1995. Ich fühlte mich aber an einer sofortigen Veröffentlichung deshalb verhindert, weil die praktische Erfahrung des gewagten Experimentes des äthiopischen ethnischen Föderalismus noch nicht vorlag. In der Tat haben auch der Krieg mit Eritrea, die gegenwärtige Auseinandersetzung mit den islamischen Kräften in Somalia und der wachsende innere Protest diese Zurückhaltung gerechtfertigt. Dennoch schien mir eine Veröffentlichung nunmehr gerechtfertigt zu sein. Der Anmerkungsapparat ist selbstverständlich völlig aktualisiert worden.

<sup>1</sup> Titel des Jahresberichts der Organisation „Human Rights Watch“ 1991.

<sup>2</sup> *Scholler*, Mythos und Wirklichkeit Christlicher Imperien am Ende des 2. Jahrtausends: Äthiopien und die deutsche Reichsidee, in: *Studia Aethiopica*, In Honour of Siegbert Uhlig on the Occasion of his 65th Birthday, edited by *Verena Boll* et alii, Wiesbaden 2004.

<sup>3</sup> *Beyer*, Die Königin von Saba, Bergisch Gladbach 1987.

lischen von über 320 Königen bewundern können. Ein Land, das den Ansturm des Islam überstanden hat, obwohl es vom christlichen Europa für 1000 Jahre abgeschnitten war, ein Land, das von einem sagenumwobenen Priesterkönig Johannes regiert worden war, das niemals – abgesehen von der italienischen Herrschaft zwischen 1936 und 1941 – Kolonie war, ein Land, dessen Kaiser Menelik II. vor 111 Jahren bei Adua am 1. März 1896 das italienische Expeditionsheer schlug. Schließlich ist es ein Land mit den phantastischen und märchenhaften Felsenkirchen in Lalibella und ein Land, das die Gebeine der ältesten huminiden Gattung freigab, die Gebeine, die heute den Namen Lucy tragen. Auch die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Äthiopien und den europäischen Mächten einschließlich des Deutschen Reiches ist von markanten Persönlichkeiten auf äthiopischer und auch deutscher Seite geprägt worden.<sup>4</sup>

2. Afrika steht seit Beginn der 90er Jahre des vorvorigen Jahrhunderts vor einer neuen Welle der Verfassungsreformen, ja der Verfassungsgebungen. Dabei geht es vor allem um Demokratisierung, Dezentralisierung und die Sicherung der Menschenrechte durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit. Spricht man von Verfassungsgebung in Afrika, so ist das Thema sicher zu weit und zu ausholend. Selbst wenn man es auf die Frage beschränkte, welche Verfassungen die afrikanischen Staaten sich seit ihrer Unabhängigkeit zu Beginn der 60er Jahre gegeben haben, ergreift es doch dann die Verfassung eines ganzen Kontinents.<sup>5</sup> Deshalb ist das Thema bewusst auf Äthiopien eingeschränkt, um hier an einem afrikanischen Beispiel etwas aufzuzeigen, was exemplarisch oder singulär ist im Rahmen dieses Verfassungsgebungsprozesses.

<sup>4</sup> Auf äthiopischer Seite gingen die Anstöße von Kaiser Menelik II. aus, während auf deutscher Seite neben dem Kaiser Wilhelm II. führende Äthiopisten als Wissenschaftler und Diplomaten handelten. Siehe Daum, Gelehrter und Diplomat – Friedrich Rosen und die Begründung der diplomatischen Beziehungen zwischen Deutschland und Äthiopien: Der Mann, ohne den es die Axum-Expedition nicht gegeben hätte, in: *Raunig/Wenig* (Hrsg.), *Afrikas Horn Akten der Ersten Internationalen Littmann-Konferenz, Wiesbaden 2005*, S. 265ff. Auf die Entwicklung der äthiopischen Staatsstruktur hat aber weniger die Äthiopistik als die Struktur der Kolonialmächte als zentrale Staatsorganisationen eingewirkt. siehe *Rubinkowska*, *The Struggle for Power in Ethiopia in the Beginning of the 20th Cent. and the Role of European Powers*, in: *Raunig/Wenig* (Hrsg.), *Afrikas Horn Akten der Ersten Internationalen Littmann-Konferenz, Wiesbaden 2005*, S. 112ff; *Scholler*, *100 Jahre deutsch-äthiopische diplomatische Beziehungen*, Münster 2007, im Druck.

<sup>5</sup> *International Conference on African Constitutions*, Bologna, November 26th-27th, 1998, Hrsg. *Piergigli, Taddia*, Torino 2000; *Mutschler*, *Eine Frage der Herrschaft, Betrachtungen zum Problem des Staatszerfalls in Afrika am Beispiel Äthiopiens und Somalias*, München 2001; *Ebeku*, *Recent Developments in the Making of a Democratic and Legitimate Constitution in Nigeria*, in *Recht in Afrika, Zeitschrift der Gesellschaft für afrikanisches Recht*, Heft 2/2005, Köln; *Nwabueze*, *Constitutionalism in the emergent states*, London 1973; *Fifth World Congress, „Constitutionalism, Universalism and Democracy“*, Taiwan 1999.

## II. Rechtsfamilien in Afrika – afrikanische Rechtsfamilie

1. Ob man den bekannten Rechtsfamilien (angloamerikanische, ostasiatische römisch-germanische, sozialistische-islamische Rechtsfamilie) gegenüber das autochthone Recht als eigene afrikanische Rechtsfamilie bezeichnen kann, wird zwar behauptet, muss aber an sich ernsthaft bezweifelt werden. Das westliche Recht, das als "Octroi", als "Rezeptionsrecht" oder als "Transplantationsrecht" im Wege eines Implementationsprozesses<sup>6</sup> auf das autochthone Recht stieß, fand folgende Charakteristika des autochthonen Rechtes vor:

- a) Das afrikanische Recht ist gekennzeichnet durch eine "Force d'Inertie fondée sur la Tradition".
- b) Es zeigt ein Merkmal der Kollektivität und der Gemeinschaftsbezogenheit (Collectiviste ou Communautaire).
- c) Es verfügt über einen "Caractère Inégalitaire" durch Hierarchien der Geschlechter, des Alters, der Kasten und der polito-sozialen Organisation.
- d) Es wird durch die Verknüpfung von Rechtsregeln und Religion (Impregnés de Religion) geprägt. Das Recht ist mit der afrikanischen Philosophie und mit Kosmologie eng verbunden. Die Welt allgemein und besonders die Welt des Rechtes gehören einem System vitaler Kräfte an. Der sakrale Charakter dieses Rechts spiegelt sich nicht nur in der Re-Islamisierung<sup>7</sup> verschiedener Rechtssysteme wider, sondern kann auch im Verhalten von Militärräten und sogenannten Pretorianer-Regierungen erkannt werden. Die starke Ideologisierung, z.B. im äthiopischen Derg, darf dafür als Beispiel dienen.
- e) Schließlich muss auch die Mündlichkeit des autochthonen Rechts als Merkmal hervorgehoben werden.

Diese Merkmale sind unstreitig dem autochthonen afrikanischen Recht eigen. Die Assimilationswirkung des islamischen Rechts hat wohl auch noch eine größere Uniformität hervorgebracht. Dennoch sind die Merkmale zu pauschal, um eine afrikanische Rechtsfamilie damit kennzeichnen zu können. Man konnte allenfalls von einer Rechtsfamilie der „primitiven“<sup>8</sup> Sozietäten sprechen, ohne dies auf Afrika südlich der Sahara eingrenzen zu wollen und dadurch Asien hinzuzunehmen. Aber auch diese These scheint unhaltbar zu sein. Stellt man z.B. die hochentwickelte administrative Struktur der Kaffa, Oromo oder Hadiya der "anarchischen Ordnung" der Nuer oder Anuak gegenüber, dann sieht man kaum verbindende Elemente. Nur die Oralität des Rechts scheint beiden Rechtskulturen noch gemeinsam zu sein.

<sup>6</sup> Scholler, Die Rezeption westlichen Rechts in Äthiopien – Ein Beitrag zur Rezeptions- und Implementierungstheorie, in: Jahrbuch für Afrikanisches Recht 1981, 119 ff.

<sup>7</sup> Die Äth. Verf. von 1994 kommt dem entgegen, wenn sie für Personen- und Familienrecht traditionelles und religiöses (islamisches) Recht zulassen will (Art. 34 V, Art. 78 V).

<sup>8</sup> Es ist richtiger, hier den Begriff autochthon zu verwenden.

2. So lässt sich gerade für das äthiopische Recht bezeigen, dass diese oben aufgezeichneten Charakteristika hier nicht gelten. Das traditionelle äthiopische Recht hat schon sehr früh eine geschriebene Verfassung entwickelt, die auf das 14. Jahrhundert zurückgeführt wird. Neben dieser Reichs- und Hofordnung – Serata Mangest<sup>9</sup> – hat Äthiopien im 15. Jahrhundert – also vor der Rezeption des römischen Rechtes im deutschen Reich – das syrisch-römische Gesetzbuch übernommen und es unter Kaiser Zara Jacob in die sog. Fetha Nagast inkorporiert. Dieses Gesetzbuch war das Hausgesetzbuch der Kirche und der Krone und wurde vor den kaiserlichen Gerichten angewandt. Man kann also kaum von einer angeborenen Trägheit des traditionellen äthiopischen Rechtes sprechen, ein Charakteristikum, das vielleicht den Gewohnheitsrechten zugeschrieben werden kann. Auch das Merkmal der Kollektivität ist nicht in gleicher Weise dem äthiopischen Recht eigen, war doch der Frau<sup>10</sup> von Anfang an eine sehr individuelle Stellung vom Recht zugeschrieben. Auch das Merkmal der Ungleichheit als Charakteristikum für das afrikanische Recht trifft auf Äthiopien nur bedingt zu. Zwar spricht man von der hierarchischen Ordnung innerhalb der Tigre-Kultur im Norden und der Amhara-Kultur in der Mitte, doch kennt Äthiopien auch absolut egalitäre Strukturen der Oromo, der Nuer, und der Anuak, worauf Levine in seinen berühmten Büchern<sup>11</sup> hingewiesen hat. Die untrennbare Verknüpfung von Recht und Religion trifft auf Äthiopien nur beschränkt zu, war doch die Fetha Nagast ein kaiserliches Gesetzbuch und es hat der Kaiser Recht gesprochen und nicht irgendein Priester. Zwar wurde vor einem kaiserlichen Gericht von einem Priester aus der Fetha Nagast vorgelesen,<sup>12</sup> doch dies deshalb, weil sie in einer mittelalterlichen Sprache, dem Ge'ez, geschrieben war, die in der modernen Zeit am Hofe nicht mehr gesprochen und nicht mehr verstanden wurde. Man musste also aus dem Ge'ez vorlesen und übersetzen, wie mittelalterliche Richter das Latein des justinianischen Corpus verdeutschen mussten.

3. Daneben haben in Afrika im allgemeinen die europäischen Rechtsfamilien Einfluss gewonnen, ja das autochthone Recht in weiten Teilen zurückgedrängt. So die römisch-germanische Rechtsfamilie, vor allem im frankophonen und im lusophonen Afrika, die

<sup>9</sup> Scholler / Tafla, Ser'ata Mangest – an Early Ethiopian Constitution, in: VRÜ 1976, 489 ff. Ein weit umfangreicheres Manuskript der beiden Autoren zum gleichen Thema befindet sich im Archiv der Law Faculty der National University of Ethiopia in Addis Abeba.

<sup>10</sup> Der Geschichtslegende nach führt sich das Volk der Äthiopier auf Menelik I. zurück, den Sohn von Salomon und der Königin von Saba, die sicher ein Symbol für weibliche Selbstständigkeit darstellt. In der Serata Mangest wird der Auszug Meneliks I. aus Jerusalem und seine Wanderung mit den Leviten und der Gotteslade nach dem Süden als staatlicher Gründungsakt begriffen.

<sup>11</sup> Levine, Wax and Gold, Chicago 1965 und Greater Ethiopia, Chicago 1974. s. a. Brüne, Wachs und Gold. Äthiopiens erprobte Kultur des Versteckens, in: Brüne/Scholler (Hrsg.), Auf dem Weg zum modernen Äthiopien – Festschrift für Bairu Tafla, Münster 2005, 67 ff.

<sup>12</sup> In der volkstümlichen Malerei wurde mit besonderer Vorliebe auch das Verfahren vor dem Chilot, dem kaiserlichen Gericht dargestellt. Fisseha/Scholler, Ethiopian Open Air Courts in Popular Paintings, in: Afrika und Übersee 1985, 11 ff.

angelsächsische Rechtsfamilie im anglophonen Afrika und schließlich die islamische und die sozialistische Rechtsfamilie. Während erstere im weiteren Vordringen sich befindet, ist letztere durch den Zusammenbruch des marxistischen Regimes in Osteuropa, vor allem aber in der ehemaligen UdSSR bedeutungslos geworden.

4. Der legiferierende Prozess in Afrika unterscheidet sich im traditionellen Recht ganz erheblich von der modernen Rechtsauffassung vor allem deshalb, weil er keine Gewaltenteilung kannte. Allerdings muß man sofort dem Vorurteil entgegenzutreten, als wäre in Afrika Gesetzgebung immer ein Akt monokratischer Herrschaft gewesen. Der afrikanische Konsensualismus hat immer ein Beratungsverfahren gekannt, das sich zwischen einem Stammeschef oder den Elders einer Ethnie und den führenden Familienoberhäuptern abspielte. Dieses früher von eurozentrisch denkenden Wissenschaftlern abqualifizierte afrikanische "Palaver" wird heute unter dem Lichte der modernen Konsensstheorie ganz anders zu beurteilen sein.<sup>13</sup> Entscheidender Unterschied bestand darin, dass die Konsensusmechanismen doch niemals so ausgebaut waren, dass man von einem echten Gewaltenteilungsmechanismus sprach. Immerhin Ansätze dafür sind deutlich zu sehen. Für Äthiopiens archaische Rechtslage ist es ebenfalls bezeichnend. Unter archaischer Rechtslage möchte ich die Rechtssysteme begreifen, die auf geschriebenem Recht basieren, das aber durch seine Sakrosanktheit nicht durch neue Gesetzgebungsakte abgeändert werden kann, wie z.B. die Rechtsvorschriften des Korans bzw. die äthiopische Fetha Nagast. Hier kann der legiferierende Prozeß nur durch Rechtsprechung in Gang gebracht werden. In einer früheren Abhandlung habe ich die Organisation des kaiserlichen Gerichtes anhand von populären Gerichtsdarstellungen gezeigt.<sup>14</sup> Man sieht den Kaiser als Symbol der zentralen staatlichen Herrschaftsgewalt in der Mitte, doch ist er umgeben von adligen Assessoren, die am Rechtsfindungsverfahren mitwirken. Damit ist bereits die Zweiteilung der staatlichen Gewalt in feudalen Systemen gekennzeichnet: zentrale königliche Gewalt und zentrifugale feudale Gewalt der Rase, der Fürsten Äthiopiens. Eine Beendigung des feudalen Zustandes hat nach einem langen Modernisierungsprozess, der über 100 Jahre dauerte, erst 1942 stattgefunden, als nach der Befreiung Äthiopiens von der italienischen Herrschaft die feudalen Armeen der Fürsten beseitigt wurden und eine zentrale Finanz- und Heeresverwaltung aufgebaut wurde. Die Verfassungsgebung war also immer nur eine Interpretation der traditionellen geschriebenen archaischen Rechtslage in Form von Rechtsprüchen.

<sup>13</sup> Kaufmann, Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit, München 1989, S. 16ff. Der Rechtsphilosoph Arthur Kaufmann hat sich mit den prozeduralen Gerechtigkeitsermittlungen eingehend beschäftigt. Kaufmanns Ansatz ist jedoch sehr zurückhaltend gegenüber den modernen Diskurstheorien auch gegenüber dem Vorschlag von Habermas. Siehe dagegen zur afrikanischen Diskursethik: Amborn, Ausgehandeltes Ethos – Eine Form afrikanischer Diskursethik, in: Recht in Afrika, Zeitschrift der Gesellschaft für afrikanisches Recht, Heft 1/2005, Köln.

<sup>14</sup> Ethiopian Open Air Courts in Popular Paintings, in: Afrika und Übersee 1985, 11 ff. (zus. mit Girma Fisseha).

Interessanterweise spricht auch die Verfassung von 1994 von Verfassungsinterpretation dort, wo wir von Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen würden.

### **III. Rechtsfamilien und Verfassungsmodelle**

1. Die Frage muss sich aufdrängen, ob bei der Verfassungsgebung in Afrika die Rechtsfamilien irgendeine spezifische Rolle spielen. Mit anderen Worten kann man das Problem so umschreiben: Haben sich im Rahmen der angelsächsischen afrikanischen Rechtsfamilie Modelle des englischen Verfassungsrechtes entwickelt, geschriebene Verfassungsmodelle, die dem ungeschriebenen englischen Verfassungsvorbild entsprechen und analogerweise haben sich im frankophonen und lusophonen Afrika französische Verfassungsmodelle entwickelt. Für das islamische Recht und das sozialistische Recht lässt sich diese Frage einfach beantworten. Die sozialistischen Verfassungsmodelle entsprachen sehr genau den sowjetischen Vorbildern. So wurde die äthiopische Verfassung von 1987, die unter der Herrschaft von Mengistu entstand, schließlich dem rumänischen Vorbild nachgearbeitet. Im Rahmen der islamischen Rechtsfamilie spielt die islamische Republik eine immer stärker werdende Rolle, die die traditionelle monarchische islamische Herrschaftsform, die noch Marokko aufzeigt, ablöst. Es kann hier nicht der Frage nachgegangen werden, inwieweit die islamischen Republiken dem ursprünglichen koranischen Herrschaftsverständnis mehr entsprechen als die Kalifate und die ihnen folgenden Herrschaftsmodelle der moslemischen Reiche.

Während man in den 60er Jahren nach der Unabhängigkeit der neu entstandenen afrikanischen Staaten deutlich einen Zusammenhang zwischen europäischer Rechtsfamilie und Verfassungsmodell erblicken kann, hat sich das in den späteren Jahren, vor allem in den 90er Jahren geändert. Das englische Verfassungsmodell, das sog. Westminster-Modell mit bicephaler Spitze ist in Afrika vom französischen Neopräsidentialismus verdrängt worden. Sicher hat auch das amerikanische Vorbild eine große Rolle gespielt. Die Besonderheiten der amerikanischen gewaltenteilenden Herrschaft und der unmittelbaren Wahl des Präsidenten haben zusammen mit dem föderativen Charakter der USA zunächst einmal nur peripheren Einfluss auf die afrikanischen Verfassungsmodelle gehabt. Viel stärker war dagegen der Neopräsidentialismus, der von der 5. Republik Frankreichs ausging und nicht nur die frankophonen Staaten Afrikas, sondern auch die anglophonen beeinflusste. So sieht man gegenwärtig in Afrika zwei Verfassungsmodelle. Im Vordergrund das neopräsidentielle, das sich am französischen Vorbild orientiert, und die Islamische Republik in den moslemischen Staaten.

2. Die neueste Entwicklung zeigt allerdings gerade auch hier Modifikationen. Die Forderung nach Selbstbestimmung, Dezentralisierung und Menschenrechten hat stärker als früher plebiszitäre Elemente ins Spiel gebracht. Dabei sind gerade im Falle Äthiopiens die Forde-

rungen nach Dezentralisierung und Selbstbestimmung eine Verbindung eingegangen, die schließlich zu einer neuen Form des föderativen Staatsaufbaus geführt hat. Ehe dieser Frage nachgegangen werden kann, soll noch das Problem aufgegriffen werden, inwieweit traditionelle afrikanische Ordnungsmodelle und Ordnungsvorstellungen im modernen Verfassungsrecht, vor allem im äthiopischen, eine Rolle gespielt haben. Untersucht man drei zentrale Verfassungsartikel der äthiopischen Verfassung vom Dezember 1994, so zeigt sich folgendes Bild:

a) Art. 34 der Verfassung i.V.m. Art. 78 sieht vor, dass moslemische und traditionelle Gerichtsbarkeit eingeführt werden kann und dass der Staat auf diesem Gebiet spezielle Gesetze zu erlassen hat. Hier sieht man eine Verbindung des islamischen Einflusses, also des Einflusses der islamischen Rechtsfamilie, mit dem Einflusss traditionellen Rechtes. Der Errichtung von traditionellen Gerichten, die nach Gewohnheitsrecht Recht sprechen, entspringt einer allgemeinen Forderung und zeigt die ewige Wiederkehr des traditionellen Gewohnheitsrechtes (Allerdings ist die ursprüngliche Euphorie zu Gunsten des religiösen oder kulturellen Gewohnheitsrechtes einer ausgesprochenen Zurückhaltung und Skepsis gewichen.).

b) Art. 35 und 39 sind mit der Garantie der Gleichheit von Männern und Frauen und dem Selbstbestimmungsrecht prägnante Ausprägungen westlichen Rechtes. Dies zu zeigen soll hier aber nur Art. 35 Abs. 1 – 4 wiedergegeben werden.<sup>15</sup>

*Article 35*

*Rights of Women*

*1. Women shall, in the enjoyment of rights and protections provided for by this Constitution, have equal right with men.*

*2. Women have equal rights with men in marriage as prescribed by this constitution.*

*3. The historical legacy of inequality and discrimination suffered by women in Ethiopia taken into account, women, in order to remedy this legacy, are entitled to affirmative measures. The purpose of such measures shall be to provide special attention to women so as to enable them compete and participate on the basis of equality with men in political, social and economic life as well as in public and private institutions.*

*4. The state shall enforce the right of women to eliminate the influences of harmful customs. Laws, customs and practices that oppress or cause bodily or mental harm to women are prohibited.*

c) Art. 40 der Verfassung schließt Privateigentum an Grund und Boden aus, und besagt, dass Eigentum an Grund und Boden in Stadt und Land nur dem Staat und dem Volk, nicht aber Privatpersonen zustehen kann. Damit verbindet sich eine sozialistische Idee, vom Ausschluss des Privateigentums mit einer traditionell afrikanischen, die darin bestand, das

<sup>15</sup> *Nahum, Constitution for a nation of nations The Ethiopian Prospect, Asmara 1997.*

Eigentum an Grund und Boden der Dorfgemeinschaft oder dem Clan zustehen müsse. Man sieht, dass in diesen drei bzw. vier Artikeln sich zweimal traditionelles Recht, einmal islamisches und westliches und sozialistisches Recht widerspiegeln. In diesen drei Artikeln haben wir den Niederschlag von vier Rechtsfamilien, die nicht immer gegeneinander, sondern, wie in den Fällen des Artikel 34 und 40, auch miteinander wirken können.

3. Neben diesen erwähnten Verfassungsmodellen zeigt sich auch in jüngster Zeit ein weiteres Verfassungsmodell, das ganz oder in Teilelementen Eingang in die afrikanische Verfassungsnormierung gefunden hat, das mitteleuropäische oder deutsche Dezentralisierungsmodell. Bei der Bezeichnung als "Dezentralisierungsmodell" möchte ich deswegen bleiben, weil dieses Modell sowohl den föderativen Aufbau wie auch die Entwicklung von starken kommunalen Selbstverwaltungseinheiten mit umfasst. Ein Blick in die afrikanische Gegenwart zeigt, an wie vielen Stellen dieses deutsche Dezentralisierungsmodell eine Rolle gespielt hat:

a) Südafrika

Die Neuordnung der südafrikanischen Staatlichkeit geht von einem Dezentralisierungsprogramm aus, wobei offen ist, ob die selbstbestimmten Einheiten nach ethnischen Gesichtspunkten determiniert werden sollen, oder ob übergreifende Regionen nach territorialen Aspekten zusammengefasst werden müssen. Zur Lösung der Dezentralisierungsaufgaben in Südafrika sind das deutsche föderative Staatsmodell und das kanadische herangezogen worden. Bei dem deutschen Modell liegt vor allem die Betonung auf dem exekutiven Föderalismus oder der exekutiven Dezentralisierung, wonach die Gliedstaaten die Bundesgesetzgebung als eigene Aufgabe ausführen. Auf die exekutive Föderalisierung der Rechtsprechung soll hier nicht eingegangen werden.

b) Namibia

Im ehemaligen deutsch-südwest-afrikanischen Kolonial- und Mandatsgebiet hat das deutsche Dezentralisierungsmodell nur auf der kommunalen Ebene eine große Rolle gespielt, weil eine dünne Besiedlung einen echten föderativen oder regionalisierten Aufbau nicht ratsam erscheinen ließ.

c) Nigeria, der einzige Afrikanische Staat neben Äthiopien mit einem echten Versuch der Bundesstaatlichkeit und des föderativen Staatsaufbaus, der allerdings auch wieder genug Negativschlagzeilen geliefert hat, orientierte sich zeitweilig nicht nur am amerikanischen, sondern vor allem auch am deutschen und schweizerischen Vorbild. Vor Jahren hat Nnamdi Azikwe, der ehemalige Bundespräsident Nigerias auf meine Bitten hin einen Vortrag in der Bundesrepublik zu dem Thema "more states for a stable federal union"



gehalten, der auch publiziert wurde, und dem ich ein Vorwort vorausschicken durfte<sup>16</sup>. In diesem Aufsatz verlangt der Autor eine stärkere Ausrichtung am Schweizer Modell und möchte durch Schaffung weiterer Gliedstaaten eine größere Stabilität Nigerias erreichen.

d) Von den frankophonen Ländern Afrikas möchte ich vor allem diejenigen erwähnen, in denen ich in jüngster Zeit gearbeitet habe: so Burkina-Faso, Marokko, Mauretanien, Niger und Tunesien. Dort habe wurde an Dezentralisierungsmodellen versucht, die Forderungen nach mehr lokaler und sozialer Gerechtigkeit zu realisieren. Bekannt sind die Worte des Königs von Marokko, Hassan II., der im deutschen Föderalismus für sein Land das entscheidende Vorbild sah. Das Unverständnis, das häufig diesen Wünschen von anderen europäischen Mittelmächten, wie Frankreich, entgegengebracht wird, zeigt sich recht deutlich an der Reaktion des Mitterand-Beraters Prof. Pisani, der in Marrakesch wörtlich sagte, dass Deutschland zwar keine Gefahr mehr sei, aber der deutsche Föderalismus und das Modell der Dezentralisierung nach deutschem Vorbild eine Gefahr darstelle. Richtig daran ist, dass es viel schwieriger ist, einen Einheitsstaat zu reföderalisieren oder zu föderalisieren, während der Aufbau eines Föderativsystems aus Gliedstaaten – siehe das europäische Beispiel – zu weniger Erschütterungen führt, als dies der Fall ist, wenn Einheitsstaaten in Bundesstaatlichkeit überführt werden sollen.

4. Äthiopien hat ebenfalls nach der Niederwerfung des Mengistu-Regimes im Jahre 1991 den Weg der Dezentralisierung beschritten. Schon die Übergangsverfassung von 1991, die auf der Londoner Konferenz festgelegt wurde, sieht eine Herabstufung des Zentralstaates in Regionen vor, die den Charakter von Gliedstaaten in einem bundesstaatlichen Gebilde haben. Neben dem Bekenntnis zu den Menschenrechten und der Anwendung der internationalen Menschenrechtskonventionen, der Unterstreichung der Bedeutung der Selbstbestimmung und des Selbstbestimmungsrechtes für alle Völker ist das Element der Dezentralisierung das wichtigste der neuen rechtlichen Ordnung, die im Dezember 1994<sup>17</sup> in eine neue äthiopische Verfassung mündete. Sie trägt in der englischen Version den Namen: "Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia". Bevor die Elemente der Dezentralisierung hier dargestellt werden sollen, muß ein kurzer Blick auf die äthiopische Verfassungsgeschichte in diesem Jahrhundert geworfen werden, handelt doch dieser Beitrag gerade von der Verfassungsgebung in Äthiopien. Es war schon die Rede davon, dass im 14. Jahrhundert, also zur Zeit der magna charta, sich Äthiopien als erstes afrikanisches Land jedenfalls, eine geschriebene Verfassung gab, die "Serata Mangest".

<sup>16</sup> Internationales Afrika-Forum 1981, 173. Zu diesem Thema siehe auch: *Fiseha*, Federalism in Ethiopia in Particular and in Multicultural Societies in General, in: *Recht in Afrika*, Zeitschrift der Gesellschaft für afrikanisches Recht, Heft 1/2006, Köln.

<sup>17</sup> Da am 8. Dezember 1994 zwar die Verfassung vom Parlament angenommen wurde, aber im Mai des darauf folgenden Jahres ein Plebiszit diesen Vorgang bekräftigte, zitiert man die Verfassung häufig auch als Äth. Verf. 1995.

Nach dem Zerfall des einheitlichen Kaiserreiches in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der Wiedererrichtung des Zentralstaates unter Thewodros II. folgten erst Anfang dieses Jahrhunderts Bemühungen, zu einer geschriebenen, organisierten Verfassung zu kommen. Unter dem Regenten Ras Tafari, dem späteren Kaiser Haile Sellassie, kam dann im Jahr 1931 die erste geschriebene Verfassung zustande, die 1955 revidiert wurde. Interessant ist der Umstand, dass die erste moderne äthiopische Verfassung aus dem Jahr 1931 nach dem Modell der japanischen Meiji-Verfassung aus dem Jahre 1868 formuliert wurde. Diese Meiji-Verfassung geht wiederum auf die preußische Verfassung von 31. 1. 1850 zurück.<sup>18</sup> Hier läßt sich ein deutlicher Einfluss deutschen Verfassungsrechtes erkennen, wenn auch die Bundesstaatlichkeit zu dieser Zeit noch keine Rolle gespielt hat. Nicht vergessen werden darf dabei, dass Äthiopien in diesem Zeitpunkt (1931) noch ein Feudalstaat war und dass die feudale, zentripetale aristokratische Feudalverfassung im Finanzwesen und im Heerwesen noch im vollen Umfange funktionsfähig war. Der Einschnitt erfolgte im Jahr 1942 nach dem Sieg über die Italiener, der Haile Sellassie dazu veranlasste, die zentripetalen Feudalverwaltungen und Feudalheere abzuschaffen und in einer einheitlichen Staats-, Finanz- und Heeresverfassung zu vereinigen. Dem folgte dann die Verfassungsreform von 1955, die sich ihrerseits etwas stärker an die amerikanische Verfassung anlehnte. Die in eine Revolution ausmündende Militärrevolte aus dem Jahr 1974 schuf sich in Proklamation 1 und 2<sup>19</sup> eine vorübergehende Verfassungsstruktur, die dann durch die Mengistu-Verfassung 1987/88 abgelöst wurde. Sie orientierte sich an sozialistischen Vorbildern stalinistischer Prägung und fand vor allem im rumänischen Vorbild das entscheidende Modell.

Die neue äthiopische Verfassung vom Dezember 1994 zeigt nun folgende föderative Strukturelemente auf und erschöpft sich nicht nur in einem reinen Formelbekenntnis zum föderativen Staatsaufbau:

a) Die Regierungsspitze ist bicephal ausgebaut, so dass neben dem vom council gewählten Premierminister ein Bundespräsident (federal president) steht, der ähnlich wie der deutsche Bundespräsident nur repräsentative Funktionen hat. Eine Reservemacht, wie sie dem deutschen Präsidenten vom Grundgesetz zugeschrieben ist, steht ihm nicht zur Seite. In der Verfassungskommission wurde lange darüber diskutiert, ob die Verfassung überhaupt einen Bundespräsidenten vorsehen sollte oder ob es bei einem rein parlamentarischen Regierungssystem bleiben sollte. Zeitweise war dann wiederum die französische Lösung mit einem neopräsidentiellen System im Gespräch. Die gewählte Organstruktur, die dem deutschen und italienischen Verfassungsrecht angenähert ist, verfügt nun über einen federal

<sup>18</sup> Auch soll die deutsche Reichsverfassung von 1871 auf die Meiji-Verfassung, verabschiedet am 11. Februar 1889, eingewirkt haben.

<sup>19</sup> Proc. Nr. 1 und 2 (Neg. Gaz. 34/1). Siehe auch *Scholler/Brietzke, Law and Politics in Revolutionary Ethiopia*, in: VRÜ 1975, S. 183, ebenfalls abgedruckt in *Scholler, Ethiopian Constitutional and Legal Development*, Vol. I., 2005, S. 107.

president, der im wesentlichen folgende Funktionen hat (Art. 69): Der federal president ist Staatsoberhaupt und wird von der ersten Kammer des Parlamentes mit einer 2/3-Mehrheit gewählt. Seine Amtszeit beträgt 6 Jahre, und seine Befugnisse sind in Art. 71 wie folgt geregelt: Er eröffnet die gemeinsamen Sitzungen der beiden Kammern, er fertigt die Gesetze aus, er ernennt auf Vorschlag des Premierministers die Minister, er empfängt die Beglaubigungsschreiben ausländischer Repräsentanten, verleiht Orden, Ehrenzeichen und übt das Gnadenrecht aus.

b) Die Verfassung bestimmt eine zweite Kammer, das Council of the Federation (Bundesrat), das nicht von den 10 Ländern oder Regionen bestellt wird, sondern dessen Repräsentanten von den Parlamenten oder den councils der 10 Regionen gewählt werden. Dieses zweite parlamentarische Organ hat allerdings im überwiegenden Aufgabenbereich keine Gesetzgebungsfunktionen oder Gesetzgebungsmitwirkungsfunktionen, sondern administrative oder judikative Aufgaben. Zu diesen Exekutivaufgaben zählen u.a. Bundeszwang und die Aufteilung des Steueraufbringens zwischen Bund und Regionen. Zu den judikativen Funktionen des Council of the Federation gehört die endgültige Entscheidung in verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten, worüber im nachfolgenden noch näheres ausgeführt werden soll. Von Interesse ist auch noch die Art der Bestellung der Mitglieder des Council of Federation. Sie werden nicht, wie nach amerikanischen Modellen vermutet werden könnte, paritätisch von allen 10 Regionen in gleicher Zahl gestellt, sondern proportional nach der Stärke der einzelnen Regionen. Hier hat sich das Beispiel des deutschen Bundesrates gegenüber den Anhängern der amerikanischen Kongreßlösung durchgesetzt, weil die Länder bzw. die Regionen und nicht so sehr politische Gruppierungen vertreten sein sollten.

c) Besonders interessant ist auch die Struktur der Gerichtsbarkeit. Zunächst war die vom council gebildete Constitutional Commission, die unter dem Vorsitz von Kifle Wodajo stand, von dem amerikanischen Modell ausgegangen und wollte das dual system einer doppelten Gerichtsbarkeit in Bund und Ländern einführen. Ich selbst konnte in zwei Vorträgen vor der Kommission auf die Schwierigkeit einer solchen Lösung hinweisen, die vor allem darin zu sehen wäre, dass es gar nicht genug ausgebildete Richter gebe, um ein solches duales System funktionsfähig ausgestalten zu können.<sup>20</sup> Auch die rechtlichen Probleme der Konfliktsabgrenzungen zwischen den Kompetenzbereichen müssen als besonders gravierend angesehen werden. Es gab bereits zum Zeitpunkt der Beratung in der Kommission auch die ersten Streitigkeiten über die Zuständigkeit der regionalen Gerichte oder der Bundesgerichte für die habeas-corpus-Klagen. Die Verfassung vom Dezember 1994 sieht nun nur einen obersten Bundesgerichtshof (Federal Supreme Court) vor, so dass im Zentralstaat keine dreigliedrige Gerichtsbarkeit ausgebildet wurde. In den Regionen dagegen

<sup>20</sup> Die Beratung der neuen äthiopischen Verfassung von 1994 – ein persönlicher Erfahrungsbericht; in: Nord-Süd Aktuell, Jahrgang XVII, Nr. 4, 2003, S. 643 ff.

soll eine dreigliedrige Gerichtsbarkeit entwickelt werden, und zwar von den Untergerichten, den *woreda-courts*, über die *High Courts* zu den *regional Supreme Courts*. Das Interessante an diesem Modell ist nunmehr, dass die zweite und dritte Instanz der regionalen Gerichte, also die *regional high courts* und die *regional Supreme Courts*, nur über eine delegierte Kompetenz in Bundesangelegenheiten verfügen. Diese beiden Gerichtsstufen nehmen also sowohl regionale Streitigkeiten wahr, in bürgerlichen und in strafrechtlichen Materien, als auch bundesrechtlich von der Verfassung her gesehen übertragene Aufgaben. Die Frage, ob es sich hier um *delegated judicial power* handelt oder um eine "given power" mag hier dahingestellt sein.

d) Für den föderativen Aufbau ist die Verfassungsgerichtsbarkeit von Bedeutung, zu der sich der Entwurf und auch die endgültige ausformulierte Verfassung sich ausdrücklich bekennen. Allerdings enthielt der Entwurf noch die Formulierung: "Constitutional Court", während die endgültig Gesetz gewordene Verfassung an dessen Stelle den Ausdruck: "Council of Constitutional Inquiry" setzte. Nach Art. 82 wird das Council of Constitutional Inquiry aus Vertretern der obersten Gerichtsbarkeit, Experten, die vom Parlament gewählt werden, und von Mitgliedern des Bundesrates bestellt und zusammengesetzt. Seine Befugnisse regeln sich nach Art. 82 und 84. Nach der Bestimmung in Art. 84 muss das Council von einem Gericht oder von einer Gerichtspartei angerufen werden, wenn eine verfassungsgerichtliche Interpretationsfrage zu entscheiden ist. Das anrufende Gericht oder die anrufende Prozesspartei erreichen durch die Anrufung des Councils ein Aussetzen des Verfahrens. Das Council of Constitutional Inquiry kann aber nur dann selbst entscheiden, wenn es einen Fall erheblicher Verfassungsinterpretation verneint und die Sache an das vorliegende Gericht oder ein anderes zuständiges Gericht verweist. In diesem Fall haben die vorliegenden Gerichte bzw. Parteien die Möglichkeit der Anrufung des Bundesrates. Bejaht dagegen das Council of Constitutional Inquiry einen Verfassungsverstoß oder, wie die Verfassung sich ausdrückt, einen Fall der Verfassungsinterpretation, dann muß zur endgültigen Entscheidung das House of the Federation, also die 2. Kammer und damit die Regionsvertretung, angerufen werden. Grund für diese Entscheidung war die Abneigung der Politiker gegenüber einer Lösung, die Bundes- und Länderstreitigkeiten einem reinen Richterkollegium übertragen würde. Man wollte föderative Streitigkeiten von dem Organ letztendlich entscheiden lassen, das als gewähltes, politisch gestelltes Organ die Länderinteressen vertritt. Man hätte sich sicher wünschen müssen, dass Individualverfassungsbeschwerden gegen Grundrechtsverletzungen nicht vor die 2. Kammer verwiesen werden, sondern wirklich in den Händen eines unabhängigen Verfassungsgerichtes bleiben würden (Sehr zu bedauern ist es auch, dass die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen des House of Federation nicht veröffentlicht werden, sodass einer Diskussion weder in der Öffentlichkeit noch im Kreise der Verfassungsjuristen möglich ist.).

Dieser kurze Streifzug durch die zentralen Abschnitte der neuen äthiopischen Verfassung hat hinreichend gezeigt, dass deutlich Elemente des mitteleuropäischen exekutiven Födera-

lismus übernommen wurden. Die Zurückhaltung bei der Verfassungsgerichtsbarkeit kann gerade wegen der hohen politischen Brisanz des Prozesses der Föderalisierung nicht ins Gewicht fallen. Auch der Umstand, dass die Länder bei der Gesetzgebung über das Council of the Federation nicht mitwirken, spielt dann keine entscheidende Rolle, wenn man erkennt, dass ein Großteil der Gesetzgebungsbefugnisse vom Zentralstaat auf die Regionen verlagert wurden.

Während so Arbeitsrecht und Handelsrecht in die einheitlich regelnde Kompetenz des Zentralstaates fallen (Art. 55 Nr. 2 und 3), ist das gesamte Zivilrecht nur insoweit Materie der Bundesgesetzgebung, als eine einheitliche Gesetzgebung erforderlich ist, um die wirtschaftliche Einheit der Gemeinschaft aufrechtzuerhalten (Art. 55 Nr. 6). Als wichtige Kompetenz sei noch Art. 55 Nr. 14 und 15 erwähnt, wonach die erste Kammer eine Menschenrechtskommission einrichten soll und wonach ein Ombudsmann,<sup>21</sup> also ein Parlamentsbeauftragter, eingeführt werden muss.

#### **IV. Eurozentrische oder afrozentrische Modelle für das neue Verfassungsrecht?**

Sind die aus den Rechtsfamilien herausdestillierten Verfassungsmodelle der Dezentralisation eurozentrisch ausgerichtet, haben die Verfassungen sich den jurale postulates bewusst oder unbewusst angeschlossen oder liegen diesen modernen Bewegungen Modelle mit Authentizität zugrunde? Es sind drei große Bewegungen zu verzeichnen, die über Afrika in den 90er Jahren hereingebrochen sind: die Demokratisierung, die Menschenrechtsbewegungen und der überall sichtbare Wunsch nach Dezentralisierung bis hin zum Föderalismus oder zur Sezession im Rahmen der Selbstbestimmungsrechte der Völker. Hier soll nur dem letzten Element nachgegangen werden und die Frage bezüglich Äthiopiens ist aufzuwerfen, ob der verfassungsrechtlich verankerte Föderalismus einem äthiopischen Selbstverständnis entspricht, ob hier authentische Elemente aus der äthiopischen Geschichte wieder aufgegriffen worden sind, oder ob das societal script<sup>22</sup> besprechende oder verwandte Elemente enthält. Donald Levine hat in seinen vielbeachteten Studien<sup>23</sup> vertikale und horizontale Strukturelemente in der äthiopischen politischen Kultur analysiert und gegenübergestellt. Die vertikalen Strukturelemente haben im wesentlichen dazu beigetragen, Äthiopien aus einem Feudalstaat in einen zentralisierten Staat westlicher Prägung umzuwandeln. Zu diesen vertikalen Elementen gehört sicher die Vorstellung des Imperiums, einer kaiserlichen Zentralgewalt als Gewalt des Königs von Königen (negus negest), die hierarchisch ausgegliederte orthodoxe Kirche, die Herrschaft der Staatssprache des Amharischen und

<sup>21</sup> Allerdings hat diese Verfassungsbestimmung bisher nur die Funktion eines Feigenblattes gehabt.

<sup>22</sup> Societal Script und Verfassungsrecht als konkurrierende Grundlagen der Herrschaftsordnung Äthiopiens, in: VRÜ 2/1993, 181 ff.

<sup>23</sup> Levine, aaO.

die kulturelle Herrschaft einer Kirchensprache des Ge'ez, in welcher die alten Staatsgesetze aufgezeichnet waren, nicht zuletzt die jüdisch-christliche Tradition, die die Herrschaftsgewalt zurückführte auf Salomon und die Königin von Saba, eine Tradition, die in der äthiopisch-orthodoxen Kirche intensiv gepflegt wurde. Gegenüber diesen vertikalen Strukturelementen standen und stehen bis zum heutigen Tage horizontale Elemente, die wir in Richtung auf Gleichheit, auf Konsensualismus, auf Feudalismus und föderative Verbindungen zielen. Hierzu gehört der Pluralismus der Religionen: Christentum, Judentum, Islam und Animismus, wenn wir von der Katholisierung und den protestantischen Missionen absehen wollen; ebenfalls dazu gehört der Pluralismus der Völkerschaften und Sprachgemeinschaften, von denen Äthiopien zwischen 70 und 80 aufweist. Innerhalb dieser Völkerschaften gibt es ausgesprochen segmentär organisierte Ethnien, die in sich selbst keine Hierarchien oder vertikalen Herrschaftselemente entwickelt haben. Zu den horizontalen und egalitären Elementen gehört vor allem die Altersklassenstruktur des Gadda-Systems der Oromo, die feudale Beschränkung der zentralen Herrschaft durch die Fürsten, die über Steuermonopole und eigene Militärhoheit bis zum Jahre 1942 verfügten. Die kaiserliche Zentralgewalt musste bis zum Ende des 19. Jahrhunderts – zum Zeitpunkt der Gründung der Hauptstadt Addis Abeba – in sogenannten Katema-Städten ausgeübt werden. Dies waren Pfalzen, in welche der kaiserliche Hof ähnlich wie die Kaiser des Mittelalters in Europa, ziehen mußte, um dort die Staatsgewalt und die Gerichtshoheit auszuüben. Die äthiopische Föderation, die 1952 zwischen Eritrea, der früheren italienischen Kolonie, und dem befreiten Äthiopien begründet wurde, hat allerdings den Gedanken der föderativen Herrschaft nicht wiederbeleben können. Hier fehlt es weniger an historischen oder sozialökonomischen und sozialpolitischen Anknüpfungspunkten, als an dem politischen Willen und in den föderativ-feindlichen Vorbildern der beherrschenden westlichen Siegerstaaten England und Frankreich.

Damit führt unsere Fragestellung in die historische Tiefe des afrikanischen Kontinents und es erweist sich erforderlich, nicht nur die Tradition, sondern auch die geschichtliche Entwicklung in Betracht zu ziehen. Dies erfordert die Beschränkung auf ein oder zwei Beispiele und deshalb möchte ich mich auf Äthiopien beschränken. Hinsichtlich Äthiopiens, dessen Entwicklung ich seit 1970 nicht nur von Europa aus verfolgt habe, ist zu konstatieren, dass die amerikanischen und europäischen Historiker und Politologen die äthiopische Entwicklung unter den vier Reformkaisern – Theodoros II., Johannes IV., Menelik II. und Haile Selassie I. – zu einseitig und zu ideologisch als Entwicklung zur absoluten Monarchie oder Autokratie interpretiert haben. Die Elemente eines föderativen Regierungssystems, die bis in den Anfang des 20. Jahrhunderts hineinreichen, die ständig präsente Struktur des politischen Konsenses, die Interaktionen zwischen feudaler Peripherieherrschaft und zentraler Kaisergewalt, die verwandtschaftlichen Verbindungen zwischen der herrschenden Amharaschicht und den Oromos, wurden vor allem in der öffentlichen Berichterstattung zu wenig gesehen oder als Täuschungsmanöver bezeichnet. Kaum einer meiner äthiopischen, amerikanischen oder europäischen Kollegen in Addis Abeba oder

auch an anderen Universitäten, die sich mit äthiopischer Politikgeschichte und Recht beschäftigt haben, kannte die Serata Negest, die alte Hof- und Reichsverfassung, die auf das 14. Jahrhundert zurück geht. Eine geschriebene Verfassung aus Äthiopien, eine Verfassung, die älter ist als die Magna Charta, eine Rechtsurkunde, die tatsächlich verdient, den Namen Verfassung zu tragen! Ich selbst habe die Fortwirkung dieser Verfassung unter dem Negus Negest, dem Kaiser Haile Selassie I. erlebt. Nach dieser Urkunde gibt es keine Primogenitur, keine automatische Vererbung der monarchischen Gewalt auf den ältesten Sohn. Eine solche Primogeniturregelung nach europäischem, vor allem fränkischem Vorbild, hatte zwar die Verfassung Haile Selassies von 1931/1955 einführen wollen, doch erwiesen sich auch hier die traditionellen Vorstellungen als stärker als das moderne Verfassungsrecht. In der alten Serate Negest steht zu lesen, dass der Nachfolger des Negus auf folgende Weise ermittelt wird. In seiner letztwilligen Erklärung kann er dann einen Nachfolger aus der Schar seiner Söhne oder seiner Neffen benennen. Dieser wird dann mit Zustimmung der Armee – also der fürstlichen feudalen Potentaten – zum Kaiser erkoren. Hier zeigt sich ein Konsensualprinzip, bei dem Zentrum und Peripherie, Autokrat und feudaler Adel zusammenwirken müssen. Und wirklich hat sich die Nachfolge nach Kaiser Haile Selassie so vollzogen, dass es sich als Anwendung der Regel der Serata Negest darstellen läßt. Die von ihren Einheiten gewählten Militärs, einschließlich der Polizeivertretungen, auch als Derg bekannt, versuchten nach der Absetzung des Kaisers eine vorläufige Regierungsgewalt zu übernehmen (PMAC) und haben in den Proklamationen 1 und 2 einen Dialog mit dem kaiserlichen Haus über die mögliche Nachfolge bzw. Umwandlung der Monarchie eröffnet.

Betrachtet man die äthiopische Verfassungsgebung seit Beginn dieses Jahrhunderts, sieht man ein intensives Zusammenwirken okzidentaler und traditionell äthiopischer Elemente, also ein Kompromiß zwischen einem direktiven Verfassungsprogramm einerseits und dem Societal-Script der äthiopischen Tradition anderseits. Der erste Schritt auf diesem Weg war der Versuch Meneliks II., seine Regierung nach dem Vorbild westlicher Kabinettsysteme zu führen. Sein Nachfolger Ras Tafari, der spätere Kaiser Haile Selassie, hat dann durch die Verfassung von 1931 versucht, Äthiopien nach innen und nach außen, vor allem aber gegenüber den westlichen Verfassungsstaaten, eine Verfassung zu geben, die einen Kompromiss zwischen autochthonen traditionellen Elementen des Societal-Script darstellte, aber gleichzeitig doch Parlament und Kabinett, Gerichtsbarkeit und Verwaltung, Gewaltenteilung und Menschenrechte umfassen sollte. Die Einführung der monarchischen Erbfolge und der Primogenitur stellen sich weniger als äthiopisch traditionelle Elemente, vielmehr als Anknüpfungen an europäische monarchische Traditionen dar. Insofern war es auch unrichtig, diesen Versuch der Primogenitur und der monarchischen Erbfolge als Ausdruck absolutistischer Herrschaftsansprüche zu interpretieren. Vielmehr sollte dieser Teil der Verfassung nach außen hin Äthiopien eine Stabilität verleihen, die in der äthiopischen Geschichte der Tradition häufig durch Machtkämpfe der Tronprätendenten gefährdet war. Menschenrechte andererseits, die sich ebenfalls bereits 1931 in der Verfassung befanden,

sollten mit dem Bekenntnis zu der Liberalität und Legalität dem Land eine modernes Ansehen vermitteln und vor allem die Sklaverei beseitigen. Wie dann die Verfassungswirklichkeit sich gestaltete, ist eine andere Frage. Dass es sich bei dieser Verfassungsgebung um den Versuch eines sinnstiftenden Kompromisses handelte, zeigt sich auch daran, dass sich die äthiopische Verfassung 1931 an der preußischen von 1851 orientierte. Dies hatte zwei Gründe: Einmal sah das christliche Kaiserreich Äthiopien im preußischen König, der seit 1871 sozusagen die Nachfolge des römischen Kaisertums erreicht hatte, den geeigneten und theologisch legitimierten Partner für ein Modell. Zum andern wusste man aber in Äthiopien, dass dieses preußische Vorbild bereits durch die Übernahme in Japan aufgrund der Meiji-Reform 1868 eine bestimmte Bewährungsprobe oder Feuertaufe bestanden hatte, da diese preußisch-deutsche Verfassung den Modernisierungsprozess Japans erfolgreich beschleunigt oder abgesichert hatte. In den 30er Jahren sprach man daher in Äthiopien auch von den japanisierenden Reformern, um die Kräfte zu bezeichnen, die sich stärker an die japanische Verfassungs- und Staatsentwicklung anschließen wollten, als an die mitteleuropäische. Die Zentralisierung der kaiserlichen Macht durch die Erstellung eines einheitlichen zentralen kaiserlichen Heeres unter Beseitigung der feudalen Heere der Peripherie mündete nach dem Sieg über Italien in der revidierten Verfassung von 1955, für die die US-Verfassung Vorbild wurde. Äthiopien als den einzigen wirklich unabhängigen und selbständigen afrikanischen Staat – Marokko war immerhin französisches Protektorat – blieb auch nicht das marxistisch-sozialistische Experiment erspart. Unter Mengistu wurde 1987 eine sozialistische Verfassung durch Referendum angenommen, die dem Staatspräsidenten, also Mengistu selbst, mehr oder weniger alle Gewalt zuschrieb.

Wie sehr diese Verfassung eine reine Niederschrift eines marxistischen Programms war, zeigt die Tatsache, dass die Verfassungsurkunde als Anhang ein kleines Wörterbuch der neuen Begriffe in amharischer Sprache enthielt. Die Verfassungen in Äthiopien waren immer in der nationalen Sprache amharisch und englisch verfasst. Da durch die marxistische Verfassungsgebung eine Reihe von bisher unbekanntenen Worten in das Amharische eingeführt werden mußte, sah sich der Staat gezwungen, einen Appendix anzuschließen. Damit war die Idee einer Verfassungsgebung und der notwendigen Einbeziehung des Societal-Script völlig fehlgeschlagen.

Die aufgezeigten Tendenzen von der Dezentralisierung hin zu überkommenen Elementen des Societal Script in der weiten Übernahme von Menschenrechten vor allem sozialgrundrechtlicher Natur und in der Entwicklung von Partizipationsmodellen im Rahmen von Regionalisierung und Dezentralisierung der Verwaltungen kann man eine Entwicklung des Staates zur Gesellschaft hin erblicken, also eine soziale Entwicklung des Rechts. Hierzu hat Gustav Radbruch an den allgemeinen Gedanken der Rechtsentwicklung angeknüpft, der auch für den afrikanischen Kontinent, insbesondere für Äthiopien, Geltung hat und den man als "Selbstverwirklichung einer überbewussten geschichtlichen Notwendigkeit" bezeichnen kann. Radbruch schrieb und beschrieb dies mit folgenden Worten: "Die soziale



Entwicklung des Rechtes, und das ist das Große und Eindrucksvolle an ihr, stellt sich nicht als Verwirklichung eines Programmes dar, sondern als Selbstverwirklichung einer überbewussten geschichtlichen Notwendigkeit, die eher da war als sie erkannt wurde, die stärker als alle Widerstände und zielbewusster als alle Missverständnisse der einzelnen Menschen ist."<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Radbruch, *Der Mensch im Recht 1957 und 1961*, S. 49.

## ABSTRACTS

### **The Ethiopian Constitution as a modern model for Africa**

By *Heinrich Scholler*, München

Ethiopia belongs to the least developed countries, the so called LDC countries, as far as economy is concerned. However the constitutional development always played an important role not only for Ethiopia, but also for other countries, especially because Ethiopia was never colonized by Western countries not withstanding the short period of the Italian occupation from 1936 to 1941. The revised Ethiopian constitution 1955 based on the earlier one of 1931 was already a model trying to combine traditional and modern constitutional elements. This is even more true for the new constitution of 1994, which incorporated an extended section granting human rights, federal structure of the country, a parliamentary system and constitutional review. This Ethiopian constitution tries to combine again the traditional elements like the different ethnical groups in the second chamber, with modern constitutional structures. The question to what extent democracy had been re-established or further developed is still discussed because the economic situation and the problem of multi-ethnicity have up to now made it very difficult to strengthen an open and democratic civil society. The legal and constitutional history of Ethiopia shows that throughout centuries feudalism and the monarchical power had been the underlying powers to build the constitutional system more or less as imperial decisions. The modernisation of this long lasting tradition started in the middle of the 19<sup>th</sup> century by the four so called Reform Emperors.

In so far as the Ethiopian constitution could be used as a model for other African states, which need a high degree of decentralisation, collaboration between quite different ethnicities depends also from the answer to the question whether there is something like an African legal family. Naturally the Anglophone or Francophone models, like the Westminster Model or the French Neo-presidentialism, can not be seen as typical examples of African legal families. If we accept the existence of something like a common customary African law, which in reality did not exist, characterized by collectivism, slowness and religious identity we would have to oppose this picture with the Ethiopian constitutional model. This Ethiopian structure of legal and constitutional frame work of society is in contrast to the traditional African characterized by individualism, greater independence of women and separation of religious institution (the church) and governmental power. On this basis it is evident that we can recognize the demand and legal transformation of three modern ideas also in Ethiopia: decentralisation, self-determination and human rights, which are also introduced into the Ethiopian constitution of 1994.

A look into some of the relevant rules of the Ethiopian constitutions should prove the above statement. Art. 34 and 78 provide the establishment of courts based on religious (Islamic) law, or on cultural (traditional) law. Naturally in addition to the existing modern courts acting according to modern Ethiopian law. Art. 35 and 39 are guaranteeing equality and self-determination for the individuals and the ethnicities. The inequality of women should be overcome by granting an “affirmative action” vis-à-vis the government. Important is the transformation of Ethiopia into the model of a decentralized political system, which in reality must be explained as a federal system based or collected with a one-party political model. The constitution provides a federal president reduced on more or less mere representative powers and functions. He has even no residual power like the federal president of Germany. Within the constitutional commission there was an extended discussion whether the French model of presidency, or something similar to the German model should be introduced. Also with regard to the court system the Constitutional commission discussed widely the American and the German model. The American model based on a parallel system of federal and state courts was finally refused and replaced by something like the German model. The Ethiopian regional courts therefore have to apply not only the regional law, but also the delegated federal laws.

### **The concept of “neutral power”: considerations concerning presidentialism and parliamentarism**

By *Andreas Timmermann*, Berlin

The common conclusion of constitutional debates concerning Latin America is that “Presidential Democracy has failed” and that parliamentarism would have brought better results. From a historical point of view the question is more complicated: After the independence the statesmen in Latin America tended to mixed forms of government. An example is the reception of *Benjamin Constant* (1767-1830) ideas. During the 19th century his concept of “neutral power” (*pouvoir neutre*) influenced both liberals and conservatives in Europe and in Latin America. This is the case of *Brazil*, where the European influence was particularly strong. The “neutral power” (*poder moderador*) in Brazil - the emperor - was the key to the entire constitutional system of 1824; and it was expected to become an element of balance and harmony among the other branches of government. In a very different way the idea of “neutral power” also influenced the concept of *Simón Bolívar* (1783-1830), when he established new institutions as a fourth power in *Bolivia* and *Peru* (1826), called “*poder electoral*” and “*poder moral*”. In *Mexico* the “*Constitución de las Siete Leyes*” (1836) introduced the “*poder conservador*”, supposed to maintain a balance between the different branches and to avoid despotism. The concept of Benjamin Constant