

Die neue äthiopische Verfassung und der Schutz der Menschenrechte

Von *Heinrich Scholler*

I. Allgemeines

Die neue äthiopische Verfassung¹ folgt dem Untergang des Mengistu-Regimes² nicht unmittelbar. Nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Experiments im Mai 1991 folgte auf der Londoner Konferenz die Annahme der Interimsverfassung unter dem Titel "Transitional Period Charta"³. Diese Interimsverfassung, denn als solche darf man und muß man sie bezeichnen, enthält schon wichtige Elemente, die dann in der Verfassung vom Dezember 1994 aufgenommen und zum endgültigen neuen äthiopischen Verfassungsrecht erhoben wurden. Zu diesen zentralen Elementen gehört die föderative Ausgestaltung Äthiopiens, das Selbstbestimmungsrecht der äthiopischen Nationen und Nationalitäten⁴, das Bekenntnis zu Menschenrechten⁵, insbesondere zu den internationalen Menschenrechtsvereinbarungen, sowie zur rechtsstaatlichen Demokratie. Seit dem Inkrafttreten der "Transitional Period Charter" bis zur Annahme der neuen äthiopischen Vollverfassung vom

¹ Zum Entwurf der am 08.12.1994 angenommenen Verfassung haben sich im Vorstadium Brietzke (*Brietzke, Paul*, Ethiopia's "Lead in the Dark": "private" Federalism and Self-Determination in the New Constitution, in: *Transplants Innovation and Legal Tradition in the Horn of Africa*, Hrsg.: *E. Grande*, L'Harmattan, Turin 1995, S. 65 ff. und *Scholler, Heinrich*, Jural Postulates in the New Ethiopian Law: A New Approach to Law and legal Education in Ethiopia, in: *New Trends in Ethiopian Studies*, Vol. II, Hrsg. *Harold G. Marcus*, The Red Sea Press, Lawrenceville, NJ 1994; S. 998 ff. geäußert.

² Siehe hierzu insbesondere: *Andargachew Tiruneh*, The Ethiopian Revolution 1974-1987, Cambridge University Press, 1993.

³ The Transitional Period Charter vom 05.07.1991 wurde hinsichtlich der Bedeutung des *societal script* vom Verfasser untersucht.

⁴ Zum Problem des Selbstbestimmungsrechtes siehe v.a.: *Brietzke* (Anm. 1) passim. Gem. Art. 9 Abs. 1 und 2 der äthiopischen Verfassung müssen nicht nur die Gesetze aus der Mengistu-Zeit, sondern auch die zwischen 1991 und 1994 – also die vor dem 8. 12. 1994 erlassenen Gesetze auch die Übereinstimmung mit der Verfassung nachprüfbar sein. Ob das der Einzelrichter tun kann oder nur das Council of Constitutional Inquiry, soll später noch untersucht werden.

⁵ Die folgenden internationalen Menschenrechtsübereinkommen wurden von Äthiopien anerkannt: Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984) – Convention on the Rights of the Child (1989) – International Covenent on Civil and Political Rights (1966) – International Covenent on Economic, Social and Cultural Rights (1966); wobei die Verträge größten Teils nicht in der Negarite Gazette veröffentlicht wurden.

Dezember 1994 sind knapp viereinhalb Jahre vergangen, in welchen der äthiopische Gesetzgeber nicht untätig blieb. Die Gesetzgebungsakte dieser Periode sowie die Gesetze unter Mengistu bzw. auch jene unter dem PMAC⁶ und dem Kaiser müssen nunmehr an der neuen äthiopischen Verfassung gemessen werden, die als oberstes Recht (Supreme Law, Art. 9) gilt. Zur Vorbereitung der äthiopischen Verfassung wurde eine Kommission im Rahmen des äthiopischen Parlamentes eingesetzt, die "*Constitutional Commission*", die Experten anhörte. Auch die Öffentlichkeit nahm an dem Verfassungsdialog vor allem über die Presse Anteil. Der von der "*Constitutional Commission*" ausgearbeitete Entwurf wurde dann von der "*National Assembly*" diskutiert und mit Wirkung vom 8. Dezember 1994 in Kraft gesetzt.

Die neue äthiopische Verfassung, die im Mai 1995⁷ legitimiert wurde, enthält in ihren elf Abschnitten vier zentrale Bereiche, die für das Verfassungsrecht und die gesamte Rechtsordnung von Bedeutung sind: die allgemeinen Prinzipien, die Menschenrechte, die Vorschriften über die bundesstaatliche Ordnung und die Normen über die Unabhängigkeit der Rechtspflege. Es ist evident, daß alle vier Bereiche sich unmittelbar auswirken auf die bestehende Rechtsordnung. Prinzipien wie Gewaltenteilung, supravative Verfassung, Trennung von Staat und Religion haben genauso unmittelbare Bedeutung wie die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten in bezug auf das Zivilrecht, wie auch die Menschenrechte mit ihrer Regelung der Rechte der Inhaftierten oder Verurteilten. Auch die Vorschriften über die Unabhängigkeit der Rechtspflege wirken sich direkt auf die Stellung des Bürgers vor Gericht aus. Daneben bestehen selbstverständlich noch andere interessante Bestimmungen, die aber der Kürze halber hier nicht näher erörtert werden können, erwähnt sei nur die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit. Außer Betracht bleiben müssen auch die inzwischen als Übergangsverfassungen erlassenen Regionalverfassungen⁸.

II. Die allgemeinen Grundprinzipien der neuen äthiopischen Verfassung

Die äthiopische Verfassung kennt in der Präambel die Festlegung auf "*Jural Postulates*" und in den ersten beiden Abschnitten des Rechtstextes "*General Provisions*" (Allgemeine Vorschriften) und "*Fundamental Principles*" (Fundamentalprinzipien). Der Unterschied zwischen beiden ist nicht ganz eindeutig, obschon man sagen kann, daß die "*Fundamental*

⁶ PMAC = Provisional Military Administrative Council, eine Organisation, die bis zur Errichtung des Derg die Macht ausübt (s. Brock I und II, 1974).

⁷ Am 8. Mai 1995 fanden Wahlen zum Council of Peoples Representatives statt; s. auch: Ethiopian Herald 31.8.1994: Mass turn out for constituent assembly elections. By Aman Ayalew.

⁸ Die Regionalverfassung von Oromia (Region 4) ist am weitesten ausgearbeitet. Nach der Annahme der Zentralverfassung vom 8. Dez. 1994 müssen sich die Regionen endgültige Verfassungen geben.

Principles" (Art. 8-13) näher den Menschenrechten zuzuordnen sind, die dann im 3. Abschnitt normiert werden. Neben diesen beiden ersten Kapiteln enthält aber auch das Kapitel 4 noch Grundprinzipien der Verfassung, die sich auf die Struktur des Bundesstaates beziehen, die Gewaltenteilung festlegen und modifizieren und somit für die nächsten Abschnitte der Verfassung grundlegende Direktiven bzw. Normen sind.

Die Verfassung von 1994 ist die dritte Verfassungskodifikation seit 1931. In diesem Jahr erging die Verfassung Haile Selassies, die 1955 unter amerikanischem Einfluß revidiert wurde und als "*Revised Constitution*" 1955 bis zum Ende des Regimes von Haile Selassie I. fortgalt. Man kann auch die Proklamation Nr. 1 und 2 als Interimsverfassungsrecht unter dem PMAC ansehen, doch soll hierauf nicht näher Bezug genommen werden. Die zweite Verfassung war die des Mengistu-Regimes von 1987⁹, die aber nie wirkliche Geltung und Effizienz erlangte. Mengistu selbst hat ein Jahr vor seiner Abdankung (oder besser gesagt: seiner Flucht) im Mai 1991 bereits die Verfassung in wesentlichen Teilen aufgegeben. Sein Regime und der Übergang nach 1991 ist treffend von Adergachew Tiruneh beschrieben worden¹⁰. Seit Juli 1991 galt die "*Transistional Period Charter*", die bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung interimswise den neuen Staat regelte, der aus dem Sieg der TPLF¹¹ hervorgegangen war. Auch das im Artikel 39 in der Verfassung garantierte Sezessionsrecht als letzte Konsequenz des Rechtes auf *Self-Determination* befindet sich bereits in diesem verfassungsrechtlichen Dokument. Zur Vorbereitung der Entscheidung über die Verfassung von 1994 wurde vom äthiopischen Parlament die "*Constitutional Commission*" eingesetzt. Vor ihr haben verschiedene Experten gesprochen. Auch ich hatte mehrmals die Gelegenheit, mit der Kommission und vor allem ihrem Vorsitzenden Kefle Wodyo zu sprechen. Der Entwurf zeigte auch durch eine Alternativfassung vor allem zu den Artikeln 39 und 40, daß in der Kommission eine Meinungspluralität bestand, über die dann in der Öffentlichkeit, vor allem aber in der "*Constitutional Assembly*", noch heftig diskutiert wurde, ehe dann die endgültige Verfassung festgelegt und angenommen wurde. Die Methodik des Entwurfes und der Beratungen muß als selektiv bezeichnet werden. Es überwiegt eine Westorientierung¹², doch findet man auch mitteleuropäische Ideen und außerdem noch Reste marxistischer Verfassungsdoktrin und Verfassungsnormativität vor.

⁹ S. hierzu Scholler, Ethiopia – Peoples Democratic Republic of Ethiopia, in: *Constitutiones Africæ* 1988.

¹⁰ Andargachew Tiruneh, The Ethiopian Revolution 1974/1987, Transformation from an Aristocratic to a Totalitarian Autocracy, Cambridge 1993, reprint Cambridge 1995. Das Postskript dieses Werkes enthält auf S. 344 ff. eine Chronologie der weiteren Ereignisse von 1987 bis zum Zusammenbruch 1991. Es führt daher über den Zeitraum 1987 hinaus und schließt mit dem Zusammenbruch des Mengistu-Regimes.

¹¹ The Tigrai People's Liberation Front (die heutige EPRDF= Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front).

¹² Die Westorientierung wurde besonders auch durch die Person Kefle Wodyo, des Vorsitzenden der Constitutional Commission, deutlich; s. dazu Paul Britzke (Anm. 1, S. 65 ff.).

III. Die Grundprinzipien der neuen äthiopischen Verfassung und ihre Einwirkung auf die Rechtsordnung

Die Verfassung sieht im ersten und zweiten Abschnitt zwei verschiedene Kategorien von allgemeinen Bestimmungen vor: Die "*General Provisions*" und die "*Fundamental Principles*". Sie müssen im Zusammenhang mit der Präambel gesehen werden. Im fünften Abschnitt werden noch einmal allgemeine Prinzipien aufgestellt, die im Zusammenhang mit dem neu eingeführten föderativen Staatsaufbau stehen. Sie werden aber hier zusammen mit den Prinzipien des ersten und zweiten Abschnitts abgehandelt, da sie mit diesen im inneren Zusammenhang stehen.

Zu den "*General Provisions*" und den "*Fundamental Principles*" gehören insbesondere

- Rechtsstaatlichkeit (rule of law, Präambel)
- Ethnizität und Selbstbestimmung (so Präambel und Art. 39)
- Menschenwürde als Grundlage der Freiheits- und Menschenrechte
- Trennung von Staat und Religion und Religionsfreiheit (Art. 11 und Art. 27). Hierbei wird erkennbar, daß das Trennungsprinzip nicht identisch ist mit der Religionsfreiheit. Andererseits liegt auch keine absolute Trennung vor, denn Art. 34 Abs. 5 und 78 Abs. 5 der Verfassung sehen vor, daß eine religiöse Gerichtsbarkeit (neben der gewohnheitsrechtlichen) errichtet werden kann.
- Souveränität als Merkmal des Staates, wobei als Träger *Nations*, *Nationalities* und *Peoples* bezeichnet werden (Art. 1 und 8)¹³.
- *Supremacy* des Verfassungsrechtes über alle sonstigen Akte des Staates wie Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung. Hier muß auf die Verfassungsgerichtsbarkeit verwiesen werden, die eigentlich die logische Konsequenz der Regelung in Art. 9 sein müßte, die aber dennoch in ihrer Konsequenz erheblich reduziert wird.

Typisch äthiopische oder afrikanische Rechtselemente sind in den allgemeinen Prinzipien nicht zu finden, wenn man von der ethnischen Besonderheit absieht, daß die Souveränität zwischen Nationen, Nationalitäten und ethnischen Gruppen aufgeteilt wird.

Die Art. 45 bis 49 des 4. Abschnittes enthalten unter der Überschrift "*State Structure*" Grundprinzipien der Organisation von Zentralstaat und Gliedstaaten. Die neuen Länder

¹³ Article 1, Nomenclature of the State:

This Constitution establishes a democratic federal state structure. Reflecting this structure the Ethiopian state shall be known as *The Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

Article 8, Sovereignty of the People:

1. All sovereign power resides in the nations, nationalities, and peoples of Ethiopia.
2. This Constitution is an expression of their sovereignty.
3. They exercise, in accordance with this Constitution, their sovereignty through their elected representatives and through direct democratic participation.

(*Memberstates* oder *States* genannt), die in Art. 47 Abs. 1 aufgeführt sind, werden in Art. 46 Abs. 2 auf der Grundlage von Siedlungsformen, Identität, Sprache und "consent of the people" bestimmt. Es sind neun Staaten, die im politischen Leben auch Regionen genannt werden.

Die Hauptstadt von Tiger ist Mekelle, die Hauptstadt der Region Amhara ist Baharda am Tana-See, die Hauptstadt der Region 7 (Southern Region) ist Awasa. Nach Art. 49 Abs. 1 ist Addis Abeba, die Hauptstadt des Zentralstaates Äthiopien, mit Selbstverwaltung ausgestattet, so daß sie eine regionähnliche Stellung hat. Addis Abeba ist aber gleichzeitig unter dem Namen Finfinie die Hauptstadt der Region 4 Oromo gemäß der Landesverfassung dieser Region¹⁴. In Art. 47 Abs. 2 wird noch einmal an den Begriff der "*Nations, Nationalities and Peoples*" angeknüpft und statuiert, daß diese ethnischen Gruppierungen in den in Art. 47 Abs. 1 erwähnten Staaten das Recht auf eigene Staatlichkeit haben. Die Frage ist nicht ganz geklärt, ob dieses Recht nach Art. 47 Abs. 2 identisch ist mit dem Selbstbestimmungsrecht bis zur Sezession gemäß Art. 39. Der nächste Absatz (Abs. 3) legt dann die Voraussetzungen fest, unter welchen die Nations, Nationalities and Peoples ihr Recht auf Eigenstaatlichkeit verwirklichen können. Die Realisierung des Selbstbestimmungsrechtes der Nations, Nationalities and Peoples bis hin zur Sezession ist in Art. 39 Abs. 4 a) bis e) niedergelegt. In Art. 39 Abs. 5 folgt dann eine Definition für die Begriffe "*Nations, Nationalities and Peoples*"¹⁵.

IV. Menschenrechte in der neuen äthiopischen Verfassung¹⁶

Im 3. Kapitel, das die Art. 13 bis 44 der Verfassung umfaßt, sind die Menschenrechtsregelungen enthalten, die sich nach verschiedenen Gesichtspunkten hin klassifizieren lassen:

- a) Die Verfassung enthält klassische traditionelle Freiheits- und Gleichheitsrechte auf der einen Seite, z.B. Art. 16, 17 und 27 (das Recht auf Leben, Freiheit und Freiheit der Religion), aber auch moderne klassische Freiheitsrechte wie z.B. Art. 36 (das Recht des Kindes). Neben den klassischen Gleichheitsrechten wie Gleichheit der bürgerlichen Rechte (Art. 25) stehen sehr moderne Gleichheitsrechte wie Gleichheit für Männer und

¹⁴ Chap. 8, Art. 58 der Regionalverfassung von Oromo vom Jan. 1993 (vgl. Anm. 9).

¹⁵ Article 39, Rights of Nations, Nationalities, and Peoples:

5. A nation, nationality or people for the purpose of this Constitution, is a group of people who have or share a large measure of a common culture, or similar customs, mutual intelligibility of language, belief in a common or related identities, and who predominantly inhabit an identifiable, contiguous territory.

¹⁶ Siehe hierzu: *Aberra W. Meshesha*, "Democratic Constitution for Ethiopia", Virginia 1996, S. 126 ff.

Frauen, aber auch das Recht auf positive Diskriminierung (affirmative action) der bisher benachteiligten Frauen nach Art. 35 Abs. 3.

- b) Neben den liberalen Freiheits- und Gleichheitsrechten werden auch sogenannte demokratische Rechte gewährt, wozu die Meinungs- und Gedankenfreiheit nach Art. 29, die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit nach Art. 30, die Bewegungsfreiheit nach Art. 32, aber auch die Gleichheitsrechte nach Art. 34 und 35 gehören.
- c) Auch positive Grundrechte und solche der dritten Generation werden gewährleistet, so z.B. ökonomische, soziale und kulturelle Rechte nach Art. 41, das Recht auf Arbeit nach Art. 42, das Recht auf Entwicklung nach Art. 43 und das Recht auf Umwelt nach Art. 44.
- d) Eine wichtige Rolle spielen die justiziellen Grundrechte: Vorweg soll Art. 37 mit der Garantie des Zugangsrechtes zu den Gerichten (*right of access to justice*) erwähnt werden, das der Rechtsweggarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG entspricht. Die justiziellen Grundrechte des Angeklagten, des Untersuchungsgefangenen und des Verurteilten werden ausführlich in den Artikeln 17 bis 21 statuiert. Hinzu treten das Recht auf humane Behandlung (Art. 18) und die Regeln der Konvention gegen Folter, die von Äthiopien angenommen wurde und gemäß Art. 13 Abs. 2 anzuwenden ist¹⁷. Garantiert ist der *nulla poena sine lege*-Grundsatz in Art. 22 und das *ne bis in idem*-Prinzip in Art. 23. Eine besondere Rolle in der gegenwärtigen Situation in Äthiopien spielt Art. 28 mit der Überschrift "*Crimes against Humanity*". Der in Addis Abeba im Dezember 1994 eröffnete Kriegsverbrecher-Prozeß gegen Mengistu und ca. 1.300 seiner Gefolgsleute hat hier seinen Niederschlag gefunden¹⁸. Art. 28 Abs. 2 schränkt das Gnadenrecht des Präsidenten der Republik insofern ein, als in diesen Kriegsverbrecher-Prozessen die Todesstrafe nur in lebenslängliche Freiheitsstrafe umgewandelt werden darf.

In den allgemeinen Rechtsprinzipien wird die Würde oder das Würdeprinzip als Grundlage der Menschenrechte angesprochen. Darüber hinaus sagt Art. 9 Abs. 4 der Verfassung, daß die internationalen Menschenrechtspakte, denen Äthiopien beigetreten ist, Teil des "*Law of the Land*" sind, also Bundesstaatsrecht mit Rang unter der Verfassung. Ob eine dem deutschen Recht gemäß Art. 25 GG entsprechende Vorranglösung gewollt ist, bleibt offen. Dabei ist auf Art. 13 Abs. 2 der Verfassung hinzuweisen, wonach die internationalen Menschenrechtspakte und das internationale humanitäre Recht als Auslegungsmaßstab für die

¹⁷ Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984).

¹⁸ Article 9, Supremacy of the Constitution:

(4.) All international agreements ratified by Ethiopia are an integral part of the laws of the country.

nationalen Grundrechtsgarantien heranzuziehen sind¹⁹. Die Intention dieser Regelung ist klar: Es soll vermieden werden, daß zwischen der Interpretation des nationalen Menschenrechtskataloges und den internationalen Paktmenschenrechten eine Diskrepanz entsteht, die dann zu politischen Differenzen Anlaß geben könnte, seien es außenpolitische oder innenpolitische Spannungen und Vorwürfe.

Von besonderer Bedeutung sind die Garantien der Gleichheitsrechte in Art. 34 und 35 sowie im Rahmen der arbeitsrechtlichen und sozialrechtlichen Grundrechte. Die besondere Betonung der Gleichheit von Mann und Frau läßt es wohl nicht zu, auch im äthiopischen Recht, den Grundsatz von der Präponderanz der Freiheit über die Gleichheit zu betonen. Im Rahmen der Garantie der Gleichheit von Mann und Frau in Art. 35 wird auch die "affirmative action" eingeführt, wonach Frauen einen Anspruch auf Förderung zur Wiederherstellung ihrer gleichberechtigten Rolle in Staat und Gesellschaft haben. Es kann hier auf die Verfassung Südafrikas verwiesen werden (die Interimsverfassung), die jedenfalls eine Anerkennung der "affirmative action" in Art. 8 kennt.

Zurückkommend auf den Mangel einer Prädominanzregelung zugunsten der Freiheitsrechte wird man im Konfliktsfall zwischen Religionsfreiheit und Gleichberechtigung der Frau kein Übergewicht der religiösen Freiheit annehmen können. Allerdings dürfte die Durchsetzung solcher Rechte gegen die Familie oder den Clan schwierig sein²⁰.

Es ist leicht erkennbar, daß es der Gesetzgebung bedarf, um die modernen Freiheits- und Gleichheitsrechte zu realisieren. Dies ist in bezug auf die Meinungs- und Pressefreiheit geschehen. Auf die entsprechende Pressefreiheitsproklamation darf hingewiesen werden²¹. Allerdings beklagen die sich in Addis Abeba sehr rasch entwickelnden privaten Presseerzeugnisse immer wieder, daß es zuviel bürokratische Hindernisse gibt. Auf die Realisierungsprobleme des Vereinigungsfreiheitsrechtes hat Daniel Haile in einem interessanten Aufsatz hingewiesen. Auf der anderen Seite ist aber auch erkennbar, daß eine große Reihe dieser Grundrechte "Self Executive" ist, so daß es nicht einer Umsetzung durch Rechtsvorschriften bedarf. Hier können die Gerichte vielmehr selbst entgegenstehende Bestimmungen des bisher geltenden Rechtes für ungültig erklären, wobei allerdings die Schranken zu beachten sind, die in Art. 83 und 84 aufgestellt werden. Beim *Civil Code*, der ja selbst auch eine Reihe von Grund- und Menschenrechten in privatrechtlicher Einkleidung kennt, liegt sicher vorkonstitutionelles Recht vor, das von den Gerichten unmittelbar überprüft werden

¹⁹ Eine Präponderanz der Gleichheitsrechte über die Freiheitsrechte ist wegen der Formulierung in Art. 34 und 35 nicht anzunehmen.

²⁰ Zum Problem der religiösen Freiheit siehe *Ibrahim Idris* (Anm. 1).

²¹ Zur Pressefreiheit s. Proclamation No. 35 1993, sowie Ethiopian Herald 15.11.1994: Decisive state in democratization process – Assembly ratifies basic human rights chapters of constitution. By Ethiopian News Agency.

kann²². So sind bestimmte Regelungen des Familienrechtes nicht mehr vereinbar mit den Artikeln 34 und 35 der Verfassung²³. Insbesondere die Rechte der Eltern zur Verheiratung ihrer oft minderjährigen Kinder.

Auch die Schlechterstellung des nichtehelichen Kindes gegenüber den ehelichen Kindern durch den *Civil Code* dürfte durch das neue Verfassungsrecht, insbesondere Art. 36, außer Kraft gesetzt sein. Das äthiopische Gewohnheitsrecht kannte ja eine solche Schlechterstellung nicht, die im *Civil Code* darin bestand, daß das nichteheliche Kind nur dann gleiches Erbrecht mit dem ehelichen hatte, wenn die Vaterschaft schriftlich anerkannt war²⁴. In einem Lande mit sehr stark entwickelter Oralität kann eine solche Vorschrift nur sinnvoll für die großen Bevölkerungsgesellschaften sein, während sie auf dem Land ihren Zweck verfehlt. Auch im Namensrecht dürfte die Regelung des *Civil Code* durch die Gleichberechtigungsvorschriften, die sehr viel mehr der äthiopischen Tradition entsprechen, die Regelung des Gesetzes beseitigen, wonach das europäische Prinzip des Familiennamens eingeführt wurde. Im übrigen dürften hier nunmehr auch die Länder zuständig sein.

Von besonderem Interesse ist der Umstand, daß der nationale Menschenrechtskatalog sehr viel mehr Ähnlichkeit mit den Menschenrechten hat, die im internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert sind, als mit der *African Charter*²⁵. Es zeigt wiederum die stärkere Westorientierung und den Mangel an typisch afrikanischen Grundrechtsvorstellungen, wenn man nicht die Selbstbestimmung in Art. 39 und die Eigentumsgarantie in Art. 40 als Ausprägung sowohl sozialistischen als auch traditionellen Gedankengutes sieht.

V. Die äthiopischen Menschenrechte und die internationalen Menschenrechte nach dem *International Covenant on Civil and Political Rights* vom 16. Dezember 1966

Nachstehend soll in zwei Tabellen zum einen eine Klassifikation der Menschenrechtsgarantien in der neuen äthiopischen Verfassung und zum anderen eine Gegenüberstellung

²² Siehe z.B. die nachfolgende Regelung des Civil Code: Art 641 (residence), Art 635 (1) (husband head of family), Art. 637 (guidance of the husband); Art. 644 (husbands control over the wife's conduct and relations)

²³ Die Verfassung sieht die Rechtseinheit im Zivilrecht auf nationaler Ebene nur vor, soweit die wirtschaftliche Einheit dies verlangt.

²⁴ Für das Erbrecht ist keine eigene Vorschrift vorhanden, so daß es unter die Regelung des Zivilrechts in Art. 55 (6) fällt.

²⁵ Die *African Charter on Human and Peoples' Rights* ist abgedruckt im Jahrbuch für Afrikanisches Recht, Band II (1983), S. 243 ff.

der nationalen Menschenrechtsgarantien mit den internationalen versucht werden. Dabei sollen die Menschenrechte in englischer Sprache dargestellt werden, weil neben dem Amharischen das Englische als zweite offizielle Sprache gilt und andererseits der Einfluß der Garantien des *International Covenant on Civil and Political Rights* durch eine Gegenüberstellung in der englischen Sprache stärker in den Vordergrund tritt. In der ersten Tabelle wird eine Klassifikation nach individuellen Rechten (*Individual Rights*), demokratischen Rechten (*Democratic Rights*), kollektiven Rechten (*Collective Rights*) und sozialen Rechten und Programmsätzen (*Social Rights and Programs*) vorgenommen. Bei dieser Unterscheidung wird die Klassifikation zugrunde gelegt, die der äthiopischen Verfassung entnommen ist. Die kollektiven Rechte sind nur in Art. 39 und 40 garantiert, und auch die sozialen Rechte und Programme treten deutlich zurück.

In der zweiten Tabelle werden die nationalen Menschenrechtsgarantien mit den internationals verglichen, wodurch der starke Einfluß des *International Covenant on Civil and Political Rights* bei der Formulierung deutlich wird. Dieser Einfluß ist aber nicht nur auf die Formulierung beschränkt. Gemäß Art. 13 Abs. 2 der äthiopischen Verfassung sind die nationalen Menschenrechte in Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsgarantien auszulegen, denen Äthiopien völkerrechtlich beigetreten ist. Insofern führt die Verfassung von 1994 eine Vorschrift fort, die bereits in der *Transitional Period Charter* von 1991 enthalten war.

Individual Rights		Democratic Rights	Collective Rights	Social Rights and Programs
Freedom Rights	Equality Rights			
Right to Life, Liberty and the Security of the Person <i>Article 14</i>	Right to Equality of Citizens <i>Article 25</i>	Right of Thought, Opinion and Expression <i>Article 29</i>	Rights of Nations, Nationalities and Peoples <i>Article 39</i>	Economic, Social and Cultural Rights <i>Article 41</i>
Right to Life <i>Article 15</i>	Rights of Citizenship <i>Article 33</i>	Right of Assembly, Demonstration and Petition <i>Article 30</i>	Right to Property <i>Article 40</i>	International Agreements ensure the country's right to development <i>Article 43(3)</i>

Individual Rights		Democratic Rights	Collective Rights	Social Rights and Programs
Freedom Rights	Equality Rights			
Right to the Security of the Person <i>Article 16</i>	Marital, Personal and Family Rights <i>Article 34</i>	Freedom of Movement <i>Article 32</i>	—	Aim of development policies shall be to enhance capacity of citizens for development <i>Article 43(4)</i>
Right to Liberty <i>Article 17</i>	Rights of Women <i>Article 35</i>	Rights of Women <i>Article 35</i>	—	—
Right to Humane Treatment <i>Article 18</i>	Rights of Labour <i>Article 42(1)</i> Rights of Women Workers <i>Article 42(1)(d)</i>	Right to Vote and to be Elected <i>Article 38</i>	—	—

Topic	Article of the Ethiopian Constitution	Article of the International Covenant on Civil and Political Rights
Rights of Nations, Nationalities, and Peoples	Article 39	Article 1 (1)
The Right to Property	Article 40	Article 1(2)
Economic, Social, and Cultural Rights	Article 41	Article 1(2)
Rights of Women	Article 35	Article 3
Emergency Proclamation	Article 93	Article 4 (1)

Topic	Article of the Ethiopian Constitution	Article of the International Covenant on Civil and Political Rights
Right to Life, Liberty, and the Security of the Person	Article 14	Article 6 (1)
Right to Life	Article 15	Article 6 (1)
Prohibition of Retroactive Criminal Law	Article 22	Article 6 (2)
Crimes Against Humanity	Article 28	Article 6 (2)
Right to Humane Treatment	Article 18	Article 7
Right to the Security of the Person	Article 16	Article 7
Right to Liberty	Article 17	Article 8 (1)
Rights of Labour	Article 42	Article 8 (3a)
Right to the Security of the Person	Article 16	Article 9 (1)
Right to Liberty	Article 17	Article 9 (1)
Rights of Persons Arrested	Article 19	Article 9 (2)
Rights of Persons Arrested	Article 19	Article 9 (3)
Rights of Persons Arrested	Article 19	Article 9 (4)
Rights of Persons Arrested	Article 19	Article 9 (5)
The Rights of Persons Detained	Article 21	Article 9 (5)
The Rights of Persons Detained	Article 21	Article 10 (1)
Rights of Persons Accused	Article 20	Article 10 (2)
The Rights of Persons Detained	Article 21	Article 10 (3)
Freedom of Movement	Article 32	Article 12 (1-3)
Right of Access to Justice	Article 37	Article 14 (1)
Rights of Persons Arrested	Article 19	Article 14 (2)
Rights of Persons Accused	Article 20	Article 14 (2)
Rights of Persons Arrested	Article 19	Article 14 (4)
Rights of Persons Accused	Article 20	Article 14 (4)
Prohibition of Retroactive Criminal law	Article 22	Article 15 (1)
Human and Democratic Rights	Article 10	Article 16

Topic	Article of the Ethiopian Constitution	Article of the International Covenant on Civil and Political Rights
Right to Privacy	Article 26	Article 17
Right to Honor and Reputation	Article 24	Article 17
Right to Freedom of Religion, Belief and Opinion	Article 27	Article 18
Right of Thought, Opinion and Expression	Article 29	Article 19
Right of Thought, Opinion and Expression	Article 29	Article 20
The Right of Assembly, Demonstration and Petition	Article 30	Article 21
Freedom of Association	Article 31	Article 22
Marital, Personal and Family Rights	Article 34	Article 23 (1&2)
Marital, Personal and Family Rights	Article 34	Article 23 (3)
Rights of Women	Article 35	Article 23 (3)
Rights of Children	Article 36	Article 24
Rights of Children	Article 36	Article 25
Right to Equality of Citizens	Article 25	Article 26
Rights of Nations, Nationalities, and Peoples	Article 39	Article 27
Economic, Social and Cultural Rights	Article 41	Article 27

VI. Die Menschenrechte als Minderheitenschutz

Die Interimsverfassung enthält folgende Bestimmungen in dem Menschenrechtskatalog:

1. Minderheitenschutz
 - Allgemeinheit und Gleichheit des Staatsbürgerrechtes bei Abstammung von einem oder beiden Elternteilen mit äthiopischer Staatsbürgerschaft (Art. 6 Abs. 1).
 - Beachtung der Menschenrechte und "Democratic Rights of Peoples" (Art. 10 Abs. 2); (RSA (= Republic of South Africa) Art. 6 u. Art. 8; OAU Art. 2 u. Art. 3).

2. Informationsrecht im Falle der Verhaftung in der eigenen Sprache, Art. 19 Abs. 1 und Abs. 2.
- Recht auf einen Verteidiger, der die eigene Sprache spricht, Art. 20 Abs. 7; (RSA Art. 25; OAU Art. 7).
3. Gleiche Behandlung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder soziale Herkunft, Vermögen, Geburt oder Status (Art. 25); (RSA Art. 8; OAU Art. 2).
4. Freiheit des Glaubens und der Religion, auch für religiöse Minoritäten, also ohne Einschränkung (Art. 27); (RSA Art. 14; OAU Art. 8 u. Art. 2). Gleichheit der Freiheit zur Eheschließung ohne Rücksicht auf Rasse, Nationalität oder Religion.
5. Gleichheit der Frauen (RSA Art. 8 Abs. 2; OAU Art 2 u. Art. 18).

Dieser Artikel (RSA Art. 8 Abs. 2) soll hier in vollem Wortlaut wiedergegeben werden, weil er in seinem dritten Abschnitt die sogenannte "*affirmative action*" rechtfertigt, worunter man nach US-Recht die Bevorzugung einer bisher behinderten Gruppe versteht:

"(a) This section shall not preclude measures designed to achieve the adequate protection and advancement of persons or groups or categories of persons disadvantaged by unfair discrimination, in order to enable their full and equal enjoyment of all rights and freedoms."

VII. Das Recht auf Selbstbestimmung

Die äthiopische Verfassung ist sich durchaus bewußt, daß der Grundrechtsschutz Individualschutz ist und daß daneben aber kollektive Rechte für Minderheiten geschützt werden müssen. Die starke Betonung der Begriffe *Nations*, *Nationalities* und *Peoples* in verschiedenen Teilen der Verfassung (so zum Beispiel Präambel 3. Absatz und vor allem Art. 39 mit der Überschrift: *The Right of Nations, Nationalities and Peoples*) zeigen neben dem bewußten föderativen Aufbau und der Garantie des Rechtes jeder Nationalität auf eigenen Staat, daß man sich des Schutzes von Minderheiten bewußt ist. Minderheiten werden als *Nationalities* gleichberechtigt zusammen mit den *Peoples* neben die *Nations* gestellt, was natürlich zu sehr schwierigen Abgrenzungsproblemen führt. Siehe zum Beispiel die verschiedene Formulierung im Entwurf der Verfassung in Art. 40 Nr. 3 im Gegensatz zur endgültigen Fassung, wo ursprünglich das Recht an Grund und Boden als Recht der *Nations*, *Nationalities* und *Peoples* bezeichnet wurde, während es später als Recht des Staates und des Volkes (*State and People*) bezeichnet wird.

In Südafrika ist, wie bereits oben erwähnt, durch Art. 8 der Interimverfassung ein Grundrecht auf positive Diskriminierung (*affirmative action*) eingeführt worden. Sie ist allerdings z.Zt.

Angriffen ausgesetzt, da behauptet wird, daß sie zu einer Schwächung der Verwaltung, insbes. der Polizei geführt hat. Der Sinn der "positiven Diskriminierung" kann auch im Minderheitenschutz liegen, doch hat er in Südafrika als einer bisher als "*divided society*" betrachteten sozialen Größe die Funktion der Überwindung der Apartheid.

Der Minderheitenschutz als Sprachenschutz, als kultureller Schutz oder als politischer Schutz wird in verschiedenen Normen und Einrichtungen ausgedrückt. Dazu gehört

- die Garantie der Gleichheit aller Sprachen neben der amharischen Arbeitssprache (Art. 5 Nr. 2).
- Das Recht jeder Nationalität auf eigene Staatlichkeit wird garantiert. Die Southern Region (Region Nr. 7) umfaßt eine Vielzahl von Stämmen (Peoples), die das Recht auf die eigene Staatlichkeit nach Art. 47 Nr. 2 haben. Grenzstreitigkeiten und Grenzprobleme sollen nach Art. 48 von den Vertragsstaaten durch Vertrag geregelt werden. Wird ein solcher Vertrag nicht erreicht, dann entscheidet das Bundesparlament. Die Gleichheit der Rechte der verschiedenen Staaten wird ebenfalls in diesem Abschnitt garantiert.

In Südafrika ist der Sprachenschutz in Art. 3 Abs. 3 bis Abs. 6 der Interimsverfassung ausführlich garantiert. Dem Sprachenschutz kommt eine große Bedeutung für die Entspannung zwischen den verschiedenen, oft auch verfeindeten Bevölkerungsgruppen zu. Allerdings ist in Südafrika wie in Äthiopien – das gilt auch für andere afrikanische Staaten – zu beobachten, daß sich zunehmend politische Parteien nach sprachlich-ethnischen Gesichtspunkten bilden. In Südafrika ist dies bei der "Freedom Party" der "Afrikaner" und der "Inkarta Partei" der Zulus deutlich zu sehen. Demgegenüber sind "ANC" und "NP" nicht ethnisch und sprachlich orientiert. In Äthiopien gilt die sprachliche Orientierung für Tigre und Oromo, aber auch bereits für die "All-Amhara-Party"

- Wahlrecht (RSA Art. 21)
Das Wahlrecht wird garantiert ohne Rücksicht auf Rasse, Farbe und Nationalität, Volkszugehörigkeit, Geschlecht, Sprache und Religion oder politischer oder sonstiger Ausrichtung.
- Das Recht auf Selbstbestimmung für Nationen, Nationalitäten und *Peoples* (Stämme) (Art. 39)
Die Verfassung sieht auch ein Verfahren zur Realisierung dieses Selbstbestimmungsrechts vor, wenn es flagrant und auf dauerhafte Weise verletzt werden sollte. Hierzu lag übrigens ein Alternativ-Entwurf vor (vgl. dazu RSA Art. 31 u. Art. 32; OAU Art. 20, Art. 21, Art. 22 u. Art. 23).
- Gleiche Behandlung in arbeitsrechtlicher Hinsicht für Frauen am Arbeitsplatz auch hinsichtlich der Bezahlung (Art. 43 Abs. 1 d sowie Abs. 2).
- Recht auf Schutz für Alte und Behinderte (RSA Art. 8 Abs. 2).

VIII. Schlußbemerkung

Die äthiopische Verfassung von 1994 zeigt eine Fülle völlig neuer Ansatzpunkte, wenn man sie mit anderen verfassungsrechtlichen Versuchen in Afrika vergleicht. Die Demokratisierungswelle, die Anfang der 90er Jahre eingesetzt hat, ist auch gleichzeitig mit einer Dezentralisierungswelle verbunden. Nur wenige Länder sind so weit gegangen wie Äthiopien. So haben z.B. Südafrika und Namibia die Dezentralisierung bei weitem nicht so weit vorangetrieben. Ob die Dezentralisierung in Äthiopien zu einer Destabilisierung führt, hängt sehr davon ab, wie die Kräfte zu beurteilen sind, die eine vertikale Konzentration der politischen Macht herbeiführen. Dies ist zum einen die EPRDF, die als eine Sammlungsbewegung der oppositionellen politischen Parteien gegründet wurde. Sie sollte auch den durch den Bürgerkrieg entstandenen politischen und ethnischen Spannungszustand beseitigen. Allerdings haben bei den letzten Wahlen die oppositionellen Parteien zum Wahlboykott aufgerufen. Eine echte Opposition ist daher im *Council of People's Representatives* nicht zu finden. Die deutliche Belebung an der Peripherie des neuen Bundesstaates und der erkennbare wirtschaftliche Aufschwung sowie die kulturelle Belebung durch die Zulassung der Landessprachen spricht für den Erfolg der neuen verfassungsrechtlichen Lösung. Allerdings sind die Konflikte im Ogaden und in Oromia nicht überwunden. Auch spielt der Fundamentalismus, der vom Sudan ausstrahlt, eine wachsende problematische Rolle. Die Trennung von Eritrea andererseits ist ohne politische Komplikationen gelungen, wenn auch die traditionellen Herrschaftsschichten in der Region 3 (Amhara) und in Addis Abeba ganz beachtliche Schwierigkeiten der Anpassung an die neue Lage haben. Ob Art. 39 mit der Anerkennung des Sezessionsrechtes und Art. 40 mit dem Ausschluß des Eigentums an Grund und Boden auch weiterhin die Sprengkraft haben werden, die sie bei der Verfassungsberatung hatten, bleibt abzuwarten. Es ist aber anzunehmen, daß hinsichtlich beider Probleme eine Beruhigung eintreten wird. Insofern zeigt sich Äthiopien mit der neuen Verfassung auf gutem Wege.

Im Rahmen der Gerichtsbarkeit ist auch noch zu erwähnen, daß die Verfassung sowohl für das islamische Recht, als auch für traditionelle Rechte (*Religious Law – Cultural Law*) die Beibehaltung oder die Errichtung eigener Gerichtszüge sich vorbehält, so daß ein juristischer Pluralismus in bezug auf das Personen-, Familien- und Erbrecht anerkannt wird. Sondergerichte und *ad hoc*-Gerichte werden von der Verfassung verboten, die aus den *Kebelle*-Gerichten hervorgegangenen *Social Courts* werden nicht erwähnt, bestehen aber in der Rechtswirklichkeit und haben eine besondere Bedeutung erlangt.

Die neue äthiopische Verfassung zeigt somit mehrere bedeutende Charakteristika: Einen sehr umfangreichen ausgebauten Grundrechtskatalog, der bei den kollektiven Grundrechten sogar die Sezession anerkennt. Darüber hinaus ist der Föderalismus als exekutiver Föderalismus sehr ausgeprägt, auch wenn sich in der Rechtswirklichkeit seit der Übergangsverfassung stärkere zentralistische Tendenzen gezeigt haben. Immerhin bestehen in den neun

Regionen oder Kantonen nicht nur eigene Parlamente, sondern auch regionale Verfassungen, die zwar ursprünglich nach einem Modell gearbeitet wurden, inzwischen aber Besonderheiten aufweisen. Und schließlich ist zu erwähnen, daß die Gerichtsbarkeit sehr deutlich ausgeprägte Züge trägt und daß auch eine Verfassungsgerichtsbarkeit errichtet wurde, die sowohl Richtervorlage als auch eine Verfassungsbeschwerde der am Prozeß beteiligten Parteien kennt. Erste empirische Beobachtungen zeigen, daß die Äthiopier vor Gericht beginnen, sich auf ihre Grundrechte bewußt und nachdrücklich zu berufen.

The New Ethiopian Constitution and the Protection of Human Rights

By *Heinrich Scholler*

The new Ethiopian constitution of 1994 is not a direct result of the fall of the Mengistu regime. Some elements of the present constitution, such as the federal structure, the right to self determination of the ethiopian nations and nationalities and the guarantee of human rights, have already been part of the Transitional Period Charter, an interim constitution accepted on the London Conference in 1991. The charter followed the constitution of 1931, which had been revised in 1955 by Haile Selassie, and the Mengistu-constitution of 1987. Characteristic elements of the new constitution are the fundamental principles – especially the rule of law, ethnicity and self-determination, and human dignity as a foundation for freedoms and human rights – and a bill of rights guaranteeing traditional civil rights. The article compares the catalogue of rights guaranteed in the 1994 constitution with the rights enshrined in the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966. It can be seen that there are greater similarities between the Constitution and the Covenant as compared to the African Charter on Human and Peoples' Rights. Unique about the 1994 constitution is the special attention given to the protection of the language, culture and autonomy of minorities. The article provides both a broad overview over the provisions of the constitution and the most important aspects contained in it.

Ethnicity and Power in Northern Cameroon

By *Ibrahim Mouiche*

Social and religious cleavages in Northern Cameroon are major factors for ethnic conflicts in this region with regard to the accumulation of power. Traditionally, Cameroon – which comprises 234 ethnic groups – is divided into a "Moslem North" and a "Christian and Animist South". This idea was cultivated by the regime of President Ahidjo, a Peul himself, and is widespread in the minds of Cameronians. For Ahidjo, the North which he originated from constituted a political base held together by the "islam way of life". The article argues that this was and is illusionary, since Northern Cameroon is multi-ethnic and the non-Moslems, commonly called "Kirdis" (pagans), make up for over two thirds of the population despite their being subject to moslem hegemony represented by the ethnic group of the Peul.

When President Paul Biya, a man of the South, came to power in 1982, his position was more and more questioned by a pro-Ahidjo moslem domination which he consequently undertook to dismantle with the help of the emancipated Kirdi. And since the restauration