

DIE ÄTHIOPISCHE VERFASSUNG (REVISED CONSTITUTION) VON 1955

Ein Beitrag zur verfassungsgeschichtlichen Entwicklung in Äthiopien

Von KLAUS M. VON KEUSSLER

Am 4. November 1971 wird die derzeitige Verfassung Äthiopiens, die Revised Constitution of Ethiopia (1955)¹, 16 Jahre alt. Sie hat 1955 — am 25. Jahrestag der Kaiserkrönung Haile Selassies I. — die in der Geschichte Äthiopiens erste geschriebene Verfassung, die Constitution of Ethiopia (1931)², abgelöst. Die Frage, ob damit eine neue Phase in dem Land, das auch heute noch zu den unterentwickeltesten Afrikas gehört, eingeleitet wurde, wird unterschiedlich beantwortet: manche halten das Jahr 1955 für ein bedeutsames Datum, da es mit der Schaffung eines vom Volke zu wählenden Abgeordnetenhauses den sichtbaren Beginn einer, wenn auch nur langsam und allmählichen Hinwendung zu moderneren Ideen und Praktiken signalisiert habe. Andere sehen demgegenüber auch in der Verfassungsurkunde von 1955 nichts anderes als ein Instrument, mit dem die uneingeschränkte Macht des äthiopischen Kaisers zementiert und die weitere Beibehaltung fortschrittshemmender Feudalstrukturen ermöglicht werden sollte. Der folgende Beitrag, der auch auf die Verfassungsgebung von 1931 eingeht, versucht die Gründe aufzuhellen, die für den Erlass der Revised Constitution maßgebend gewesen sind, und gibt eine Darstellung der wichtigsten Neuerungen, die 1955 eingeführt wurden.

Der Hintergrund der Verfassung von 1931

Die Umstände und Bedingungen, unter denen in Äthiopien die Verfassungen von 1931 und 1955 zustandegekommen sind, waren grundverschieden.

1. Die Zeit vor der Verfassungsgebung vor 1931 war gekennzeichnet durch die heftigen Machtkämpfe nach dem Tode Kaiser Menelik II. (1889—1911); das ungelöste Nachfolgeproblem hatte eine schwerwiegende Krise heraufbeschworen, an der das Reich zu zerbrechen drohte. In den nachfolgenden Jahren konnte sich jedoch der gegenwärtige Kaiser — der damalige Ras Tafari — mit Unterstützung der alliierten Mächte des ersten Weltkrieges als der „starke Mann“ in Äthiopien behaupten. Unter seiner Führung kam es 1916 zu einer Erhebung der Rase (Prinzen) gegen den zum Kaiser ernannten Enkel Meneliks II., L. Yasu, die zu dessen Absetzung und zur Übertragung der Regentschaft an Ras Tafari führte. Nunmehr begann ein Prozeß der schrittweisen Einschränkung und Beseitigung von Rechten, welche in der Vergangenheit die autonomen und halbautonomen Provinzpotentaten für sich in Anspruch genommen hatten. Das bedeutete gleichzeitig den verstärkten Kampf für eine Zentralisierung der Macht zugunsten der Krone. Zwar stellten einige Große des Reiches mit ihren Ambitionen immer noch eine Gefahr für den Regenten Tafari dar, doch war dessen Position alsbald so weit gefestigt, daß er

¹ Abgedruckt in Margery Perham, *The Government of Ethiopia*, 2nd ed., 1969, Appendix C, pp. 433—462.
² Abgedruckt in M. Perham, a. a. O., Appendix C, pp. 426—432.

1930 als Haile Selassie I. zum Kaiser gekrönt werden konnte. Auf dem Höhepunkt dieser Entwicklung erfolgte am 16. Juli 1931 die Verkündung der ersten Verfassung Äthiopiens, der Constitution of 1931.

2. Die in der Präambel („Decree“) zu dieser Verfassung sowie in späteren Ansprachen Haile Selassies³ aufgestellte Behauptung, der Kaiser habe sie „unasked and of Our own free will“ gegeben, ist historisch nicht widerlegbar: In der Tat hat es weder einen Ruf des Volkes nach Erlaß einer geschriebenen Verfassung gegeben noch wurde eine solche von einer fortschrittlichen Oberschicht gefordert.

Der großen Masse des Volkes mangelte es an politischer Mündigkeit, die es instand gesetzt hätte, eigene Wünsche und Vorstellungen zu artikulieren. Politische Parteien oder andere emanzipierte Gruppierungen gab es nicht. Überhaupt war der Begriff „Verfassung“ und das, was an Gehalt damit verbunden war, den seit Jahrhunderten an ungeschriebene Normen gewöhnten Bevölkerungsschichten unbekannt. Die in seiner Thronrede⁴ zum Ausdruck gebrachte Auffassung des Kaisers, das Volk sei politisch reif für eine Verfassung, stimmte mit der Wirklichkeit nicht überein; wäre das Volk wirklich politisch reif gewesen, hätte es seine Grundrechte selbst gefordert. Außerdem bezeugte die zivilisatorische Rückständigkeit der Massen das Gegenteil. Das Volk wurde schließlich auch nicht gefragt, ob es der Verfassung zustimme oder sie ablehne.

3. Ebenso verlangte die traditionsbewußte Nobilität Äthiopiens nicht nach einem obersten Gesetz, das Rechte und Pflichten von Kaiser, Staat und Untertanen regelte — aus anderen, aber einleuchtenden Gründen:

Haile Selassie hatte schon in den Jahren vor 1931 als Führer der „Reformisten“ eindeutig den Abbau von Sonderbefugnissen der Provinzatrapen angestrebt. Mußte nicht eine von ihm gegebene Verfassung noch einschneidendere Eingriffe in die bestehenden Vorrechte mit sich bringen? In der Tat ließ denn auch die Constitution of 1931, deren deutlich erkennbares Vorbild die Kaiserlich-Japanische Meiji-Verfassung von 1889 war⁵, für eine weitere Vormachtstellung der Provinzherrischer — wenigstens theoretisch — keinen Raum. Dem Kaiser wurde gemäß Artikel 6 der Verfassung die alleinige und uneingeschränkte Gewalt über die Zentral- und Provinzexekutive verliehen.

Der Entwurf zu dieser Verfassung — erstellt von dem damaligen Finanzminister, dem auslandserfahrenen Taklar Hawariyat — war immerhin der Nobilität zur Diskussion unterbreitet worden — in der offenkundigen Absicht, der Verfassung eine breitere Basis durch tatsächliche oder vermeintliche Zustimmungserklärungen zu verschaffen. Allein die Betroffenen waren nicht in der Lage, auf Änderung jener Teile im Entwurf zu dringen, die zur Beseitigung ihrer Rechte führten.

4. Die aus Anlaß der Verfassungsverkündung gehaltenen Reden des Kaisers offenbaren — vor dem geschilderten Hintergrund — die Gründe für die Verfassungsgebung:

3 Z. B. Rede vom 14. 4. 1961, *Ethiopia Observer*, Vol. V, No. 2, 1961.

4 Speech of His Majesty the Emperor Haile Selassie I, *Ethiopia Observer*, Vol. V, No. 4, 1931.

5 Zur Meiji-Verfassung s. Hall and Beardsley, *Twelve Doors to Japan*, 1965, S. 463 ff.

Haile Selassie mußte einerseits den Erfolg seiner politischen Anstrengungen — Konzentrierung aller Macht in einer Hand — in einer Urkunde mit Verfassungsrang manifestieren. Es mußten insbesondere die Provinzherrscher in verbindlicher Weise der Krone unterstellt werden. Der absolute Herrschaftsanspruch der äthiopischen Kaiser war in der Vergangenheit zwar — theoretisch — ernstlich nie bestritten; praktisch aber waren die Rase in den Provinzen stets bestrebt, den kaiserlichen Einfluß auf ein Mindestmaß zurückzudrängen. Da es eine zentrale Verwaltung, eine nationale Armee, ein einheitliches Steuersystem und überhaupt eine kodifizierte Gesetzgebung nicht gab, herrschten die Rase ihrerseits autokratisch wie Könige. Um künftige Diadochenkämpfe zu verhindern und Usurpatoren vom Thron fernzuhalten, mußte Haile Selassie daran gelegen sein, daß der Thron auf alle Zeiten seiner Dynastie verblieb. Zum anderen hatte Haile Selassie den Wunsch, sich mit einem sichtbaren Akt vor allem und in erster Linie gegenüber dem Ausland als reformfreudiger Herrscher einzuführen und darzustellen. Da eine Verfassung im allgemeinen als Ausdruck politischen Fortschritts im Entwicklungsprozeß und als Grundlage für Stabilität und Legalität angesehen wird, bedurfte sein Staat einer solchen Urkunde. Schließlich sollte auch die Verfassung — nach den Worten des Kaisers orientierte sie sich an “the principles of other civilized peoples”⁶ — seinen Staat und sein Volk befähigen, “to obtain a high place in history”⁷.

Die Revised Constitution of Ethiopia (1955)

Während somit die Verfassung von 1931 ohne jeden Druck, d. h. auf die alleinige — wenn auch keineswegs uneigennützige — Initiative Haile Selassies geschaffen wurde⁸, sind auf den Erlaß der Revised Constitution of Ethiopia entscheidend die Ereignisse in und um Eritrea und die damit einhergehende Kritik an der bisherigen Verfassung von Einfluß gewesen.

a) ERITREA

Eritrea, seit 1890 italienische Kolonie, kam im 2. Weltkrieg zunächst unter britische Militärverwaltung und wurde 1947, nachdem Italien auf seine Kolonien, insbesondere Eritrea, verzichtet hatte, einer Viermächtekommision (Frankreich, UdSSR, Großbritannien, USA) unterstellt. Da eine Einigung über den zukünftigen Status Eritreas nicht erzielt werden konnte, wurde die Angelegenheit den Vereinten Nationen überantwortet, die durch Beschuß vom 2. 12. 1950 eine Föderation mit Äthiopien empfahlen⁹. Aufgrund dieses Beschlusses (Federal Act) sollte Eritrea „an autonomous Unit with Ethiopia under the sovereignty of the Ethiopian Crown“ bilden. Legislative, exekutive und judikative Rechte wurden Eritrea in den domestic affairs zugebilligt, während in den Angelegenheiten der Verteidigung, der Außenpolitik und der Staatsfinanzen die äthiopische Krone die Politik bestimmten sollte. Die Vereinten Nationen forderten ferner die Bildung einer

⁶ Speech of His Majesty the Emperor Haile Selassie I, Ethiopia Observer, Vol. V, No. 4, 1931.

⁷ S. Präambel („Decree“) zur Constitution of 1931.

⁸ So auch C. Clapham, Haile Selassie's Government, New York, 1969, p. 34; W. E. H. Howard, Public Administration in Ethiopia, Groningen, 1956, p. 89.

⁹ Abgedruckt als Annex I zum Final Report of the United Nations Commissioner in Eritrea, General Assembly UN, Official Records: 7th Sess., Suppl. No. 15 (A/2188), New York 1952.

vom Volk gewählter Verfassungssgebenden Nationalversammlung. Der Bolivianer Matienzo wurde zum UN-Commissioner für Eritrea bestellt und beauftragt, eine Verfassung „based on the principles of democratic government“ zu entwerfen. Im März 1952 wurde die eritreische Nationalversammlung aufgrund eines von der Britischen Militärverwaltung geschaffenen gemischten Wahlsystems gewählt. Sie beriet sodann unter Assistenz des UN-Commissioners den Verfassungsentwurf Matienzos und verabschiedete ihn am 10. Juli 1952. Nach förmlicher Zustimmung durch die UN wurde die Verfassung im August von Haile Selassie ratifiziert. Die Ratifizierung der Föderation erfolgte am 11. September 1952¹⁰.

Die eritreische Verfassung¹¹ hatte alle Merkmale einer modernen Verfassung westlicher Prägung. Sie sah zwei Hauptorgane vor: Die Nationalversammlung und den Chief Executive. Die Abgeordneten der Nationalversammlung waren gemäß Artikel 39 vom Volk für vier Jahre teils in direkter, teils in indirekter Wahl zu wählen. Die Wahl war geheim. Wahlberechtigt waren die mindestens 21jährigen Männer, soweit sie ein Jahr im Wahlkreis seßhaft waren; Frauen hatten kein Wahlrecht. Wählbar war jeder mindestens 30jährige Mann. Nach dem Grundsatz der Inkompatibilität durfte der Kandidat allerdings nicht Regierungsbeamter sein — eine gerade damals für Eritrea wichtige Bestimmung, mit der die personell neu besetzte Verwaltung vor politischen Beeinflussungen bewahrt werden sollte.

Entsprechend westlichen Verfassungsgrundsätzen hatte die Nationalversammlung das Recht, sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben sowie den Präsidenten aus ihrer Mitte zu wählen. Die Nationalversammlung verkörperte die oberste legislative Autorität. Das Gesetzesinitiativrecht lag bei den einzelnen Abgeordneten und beim Chief Executive. Besonders wichtig war das der Nationalversammlung zustehende Recht, den vom Chief Executive vorgelegten Haushaltsplan zu prüfen, zu verabschieden und seine Durchführung zu kontrollieren. Neben diesen legislativen Funktionen oblag der Nationalversammlung die Kontrolle der Verwaltung. Der Chief Executive, der von der Nationalversammlung mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden mußte, hatte seine Politik auf Aufforderung von mindestens zehn Abgeordneten im Parlament öffentlich zu vertreten. Die Nationalversammlung konnte allerdings den Chief Executive nicht stürzen; er war dem Parlament nicht verantwortlich. Dies macht deutlich, daß es sich in Eritrea nicht um ein parlamentarisches System im klassischen Sinne gehandelt hat. Man hat es wegen der starken Stellung des Chief Executive mit Recht als „semi-presidential“ System bezeichnet¹².

Die Verfassung Eritreas erhielt auch einen Grundrechte-Teil u. a. mit Bestimmungen über die Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 23), Recht auf Freizügigkeit (Artikel 25), Gewissen- und Religionsfreiheit (Art. 26—29), Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 30), Recht auf Bildung (Art. 31), Koalitionsfreiheit (Art. 32) und Recht auf Arbeit (Art. 33).

Die eritreische Verfassung war alles in allem ein liberales und an demokratischen Grundsätzen ausgerichtetes Dokument, das dem Volk nicht oktroyiert, sondern mit der Zustimmung seiner Vertreter in Kraft gesetzt worden war. Daß die in ihm niedergelegten Prinzipien letztlich nicht verwirklicht werden konnten, lag

10 S. Proclamation No. 124 of 1952, Negarit Gazeta 11. 9. 1952.

11 Constitution of Eritrea, abgedruckt im Final Report a. a. O. S. 79—89.

12 Sir Duncan Cumming, The UN-Disposal of Eritrea, African Affairs-Journal of the Royal African Society, Vol. 52, p. 132.

nicht nur an den damaligen politischen und sozio-ökonomischen Verhältnissen in Eritrea, sondern hatte auch seinen Grund darin, daß Eritrea dem ständigen Druck der Zentralregierung in Addis Abeba auf die Dauer nicht standhalten konnte. Immerhin war hier eine Urkunde geschaffen worden, die in deutlichem Gegensatz zur Verfassungsurkunde des Föderationspartners Äthiopien stand.

b) Die Constitution of Ethiopia (1931)

In der äthiopischen Verfassung von 1931 gab es eine echte Volksvertretung, die Einfluß auf die Geschicke des Reiches hätte nehmen können, nicht. Zwar waren — nach britischem Vorbild — zwei Kammern, der Senat und die Chamber of Deputies, eingeführt worden¹³. Deren Mitglieder waren jedoch weder gewählt noch überhaupt repräsentativ. Die Mitglieder des Senats waren, soweit sie bereits dem Reich als Prinzen, Minister, Richter oder Militärs gedient hatten, aus der Mitte der Nobilität und der Provinzführer vom Kaiser persönlich zu ernennen (Art. 31). Der erste Senat bestand aus 28 Mitgliedern. Dagegen wurden die Mitglieder der Chamber of Deputies, und zwar „until the people are in a position to elect them themselves“, von den Adligen und Provinzherrschern bestimmt und ernannt. Sie allein bestimmten, wer Mitglied werden konnte. Das Volk selbst besaß keine Möglichkeit der Beeinflussung der Zusammensetzung der Kammern, zumal dem Kaiser auch das Recht der jederzeitigen Auflösung der Kammern zustand.

Die Kammern hatten auch — anders als die eritische Nationalversammlung — keine legislativen Funktionen; sie waren lediglich beratende Gremien. Die Chamber of Deputies war nur berechtigt, solche Angelegenheiten zu debattieren, die ihr von Ministern übermittelt wurden (Art. 35); eine eigene, aber sehr eingeschränkte aktive Teilnahme am decision-making process war ihr allenfalls dadurch möglich, daß ihre Mitglieder, falls sie „an idea which could be useful for the Empire or to the Nation“ hatten, über ihren Präsidenten an den Kaiser herantraten und nach dessen Einwilligung eine entsprechende Beratung beginnen konnten¹⁴. Ein Vetorecht stand den Kammern nicht zu. Einberufung der Kammern, Eröffnung und Schließung ihrer Sitzungen war Recht des Kaisers. Bei den Beratungsgegenständen war im übrigen dem Kaiser das letzte Wort vorbehalten. Der Sicherung seines direkten und unmittelbaren Einflusses auf die Arbeit der Kammern diente auch die Bestimmung des Artikels 47: die vom Kaiser ernannten Minister durften nur mit seiner Zustimmung bei Versammlungen der Kammern anwesend sein. Es fällt auf, daß die Verfassung von 1931 nichts über die zahlenmäßige Stärke der Kammern, die Dauer der Zugehörigkeit der Mitglieder zu ihnen und die Dauer der Sitzungsperiode aussagt. Bestimmungen hierüber standen daher offenbar im freien Ermessen des Kaisers.

Die Verfassungswirklichkeit bewies denn auch, daß es sich bei den Kammern nicht um ein Parlament im eigentlichen Sinne gehandelt hat. Bis zum Beginn der italienischen Besetzung (1935) traten die beiden Kammern äußerst unregelmäßig zusammen. Mangelnde Kommunikation und zeitraubende Anreise (besonders während der Regenzeit) waren die äußeren Schwierigkeiten. Bis 1935 sollen ungefähr

13 Art. 30—47.

14 Art. 35.

10 Gesetze von den Kammern mitberaten worden sein¹⁵. Im übrigen bildeten sie fast ausschließlich die Plattform, von der der Kaiser seine Ideen verkündete. Die in ihnen sitzenden Persönlichkeiten hatten gewissermaßen als Katalysatoren für die Verbreitung der Pläne und Ziele der Kaiserlichen Regierung zu dienen. Die Tatsache, daß es kaum Hinweise auf irgendwelche Aktivitäten der Kammern gibt (etwa Niederschriften über Sitzungen u. ä.), beweist schon, daß sie keine politische Rolle gespielt haben.

Nach der Okkupation Äthiopiens wurden beide Kammern am 2. November 1942 wieder eröffnet. Nach der Proklamation vom 9. 3. 1941 konnte nunmehr jede der zwölf Provinzen insgesamt fünf Abgeordnete in die Chamber of Deputies entsenden. Allerdings: Fremde, Besitzlose, Handwerker, Kaufleute und andere Gewerbetreibende waren von der Möglichkeit, in das Abgeordnetenhaus zu gelangen, ausgeschlossen. Die 60 Abgeordneten des wiedereröffneten Parlaments waren, wie schon früher, fast ausschließlich Vertreter des Adelstandes und der Großgrundbesitzer. Ihre Amtszeit war weiterhin gesetzlich nicht geregelt, so daß einige Abgeordnete während der gesamten Zeit, während der das Nachkriegsparlament tagte (1942—1957), Mitglied blieben¹⁶. Der Senat umfaßte in dieser Zeit 30 Mitglieder. Seit 1942 waren die Kammern zwar weitaus häufiger mit der Diskussion von Gesetzesvorlagen befaßt, was zweifellos in der Aufgabenhäufung während der Nachkriegsentwicklung seinen Grund hatte; doch lassen sich der Output an Gesetzen und der Einfluß der Kammern im Hinblick darauf, daß es für die Öffentlichkeit keine zugänglichen Berichte gab, die Sitzungen im übrigen unter Ausschluß der Öffentlichkeit erfolgten und die Form der Gesetze — Proclamation, Order und Decree — keinen Schluß auf die Entstehung zulassen, nur schwerlich feststellen. Die Gesetzesvorschläge waren ohnehin erst dem Kaiser vorzulegen und dann nach seiner Zustimmung den Kammern. Das Parlament blieb demnach auch nach 1942 eine „mere façade“¹⁷.

Anders als in der eritreischen Verfassung gab es in der äthiopischen auch keinen ausgesprochenen Grundrechte-Teil, sondern nur einige „Rights recognized by the Emperor“ (Art. 18—29). So wurde dem äthiopischen Untertan das Recht zugeschlagen, sich frei von einem Ort zum anderen zu bewegen. Er durfte ferner nur im Einklang mit den Gesetzen festgenommen und inhaftiert werden. Hausdurchsuchungen waren nur beschränkt möglich. Ebenso wurde eine Art Briefgeheimnis garantiert und ein Petitionsrecht eingeführt. Alle Rechte, die unter einem nicht näher bestimmten Gesetzesvorbehalt standen, konnten jedoch — letztlich willkürlich — vom Kaiser außer Kraft gesetzt werden.

Haile Selassie hatte nach seiner Thronbesteigung die Ministerien-Einrichtungen, die erstmals von Menelik II. geschaffen worden waren — wieder eingeführt. Deren geringe Kompetenzen wurden in zwei Verfassungsartikeln niedergelegt (Art. 48, 49). Nach ihnen hatten die Minister ihre Auffassung, für die sie persönlich verantwortlich zeichneten, dem Kaiser schriftlich zu unterbreiten. Auf Anfrage des Kaisers zu einer wichtigen Angelegenheit hatten die Minister kollegial zu beratschlagen und ihre Empfehlungen dem Kaiser zu übermitteln. Einen vom Kaiser unabhängigen Verantwortungsbereich besaßen sie jedoch nicht.

¹⁵ Gardiner, *La juridiction concernant les étrangers en Ethiopie*, *Revue générale de droit international public*, Paris, Vol. 44, S. 90.

¹⁶ J. Markakis/A. Beyene, *Representative Institutions in Ethiopia*, *The Journal of Modern African Studies*, London, Vol. 5, 1967, p. 203.

¹⁷ M. Perham, a. a. O., S. 100.

c) Neuerungen in der Revised Constitution von 1955

Während somit die äthiopische Verfassung von 1931 allein auf die Person des Kaisers zugeschnitten war, und dieser die alleinige und oberste Autorität in allen Lebensbereichen darstellte, während darüber hinaus das sogenannte Parlament reine „dekorative“¹⁸ Funktionen hatte, waren in der Verfassung von Eritrea partiell die Dreiteilung der Gewalten sowie andere demokratische Grundsätze verankert. Damit bestand Anfang der 50er Jahre die verfassungsmäßige Anomalie, daß das mit dem Reich in einer Föderation verbundene Eritrea eine unvergleichlich modernere Verfassung als das Reich selbst besaß. Dieser Zustand führte zu wachsender Kritik. Der nach 1941 vorangetriebene Prozeß einer Weiterentwicklung des Landes hatte auch dort eine kleine, aber nicht unbedeutende Gruppe von Äthiopiern hervorgebracht, für die die Unterstützung der traditionellen Ideen nicht mehr ohne weiteres oberstes Gebot war. Aus diesen Reihen wurde, wenn auch verhalten und nur vereinzelt, auf die Rückständigkeit und mangelnde Brauchbarkeit der Verfassung hingewiesen. Die Verfassung von 1931 wurde aber insbesondere im Ausland immer häufiger Gegenstand geringsschätziger Kommentare, die nicht nur auf Eritrea, sondern allgemein darauf verwiesen, daß andere afrikanische Staaten schon bald nach Erlangung der Unabhängigkeit durchaus liberale und demokratie-freundlichere Verfassungen konzipiert hatten. Afrikanische Demokraten erklärten Äthiopien und die dort herrschenden Zustände zu ihrer Zielscheibe; als Kämpfer gegen „Imperialismus“ griffen sie das häufig verwendete Wort „imperial“ auf, um Feudalismus und Autoritarismus anzuprangern.

Es war daher nur zu verständlich, daß sich beim äthiopischen Kaiser — einem Manne, der, um den Ruf seines Landes besorgt, schon immer empfindlich auf die internationale Meinung reagiert hat — allmählich der Wunsch verstärkte, der anhaltenden Kritik, die zwangsläufig ihn selbst treffen mußte, den Boden zu entziehen. Dies konnte nur durch den Erlaß einer geänderten Verfassung geschehen. Es wird behauptet, auch der UN-Commissioner habe seinen dahingehenden Einfluß ausgeübt¹⁹. Daß die revidierte Verfassung gerade am 25. Jahrestag der Kaiserkrönung Haile Selassies verkündet wurde, war kein Zufall. Bei diesem glanzvollen Fest waren zahlreiche inländische und ausländische Gäste, Beobachter und Journalisten anwesend. Es war die einzigartige Gelegenheit, der Weltöffentlichkeit die neue Verfassung zu präsentieren. Auch der Zeitpunkt der Verkündung offenbart, welches das wesentliche Motiv für den Erlaß der Revised Constitution of Ethiopia gewesen ist: das Ansehen Äthiopiens in der Welt aufzubessern²⁰.

Ein weiteres und nicht minder bedeutsames Motiv lag aber auch in der Absicht begründet, der Autonomie-Bewegung in Eritrea mit aller Entschlossenheit entgegenzutreten. Eine Förderung mußte naturgemäß die Tendenz separatistischer Bestrebungen auch anderswo im Reich begünstigen und stellte sich daher als potentielle Gefahr für die Zentralisierungs-Anstrengungen der Krone dar. Zwischen den politischen Führern Eritreas und den offiziellen Vertretern des Kaisers war es seit 1952 in der Frage der Kompetenzen immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten gekommen. Dabei duldet und billigte die Krone durchaus, daß ihre

18 Ernest W. Luther, *Ethiopia Today*, London, 1958, S. 45.

19 Bereket Habte Selassie, *Constitutional Development in Ethiopia*, *Journal of African Law*, 1966, Vol. 10, No. 2, p. 81.

20 J. Markakis / A. Beyene, a. a. O., p. 204.

Vertreter stetig auf eine Aushöhlung der föderativen Rechte Eritreas hinarbeiteten. Diese schwelenden Spannungen erreichten 1955 ihren Höhepunkt: die Vertreter des Kaisers attackierten zunächst die eritreische Presse und inhaftierten zum Beispiel den Herausgeber der Zeitung „All the News of Eritrea“, die sich für die Unabhängigkeit Eritreas eingesetzt hatte. Die eritreische Regierung ließ wenig später verlautbaren, daß sie die politischen Reden des offiziellen Vertreters des Kaisers, Andargatchew, für verfassungswidrig hielt und beschuldigte diesen der Einmischung in die inneren Angelegenheiten Eritreas. Darauf verkündete Andargatchew am 22. März 1955 vor der eritreischen Nationalversammlung die Auffassung, die schon das allmähliche Ende der schließlich 1962 aufgehobenen Föderation in Eritrea ankündigte: Es gäbe „no internal nor external affairs as far as the Office of His Imperial Majesty Representative is concerned, and there will be none in the future. The affairs of Eritrea concern Ethiopia as a whole and the Emperor“²¹. Diese Auffassung spiegelte die eindeutige Absicht wider, die Zentralgewalt auch über Eritrea zu festigen. Der Wunsch nach Wiedererlangung der „lost colony“ und nach Zugang zum Meer war nicht aufgegeben. Der äthiopische Außenminister hatte schon 1950 vor den Vereinten Nationen erklärt, daß „Ethiopia wanted outright annexation but accepted Federation in a spirit of compromise“²². Da die Anwendbarkeit der äthiopischen Verfassung von 1931 auf Eritrea in internationalen Juristenkreisen überwiegend verneint wurde, benötigte die Regierung in Addis Abeba eine neue Verfassungsgrundlage, um Eritrea enger an das Reich zu binden. So entschied denn auch die Revised Constitution die Frage der Souveränität mit der Erklärung, daß „The Empire of Ethiopia comprises all the territories including the islands, the territorial waters under the sovereignty of the Ethiopian Crown“ (Art. 1 REth)²³; Bestimmungen, die auf die bestehende Föderation Bezug nahmen, gab es in der neuen Verfassung nicht.

Die Vorbereitung für die Verfassungsänderung soll im Jahre 1952 begonnen haben²⁴. Unter Vorsitz des Premierministers wurde ein Ministerausschuß gebildet, der eine Reihe von Vorschlägen erarbeitete und schließlich mit Hilfe dreier amerikanischer Juristen einen Entwurf erstellte. Dieser Entwurf wurde dem Kaiser, der Nobilität, hohen Kirchenfürsten und anderen bedeutenden Vertretern des öffentlichen Lebens vorgelegt. Wie schon 1931 sollte auch die neue Verfassung mit Zustimmung der maßgeblichen Kräfte im Reich, insbesondere der konservativen Adels- und Kirchenvertreter erlassen werden. Während jedoch die Verfassung von 1931 oktroyiert war, hat es bei der zweiten Verfassung durch die Beteiligung verschiedener Gruppen einen wirklichen Entstehungsprozeß gegeben. Auch das Parlament stimmte der Verfassung vor ihrer Verkündung zu — ein allerdings nur formeller Akt ohne materiellen Gehalt.

c 1) Das Parlament:

Die Revised Constitution, die mit ihren 131 Artikeln erheblich umfangreicher als die Verfassung von 1931 ist, hat in erster Linie die Definierung und Abgrenzung der Rechte und Pflichten von Kaiser, Parlament, Ministern, Rechtsprechung und Volk zum Gegenstand.

21 Zitat bei Ernest W. Luther, a. a. O., S. 147.

22 S. Richard Greenfield, *Ethiopia - A New Political History*, London, 1965, p. 303.

23 REth im folgenden für Revised Constitution of Ethiopia.

24 Vergl. Clapham in J. C. N. Paul/C. Clapham, *Ethiopian Constitutional Development, Addis Abeba, 1967*, Vol. I, pp. 387–389.

Die wichtigste Neuerung war die Einführung eines Abgeordnetenhauses, dessen Mitglieder direkt vom Volk auf vier Jahre zu wählen sind (Art. 93 ff. REth). Das aktive Wahlrecht wurde nunmehr allen gebürtigen Äthiopiern mit Vollendung des 21. Lebensjahres zugestanden, die ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt in einem der Wahlkreise haben. Nach den bisher erlassenen Wahlgesetzen²⁵ muß der Wähler geistig gesund und darf nicht mit Gefängnis bestraft werden sein. Die Wahl ist geheim und unmittelbar. Zum Abgeordneten wählbar ist jeder gebürtige Äthiopier, der das 25. Lebensjahr vollendet hat, als Ortsansässiger gut beleumundet ist und in seinem Wahlkreis Eigentum bis zu einem im Wahlgesetz näher bestimmten Wertbetrag besitzt; danach muß das unbewegliche Vermögen, das sich im Wahlkreis befinden muß, mindestens einen Wert von 1000 äthiopischen Dollar haben, wohingegen das bewegliche Vermögen keinen geringeren Wert als 2000 äthiopische Dollar haben darf²⁶.

Das gesamte Reichsgebiet wurde in Wahlkreise eingeteilt, die nach der Verfassung in der Regel 200 000 Einwohner umfassen sollen. Im Hinblick darauf, daß es in Äthiopien nie eine Volkszählung und keine exakten Karten gegeben hat, war dies eine besonders schwierige Aufgabe. Jeder Wahlkreis wird von zwei Abgeordneten vertreten. Darüber hinaus hat jede Stadt mit einer Bevölkerungszahl von mehr als 30 000 Einwohnern das Recht, zusätzlich einen Abgeordneten und für jede weitere 50 000 Einwohner einen weiteren Abgeordneten zu stellen.

Demgegenüber werden die Mitglieder der zweiten Kammer, des Senats, auch nach der revidierten Verfassung vom Kaiser persönlich für sechs Jahre ernannt. Jedoch sollen nunmehr höhere Anforderungen an die Qualifikationen gestellt werden: Zu Senatoren sollen nur solche Äthiopier ernannt werden, die sich auf Grund ihrer charakterlichen Eigenschaften, ihres Urteilsvermögens und ihres Einsatzes für die Allgemeinheit Verdienste erworben haben (Art. 102 REth). Ob diese Voraussetzungen vorliegen, bestimmt letztlich der Kaiser und seine engsten Vertrauten. Auf diese Weise sollte wohl erreicht werden, daß sowohl beim Volke angesehene Männer als auch sachkundige und erfahrene Staatsbedienstete Zugang zum Senat haben. Die bloße Zugehörigkeit zur Nobilität ist damit — wenigstens theoretisch — nicht mehr alleiniger Maßstab für die Ernennung.

Dem Parlament wurden mit der neuen Verfassung gesetzgeberische Funktionen übertragen. Während die Kammern nach früherem Recht lediglich die Befugnis hatten, dem Kaiser ihre Ansichten zu Gesetzgebungsfragen zu unterbreiten, wurde 1955 dem Parlament ein echtes Initiativrecht eingeräumt. Gesetzesvorlagen können nicht nur vom Kaiser, sondern auch von zehn oder mehr Mitgliedern einer Kammer eingebracht werden (Art. 86 REth). Haben Abgeordnetenhaus und Senat unterschiedliche Auffassungen zu einem Problem, dann muß nunmehr der Versuch einer einheitlichen Willensbildung in einer gemeinsamen Sitzung unternommen werden; früher hat es die Einrichtung der gemeinsamen Sitzungen nicht gegeben, und der Kaiser entschied von vornherein, welche Auffassung als die beste zu gelten hatte. Erst wenn auch in der gemeinsamen Sitzung keine Einigung zwischen den Kammern zustande kommt, kann der Kaiser einen eigenen Gesetzesvorschlag einbringen (Art. 91 REth). Sollten allerdings die Kammern geschlos-

25 Die Wahlgesetze von 1956 („Proclamation No. 152 of 1956“), 1957 („Proclamation No. 153 of 1956“) und 1960 („Proclamation 160 of 1960“) sind durch die Proclamation No. 264 of 1969 („Chamber of Deputies Electoral Proclamation“) abgelöst worden, vergl. Negarit Gazeta, 28th Year No. 15, p. 103.

26 Bei der Wahlbehörde müssen 500 Eth. Dollar hinterlegt werden.

sen gegen den Kaiser auf einer Meinung beharren, hätte der Kaiser die verfassungsmäßige Möglichkeit des „konstruktiven Auflösungsrechts“: er könnte das Parlament auflösen, wäre aber gehalten, innerhalb von vier Monaten einen neuen Senat zu ernennen und für die Durchführung von Neuwahlen zum Abgeordnetenhaus Sorge zu tragen (Art. 33 REth). Für die Zwischenzeit steht dem Kaiser ein Notverordnungsrecht zu. Die Notverordnungen bedürfen jedoch der nachträglichen Billigung des Parlaments, um Wirksamkeit zu behalten. Sie können später auch aufgehoben oder abgeändert werden.

Neu in der Revised Constitution ist ferner die Bestimmung, daß das Parlament kraft eigenen, wenn auch beschränkten Rechts mit Mehrheitsbeschuß den Premierminister und die Minister vorladen kann. Früher mußte hierfür zuerst die Erlaubnis des Kaisers eingeholt werden. Premierminister und Minister können sogar auf Veranlassung des Parlaments vor dem Obersten Kaiserlichen Gerichtshof wegen Verfehlungen im Amt angeklagt werden. Den Kammern ist damit theoretisch eine gewisse Kontrolle der Minister sowie die Möglichkeit der Beeinflussung der Exekutive eingeräumt. Auch die Bestimmungen über das Finanzwesen (Art. 113—121 REth) gewähren in gewisser Weise dem Parlament eine Kontrollmöglichkeit. Dem Parlament ist nämlich der Haushalts- oder Nachtragshaushaltsplan zur Prüfung und Verabschiedung vorzulegen. Jedoch: das Parlament darf unter keinen Umständen die in dem Haushaltsplan für Ausgaben festgelegte Gesamtsumme erhöhen. Nach Ende des Rechnungsjahres muß dem Parlament innerhalb von vier Monaten ein Rechenschaftsbericht über die Ausgaben- und Einnahmenwirtschaft vom Ministerrat vorgelegt werden. Diesen Rechenschaftsbericht erhält auch der vom Kaiser ernannte Hauptrechnungsprüfer.

c 2) Der Kaiser:

Die Stellung des Kaisers ist durch die neue Verfassung weiter gefestigt worden. Als „Sovereign and Head of State“ spielt er nach wie vor in allen Bereichen des Staates die überragende Rolle.

Der Kaiser bestimmt die auswärtige Politik. Meinungsverschiedenheiten mit ausländischen Mächten können nur durch einvernehmliche Streitbeilegung von ihm geschlichtet werden. Er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte und hat das Recht, Krieg zu erklären. Begnadigungen und Amnestien können nur von ihm ausgesprochen werden. Durch Art. 27 REth ist der maßgebliche Einfluß des Kaisers auf die Exekutive gesichert. Der Kaiser bestimmt die Organisation sowie die Rechte und Pflichten aller Ministerien, staatlichen Behörden und Verwaltungen. Er ernennt, befördert, versetzt, beurlaubt und entläßt den Premierminister, die Minister, die Gouverneure, die Bürgermeister und alle anderen Beamten ebenso wie die Militärs und die Diplomatischen Vertreter. Er überprüft auch die Wahl und Ernennung des Erzbischofs sowie der anderen Bischöfe der Ethiopian Orthodox Church.

c 3) Die Minister:

Die Befugnisse der Minister im Reich wurden durch die neue Verfassung zum Teil eingehender beschrieben. Die Minister erhielten das Recht, bei den Sitzungen der Parlamentskammern zu erscheinen und dort zu jedem Beratungsgegenstand

das Wort zu ergreifen. Dem Premierminister wurde überdies die Rolle eines Vermittlers zwischen Parlament und Kaiser zuteil²⁷. Er muß nämlich die Gesetzesvorschläge, wenn sie vom Ministerrat, dem Kollegium der Minister, beschlossen und vom Kaiser gebilligt worden sind, dem Parlament vorlegen (Art. 72 REth). Ebenso hat er die vom Parlament verabschiedeten Gesetzesvorlagen dem Kaiser zu unterbreiten. Die Verfassung von 1931 kannte keinen Ministerrat. Ein solches Gremium wurde erst 1941 geschaffen und nunmehr durch die Revised Constitution verfassungsmäßig bestätigt. Der Ministerrat ist zwar dem Kaiser gegenüber kollektiv verantwortlich, aber nicht gegenüber dem Parlament. Darüber hinaus ist jeder Minister für seinen Geschäftsbereich dem Kaiser persönlich verantwortlich (Art. 68 REth). Dies hatte schon die Order Nr. 1 of 1943 festgelegt²⁸.

c 4) Die Grundrechte:

Die Zahl der Rights of the People ist erheblich erweitert worden (Art. 37—65 REth). Die schon in der Verfassung von 1931 aufgeführten Grundrechte wurden näher umschrieben (Recht auf Freizügigkeit, Recht auf gesetzlichen Richter, Briefgeheimnis, Petitionsrecht). Hinzugekommen sind: Rede- und Pressefreiheit, Religionsfreiheit, Recht auf Entschädigung im Falle von Enteignungen, Koalitionsfreiheit, Versammlungsfreiheit u. a. Die Familie wurde unter den besonderen Schutz des Gesetzes gestellt.

In besonderer Ausführlichkeit wurden die Rechte des Bürgers im Strafverfahren geregelt. Eine Bestrafung ohne gesetzliche Grundlage und ohne den Nachweis einer begangenen Straftat ist unzulässig. Der Grundsatz des ne bis in idem wurde anerkannt. Der auf Grund richterlichen Haftbefehls Festgenommene muß innerhalb von 48 Stunden seit der Festnahme dem Richter vorgeführt werden. Niemand darf zum Zwecke einer gerichtlichen Untersuchung wegen einer Straftat, die nur mit Geldbuße geahndet werden kann, in Haft gehalten werden. Auslieferung an einen ausländischen Staat und Verweisung des Landes wurden verboten. Beschlagnahme und Einziehung von Eigentum sind nur unter erschwerten Voraussetzungen möglich. Im Falle von Mittellosigkeit muß einem Angeschuldigten ein Pflichtverteidiger beigeordnet werden.

c 5) Die rechtsprechende Gewalt:

Die rechtsprechende Gewalt hat in der Revised Constitution ebenfalls stärkere Beachtung gefunden (Art. 108—112 REth). In der alten Verfassung hatte es lediglich einige wenige Bestimmungen gegeben. Das System der rechtsprechenden Gewalt mit seiner Hierarchie der einzelnen Gerichte wurde durch die Proklamation Nr. 2 of 1942 reorganisiert²⁹, was hier im einzelnen nicht näher ausgeführt werden kann. Die Revised Constitution vertraut die rechtsprechende Gewalt den Gerichten established by law an. Das oberste Gericht ist der Supreme Imperial Court. Das lang erwartete Gerichtsverfassungsgesetz, auf das Art. 109 verweist, ist indessen noch immer nicht erlassen. Auch ein Richtergesetz gibt es bislang

27 R. Greenfield, a. a. O., S. 310 bezeichnet ihn als bloßen „messenger“.

28 Vergl. Negarit Gazeta, 2nd Year, No. 5, 1943, p. 353.

29 Vergl. Negarit Gazeta, 1st Year, No. 1, 1942, p. 356.

noch nicht. Alle Richter werden vom Kaiser ernannt. Nach der Verfassung sind sie unabhängig und unterliegen keiner anderen Bindung als der an das „Law“, wobei hierunter zweifellos auch die Verfassung selbst zu verstehen ist. Gerichtsverhandlungen sind im Regelfall öffentlich.

Kritische Würdigung

Die Institutionalisierung eines vom Volke zu wählenden Abgeordnetenhauses war in der Verfassungsentwicklung Äthiopiens ein bedeutsamer Akt. Damit wurde erstmals die Idee der parlamentarischen Repräsentation anerkannt. Das ist bemerkenswert und insofern widersprüchlich, weil nach traditionellem Verständnis das äthiopische Volk von Gott durch den Kaiser (Salomon-Legende) geführt wird, die Legitimation und Autorität der staatlichen Macht, verkörpert in der Person des Kaisers, mithin von oben (Gott) und nicht von unten (Volk) herrührt. Auch die neue Verfassungsurkunde ist jedoch weit davon entfernt, dem Volk in seiner Gesamtheit die Möglichkeit eines wirklichen Mitspracherechts zu garantieren. Das zeigt sich insbesondere bei den Bestimmungen zum passiven Wahlrecht. Solange in einem Land, in dem das jährliche Durchschnittseinkommen pro Person für die Masse der Bevölkerung kaum mehr als 400 äth. Dollar beträgt, die Bewerbung um ein Abgeordnetenmandat von dem Nachweis eines relativ hohen Vermögens abhängig gemacht wird, wird den meisten schon dadurch der Zugang zum Parlament verwehrt. Die Bevorzugung der besitzenden Minderheit widerspricht dem Grundsatz der Chancengleichheit. Da politische Parteien nicht zugelassen sind, ist jeder Kandidat letztlich vom Wohlwollen der Vertrauensmänner des Kaisers abhängig und bedarf für seine Kampagne der Unterstützung einflußreicher Freunde. Hinzu tritt die unverhältnismäßige Überrepräsentation der Städte. Während die ländlichen Wahlkreise nur je zwei Abgeordnete entsenden dürfen, können die Städte mit mehr als 30 000 Einwohnern drei, vier oder fünf Abgeordnete stellen. Die ohnehin bestehende Kluft zwischen städtischer Elite und Landbevölkerung muß sich auf diese Weise zwangsläufig vergrößern. Die bisherigen Wahlen haben denn auch erwiesen, daß die im Denken traditionell verhafteten Bevölkerungsgruppen die Bedeutung einer parlamentarischen Repräsentation nicht begriffen haben; ausländische Beobachter haben sogar festgestellt, daß große Teile der Landbevölkerung von der Existenz einer Verfassung noch nichts gehört hatten³⁰. Hinsichtlich der legislativen Funktionen des Parlaments bestehen viele Zweifelsfragen, die insbesondere durch den Umfang des kaiserlichen Vetorechts ausgelöst werden. Der Kaiser selbst hat zwar erklärt, „that no law go into effect without the approval of both Houses of Parliament“³¹. Wegen des Vetorechts kann jedoch jede Parlamentsentscheidung zu Fall gebracht werden. Der Kaiser kann überdies das Parlament jederzeit auflösen, was bisher allerdings noch nicht geschehen ist. Schließlich sichert der Art. 92 REth dem Kaiser maßgeblichen Einfluß auf die Gesetzgebung: so sind z. B. ein großer Teil der Steuergesetzgebung sowie andere wirtschaftliche Maßnahmen im Wege des Notverordnungsrechts erlassen worden. Es existieren noch eine Reihe von Dekreten, die ohne die nach Art. 92 erforderliche Billigung des Parlaments erlassen worden sind. Der umfangreiche Katalog der Vor-

³⁰ Bei der ersten Wahl 1957 haben sich nur ca. 3,5 Mio. Einwohner, bei der zweiten Wahl 1961 4,5 Mio. und bei der dritten Wahl 1965 5,1 Mio. registrieren lassen, vergl. J. Markakis/A. Beyene, a. a. O., S. 209 ff.

rechte des Kaisers macht deutlich, daß dessen Stellung im wesentlichen unangefochten geblieben ist. Die Verfassung erklärt die Person des Kaisers für heilig, seine Würde für unverletzlich und seine Macht für nicht diskutierbar (Art. 4 REth). Seine Amtshandlungen dürfen nicht überprüft, ein Prozeß gegen ihn nicht geführt werden. Die dem Parlament, den Ministern und den Gerichten mit der neuen Verfassung eingeräumten Befugnisse haben die Allgewalt des Kaisers nur scheinbar eingeschränkt.

Immerhin hat sich außerhalb der Verfassung — die bis heute keine Änderung erfahren hat — ein wichtiger Akt der Delegierung von Amtsgewalt vollzogen. Dem Premierminister wurde auf Grund der Order No. 44 vom 23. 3. 1966³² das Recht verliehen, die Minister sowie alle Regierungsbeamten, die im Range über dem Assistent Minister stehen, selbst auszuwählen und dem Kaiser zur Ernennung vorzuschlagen. Gleichzeitig wurde eine Doppelverantwortlichkeit für die Minister festgelegt: sie sind einerseits dem Premierminister direkt, zum anderen dem Kaiser für ihren Geschäftsbereich verantwortlich. Die Order No. 44 wirft neue verfassungsrechtliche Probleme auf, etwa die Frage, welche Konsequenzen ein Rücktritt des Premierministers für sein Kabinett hat. Könnte sich der Kaiser auf die in Art. 68 REth statuierte „individual responsibility“ des einzelnen Ministers berufen und sein Verbleiben im Amt verlangen?

Die verfassungsmäßig garantierte Unabhängigkeit der Gerichte hat kaum mehr als deklamatorischen Wert. Die traditionelle Rechtsprechungsgewalt des Kaisers ist durch die Verfassung nicht beseitigt worden, da dem Kaiser das nicht näher bestimmte Recht vorbehalten blieb „to maintain justice through the courts“ (Art. 35 REth). Damit sollte zweifellos die weitere Tätigkeit des Imperial Chilot, einer Art letzten Instanz über dem Obersten Kaiserlichen Gerichtshof, ermöglicht werden. Im Chilot spricht der Kaiser Recht nach freiem Ermessen³³. Überhaupt ist die Judikative von der Exekutive nur theoretisch getrennt, praktisch unterliegt sie dem Justizminister und damit dem Kaiser. Auch hierin zeigt sich, daß die neue Verfassung das Prinzip der Gewaltenteilung bzw. -trennung nur scheinbar zum tragenden Organisationsprinzip des Staates erhoben hat. Die tatsächliche Abhängigkeit der Richter wurde 1963 offenbar: der Afe Negus, Präsident des Obersten Kaiserlichen Gerichtshofes, wurde entlassen, weil er einen Fall gegen die Vorstellungen des Kaisers entschieden hatte³⁴.

Die Verfassung enthält alle klassischen Menschen- und Grundrechte wie auch andere moderne Verfassungen. Beachtlich ist, daß neuzeitliche Rechtsideen wie etwa die des „due process“ Eingang in die Verfassungskunde gefunden haben.

Jede Verfassung bedeutet einen Befehl zu einer entsprechenden tatsächlichen Gestaltung des Staats- und Verfassungsebens. Die schrittweise Realisierung derartiger Verfassungsbefehle hängt zunächst entscheidend von dem Willen der in Staat und Gesellschaft maßgeblich wirkenden Kräfte ab. Das derzeitige Auseinanderklaffen zwischen geschriebener Verfassung und Verfassungswirklichkeit in Äthiopien ist hinreichend bekannt. Angesichts der vielfältig verzahnten tatsächlichen Machtverteilung zwischen Kaiser, Parlament, Großgrundbesitzern und erziehungsfeindlicher Kirchenführung, die wiederum alle Kontakte zur Armee und Polizei haben,

31 Speech from the Throne, Ethiopian Herald, 5. 11. 1955.

32 Negarit Gazeta, 25th Year, No. 10, 1966.

33 Vergl. R. A. Sedler, The Chilot jurisdiction of the Emperor, Journal of African Law, 1964, p. 59.

34 Clapham in M. Perham, a. a. O., S. 416.

nimmt es nicht wunder, daß die Arbeit in Regierung und Verwaltung zumeist von Männern getan wurde und wird, die vor jeder selbständigen Entscheidung zurückschrecken. Nepotismus und Protektionismus beherrschen die Ämtervergabe. Die politische Rolle des Parlaments hat nur wenig zugenommen. Für die Masse der Bevölkerung ist das Wort des Kaisers, der Grundbesitzer und der wortgewaltigen Priester noch immer Schicksal, dem man sich in Demut beugen muß. Die Grundrechte in der Verfassung sind bisher weitgehend pathetische Deklamationen ohne rechte Nutzanwendung in der Praxis geblieben, da es an einem emanzipierten Bürgertum mit politischem Bewußtsein fehlt. Eine schwache Opposition gegen die traditionelle Autorität (Staatsstreich 1960, Studentenunruhen 1969) ist noch gestaltlos, unorganisiert und zum großen Teil infolge der einzigartigen Persönlichkeit Haile Selassie's in ihren Aktivitäten zur Erfolglosigkeit verdammt. Daß sich mit der Revised Constitution entscheidende Veränderungen in Äthiopien einstellen würden, war nicht zu erwarten. Der Kaiser war selbst realistisch genug, zu erkennen, daß ein bloßes Dokument noch nicht den Fortschritt garantiert³⁵. Ob die mit der zweiten äthiopischen Verfassung in Gang gesetzte Bewegung schon eine Beschleunigung des komplizierten Entwicklungsprozesses in dieser Übergangsgesellschaft bewirkt hat, mag zweifelhaft sein; sie hat diesen Prozeß aber zumindestens nicht behindert. Es wird sich zeigen, ob dies auch für ein Äthiopien ohne Haile Selassie I. gilt.

³⁵ Speech from the Throne, *Ethiopien Herald*, 4. 11. 1955.