

VERSUCH EINER PARTNERSCHAFT — GEDANKEN ZUR PARLAMENTARISCHEN KONFERENZ DES JAUNDE-ABKOMMENS

Von ILSE ELSNER

Vom 12. bis 14. Januar 1970 hatten die Hamburger Abgeordneten den traditionsreichen Saal der Bürgerschaft im Hamburger Rathaus für eine Woche jener parlamentarischen Konferenz überlassen, die die Abgeordneten der mit der EWG assoziierten afrikanischen Staaten und eine gleiche Zahl von Abgeordneten des Europäischen Parlaments einmal im Jahr zusammenführt. Afrika und Europa als gleichberechtigte Partner bei der Diskussion ihrer wirtschaftlichen Probleme in einer parlamentarischen Runde. Das ist die Idee dieser Versammlung, für die es bis heute kein zweites Beispiel auf der Erde gibt.

Sie fand in diesem Januar zum sechsten Male statt. Nach Dakar (im Senegal), Rom, Abidjan (Elfenbeinküste), Straßburg und Tananarive (Madagaskar) hatte Hamburg sich als Gastgeber angeboten. Damit tagte dieses Organ der Assoziation zum ersten Male auf deutschem Boden. Und zum ersten Male kamen, wie sich herausstellen sollte, viele der afrikanischen Vertreter in die Bundesrepublik und holten damit eine Begegnung nach, die lange fällig war.

Wie kam es zu der Einrichtung der Parlamentarischen Konferenz der Assoziation? Nachdem die afrikanischen Staaten 1957 über das französische Mutterland, über Belgien (für den Kongo) und Italien (für Somaliland) in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft einbezogen worden waren, mußte ihr Verhältnis zur EWG nach Erlangung ihrer nationalen Selbständigkeit neu geordnet werden. Niemand konnte und wollte ihnen die Unterstützung entziehen, auf die sie angewiesen waren, wenn das Experiment ihrer Selbständigkeit gelingen sollte. So kam es zum ersten Abkommen von Jaunde im Juli 1963, das siebzehn afrikanische Staaten und Madagaskar mit der EWG assoziierte.

Die Institutionen, die dieser afro-europäischen Ehe Dauerhaftigkeit verleihen sollten, wurden dabei so nahe wie möglich den Institutionen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angelehnt. Ein Assoziationsrat wurde gebildet aus Mitgliedern des Rates der Europäischen Gemeinschaften, der Kommission und je einem Regierungsmitglied der afrikanischen Partner. Zur Hand geht ihm ein Assoziationsausschuß, der die Arbeit des Rates vorbereitet.

Dies allein hätte für die Erfüllung des Assoziierungsvertrages genügt, da für Verträge zwischen den Staaten in aller Regel nur die Regierungen zuständig sind. Aber die Assoziation sollte von vornherein mehr sein als ein gewöhnlicher Staatsvertrag. So wurde ein Weg zur Mitwirkung der parlamentarischen Institutionen der beteiligten Staaten gesucht. Man erfand die Parlamentarische Konferenz als ein vertraglich festgelegtes Organ der Assoziation.

In diese Konferenz entsendet jeder assoziierte afrikanische Staat drei Vertreter seines Parlaments. Die gleiche Zahl von Abgeordneten, nämlich 54, wird vom Europäischen Parlament delegiert. Die jährlichen Tagungen dieser zusammen 108 Abgeordneten finden abwechselnd in Afrika und Europa statt. Dabei tragen

¹ Die Verfasserin war bis zu ihrer Wahl in den Hamburger Senat im April 1970 Bundestagsabgeordnete und Abgeordnete des Europäischen Parlaments. An den Arbeiten in der Parlamentarischen Konferenz und der Paritätischen Kommission der Jaunde-Assoziation war sie von Anfang an beteiligt.

Erfahrung und Einblick in die Lebensverhältnisse der Bevölkerung und die wirtschaftliche Situation des jeweiligen Gastgeberlandes ebenso zum gegenseitigen besseren Sichkennenlernen bei wie die Debatten auf der Konferenz.

Folgerichtig stand denn auch eine Änderung dieser Institution nicht in Frage, als man im Sommer vergangenen Jahres das zweite Jaunde-Abkommen schloß². Wie schon vorher, bereitet auch nach dem neuen Abkommen ein Paritätischer Ausschuß, dem achtzehn afrikanische und achtzehn europäische Abgeordnete angehören, die auf der Konferenz zu beratenden Berichte vor. Er kann selbst Probleme aufgreifen und ihre Behandlung empfehlen. Für seine Arbeit trifft er sich außerhalb der Konferenz zweimal im Jahr, wiederum abwechselnd in Europa und in einem afrikanischen Partnerstaat.

Der Gewinn dieser Einrichtung lässt sich nicht in Berichten und Resolutionen messen. Er besteht vielmehr im Abbau von Mißtrauen und Hochmut und in der Schaffung eines Klimas vertrauensvoller Zusammenarbeit. Wer von Anfang an Mitglied dieser Konferenzen war, hat ihren großen Wert unschwer aus dem Verhalten ihrer Mitglieder ablesen können. Aus zunächst beinahe scheuen Vertretern der jungen afrikanischen Staaten, mit großer Zurückhaltung in den Debatten, sind gewandte Anwälte ihrer Länder geworden, die ihre Sorgen, aber auch ihre Kritik am Verhalten der Industriestaaten mit Selbstbewußtsein vortragen. Dabei sind sie weit entfernt von Anmaßung und Utopie. Ihre Einschätzung der Möglichkeiten ihrer Länder, der Rückständigkeit und der unge lösten Aufgaben ist oft realistischer als die mancher europäischer Träumer, die einen Abstand von Jahrhunderten mit einem einzigen Anlauf zu überbrücken hoffen. Auf den Rat dieser afrikanischen Konferenzteilnehmer sollte deshalb jeder hören, der für Afrika eine Entwicklung ohne Rückschläge wünscht. Keiner dieser assoziierten Staaten, der heute nicht seinen Entwicklungsplan hätte, keiner, der nicht sehr genau die Stufen kennt, die er zu durchlaufen hat.

Diese Feststellung soll jedoch nicht den Eindruck erwecken, als ob die Einrichtung der Konferenz ohne Probleme wäre. Europäische Verhältnisse hatten als Vorbild gedient. Überzeugter Glaube an die parlamentarische Demokratie sowie ein wenig missionarischer Eifer, die jungen Völker zu eben dieser Staatsform zu erziehen, haben bei der Einrichtung Pate gestanden. Es sollten frei gewählte Abgeordnete afrikanischer Parlamente sein, die sich der Diskussion mit europäischen Parlamentariern stellen.

Der Optimismus, daß Afrika mit der nationalen Selbständigkeit in eine so bestimmte Epoche eintreten würde, trog. In einer ganzen Zahl der assoziierten afrikanischen Staaten ist die Entwicklung andere Wege gegangen. Heute haben zehn von diesen achtzehn Staaten kein Parlament. Entweder ist es vorübergehend suspendiert als Folge innerer Machtkämpfe, oder es haben Militärdiktaturen die Regierung ergriffen, oder es wurde, wie vor wenigen Wochen in Kongo-Brazzaville, eine „Volksrepublik“ ausgerufen. Selbst in den afrikanischen Staaten, die ein Parlament haben und in denen es regelmäßig zusammentritt, wird es in aller Regel von einer einzigen Partei beherrscht. Das Vorhandensein einer Opposition oder gar mehrerer anderer Parteien neben der regierenden muß als Ausnahme gelten.

2 Vgl. dazu Albrecht, in diesem Heft S. 201.

Die Europäische Gemeinschaft hat klugerweise die politische Instabilität der jungen afrikanischen Staaten als eine unabwendbare Entwicklungsstufe hingenommen und aus ihr keinerlei Konsequenzen für die Parlamentarische Konferenz gezogen. Diese hat vielmehr ihre Geschäftsordnung diskret dahin abgewandelt, daß auch Vertreter solcher Staaten stimmberechtigt an der Konferenz teilnehmen können, die „vorübergehend“ kein Parlament haben, mit der Einschränkung allerdings, daß diese Vertreter weder dem Vorstand der Konferenz angehören noch Berichterstatter sein können.

Dem Versuchsstadium entsprechen einstweilen die Kompetenzen der Konferenz. Sie ist, wie das Europäische Parlament selber auch, kein Entscheidungsorgan, kein wirkliches Parlament, sondern auf beratende Befugnis beschränkt. Sie war auch nicht, was zu bedauern ist, selbst an der Ausarbeitung der Jaunde-Abkommen beteiligt, sondern mußte sich mit ihrer nachträglichen Begutachtung und Kritik begnügen. Ihre Hauptaufgabe ist die Beratung des Berichtes, den der Assoziationsrat laut Abkommen jährlich dieser Parlamentarischen Konferenz der Assoziation unterbreiten muß.

Da allerdings erlaubt der Dialog auf der Konferenz mehr Deutlichkeit als die Verhandlungen auf Regierungsebene. Hier ist nicht über dieses oder jenes Zugeständnis zu verhandeln, hier wird die Wirksamkeit der Beschlüsse überprüft: die Entwicklung des Handelsaustausches zwischen den assoziierten afrikanischen Staaten und der Gemeinschaft, der Umfang und die Ergebnisse der technischen und wirtschaftlichen Hilfe, die in den Ländern selbst und außerhalb vorgenommene Ausbildung der Afrikaner zu neuen Berufen.

Dabei zeigt sich, wie schwer der dominierende Einfluß der jeweiligen früheren Kolonialmacht abzubauen ist, wie schwer andere Mitgliedstaaten der EWG in den afrikanischen Staaten Fuß fassen, sei es, daß ihnen die notwendige Orientierung fehlt, sei es, daß sie das Risiko scheuen oder einfach, daß Gewöhnung ihnen im Wege ist. Das gilt in beiden Richtungen — beim Bezug afrikanischer Produkte sowohl wie bei der Lieferung von Industrieerzeugnissen zum Aufbau der fehlenden, aber so dringend notwendigen Infrastruktur. Alte Beziehungen haben ein zähes Leben.

Aber noch andere Entwicklungen trugen dazu bei, daß die Assoziation die afrikanischen Staaten zunächst enttäuschte. Je mehr ihr Fleiß sich auf die Erzeugung tropischer Produkte stürzte, um so schlechter wurde infolge des wachsenden Angebotes an diesen Produkten der Markt dafür. Während die jungen Staaten sich beim Bezug der zum Aufbau ihrer Länder notwendigen Industrieerzeugnisse ständig steigenden Preisen ausgesetzt sahen, fielen die Preise ihrer eigenen Erzeugnisse Jahr um Jahr. Dieser Verschlechterung der „terms of trade“ steht eine pro Jahr durchschnittlich um 2,5 Prozent anwachsende Bevölkerung gegenüber, deren Selbstversorgung aus der eigenen Landwirtschaft bei den immer noch primitiven Anbaumethoden immer schwieriger wird. So verbreitet sich die Märs von den goldenen Städten über Urwald und Savanne. Die Urbanisierung Afrikas hat schlimmste Ausmaße angenommen; Städte, von denen einige jährlich um 8 bis 10 Prozent wachsen und in denen die Hoffnung der Neuankömmlinge von niemanden erfüllt werden kann. Enttäuschung und Proletarisierung sind die Folge.

Die im Verhältnis zur Größe ihres Gebietes dünn besiedelten afrikanischen Staaten stehen damit vor einem unlösbaren Problem. Das Gleichgewicht ihrer wirtschaftlichen Struktur ist erheblich gestört, die an sich notwendigen Infra-

strukturen sind wegen der Weite der Gebiete und der geringen Bevölkerungsdichte zu teuer, für die Schaffung größerer Industrien gibt es einstweilen keinen ausreichenden Eigenkonsum. Wunsch und Wirklichkeit stehen kraß gegeneinander.

Zur Lösung all dieser Probleme hat ganz offensichtlich das erste Jaunde-Abkommen nicht genügend beitragen können. Hinzu kam, daß ausgehend von der Rezession in der Bundesrepublik 1966 und 1967, die auf die anderen EWG-Mitgliedstaaten übergriff, die Importe tropischer Produkte zurückgingen, so daß das Handelsbilanzdefizit fast aller afrikanischen Staaten in dieser Zeit wuchs. Erst die Exportergebnisse der Jahre 1968 und 1969 setzten freundlichere Zeichen für die Zukunft.

Neben solchen Erfahrungen stand auf der Hamburger Konferenz das neue Jaunde-Abkommen im Mittelpunkt der Diskussion. Es hat, wie zu erwarten war, keine ungeteilte Begeisterung gefunden. Der neue Entwicklungsfonds bleibt der Höhe nach hinter den Erwartungen der Afrikaner zurück. Außerdem wurden die Preisstützungsaktionen für bestimmte Kulturen fallengelassen (weil Preisstützung auf die Dauer kein Weg aus einer Überproduktion ist, wie die EWG an den Erfahrungen mit ihrer eigenen Landwirtschaft längst hat lernen müssen!). Dafür wurde ein Reservefonds zur Unterstützung bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten gebildet, dessen Modalitäten allerdings noch festzulegen sind. Besorgt blickten auf diese Änderung vor allem diejenigen afrikanischen Staaten, die, wie etwa der Senegal, noch vorwiegend auf Monokulturen angewiesen sind und in denen eine Diversifizierung des Anbaues wegen der Boden- und Klimaverhältnisse schwierig ist.

Begrüßt wurden dagegen die neuen Möglichkeiten, die das zweite Jaunde-Abkommen der erweiterten technischen Zusammenarbeit und einer vorsichtigen Industrialisierung bietet. Voraussetzung für das Gelingen wäre allerdings eine vernünftige Zusammenfassung der afrikanischen Staaten zu Regionen, die einen gemeinsamen Aufbau betreiben. Das ist im Prinzip anerkannt. Nur so wird die Nutzung der notwendigen Infrastrukturen lohnend. Doch steht hier gerade die politische Instabilität der Staaten im Wege, weil sie Abkommen über die Grenzen erschwert. Was in diesem Bereich geschieht, wird daher noch für geraume Zeit mit erheblichem Risiko belastet sein.

Inzwischen ist die Parlamentarische Konferenz nicht mehr allein Gutachter der Tätigkeit des Rates. Sie ist auf dem Gebiete der Industrialisierungspolitik initiativ geworden, mit zunächst vorsichtigen und das Risiko wägenden Empfehlungen. Eine Schwierigkeit dabei ist, daß die afrikanischen Staaten selbst einen recht unterschiedlichen Entwicklungsgrad erreicht haben, schon in „Arme“ und „Reiche“ zerfallen. Ob man Rohstoffquellen unter- oder oberhalb des Bodens hat, ob man sich eines fruchtbaren Klimas erfreut oder ausgedörrte Wüstenstrecken zu seinem Reiche zählt, das läßt auch hier, bei gleichem Start, ein unterschiedliches Tempo der Entwicklung entstehen, das Gemeinsamkeiten schwierig macht. Aber das ist das Schicksal aller aufbrechenden Gesellschaften. Die Gleichheit will erkämpft und gewonnen sein.

Diese Parlamentarischen Konferenzen sind kein „Geschenk“ an die Afrikaner, wie viele meinen. Die afrikanischen Staaten, wenn auch auf Entwicklungshilfe angewiesen, werden ungern zum Kostgänger über diesen Rahmen hinaus. Gastfreundschaft hat noch immer in Afrika einen hohen Wert! So tragen die assozi-

ierten afrikanischen Staaten selbst die Kosten für ihre Delegierten der Konferenz, so gut wie es die Europäer tun. Wer einlädt, ob Afrika oder Europa, trägt darüber hinaus die finanziellen Lasten der Organisation.

Es gibt vorerst keinen verlässlichen Maßstab für den Fortschritt, den das schwarze Afrika auf dem Weg zur modernen Industriegesellschaft macht. Seine Sonne, sein Klima, die dünne Besiedlung scheinen dem Gang der Geschichte noch etwas Zeit zu geben; noch steht die Drohung von Katastrophen nicht unmittelbar über dem Kontinent. Den entwickelten Staaten ist eine Frist gegeben. Sie sollten sie nutzen, ehe sie unter den Druck der Versäumnisse kommen.

Eine Bemerkung am Rande zum Schluß: Als die Konferenzen begannen, 1964 in Dakar, bot sich dem Zuschauer im Tagungsgebäude der senegalesischen Nationalversammlung ein farbenprächtiges Bild: Afrika in seinen Trachten und Stammeszeichen. Die Unterscheidung nach außen war sichtbar ein Wert. Inzwischen ist die Stammestracht zum Kostüm geworden, das man gelegentlich, wenn einem danach die Laune steht, zu einer abendlichen Veranstaltung trägt. Es sieht gut aus, warum also nicht? Ansonsten aber hat der nüchterne europäische Einheitsanzug die Konferenz erobert. So verwischen sich die Merkmale auch im Äußeren; Afrika wächst zusammen, wie Europa zusammengewachsen ist. Man mag es bedauern, weil Verlust an Buntheit auch ein Stück Verarmung ist. Aber es ist vermutlich ein unabwendbarer Schritt auf dem Wege zur Einheit unserer Welt.