

ZWEITER ABSCHNITT: Regionale Integration im Wandel der Zeit

Das Konzept der afrikanischen, intra-regionalen Integration geht mittlerweile Jahrzehnte zurück.⁸⁴ Zahlreiche wirtschaftliche Probleme auf dem afrikanischen Kontinent haben ihre Wurzeln in der (kolonialen) Vergangenheit. Dieser Abschnitt dient dazu, die wesentlichen, historischen Aspekte und Strömungen der intra-regionalen Integration insbesondere anhand der Abschlussdokumente der zahlreichen afrikanischen Konferenzen sowie des wesentlichen Wirtschaftsrechtsdokuments (Vertrag von Abuja) vorzustellen.

Der Vollständigkeit halber wird einführend in einem kurz gehaltenen Kapitel auf die Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen zwischen afrikanischen Ländern und europäischen Staaten eingegangen. Angesichts der über Jahrzehnte hinweg bestehenden starken Einflussnahme der europäischen Kolonialmächte in Afrika erscheint diese Kontextualisierung notwendig. Auf diese Einführung folgt im zweiten Kapitel eine Auseinandersetzung mit dem Panafricanismus, der als Leitgedanke der afrikanischen Integration angesehen wird. Daran schließt – unter Heranziehung der rechtlich unverbindlichen politischen Absichtserklärungen bzw. Beschlüsse – eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den divergierenden Integrationsbestrebungen. Diese unterschiedlichen politischen Ansätze der intra-regionalen Integration sind bis heute spürbar. Im dritten Kapitel folgt ein Überblick über den Gründungsvertrag der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, den Vertrag von Abuja aus dem Jahr 1991. Dieser hat zur Gründung und Stärkung der RECs geführt und spielt bis heute eine bedeutende Rolle.

⁸⁴ Der Autor Langhammer hat bereits im Jahr 1977 geschrieben: „*Integration and cooperation efforts in Subsaharan Africa are as numerous as their shortcomings and disappointments. In other words, no other developing region has so often applied the way of „trial and error“ in integration and cooperation in Africa.*“ Siehe Langhammer, Rolf J., *Regional integration and cooperation in Africa: A history of disappointments?*, *Intereconomics*, 12, 1977/9/10, 257.

1 Afrika und der Handel mit Europa – ein zwiegespaltenes Verhältnis

Die afrikanischen Staaten haben sich über Jahrzehnte hinweg ihre Unabhängigkeit von den europäischen Kolonialmächten erkämpft. Aus wirtschaftlicher Sicht waren bzw. sind Europa und Afrika aber nach wie vor eng miteinander verbunden.⁸⁵ Dies röhrt daher, dass bis heute afrikanische Importe in die EU oft keinem oder nur einem geringen Zollsatz unterliegen, währenddessen beim intra-afrikanischen Handel hohe Zölle veranschlagt werden.⁸⁶ Zudem ist die westafrikanische Währung CFA-Franc bis heute mit einem fixen Wechselkurs an den Euro gebunden, wodurch die Staaten über keine Möglichkeit verfügen, die eigene Währung abzuwerten.⁸⁷ Überblicksmäßig wird daher nachfolgend auf die wesentlichen Vertragsdokumente, die den Handel zwischen Afrika und Europa bestimmten bzw. nach wie vor prägen, eingegangen. Dabei ist dieses Kapitel als *sui generis* zu betrachten. Es dient dazu, aufzuzeigen, dass externe Einflüsse und Interessen in Afrika nach wie vor eine erhebliche Rolle spielen.

Mit dem Vertrag zur Gründung der „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS) wurde 1952 durch die Gründerstaaten Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande und Westdeutschland die erste supranationale Organisation in Europa geschaffen.⁸⁸ In der Folge drängte insbesondere Frankreich darauf, seine Kolonien wirtschaftlich mit der EGKS zu koppeln, um den präferenziellen Marktzugang weiterhin aufrechterhalten zu können.⁸⁹

Schließlich wurde im „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG-Vertrag) im Jahr 1957 festgehalten, dass außereuropäischen Ländern und Hoheitsgebieten, welche mit Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden besondere Beziehungen unterhielten, Unterstützung im Rahmen von Assoziierungsabkommen zuteilwerden sol-

⁸⁵ Vgl. Shaw, Timothy M., Africa in the Global Political Economy at the End of the Millennium: What Implications for Politics and Policies?, *The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 9, 12.

⁸⁶ Vgl. Böschemeyer, Jonas/Teti, Feodora A., Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?, *ifo Schnelldienst*, 74, 2021/10, 50.

⁸⁷ Siehe hierzu *Unterkapitel 3.3 Wirtschaftliche Integration in der Sub-Region CEMAC*, S. 250 ff. sowie *Unterkapitel 4.3 Wirtschaftliche Integration in den Sub-Regionen WAE-MU und WAMZ*, S. 262 ff. im fünften Abschnitt.

⁸⁸ Vgl. Ziegerhofer, Anita, Europäische Integrationsgeschichte. Unter besonderer Berücksichtigung der österreichischen Integration, 2007, 78, 84.

⁸⁹ Vgl. Dialer, Doris, Die EU-Entwicklungsarbeit im Brennpunkt. Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens, 2007, 45 ff.

le.⁹⁰ Ziel der Assoziierung war die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete sowie die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen.⁹¹ Die Gründerstaaten sagten zu, zum Aufbau der Wirtschaftsleistung durch Know-How und Investitionen beizutragen. Im Gegenzug räumten sie sich das Recht auf die weitere Beschaffung von Rohstoffen ein. Sämtliche Zölle für Einfuhren in die EWG-Staaten sollten schrittweise abgebaut werden.⁹² Zur Finanzierung wurde mit dem „Durchführungsabkommen über die Assoziierung der Überseesischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft“ der Europäische Entwicklungsfonds geschaffen.⁹³

Da sich die weltpolitischen Gegebenheiten in den Folgejahren wesentlich änderten und immer mehr Kolonien ihre Unabhängigkeit erklärten, war der Bedarf an einem neuen Regelwerk groß. Die EWG-Staaten fürchteten um ihren Zugang zu den Rohstoffen und wollten sich diesen weiterhin vertraglich sichern. Im Gegenzug sagten sie zu, wirtschaftliche Unterstützung leisten zu wollen.

Nach zahlreichen Verhandlungsrunden zwischen der EWG und 18 neuen unabhängigen, überwiegend frankophonen afrikanischen Staaten („*Associated African States and Madagascar*“, AASM)⁹⁴, kam es im Jahr 1963 zum Abschluss des ersten Yaoundé-Abkommens. Damit wurde einerseits (mit Ausnahmen) der progressive Zollabbau für afrikanische Importe in

90 EWG-Vertrag, Art. 131. Diese Länder und Hoheitsgebiete waren: „Französisch-Westafrika: Senegal, Sudan, Guinea, Elfenbeinküste, Dahomey, Mauretanien, Niger und Obervolta; Französisch-Äquatorialafrika: Mittelkongo, Ubangi-Chari, Tschad und Gabon; Saint Pierre und Miquelon, Komoren-Archipel, Madagaskar und zugehörige Gebiete, Französisch-Somaliland, Neukaledonien und zugehörige Gebiete, die französischen Niederlassungen in Ozeanien, die australen und antarktischen Gebiete; die autonome Republik Togo; das unter französischer Verwaltung stehende Treuhandgebiet Kamerun; Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi; das unter italienischer Verwaltung stehende Treuhandgebiet Somaliland; Niederländisch-Neuguinea.“ Siehe EWG-Vertrag, Anhang IV.

91 EWG-Vertrag, Art. 131.

92 EWG-Vertrag, Art. 133 Abs. 1.

93 EWG-Vertrag: Durchführungsabkommen, Art. 1.

94 Die 18 AASM-Staaten waren Burundi, Dahomey (heute: Benin), die Demokratische Republik Congo, die Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Kongo-Brazzaville, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Obervolta (heute: Burkina Faso), Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tschad und die Zentralafrikanische Republik. Siehe Yaoundé Konvention I, Präambel. Madagaskar weigerte sich zu Beginn der 1960er Jahre, sich „afrikanisch“ zu nennen; siehe Gottschalk, Keith, Re-Thinking Pan-Africanism and African Integration, *African Journal of Political Science*, 10, 2022/1, 18.

den EWG-Raum festgelegt⁹⁵ und andererseits erneute Unterstützung für die assoziierten Staaten in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Entwicklung zugesagt.⁹⁶ Fünf Jahre später kam es zur Unterzeichnung eines Folgeabkommens.

Durch die Ölkrise im Jahr 1973 wurde sich Europa seiner Abhängigkeit von Rohstoffen noch stärker bewusst und strebte daher nach einer vertieften Wirtschaftsbeziehung mit den Assoziierungsländern.⁹⁷ Zudem trat u.a. das Vereinigte Königreich der EWG bei und wollte seinen anglophonnen Commonwealth-Staaten denselben präferenziellen Marktzugang gewähren, wie ihn die AASM-Staaten genossen.⁹⁸ Die frankophonen Staaten standen dem kritisch gegenüber und befürchteten ihre Benachteiligung. Schließlich konnten sich die afrikanischen Staaten unter Einbeziehung der pazifischen und karibischen Staaten auf eine gemeinsame Verhandlungsposition einigen. Dadurch kam es zur Konstituierung der ACP-Gruppe.⁹⁹

Im Jahr 1975 weiteten die mittlerweile neun EWG-Staaten in der Lomé-Konvention¹⁰⁰ ihre Handelspräferenzen einseitig auf 46 ACP-Staaten – und somit die ehemaligen Kolonialländer – aus. Dadurch wurden diesen ehemaligen Kolonien günstigere Zugangsbedingungen zum europäischen Markt, insbesondere im Bereich der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, gewährt.¹⁰¹ Bis zur Jahrtausendwende folgten drei weitere Lomé-Kon-

95 Yaoundé Konvention I, Art. 2.

96 Yaoundé Konvention I, Art. 15.

97 Vgl. *Dialer, Doris*, Die EU-Entwicklungs politik im Brennpunkt. Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens, 2007, 49 ff.

98 Die Staaten Kenia, Uganda und Tansania handelten auch zuvor bereits unter dem Arusha-Abkommen mit der EWG. Sie profitierten allerdings nicht von finanzieller und technischer Kooperation. Siehe hierfür Assoziierungsabkommen EWG-EAC.

99 Vgl. *Dialer, Doris*, Die EU-Entwicklungs politik im Brennpunkt. Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens, 2007, 46 ff.

100 Die Konvention war sehr umstritten, da sie einerseits keine klaren Bestimmungen zur Gründung einer Freihandelszone und andererseits aber protektionistische Maßnahmen, wie z.B. die gemeinsame Landwirtschaftspolitik („Common Agricultural Policy“), beinhaltet. *Ismail, F. A.*, Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA), *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 128.; Lomé Konvention I.

101 Der Autor *Yanai* führt zur Tatsache, dass nur den ehemaligen Kolonien und nicht allen Entwicklungsländern Präferenzen eingeräumt wurden, aus: „*In view of the current legal system of the WTO, specific trade preferences for limited groups of developing countries are inevitably incompatible with WTO rules. Therefore, North-South preferential schemes inevitably come into conflict with Article I. There are three possible ways for states to justify their preferential schemes as deviations from MFN treatment: (a) by obtaining a WTO waiver pursuant to Article IX of the*

ventionen im Jahr 1979, 1984 und 1989 sowie eine revidierte Fassung im Jahr 1995.¹⁰²

Im Jahr 2000 ging die Konvention im Cotonou-Abkommen auf. Der Vertrag sollte die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit für einen Zeitraum von 20 Jahren abdecken. Dabei sollte er dazu beitragen, die Armut zu reduzieren sowie die ACP-Länder in die Weltwirtschaft zu integrieren.¹⁰³ Da das Merkmal der einseitigen bzw. nicht wechselseitigen („*non-reciprocity*“) Präferenzen aus dem Lomé-Vertrag übernommen wurde, war das Cotonou-Abkommen allerdings nicht WTO-konform.¹⁰⁴ Um Konflikte zu vermeiden, wurde den Cotonou-Vertragsstaaten zum Start der Doha-Entwicklungs runde im November 2001 ein siebenjähriger „Waiver“ (= Abweichen von den WTO-Regeln) gewährt.¹⁰⁵

Auch, weil sich die EU im Laufe der Zeit sehr erweitert hat und die späteren Beitrittsstaaten nicht die gleiche koloniale Verantwortung trugen bzw. tragen, wurden die Handelsbeziehungen zu den afrikanischen Staaten erheblich transformiert. Um den Anforderungen des Artikels XXIV GATT gerecht zu werden, schlug die EU vor, reziproke Wirtschaftspartnerschaftsabkommen („*Economic Partnership Agreements*“, EPAs) mit den ACP-Staaten

WTO Agreement, (b) by extending specific preferences to all developing countries and (c) by creating regional trade agreements, as specified in Article XXIV of the General Agreement. Yanai, Akiko, Rethinking Special and Differential Treatment in the WTO. IDE Discussion Paper No. 435.

- 102 Insbesondere die Fassung aus dem Jahr 1995 ist als politisches Instrument zu bewerten, da sie u.a. erstmals im Falle von schweren Menschenrechtsverstößen Sanktionen vorsah. Abänderungsabkommen zur Lomé Konvention IV, Art. 366a iVm. Art. 5.
- 103 Vgl. Erasmus, Gerhard, Can the AfCFTA evolve into a New Generation Partnership for Africa?. Trade Report No. S21TR01/2021, 11.; Dialer, Doris, Die EU-Entwicklungs politik im Brennpunkt. Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens, 2007, 60.
- 104 Vgl. Yanai, Akiko, Rethinking Special and Differential Treatment in the WTO. IDE Discussion Paper No. 435, 12. Siehe auch weiterführend Nwankwo, Chidebe Matthew/Ajibo, Collins Chikodili, Liberalizing Regional Trade Regimes Through AfCFTA: Challenges and Opportunities, *Journal of African Law*, 64, 2020/3, 301.; Mevel, Simon/Velensis, Giovanni/Karingi, Stephen, The EPAs and Africa's regional integration, *Bridges Africa*, 4, 2015/6, 14.
Zur Reziprozität wird ergänzt: Aus einer Studie des Autors Admassu geht hervor, dass reziproke Abkommen gegenüber nicht-wechselseitigen Abkommen einen höheren handelsschaffenden Effekt haben; siehe Admassu, Samuel, The trade creation effects of Africa's reciprocal vis-à-vis non-reciprocal trade agreements, *Empirical Economics*, 59, 2020/6, 2722.
- 105 Bezuglich gesetzlicher Grundlage, siehe WTO-Dachabkommen, Art. IX Abs. 3.

ten zu schließen. Seither verhandelt die EU mit diesen Ländern auf Genseitigkeit beruhende EPAs.¹⁰⁶ Diese EPAs sind Teil der „*Comprehensive Strategy with Africa*“ sowie der „*Africa-Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs*“.¹⁰⁷ Wie auch von der UNECA empfohlen, sollten die

-
- 106 Die EPAs beinhalten dafür umfassende „*special and differential treatment provisions*“. Vgl. *Ismail, F. A.*, Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA), *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 128.; *Steiner, Silke*, Entwicklungsländer in der WTO, *Verfassung und Recht in Übersee: Law and Politics in Africa, Asia and Latin*, 41, 2008/3, 352f.; *Yanai, Akiko*, Rethinking Special and Differential Treatment in the WTO. IDE Discussion Paper No. 435, 8.; *Generalsekretariat des Rates*, Cotonou-Folgeabkommen. Das Cotonou-Folgeabkommen ist der übergeordnete Rahmen für die Beziehungen der EU zu den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean., <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cotonou-agreement/>, abgefragt am 23.09.2023.; EPA EU-Kenya.; *Sommer, Lily/MacLeod, Jamie*, How important is special and differential treatment for an inclusive AfCFTA?, in *Luke/MacLeod* (Hrsg.), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 71.; *Gathii, James Thuo*, African regional trade agreements as legal regimes, 2013, 392.
- Bei den meisten EPAs fehlt nach wie vor die erforderliche Anzahl an Ratifikationen, um in Kraft zu treten. Auf der gemeinsamen Website des Rates der EU und des Europäischen Rates wird zu den bestehenden EPAs wie folgt angeführt:
- „Die Verhandlungen über regionale WPA mit 16 westafrikanischen Staaten, der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (WAEMU) wurden im Juli 2014 zum Abschluss gebracht. Das Unterzeichnungsverfahren dauert noch an. Bis zur Annahme eines umfassenden regionalen WPA mit Westafrika sind Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Côte d'Ivoire und Ghana am 3. September 2016 bzw. am 15. Dezember 2016 vorläufig in Kraft getreten. (...) Ebenfalls im Juli 2014 wurden die Verhandlungen mit Ländern der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika erfolgreich abgeschlossen. Das Abkommen wurde am 10. Juni 2016 in Kasane, Botswana, unterzeichnet. Es wird seit dem 10. Oktober 2016 vorläufig angewandt. (...) Im Oktober 2014 wurden die Verhandlungen mit der Ostafrikanische Gemeinschaft erfolgreich abgeschlossen. Das Unterzeichnungsverfahren dauert noch an. (...) Kamerun ist das einzige Land in der Region, das das WPA zwischen der EU und Zentralafrika am 15. Januar 2009 unterzeichnet hat. Das Abkommen wird seit dem 4. August 2014 vorläufig angewandt. (...) In der Region des östlichen und südlichen Afrika haben Mauritius, die Seychellen, Simbabwe und Madagaskar 2009 ein WPA unterzeichnet. Das Abkommen wird seit dem 14. Mai 2012 vorläufig angewandt.“ Im Jahr 2023 wurden zudem die Verhandlungen eines EPAs mit Kenia beendet.
- 107 European Commission, Economic partnerships, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>, abgefragt am 28.10.2023.

afrikanischen Staaten darauf achten, dass die EPAs den Zielen der regionalen, afrikanischen Integration nicht zuwiderlaufen.¹⁰⁸

Parallel dazu starteten im Jahr 2016 – im Hinblick auf das Auslaufen des Cotonou-Folgeabkommens im Jahr 2020 – Beratungen über die künftigen Beziehungen der EU zu den ACP-Staaten. Aufgrund stockender Verhandlungen wurde mehrmals beschlossen, die Bestimmungen des Cotonou-Abkommens weiterhin anzuwenden.¹⁰⁹ Am 20. Juli 2023 nahm der Rat schließlich einen Beschluss über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung eines post-Cotonou-Partnerschaftsabkommens an. Im November 2023 wurde das Partnerschaftsabkommen unter dem neuen Namen Samoa-Abkommen von der EU, den Mitgliedstaaten und den ACP-Staaten (darunter 48 afrikanische Staaten) unterzeichnet. Es fokussiert auf die Themen Demokratie und Menschenrechte, Klimawandel, menschliche und soziale Entwicklung, Frieden und Sicherheit, Migration und Mobilität sowie nachhaltiges Wirtschaftswachstum und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Seit dem 1. Jänner 2024 bildet es für die nächsten 20 Jahre den (vorläufigen) übergeordneten Rahmen für die (wirtschaftliche) Zusammenarbeit.¹¹⁰ Neben dem gemeinsamen Abkommen beinhaltet das

108 Vgl. Ismail, F. A., Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA), *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 131. Der Autor Ismail führt unter Bezugnahme auf die UNECA aus: “*The EU would do well to heed the policy advice provided by UNECA researchers, Stephen Karingi, Simon Mevel and Giovanni Valensisi, on how to re-align the EPAs with the regional integration objectives of the CFTA and the AU Agenda 2063. These researchers offer five compelling recommendations to the EU and African negotiators: first, to sequence of trade liberalization, between Africa and the EU, and within Africa, so as to ensure that intra-regional trade is not diverted; second, to harmonize various provisions in each of the EPAs so as to prevent regulatory divergences; third, the EU should confer the most favourable access granted to any African region to all African regions; fourth, African countries should be allowed to preserve hard-fought policy space to advance their industrial and economic development and thus the EU should not push for WTO+ provisions in EPAs; fifth, the EU should support Trade Facilitation measures to boost intra-African trade in line with the AU Commission Action Plan [...].*”

Ähnliche Kritik ist auch bei Gumede zu finden; siehe Gumede, Vusi, The African Continental Free Trade Agreement and the future of Regional Economic Communities, *Journal of Contemporary African Studies*, 39, 2021/3, 472 f.

109 Generalsekretariat des Rates, Zeitleiste: Schritte auf dem Weg zu einer neuen EU-AKP-Partnerschaft nach 2020, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cotonou-agreement/timeline-new-cotonou-agreement/>, veröffentlicht am 15.11.2023, abgefragt am 07.07.2024.

110 Generalsekretariat des Rates, Samoa-Abkommen: EU und Mitgliedstaaten unterzeichnen neues Partnerschaftsabkommen mit den Mitgliedern der Organisation

Vertragswerk je ein regionales Protokoll für Afrika, die Karibik und den Pazifik. In den Protokollen wird auf die spezifischen Bedürfnisse dieser Regionen Rücksicht genommen.¹¹¹

Abseits von den multilateralen, inhaltlich weitreichenden Verträgen, wird derzeit 36 afrikanischen Staaten ein präferentieller Zugang zum europäischen Markt auf Basis des seit dem Jahr 1971 bestehenden „Generalised Scheme of Preferences“ (GSP) gewährt. Die Staaten Kenia, Kongo und Nigeria profitieren von den Zollerleichterungen des „Standard GSP“¹¹² währenddessen die europäische „Everything but Arms“-Initiative allen LDCs das zoll- und quotenfreie Importieren von jeglichen Waren (außer Waffen und Rüstungsgütern) in die EU gestattet.¹¹³ Damit ist für afrikanische Unternehmerinnen und Unternehmer der Zugang zum europäischen Markt günstiger als zum afrikanischen Markt. Dies soll sich künftig durch die Umsetzung der AfCFTA ändern.

2 Politische Grundlagen und kontinentale Institutionen

2.1 Der Panafrikanismus als Leitgedanke der (wirtschaftlichen) Integration

Die „Berlin Konferenz“ von 1884 teilte den Einflussbereich in Afrika zwischen den europäischen Kolonialmächten Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Spanien, Belgien und Portugal auf.¹¹⁴ Es folgten Jahrzehnte der europäischen Vorherrschaft und Unterdrückung. Der „Conquest of Africa“ erreichte seinen Höhepunkt im Jahr 1914, als 90 Prozent Afrikas unter europäischer Kontrolle standen (alle afrikanischen Staaten, außer

afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten, in *Rat der EU Pressemitteilung*, 15.11.2023.

111 *Generalsekretariat des Rates*, Cotonou-Folgeabkommen: Rat gibt grünes Licht für das neue Partnerschaftsabkommen mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, in *Rat der EU Pressemitteilung*, 20.07.2023.

112 *CIRCABC*, List of GSP Beneficiary Countries (2023), <https://circabc.europa.eu/ui/group/f243659e-26f5-44d9-8213-81efa3d92dc7/library/83191464-a9b5-4973-a3a9-fe17e57d68e8/details>, abgefragt am 18.12.2024.

113 Bezuglich einer Auflistung der LDCs in Afrika, siehe Fußnote 71. Informationen zu den begünstigten Ländern sowie zu den Zugangserleichterungen zum europäischen Markt sind auf der Website des „GSPHub“ der EU zu finden; siehe *EU GSP Hub*, The European Union Generalised Scheme of Preferences, <https://gsphub.eu/>, abgefragt am 12.07.2024.

114 Die Kolonialisierungsbestrebungen auf dem afrikanischen Kontinent reichen jedoch wesentlich länger, nämlich bis in das 15. Jahrhundert, zurück.

Äthiopien und Liberia).¹¹⁵ Die Afrikanerinnen und Afrikaner hofften auf eine bessere und vor allem unabhängige Zukunft. Als Leitidee für diese Bestrebung steht bis heute der sogenannte Panafricanismus, der auch in Artikel 3 lit. a der AfCFTA Einzug gefunden hat.¹¹⁶ Im Duden wird der Begriff als „das Bestreben, die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit aller afrikanischen Staaten zu verstärken“¹¹⁷ definiert, wobei sich die Bedeutung dieses Begriffs im Laufe der Jahre verändert hat. So führt der Autor *Spielbüchler* an, dass an den Term Panafricanismus unterschiedliche Ansprüche gestellt werden. Während in den frühen Jahren die Emanzipation der afrikastämmigen Bevölkerung im Vordergrund gestanden habe¹¹⁸ und im weiteren Verlauf ein Streben der afrikanischen Kolonien nach Unabhängigkeit vorherrschend gewesen sei, trachten die jungen afrikanischen Staaten zuletzt nach Integration.¹¹⁹ Allerdings erweist sich diese Integration als sehr schwierig, da nach wie vor unterschiedliche Ansätze und Vorstellungen des intra-afrikanischen Zusammenrückens bestehen.

Historisch betrachtet sei es durch die Abhaltung der ersten Pan-Afrikanischen Konferenz in London im Jahr 1900 erstmals zu einer Institutionalisierung des bis dahin reinen Gedankenkonzepts des Panafricanismus gekommen. Diese erste Konferenz wird von dem US-Politologen *Charles F. Andrain*, der die Geschichte der Bewegung im Jahr 1962 in drei Phasen einteilt, auch als Start der ersten Phase des Panafricanismus angesehen.¹²⁰ Für einen zeitlichen Überblick über diese Phasen wird auf die Tabelle 2: *Chronologischer Überblick über historische Konferenzen, Entscheidungen, Erklärungen und gegründete Institutionen*, S. 403 ff. im Anhang verwiesen.

¹¹⁵ Vgl. *van der Linden, Mieke*, The Acquisition of Africa (1870-1914), 2014, 5.

¹¹⁶ AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 3 lit. a.

¹¹⁷ *Duden*, Panafricanismus. Bedeutung, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Panafricanismus>, abgefragt am 05.09.2021.

¹¹⁸ Der Autor *Danso* schreibt in diesem Zusammenhang, dass die Idee der afrikanischen Vereinigung ihre Wurzeln in der Diaspora in den Westindischen Inseln und Nordamerika hatte. *Danso, Kwaku*, The African Economic Community: Problems and Prospects, *The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 38.

¹¹⁹ Vgl. *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 75.; *Gottschalk, Keith*, Re-Thinking Pan-Africanism and African Integration, *African Journal of Political Science*, 10, 2022/1, 14.

¹²⁰ Vgl. *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 78.; *Andrain, Charles F.*, The Pan-African Movement: The Search for Organization and Community, *Phylon*, 23, 1962/1. Siehe weiters Ausführungen in *Danso, Kwaku*, The African Economic Community: Problems and Prospects, *The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 38 f.

Der Afroamerikaner *W.E.B. DuBois* wird als wichtigster Protagonist dieser ersten Phase angesehen. Er habe die Meinung vertreten, dass durch Aufklärung die Idee der rassischen Diskriminierung überwunden werden könne.¹²¹ *DuBois* schrieb dazu in seinem eigens gegründeten Magazin „*The Crisis*“ im Jahr 1933:

„Pan-Africa means **intellectual understanding and co-operation** among all groups of Negro descent in order to bring about at the earliest possible time the **industrial and spiritual emancipation** of the Negro peoples.“¹²²

Mit der Verwendung der Begrifflichkeit „*industrial emancipation*“ nimmt er auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit Bezug. Jedoch habe *DuBois* seinerzeit mit starken Gegenspielern zu kämpfen gehabt, denn im Gegensatz zu ihm, hat der in Jamaika geborene *Marcus Garvey* die Meinung vertreten, dass nur räumliche Trennung zu einem Ende der rassischen Unterdrückung führen könne.¹²³ In dieser ersten Phase forderten die afrikanischen Staaten auch bereits mehr Recht auf Selbstbestimmung ein, was jedoch von den europäischen Kolonialmächten verwehrt wurde.¹²⁴

Die zweite Phase, die mit dem Ende des zweiten Weltkrieges und der Abhaltung des fünften Pan-Afrikanischen Kongresses in Manchester 1945 begann, zeichnete sich durch das vermehrte Streben nach Unabhängigkeit sowie den Ruf nach einer Beendigung der rassischen Diskriminierung aus.¹²⁵ *DuBois*‘ ursprüngliche Hoffnung auf Gleichheit musste dem Ruf nach Freiheit und Unabhängigkeit weichen. Als herausragende Persönlichkeiten dieser zweiten Phase sind der aus Trinidad stammende *George Padmore* sowie der aus der Goldküste (heute Ghana) stammende *Kwame Nkrumah*, der im Jahr 1957 Ghana als erstes Land südlich der Sahara in die Unabhängigkeit führte, zu nennen.¹²⁶ Auf dem genannten Kongress in Manchester verabschiedeten die Vertreterinnen und Vertreter unter Federführung von *Kwame Nkrumah* eine gemeinsame Resolution, in der die

121 Vgl. *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 78.

122 *DuBois, William Edward Burghardt*, Pan-Africa and the New Racial Philosophy, *The Crisis*, 40, 1933/11, 247.

123 Vgl. *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 78.

124 Vgl. *Asante, Molefi Kete*, The history of Africa. The quest for harmony, 2007, 261.

125 Vgl. *Asante, Molefi Kete*, The history of Africa. The quest for harmony, 2007, 266.

126 Vgl. *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 78 f.

Forderung nach politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit deutlich wurde:

„We affirm the right of all colonial peoples to control their own destiny. All colonial peoples must be **free from foreign imperialist control, whether political or economic**. The peoples of the colonies must have the right to elect their own governments, without restrictions from foreign powers. We say to the peoples of the colonies that they must fight for these ends by all means at their disposal.“¹²⁷

Einigung bestand dahingehend, dass ein näheres Zusammenrücken auf dem Kontinent erforderlich sei. Allerdings kristallisierten sich in den Folgejahren zwei gegensätzliche Blöcke heraus, deren Vorstellungen vom Grad und der Geschwindigkeit der politischen und wirtschaftlichen Integration erheblich voneinander abwichen.¹²⁸ Auf diese unterschiedlichen Integrationsideen der Unionisten und Konföderalisten wird im nachfolgenden Unterkapitel eingegangen.

In der dritten Phase, die mit dem Rückzug der europäischen Kolonialmächte aus Afrika in den 1950er Jahren begann und in der Gründung der „Organisation für Afrikanische Einheit“ („Organisation of African Unity“, OAU)¹²⁹ im Jahre 1963 gipfelte, sei die politische Umsetzung der Gemeinschafts-Idee im Vordergrund gestanden.¹³⁰ Ein kontinentales Zusammenrücken sei in dieser Zeit jedoch durch die innerstaatlichen Probleme der Länder erschwert worden. Es habe sich nämlich als große Herausforderung erwiesen, in den unabhängigen Staaten demokratische Staatssysteme nach dem Vorbild westeuropäischer Staaten aufzubauen. Zahlreiche Versuche der Etablierung von Mehrparteiensystemen hätten in Diktaturen gemündet. Dies sei u.a. auf die Jahrzehnte lange Vorherrschaft der Kolonialmächte und das damit einhergehende Erliegen der afrikanischen Institutionen zu-

127 Declaration to the Colonial Peoples, para. 1.

128 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 79.

129 Eine Auseinandersetzung mit der OAU folgt im Unterkapitel 2.3.1 *Bemühungen der regionalen Wirtschaftsintegration durch die Organisation für Afrikanische Einheit* in den Jahren 1963 bis 2002, S. 69 ff.

130 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 79. Siehe Unterkapitel 2.3.1 *Bemühungen der regionalen Wirtschaftsintegration durch die Organisation für Afrikanische Einheit* in den Jahren 1963 bis 2002, S. 69 ff.

rückzuführen.¹³¹ Die afrikanischen Staaten mussten daher erst eigene Wege finden, die Nationalstaaten von innen, aus eigener Kraft, aufzubauen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Gründung der OAU bemerkenswert.

Schließlich ergänzt der Historiker *Spielbüchler* die Einteilung des US-Politologen *Charles F. Andrain* um eine vierte Phase, nämlich die Phase seit der Gründung der AU im Jahr 2002.¹³² Die Ergänzung der vierten Phase wird insbesondere auch im Hinblick auf die Ziele der Agenda 2063 sowie die voraussichtliche wirtschaftliche Integration durch die AfCFTA befürwortet. Mit der Zielsetzung „*deepen the economic integration of the African continent and in accordance with the Pan African Vision of “An integrated, prosperous and peaceful Africa” enshrined in Agenda 2063*“¹³³ wurde explizit im AfCFTA-Dachabkommen aufgenommen, dass die Vision des Panafrikanismus nach wie vor verfolgt wird. Der Panafrikanismus wird daher als Leitgedanke der AfCFTA angesehen, der sich zwar schwerpunktmaßig verändert hat, aber noch immer als Kernelement der (wirtschaftlichen) Integrationsbestrebungen besteht.

2.2 Gegensätzliche Integrationsbestrebungen: die Uneinigkeit der Unionisten und Konföderalisten

2.2.1 Die Bandung-Konferenz 1955 als politischer Ursprung der wirtschaftlichen Handelsintegration

Wie nachfolgend dargelegt wird, hatten und haben die afrikanischen Staaten ganz unterschiedliche politische Vorstellungen eines vereinten Afrikas. Nahezu alle afrikanischen Staaten möchten zwar kooperieren, sind aber bis heute nur in unterschiedlichem Ausmaß bereit, die AU als supranationale Organisation auszugestalten. Die Integrationsdebatte geht mittlerweile Jahrzehnte zurück und hat auch wieder in Zusammenhang mit der Gründung der AfCFTA Fahrt aufgenommen. Um die Problematik aufzuzeigen, wird, unter Heranziehung von ausgewählten Abschlussdokumenten der Konferenzen seit den 1950er Jahren, eine Übersicht über die gegensätzlichen Bestrebungen gegeben. Zudem kann anhand dieser Abschlussdokumente

131 Vgl. *Davidson, Basil*, The Black man's burden. Africa and the curse of the nation-state, 1992, 72, 208.

132 Vgl. *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 79.

133 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 3 lit. a.

ein Überblick über die Geschichte und die politischen Herausforderungen gewonnen werden. Eine tabellarische Übersicht hierzu ist im *Anhang in Tabelle 2: Chronologischer Überblick über historische Konferenzen, Entscheidungen, Erklärungen und gegründete Institutionen*, S. 403 ff. zu finden.

Im Jahr 1955 folgten Vertreter von insgesamt 24 asiatischen und afrikanischen Staaten der Einladung der Staats- und Regierungsobehäupter von Burma (heute Myanmar), Ceylon (heute Sri Lanka), Indien, Indonesien und Pakistan nach Bandung/Indonesien zur afro-asiatischen Konferenz.¹³⁴ Aus Afrika nahmen an dieser Konferenz Vertreter aus Ägypten, Äthiopien, der Goldküste (heute Ghana), Liberia, Libyen und dem Sudan teil, wobei die Goldküste und der Sudan zu diesem Zeitpunkt noch unter kolonialer Kontrolle standen.

Ziel des Treffens war ein Austausch über politische, wirtschaftliche und kulturelle Möglichkeiten der Kooperation. Das Abschluss-Kommuniqué der Konferenz beinhaltet neben wirtschaftlichen Möglichkeiten der Kooperation und dem vollen Bekenntnis zu Menschenrechten und Selbstbestimmung, eine Bezugnahme auf die zahlreichen Herausforderungen der neu gewonnenen Unabhängigkeit sowie Aspekte betreffend den Beitritt zu den Vereinten Nationen.¹³⁵ Der Wunsch nach wirtschaftlicher Kooperation wurde in zwölf Punkten zum Ausdruck gebracht¹³⁶ und die teilnehmenden Staaten einigten sich darauf, einander „technische Hilfe“ in Form von Know-How zur Verfügung zu stellen.¹³⁷ Weiters sprachen sich die teilnehmenden Staaten u.a. für eine frühe Gründung des „*Special United Nations Fund for Economic Development*“ aus.¹³⁸ Darüber hinaus wurde die Wichtigkeit der Stärkung des multilateralen, intra-afrikanischen Warenhandles betont.¹³⁹

134 Final Communiqué Bandung, 1.

135 Final Communiqué Bandung, Die Staaten forderten im Kapitel F, Punkt 1 auch, dass den asiatisch-afrikanischen Staaten die Möglichkeit gegeben werden müsse, einen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu besetzen.

136 Final Communiqué Bandung, A. para. 1.

137 Final Communiqué Bandung, A. para. 2.

138 Final Communiqué Bandung, A. para. 3. Der „*United Nations Special Fund*“ wurde schließlich im Jahr 1958 gegründet.

139 Final Communiqué Bandung, A. para. 4. In der Abschluss-Kommuniqué heißt es: „*4. The Asian-African Conference recognized the vital need for stabilizing commodity trade in the region. The principle of enlarging the scope of multilateral trade and payments was accepted. However, it was recognized that some countries would have to take recourse to bilateral trade arrangements in view of their prevailing economic conditions.*“

Weiters wurden die Staaten in dem Abschlussdokument aufgefordert, durch die Verarbeitung ihrer Rohstoffe den Export zu diversifizieren, um zusätzlichen wirtschaftlichen Gewinn zu erzielen. Bereits auf dieser Konferenz waren sich die Teilnehmenden daher bewusst, dass Afrika einen diversifizierten Markt braucht, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Darauf hinaus wurden in diesem Dokument Erleichterungen für den Handel mit Binnenländern gefordert.¹⁴⁰ Auch die Gründung von nationalen und regionalen Banken und Versicherungsgesellschaften wurde erwähnt.¹⁴¹

Rückblickend wurden damit im Jahr 1955 Forderungen gestellt, die auch heute Aktualität haben. So findet sich im AfCFTA-Gründungsabkommen die Zielbestimmung, die industrielle Entwicklung durch Diversifizierung voranzutreiben.¹⁴² Durch die Verankerung des Prinzips der Flexibilität und des „*special and differential treatment*“ als Leitprinzip der AfCFTA,¹⁴³ kann auf die besonderen Bedürfnisse von Binnenländern Rücksicht genommen werden (*siehe hierzu Kapitel 2 Afrikanische RTAs – flexible Instrumente der Kooperation, S. 170 ff. im vierten Abschnitt*).

Zuletzt verurteilten die Staaten im Abschlusskommuniqué den vorherrschenden Rassismus sowie Kolonialismus, der nicht nur jegliche kulturelle Kooperation erschweren, sondern auch die nationalen Kulturen der einheimischen Bevölkerung unterdrücken würde. Insbesondere wurde auf die Situation in Tunesien, Algerien und Marokko Bezug genommen, da die französische Kolonialmacht Schulunterricht in der Sprache der lokalen Bevölkerung verboten hatte. Diese Politik der Unterdrückung würde nicht nur eine Menschenrechtsverletzung darstellen, sondern eine kulturelle Kooperation in der Region unmöglich machen.¹⁴⁴ Die Teilnehmer hielten schlussendlich fest, dass der Kolonialismus in all seinen Erscheinungsformen ein Übel sei, dem schnellstmöglich ein Ende gesetzt werden müsse¹⁴⁵ sowie, dass die Souveränität und territoriale Integrität aller Nationen unantastbar seien.¹⁴⁶

Im Rahmen der Bandung-Konferenz seien zwar noch keine konkreten Vorschläge zur Institutionalisierung gemacht worden, den Konferenzteilnehmern sei allerdings die Bedeutung derartiger Konferenzen vermehrt be-

140 Final Communiqué Bandung, A. para. 6.

141 Final Communiqué Bandung, A. para. 8.

142 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 3 lit. g.

143 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 5 lit. d.

144 Final Communiqué Bandung, B. para. 2.

145 Final Communiqué Bandung, D.

146 Final Communiqué Bandung, G. para. 2.

wusst geworden. Aus diesem Aspekt könne die Konferenz als Wachruf der Länder des Südens, sich vermehrt international zu präsentieren, angesehen werden.¹⁴⁷

Bis heute wird der Bandung-Konferenz im Jahr 1955 erhebliche Bedeutung als erste afro-asiatische Konferenz zur Sicherung der Unabhängigkeit und (wirtschaftlichen) Kooperation beigemessen.¹⁴⁸ Sie kann daher als politischer Ursprung der wirtschaftlichen Handelsintegration in Afrika angesehen werden.

2.2.2 Start der regionalen Integration und Entstehung der unterschiedlichen Lager ab 1958

Nachdem Ghana im März 1957, als erstes afrikanisches Land südlich der Sahara, seine Unabhängigkeit proklamierte, lud der Premierminister *Kwame Nkrumah* zur „*First Conference of Independent African States*“ (CIAS) nach Accra/Ghana. An der Konferenz nahmen neben *Nkrumah*, dem Präsidenten Liberias, *William S. Tubman*, sowie *Prinz Saleh Selassie* von Äthiopien, die Außenminister der Vereinigten Arabischen Republik (heute Ägypten und Syrien), von Libyen, dem Sudan, Marokko und Tunesien teil. In der gemeinsam verabschiedeten Deklaration und den elf Resolutionen vom 22. April 1958 kommt der Einigkeits- und Einheitsgedanke klar zum Ausdruck. So wurde darin festgehalten:

„We further assert and proclaim the **unity among ourselves** and our solidarity with the dependent peoples of Africa as well as our friendship with all nations. We resolve to preserve the unity of purpose and action in international affairs which we have forged among ourselves in this historic Conference; to safeguard our hard-won independence, sovereignty and

¹⁴⁷ Vgl. *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 82. Zahlreiche später erlassene Erklärungen und Resolutionen beziehen sich auf das Abschluss-Kommuniqué von Bandung; so u.a. auch die Erklärung der „*First Conference of Independent African States*“ 1958.

¹⁴⁸ Die Abschlussdokumente der Bandung-Konferenz wurden auch in das „*Memory of the World*“-Archiv der UNESCO aufgenommen, siehe *UNESCO Memory of the World*, Asian-African Conference Archives, <https://webarchive.unesco.org/web/20231163305/http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-1/asian-african-conference-archives>, abgefragt am 22.04.2023.

territorial integrity; and to preserve among ourselves the **fundamental unity of outlook on foreign policy** so that a distinctive African Personality will play its part in co-operation with other peaceloving nations to further the cause of peace.“¹⁴⁹

Die unabhängigen afrikanischen Länder wollten nun geeint gegenüber dem Rest der Welt auftreten. Sie versicherten, ihre wirtschaftlichen Schritte miteinander abstimmen und kooperieren zu wollen, um Fortschritt zu erzielen und dadurch den Lebensstandard der afrikanischen Bevölkerung zu verbessern.¹⁵⁰ Damit war der Startschuss des regionalen Integrationsprozesses gesetzt.¹⁵¹ Der Kooperationsgedanke findet sich heute in den spezifischen Zielbestimmungen der AfCFTA wieder.¹⁵²

Für die vorliegende Arbeit besonders relevant ist die Resolution No. VIII, die die ökonomischen Komponenten der Staaten beinhaltet. Gemeinsam stellten die unabhängigen Staaten fest, dass die ausländischen Mächte Afrika willkürlich in wirtschaftliche Regionen aufgeteilt hatten. Diese Unterteilung wurde von den anwesenden Vertretern, die sich für ein wirtschaftlich geeintes Afrika einsetzten, nicht anerkannt. Die Länder empfahlen daher die Einrichtung wissenschaftlicher Forschungskomitees, die u.a. den dadurch hervorgerufenen wirtschaftlichen Problemen nachgehen sollten. Eine gemeinsame, übergeordnete Forschungskommission sollte anschließend für den bestmöglichen Informationsfluss sorgen, Handelsbeziehungen herstellen und wirtschaftliche Entscheidungen koordinieren und fördern.

Die Idee, den Handel durch wissenschaftliche Forschungsarbeit zu stärken, wurde auch im Rahmen der AfCFTA durch die Gründung der „African Trade Observatory“ aufgegriffen (siehe hierzu Unterkapitel 3.1.2 AfCFTA-„Hilfsapparate“, S. 127 ff. im dritten Abschnitt).¹⁵³

Bemerkenswert ist, dass auf der Konferenz bereits die Idee der Gründung eines gemeinsamen, afrikanischen Marktes, der 33 Jahre später im

149 1st CIAS, 1, Abs. 2.

150 1st CIAS, 1, Abs. 4.

151 Siehe *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 82 ff. So im Ergebnis auch *Leshoole, Moorosi*, AfCFTA and Regional Integration in Africa: Is African Union Government a Dream Deferred or Denied?, *Journal of Contemporary African Studies*, 41, 2020/1, 1.

152 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 4 lit. c bis e.

153 Ext/Assembly/AU/Decl.I(XII), 3.

Vertrag von Abuja rechtlich institutionalisiert wurde und nun in der AfCFTA verfolgt wird, aufkam.¹⁵⁴

Darüber hinaus richteten die unabhängigen Staaten in der XI. Resolution ein Gremium für Afrika bei den Vereinten Nationen ein. Dieses sollte alle Angelegenheiten, die Afrika betreffen, koordinieren, praktische Empfehlungen für die Umsetzung der Resolutionen abgeben sowie künftige Konferenzen (zumindest alle zwei Jahre) organisieren.¹⁵⁵ Auf Basis dessen kam es im selben Jahr (1958) schließlich zur Gründung der UNECA. Dieser kommt bis heute die Aufgabe zu, die ökonomische und soziale Entwicklung sowie die intra-regionale Integration der afrikanischen Staaten voranzutreiben.¹⁵⁶ So unterstützte die UNECA auch von Beginn an Aktivitäten, die zur Ratifikation der AfCFTA führten bzw. führen. Darüber hinaus fördert sie Maßnahmen zur Sensibilisierung, zum Kapazitätsaufbau sowie jegliche Strategien zur Umsetzung der AfCFTA.¹⁵⁷

Auch wenn in den Resolutionen das gemeinsame, afrikanische Auftreten und die Einigkeit betont werden, findet sich in den Schriften kein Hinweis auf den von *Nkrumah* gewünschten Zusammenschluss Afrikas als grenzenlose (politische und wirtschaftliche) Union.¹⁵⁸

Parallel dazu entwickelte sich in Französisch-Westafrika sowie in Französisch-Äquatorialafrika¹⁵⁹ eine Integrationsdiskussion, die dem Einheitsgedanken von *Nkrumah* widersprach. Vordergründig versuchten die Protago-

¹⁵⁴ 1st CIAS, 8.

¹⁵⁵ 1st CIAS, No. XI.

¹⁵⁶ UNECA, From ideas to actions for a better Africa. Who we are, <https://www.uneca.org/about>, abgefragt am 21.07.2024.

¹⁵⁷ UNECA, AfCFTA Implementation Strategies - Synthesis Report, 16 f. Siehe auch Ausführungen im *Unterkapitel 3.3 Nationalstaatliches, mitgliedergesteuertes („member-driven“) Engagement*, S. 135 ff. im dritten Abschnitt.

¹⁵⁸ Ähnlich auch *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 84.

¹⁵⁹ Als Französisch-Westafrika wurde von 1895 bis 1958 die Föderation der französischen Kolonien in Westafrika, bestehend aus Niger, Senegal, Mauretanien, Französisch-Sudan (heute Mali), Guinea, Dahomey (heute Benin), Obervolta (heute Burkina Faso) sowie der Elfenbeinküste, bezeichnet. *The Editors of Encyclopaedia Britannica*, French West Africa, <https://www.britannica.com/place/French-West-Africa>, veröffentlicht am 20.07.1998, abgefragt am 22.04.2023.

Französisch-Äquatorialafrika war von 1910 bis 1958 eine französische Gebietsgruppe, bestehend aus Mittelkongo (heute Kongo), Gabun, Tschad und Ubangi-Schari (heute weitestgehend Zentralafrikanische Republik). *The Editors of Encyclopaedia Britannica*, French Equatorial Africa, <https://www.britannica.com/place/French-Equatorial-Africa>, veröffentlicht am 15.02.1999, abgefragt am 22.04.2023.

nisten Léopold Sédar Senghor aus Senegal und Félix Houphouët-Boigny aus der Elfenbeinküste, für die französischen Kolonien eine Möglichkeit zu finden, eine starke Position gegenüber Paris einzunehmen.¹⁶⁰ Zur Auswahl seien entweder die Bildung einer großen Föderation oder der Beitritt einzelner autonomer Staaten zur französischen Gemeinschaft („*Communauté Française*“) gestanden.¹⁶¹ Die Anhänger dieser Bestrebung, die als Föderalisten und Konföderalisten bezeichnet werden, seien vermehrt in den Vordergrund gerückt, wobei sie erstmals „nur im Zusammenhang mit dem Auftreten der französischen Kolonien gegenüber Frankreich eine Rolle“¹⁶² eingenommen hätten.

Als sich Guinea in einem Referendum gegen eine Teilautonomie im Rahmen der „*Communauté Française*“ aussprach und im Oktober 1958 die Unabhängigkeit proklamierte, erlebte Nkrumahs unionistischer Ansatz neuen Aufschwung. In Folge erklärten der Staatschef von Guinea, Ahmed Sékou Touré, und Kwame Nkrumah am 23. November 1958 die Gründung der konstitutionellen Union Ghanas und Guineas.¹⁶³ Mit der Gründung dieser Union war ein Meilenstein gesetzt.

Der unionistische Ansatz Nkrumahs habe schließlich bei der im Dezember 1958 in Accra stattfindenden historischen „*First All African People's Conference*“ große Popularität erlangt und Nkrumah positionierte sich als „starker Mann Afrikas“¹⁶⁴ Vertreterinnen und Vertreter aus 21 afrikanischen

-
- 160 Die französische kolonialpolitische Praxis ließ zu, dass je ein Afrikaner als Repräsentant einer afrikanischen Kolonie einen Sitz in der französischen Nationalversammlung erhielt. So wurde Leopold Senghor (1906-2001) im Jahr 1945 in die Versammlung gewählt; von 1960 bis 1980 war er schließlich der erste Staatspräsident von Senegal. Auch der aus der Elfenbeinküste stammende Felix Houphouët-Boigny (1905-1993) wurde als Abgeordneter in die Nationalversammlung gewählt und wurde Jahre später der erste Staatspräsident der Elfenbeinküste. Siehe hierzu Tetzlaff, Rainer, Afrika. Eine Einführung in Geschichte, Politik und Gesellschaft, 2018, 90 f.
- 161 Die Französische Gemeinschaft ging im Jahr 1958 aus der Französischen Union hervor. Es handelte sich um einen Zusammenschluss zwischen Frankreich und den afrikanischen Überseegebieten. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 86 f.
- 162 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 87.
- 163 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 84 f.
- 164 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 85.; Ismail, F. A., Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA), *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 120. Der Autor schreibt, dass

Staaten¹⁶⁵ sowie externe Beobachterinnen und Beobachter aus Dänemark, Großbritannien, Indien, Kanada, der UdSSR, den USA und China nahmen an der Konferenz teil. Die über 300 Delegierten mit unterschiedlichem Hintergrund positionierten sich in der gemeinsamen Abschlussresolution der Konferenz gegen den Kolonialismus. Sie stellten sich somit gegen die politische und wirtschaftliche Machthabe und Unterdrückung ihrer kolonialen Eroberer und erklärten, dass die Kolonialmächte fundamentale Grundrechte verwehren¹⁶⁶ und Afrika wirtschaftlich ausbeuten würden. Die Vertreterinnen und Vertreter machten den Imperialismus für die Armut in Afrika verantwortlich¹⁶⁷ und forderten ein sofortiges Ende der wirtschaftlichen Plünderung.¹⁶⁸ Beachtlich sei in diesem Zusammenhang v.a. der Aufruf zur afrikanischen, wirtschaftlichen Integration in Form der Beseitigung der Zolltarife und anderer Handelsbeschränkungen.¹⁶⁹ Dieser Aufruf fand Jahre später rechtlich Einzug in den Vertrag von Abuja und schließlich auch in die AfCFTA.

Die Besonderheit dieser „First All African People's Conference“ war, dass sich viele Personen aus unterschiedlichen Bereichen – von politischen Parteien über Gewerkschaften bis hin zu Volksgruppenvertreterinnen und -vertretern – für ein geeintes Afrika stark machten. Damit wurde die Abschlussresolution auch von einer breiten Bevölkerungsgruppe getragen.

Nkrumah den Anschein, dass sein unionistischer Ansatz auf dem ganzen Kontinent geteilt werde, vermittelte.

- 165 Vertreterinnen und Vertreter aus den folgenden Staaten waren zu Gast: Angola, Äthiopien, Basutoland (heute Lesotho), Belgisch-Kongo, Dahomey (heute Benin), Französisch-Somaliland (heute Djibouti), Französisch-Zentralafrika, Ghana, Kamerun, Nigeria, Nordrhodesien (heute Sambia), Nyasaland (heute Malawi), Sansibar, Senegal, Sierra Leone, Südafrika, Südwest-Afrika (heute Namibia), Tanganjika (heute Tansania), Togoland (heute Togo und Teile von Ghana), Tunesien und Uganda. Siehe auch Reynolds, Edward, All-African People's Conference 1958, in Shillington (Hrsg), Encyclopedia of African history, 2005, 69 f.
- 166 Resolution All-African People's Conference, Abs. 6 und 7. Angeführt wird u.a., dass Afrikanerinnen und Afrikanern aufgrund ihrer „Rassenzugehörigkeit“ und aufgrund ihres Geschlechts das Wahlrecht verweigert wurde sowie die Versammlungs- und Meinungsfreiheit und das Recht auf ein unabhängiges Leben genommen wurden.
- 167 Resolution All-African People's Conference, Abs. 4. Der Absatz zur wirtschaftlichen Ausbeutung lautet wie folgt: „Whereas all African peoples everywhere strongly deplore the economic exploitation of African peoples by imperialist countries thus reducing Africans to poverty in the midst of plenty.“
- 168 Resolution All-African People's Conference, Z. 2.
- 169 Vgl. Danso, Kwaku, The African Economic Community: Problems and Prospects, *The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 39.

Diese Einbeziehung unterschiedlicher Interessenvertretungen ist auch heute in Bezug auf die erfolgreiche Umsetzung der AfCFTA von großer Bedeutung. Dadurch werden nicht nur die politischen Willenserklärungen breiter getragen, sondern der Bevölkerung wird auch vermehrt die Möglichkeit gegeben, Druck auf die Verantwortlichen auszuüben. Das AfCFTA-Sekretariat sowie auch die Nationalstaaten sind daher gut beraten, breite Bewusstseinskampagnen zur AfCFTA durchzuführen und den Austausch mit der Zivilbevölkerung zu suchen.

Nichtsdestotrotz habe *Nkrumah* mit zahlreichen Gegenspielern zu kämpfen gehabt. Die Konföderalisten hätten sich auch in den Folgejahren weiterhin für einen lockeren Zusammenschluss unter Beibehaltung der vollen Souveränität eingesetzt.¹⁷⁰ So sei es aufgrund des Engagements des Konföderalisten *Felix Houphouët-Boigny* aus der Elfenbeinküste im Jahr 1959 zur Gründung des frankreichfreundlichen „*Conseil de l'Entente*“ zwischen der Elfenbeinküste, Niger sowie den Gebieten Dahomey (heute Benin) und Obervolta (heute Burkina Faso) gekommen.¹⁷¹ Mit Gründung dieses Rates sei „eine Harmonisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik“¹⁷² beschlossen worden. Mittlerweile handelt es sich bei dem „*Conseil de l'Entente*“ – entgegen dem ursprünglichen Wunsch von *Felix Houphouët-Boigny* – um eine internationale Organisation, aus der gemeinsame Institutionen hervorgegangen sind.¹⁷³

Auch der liberianische Präsident *William S. Tubman* habe sich gegen den Unionsgedanken von *Nkrumah* positioniert. Auf der „*First West African Summit Conference*“ in Sanniquellie/Liberia im Juli 1959 sei die Streitfrage der Form der Integration noch geschickt umgangen worden. Stattdessen hätten die Gegenspieler *Tubman* auf der einen und *Nkrumah* sowie *Touré*

170 Vgl. *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 87.

171 Der „*Conseil de l'Entente*“, der im Laufe der Jahre zahlreich reformiert wurde, besteht bis heute. Im Jahr 1966 trat auch Togo dem Zusammenschluss bei und im Jahr 1973 wurde aus dem ursprünglich politischen Zusammenschluss eine internationale Organisation. *Conseil de l'Entente*, Conseil de l'Entente: De la Création à la réforme, <http://conseildeleentente.org/index.php/institution/historique.html>, veröffentlicht am 29.07.2019, abgefragt am 22.04.2023.

172 Vgl. *Ansprenger, Franz*, Politik Im Schwarzen Afrika. Die modernen politischen Bewegungen im Afrika französischer Prägung, 1961, 362.

173 So z.B. den „*Fonds d'Entraide et de Garantie de Emprunts du Conseil de l'Entente*“, das „*Comité des Experts*“ oder das „*Secrétariat Exécutif*“. *Conseil de l'Entente*, Conseil de l'Entente: De la Création à la réforme, <http://conseildeleentente.org/index.php/institution/historique.html>, veröffentlicht am 29.07.2019, abgefragt am 22.04.2023.

auf der anderen Seite eine gemeinsame Grundsatzklärung ausgearbeitet, in der für ein zukünftiges Staatenbündnis der Name „Community of Independent African States“ festgelegt wurde.¹⁷⁴

2.2.3 Zerwürfnis der Lager aufgrund der Uneinigkeit um die Frage der Art der Integration ab 1960

Nur ein Jahr später, auf der „Second Conference of Independent African States“ in Addis Abeba im Juni 1960 kam es schließlich zu einem Zerwürfnis der unterschiedlichen Lager. Dem ghanaischen Premier Nkrumah seien Macht- bzw. Herrschaftsansprüche über den Kontinent unterstellt worden, weshalb sich die Abschlussresolution der Konferenz auf konsensuale Themen beschränke. In den nächsten Monaten wurden die Differenzen der beiden Lager immer unüberbrückbarer.

Einen Meilenstein für die Föderalisten stellte die Konferenz von Brazzaville auf Einladung von Felix Houphouët-Boigny im Dezember 1960 dar. Im Zentrum der Besprechungen seien die Situation in Algerien, die Regierungskrise in Kongo-Leopoldville sowie die Mauretanien-Krise gestanden. Um einen Konflikt mit Frankreich zu vermeiden, hätten sich die Vertreterinnen und Vertreter auf eine undefinierte Haltung gegenüber Algerien geeinigt.¹⁷⁵ Darüber hinaus hätten die Anwesenden erneut die wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie die gemeinsame politische, diplomatische Vertretung im Ausland bekräftigt. Auch wenn sich die Gruppe den offiziellen Namen „Union Africain et Malgache“ gab, habe die Kooperation der zwölf frankophonen Staaten unter dem Namen „Brazzaville-Gruppe“ Bekanntheitsgrad erreicht.¹⁷⁶

Als politische Reaktion auf die Gründung der Brazzaville-Gruppe lud der marokkanische König Mohammed V. die bekanntesten Unionisten im

174 Vgl. Ansprenger, Franz, Politik Im Schwarzen Afrika. Die modernen politischen Bewegungen im Afrika französischer Prägung, 1961, 308.

175 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 98-90. Der Autor setzt fort: „In Kongo-Leopoldville wollte man Präsident Kasavubu unterstützen, da Premier Lumumba zu diesem Zeitpunkt im Westen bereits als Kommunist gebrandmarkt war und sich in „Schutzhälfte“ befand. In Abidjan wurde auch Algerien die Solidarität im Streit mit Marokko zugesprochen.“ (ursprünglich in Ki-Zerbo, Joseph, Die Geschichte Schwarz-Afrikas, 1981, 693.).

176 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 90.

Jänner 1961 zu einer Konferenz nach Casablanca ein. Da sich die Mitglieder der Brazzaville-Gruppe in der Mauretanien-Frage gegen Marokko gestellt hatten, wurden sie nicht zur Konferenz geladen. Im Zentrum der Konferenz sei letztendlich nicht die afrikanische Integration gestanden, sondern vielmehr die Sorge um Marokkos Position auf dem afrikanischen Kontinent sowie die Kongo-Krise. Die neue, unter dem Namen „Casablanca-Bündnis“ gegründete Gruppe habe sich gegen die Brazzaville-Gruppe positioniert, indem sie die marokkanischen Ansprüche auf Mauretanien anerkannt und die Freilassung des ersten Premierministers von Kongo, Patrice Lumumba, verlangt habe.¹⁷⁷ In der abschließenden „African Charter of Casablanca“ wurden die Ziele Freiheit, Einheit, Bündnisfreiheit, Entkolonialisierung und Kooperation der Staaten verankert. Die Gruppe positionierte sich somit in erster Linie nicht als Vereinigung von Unionisten, sondern nahm primär eine andere Haltung gegenüber den ehemaligen Kolonialländern ein.¹⁷⁸

Die entstandenen Konflikte zwischen den beiden Gruppierungen sollten auf der Konferenz von Monrovia im Mai 1961 überwunden werden. Problematisch sei allerdings gewesen, dass die Mitglieder der Casablanca-Gruppe ihre Teilnahme verweigerten und so lediglich Vertreterinnen und Vertreter der zwölf Brazzaville-Staaten sowie Delegierte aus Äthiopien, Liberia, Nigeria, Sierra Leone, Togo und Somalia teilnahmen. Die große Herausforderung der Konferenz sei gewesen, die Konfliktpunkte diplomatisch zu umgehen und die Beziehung zu Frankreich nicht zu verschlechtern.¹⁷⁹ Die verabschiedete Resolution der Monrovia-Gruppe konzentrierte sich dementsprechend auf eine Kooperation, die „von den Prinzipien der Gleichheit, der Unverletzbarkeit der Grenzen und der gegenseitigen Nichteinmischung geprägt war“¹⁸⁰.

177 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 90 f.

178 Ähnlich auch Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 92.

179 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 93.

180 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 93.

2.2.4 Diplomatische Lösung 1963

Eine Aussöhnung der Lager war nicht in Sicht, da die unterschiedlichen Ansichten unüberbrückbar erschienen. Während sich die unionistische Casablanca-Gruppe für die Bildung einer sofortigen politischen Gemeinschaft mit einer gemeinsamen afrikanischen Regierung aussprach, forderte die konföderalistische Brazzaville-Gruppe eine Kooperation auf sektoraler Ebene, die sich im Laufe der Integration in eine Union entwickeln sollte.¹⁸¹

Schließlich etablierte sich als Schlüsselfigur der äthiopische *Kaiser Haile Selassie I.*, der es durch diplomatisches Geschick schaffte, das nächste Treffen der Monrovia-Gruppe in Addis Abeba zu organisieren. *Haile Selassie I.* betonte:

„Man habe ein gemeinsames Ziel in Afrika – unity –, zu dessen [sic] Erreichen man sich aber noch nicht auf eine Geschwindigkeit einigen konnte. Äthiopien sei in der momentanen Diskussion nicht Mitglied eines der beiden Lager, sondern fühle sich nur einer Gruppe verpflichtet: jener von Afrika.“¹⁸²

Die historische Konferenz in Addis Abeba startete bereits am 15. Mai 1963 mit dem Vorbereitungstreffen der zunächst 31 Außenminister. Die hohen Vertreter diskutierten die nachfolgenden drei Entwürfe einer möglichen Integration:

„Einer kam wenig überraschend von Ghana und spiegelte die Vorstellungen der Casablanca-Gruppe wieder [sic]: eine **kontinentale Regierung inklusive afrikanischem Parlament, ein gemeinsames Militärrkommando (High Command), eine afrikanische Armee sowie zentrale Wirtschaftsplanung**. Der zweite Entwurf wurde von Nigeria vorgelegt und hielt sich eng an die in Lagos verabschiedete Charta der Monrovia-Staaten: ein **Ministerrat und eine repräsentative Versammlung, dazu ein permanentes Sekretariat und diverse wirtschaftliche und finanzielle Agenturen**. Dazu kam ein Vorschlag Äthiopiens, der sich an die Charta der Organization of American States (OAS) anlehnte (Äthiopien

181 Die Konföderalisten setzten weiterhin auf gute Kontakte zu den ehemaligen Kolonialmächten; siehe *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 92.

182 *Ki-Zerbo, Joseph*, Die Geschichte Schwarz-Afrikas, 1981, 696.; *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 95.

holte sich diesbezüglich Unterstützung vom chilenischen Vertreter bei der OAS). Dieser Entwurf sah eine **lockere Verbindung der Staaten vor, die durch die bestehenden, regionalen Bündnisse nicht gestört würde.**¹⁸³

Da eine einstimmige Einigung der Außenminister auf einen Entwurf nicht möglich erschien, wurde diese Entscheidung den Staats- und Regierungs-oberhäuptern am 22. Mai 1963 überlassen. Der äthiopische Kaiser eröffnete den hochrangigen Gipfel und stellte zugleich klar, welche Art von Gemeinschaft er sich vorstelle:

„In a very real sense, our continent is unmade; it still awaits its creation and its creators. It is our duty and privilege to rouse the slumbering giant of Africa, not to the nationalism of Europe of the nineteenth century, not to regional consciousness, but to the **vision of a single African brotherhood** bending its united efforts toward the achievement of a greater and nobler goal.“¹⁸⁴

„We should, therefore, not be concerned that complete union is not attained from one day to the next. The union which we seek can only come **gradually, as the day-to-day progress** which we achieve carries us slowly but inexorably along this course. We have before us the examples of the U.S.A. and the U.S.S.R. We must remember how long these required to achieve their union. When a solid foundation is laid, if the mason is able and his materials good, a strong house can be built.“¹⁸⁵

Letztendlich konnte u.a. Nkrumah überzeugt werden, die äthiopische Charta, den Gründungsvertrag der OAU, anzunehmen.¹⁸⁶ Am 25. Mai 1963 wurde diese schließlich unterzeichnet. Erstmals wurde damit eine kontinentale Institution afrikanischer Staaten geschaffen. Der im einführenden Unterkapitel genannte Panafrikanismus wurde damit institutionalisiert.

183 Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 95.

184 Address by Haile Selassie: SUMMIT CIAS/GEN/INF/3, Addis Abeba, 22.05.1963, 4.

185 Address by Haile Selassie: SUMMIT CIAS/GEN/INF/3, Addis Abeba, 22.05.1963, 4.

186 Vgl. Spielbüchler, Thomas, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in Exenberger (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 97.

2.3 Einrichtung kontinentaler, afrikanischer Institutionen

2.3.1 Bemühungen der regionalen Wirtschaftsintegration durch die Organisation für Afrikanische Einheit in den Jahren 1963 bis 2002

Mit Unterzeichnung der OAU-Charta wurde eine Konföderation afrikanischer Staaten mit dem Zwecke der Förderung von Solidarität und Einheit sowie der Verteidigung der Souveränität und dem Grundsatz der Nichteinmischung geschaffen.¹⁸⁷ Dabei wurde jedem unabhängigen, afrikanischen Staat das Recht eingeräumt, der Organisation beizutreten.¹⁸⁸ Ein Beitritt war daher nur auf Grund der geographischen Lage und nur unter der Voraussetzung der Unabhängigkeit möglich. Indirekt seien daher die von den Kolonialmächten willkürlich gezogenen Staatsgrenzen bestätigt worden.¹⁸⁹

Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich im Vertrag, in den Bereichen Politik, Diplomatie, Wirtschaft, Bildung und Kultur, Gesundheit, Wissenschaft sowie in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit zu kooperieren.¹⁹⁰ Zur Umsetzung des Vertrags wurden zahlreiche Organe geschaffen.¹⁹¹ Die langjährigen Spannungen der entgegengesetzten Gruppen führ-

187 Vgl. OAU-Charta, Art. II Abs.1.; *Spielbüchler, Thomas*, Streit um Einheit. Der schwierige Start der Afrikanischen Integration, in *Exenberger* (Hrsg), Afrika – Kontinent der Extreme, 2011, 98.; *Odijie, Michael E.*, The need for industrial policy coordination in the African Continental Free Trade Area, *African Affairs*, 118, 2019/470, 183.; *Ismail, F. A.*, Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA), *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 120.; *Danso, Kwaku*, The African Economic Community: Problems and Prospects, *The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 38 ff.; *Farole, Safia Abukar*, Regional security institutions and weak states. The case of post-conflict Somalia and the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD), *Comparative Strategy*, 37, 2018/5, 475.; *Sangmpam, S. N.*, Why the African Union Should be Dismantled and Buried with Gaddafi, *Africa Development*, 43, 2018/3, 56.

188 OAU-Charta, Art. IV.

189 Vgl. *Asante, Molefi Kete*, The history of Africa. The quest for harmony, 2007, 80.

190 OAU-Charta, Art. II Abs. 2.

191 Geschaffen wurden die OAU-Versammlung, der Ministerinnen- und Ministerrat, das Generalsekretariat sowie eine Schlichtungskommission zur außergerichtlichen Streitbeilegung („*Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration*“), die später im „*Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*“ aufging. Der Versammlung als höchstes Organ wurde das vertragliche Recht eingeräumt, bei Bedarf u.a. eine Wirtschafts- und Sozialkommission einzurichten. Tatsächlich fanden bis zur Auflösung der OAU jährlich Treffen der Versammlung statt. Der Rat tagte in halbjährlichen Zyklen. AHG/DECL.3(XXIX), para. 14.; OAU-Charta, Art. VII, XIX und XX.

ten allerdings dazu, dass diese mit sehr limitierten Durchsetzungsrechten und wenig demokratischer Legitimation ausgestattet wurde. Dementsprechend waren die Resolutionen der OAU rechtlich nicht bindend, weshalb auch keine Einrichtung eines judiziellen Organs notwendig erschien. Trotz dieser limitierten Kompetenz ist dennoch positiv hervorzuheben, dass die OAU einige bahnbrechende Wirtschaftsabkommen, wie z.B. den Vertrag von Abuja, annahm, obwohl sie nach ihrem Gründungsvertrag keine legislative Funktion innehatte.¹⁹² Auf die Besonderheiten dieses Vertrags, der heute noch Relevanz hat und als Vorbild der AfCFTA diente, wird im *Kapitel 3 Der Vertrag von Abuja als rechtliche Basis für die intra-afrikanische Wirtschaftsintegration (1991)*, S. 82ff. gesondert eingegangen. Zuerst steht jedoch die Entwicklung des afrikanischen Wirtschaftsrechts nach der Gründung der OAU im Jahr 1963 im Vordergrund.

Nachdem sich die politischen Auseinandersetzungen durch die Gründung der OAU beruhigt hatten, konnte schließlich der wirtschaftlichen Komponente mehr Augenmerk geschenkt werden.¹⁹³ In dieser Hinsicht verlief der afrikanische Prozess entgegengesetzt zum Prozess in Europa, wo durch die Gründung der EGKS und der EWG in einem ersten Integrations-schritt die wirtschaftliche Kooperation und Abhängigkeit vordergründig waren.

So verabschiedete die OAU im Jahr 1976 in Kinshasa/Zaire (heute Demokratische Republik Kongo) eine gemeinsame Erklärung, in der die Errichtung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft in mehreren Schritten gefordert wurde.¹⁹⁴ Drei Jahre später (1979) folgte auf einem Gipfeltreffen in Monrovia/Liberia eine bis heute als historisch angesehene Erklärung, die „*Monrovia Deklaration zu Maßnahmen der Eigenverantwortung bei der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung mit dem Ziel der Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung*“. In dieser tätigten die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs allgemein gehaltene Zugeständnis-

192 Vgl. Jancic, Davor, Regional Parliaments and African Economic Integration, *European Journal of International Law*, 30, 2019/1, 203.

193 Der Autor Langhammer unterscheidet in seinen Ausführungen zwischen ökonomischer Integration und ökonomischer Kooperation. Ökonomische Integration werde als langfristiges Ziel angesehen. Im Gegensatz dazu stelle ökonomische Kooperation eine Möglichkeit dar, konkret auftretende Probleme zu lösen. Langhammer, Rolf J., Regional integration and cooperation in Africa: A history of disappointments?, *Intereconomics*, 12, 1977/9/10.

194 Vgl. Mukisa, Richard S./Thompson, Bankole, Prerequisites for Economic Integration in Africa: An Analysis of the Abuja Treaty, *The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 56.

se,¹⁹⁵ die den Weg zu einem gemeinsamen, afrikanischen Markt ebnen sollten. Sie legten dar, dass jegliche Maßnahmen im Bereich Bekämpfung des Analphabetismus, Kapazitätsförderung, industrielle Entwicklung, Ausbildung der Bevölkerung etc. sowie Kooperationen in den unterschiedlichen Sektoren zu einem wirtschaftlichen Zusammenrücken auf nationaler und regionaler Ebene führen würden und dadurch der Weg für den gemeinsamen afrikanischen Markt, der in der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft aufgehen soll, frei wäre.¹⁹⁶

Ein Jahr später, im Jahr 1980, folgte mit dem Aktionsplan von Lagos der konkrete Umsetzungsplan zur Monrovia-Erklärung. Er sollte als politisches Handlungsinstrument den umfassenden Handlungsrahmen der afrikanischen Entwicklungspolitik bilden. Dabei ist von Bedeutung, dass er in einer Zeit entstand, in der dem politischen Handeln in Afrika Vorrang gegenüber dem positiven Recht eingeräumt wurde und die OAU (wie zuvor erwähnt) über keinerlei legislative Kompetenzen verfügte.¹⁹⁷ Dennoch kündigten die Staats- und Regierungsoberhäupter an, eine gesetzliche Basis für die Einrichtung der AEC schaffen zu wollen.¹⁹⁸ Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde daher eine rechtliche Basis in Aussicht gestellt.

Im Weiteren sah der Plan die Gründung der AEC bis zum Jahr 2000 vor. Für die 1980er Jahre wurden folgende Umsetzungsschritte vorgesehen:

“(a) strengthen the existing regional economic communities and establish other economic groupings in the other regions of Africa,

195 Die Staats- und Regierungscheffinnen und -chefs erklärten u.a., dass sie die Wissenschaft fördern und Analphabetismus beseitigen wollen. Darauf hinaus gaben sie an, die regionale Industrialisierung fördern sowie bei der Gewinnung und Verarbeitung von natürlichen Ressourcen zusammenarbeiten und beim Umweltschutz kooperieren zu wollen. AHG/ST.3(XVI) Rev.1, Abs. 4.

196 „*We hold firmly to the view that these commitments will lead to the creation at the national, sub-regional and regional levels of a dynamic inter-dependent African economy and will thereby pave the way for the eventual establishment of an African Common Market leading to an African Economic Community,*“ AHG/ST.3(XVI) Rev.1, Abs. 5.

197 Vgl. Gérout, Guillaume/MacLeod, Jamie/Desta, Melaku, The AfCFTA as yet another experiment towards continental integration. Retrospect and prospect, in Luke/MacLeod (Hrsg), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 15.

198 “*We reaffirm our commitment to set up, by the year 2000, on the basis of a treaty to be concluded, an African Economic Community, so as to ensure the economic, social and cultural integration of our continent. The aim of this community shall be to promote collective, accelerated, self-reliant and self-sustaining development of Member States; co-operation among these States; and their integration in the economic, social and cultural fields.*” OAU-Lagos Aktionsplan: Annex I, II. A.

- so as to cover the continent as a whole (Central Africa, Eastern Africa, Southern Africa, Northern Africa);
- (b) strengthen, effectively, **sectoral integration** at the continental level, and particularly in the fields of agriculture, food, transport and communications, industry, and energy;
 - (c) promote **co-ordination and harmonisation** among the existing and future economic groupings for a gradual establishment of an African Common Market.”¹⁹⁹

Die Besonderheit des Aktionsplans von Lagos war, dass er bereits die Wichtigkeit der subregionalen Verschmelzung zur Vorbereitung der kontinentalen Integration verstand und ganz konkret die Errichtung von weiteren RECs verlangte (*siehe Zitat oben, lit. a.*).²⁰⁰ Zur Zeit des Aktionsplans von Lagos wurde nur die ECOWAS im westlichen Afrika als Baustein der künftigen AEC angesehen, weshalb die Gründung von regionalen Arrangements in Zentralafrika sowie im Osten, Süden und Norden gefordert wurde.

Auf Empfehlung des Aktionsplans gründetet die UNECA schließlich fünf regionale „*Multinational Programming and Operational Centers*“, die bei der Errichtung der RECs behilflich waren. In Umsetzung dieser Empfehlung seien die „*Eastern and Southern Preferential Trade Area*“ (Vorgängerin des COMESA) im Jahr 1981, die ECCAS im Jahr 1983 sowie die AMU 1989 gegründet worden.²⁰¹ Damit war der Aktionsplan von Lagos bzw. die OAU wesentlich dafür verantwortlich, dass neue RECs geschaffen wurden. Da die RECs eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung der AfCFTA einnehmen, wirkt der Aktionsplan aus dem Jahr 1980 noch immer nach.

Im Endeffekt habe der Aktionsplan, der auch heute noch oft zitiert wird, zwar erheblich zum Wirtschaftsaufschwung in den Folgejahren beigebracht und den neuen unabhängigen Staaten den Weg zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit geebnet, dennoch aber nicht den gewünschten Erfolg ge-

199 OAU-Lagos Aktionsplan: Annex I, II. B. para. 1.

200 So im Ergebnis auch Gérout, Guillaume/MacLeod, Jamie/Desta, Melaku, The AfCFTA as yet another experiment towards continental integration. Retrospect and prospect, in Luke/MacLeod (Hrsg), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 15.

201 Vgl. Taye, Sewagegnehu D., Variable Geometry of African integration and its implication on AfCFTA, 2019, 59.; Gérout, Guillaume/MacLeod, Jamie/Desta, Melaku, The AfCFTA as yet another experiment towards continental integration. Retrospect and prospect, in Luke/MacLeod (Hrsg), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 20.

bracht.²⁰² Eine Ursache hierfür und Kritikpunkt ist, dass der Lagos Plan weder eine detaillierte Umsetzungsstrategie noch ein Monitoringsystem beinhaltet(e). Somit wurde letztendlich den Nationalstaaten überlassen, Maßnahmen zu setzen. Die jungen unabhängigen Staaten wollten jedoch ihre gerade erlangte nationale Souveränität nicht aufgeben.²⁰³ Diese Lücke wurde erst mehr als zehn Jahre später durch den genauen Umsetzungsplan des Vertrags von Abuja (1991) gefüllt.²⁰⁴

In den kommenden Jahren wurde der afrikanische Kontinent von zahlreichen Konflikten heimgesucht. Die Daseinsberechtigung der OAU wurde mehr und mehr in Frage gestellt, da es kein gemeinsames Sicherheits- und Verteidigungskonzept gab. So habe die OAU in den 1990er Jahren über keinen geeigneten Mechanismus verfügt, um die Unruhen und Konflikte in zahlreichen Ländern (z.B. Somalia, Ruanda und Kongo) anzugehen.²⁰⁵ Diese fehlenden Mechanismen sowie die Ausgestaltung der OAU als lose Gemeinschaft haben letztendlich dazu beigetragen, dass die Stimmen, die eine Reform forderten, immer lauter wurden. Insbesondere der libysche Revolutionsführer Muammar Gaddafi setzte sich intensiv für die Gründung einer neuen Union ein. Sein Lebenstraum war es, Afrika zu einen und die „Vereinigten Staaten von Afrika“ zu gründen. Um diesem Lebenstraum einen Schritt näher zu kommen, investierte er Unsummen in die Gründung der AU, die im Jahr 2002 ihre Arbeit aufnahm. Unterstützung erhielt er auch vom damaligen ägyptischen Präsidenten Husni Mubarak.²⁰⁶

202 Vgl. Jancic, Davor, Regional Parliaments and African Economic Integration, *European Journal of International Law*, 30, 2019/1, 204.

203 Vgl. Melo, Jaime de/Solleder, Jean-Marc, Integration Along the Abuja Road Map. A Progress Report, in Newfarmer/Page/Tarp (Hrsg), *Industries without Smokestacks. Industrialization in Africa Reconsidered*, 2019, 390.

204 Ismail, F. A., Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA), *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 138.

205 Vgl. Maza, Kangdim Dingji/Koldas, Umut/Aksit, Sait, International Organizations and Conflict Management. A Contextual Analysis of the African Union (AU), *Journal of African Union Studies*, 10, 2021/2, 13.

206 Zum finanziellen Beitrag Libyens zur AU schreibt der Autor Sangmpam: „*Libya's financial contribution to the AU and SSA countries under Gaddafi was quite impressive. In addition to its 15 per cent share of the AU budget (of about US\$257 million in 2011), Gaddafi's Libya paid the membership fees for some very poor countries that could not afford them, which raised Libya's contribution to the AU annual budget to about a third of the total.*“ Sangmpam, S. N., Why the African Union Should be Dismantled and Buried with Gaddafi, *Africa Development*, 43, 2018/3, 54.

Hinsichtlich der Finanzierung der AU ergänzte der Autor Vedaste im Jahr 2011: “*How can more than 50 nations fail to fund a continental organisation, which has been revitalised to “pave the way to a better life for all Africans?” The Libyan*

2.3.2 Fehlendes politisches Commitment zur Afrikanischen Union (auch noch) im Jahr 2024

Nachdem *Gaddafis* Bemühungen erfolgreich waren, wurde die AU mit dem 33-Artikel umfassenden Gründungsvertrag als Nachfolgeorganisation der OAU sowie der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft mit Sitz in Addis Abeba/Äthiopien errichtet.²⁰⁷ Der Gründungsvertrag wurde am 11. Juli 2000 erstmals zur Unterzeichnung in Lomé/Togo aufgelegt und trat am 26. Mai 2001 in Kraft.²⁰⁸

Die AU umfasst heute alle 55 afrikanischen Staaten²⁰⁹, wobei im Falle einer nicht verfassungskonformen Regierungsänderung die Suspension eines Staates möglich ist.²¹⁰ In diesem Sinne wurde mit der Gründung der AU normativ der Übergang von einer Politik der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten der OAU hin zu einer Politik der Nichtgleichgültigkeit der AU vollzogen.²¹¹

leader Gathafi's assassination has thrown the AU's future into even more doubt. Not only did he pay his country's dues – until two years ago – to the AU, the "brother leader" paid for other African countries which "could not afford to pay". Vedaste, Kambanda, Who is to blame for the African Union's failure to deliver?, *New African*, 12, 2011/512, 6.

207 AU-Gründungsabkommen, Art. 33 Abs. 1 und 2.

208 Im Jahr 2003 wurde ein Zusatzprotokoll zur Abänderung bzw. Ergänzung des Gründungsvertrags geschaffen, das allerdings bis heute nicht in Kraft getreten ist; siehe AU-Protokoll zur Änderung des Gründungsvertrags, Art. 13.

209 Marokko trat erst wieder im Jahr 2017 der AU bei, nachdem das Land die OAU im Jahr 1974 aufgrund des Disputs über die territorialen Ansprüche über das Gebiet Westsahara verließ. Sangmpam, S. N., Why the African Union Should be Dismantled and Buried with Gaddafi, *Africa Development*, 43, 2018/3, 58.

210 Bezuglich Informationen zu den suspendierten Staaten, siehe Fußnote 2.

211 Der konkrete Vertragswortlaut ist: "*the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity;*" AU-Gründungsabkommen, Art. 4 lit. h.

Im Jahr 2003 wurde die Bestimmung mit einem Abänderungsprotokoll um den Passus „.... as well as a **serious threat to legitimate order to restore peace and stability to the Member States of the Union upon the recommendation of the Peace and Security Council;**“ ergänzt; siehe AU-Protokoll zur Änderung des Gründungsvertrags, Art. 4 lit. h. Dieses Protokoll ist allerdings bis dato nicht in Kraft getreten (letzte Aktualisierung der Statusliste: 16. Juli 2019); siehe Status-Liste *African Union, Protocol on the Amendments to the Constitutive Act of the African Union*, Status List, <https://au.int/en/treaties/protocol-amendments-constitutive-act-african-union>, veröffentlicht am 16.07.2019, abgefragt am 18.12.2024.

Da nur Staaten Mitglieder der AU sein können, sind die RECs, die als Grundbausteine der kontinentalen Integration angesehen werden, keine Mitglieder.²¹² Sie können seit der Verabschiedung eines Zusatzprotokolls über die Beziehungen zwischen der AU und den RECs aber an den Treffen der AU teilnehmen (*siehe hierzu Ausführungen im vierten Abschnitt im Unterkapitel 3.2 Konflikt der Handelsverträge – im Spannungsfeld zwischen Multilateralismus (AU) und Regionalismus (RECs)*, S. 199 ff.).²¹³

Im Vergleich zu ihrer Vorgängerin wurde die AU mit deutlich mehr Befugnissen ausgestattet. Ganz im Sinne des Panafrikanismus wurde im AU-Gründungsvertrag als Ziel die tatsächliche Erlangung von Einheit und Solidarität zwischen den afrikanischen Staaten festgelegt. Dies war ein

Angesichts der zahlreichen Konflikte auf dem Kontinent war dieser Wandel zu einer Politik der Nichtgleichgültigkeit erforderlich und fand schließlich auch in der Gründung des „Peace and Security Council“ Ausdruck. Seither habe die AU zwar in zahlreichen Konflikten – u.a. auch durch die Entsendung von Friedenstruppen – interveniert, stehe aber im Bereich Sicherheit dennoch vor großen Herausforderungen. So in Burundi (AMIB), Uganda, Somalia (AMISOM), Mali (AFISMA) oder dem Sudan. AU-Protokoll zur Gründung des PSC, Art. 2 Abs. 1, Art. 6.; *Handy, Paul-Simon/Djilo, Félicité, Redefining the African Union's Utility*, in *AllAfrica Global Media*, 17.03.2022.; *Maza, Kangdim Dingji/Koldas, Umut/Aksit, Sait*, International Organizations and Conflict Management. A Contextual Analysis of the African Union (AU), *Journal of African Union Studies*, 10, 2021/2, II, 13-15.; *Kaaba, O'Brien/Fagbayibo, Babatunde*, Promoting the Rule of Law through the Principle of Subsidiarity in the African Union. A Critical Perspective, *Global Journal of Comparative Law*, 8, 2019/1, 29.; *Farole, Safia Abukar*, Regional security institutions and weak states. The case of post-conflict Somalia and the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD), *Comparative Strategy*, 37, 2018/5, 475.

Als kontinentale Organisation kann die OAU nur so viel Einfluss ausüben, wie ihr von den Mitgliedstaaten zugestanden wird. Problematisch sei, dass die nationalen Regierungen die Initiativen der AU in vielen Sektoren – und so v.a. im Bereich Sicherheit – nicht unterstützen und die Rolle der AU limitieren würden. Insbesondere würden die meisten afrikanischen Staaten jede Involvierung der AU in die inneren Angelegenheiten ablehnen. Vgl. *Handy, Paul-Simon/Djilo, Félicité, Redefining the African Union's Utility*, in *AllAfrica Global Media*, 17.03.2022. Die Autoren führen aus: “When facing crises, African governments often resort to various strategies to limit the AU's role. They politely reject its involvement in their internal affairs (Cameroon), contest its action when it's already deployed (Somalia), sideline it in favour of regional bodies (Central African Republic and Mozambique), or just prefer working with better-resourced international actors (Libya and Sudan).”

²¹² So auch *Kaaba, O'Brien/Fagbayibo, Babatunde*, Promoting the Rule of Law through the Principle of Subsidiarity in the African Union. A Critical Perspective, *Global Journal of Comparative Law*, 8, 2019/1, 35.

²¹³ Die AMU hat das Protokoll bisher nicht unterzeichnet; AU-Protokoll zu AU-REC Beziehungen, Art. 17 Abs. 1.

Fortschritt gegenüber dem OAU-Gründungsvertrag, der nur von einer Förderung sprach. Inhaltlich erfolgte damit eine Rückbesinnung auf den Einheitsgedanken von *Nkrumah*.²¹⁴

Im wirtschaftsrechtlichen Bereich finden sich im Gründungsvertrag vier übergeordnete Ziele: *Erstens* soll die politische und sozio-ökonomische Integration beschleunigt werden. *Zweitens* sollen alle Voraussetzungen geschaffen werden, damit Afrika die ihm gebührende Rolle in der Weltwirtschaft und in internationalen Verhandlungen spielen kann. *Drittens* sollen die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sowie die Integration der afrikanischen Volkswirtschaften gefördert werden und *viertens* sollen die unterschiedlichen Politiken und Maßnahmen zwischen den bestehenden und künftigen RECs koordiniert und harmonisiert werden.²¹⁵ Im Endeffekt nahm sich die AU vor, die Implementierung des Vertrags von Abuja voranzutreiben.²¹⁶

In Umsetzung des zweiten Ziels ist der Beitritt der AU zur G20-Gruppe im September 2023 erfreulich gewesen, da somit die wirtschaftliche Rolle Afrikas im internationalen Kontext erheblich gestärkt worden ist. Seither hat der afrikanische Kontinent eine Stimme bei einem der weltweit wichtigsten Wirtschaftsforen inne. Afrika wird dadurch nicht nur sichtbarer, sondern kann vermehrt Einfluss auf den internationalen Wirtschafts- und Finanzmarkt üben.²¹⁷ Auch durch die Verabschiedung der AfCFTA versucht die AU die im Gründungsvertrag genannten Ziele umzusetzen. Irritierend ist jedoch die Tatsache, dass die Präsidenten der drei stärksten afrikanischen Wirtschaftsnationen Kenia, Nigeria und Südafrika am Weltwirtschaftsforum im Jänner 2024 in Davos/Schweiz nicht teilnahmen. Für

214 AU-Gründungsabkommen, Präambel. *“INSPIRED by the noble ideals which guided the founding fathers of our Continental Organization and generations of Pan-Africanists in their determination to promote unity, solidarity, cohesion and cooperation among the peoples of Africa and African States;”*

215 AU-Gründungsabkommen, Art. 3 lit. c, i, j und l.

216 Vgl. *Odijie, Michael E.*, The need for industrial policy coordination in the African Continental Free Trade Area, *African Affairs*, 118, 2019/470, 183.

Zum Verhältnis zum Vertrag von Abuja hält der AU-Gründungsvertrag fest: „*The provisions of this Act shall take precedence over and supersede any inconsistent or contrary provisions of the Treaty establishing the African Economic Community.*“

AU-Gründungsabkommen, Art. 33 Abs. 2.

217 Vor dem Beitritt der AU war Südafrika als einziges afrikanisches Land im Forum vertreten. *Munyati, Chido*, The African Union has been made a permanent member of the G20 – what does it mean for the continent?, <https://www.weforum.org/agenda/2023/09/african-union-g20-world-leaders/>, veröffentlicht am 14.09.2023, abgefragt am 20.09.2023.

den Erfolg der AfCFTA wäre eine „Rückendeckung“ durch diese Staatsoberhäupter von größter Wichtigkeit.²¹⁸

Die derzeitigen Wirtschaftsbestrebungen der AU sind insbesondere auch in dem Strategiedokument „Agenda 2063, „*The Africa We Want*“ aus dem Jahr 2015 eingebettet. Diese zielt u.a. darauf ab, den intra-afrikanischen Handel bis zum Jahr 2045 auf ein Niveau von 50 Prozent anzuheben.²¹⁹ Die AfCFTA leistet damit nicht nur einen Beitrag zu den Zielen des Gründungsvertrags, sondern auch zur Erreichung der Visionen in der Agenda 2063.²²⁰ Die AfCFTA wird zudem oftmals als Prestigeprojekt der AU angeführt.

Seit Jahren wird an der Organisation umfassende Kritik geübt. Ein für diese Arbeit relevanter Kritikpunkt betrifft die „Schwächung“ der AU durch die RECs, die – wie anhand der Ausführungen im fünften Abschnitt deutlich wird – über sehr umfassende Regelwerke und Organe verfügen und selbst in der Lage sind, Einfluss in ihren jeweiligen Regionen auszuüben. Die meisten RECs, die mittlerweile viel mehr als nur wirtschaftliche Zusammenschlüsse sind, sind somit nicht auf die AU angewiesen.²²¹ In vielen Fällen in der Vergangenheit seien daher Maßnahmen eher auf regionaler, anstatt auf kontinentaler Ebene gesetzt worden. So z.B. auch im Jahr 2023, als die ECOWAS dem Niger nach einem Putsch mit dem militärischen Eingreifen drohte.²²² Zudem habe es auch immer wieder Fälle gegeben, in

218 Vgl. *Pender, Emily*, Africa out of the spotlight at the World Economic Forum, <https://www.tralac.org/documents/blogs/5200-tralac-blog-pender-africa-out-of-the-spotlight-at-the-world-economic-forum-24012024/file.html>, veröffentlicht am 24.01.2024, abgefragt am 25.01.2024.

219 Vgl. *Ismail, F. A.*, Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA), *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 141.; *Haymanot, Asrat G.*, The Treatment of Least Developing Countries (LDCs) in African Continental Free Trade Area (AfCFTA), 2021, 3.

220 Zusätzlich leiste die AU durch die Umsetzung der AfCFTA ihren Beitrag zur Umsetzung der UN-SDGs Nr. 8, 9, 17, 1, 2 und 3; siehe *Luke, David*, Making the case for the African Continental Free Trade Area, in *Luke/MacLeod* (Hrsg), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 11.

221 Vgl. *Kaaba, O'Brien/Fagbayibo, Babatunde*, Promoting the Rule of Law through the Principle of Subsidiarity in the African Union. A Critical Perspective, *Global Journal of Comparative Law*, 8, 2019/1, 28–29, 34.

222 Vgl. *Ajala, Olayinka*, Niger: Ecows military intervention could trigger 3 bad outcomes, in *The Conversation*, 17.08.2023.

Im Jahr 2017 griff die ECOWAS bereits in Gambia militärisch ein, siehe *Kaaba, O'Brien/Fagbayibo, Babatunde*, Promoting the Rule of Law through the Principle of Subsidiarity in the African Union. A Critical Perspective, *Global Journal of*

denen die AU und die betroffene REC entgegengesetzte Positionen eingenommen hätten.²²³ Dadurch wird einmal mehr deutlich, dass der Erfolg der AfCFTA einzig und allein vom Willen und dem Handeln der RECs bzw. der Mitgliedstaaten abhängig sein wird. Dieser Aspekt wird ausführlich im dritten und vierten Abschnitt der Arbeit behandelt.

Weitere wesentliche Kritikpunkte an der AU sind die mangelnde Umsetzung von Entscheidungen, die fehlenden finanziellen Mittel, die Abhängigkeit von externer Finanzierung, eine limitierte Führungsfähigkeit sowie die Nichteinbindung der afrikanischen Bürgerinnen und Bürger.²²⁴ Diese Probleme wurden in dem im Jänner 2017 veröffentlichten Abschlussbericht des AU-Reformkomitees mit dem Titel „*The Imperative to Strengthen Our Union: Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union*“ thematisiert. Dementsprechend werden im Bericht u.a. auch die politisch Verantwortlichen in die Pflicht genommen und aufgefordert, den Entscheidungen Taten folgen zu lassen. Dies wird besonders durch den Satz: “*Reform (...) starts and ends with the leaders, who must set the right expectations and tempo. The effectiveness of the African Union, after all, is our business and responsibility.*” deutlich.²²⁵ Die weiteren Reformempfehlungen im Abschlussbericht beziehen sich auf das Setzen von the-

Comparative Law, 8, 2019/1, 29.; *Cheluget, Kipyego/Wright, Stephen*, COMESA and the Tripartite Free Trade Area: Towards an African Economic Community?, *South African Journal of International Affairs*, 24, 2017/4, 483. Siehe weiters auch Fußnote 997.

- 223 Als z.B. im Jahr 2009 in Madagaskar der Bürgermeister von Antananarivo mit militärischer Unterstützung den Präsidenten verdrängte, verlangte die SADC die sofortige Wiedereinsetzung des Präsidenten. Die AU hingegen machte sich für Verhandlungen stark. *Kaaba, O'Brien/Fagbayibo, Babatunde*, Promoting the Rule of Law through the Principle of Subsidiarity in the African Union. A Critical Perspective, *Global Journal of Comparative Law*, 8, 2019/1, 35.
- 224 Die Kritik im Original lautet: “*The chronic failure to see through African Union decisions has resulted in a crisis of implementation; A perception of limited relevance to African citizens; A fragmented organisation with a multitude of focus areas; Over-dependence on partner funding; Underperformance of some organs and institutions due to unclear mandates or chronic underfunding; Limited managerial capacity; Lack of accountability for performance, at all levels; Unclear division of labour between the African Union Commission, the regional economic communities (RECs), other regional mechanisms (RMs), and member states; Inefficient working methods in both the Commission and the Assembly*” African Union, AU Reforms Advisory Committee, <https://au.int/en/AUReforms/advisory>, abgefragt am 21.01.2024.; Assembly/AU/Dec.606(XXVII), 6 f.
- 225 Assembly/AU/Dec.606(XXVII), 7.

matischen Prioritäten, eine Neuausrichtung der Institutionen, eine effektive Verwaltung sowie das Garantieren von nachhaltiger Finanzierung.²²⁶

Passend zum Thema Neuaustrichtung der Institutionen schreibt der südafrikanische Dozent *Leshoole*, dass es keine greifbaren, nennenswerten Handlungen gebe, die darauf hindeuten, dass Afrika in einer politischen und wirtschaftlichen Union mit einer Währung, einer Armee und einem gemeinsamen afrikanischen Volk gipfeln könnte.²²⁷ Dem Autor wird zwar in der Hinsicht, dass die AU noch einen weiten Weg vor sich habe, um eine supranationale Institution zu werden, beigeplichtet. Dennoch geht die Tendenz, u.a. durch den starken Einsatz für die Umsetzung der AfCFTA, derzeit in die richtige Richtung. Für die Zukunft wird allerdings wesentlich sein, dass sich politische Schlüsselkiguren als treibende Kräfte etablieren. Insbesondere nach dem Tod von *Nkrumah* im Jahr 1972 und dem Tod von *Gaddafi* im Jahr 2011 folgte nämlich de facto kein „politisches Schwerpunkt“, das sich nachdrücklich für die Gründung der „Vereinigten Staaten von Afrika“ stark machte.

Der einzige Versuch der Gründung einer afrikanischen, politischen Einheit fand im Juli 2007 bei einem Treffen der Staats- und Regierungscheffinnen und -chefs in Accra/Ghana statt. In dem Abschlussdokument der Konferenz, der Erklärung von Accra, zeigten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer überzeugt davon, dass das ultimative Ziel der AU die Gründung der „Vereinten Staaten von Afrika“ mit einer Einheitsregierung – nach dem Gedankengut von *Nkrumah* – sei.²²⁸ Sie erklärten:

“1. We agree to accelerate the economic and political integration of the African continent, including the formation of a Union Government for

226 Vgl. Assembly/AU/Dec.606(XXVII), II ff.

227 Vgl. *Leshoole, Moorosi*, AfCFTA and Regional Integration in Africa: Is African Union Government a Dream Deferred or Denied?, *Journal of Contemporary African Studies*, 41, 2020/1, 2. Die AU ist in ihrer jetzigen Form daher nicht mit der EU vergleichbar.

228 Assembly/AU/Decl.2(IX), 2. Die nigerianischen Autoren *Nwankwo* und *Ajibo* führen allerdings an, dass nach wie vor das Fehlen des politischen Willens in Afrika die Grundursache für die fehlende Umsetzung der Handelsabkommen sei. Sie setzen fort, dass daher der pan-afrikanische Spirit die treibende Kraft hinter der weiteren wirtschaftlichen Verschmelzung sei. *Nwankwo, Chidebe Matthew/Ajibo, Collins Chikodili*, Liberalizing Regional Trade Regimes Through AfCFTA: Challenges and Opportunities, *Journal of African Law*, 64, 2020/3, 298.

Africa with the ultimate objective of the African Union is to **create the United States of Africa.**”²²⁹

Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs einigten sich schließlich auf die notwendigen Schritte, mittels welcher die gewünschte Einheitsregierung gegründet werden sollte: Wie auch in zahlreichen Vorgängererklärungen, wurde vordergründig die Stärkung der RECs und die Harmonisierung ihrer Aktivitäten – noch auf Basis des Sechs-Phasen-Plans des Vertrags von Abuja – vorgesehen.²³⁰

Dies war das erste Mal in der Geschichte der OAU und der AU, dass sich die obersten Staats- und Regierungsvertreterinnen und -vertreter trafen, um eine politische Einigung in Form einer gemeinsamen Regierung zu besprechen. Das Treffen sei herausfordernd gewesen, da sich zwei unterschiedliche Vorstellungen einer institutionellen Zukunft auf dem afrikanischen Kontinent herauskristallisierten. Währenddessen die „Maximalisten“ für eine sofortige Gründung einer Afrikanischen Regierung eingestanden seien, hätten sich die „Gradualisten“ für einen schrittweisen Prozess eingesetzt.²³¹ Im Endeffekt standen die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs im Jahr 2007 daher vor der gleichen Problematik wie ihre Vorgänger in den 1960er Jahren (Unionisten vs. Konföderalisten).²³² Der Präsident von Senegal, *Abdoulaye Wade*, habe sich für eine supranationale Union stark gemacht und die Meinung vertreten, dass die „Gradualisten“ (Konföderalisten) genug Zeit gehabt hätten, um ihre Haltung gegenüber einer afrikanischen Regierung zu überdenken.²³³ Demgegenüber sei u.a. der Prä-

229 Assembly/AU/Decl.2(IX), 1. Fortgeführt wurde, dass die Öffnung der Märkte auf Basis der vier Grundfreiheiten (freier Warenverkehr, freier Personenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr und freier Kapitalverkehr) zu einem wirtschaftlichen Wachstum führen würde. Assembly/AU/Decl.2(IX), 4.

230 Assembly/AU/Decl.2(IX), 2 lit. a. Angeführt wurde, dass die Umsetzungszeitspannen des Sechs-Phasen-Plans überdacht und gekürzt werden sollen. Darüber hinaus wurde eine Bestimmung zur Einrichtung eines Gremiums aufgenommen, das die weiteren Punkte zur Gründung einer Einheitsregierung untersuchen und Vorfragen klären soll (z.B. Konzeptentwicklung, Beziehung zwischen RECs und der neuen Einheitsregierung, Entwicklung eines Zeitplanes, Finanzierungsmöglichkeiten etc.); siehe Assembly/AU/Decl.2(IX), 2 lit. c.

231 Vgl. *Lecoutre, Delphine*, Vers un gouvernement de l’Union africaine?. Gradualisme et statu quo v. immédiatisme, *Politique étrangère*, 3, 2008/1, 630 ff.

232 So auch *Leshoele, Moorosi*, AfCFTA and Regional Integration in Africa: Is African Union Government a Dream Deferred or Denied?, *Journal of Contemporary African Studies*, 41, 2020/1, 6 f.

233 Vgl. *Lecoutre, Delphine*, Reflections on the 2007 Accra Grand Debate on a Union Government for Africa, 45.

sident von Uganda, *Yoweri Museveni*, gestanden, der sich zwar klar für eine wirtschaftliche Integration positioniert habe, aber einer weiteren politischen Verschmelzung ablehnend gegenüberstand. Er habe dargelegt, dass das Beharren auf einer politischen Gemeinschaft eher Spannung erzeugen als den Zusammenhalt fördern würde.²³⁴

Das Fazit dieses Vergleichs ist, dass die scheinbar unüberwindbaren, politisch gegensätzlichen Ansichten der Gründung einer supranationalen AU seit Jahrzehnten im Wege stehen und auch kein Paradigmenwechsel in Sicht ist. Die geringe Anzahl der in Kraft getretenen, afrikanischen Abkommen macht das bisherige Versäumnis der afrikanischen Politikerinnen und Politiker besonders deutlich: Von den insgesamt 73 gelisteten Verträgen, Konventionen, Protokollen und Charta der OAU und der AU haben, mit Stand Dezember 2024, nicht ganz die Hälfte davon die notwendigen Ratifikationen erlangt, um in Kraft zu treten.²³⁵ Die Politikerinnen und Politiker müssen hier stärker in die Verantwortung genommen werden. Der Politik obliegt schließlich die Aufgabe, Grundlegendes zu verändern, Gesellschaften zu gestalten, sich für rechtliche Reformen stark zu machen und v.a. rechtliche Vereinbarungen umzusetzen. Es ist daher die Aufgabe der Politikerinnen und Politiker jegliche rechtlichen Verträge, die sie selbst unterzeichnet haben, zu ratifizieren und umzusetzen.²³⁶

234 Vgl. *Lecoutre, Delphine*, Reflections on the 2007 Accra Grand Debate on a Union Government for Africa, 50. Die Worte des Präsidenten lauteten: “[On the economic front,] I support integration with everybody, [but] politically we should only integrate with people who are either similar or compatible with us. **The whole of Africa has obvious incompatibilities when it comes to political integration.** In East Africa, we have, for long, talked about a political federation. It is part of our [East African Community] treaty Article 5(2) ... Insisting on political integration at the continental level will bring incompatible linkages that may create tension rather than cohesion.”

235 Siehe *African Union, OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters*, <https://au.int/en/treaties>, abgefragt am 21.12.2024.

236 So im Ergebnis auch *Taye, Sewagegnehu D.*, Variable Geometry of African integration and its implication on AfCFTA, 2019, 34. “*Big initiatives of the AU taken so far have a common denominator, that is the popular enthusiasm which preceded the coming of them into being and the lack of political will to translate them into reality.*” Der international renommierte Professor *Tieku* führt an, dass im Zeitraum 1980 bis 2010 zahlreiche Verträge von den Politikerinnen und Politikern angenommen wurden, ohne diese oder ihre Zusammenfassungen jemals gelesen zu haben. *Tieku, Thomas Kwasi*, Governing Africa. 3D Analysis of the African Union's Performance, 2016, 8, 14, 34-37.

3 Der Vertrag von Abuja als rechtliche Basis für die intra-afrikanische Wirtschaftsintegration (1991)

3.1 Gründung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft

Nachdem die politischen Grundlagen und kontinentalen Institutionen abgehandelt wurden, steht in diesem Kapitel der Vertrag von Abuja im Zentrum der Betrachtungen. Dieser hat bis heute Bestandskraft, da er weder beendet noch im Sinne des Artikels 59 der Wiener Vertragsrechtskonvention suspendiert worden ist. Er findet jedoch im Sinne der *lex posterior derogat legi priori*-Regel nur insoweit Anwendung, als er mit dem späteren Vertrag, der AfCFTA, vereinbar ist.²³⁷

Ganz allgemein gilt der Vertrag von Abuja als Wegbereiter der AfCFTA, da er bereits die Einrichtung einer kontinentalen Freihandelszone angestrebt hat. Die AfCFTA, die in der Präambel auf das Abuja-Abkommen Bezug nimmt,²³⁸ kann daher als Fortführung der Idee der kontinentalen Wirtschaftsintegration im Sinne dieses Vertrags angesehen werden.

Das Besondere daran ist, dass erstmals die im vorherigen Kapitel behandelten politischen Visionen der kontinentalen Integration in einen rechtlich bindenden Vertrag gegossen wurden.²³⁹ Damit wurde nicht nur das Versprechen des Aktionsplans von Lagos umgesetzt, sondern in einem

237 Wiener Vertragsrechtskonvention, Art. 30 Abs. 3.

Die Autoren Cottier und Foltea führen hierzu aus: „Article 30 VCLT addresses the issue of subsequent treaties and sets out the following rules for treaties having the same subject matter: a treaty may explicitly prescribe that it is subject to an earlier or later treaty or that it should not be considered incompatible with its provision. In this case, the other treaty will prevail in accordance with Article 30(2) VCLT. Treaties concluded later in time prevail if they are concluded among the same Parties, even if the latter treaty does not include all the parties of the former. The provisions of the previous treaty apply only to the extent that they are compatible with the later treaty, in accordance with Article 30(3). This rule does not apply in relation to third parties which are not parties to the new treaty, in accordance with Article 30(4)(b) VCLT.“ Siehe Cottier, Thomas/Foltea, Marina, Constitutional Functions of the WTO and Regional Trade Agreements, in Bartels/Ortino (Hrsg), Regional trade agreements and the WTO legal system, 2006, 53 f.

238 In der Präambel steht: „(...) aimed at integrating Africa's markets in line with the objectives and principles enunciated in the Abuja Treaty (...).“ AfCFTA-Gründungsabkommen, Präambel.

239 So im Ergebnis auch Gérout, Guillaume/MacLeod, Jamie/Desta, Melaku, The AfCFTA as yet another experiment towards continental integration. Retrospect and prospect, in Luke/MacLeod (Hrsg), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 21.

Rechtsdokument aufgenommen, dass die wirtschaftliche Integration die Voraussetzung für die Realisierung der Ziele der OAU sei.²⁴⁰ Dementsprechend wurde im Abuja-Abkommen festgehalten, dass das Abkommen einen integralen Bestandteil der OAU-Charta bildet.²⁴¹ Der AEC wurde daher keine eigenständige Rechtspersönlichkeit eingeräumt.²⁴²

Der Vertrag von Abuja wurde am 3. Juni 1991 von 51 Staatsoberhäuptern der OAU im Rahmen des 27. Gipfeltreffens in Abuja/Nigeria unterzeichnet und trat im Mai 1994 in Kraft. Gegründet wurde damit die lang ersehnte „*African Economic Community*“ mit dem Ziel, die gemeinsamen, wirtschaftlichen Anstrengungen zu bündeln und die Aktivitäten zu harmo-

²⁴⁰ Der genaue Wortlaut ist: “*HAVING REGARD to the various resolutions and declarations adopted by our Assembly in Algiers in September 1968, in Addis Ababa in August 1970 and May 1973 providing that the economic integration of the Continent is a pre-requisite for the realisation of the objectives of the OAU;*” Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Präambel.

Abgesehen davon wird in der Präambel auf einige der im vorherigen *Kapitel 2 Politische Grundlagen und kontinentale Institutionen* behandelten Entscheidungen und Deklarationen Bezug genommen; so z.B. auf die Kinshasa-Erklärung aus dem Jahr 1976 oder die Monrovia-Erklärung aus dem Jahr 1979. Auch wird in der Präambel auf Resolutionen aus den Jahren 1968, 1970 und 1973, in denen die ökonomische Integration als Grundlage für die Realisierung der Ziele der OAU angesehen wird, verwiesen:

In der Resolution CM/Res. 159 (XI) vom September 1968 wurde bereits festgehalten, dass die Marktintegration auf regionaler Ebene nicht nur die Basis für die zukünftige, wichtige Industrialisierung darstelle, sondern auch den intra-afrikanischen Handel ankurbeln würde. Darüber hinaus wurde angemerkt, dass die Erweiterung der RECs die Voraussetzung für die vermehrte wirtschaftliche Integration auf dem Kontinent darstelle. Siehe CM/Res.159(XI).

Im Abschnitt C der Resolution 219 (XV) vom August 1970 finden sich spezifische Punkte zur Rolle der OAU im Bereich der Wirtschaftsförderung. Zu ihren Aufgaben würden u.a. das Sammeln von Wissen über Produktionsmöglichkeiten in jedem Mitgliedstaat gehören, um darauf aufbauend den intra-regionalen Handel ankurbeln zu können sowie die Harmonisierung der Gesetze und Zollverfahren und die Intensivierung der finanziellen Kooperation. Siehe CM/Res.219(XV).

In der Präambel der Deklaration St. 12 (XXI) vom Mai 1973 wird die regionale Kooperation nicht nur als Instrument der regionalen Integration angesehen, sondern auch als Möglichkeit, geeint aufzutreten. Im Weiteren werden einzelne Bereiche, in denen eine vermehrte Zusammenarbeit gewünscht ist, angeführt (z.B. Transport, Infrastruktur, Telekommunikation, Tourismus oder Handel). Bezüglich Maßnahmen im Bereich des intra-afrikanischen Handels wird festgelegt, dass die Handelsbestimmungen harmonisiert werden sollen. Siehe CM/St.12(XXI).

²⁴¹ Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 99.

²⁴² So auch *Oppong, Richard Frimpong*, The African Union, the African Economic Community and Africa's Regional Economic Communities. Untangling a Complex Web, *African Journal of International and Comparative Law*, 18, 2010/1, 98.

nisieren.²⁴³ Die Intention hinter dem Abkommen sei daher gewesen, ein legistisches Rahmenwerk für die Entwicklung, Mobilisierung und Nutzung der afrikanischen personellen und materiellen Ressourcen zu schaffen, um den Kontinent selbsterhaltungsfähig zu machen.²⁴⁴ Die finanziellen Mittel sollten ab nun von den afrikanischen Staaten kommen.²⁴⁵ Dies bedeutet auch, dass das Abkommen darauf abzielt(e), die Abhängigkeit von ausländischem Investment erheblich zu reduzieren.²⁴⁶

Damit all‘ diese Aspekte genug Berücksichtigung finden konnten, wurde der Vertrag sehr umfassend und detailreich ausgestaltet: In 22 Kapiteln und 106 Artikeln werden die unterschiedlichen Facetten der wirtschaftlichen Kooperation behandelt und die Grundbausteine und Schritte für das tatsächliche Erreichen der AEC dargelegt.

Die spezifischen Ziele der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft fanden in Artikel 4 des Vertrags Einzug und wurden auch teilweise in das AfCFTA-Abkommen übernommen.²⁴⁷ Auffällig ist, dass diese Ziele sehr breit gefasst sind: Sie reichen von der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Eigenständigkeit, über die Verbesserung des Lebensstandards und bestmögliche Nutzung von Kapital, bis hin zur Harmonisierung der Gesetze.²⁴⁸ Um das übergeordnete Ziel – die Etablierung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft – zu erreichen, sollten die bestehenden RECs gestärkt bzw. neue Gemeinschaften gegründet werden.²⁴⁹ Dementsprechend hätte die AEC im Endeffekt durch die Koordinierung, Harmonisierung und Integration der RECs entstehen sollen.²⁵⁰ Die RECs wurden daher bereits

243 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 2 iVm. Art. 98 Abs. 1 und 2. Die Versammlung der OAU betonte diesbezüglich: “*Reaffirming its determination to mobilize and co-ordinate collective efforts and resources of the OAU Member States for the attainment of the economic and social integration through harmonization and rationalization of the activities of the various African Inter-governmental Organizations at all levels*”, AHG/Res.205(XXVII).

244 Vgl. *Danso, Kwaku*, The African Economic Community: Problems and Prospects, *The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 31.

245 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 82.

246 Vgl. *Naldi, Gino J./Magliveras, Konstantinos D.*, The African Economic Community. Emancipation for African States or Yet Another Glorious Failure?, *North Carolina journal of international law*, 24, 1999/3, 603.

247 Vgl. *Gumede, Vusi*, The African Continental Free Trade Agreement and the future of Regional Economic Communities, *Journal of Contemporary African Studies*, 39, 2021/3, 474.

248 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 4 Abs. 1.

249 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 4 Abs. 2 lit. a.

250 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 88.

damals als wesentliche Grundpfeiler der AEC angesehen.²⁵¹ Weiters sollten wirtschaftliche Verträge zur Handels erleichterung geschlossen, Zölle aufgehoben, NTBs beseitigt und in jeder REC eine Freihandelszone gegründet werden. Darüber hinaus sollten die nationalen Regelungen harmonisiert, gemeinsame Außenzölle bestimmt und im Weiteren ein gemeinsamer Markt gegründet werden.²⁵² Schließlich geht der Vertrag von Abuja noch weiter, indem er Regelungen für unterschiedliche Lebensbereiche trifft, einen freien Personenverkehr fordert sowie gemeinsame Organe. Dabei sollten den LDCs sowie Binnen- und Inselstaaten Erleichterungen gewährt werden,²⁵³ wodurch die Regelungen zur variablen Geometrie (*siehe hierzu Unterkapitel 2.3 Auseinandersetzung mit dem Konzept der variablen Geometrie und dessen Grenzen*, S. 183ff. im vierten Abschnitt) Einzug in den Vertrag von Abuja fanden.²⁵⁴

3.2 Sechs-Phasen-Plan

Das Abkommen wurde als Integrationsplan entworfen, mittels welchem wirtschaftliche Verflechtung zuerst auf Ebene der RECs und anschließend kontinental stattfinden hätte sollen.²⁵⁵ Es sah einen genauen Plan zur Umsetzung vor: In Aussicht gestellt wurde die Errichtung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft in sechs Phasen über einen Zeitraum von 34 Jahren und somit bis zum Jahr 2028.²⁵⁶ Die einzelnen Phasen und deren Ziele wurden im Dokument wie folgt definiert:

²⁵¹ So auch *Oppong, Richard Frimpong*, The African Union, the African Economic Community and Africa's Regional Economic Communities. Untangling a Complex Web, *African Journal of International and Comparative Law*, 18, 2010/1, 93, 97. Der Autor kritisiert in diesem Zusammenhang, dass den RECs keine Möglichkeit eingeräumt worden sei, selbst Mitglieder des Vertrags von Abuja zu werden.

²⁵² Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 4 Abs. 2 lit. d, g, h.

²⁵³ Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 4 Abs. 2 lit. k iVm. Art. 79.

²⁵⁴ Siehe auch Ausführungen im *Unterkapitel 2.3 Auseinandersetzung mit dem Konzept der variablen Geometrie und dessen Grenzen*, S. 183 im vierten Abschnitt.

²⁵⁵ Vgl. *Musila, Jacob Wanjala*, The Intensity of Trade Creation and Trade Diversion in COMESA, ECCAS and ECOWAS. A Comparative Analysis, *Journal of African Economies*, 14, 2005/1, 120.

²⁵⁶ Dies unter Berücksichtigung, dass der Vertrag im Jahr 1994 in Kraft getreten ist. In Artikel 6 Abs. 5 des Vertrags wird ergänzt, dass die gesamte Umsetzungsfrist jedenfalls nicht mehr als 40 Jahre dauern soll. Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 6 Abs. 1.; *Tanyi, Kenneth T.*, Assessing Africa's Two Billion Populated Market by 2063: The Facts and Fallacies of a Continental Free Trade Area (CFTA), *Business*

In einer ersten Phase – bis zum Jahr 1999 – waren die bereits bestehenden RECs zu stärken und in jeder Region, in der keine Wirtschaftsgemeinschaft bestand, eine neue REC zu gründen.²⁵⁷ Der Vertrag strebte insgesamt das Vorhandensein von fünf RECs – eine für jede Region – an.²⁵⁸ Da in Folge der Verabschiedung des Aktionsplans von Lagos in den 1980er-Jahren mit Unterstützung der UNECA neue RECs gegründet wurden,²⁵⁹ wurde die erste Phase zufriedenstellend umgesetzt. Heute werden von der AU offiziell acht RECs anerkannt.²⁶⁰ Die FTAs dieser RECs dienen als Grundbausteine der AfCFTA.

Die zweite Phase, die theoretisch bis zum Jahr 2007 andauern hätte sollen, dient(e) der Stärkung der RECs und der Zusammenarbeit. Die RECs wurden aufgefordert, individuelle Zeitpläne zur Abschaffung der Zölle und NTBs sowie zur schrittweisen Harmonisierung des jeweiligen Außenzolls zu erarbeiten und keine neuen Restriktionen einzuführen.²⁶¹ Zudem standen die Stärkung der sektoralen Integration in den Bereichen Handel, Landwirtschaft, Geld- und Finanzangelegenheiten, Transport und Kommunikation sowie Industrie und Energie und auch die Harmonisierung der Aktivitäten zwischen den RECs auf dem Programm.²⁶² Auch diese zweite Phase war noch in den meisten RECs von Erfolg gekrönt, was wohl daran lag, dass es sich z.B. beim Ausarbeiten eines Zeitplans um eine „Vorbereitungshandlung“ ohne konkrete Auswirkung handelte und es in diesem Stadium dementsprechend noch keine Bedenken hinsichtlich der Umsetzung gab.

In der dritten Phase, die im Jahr 2017 beendet werden hätte sollen, hätten die RECs zuerst Freihandels- und anschließend Zollunionen einrichten sowie jegliche NTBs beseitigen sollen,²⁶³ wobei Ausnahmebestimmungen

and Economics Journal, 6, 2015/3, 3.; Cheluget, Kipyego/Wright, Stephen, COMESA and the Tripartite Free Trade Area: Towards an African Economic Community?, *South African Journal of International Affairs*, 24, 2017/4, 483.

257 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 6 Abs. 2 lit. a iVm. Art. 28.

258 Vgl. Gumede, Vusi, The African Continental Free Trade Agreement and the future of Regional Economic Communities, *Journal of Contemporary African Studies*, 39, 2021/3, 476.

259 Siehe hierzu *Unterkapitel 2.3.1 Bemühungen der regionalen Wirtschaftsintegration durch die Organisation für Afrikanische Einheit in den Jahren 1963 bis 2002*, S. 69 ff.

260 Assembly/AU/Dec.112(VII), para. 3.

261 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 6 Abs. 2 lit. b para. i iVm. Art. 30 Abs. 1.

262 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 6 Abs. 2 lit. b para. ii und iii.

263 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 6 Abs. 2 lit. c iVm. Art. 30 Abs. 2, Art. 31 Abs. 2, Art. 32 Abs. 1, Art. 33, Art. 34.

vorgesehen wurden.²⁶⁴ Wie im Rahmen der Ausführungen im fünften Abschnitt deutlich wird, sind dieser Verpflichtung nicht alle RECs und auch nicht im gewünschten Umfang nachgekommen. Rückblickend wird deutlich, dass sich die RECs seit 1991 (bzw. 1994) in unterschiedlicher Geschwindigkeit entwickelt haben.²⁶⁵ Um diese Lücke zu schließen, klingt sich hier aktuell die AfCFTA mit ihrem umfassenden Vertragswerk und neuen, weniger strikten, Zielvorgaben ein. Währenddessen im Vertrag von Abuja die Gründung von regionalen Zollunionen erforderlich war, um eine kontinentale Zollunion zu gründen, geht die AfCFTA einen eigenen Weg, indem sie keine Zollunionen voraussetzt, sondern alle Länder bzw. RECs in einer Freihandelszone einen möchte. Die Freihandelszone soll auch viel eher progressiv und kooperativ realisiert werden.²⁶⁶ Diese kontinentale Freihandelszone soll schließlich die Basis für die Gründung einer Zollunion „*at a later stage*“ schaffen²⁶⁷ und der afrikanische Markt soll das Ergebnis mehrerer Verhandlungsrunden sein.²⁶⁸ Zudem lässt die AfCFTA hinsichtlich des Abbaus von Zöllen und NTBs mehr Spielraum als der Vertrag von Abuja, da sie von einer „*progressive elimination*“ spricht.²⁶⁹

In der vierten Umsetzungsphase des Abuja-Vertrags hätte – bis zum Jahr 2019 – eine kontinentale Zollunion errichtet werden sollen.²⁷⁰ Dementsprechend hätte es zu einer Auflösung der RECs kommen sollen, worin auch ein wesentlicher Unterschied zur AfCFTA besteht. Die AfCFTA möchte auf diesen RECs aufbauen, sie aber nicht verdrängen.²⁷¹

²⁶⁴ Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 35.

²⁶⁵ So auch Valensi, Giovanni/Lisinge, Robert/Karingi, Stephen, The trade facilitation agreement and Africa's regional integration, *Canadian Journal of Development Studies*, 37, 2016/2, 240.

Die diverse Entwicklung ist auch auf die in unterschiedlichem Ausmaß verfügbaren finanziellen Ressourcen zurückzuführen. Eine weitere Überlegung ist, dass der Vertrag von Abuja vor der Gründung der WTO im Jahr 1994 entstanden ist und die WTO den Welthandel durch die zahlreichen Verhandlungsrunden aufgemischt hat; so z.B. durch die „*Doha Development Round*“.

²⁶⁶ AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 4.

²⁶⁷ AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 3 lit. d.

²⁶⁸ AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 3 lit. b.

²⁶⁹ AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 4 lit. a.

²⁷⁰ Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 6 Abs. 2 lit. d iVm. Art. 32 Abs. 2.

²⁷¹ So im Ergebnis auch Erasmus, Gerhard, African Economic Integration through the AfCFTA. Trade Report No. S22TR04/2022, 4.; Erasmus, Gerhard, Comparing the Abuja Treaty and the AfCFTA Agreement, <https://www.tralac.org/blog/article/1633-1-comparing-the-abuja-treaty-and-the-afcfta-agreement.html#:~:text=The%20Abuj,a%20Treaty%20has%20a,in%20other%20trade%20related%20areas.,> veröffentlicht am 24.04.2024, abgefragt am 28.07.2024.

Die fünfte Phase, die bis zum Jahr 2023 andauern hätte sollen, hätte zur Gründung eines gemeinsamen Marktes führen sollen. Es hätte zur Harmonisierung der Geld-, Steuer- und Finanzpolitik sowie zur Personenfreizügigkeit kommen sollen. Zusätzlich hätten gemeinsame Maßnahmen in den Sektorbereichen Handel, Landwirtschaft, Geld- und Finanzangelegenheiten, Transport und Kommunikation sowie Industrie und Energie erlassen werden sollen.²⁷²

In der letzten, sechsten Phase sollten die Staaten noch weiter zusammenrücken. So sollten theoretisch bis zum Jahr 2028 die vier Grundfreiheiten (freier Warenverkehr, freier Personenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr und freier Kapitalverkehr) auf dem afrikanischen Kontinent gefestigt werden. Zudem sollte u.a. eine pan-afrikanische Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung sowie einer afrikanischen Zentralbank gegründet werden.²⁷³

Bei Erreichen der Ziele einer Phase hätte die (O)AU-Versammlung, bestehend aus den Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, auf Basis von Empfehlungen des Rates, den Übergang in die nächste Integrationsphase bestätigen sollen.²⁷⁴

Ex-post betrachtet sind die RECs jedenfalls in der dritten Phase „stecken geblieben“ und die weiteren Fristen des Sechs-Phasen-Plans des Vertrags von Abuja daher mehr oder weniger tatenlos verstrichen.

3.3 Fehlende (Verpflichtung zur) Umsetzung

Auch wenn der Vertrag per se aus rechtlicher Sicht sehr ausgereift erscheint und durch den Sechs-Phasen-Plan Zielvorgaben zur Umsetzung beinhaltet, fehlt im Abkommen die Verpflichtung zur Umsetzung und zur regelmäßigen Evaluierung der gesetzten Maßnahmen. Der Vertrag erwähnt zwar in Artikel 5, dass jeder Mitgliedstaat, der sich nicht an die Entscheidungen und Verordnungen hält, von Sanktionen betroffen sein kann, verabsäumt aber klare Richtlinien im Falle eines Vertragsverstoßes zu definieren. Als einzige mögliche Sanktion bei anhaltenden Verfehlungen wird die Aussetzung der Rechte und Privilegien der Mitgliedschaft genannt.²⁷⁵ Die afrika-

272 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 6 Abs. 2 lit. e.

273 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 6 Abs. 2 lit. f iVm. Art. 43 und Art. 44.

274 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 6 Abs. 4.

275 *Any Member States which persistently fails to honour its general undertakings under this Treaty or fails to abide by the decisions or regulations of the Community*

nischen Staaten hatten also de facto keine strengen Sanktionen bei Nicht-Umsetzung zu befürchten. Der Autor Danso bringt diese Problematik wie folgt auf den Punkt: „*The prevailing paralysis of African leaders to bridge the gap between theory and practice is evident as here is nothing to commit the African leaders to the terms of the Treaty.*“²⁷⁶ Der aus Artikel 5 ableitbare Vorrang des AEC-Rechts wurde daher in der Praxis nicht gelebt. Mit dem Hintergrundwissen, dass sich die politisch Verantwortlichen nach wie vor nicht über die Art bzw. Intensität der afrikanischen Integration einigen können, wundert die fehlende Umsetzung nicht. In diesem Zusammenhang war es nicht förderlich, die Versammlung, bestehend aus den Staats- und Regierungschefinnen und -chefs als höchstes Führungsorgan einzusetzen.²⁷⁷ Die Tatsache, dass Entscheidungen der Versammlung unter dem Vertrag von Abuja automatisch nach 30 Tagen Durchsetzungskraft erlangten, hat nicht zur Stärkung oder Umsetzungsbereitschaft beigetragen.²⁷⁸ Es hätte ein unabhängiges, nur den Zielen der AEC und dem Gemeinschaftswohl verpflichtetes Organ – wie heute das AfCFTA-Sekretariat – gebraucht.

Hinzu kommt, dass der Beitritt eines Staates zur AEC von keinerlei Parametern abhängig gemacht wurde. Eine einfache Stimmmehrheit der Mitgliedstaaten war ausreichend.²⁷⁹ Es gab daher auch keine Überprüfung hinsichtlich der generellen Fähigkeit zur Vertragseinhaltung durch ein Gemeinschaftsorgan.²⁸⁰

Eventuell hat auch die Bestimmung, dass die eigene Währung fast bis zum Ende der 34-jährigen Periode verwendet werden hätte dürfen, zum Scheitern beigetragen. Die gemeinsame Nutzung einer gemeinsamen Währungseinheit in einem früheren Stadium hätte einen Beitrag zu mehr Zu-

may be subjected to sanctions by the Assembly upon the recommendation of the Council. Such sanctions may include the suspension of the rights and privileges of membership and may be lifted by the Assembly upon the recommendation of the Council.“ Auch bei Zahlungsverzug der Mitgliedsbeiträge konnte die Aussetzung der Rechte und Privilegien drohen, siehe Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 5 Abs. 3 und Art. 84.

276 Vgl. Danso, Kwaku, The African Economic Community: Problems and Prospects, *The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 31.

277 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 8.

278 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 10.

279 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 102 Abs. 2.

280 So auch Naldi, Gino J./Magliveras, Konstantinos D., The African Economic Community. Emancipation for African States or Yet Another Glorious Failure?, *North Carolina journal of international law*, 24, 1999/3, 621, 622.

sammengehörigkeitsgefühl und so zur wirtschaftlichen Integration leisten können.²⁸¹

Die vertragliche Ausgestaltung hat daher zusammenfassend nicht zu mehr Rechtssicherheit geführt.

Angesichts dieser Versäumnisse wird etwas verständlicher, warum sich im AfCFTA-Vertragswerk kein konkreter Umsetzungsplan findet und viel eher auf die „progressive“ Beseitigung von Zöllen und NTBs sowie auf die Kooperation in den unterschiedlichen Bereichen abgestellt wird.²⁸² Im Gegensatz zum ambitionierten Vertrag von Abuja scheint die AfCFTA sich damit abgefunden zu haben, dass die kontinentale Integration ein Prozess ist, der nicht via Gesetz von oben herab und nicht mit strengen Fristen bestimmt werden kann.²⁸³

281 So auch *Danso, Kwaku*, The African Economic Community: Problems and Prospects, *The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 50.; *Johnson, Omotunde E. G.*, Economic Integration in Africa: Enhancing Prospects for Success, *The Journal of Modern African Studies*, 29, 1991/1, 5.

282 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 4.

283 So im Ergebnis auch *Erasmus, Gerhard*, Can the AfCFTA evolve into a New Generation Partnership for Africa?. Trade Report No. S21TR01/2021, 18.

Der Autor *Maluwa* schreibt in diesem Zusammenhang, dass sich die afrikanischen Länder immer mehr davon abwenden würden, bürokratische Strukturen zu befolgen. Weiters würden sie den Gesetzgebungsprozess nicht mehr an internationale Normen und Institutionen anpassen. Die Länder würden zunehmend auf informelle Institutionen und „action and result“ anstatt auf „legislation and rule making“ setzen. Dementsprechend würden sich afrikanische Politiker eher freiwillig gesetzten Zielen unterwerfen als vorgeschriebenen Maßnahmen. *Maluwa, Tiyanjana*, The Move from Institutions? Examining the Phenomenon in Africa, *roceedings of the ASIL Annual Meeting*, 100, 2006/1, 294.