

DRITTER ABSCHNITT:

Die Pan-Afrikanische Freihandelszone als vereinende Kraft

Aus den Ausführungen im zweiten Abschnitt geht klar hervor, dass die Gründung einer Pan-Afrikanischen Freihandelszone keineswegs eine neue Idee ist und mit dem Vertrag von Abuja im Jahr 1991 ein erster Versuch gestartet wurde, eine Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft zu gründen. Nachdem die Umsetzung des Abuja-Abkommens in der dritten von sechs Phasen zum Stocken gekommen ist und Afrika in den Folgejahren wirtschaftlich nicht weiter verschmolzen ist, musste eine neue Lösung her: die AfCFTA. Dieser Abschnitt richtet seinen Fokus auf dieses neue Vertragswerk.

Einführend werden der Entstehungsprozess, die unterschiedlichen Verhandlungsphasen sowie der status-quo mit Stand Dezember 2024 dargelegt. Dabei ist zu beachten, dass es sich nach wie vor um ein „*work-in-progress*“-Projekt handelt. Das AfCFTA-Abkommen trat in Kraft, obwohl die Verhandlungen noch nicht gänzlich abgeschlossen sind. Dies ist sehr ungewöhnlich und wirft rechtliche Fragen auf. So wird in diesem Abschnitt auch der Frage nachgegangen, wie die Erklärungen zur „interimistischen Anwendung“ vertragsrechtlich einzuordnen sind.

Im zweiten Kapitel wird anschließend der Frage nachgegangen, ob die AfCFTA Rechtspersönlichkeit besitzt und als internationale Organisation eingestuft werden kann. Daran schließt im dritten Kapitel eine Darstellung der Zusammensetzung und Aufgaben der Organe und Institutionen der AfCFTA. Einer genaueren Untersuchung bedarf die Rolle der AU im Hinblick auf die Entscheidungsfindung bei Angelegenheiten der AfCFTA. Im Bereich der Umsetzung ist weiters die Frage zu stellen, was die AfCFTA unter dem von ihr vorgegebenen Leitprinzip des „*member-driven*“-Engagements versteht. Zuletzt steht die mögliche Einbeziehung der afrikanischen Bevölkerung über das Pan-Afrikanische Parlament im Zentrum der Betrachtungen.

1 Langer Weg zu einem unvollständigen Regelwerk

1.1 AU-Entscheidungen als bedeutungsvolle politische Absichtserklärungen bzw. Beschlüsse

Die Gespräche zur Gründung der AfCFTA gehen mittlerweile lange zurück. In zahlreichen Sitzungen, Konferenzen und Treffen der Versammlung sowie der Handelsministerinnen und -minister der AU diskutierten die Vertreterinnen und Vertreter über die Möglichkeiten, den intra-afrikanischen Handel und damit die afrikanische Wirtschaftsleistung anzukurbeln. Der Entstehungsprozess der AfCFTA lässt sich somit anhand der zahlreichen Abschlussdokumente dieser Treffen zurückverfolgen. Die in diesem Kapitel berücksichtigten Dokumente sind in der *Chronologischer Überblick über Erklärungen und Entscheidungen der AU-Versammlung in Zusammenhang mit der AfCFTA*, S. 405 ff. im Anhang ersichtlich.

Die Versammlung, bestehend aus den Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, tagt im Regelfall alle sechs bis zwölf Monate²⁸⁴ und bringt ihre Vorhaben und politischen Absichtserklärungen bzw. Beschlüsse in „*decisions*“ (Entscheidungen) zum Ausdruck.²⁸⁵ Die Entscheidungen werden in der Geschäftsordnung der Versammlung einerseits in bindende Verordnungen und Richtlinien und andererseits in nicht bindende Empfehlungen, Erklärungen, Resolutionen und Meinungen untergliedert. Verordnungen sind, wie üblich, direkt anwendbar, Richtlinien in nationales Recht zu transformieren. Empfehlungen, Erklärungen, Resolutionen und Meinungen dienen als nicht bindende Entscheidungen als Guidelines für die Mitgliedstaaten.²⁸⁶

Sobald Entscheidungen mit „*We, the Heads of State and Government of the African Union*“ beginnen, handelt es sich um völkerrechtlich nicht bindende, politische Absichtserklärungen. Auch wenn diese als „*soft law*“ rechtlich keinen gerichtlich durchsetzbaren Wert haben, drücken die Mitgliedstaaten durch die einstimmige Verabschiedung ihre Leistungsbereitschaft aus, den Entscheidungen auch Taten folgen zu lassen. In dieser Hinsicht wurde aus dem vorherigen Abschnitt die Erkenntnis gezogen, dass es in Afrika in der praktischen Umsetzung ohnedies keinen Unter-

284 In der Geschäftsordnung ist vorgesehen, dass sie zumindest einmal jährlich tagt; siehe AU-Geschäftsordnung, Rule 7.

285 Diese Entscheidungen der AU-Versammlung sind nicht zu verwechseln mit den (eigentlich) bindenden Entscheidungen nach Artikel 10 des Vertrags von Abuja.

286 AU-Geschäftsordnung, Rule 33.

schied zu machen scheint, ob es sich um ein politisches oder rechtliches Handlungsinstrument handelt. Der Autor *Maluwa* schreibt in diesem Zusammenhang, dass sich die afrikanischen Länder generell immer mehr davon abwenden würden, bürokratische Strukturen zu befolgen. Sie würden 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.²⁸⁷

Zudem stützen die Zivilbevölkerung und Stakeholderinnen bzw. Stakeholder ihr Engagement oftmals auf diese Erklärungen und fordern deren Umsetzung. Damit können die Absichtserklärungen auch als politisches Druckmittel eingesetzt werden. Abgesehen davon sind sie als „spätere Übereinkunft“ im Sinne des Artikels 31 Abs. 3 lit. a der Wiener Vertragsrechtskonvention zu bewerten und können zur Auslegung der AfCFTA oder einzelner Bestimmungen des Vertragswerks dienen.

1.2 Von der BIAT-Idee zum AfCFTA-Verhandlungsstart

Eine erstmalige Bezugnahme auf die Förderung des intra-regionalen Handels erfolgte beim 16. Treffen der AU-Versammlung im Jänner 2011, als festgelegt wurde, das 18. Treffen im Jänner 2012 dem Thema „*Boosting Intra-African Trade*“ zu widmen.²⁸⁸ Wohl auch schon in Vorbereitung dieses 18. Treffens wurde beim Treffen der Handelsministerinnen und Handelsminister der AU im Dezember 2011 in Accra/Ghana betont, dass es bisher keinem Land auf der Welt gelungen sei, nachhaltiges Wirtschaftswachstum ohne Handel zu erzielen. Die rasche Gründung der Pan-Afrikanischen Freihandelszone wurde daher gefordert.²⁸⁹ Fortgeführt wurde, dass der afrikanische Handel im Gegensatz zu entwickelten Regionen und Asien nicht zu einer positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes beitragen würde, da Afrika nicht das volle Potential ausschöpfe. Aus diesem Grund wurde betont, dass es wichtig sei, afrikanische Produkte zu konsumieren, die in-

287 Vgl. *Maluwa, Tiyanjana*, The Move from Institutions? Examining the Phenomenon in Africa, *proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 100, 2006/1, 294.

288 Assembly/AU/Dec.347(XVI), para. 4. Siehe hierzu auch *Valensisi, Giovanni/Lisinge, Robert/Karingi, Stephen*, The trade facilitation agreement and Africa's regional integration, *Canadian Journal of Development Studies*, 37, 2016/2, 240.

289 AU/MIN/TD//Rpt(VII), para. 4.

frastrukturellen Hindernisse zu beseitigen und Handelsbarrieren abzubauen.²⁹⁰ Die Forderung, ein Nachfolgeabkommen für den Vertrag von Abuja zu erlassen, war somit am Tisch.

Da nach dem Sechs-Phasen-Plan des Vertrags von Abuja bis zum Jahr 2017 in allen RECs Zollunionen vorhanden sein hätten sollen, wurde ursprünglich angestrebt, die AfCFTA bis zum Jahr 2017 zu gründen. Dieses Ziel wurde allerdings von den Handelsministerinnen und -ministern bereits 2011 als zu ehrgeizig angesehen.²⁹¹ Da die Politik dennoch daran festhalten wollte, wurde ein detaillierter Leitfaden mit realistisch zu erreichenden Meilensteinen gefordert.

Die Versammlung kam dieser Aufforderung im Jänner 2012 (18. Sitzung) nach, indem sie in ihrer „*Decision on Boosting Intra-African Trade and fast tracking the Continental Free Trade Area*“ vier Meilensteine definierte. Demnach hätte das TFTA, das die EAC, den COMESA und die SADC verbindet, bis zum Jahr 2014 finalisiert werden sollen. Tatsächlich wurde es im Juni 2015 unterzeichnet. Das 45-Artikel umfassende Abkommen trat im Juli 2024 nach der Hinterlegung der 14. Ratifikationsurkunde in Kraft. In den übrigen RECs hätten ähnliche Arrangements im Zeitraum von 2012 bis 2014 getroffen werden sollen. Zwischen 2015 und 2016 hätten das TFTA und die übrigen neuen Freihandelszonen miteinander verschmelzen und im Jahr 2017 hätte es schließlich zur Gründung der AfCFTA kommen sollen.²⁹² Der ursprüngliche Plan war daher, auf dem TFTA aufzubauen. Dieser Plan wurde später jedoch revidiert.

Als wesentliches Planungsinstrument wurde bei dem Treffen im Jänner 2012 das Papier „*Boosting Intra-African Trade*“ herangezogen.²⁹³ Das

290 AU/MIN/TD//Rpt(VII), para. 9. Siehe auch *African Union Commission/Economic Commission for Africa*, *Boosting Intra-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area*, 6 para. 5.

291 AU/MIN/TD//Rpt(VII), para. 27-30.

292 Vgl. Assembly/AU/Dec.394(XVIII), para. 4.; Assembly/AU/Decl.I(XVIII), para. 6.; *African Union Commission/Economic Commission for Africa*, *Boosting Intra-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area*, 48 para. 9.; *Onyejekwe, Chisa/Ekhator, Eghosa*, *AfCFTA and lex mercatoria: reconceptualising international trade law in Africa*, *Commonwealth Law Bulletin*, 47, 2021/1, 93.

293 Siehe Kapitel 2 des *African Union Commission/Economic Commission for Africa*, *Boosting Intra-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area*.

Dokument wurde im Vorfeld der Sitzung von einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Repräsentantinnen und Repräsentanten der AU-Kommission, der RECs, der UNECA, der Afrikanischen Entwicklungsbank („*African Development Bank*“, *AfDB*) sowie weiteren Stakeholderinnen bzw. Stakeholdern verfasst.²⁹⁴ Es beinhaltet die drei nachfolgenden strategischen Dokumente, deren Umsetzung zu vermehrten intra-afrikanischem Handel führen soll(te):

- “a. An “**Issues Paper**” fleshing out key issues and challenges for enhancing intra-African Trade, including guidelines for fast-tracking the continental free trade area;
- b. A related “**Action Plan**” to be implemented by all concerned parties; and
- c. A **Monitoring and Evaluation Plan** to track progress in the implementation of the Action Plan.”²⁹⁵

Im erstgenannten Themenpapier („*Issue Paper*“) werden die grundsätzlichen Probleme sowie Handlungsprioritäten dargelegt und Empfehlungen zu den folgenden elf Themenbereichen angeführt:

- a. Ausweitung des afrikanischen Wirtschafts- und Marktraums durch die beschleunigte Errichtung der AfCFTA
- b. Bewältigung von Engpässen auf der Angebotsseite und von schwachen Produktionskapazitäten
- c. Beseitigung infrastruktureller Engpässe
- d. Beseitigung von Handelshemmnissen durch handelserleichternde Maßnahmen
- e. Schaffen von verbesserten Möglichkeiten durch Handelsinformationsnetze
- f. Deckung des Finanzbedarfs durch verbesserte Handelsfinanzierung
- g. Bewältigung der Anpassungskosten im Zusammenhang mit FTAs und Handelsliberalisierung zur Gewährleistung fairer Ergebnisse für die Mitgliedstaaten

294 *African Union Commission/Economic Commission for Africa*, Boosting Intra-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area, 6 para. 8.

295 *African Union Commission/Economic Commission for Africa*, Boosting Intra-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area, 7 para. 9.

- h. Umgang mit den unterschiedlichen Währungen, die zur Erhöhung der Transaktionskosten beitragen
- i. Förderung der Personenfreizügigkeit als wesentlicher Bestandteil des grenzüberschreitenden Handels
- j. Förderung des Dienstleistungshandels als Chance für den intra-afrikanischen Handel
- k. Berücksichtigung weiterer Querschnittsfragen, die Auswirkungen auf den intra-afrikanischen Handel haben²⁹⁶

Damit wurden im BIAT-Papier umfassende Handlungsfelder aufgegriffen, die später im AfCFTA-Vertragswerk in rechtliche Normen gegossen wurden. Für jeden dieser elf Maßnahmenfelder wurden spezifische Empfehlungen erarbeitet. Ein Überblick über die Empfehlungen findet sich in der *Tabelle 4: Handlungsempfehlungen im Themenpapier des Programms BIAT*, S. 408 ff. im Anhang. Eine Besonderheit daran ist, dass auch explizit die Förderung des Dienstleistungshandels aufgenommen wurde. Bisher seien afrikanische Länder nämlich sehr zurückhaltend gewesen, diesen Bereich zu inkludieren, da sie aufgrund der Konzentration auf die Landwirtschaft wenig wirtschaftliche Perspektive darin gesehen hätten.²⁹⁷

Im zweiten Teil, dem Aktionsplan, finden sich – aufbauend auf dem Themenpapier – Programme und Aktionspläne mit unterschiedlichen Zeithorizonten²⁹⁸ in sieben Bereichen²⁹⁹, die von den Mitgliedstaaten, den RECs

296 Eigene Übersetzung der Handlungsprioritäten, siehe *African Union Commission/Economic Commission for Africa*, Boosting Intra-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area, 11 ff.

297 Vgl. *Simo, Regis Y.*, Trade in Services in the African Continental Free Trade Area. Prospects, Challenges an WTO Compatibility, *Journal of International Economic Law*, 23, 2020/1, 69, 70.

298 Es wird zwischen kurzfristigen (unter 3 Jahre), mittelfristigen (3 bis 7 Jahre) und langfristigen (über 7 Jahre) Umsetzungszeiträumen differenziert. Siehe insbesondere Tabellen des Umsetzungsplans sowie *African Union Commission/Economic Commission for Africa*, Boosting Intra-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area, 31 para. 2.

299 Die sieben Aktionsbereiche sind: *Trade Facilitation, Trade Policy, Productive capacities, Trade related Infrastructure, Trade Finance, Trade Information, Factor Market integration*.

Siehe auch *Valensisi, Giovanni/Lisinge, Robert/Karingi, Stephen*, The trade facilitation agreement and Africa's regional integration, *Canadian Journal of Development Studies*, 37, 2016/2, 240.; *Sommer, Lily/MacLeod, Jamie*, How important is special and differential treatment for an inclusive AfCFTA?, in *Luke/MacLeod* (Hrsg),

sowie der AU umgesetzt werden sollen.³⁰⁰ Im AfCFTA-Dachabkommen wurde später aufgenommen, dass es der AfCFTA-Generalversammlung obliegt, strategische Leitlinien auch für diesen Aktionsplan vorzugeben.³⁰¹

Im dritten Teil befinden sich der Monitoring- und Evaluierungsplan sowie Ausführungen zur empfohlenen Struktur der AfCFTA (inkl. „Road Map“). In diesem Zusammenhang wurde die Einrichtung eines hochrangigen Handelskomitees („High Level Trade Committee“, HATC) empfohlen. Dieses Komitee, bestehend aus den Staats- und Regierungsoberhäuptern der RECs, diene im Endeffekt dazu, als Organ der Versammlung der AU, die Einrichtung der AfCFTA zu beschleunigen.³⁰² Ein halbes Jahr später (Juli 2012), im Abschlussdokument des 19. Treffens der Versammlung der AU, wurden die Regionen schließlich aufgefordert, je ein Staatsoberhaupt für das HATC für eine Periode von zwei Jahren, zu nominieren.³⁰³ Im Nachhinein betrachtet war die Einrichtung dieses Komitees für das Vorankommen der AfCFTA-Verhandlungen bedeutend.

Im Rahmen der 22. Sitzung der AU-Versammlung im Jänner 2014 wurden schließlich die Handelsministerinnen und -minister damit beauftragt, einen Arbeitsplan für die AfCFTA Verhandlungen zu erstellen.³⁰⁴

Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 77.

300 Dabei soll auf bereits bestehenden Initiativen und Programmen, wie z.B. dem AIDA, PIDA oder MIP („Minimum Integration Programme“) aufgebaut werden. Siehe *African Union Commission/Economic Commission for Africa, Boosting Intra-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area*, 31 para. 3.

301 „The Assembly, as the highest decision-making organ of the AU, shall provide oversight and strategic guidance on the AfCFTA, including the Action Plan for Boosting Intra-African Trade (BIAT).“ AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 10 Abs. 1.

302 Darüber hinaus wird zu den Aufgaben des HATC festgehalten: „The Committee will also serve as a **platform for exchange of experiences and best practices** as well as for **co-ordinating and harmonizing action** towards the realization of the CFTA. The Committee will also have the responsibility for **overseeing the effective implementation** of the Action Plan for boosting intra-African trade. The HATC will **meet once a year on the eve of the July Session of the AU Summit** to review in the implementation of the above processes and make recommendations to the Summit.“ *African Union Commission/Economic Commission for Africa, Boosting Intra-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area*, 51 paras. 18-20.

303 Assembly/AU/Dec.426(XIX), para. 3.

304 Assembly/AU/Dec.505(XXII), para. 6.

Mit Abschlusserklärung des Treffens der Versammlung von Juni 2014 (23. Sitzung) wurde die Kommission der AU beauftragt, einen Entwurf über den möglichen Aufgabenbereich eines AfCFTA-Vertragsverhandlungsforums („*Draft Terms of Reference of the CFTA Negotiating Forum*“) sowie Leitprinzipien und einen Vorschlag zu einem institutionellen Arrangement zu erstellen.³⁰⁵ Später wurde die Verhandlungskompetenz dem AfCFTA-Sekretariat übertragen.³⁰⁶ Auch wurde die Kommission gebeten, einen Entwurf zu Problemstellungen für Verhandlungen über technische Handelshemmnisse („*Technical Barriers to Trade*“, TBTs), gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen („*Sanitary and Phytosanitary Measures*“, SPS-Maßnahmen) sowie NTBs vorzulegen.³⁰⁷

Im Jänner 2015 (24. Sitzung) wurde schließlich erstmals auf die Relevanz der Einbeziehung unterschiedlicher Stakeholderinnen bzw. Stakeholder – wie z.B. den Privatsektor, Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die Zivilgesellschaft oder die Wissenschaft – Bezug genommen. Später erfolgten auch spezifische Bewusstseinskampagnen, um die Bevölkerung über die AfCFTA zu informieren.³⁰⁸ Diese Bezugnahme wird als bedeutend angesehen, um ein Gefühl der Einheit und des Zusammenhalts der afrikanischen Bevölkerung in Bezug auf die AfCFTA zu generieren.³⁰⁹

Im Juni 2015 folgten, im Rahmen der 26. Versammlung der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der AU³¹⁰ in Johannesburg/Südafrika, die Entscheidung und Erklärung zum offiziellen Verhandlungsstart zur Grün-

305 Assembly/AU/Dec.531(XXIII), para. 7.

306 Ext/Assembly/AU/Dec.1(XIII), paras. 21, 22.

307 Assembly/AU/Dec.531(XXIII), para. 8.

Bezug genommen wird auch auf die Ergebnisse des dritten Treffens des HATC am 25. Juni 2014. Siehe hierzu Assembly/AU/13(XXII).

308 Assembly/AU/Dec.555(XXIV), para. 5.; Assembly/AU/Dec.647(XXIX), para. 5.

Auch im Jänner 2018, im März 2018 und in weiteren Erklärungen folgten Aufrufe, die Bevölkerung vermehrt einzubeziehen und zu informieren; siehe u.a. Assembly/AU/Dec.666(XXX), para. 11.; Ext/Assembly/AU/Dec.1(X), para. 11.; Assembly/AU/Dec.692(XXXI), para. 8.

309 Die daran anknüpfenden Abschlussempfehlungen des 24. Treffens sind sehr umfassend und reichen von der Forderung nach genügend finanziellen Mitteln für die AfCFTA-Verhandlungen, über politisches Engagement, bis hin zu der Empfehlung, dass jeder Mitgliedstaat den Verhandlungen erst beitreten sollte, wenn er hierfür bereit ist („*multispeed approach*“). Die Empfehlungen beruhen auf einem Bericht des HATC. Siehe Assembly/AU/11(XXIV).

310 Es handelte sich um das erste Treffen der AU-Versammlung, das ausschließlich den Themen Handel und regionale Integration gewidmet war. Vgl. *Ismail, F. A., Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA)*, *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 119.

derung der Pan-Afrikanischen Freihandelszone. Beschlossen wurde, dass die Freihandelszone auf den bereits erzielten Fortschritten der RECs aufbauen soll („*the acquis*“)³¹¹ und die Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft nach den Zielen und Prinzipien des Vertrags von Abuja errichtet werden soll.³¹² Das Prinzip der „Wahrung des Besitzstandes“ („*preservation of the acquis*“) fand später in Artikel 5 lit. f des AfCFTA-Dachabkommens Einzug. Es wird aufgrund seiner Bedeutung im *Unterkapitel 3.2 Konflikt der Handelsverträge – im Spannungsfeld zwischen Multilateralismus (AU) und Regionalismus (RECs)*, S. 199 ff. im vierten Abschnitt gesondert analysiert.

Die UNECA, die AfDB, die Afrikanische Export-Import Bank („*African Export-Import Bank*“, *Afreximbank*) sowie weitere Entwicklungspartnerinnen bzw. -partner wurden aufgefordert, die notwendige Unterstützung für einen zeitnahen Verhandlungsabschluss bereitzustellen.³¹³

1.3 Langwierige Verhandlungsphasen und Inkrafttreten eines unvollständigen Abkommens

Schließlich wurden im Jahr 2015 die ersten Verhandlungen zur AfCFTA unter der Leitung von *H.E. Issoufou Mahamadou* aufgenommen. *H.E. Issoufou Mahamadou* war von 2011 bis 2021 Staatspräsident von Niger und wurde in den Medien als starker Demokratieverfechter und „treuer Verbündeter des Westens“ gehandhabt.³¹⁴

311 Assembly/AU/Dec.569(XXV), para. 2.

312 Assembly/AU/Dec.569(XXV), para. 3.; Assembly/AU/Decl.3(XXV), para. 1.

313 Assembly/AU/Dec.569(XXV), para. 5.; Assembly/AU/Decl.3(XXV), para. 3.

314 „*Niger may have an enormous amount of new debt, but it receives large sums of money every year because it has become one of Europe's main allies in the fight against illegal immigration and terror in West Africa*“; siehe Cascais, Antonio, Niger's chance for a democratic change of power, in *Deutsche Welle*, 18.02.2020. Durch die Verbundenheit mit dem Westen könnten Zweifel dahingehend aufkommen, ob er tatsächlich die gänzliche wirtschaftliche Integration und Unabhängigkeit des afrikanischen Kontinents im Sinn hatte. Schließlich folgt aus den Ausführungen zu den gegensätzlichen Lagern im zweiten Abschnitt, dass eher die Konföderalisten bzw. „Gradualisten“ gute Kontakte zu den ehemaligen Kolonialländern pflegten bzw. nach wie vor pflegen. Damit die AfCFTA erfolgreich sein kann, bedarf es jedoch einen rein afrikazentrierten, unionistischen Ansatz. Diese Zweifel wurden kurz vor Inkrafttreten der AfCFTA aus dem Weg geräumt, indem sich der Vorsitzende in seinem Fortschrittsbericht wie folgt zum Panafricanismus und Unionismus bekannt hat: „*27. Your Excellencies, you will also recall that the second aspiration of Agenda 2063 states as follows: "an integrated continent, politically united and based on the ideals of Pan-Africanism and the vision of Africa's Renaissance". This builds on*

Um einen genauen „Ablaufplan“ zu haben, wurden die Verhandlungen der AfCFTA-Protokolle in drei – ursprünglich zwei Phasen – eingeteilt, wobei festzuhalten ist, dass mit Stand Dezember 2024 noch keine Verhandlungsphase gänzlich abgeschlossen ist. In Phase I stehen die Protokolle zum Warenhandel, Dienstleistungshandel sowie Streitbeilegungsmechanismus samt den jeweiligen Anhängen im Zentrum der Verhandlungen. Diese Protokolle sind in Kraft, obwohl sie unvollständig sind.

In der zweiten Verhandlungsphase, die offiziell im Jahr 2018 gestartet wurde,³¹⁵ stehen die Protokolle zum Immaterialgüterrecht, zu Investment³¹⁶ und zu Wettbewerbspolitik im Vordergrund. Diese Protokolle wurden zwar verabschiedet, aber noch nicht ratifiziert. Die Anhänge sind noch ausständig.

Schließlich wurde im Februar 2022 erkannt, dass es Maßnahmen zur Förderung von weiblichen Unternehmerinnen sowie klein- und mittelständischen Unternehmen und der Jugend benötigt, um diesen Bevölkerungsgruppen mehr Perspektive zu bieten.³¹⁷ Daher wurde das Verhandlungsmandat ausgedehnt.³¹⁸ In Phase III³¹⁹ stehen die Einigung auf ein Protokoll zu Frauen- und Jugendthemen und ein Protokoll zu digitalem Handel im Zentrum der Diskussionen. Im Februar 2024 wurden erste Entwürfe der beiden Protokolle angenommen.³²⁰

*the vision of the African Union and Agenda 2063 which states the following: An integrated, prosperous and peaceful Africa, driven by its own citizens and representing a dynamic force in the global arena'. From all these quotations, the message is very clear. **Africa must unite and has committed to being united in order to be strong in the international system.** This unity is based on promoting continental integration and the AfCFTA is the foundation. Against this background, our efforts to establish the AfCFTA will produce results if we **remain united, speak with one voice and consolidate our integration.**"* Assembly/AU/4(XXXII), para. 27.

315 Assembly/AU/Dec.666(XXX), para. 11.

316 Bereits am 31. Dezember 2016 wurde von der AU der nicht verbindliche „Draft Pan-African Investment Code“ verabschiedet. Inwieweit sich die AfCFTA an diesem orientiert hat, müsste in einer gesonderten Forschungsarbeit analysiert werden.

317 Im Bericht „Assessing Regional Integration in Africa“ aus dem Jahr 2021 wird darauf eingegangen, dass Frauen nicht denselben Zugang zum Dienstleistungsbereich genießen wie Männer: „Trade in services in Africa has an important gender dimension in a context where women do not enjoy the same access as men to the full spectrum of service jobs and occupations.“ UNECA/African Union/UNCTAD/African Development Fund, Assessing Regional Integration in Africa (ARIA X). Africa's Services Trade Liberalization & Integration under the AfCFTA, 62.

318 Assembly/AU/Dec.831(XXXV), para. 37.

319 Siehe hierzu Assembly/AU/Dec.831(XXXV), para. 37.

320 Assembly/AU/Dec.902(XXXVII), para. 6.

Wie schon aus den Protokollbezeichnungen hervorgeht, handelt es sich um inhaltlich diverse Protokolle mit sehr unterschiedlichen Verhandlungszielen. Aus diesem Grund würden diese auch als „*New-Generation Protocols*“ bezeichnet werden.³²¹

Ein Überblick über das umfassende Vertragswerk der AfCFTA ist dem Organigramm 1: Überblick über die AfCFTA-Protokolle und ihre Anhänge, S. 398 zu entnehmen.

Ab dem Jahr 2015 wurde die Versammlung der AU in regelmäßigen Abständen – zumeist von dem Verhandlungsführer *H.E. Issoufou Mahamadou* – über die Verhandlungsfortschritte unterrichtet und sprach darauf basierend weitere Forderungen aus.³²²

So hielt die Versammlung der AU im Rahmen der 30. Sitzung im Jänner 2018 fest, dass die Verhandlungen über das Dachabkommen der AfCFTA sowie über das Dienstleistungsprotokoll abgeschlossen wurden.³²³ Als Titel für das neue Rechtsdokument wurde die Bezeichnung „*The Agreement on the African Continental Free Trade Area (AfCFTA)*“ gewählt.³²⁴ Ein weiterer Meilenstein war, dass das AU-Protokoll zu Personenverkehrsfreiheit („*Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment*“) angenommen wurde.³²⁵ Das Protokoll, das auch in Umsetzung des Vertrags von Abuja verabschiedet wurde,³²⁶ ist jedoch bis heute nicht in Kraft getreten³²⁷ und auch nicht Teil der AfCFTA. Nach Inkrafttreten würde es

321 Vgl. *Erasmus, Gerhard*, Can the AfCFTA evolve into a New Generation Partnership for Africa?. Trade Report No. S21TR01/2021, 10.

322 Assembly/AU/Dec.608(XXVII).; Assembly/AU/Dec.623(XXVIII).; Assembly/AU/Dec.647(XXIX).; Assembly/AU/Dec.666(XXX).

Mit Entscheidung vom Juli 2016 wurde zudem die Einrichtung eines „*High Level Panel of five (5) eminent persons (one from each region) to champion the fast tracking of the CFTA*“ gefordert; siehe Assembly/AU/Dec.608(XXVII), para. 3.

323 Assembly/AU/Dec.666(XXX), para. 2.

Gleichzeitig wurden die Handelsministerinnen und -minister aufgefordert, die ausstehenden Verhandlungen zum Warenhandelsprotokoll sowie des Streitbeilegungsprotokolls abzuschließen; siehe Assembly/AU/Dec.666(XXX), para. 3.

324 Assembly/AU/Dec.666(XXX), para. 5.

325 Assembly/AU/Dec.676(XXX), para. 2 lit. e.

326 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 43.

327 Bislang wurde es nur von vier Staaten, nämlich Mali, Niger, Ruanda und São Tomé und Príncipe, ratifiziert (letzte Aktualisierung der Statusliste: 8. August 2023). *African Union*, Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment. Status List, <https://au.int/en/treaties/protocol-treaty-establishing-african-economic-community-relating-free-movement-persons>, veröffentlicht am

das AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll erweitern, da darin jeder natürlichen Person permanent – nicht nur temporär³²⁸ – das Recht eingeräumt wird, in einem Mitgliedstaat ein Unternehmen zu gründen oder selbstständig tätig zu sein.³²⁹ Es nimmt daher auch eine bedeutende Rolle ein.

Nur zwei Monate später, am 21. März 2018, wurden das Dachabkommen, das Warenhandelsprotokoll, das Dienstleistungsprotokoll sowie das Streitbeilegungsprotokoll in einer außerordentlichen AU-Sitzung von 44 der 55 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs angenommen.³³⁰ Verabschiedet wurden nur die Rechtstexte bzw. Protokolle, nicht jedoch die Anhänge, da diese noch nicht vorlagen. Der Staat Nigeria, der neben Südafrika und Ägypten einer der treibenden Wirtschaftsmächte Afrikas ist, weigerte sich anfangs, die AfCFTA zu unterstützen. Der Präsident des *“Nigerian Labour Congress”* bezeichnete die AfCFTA sogar als *“an extremely dangerous and radioactive neo-liberal policy initiative... that seeks to open our seaports, airports and other businesses to unbridled foreign interference never before witnessed in the history of the country”*.³³¹ Durch diese Aussage wird deutlich, dass nicht alle Länder der AfCFTA offen und positiv gegenüberstanden.

Im Juli 2018 wurden schließlich auf dem 31. Treffen der AU-Versammlung ein Teil der ausständigen Anhänge des Warenhandelsprotokolls sowie

08.08.2023, abgefragt am 21.12.2024.; Dabrowski, Marek/Myachenkova, Yana, Free trade in Africa: An important goal but not easy to achieve, <https://www.bruegel.org/2018/04/free-trade-in-africa-an-important-goal-but-not-easy-to-achieve/>, veröffentlicht am 13.04.2018, abgefragt am 18.03.2021.

328 Die AfCFTA hat die vier Dienstleistungserbringungsarten (= vier Modi) des GATS übernommen. Nach dem vierten Modus ist die temporäre Präsenz von natürlichen Personen zur Erbringung von Dienstleistungen im jeweiligen Staat gestattet. AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll, Art. 1 lit. p.

329 AU-Protokoll zur Personenfreizügigkeit, Art. 17 Abs. 2.

330 Ext/Assembly/AU/Dec.1(X), para. 5.

Zugleich wurde der offizielle Start der Freihandelszone bekundet: *„The Assembly, (...) launches the African Continental Free Trade Area“* (Ext/Assembly/AU/Dec.1(X), para. 6.).

331 Nigeria forderte insbesondere klare Ursprungsregel n und deren verantwortungsvolle Umsetzung. Letztendlich konnten die Bedenken Nigerias aus dem Weg geräumt werden und das westafrikanische Land unterzeichnete die AfCFTA im Juli 2019 und ratifizierte sie im Dezember 2020. Siehe Oguguo, Prince C., Debate: Nigeria isn't buying into Africa's free-trade area – but should, in *The Conversation*, 07.02.2019.; Talabi, Adetutu, Nigeria's Preparedness for the Implementation of the AfCFTA: An Institutional Perspective, <https://www.tralac.org/blog/article/15859-nigeria-s-preparedness-for-the-implementation-of-the-af-cfta-an-institutional-perspective.html>, veröffentlicht am 21.12.2022, abgefragt am 14.10.2023.

des Streitbeilegungsprotokolls vorlegt und verabschiedet.³³² Wesentliche Anhänge im Bereich des Warenhandels, wie z.B. die der „*schedule of tariff concessions*“ oder Ursprungsregeln, blieben jedoch weiterhin ausständig.³³³ Für ein besseres Verständnis dafür wird angeführt, dass das Ziel der Verhandlungsrunden im Bereich des Warenhandels u.a. die Erarbeitung und Einigung auf „*schedule of tariff concessions*“ war bzw. ist. Per Definition werden darunter Listen ausgehandelter spezifischer Zollzugeständnisse und Verpflichtungen aller Vertragsstaaten verstanden. In diesen ist transparent festzulegen, unter welchen Bedingungen und Voraussetzungen Waren im Rahmen der AfCFTA importiert werden dürfen.³³⁴ Diese Listen müssen vertragsgemäß insgesamt 97 Prozent der Zolltarifnummern oder Zolltarifpositionen („*tariff lines*“) umfassen. Darunter ist nicht die Beseitigung von 97 Prozent der Zölle auf alle Handelswaren zu verstehen, sondern die Zolltarifnummern bilden die relevante Basis.³³⁵

In einem nächsten Schritt wurde der Aufforderung zur Legung einer Liste der sensiblen Produkte sowie einer Liste der Produkte, die von Erleichterungen ausgeschlossen werden sollen, Folge geleistet. Festgelegt wurde, dass die sensiblen Produkte sieben Prozent der Zolltarifnummern ausmachen dürfen und die Ausschlussliste maximal drei Prozent der Zolltarifnummern umfassen darf. Zusätzlich wurde beschlossen, dass das Handelsvolumen der von der Handelsliberalisierung exkludierten Produkte nicht mehr als zehn Prozent des Gesamthandelsvolumens der Vertragsstaaten ausmachen darf.³³⁶

332 Assembly/AU/Dec.698(XXXI), para. 4.; Assembly/AU/4(XXXII), para. 3.

333 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll: Annex 1 Zollzugeständnisse, para. 2.; AfCFTA-Warenhandelsprotokoll: Annex 2 RoO, Art. 42.

In Artikel 42 des Annex 2 zu Ursprungsregeln wurde aufgelistet, welche Regelungen zum Zeitpunkt der Annahme der AfCFTA noch ausständig waren bzw. sind.

334 Siehe hierzu AfCFTA-Warenhandelsprotokoll, Art. 1 lit. i.

Die englische Legaldefinition lautet wie folgt: “***Schedule of tariff concessions*** means a ***list of negotiated specific tariff concessions and commitments by each State Party***. It sets out, transparently, the terms, conditions and qualifications under which goods may be imported under the AfCFTA;”

335 Assembly/AU/Dec.647(XXIX), para. 3. Siehe auch Ausführungen im Unterkapitel 1.3 Notifizierung der AfCFTA unter Artikel XXIV GATT oder der „Enabling Clause“, S. 157 ff. im vierten Abschnitt.

336 Konkret wurde beschlossen: “The Assembly, (...) **AGREES** that the percentage for Sensitive Products will be 7% of total tariff lines and the Exclusion List will not exceed 3% of the total tariff lines and **FURTHER AGREES** that the application of these percentages will be subjected to double qualification and anti-concentration clauses, where the excluded products shall not exceed 10% of total import value from other

In einer außerordentlichen AU-Sitzung im Juli 2019 konnte bereits verkündet werden, dass die AfCFTA am 30. Mai 2019 – und somit 30 Tage nach der Hinterlegung der 22. Ratifikationsurkunde (am 29. April 2019) – in Kraft getreten ist.³³⁷ Als Sitz des künftigen AfCFTA-Sekretariats wurde Accra/Ghana bestimmt³³⁸ und der 7. Juli als „*African Integration Day*“ festgelegt, um die Errungenschaft der AfCFTA jährlich zu feiern.³³⁹

Zugleich wurde mit der „Niamey Erklärung“ offiziell die operative Phase mit folgender inhaltlicher Einschränkung eingeleitet:

„LAUNCHES the operational phase of the AfCFTA supported by:

- a) the agreed AfCFTA Rules of Origin;
- b) Dashboard of the AU Trade Observatory;
- c) AfCFTA Trade in Goods Password Protected Dashboard;
- d) Pan-African Payments and Settlements System; and
- e) Continental Online Mechanism for Monitoring, Reporting and Elimination of Non-Tariff Barriers.”³⁴⁰

State Parties. Thus, products to be excluded from liberalization will represent no more than 3% of tariff lines, accounting for no more than 10% of the value of imports from other African countries;” Assembly/AU/Dec.714(XXXII), para. 4.

Die Mitgliedstaaten sollen bei der Erstellung der Ausschlussliste die folgenden Kriterien beachten: Ernährungssicherheit, nationale Sicherheit, Steuereinnahmen, Lebensunterhalt sowie die Industrialisierung. Siehe *Erasmus, Gerhard*, What do we know about the African Continental Free Trade Area?. Working Paper No. G21WP15/2021, 5.; *Erasmus, Gerhard/Hartzenberg, Trudi*, Implementing the AfCFTA Agreement as a continent-wide preferential Regime. Trade Report No. S24TR07/2024, 8, 9.

337 Artikel 23 Abs.1 des Abkommens bestimmt, dass das Dachabkommen sowie das Warenhandelsprotokoll („*Protocol on Trade in Goods*“), das Dienstleistungsprotokoll („*Protocol on Trade in Services*“) sowie das Streitbeilegungsprotokoll („*Protocol on Rules and Procedures on the Settlement of Disputes*“) 30 Tage nach der Hinterlegung der 22. Ratifikationsurkunde in Kraft treten sollen. Siehe AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 23 Abs.1.; Wiener Vertragsrechtskonvention, Art. 14 Abs.1 lit. a, Art. 24 Abs.1.; *Naumann, Eckart*, The new Rules of Origin in the African Continental Free Trade Area (AfCFTA): what has been agreed, what remains outstanding. Working Paper No. G21/WP05/2021, 1.

338 Ext/Assembly/AU/Dec.2(XII), para. 4.

Bei einer späteren AU-Sitzung, im Februar 2020, wurde der Republik Ghana für die Zurverfügungstellung der Räumlichkeiten sowie für die finanzielle Unterstützung iHv. 10 Millionen USD gedankt; siehe Assembly/AU/Dec.751(XXXIII), para. 4.

339 Ext/Assembly/AU/Decl.1(XII), 5.

340 Ext/Assembly/AU/Dec.1(XII), para. 7.; Ext/Assembly/AU/Decl.1(XII). Siehe hierzu *Unterkapitel 3.1.2 AfCFTA-„Hilfsapparate“*, S. 127 ff.

Diese Einschränkung war den teilweise ausständigen Anhängen geschuldet. Das Besondere bzw. Ungewöhnliche an dem Inkrafttreten der AfCFTA war, wie auch aus der zitierten Einschränkung ersichtlich ist, dass das Abkommen von den Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, obwohl es nicht vollständig war bzw. nach wie vor nicht vollständig ist. Dementsprechend wurde von den nationalen Parlamenten ein internationales Vertragswerk gebilligt, dessen gänzlicher Inhalt zum Zeitpunkt der Ratifikation nicht feststand und sich dementsprechend noch immer verändert. Es stellt sich die Frage, ob diese Vorgehensweise mit den nationalen Verfassungen vereinbar ist. Aufgrund der inhaltlichen Beschränkung dieser Arbeit wird dieses Problem zwar aufgeworfen, darauf aber nicht weiter eingegangen.³⁴¹

Die Tatsache der Unvollständigkeit außer Acht gelassen, ist das rasche Inkrafttreten der AfCFTA bemerkenswert. Der Vertrag trat nämlich wesentlich schneller als der Durchschnitt der Rechtsinstrumente der AU in Kraft. Den Ausführungen im Fortschrittsbericht zur AfCFTA vom Februar 2019 zufolge, benötigt ein AU-Rechtsdokument im Schnitt nämlich fünf Jahre, um in Kraft zu treten.³⁴² Der kurze Zeitraum zwischen der Verabschiedung (21. März 2018) und dem Inkrafttreten (30. Mai 2019) ist darüber hinaus auch bemerkenswert, weil die Hälfte der OAU- und AU-Rechtsdokumente überhaupt nie die erforderliche Anzahl an Ratifikationen erlangt hat, um in Kraft zu treten.³⁴³

Die rasche Ratifikation ist ein Indiz dafür, dass der politische Wille zur Veränderung vorhanden ist. Damit das Projekt auch erfolgreich sein kann, bedarf es jedoch mehr Einsatz als nur die Hinterlegung von Ratifikationsurkunden. Das gesamte Regelwerk muss in nationales Recht gegossen werden, damit z.B. nationale Zollbehörden auch über die notwendigen Gesetzesgrundlagen verfügen, um die Bestimmungen umsetzen zu können. Hierfür wiederum ist notwendig, dass die Verhandlungen insbesondere über die Zollzugeständnisse und die Ursprungsregeln abgeschlossen werden.

341 Die Problematik wird auch von *Erasmus und Hartzenberg* angesprochen, aber nicht weiter behandelt; siehe *Erasmus, Gerhard/Hartzenberg, Trudi*, With the SACU tariff offer in the bag, what happens next to AfCFTA trade?, <https://www.tralac.org/blog/article/15939-with-the-sacu-tariff-offer-in-the-bag-what-happens-next-to-afcfta-trade.html>, veröffentlicht am 08.03.2023, abgefragt am 25.07.2024.

342 Assembly/AU/4(XXXII), para. 23.

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

Die Unvollständigkeit hat dazu geführt, dass die AU-Versammlung die Staaten in der Juli-Sitzung 2019, wie auch in zahlreichen Nachfolgesitzungen, nachdrücklich aufforderte, die noch ausständigen Dokumente zu übermitteln.³⁴⁴

Zudem sah sie sich gezwungen, die Frist bis zur Vorlage der Verhandlungsergebnisse der Phase II erneut zu verlängern.³⁴⁵ Letztendlich dauerte es noch einige Zeit, bis hier Erfolge verzeichnet werden konnten. Das Protokoll zu Wettbewerbspolitik sowie das Protokoll zu Investment und das Protokoll zu Immaterialgüterrecht wurden von der AU-Versammlung am 19. Februar 2023 – somit in dem Jahr, das unter dem Motto „*Acceleration of the AfCFTA Implementation*“ stand³⁴⁶ – angenommen.³⁴⁷

Die Versammlung legte weiters fest, dass der Handelsstart unter der AfCFTA am 1. Juli 2020 beginnen³⁴⁸ und das AfCFTA-Sekretariat bis 31. März 2020 die operationalen Tätigkeiten aufnehmen hätte sollen.³⁴⁹ Offiziell nahm das Sekretariat am 17. August 2020 seine Arbeit auf.³⁵⁰

Mit Entscheidung vom 10. Februar 2020 wurde schließlich *Wamkele Mene* als Generalsekretär der AfCFTA für eine Periode von vier Jahren bestimmt. Seine Amtszeit wurde im Februar 2024 um vier Jahre verlängert.³⁵¹

344 Ext/Assembly/AU/Dec.I(XII), para. 8 lit. a.

Auch in der „Niamey Erklärung“ wurde betont: *“URGE in this respect, the AfCFTA Negotiating Institutions to conclude the outstanding work on Phase I negotiations on Trade in Goods and Trade in Services for submission to the February 2020 Session of the Assembly;”* siehe Ext/Assembly/AU/Dec.I(XII), 2.

Weiters wurden die Staaten angehalten, jegliche Maßnahmen zu setzen, um den Transit im eigenen Land zu ermöglichen sowie mit Finanzinstituten zusammenzuarbeiten, um die Handelsfinanzierungslücke zu schließen; siehe Ext/Assembly/AU/Dec.I(XII), 3, 4.; Ext/Assembly/AU/Dec.I(XII), para. 14.

345 Ext/Assembly/AU/Dec.I(XII), 2.

346 Assembly/AU/Dec.861(XXXVI), para. 3.

347 Assembly/AU/Dec.854(XXXVI), paras. 12, 13, 14.; Assembly/AU/Dec.856(XXXVI), para. 2.

348 Ext/Assembly/AU/Dec.I(XII), para. 8 lit. b.; Assembly/AU/Dec.751(XXXIII), para. 9.

349 Ext/Assembly/AU/Dec.I(XII), para. 8 lit. c.; Assembly/AU/Dec.751(XXXIII), para. 7.

350 Statement by Wamkele Mene, Accra, 17.08.2020.

351 Assembly/AU/Dec.888(XXXVII), para. 2.

1.4 Gescheiterter Versuch der operativen Phase

Tatsächlich zögerten sich die Verhandlungen weiter hinaus, sodass Mitte Juni 2020 entschieden wurde, den Verhandlungsstart unter der AfCFTA von 1. Juli 2020 auf 1. Jänner 2021 zu verschieben.³⁵² Gegen Ende des Jahres 2020 waren allerdings nach wie vor wesentliche Anhänge, darunter die Zollzugeständnisse und -verpflichtungen, Ursprungsregeln sowie Regelungen im Dienstleistungssektor, ausständig. Diese Unvollständigkeit wäre per se noch nicht problematisch gewesen, hätte die Versammlung der AU nicht in der 13. außerordentlichen Sitzung am 5. Dezember 2020 in der „Johannesburg Erklärung“ bestätigt, dass ab 1. Jänner 2021 Handel unter der AfCFTA gemäß den bereits vereinbarten Ursprungsregeln betrieben werden sollte.³⁵³ Zugleich gestand sie allerdings ein, dass nach wie vor die wesentlichen und benötigten Kriterien für das Funktionieren einer operativen Freihandelszone ausständig seien.³⁵⁴ In der Erklärung finden sich die nachfolgenden Aufforderungen:

“**URGE** Member States that have not done so to submit tariff offers identifying 90% of the tariff lines to be liberalized;”³⁵⁵

“**STRONGLY URGE** those Member States who have not yet submitted their initial offers to do so and engage in the negotiations of trade in services to finalize the development of schedules of specific commitments in the five (5) priority services sectors; namely, Business services; Communications; Finance; Tourism and Transport;”³⁵⁶

“**TAKE NOTE** of the outstanding work on Rules of origin, tariff concessions and specific commitments on Trade in Goods and Services and **ENDORSE** the Decision of the African Ministers of Trade that all the

352 Vgl. Ext/Assembly/AU/Decl.1(XIII), lit. h.; Naumann, Eckart, The new Rules of Origin in the African Continental Free Trade Area (AfCFTA): what has been agreed, what remains outstanding. Working Paper No. G21/WP05/2021, 1.

353 Ext/Assembly/AU/Decl.1(XIII), 1.; Ext/Assembly/AU/Dec.1(XIII), para. 12.; Erasmus, Gerhard, What do we know about the African Continental Free Trade Area?. Working Paper No. G21WP15/2021, 2. Nach Artikel 10 des AfCFTA-Dachabkommens kann die Generalversammlung auch derartige Entscheidungen treffen.

354 In der Erklärung heißt es: “**Recognising** that there are outstanding Phase I negotiation issues that are necessary for the full implementation of the Protocols to the Agreement Establishing the AfCFTA on Trade in Goods and Services;” Ext/Assembly/AU/Decl.1(XIII).

355 Ext/Assembly/AU/Decl.1(XIII), para. 11.

356 Ext/Assembly/AU/Decl.1(XIII), para. 13.

outstanding issues in these areas be finalized by June 2021 and in this connection, **URGE** all parties involved to meet that deadline.”³⁵⁷

Die Aufforderung zum Handelsstart, gepaart mit dem gleichzeitigen Gesuch, die noch fehlenden Zollzugeständnisse einzureichen, ist ein Widerspruch in sich.

Um Anhaltspunkte über die Möglichkeiten einer Umsetzung zu bekommen, ist die zeitgleich verabschiedete „Johannesburg Entscheidung“ heranzuziehen. Das Dokument, das einige Punkte zur interimistischen, operativen Umsetzung beinhaltet, hätte den Handel bis zur Finalisierung der Verhandlungen – zu diesem Zeitpunkt bis Juni 2021³⁵⁸ – unter der AfCFTA ermöglichen sollen. Festgelegt wurde, dass ab 1. Jänner 2021 die bereits reziprok verhandelten Zölle bzw. vorübergehend die nationalen Zollzugeständnisse herangezogen werden sollten. Gemeint war wohl, dass der Handel in der Übergangsphase reziprok auf Basis der eingereichten Zugeständnisse – unter Bezugnahme auf die „Johannesburg Erklärung“ – erfolgen hätte sollen.³⁵⁹ Allfällige während der Übergangsphase gemachten Zugeständnisse hätten Anwendung finden sollen, sobald diese vom Ministerinnen- und Ministerrat bestätigt und von der Versammlung angenommen worden wären.³⁶⁰

Bei diesem Prozedere handelte es sich aus einer vertragsrechtlichen Perspektive nicht um die vorläufige Anwendbarkeit des AfCFTA-Abkommens. Nach Artikel 25 der Wiener Vertragsrechtskonvention kann ein Vertrag nämlich – bis zur Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten – nur vorläufig angewandt werden, wenn dieser selbst die vorläufige Anwendung vorsieht

357 Ext/Assembly/AU/Decl.I(XIII), para. 14. Siehe auch Ext/Assembly/AU/Dec.I(XIII), para. 10.

358 Ext/Assembly/AU/Dec.I(XIII), para. 10.; Ext/Assembly/AU/Decl.I(XIII), para. 14.

359 Vgl. Erasmus, Gerhard, The African Continental Free Trade Area according to its Legal Instruments. Working Paper No. S20WPI3/2020, 2. Der Autor Erasmus führt dazu an: „It means reciprocal concessions must be exchanged and be adopted to establish a legal foundation for interim trade in particular configurations of State Parties. Each one of these requires its own binding arrangements.“

360 Ext/Assembly/AU/Dec.I(XIII), para. 13. Der zugehörige Passus lautet: **“FURTHER DECIDES** that subsequent offers and tariff schedules submitted by State Parties: (i) Shall be provisionally implemented once approved by the Council of Ministers, pending adoption by the Assembly at its next Ordinary Session thereafter; and (ii) Must specify a schedule of tariff cuts that meets the annual tariff reduction schedule in order to achieve zero-rated duties on 90% of tariffs lines with the time frames set out in the Modalities and subject to reciprocity provided that tariffs are eliminated by the end of phase-down period outlined under the adopted Modalities.”

oder die Verhandlungsstaaten dies auf andere Weise vereinbaren.³⁶¹ Da im AfCFTA-Abkommen diesbezüglich nichts vorgesehen war, im Dezember 2020 noch zahlreiche Ratifikationen ausständig waren und kein verbindliches Rechtsinstrument zur Anwendung geschaffen wurde, konnte nicht von einer „Vereinbarung auf andere Weise“ ausgegangen werden. Die Rechtsgrundlage für einen allfälligen interimistischen Handel wäre demnach eine politische Entscheidung, die „Johannesburg Entscheidung“, gewesen. Da eine politische Entscheidung nicht unmittelbar anwendbar ist und auch keine gesetzliche Grundlage darstellt, hätten sich z.B. Zollbehörden nicht auf diese berufen können. Somit wären jedenfalls entsprechende offizielle Zollerklärungen und Ursprungszertifikate notwendig gewesen.³⁶²

Da aufgrund der Undurchsichtigkeit der Bestimmungen und des Fehlens von notwendigen Zollzugeständnissen kein Handel unter der AfCFTA stattfand, forderte die Versammlung der AU im Februar 2022 (35. Treffen) die Mitgliedstaaten auf, die nationalen Umsetzungsprozesse zu beschleunigen, sodass „kommerziell bedeutsamer“ („commercially meaningful“) Handel starten könne.³⁶³ Eine Klärung, was unter dieser Terminologie genau zu verstehen ist, erfolgte nicht. Nach dem heutigen Verständnis ist davon auszugehen, dass Warenhandel auf gesetzlicher Basis der AfCFTA erst stattfinden soll (bzw. de facto kann), wenn tatsächlich alle Zollzugeständnisse vorliegen und angenommen wurden.

1.5 Status-quo

Mittlerweile wurden zwar schon wesentliche Schritte im Bereich der Verhandlungen der Anhänge des Warenhandelsprotokolls gesetzt, es sind aber nach wie vor einige Zollzugeständnisse sowie auch Ursprungsregeln ausständig. Dies wird durch einen Blick in das im Sommer 2022 vom AfCFTA-Sekretariat eingerichtete „*e-Tariff Book*“ deutlich. Das online Zollnachschlagwerk beinhaltet für die unterschiedlichen Produkte, sortiert nach den Zolllarifnummern, die jeweiligen Zolllarif-Prozentsätze und Abschläge für die Jahre 2021 bis 2030 sowie (seit Dezember 2024) auch die

361 Wiener Vertragsrechtskonvention, Art. 25 Abs. 1.

362 So im Ergebnis auch Erasmus, Gerhard, The African Continental Free Trade Area according to its Legal Instruments. Working Paper No. S20WP13/2020, 2.

363 Assembly/AU/Dec.831(XXXV), paras. 4, 8.

Ursprungsregeln für jede Zolltariflinie.³⁶⁴ Mit Stand Dezember 2024 haben die Zollunionen EAC, CEMAC und SACU sowie die ECOWAS für ihre insgesamt 34 Mitgliedstaaten sowie 12 weitere Staaten Listen von Zollzugeständnissen eingereicht.³⁶⁵ Jene Staaten, die entweder in keiner Zollunion agieren oder nicht Teil der jeweiligen regionalen Zollunion sind, können auch nicht durch diese vertreten werden und müssen dementsprechend eigenständige Listen einreichen.³⁶⁶ Diese Länder treten daher auch als alleinige Verhandlungspartner der AfCFTA auf. Da Reziprozität eine Grundvoraussetzung der AfCFTA darstellt, müssen die vorgeschlagenen „*schedule of tariff concessions*“ aber erst von allen Staaten angenommen werden, um Teil des AfCFTA-Vertragswerks zu werden.³⁶⁷ Eine valide Einschätzung, wann diese Listen angenommen werden, kann nicht abgegeben werden.

Ein ähnliches Prozedere ist auch für die Zugeständnisse im Dienstleistungsbereich vorgesehen („*schedule of specific commitments*“). Im Februar 2023 wurden von der AU-Versammlung 22 Listen angenommen.³⁶⁸

Zusätzlich sind auch noch produktspezifische Ursprungsregeln ausständig. Nach der jüngsten „*tralac*“-Veröffentlichung von Frühling 2024 sind diese für 92,3 Prozent der Zolltarifpositionen erarbeitet worden.³⁶⁹

364 *AfCFTA Secretariat*, e-Tariff Book, https://etariff.au-afcfta.org/mapsearch?_gl=1*Ir0zgvv*_ga*MTk0MDEwOTI5Ni4xNzM0ODAxMTE2*_ga_JDBJ9FH8RJ*MTczNDgwMTExNi4xLjEuMTczNDgwMTE4MC4wLjAuMA., abgefragt am 21.12.2024.

365 Bezüglich einer Aufzählung dieser Länder, siehe Fußnote 11.

366 Bezüglich einer Auflistung jener Staaten, die ihre Zolltarifzugeständnisse übermittelt haben, siehe Fußnote 11.

367 Vgl. *Erasmus, Gerhard*, The Regime governing Trade under the AfCFTA from 1 January 2021. Working Paper No. G21WP01/2021, 15.

368 AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll, Art. 22.; *Erasmus, Gerhard*, AfCFTA update: Current status and next steps, <https://tradeunionsinafcfta.org/afcfta-update-current-status-and-next-steps/>, veröffentlicht am 05.03.2024, abgefragt am 14.08.2024.

369 *tralac trade law centre*, Update: Status of AfCFTA Rules of Origin negotiations. Factsheet, <https://www.tralac.org/documents/resources/factsheets/5381-factsheet-update-on-the-status-of-the-roo-provisions-april-2024/file.html>, veröffentlicht am 30.04.2024, abgefragt am 21.12.2024.

Theoretisch beinhaltet die AfCFTA als Übergangsregelung die folgende Bestimmung: „*Pending the adoption of the outstanding provisions, State Parties agree that the Rules of Origin in existing trade regimes shall be applicable.*“ AfCFTA-Warenhandelsprotokoll: Annex 2 RoO, Art. 42 Abs. 3.

Ein guter Überblick über den aktuellen Stand der AfCFTA-Zollzustände und -Ursprungsregeln kann auf der eigens eingerichteten Website der UNCTAD gewonnen werden.³⁷⁰

Für den Bereich des Dienstleistungshandels ist davon auszugehen, dass die Harmonisierung der Regelungen, die auch den Warenhandel erheblich beeinflussen werden, viel Zeit in Anspruch nehmen wird. Schließlich müssen hier umfassende Bestimmungen für alle vier Erbringungsarten (grenzüberschreitende Erbringung, Nutzung im Ausland, kommerzielle Präsenz und Präsenz natürlicher Personen)³⁷¹ auf nationaler Ebene implementiert werden. Dazu gehören z.B. vereinheitlichte Abläufe bei den Zollverfahren, die unmittelbar Auswirkung auf den Ex- und Import von Waren haben.³⁷²

Der eher schleppende Verhandlungsfortschritt der ersten Jahre seit Inkrafttreten ist wohl auch dem AfCFTA-Abkommen selbst geschuldet. Schließlich ist die AfCFTA – wie auch die WTO – ein Instrument, das von dem Willen und dem Engagement der einzelnen Mitgliedstaaten gesteuert und getragen wird (Prinzip des „member-driven“)³⁷³. Dies führt dazu, dass alle Mitgliedstaaten in erster Linie ihre eigenen Interessen verfolgen und bestmöglich umsetzen möchten. Bei mehr als 50 heterogenen Verhandlungspartner kann es keine „one size fits all“-Lösung geben. Da die Verhandlungen zudem vom bereits genannten Prinzip der „Wahrung des Besitzstandes“ („*preservation of the acquis*“)³⁷⁴ geleitet werden, müssen bzw. mussten die Mitgliedstaaten und RECs stets die bereits getätigten regionalen Zugeständnisse mitbedenken. Alleine die Beachtung dieser beiden Prinzipien erscheint eine Einigung in den Verhandlungsrunden zu erschweren.

Zusätzliche Herausforderungen stellen der unterschiedliche Entwicklungsstatus der Verhandlungsstaaten sowie damit einhergehende Bedenken,

370 UNCTAD, Integrated trade statistics, tariff offers and rules of origin under the African Continental Free Trade Area, <https://afcfta.unctad.org/home>, abgefragt am 07.08.2024.

371 AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll, Art. 1 lit. p. Die vier Dienstleistungserbringungsarten sind vom GATS übernommen worden.

372 So im Ergebnis auch Erasmus, Gerhard, How will the AfCFTA contribute to better trade governance?, <https://www.tralac.org/blog/article/16269-how-will-the-afcfta-contribute-to-better-trade-governance.html#:~:text=The%20harmonised%20and%20better%20regulation,vital%20for%20better%20trade%20governance,> veröffentlicht am 16.01.2024, abgefragt am 13.08.2024.

373 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 5 lit. a. Siehe Ausführungen im *Unterkapitel 3.3 Nationalstaatliches, mitgliedergesteuertes („member-driven“) Engagement*, S. 135 ff.

374 Siehe Ausführungen im *Unterkapitel 3.2 Konflikt der Handelsverträge – im Spannungsfeld zwischen Multilateralismus (AU) und Regionalismus (RECs)*, S. 199 ff. im vierten Abschnitt.

zu wenig von dem neuen Regime zu profitieren, dar. Obwohl z.B. allgemein bekannt ist, dass Handelsliberalisierung zu wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlstand führt, seien in einer Übergangsphase Anpassungskosten zu erwarten. Darunter fallen insbesondere Investitionen in die Infrastruktur, die „wirtschaftliche Öffnung“ der Grenzen und die Beseitigung von NTBs. Durch eine Umverteilung von Ressourcen und die damit notwendige Umschulungen von Arbeitskräften seien zudem vorübergehende, wirtschaftlich rückläufige Aktivitäten in Teilsektoren zu erwarten.³⁷⁵ Um diese vorübergehenden Anpassungskosten abzufedern, wurde der „*AfCFTA Adjustment Fund*“ ins Leben gerufen.³⁷⁶

Ein weiterer möglicher Grund für die Zurückhaltung bestehe darin, im Rahmen der Umsetzung der AfCFTA, Verluste an Zolleinnahmen durch die Harmonisierung der Märkte einzufahren.³⁷⁷ Hinzu komme die Sorge vor einer ungleichen Verteilung von Kosten und Nutzen.³⁷⁸ Daher sind Ausgleichsmechanismen, wie im *Unterkapitel 2.3 Auseinandersetzung mit dem Konzept der variablen Geometrie und dessen Grenzen*, S. 183 ff. im vierten Abschnitt analysiert, von großer Bedeutung.

Die Tatsache, dass bisher noch kein Handel unter der AfCFTA selbst (sondern, wie nachfolgend ausgeführt wird, nur unter der Ministerialrichtlinie) möglich ist, ist jedenfalls ein herber Rückschlag. Sollte sich die Finalisierung der Verhandlungen über Zollzugeständnisse und Ursprungsregeln noch weitere Jahre hinauszögern, wird es immer schwieriger werden, Investoren zu gewinnen. Ohne ausreichend Investoren und Vertrauen in

375 Vgl. Haymanot, Asrat G., The Treatment of Least Developing Countries (LDCs) in African Continental Free Trade Area (AfCFTA), 2021.; Saygili, Mesut/Peters, Ralf/Knebel, Christian/Onguglo, Bonapas, African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reductions. UNCTAD/SER.RP/2017/15/REV.1, 4, 19. Die Afreximbank stellt Darlehen für bedürftige Staaten bereit, um die Kosten für Anpassungen in der Übergangsphase stemmen zu können, siehe Erasmus, Gerhard, What do we know about the African Continental Free Trade Area?. Working Paper No. G21WP15/2021, 11.

376 Siehe hierzu 3.1.2 AfCFTA-„Hilfsapparate“, S. 127 ff.

377 Vgl. Erasmus, Gerhard, What do we know about the African Continental Free Trade Area?. Working Paper No. G21WP15/2021, 4.; Saygili, Mesut/Peters, Ralf/Knebel, Christian/Onguglo, Bonapas, African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reductions. UNCTAD/SER.RP/2017/15/REV.1, 6.; Yang, Yongzheng, Africa in the Doha Round: Dealing with Preference Erosion and Beyond. PDP/05/8 (IMF Policy Discussion Paper), 14.

378 Vgl. Haymanot, Asrat G., The Treatment of Least Developing Countries (LDCs) in African Continental Free Trade Area (AfCFTA), 2021, 4.

die Zukunft der AfCFTA erscheint eine Realisierung des versprochenen Aufschwungs immer aussichtloser zu sein.

1.6 Die „Facilitated and Guided Trade Initiative“ als Testphase

Um tatsächlich den Handel unter der AfCFTA zu ermöglichen, wurde am 10. Oktober 2021 eine Ministerialrichtlinie mit dem Titel „*The Application of Provisional Schedules of Tariff Concessions*“ nach Artikel 11 des AfCFTA-Dachabkommens erlassen.³⁷⁹ Da das AfCFTA-Abkommen selbst (wie zuvor kurz angeschnitten) keine geeignete Gesetzesgrundlage für den interimistischen Handel beinhaltet und die bisherigen politischen AU-Erklärungen keine ausreichende rechtliche Basis bieten, wurde mit der Ministerialrichtlinie somit erstmals eine gesetzliche Basis geschaffen. Gleichzeitig wurden darin die Modalitäten eines möglichen Handels in einer Übergangsphase geklärt. Die Richtlinie hätte daher die Gesetzesgrundlage für den Handel zwischen jenen Staaten darstellen sollen, die bereits ihre vorläufigen Zollzugeständnisse getätigt haben und hätte somit das gesetzliche Rahmenwerk der AfCFTA ergänzt.

In der Richtlinie wurde so in etwa klargestellt, dass auch in der Übergangsphase (bis zum Vorliegen aller Zollzugeständnisse) der Artikel 8 des AfCFTA-Warenhandelsprotokolls Anwendung finden soll und somit alle bereits vorliegenden Zollzugeständnisse nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit anzuwenden sind.³⁸⁰ Als Ausnahme wurde u.a. ergänzt, dass keine Zollzugeständnisse für Produkte gemacht werden müssen, für welche noch keine Ursprungsregeln vorliegen.³⁸¹ Diese vorläufigen Listen der Zollzugeständnisse sollten so lange verwendet werden, bis die finalen Listen angenommen und als Anhang zum Warenhandelsprotokoll hinzugefügt

379 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 11 Abs. 3 lit. b, c und j. Nach Artikel 11 obliegt dem Ministerrat die Kompetenz, Verordnungen, Richtlinien und Empfehlungen zu erlassen. Die Ministerialrichtlinie wurde im Februar 2022 offiziell von der AU-Versammlung angenommen, siehe auch *Matubanzila, Elydora*, What is the AfCFTA Guided Trade Initiative all about?, <https://au-afcfta.org/2022/10/what-is-the-afcfta-guided-trade-initiative-all-about/>, abgefragt am 21.12.2024.

380 AfCFTA/COM/7/DIRECTIVE/FINAL, para. 2 und 4.

381 Vgl. AfCFTA/COM/7/DIRECTIVE/FINAL, para. 17.; *Sebahizi, Prudence/Habte, Million/Noor, Halima/Chitanda, Yafika/Tavares Semedo, Jose Luis/Willem te Velde, Dirk/Abudu, Derrick/Agarwal, Prachi/Mendez-Parra, Max*, AfCFTA National Implementation Committees: Scoping options and support mechanisms, Appendix 4.

werden.³⁸² Da das Abkommen der AfCFTA festlegt, dass u.a. die Zölle auf 90 Prozent der Zolltarifpositionen von nicht-sensiblen Gütern innerhalb von fünf Jahren aufzuheben sind,³⁸³ stellte sich die Frage, *wann* dieser Zeitraum begonnen hat. In der Ministerialrichtlinie wurde das Startdatum zum Abbau der Zölle mit 1. Jänner 2021, dem ursprünglichen offiziellen Handlungsstart, festgelegt.³⁸⁴

Obwohl diese Ministerialrichtlinie vom Oktober 2021 offiziell von der AU-Versammlung im Februar 2022 angenommen wurde, wurde erneut kein Handel unter der AfCFTA getätigt. Aus diesem Grund verkündete das AfCFTA-Sekretariat im Juli 2022, auf Basis der Ministerialrichtlinie, die „*Facilitated and Guided Trade Initiative*“ als eine Art Testphase der AfCFTA, ins Leben zu rufen. Diese Initiative wurde offiziell in einem feierlichen Akt am 7. Oktober 2022 gestartet.

Dabei handelt es sich nicht um eine „Mini-FTA“, sondern tatsächlich nur um eine Pilotphase. Das Ziel sei, die operativen institutionellen und rechtlichen Instrumente zu testen, Feedback einzuholen, die Bereitschaft der Beteiligung des Privatsektors zu überprüfen sowie künftige Maßnahmen zu identifizieren.³⁸⁵

Es stellt sich die Frage, *wie weit* diese Testphase reichen soll, also welche Protokolle und Anhänge in dieser Initiative Anwendung finden sollen. Nach aktueller Auffassung umfasst die Testphase nur die vorliegenden Zoll- und Ursprungsregeln und somit die Anhänge 1 und 2 des AfCFTA-Warenhandelsprotokolls.³⁸⁶ In der Ministerialrichtlinie wird zwar nur auf den Anhang 1 zu den Zollzugeständnissen Bezug genommen, da aber die Ur-

382 AfCFTA/COM/7/DIRECTIVE/FINAL, para. 12.

383 Ergänzend wird angeführt, dass ursprünglich eine noch längere Übergangsfrist für die G6-Länder (Äthiopien, Madagaskar, Malawi, Sudan, Sambia und Zimbabwe) vorgesehen war: Mit Entscheidung von Juli 2019 entschied die Versammlung der AU, diesen G6-Ländern eine Frist von bis zu 15 Jahren bis zur Liberalisierung der Zolltarife auf 90% der Zolltarifpositionen zu gewähren. Ext/Assembly/AU/Dec.1(XII), para. 9. Die Länder zogen ihre Vorbehalte jedoch später zurück und erklärten, die allgemeine Übergangsfrist zur Zolltarifliberalisierung einzuhalten. Assembly/AU/Dec.751(XXXIII), para. 19.

384 AfCFTA/COM/7/DIRECTIVE/FINAL, para. 11, 15.

385 Vgl. UNECA, AfCFTA Implementation Strategies - Synthesis Report, 19.; *Matubanzila, Elydora*, What is the AfCFTA Guided Trade Initiative all about?, <https://au-afcta.org/2022/10/what-is-the-afcta-guided-trade-initiative-all-about/>, abgefragt am 21.12.2024.; *Bama, Cham Etienne*, What have we learned from the AfCFTA Guided Trade Initiative?, Trade Brief No. IDRC23TB01/2023, 1f.

386 Für einen Überblick über die weiteren Anhänge des AfCFTA-Warenhandelsprotokolls, siehe *Organigramm 1: Überblick über die AfCFTA-Protokolle und ihre Anhänge*, S. 398 im Anhang.

sprungsregeln – und somit der Anhang 2 – für die Bestimmung des jeweiligen Zolltarifs maßgeblich sind, muss dieser Anhang Berücksichtigung finden. Im Umkehrschluss folgt, dass alle weiteren Anhänge im Rahmen der Initiative nicht getestet werden und somit erst unter der finalen AfCFTA praktische Geltung erlangen.

Diesmal brachte die Initiative auch tatsächlich erste Erfolge. Medienberichten zufolge exportierte Ruanda im Rahmen der „*Facilitated and Guided Trade Initiative*“ als erstes Land eine große Lieferung Kaffee nach Ghana. Für diese Lieferung wurde erstmals ein Ursprungszertifikat unter den AfCFTA-Regelungen ausgestellt.³⁸⁷

Anfangs beteiligten sich acht Staaten aus fünf Regionen an der Initiative (Ägypten, Ghana, Kamerun, Kenia, Mauritius, Ruanda, Tansania und Tunesien).³⁸⁸ Derzeit betreiben zehn Länder aktiv Handel im Rahmen der „*Facilitated and Guided Trade Initiative*“ (= die zuvor genannten Staaten sowie Nigeria und Südafrika). Zu den 96 Testprodukten, die gehandelt werden, gehören u.a. Keramikfliesen, Batterien, Blumen, biologische Pestizide, Tee, Kaffee, Honig, Marmeladen, Zucker, Maisstärke, Nudeln, Pilze, verarbeitete Fleischprodukte, Fischöl, gefrorener Thunfisch oder Trockenfrüchte.³⁸⁹

2 Analyse der Rechtsnatur der AfCFTA als internationale Organisation

Nachdem im vorherigen Kapitel geklärt wurde, wie sich das AfCFTA-Vertragswerk zusammensetzt und in welchem Verhandlungsstadium es sich befindet, wird nun der Frage nachgegangen, welche Rechtsnatur die AfCFTA überhaupt aufweist.

387 Weniger von Erfolg gekrönt waren z.B. Exporte nach Kamerun, da viele Produkte nach wie vor nicht von der CEMAC liberalisiert oder die Ursprungsländer überhaupt von der Liberalisierung ausgeschlossen sind. *tralac trade law centre*, What have we learned from the AfCFTA guided trade initiative?. Annual Conference 2023, <https://www.tralac.org/documents/events/tralac/4847-tralac-annual-conference-2023-what-have-we-learned-from-the-afcfta-guided-trade-initiative/file.html>, veröffentlicht am 2023, abgefragt am 25.01.2024.

388 Vgl. *Bama, Cham Etienne*, What have we learned from the AfCFTA Guided Trade Initiative?. Trade Brief No. IDRC23TB01/2023, 1.

389 Vgl. *Matubanzila, Elydora*, What is the AfCFTA Guided Trade Initiative all about?, <https://au-afcfta.org/2022/10/what-is-the-afcfta-guided-trade-initiative-all-about/>, abgefragt am 21.12.2024.; *UNECA*, AfCFTA Implementation Strategies - Synthesis Report, 19.; *Bama, Cham Etienne*, What have we learned from the AfCFTA Guided Trade Initiative?. Trade Brief No. IDRC23TB01/2023, 2.

Die WTO wurde beispielsweise – im Gegensatz zum GATT 1947, das sich erst im Laufe der Zeit de facto und de jure zu einer internationalen Organisation entwickelte³⁹⁰ – explizit als internationale Organisation im formellen Sinn mit Rechtspersönlichkeit gegründet.³⁹¹ Auch in zahlreichen Verträgen der RECs wurde klargestellt, dass damit internationale Organisationen mit Rechtspersönlichkeit geschaffen worden sind (*siehe hierzu auch Ausführungen im fünften Abschnitt*). Im Gegensatz zu diesen Abkommen beinhaltet die AfCFTA keine ausdrückliche Klarstellung bezüglich ihrer Rechtsnatur. Aus dem Vertragstext lässt sich nicht eruieren, welches Regime durch die Freihandelszone gegründet worden ist. Auch der Autor Erasmus hat dazu bereits im Jahr 2020 festgestellt:

“The AfCFTA Agreement does not mention the legal status of the arrangement which has been put in place, whether it is an international organization, that it shall be accorded such privileges and immunities as are necessary for the exercise of its functions, or that the State Parties

390 Das GATT 1947 sah ursprünglich nicht die Einrichtung von Institutionen vor. Dies war darauf zurückzuführen, dass eine Organisationsstruktur durch die Gründung der ITO als internationale Organisation geschaffen werden hätten sollen. Da die ITO jedoch nie in Kraft trat, entwickelte sich das GATT zu einer internationalen Organisation mit einigen Institutionen. Benedek führt hierzu aus: „(...) the GATT used the CONTRACTING PARTIES, written for this purpose in capital letters, as its **Assembly**. In 1960, the ‘**Council**’, a plenary body, was established as its main operative organ, meeting around 10 times a year, while the Assembly of CONTRACTING PARTIES continued to be held on an annual basis. Accordingly, the GATT combined the character of a multilateral treaty with an **intergovernmental organization, which it had developed in a customary way and in which all organs were open to all members**. Hence, the members always remained the masters of the organization, served by the secretariat, which was not able to gain much autonomy, unlike other international organizations.” Benedek, Wolfgang, General Agreement on Tariffs and Trade (1947 and 1994), 2011, para. 11.

391 Siehe hierzu WTO-Dachabkommen, Art. VIII. Der Gesetzestext des Artikels VIII lautet wie folgt:

„1. Die WTO besitzt **Rechtspersönlichkeit**; von jedem ihrer Mitglieder wird ihr eine solche **Rechtsfähigkeit** eingeräumt, wie sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

2. Der WTO werden von jedem ihrer Mitglieder solche **Privilegien und Immunitäten** eingeräumt, wie sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind. (...)“

Im Amtssitzabkommen mit der Schweiz aus dem Jahr 1995 wird die WTO explizit als „intergovernmental organization“ anerkannt; siehe WT/GC/1, Art. 3 Abs. 1 iVm. Art. 2. Für weitere Ausführungen hierzu, siehe Schorlemer, Sabine von, Zwischen Abgrenzung und Kooperation. Die Rechtsnatur der WTO und ihr Verhältnis zum WTO-System, *Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen*, 3, 2001/1, 101 f.

must ensure the conformity of their laws with the obligations contained in the AfCFTA legal instruments.”³⁹²

Die Rechtsnatur der AfCFTA als internationale Organisation könnte sich dennoch – wie auch beim GATT – implizit ergeben. In der Wissenschaft gibt es keine einheitliche Definition für internationale Organisationen. Es sollte sich jedenfalls um eine durch einen Vertrag oder ein sonstiges anerkanntes völkerrechtliches Instrument gegründete und auf Dauer angelegte Körperschaft handeln, die zur „*eigenen, vom Willen ihrer Mitglieder unterscheidbaren Willensbildung fähig*“ ist.³⁹³ Dies geht auch aus der Legaldefinition des Artikels 2 des Gesetzesentwurfes „*Draft articles on the responsibility of international organizations*“ der UN-Völkerrechtskommission hervor:

“international organization” means an organization **established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality**. International organizations may include as members, in addition to States, other entities;”³⁹⁴

Die AfCFTA wurde jedenfalls durch einen Vertrag – das AfCFTA-Dachabkommen – mit der Absicht des dauerhaften Bestehens gegründet. Durch die Einrichtung und Verleihung von umfassenden Kompetenzen an die AfCFTA-Institutionen sowie die Festlegung von Verfahrensvorschriften ist, auf den ersten Blick, die Möglichkeit der eigenständigen Willensbildung gewährleistet.

Für eine Feinprüfung kann teilweise auf die bisher einzigen Ausführungen zur Rechtsnatur der AfCFTA von Professor *Erasmus* zurückgegriffen werden. Der Rechtswissenschaftler bringt stichhaltige Gründe für das Vorhandensein des ersten Kriteriums der „auf Dauer angelegten Körperschaft“ vor, verneint jedoch letztendlich das Vorhandensein des zweiten Kriteriums der „selbstständigen Willensbildung“ und damit die Klassifizierung der AfCFTA als internationale Organisation. Wie nachfolgend dargelegt wird, wird dieser Argumentation von *Erasmus* nicht beigegeben.

392 Siehe hierzu *Erasmus, Gerhard*, The African Continental Free Trade Area according to its Legal Instruments. Working Paper No. S20WP13/2020, 3.

393 Siehe ausführliche Auseinandersetzung mit der Frage „Was ist eine Internationale Organisation“ in *Beham, Markus/Fink, Melanie/Janik, Ralph*, Völkerrecht verstehen, 2019, 113.

394 Gesetzesentwurf zur Staatenverantwortlichkeit, Art. 2.

Auch der Autor *Erasmus* führt diese Definition an, siehe *Erasmus, Gerhard*, The African Continental Free Trade Area according to its Legal Instruments. Working Paper No. S20WP13/2020, 3 f.

Erasmus beruft sich im Hinblick auf das erste Kriterium auf Artikel 8 Abs. 2 des AfCFTA-Abkommens, nach dem die Gesetzesinstrumente der AfCFTA als „*single undertaking*“³⁹⁵ zu betrachten sind sowie auf Artikel 9, auf Basis dessen die Institutionen dauerhaft eingerichtet werden bzw. wurden. Die Mitgliedstaaten sind daher nicht nur an das AfCFTA-Dachabkommen gebunden, sondern auch an alle Protokolle und deren Anhänge. Diese Annahme werde durch Artikel 1 lit. b des AfCFTA-Dachabkommens untermauert. Darin ist festgelegt, dass unter „Abkommen“ im Sinne des Rechtsdokuments das Dachabkommen sowie dessen Protokolle und Anhänge zu verstehen sind.³⁹⁶ Zukünftige Protokolle werden daher jedenfalls nach dem Prinzip des „*single undertaking*“ Teil der AfCFTA. Darüber hinaus lässt das Abkommen keine Vorbehalte zu.³⁹⁷ Neue Mitgliedstaaten können dementsprechend nur dem gesamten Vertragswerk beitreten und sind an alle Bestimmungen gebunden.³⁹⁸ Die AfCFTA verfügt daher zweifellos über Bestandskraft.

Das zweite für die Einordnung als internationale Organisation notwendige Kriterium der „eigenständigen Willensbildung“ ist strittig. Nachzuweisen ist, dass die Körperschaft zur eigenen Willensbildung fähig ist: Das AfCFTA-Sekretariat übernimmt hier u.a. in der Abwicklung der Geschäfte, in der Erstellung des Arbeitsprogramms und in der Ausarbeitung des Jahreshaushalts eine tragende Rolle. Gemäß Dachabkommen ist es explizit als *funktionelle und autonome* Verwaltungseinheit innerhalb der AU mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet.³⁹⁹ Wie *Erasmus* richtigerweise anführt, verfügt die AfCFTA somit über ein Organ, das für sie handelt. Sogleich führt der Autor allerdings an, dass das Sekretariat innerhalb der AU, die eine internationale Organisation für sich ist, angesiedelt ist⁴⁰⁰ und

395 Bezüglich Bedeutung im WTO-Recht, siehe Fußnote 685.

396 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 1 lit. b. Im Englischen wird zwischen „*Annexes*“ = Protokolle und „*Appendices*“ = Anhänge differenziert.

397 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 25. „*No reservations shall be made to this Agreement.*“ Dies ist legitim und in Übereinstimmung mit der Wiener Vertragsrechtskonvention, Art. 19 lit. a.

398 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 8 Abs. 2 iVm. Art. 23 Abs. 3 und 4.

399 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 13 Abs. 3.

Das Budget wird für das Sekretariat von der AU bereitgestellt, siehe AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 13 Abs. 5.

400 In dem Zusammenhang wird ergänzt, dass internationale Organisationen eigenständige internationale Organisationen ins Leben rufen können. Die AU kann daher problemlos, bei Vorliegen der entsprechenden Kompetenzen, eigenständige internationale Organisationen schaffen. Siehe hierz *Beham, Markus/Fink, Melanie/Janik, Ralph*, Völkerrecht verstehen, 2019, 117.

es nicht direkt und uneingeschränkt für die AfCFTA oder deren Mitgliedsstaaten handeln könne. Er führt fort, dass diese Entscheidungen vertragsgemäß im Sinne einer „member-driven“-Organisation dem Ministerinnen- und Ministerrat vorbehalten seien. Da das Sekretariat nach *Erasmus* dementsprechend nicht zur eigenständigen Willensbildung fähig sei, begründe die AfCFTA keine internationale Organisation.⁴⁰¹

Die Bedenken hinsichtlich der Entscheidungsfindung von *Erasmus* sind zwar nachvollziehbar, scheinen aber für die Klassifizierung als internationale Organisation unbedeutend zu sein. Bereits die Tatsache, dass das Sekretariat über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, ist ein starkes Indiz dafür, dass es sich um eine internationale Organisation handelt. Letztendlich ist es das autonom agierende AfCFTA-Sekretariat, das die täglichen Aufgaben übernimmt, den laufenden Betrieb gewährleistet, die AfCFTA bewirbt, Schwachstellen herausarbeitet, dementsprechende Berichte erstellt und sogar Empfehlungen abgibt. Seit seinem Bestehen hat das Sekretariat erheblich zum Fortschreiten der AfCFTA beigetragen und zuletzt die „Facilitated and Guided Trade Initiative“ ins Leben gerufen. In der Praxis nimmt das Sekretariat daher eine sehr bedeutende Rolle ein, indem es *eigenständig* im Sinne der Zielverfolgung des AfCFTA-Abkommens arbeitet und damit den „Willen der AfCFTA“ vorgibt (*hinsichtlich weiterer Aufgaben des Sekretariats, siehe Unterkapitel 3.1.1 AfCFTA-Organe, S. 120 ff.*).

Auch im Sinne einer teleologischen Interpretation wird die genaue Kompetenzaufteilung zwischen den neu gegründeten Institutionen und die Tatsache, dass diese mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet worden sind, als ein Indiz dafür angesehen, dass die Mitgliedstaaten eine regionale internationale Organisation gründen wollten.⁴⁰²

Die Wiener Vertragsrechtskonvention findet auf das AfCFTA-Vertragswerk Anwendung.⁴⁰³

401 Vgl. *Erasmus, Gerhard*, The African Continental Free Trade Area according to its Legal Instruments. Working Paper No. S20WPI3/2020, 3 f.; *Erasmus, Gerhard*, Comparing the Abuja Treaty and the AfCFTA Agreement, <https://www.tralac.org/blog/article/16331-comparing-the-abuja-treaty-and-the-afcfta-agreement.html#:~:text=The%20Abuja%20Treaty%20has%20a,in%20other%20trade%20related%20areas,> veröffentlicht am 24.04.2024, abgefragt am 28.07.2024.

402 Vgl. *Erasmus, Gerhard*, The African Continental Free Trade Area according to its Legal Instruments. Working Paper No. S20WPI3/2020, 3 f.

403 Wiener Vertragsrechtskonvention, Art. 5. Der Gesetzestext lautet wie folgt: „Dieses Übereinkommen findet auf jeden Vertrag Anwendung, der die **Gründungsurkunde einer internationalen Organisation** bildet, sowie auf jeden im Rahmen einer inter-

3 Die Institutionen der AfCFTA (sowie der AU) und ihre Funktionen bei der Umsetzung des Abkommens

3.1 Institutionelles AfCFTA-Rahmenwerk

3.1.1 AfCFTA-Organen

Neben den Mitgliedstaaten sind die treibenden Kräfte hinter der AfCFTA die zahlreichen Organe und Institutionen, welche die Verantwortung tragen, die AfCFTA zu gestalten und zur nationalstaatlichen Umsetzung der Rechtsbestimmungen beizutragen.

Wie auch im vorherigen Kapitel, im Hinblick auf die Einordnung als internationale Organisation angesprochen, wurden mit dem AfCFTA-Dachabkommen – sowie auch mit den zahlreichen Protokollen und deren Anhängen – eigenständige Organe mit umfassenden Befugnissen, jedoch ohne jegliche supranationalen Kompetenzen, geschaffen. Für eine diesbezügliche grafische Übersicht wird auf das *Organigramm 2: Das institutionelle Rahmenwerk der AfCFTA*, S. 400. im Anhang verwiesen. Diese neu geschaffenen Organe gesellen sich zu dem bereits bestehenden Rahmenwerk der AU hinzu. Wie insbesondere im *Unterkapitel 3.2 Untersuchung der institutionellen Verschmelzung mit der AU*, S. 131ff. ausgeführt wird, finden zudem auch die AU-Organen in vielen AfCFTA-Belangen Berücksichtigung.

Nachfolgend werden diese unterschiedlichen AfCFTA-Organen sowie die bedeutendsten, zur Umsetzung der AfCFTA geschaffenen Hilfsapparate, vorgestellt und deren Aufgaben dargelegt.

Als höchstes Entscheidungsorgan wird die Generalversammlung („*Assembly*“) eingesetzt, die sich aus den Staatsoberhäuptern der AU zusammensetzt und dazu befugt ist, die Normen der AfCFTA, auf Basis von Empfehlungen des Ministerinnen- und Ministerrats („*Council of Ministers*“, bestehend aus den Handelsministerinnen und Handelsministern), zu interpretieren.⁴⁰⁴ Entscheidungen über Vertragsinterpretationen sind einstim-

nationalen Organisation angenommenen Vertrag, unbeschadet aller einschlägigen Vorschriften der Organisation.“

404 Damit besteht eine Gemeinsamkeit mit dem „Vorgängerabkommen“ des AfCFTA-Abkommens, dem Vertrag von Abuja. In diesem wurde nämlich auch die Versammlung als oberstes Zielsetzungsorgan vorgesehen. Die Versammlung wurde dementsprechend im Vertrag von Abuja mit umfassenden Kompetenzen zur Zielerreichung ausgestattet. Dazu gehörten u.a. das Erlassen von diversen Richtlinien, der Anspruch von Weisungen an die Wirtschaftsgemeinschaften auf Basis von Empfehlun-

mig zu treffen.⁴⁰⁵ In der Praxis wird die Versammlung Empfehlungen, die bereits einstimmig vom Ministerinnen- und Ministerrat angenommen worden sind, auch erlassen. Erst bei divergierenden Ansichten im Rat wird die übergeordnete Rolle der Versammlung sichtbar werden.⁴⁰⁶ Als oberstes Organ kommt der Versammlung zudem eine Aufsichtsfunktion zu und ihr obliegt darüber hinaus die strategische Führung. Dies bedeutet auch, dass die Generalversammlung nicht im Tagesgeschäft involviert ist, sondern ihr eine Orientierungsfunktion zukommt. Der Handelsexperte *Sodipo* schreibt, dass der Versammlung wohl eine ähnliche Aufgabe zuteilwerde, wie sie diese bereits während der Verhandlungen der AfCFTA innehatte. Während der Verhandlungsphase habe ihr Handeln durch das Stellen von Forderungen in den Abschlussdokumenten wesentlich zum Erfolg beigetragen und auch die Ergebnisse beeinflusst.⁴⁰⁷

Hinsichtlich der Überlappung mit der Versammlung der AU wird auf die Ausführungen im *Unterkapitel 3.2.1 Herausforderungen der institutionellen Überschneidung*, S. 131 ff. verwiesen.

Dem Ministerinnen- und Ministerrat, bestehend aus den Handelsministerinnen und -ministern („*or such other ministers*“) der AfCFTA-Mitgliedstaaten, obliegt als operatives Organ innerhalb seines Mandats die Um- und Durchsetzung des Abkommens.⁴⁰⁸ Die rechtlichen, strukturellen oder finanziellen Entscheidungen des Rats entfalten Bindungswirkung und sind dementsprechend von den Vertragsstaaten umzusetzen.⁴⁰⁹ Er tagt zwei Mal jährlich in ordentlichen Treffen.⁴¹⁰ Das erste Treffen fand im Oktober 2019 statt.

gen des Rates, die Genehmigung des Budgets oder die Befassung des Gerichts bei Vertragsverstößen. Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 8.

405 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 10.

406 So im Ergebnis auch *Sodipo, Babajide*, Governance for an effective AfCFTA, in *Luke/MacLeod* (Hrsg.), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 122.

407 Vgl. *Sodipo, Babajide*, Governance for an effective AfCFTA, in *Luke/MacLeod* (Hrsg.), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 121.

408 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 11 Abs. 3 lit. b.

Ein weiterer, konkreter Anhaltspunkt zur Umsetzungscompetenz des Ministerinnen- und Ministerrats ist in Artikel 11 Abs. 3 lit. e zu finden: „*promote the harmonisation of appropriate policies, strategies and measures for the effective implementation of this Agreement*;“ siehe AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 11 Abs. 3 lit. e.

409 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 11 Abs. 5. Bezüglich Wortlaut der Vertragsbestimmung, siehe Fußnote 465.

410 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 11 Abs. 4.

Der Rat wird als zentrales Entscheidungsorgan angesehen. Zu seinen umfassenden Kompetenzen gehören u.a. das Erlassen von Entscheidungen, das Setzen von Maßnahmen zur Erreichung der AfCFTA-Ziele, die Zusammenarbeit mit den AU-Institutionen, die Förderung der Vereinheitlichung unterschiedlicher Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung der AfCFTA, die Bewilligung des AfCFTA-Arbeitsprogramms, die Budgetbegutachtung, die Berücksichtigung der Aktivitäten des Sekretariats etc. Im Rahmen der 37. Sitzung der AU-Staats- und Regierungschefinnen und -chefs im Februar 2024 wurde schließlich entschieden, dass der Rat auch als „*policy organ of the African Union*“ anzuerkennen ist.⁴¹¹

Der Rat hat weiters die Legitimation, ad hoc- sowie permanente Komitees und Arbeitsgruppen zu gründen, Verordnungen auszuarbeiten und Richtlinien zu erlassen.⁴¹²

Auf Basis dieser Grundlage wurden permanente Komitees für alle Protokolle geschaffen, so u.a. auch für das Warenhandelskomitee („*Committee on Trade in Goods*“)⁴¹³, das Dienstleistungskomitee („*Committee on Trade in Services*“)⁴¹⁴ oder für den Streitbeilegungsmechanismus („*Dispute Settlement Body*“). Auch letztgenannter kann wesentlich zur Auslegung des AfCFTA-Rahmenwerkes beitragen.⁴¹⁵ Ausführliche Informationen zu seiner Zusammensetzung sowie seinen Kompetenzen sind im *sechsten Abschnitt*, S. 299 ff. zu finden. Die zahlreichen Komitees wiederum sind legi-

411 Assembly/AU/Dec.902(XXXVII), para. 13.

412 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. II Abs. 3.

Im Vergleich dazu, wurde mit dem Vertrag von Abuja als operatives Organ die Wirtschafts- und Sozialkommission der OAU, bestehend aus den Wirtschaftsministerinnen und -ministern, eingesetzt. Diese sollte u.a. Programme, Pläne und Strategien zur Kooperation zwischen afrikanischen Staaten und zwischen Afrika und der internationalen Gemeinschaft entwickeln sowie Empfehlungen an die Versammlung abgeben. Diese Empfehlungen konnte die Kommission jedoch nicht direkt an die Versammlung übermitteln, sondern musste sie über den Rat streuen. Sie hatte demnach keine Entscheidungskompetenz. Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 16.

413 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll, Art. 31.

414 AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll, Art. 26.

415 Der Vertrag von Abuja sah bereits die Einrichtung eines eigenen Gerichtshofes vor; siehe Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 18. Dieser wäre für die Interpretation der Vertragsnormen sowie die Entscheidung in Konfliktfällen und die Erstellung von Rechtsgutachten („*advisory opinion*“) zuständig gewesen. Die Entscheidungen des Gerichtshofes hätten zwar bindend sein sollen, es wurde allerdings kein Mechanismus zur allfälligen Durchsetzung der Entscheidungen geschaffen. Siehe für weitere Informationen auch *Danso, Kwaku, The African Economic Community: Problems and Prospects, The Politics of Economic Integration in Africa*, 42, 1995/4, 46.

timiert, Untergremien zur Unterstützung einzurichten.⁴¹⁶ Als ad-hoc Komitee wurde so in etwa das „*Ad-hoc Committee of Directors-General/Heads of Customs Authorities*“ eingerichtet.⁴¹⁷

Als Sprachrohr zur Generalversammlung dient dem Ministerinnen- und Ministerrat der Exekutivrat der AU („*Executive Council*“).⁴¹⁸ Dieser besteht aus den Außenministerinnen und -ministern der AU-Staaten („*or such other Ministers or Authorities*“) und ihm obliegt die Aufgabe, Entscheidungen im Interesse der AU-Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu treffen.⁴¹⁹ Die

416 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll, Art. 31 Abs. 1.

Die Bestimmung lautet wie folgt: „*The Council of Ministers in accordance with Article 11 of the Agreement shall establish the **Committee on Trade in Goods**, which shall carry out such functions as may be assigned to it by the Council of Ministers to **facilitate the operation of this Protocol and further its objectives**. The Committee may establish such **subsidiary bodies** as it considers appropriate for the effective discharge of its functions.*“ Eine gleichlautende Bestimmung ist im Dienstleistungsprotokoll zu finden, siehe AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll, Art. 26 Abs. 1.

Die Sub-Komitees, die dem Warenhandelskomitee unterstellt sind, sind: „*Sub-Committee on Rules of Origin; Sub-Committee on Non-Tariff Barriers (NTBs); Sub-Committee on Sanitary and Phyto Sanitary (SPS); Sub-Committee on Trade Remedies; and Sub-Committee on Technical Barriers to Trade (TBT).*“

Die Sub-Komitees, die dem Dienstleistungskomitee unterstellt sind, sind: „*Sub-Committee on Specific Commitments; Sub-Committee on Regulatory Frameworks; Sub-Committee on Mutual Recognition of Professional Qualifications; Sub-Committee on Trade in Services-related Issues, including Payments and Settlement Platform; Online Services Negotiations Portal; Investment; E-Commerce; Innovation; Trade in Services Statistics; and Sub-Committee on AfCFTA Trade in Services Rules.*“ Sebahizi, Prudence/Habte, Million/Noor, Halima/Chitanda, Yafika/Tavares Semedo, Jose Luis/Willem te Velde, Dirk/Abudu, Derrick/Agarwal, Prachi/Mendez-Parra, Max, AfCFTA National Implementation Committees: Scoping options and support mechanisms, 35, 36.

417 „*At the 4th Meeting of the Council of Ministers held on 2nd February 2021, Ministers of Trade noted the need to formalize the Committee of Directors-General/Heads of Customs Authorities in view of the immense roles it plays particularly in **addressing issues relating to Rules of Origin; transshipment, over-invoicing and other administrative matters** that underpin the implementation of the Agreement. In this regard, the Council of Ministers established the Committee of Directors General/Heads of Customs Authorities as an ad hoc institutional structure of the AfCFTA. The following three (3) sub-Committees report to this Committee: Sub-Committee on Trade Facilitation; Sub-Committee on Transit; and Sub-Committee on Customs Cooperation.*“ Sebahizi, Prudence/Habte, Million/Noor, Halima/Chitanda, Yafika/Tavares Semedo, Jose Luis/Willem te Velde, Dirk/Abudu, Derrick/Agarwal, Prachi/Mendez-Parra, Max, AfCFTA National Implementation Committees: Scoping options and support mechanisms, 35.

418 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 11 Abs. 2.

419 AU-Gründungsabkommen, Art. 10 bis 13.

Befassung des Exekutivrates führt in der Praxis dazu, dass die AfCFTA-Berichte denselben prozeduralen Weg durchlaufen, um zur Generalversammlung zu gelangen, wie jegliche Berichte von anderen AU-Komitees.⁴²⁰

Für die Umsetzung der Ratsentscheidungen ist bei Anordnung u.a. auch der Ausschuss der hohen Handelsvertreterinnen und -vertretern („*Committee of Senior Trade Officials*“) verantwortlich.⁴²¹ Diesem Ausschuss kommt ebenso eine Überwachungsfunktion zu. Er kann eigene (technische) Komitees zur Untersuchung von spezifischen Sachverhalten einberufen.⁴²² Darüber hinaus trägt er die Verantwortung zur Entwicklung von Programmen und Aktionsplänen zur Umsetzung des Abkommens.⁴²³ Der Ausschuss kann weiters das Sekretariat anweisen, spezifische Aufgaben zu übernehmen.⁴²⁴

Nach den Treffen, die mindestens zwei Mal pro Jahr stattfinden, hat der Ausschuss einen Bericht mit Empfehlungen an den Ministerinnen- und Ministerrat zu übermitteln.⁴²⁵ Die Besonderheit des Ausschusses besteht darin, dass die RECs darin in beratender Funktion vertreten sind. Somit erhalten diese auch eine – zumindest beratende – Rolle im institutionellen Rahmenwerk der AfCFTA.⁴²⁶

Ob das im *Unterkapitel 3.2 Konflikt der Handelsverträge – im Spannungsfeld zwischen Multilateralismus (AU) und Regionalismus (RECs)*, S. 199 ff. im vierten Abschnitt beschriebene „*Committee on Co-Ordination*“ auch eine Rolle einnimmt, ist unklar, da es im Rahmen der AfCFTA nicht explizit erwähnt wird. Da die AfCFTA ein Leuchtturmprojekt der AU ist, ist davon auszugehen, dass auch in diesem Gremium, gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der RECs, die Umsetzung der AfCFTA vorangetrieben wird. In dieser Hinsicht wäre die Einbeziehung möglichst aller Stakeholderinnen und Stakeholder auf unterschiedlichen Ebenen wünschenswert. Da die WTO oftmals dafür kritisiert wird, dass die Gesetzgebung undemokratisch ablaufe und zu wenige Rechenschaftspflichten bestünden,⁴²⁷ könnte aus

420 So auch Sodipo, Babajide, Governance for an effective AfCFTA, in Luke/MacLeod (Hrsg.), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 122.

421 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 12 Abs. 2 lit. a.

422 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 12 Abs. 2 lit. e.

423 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 12 Abs. 2 lit. b.

424 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 12 Abs. 2.

425 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 12 Abs. 3 und 4.

426 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 12 Abs. 5.

427 Vgl. Gathii, James Thuo, African regional trade agreements as legal regimes, 2013, 97.

den Versäumnissen der WTO gelernt und die AfCFTA als offenes, demokratisches Rahmenwerk gestaltet werden.

Eine bedeutende Rolle nimmt schließlich das AfCFTA-Sekretariat⁴²⁸ ein, dessen umfangreiche Aufgaben in zahlreichen Artikeln zu finden sind.⁴²⁹

Im Rahmen der AfCFTA-Verhandlungen wurde intensiv über eine Eingliederung des AfCFTA-Sekretariats in die AU-Kommission diskutiert. Befürworter dieses Ansatzes argumentierten, dass dadurch Kosten gespart werden könnten und die generelle Integrationsagenda der AU optimiert werden könnte. Im Endeffekt konnten sich jedoch jene Mitgliedstaaten durchsetzen, die eine eigenständige Institution befürworteten, die sich ausschließlich auf die Inhalte der AfCFTA fokussiert und unabhängig von politischen Prozessen ist.⁴³⁰ Dementsprechend wurde das Sekretariat gemäß Artikel 13 Abs. 3 AfCFTA-Dachabkommen als autonome, in die Struktur der AU eingegliederte Institution, mit eigener Rechtspersönlichkeit, gegründet. Unter funktioneller Autonomie wird verstanden, dass das Sekretariat eigenständige, die Verwaltung und Durchsetzung betreffende Entscheidungen ohne Genehmigung der AU, treffen kann.⁴³¹ Durch die Finanzierung über das Budget der AU besteht dennoch eine Verbindung zur AU,⁴³² die aber als positiv angesehen wird, da dadurch die Bestandskraft des AfCFTA-Sekretariats gegeben ist.

Das Sekretariat wurde im Frühling 2020 in Accra/Ghana eingerichtet.⁴³³ Am 19. März 2020 wurde der Südafrikaner *Wamkele Mene* als erster Generalsekretär der AfCFTA für eine Periode von vier Jahren ernannt.⁴³⁴ Im

428 Auch im Vertrag von Abuja wurde als gesetzliche Vertretung und Verwaltungsorgan der AEC ein Generalsekretariat eingerichtet. Zu den Aufgaben des Sekretariats gehörten die Überwachung der Umsetzung der Entscheidungen der Versammlung, die Förderung von Entwicklungsprogrammen, das Betreiben von Forschung zur Zielerreichung der AEC sowie die jährliche Berichtslegung über Aktivitäten und gesetzte Maßnahmen. Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 21 und 22.

429 Siehe insbesondere AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 13, 17 und 29.; AfCFTA-Warenhandelsprotokoll, Art. 11, 25, 29 und 31.; AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll, Art. 5, 23 und 27.; AfCFTA-Streitbeilegungsprotokoll, Art. 10, 20, 24, 28 und 29.

430 Vgl. *Sodipo, Babajide*, Governance for an effective AfCFTA, in *Luke/MacLeod* (Hrsg), *Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, 2019, 124.

431 Vgl. *Sodipo, Babajide*, Governance for an effective AfCFTA, in *Luke/MacLeod* (Hrsg), *Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, 2019, 124.

432 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 13 Abs. 3, 4 und 5.

433 Assembly/AU/Dec.751(XXXIII), para. 4.

434 Assembly/AU/Dec.751(XXXIII), para. 6.

Rahmen der 37. Sitzung der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs im Februar 2024 wurde die Amtszeit von *Wamkele Mene* als Generalsekretär der AfCFTA um weitere vier Jahre verlängert.⁴³⁵ Das Mandat des Sekretariats wurde bereits in den ersten beiden Sitzungen des AfCFTA-Ministerinnen- und Ministerrats im Oktober und Dezember 2019 festgelegt.⁴³⁶ Die Entscheidung über die personelle Struktur des Sekretariats folgte im Februar 2022.⁴³⁷

Zu den wesentlichen Aufgaben des Sekretariats zählen seither die Koordinierung und die strategische Planung zur AfCFTA-Umsetzung, die Einrichtung eines Evaluierungsmechanismus, das Gewähren von jeglicher (technischer und verwaltungsrechtlicher) Hilfe, das Durchführen von Werbe- und Fördermaßnahmen zur Steigerung des intra-afrikanischen Handels, das Zurverfügungstellen von Informationen über und zur AfCFTA, das Verfassen von Berichten, die Beschaffung von finanziellen Mitteln oder die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen.⁴³⁸ Das Sekretariat ist damit ganz wesentlich dafür verantwortlich, die Umsetzung der AfCFTA

435 Assembly/AU/Dec.888(XXXVII), para. 2.

436 Siehe Fußnote 438.

437 Assembly/AU/Dec.814(XXXV), para. 2 lit. f.

438 *“The AfCFTA Secretariat was given the following mandate:*

- 1. Coordinate, facilitate and support the implementation of the AfCFTA agreement, its protocols and annexes*
- 2. Provide administrative and technical support for the implementation and enforcement of the AfCFTA agreement*
- 3. Ensure strategic planning and management of the AfCFTA implementation*
- 4. Facilitate the establishment of a monitoring and evaluation mechanism for follow-up on the implementation of the AfCFTA Agreement and submit annual reports on its implementation to the Council of Ministers responsible for trade*
- 5. Convene and service meetings of the State Parties as necessary to implement the AfCFTA Agreement*
- 6. Provide, support and facilitate technical cooperation and capacity development programmes as provided for in the agreement*
- 7. Undertake trade and investment promotion activities to enhance intra-Africa trade*
- 8. Undertake awareness and stakeholders engagement activities to promote the AfCFTA in all Member States;*
- 9. Facilitate periodic trade policy reviews and present reports to the Council of Ministers*
- 10. Mobilise funds from partners to implement the AfCFTA;*
- 11. Ensure promotion and dissemination of information on the AfCFTA to the stakeholders*
- 12. Ensure cooperation with other organisations to promote the objectives of the AfCFTA*
- 13. Ensure that implementation of the AfCFTA provides equal opportunities to the youth, women and men*

voranzutreiben, um den gewünschten Aufschwung zu erzielen. Die Praxis der vergangenen Jahre hat bereits gezeigt, dass das Sekretariat sehr aktiv ist und tatsächlich als Motor bzw. treibende Kraft hinter der AfCFTA angesehen werden kann.

3.1.2 AfCFTA-„Hilfsapparate“

Neben diesen offiziellen Organen wurden auch zahlreiche „Hilfsapparate“ zur Umsetzung der AfCFTA geschaffen. Die wichtigsten bereits operativ tätigen Institutionen werden nachfolgend überblicksmäßig vorgestellt.

Da die AfCFTA als Zielbestimmung die progressive Beseitigung jeglicher NTBs beinhaltet⁴³⁹, mussten Regelungen und ein Kontrollmechanismus hierfür geschaffen werden. Artikel 12 des AfCFTA-Warenhandelsprotokolls iVm. Annex 5 beinhaltet die diesbezüglichen Bestimmungen. Darin werden die Aufgaben eines Sub-Komitees zur Beseitigung von NTBs angeführt.⁴⁴⁰ Weiters werden die NTBs kategorisiert, Regelungen zum Berichts- und Monitoringtool festgelegt sowie Bestimmungen zur Beseitigung von identifizierten NTBs getroffen.⁴⁴¹ Vorgesehen sind auch nationale und regionale NTB-Monitoringkomitees sowie nationale Focal Points. Ein beim Sekretariat angesiedelter Koordinierungsmechanismus soll die Bemühungen dieser unterschiedlichen Gremien koordinieren.⁴⁴²

Bereits in Umsetzung des Artikels 12 des Annex 5 wurde ein online Tool zur Meldung von NTBs geschaffen. Mit diesem neuen „*Continental Online Mechanism for Monitoring, Reporting and Elimination of Non-Tariff Barriers*“ wird Privatparteien die Möglichkeit geboten, jederzeit NTBs niederschwellig auf einer Website zu melden. In einem online-Formular

14. Serve as a depository of notifications from State Parties required under the AfCFTA Agreement and transmit such notifications to State Parties; and

15. Carry out any other secretarial responsibilities that may be assigned to it by the Council of Ministers responsible for trade”

Siehe hierzu Sebahizi, Prudence/Habte, Million/Noor, Halima/Chitanda, Yafika/Tavares Semedo, Jose Luis/Willem te Velde, Dirk/Abudu, Derrick/Agarwal, Prachi/Mendez-Parra, Max, AfCFTA National Implementation Committees: Scoping options and support mechanisms, 35.

439 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 4 lit. a.; AfCFTA-Warenhandelsprotokoll, Art. 2 Abs. 2 lit. b.

440 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll: Annex 5 NTBs, Art. 5.

441 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll: Annex 5 NTBs, Art. 2 Abs. 3.

442 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll: Annex 5 NTBs, Art. 6 und 7.

sind für eine Meldung Hintergrundinformationen zur gehandelten Ware, zu deren Wert, zu dem Ursprungsland und dem Land, in dem das Handelshindernis besteht, anzuführen sowie der Sachverhalt und die genaue NTB darzulegen.⁴⁴³

Prinzipiell sollen zuerst die bereits existierenden NTB-Beseitigungsmechanismen auf nationaler- und REC-Ebene genutzt werden und erst anschließend der kontinentale Mechanismus befasst werden.⁴⁴⁴ Mitgliedsstaaten des COMESA, der EAC und der SADC können sich so z.B. zuerst an den seit dem Jahr 2009 existierenden gemeinsamen online Mechanismus zur Meldung von NTBs wenden.⁴⁴⁵

Ein Blick auf die Website des AfCFTA-Tools zeigt, dass in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche NTBs gemeldet worden sind. Die eingereichten Berichte werden anschließend an die nationalen NTB-Monitoringkomitees und Focal Points weitergeleitet, welche die jeweilige beschränkende Maßnahme im besten Fall direkt beseitigen können. Sollte es zu keiner Einigung kommen, kann eine Vermittlerin oder ein Vermittler hinzugezogen werden.⁴⁴⁶

Der Ansatz der Erstellung eines kontinentalen webbasierten Meldetools ist sehr innovativ und kann durchaus zur Beseitigung von NTBs beitragen. Bereits jetzt führt es zur Sichtbarmachung der NTBs auf dem Kontinent.

Ein weiterer, bestehender online Mechanismus ist das im *Unterkapitel 1.5 Status-quo*, S. 109 ff. genannte, im Sommer 2022 vom AfCFTA-Sekretariat eingerichtete, „e-Tariff Book“. Es handelt sich um ein online Nachschlagewerk, das für die unterschiedlichen Produkte, sortiert nach den Zolltarifnummern, die jeweiligen Zolltarif-Prozentsätze und Abschläge für die Jahre

443 AfCFTA Secretariat, Non-Tariff Barriers. Reporting, Monitoring and Eliminating Mechanism, <https://www.tradebarriers.africa/>, abgefragt am 28.07.2024.

444 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll: Annex 5 NTBs, Appendix 2, Pkt. 1.

445 COMESA/EAC/SADC, Non-Tariff Barriers. Reporting, Monitoring and Eliminating Mechanism, <https://www.tradebarriers.org/>, abgefragt am 07.07.2024.

Es wurden auch in der Vergangenheit bereits regionale Einrichtungen zur Überwachung der Handelserleichterungsmaßnahmen gebildet; dazu gehören u.a. das „Transport Coordination Committee of the Regional Economic Communities“ (REC-TCC) oder die „African Corridor Management Alliance“ (ACMA); siehe Valensisi, Giovanni/Lisinge, Robert/Karingi, Stephen, The trade facilitation agreement and Africa's regional integration, *Canadian Journal of Development Studies*, 37, 2016/2, 247.

446 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll: Annex 5 NTBs, Appendix 2, Pkt. 2.2.

2021 bis 2030 sowie die Ursprungsregeln enthält.⁴⁴⁷ Derzeit ist es noch unvollständig und es handelt sich auch nur um vorübergehende Zollzustände, die erst angenommen werden müssen. Bereits jetzt ist es jedoch ein sehr übersichtliches, einfach handzuhabendes Tool.

Die AU-Versammlung sprach sich im Juli 2019 zudem für die Einrichtung der „*African Trade Observatory*“ aus.⁴⁴⁸ Hierbei handelt es sich um ein (jedenfalls bis zum Jahr 2026) von der EU finanziertes und von dem ITC entwickeltes online Informationstool. Die „*African Trade Observatory*“ soll zu mehr Transparenz und Effizienz beitragen (und dadurch das Prinzip „*transparency and disclosure of information*“⁴⁴⁹ der AfCFTA zum Leben erwecken), indem sie evidenzbasierte Informationen zu entstehenden Handelsmöglichkeiten und zum afrikanischen Markt aufbereitet, gesetzte Maßnahmen beobachtet und bewertet und auch eine Übersicht der registrierten Importeurinnen bzw. Importeure und Exporteurinnen bzw. Exporteure führt.⁴⁵⁰ Das Sammeln von Handelsdaten liegt weiterhin in nationaler Verantwortung.⁴⁵¹

Im Jänner 2022 kam es zudem zum feierlichen Start des „*Pan-African Payments and Settlement System*“ (PAPSS) in Ghana.⁴⁵² Das PAPSS ist eine Initiative der AfCFTA, der AU und der Afreximbank zur Erleichterung des AfCFTA-Handels. Angeboten wird eine zentralisierte und grenzüberschreitende Zahlungsmöglichkeit für Sofortzahlungen und Vorfinanzierungen. Es zielt darauf ab, alle Zentral- und Geschäftsbanken Afrikas miteinzubeziehen und dadurch die Kosten von grenzüberschreitenden Geldtransfers deutlich zu verringern.⁴⁵³

Ein weiteres Instrument, der „*AfCFTA Adjustment Fund*“ dient dazu, kurzfristige Störungen, die sich aufgrund der verringerten Zolltarifeinnahmen sowie der neuorganisierten Lieferketten ergeben, zu adressieren.⁴⁵⁴

447 *AfCFTA Secretariat*, e-Tariff Book, https://etariff.au-afcfta.org/mapsearch?_gl=1*1r0zgvv*_ga*MTk0MDEwOTI5Ni4xNzM0ODAxMTE2*_ga_JDBJ9FH8RJ*MTczNDgwMTE4xNi4xLjEuMTczNDgwMTE4MCAwLjAuMA., abgefragt am 21.12.2024.

448 Ext/Assembly/AU/Decl1(XII), 3.

449 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 5 lit. e.

450 *African Union*, African Trade Observatory, <https://ato.africa/en/>, abgefragt am 28.07.2024.

451 Vgl. *Erasmus, Gerhard*, What do we know about the African Continental Free Trade Area?. Working Paper No. G21WP15/2021, 10.

452 Bezugnahme in Assembly/AU/Dec.831(XXXV), para. 43.

453 PAPSS, How it works, <https://papss.com/how-it-works/>, abgefragt am 28.07.2024.

454 Bezugnahme in Assembly/AU/Dec.831(XXXV), para. 41.; Assembly/AU/Dec.902(XXXVII), paras. 9 und 10.

Staaten, die finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung der AfCFTA benötigen, soll diese auch zuteilwerden. Schätzungen zufolge werden in den nächsten Jahren in etwa zehn Milliarden USD benötigt. Die Afreximbank hat bisher eine Milliarde USD im Rahmen des Fonds sichergestellt.⁴⁵⁵ Es besteht daher noch ein deutliches Budgetloch. Der südafrikanische Autor *Gumede* zitiert in diesem Zusammenhang aus einem von ihm geführten Interview, dass der Umsetzungsprozess der AfCFTA von der westlichen Welt gefördert werde und es an finanziellen, afrikanischen Mitteln fehle.⁴⁵⁶

Einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten leistet auch die „*African Development Bank*“ (AfDB). Die AfDB wurde bereits 1964 von 23 afrikanischen Staaten mit dem Ziel gegründet, Finanzen für die wirtschaftliche Entwicklung sowie für soziale Projekte und Programme zu generieren. Die AfDB, die ihren Sitz in Abidjan/Elfenbeinküste hat⁴⁵⁷, gründete auch im Jahr 1972 den afrikanischen Entwicklungsfonds („*African Development Fund*“) sowie mit Vertrag von 1976 den nigerianischen Treuhandfonds („*Nigeria Trust Fund*“)⁴⁵⁸, der ebenso eine der drei Hauptinstitutionen ist. Heute umfasst die AfDB 54 afrikanische und 26 weitere Staaten. Nach eigenen Angaben ist die Einrichtung u.a. federfüh-

455 UNECA, AfCFTA Implementation Strategies - Synthesis Report, 20.; AfCFTA Secretariat, The AfCFTA Adjustment Fonds, <https://au-afcfta.org/operational-instruments/the-afcfta-adjustment-fund/>, abgefragt am 28.07.2024.

456 Die Problematik wird folgendermaßen überliefert: „*There is lack of ownership (e.g. lack of funds and finances). The entire process of ACFTA is funded by the Western world causing lack of ownership.*“ *Gumede, Vusi*, The African Continental Free Trade Agreement and the future of Regional Economic Communities, *Journal of Contemporary African Studies*, 39, 2021/3, 474.

457 „... the headquarters was opened in Abidjan, Côte d'Ivoire, in March 1965. The Bank's operations commenced on July 1, 1966. From February 2003, the Bank operated from its Temporary Relocation Agency (TRA) in Tunis, Tunisia, due to the prevailing political conflict in Côte d'Ivoire at the time until late 2013 when it commenced the return to its headquarters in Abidjan. In June 2015, over 1,500 staff had returned to headquarters out of the more than 1,900 total staff complement in the Bank.“ Bezüglich weiterer Ausführungen, siehe *African Development Bank Group*, History, <https://www.afdb.org/en/about-us/corporate-information/history>, abgefragt am 03.09.2023.

458 „*The NTF is a self-sustaining revolving fund. Its objective is to assist the development efforts of the Bank's low-income regional member countries whose economic and social conditions and prospects require concessional financing. Its initial capital of US\$ 80 million was replenished in 1981 with US\$ 71 million.*“ *African Development Bank Group*, *Nigeria Trust Fund (NTF)*, <https://www.afdb.org/en/about-us/corporate-information/nigeria-trust-fund-ntf>, abgefragt am 03.09.2023.

rend für die finanzielle Umsetzung der NEPAD-Projekte tätig.⁴⁵⁹ Ein Blick in die online Projektlandkarte „MapAfrica... Tracking the High 5s“ zeigt, dass die AfDB tausende Projekte in den Bereichen „Light up & power Africa“, „Feed Africa“, „Industrialize Africa“, „Integrate Africa“ und „Improve the quality of life for the people of Africa“ fördert. Dadurch trägt die Institution wesentlich zur (ökonomischen) Entwicklung auf dem Kontinent bei und so auch zum erhofften Erfolg der AfCFTA. Für den Handel mit Waren sind insbesondere die Projekte im Bereich Straßen(aus)bau hervorzuheben.⁴⁶⁰

Diese kurze Einführung in die „Hilfsapparate“ der AfCFTA macht deutlich, dass umfassende ergänzende Strukturen im AfCFTA-System geschaffen worden sind. Ob diese aber tatsächlich so erfolgsversprechend sind, bleibt abzuwarten. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Afrika gut darin ist, neue Institutionen zu schaffen. Es mangelt nicht an der Verfügbarkeit von Einrichtungen, sondern an der Umsetzung der Verpflichtungen.

3.2 Untersuchung der institutionellen Verschmelzung mit der AU

3.2.1 Herausforderungen der institutionellen Überschneidung

An zahlreichen Stellen im AfCFTA-Vertragswerk wird die starke Verschmelzung zwischen den AfCFTA-Organen und dem institutionellen Rahmenwerk der AU deutlich.⁴⁶¹ Dies liegt an der Eingliederung des AfCFTA-Sekretariats in das institutionelle Rahmenwerk der AU sowie daran, dass die AU-Versammlung auch als höchstes Entscheidungsorgan der AfCFTA gilt und an der Angleichung der formalen Prozesse zur Befassung der Generalversammlung. Nachfolgend werden die damit einhergehenden, potenziellen Herausforderungen adressiert.

Innerhalb der AU genießt das AfCFTA-Sekretariat die gleiche Stellung wie andere AU-Organen, so z.B. das Pan-Afrikanische Parlament. Solange das Sekretariat von der AU finanziert wird, sind allerdings die Budgetrege-

459 African Development Bank Group, History, <https://www.afdb.org/en/about-us/corporate-information/history>, abgefragt am 03.09.2023.

460 Siehe hierfür African Development Bank Group, Map Africa, <https://mapafrica.afdb.org/en/>, abgefragt am 03.09.2023.

461 Siehe auch Unterkapitel 2.3 Einrichtung kontinentaler, afrikanischer Institutionen, S. 69 ff. im zweiten Abschnitt.

lungen und die vergaberechtlichen Vorgaben der AU zu beachten.⁴⁶² Durch die Finanzierung der AU leisten alle afrikanischen Staaten, unabhängig davon, ob sie Teil der AfCFTA sind, einen Beitrag zur AfCFTA (ähnlich auch beim Pan-Afrikanischen Parlament). Da die finanziellen Mittel wesentlich für den Erfolg eines Projektes sind, hat die AU jedenfalls indirekt Einfluss auf das Fortkommen der AfCFTA.⁴⁶³

Am stärksten sichtbar ist die institutionelle Verschmelzung der AfCFTA und der AU in Artikel 10 iVm. Artikel 1 lit. e des AfCFTA-Dachabkommens. Nach der aktuellen Legaldefinition handelt es sich bei der Generalversammlung der AfCFTA und der Versammlung der AU um idente Organe. Dies wird durch die Erläuterung, „*„Assembly“ means the Assembly of Heads of States and Governments of the African Union*“, deutlich. Im AfCFTA-Abkommen wird daher kein Unterschied gemacht, ob ein Staat die AfCFTA ratifiziert hat oder nicht, denn jeder AU-Staat ist in der Versammlung vertreten. Daraus folgt, dass auch diejenigen Staaten mitentscheiden können, die bislang nicht Teil der AfCFTA sind. Dadurch bringt die AU zum Ausdruck, dass es sich um ein gemeinsames, afrikanisches Projekt handelt. Diese Tatsache ist einerseits positiv zu bewerten, da alle Staats- und Regierungschefinnen und -chefs in die Verantwortung genommen werden und sich nicht gänzlich „ausklinken“ können.⁴⁶⁴ Die Kehrseite ist jedoch, dass neue politische Ideen, z.B. durch die Gegenstimmen derjenigen Staaten, die die AfCFTA (noch) nicht ratifiziert haben, negativ beeinflusst werden könnten.

Letztendlich ist jedoch festzuhalten, dass die AfCFTA Rechte und Pflichten nur für die Mitgliedstaaten, die Teil des Abkommens sind, begründen kann. Dies ergibt sich daraus, dass die inhaltlichen Entscheidungen im Mi-

462 Vgl. Sodipo, Babajide, Governance for an effective AfCFTA, in Luke/MacLeod (Hrsg.), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 124.

463 Ergänzend wird angemerkt, dass während der Verhandlungen auch diskutiert wurde, ob nur die AfCFTA-Mitgliedstaaten oder sowohl die Mitgliedstaaten als auch die AU das Sekretariat finanzieren sollten. Eine alleinige Finanzierung durch die Mitglieder sei aktuell z.B. bei dem „*African Peer Review Mechanism*“ oder der „*African Civil Aviation Commission*“ gegeben. Diese Finanzierung erschien jedoch zu unsicher. Siehe hierzu Sodipo, Babajide, Governance for an effective AfCFTA, in Luke/MacLeod (Hrsg.), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 130.

464 So im Ergebnis auch Sodipo, Babajide, Governance for an effective AfCFTA, in Luke/MacLeod (Hrsg.), Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective, 2019, 121.

nisterinnen- und Ministerrat sowie in den zahlreichen Komitees getroffen werden, in denen nur die AfCFTA-Mitgliedstaaten vertreten sind.

Wie auch der Exekutivrat der AU kann der Ministerinnen- und Ministerrat der AfCFTA innerhalb des eigenen Mandats (nach Artikel 11 Abs. 3 AfCFTA-Dachabkommen) bindende Entscheidungen erlassen. Entscheidungen mit rechtlichen, strukturellen oder finanziellen Auswirkungen bedürfen der Annahme durch die Generalversammlung, um Bindungskraft zu entfalten.⁴⁶⁵ Damit wird allen Staatsoberhäuptern der AU – unabhängig von der Ratifizierung der AfCFTA – auch bei der Umsetzung der AfCFTA eine erhebliche Rolle zuteil. Die Bestimmung erinnert etwas an den Vertrag von Abuja, gemäß dem die Entscheidungen der Versammlung zur Errichtung der AEC als sekundäre Rechtsquellen bindend waren.⁴⁶⁶

Durch diese institutionelle Überlappung stellt sich die Frage, ob auch die Besonderheit der Abweichung vom Konsensprinzip, bei Uneinigkeit der Versammlung der AU, in das AfCFTA-Abkommen übernommen wird.

3.2.2 Auslegung des Konsensprinzips

Artikel 5 des AfCFTA-Dachabkommens bestimmt als ein Leitprinzip der AfCFTA, dass Entscheidungen („*decisions*“) im Konsens gefällt werden müssen.⁴⁶⁷ Auch hier scheinen sich die Verfasser der AfCFTA an der WTO orientiert zu haben. Artikel IX des WTO-Dachabkommens bestimmt nämlich, dass die WTO „*die nach dem GATT 1947 [...] übliche Praxis der Beschlussfassung im Konsensweg*“ fortführt.⁴⁶⁸ Daraus folgt, dass eine Entscheidung als angenommen gilt, wenn niemand Widerspruch einlegt. Die Konsequenz davon ist, dass de facto jeder Staat eine Veto-Macht be-

465 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 11 Abs. 5. Die Norm lautet: „*Decisions taken by the Council of Ministers, while acting within its mandate, shall be binding on State Parties. Decisions that have legal, structural or financial implications shall be binding on State Parties upon their adoption by the Assembly.*“

466 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 10 Abs. 2 und 3.

467 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 5 lit. k.

468 WTO-Dachabkommen, Art. IX Abs. 1 Fn. 1. „*Ein Beschluss des betreffenden Organs über eine zur Prüfung vorgelegte Angelegenheit gilt als mit Konsens gefasst, wenn kein bei der beschlussfassenden Tagung anwesendes Mitglied gegen den vorgeschlagenen Beschluss formell Einspruch erhebt. Falls ein Beschluss nicht durch Konsens gefasst werden kann, wird über die strittige Angelegenheit abgestimmt, sofern nichts anderes vorgesehen ist.*“ Bezüglich der Erleichterungen bei Dissens, siehe WTO-Dachabkommen, Art. IX Abs. 2 und 3.

sitzt. Dies ist zwar klassisch für eine mitgliedergesteuerte Organisation, birgt aber das Risiko, dass Entscheidungen aufgeschoben oder inhaltlich oberflächlich behandelt werden. Der Vorteil von auf Konsens basierenden Entscheidungsfindungen ist hingegen, dass die gemeinsamen Entscheidungen von den Mitgliedern eher getragen und vertreten werden.⁴⁶⁹

Das AfCFTA-System weist jedoch bei genauerer Durchsicht hinsichtlich der Entscheidungsfindung einige Besonderheiten auf.

In Artikel 14 des AfCFTA-Dachabkommens wird zwischen inhaltlichen und prozeduralen Entscheidungen unterschieden. Während für prozedurale Fragen eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten⁴⁷⁰ ausreichend ist, ist für materielle Entscheidungen in der Generalversammlung, im Ministerinnen- und Ministerrat oder im Ausschuss hochrangiger Handelsministerinnen und -minister („Committee of Senior Trade Officials“) Konsens erforderlich.⁴⁷¹ Das Abkommen stellt weiters klar, dass eine Stimmenthaltung eines Mitgliedstaates der Verabschiedung einer Entscheidung nicht im Wege steht.⁴⁷² Sollte nun der Ausschuss hochrangiger Handelsministerinnen und -minister keinen Konsens erzielen können, kann er den Ministerinnen- und Ministerrat mit der Angelegenheit befassen. Diesem wiederum wird die Möglichkeit eingeräumt, die Angelegenheit bei Uneinigkeit an die AfCFTA-Generalversammlung zu übertragen.⁴⁷³ Sie ist – wie im vorherigen Unterkapitel dargelegt – mit der Versammlung der AU, die über ihre eigenen Konsens-Regelungen verfügt, ident.

Nach dem AU-Vertrag sind die Abschlusserklärungen der Versammlung zwar prinzipiell einstimmig zu beschließen, im Falle des Scheiterns einer Einigung reicht allerdings eine Zwei-Drittel-Mehrheit (bei einem Präsenzquorum von zwei Drittel der Mitgliedstaaten) aus.⁴⁷⁴ Dementsprechend kann bei Uneinigkeit von dem Erfordernis des Konsenses abgewichen werden.

469 So im Ergebnis auch Erasmus, Gerhard, The African Continental Free Trade Area according to its Legal Instruments. Working Paper No. S20WP13/2020, 10.

470 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 14 Abs. 3.

471 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 14 Abs. 1.

472 „Abstention by a State Party eligible to vote shall not prevent the adoption of decisions.“ Siehe AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 14 Abs. 5.

473 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 14 Abs. 2.

474 AU-Gründungsabkommen, Art. 7 Abs. 1.; AU-Geschäftsordnung, Rule 18. „The Assembly shall take its decisions by consensus or, failing which, by a two-thirds majority of the Member States of the Union. However, procedural matters, including the question of whether a matter is one of procedure or not, shall be decided by a simple majority.“

Im Endeffekt lässt sich argumentieren, dass durch die „Übernahme“ der Versammlung der AU in das AfCFTA-System auch die AU-Ausnahmebestimmung hinsichtlich der Entscheidungsfindung bei Dissens in das AfCFTA-System übernommen wird. Dies hätte den Vorteil, dass die AfCFTA-Generalversammlung effektiver und demokratischer agieren könnte und Entscheidungen nicht durch einen AU-Mitgliedstaat (der womöglich nicht einmal Mitglied der AfCFTA ist) blockiert werden könnten. Ob die Bestimmung in der Praxis auch so ausgelegt werden bzw. Relevanz haben wird, bleibt abzuwarten.

3.3 Nationalstaatliches, mitgliedergesteuertes („*member-driven*“) Engagement

Die AfCFTA wird – wie in den Leitprinzipien in Artikel 5 des AfCFTA-Dachabkommens festgelegt – von den Mitgliedern der AU gesteuert („*driven by Member States of the African Union*“).⁴⁷⁵ Wie auch in der WTO sind daher die treibenden Kräfte hinter den Entscheidungen nicht supranationale Institutionen, sondern die Mitgliedstaaten. Daraus folgt, dass die Staaten dafür verantwortlich sind, die AfCFTA auf Basis des Abkommens umzusetzen.⁴⁷⁶ Im Hinblick auf den Handel mit Waren bedeutet dies, dass die Staaten primär ihre nationalen Zollltarife und Gesetze anpassen, Verfahren für die Ausstellung von Ursprungsurkunden entwickeln, Technik- und Gesundheitsstandards festlegen sowie die inhaltlich zuständigen Personen schulen müssen.⁴⁷⁷ Da die Entscheidungen darüber letztendlich von der Politik gefällt werden müssen, ist der politische Wille zur Umsetzung der AfCFTA ausschlaggebend für den Erfolg des Abkommens.

Ein Anhaltspunkt, wie viel Spielraum den Staaten bzw. den politisch Verantwortlichen bei Verfolgung des mitgliedergesteuerten Ansatzes eingeräumt wird, findet sich im AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll. Darin ist, wie folgt, festgelegt: „*Each State Party may regulate and introduce new regulations on services and services suppliers within its territory in order to meet*

475 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll, Art. 5 lit. a.

476 Vgl. Erasmus, Gerhard, What do we know about the African Continental Free Trade Area?. Working Paper No. G21WP15/2021, 3, 8.

477 Vgl. Erasmus, Gerhard, The African Continental Free Trade Area according to its Legal Instruments. Working Paper No. S20WP13/2020, 13.; Erasmus, Gerhard/Hartzenberg, Trudi, Implementing the AfCFTA Agreement as a continent-wide preferential Regime. Trade Report No. S24TR07/2024, 10.

*national policy objectives, in so far as such regulations do not impair any rights and obligations arising under this Protocol.*⁴⁷⁸ Demnach sind jegliche Maßnahmen auf nationalstaatlicher Ebene gestattet, solange sie nicht den Zielen der AfCFTA zuwiderlaufen.

Die Zukunft der AfCFTA hängt daher vom Engagement und vom Einsatz jedes einzelnen Mitglieds ab, wobei interessant ist, dass im oben genannten Artikel 5 auch wieder auf die Mitgliedstaaten der AU Bezug genommen wird und nicht auf die Mitgliedstaaten der AfCFTA. Durch diese Formulierung wird wohl ausgedrückt, dass die AfCFTA ein pan-afrikanisches Anliegen ist und alle afrikanischen Staaten – unabhängig von der Ratifikation der AfCFTA – betrifft.

Die Formulierung „*driven by Member States of the African Union*“ impliziert auch, dass es in der Verantwortung aller Staaten liegt, auf ihre regionalen Gemeinschaften, deren FTAs als „*building blocks*“ der AfCFTA⁴⁷⁹ angesehen werden, einzuwirken. Denn wie in den Folgeabschnitten noch umfassend ausgeführt wird, können die Mitgliedstaaten in vielen Bereichen nicht unabhängig agieren, da sie an ihre regionalen Abkommen (z.B. gemeinsamer Außenzoll) gebunden sind. Absprachen, Verhandlungen und Strategien innerhalb der jeweiligen RECs sind unumgänglich. In diesem Zusammenhang wird positiv hervorgehoben, dass die UNECA bereits fünf RECs dabei unterstützt hat bzw. unterstützt, regionale Strategien zur Umsetzung der AfCFTA zu erlassen. Nach einer Veröffentlichung der UNECA von Jänner 2024 verfügen die ECOWAS und die „*Intergovernmental Authority on Development*“ (IGAD) über eine vollständige Strategie. Die EAC, AMU und die ECCAS befinden sich gerade in der Erstellungsphase.⁴⁸⁰

Darüber hinaus haben auch bereits 34 Länder individuelle Strategien ausgearbeitet.⁴⁸¹ Diese – zu einem großen Teil mit Unterstützung der UNECA entwickelten – Strategien bilden nicht nur den Rahmen für die Umsetzung, sondern ermitteln u.a. auch einen allfälligen institutionellen Reformbedarf, zeigen Entwicklungschancen auf, identifizieren die wichtigsten Herausforderungen oder stellen konkrete Aktionspläne inklusive der zur Umsetzung benötigten finanziellen Mittel auf. Jede Strategie verfügt darüber hinaus über einen Monitoring- und Evaluierungsmechanismus und

478 AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll, Art. 8.

479 AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 5 lit. b.

480 UNECA, AfCFTA Implementation Strategies - Synthesis Report, 1, 15, 25. Die finanziellen Mittel für die UNECA-Unterstützung stammten von der EU sowie von „*Global Affairs Canada*“.

481 UNECA, AfCFTA Implementation Strategies - Synthesis Report, 25.

die Umsetzung der Strategien soll von dem jeweiligen nationalen AfCFTA-Umsetzungskomitee überwacht werden.⁴⁸²

Die „Lücke“ des fehlenden Umsetzungsplans im AfCFTA-Abkommen selbst wird daher durch die Erlassung von Strategien auf nationaler und regionaler Ebene geschlossen. Dies scheint im Hinblick auf die Umsetzung der AfCFTA auch viel erfolgsversprechender, da es in jedem afrikanischen Staat unterschiedliche Stellschrauben gibt, an denen gedreht werden muss, um die AfCFTA in das nationale Recht zu gießen.

Eine bedeutende Rolle bei der Erstellung der Strategien spielen die sogenannten nationalen AfCFTA-Umsetzungskomitees. Ganz im Sinne des „member-driven“-Engagements wurde die Gründung dieser Komitees von der AU-Versammlung im Juli 2018 gefordert.⁴⁸³

Eine Untersuchung der bereits bestehenden Komitees in der Elfenbeinküste, in Ghana, Kenia, Nigeria und Ruanda im Jahr 2023 ergab, dass diese bisher in sehr unterschiedlicher institutioneller Form eingerichtet worden sind. Ihre wesentlichen Aufgabengebiete seien aber überall ähnlich. Aus der Erhebung geht hervor, dass zum Mandat der nationalen Umsetzungskomitees neben dem Entwickeln bzw. Überwachen von nationalen Strategien zur Umsetzung der AfCFTA, die Unterstützung bei der Erstellung von Länderpositionen in Handelsverhandlungen durch ressortübergreifende Koordinierung, die Beratung der Regierungen in Bezug auf politische Reformen, die Überwachung und Evaluierung von Maßnahmen zur Umsetzung der AfCFTA, die Koordinierung von Veranstaltungen und das Schärfen von Bewusstsein, die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, die Einbeziehung aller Bevölkerungsgruppen oder das Fungieren als Schnittstelle zwischen dem AfCFTA-Sekretariat und dem jeweiligen Land gehören.⁴⁸⁴

482 UNECA, AfCFTA Implementation Strategies - Synthesis Report, 1, 4, 5, 13, 16. Als **Finanzierungsquellen** für die Umsetzung werden neben öffentlichen Mitteln auch externe Geldmittel von privatrechtlichen Partnerschaften oder internationalen Organisationen (z.B. von UNCTAD, „TradeMark Africa“, „Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit“ oder „International Trade Center“) und Spenden angegeben.

483 „FURTHER COMMITS to establish National Committees on AfCFTA to ensure meaningful participation of all stakeholders and come up with national AfCFTA and Boosting Intra-African trade strategies;“ Assembly/AU/Dec.692(XXXI), para. II.

484 Vgl. Sebahizi, Prudence/Habte, Million/Noor, Halima/Chitanda, Yafika/Tavares Semedo, Jose Luis/Willem te Velde, Dirk/Abudu, Derrick/Agarwal, Prachi/Mendez-Parra, Max, AfCFTA National Implementation Committees: Scoping options and support mechanisms, 23.

Um diesen Aufgaben bestmöglich nachkommen zu können, wird die Einrichtung von übergreifenden Arbeitsgruppen unter Einbindung von Expertinnen und Experten des Privatsektors empfohlen. Zusätzlich wird aufgezeigt, dass den nationalen Komitees ausreichend finanzielle Mittel bereitgestellt werden sollten und sie ein klares Mandat erarbeiten sowie die gesetzten Maßnahmen zur Umsetzung der AfCFTA regelmäßig evaluieren sollten.⁴⁸⁵

Das AfCFTA-Sekretariat könnte den Ländern bei der Einrichtung dieser nationalen Komitees unterstützend zur Seite stehen. Es könnte z.B. *best practice*-Beispiele teilen oder Hilfe bei der gezielten Maßnahmensetzung anbieten.⁴⁸⁶ In manchen Ländern könnte es auch sinnvoll sein, auf die bereits bestehenden „*National Trade Facilitation Committees*“, die auf Basis des Artikels 22 Abs.3 des WTO-Übereinkommens über Handelserleichterungen eingerichtet worden sind, zurückzugreifen.⁴⁸⁷ Eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen nationalen Komitees und dem AfCFTA-Sekretariat könnte zudem vor dem Hintergrund, dass kein eigenständiges Organ zur Überwachung der Wirtschaftspolitik der einzelnen Staaten und Regionen geschaffen wurde, sehr wertvoll sein. Das Sekretariat hätte so stets einen tagesaktuellen Überblick über den Fortschrittsstand in den einzelnen afrikanischen Ländern.

485 Vgl. Sebahizi, Prudence/Habte, Million/Noor, Halima/Chitanda, Yafika/Tavares Semedo, Jose Luis/Willem te Velde, Dirk/Abudu, Derrick/Agarwal, Prachi/Mendez-Parra, Max, AfCFTA National Implementation Committees: Scoping options and support mechanisms, 4, 27.

486 Die AfCFTA ist auch vom Prinzip „*best practices in the RECs, in the State Parties and International Conventions binding the African Union*“ geleitet. AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 5 lit. I.

487 Vgl. Sebahizi, Prudence/Habte, Million/Noor, Halima/Chitanda, Yafika/Tavares Semedo, Jose Luis/Willem te Velde, Dirk/Abudu, Derrick/Agarwal, Prachi/Mendez-Parra, Max, AfCFTA National Implementation Committees: Scoping options and support mechanisms, 5, 8, 29, 30.; AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 9.; AfCFTA-Warenhandelsprotokoll, Art. 31, Art. 29 Abs. 1.; AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll, Art. 26 Abs. 3.

In einem Bericht der UNECA vom Jänner 2024 wird das Zurückgreifen auf diese nationalen WTO-Komitees gemischt gesehen: „*As a result, some countries have chosen to reorganize their WTO National Trade Facilitation Committees as the AfCFTA NICs and give them the responsibility to also coordinate AfCFTA implementation. While this may be a wise move, it is also important to make sure that the NICs have a diverse membership that includes the private sector, women entrepreneurs, MSMEs, as well as civil society.*“ UNECA, AfCFTA Implementation Strategies - Synthesis Report, 13.

3.4 Vorstellbare Rolle des Pan-Afrikanischen Parlaments in beratender Funktion

Das Pan-Afrikanische Parlament wurde bereits im Vertrag von Abuja im Jahr 1991, mit der Vision der Einbindung der Afrikanerinnen und Afrikaner im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess, vorgesehen.⁴⁸⁸ Wohl auch, weil der Vertrag von Abuja keine weiteren Regelungen hinsichtlich der Zusammensetzung und der Aufgaben des Parlaments beinhaltet, wurde es erst viele Jahre später eingerichtet. Letztendlich hielt das Parlament im März 2004 seine Eröffnungssitzung ab.⁴⁸⁹ Die Gründung des Parlaments ist auf Artikel 17 des Gründungsakts der AU zurückzuführen.⁴⁹⁰

Die rechtliche Basis für das Tätigwerden bildet bis heute das „*Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to the Pan-African Parliament*“ aus dem Jahr 2001, das Ende 2003 in Kraft trat. Nach diesem Protokoll soll das Parlament u.a. zur Umsetzung der Maßnahmen und Ziele der AEC und der AU sowie zum wirtschaftlichen Aufschwung beitragen, die Kooperation und Entwicklung in Afrika sowie Sicherheit und Stabilität fördern und auch die Zusammenarbeit zwischen den RECs erleichtern.⁴⁹¹ Das Parlament wäre daher prädestiniert dafür, eine Rolle im Rahmen der AfCFTA-Umsetzung einzunehmen.

Jeder Mitgliedstaat ist aktuell – unabhängig von der Bevölkerungsgröße – durch fünf Mitglieder – darunter mindestens eine Frau – im Parlament vertreten.⁴⁹² Damit ist das Parlament neben dem „*Economic, Social and Cultural Council*“ (ECOSOCC)⁴⁹³ die einzige Institution der AU, in der nicht nur Regierungsvertreterinnen und -vertreter agieren.⁴⁹⁴ Der Sitz des Parlaments ist aktuell in Midrand/Südafrika, wo das Parlament mindestens

488 Abuja-Gründungsvertrag der AEC, Art. 14 Abs. 1.

489 Qobo, Mzukisi, The challenges of regional integration in Africa: In the context of globalisation and the prospects for a United States of Africa. ISS Paper 145, 3.

490 AU-Gründungsabkommen, Art. 17.

491 AU-Sirte Protokoll zur Errichtung des Pan-Afrikanischen Parlaments, Art. 3. Der Autor Jancic schreibt allerdings, dass in der Vergangenheit wesentliche Aufgaben des Pan-Afrikanischen Parlaments Wahlbeobachtungsmissionen sowie Erkundungsmissionen zu unterschiedlichen Themenbereichen, wie z.B. zu Bildung, Umweltschutz, Menschenrechten oder zu Geschlechtergleichstellung gewesen wären. Vgl. Jancic, Davor, Regional Parliaments and African Economic Integration, *European Journal of International Law*, 30, 2019/1, 220.

492 AU-Sirte Protokoll zur Errichtung des Pan-Afrikanischen Parlaments, Art. 4 Abs. 2.

493 AU-Gründungsabkommen, Art. 5 Abs. 1 lit. h iVm. Art. 22.

494 Vgl. Gottschalk, Keith, Re-Thinking Pan-Africanism and African Integration, *African Journal of Political Science*, 10, 2022/1, 17.

zwei Mal jährlich tagt.⁴⁹⁵ Die tägliche Arbeit obliegt den insgesamt elf Fachkomitees.

Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz ist vorgesehen, dass das Parlament im Laufe der Zeit zu einer gesetzgebenden Institution heranwachsen soll und die Mitglieder vom Volk gewählt werden sollen.⁴⁹⁶ Das Malabo-Protokoll aus dem Jahr 2014, in dem das Pan-Afrikanische Parlament dezidiert als legislatives Organ der AU definiert wird, ist bis heute nicht in Kraft getreten.⁴⁹⁷ Solange dieses nicht in Kraft ist, hat das Parlament keine Gesetzgebungskompetenz, keine Durchgriffsmöglichkeiten und auch keine Möglichkeit, z.B. bei der Budgetverteilung der AU – und so bei der Budgetzuteilung für das AfCFTA-Sekretariat – mitzuentcheiden.⁴⁹⁸ Bis es daher so weit ist, ist das Pan-Afrikanische Parlament (in der interimistischen Phase) lediglich in beratender Funktion tätig („*advisory and consultative power*“)⁴⁹⁹ und nimmt eine relativ bedeutungslose Stellung ein.

Jedenfalls ist das Pan-Afrikanische Parlament ein Versuch der AU, diese demokratischer zu gestalten. Es habe zwar seit seiner Gründung unzählige Empfehlungen zu sehr diversen Themenbereichen abgegeben, es gebe aber

495 AU-Sirte Protokoll zur Errichtung des Pan-Afrikanischen Parlaments, Art. 14 Abs. 2.

496 Das Sirte-Protokoll sieht stattdessen vor: *“Five years after the entry into force of this Protocol, a Conference of the States Parties to this Protocol shall be held to review the operation and effectiveness of this Protocol, and the system of representation in the Pan-African Parliament, with a view to ensuring that the objectives and purposes of this Protocol, as well as the vision underlying the Protocol, are being realised and that the Protocol meets with the evolving needs of the African Continent.”* AU-Sirte Protokoll zur Errichtung des Pan-Afrikanischen Parlaments, Art. 25.

497 AU-Malabo Protokoll zum Pan-Afrikanischen Parlament, Art. 8 Abs. 1. Das Protokoll wurde bisher von 23 Staaten unterzeichnet und von 14 ratifiziert (letzte Aktualisierung der Statusliste: 19. September 2023). Um in Kraft zu treten, muss es von 28 Staaten ratifiziert werden. *African Union*, Protocol to the Constitutive Act of the African Union relating to the Pan-African Parliament. Status List, <https://au.int/en/treaties/protocol-constitutive-act-african-union-relating-pan-african-parliament>, veröffentlicht am 19.09.2023, abgefragt am 21.12.2024.

498 Vgl. Gottschalk, Keith, Re-Thinking Pan-Africanism and African Integration, *African Journal of Political Science*, 10, 2022/1, 17. Das Parlament hat derzeit nur die Möglichkeit, budgetäre Aspekte zu diskutieren und Empfehlungen abzugeben; siehe AU-Sirte Protokoll zur Errichtung des Pan-Afrikanischen Parlaments, Art. 11 Abs. 2.

499 AU-Sirte Protokoll zur Errichtung des Pan-Afrikanischen Parlaments, Art. 2 Abs. 3.; Mpanyane, Saki, Transformation of the Pan-African Parliament: A path to a legislative body?. ISS Paper 181, 1.

nur wenige Nachweise dafür, dass diese Empfehlungen auch bei der Entscheidungsfindung der AU berücksichtigt wurden.⁵⁰⁰

Ob tatsächlich auch der politische Wille besteht, das Pan-Afrikanische Parlament als demokratische Institution mit supranationaler Gesetzgebungskompetenz und gewählten Mitgliedern auszugestalten, ist zu bezweifeln und spiegelt sich auch bei der zurückhaltenden Ratifizierung wider. Vor allem anzumerken ist, dass in Afrika im Jahr 2022 vom Institut *The Economist* nur ein einziger Staat, nämlich Mauritius, als volle Demokratie eingestuft wurde. Im globalen Regionenvergleich liegen sogar die meisten autoritären Regime in Afrika.⁵⁰¹ In diesen autoritär regierten Staaten gibt es (nahezu) keinen politischen Pluralismus, Wahlen werden entweder gar nicht oder nicht frei und nicht fair abgehalten, Menschenrechte werden missachtet, die Medien werden zensiert oder kontrolliert und die Justiz ist nicht unabhängig.⁵⁰² In der Praxis werden autoritär regierende Regierungsoberhäupter die Einrichtung von demokratischen Parlamenten mit legislativer Kompetenz wohl kaum fördern wollen. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Der Einfluss von Einzelpersonen bzw. den Staatschefinnen und -chefs würde durch die Stärkung des Pan-Afrikanischen Parlaments geschwächt werden, was den nationalen Parteiinteressen widersprechen würde.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass das Pan-Afrikanische Parlament relativ zahnlos ist. Sollte diesem jemals die Gesetzgebungskompetenz der AU zugestanden werden, müssten auch die Exekutive und Judikative der AU erheblich gestärkt werden. Zudem müsste auch das Verhältnis zu den regionalen sowie nationalen Parlamenten geklärt werden.⁵⁰³ Diese Transformation würde jedenfalls Jahrzehnte lange dauern und mit einem Demokratisierungsprozess einhergehen. Ein Zusammenrücken auf politischer, sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Ebene wäre unabdingbar.

Im Hinblick auf das Thema der Arbeit ist jedenfalls interessant, dass im AfCFTA-Gründungsabkommen keine Bezugnahme auf eine allfällige (künftige) Rolle des Pan-Afrikanischen Parlaments zu finden ist. Dies ist ungewöhnlich, da das Parlament von der AU bei jeder Gelegenheit als

500 Vgl. *Mpanyane, Saki*, Transformation of the Pan-African Parliament: A path to a legislative body?. ISS Paper 181, 4.

501 *Economist Intelligence Unit*, Democracy Index 2022. Frontline democracy and the battle for Ukraine, 5, 55, 56.

502 Vgl. *Jancic, Davor*, Regional Parliaments and African Economic Integration, *European Journal of International Law*, 30, 2019/1, 223.

503 Vgl. *Mpanyane, Saki*, Transformation of the Pan-African Parliament: A path to a legislative body?. ISS Paper 181, 5.

Hoffnungsträger gehandhabt wird. Zudem wird auch im Rahmen der Umsetzung der AfCFTA die Einbeziehung der Bevölkerung als erfolgsversprechend und wesentlich erachtet.

Aus einer materiellrechtlichen Perspektive könnte sich das Pan-Afrikanische Parlament jedenfalls als beratendes Gremium mit der AfCFTA befassen und Empfehlungen dazu abgeben (*siehe einführend genannte Kompetenzen*). Eine vertiefte Debatte über die unterschiedlichen Herausforderungen und Möglichkeiten der Umsetzung der AfCFTA wäre auch im parlamentarischen „Committee on Trade, Customs and Immigration Matters“ möglich und wichtig. Bisher scheint das Vorantreiben der Umsetzung der AfCFTA aber keine Priorität im Pan-Afrikanischen Parlament zu genießen. Laut Medienberichten wurde lediglich ein zweitägiger Workshop unter dem Thema „Year of AfCFTA: Acceleration of the African Continental Free Trade Area Implementation“ im Rahmen einer Plenar-Ausschusswoche im Frühsommer 2023 abgehalten.⁵⁰⁴

Die fehlende aktive Einbeziehung des Parlaments in das AfCFTA-System wird somit als Lücke gesehen.

Ergänzend wird angeführt, dass auch in den Regionen parlamentsähnliche Einrichtungen bestehen, die die wirtschaftliche Integration vorantreiben und in den AfCFTA-Prozess miteingebunden werden könnten. Von den acht RECs verfügen die EAC⁵⁰⁵, die ECOWAS⁵⁰⁶ und die SADC⁵⁰⁷ über legislative Organe. Darüber hinaus gibt es auch in den Sub-Regionen, wie z.B. der WAEMU⁵⁰⁸ oder der CEMAC parlamentarische Einrichtungen.

Die EAC verfügt mit der „East African Legislative Assembly“ (EALA) über ein regionales Parlament mit (eingeschränkter) Gesetzgebungskompetenz.⁵⁰⁹ Gesetzesvorlagen werden nämlich erst zu Gemeinschaftsakten,

504 AU Pan-African Parliament, PAP Plenary assesses AfCFTA implementation progress, in *PAP Press Releases*, 22.05.2023.

505 EAC-Vertrag, Kapitel 9.

506 ECOWAS-Vertrag 1993, Art. 13.

507 SADC-Vertrag, Art. 9 Abs. 2.

508 WAEMU-Vertrag, Art. 35.

509 Die EALA nahm im November 2001 ihre Arbeit auf. Jeder EAC-Mitgliedstaat entsendet die gleiche Anzahl an Delegierten in die EALA. Die Repräsentantinnen und Repräsentanten müssen nicht den nationalen Parlamenten angehören, sondern können direkt in die gesetzgebende Versammlung gewählt werden. Hinsichtlich Zusammensetzung und Aufgaben der „Legislative Assembly“, siehe EAC-Vertrag, Kapitel 9. Für weitere Informationen, siehe auch Salih, M. A. Mohamed, African Regional Parliaments. Legislatures without Legislative Powers, in Costa (Hrsg),

wenn sie von den EAC-Staatschefinnen und -chefs gebilligt werden.⁵¹⁰ Damit ist das Engagement der EALA auch erheblich vom Willen der Politik abhängig. Sie hat dennoch durch die Verabschiedung ihrer Gesetze in der Vergangenheit erheblich zur wirtschaftlichen Integration der EAC beigetragen.

Auch das „ECOWAS Community Parliament“ wurde als Austausch- und Beratungsplattform gegründet. Es erlebt jedoch seit einigen Jahren einen Kompetenzwandel. Insbesondere im Dezember 2016 wurde das ECOWAS-Parlament gestärkt, da diesem eine budgetäre, legislative und überwachende Funktion eingeräumt wurde.⁵¹¹ Seither werde das Recht des Parlaments, gemeinsam mit dem ECOWAS-Rat und der Kommission u.a. in wirtschaftlichen, monetären und handelsrechtlichen Angelegenheiten gesetzgebend tätig zu werden, als wesentliche Errungenschaft gehandhabt.⁵¹² Das ECOWAS-Parlament befinde sich daher aktuell in einer Transformation von einem reinen Beratungsgremium hin zu einem Organ, das an der Gesetzgebung mitwirkt.⁵¹³ Forderungen zur weiteren Stärkung des ECOWAS-Parlaments bestehen.

Bei dem „SADC Parliamentary Forum“ handelt es sich – wie die Bezeichnung bereits vermuten lässt – ausschließlich um ein Forum für den Austausch, um die regionale Integration zu verbessern und u.a. die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu beschleunigen.⁵¹⁴

Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization. The Role of Interparliamentary Institutions, 2013, 150.; Jancic, Davor, Regional Parliaments and African Economic Integration, *European Journal of International Law*, 30, 2019/1, 209 f.

510 EAC-Vertrag, Art. 62.

511 ECOWAS-Gesetz zur Stärkung des Parlaments, Art. 7.

512 Die spezifische gesetzliche Bestimmung lautet: „May in collaboration with the Council and the Commission propose model and uniform laws to the Community.“ ECOWAS-Gesetz zur Stärkung des Parlaments, Art. 7 lit. f.

513 Vgl. Jancic, Davor, Regional Parliaments and African Economic Integration, *European Journal of International Law*, 30, 2019/1, 210 ff. Zur Entscheidungsfindung schreibt der Autor: „The Parliament’s legislative power is exercised in the form of mandatory assent, given by means of a resolution. Such assent is also required for the revision of the ECOWAS Treaty and for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms. The Parliament may also indirectly initiate model and uniform laws by requesting the Council to submit such proposals.“

514 In das parlamentarische Forum können pro Mitgliedstaat je fünf Personen aus den nationalen Parlamenten entsandt werden. SADC, Institutions: SADC Parliamentary Forum, <https://www.sadc.int/institutions/sadc-parliamentary-forum>, abgefragt am 16.07.2024.

Zusammengefasst wäre die aktive Einbeziehung aller regionalen Parlamente sehr wertvoll, um den Umsetzungsprozess voranzutreiben. Öffentliche Debatten zu AfCFTA-Angelegenheiten sowie zur wirtschaftlichen intra-afrikanischen und intra-regionalen Verschmelzung könnten in regelmäßigen Abständen geführt und dadurch auch die Bevölkerung vermehrt eingebunden werden.