

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND FAZIT

Zu Beginn dieser Arbeit steht die wirtschaftliche Performance von Afrika im Vordergrund. Deutlich wird, dass der Kontinent an der Peripherie der globalen Wirtschaft angelangt und der intra-regionale Handel im weltweiten Vergleich sehr gering ist. Die Pan-Afrikanische Freihandelszone setzt hier an und zielt darauf ab, eine kontinentale Freihandelszone, aufbauend auf bereits bestehenden acht regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, zu schaffen. Durch die Umsetzung der AfCFTA wird eine deutliche Erhöhung des intra-regionalen Handels erwartet und dadurch ein höheres Wirtschaftswachstum, was wiederum zur Generierung von Arbeitsplätzen führen und im Weiteren zu mehr Wohlstand und zur Armutsbekämpfung beitragen soll.

Im zweiten Abschnitt wird deutlich, dass es sich bei der AfCFTA um keine neue Idee handelt, sondern die Wurzeln weit in der Vergangenheit liegen. Nach einer Zielbestimmung der AfCFTA soll die wirtschaftliche Integration auf der panafrikanischen Vision „*An integrated, prosperous and peaceful Africa*“ basieren. Aus einer knapp gehaltenen Einführung in die vier Phasen des Panafricanismus geht hervor, dass sich die Bedeutung des Begriffs „Panafricanismus“ seit dem 19. Jahrhundert verändert hat. Während anfangs die Unabhängigkeit und das Ende der räumlichen Trennung der Afrikanerinnen und Afrikaner im Vordergrund standen, wird darunter heute genauso die wirtschaftliche intra-regionale Verschmelzung der afrikanischen Staaten verstanden.

Die darauffolgende Auseinandersetzung mit den Abschlussdokumenten von politischen Konferenzen seit den 1955er Jahren ergibt, dass bereits vor 70 Jahren ähnliche Probleme thematisiert wurden, wie sie auch heute noch bestehen. So wurden die Staaten z.B. aufgefordert, die Verarbeitung ihrer Rohstoffe zu diversifizieren, Binnenländer aufgrund ihrer benachteiligten geografischen Lage besonders zu berücksichtigen oder Zölle abzuschaffen. Diese Forderungen finden sich nun rechtlich verankert in der AfCFTA. Bemerkenswert ist auch, dass bereits 1958 die Idee der Gründung eines gemeinsamen, afrikanischen Marktes, der 33 Jahre später im Vertrag von Abuja rechtlich institutionalisiert wurde und nun erneut in der AfCFTA verfolgt wird, aufkam.

Die vertiefte Beschäftigung mit der afrikanischen Integrationsgeschichte führt letztendlich zu der Erkenntnis, dass die politischen Führungskräfte, hinsichtlich der Art der Integration, heute vor der gleichen Herausforderung stehen wie ihre Vorfahren in den 1960er Jahren: Damals führten die Unabhängigkeitsbestrebungen, das unterschiedliche Verhältnis der Staaten zu den ehemaligen Kolonialländern sowie divergierende Ansätze, z.B. bei der Mauretanien- oder Kongo-Krise, dazu, dass sich zwei Lager herauskristallisierten, die konträre Vorstellungen der intra-regionalen Verschmelzung hatten. Während sich die Unionisten für die Bildung einer sofortigen politischen Gemeinschaft mit einer gemeinsamen afrikanischen Regierung aussprachen, forderten die Konföderalisten vordergründig eine Kooperation auf sektoraler Ebene. Einzige Einigkeit bestand dahingehend, dass die intra-regionale Verschmelzung *conditio sine qua non* für den wirtschaftlichen Aufschwung war. Heute hat sich die Problematik inhaltlich nicht wesentlich verändert. Während nun die „Maximalisten“ für die sofortige Gründung einer Afrikanischen Regierung einstehen, setzen sich die „Gradualisten“ für einen schrittweisen Prozess ein.

Damals war es letztendlich dem diplomatischen Geschick von *Kaiser Haile Selassie I. von Äthiopien* zu verdanken, dass sich 1963 die Staats- und Regierungsobehäupter beider Lager in Addis Abeba/Äthiopien trafen, um beide Ideen in der Charta der Organisation für Afrikanische Einheit zu vereinen. Gegründet wurde damit eine Konföderation mit dem Zweck der Förderung von Solidarität und Einheit sowie der Verteidigung der Souveränität und dem Grundsatz der Nichteinnischung. Erstmals wurde mit der OAU eine kontinentale, afrikanische Organisation geschaffen. Diese wurde jedoch aufgrund der langjährigen Spannung der beiden Konfliktparteien nur mit sehr limitierten Durchsetzungsrechten und wenig demokratischer Legitimation ausgestattet. Dennoch konnten bahnbrechende Erfolge erzielt werden: So wurde im Aktionsplan von Lagos, einem umfassenden politischen Handlungsinstrument der afrikanischen Entwicklungspolitik aus dem Jahr 1980, die besondere Bedeutung von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften erkannt. In Umsetzung der Aufforderung im Aktionsplan kam es in den Folgejahren mit der Unterstützung der UNECA zur Errichtung einiger RECs, deren Freihandelszonen nun als Grundbausteine der AfCFTA dienen.

Die größte Errungenschaft der OAU war letztendlich im Jahr 1991 die Verabschiedung des Vertrags von Abuja, mit dem die Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet worden ist. Das Abkommen wird als Wegbereiter der AfCFTA angesehen, da es bereits die Einrichtung einer kontinen-

talen Freihandelszone angestrebt hat. Die AfCFTA kann dementsprechend als Fortführung der Idee der kontinentalen Wirtschaftsintegration im Sinne des Abuja-Abkommens angesehen werden und stellt die bisher wohl stärkste Ausprägung des Gedankengutes der Unionisten dar. In Umsetzung des Sechs-Phasen-Plans des Abuja-Abkommens hätte über einen Zeitraum von 34 Jahren – somit bis zum Jahr 2028 – eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währungseinheit und einer Zentralbank auf dem Kontinent entstehen sollen. Beabsichtigt war zuerst die Verschmelzung innerhalb der RECs sowie die Gründung von Freihandelszonen und Zollunionen in diesen und anschließend die kontinentale Verschmelzung aller RECs. Den RECs ist somit, als Motor hinter dem Vertrag von Abuja, eine bedeutende Rolle zuteilgeworden. Da die meisten ihren Verpflichtungen bis heute nicht bzw. unzureichend nachgekommen sind, ist die Umsetzung des Vertrags von Abuja in der dritten Phase „stecken geblieben“. Daran Schuld ist mitunter, dass der Vertrag keine „schmerzlichen“ Sanktionen im Falle der Nichtumsetzung vorgesehen hat. Im Endeffekt hat daher die vertragliche Ausgestaltung nicht zu mehr Rechtssicherheit geführt. Angesichts der Versäumnisse bei der Umsetzung des Vertrags von Abuja wird verständlicher, warum sich im AfCFTA-Vertragswerk kein konkreter Umsetzungsplan findet und viel eher auf die „progressive“ Beseitigung von Zöllen und NTBs sowie auf die Kooperation in den unterschiedlichen Bereichen abgestellt wird. Die AfCFTA scheint sich damit abgefunden zu haben, dass die kontinentale Integration ein Prozess ist, der nicht via Gesetz von oben herab und nicht mit strengen Fristen bestimmt werden kann.

Die Tatsache, dass die OAU nur als loser Zusammenschluss eingerichtet wurde, führte zu ihrem Scheitern. Die OAU verfügte nämlich über keinen Mechanismus, um auf die zahlreichen Konflikte in den 1990er Jahren reagieren zu können. Letztendlich ging die OAU sowie die AEC daher – auch aufgrund des unermüdlichen (finanziellen) Einsatzes des libyschen Revolutionsführers *Gaddafi*, der sich Zeit seines Lebens für die „Vereinigten Staaten Afrikas“ einsetzte – in der bis heute bestehenden AU auf. Aus der kritischen Auseinandersetzung mit der AU wird deutlich, dass sie von einer politischen Union noch weit entfernt ist und derzeit kein politischer Wille vorhanden ist, die AU als supranationale Organisation auszugestalten. Für einen umfassenden institutionellen Reformbedarf fehlt es an einem politischen Schwergewicht. Aktuell wird der Fokus innerhalb der AU auf die wirtschaftliche Integration gerichtet. Die Verabschiedung der AfCFTA fügt sich hier ein und wird als wichtiger Schritt in Richtung einer graduellen Gründung der lang ersehnten afrikanischen Wirtschaftsunion gesehen.

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND FAZIT

Die AfCFTA zielt darauf ab, einen gemeinsamen Markt für Waren und Dienstleistungen zu errichten. Hierfür ist erstmals wichtig, dass es zu einem erfolgreichen Ende der insgesamt drei Verhandlungsphasen kommt, damit die AfCFTA inhaltlich anwendbar werden kann. Aus den Darlegungen zum aktuellen Verhandlungsstand der AfCFTA im dritten Abschnitt wird deutlich, dass eine sehr ungewöhnliche Herangehensweise gewählt worden ist. Das Dachabkommen sowie die Protokolle zum Warenhandel, zum Dienstleistungshandel und zum Streitbeilegungsmechanismus (= Phase I Verhandlungen) sind nämlich seit 30. Mai 2019 in Kraft, obwohl diese nach wie vor nicht vollständig sind. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Arbeit sind im Bereich des Warenhandels nach wie vor einige wesentliche Anhänge, darunter einzelne produktsspezifische Ursprungsregeln sowie Listen mit Zollzugeständnissen ausständig. Selbst wenn diese gänzlich vorgelegt werden, müssen sie erst vom Ministerinnen- und Ministerrat bestätigt und von der AU-Versammlung angenommen werden, um Gültigkeit zu erlangen. Dementsprechend wurde zum Zeitpunkt der Ratifikation von den (bisher 48) nationalen Parlamenten ein internationales Vertragswerk gebilligt, dessen gänzlicher Inhalt nicht feststand bzw. feststeht und sich dementsprechend noch verändert.

Die AfCFTA-Protokolle zum Immaterialgüterrecht, zu Investment und zu Wettbewerbspolitik (= Phase II Verhandlungen) wurden am 19. Februar 2023 unterzeichnet, aber bislang noch nicht von genügend Staaten ratifiziert, um in Kraft zu treten. Derzeit werden zusätzlich noch Protokolle zu Frauen- und Jugendthemen sowie zu digitalem Handel (= Phase III Verhandlungen) verhandelt.

Wird die Tatsache der Unvollständigkeit außer Acht gelassen, ist das rasche Inkrafttreten der Phase-I Abkommen bemerkenswert. Das Dachabkommen sowie die drei Protokolle traten nämlich wesentlich schneller als der Durchschnitt der Rechtsinstrumente der AU in Kraft (Unterzeichnung: 21. März 2018, Inkrafttreten: 30. Mai 2019). Die rasche Ratifikation ist ein Indiz dafür, dass der politische Wille zur Veränderung vorhanden ist. Damit das Projekt erfolgreich sein kann, bedarf es mehr Engagement als nur die Hinterlegung von Ratifikationsurkunden. Das gesamte Regelwerk muss im Sinne eines mitgliedergesteuerten Abkommens 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 über die wesentlichen Vertragsbestandteile, wie die Zollzugeständnisse oder die Ursprungsregeln, abgeschlossen werden.

Bis es so weit ist, kann die AfCFTA nach aktuellem Verständnis nur auf Basis der bisher vorhandenen Bestimmungen *getestet* werden. In der Vergangenheit gab es interessante Versuche, den Warenhandel unter der AfCFTA tatsächlich zu ermöglichen. Da die AfCFTA selbst keine Bestimmung bezüglich einer vorläufigen Anwendbarkeit beinhaltet, erließ die Versammlung der AU die „Johannesburg Entscheidung“, in der sie den Startzeitpunkt des Handels unter der AfCFTA mit 1. Jänner 2021 festsetzte. Demnach hätte der Handel in einer Übergangsphase reziprok auf Basis der eingereichten Zugeständnisse erfolgen sollen. Die Problematik daran war jedoch, dass die „Johannesburg Entscheidung“ als rein politische Entscheidung ohne rechtliche Relevanz nicht unmittelbar anwendbar war und keine gesetzliche Grundlage darstellte, auf die sich z.B. Zollbehörden berufen hätten können. Letztendlich fand kein Handel statt und die AU-Versammlung beschloss im Februar 2022, dass es erst zu einem Handelsfluss unter dem AfCFTA-Vertragswerk kommen soll, wenn dieser „commercially meaningful“ ist. Diese vage Formulierung wird so interpretiert, dass Warenhandel auf gesetzlicher Basis der AfCFTA erst stattfinden soll (bzw. *de facto* kann), wenn tatsächlich alle Zollzugeständnisse und die Ursprungsregeln gänzlich vorliegen.

Zwischenzeitig wird das AfCFTA-Rahmenwerk seit 7. Oktober 2022 anhand der „*Facilitated and Guided Trade Initiative*“ des AfCFTA-Sekretariats auf gesetzlicher Basis einer Ministerialrichtlinie getestet. Im Rahmen dieses Projekts werden ausgewählte Produkte zwischen derzeit zehn teilnehmenden Staaten unter dem Regelwerk der AfCFTA gehandelt. Wichtig erscheint jedenfalls, dass es nicht nur bei dieser Initiative bleibt, sondern das gesamte Vertragswerk der AfCFTA möglichst rasch voll anwendbar wird.

Schließlich wird der Frage nach der Rechtsnatur der AfCFTA auf den Grund gegangen. Die Frage, ob die AfCFTA als internationale Organisation eingestuft werden könne, stellt sich, da das Abkommen selbst keine Regelungen hierzu trifft. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei der AfCFTA um eine durch einen Vertrag gegründete und auf Dauer angelegte Körperschaft mit eigenständiger Willensbildung handelt, wird das Vorhandensein einer internationalen Organisation bejaht. Das Kriterium des Vorliegens der „eigenständigen Willensbildung“ wird angenommen, da das AfCFTA-Sekretariat eine autonome Verwaltungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit darstellt. Es übernimmt nicht nur die täglichen Aufgaben und gewährleistet den Betrieb der AfCFTA, sondern erstellt u.a. auch Berichte, empfiehlt darauf basierende Maßnahmen und gibt auf diese Weise den „Willen der AfCFTA“ vor.

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND FAZIT

Neben dem Sekretariat, das von *H.E. Wamkele Mene* geleitet wird, sind zahlreiche weitere AfCFTA-Organe und Institutionen geschaffen worden. Interessant ist insbesondere die institutionelle Verschmelzung zwischen der AU- und der AfCFTA-Generalversammlung, da es sich nach dem Wortlaut der entsprechenden Norm um identische Organe handelt. Im AfCFTA-Abkommen wird kein Unterschied gemacht, ob ein Staat die AfCFTA ratifiziert hat oder nicht, denn per Definition ist jeder AU-Staat in der Versammlung vertreten. Daraus folgt, dass auch diejenigen Staaten mitentscheiden können, die bislang nicht Teil der AfCFTA sind. Dadurch lässt die AU erkennen, 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. 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.

Diese institutionelle Überschneidung führt dazu, sich Gedanken über die unterschiedlichen Entscheidungsprinzipien der AfCFTA und der AU machen zu müssen. Die AfCFTA sieht als generelle Regel vor, dass materielle Entscheidungen in den Gremien – und so auch in der AfCFTA-Generalversammlung – mittels Konsenses zu fällen sind. Nach dem AU-Vertrag sind die Abschlusserklärungen der Versammlung hingegen zwar prinzipiell einstimmig zu beschließen, im Falle des Scheiterns einer Einigung reicht allerdings eine Zwei-Drittel-Mehrheit (bei einem Präsenzquorum von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten) aus. Dementsprechend kann in der AU-Versammlung bei Uneinigkeit von dem Erfordernis des Konsenses abgewichen werden. Im Endeffekt lässt sich daraus schließen, dass durch die „Übernahme“ der Versammlung der AU in das AfCFTA-System auch die AU-Ausnahmebestimmung hinsichtlich der Entscheidungsfindung bei Disens 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 bzw. Relevanz haben wird, bleibt abzuwarten.

Neben den umfassenden Organen sind mittlerweile einige online-Mechanismen mit innovativen Ansätzen zur Umsetzung der AfCFTA gegründet worden. Hervorzuheben sind das online „*e-Tariff Book*“ als Nachschlagewerk für Zolltarif-Prozentsätze und Ursprungsregeln, gegliedert nach den Zolltarifnummern oder das „*Pan-African Payments and Settlement Sys-*

tem“ für zentralisierte und grenzüberschreitende Zahlungsmöglichkeiten. Als weitere Errungenschaft wird der „*Continental Online Mechanism for Monitoring, Reporting and Elimination of Non-Tariff Barriers*“ gehandhabt. Das Tool bietet die Möglichkeit, jederzeit auf elektronischem Wege NTBs zu melden und so zur Beseitigung dieser beizutragen.

All' die neu geschaffenen Organe und Institutionen sind jedoch auf den Willen und den Einsatz der Mitgliedstaaten der AfCFTA angewiesen. Die AfCFTA ist – wie auch die WTO – als „*member-driven*“ Organisation designt, weshalb die treibenden Kräfte hinter den Entscheidungen die Mitgliedstaaten und nicht supranationale Institutionen sind. Im Hinblick auf den Handel mit Waren bedeutet dies, dass die Staaten primär ihre nationalen Zolltarife anpassen, Verfahren für die Ausstellung von Ursprungurkunden entwickeln sowie Technik- und Gesundheitsstandards festlegen müssen. Die Zukunft der AfCFTA liegt daher im Engagement und dem Einsatz jedes einzelnen afrikanischen Staates. In dieser Hinsicht ist positiv hervorzuheben, dass bereits zahlreiche Staaten sowie auch einige RECs AfCFTA-Umsetzungspläne erlassen haben. Die „Lücke“ des fehlenden Umsetzungsplans im AfCFTA-Abkommen selbst wird 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.

In dem sehr umfassenden institutionellen AfCFTA-System wird jedoch einer bedeutenden Gruppe, nämlich der Zivilbevölkerung, wenig Raum gegeben. Obwohl in den Verhandlungen der AfCFTA stets die Wichtigkeit der Einbeziehung aller Stakeholderinnen und Stakeholder betont wird, ist bislang kein eigenes „*Verbindungsgremium*“ geschaffen worden. Das Pan-Afrikanische Parlament würde sich bestens eignen, um bei der Umsetzung der AfCFTA als beratendes Gremium zur Seite zu stehen. Es erscheint insbesondere auch sehr ungewöhnlich, dass diesem „*Gesprächsparlament*“ keine Rolle im AfCFTA-Netzwerk zuteilwird, da es von der AU bei jeder Gelegenheit als demokratischer Hoffnungsträger gehandhabt wird.

Afrika agiert mit dem neuen umfassenden AfCFTA-Konstrukt nicht in einem abgeschlossenen System, sondern fügt sich in das bereits bestehende WTO-Recht, das vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung geleitet wird, ein. Dieser Grundsatz findet durch die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung sowie durch das Prinzip der Gegenseitigkeit

Ausdruck. Durch die vertiefte Auseinandersetzung mit dem AfCFTA-Vertragswerk im vierten Abschnitt wird deutlich, dass es sehr stark an das WTO-Abkommen erinnert, was auch daran liegt, dass sich all' die genannten Prinzipien auch (zum Teil sogar strenger ausgestaltet) im AfCFTA-Warenhandelsprotokoll sowie im AfCFTA-Dachabkommen wiederfinden.

Da die meisten afrikanischen Staaten WTO-Mitgliedstaaten sind, sind sie an das WTO-Recht gebunden. Es wird daher als übergeordnetes Rechtssystem angesehen. Nur Eritrea, das einzige afrikanische Land, das die AfCFTA nicht unterzeichnet hat, ist auch kein WTO-Mitgliedstaat. Die Länder Algerien, Äthiopien, Äquatorialguinea, Libyen, São Tomé und Príncipe, Somalia, Sudan und Südsudan befinden sich derzeit im WTO-Beitrittsprozess.

Ganz allgemein verbietet das WTO-Recht zwar jegliche Diskriminierung und Ungleichbehandlung, sieht hier jedoch Ausnahmen vor. Artikel XXIV GATT sowie die „*Enabling Clause*“ werden als wesentliche Durchbrechung des MFN-Prinzips angesehen. Artikel XXIV GATT erlaubt die Formation von Freihandelszonen, Zollunionen sowie auch interimistischen Abkommen. Innerhalb dieser Gebiete sind jegliche Zölle aufzuheben und andere Handelsbeschränkungen auf den Großteil des Warenhandels („*substantially all trade*“) und auf stets reziproker Basis zu beseitigen. Auch die „*Enabling Clause*“ erlaubt die Gründung präferentieller Handelsabkommen zwischen Entwicklungsländern. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Ausnahmen besteht darin, dass die „*Enabling Clause*“ keine „*substantially all trade*“-Voraussetzung beinhaltet. Darüber hinaus verlangt sie nicht die Abschaffung („*elimination*“) von Zöllen, sondern eine „*reduction*“.

Sobald sich mehrere Staaten zu einer präferentiellen Handelszone zusammenschließen, ist diese auch bei der WTO zu notifizieren. Aus der online abrufbaren RTA-Datenbank der WTO geht hervor, dass der COMESA (1995), die WAEMU (1999), die CEMAC (1999) und die EAC (2000) unter der „*Enabling Clause*“ notifiziert worden sind, währenddessen eine Notifizierung der SADC (2004), ECOWAS (2005) und SACU (2007) unter Art. XXIV GATT stattgefunden hat. Auffällig ist daher, dass die früheren RTAs unter der „*Enabling Clause*“ und die späteren unter dem GATT notifiziert worden sind. Dies liegt auch daran, dass zur Zeit der Verhandlung des Artikels XXIV GATT die meisten Entwicklungsländer unter kolonialer Herrschaft standen und nicht auf die unterschiedlichen Bedürfnisse von RTAs zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten eingegangen wurde. Die afrikanischen Staaten fürchteten bzw. fürchten im Falle einer Notifizierung unter Artikel XXIV GATT einen wirtschaftlichen Kollaps.

Im Gegensatz dazu wurde die „*Enabling Clause*“ mit der Idee geschaffen, Entwicklungsländer zu fördern und auf ihre spezifischen Bedürfnisse einzugehen. Aus diesem Grund wird in vielen Teilen Afrikas noch immer die „*Enabling Clause*“ präferiert.

Schließlich wird das Versäumnis, dass bislang keine Notifizierung der AfCFTA aufscheint, kritisiert. Die Tatsache, dass in der AfCFTA Staaten Mitglieder sind, die nicht Teil der WTO sind, entschuldigt dies nicht, denn laut Gesetz sind jedenfalls die WTO-Mitgliedstaaten zur Notifizierung verpflichtet. Nach einer Analyse, welche Art der Notifizierung für die AfCFTA geeignet(er) erscheint, wird eine Empfehlung zur Notifizierung unter Artikel XXIV GATT ausgesprochen. *Erstens* wird das wirtschaftliche Ungleichgewicht der afrikanischen Staaten durch umfassende Bestimmungen zur Förderung von weniger entwickelten Staaten sowie flexible Bestimmungen in der AfCFTA selbst ausbalanciert, sodass eine zusätzliche Absicherung dieser durch die „*Enabling Clause*“ nicht notwendig erscheint. *Zweitens* wird dargelegt, dass es für Afrika erstrebenswert ist, die ambitionierteren Ziele des GATT zu verfolgen. Als *drittes Argument* wird angeführt, dass die weniger strengen Anforderungen der „*Enabling Clause*“ kontraproduktiv für Entwicklungsländer seien, da diese in der Vergangenheit zum Abschluss mittelmäßiger RTAs veranlasst haben.

Die Folge einer Notifizierung unter Artikel XXIV GATT ist, dass jegliche Handelshemmnisse auf „*substantially all trade*“ abgeschafft werden müssen. Die Terminologie „*substantially*“ suggeriert bereits, dass die Handelsstaaten einen gewissen Freiraum genießen, um einen spezifischen, nicht weiter definierten Handelsanteil außen vorzulassen. Die diesbezügliche Prüfung der AfCFTA ergibt, dass die quantitative Schwelle der „*substantially all trade*“-Voraussetzung zweifellos erfüllt ist, da die Zölle auf insgesamt 97 Prozent der Zolltarifpositionen aufgehoben werden müssen. Zudem kommt die Limitierung der exkludierten Güter auf nicht mehr als zehn Prozent des Handelsvolumens dem qualitativen Ansatz gleich.

Schließlich wird festgestellt, dass die AfCFTA als „*interimistisches Abkommen*“ im Sinne des Artikels XXIV GATT einzuordnen ist. Bereits aufgrund des Umstandes, dass das Abkommen der AfCFTA nicht vollständig implementiert ist, sondern erst im Laufe von vorgegebenen Übergangsfristen die Zolltarife aufzuheben sind, handelt es sich streng genommen nicht um ein „*volles*“ Abkommen. Die Praxis zeigt jedoch, dass weltweit gesehen, alle Handelsabkommen als „*volle*“ Abkommen notifiziert werden, weshalb auch dies praktisch vertretbar, aber rechtlich nicht exakt ist. Bedauerlich ist, dass durch die sofortige Notifizierung als „*volles*“ Abkommen der eigentlich

vorgesehene Überprüfungsmechanismus für interimistische Verträge wegfällt.

In einem nächsten Schritt wird dargelegt, dass die Zugeständnisse der afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaften, entgegen den Zielen der WTO, zu einem großen Teil diskriminierend sind. Dies ist jedoch auf die spezifische Charakteristik der Flexibilität, durch welche die afrikanischen RTAs definiert werden, zurückzuführen. Die Flexibilität, die auch als Leitprinzip „flexibility and special and differential treatment“ im AfCFTA-Dachabkommen verankert ist, erlaubt in vielen Bereichen ein (einseitiges) Abweichen von den Vertragsregelungen. Die AfCFTA eröffnet hinsichtlich der Frage, *für welche afrikanischen Staaten die Regelungen zur Sonder- und Vorzugsbehandlung tatsächlich Geltung haben sollen, einen breiten Interpretationsspielraum*. Da prinzipiell das Ziel verfolgt wird, jegliche Ungleichheit zwischen den Staaten einer Gemeinschaft auszugleichen, ist die logische Schlussfolgerung, dass nur weniger entwickelte Staaten darauf zurückgreifen können sollten. Eine restriktive Auslegung auf Basis einer Einzelfallprüfung wird angeraten. Die Flexibilität sollte nämlich nicht als Rechtfertigung für (eindeutige) Vertragsbrüche herangezogen werden dürfen bzw. können.

Inhaltlich hat die Flexibilität in mannigfältigen Bereichen bzw. in divergierender Ausprägung Einzug in die Abkommen gefunden. *In erster Linie* handelt es sich bei den RTAs um Kooperationsvereinbarungen und nicht um streng einzuhaltende Verträge mit Sanktionen. Auch wenn die RTAs offiziell als Handelsabkommen betitelt sind, sind sie vielmehr auch Partnerschaftsabkommen. *Zweitens* wird die flexible Ausgestaltung innerhalb der RTAs durch die normative Aufnahme des Konzepts der variablen Geometrie, die den Staaten mehr Flexibilität bei der Umsetzung von Handelsbestimmungen einräumt, sichtbar. In Umsetzung der variablen Geometrie finden sich in den RTAs Ausgleichsmaßnahmen, durch welche die schwächeren Handelspartner in einer wirtschaftlichen Gemeinschaft kompensiert werden. Eine Möglichkeit, von der auch die AfCFTA Gebrauch macht, besteht in der Gewährung von längeren Umsetzungszeiträumen für den schrittweisen Zollabbau. Weitere Optionen sind das Einräumen von opt-out Rechten aus z.B. Protokollen oder das Schaffen von finanziellen Ausgleichsmechanismen mit dem Ziel der Reduktion von Verteilungsverlusten. Die Bestimmungen der variablen Geometrie sind damit sehr weit gefasst, haben jedoch auch Grenzen. So hat der EACJ in einem Rechtsgutachten im Jahr 2009 klargestellt, dass die variable Geometrie als reine Umsetzungsstrategie anzusehen ist. Sie lässt daher z.B. keine Abweichungen von prozeduralen Vorschriften, wie der konsensualen Entscheidungsfindung, zu.

*Drittens* adressieren die RTAs neben ökonomischen Aspekten zahlreiche soziale, kulturelle sowie politische Ziele, ohne dabei einen Bereich besonders in den Vordergrund zu heben. *Viertens* ist auffällig, dass die RTAs auch die Grundlage für gemeinsame Projekte darstellen sowie als Foren dienen, um gemeinschaftliche Ressourcen, wie z.B. grenzüberschreitende Flusstäler, bestmöglich nutzen zu können. *Füftens* finden sich in den RTAs eine starke Tendenz zu einer gerechten Verteilung der Handelsgewinne sowie eine korrespondierende, zurückhaltende Haltung in Bezug auf die Annahme von Nichtdiskriminierungsgrundsätzen. Die meisten Verträge der RTAs beinhalten nämlich Regelungen zur Meistbegünstigung, die strenger ausgestaltet sind als das bedingungslose, automatische MFN-Prinzip in Artikel 1 GATT. So werden die Regelungen zum MFN-Prinzip innerhalb einiger Gemeinschaften insofern eingeschränkt, als den Mitgliedstaaten verboten wird, Drittstaaten eine günstigere Behandlung zuzugestehen als den eigenen Mitgliedern. Auch finden sich in den RTAs Normen, die präferenzielle Abkommen mit Drittstaaten nur unter der Bedingung, dass die Zugeständnisse auf reziproker Basis auch auf die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erweitert werden, zulassen. Ein wesentlicher Unterschied zum MFN-Verständnis des GATT besteht also darin, dass MFN-Begünstigungen nicht unverzüglich und bedingungslos gewährt werden, sondern nur nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit. Damit wird garantiert, dass Vertragsstaaten künftig nicht schlechter gestellt werden dürfen als Drittstaaten. *Sechstens* ist die überlappende Mitgliedschaft in zahlreichen RTAs zu nennen, die anhand einer „Politik der offenen Tür“ betrieben wird. Zuletzt gehen die afrikanischen RTAs ihren eigenen wirtschaftlichen Integrationsweg, der nicht mit dem europäischen Modell vergleichbar ist.

Positive Aspekte der Flexibilität sind, dass den sehr heterogenen afrikanischen Staaten mehr Spielraum zur Umsetzung von Verpflichtungen sowie Fördermöglichkeiten eingeräumt werden. Zudem bietet sie eine gute Möglichkeit, trotz divergierender Ansichten zu einer Einigung zu gelangen. Eine Kehrseite der flexiblen Ausgestaltung ist jedoch, dass weniger Druck zur Umsetzung der Handelsliberalisierungsverpflichtungen auf den Staaten lastet und als Folge davon der Handel innerhalb der Gemeinschaften weniger effizient stattfindet. Zudem fällt insbesondere durch das Konzept der variablen Geometrie die Pflicht zur umgehenden Umsetzung von Verpflichtungen de facto weg.

Als nächstes wird auf die parallele Mitgliedschaft von afrikanischen Ländern in mehreren RECs und mehreren RTAs eingegangen. Für den Beitritt zu den unterschiedlichsten RECs gibt es vielfältige Gründe, wie z.B.

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND FAZIT

ökonomische, politische oder auch geografisch strategische Überlegungen oder den Wunsch nach Kooperationsalternativen. Die Überlappung der Mitgliedschaft stellt nicht nur eine Besonderheit der flexiblen Ausgestaltung der Abkommen dar, sondern birgt auch zahlreiche Herausforderungen. Um den Überblick zu wahren, hat die AU-Versammlung daher die Anzahl der von der AU anerkannten RECs auf insgesamt acht Gemeinschaften limitiert. Die Zusammenarbeit zwischen der AU und den RECs ist im „*Protocol on Relations between the African Union (AU) and the Regional Economic Communities (RECs)*“ geregelt. Die RECs können seither – ohne Ausübung von Stimmrechten – an den Treffen der AU teilnehmen. Zudem finden (zweimal) jährlich Treffen zwischen der AU, den RECs, der UNECA sowie der AfDB (und Vertreterinnen und Vertretern von Finanzinstitutionen der AU) statt. Im Rahmen der Treffen werden u.a. Maßnahmen zur Erreichung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft besprochen sowie Empfehlungen ausgesprochen. Auch wenn mit dem Protokoll ein Versuch der Koordinierung zwischen AU und RECs unternommen wurde, ist verabsäumt worden, Bestimmungen hinsichtlich Verantwortung und Subsidiarität im Falle von Konflikten aufzunehmen. Die schwierige Rechtsfrage, wie die Ko-Existenz von AU und RECs bestmöglich zu bewerkstelligen ist, ist nach wie vor offen.

Von den acht anerkannten RECs verfügen derzeit nur der COMESA, die EAC, die ECCAS (wobei bisher nur über die CEMAC), die ECOWAS und die SADC über RTAs. Innerhalb der AMU, CEN-SAD und IGAD gibt es (noch) keine spezifischen Handelsabkommen. Zudem gibt es Staaten, die zwar Mitglied einer REC sind, aber das zugehörige Handelsabkommen nicht ratifiziert haben. Mit Stand September 2024 gibt es nur sechs afrikanische Staaten, die zwar (bis auf das Gebiet Westsahara) alle Mitglieder in zumindest einer REC sind, aber in keinem RTA agieren.

Das System kann als Zwiebel mit zahlreichen Schichten betrachtet werden. So gibt es z.B. kleinere Gruppen (z.B. SACU), die komplette Untergruppen von größeren Gemeinschaften (z.B. SADC) sind. Bei Betrachtung der nächsten Schicht wird deutlich, dass z.B. zahlreiche Länder der SADC oder der EAC auch im COMESA vertreten sind. Das neue TFTTA soll in einem nächsten Schritt nun wiederum genau diese drei Wirtschaftsgemeinschaften umfassen. Als äußerste Schicht schließt nun die AfCFTA an, die den gesamten Kontinent umspannt.

Die AfCFTA steht – wie auch schon ihre Vorgängerinitiativen – nun ebenso vor der Herausforderung, die Probleme der überlappenden Mitgliedschaft zu lösen. Bislang ist nicht klar, wie die AfCFTA diese Problema-

titik angehen möchte. Das tragende Prinzip der „Wahrung des Besitzstandes“ („*preservation of the acquis*“) im AfCFTA-Dachabkommen trägt zur Komplexität bei. Nach aktuellem Verständnis bedeutet dies, dass ein bereits existierendes erhöhtes wirtschaftliches Level in den RECs beibehalten werden soll. Die Konsequenz davon ist, dass Verhandlungen über Zollzugeständnisse im Rahmen der AfCFTA nur für Staaten interessant sind, die derzeit unter MFN-Regelungen (oder im Falle von Nicht-WTO-Mitgliedern unter den individuellen „Allgemeinen Zollsätzen“) handeln. Schließlich bestehen innerhalb der einzelnen RTAs ohnedies präferenzielle Handelsregelungen und niedrigere Zölle. Das Prinzip der „Wahrung des Besitzstandes“ wird daher als reine Verhandlungsstrategie über Handelspräferenzen ausgelegt, was bedauert wird. Eine breitere Auslegung des Prinzips hätte dazu führen können, das institutionelle Rahmenwerk der RECs in Afrika neu zu überdenken. So hätten eventuell bereits etablierte Institutionen und Prozesse gestärkt und mit neuen, pan-afrikanischen Aufgaben betraut werden können, anstatt gänzlich neue Institutionen zu schaffen.

Der fünfte Abschnitt beinhaltet schließlich die Auseinandersetzung mit den acht von der AU anerkannten regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, die im Abkommen der AfCFTA als Grundbausteine genannt werden. Dieser Abschnitt dient insbesondere als aktuelles Nachschlagewerk.

Dargelegt wird, dass der COMESA aufgrund der zahlreichen Überlappung als komplexeste Wirtschaftsgemeinschaft angesehen wird. Die als aktiv angesehene REC umfasst derzeit 21 Mitgliedstaaten, wovon 16 im Rahmen des COMESA-FTA präferenziellen Handel betreiben. Obwohl der COMESA als wirtschaftlicher Zusammenschluss mit vorgegebenem Liberalisierungsplan gegründet worden ist, stellt er bis heute keine funktionierende Zollunion dar. Offiziell ist zwar die Gründung einer solchen proklamiert worden, faktisch handelt es sich jedoch nur um eine Freihandelszone. Obwohl die REC ihren Zielen weit hinterherhängt, halten die Vertragsstaaten des COMESA derzeit noch an dem Ziel der Einführung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion fest.

An den zugehörigen COMESA-Gemeinschaftsgerichtshof sind bislang nur zwei rein handelsrechtliche Fälle herangetragen worden. Die Tatsache, dass sich die afrikanischen Regierungen aus Prinzip nicht gerichtlich klagen, erweckt den Eindruck, dass dem Gerichtshof keine Existenzberechtigung von staatlicher Seite zugesprochen wird.

Die EAC, die bereits auf das Jahr 1890 zurückgeht, wird hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Verschmelzung als Vorzeigeregion gehandhabt. Sie

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND FAZIT

hat sich in den vergangenen Jahren sehr vergrößert und umfasst seit dem Beitritt Somalias im März 2024 acht Mitgliedstaaten. In Umsetzung von zahlreichen Protokollen ist ein dreigliedriger Außentarif geschaffen worden, an dem sich auch der COMESA orientiert hat. Seit dem Inkrafttreten des Protokolls zur Gründung eines gemeinsamen EAC-Marktes im Juli 2010 ist die EAC die am engsten verschmolzene REC auf dem afrikanischen Kontinent. Schließlich hat bislang keine weitere Gemeinschaft das (Anfangs)Stadium eines gemeinsamen Marktes erreicht. Die Transformation der EAC in einen gemeinsamen Markt ist in vollem Gange, bedarf jedoch noch zahlreicher nationalstaatlicher Gesetzesanpassungen. Derzeit wird zudem daran gearbeitet, eine ostafrikanische, politische Föderation zu gründen.

Der EAC-Gerichtshof, der nach aktuellem Verständnis über Handelsstreitigkeiten urteilen darf, ist bislang kaum mit handelsrechtlichen Fragen befasst worden. Dies liegt sehr wahrscheinlich daran, dass seine Zuständigkeit lange unklar war.

Im Gegensatz zur EAC ist die ECCAS derzeit noch weit davon entfernt, eine regionale wirtschaftliche Einheit zu bilden. Nach dem ursprünglichen Plan hätte in der Region spätestens im Jahr 2003 eine Zollunion gegründet werden sollen. Dies ist jedoch gescheitert und die ECCAS stellt bis heute nicht einmal eine operative Freihandelszone dar. Da der gewünschte Erfolg nicht erzielt worden ist, einigten sich die Staaten darauf, die ECCAS neu aufzubauen. Im Jahr 2019 wurde daher ein überarbeitetes Abkommen angenommen, das 2020 in Kraft trat und den Gründungsvertrag aus dem Jahr 1983 ersetzt. Wie auch im Vorgängerabkommen, kommen die Mitgliedstaaten darin überein, jegliche Zölle, NTBs und sonstige Handelsbeschränkungen zu beseitigen, eine Freihandelszone zu errichten und anschließend durch die Annahme eines gemeinsamen Außenzolls eine Zollunion zu gründen. Ein genauer Zeitplan ist im Vertrag nicht enthalten, sondern soll erst erlassen werden. Aus einer rechtlichen Perspektive ist eine Umsetzung des Vertrags äußerst unwahrscheinlich, da neun der elf ECCAS-Staaten Mitglied der Sub-Gruppe CEMAC oder der EAC sind. Da es sich bei diesen Gemeinschaften um Zollunionen handelt, sind die Staaten bereits an den jeweiligen Außentarifzoll ihrer Gemeinschaft gebunden und können innerhalb der ECCAS keine widersprüchlichen Zugeständnisse machen. Damit die ECCAS das Stadium einer Zollunion erreichen kann, müssten zuerst die Außentarife der EAC und der CEMAC harmonisiert werden.

Die Sub-Gruppe CEMAC ist eine wesentlich enger verschmolzene Wirtschafts- und Währungsunion. Ein nicht außer Acht zu lassendes wirtschaft-

liches Integrationshindernis stellt jedoch die Tatsache dar, dass der CFA-Franc BEAC an einen fixen Wechselkurs mit dem Euro gebunden ist und die CEMAC daher über keine Möglichkeit verfügt, die eigene Währung abzuwerten. Zudem wird sie dadurch geschwächt, dass ihr durchschnittlicher Außenzollsatz verhältnismäßig hoch ist. Handelserschwerend kommt hinzu, dass die CEMAC die infrastrukturell am wenigsten erschlossene Region Afrikas ist. Dieses Infrastrukturloch sollte geschlossen werden, denn die hohen Kosten, die durch die mangelnde Infrastruktur entstehen, können auch durch das beste Abkommen nicht beseitigt werden.

Die ECOWAS im westlichen Afrika ist auch aufgrund der Konzentration der Mitgliedstaaten auf die beiden Sub-Regionen WAEMU und WAMZ eine gespaltene Handelsgemeinschaft. Sie ist der erste Versuch der regionalen Integration von – bis 29. Jänner 2025 – 15 französisch-, englisch- und portugiesischsprachigen Staaten in Afrika. Die Anzahl der Mitglieder reduziert sich ab 29. Jänner 2025 auf zwölf, da Burkina Faso, Mali und Niger als Antwort auf den vorübergehenden Ausschluss aus der ECOWAS infolge von verfassungswidrigen Regierungswechseln und auf die verhängten Sanktionen – ihren Austritt aus dieser erklärt haben. Da die ECOWAS-Mitgliedstaaten vorübergehende gemeinsame Zollzugeständnisse beim AfCFTA-Sekretariat eingereicht haben, ist nun zu klären, wie mit den drei Ausstiegstaaten umgegangen werden soll. Burkina Faso, Mali und Niger sind ab 29. Jänner 2025 nicht mehr an die ECOWAS-Tarife und so auch nicht mehr an die gemeinsam eingereichten AfCFTA-Zollzugeständnisse gebunden. Sie müssen daher entweder neue Zolltarife einreichen oder aber, was wahrscheinlicher erscheint, erklären, dennoch im Rahmen des AfCFTA-Handels an die Tarife gebunden wollen zu sein.

Der überarbeitete ECOWAS-Vertrag aus dem Jahr 1993 beinhaltet ein umfassendes wirtschaftliches Liberalisierungsprogramm. Obwohl die ECOWAS mittlerweile über einen – auf fünf Säulen basierenden – gemeinsamen Außentarif verfügt und dementsprechend offiziell als Zollunion agiert, stellt sie aufgrund der mangelnden Umsetzung rein faktisch bis heute keine funktionierende Zollunion dar. Wesentliche Herausforderungen sind die Bekämpfung der Armut der Bevölkerung, die hohen Staatschulden, welche die intra-regionale und wirtschaftliche Verschmelzung erschweren und eben die Tatsache, dass sich die ECOWAS-Staaten auf die Sub-Gruppen WAEMU und WAMZ fokussieren.

Die Zollunion WAEMU ist ein primär frankophoner Zusammenschluss von acht ECOWAS-Staaten mit der gemeinsamen Währung CFA-Franc BCEAO und einer gemeinsamen Zentralbank. Der CFA-Franc BCEAO

ist vom CFA-Franc BEAC der CEMAC zu unterscheiden, trägt jedoch das gleiche Schicksal, da die Währung ebenso an den fixen Wechselkurs mit dem Euro (früher mit dem französischen Franc) gebunden ist. Seit dem Jahr 2005 strebt die ECOWAS an, dieses „Überbleibsel“ der Kolonialherrschaft loszuwerden und den Eco als westafrikanische, unabhängige Währung für die Region einzuführen. Um dem Ziel der ECOWAS-Währungsunion näherzukommen, kam daher die Idee auf, die anglophonen ECOWAS-Staaten ebenso in einer Währungsgemeinschaft mit der gemeinsamen Währung Eco zu einen. Im Jahr 2000 wurde daher die zweite Währungsgemeinschaft, die WAMZ, bestehend aus den primär anglophonen westafrikanischen Staaten ins Leben gerufen. Sobald in der WAEMU der CFA-Franc BCEAO durch die Währung Eco abgelöst und in der WAMZ der Eco eingeführt wird, sollen die Gemeinschaften zusammengelegt werden und in einer einzigen Währungsgemeinschaft aufgehen. Die Einführung scheitert jedoch schon seit vielen Jahren am mangelnden politischen Willen und der fehlenden Umsetzung eines makroökonomisches Harmonisierungsprogramms. Trotz alldem halten die ECOWAS-Mitgliedstaaten daran fest, den Eco im Jahr 2027 einzuführen.

Der zugehörige ECOWAS-Gerichtshof, der zwar in handelsrechtlichen Fragen befasst werden kann, hat bisher hauptsächlich über behauptete Menschenrechtsverletzungen geurteilt. Da in einigen dieser Fälle auch handelsrechtliche Fragen mitbehandelt wurden, tragen diese menschenrechtlichen Urteile auch zum Aufbau der Jurisdiktion im Bereich des Handelsrechts bei.

Von der 16 Länder umfassenden SADC im südlichen Afrika gehören 13 dem zugehörigen SADC-FTA an. In der Praxis wurden die Zölle auf den Großteil der Waren innerhalb der SADC in Umsetzung des Warenhandelsprotokolls ab dem Jahr 2000 schrittweise abgebaut. Nach Erreichung der vorgegebenen Ziele im Jahr 2008 kam es zur offiziellen Gründung der SADC-FTA. Die Beseitigung der NTBs stellt die SADC vor große Herausforderungen. Ein Mitgrund hierfür ist, dass die SADC sehr breite Ausnahmebestimmungen beinhaltet und Handelshemmnisse relativ einfach gerechtfertigt werden können. In Umsetzung der AfCFTA wird empfohlen, von der breit gefassten Ausnahmeregelung Abstand zu nehmen. Obwohl die SADC seit Jahren versucht, den nächsten Integrationsschritt, nämlich die Gründung einer Zollunion, zu erreichen, ist sie im Stadium einer Freihandelszone stecken geblieben. Dies liegt wohl daran, dass sich hinsichtlich der Erlassung eines gemeinsamen SADC-Außenzolls drei ähnlich gelagerte rechtliche Probleme ergeben: *Erstens* sind die Länder Botswana, Eswatini,

Lesotho, Namibia und Südafrika bereits an den Außenzoll der Sub-Region SACU gebunden und können daher diesbezüglich keine weitere Verpflichtung eingehen. *Zweitens* ist auch Tansania an einen Außenzoll, jenen der EAC, gebunden. *Drittens* sind zahlreiche SADC-Mitgliedstaaten auch Mitglieder des COMESA. Obwohl der COMESA bislang nur eine Freihandelszone darstellt, wurde in dieser REC ein gemeinsamer Außentarif angenommen. Im Sinne der Vertragserfüllung müssen die COMESA-Staaten früher oder später diesen gemeinsamen Außenzoll einführen und können daher nicht parallel andere Verpflichtungen innerhalb der SADC eingehen.

Die einzige Lösung dieses Problems scheint die generelle Übernahme des COMESA-Außenzolls sowohl in der SADC als auch in der Sub-Region SACU zu sein. Da der COMESA den Außenzoll an jenen der EAC angeglichen hat, wäre damit auch Tansania geholfen. Diese Übernahme würde nicht nur diese Rechtsprobleme lösen, sondern zugleich einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des TFTAs leisten. Im Weiteren wäre dies auch im Sinne der Integrationsbestrebungen der AfCFTA.

Bei der fünf Staaten umfassenden Sub-REC SACU handelt es sich um die älteste operative Zollunion der Welt. Die SACU verfügt über umfassende handelsrechtliche Bestimmungen und die Verpflichtung zur Kooperation. Jegliche Zolleinnahmen in der SACU fließen in den von Südafrika verwalteten „*Common Revenue Pool*“ und werden anschließend gerecht aufgeteilt. Zudem befinden sich die Mitglieder in einer gemeinsamen Geldunion unter der Leitung der südafrikanischen Zentralbank. Auch wenn die Staaten (mittlerweile wieder) über ihre eigenen Währungen verfügen, ist volle Konvertibilität mit dem südafrikanischen Rand gegeben.

Die AMU im Norden Afrikas hat bis heute keine wirtschaftsrechtliche Relevanz und besteht de facto nur auf dem Papier. Die politische Instabilität, erneute Anspannung um das Gebiet Westsahara, Bürgerkriege sowie Terrorismus haben die Region lahmegelegt und somit die Ziele des AMU-Vertrags untergraben. Auch wenn die AMU selbst über kein RTA verfügt, können die Staaten in der Region auf präferenzielle Handelsregelungen zurückgreifen. Vier der insgesamt fünf AMU-Staaten sind nämlich mit zwölf Staaten des Nahen Ostens sowie mit Ägypten und dem Sudan seit Anfang 1998 Teil der relativ aktiven Freihandelszone GAFTA. Zudem orientieren sich die AMU-Staaten auf den europäischen Markt, wodurch allerdings der arabische Markt und somit die intra-regionale Integration gebremst wird. Argumentiert wird, dass die AMU-Staaten zumindest jetzt die AfCFTA nutzen und von diesem Rahmenwerk profitieren könnten. Sie müssten auch kein gesondertes AMU-FTA abschließen, sondern könnten sich rein

auf die Umsetzung der bereits vorhandenen AfCFTA-Bestimmungen konzentrieren.

Ein weiteres Beispiel dafür, dass nicht jeder wirtschaftliche Zusammenschluss tatsächlich handelsliberalisierende Maßnahmen nach sich zieht, ist die 29 Staaten umfassende CEN-SAD, die über keine Freihandelszone verfügt. Als Ursache für die geringe intra-regionale Verschmelzung werden die politische Instabilität, Kriege, Terrorismus und Migration in der Region angeführt. Zusätzlich sind alle Mitgliedstaaten der CEN-SAD (außer Eritrea, Marokko, Mauretanien und São Tomé und Príncipe) entweder in der EAC, der CEMAC, dem COMESA oder der ECOWAS vertreten und bemühen sich daher bereits um die Integration in diesen Gemeinschaften. Mittlerweile scheint es nahezu unmöglich zu sein, innerhalb der CEN-SAD auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen, ohne dabei Vertragsverpflichtungen, die sich aus der Mitgliedschaft in anderen RECs ergeben, zu verletzen. Die einzige Lösung scheint sich auf kontinentaler Ebene durch die Umsetzung der AfCFTA zu ergeben.

Auch die acht Staaten umfassende IGAD, die ursprünglich aus umwelt-politischen Überlegungen gegründet worden ist, ist wirtschaftlich nicht verflochten. Trotz weitreichender Ziel- und Handelsliberalisierungsbestimmungen sind bisher jegliche Integrationsbemühungen gescheitert. Dies liegt einerseits daran, dass der Vertrag keine Umsetzungsfristen beinhaltet sowie andererseits auch daran, dass die Mitgliedstaaten am Horn von Afrika zu den krisen- und kriegsgeplagtesten Staaten gehören und daher einen anderen Fokus haben. Hinzu kommt, dass sieben der acht IGAD-Staaten auch Mitglieder des COMESA sind und drei Staaten in der EAC zollfrei handeln können. Für diese Staaten ergibt sich daher aktuell wenig Mehrwert durch die Mitgliedschaft in der IGAD.

Sehr interessant ist, dass die IGAD für die Jahre 2022 bis 2026 eine Handelsstrategie erlassen hat, aus der hervorgeht, dass die AfCFTA nun einen Rahmen geschaffen habe, der die Gründung einer eigenständigen IGAD-FTA überflüssig mache. Die IGAD wird daher keine weiteren Erleichterungen innerhalb der Gemeinschaft verhandeln. Zur Umsetzung der AfCFTA finden sich in der Strategie konkret zu setzende Maßnahmen. Hinterfragt wird jedoch, ob diese ambitionierten Umsetzungspläne in der Praxis bei den IGAD-Mitgliedstaaten auf großes Echo stoßen. Schließlich haben mit Stand Dezember 2024 die Hälfte der IGAD-Mitglieder die AfCFTA entweder nicht unterzeichnet oder nicht ratifiziert. Ein weiterer, nicht unbedeutlicher Kritikpunkt, der an den Ambitionen der internationa-

len wirtschaftlichen Zusammenarbeit zweifeln lässt, betrifft die Tatsache, dass fünf der acht IGAD-Mitgliedstaaten keine WTO-Mitglieder sind.

Im letzten Abschnitt zum Verhältnis des Streitbeilegungsmechanismus der AfCFTA zum WTO-DSB und den regionalen Gerichten wird die Problematik eines allfälligen Zuständigkeitskonfliktes zwischen den unterschiedlichen Mechanismen erläutert. Diese Problematik ergibt sich insbesondere, weil in den meisten handelsrechtlichen Fällen im Streitfall sowohl eine Verletzung einer AfCFTA-Norm als auch einer WTO-Bestimmung vorliegen wird. Aus völkerrechtlicher Sicht lässt sich nach derzeitiger Rechtsauffassung kein allgemein gültiges Prinzip ableiten, das die Oberhand eines Mechanismus begründen würde. Weder die *lex posterior*-Regelung noch Artikel XXIV GATT bieten Abhilfe für das Rechtsproblem. Die Heranziehung der *lex posterior*-Regelung würde nämlich angesichts der ansteigenden Zahl an RTAs weltweit zu einer Verdrängung des WTO-Mechanismus führen, was mit dem DSU unvereinbar wäre. Zudem ergibt sich aus dem Recht der Gründung von regionalen Handelsgemeinschaften ein implizites Recht der Mitgliedstaaten, den eigens geschaffenen RTA-Mechanismus und somit den Streitbeilegungsmechanismus auch zu verwenden.

An diese Ausführungen schließt die Auseinandersetzung mit der Frage, ob der WTO-DSB eventuell von sich aus Abstand nehmen sollte, afrikanische Handelskonflikte, die auch in die Zuständigkeit des AfCFTA-DSB fallen, zu lösen. Anhand von ausgewählten Entscheidungen des WTO-Berufungsgremiums, wird dargelegt, dass sich der WTO-DSB immer für zuständig erachtet, wenn dem keine gesetzlichen Hindernisse entgegensprechen. Es ist bisher auch noch keinem Staat gelungen, dem WTO-DSB die Zuständigkeit unter Berufung auf Artikel XXIV GATT abzusprechen. Aus den Feststellungen des WTO-DSB lässt sich daher das fundamentale Recht eines Staates ableiten, den Streitbeilegungsmechanismus der WTO zu aktivieren.

Die Schlussfolgerung ist, dass afrikanische Staaten das Recht haben, den WTO-Streitbeilegungsmechanismus (als Alternative zum AfCFTA-Streitbeilegungsmechanismus) in Anspruch zu nehmen. Es besteht somit implizit Wahlfreiheit zwischen den beiden Foren. Sobald jedoch ein Mechanismus aktiviert worden ist, ist ein paralleles Verfahren bei dem jeweilig anderen Mechanismus nicht mehr möglich. Die Bestimmung in Artikel 3 Abs. 4 des AfCFTA-Streitbeilegungsprotokolls, dass nach Inanspruchnahme des AfCFTA-Mechanismus *kein weiterer* Mechanismus aktiviert werden

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND FAZIT

darf, ist daher als reine Verschriftlichung des Grundsatzes *ne bis in idem* bzw. *res judicata* zu lesen.

In der Praxis ist daher jener Staat, der die Verletzung einer Norm behauptet, die sowohl gegen WTO-Recht als auch gegen ein Protokoll des AfCFTA-Abkommens verstößt, gefordert, den für den Fall geeigneteren Mechanismus auszuwählen. Hierfür ist eine Einzelfallentscheidung – auch unter Heranziehung von politischen Aspekten – notwendig.

Ganz allgemein betrachtet, erscheint der kontinentale, afrikanische Mechanismus der geeigneter Rahmen zu sein, um afrikanische Streitigkeiten auszutragen. In Anbetracht der örtlichen (bzw. kontinentalen) Nähe, der wohl besseren Verfügbarkeit von Zeuginnen und Zeugen und der wahrscheinlich geringeren Gesamtkosten der Verfahren, wird die Rechtsvermutung aufgestellt, dass aus der Perspektive eines afrikanischen Staates der AfCFTA-Streitbeilegungsmechanismus geeigneter ist.

Um künftig einem allfälligen (politischen) Konflikt vorzubeugen, wird die Erarbeitung einer Guideline zwischen der WTO und dem Sekretariat der AfCFTA empfohlen.

Noch komplexer wird die Thematik, wenn auch die Gerichtshöfe der einzelnen RECs mitberücksichtigt werden. In Bezug auf einen allfälligen Instanzenzug in Wirtschaftsrechtsangelegenheiten auf dem afrikanischen Kontinent hat die diesbezügliche Untersuchung der Rechtsdokumente ergeben, dass dem AfCFTA-DSB eine Vorrangstellung (im Sinne eines höchsten Streitbeilegungsmechanismus) eingeräumt werden sollte, da die AfCFTA die FTAs der RECs als untergeordnete Einheiten, sog. „building blocks“, zur Einrichtung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, ansieht. Die Statuierung des AfCFTA-DSB als höchsten Streitbeilegungsmechanismus in Handelsrechtsfragen würde nicht nur zu mehr Rechtssicherheit auf dem Kontinent führen, sondern auch zur Stärkung der (afrikanischen) Justiz. Um den AfCFTA-DSB als höchsten Streitbeilegungsmechanismus zu statuieren, wären jedoch Adaptierungen der regionalen Verträge der RECs notwendig.

Für die Zukunft stellt sich die Frage, ob das existierende, rechtliche System, gepaart mit der Pan-Afrikanischen Freihandelszone, den gewünschten Wandel bringen kann. Tatsache ist, dass die regionalen Handelsabkommen bis heute die Probleme der Koordination und Zusammenarbeit nicht lösen konnten. Die rechtlichen Vereinbarungen waren in der Vergangenheit oft hintergründig und der politische Wille war letztendlich entscheidend. Diesmal scheint tatsächlich politisches Momentum für Veränderung auf dem

Kontinent vorhanden zu sein. Auch der Status der AfCFTA als „*Flagship-Project*“ der AU sowie die stetige Bewerbung der AfCFTA und die unermüdliche Arbeit des sehr aktiven AfCFTA-Sekretariats bergen Hoffnung auf Veränderung.

Trotz dieser positiven Aussicht ist zu betonen, dass die AfCFTA im Endeffekt nur ein zusätzliches Abkommen ist, das Rahmenbedingungen vorgibt und sich zum bestehenden System dazugesellt. Die ursprüngliche Annahme, dass eine erfolgreiche Umsetzung der AfCFTA durch regionales Engagement und Vertragsanpassungen auf Ebene der RECs möglich sein wird, wird damit widerlegt. Es ist derzeit davon auszugehen, dass die AfCFTA nie eine „alle afrikanischen Staaten umfassende“ einheitliche Freihandelszone werden wird. Nur diejenigen Staaten, die unter MFN-Regelungen Handel betreiben, werden von den neuen Handelserleichterungen der AfCFTA profitieren. Alle anderen Staaten werden weiterhin unter den besseren Regelungen ihres jeweiligen RTAs handeln. Damit schafft die AfCFTA zwar eine kontinentale internationale Organisation, aber kein einheitliches afrikanisches präferenzielles Handelsregime. Die Realisierung dieses einheitlichen Handelsregimes wäre aber die Voraussetzung für die Verfolgung der weiteren ambitionierten Ziele der AfCFTA. In der aktuellen Form kann die AfCFTA nämlich nicht die Basis für die Gründung der von ihr anvisierten Zollunion „*at a later stage*“ sowie den einheitlichen afrikanischen Markt für Güter und Dienstleistungen schaffen.

Inwiefern die Träume der intra-afrikanischen Integration daher erfüllt werden, bleibt abzuwarten.

