

ERSTER ABSCHNITT: Gegenstand und Ziel der Untersuchung

1 Einleitung

Die im Jahr 2019 gegründete Pan-Afrikanische Freihandelszone („*African Continental Free Trade Area*“, *AfCFTA*) ist ein Meilenstein für die wirtschaftliche Integration in Afrika.¹ Sie baut auf dem bereits bestehenden System der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften („*Regional Economic Communities*“, *RECs*) auf und sieht acht RECs bzw. deren Freihandelszonen als Grundbausteine an. Mit Stand Dezember 2024 wurde die AfCFTA von 54 der 55 afrikanischen Staaten² unterzeichnet und von 48 Staaten ratifiziert.³ Afrika geht somit in Überwindung der bisherigen Handelsmuster einen eigenen Weg.

1 Der Begriff „pan-afrikanisch“ impliziert nicht, dass alle afrikanischen Staaten miteinander Handelserleichterungen verhandeln. Verhandlungen finden vielmehr auf der übergeordneten Ebene der RECs statt.

2 In vorliegender Arbeit wird von dem afrikanischen Kontinent, bestehend aus 55 Staaten, ausgegangen. Der Staat Westsahara, der zwar Vollmitglied der AU ist, ist nicht Teil der Vereinten Nationen, weshalb von diesen auch nur 54 Staaten anerkannt werden. Um den afrikanischen Blickwinkel zu wahren, wird die Sichtweise der AU eingenommen. Ergänzend wird angemerkt, dass mit Stand Dezember 2024 aufgrund von Militärputschen die Mitgliedschaft von sechs afrikanischen Staaten in der AU vorübergehend ausgesetzt worden ist und diese Staaten daher derzeit kein Stimmrecht haben. Die suspendierten Länder sind Burkina Faso, Gabun, Guinea, Mali, Niger und Sudan. *Rédaction Africanews*, African Union reaffirms suspension of Burkina Faso, Mali, Guinea and Sudan, in *Africanews*, 20.02.2023.; *Peyton, Nellie/Onuah, Felix*, African Union suspends Niger over coup, prepares sanctions, in *Reuters*, 22.08.2023.; *Rédaction Africanews*, African Union suspends Gabon following military coup, in *Africanews*, 31.08.2023.

Die Suspendierung eines Staates obliegt dem „*Peace and Security Council*“. Ein suspendierter Staat verliert das Recht, an den Aktivitäten der AU teilzunehmen, ist aber dennoch zur Einhaltung der Vertragsregelungen (und insbesondere der Menschenrechte) verpflichtet. Die Versammlung der AU könnte einem suspendierten Staat (wirtschaftliche) Sanktionen auferlegen; siehe AU-ACDEG, Art. 25.; AU-Gründungsabkommen, Art. 30.

3 Nur Eritrea hat die AfCFTA nicht unterzeichnet. Die Länder Benin, Libyen, Madagaskar, Somalia, Südsudan und Sudan haben die AfCFTA zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

Das Abkommen soll gemäß einem Leitfaden des Internationalen Handelszentrums⁴ aus dem Jahr 2018 die Grundlage für einen pan-afrikanischen Markt für Güter und Dienstleistungen mit Personen- und Investmentfrei-
zügigkeit⁵ schaffen. Es soll zur Entwicklung eines afrikaorientierten internationalen Handelsrechts beitragen.⁶ Bei erfolgreicher Umsetzung wird es sich bei der AfCFTA – im Hinblick auf die Anzahl der teilnehmenden Staaten – um die größte Freihandelszone seit der Gründung der Welthandelsorganisation („*World Trade Organization*“, WTO) im Jahr 1994 handeln.⁷ Das AfCFTA-Gründungsabkommen selbst erinnert inhaltlich stark an das WTO-Dachabkommen.

-
- 4 Das „*International Trade Centre*“ (ITC) ist eine internationale Organisation der WTO und der UNCTAD mit Sitz in Genf. Es ist die zentrale Einrichtung zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern. Das ITC zielt darauf ab, den Anteil der LDCs an der Weltwirtschaft zu verbessern und die lokalen Unternehmen wettbewerbsfähiger zu machen. Zu den Angeboten gehören u.a. handelsbezogene Schulungen und Beratungsdienste für Unternehmen in Entwicklungsländern, das Aufbereiten von unternehmensspezifischen Daten oder die Förderung von Frauen, Jugendlichen und Flüchtlingen am Arbeitsmarkt. *International Trade Centre*, About Us, <https://intracen.org/about-us>, abgefragt am 25.09.2023.; *World Trade Organization*, The WTO and the International Trade Centre (ITC), https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_itc_e.htm, abgefragt am 25.09.2023.
- 5 Im Bereich Investment ist auch auf den „*Draft Pan-African Investment Code*“ (PAIC) zu verweisen. Nwankwo, Chidebe Matthew/Ajibo, Collins Chikodili, Liberalizing Regional Trade Regimes Through AfCFTA: Challenges and Opportunities, *Journal of African Law*, 64, 2020/3, 303.; Onyejekwe, Chisa/Ekhator, Eghosa, AfCFTA and lex mercatoria: reconceptualising international trade law in Africa, *Commonwealth Law Bulletin*, 47, 2021/1, 96.
- 6 Onyejekwe, Chisa/Ekhator, Eghosa, AfCFTA and lex mercatoria: reconceptualising international trade law in Africa, *Commonwealth Law Bulletin*, 47, 2021/1, 96, 102. Die AfCFTA wird auch als alternatives Modell des Handels- und Entwicklungsrechts gesehen.
- 7 Vgl. Luke, David, Making the case for the African Continental Free Trade Area, in Luke/MacLeod (Hrsg.), *Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, 2019, 5.; Cofelice, Andrea, African Continental Free Trade Area. Opportunities and Challenges, *The Federalist Debate*, 31, 2018/3, 32.; Maliszewska, Maryla/Ruta, Michele, The African Continental Free Trade Area. Economic and Distributional Effects, 11.; Onyejekwe, Chisa/Ekhator, Eghosa, AfCFTA and lex mercatoria: reconceptualising international trade law in Africa, *Commonwealth Law Bulletin*, 47, 2021/1, 94.; Signé, Landry/van der Ven, Colette, Keys to Success for the AfCFTA negotiations. Policy Brief, 1.; Simo, Regis Y., Trade in Services in the African Continental Free Trade Area. Prospects, Challenges and WTO Compatibility, *Journal of International Economic Law*, 23, 2020/1, 65.

Die Freihandelszone („Free Trade Area“, FTA) soll den afrikanischen Markt mit 1,5 Milliarden Menschen und einem kumulierten Bruttoinlandsprodukt von geschätzten 3,4 Billionen US-Dollar umfassen.⁸ Neben wirtschaftlichem Aufschwung⁹ verspricht die AfCFTA auch eine bessere Zukunft mittels Umverteilung von Ressourcen und Investment für Afrikanerinnen und Afrikaner.¹⁰

Auch wenn die Veröffentlichungen und Berechnungen der Afrikanischen Union („African Union“, AU) und der UN-Wirtschaftskommission für Afrika („United Nations Economic Commission for Africa“, UNECA) sehr vielversprechend klingen, bedarf es einer eingehenden Prüfung der Kompatibilität des Abkommens im multilateralen Handelssystem. Fraglich ist, ob die AfCFTA vertragskonform umsetzbar ist. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die AfCFTA-Verhandlungen – u.a. über Zolltarifzugeständnisse und Ursprungsregeln – zum Zeitpunkt der Fertigstellung der gegenständlichen Arbeit noch nicht gänzlich abgeschlossen sind. Mit Stand Dezember 2024 haben 34 Staaten der Zollunionen „Economic Community of Central African States“ (CEMAC), „East African Community“ (EAC), und „Southern African Customs Union“ (SACU) sowie der „Economic Com-

8 Die Zahlen zum Bruttoinlandsprodukt weichen je nach Quelle voneinander ab. Sie beziehen sich auf das Jahr 2024. *International Trade Centre*, A business guide to the African Continental Free Trade Area Agreement, 10.; *Maliszewska, Maryla/Ruta, Michele*, The African Continental Free Trade Area. Economic and Distributional Effects, 1.

9 UNECA führte im Jahr 2012 eine Studie über den möglichen wirtschaftlichen Aufschwung durch die AfCFTA durch und kam zu dem Ergebnis, dass – unter der Prämisse, dass es zu einer vollständigen Beseitigung der Zölle kommt – ein Anstieg von intra-afrikanischem Handel in Höhe von 25,3 Billionen USD zu erwarten sei. Weiters sollen die Angleichung von Maßnahmen und die Beseitigung von NTBs zu einem starken Anstieg an intra-afrikanischen Exporten/Importen führen. Siehe *UNECA/African Union/African Development Bank*, Assessing Regional Integration in Africa (ARIA V). Towards an African Continental Free Trade Area, Kapitel 4.

10 Vgl. *Maliszewska, Maryla/Ruta, Michele*, The African Continental Free Trade Area. Economic and Distributional Effects.

In der Präambel der AfCFTA wird auf das Entwicklungspotential in der Agrikultur, die Ernährungssicherheit und Industrialisierung sowie die strukturelle Entwicklung eingegangen. Damit gehen die Ziele deutlich über jene einer klassischen Freihandelszone hinaus; siehe hierzu *Kapitel 2 Afrikanische RTAs – flexible Instrumente der Kooperation*, S. 170 ff. im vierten Abschnitt. Vgl. *Achach, Daniel O.*, Full Agreement or Interim Agreement? In Search of a Pathway for WTO Notification for the AfCFTA, <https://www.afronomicslaw.org/2020/07/13/full-agreement-or-interim-agreement-in-search-of-a-pathway-for-wto-notification-for-the-afcfta>, veröffentlicht am 13.07.2020, abgefragt am 18.03.2021.

munity of West African States“ (ECOWAS) und 12 weitere Staaten ihre provisorischen Zollzugeständnisse eingereicht.¹¹ Diese müssen jedoch erst final von der Generalversammlung angenommen werden. Ursprungsregeln sind bislang für 92,3 Prozent der Zolltarifpositionen erarbeitet worden.¹²

Das AfCFTA-Sekretariat ist seit seiner Gründung sehr aktiv und treibt die Umsetzung mit zahlreichen Initiativen und Programmen voran. Dennoch gab bzw. gibt es keinen kontinentalen Umsetzungsplan und viele rechtliche Frage klären sich laufend durch die praktische Anwendung auf. Lediglich der „Action Plan for Boosting Intra-African Trade“ (BIAT-Aktionsplan) aus dem Jahr 2012 beinhaltet Maßnahmen, um den intra-afrikanischen Handel anzukurbeln und kann als Begleitdokument herangezogen werden.

So hätte theoretisch nach einer Entscheidung der Versammlung der AU („Assembly of the African Union“) mit 1. Jänner 2021 Handel unter dem Regelwerk der AfCFTA starten sollen.¹³ Da es zu diesem Zeitpunkt keine Liste von Zollzugeständnissen gab bzw. diese noch immer nicht gibt und auch die Ursprungsregeln noch nicht endgültig verhandelt waren bzw. sind, war rechtlich und praktisch kein Handel unter der AfCFTA möglich. Um diesem Problem vermeintlich Abhilfe zu schaffen, verabschiedete die AU-Versammlung Anfang Dezember 2020 die Johannesburg Deklaration, die einige Punkte zur interimistischen, operativen Umsetzung beinhaltet.¹⁴ Festgelegt wurde, dass ab 1. Jänner 2021 die bereits reziprok¹⁵ verhandelten

11 Die 12 Staaten sind: Algerien, Ägypten, Äthiopien, Komoren, Madagaskar, Malawi, Marokko, Mauretanien, Mauritius, Sambia, Seychellen und Tunesien. *AfCFTA Secretariat*, e-Tariff Book, https://etariff.au-afcfta.org/mapsearch?_gl=1*1r0zgvv*_ga*MTk0MDEwOTI5Ni4xNzM0ODAxMTE2*_ga_JDBJ9FH8RJ*MTczNDgwMTExNi4xLjE1uMTczNDgwMTE4MC4wLjAuMA., abgefragt am 21.12.2024.

12 *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.

13 Vgl. *Kuwonu, Franck*, Africa's free trade area opens for business, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/january-2021/afcfta-africa-now-open-business>, veröffentlicht am 07.01.2021, abgefragt am 18.02.2021. Siehe auch Ext/Assembly/AU/Dec.1(XIII). und Ext/Assembly/AU/Decl.1(XIII).

14 Vgl. *Kuwonu, Franck*, Africa's free trade area opens for business, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/january-2021/afcfta-africa-now-open-business>, veröffentlicht am 07.01.2021, abgefragt am 18.02.2021. Siehe auch Ext/Assembly/AU/Dec.1(XIII). und Ext/Assembly/AU/Decl.1(XIII).

15 Unter dem Prinzip der Reziprozität wird prinzipiell verstanden, dass Verhandlungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit erfolgen und die Verhandlungspartner daher wechselseitige Zugeständnisse machen. Der Autor *Erasmus* schreibt in Bezug auf das

Zölle bzw. vorübergehend die nationalen Zollzugeständnisse herangezogen werden hätten sollen.¹⁶ Da dies allerdings u.a. aufgrund der Undurchsichtigkeit der Bestimmungen nicht geschah, beschloss die Versammlung der AU im Februar 2022, dass Handel unter der AfCFTA erst starten soll, wenn dieser „kommerziell bedeutsam“ („commercially meaningful“) ist.¹⁷ Schließlich wurde am 7. Oktober 2022 feierlich als eine Art Übergangsphase vom AfCFTA-Sekretariat die „Facilitated and Guided Trade Initiative“ eingeleitet. Im Rahmen dieser Handelsinitiative werden derzeit ausgewählte Waren von einigen Teilnehmerstaaten unter dem Regelwerk der AfCFTA gehandelt.

Das parallel laufende afrikanische Großprojekt, das Tripartite Freihandelsabkommen („Tripartite Free Trade Agreement“, TFTA), zu dem sich die Staatsoberhäupter der EAC, des „Common Market for Eastern and Southern Africa“ (COMESA) und der „Southern African Development Community“ (SADC) am 10. Juni 2015 zusammengeschlossen haben, ist am 25. Juli 2024 in Kraft getreten.¹⁸ Ziele dieses Abkommens sind u.a. die wirtschaftliche

Verständnis der Reziprozität in den AfCFTA-Verhandlungen: “Reciprocity is a key element in trade negotiations generally. In the AfCFTA negotiations the elimination of existing tariffs happens via a process based on reciprocity; tariff concessions are made, and the other relevant State Parties reciprocate. The Council of Ministers of the AfCFTA decided that the exchange of tariff concessions between State Parties **shall be conditioned by the principle of reciprocity in terms of product line coverage and tariff reduction schedules that are aligned with the agreed modalities**. Reciprocity in this sense represents a key instrument of market opening as it creates incentive for overcoming adjustment concerns.” Erasmus, Gerhard, *Reciprocity in the AfCFTA Negotiations*, <https://www.tralac.org/blog/article/15584-reciprocity-in-the-afcfta-negotiations.html>, veröffentlicht am 11.04.2022, abgefragt am 15.07.2023.

- 16 Erasmus schreibt in diesem Zusammenhang: „The interim AfCFTA regime for tariffs, rules of origin and customs procedures is based on the relevant AU Assembly decision adopted on 5 December 2020. The official AfCFTA tariff schedules, rules of origin and services conditions cannot yet be implemented because they must still be negotiated and be adopted in the form of Annexes to the AfCFTA Protocols on Trade in Goods and Trade in Services.” Erasmus, Gerhard, *The Regime governing Trade under the AfCFTA from 1 January 2021*. Working Paper No. G21WP01/2021, 14. Siehe auch Erasmus, Gerhard, *The African Continental Free Trade Area according to its Legal Instruments*. Working Paper No. S20WP13/2020, 2.; Ext/Assembly/AU/Decl.1(XIII).
- 17 Assembly/AU/Dec.831(XXXV). Siehe hierzu Ausführungen im Unterkapitel 1.4 *Gescheiterter Versuch der operativen Phase*, S. 107 ff. im dritten Abschnitt.
- 18 Andae, Gerald, *Tripartite Agreement Takes Effect After Reaching Ratification Threshold*, in *Business Day Africa*, 25.07.2024.

und soziale Entwicklung in der Region voranzutreiben und einen freien Waren- und Dienstleistungsverkehr zu ermöglichen.¹⁹

2 Gegenstand der Untersuchung

Die Verabschiedung der AfCFTA gilt als bedeutende Errungenschaft der afrikanischen Wirtschaftsintegration, die ihre Wurzeln weit in der Vergangenheit hat. Das derzeitige Handelsregime auf dem afrikanischen Kontinent, das sich durch die überlappenden RECs auf Basis von multilateralen Abkommen auszeichnet, hat sich über viele Jahre hinweg entwickelt. Insbesondere seit den 1960er Jahren, in denen zahlreiche afrikanische Staaten ihre Unabhängigkeit erklärten, hat das Konzept der „regionalen Integration“ immer mehr an Bedeutung gewonnen.²⁰ Es wurde erkannt, dass politische Unabhängigkeit nur gepaart mit ökonomischer Unabhängigkeit zu einem besseren Leben für die Afrikanerinnen und Afrikaner führen kann.²¹ Über die Art und Weise der politischen und wirtschaftlichen Integration folgten jedoch jahrelange Debatten, die sich auch in den aktuellen rechtlichen Regelwerken widerspiegeln. Sie haben dementsprechend die RECs, die mittlerweile auch Teil der nationalen Entwicklungsstrategien sind²² und gemeinsame geostrategische Interessen verfolgen, geprägt.²³

Ein Verständnis für diese politischen Ansichten und Gründungsideen erscheint essenziell, um die heute bestehenden Herausforderungen verstehen zu können. Daher wird im zweiten Abschnitt genau auf diese politischen Strömungen eingegangen und ein Überblick über die Evolution

19 Das Abkommen verlangt gemäß Artikel 39 die Hinterlegung von 14 Ratifizierungsurkunden. Die 14. Ratifikationsurkunde wurde am 25. Juni 2024 vom Staat Angola hinterlegt, sodass das Abkommen am 25. Juli 2024 in Kraft trat.

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

21 Vgl. *Nkrumah, Kwame*, Ghana: The Autobiography of Kwame Nkrumah, 1957.

22 Vgl. *Nwankwo, Chidebe Matthew/Ajibo, Collins Chikodili*, Liberalizing Regional Trade Regimes Through AfCFTA: Challenges and Opportunities, *Journal of African Law*, 64, 2020/3, 301.

23 Der koloniale Gedanke findet sich auch in den Abkommen wieder. So wird u.a. als Grund für die Entwicklung der regionalen Zusammenschlüsse das gemeinsame Bestreben nach Unabhängigkeit von den ehemaligen Kolonialländern angesehen. Die afrikanischen Staaten wollten selbst als starke Gruppe auftreten („collective self-reliance“). COMESA-Vertrag, Art. 6 lit. b.; EAC-Vertrag, Präambel para. 7.; ECCAS-Vertrag 1983, para. 3.; ECOWAS-Vertrag 1993, Art. 4 lit. b.; SADC-Vertrag, Art. 5 Abs. 1 lit. d.

der afrikanischen Wirtschaftsintegration, die mit der Verabschiedung des Vertrags von Abuja im Jahr 1991 eine rechtliche Grundlage bekam, gegeben. Aufgrund der jahrzehntelangen Kolonialisierungsgeschichte wird zudem in einem Exkurs auf das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und Afrika eingegangen. Weiters werden in diesem Abschnitt die kontinentalen, afrikanischen Institute sowie deren Aufgaben bei der Umsetzung der AfCFTA vorgestellt.

Im dritten Abschnitt stehen der Ursprung sowie das Regelwerk der AfCFTA im Zentrum der Betrachtungen. Der Entstehungsprozess der AfCFTA, der in den Jahren der Erstellung dieser Arbeit stets verfolgt wurde, lässt sich insbesondere anhand der zahlreichen Abschlussdokumente der Treffen der hochrangigen Vertreterinnen und Vertreter der AU darstellen. Besonders deutlich wird, dass die Verhandlungen über die Inhalte der AfCFTA noch nicht abgeschlossen sind, über diesen sehr relevanten Aspekt aber gerne hinweggesehen wird. Durch die mittlerweile breit angelaufene „*Facilitated and Guided Trade Initiative*“ des unermüdlich arbeitenden AfCFTA-Sekretariats wird der AfCFTA tatsächlich Leben eingehaucht. Es handelt sich daher nicht mehr nur um einen Papiertiger – wie in der Vergangenheit so oft in Afrika –, sondern ein rechtliches Rahmenwerk mit tatsächlichen Auswirkungen auf den Handel, die Wirtschaft und im Weiteren auf die Bevölkerung. Der Frage, welche Rechtsnatur die AfCFTA aufweist, wird Raum gegeben. Nach einem daran anschließenden Überblick über die AfCFTA-Organen und -Institutionen folgt eine Auseinandersetzung mit den institutionellen Überschneidungen mit der AU.

Aus Sicht des internationalen Wirtschaftsrechts handelt es sich bei der AfCFTA – wie auch bei den zahlreichen regionalen Handelsabkommen („*Regional Trade Agreements*“, *RTAs*) der RECs – „nur“ um eine weitere Freihandelszone, die sich zu dem immer dichter werdenden Netz an regionalen Verträgen in Afrika hinzugesellt. Das komplexe System der Überlappung an Verträgen ist auch als „*Spaghetti-Bowl Effekt*“ bekannt. Die AfCFTA kann daher nicht als unabhängiges System betrachtet werden, sondern ihre Kompatibilität mit dem WTO-Rechtssystem ist zu hinterfragen. Insbesondere aufgrund ihrer flexiblen Ausgestaltung stellen sich die generellen Fragen, ob das Dachabkommen der AfCFTA sowie die zahlreichen Protokolle überhaupt WTO-Konformität aufweisen²⁴, unter welcher Norm eine Notifizierung stattzufinden hat und wie mit den bestehenden

24 Bereits im Jahr 2018 stellte die Autorin Ezeani fest: „*So long as the proposed CFTA does not breach the WTO rules, there is no problem. The greater problem is within the*

wirtschaftlichen Zusammenschlüssen zu verfahren ist. Genau diesen Fragen wird im vierten Abschnitt nachgegangen. Es scheint, als würden sich die afrikanischen Staaten in einem permanenten Spannungsfeld zwischen Multilateralismus und Regionalismus befinden. Auf der Suche nach neuen Kooperationsalternativen treten sie laufend neuen RECs bei. Mittlerweile sind 80 Prozent der afrikanischen Staaten parallel in mehreren RECs Mitglied, wodurch sich oftmals rechtliche Schwierigkeiten ergeben.²⁵

Da die AfCFTA auf dem bestehenden System (= „dem afrikanischen Besitzstand“) aufbaut, wird im fünften Abschnitt auf die acht RECs, deren Freihandelszonen als Grundbausteine der AfCFTA angesehen werden sowie auf deren Sub-Gruppen, eingegangen.²⁶ Deutlich wird, dass die AfCFTA im Endeffekt von der Umsetzung und intra-regionalen Integration in diesen RECs lebt. Für den Erfolg der AfCFTA ist daher von besonderer Relevanz, inwieweit den bisherigen regionalen vertraglichen Verpflichtungen nachgekommen wurde bzw. wird. Die wirtschaftliche Verflechtung in diesen Gemeinschaften wird sowohl rechtlich als auch faktisch untersucht. Dabei wird dargelegt, dass so manche Gemeinschaft von den politischen Vertreterinnen und Vertretern zwar als Freihandelszone oder Zollunion gehandhabt wird, sie das jeweilige Integrationsstadium aber nie erreicht hat. Auch wird offengelegt, dass einige Normen in regionalen FTAs aus rechtlicher Perspektive von manchen Mitgliedstaaten nicht – ohne einen Vertragsbruch eines anderen RTAs zu riskieren – umgesetzt werden können.

Um den Rahmen der Untersuchung nicht zu sprengen, sind die rechtlichen Analysen großteils auf den Handel mit Waren beschränkt. Diese Einschränkung erscheint darüber hinaus zweckvoll, da die Verhandlungen in diesem Bereich bereits fortgeschritten sind und daher rechtliche Analysen zulassen. Nicht außer Acht gelassen wird dennoch die Bedeutung des Dienstleistungshandels, da Dienstleistungen in Ländern mit geringem Einkommen in etwa 50 Prozent des Bruttoinlandsproduktes²⁷ ausmachen. Im

FTA and its Customs Union.” Ezeani, Elimma, Comparative advantage in de-globalisation, *Journal of International Trade Law and Policy*, 17, 2018/1, 54.

25 Eigene Berechnung. Es wurden nur die acht von der AU anerkannten RECs herangezogen.

26 Siehe AfCFTA-Gründungsabkommen, Art. 5 lit. b.; Nwankwo, Chidebe Matthew/Ajibo, Collins Chikodili, Liberalizing Regional Trade Regimes Through AfCFTA: Challenges and Opportunities, *Journal of African Law*, 64, 2020/3, 298.

27 Vgl. UNECA/African Union/UNCTAD/African Development Fund, Assessing Regional Integration in Africa (ARIA X). Africa's Services Trade Liberalization & Integration under the AfCFTA, 60.; Simo, Régis Y., Trade in Services in the African Conti-

Warenhandel entsteht durch Dienstleistungsbeiträge eine Wertsteigerung von etwa 30 Prozent.²⁸

Damit Handelskonflikte in einem geordneten Rahmen beigelegt werden können, sind internationale Gerichte bzw. Streitbeilegungsmechanismen von großer Bedeutung. Sie können auch erheblich dazu beitragen, das Recht auszulegen und Verbesserungen zu schaffen. Die Schaffung eines eigenen AfCFTA-Streitbeilegungsmechanismus wird daher als positive Entwicklung angesehen. Auch vor dem Hintergrund, dass afrikanische Staaten in der Vergangenheit keinen Gebrauch von dem WTO-Mechanismus gemacht haben und mehr Vertrauen in eine afrikanische Lösung haben könnten, wird der neue Mechanismus für wichtig erachtet. Rechtlich besteht allerdings die Problematik, dass es mittlerweile eine Vielzahl an Foren zur Streitbeilegung auf unterschiedlichen Ebenen gibt und ein Handelskonflikt oftmals in die sachliche Zuständigkeit mehrerer Gerichte bzw. Streitbeilegungsmechanismen fallen kann.²⁹ In Zukunft könnte daher in einem ersten Schritt die Frage zu klären sein, welche Jurisdiktion überhaupt anzuwenden sei.³⁰ Im sechsten Abschnitt wird daher der Frage nachgegangen, ob im Falle eines Disputs zwischen zumindest zwei afrikanischen Staaten der regio-

nenal Free Trade Area. Prospects, Challenges an WTO Compatibility, *Journal of International Economic Law*, 23, 2020/1, 66.; Marchetti, Juan A./Roy, Martin (Hrsg.), Opening Markets for Trade in Services. Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations, 2009.

28 Vgl. Simo, Régis Y., Trade in Services in the African Continental Free Trade Area. Prospects, Challenges an WTO Compatibility, *Journal of International Economic Law*, 23, 2020/1, 68. Ursprünglich in Miroudot, Sébastien/Rouzset, Dorothée/Spinelli, Francesca, Trade Policy Implications of Global Value Chains. OECD Trade Policy Paper 161, 10.

29 Siehe auch Zang, Michelle Q., Judicial Interaction of International Trade Courts and Tribunals, in Howse/Ruiz-Fabri/Ulfstein/Zang (Hrsg.), The Legitimacy of International Trade Courts and Tribunals, 2018, 434.; Lee, Yong Shik, Regional Trade Agreements in the WTO System. Potential Issues and Solutions, *Journal of East Asia and International Law*, 8, 2015/2, 365.

Dieser Jurisdiktionskonflikt kann allerdings nur entstehen, wenn beide Verträge tatsächlich anwendbar sind und kein Vertrag Vorrang gegenüber dem anderen beansprucht, siehe Finke, Jasper, Competing Jurisdiction of International Courts and Tribunals in Light of the MOX Plant Dispute, *German Yearbook of International Law*, 49, 2006/1, 310 f.

30 Vgl. Erasmus, Gerhard, The Regime governing Trade under the AfCFTA from 1 January 2021. Working Paper No. G21WP01/2021, 5.; Tanyi, Kenneth T., Assessing Africa's Two Billion Populated Market by 2063: The Facts and Fallacies of a Continental Free Trade Area (CFTA), *Business and Economics Journal*, 6, 2015/3, 1.; Nwankwo, Chidebe Matthew/Ajibo, Collins Chikodili, Liberalizing Regional Trade Regimes Through AfCFTA: Challenges and Opportunities, *Journal of African Law*, 64, 2020/3, 303.

nale (REC-Ebene), kontinentale (AfCFTA-DSB) oder globale (WTO-DSB) Streitbeilegungsmechanismus angerufen werden müsste. Darüber hinaus werden der Anwendungsbereich und die Verfahrensschritte des AfCFTA-Streitbeilegungsmechanismus erläutert.

3 Forschungsziel

3.1 Methodologie und Forschungsfragen

In der gegenständlichen Arbeit wird dargelegt, dass Afrika durch die Verabschiedung der AfCFTA, in Überwindung der bisherigen Handelsmuster, einen eigenen Weg geht. *Da die AfCFTA auf dem afrikanischen Besitzstand („the acquis“) aufbaut, wird davon ausgegangen, dass eine erfolgreiche Umsetzung nur durch regionales Engagement und Vertragsanpassungen auf Ebene der RECs möglich sein wird.*

Um diese Annahme zu überprüfen, werden in der gegenständlichen Arbeit die regionalen Verträge sowie die (vertrags)rechtlichen Besonderheiten der intra-afrikanischen Wirtschaftsintegration – unter besonderer Berücksichtigung der AfCFTA – analysiert.

Ziel dieses Forschungsvorhabens ist folglich, diese völkerrechtlichen Besonderheiten des Freihandels zwischen afrikanischen Staaten nach einer umfassenden Literaturrecherche herauszuarbeiten sowie das AfCFTA-Vertragswerk und dessen Umsetzungschancen in Bezug auf den Handel mit Waren zu analysieren. Zudem soll diese Arbeit (insbesondere der fünfte Abschnitt) als aktuelles Nachschlagewerk über die Vertragswerke der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften dienen.

Von rechtlicher Relevanz sind insbesondere der Gründungsvertrag der „*African Economic Community*“ (AEC), jegliche Gründungsverträge (samt Protokollen und deren Annexes) der RECs, der Gründungsvertrag der AfCFTA (samt Protokollen und deren Annexes) und die allgemeinen Verträge des internationalen Handelsrechts³¹ mitsamt den ausgewählten, relevanten gerichtlichen Entscheidungen.

31 Hier insbesondere: WTO-Dachvereinbarung („*WTO Umbrella Agreement*“), das Allgemeines Zoll- und Handelsabkommens („*General Agreement on Tariffs and Trade*“, *GATT*), das Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen („*General Agreement on Trade in Services*“, *GATS*), die Vereinbarung über die Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten („*Dispute Settlement Understanding*“, *DSU*) samt Annexes.

In ausgewählten Bereichen folgt zur Festigung von Argumenten die Heranziehung von Daten. Insbesondere tragen die Datenauswertungen dazu bei, die wirtschaftliche Performance des afrikanischen Kontinents, einzelner RECs sowie der Staaten näherzubringen.³²

Eine bedeutende Informationsquelle für diese Arbeit stellen die Veröffentlichungen der unabhängigen gemeinnützigen Organisation „tralac“ („*Trade Law Centre NPC*“) mit Sitz in Stellenbosch/Südafrika dar. Die Expertinnen und Experten der Organisation veröffentlichen regelmäßig sogenannte „*Trade Reports*“ und „*Trade Briefs*“ zu handelsrelevanten Themen und so auch zur AfCFTA. Diese tagesaktuellen Auskünfte werden als besonders wertvoll erachtet, zumal sich die Informationsakquise schwierig erweist. Einige RECs stellen online keine Rechtsdokumente zur Verfügung, andere geben unvollständige Informationen oder ausschließlich Auskünfte auf Arabisch oder Französisch an und wieder andere stellen keine Informationen darüber, ob der jeweilige Vertrag überhaupt in Kraft ist, bereit.

Die nachfolgenden Forschungsfragen werden anhand von Literaturanalysen und der vertragsrechtlichen Auslegungsmethoden des Völkerrechts im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention beantwortet. Auch wird zur Auslegung von Normen und spezifischen Termini auf relevante Rechtsprechung zurückgegriffen. Hierbei werden insbesondere WTO-Streitfälle, die inhaltliche Berührungspunkte zu aufgeworfenen Rechtsfragen in Zusammenhang mit der Auslegung von AfCFTA-Regelungen aufweisen, herangezogen.

Im Vordergrund steht vor allem der Leserin bzw. dem Leser einen Einblick in die Thematik zu verschaffen, die Systematik der RECs und RTAs zu eruiieren, die rechtlichen Grundprobleme, die die AfCFTA mit sich bringt, aufzuzeigen und rechtliche Lösungswege zu erarbeiten.

In fünf thematisch zusammenhängenden Abschnitten und einer Zusammenfassung werden die folgenden Forschungsfragen beantwortet:

1. Regionale Integration im Wandel der Zeit (siehe Zweiter Abschnitt, S. 46 ff.)
 - a. Was ist unter der „*Pan African Vision*“ im Sinne des Artikels 3 lit. a des AfCFTA-Dachabkommens zu verstehen?

32 Die für die Berechnungen herangezogenen Daten stammen aus der „*ITC Trade Map Database*“ und der „*ITC Market Access Map*“. Da nicht alle afrikanischen Länder Daten einmelden, stellen die Zahlen und Prozentsätze nur Richtwerte dar.

- b. Wie ist die Entstehungsgeschichte der AfCFTA bisher verlaufen? Gab es bereits zuvor ähnliche Bestrebungen oder wirtschaftliche Integrationsversuche? Wie kam es zur Gründung der RECs?
 - c. Welche Rolle spielten bzw. spielen die OAU und die AU im wirtschaftsrechtlichen Kontext?
 - d. Was ist die rechtliche Basis der intra-afrikanischen Integration? Inwiefern baut die AfCFTA auf einem bestehenden System auf?
2. Die Pan-Afrikanische Freihandelszone als vereinende Kraft (siehe Dritter Abschnitt, S. 92 ff.)
 - a. Wie ist der aktuelle Verhandlungsstand der AfCFTA?
 - b. Wie sind die AfCFTA-Erklärungen zur „interimistischen Anwendung“ vertragsrechtlich einzuordnen? Unter welchem Regelwerk wird derzeit Handel betrieben?
 - c. Welche Rechtsnatur weist die AfCFTA auf?
 - d. Über welche Organe und Institutionen verfügt die AfCFTA?
 - i. Inwiefern gibt es Überschneidungen mit Organen der AU?
 - ii. Was wird unter dem Prinzip des „member-driven“ im Sinne der AfCFTA verstanden?
 - iii. Gibt es Lücken im institutionellen System?
3. Die Besonderheiten der afrikanischen, regionalen Handelsabkommen (siehe Vierter Abschnitt, S. 146 ff.)
 - a. Wie sind die RTAs im WTO-Recht einzuordnen? Unter welcher Norm sind die afrikanischen RTAs notifiziert und warum? Unter welcher Norm sollte die AfCFTA notifiziert werden?
 - b. Was wird unter „Flexibilität“ im Sinne der afrikanischen RTAs verstanden und welche Länder profitieren von den Erleichterungen unter der AfCFTA?
 - c. Welche Stellung nimmt das Konzept der variablen Geometrie ein?
 - d. Wie unterscheidet sich das Prinzip der Meistbegünstigung in afrikanischen RTAs von jenem des GATT?
 - e. Welche Mechanismen bestehen zur Lösung der überlappenden Mitgliedschaft in unterschiedlichen RECs und RTAs? Welchen Ansatz verfolgt die AfCFTA?
4. Handelsliberalisierung am afrikanischen Kontinent – die acht regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (siehe Fünfter Abschnitt, S. 219 ff.)

- a. Welche Vertragswerke liegen den regionalen Gemeinschaften, deren Freihandelszonen als Grundbausteine der AfCFTA angesehen werden, zugrunde und warum wurden sie errichtet?
 - b. Über welche Strukturen verfügen die RECs?
 - c. Welche handelsrechtlichen Verpflichtungen ergeben sich für die Mitgliedstaaten aus den Gründungsverträgen der RECs?
 - d. In welchem Entwicklungsstadium befinden sich die RECs (Freihandelszone, Zollunion, gemeinsamer Markt etc.) und mit welchen primären Herausforderungen sind sie konfrontiert?
5. Der neue Streitbeilegungsmechanismus der AfCFTA (siehe Sechster Abschnitt, S. 115 ff.)
- a. Welche Stellung nehmen die regionalen (RECs), kontinentalen (AfCFTA-DSB) und globalen (WTO-DSB) Streitbeilegungsinstitutionen ein?
 - b. Wie stellt sich die Konkurrenzsituation zwischen dem AfCFTA- und dem WTO-Streitbeilegungsmechanismus dar?
 - c. Wie stehen der kontinentale AfCFTA-Streitbeilegungsmechanismus und die regionalen Gerichte der RECs zueinander?
 - d. Welche Schritte sind im Verfahren vor dem AfCFTA-DSB zu setzen?

Übergreifende Forschungsfragen

- a. Wie sind die Leitprinzipien in Artikel 5 des AfCFTA-Dachabkommens zu verstehen?
- b. Welche Regelungen finden sich im AfCFTA-Warenhandelsprotokoll?
- c. Greift die AfCFTA in die bestehenden RECs ein und für den Fall, dass sie dies tut, welche rechtlichen Änderungen sind vorzunehmen?

3.2 Aktueller Forschungsstand

Die afrikanischen RECs beschäftigen seit vielen Jahren Forscherinnen und Forscher weltweit. Insbesondere die Regelungen zur variablen Geometrie sowie zur „*Enabling Clause*“³³ und der Zusammenbruch der Doha-Ent-

33 Im Gründungsjahr des GATT 1947 wurde kein Bezug auf Entwicklungsländer genommen. Regelungen zu „*special and differential treatment*“ von Entwicklungsändern wurden erst Jahre später entwickelt. 1979 wurde zum Abschluss der Tokio Runde die sogenannte „*Enabling Clause*“ erlassen, die eine differenzierte Sonderbehandlung von weniger entwickelten Staaten erlaubt. Siehe *World Trade Organization*,

wicklungsrunde haben zu einem Anstieg an wissenschaftlicher Literatur geführt.

Ebenso haben sich zahlreiche Autorinnen und Autoren mit den Abkommen zwischen der „*African, Caribbean and Pacific Group of States*“ (ACP) und der Europäischen Union (EU) auseinandergesetzt. Die Handelsbeziehung mit Europa ist für viele afrikanische Staaten von großer, wirtschaftlicher Relevanz. Da sich das gegenständliche Thema nicht ganz ohne Berücksichtigung dieser besonderen Beziehung abhandeln lässt, wird im zweiten Abschnitt, im Kapitel 1 *Afrika und der Handel mit Europa – ein zwiespaltiges Verhältnis*, S. 46 ff. überblicksmäßig darauf eingegangen. Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht jedoch die Analyse der afrikanischen Rechtsdokumente aus einem „Afrika-orientierten Blickwinkel“, weshalb ganz bewusst auf eine ausführliche Auseinandersetzung mit den EU-Afrika-Entwicklungs(partnerschafts)abkommen verzichtet wird.³⁴

Auch die Verabschiedung und Bewerbung der AfCFTA hat viele Forscherinnen und Forscher dazu veranlasst, wissenschaftliche Artikel über die möglichen Auswirkungen der AfCFTA zu verfassen.³⁵ Zahlreiche Autorin-

Special and differential treatment provisions, https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm, abgefragt am 05.08.2024.; Steiner, Silke, Entwicklungsländer in der WTO, *Verfassung und Recht in Übersee: Law and Politics in Africa, Asia and Latin*, 41, 2008/3, 338.; Keck, Alexander/Low, Patrick, Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?, Staff Working Paper ERSD-2004-03, 3 ff.; Benedek, Wolfgang, Die Entwicklungsländer in der WTO, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, Sonderdruck, 2000/1, 45.

Für weitere Ausführungen, siehe Kapitel 1 *Einordnung der RTAs und insbesondere der AfCFTA im WTO-Recht*, S. 146 ff. im vierten Abschnitt.

34 Es wurde versucht, von jeglichen Pauschalurteilen (die insbesondere auch durch eine genaue Auseinandersetzung mit den ACP-Abkommen unvermeidlich sind) Abstand zu nehmen. Aufgrund der Sozialisierung in Europa bzw. in Österreich können dennoch wertende Urteile bzw. Färbungen unterbewusst in die Argumentation eingeflossen sein. Um dem bewusst entgegenzusteuern, wurde möglichst oft auf afrikanische Autorinnen und Autoren zurückgegriffen.

35 So befasst sich der Autor Tanyi z.B. mit dem zu erschöpfenden Marktpotenzial in einzelnen Regionen Afrikas. Tanyi, Kenneth T., Assessing Africa's Two Billion Populated Market by 2063: The Facts and Fallacies of a Continental Free Trade Area (CFTA), *Business and Economics Journal*, 6, 2015/3.

Zahlreiche Autorinnen und Autoren haben – unter Anwendung von wirtschaftlichen Analysemodellen – die Auswirkungen der AfCFTA u.a. auf das Realeinkommen, die Veränderung der Arbeitslosigkeit, den Anstieg an Ex- und Importen etc. berechnet. Siehe auch Ausführungen in Maliszewska, Maryla/Ruta, Michele, The African Continental Free Trade Area. Economic and Distributional Effects, 93 ff.

nen und Autoren nahmen sich des Themas der Handelslogistik und Infrastrukturverbesserung unter der AfCFTA an.³⁶

Weiters wurde die Rolle der afrikanischen Staatengruppe als Verhandlungsgruppe bei den WTO-Verhandlungsrunden bereits ausgiebig analysiert.³⁷ Aus wirtschaftlicher Sicht wurden insbesondere die durch *Jacob Viner* erstmals erwähnten Effekte der Handelsschaffung und Handelsumlenkung anhand der afrikanischen RTAs untersucht.³⁸ Mit dem Effekt der

In einem weiteren Sammelwerk wird die AfCFTA mit regionalen Beispielen verglichen, siehe *Luke, David/MacLeod, Jamie* (Hrsg), *Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, 2019.

- 36 So u.a. auch der Autor *Takele*, der die infrastrukturellen Herausforderungen auf dem Kontinent untersucht hat und zum Schluss gekommen ist, dass die Beseitigung von NTBs zu einem erheblichen Handelsanstieg führen und dadurch zu einer erfolgreichen Umsetzung der AfCFTA beitragen würde. *Takele, Tesfaye B.*, The relevance of coordinated regional trade logistics for the implementation of regional free trade area of Africa, *Journal of Transport and Supply Chain Management*, 13, 2019/a417, 9–10.; *Odiye, Michael E.*, The need for industrial policy coordination in the African Continental Free Trade Area, *African Affairs*, 118, 2019/470.

- 37 So spielte im Jahr 2003 die afrikanische Staatengruppe eine bedeutende Rolle beim WTO-Ministerialtreffen in Cancún, da sie sicherstellte, dass die Entwicklungsdebatte im Zentrum der Verhandlungen stand. Vgl. *Jawara, Fatoumata/Kwa, Aileen*, Behind the scenes at the WTO. The real world of international trade negotiations: lessons of Cancún, 2004, xix.; *Gathii, James Thuo*, African regional trade agreements as legal regimes, 2013, 31 f.

- 38 Vgl. *Balassa, Bela*, The theory of economic integration, 1969.

Der Ökonom *Jacob Viner* befasste sich in seinem Werk „*The Customs Union Issue*“ nicht nur mit den positiven, sondern auch mit den negativen Auswirkungen von Zollunionen und Freihandelsabkommen. Er analysierte handelsschaffende („*trade creation effect*“) und handelsumlenkende („*trade diversion effect*“) Effekte von wirtschaftlichen Zusammenschlüssen und stellte fest, dass auch der negative Aspekt überwiegen kann, wenn die Produktionsumlenkung den handelsschöpfenden Effekt übersteigt. Begründung: Vor der Entstehung einer Freihandelszone handeln die Länder miteinander, die das begehrte Produkt (relativ) am günstigsten anbieten; nach der Gründung müssen sie aufgrund des vertraglichen Zusammenschlusses zu einem Handelspartner wechseln, der evtl. weniger effizient dasselbe Produkt erzeugt. Unter Handelsschaffung hingegen wird verstanden, dass sich die Kosten von Waren durch die Beseitigung der Zölle und NTBs reduzieren und dadurch innerhalb einer Freihandelszone mehr gehandelt wird. Siehe hierzu auch *Viner, Jacob/Oslington, Paul*, The Customs Union Issue, 2014.; *Enaifoghe, Andrew/Asuelime, Raquel*, Southern African Regional and Economic Integration: The Free Trade Zone Strategy for South Africa?, *Journal of African Union Studies*, 7, 2018/2, 90.; *Krugman, Paul*, The Move Toward Free Trade Zones, *Economic Review*, 76, 1991/11, 20.

Der Autor *Vaitsos* schreibt in diesem Zusammenhang, dass afrikanische Unternehmen vermehrt auf die teureren Produkte in ihrer Wirtschaftsgemeinschaft zurückgreifen würden, anstatt die Ware von effizienteren und günstigeren Produzenten von

Handelsschaffung wird von unterschiedlichen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die Gründung der AfCFTA befürwortet.³⁹

Der Autor Gathii hat im Jahr 2013 mit der Veröffentlichung des Buches „*African Legal Trade Agreements as Legal Regimes*“ ein erstes umfassendes, rechtliches Werk zu den afrikanischen RTAs geschaffen.⁴⁰ Das Werk von Gathii stammt noch aus einer Zeit vor Inkrafttreten der AfCFTA, sodass in der gegenständlichen Arbeit die durch die AfCFTA entstehenden wesentlichen rechtlichen Änderungen dargelegt werden. Zudem haben einige RECs in den letzten Jahren überarbeitete Verträge erlassen, sodass die Ausführun-

außerhalb der REC zu beziehen. Siehe hierzu auch Vaitos, Constantine V., Crisis in regional economic cooperation (integration) among developing countries: A survey, *World Development*, 6, 1978/6, 746.; Gathii, James Thuo, African regional trade agreements as legal regimes, 2013, 1, 9.; van den Bossche, Peter/Zdouc, Werner, The law and policy of the World Trade Organization. Text, cases and materials, 2017, 674.; Okoro, Agwu Sunday/Ujunwa, Augustine/Umar, Farida/Ukemenam, Angela, Does regional trade promote economic growth? Evidence from Economic Community of West African States (ECOWAS), *Journal of Economics and Development*, 22, 2020/1.

Andere Autorinnen und Autoren untersuchten z.B. die Effekte in spezifischen Wirtschaftsgemeinschaften oder Regionen. So z.B. Carrère, Céline, African Regional Agreements: Impact on Trade with or without Currency Unions, *Journal of African Economies*, 13, 2004/2.; Geda, Alemayehu/Kebret, Haile, Regional Economic Integration in Africa: A Review of Problems and Prospects with a Case Study of COMESA, *Journal of African Economies*, 17, 2007/3.; Musila, Jacob Wanjala, The Intensity of Trade Creation and Trade Diversion in COMESA, ECCAS and ECOWAS. A Comparative Analysis, *Journal of African Economies*, 14, 2005/1.; Tumwebaze, Henry Karamuriro/Ijjo, Alex Thomas, Regional Economic Integration and Economic Growth in the COMESA Region, 1980-2010, *African Development Review*, 27, 2015/1.; Oyejide, T. Ademola, Policies for Regional Integration in Africa. Economic Research Papers No. 62.; Ebaidalla, Ebaidalla Mahjoub/Yahia, Abdelrahim M., Performance of Intra-COMESA Trade Integration: A Comparative Study with ASEAN's Trade Integration, *African Development Review*, 26, 2014/1.; Ejones, Francis/Agbola, Frank W./Mahmood, Amir, Do regional trade agreements promote international trade? New empirical evidence from the East African Community, *The Journal of International Trade & Economic Development*, 30, 2021/7.; Abedini, Javad/Péridy, Nicolas, The Greater Arab Free Trade Area (GAFTA). an Estimation of Its Trade Effects, *Journal of Economic Integration*, 23, 2008/4.; Inançli, Selim/Mahamat Addi, Haman, Trade Creation and Trade Diversion Effects in the Economic Community of Central African States, *African Development Review*, 31, 2019/3.; Moyo, Busani, Impact of SADC Free Trade Area on Southern Africa's Intra-Trade Performance: Implications for the African Continental Free Trade Area, *Foreign Trade Review*, 59, 2024/1.

- 39 Durch den kontinentalen Markt der AfCFTA würden auch kleinere Staaten profitieren, die ohne AfCFTA nicht in der Lage wären in großem Ausmaß zu produzieren (z.B. Ruanda, Uganda). Odijie, Michael E., The need for industrial policy coordination in the African Continental Free Trade Area, *African Affairs*, 118, 2019/470, 185.

- 40 Vgl. Gathii, James Thuo, African regional trade agreements as legal regimes, 2013.

gen von *Gathii* mittlerweile zum Teil obsolet sind. Auch die Mitgliedschaft in den RECs hat sich in der Vergangenheit erheblich verändert. Bisher ist daher kein umfassendes Werk, das die AfCFTA aus rechtlicher Sicht in das existierende System einordnet, bekannt.

4 Relevanz der Thematik

4.1 Zukunftsmarkt Afrika – Afrikas eigener Weg

Die Handelsintegration auf dem afrikanischen Kontinent wird oftmals aus einem europäischen Blickwinkel betrachtet. Aus dieser Perspektive folgt der wirtschaftliche Integrationsprozess einem vorgegebenen Muster, bei dem nach und nach zuerst die Zölle und anschließend nichttarifäre Handelshemmnisse („*Non-Tariff Barriers to Trade*“, NTBs)⁴¹ beseitigt werden, ein gemeinsamer Außenzollsatz eingeführt wird, die Handelsregime der Mitgliedstaaten mehr und mehr miteinander verschmelzen und schließlich in einer gemeinsamen Finanz- und Währungspolitik aufgehen. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist die Einigung auf unterschiedliche Abkommen und der Aufbau von supranationalen Organisationen, die von den Mitgliedstaaten Handlungskompetenzen zugesprochen bekommen. Die Einhaltung und Umsetzung der rechtlichen Verpflichtungen ist dabei fester Bestandteil der vertraglichen, wirtschaftlichen Beziehungen.⁴²

Im Gegensatz zu diesem linearen Fortschritt auf europäischer Ebene, geht Afrika mit seinen zahlreichen RTAs, die vom Prinzip der Flexibilität geleitet sind, einen eigenen, zum Teil konträren Weg. Die Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen steht bei den RTAs nicht an erster Stelle,

41 NTBs können in unterschiedlichen Formen in Erscheinung treten. In einem überarbeiteten Sammelwerk der UN aus dem Jahr 2019 werden die nichttarifären Handelshemmnisse in drei Kategorien unterteilt: Unter die Kategorie „technische Maßnahmen“ fallen u.a. SPS-Maßnahmen und TBTs. Unter der Kategorie „nicht-technische Maßnahmen“ sind jegliche weitere Schutzmaßnahmen zu verstehen, die zu Handelsbeschränkungen führen (können). Darunter fallen u.a. Finanzmaßnahmen, Wettbewerbsbeschränkungen, Subventionen oder auch Quoten. Unter die dritte Kategorie fallen jegliche exportbeschränkende Maßnahmen. Vgl. *MAST group*, International Classification of Non-Tariff Measures. UNCTAD/DITC/TAB/2019/5, vii–ix.

42 Vgl. *Gathii, James Thuo*, African regional trade agreements as legal regimes, 2013, 1.; *Enaifoghe, Andrew/Asuelime, Raquel*, Southern African Regional and Economic Integration: The Free Trade Zone Strategy for South Africa?, *Journal of African Union Studies*, 7, 2018/2, 88–89, 91–97.

sondern die Kooperation sowie die individuellen Bedürfnisse der Länder stehen im Vordergrund. Die Abkommen sind daher als *sui generis* zu betrachten. Bisher ist diesen allerdings nicht gelungen, die Probleme der Koordination, der Zusammenarbeit sowie der nationalstaatlichen „Politik der non-compliance“ zu lösen.⁴³ Die Nichteinhaltung von Bestimmungen scheint nahezu sanktionslos zu bleiben und die Reputation der politisch Verantwortlichen nicht darunter zu leiden.⁴⁴ Die AfCFTA möchte dies nun ändern, bedient sich aber auch wieder des Prinzips der Flexibilität. Trotz der Euphorie bleibt daher nach wie vor abzuwarten, ob die in der AfCFTA vertraglich vereinbarten Ziele im Endeffekt nur auf dem Papier bestehen bleiben (wie oftmals in der Vergangenheit) oder politisches Engagement zur Umsetzung führt. Da mittlerweile zahlreiche Staaten und RECs Umsetzungsstrategien (mit wesentlicher Unterstützung der UNECA) erlassen haben und auch die „*Facilitated and Guided Trade Initiative*“ ein Erfolg zu sein scheint, besteht diesmal doch die große Hoffnung auf Veränderung zum Positiven.⁴⁵

Die überproportional steigenden Wachstumsraten vieler afrikanischer Staaten, die stetig wachsende, kreative Start-Up Szene und der (prognostizierte) vermehrte (intra-afrikanische) Export sind nur ein paar Beispiele dafür, sich auch im deutschsprachigen Raum wissenschaftlich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Hinzu kommen das rasche Bevölkerungswachstum und das junge Durchschnittsalter von derzeit nur 19 Jahren. Prognostiziert wird, dass die afrikanische Erwerbsbevölkerung in den nächsten 10 Jahren zahlenmäßig jene von China oder Indien überholen wird.⁴⁶ Bis zum Jahr 2050 wird sich die afrikanische Bevölkerung in etwa auf 2,5 Milliarden Menschen erhöhen. Damit wird in etwa jede vierte Person auf

43 Vgl. Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan, Hard and Soft Law in International Governance, *International Organization*, 54, 2000/3, 424.

44 Vgl. Lipson, Charles, Why are Some International Agreements Informal?, *International Organization*, 45, 1991/4, 508.

45 Vgl. UNECA, AfCFTA Implementation Strategies - Synthesis Report.; 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 5.; Assembly/AU/Dec.902(XXXVII), para. 4.

46 Vgl. Weissenberger, Eva/Kesberg, Christian, #1 Afrika: Ein Kontinent der Chancen?, Podcast LOOKAUT AUSSENWIRTSCHAFT, 25.01.2024, <https://lookaut.tv/v/1-afrika-ein-kontinent-der-chancen-lookaut-aussenwirtschaft-staffel-2-afrika/1423>, abgefragt am 28.02.2024.

der Welt Afrikanerin oder Afrikaner sein⁴⁷, weshalb es *jetzt* an der Zeit ist, die Geschehnisse auf dem Kontinent verstärkt zu verfolgen und sich mit dem afrikanischen Rechtssystem vertraut zu machen. Für die afrikanischen Politikerinnen und Politiker bedeutet dies auch, dass sie *jetzt* die erforderlichen Maßnahmen setzen müssen, um die künftigen Herausforderungen des Bevölkerungswachstums und des Arbeitsmarktes stemmen zu können. In der AfCFTA wird dieses Problem angegangen, indem die Konzentration auf den Export von arbeitsintensiveren Gütern sowie landwirtschaftlichen Produkten (anstatt weniger arbeitsintensiven Rohstoffen) gelegt wird und auf diese Weise neue Jobs für die Afrikanerinnen und Afrikaner geschaffen werden sollen.⁴⁸

In zahlreichen Artikeln wird Afrika zudem als Zukunftsmarkt und Chancenkontinent betitelt, weshalb es – für alle potenziell Handelstreibenden – essenziell erscheint, sich mit dem Wirtschaftsmarkt möglichst rasch vertraut zu machen. In dieser Hinsicht hat im Jahr 2010 die Veröffentlichung des Reports *„Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies“* des global agierenden Unternehmens- und Strategieunternehmens *McKinsey* erheblich zu einem Paradigmenwechsel auf internationaler, wirtschaftlicher Ebene beigetragen. *McKinsey* hat, nach vielen Jahren negativer Berichterstattung, den afrikanischen Kontinent, der auch von der internationalen Wochenzeitung *The Economist* über lange Zeit als *„hopeless continent“* dargestellt wurde, als Wirtschaftsmacht in ein positives Licht gerückt.⁴⁹

47 Prognosen zufolge wird auch in etwa ein Viertel der Weltbevölkerung im arbeitsfähigen Alter aus Afrika stammen. Siehe *Luke, David*, Making the case for the African Continental Free Trade Area, in *Luke/MacLeod* (Hrsg), *Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, 2019, 5.; *Karrer, Cristina*, Afrika wächst, Dokumentation, 12.05.2023, <https://www.nzz.ch/international/afrika-waechst-albtraum-oder-chance-ld.1737196>, abgefragt am 06.03.2024.

48 Vgl. *Luke, David*, Making the case for the African Continental Free Trade Area, in *Luke/MacLeod* (Hrsg), *Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, 2019, 8.

49 Vgl. *Roxburgh, Charles/Dörr, Norbert/Leke, Acha/Tazi-Riffi, Amine/van Wamelen, Arend/Lund, Susan/Chironga, Mutsa/Alatovik, Tarik/Atkins, Charles/Terfous, Nadia/Zeino-Mahmalat, Till*, *Lions on the move: The progress and potential of African economies*.

Im Jahr 2016 folgte der zweite Report, der das Potential des Kontinents als Wirtschaftsmacht hervorhebt (siehe *Bughin, Jacques/Chironga, Mutsa/Desvaux, Georges/Ermias, Tenbite/Jacobson, Paul/Kassiri, Omid/Leke, Acha/Lund, Susan/van Wamelen, Arend/Zouaoui, Yassir*, *Lions on the move II: realizing the potential of Af-*

Auch die Schwerpunktsetzung der AU, mittels Projektarbeit und legislativen Maßnahmen (wie der AfCFTA) den intra-afrikanischen Handel anzukurbeln, zielt darauf ab, sich mit den rechtlichen Besonderheiten des Handels zwischen den afrikanischen Staaten zu befassen, um Handelsbeziehungen aufbauen und nutzen zu können.

4.2 Ökonomische Gründe für rechtliches Handeln

4.2.1 Afrikas Wirtschaftsleistung und sein Platz im Welthandel

Die gesamte afrikanische Wirtschaftsleistung ist laut offiziellen Angaben in etwa so groß wie jene von Frankreich.⁵⁰ Diese Tatsache – gepaart mit den zahlreichen bereits genannten Herausforderungen – veranschaulicht nicht nur die Problematik, sondern macht auch deutlich, dass Afrika einen eigenen Weg gehen muss, um im globalen Geschehen mitmischen zu können. Derzeit befindet sich der Kontinent an der Peripherie der globalen Wirtschaft und nimmt dort eine immer untergeordnetere Rolle ein. Um die über Jahrzehnte hinweg bestehende Marginalisierung des Kontinents zu verdeutlichen, werden nachfolgend einige Kennzahlen der afrikanischen Wirtschaft angeführt. Durch die Umsetzung der AfCFTA, gepaart mit der weiteren Verschmelzung innerhalb der RECs, sollen diese Zahlen künftig besser aussehen.

Im Jahr 1960 betrug der afrikanische Anteil an den globalen Warenexporten noch in etwa 6,31 Prozent (Durchschnitt der 1960er Jahre: 5,37 Prozent). Im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1979 betrug dieser 4,77 Prozent, in den 1980er Jahren 3,92 Prozent und in den 1990er Jahren nur mehr durchschnittlich 2,39 Prozent. Nach dem jahrzehntelangen Rückgang wurde erst wieder im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2009 ein leichter Anstieg der afrikanischen Exporte an den weltweiten Warenexporten verzeichnet (2,70 Prozent). Ein weiterer Anstieg erfolgte im Durchschnitt der Jahre

rica's economies.). Siehe auch *The Economist*, Hopeless Africa, in *The Economist*, 11.05.2000.

50 Das Bruttoinlandsprodukt in Frankreich betrug im Jahr 2023 in etwa 3,05 Milliarden USD (2022: 2,8 Milliarden USD). Afrika erwirtschaftete im selben Jahr in etwa 2,87 Milliarden USD (2022: 3 Milliarden USD). *International Monetary Fund*, World Economic Outlook Database. WEO Data: October 2024 Edition, <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/WEOWORLD>, veröffentlicht am 01.10.2024, abgefragt am 21.12.2024.

2010 bis 2019. In diesen Jahren betrug der afrikanische Anteil durchschnittlich 3,38 Prozent. Seither stellt sich die Entwicklung wie folgt dar: 2020: 3,05 Prozent, 2021: 3,11 Prozent, 2022: 3,22 Prozent und 2023 3,20 Prozent.⁵¹ In Anbetracht dessen, dass der afrikanische Kontinent mittlerweile ca. 18 Prozent der Weltbevölkerung beherbergt, ist der Anteil der afrikanischen Exporte an den globalen Warenexporten nach wie vor besorgniserregend gering.

Dieser generell geringe Handel Afrikas findet nach wie vor primär mit der EU als wichtigste Handelspartnerin statt. Eine nähere Betrachtung der Handelsströme ergibt, dass sich die Handelsmuster in den vergangenen Jahren sehr verändert haben (*siehe Prozentanteil der Handelsströme zwischen Afrika und den USA, China, der EU sowie dem Rest der Welt, S. 395 im Anhang*). Während der Handelsanteil Afrikas mit der EU⁵² und den USA⁵³ in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken ist, ist der Handelsfluss zwischen Afrika und den neuen Märkten, wie z.B. China und Indien, angestiegen.⁵⁴ In den Jahren 1995 bis 2016 haben die Exporte von China

51 Eigene Berechnungen. *International Monetary Fund*, Exports and Imports by Areas and Countries 1960-2023. Exports, FOB to Partner Countries, <https://data.imf.org/re/gular.aspx?key=61013712>, abgefragt am 21.12.2024.

Selbst die größten afrikanischen Volkswirtschaften Südafrika, Nigeria, Ägypten und Algerien tragen nur in sehr geringem Ausmaß zum globalen Exporthandel bei. Im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2023 betrug dieser Anteil eigenen Berechnungen zufolge 0,47 (Südafrika); 0,26 (Nigeria); 0,41 (Ägypten) und 0,19 (Algerien) Prozent. Im Vergleich dazu betrug der durchschnittliche österreichische Anteil an den globalen Exporten im selben Zeitraum 0,94 Prozent.

52 *Siehe Ausführungen im Unterkapitel 3.2 Aktueller Forschungsstand, S. 27 ff.*

53 Der Handel zwischen Afrika und den USA wird zu einem Teil innerhalb des „*African Growth and Opportunity Act*“ (AGOA) abgewickelt. Der AGOA wurde im Jahr 2000 erstmals ins Leben gerufen und gewährte den afrikanischen Staaten über einige Jahre hinweg einseitige Handelserleichterungen. Im Jahr 2015 fand schließlich auch das Prinzip der Reziprozität Einzug in den AGOA, der bis zum Jahr 2025 verlängert wurde; siehe *Ismail, F. A.*, Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA), *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 131 ff.

54 Vgl. *Admassu, Samuel*, An empirical analysis of the trade-creation effect of African regional economic communities, *Empirical Economics*, 56, 2019/3, 844.; *Yang, Yongzheng*, Africa in the Doha Round: Dealing with Preference Erosion and Beyond. PDP/05/8 (IMF Policy Discussion Paper), 4.; *Böschemeier, Jonas/Teti, Feodora A.*, Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?, *ifo Schnelldienst*, 74, 2021/10, 51.; *UNECA/African Union/UNCTAD/African Development Fund*, Assessing Regional Integration in Africa (ARIA X). Africa's Services Trade Liberalization & Integration under the AfCFTA, 15, 17.

nach Afrika um das 25-fache zugenommen.⁵⁵ China, mittlerweile (nach der EU) der zweitwichtigste Handelspartner Afrikas, ist dabei besonders an unverarbeiteten Rohstoffen, Mineralien und Öl interessiert. Im Gegenzug exportiert China Maschinen, Transportequipment und verarbeitete Produkte nach Afrika.⁵⁶ Entgegen einer sehr verbreiteten Auffassung gehen die wirtschaftlichen Beziehungen mit China auch schon lange zurück. Bereits im Jahr 1964 habe China 53 Prozent aller afrikanischen Darlehen gestellt. Mit der Gründung des „*Forum on China-Africa Cooperation*“ im Jahr 2000 seien die Beziehungen wesentlich vertieft worden. Im Rahmen der Treffen, die alle drei Jahre stattfinden, werden die Beziehungen zwischen Afrika und China stets weiter ausgebaut.⁵⁷ Zu Beginn des Jahres 2021 ist zudem das erste bilaterale Handelsabkommen zwischen China und einem afrikanischen Staat – Mauritius – in Kraft getreten. Dies werde als Einleitung der nächsten Phase der chinesischen Außenpolitik in Afrika gedeutet.⁵⁸ Der Einfluss Chinas ist jedenfalls deutlich spürbar und auch die AU wird permanent daran erinnert, denn das AU-Hauptgebäude wurde letztendlich im Jahr 2012 von China finanziert.⁵⁹ Einem Bericht der „*Economic Intelligence*

55 Vgl. Weissenberger, Eva/Kesberg, Christian, #1 Afrika: Ein Kontinent der Chancen?, Podcast LOOKAUT AUSSENWIRTSCHAFT, 25.01.2024, <https://lookaut.tv/v/1-afrika-ein-kontinent-der-chancen-lookaut-aussenwirtschaft-staffel-2-afrika/1423>, abgefragt am 28.02.2024.

56 Eine Datenanalyse habe ergeben, dass sich der Handel zwischen China und Afrika teilweise negativ auf den intra-afrikanischen Handel auswirke. Ölexportierende Länder würden sich nämlich auf den Ölexport nach China fokussieren und den Export zu anderen afrikanischen Ländern reduzieren. Nicht-ölexportierende Länder hingegen würden von einem Wohlfahrtsgewinn durch den Handel mit China profitieren und dadurch sogar mehr intra-afrikanischen Handel betreiben. Der handelsumlenkende Effekt überwiege allerdings; siehe Montinari, Letizia/Prodi, Giorgio, China's Impact on Intra-African Trade, *The Chinese Economy*, 44, 2011/4, 76.

57 Vgl. Ismail, F. A., Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA), *Law and Development Review*, 10, 2017/1, 135 ff.; Hazvinei Vhumbunu, Clayton/Rukema Rudigi, Joseph/Mawire, Charity, Assessing Infrastructure Integration in African Regional Economic Communities (RECs): Progress, Challenges, and Opportunities, *Journal of African Union Studies*, 12, 2023/1, 60.

58 Vgl. Böschmeier, Jonas/Teti, Feodora A., Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?, *ifo Schnelldienst*, 74, 2021/10, 56.

59 Narang, Hema, Infrastructure diplomacy the key to China's influence in Africa, <https://eastasiaforum.org/2024/02/07/infrastructure-diplomacy-the-key-to-chinas-influence-in-africa/>, veröffentlicht am 07.02.2024, abgefragt am 20.07.2024.

Unit“ zufolge zielt China darauf ab, bis zum Jahr 2030 Afrikas‘ wichtigster Handelspartner zu werden.⁶⁰

Der Handel mit Drittstaaten ist insbesondere von so großer Bedeutung für die afrikanische Wirtschaft, weil der intra-afrikanische Handel im Vergleich mit anderen Weltregionen sehr niedrig ist.⁶¹ Während der intra-europäische Handel – je nach Quelle – seit mehr als 20 Jahren jährlich bei knapp 70 Prozent liegt (2021: 69,19 Prozent, 2022: 68,61 Prozent, 2023: 67,34 Prozent), ist der intra-afrikanische Handel in den letzten Jahren gesunken. Zuletzt lag dieser bei ca. 15 Prozent (2021: 16,55 Prozent, 2022: 15,60 Prozent, 2023: 15,20 Prozent).⁶² In diesen offiziellen Statistiken wird der informelle Handelsanteil, der Schätzungen zufolge zwischen 30 und 40

60 Vgl. *Sguazzin, Antony*, China to Focus on Trade to Deepen Africa Ties, EIU Says, in *Bloomberg News*, 04.08.2022.

61 Vgl. *Takele, Tesfaye B.*, The relevance of coordinated regional trade logistics for the implementation of regional free trade area of Africa, *Journal of Transport and Supply Chain Management*, 13, 2019/a417, 1.; *Davis, Junior/Bartel, Constantine/Bolaky, Bineswaree/Cherel-Robson, Milasoa/Heiden, Matthew/Loum, Aminata/Muthumbi, Jane/Neumuller, Simon/Roethlisberger, Claudia/Schuster, Carlotta/Valensisi, Giovanni/West, Stefanie*, Economic Development in Africa Report 2019, Made in Africa: Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade. UNCTAD/ALDC/AFRICA/2019, 23.; *Montinari, Letizia/Prodi, Giorgio*, China's Impact on Intra-African Trade, *The Chinese Economy*, 44, 2011/4, 76.; *Böschmeier, Jonas/Teti, Feodora A.*, Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?, *ifo Schnelldienst*, 74, 2021/10, 50.

62 Der intra-asiatische Handel belief sich eigenen Berechnungen zufolge im letzten verfügbaren Jahr auf ca. 57 Prozent (2021: 55,66 Prozent, 2022: 54,86 Prozent, 2023: 56,51 Prozent). Der intra-amerikanische Handel lag zuletzt bei ca. 55 Prozent (2021: 54,04 Prozent, 2022: 54,93 Prozent, 2023: 55,13 Prozent). Die Berechnungen beruhen auf den Exportdaten in der „ITC Trade Map database“. ITC Trade Map, Trade statistics for international business development Monthly, quarterly and yearly trade data. Import & export values, volumes, growth rates, market shares, etc., <https://www.trademap.org/>, abgefragt am 01.07.2024.

Siehe auch *Davis, Junior/Bartel, Constantine/Bolaky, Bineswaree/Cherel-Robson, Milasoa/Heiden, Matthew/Loum, Aminata/Muthumbi, Jane/Neumuller, Simon/Roethlisberger, Claudia/Schuster, Carlotta/Valensisi, Giovanni/West, Stefanie*, Economic Development in Africa Report 2019, Made in Africa: Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade. UNCTAD/ALDC/AFRICA/2019, 21.; *Eurostat*, Data Browser: Intra and Extra-EU trade by Member State and by product group, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext_lt_intratrd/default/table?lang=en, veröffentlicht am 15.02.2024, abgefragt am 11.03.2024.; *Emeka, Osuji*, Intra-African Trade, Macroeconomic Conditions and Competitiveness in Africa, *Studies in Business and Economics*, 15, 2020/1, 173.

Prozent des afrikanischen Bruttoinlandsprodukts beträgt, nicht berücksichtigt, weshalb der tatsächliche Anteil höher ist.⁶³

Hinzu kommt, dass der geringe intra-afrikanische Handel regional geprägt ist, wobei die RECs eine bedeutende Rolle spielen. Derzeit wird der meiste intra-REC Handelsfluss innerhalb der SADC verzeichnet (gefolgt von der EAC und der ECOWAS).⁶⁴ Eine Übersicht über die prozentuellen intra-REC Handelsanteile an den Gesamtexporten findet sich im Anhang in der *Prozentanteil der intra-regionalen Exporte an den Gesamtexporten*, S. 402.

Zwischen dem Grad der intra-regionalen wirtschaftlichen Verschmelzung und dem Anstieg an Ex- und Importen innerhalb derselben Region besteht im Regelfall ein positiver Zusammenhang.⁶⁵ Zudem würden die Länder einer Region, die am meisten im internationalen Markt vernetzt sind, auch am meisten von RTAs profitieren.⁶⁶ In einer Studie zur Handels-schaffung und -umlenkung *durch* die Gründung der RTAs, sind die Autoren zu dem Ergebnis gekommen, dass die höchsten handelsschaffenden Ef-

63 Vgl. Riedel, Jana/Slany, Anja, The potential of African trade integration. Panel data evidence for the COMESA-EAC-SADC Tripartite, *Journal of International Trade & Economic Development*, 28, 2019/7, 850, 851.; Oloruntoba, Samuel Ojo, Regional Integration, Borders and Development in Africa, in Changwe Nshimbi/Moyo (Hrsg.), *Borders, Mobility, Regional Integration and Development. Issues, Dynamics and Perspectives in West, Eastern and Southern Africa*, 2020, 34 f.

64 Eigene Berechnungen. ITC Trade Map, Trade statistics for international business development Monthly, quarterly and yearly trade data. Import & export values, volumes, growth rates, market shares, etc., <https://www.trademap.org/>, abgefragt am 01.07.2024.

Für eine ausführliche Darstellung der Handelsflüsse in den RECs in den Jahren 2013 bis 2022, siehe Fundira, Taku, *Africa's Trade Liberalisation and Intra-Africa Trade Performance: 10-year Review*. Trade Report No. G23TR06/2023.

65 Vgl. Admassu, Samuel, An empirical analysis of the trade-creation effect of African regional economic communities, *Empirical Economics*, 56, 2019/3, 857. Siehe auch Ausführungen in Fußnote 38.

Es gibt jedoch auch Gegenstimmen. Der Autor Oyejide vertritt die Ansicht, dass die RECs bis zu den 2000er-Jahren keinen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum in Afrika gehabt hätten, siehe Oyejide, T. Ademola, *Policies for Regional Integration in Africa*. Economic Research Papers No. 62, 7. Zu einem ähnlichen Fazit kommen auch die Tumwebaze und Ijjo im Rahmen einer Untersuchung des Handelsflusses im COMESA, siehe Tumwebaze, Henry Karamuriro/Ijjo, Alex Thomas, *Regional Economic Integration and Economic Growth in the COMESA Region, 1980-2010*, *African Development Review*, 27, 2015/1, 73.

66 Vgl. Candau, Fabien/Guepie, Geoffroy/Schlick, Julie, Moving to autarky, trade creation and home market effect: an exhaustive analysis of regional trade agreements in Africa, *Applied Economics*, 51, 2019/30, 3303.

fekte innerhalb der ECOWAS zu verzeichnen seien. Der Handel innerhalb der ECOWAS sei, verglichen mit nicht-Mitgliedstaaten, um das Achtfache und der Handel zwischen Mitgliedstaaten und nicht-Mitgliedstaaten um das Vierfache erhöht worden. Darauf folgen in absteigender Reihenfolge die SADC, die CEMAC, die „Arab Maghreb Union“ (AMU), der COMESA und die „West African Economic and Monetary Union“ (WAEMU).⁶⁷ Diesen Studienergebnissen zufolge wäre die kontinentale Verschmelzung durch die Umsetzung der AfCFTA ein Meilenstein für die afrikanische Wirtschaft.

Eine Ursache für die dargelegte geringe wirtschaftliche Bedeutung des Kontinents liegt darin, dass Afrika primär unverarbeitete Rohstoffe und Mineralien⁶⁸ exportiert und Industriegüter importiert. In den Jahren 2000 bis 2016 machten Rohstoffexporte in etwa 70 Prozent der Gesamtexporte aus.⁶⁹ Für Afrika ist es daher von großer Bedeutung, den Markt zu diversifizieren und Industrien aufzubauen, um weniger anfällig auf Störfaktoren zu sein und am Weltmarkt Fuß fassen zu können.⁷⁰ Auch hier setzt die AfCFTA an.

4.2.2 Geringer Entwicklungsstand als Wirtschaftsbremse

Eine wesentliche Herausforderung und Mitgrund für den geringen intra-afrikanischen Handel ist der geringe Entwicklungsstand vieler afrikanischer Staaten. Derzeit werden in der Auflistung der weltweit „am wenigsten entwickelten Länder“ („*Least Developed Countries*“, LDCs) der Vereinten Nationen 44 Länder angeführt, wovon 32 in Afrika liegen.⁷¹ Zudem sind

67 Vgl. Ngepah, Nicholas/Udeagha, Maxwell C., African Regional Trade Agreements and Intra-African Trade, *Journal of Economic Integration*, 33, 2018/1, 1191.

68 Darunter fallen z.B. Öl oder Bergbau- und landwirtschaftliche Produkte. Takele, Tesfaye B., The relevance of coordinated regional trade logistics for the implementation of regional free trade area of Africa, *Journal of Transport and Supply Chain Management*, 13, 2019/a417, 1.

69 Vgl. Luke, David, Making the case for the African Continental Free Trade Area, in Luke/MacLeod (Hrsg.), *Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, 2019, 7.; MacLeod, Jamie, The AfCFTA in a changing trade landscape. Rise of the emerging market economies and the persistence of African export dependency, in Luke/MacLeod (Hrsg.), *Inclusive Trade in Africa. The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, 2019, 135.

70 Vgl. Böschmeier, Jonas/Teti, Feodora A., Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?, *ifo Schnelldienst*, 74, 2021/10, 52.

71 Die Einordnung erfolgt auf Basis klar definierter Kriterien. LDCs werden von den UN wie folgt definiert: „*Least developed countries (LDCs) are low-income countries*

fast 30 Prozent (= 16 Länder) der 55 afrikanischen Staaten Binnenländer, wobei ein überproportional hoher Anteil davon (81,25 Prozent) als LDC eingestuft ist.⁷²

Extreme Armut, hohe Arbeitslosigkeit (insbesondere bei jungen Menschen), Unterentwicklung, schwache Versorgungskapazitäten⁷³, Abwanderung von Fachkräften, zum Teil mangelnde inländische Ressourcen sowie ein fehlendes bzw. spärliches Gesundheitssystem sind nur einige der Merkmale, die afrikanische LDCs kennzeichnen.⁷⁴ Die Pan-Afrikanische Freihandelszone zielt darauf ab, diese Probleme zu lösen. Durch die Umsetzung der AfCFTA wird eine Erhöhung des intra-regionalen Handels erwartet, was zu Wirtschaftswachstum und wiederum zur Generierung von Arbeitsplätzen führen soll und im Weiteren Millionen Afrikanerinnen und Afrikaner aus der Armut holen soll.

Weitere deutliche Wirtschaftsbremsen, die besonders LDCs kennzeichnen und parallel angegangen werden müssen, sind die hohe Kriminalitäts-

confronting severe structural impediments to sustainable development. They are highly vulnerable to economic and environmental shocks and have low levels of human assets.”

Nachfolgend findet sich eine Auflistung der afrikanischen LDCs samt Jahr der Aufnahme als LDC: Angola (1994), Benin (1971), Burkina Faso (1971), Burundi (1971), Central African Republic (1975), Chad (1971), Comoros (1977), Democratic Republic of the Congo (1991), Djibouti (1982), Eritrea (1994), Ethiopia (1971), Gambia (1975), Guinea (1971), Guinea-Bissau (1981), Lesotho (1971), Liberia (1990), Madagascar (1991), Malawi (1971), Mali (1971), Mauritania (1986), Mozambique (1988), Niger (1971), Rwanda (1971), Senegal (2000), Sierra Leone (1982), Somalia (1971), South Sudan (2012), Sudan (1971), Togo (1982), Uganda (1971), United Republic of Tanzania (1971), Zambia (1991). Siehe UNCTAD, UN list of least developed countries, <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list>, abgefragt am 18.12.2024.

72 Die afrikanischen Binnenländer sind Äthiopien, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Eswatini, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Ruanda, Sambia, Südsudan, Tschad, Uganda, die Zentralafrikanische Republik und Zimbabwe.

73 Besonders schwerwiegend ist die instabile Stromversorgung. Nigeria hatte erhebliche Bedenken die AfCFTA zu unterzeichnen, da befürchtet wurde, dass Unternehmen in Nachbarländer, in denen ein stabileres Stromnetz gegeben ist, abwandern würden. Bezüglich weiterer Ausführungen zur Zurückhaltung Nigerias, siehe Nwankwo, Chidebe Matthew/Ajibo, Collins Chikodili, Liberalizing Regional Trade Regimes Through AfCFTA: Challenges and Opportunities, *Journal of African Law*, 64, 2020/3, 312.; Odijie, Michael E., The need for industrial policy coordination in the African Continental Free Trade Area, *African Affairs*, 118, 2019/470, 192.

74 Vgl. Haymanot, Asrat G., The Treatment of Least Developing Countries (LDCs) in African Continental Free Trade Area (AfCFTA), 2021, 3 f.

rate⁷⁵ und Konflikte, wie z.B. Bürgerkriege, ethnisch-religiöse Konflikte und politisch motivierte Gewalt. So haben insbesondere in den letzten Jahren nahezu alle Länder in der Sahel-Zone einen militärischen Umsturz erlebt.⁷⁶ Die Beseitigung dieser gravierenden Probleme ist die Voraussetzung dafür, überhaupt Handel betreiben zu können.

Eine weitere, wesentliche Handelsbarriere in Afrika stellt die mangelnde Infrastruktur dar. Zu den Infrastrukturdefiziten zählen nicht nur die schlechten Straßenverhältnisse⁷⁷, sondern auch unterschiedliche Schienenspurenbreiten oder nicht harmonisierte Zollverfahren und das damit einhergehende stunden- bzw. tagelange Warten vor den Grenzen.⁷⁸ All' die-

75 Die Mordrate in Afrika beträgt 15 Morde/Jahr pro 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Weltweit betrachtet beträgt die Mordrate 6 Morde/Jahr pro 100.000 Personen. *Weissenberger, Eva/Kesberg, Christian*, #1 Afrika: Ein Kontinent der Chancen?, Podcast LOOKAUT AUSSENWIRTSCHAFT, 25.01.2024, <https://lookaut.tv/v/1-afrika-ein-kontinent-der-chancen-lookaut-aussenwirtschaft-staffel-2-afrika/1423>, abgefragt am 28.02.2024.

76 Afrika verzeichnet (verglichen mit anderen Regionen) seit dem Jahr 1946 die höchste Anzahl an innerstaatlichen Konflikten. Analysen zufolge gab es in Afrika im Zeitraum 1989 bis 2017 mehr als fünf Millionen kriegsbedingte Todesopfer sowie mehr als 10 Millionen Flüchtlinge aufgrund von Konflikten und erzwungener Migration. Siehe u.a. *Weissenberger, Eva/Kesberg, Christian*, #1 Afrika: Ein Kontinent der Chancen?, Podcast LOOKAUT AUSSENWIRTSCHAFT, 25.01.2024, <https://lookaut.tv/v/1-afrika-ein-kontinent-der-chancen-lookaut-aussenwirtschaft-staffel-2-afrika/1423>, abgefragt am 28.02.2024.; *Hazvinei Vhumbunu, Clayton/Rukema Rudigi, Joseph/Mawire, Charity*, Assessing Infrastructure Integration in African Regional Economic Communities (RECs): Progress, Challenges, and Opportunities, *Journal of African Union Studies*, 12, 2023/1, 62, 63.; *Maza, Kangdim Dingji/Koldas, Umut/Aksit, Sait*, International Organizations and Conflict Management. A Contextual Analysis of the African Union (AU), *Journal of African Union Studies*, 10, 2021/2, 6.

77 Nach einem Bericht des Zentrums für globale Entwicklung sind im Jahr 2022 nur in etwa 43 Prozent der afrikanischen Straßen geteert, wobei 30 Prozent davon in Südafrika liegen. Hinzu komme, dass diese Straßen aufgrund der geringen Wartung keine lange Lebensdauer aufweisen würden und viele davon daher in schlechtem Zustand seien; siehe hierzu *Center for Global Development*, Designing Roads for Africa's Future, <https://www.cgdev.org/project/designing-roads-africas-future>, abgefragt am 03.09.2023.

78 Einer Erhebung zufolge beträgt die durchschnittliche Grenzzollabfertigung in Afrika 5,3 Tage. Damit dauere diese nahezu zwei ganze Tage länger als in anderen Ländern mit geringem Einkommen und nahezu zehn Mal so lange wie in den OECD-Staaten. „Bei der durchschnittlichen Zeit, um die benötigten Dokumente vorzubereiten, lässt sich ein ähnliches Bild erkennen. Diese beträgt in Afrika vier Tage und ist damit fast doppelt so lange wie der weltweite Durchschnitt. Während ein Zollverfahren in OECD-Ländern durchschnittlich also weniger als einen Tag dauert, summiert sich die Dauer in Afrika auf fast zehn Tage und stellt somit hohe Kosten für Exporteure dar.“ Siehe hierzu

se Defizite treiben die Transport- und Verwaltungskosten in die Höhe, weshalb diese Kosten in Afrika auch deutlich höher sind als in anderen Regionen der Welt.⁷⁹ Selbst afrikanische Nachbarländer würden aufgrund der fehlenden Infrastruktur verhältnismäßig wenig miteinander handeln. In der Wirtschaftswissenschaft wird dieses Phänomen auch als „Proximity Gap“ bezeichnet.⁸⁰ Der österreichische Geopolitik-Experte *Christian Kesberg* umschreibt die Infrastrukturproblematik überhaupt allegorisch als „Achillesferse von Afrika“.⁸¹

Die afrikanischen Staaten sind sich dieser Problematiken bewusst. Sie sind sich einig, dass der grenz- und sektorenübergreifende Infrastrukturaufbau notwendig ist, um regional enger verschmelzen und die lang ersehnte Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft gründen zu können. In den vergangenen Jahren wurden daher bereits zahlreiche den Kontinent umspannende Projekte und Initiativen ins Leben gerufen: Dazu gehören u.a. der „Action Plan for Accelerated Industrial Development of Africa“ (AIDA) aus

Böschemeier, Jonas/Teti, Feodora A., Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?, *ifo Schnelldienst*, 74, 2021/10, 57.

79 Das Infrastrukturdefizit wird anhand von unterschiedlichen Performance-Indikatoren gemessen. Dazu gehören u.a. der „Linear Shipping Connectivity Index“ und der „E-Commerce Index“ der UNCTAD, der „Logistics Performance Index“ der Weltbank sowie der „Ease of Doing Business Index“, der „Global Competitiveness Index“ des Weltwirtschaftsforums oder der „Competitive Industrial Performance Index“ der UNIDO. Bezüglich weiterer Informationen zum Infrastrukturdefizit, siehe u.a. *Takele, Tesfaye B.*, The relevance of coordinated regional trade logistics for the implementation of regional free trade area of Africa, *Journal of Transport and Supply Chain Management*, 13, 2019/a417, 2.; *Saygili, Mesut/Peters, Ralf/Knebel, Christian/Nicita, Alessandro/Razafinombana, Rado*, Key Statistics and Trends in Regional Trade in Africa. UNCTAD/DITC/TAB/2019/3, 50.; *Sayki, Daniel/Villaverde, José/Maza, Adolfo/Bonuedi, Isaac*, The Effects of Trade and Trade Facilitation on Economic Growth in Africa, *African Development Review*, 29, 2017/2, 352.; *Oyejide, T. Ademola*, Policies for Regional Integration in Africa. Economic Research Papers No. 62, 17.

80 Vgl. *Valensisi, Giovanni/Lisinge, Robert/Karingi, Stephen*, The trade facilitation agreement and Africa's regional integration, *Canadian Journal of Development Studies*, 37, 2016/2, 243.

81 Vgl. *Weissenberger, Eva/Kesberg, Christian*, #1 Afrika: Ein Kontinent der Chancen?, Podcast LOOKAUT AUSSENWIRTSCHAFT, 25.01.2024, <https://lookaut.tv/v/1-afrika-ein-kontinent-der-chancen-lookaut-aussenwirtschaft-staffel-2-afrika/1423>, abgefragt am 28.02.2024. So im Ergebnis auch *Hazvinei Vhumunu, Clayton/Rukema Rudigi, Joseph/Mawire, Charity*, Assessing Infrastructure Integration in African Regional Economic Communities (RECs): Progress, Challenges, and Opportunities, *Journal of African Union Studies*, 12, 2023/1, 49.; *Sayki, Daniel/Villaverde, José/Maza, Adolfo/Bonuedi, Isaac*, The Effects of Trade and Trade Facilitation on Economic Growth in Africa, *African Development Review*, 29, 2017/2, 359.

dem Jahr 2008, das „*Programme for Infrastructure Development in Africa*“ (PIDA) aus dem Jahr 2012, die „*Presidential Infrastructure Championship Initiative*“ (PICI) aus dem Jahr 2011, der BIAT-Aktionsplan aus dem Jahr 2012, die „*Revised African Maritime Transport Charter*“ aus dem Jahr 2010, der Aktionsplan der „*New Partnership for Africa's Development*“ (NEPAD) aus dem Jahr 2010 sowie deren mittel- und langfristiger Strategierahmen 2019-2024, die digitale Transformationsstrategie 2020-2030 oder das „*AU Continental Africa Water Investment Programme*“. Auch zahlreiche Initiativen der Agenda 2063, worunter das „*African Integrated High Speed Train Network*“, das „*Grand Inga Dam Project*“, der „*Single African Air-Transport Market*“ oder das „*Pan-African e-Network*“ fallen, sollen erheblich zum Infrastrukturaufbau beitragen.⁸² Hinzu kommen Projekte auf regionaler Ebene.

Mit der AfCFTA wird nun versucht, einen ganzheitlichen, gesetzlichen Rahmen für den Infrastrukturaufbau zu schaffen. Dementsprechend beinhaltet das Abkommen neben entsprechenden Regelungen zur koordinierten Zusammenarbeit und „technischen Hilfe“ im AfCFTA-Warenhandelsprotokoll spezifische Anhänge zu „*Customs Co-operation and Mutual Administrative Assistance*“ sowie zu „*Trade Facilitation*“.⁸³ Diese Anhänge können auch als Afrika-spezifisches Pendant zum WTO-Übereinkommen über Handelserleichterungen („*Trade Facilitation Agreement*“) gesehen werden.

82 Für eine Auflistung dieser und weiterer Programme und Initiativen, siehe *Hazvinei Vhumbunu, Clayton/Rukema Rudigi, Joseph/Mawire, Charity*, Assessing Infrastructure Integration in African Regional Economic Communities (RECs): Progress, Challenges, and Opportunities, *Journal of African Union Studies*, 12, 2023/1, 46.

83 AfCFTA-Warenhandelsprotokoll, Art. 29.; AfCFTA-Dienstleistungsprotokoll, Art. 27.

