

Melanie Müller

Verschärfung struktureller Probleme: Die Corona-Pandemie im südlichen Afrika (Zur Diskussion)

Während in den ersten Wochen die gesundheitlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie im Fokus standen, werden zunehmend auch die massiven sozioökonomischen Folgen deutlich, die die soziale Ungleichheit weltweit bereits massiv verschärft haben. Besonders trifft dies Regionen, die schon vor Ausbruch der Pandemie enorme sozioökonomische Herausforderungen zu bewältigen hatten – wie die Staaten im südlichen Afrika. Insbesondere Südafrika, Simbabwe und Mosambik zeichneten sich schon vor Beginn der Pandemie dadurch aus, dass ihre Regierungsapparate in massiven strukturellen Krisen steckten. Immer deutlicher zeigte sich, dass sich diese strukturellen Probleme teilweise sogar unabhängig von der Ausbreitung der Pandemie verschärfen und sich negative Entwicklungen noch deutlicher manifestieren. In Südafrika haben weniger die harten Maßnahmen, sondern vielmehr die Veruntreuung von Geldern zu massivem gesellschaftlichem Druck auf Präsident Cyril Ramaphosa geführt, der nun hart gegen Korruption durchgreifen will. In Simbabwe wiederum nutzt die ZANU-PF-geführte Regierung die Pandemie, um autoritäre Maßnahmen gegen politische Gegner*innen weiter zu verschärfen. Und in Mosambik vollzieht sich parallel zur Pandemie eine Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage, die die Regierung nicht auffangen kann. Diese Entwicklungen haben das Potential, die Lage im südlichen Afrika mittelfristig sowohl sozioökonomisch als auch politisch zu destabilisieren.

Die Pandemie im südlichen Afrika: Ausbreitung, Reaktionen und Folgen¹

Südafrika war das erste Land im südlichen Afrika mit einem COVID-19-Fall. Am 5. März bestätigte Gesundheitsminister Zweli Mkizwe, dass ein Südafrikaner nach einem Italien-Urlaub positiv auf COVID-19 getestet

1 Zu diesem und den folgenden Abschnitten vgl. auch Müller 2020; Müller & Vorrath 2020.

worden war (Government of South Africa 2020). Die Regierung reagierte schnell. Südafrika verhängte zunächst den Katastrophenzustand, der zum ersten Mal in der Geschichte des demokratischen Südafrikas nicht nur auf einzelne Provinzen bezogen, sondern landesweit galt. Ende März verhängte die Regierung dann einen landesweiten Lockdown, der zunächst drei Wochen andauern sollte und später noch einmal verlängert wurde (ebd.). Mit Ausnahme weniger zentraler – „systemrelevanter“ – Berufsgruppen durften die Südafrikaner*innen ihre Wohnung nur verlassen, um essentielle Besorgungen zu unternehmen. Darunter fielen das Einkaufen in Wohnungsnähe, ärztliche Besuche oder auch der Bezug von Sozialhilfen. Darüber hinaus wurde der Verkauf von Zigaretten und Alkohol untersagt. Der Lockdown galt zunächst für drei Wochen, wurde dann allerdings noch einmal um weitere zwei Wochen verlängert. Auch schloss Südafrika seine Grenzen und erlaubte die Ein- und Ausreise nur unter bestimmten Bedingungen (ebd.). Andere Regierungen im südlichen Afrika zogen relativ schnell nach. Angola, Botswana, Eswatini, Lesotho, Mosambik und Namibia erklärten ebenfalls den Ausnahmezustand (Freedom House 2020). Simbabwe kündigte am 30. März einen landesweiten Lockdown an, der sich stark an dem südafrikanischen orientierte und verhängte ein Einreisestopp. Mosambik wiederum setzte die Vergabe von Einreisevisa aus.

Die relativ homogene Reaktion vieler afrikanischer Staaten lässt sich unter anderem auch aus den Ebola-Erfahrungen erklären, die die Gesundheitsarchitektur der Afrikanischen Union (AU) und die Reaktion afrikanischer Länder auf die Pandemie beeinflusst haben. 2017 gründete die AU eine Institution, die den Aufbau von Kapazitäten in afrikanischen Gesundheitssystemen unterstützen soll: die *Africa Centres for Disease Control* (Africa CDC). Im südlichen Afrika ist das *Southern Africa Regional Collaboration Centre* (RCC) als eines von sechs Zentren für die Koordinierung der Arbeit zuständig. Zehn Staaten im südlichen Afrika – darunter Südafrika, Simbabwe und Mosambik – arbeiten dort zusammen. Als Dachorganisation gab das Africa CDC von Beginn der Corona-Pandemie an regelmäßig Informationen heraus, um den Mitgliedstaaten bei ihrem Umgang mit der Pandemie behilflich zu sein (Africa CDC 2020). Die Maßnahmen sollten vorrangig dazu dienen, den Ausbruch der Pandemie zu verlangsamen, um die Gesundheitssysteme entsprechend vorzubereiten. Dennoch war relativ schnell klar, dass sich Ausbrüche nicht komplett verhindern lassen würden. Schon zu Beginn der Pandemie zeigte sich, dass nur wenige Firmen in der Region überhaupt Schutzkleidung produzieren, so dass ein Großteil des Bedarfs importiert werden musste. Doch gleichzeitig verhängten einige der Hauptexporteure dieser Ausrüstung einen Exportstopp. Internationale

Hilfslieferungen – darunter auch aus Deutschland – konnten den Fehlbedarf in den Ländern des südlichen Afrikas kaum decken, was wiederum das Risiko des in allen Ländern ohnehin schon unterbesetzten Gesundheitspersonals massiv erhöhte.²

Neben den gesundheitlichen Folgen haben die Maßnahmen der Regierungen, aber auch die internationalen Handels- und Exportstopps gravierende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage verschiedener Staaten im südlichen Afrika. Ohnehin ist die soziale Ungleichheit in der SADC-Region hoch und weitaus höher als die in anderen Regionen auf dem afrikanischen Kontinent. Die Arbeitslosigkeit in der SADC-Region lag im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 12,5 Prozent höher als in anderen afrikanischen Regionen (AfDB 2020: 28). Kurzfristig führten internationale und regionale Grenzsicherungen zum Einbruch von Lieferketten. Die SADC reagierte im Juli auf diese Herausforderungen und gab Richtlinien für die Mitgliedsstaaten heraus, mit denen Versorgungsengpässe abgefangen und möglichst vermieden werden sollen (SADC 2020). Der mittel- und langfristige volkswirtschaftliche Schaden ist bislang noch nicht vollständig zu beziffern. Der von der *African Development Bank* (AfDB) im Juli 2020 veröffentlichte *Southern Africa Economic Outlook* schätzt allerdings bereits, dass das Wachstum in Südafrika für 2020 um bis zu 6,6 Prozent einbrechen könnte. Da eine Reihe von Staaten in der Region von der ökonomischen Entwicklung Südafrikas abhängig sind – hierzu gehören Botswana, Eswatini, Lesotho und Namibia – wird sich die Rezession auch auf diese Staaten negativ auswirken. Zudem geht die AfDB davon aus, dass Mosambik aufgrund seiner Abhängigkeit von Gas- und Energieexporten ebenfalls negativ beeinflusst sein wird, ebenso wie Staaten wie Mauritius, die besonders stark vom Tourismus abhängen (AfDB 2020: 6).

Elitenkrise und Korruptionsbekämpfung in Südafrika

Südafrika befand sich unmittelbar vor Ausbruch der Pandemie in einer massiven wirtschaftlichen Krise, denn im März 2020 verzeichnete das Land bereits die zweite wirtschaftliche Rezession im Zeitraum zwischen 2018 und 2020 (Statistics South Africa 2020). Die schlechte ökonomische Ausgangslage ist eine unmittelbare Folge der *state capture*³ und der damit verbundenen

2 Interviews mit Jakkie Cilliers und Ottilia Anna Maunganidze, Institute for Security Studies, Pretoria, April und Mai 2020 (Online-Gespräch).

3 In Anlehnung an die Arbeit von Ivor Chipkin & Mark Swilling lässt sich der Begriff im südafrikanischen Kontext wie folgt definieren: Der Begriff „state capture“ umfasst die systematische Aushöhlung des Staates durch ein Netzwerk von privaten und politischen Entscheidungsträger*innen mit dem Zweck, sich selbst materielle und andere Vorteile zu

Korruption während der Präsidentschaft des ehemaligen Präsidenten Jacob Zuma von 2009 bis 2018. Sie betrifft so gut wie alle Staatsunternehmen in Südafrika und somit breite Teile der Infrastruktur. Besonders unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage in Südafrika hat aber die Krise des Energieversorgers Eskom. Korruption und damit verbundenes Missmanagement bei Eskom führten im Jahr 2019 immer wieder zu Stromausfällen. Da die Grundlast im Land nicht gedeckt werden konnte, führte Eskom das System des „load shedding“ ein, wonach der Strom in unterschiedlichen Landesteilen nach einem bestimmten System für bestimmte Zeit ausgeschaltet wurde (Eskom 2020). Auch wenn die Abschaltungen somit kalkulierbarer wurden – das Fehlen einer systematisch ausgestatteten Energieinfrastruktur hatte für viele Unternehmen wirtschaftliche Auswirkungen, die sich auch auf die Beschäftigungsstruktur niederschlugen: im ersten Quartal des Jahres 2020 kletterte die Arbeitslosenquote erstmals wieder über die 30 Prozent (Statistics South Africa 2020).

Auf diese ohnehin schlechte Ausgangslage traf dann im März die Pandemie. Obwohl der südafrikanische Lockdown als einer der härtesten galt, begrüßten viele Südafrikaner*innen zunächst die aktive Reaktion der Regierung. Im Vergleich zu anderen Regierungen wie in den USA, Russland, Indien oder Brasilien nahm die südafrikanische Regierung die Pandemie sehr ernst und versuchte mit einem strengen Lockdown die Ausbreitung von COVID-19 zu verhindern. Zunächst schien es, als könne Cyril Ramaphosa durch ein entschiedenes Krisenmanagement sein Ansehen als Präsident stärken. Optimistische Stimmen erhofften sich durch eine Stärkung der Position des Präsidenten auch ein härteres Durchgreifen gegen Mitglieder der Netzwerke im ANC, die unter dem Vorwurf der Beteiligung an der *state capture* standen. Die entschiedene Reaktion wurde allerdings relativ schnell von Berichten über Polizei- und Militärgewalt in Südafrika überschattet. Insbesondere in südafrikanischen Townships gingen Sicherheitskräfte teilweise sehr repressiv gegen Menschen vor, die gegen die Corona-Beschränkungen verstoßen hatten (Taylor 2020). Es soll dabei zu mindestens elf Todesfällen gekommen sein (Heywood 2020).

Hinzu kommt, dass es der Regierung nicht gelang, die gravierenden sozioökonomischen Folgen für die Bevölkerung abzufedern. In den ersten Monaten nach dem Lockdown verloren drei der 57 Mio. Südafrikaner*innen zusätzlich ihren Arbeitsplatz, darunter zwei Mio. Frauen (Tswana 2020). Agrarwissenschaftler*innen in Südafrika warnten bereits Anfang April vor den drohenden Auswirkungen auf die Nahrungsmittelversorgung in ihrem

verschaffen. Dabei versuchen die Akteure Einfluss auf formelle und informelle Prozesse zu nehmen, um ihr Handeln dadurch zu legitimieren (Chipkin & Swilling 2018: ix).

Land (PLAAS 2020). Erste Befragungen des *Human Science Research Council* und der *University of Johannesburg* zeigten, dass die Zahl der Menschen, die „hungrig zu Bett gehen“, in der ersten Zeit des Lockdowns von 28 auf 34 Prozent angestiegen war (Nicolson 2020). Die Regierung beendete durch die Schließung von Schulen dann auch die Schulspeisungen unter dem „National School Nutrition Programme“, über das normalerweise 9,6 Mio. Kinder in Südafrika regelmäßige Mahlzeiten erhalten – eine Entscheidung, die auf massive Kritik stieß. Erst nachdem der Oberste Gerichtshof in Johannesburg einer Klage durch die NGO *Equal Education* gegen die vorläufige Einstellung des Programms stattgegeben hatte, musste das *Department for Basic Education* in Südafrika seit Mitte Juli 2020 das Programm wieder starten (Chaskalson 2020).

Im Juli wurde dann bekannt, dass Gelder aus dem *Covid19 Relief Fund* veruntreut worden waren. Das Ausmaß der Veruntreuung von Geldern wird seitdem aufgearbeitet. Der Fonds mit einem Volumen von 500 Mrd. Rand, umgerechnet etwa 26 Mrd. €, sollte die gravierendsten ökonomischen und sozialen Folgen der Pandemie auffangen (BBC 2020a). Auch Berichte über die schlechte Ausstattung des südafrikanischen Gesundheitssystems – im Juli 2020 veröffentlichte BBC beispielsweise einen Report über die dramatischen Zustände in der Provinz Eastern Cape (BBC 2020b) – erschütterten das Vertrauen in die Fähigkeit der südafrikanischen Regierungen auf allen Verwaltungsebenen, mit den Folgen der Krise umzugehen, zusätzlich. Der Ärger über Korruption und Missstände ist auch deswegen so massiv, weil die Bevölkerung viele der gravierenden Einschnitte der letzten Monate mittrug. Doch dass sich selbst in dieser Krise politische Akteure, insbesondere auch im ANC, versuchen an den Hilfsfonds zu bereichern, hat den Druck der Bevölkerung auf Ramaphosa massiv erhöht. Viele Südafrikaner*innen hatten das von der Regierung vorgeschlagene juristische Vorgehen „durch die Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture“ gegen Zuma und seine Unterstützer*innen lange Zeit unterstützt. Doch verschiedene Stimmen fordern in den letzten Monaten nun endlich ein Handeln. Cyril Ramaphosa hatte bereits zu Beginn der Pandemie harte Strafen im Fall von Korruption angekündigt, die Rhetorik im Zuge der Korruptionsvorwürfe verschärft. Ende August beschloss der National Executive Council des ANC nun, dass alle Mitglieder, die unter dem Verdacht der Korruption stehen, bis zur Aufklärung von ihren Ämtern suspendiert werden (Harper 2020). Ramaphosa sprach in einem Interview im Oktober von einem „kathartischen Moment“ für den ANC (ENCA 2020). Dennoch wird sich erst in den nächsten Monaten zeigen, ob der Präsident tatsächlich den Willen und auch die nötige Kraft aufbringen kann, um korrupte Politiker*innen in der eigenen

Partei dauerhaft aus politischen Ämtern zu hieven und den zu erwartenden Gegenwind durchzuhalten. Für die Handlungsfähigkeit der südafrikanischen Regierung wäre dies ein wichtiger Schritt, weil die Korruption ein effektives Handeln der Verwaltungen verhindert, obwohl dieses gerade jetzt bei der Bewältigung der verschiedenen Krisen nötig wäre.

Zunehmender Autoritarismus in Simbabwe

In Simbabwe traf die Ausbreitung von COVID-19 auf eine äußerst prekäre sozioökonomische Lage, die sich seit der Absetzung von Robert Mugabe durch das Militär und der Übernahme der Präsidentschaft durch Emmerson Mnangagwa im November 2017 immer weiter verschärft hat. Die Regierung unter Mnangagwa hatte umfassende politische und ökonomische Reformen angekündigt mit dem Ziel, internationale Investitionen anzuziehen und Simbabwe nach einer langen Phase politischer und ökonomischer Isolation wieder in das internationale Handelssystem zu integrieren. Doch nach einer kurzen Phase der politischen Öffnung von November 2017 bis Juli 2018 kam es bereits bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 31. Juli 2019 zu gewaltsamen Übergriffen auf Protestierende durch das Sicherheitspersonal, bei denen sechs Menschen getötet wurden. Obwohl die Regierung ankündigte, die Gewaltspirale zu beenden und sogar eine Untersuchungskommission einsetzte – geleitet vom ehemaligen südafrikanischen Präsidenten Kgalema Motlanthe –, ging das Sicherheitspersonal im Januar 2019 erneut gewaltsam gegen Menschen vor, die gegen die prekäre wirtschaftliche Situation – Inflation, steigende Benzin- und Nahrungsmittelpreise – demonstrierten (Müller 2019: 22-29).

Im Jahr 2019 verschlechterte sich die ökonomische Situation in Simbabwe zunehmend, und Simbabwe schlitterte immer weiter in eine Wirtschafts- und Währungskrise. Im März 2019 wurde der Osten des Landes dann noch vom Zyklon Idai getroffen. Insgesamt 270.000 Menschen waren direkt davon betroffen. Die Kosten für den Wiederaufbau werden auf 1,1 Mrd. US\$ geschätzt (Worldbank 2019). Bereits Ende 2019 hatten die UN und das *World Food Programme* (WFP) auf eine akute Hungerkatastrophe aufmerksam gemacht, die aus dem Zusammenbruch der Wirtschaft und den Folgen des Klimawandels in der Region resultiere. Die Effekte waren bereits damals erschreckend: 7,7 der 16 Mio. Simbabwe*innen haben nach WFP-Angaben keinen gesicherten Zugang zu Nahrung, und 90 Prozent der Kinder zwischen 6 und 24 Monaten können nicht adäquat ernährt werden (UN 2019). Auf diese desaströse Ausgangslage folgte dann ein weiterer externer Schock durch die Ausbreitung von COVID-19. Der Ausbruch der Pandemie kam

also zu einem Zeitpunkt, zu dem sich eine humanitäre Krise im Land längst abgezeichnet hatte.

Auch das Gesundheitssystem in Simbabwe war bereits vor Ausbruch von COVID-19 in einem schlechten Zustand. Ärzt*innen und Krankenpfleger*innen befinden sich seit Jahren in einem Dauerkonflikt mit der Regierung. Bereits 2019 hatten sie über vier Monate lang für bessere Arbeitsbedingungen und eine bessere Bezahlung gestreikt. Zu Beginn der Pandemie kam es zu einer erneuten Protestwelle des Pflegepersonals, als sich abzeichnete, dass das Land nicht über ausreichende Schutzkleidung verfügt. Umfassende Bemühungen der Regierung, die Situation zu verbessern, waren für die Streikenden nicht erkennbar. Zwar hat Simbabwe seit März von verschiedenen internationalen Gebern finanzielle Unterstützung und Schutzausrüstung erhalten. Doch reicht dies nicht aus, um die strukturellen Probleme im simbabwischen Gesundheitswesen nur ansatzweise zu kompensieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die Grundausstattung in vielen Krankenhäusern fehlt.⁴ Im Juli 2020 spitzte sich die Situation in Simbabwe dann weiter zu, als investigative Journalist*innen und Wissenschaftler*innen die systematische Korruption innerhalb der Regierungspartei ZANU-PF aufgedeckt hatten. Denn auch in Simbabwe kam es zu Korruption im Zusammenhang mit COVID-19-Geldern. Seit Juni muss sich der ehemalige Gesundheitsminister Obediah Moyo vor Gericht verantworten, weil er einen Auftrag zur Lieferung von medizinischer Ausrüstung in Höhe von 60 Mio. US\$ ohne die Genehmigung der *Procurement Regulatory Authority* an ein Unternehmen mit Sitz in den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) vergeben haben soll (The Guardian 2020). Mitte Juli – nach einem weiteren Streik des Pflegepersonals – entließ das *Health Services Board* (HSB) hochrangige Vorgesetzte in öffentlichen Krankenhäusern und kündigte Umstrukturierungen an, nach eigenen Angaben um das Vertrauen in das Gesundheitswesen zu stärken (Mahomed 2020).

Doch anstatt die strukturellen Probleme anzugehen und den Dialog mit der kritischen Zivilgesellschaft zu suchen, nutzt die Regierung die Krise, um ihren autoritären Ansatz gegen parlamentarische und außerparlamentarische Oppositionelle zu verstärken. Bereits im September 2019 hatte der UN-Sonderberichterstatter für die Rechte auf Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit (*peaceful assembly and association*), Clément Nyaletsossi Voule, die simbabwische Regierung dazu aufgefordert, angekündigte demokratische Reformen endlich umzusetzen (UNCHR 2019). Doch verstärkten sich die

4 Interview (Online-Gespräch) mit einem Mitarbeiter einer zivilgesellschaftlichen Organisation im Gesundheitsbereich aus Harare/Simbabwe. Der Name wird aufgrund des Gesetzesvorschlages des simbabwischen Kabinetts von Oktober 2020 anonymisiert.

Einschüchterungsversuche gegen die Opposition in Simbabwe zunehmend. Im Juni 2020 riefen noch einmal sieben UN-Menschenrechtsverteidiger*innen die Regierung dazu auf, das brutale Vorgehen gegen Oppositionelle und insbesondere gegen oppositionelle Frauen zu beenden (UNCHR 2020), doch wurden fast zeitgleich Streiks des Pflegepersonals gewaltsam aufgelöst. Im Juli verhaftete die Regierung den Journalisten Hopewell Chin'ono, der unter anderem den Korruptionsskandal im Gesundheitssystem mit aufgedeckt hatte. Bei Protesten gegen Korruption am 31. Juli wurden weitere prominente Persönlichkeiten verhaftet, darunter die Autorin und Filmemacherin Tsitsi Dangarembga sowie die Sprecherin der Oppositionspartei *MDC Alliance* Fadzayi Mahere (Amnesty International 2020). Im Oktober ging das simbabwische Kabinett noch einen Schritt weiter. Es stimmte für die Erweiterung des *Criminal Law Codification and Reform Act* um einen Zusatz, der die „Kommunikation und die Verhandlung von Bürger*innen mit fremden Regierungen“ unter Strafe stellt. Verboten werden sollen darüber hinaus Proteste, die zeitgleich mit „großen internationalen, kontinentalen, regionalen Events oder Besuchen“ stattfinden und die das Ziel hätten, dem Ansehen der Regierung zu schaden (Washington Post 2020). Der Gesetzesvorschlag zielt also unmittelbar darauf ab, die parlamentarische und die außerparlamentarische Opposition in Simbabwe zum Schweigen zu bringen. Es zeigt sich damit, dass die Regierung unter Mnangagwa endgültig auf den autoritären Kurs von Robert Mugabe eingeschwenkt ist. Die Zunahme des repressiven Vorgehens gegen Oppositionelle und kritische Berichterstattung in Simbabwe führt zu einer Verschlechterung der ohnehin sehr angespannten Gesamtlage. Simbabwe hatte im April 2020 als einer der wenigen afrikanischen Staaten, die auf Entschuldung durch den *Internationalen Währungsfond* gehofft hatten, keine Unterstützung erhalten, nachdem die simbabwische Regierung schon im März aufgrund der mangelnden Umsetzung von Reformen in die Kritik geraten war (CNBC 2020). Für die Bevölkerung zeichnet sich allerdings eine weitere Verschlechterung der Krise ab, bei der vollkommen unklar ist, wie sie abgefedert werden kann, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Regierung durch ihr autoritäres Vorgehen weiter isoliert.

Eskalationsrisiko in Mosambik

Simbabwe ist nicht das einzige Land im südlichen Afrika, das in den Jahren 2019 und 2020 weiter in die Krise gerutscht ist. Auch im Nachbarland Mosambik verschlechtert sich die Situation. Noch im August 2019 hatten die beiden Parteien FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*) und RENAMO (*Resistência Nacional Moçambicana*) ein Friedensabkommen

unterzeichnet, durch das der lange andauernde Konflikt zwischen den beiden Akteuren beigelegt werden sollte. Doch schon damals zeichnete sich ab, dass die Beilegung des Konflikts zwischen FRELIMO und RENAMO längst nicht mehr die einzige Herausforderung ist für Mosambiks Stabilität (Müller & Vorrath 2019). Die Ausbreitung von COVID-19 hat auch Mosambik inmitten einer gravierenden sozioökonomischen Krise getroffen. Neben den möglichen gesundheitlichen Folgen verschärft sich die schwierige sozioökonomische Situation in weiten Teilen des Landes für die Bevölkerung, die ohnehin schon sehr angeschlagen war. Mosambik wurde 2019 ebenfalls vom Zyklon Idai getroffen und kämpft bereits mit einer massiven Nahrungsmittelkrise: 80 Prozent der Bevölkerung können sich nicht angemessen ernähren (WFP 2020). Dies verdeutlicht die schwierige Lage Mosambiks, wo sich nun parallel zur Ausbreitung von COVID-19 eine Zuspitzung der Lage im Norden des Landes vollzieht.

Die Verschlechterung der Sicherheitslage im Norden ist keine unmittelbare Folge der Ausbreitung von COVID-19. Doch die mosambikanische Regierung unter dem Präsidenten Filipe Nysusi, die im Oktober letzten Jahres gewählt wurde, ist längst nicht mehr in der Lage mit der Situation umzugehen. Seit November 2017 verzeichnete die nördliche Provinz Cabo Delgado zunächst Anschläge einer extremistischen Gruppe mit dem Namen *Ansar al-Sunna* auf Sicherheitskräfte. Seit 2018 verstärken sich aber die Angriffe auf Zivilist*innen, etwa 1.400 Menschen (Stand Juli 2020) sollen dabei ermordet worden sein (Fabricius 2020). Im August kam es dann zu einer Gewaltwelle in der Region, bei der gezielt Angriffe auf kritische Infrastrukturen verübt wurden und auch der Hafen von Mocimboa da Praia besetzt wurde (CSIS 2020).

Offiziell gibt es nur wenige Erkenntnisse über die Gruppe und über die Rekrutierungsstrategien, was auch auf die schwachen staatlichen Strukturen in der Region zurückzuführen ist. Unklar ist zudem, wie weit ihre Netzwerke tatsächlich reichen. Im Juni 2019 hat sich der Islamische Staat (IS) zu den Anschlägen bekannt hat. Ob es sich dabei um ein (bekanntes) Trittbrettfahrerverhalten des IS handelt oder inwiefern die Radikalisierung in der Region auf eher lokale Ursachen zurückzuführen ist, wird seitdem intensiv diskutiert. Jedoch gelten die schlechte sozioökonomische Situation in der Provinz Cabo Delgado und deren politische Vernachlässigung durch die Regierung als eine der Gründe für die große Unzufriedenheit, insbesondere unter jüngeren Menschen (Müller & Vorrath 2019: 3f). Zwar wurden in den vergangenen Jahren große Vorkommen an Öl und Gas entdeckt, was zunächst die Hoffnung auf eine wirtschaftliche Entwicklung der Region weckte. Doch im Zuge des Ausbaus der Rohstoffförderung wurden Teile

der Bevölkerung von ihrem Land vertrieben. Dass insbesondere internationale Firmen wirtschaftlich an der Förderung beteiligt sind und bislang wenige Devisen an die Bevölkerung zurückflossen, hat die Unzufriedenheit in der Region nur noch weiter erhöht (ebd.: 4f). Ähnlich wie in anderen Regionen, bspw. in der Sahelzone, wurden genau die enttäuschten Teile der Bevölkerung von der djihadistischen Gruppe angeworben. 2017 hatte die Regierung Mosambiks zunächst versucht, die Radikalisierung im Norden des Landes durch ein repressives Vorgehen der Sicherheitskräfte in den Griff zu bekommen. Dabei kam es zu Übergriffen auf die Bevölkerung in der Region sowie zu Einschränkungen der Pressefreiheit in Cabo Delgado. Der Ansatz der Regierung soll das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung noch weiter untergraben haben und in der Folge Unterstützung für die Gruppe wahrscheinlicher gemacht haben (ebd.: 3f).

Die Sicherheitslage im Norden ist nicht der einzige Konflikt, mit dem die mosambikanische Regierung umgehen muss. In den Provinzen Sofala und Manica hat sich eine Splittergruppe der RENAMO formiert, die sich weigert, den Friedensprozess mit zu unterstützen. Sie hat mehrere Anschläge in den beiden Provinzen verübt. Im September 2020 vermeldete das *National Disaster Management Institute* (INGC), dass die Kämpfe in Cabo Delgado sowie in Manica und in Sofala zu insgesamt 386.000 Binnenvertriebenen geführt haben. Nach den Terrorattacken flohen Menschen aus der Provinz Cabo Delgado und suchten Schutz in der Provinz Pemba, die als Epizentrum der Ausbreitung des Coronavirus galt (Club of Mozambique 2020). Dies verdeutlichen die drei Risiken, denen weite Teile der Bevölkerung ausgesetzt sind: erstens das Sicherheitsrisiko durch die Ausbreitung extremistischer Aktivitäten im Norden des Landes sowie durch die Angriffe durch die RENAMO Military Junta in den Provinzen Sofala und Manica; zweitens die massiven sozioökonomischen Problemen, die sich durch die Lockdowns in Mosambik, in der Region und auch weltweit weiter verschärft haben; drittens die gesundheitlichen Risiken nicht nur durch die Ausbreitung von COVID-19, sondern auch durch die weitere und sehr wahrscheinliche Überforderung des ohnehin schwachen Gesundheitssystems in Mosambik.

Ausblick

Die Lage im südlichen Afrika mag nicht hoffnungslos sein, aber sie ist sehr ernst. Denn die Krisen in den verschiedenen Ländern haben das Potential, die gesamte Region zu destabilisieren. Es zeigt sich, dass die Verbreitung von COVID-19 im südlichen Afrika nicht nur die gesundheitlichen Risiken für die Bevölkerung erhöht hat, sondern insbesondere auch die strukturellen

Probleme einiger Länder weiter verstärkt. Es ist zu erwarten, dass viele Länder in der Region im Verlauf der Pandemie in Wirtschafts- und Schuldenkrisen geraten werden. Das tatsächliche Ausmaß der ökonomischen Folgen wird allerdings von der Dauer der Pandemie abhängen und von weiteren möglichen Lockdowns.

Wie gezeigt wurde, hat die Pandemie aber bereits jetzt die gravierenden sozialen Probleme im gesamten südlichen Afrika weiter verschärft und strukturelle Probleme der Staaten aufgezeigt. Am Beispiel von Simbabwe und Mosambik zeigt sich dies besonders deutlich. Die immer autoritäreren Reaktionen der simbabwischen Regierung, die weder willens noch in der Lage scheint, die sozioökonomische Krise und die gesundheitlichen Herausforderungen anzugehen, werden sehr wahrscheinlich weitere Menschen zur Flucht in die Nachbarländer zwingen (Schäfer 2019). Gleiches gilt für Mosambik, wo sich nicht nur die Situation im Norden weiter verschlechtert, sondern sich bereits längst eine humanitäre Krise manifestiert hat.

Es gilt als unwahrscheinlich, dass es der SADC als Regionalgemeinschaft gelingen wird, eine regionale Antwort auf eine mögliche Krise im südlichen Afrika zu finden, auch wenn Versuche der Koordinierung bei Themen wie Versorgungssicherheit bereits bestehen. Doch auf die drängenden politischen Fragen findet die SADC keine Antworten: Zwar verurteilte sie die Gewalt in Mosambik und sicherte der mosambikanischen Regierung ihre Unterstützung zu. Im Gegensatz zur westafrikanischen ECOWAS (*Economic Community of West African States*), die sich auch gezielt in Mediations- und Friedensprozesse in der eigenen Region einbrachte, hat die SADC aber bislang keine konkreten Schritte unternommen. Ebenso wenig hat sie bislang die Gewalt und die zunehmende Repression in Simbabwe verurteilt, was wieder einmal zeigt, dass die Regierungen im südlichen Afrika, deren bilaterale Beziehungen maßgeblich durch ihre gegenseitige Solidarität im Befreiungskampf geprägt wurden, bis heute keine offene Kritik aneinander üben. Darüber hinaus sind die Institutionen der SADC insgesamt sehr schwach aufgestellt (Louw-Vaudran 2020).

Die südafrikanische Regierung, die noch im letzten Jahr eine Neuorientierung an menschenrechtlichen Grundsätzen in der Außenpolitik angekündigt hatte und derzeit sogar den Vorsitz der Afrikanischen Union (AU) inne hat, nimmt keine Führungsrolle ein, um regionale Antworten auf die Krisen in Simbabwe und Mosambik zu finden. Dies mag auch der prekären Lage im eigenen Land geschuldet sein. Doch kann sich eine weitere Zuspitzung der Situation in den Nachbarländern auch negativ auf Südafrika auswirken. Im Juli 2020 erhielt die Regierung einen Kredit in Höhe von 4,3 Mrd. US\$ vom IWF, um die sozioökonomischen Folgen abzufangen. Dieser soll im

Jahr 2023 zurückgezahlt werden; die Notwendigkeit der Rückzahlung wird sicherlich Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik haben. Was eine weitere Verschlechterung der sozioökonomischen Lage einerseits sowie weitere Migration aus den Nachbarstaaten nach Südafrika für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Südafrika insgesamt bedeutet, ist offen. Unter der Regierung von Jacob Zuma war die Zahl der Proteste gegen die Regierung allerdings permanent gestiegen – ein Ausdruck der sozialen Ungleichheit im Land. Die Bereitschaft, dabei auch zu Gewalt zu greifen, hat sich erhöht. Auch die erneuten xenophoben Übergriffe auf Migrant*innen aus anderen afrikanischen Ländern im Jahr 2019 wurden unter anderem als Reaktion auf die hohe Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der sozioökonomischen Lage erklärt. Dies verdeutlicht, dass weder Südafrika noch andere Nachbarstaaten im südlichen Afrika in der Lage sein werden, eine mögliche Verschlechterung der humanitären Lage in Mosambik und Simbabwe aufzufangen.

Literatur

- Africa CDC – Africa Centres for Disease Control (2020): *Africa Centres for Disease Control. Covid 19*. <https://africacdc.org/covid-19/>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- AfDB – Africa Development Bank (2020): *Southern Africa Economic Outlook – Coping with the COVID19 Pandemic*. <https://www.AfDB.org/en/documents/southern-africa-economic-outlook-2020-coping-covid-19-pandemic>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Amnesty International (2020): *Zimbabwe Authorities Thwart Anti-corruption Protests, Launch a Witch-hunt against Activists*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/zimbabwe-authorities-thwart-anti-corruption-protests-launch-a-witchhunt-against-activists/>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- BBC (2020a): *Coronavirus in South Africa: Misuse of Covid19 funds „frightening“*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-54000930>, letzter Aufruf: 31.10.2020.
- BBC (2020b): *Coronavirus in South Africa. Inside Port Elisabeth's „hospitals of horror“*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-53396057>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Chaskalson, Julia (2020): *Hungry Children: Basic Education Sector Budget Challenges for Nutrition Programme*. <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-11-19-hungry-children-basic-education-sector-budget-challenges-for-nutrition-programme/>, letzter Aufruf: 20.11.2020.
- Chipkin, Ivor, & Mark Swilling (Hg.) (2018): *Shadow State. The Politics of State Capture*. Johannesburg (<https://doi.org/10.18772/22018062125>).
- Club of Mozambique (2020): *INGC: 368.000 People Displaced in Northern and Central Mozambique*. <https://clubofmozambique.com/news/ingc-368000-people-displaced-in-northern-and-central-mozambique-171465/>, letzter Aufruf: 31.10.2020.
- CNBC (2020): *Zimbabwe in „Economic and Humanitarian Crisis“ as IMF Sounds Alarm*. <https://www.cnbc.com/2020/03/03/zimbabwe-in-economic-and-humanitarian-crisis-as-imf-sounds-alarm.html>, letzter Aufruf: 31.10.2020.

- CSIS (2020): *Insurgency Marks New Milestone in Coastal Attack in Northern Mozambique*. <https://www.csis.org/analysis/insurgency-marks-new-milestone-coastal-attack-northern-mozambique>, letzter Aufruf: 31.10.2020.
- ENCA (2020): *Summary: Ramaphosa Grilled on COVID19, Corruption and GBV*. <https://www.enca.com/news/summary-ramaphosa-grilled-covid-corruption-and-gbv>, letzter Aufruf: 20.11.2020.
- Eskom (2020): *Load Shedding*. <https://loadshedding.eskom.co.za/>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Fabricius, Peter (2020): *How Serious is the Islamic State Threat to Attack South Africa?* <https://issafrica.org/iss-today/how-serious-is-the-islamic-state-threat-to-attack-south-africa>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Freedom House (2020): *SADC: Restrictive COVID-19 Regulations Presenting Concerning Ramifications for Enjoyment of Human Rights, Including Livelihoods*. <https://freedomhouse.org/article/sadc-restrictive-covid-19-regulations-presenting-concerning-ramifications-enjoyment-human>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Government of South Africa (2020): *Regulations and Guidelines. Coronavirus COVID19*. <https://www.gov.za/coronavirus/guidelines>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Harper, Paddy (2020): *Ramaphosa Reaffirms 'Line in the Sand' as ANC Talks Tough on Corruption*. <https://mg.co.za/politics/2020-08-31-ramaphosa-reaffirms-line-in-the-sand-as-anc-talks-tough-on-corruption/>, letzter Aufruf: 31.10.2020.
- Heywood, Mark (2020): *Human Rights, the Rule of Law, and Covid19 in South Africa*. <https://blog.petrieflom.law.harvard.edu>, letzter Aufruf: 31.10.2020.
- Louw-Vaudran, Liesl (2020): *Dealing with Crisis in Africa: South vs. West*. <https://issafrica.org/iss-today/dealing-with-crises-in-africa-south-vs-west>, letzter Aufruf: 31.10.2020.
- Mahomed, Fazila (2020): *Executives Fired from Zimbabwe's Top Hospitals while Health Workers' Strike Continues*. <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-07-15-executives-fired-from-zimbabwes-top-hospitals-while-health-workers-strike-continues/#gsc.tab=0>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Müller, Melanie (2019): *Simbabwe nach Mugabe. Akteure, Reformen, Konfliktfelder*. SWP-Studie 2019/S7. <https://www.swp-berlin.org/publikation/simbabwe-nach-mugabe/>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Müller, Melanie (2020): „Südafrika unter Ramaphosa: Die letzte Chance des ANC?“ In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 11/2020, S. 113-119.
- Müller, Melanie, & Judith Vorrath (2019): „Keine Entwarnung in Mosambik. Trotz Friedensprozess verdichten sich die Anzeichen auf eine ernsthafte Krise“. In: SWP-Aktuell 2019/A46, <https://www.swp-berlin.org/publikation/mosambik-trotz-friedensprozess-verdichten-sich-die-anzeichen-fuer-eine-ernste-krise/>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Müller, Melanie, & Judith Vorrath (2020): *COVID-19 im südlichen und westlichen Afrika: Zeit für Krisenprävention*. <https://peacelab.blog/2020/06/covid-19-im-suedlichen-und-westlichen-afrika-zeit-fuer-krisenpraevention>, letzter Aufruf: 2.11.2020.
- Nicolson, Greg (2020): *Hunger Numbers: Millions, Millions, Millions Need Food*. <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-05-08-hunger-numbers-millions-millions-millions-need-food/>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- PLAAS – Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (2020): *Food in the Time of the Coronavirus: Why We Should be Very, Very Concerned*. <https://www.plaas.org.za/food-in-the-time-of-the-coronavirus-why-we-should-be-very-very-afraid/>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- SADC – Southern African Research and Documentation Centre (2020): *SADC Strengthens Mechanisms on Food Security in Response to Covid19*. <https://www.sardc.net/en/southern-african-news-features/sadc-strengthens-mechanisms-on-food-security-in-response-to-covid-19/>, letzter Aufruf: 20.11.2020.

- Schäfer, Rita (2019): „Deportationen aus Südafrika. Heutige und historische politische Kontexte und Abschiebepraxen“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 156, S. 412-436 (<https://doi.org/10.3224/peripherie.v39i3.05>)
- Statistics South Africa (2020): Economy Slips into Recession. <http://www.statssa.gov.za/?p=13049>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Taylor, Tristen (2020): *Police Brutality is Government Policy*. <https://mg.co.za/opinion/2020-07-12-police-brutality-is-government-policy/>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- The Guardian (2020): *Zimbabwe Health Minister Facing Coronavirus Corruption Charge Sacked*. <https://www.theguardian.com/global-development/2020/jul/09/zimbabwe-health-minister-facing-coronavirus-corruption-charge-sacked>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Tswanya, Yolisa (2020): *Lockdown Cost 3 Million Jobs, Causing Widespread Hunger*. <https://www.iol.co.za/capetimes/news/lockdown-cost-3-million-jobs-caused-widespread-hunger-51062845>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- UN – United Nations (2019): Zimbabwe „Facing Worst Hunger Crisis in a Decade“. <https://news.un.org/en/story/2019/12/1052621>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- UNCHR – United Nations Commission on Human Rights (2019): *Zimbabwe: Experts Call for a Democratic Shift after Groundbreaking Visit*. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25071&LangID=E>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- UNCHR – United Nations Commission on Human Rights (2020): *Zimbabwe: UN Experts Demand an Immediate End to Abductions and Torture*. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25944&LangID=E>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Worldbank (2019): *Restoring Zimbabwe's Livelihoods, Infrastructure after Cyclone Idai*. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/09/16/restoring-zimbabwes-livelihoods-infrastructure-after-cyclone-idai>, letzter Aufruf: 1.8.2020.
- Washington Post (2020): *Zimbabwe Cabinet Approves Proposal to Criminalize Protests*. https://www.washingtonpost.com/world/africa/zimbabwe-cabinet-approves-proposal-to-criminalize-protests/2020/10/28/3f916214-1930-11eb-8bda-814ca56e138b_story.html, letzter Aufruf: 31.10.2020.
- WFP – World Food Programme (2020): *Mozambique*. <https://www.wfp.org/countries/mozambique>, letzter Aufruf: 31.10.2020.

Anschrift der Autorin:

Melanie Müller

melanie.mueller@swp-berlin.org