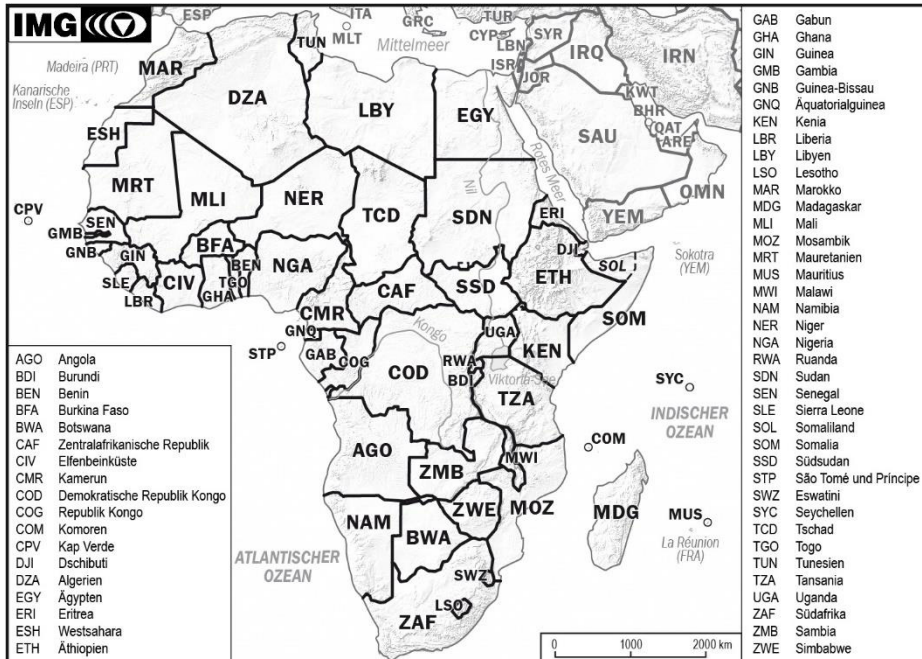


Pandemie - Reaktionen und Resilienz afrikanischer Staaten und Regionalorganisationen

Gerald Hainz!



Einleitung

Die COVID-19-Pandemie hat alle afrikanischen Staaten erfasst. Durchaus unterschiedlich waren allerdings die Reaktionen auf die Pandemie. Je nach Land hingen sie von verschiedenen Faktoren ab. Grundsätzlich wurde so wie überall auf der Welt reagiert: Lock/Shutdown, Grenzen sperren, etc. Diese Maßnahmen führten in einer ersten Phase überall zu drastischen Einschränkungen des öffentlichen Lebens, hatten aber in den einzelnen Staaten und Regionen unterschiedliche Auswirkungen. Es ist daher einerseits sehr schwierig, allgemein gültige Aussagen für den gesamten Kontinent zu treffen, und andererseits scheint die Qualität des quantitativen Datenmaterials

nicht sehr belastbar zu sein bzw. unterschiedliche Interpretationen zuzulassen¹. Darüber hinaus ist die Interpretation der Daten äußerst komplex oder um es mit Sally Engle Merry zu sagen: „These numbers convey an aura of objective truth and scientific authority despite the extensive interpretative work that goes into their construction.“² Deshalb werden Zahlen und Daten im folgenden Text nur mit großer Vorsicht verwendet bzw. wird qualitativem Material mehr Raum gegeben. Nicht alle verwendeten spezifischen Beispiele können auch auf andere afrikanische Staaten angewendet werden, geben aber doch einen guten Überblick über die gegenwärtige Situation.

Ökonomische Auswirkungen

Mit Beginn der Pandemie wurden in vielen Staaten Afrikas drastische Maßnahmen umgesetzt, die das öffentliche Leben massiv eingeschränkt haben. Ländern, deren staatliche Einnahmen zu einem wichtigen Anteil aus dem Tourismus stammen, ist eine wichtige Einnahmequelle weggebrochen. In Kenia war beispielsweise im März 2020 die Auslastung der Hotels nur bei sieben Prozent.³ Längerfristig andauernde Reisebeschränkungen dürften die Lage für die Tourismusindustrie am gesamten Kontinent zusätzlich erschweren. Staaten, die in ihren Diversifizierungsstrategien vor allem Tourismus im Fokus hatten, werden dadurch noch anfälliger für Preisschwankungen in anderen Bereichen.

Jene Staaten, die Erdöl exportieren, haben unter dem niedrigen Preis zu leiden. So trägt z.B. in Nigeria der Öl- und Gassektor etwa zehn Prozent zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei und der Ölpreis, der für ein ausgeglichenes Budget notwendig wäre, lag im August 2020 bei 133 US-Dollar pro Barrel.⁴

¹ Ein Beispiel dafür sind die Arbeitslosenzahlen in Südafrika: Vanek, Monique. South Africa Unemployment Rate Drops as Lockdown Prevents Job Search (29 September 2020), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-29/south-africa-unemployment-rate-drops-to-23-3-as-less-seek-jobs?>, abgerufen am 01.10.2020.

² Merry, Sally Engle. *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking* (Chicago Series in Law and Society). University of Chicago Press, 2016. S. 1.

³ Salaudeen, Aisha. Africa's tourism industry is preparing for a post-coronavirus era (1 June 2020), <https://edition.cnn.com/2020/06/01/africa/africa-tourism-coronavirus/index.html>, abgerufen am 01.10.2020.

⁴ Paraskova, Tsvetana. Nigeria Prepares For An Extended Period Of Low Oil Prices (28 August 2020), <https://oilprice.com/Energy/Oil-Prices/Nigeria-Prepares-For-An-Extended-Period-Of-Low-Oil-Prices.html>, abgerufen am 01.10.2020.

Der Export von Edelmetallen ist jedoch differenzierter zu betrachten. Während die Kurse gegenüber der Zeit vor Corona teilweise stark gestiegen sind⁵, könnten geringere Fördermengen aufgrund von Förderproblemen und „lock down“ diesen Effekt aufheben bzw. sich sogar negativ auswirken.⁶ Unterstützungsmaßnahmen für den formellen Sektor der Wirtschaft wurden von vielen Ländern beschlossen. Ein hoher Anteil der afrikanischen Bevölkerungen ist jedoch im informellen Sektor tätig und/oder betreibt Subsistenzwirtschaft.⁷ Individuell wirkt sich die Krise laut dem National Bureau of Statistics (NBS) in Nigeria dramatisch aus. So litten im August 2020 68% der nigerianischen Haushalte an einem moderaten oder ernsthaften Nahrungsmittelmangel. 51% der Haushalte mussten nach dem Beginn der Pandemie Kredite aufnehmen, um ihren Bedarf an Nahrungsmitteln finanzieren zu können.⁸ Zusätzlich muss Nigeria aus budgetären Gründen die Subventionen auf Elektrizität reduzieren und riskiert somit einen Anstieg der Strompreise auf Marktniveau.⁹ Die Lage in Südafrika wird ähnlich beschrieben. Vor allem die Versorgung von Kindern mit Nahrung war vom Lockdown betroffen.¹⁰

Besonders stark sind jene Regionen Afrikas betroffen, in denen sich die COVID-19-Pandemie mit anderen Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Dürren oder Heuschreckenplagen vermischt. Nach dem Befall des

⁵ Aktuelle Edelmetallpreise. <https://www.gold.de/kurse/> abgerufen am 01.10.2020.

⁶ Hall, Matthew. Covid-19: How the coronavirus pandemic is hurting the mining industry (17 March 2020), <https://www.mining-technology.com/features/how-covid-19-is-hurting-mining/>, abgerufen am 01.10.2020.

⁷ Der Anteil der Farmer in Afrika südlich der Sahara wird auf über 65 Prozent geschätzt. Etwa 60% aller Arbeitsplätze auf dem Kontinent befinden sich in der Landwirtschaft. Vgl. Anudu, Odinaka: Africa must get people out of subsistence agriculture to double food production (5 June 2019), <https://businessday.ng/agriculture/article/africa-must-get-people-out-of-subsistence-agriculture-to-double-food-production-us-expert/>, abgerufen am 06.10.2020.

⁸ Nigerians now taking loans to buy food as 68% of households suffer food insecurity (6 October 2020), <https://www.thecable.ng/nigerians-now-taking-loans-to-buy-food-as-68-of-households-suffer-food-insecurity>, abgerufen am 07.10.2020.

⁹ Africa Confidential. Buhari goes to the market (24 September 2020), https://www.africa-confidential.com/article-preview/id/13091/Buhari_goes_to_the_market, abgerufen am 07.11.2020.

¹⁰ Hendriks, Sheryl L & Olivier, Nic JJ. How South Africa can feed its hungry children during the lockdown (22 April 2020), <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-04-22-how-south-africa-can-feed-its-hungry-children-during-the-lockdown/>, abgerufen am 02.10.2020.

Horns von Afrika breiten sich die Tiere auch im südlichen Afrika aus und bedrohen die Lebensgrundlage von etwa sieben Millionen Menschen.¹¹

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise müssen jedoch nicht nur negativ sein. Ein interessantes Beispiel gibt es in Kenia, wo ein Insekt zuerst zur Verarbeitung von Biomüll eingesetzt wird und danach als Tierfutter dient. Da aufgrund der COVID-19-Restriktionen weniger importiertes Fischmehl als Tierfutter verwendet wird, stellt die Zucht der Black Soldier Flies ein profitableres Geschäft dar.¹²

Soziale Auswirkungen

Die sozialen Auswirkungen sind schwer zu fassen, da resiliente Individuen oder Gruppen die fehlende Resilienz eines Staates ausgleichen können, wie Chika Unigwe für Nigeria beschreibt. Demnach wäre die Resilienz des Staates nicht gleichbedeutend mit der Resilienz der Individuen bzw. sozialen Gruppen. Damit könnte sogar folgender Schluss gezogen werden: Je resilienter die Individuen/Gruppen sind, die in einem Staat leben, desto weniger ist staatliche Resilienz zum Überleben notwendig bzw. je resilienter ein Staat ist, desto weniger Anreiz zu individueller Resilienz gibt es.¹³

Die Frage der vulnerablen Gruppen spielt in der Bewertung der sozialen Auswirkungen eine große Rolle. Im Unterschied zu den „WEIRD (Western Educated Industrialized Rich Democratic) countries“, sind die strukturellen Bedingungen in afrikanischen Staaten eine große Herausforderung. Neben den in Subsistenz tätigen Menschen arbeiten viele Menschen in Bereichen, die von täglichen Einnahmen abhängig sind. In Krisen- und Konfliktgebiete-

¹¹ Duncan, Frances. Explainer: what's behind the locust swarms damaging crops in southern Africa (7 October 2020), <https://theconversation.com/explainer-whats-behind-the-locust-swarms-damaging-crops-in-southern-africa-147129>, abgerufen am 12.10.2020.

¹² Kenya harnesses fly larvae's appetite to process food waste (23 September 2020), <https://nypost.com/2020/09/23/kenya-harnesses-fly-larvae-s-appetite-to-process-food-waste/>, abgerufen am 08.10.2020.

¹³ Unigwe, Chika. Nigeria: A case against resilience (2 October 2020), <https://www.theafricareport.com/44226/nigeria-a-case-against-resilience/>, abgerufen am 02.10.2020.

ten ist die Versorgung der Bevölkerung auch in Zeiten ohne Pandemie eine Herausforderung. Manche staatliche Maßnahmen haben das noch verschärft. Andererseits haben Länder mit Epidemie-Erfahrungen (z.B. Ebola in Westafrika) ziemlich rasch strikte Maßnahmen ergriffen, um die Ausbreitung einzuschränken.

Frauen und Mädchen sind von den Auswirkungen der Pandemie besonders betroffen und benachteiligt. Unter den vielen Gründen, die dafür verantwortlich gemacht werden, sind besonders Ausgangssperren, Sorgen, dass sie sich infizieren könnten sowie das Schließen von Gesundheitseinrichtungen für Frauen hervorzuheben.¹⁴ Vor allem Mädchen leiden unter den Ausgangssperren. So hat in Kenia die Zahl an Genitalverstümmelungen stark zugenommen, da die Kinder phasenweise nicht den Schulunterricht besuchen konnten. Die normalen Schulferien werden generell als zu kurz empfunden, damit sich die Mädchen von diesen gefährlichen Eingriffen erholen konnten, deshalb wurde in diesem Jahr die lange Zeit der Schulschließungen dafür genutzt.¹⁵ In einer einzigen Provinz in Zimbabwe endete nach den Schulschließungen der Schulbesuch für über 400 Mädchen, weil sie in der Zeit der Ausgangssperre schwanger wurden.¹⁶ Die bisher bekannt gewordenen Daten für andere Staaten lassen ähnliche Entwicklungen vermuten.

Die Gesundheitssysteme sind in einigen Staaten kaum belastbar und die Entscheidung, ob jemand einen Arzt aufsucht, hängt zudem von den finanziellen Möglichkeiten ab. Allerdings könnte die COVID-19-Krise zumindest in diesem Bereich positive Veränderungen bringen. Da selbst reiche Afrikaner aufgrund diverser Restriktionen nicht mehr reisen können, wäre es denkbar, dass in Zukunft der Druck steigt, die Qualität der medizinischen Versorgung in ihren jeweiligen Herkunftsländern zu verbessern oder wie es Ade Ayeyemi

¹⁴ Lazame Tindanbil, John. Africa: Essential Women's Health Services at Risk Amid Covid-19 (2 October 2020), <https://allafrica.com/stories/202010040037.html>, abgerufen am 12.10.2020.

¹⁵ Dijkstra, Andrea. 'It ruined my life': School closures in Kenya lead to rise in FGM (20 September 2020), <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/afica/It-ruined-my-life-School-closures-in-Kenya-lead-to-rise-in-FGM-1064566>, abgerufen am 12.10.2020.

¹⁶ Tapfumaneyi, Robert. Over 400 girls drop out of Manical and schools due to lockdown pregnancies (10 October 2020), <https://www.newzimbabwe.com/over-400-girls-drop-out-of-manicaland-schools-due-to-lockdown-pregnancies/>, abgerufen am 12.20.2020.

formulierte: “Most of the elite in Africa believed that to get good health services all you needed was a passport and a ticket. And you can fly to anywhere in the world and get treated. [...] Now they have discovered that it is not so easy, there is no country to fly to.”¹⁷

Die Sterblichkeit ist in Afrika geringer als in anderen Teilen der Welt. Marsh und Alogo stellen dem 17-prozentigen Anteil Afrikas an der Weltbevölkerung den nur 3,5-prozentigen Anteil dieses Kontinents an den weltweiten COVID-19-Toten gegenüber.¹⁸ Für die African Academy of Sciences zeichnet sich folgendes Bild ab: Die Übertragungsraten in Afrika sind höher, aber Schwere und Mortalität sind geringer als durch chinesische und europäische Modelle zu erwarten gewesen wäre. Den größten Anteil daran hat wahrscheinlich die viel jüngere Bevölkerung Afrikas. Andere Argumente sind klimatische Unterschiede, bereits vorhandene Immunität, genetische Faktoren und unterschiedliche Verhaltensweisen. Eine weitere Erklärung wäre, dass Todesfälle nicht identifiziert und registriert werden. Dieser Mix von Gründen ist natürlich für die mehr als 50 Staaten des Kontinents unterschiedlich und könnte noch vielfältiger sein.¹⁹

Politische Auswirkungen

Es gibt mehrere Thesen, wie sich die Pandemie im politischen Spektrum einzelner Staaten auswirken könnte. Die COVID-19-Krise wird noch nicht direkt mit politischen Veränderungen in Verbindung gebracht, hat aber über ökonomische Auswirkungen einen politischen Effekt. Zum Beispiel steht der Putsch in Mali (August 2020) in keinem Zusammenhang mit COVID-19. Allerdings hatte die COVID-19-Krise große Auswirkungen auf die maliische Wirtschaft und hat damit wahrscheinlich indirekt zu den Protesten und letztlich zum Staatsstreich beigetragen.²⁰ Langfristig könnten sich am gesam-

¹⁷ Smith, Patrick. Nigeria’s Ade Ayeyemi is banking on change (8 October 2020), <https://www.theafricareport.com/43758/nigerias-ade-ayeyemi-is-banking-on-change/>, abgerufen am 09.10.2020.

¹⁸ Marsh, Kevin und Alogo, Moses. COVID-19: examining theories for Africa’s low death rates (7 October 2020), <https://theconversation.com/covid-19-examining-theories-for-africas-low-death-rates-147393>, abgerufen am 08.10.2020.

¹⁹ Marsh, Kevin und Alogo. Ebd.

²⁰ Factbox: Why Mali is in turmoil again (18 August 2020), <https://uk.reuters.com/article/uk-mali-politics-protests-factbox-idUKKCN25E1LA>, abgerufen am 09.10.2020.

ten Kontinent die Lebensbedingungen für ethnische und andere Minderheiten sowie Flüchtlinge und intern Vertriebene (IDPs) oder soziale Randgruppen verschärfen.

Eine weitere Auswirkung könnte sein, dass in einigen Staaten mit restriktiven Maßnahmen versucht wird, Kritik an der Staatsführung auszuschalten und lokale Eliten danach streben könnten, die COVID-19-Krise für ihre politische Zwecke auszunutzen. Besonders Zwangsmaßnahmen wie Ausgangs- und Versammlungsverbote können, so wie in Algerien, Protestbewegungen de facto zum Erliegen bringen²¹. Die Regierenden könnten sich Zeit verschaffen, um einerseits etwaigen politischen Konkurrenten demokratische Möglichkeiten zu verbauen und um andererseits den Druck der Straße durch eigene Reformen etwas zu minimieren. Die Extrazeit, die sich das Regime damit gekauft hat, könnte jedoch auch den Druck weiter aufbauen und in Folge zu heftigen Entladungen führen.

Zu Beginn der COVID-19-Krise haben terroristische Gruppierungen am gesamten Kontinent die Anzahl ihrer Attacken erhöht. Dies trifft auf Anschläge von Boko Haram in Nordostnigeria ebenso zu wie auf den Norden von Mozambique, wo eine Gruppe, die sich dem sogenannten Islamischen Staat zugehörig fühlt, seit einigen Jahren die Zentralregierung herausfordert.²² Die Vereinten Nationen sind besonders über die Entwicklungen im Sahel besorgt²³, wo zudem große Furcht davor besteht, dass von Rückkehrern aus den Konfliktgebieten in Syrien und dem Irak militärisches Know-How an lokale Terrorgruppen weitergegeben wird.²⁴

²¹ Serrano, Francisco. In Algeria, Protests Pause for COVID-19 as the Regime Steps Up Repression (31 August 2020), <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29028/in-algeria-protests-pause-for-covid-19-as-the-regime-steps-up-repression>, abgerufen am 13.10.2020.

²² Jalloh, Abu-Bakarr. Increased terror attacks in Africa amid coronavirus pandemic (9 April 2020), <https://www.dw.com/en/increased-terror-attacks-in-africa-amid-coronavirus-pandemic/a-53066398>, abgerufen am 12.10.2020.

²³ UN News. Terrorist groups exploiting COVID-19 in Sahel, UN peacekeeping chief tells Security Council (5 June 2020), <https://news.un.org/en/story/2020/06/1065742>, abgerufen am 13.10.2020.

²⁴ PSC Report. African terrorist fighters returning home from Syria and Iraq could pose a serious risk to peace and security in Africa (31 October 2020), <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/africas-responses-to-the-threat-posed-by-returning-terrorist-fighters>, abgerufen am 13.10.2020.

Auswirkungen auf das internationale Engagement

Das internationale Engagement in Afrika und besonders in der Sahel-Region wurde zwar durch die COVID-19-Pandemie belastet und in Teilen eingeschränkt, es scheint jedoch einen Konsens darüber zu geben, dass das internationale Engagement in der Region aufrechterhalten wird. Inwieweit Konsequenzen aus der Pandemie für künftige Missionen/Operationen zu erwarten sind, lässt sich nur schwer abschätzen. Die finanziellen Lücken, die die COVID-19-Krise in den Budgets der Entsendestaaten hinterlassen wird, lässt jedoch den Schluss zu, dass in den kommenden Jahren versucht werden wird, das Engagement mit geringeren Mitteln zu bestreiten. Aus europäischer Sicht wird das aber nur dann möglich sein, wenn gewährleistet ist, dass sich die Bedrohungslage nicht negativ verändert und unkontrollierte Migration Richtung Europa nicht stark ansteigt. Eine große Erwartungshaltung, dass afrikanische Staaten in Zukunft mehr Aufgaben selbst übernehmen könnten oder sich die Lage in mehreren Regionen stabilisieren wird, sollte vor dem Hintergrund aktueller Trends nicht geweckt werden. Berechnungen des Internationalen Währungsfonds zufolge benötigen die Staaten in Afrika in den nächsten drei Jahren etwa 1,2 Trillionen US-Dollar, um die Kosten für ihre Gesundheitssysteme und die aus der COVID-19-Pandemie resultierenden wirtschaftlichen Schäden stemmen zu können.²⁵

Ableitungen

Obwohl die Datenlage immer noch mangelhaft ist, lassen sich für Afrika doch bereits einige Ableitungen treffen. Es ist davon auszugehen, dass die COVID-19-Pandemie die Bevölkerung einzelner afrikanischer Staaten vor allem ökonomisch stark treffen wird. Langfristig sind jedoch auch positive Entwicklungen zu erwarten. Besonders die Eliten werden Druck auf die afrikanischen Regierungen ausüben, dass selbst bei einem Lock-down oder ähnlichen Maßnahmen ihre medizinische und sonstige Versorgung weiterhin aufrechterhalten bleibt. Davon könnte auch ein Teil der Bevölkerung langfristig profitieren. Nicht auszuschließen bleibt, dass marginalisierte Gruppen

²⁵ BBC News. Africa 'needs \$1.2tn' to recover coronavirus losses (10 October 2020), <https://www.bbc.com/news/world-africa-54491053>, abgerufen am 12.10.2020.

(wie ethnische Minderheiten, gesellschaftliche Randgruppen, etc.) zu Sündenböcken für kurzfristige Rückschläge gemacht werden.

Insgesamt könnte auf politischer Ebene die COVID-19-Krise langfristig nicht die Wirkung als Katalysator für politische und sicherheitspolitische Entwicklungen haben, wie dies derzeit in der akademischen und Medienlandschaft erwartet wird. Die Krise dürfte lediglich Entwicklungen verstärken oder abschwächen, jedoch keinen nennenswerten Einfluss auf die unterschiedlichen Pfade der Entwicklungen ausüben. Allerdings könnten Ausgangs- und Versammlungsverbote als Maßnahmen gegen Protestbewegungen politische Veränderungsprozesse einerseits verlangsamen, andererseits jedoch Proteste, wie in Mali, samt Regimewechsel auch beschleunigen.

Eine Verschlechterung der Lebensbedingungen selbst für nur einen Teil der Bevölkerung könnte radikalen Gruppierungen und kriminellen Organisationen eine größere Rekrutierungsbasis beschern und Stabilität und sicherheitspolitische Kalkulierbarkeit erschweren.

Um positive Entwicklungen zu stärken und negative Entwicklungen abzuwächen, bleibt ein starkes internationales Engagement in Afrika weiterhin notwendig, damit terroristische und militante Gruppen die Situation nicht für ihre Zwecke ausnutzen können. Besonders im Bereich der Sicherheit könnte sich die Problematik akzentuieren, wenn Rückkehrer aus dem Bürgerkrieg in Syrien militärisches Know-How mitbringen und Extremisten in der Region dementsprechend ausbilden.

Die humanitäre Lage sollte ebenfalls im Auge behalten werden, um dramatische Verschlechterungen zu vermeiden. Dies könnte einerseits den Zulauf zu militanten Organisationen und andererseits alle Formen von Migration verstärken.

Aus europäischer Perspektive ist es wichtig, dass in Nordafrika neben Libyen auch Algerien mehr in den Fokus der Aufmerksamkeit rückt. Sowohl die dortige wirtschaftliche als auch die politische Situation könnte mittelfristig den Migrationsdruck Richtung Europa verstärken.

Mögliche Handlungsfelder für Österreich und die EU

Eine Beteiligung im gesamten Spektrum der Möglichkeiten (Beteiligung an militärischen Operationen, Entsendung von Experten, Unterstützung in der Ausbildung, Transfer von Know-How) sollte beibehalten bzw. initiiert werden, um die betroffenen Staaten weiterhin zu unterstützen. Dies sollte partnerschaftlich mit jenen Staaten durchgeführt werden, die dafür in Betracht gezogen werden.

Im internationalen Krisenmanagement sollten Kooperation und Solidarität im Rahmen der EU den Fokus des Engagements bilden.