

## Keine Entwarnung in Mosambik: trotz Friedensprozess verdichten sich die Anzeichen für eine ernste Krise

Müller, Melanie; Vorrath, Judith

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, M., & Vorrath, J. (2019). *Keine Entwarnung in Mosambik: trotz Friedensprozess verdichten sich die Anzeichen für eine ernste Krise*. (SWP-Aktuell, 46/2019). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2019A46>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Aktuell

NR. 46 AUGUST 2019

## Keine Entwarnung in Mosambik

Trotz Friedensprozess verdichten sich die Anzeichen für eine ernste Krise

Melanie Müller/Judith Vorrath

Anfang August 2019 unterzeichneten der Präsident Mosambiks und der Chef der größten Oppositionspartei einen neuen Friedensvertrag. Damit kommt wieder Bewegung in den Friedensprozess, in dem sich der Mosambikanische Nationale Widerstand (RENAMO) und die seit 1994 regierende Mosambikanische Befreiungsfront (FRELIMO) gegenüberstehen. Es bleiben große Herausforderungen wie die Entwaffnung und Reintegration der RENAMO-Kämpfer.

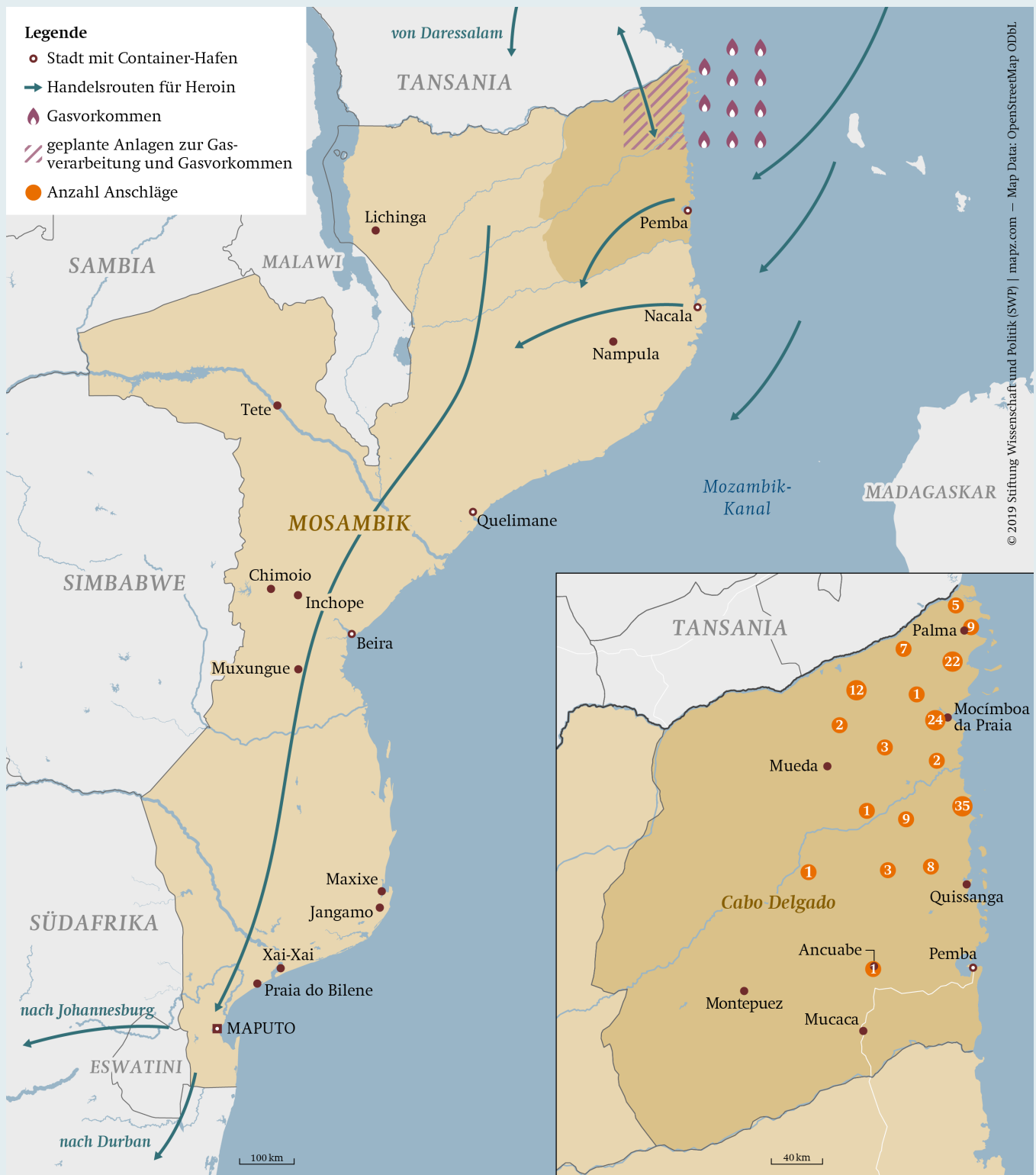
Zudem sind längst neue Unruheherde entstanden. Eine Welle der Gewalt hat seit Oktober 2017 in der Provinz Cabo Delgado weit mehr als 300 Todesopfer gefordert. Obwohl sich der »Islamische Staat« (IS) zu einigen Anschlägen bekannt hat, bleiben Motive und Strukturen der verantwortlichen Gruppierung unklar. Ihr Aufkommen deutet auf tiefgreifende gesellschaftliche Spannungen und eine Entfremdung zwischen Bevölkerung und politischer Elite hin. Gleichzeitig ist der Norden Mosambiks ein Dreh- und Angelpunkt der illegalen Ökonomie. Kriminelle Geschäfte sind vor allem Symptome staatlicher Vernachlässigung und weitgehender Straffreiheit. Wie die Erfahrung aus anderen Konfliktregionen lehrt, kann diese Gemengelage fatale Auswirkungen haben. Darum sollten internationale Akteure, auch die Bundesregierung, auf schnelle und weitreichende Maßnahmen dringen, die über den Friedensprozess hinausweisen.

Fünfzehn Jahre dauerte der Bürgerkrieg zwischen FRELIMO und RENAMO, der rund eine Million Menschen das Leben kostete. 1992 wurde er mit dem Allgemeinen Friedensabkommen für Mosambik (Rome General Peace Accord/GPA) offiziell beendet. Damit schien einer der Stellvertreterkriege des Kalten Krieges beigelegt zu sein, in dem sich die mit der Sowjetunion verbundene Befreiungsbewegung FRELIMO und die RENAMO gegenüberstanden, die unter anderem aus Südafrika und den USA unter-

stützt wurde. Der anschließende Demokratisierungsprozess galt lange Zeit als erfolgreich. In einer längeren Ruhephase nahm die RENAMO als politische Partei an den meisten Wahlen teil. 2013 brach der Konflikt jedoch erneut auf – nachdem der FRELIMO wiederholt Wahlmanipulation vorgeworfen worden war.

Doch die Ursachen liegen tiefer: Letztlich bröckelte der auf dem Rome GPA beruhende Elitenpakt, weil die FRELIMO die Entwicklung eines inklusiveren politischen Systems





Quellen: Heroinrouten basierend auf: Simone Haysom/Peter Gastrow/Mark Shaw, *The Heroin Coast: A Political Economy along the Eastern African Seaboard*, Juni 2018 (ENACT Research Paper 04); Gewaltakte: *Zitamar News*, 13.6.2018, basierend auf aufbereiteten Daten des Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED) von Oktober 2017 bis Juli 2019; Gasvorkommen und -verarbeitung: BankTrack.

über die Kontrolle der staatlichen Strukturen zu verhindern wusste. Der Friedensprozess ist seit einem Waffenstillstandsabkommen im Dezember 2016 wieder vorangekommen. Im Februar 2018 erzielten der mosambikanische Präsident Filipe Nyusi und RENAMO-Oppositionsführer Afonso Dhlakama Fortschritte bei der Aushandlung eines Friedensabkommens. Dhlakama verstarb zwar kurze Zeit später, sein Nachfolger Ossufo Momade setzte jedoch den Kurs einer friedlichen Einigung fort. Im August 2019 wurde schließlich das neue Friedensabkommen unterzeichnet, nachdem das Parlament bereits ein Amnestiegesetz verabschiedet hatte.

Bei der Umsetzung sind insbesondere zwei Aspekte von zentraler Bedeutung. Zum einen geht es um die Dekonzentration politischer Macht, die vor allem dadurch erreicht werden soll, dass die Verwaltungsstrukturen dezentralisiert werden. Entsprechende Maßnahmen hat das Parlament bereits verabschiedet, darunter etwa die Mehrheitswahl von Gouverneuren, die bislang direkt von der Zentralregierung ernannt wurden. Ob diese Maßnahmen tatsächlich mehr Teilhabe für die Oppositionsparteien bringen, hängt aber letztlich davon ab, wie glaubwürdig die Wahlprozesse am Ende sind.

Zum anderen geht es um die im Friedensabkommen vorgesehene Entwaffnung und Eingliederung von RENAMO-Kämpfern in den mosambikanischen Sicherheitsapparat – eine besonders heikle Aufgabe. Es war ein wichtiges Zeichen, dass sich Nyusi und Momade darauf einigen konnten, eine Militärkommission einzusetzen, die sich mit den technischen Fragen des Integrationsprozesses befassen soll. Beide verabredeten weitere konkrete Schritte der Demilitarisierung, die bereits begonnen hat.

Auch wenn solche Schritte auf positive Entwicklungen deuten, ist die Stabilität Mosambiks nach wie vor gefährdet. Wenn Zivilgesellschaft und Opposition der FRELIMO vorwerfen, bei der Registrierung von Kandidaten für die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Juli 2019 manipuliert zu haben, zeugt dies von weiterhin

herrschendem Misstrauen. Besonders alarmierend ist aber, dass sich neben den alten Konfliktlinien weitere Quellen von Unsicherheit aufgetan haben.

## **Diffuser Extremismus und neue Gewalt im Norden**

Im Oktober 2017 wurde in Mocímboa da Praia eine Polizeiwache überfallen. Dieses Ereignis wird gemeinhin als Beginn einer neuen Gewaltwelle in Mosambik gesehen. Während bis Anfang 2017 die meisten Gewaltakte im Land auf das Konto der RENAMO gingen und überwiegend im Zentrum Mosambiks stattfanden, wurden in den letzten zwei Jahren regelmäßig Überfälle und Tötungen in der nördlichsten Provinz Cabo Delgado registriert. Nachdem zunächst vor allem Angreifer und Sicherheitskräfte bei Zusammenstößen umkamen, sind 2018 und 2019 überwiegend Zivilisten getötet worden. Meist überfallen leicht bewaffnete Gruppen Dörfer, die teilweise oder vollständig niedergebrannt werden. Bei den weit über 100 Angriffen auf Zivilisten kam es immer wieder zu Enthauptungen, Entführungen und Vergewaltigungen. Gesicherte Zahlen sind nicht verfügbar, nach konservativen Schätzungen sind bis Juli 2019 mehr als 280 Zivilisten getötet worden.

Die Sicherheitskräfte reagierten auf die Gewalt mit hartem, teilweise willkürlichem Vorgehen. Nach der ersten Attacke, bei der die Polizei zeitweise komplett die Kontrolle über die Ortschaft Mocímboa da Praia verlor, wurden hunderte Menschen verhaftet, darunter offenbar viele Unschuldige. Und diese Praxis schien sich fortzusetzen. Denn von 189 Beschuldigten, die im Oktober 2018 in Pemba für verschiedene Vergehen vor Gericht gestellt wurden, welche in Verbindung mit der Gewaltwelle standen, mussten mehr als die Hälfte aus Mangel an Beweisen freigelassen werden. Bei ihren Operationen schlossen bzw. zerstörten Sicherheitskräfte Moscheen und töteten Berichten zufolge Dutzende Personen. Ihr Vorgehen gilt vielen als ein Grund für die Eskalation der Gewalt ab 2018.

Die Regierung beschränkt mittlerweile den Zugang zur Region und versucht offenbar, negative Berichterstattung zu unterbinden. Auch deshalb bleibt das Wissen über jene Gruppierung diffus, die für die Gewalt verantwortlich gemacht wird. International wird sie häufig mit dem Namen »Ahlu Sunna wa Jamaa« (ASWJ) oder »Ansar al-Sunna« bezeichnet. Die lokale Bevölkerung nennt die Gruppe »Al Shabaab« (»die Jugend«), wobei keine systematischen Verbindungen zur gleichnamigen Gruppe in Somalia bekannt sind. Ihr wird eine Ideologie nachgesagt, die gegen den Staat gerichtet ist und islamisch-fundamentalistische Züge hat. Die Motive der Gruppe sind jedoch unklar, zumal sie dazu keine öffentlichen Stellungnahmen abgegeben hat. Neben staatlichen Institutionen wie Bildungseinrichtungen nahm sie in ihren Aktionen jedenfalls schon früh auch die offiziell anerkannten islamischen Strukturen im Norden ins Visier, die als staatsnah abgelehnt werden. Auch wenn einige Führungsfiguren identifiziert wurden, hat die Organisation wohl keine zentrale Kommandostruktur, vielmehr besteht sie aus relativ autonomen Zellen mit 10 bis 20 Personen. Insgesamt sollen in diesen zwischen 350 und 1500 Mann organisiert sein.

Seit Juni 2019 hat sich der IS zu mehreren Attacken in Cabo Delgado bekannt. Viele Regionalexperten haben Zweifel an einer engen Verbindung und vermuten eher ein »Trittbrettfahrer«-Verhalten des IS, der sich bestehende Strukturen zunutze machen will. Vor allem lokale und regionale Faktoren scheinen die Ausbreitung der Gruppe gefördert zu haben. Vieles deutet darauf hin, dass die mosambikanische »Al Shabaab« Teil eines regional verflochtenen islamistischen Extremismus ist und grenzüberschreitende Verbindungen insbesondere nach Tansania hat. Ihre Radikalisierung hat auch Bezüge zu verschiedenen Trennlinien in Mosambik, die sich vertieft haben.

## Symptome fortschreitender Spaltungen

In Cabo Delgado, das größtenteils muslimisch geprägt ist, ist islamischer Fundamentalismus kein neues Phänomen. Offenbar haben jedoch ab etwa 2015 Prediger ihre Aktivitäten verstärkt, zumeist junge Männer sind gezielt angeworben worden. Einige wurden mit dem Angebot von Krediten in neue Moscheen gelockt und wohl erst später für Gewaltakte mobilisiert. Auch wird darüber berichtet, dass Jugendliche mit Stipendien auf Koranschulen und zur militärischen Ausbildung in ostafrikanische Länder geschickt wurden.

Dass die Anwerbemaßnahmen auf fruchtbaren Boden fielen, hat viele Gründe, darunter bestehende lokale Spannungen. Die meisten ab 2015 Mobilisierten gehörten wohl der ethnischen Gruppe der Mwani an. Die Mwani fühlen sich gegenüber der Gruppe der Makonde diskriminiert, die in der Provinz dominiert; andere kamen aus Tansania oder weiteren ostafrikanischen Staaten. Lokale ethnische Gruppen empfinden sich oft eine stärker mit dem Süden des angrenzenden Tansania verbunden als mit Regionen des eigenen Landes. Die Ablehnung etablierter islamischer Gelehrter deutet auf einen Generationenkonflikt hin. In der Mehrzahl handelt es sich bei den in die militärischen Zellen Rekrutierten um junge Männer, die von Arbeitslosigkeit und Marginalisierung betroffen sind.

Beinahe alle Beiträge zu den Gewaltakten in Cabo Delgado verweisen zudem auf einen Zusammenhang mit der Ausbeutung natürlicher Ressourcen. Die Region ist reich an Rohstoffen; in den vergangenen Jahren wurden neue Vorkommen an Öl und Gas entdeckt. Durch die Vergabe von Konzessionen an Unternehmen wurden Teile der lokalen Bevölkerung von ihrem Land vertrieben. Dabei fließen die Profite aus der Förderung von Rohstoffen nur zu einem geringen Teil in den strukturschwachen Norden zurück.

Die Provinz Cabo Delgado, weit entfernt von der Hauptstadt Maputo, wurde lange Zeit von der Zentralregierung vernachlässigt. Die Folgen sind hohe Armutsraten,

eine schlechte Infrastruktur und fehlender Zugang zu sozialen Dienstleistungen. Die FRELIMO hat in Cabo Delgado kontinuierlich an Zustimmung verloren. Doch auch die RENAMO wird in der Provinz nicht unbedingt als Alternative betrachtet.

Die Gewaltwelle ist somit auch Ausdruck von Spannungen zwischen dem Norden und dem Süden. Die harsche Antwort der mosambikanischen Sicherheitskräfte auf die Gewalt scheint die Bevölkerung noch stärker vom Staat entfremdet zu haben. Zudem nährt sie im Norden kursierende Gerüchte, wonach die Regierung und internationale Unternehmen wie die US-amerikanische Anadarko Petroleum die Unsicherheit nutzen (oder gar herbeiführen), um die 2010 vor der Küste Cabo Delgados entdeckten Gasvorkommen abzuschirmen, mit privaten Sicherheitsfirmen aus dem Ausland. Diese Interpretation mag überzogen erscheinen, sie zeigt aber das Ausmaß des Misstrauens gegenüber der Zentralregierung. Die im Norden florierende illegale Ökonomie wird ebenfalls immer wieder mit der Gewaltwelle in Zusammenhang gebracht.

## **Illegaler Handel und organisierte Kriminalität**

Mocimboa da Praia und umliegende Gebiete haben sich zu einem Dreh- und Angelpunkt illegaler Aktivitäten und organisierter Kriminalität (OK) entwickelt. Jüngst richtete sich die internationale Aufmerksamkeit auf das vermeintliche Einkommen, das die Extremisten in Cabo Delgado aus Wilderei und dem illegalen Handel mit Holz und Rubinen beziehen. Doch gibt es Zweifel daran, wie relevant diese Profite für die Gruppe sind, besonders im Vergleich zu Spenden bzw. Schutzgeld. Zumindest spricht wenig dafür, dass die Gruppe mit ihrer losen Struktur und nach wie vor einfachen Ausstattung hohe Gewinne abgeschöpft hat oder gar illegale Handelsströme oder -routen kontrolliert. Diese Routen sind zudem oft schon seit langem etabliert. Auf ihnen gelangen unter anderem Drogen nach Mosambik und von dort weiter nach

Südafrika und Europa. Heroin beispielsweise wird meist von Pakistan mit seetüchtigen motorisierten Schiffen (Dhau) an die ostafrikanische Küste gebracht und an Land gelagert, dort umgepackt und weitertransportiert. Nord-Mosambik mit seinen unkontrollierten Küstenabschnitten ist ein attraktiver Transitpunkt. An kleineren Landeplätzen oder Stränden werden ebenso Drogen ins Land gebracht wie über den Containerfrachtverkehr, insbesondere den Hafen von Nacala. Dieser ist wie der Hafen in Pemba auch wichtig für den illegalen Handel mit Holz und Wildtierprodukten wie Elfenbein, die von dort überwiegend Richtung Asien transportiert werden.

Einige Routen haben sich auch deshalb nach Nord-Mosambik verschoben, weil in Nachbarländern wie Tansania verstärkt kontrolliert wird. Vor allem aber ist die Ausprägung der illegalen Ökonomie im Norden ein Symptom für dessen Vernachlässigung durch den Staat, die herrschende Straffreiheit und die enge Verflechtung von legaler und illegaler Ökonomie. Diese Bedingungen sind nicht allein in Cabo Delgado vorzufinden; dort – an der Grenze zu Tansania – bündeln und verstärken sie sich allerdings wie unter einem Brennglas.

Dabei sind staatliche Akteure nicht vollständig abwesend, sondern üben punktuell an wirtschaftlich wichtigen Punkten sogar gezielt Einfluss aus. Gerade im Heroinschmuggel und beim illegalen Holzhandel sind die Führungsfiguren und Hauptprofiteure organisierter Netzwerke häufig politisch gut vernetzt und geschützt. Beispielsweise wird der Großhandel mit Heroin, das für den Transit bestimmt ist, seit langer Zeit von einigen Akteuren mit südasiatischen Wurzeln kontrolliert. Sie haben die nötigen internationalen Verbindungen und betreiben gleichzeitig verschiedene legale Unternehmen, vor allem im Norden Mosambiks. Als Hauptfigur im Heroinschmuggel gilt Mohamed Bachir Suleman, den die USA seit 2010 als Drogenhändler mit Sanktionen belegt haben. In Mosambik wurde allerdings nie gegen ihn oder unter ihm operierende Führungsfiguren wegen der Bezüge zum Drogenhandel vorgegangen.

Bislang wurde im Land kein höherrangiger Hintermann belangt und kaum Heroin beschlagnahmt. Dagegen entdecken die Behörden in Südafrika immer wieder Heroin unter Warenladungen aus Mosambik. Das lässt darauf schließen, dass Funde in Mosambik entweder unterschlagen oder Kontrollen von vornherein verhindert werden. Die Global Initiative Against Transnational Organized Crime verweist in einem Bericht auf vielfältige Verbindungen zwischen FRELIMO und den besagten Drogenhändlern. Der Schutz vor Kontrollen im Hafen von Nacala oder auf der Straße Richtung Süden ermöglicht es Letzteren, im Schatten legaler Handelsaktivitäten kriminellen Geschäften nachzugehen.

Ähnliche Strukturen gibt es beim illegalen Handel mit Holz und Elfenbein, den vor allem asiatische Netzwerke im großen Stil betreiben. Offiziell zugelassene chinesische Firmen exportieren offenbar Holz in großen Mengen illegal – nach Hochrechnungen der Environmental Investigation Agency waren es 2012 bis zu 48 Prozent der chinesischen Holzimporte aus Mosambik. Gleichzeitig deckte der Bericht die engen Beziehungen chinesischer Holzfirmen mit mosambikanischen Offiziellen auf. In ähnlicher Weise wurden als Ergebnis verdeckter Recherchen 2017 die Aktivitäten des Shuidong-Syndikats in Mosambik offengelegt. Das Netzwerk schmuggelte verstärkt Elfenbein nach Asien. Ausgeführt wurde es über den Hafen von Pemba, wo das Netzwerk nach Aussage eines chinesischen Händlers freie Hand habe, da dort jeder gekauft worden sei. Schon 2015 waren 1,3 Tonnen Elfenbein und Nashorn, die bei einem Chinesen in Maputo gefunden wurden, nach der Beschlagnahmung aus dem Polizeihauptquartier verschwunden – offenkundig mit der Hilfe mehrerer Offizieller.

Der illegale Handel ist naturgemäß stetig Veränderungen unterworfen. In jüngerer Zeit scheinen auch loser organisierte Netzwerke im Heroinhandel aktiv zu sein. An strategisch weniger bedeutsamen Orten üben zudem nichtstaatliche Akteure Autorität aus. Einige solcher Figuren spielen eine wichtige Rolle beim illegalen Handel

durch den Norden und sind mitunter lokal sehr einflussreich. Denn illegale Aktivitäten wie Abholzung oder das Schürfen nach Edelsteinen bringen der Bevölkerung Beschäftigung und sorgen zum Teil auch für Investitionen in lokale Infrastruktur. Nach Einschätzung des VN-Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung profitieren kriminelle Gruppierungen auch von der prekären Situation, die durch die verheerenden Zyklone im Frühjahr entstanden ist, und rekrutieren verstärkt in der Bevölkerung der betroffenen Gebiete.

Diese Gemengelage birgt verschiedene Gefahren. Die »Al Shabaab« im Norden generiert vermutlich zwar auch einen Teil ihres Einkommens aus der illegalen Ökonomie, bislang scheint sie aber nicht mit organisierten kriminellen Netzwerken verbunden zu sein. Sollte sie ihren Einfluss ausbauen, könnte sich dies ändern. Wie andernorts kann es bei sich verschärfender Konkurrenz auch zu gewaltsamen Auseinandersetzungen um die Kontrolle der Routen kommen.

## Korruption und Patronage

Der Ansatzpunkt für ein Vorgehen gegen den illegalen Handel und die organisierte Kriminalität liegt nicht vorrangig im Norden. Denn international vernetzte illegale Geschäfte, die hohe Profite abwerfen, werden vor allem durch kriminell-politische Verbindungen im Zentrum abgesichert. In diesem Geflecht von Schutzarrangements sind immer wieder Gelder an höherrangige FRELIMO-Funktionäre geflossen. Dies verdeutlicht, wie umfassend das System ist, das die ehemalige Befreiungsbewegung aufgebaut hat, um an der Macht zu bleiben.

In der jüngsten Erhebung des Afrobarometers gaben gerade einmal 27 Prozent der Befragten an, dass sie einen Unterschied zwischen der FRELIMO und dem Staat wahrnehmen. Mosambik rangiert zudem an 158. Stelle von 180 Ländern, die auf dem Corruption Perceptions Index 2018 von Transparency International gelistet sind. Korruption ist auch der maßgebliche Faktor

beim größten Schuldenkandal in der Geschichte des Landes. 2016 wurde bekannt, dass Mosambik mittels Staatsgarantien offiziell nicht ausgewiesene Schulden in Höhe von zwei Milliarden Dollar aufgenommen hatte. Die Kredite, die an drei mosambikanische Unternehmen gingen, stammten von der schweizerischen Credit Suisse sowie der russischen VTB. Laut einer parlamentarischen Untersuchungskommission verstieß die Aufnahme der Kredite gegen diverse nationale Gesetze. Ein unabhängiger Audit der Firma Kroll brachte ans Licht, dass mit den Geldern Boote für den Küstenschutz gekauft und eine Flotte zum Thunfischfang aufgebaut werden sollten. Der Audit wies nach, dass die Firmen die Projekte nicht umsetzen konnten und dass eine Reihe von Produkten nicht geliefert wurde, obwohl dafür Rechnungen vorlagen. Der Verbleib von 500 Millionen US-Dollar ist nach wie vor ungeklärt.

Die bisherigen Untersuchungen legen nahe, dass sowohl einige leitende Angestellte der Banken als auch die Beteiligten auf mosambikanischer Seite durch illegale und nicht deklarierte »kickback«-Zahlungen (Rückvergütungen) direkt von dem Deal profitierten. Der damalige Finanzminister Manuel Chang soll sieben Millionen US-Dollar für seine Beteiligung erhalten haben. Die USA haben gegen ihn und weitere sieben Personen Haftbefehl erlassen. Er sitzt derzeit in Südafrika in Untersuchungshaft und wartet auf die Entscheidung, ob er in die USA oder nach Mosambik ausgeliefert werden soll.

In Mosambik wird mit Spannung der Prozess gegen weitere Drahtzieher erwartet, die aus den Reihen der FRELIMO stammen. Insgesamt stehen 21 Angeklagte vor Gericht, darunter einer der Söhne von Armando Guebuza, dem ehemaligen Präsidenten Mosambiks, sowie zwei hochrangige Mitglieder des mosambikanischen Geheimdienstes. Angesichts der weitreichenden Verstrickungen der FRELIMO in den Schuldenkandal befindet sich Präsident Nyusi in einer schwierigen Lage. Da er für die weiteren Schritte im Friedensprozess die Unterstützung seiner Partei benötigt, ist ein har-

ter Umgang mit den Drahtziehern des Schuldenkandals politisch riskant. Gleichzeitig ist der Druck im Land – gerade vor den Wahlen im Oktober 2019 – und aus dem Ausland enorm hoch, konkrete Konsequenzen aus dem Skandal zu ziehen.

## **Mehr als Warnsignale: Schnelles politisches Handeln ist gefragt**

Die Unterzeichnung des Friedensabkommens Anfang August war ein wichtiger Schritt. Doch haben sich während des vorangehenden Friedensprozesses verschiedene Probleme verschärft. Die Umstände, unter denen es zu der Welle der Gewalt in Cabo Delgado kam, und die Art und Verflechtung der illegalen Ökonomie zeigen beunruhigende Parallelen zu anderen Schauplätzen, in denen eine weitreichende Destabilisierung längst Realität ist. Auch Mosambik mag ein Fall sein, in dem es für Frühwarnung schon zu spät ist. Umso wichtiger ist es nun, gegenzusteuern.

Erstens müssen so rasch wie möglich grundlegende Reformen angestoßen werden. Der Friedensprozess darf nicht auf einen Elitenpakt zwischen FRELIMO und RENAMO verengt werden. Vielmehr muss die Regierungsführung verbessert und der demokratische Spielraum erweitert werden. Eine Reform des Justizsystems und des Sicherheitssektors ist erforderlich, um die engmaschigen Verstrickungen öffentlicher und privater Interessen aufzulösen und massive Verstöße wie im Kontext des Schuldenkandals aufzuarbeiten. Solche Reformen brauchen Zeit. Doch sie sollten in den zentralen Aspekten des Friedensprozesses schon angelegt sein.

Präsident Nyusi sieht sich angesichts der hohen Geberabhängigkeit gedrängt, die engen Verflechtungen zwischen seiner Partei und den staatlichen Institutionen zu lockern. Offenbar haben sich die Verbindungen der Partei zu einigen Köpfen krimineller Netzwerke zumindest ein Stück weit gelöst. Im Holzsektor gibt es zaghafte Reformbemühungen und ein Memorandum of Understanding mit China, das darauf



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019  
**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364  
doi: 10.18449/2019A46

abzielt, illegale Abholzung zu stoppen. Deutschland und die EU sollten den Druck auf die mosambikanische Regierung erhöhen, damit möglichst bald grundlegende Reformen in Angriff genommen werden. Der vom VN-Generalsekretär im Juli 2019 eingesetzte persönliche Gesandte für Mosambik kann dabei ein Partner sein.

Auch wenn sich etwa die Hälfte der Bevölkerung nicht mehr von den beiden großen Parteien vertreten fühlen mag, sind glaubwürdige Wahlen im Oktober 2019 unerlässlich. Doch sind die Wahlen der Beginn eines politischen Prozesses, nicht dessen Endpunkt. Zentral ist die Gewährleistung der Meinungs- und der Pressefreiheit, die durch ein Gesetz vom Juli 2018 eingeschränkt wurden.

Zweitens braucht es schnell neue Antworten auf die Gewaltwelle im Norden. Diese dürfen sich aber nicht auf repressive Mittel und auf Cabo Delgado beschränken. Die mosambikanische und die britische Regierung unterzeichneten im Mai 2019 eine Erklärung, in der sie die Absicht bekundeten, militärisch zu kooperieren, um den Extremisten entgegenzutreten. Abgesehen davon sollten die Sicherheitskräfte vor allem gewährleisten, dass die Bevölkerung besser geschützt wird, und sich nicht darauf beschränken, Anlagen zur rentablen Gasförderung zu sichern. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Gegenmilizen lokaler Gemeinden, die sich bereits gebildet haben, zunehmend zur Selbstjustiz greifen.

Dass die Strafverfolgungsbehörden gezielter gegen führende Köpfe der im Norden aktiven Bewegung vorgehen, scheint momentan eher unrealistisch. Aufgrund des dezentralen Charakters der Gruppe sollten Gesprächskanäle ausgelotet werden und Optionen, weniger radikalen Mitgliedern einen Ausstieg zu ermöglichen. Die Zusammenarbeit der Regierung mit dem Islamic Council of Mozambique, die der Radikalisierung im Norden entgegenwirken soll, mag ein erstes Abrücken vom harten Vorgehen der Sicherheitskräfte sein. Doch als

Teil der Konfliktkonstellation ist der Council ein problematischer Partner. Nötig sind umfassende Dialoge mit lokalen Gemeinden und der Zivilgesellschaft, die gerade die Probleme der Jugend berücksichtigen. Außerdem muss mehr Vertrauen zwischen der Polizei und den Bürgern geschaffen werden. Für eine ausgefeilte Strategie benötigt die Regierung aber genauere Erkenntnisse über die Organisationsstruktur der Bewegung.

Solide Informationen sind auch für ein wirksames Vorgehen gegen den illegalen Handel notwendig, der die Extremisten bislang wohl nur in begrenztem Maße finanziert, Mosambik aber ökonomisch wie politisch massiv schadet.

Es gilt den politischen Einfluss krimineller Netzwerke einzudämmen, zum Beispiel indem die Parteien- und Wahlkampffinanzierung transparenter geregelt wird. Kurzfristig geht es darum, einzelne bedeutsame Fälle zumindest publik zu machen, damit ein gewisser Handlungsdruck entsteht. Der Schuldenskandal zeigt, dass Strafverfolgung und Justiz im Ausland eine einflussreiche Rolle spielen können.

Mosambiks ohnehin schwierige Ausgangsposition hat sich durch die Schäden noch verschlimmert, die die Zyklone in diesem Jahr angerichtet haben. Um die Einkommenssituation der Bevölkerung im Norden und die wirtschaftliche Lage insgesamt zu verbessern, ist ein Erfolg bei der Gasförderung notwendig. Allerdings ist damit zu rechnen, dass deren Einnahmen – die zudem erst ab 2023 zu erwarten sind – für die Tilgung von Schulden genutzt werden müssen. Deutschland und die EU könnten die Forderung der Zivilgesellschaft aufgreifen, dass die Rückzahlungen der beim Schuldenskandal veruntreuten Gelder direkt in einen Topf fließen, aus dem Entwicklungsprojekte im Land finanziert werden.

*Dr. Melanie Müller ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika.  
Dr. Judith Vorrath ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.*