

"Die Demokratische Republik Kongo in der Entschuldungsinitiative"

erlassjahr.de

Dezember 2009

In vier Sätzen:

Durch schlechte Regierungsführung, Bürgerkrieg und Korruption ist der Kongo zur Zeit das ärmste Land der Welt. Das Bruttosozialprodukt pro Kopf beträgt etwa US-\$ 300 pro Jahr.

Obwohl der Kongo bereits 2003 den Entscheidungspunkt der HIPC-Initiative erreicht hat, wartet er nach wie vor auf den Schuldenerlass. Dieser war zunächst für Ende 2008 geplant, doch ist dann verschoben wurden. Wann genau dieser Schuldenerlass passieren soll ist unklar.

Die DR Kongo gilt als Paradebeispiel für illegitime Schulden. Ein Großteil der Schuldenlast geht auf politische motivierte Kreditvergabe durch westliche und multilaterale Geber an den Diktator Mobutu während des Kalten Krieges zurück. Doch auch jetzt ist der Kongo immer noch extrem korrupt.

In der globalen Finanzkrise steht der Kongo unter einem hohen Risiko einer totalen Überschuldung, da er von nur wenigen Exportgütern abhängig ist und die Preise für Diamanten, Kobalt und Kupfer bereits stark zurückgegangen sind.



1. Die HIPC-Initiative

1996 schufen die G7 die *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC), als sie einsehen mussten, dass das bis dahin geltende Dogma, Multilaterale Schulden könnten unter keinen Umständen erlassen werden, nicht mehr zu halten war. Ein Kreis von 41 potenziell qualifizierten Ländern wurde nach recht willkürlichen Kriterien ausgewählt. Ein aufwändiges Verfahren von drei Jahren Bewährungszeit bis zur Entscheidung über einen Schuldenerlass (*Decision Point*) und weiteren drei Jahren bis zum eigentlichen Erlass (*Completion Point*) wurde festgelegt. Nur insgesamt sechs Länder konnten sich bis 1999 unter diesen restriktiven Bedingungen für einen sehr begrenzten Erlass qualifizieren.

Im Rahmen der *Kölner Schuldeninitiative* (oder "HIPC-II") wurde 1999 eine Absenkung der Zugangsgrenzen beschlossen, sowie eine Flexibilisierung der Zeiten, in der verschuldete Länder erfolgreich Strukturanpassungsprogramme des IWF umsetzen mussten. Die Anpassungsprogramme wurden etwas entschärft und durch die zusätzliche Verpflichtung ergänzt ein, zusammen mit der Zivilgesellschaft erarbeitetes, Armutsbekämpfungsprogramm umzusetzen. Bis zum Februar 2009 haben sich 34 der 41 Länder¹ für einen Schuldenerlass qualifiziert. 24 von ihnen haben ihn tatsächlich erhalten. Die übrigen sind in der "Interim-Phase" und erhalten begrenzte Erleichterungen beim laufenden Schuldendienst.

Bereits 2002 zeigte sich, dass die zugesagten Schuldenerlasse nicht ausreichten, um die einbezogenen Länder dauerhaft zu entlasten. Es wurde die Möglichkeit eines weiteren *Topping Up* beim G8-Gipfel in Kananaskis (Kanada) vereinbart. Beim Gipfel 2005 im schottischen Gleneagles wurde die HIPC-Initiative dann durch die *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) ergänzt. Während HIPC nach einer ganz oder nahezu vollständigen Streichung durch die bilateralen Gläubiger (Regierungen und Privatgläubiger) eine Reduzierung der multilateralen Verbindlichkeiten bis zur Erreichung eines von IWF und Weltbank vorgesehenen Tragfähigkeitsniveaus vorsah, bedeutete die MDRI nun, dass alle Schulden bei den für die meisten Länder wichtigsten Gläubigern IDA (konzessionäres Kreditfenster der Weltbank), IWF und Afrikanische Entwicklungsbank vollständig gestrichen werden konnten. Die Interamerikanische Entwicklungsbank schuf wenig später eine vergleichbare Entlastungsmöglichkeit für die fünf HIPCs in der Westlichen Hemisphäre.

Im Ergebnis führte die Initiative in den meisten einbezogenen Ländern zu deutlich abgesenkten Schuldenindikatoren. Es zeigten sich aber auch zahlreiche kritische Punkte. So beteiligten sich nicht alle Gläubiger wie vorgesehen am Schuldenerlass. Regierungen außerhalb des Pariser Clubs/der OECD beteiligten sich nur zu etwa der Hälfte, Privatgläubiger nur zu etwa 30%. In mehr als vierzig Fällen gab es Klagen von alten Forderungsinhabern oder auf dem Sekundärmarkt tätigen "Geierfonds" gegen die HIPCs. Auch die Hoffnung des IWF und der Weltbank, dass sie mit der Politikberatung im Rahmen des *Debt Sustainability Framework* (DSF)² neue Überschuldung vermeiden können, hat sich nicht erfüllt. Der letzte Punkt ist, dass nicht alle Länder, die Schuldenerleichterung benötigen, in die Initiative einbezogen wurden.

¹ Zu Beginn der Initiative wurden 41 Länder als potenziell qualifiziert angesehen. Inzwischen sind einige Länder von der Liste gestrichen worden, darunter Schwergewichte wie Kenia und Nigeria. Andere Länder wurden statt dessen neu aufgenommen, wie z.B. Afghanistan und Haiti, so dass die Zahl nun wieder bei 41 liegt, und nach den Vorstellungen der Internationalen Finanzsituationen auch nicht mehr verändert werden wird.

² Das "Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeit" (Debt Sustainability Framework, DSF) wurde 2006 von IWF und Weltbank geschaffen. Darin wird jedes potenziell überschuldungsgefährdete Land gemäß der Stärke seiner Politik und seine Regierungsstrukturen als "stark", "mittel" oder "schwach" eingestuft. Nach dieser Einstufung wiederum richtet sich, wie viele Schulden das Land aufnehmen darf. Nimmt es mehr Kredite, aus, als von IWF und Weltbank zugestanden, wird es mit der teilweisen Streichung seiner zinsgünstigen Kredite und Zuschüsse aus den Töpfen der Weltbank bestraft. Siehe: erlassjahr.de – Fachinfo 13 "Bessere Tragfähigkeitsanalysen aus Washington?" <http://www.erlassjahr.de/material-und-publikationen/fach-info/>

2. Wirtschaft und Verschuldung der DR Kongo

Die Demokratische Republik Kongo gilt mit einem Bruttosozialprodukt von US-\$300 pro Kopf als eines der ärmsten Länder der Welt³. Das Land könnte eines der reichsten Länder Afrikas sein, wenn es nicht seit 1870 systematisch ausgebeutet würde. Damals erklärte Belgiens König Leopold II. das Land zu seinem Privatbesitz und plünderte die Kolonie systematisch aus, während Millionen von Menschen daran zu Grunde gingen. Auch nach der Unabhängigkeit 1960 ging die Ausbeutung weiter. Der erste Präsident, Patrice É. Lumumba wurde nach fünf Jahren im Amt ermordet und Joseph-Désiré Mobutu übernahm dann die Regierung. Dieser wiederholte die systematische Ausbeutung. Mobutu – auch dreistester Dieb Afrikas genannt⁴ – hörte auf, Beamte und Soldaten zu bezahlen. Statt dessen dienten Korruption und Ausbeutung des Volkes als Gehälter. Er trieb die staatliche Bergbaufirma *Gecamines* durch seine Ausplünderung in den Bankrott und beendete dadurch die effektive Arbeit in Katangas zahlreichen Erzgruben, die einmal der Reichtum des Landes waren.⁵

Auch unter den Nachfolgern Mobutus, Kabila Senior und Junior, ging die Ausbeutung im Interesse von Konzernen in den vergangenen 10 Jahren weiter. Selbst die eigenen Verbündeten haben oft selbst großes Interesse daran das Land auszubeuten. So unterstützten Uganda, Ruanda und Burundi Rebellen um sich selbst an den Rohstoffen zu bereichern.⁶ So hat Uganda im Jahr 2004 Gold im Wert von neun Millionen US-\$ gefördert, aber für 60 Millionen US-\$ exportiert.⁷ Weltweit agieren etwa 48 Firmen und Konzerne, die den Kongo regelrecht ausschachten. Die größten sind *Ashanti-Gold* und der Diamantenhändler *de Beers* aus Südafrika sowie Bergbaugesellschaften wie *Phelps Dodge*, *Alrosa* und *Anvil* aus den USA, Russland und Australien. Auch eine deutsche Firma macht bei dieser Ausbeutung mit- die Bayer Tochter H.C. Starck aus Goslar. Der Konzern möchte dieses Engagement jedoch abstoßen.⁸

Während sich internationale Firmen bereichern, leiden 50 Millionen Kongoles/innen unter Hungerlöhnen und unmenschlichen Arbeitsbedingungen. In der ehemaligen staatlichen Goldmine "Kilimoto" im Ost-Kongo ist die organisierte Förderung längst durch illegale Förderung ersetzt worden. 12-18 jährige Jungs schürfen hier unter erbärmlichen Bedingungen und müssen die Hälfte ihrer Funde an die Aufseher abgeben.⁹ Viele Menschen mit guter Ausbildung haben keine Chance auf einen Arbeitsplatz und finden sich daher auch in einer der vielen Minen wieder. Die Kluft zwischen humanitärer Not und Ressourcen-Reichtum ist kaum irgendwo so groß wie in der DR Kongo.¹⁰ Es heißt, dass das Land innerhalb von zehn Jahren durch gute Organisation und Planung in der Lage sei, seine eigene Entwicklung zu finanzieren und den ganzen Kontinent mit seinen natürlichen Ressourcen zu versorgen.¹¹ Doch bis dahin bleibt der Kongo eines der ärmsten Länder der Welt, aufgrund von Krieg, Korruption und Misswirtschaft.

So betrug der Auslandsschuldenstand Ende 2008 12,283 Milliarden US-\$ und damit etwa 142,9% des Bruttoinlandproduktes. Der tatsächlich gezahlte Schuldendienst 2007 belief sich auf 572 Millionen US-\$.¹²

³ <http://www.mapsofworld.com/world-top-ten/world-top-ten-poorest-countries-map.html>

⁴ <http://www.tagesschau.de/ausland/meldung106456.html>

⁵ <http://www.tagesschau.de/ausland/meldung106456.html>

⁶ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1902595,00.html>

⁷ <http://www.tagesschau.de/ausland/meldung106432.html>

⁸ <http://www.tagesschau.de/ausland/meldung106432.html>

⁹ <http://www.tagesschau.de/ausland/meldung106432.html>

¹⁰ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1902595,00.html>

¹¹ <http://www.tagesschau.de/ausland/meldung106432.html>

¹² World Bank: Global Development Finance, 2009

3. Schuldenerlass unter HIPC/MDRI

Die Demokratische Republik Kongo erreichte im Juli 2003 den Entscheidungspunkt der HIPC Initiative nachdem es erste positive wirtschaftliche Entwicklungen gab und der Frieden, trotz vereinzelter Rebellengruppen, weitgehend wieder hergestellt war.¹³ Das Land kam dadurch in den Genuss von begrenzten Erleichterungen beim laufenden Schuldendienst (*"Interim Relief"*). Der tatsächlich gezahlte Schuldendienst ist aber gleichwohl weiter angestiegen.

Der Gesamtschuldenstand betrug am Entscheidungszeitpunkt Ende 2002 etwa 10,7 Milliarden US-\$, das entsprach 7,9 Milliarden US-\$ Barwert. Davon sollen 6,3 Milliarden US-\$ erlassen werden. Die Pariser Club Gläubiger sollen 3,5 Milliarden US-\$ erlassen, die multilateralen Gläubiger 2,5 Milliarden US-\$, die bilateralen Gläubiger, die keine Mitglieder im Pariser Club sind 219 Millionen US-\$ und die kommerziellen Gläubiger 161 Millionen US-\$.¹⁴

4. Bedingungen für den Schuldenerlass

Die vorläufige Armutsbekämpfungsstrategie wurde im Jahr 2002 veröffentlichte und im Jahr 2006 lag dann die endgültige Fassung des Strategiepapiers vor. Da die Regierung durch die andauernden Konflikte und ihre kurze Zeit im Amt sehr schwach ist, hat die Zivilgesellschaft eine große Rolle in dem Prozess der Armutsd Diagnose und –analyse gespielt. Allerdings gibt es auch ein Problem mit den Nichtregierungsorganisationen (NRO), die durch die Diktatur jahrelang nicht so arbeiten konnten wie in anderen Ländern und daher nur schwache Strukturen aufweisen. Die Fähigkeiten der NRO müssen weiter gefördert werden, damit sie sich als Bindeglied zwischen Bürgern und Staat etablieren können. Durch den großen Einfluss der NRO wird die Strategie aber insgesamt als positiv bewertet, da Bewohner aller elf Gebiete, auch der Bürgerkriegsgebiete miteinbezogen worden sind.¹⁵

Die Armutsbekämpfungsstrategie ist in fünf Schwerpunkte unterteilt:

- Einführung einer effektiven Verwaltung und die Konsolidierung des Friedens (durch effizientere öffentliche Einrichtungen)
- Stärkung des Wachstums
- Verbessertes Zugang zu sozialen Diensten
- Bekämpfung von Aids/HIV
- Stärkung von lokalen Initiativen und Einrichtungen¹⁶

Im Rahmen dieser fünf Schwerpunkte wurden verschiedene Bereiche aufgegriffen, die verbessert werden soll. Angefangen mit einer einflussreicheren Regierung in der das Justizsystem erneuert werden soll und die Bürger mehr Mitspracherecht an Entscheidungen in ihrer Region bekommen sollen. Korruption und Geldwäscherei sollen vermehrt bekämpft werden und die Budgetverwaltung transparenter gestaltet werden. Steuerreformen sollen den Haushalt ausgleichen und die Verwaltung in der Wirtschaft effektiver gestalten.

Um die Risiken erneuter Bürgerkriege zu vermeiden wurde ein intensives Programm zur Reintegration der Soldaten in die Gesellschaft beschlossen. Hier sollen ehemalige Rebellenkämpfer neue Chancen in der Gesellschaft bekommen durch eine Reduzierung der Armut und Ausbildungsmöglichkeiten. Es gibt ein gesondertes Programm für Kinder und eines für die Einführung einer kontrollierten Armee und Polizei die ausschließlich dem Staat dient.

¹³ African Development Band and African Development Fund: "Democratic Republic of the Congo (DRC): HIPC Approval Document – Decision Point Under The Enhanced Framework"

¹⁴ African Development Band and African Development Fund: "Democratic Republic of the Congo (DRC): HIPC Approval Document – Decision Point Under The Enhanced Framework"

¹⁵ PRSP-Watch, Länderinfo: DR Kongo

¹⁶ IWF: Demokratische Republik Kongo: Poverty Reduction Strategy Paper

Durch Verträge sollen die Beziehungen mit den Nachbarn verbessert werden und durch strengere Grenzkontrollen an leicht zu überwachenden Stellen die Migrationsflüsse kontrolliert werden.

Das Wirtschaftswachstum soll vor allem durch diversifizierte Exportwaren erreicht werden. So sollen kleine Unternehmen und Mikrokreditfirmen mehr Unterstützung erhalten. Die Abholzung der Wälder und die Nutzung der Minen sollen durch genaue Reformen ebenfalls strenger kontrolliert werden.

Ein Großteil des frei gewordenen Geldes soll in weitere Entwicklungsmöglichkeiten und Arbeitsbekämpfungsmöglichkeiten investiert werden. So plant der Kongo einen Ausbau und Reparatur der Infrastruktur durch bessere Transportmöglichkeiten. Alle Gebiete des Landes sollen mit ausreichend Elektrizität versorgt werden. Die Grundschulbildung soll kostenlos werden und die Schulden sollen umgreifend saniert werden. Außerhalb soll die Sekundarstufe modernisiert werden, damit mehr Kinder die Chance nutzen die achte Klasse zu beenden. Die Rolle der Frauen soll durch gleiche Chancen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, außerdem sollen Mütter und Kinder eine bessere ärztliche Versorgung erhalten.¹⁷

5. Folgen von Schuldenerlassen

Es ist davon auszugehen, dass der Schuldenstand sich auch nach HIPC/MDRI durch alte Schulden und neue Verschuldungen auf mehr als 5 Milliarden US-\$ belaufen wird. Daher benötigt die DR Kongo eher einen Erlass der "verabscheuungswürdigen" Schulden, also der illegitimen Schulden die in den Zeiten der Diktatur entstanden sind.¹⁸

Laut den Berechnungen des IWF wird die DR Kongo nach dem HIPC/MDRI-Erlass eine tragfähige Schuldenlast aufweisen. Nach seinen eigenen Angaben hat der IWF auch die instabile Situation des Landes hier mit einberechnet.¹⁹ Nicht aber die Auswirkungen des bevorstehenden Klimawandels. So steht der Kongo unter einem hohen Risiko der Verschlechterung der Schuldenindikatoren durch die Auswirkungen eines Klimawandels, da der Kongo gegenüber einem Klimawandel sehr verletzlich ist.²⁰

6. Die DR Kongo in der Finanzkrise

Da der Kongo sich nur auf wenige Exportgüter beschränkt steht er unter einem hohen Risiko der Verschlechterung der Schuldenindikatoren. So sind die Preise für Kobalt, Kupfer und Diamanten drastisch zurückgegangen was große Probleme für den Kongo bedeutet.²¹ Das Wachstum 2009 wird daher nur auf 2,7% geschätzt,²² - im Vergleich zu 8,2% in 2008²³.

Den größten Risikofaktor macht hier eindeutig die Abhängigkeit des Landes vom Export weniger Rohstoffe aus. Demgegenüber wird die anderen vom IWF in seinen Krisenszenarien getesteten externen Schocks für das Land weniger bedrohlich: weder eine reduzierte Ent-

¹⁷ IWF: Demokratische Republik Kongo: Poverty Reduction Strategy Paper

¹⁸ "The external debt and financing of the development in the Democratic Republic of the Congo: Challenges and perspectives for the new democratically elected government", Arnaud Zacharie, Centre national de Coopération au Développement Belgium)

¹⁹ The external debt and financing of the development in the Democratic Republic of the Congo: Challenges and perspectives for the new democratically elected government", Arnaud Zacharie, Centre national de Coopération au Développement Belgium)

²⁰ erlassjahr.de: Schuldenreport 2009, "Die Finanzkrise in ihrer Bedeutung für verschuldete Entwicklungs- und Schwellenländer",

²¹ IMF, Statement by IMF Managing Director Strauss-Kahn at the Conclusion of his Visit to DR Congo, 25. Mai 2009

²² IMF, Statement by IMF Managing Director Strauss-Kahn at the Conclusion of his Visit to DR Congo, 25. Mai 2009

²³ IMF: The Implications of the Global Financial Crisis For Low Income Countries, March 2009

wicklungshilfe, noch geringe Rücküberweisungen bedeuten für den Kongo in ein hohes Risiko. Insgesamt wird erwartet, dass die gesamte Krise die DR Kongo wahrscheinlich 3,693 Milliarden US-\$ kosten wird.²⁴ Jedoch wurde dem Kongo bereits ein erster Kredit des IWF gewährt. So erhielt er im März 2009 195,5 Millionen US-\$ um die ersten Schocks der Finanzkrise abzuwenden. Durch die Krise waren bis dato die Exporteinnahmen und die Entwicklungshilfen gesunken.²⁵

7. Neue Kreditaufnahmen und neue Risiken

Der Kongo hat sich, wie so viele andere afrikanische Länder, den Chinesen als Kreditgeber zugewandt. So wurde eine Kreditaufnahme im Umfang von 9 Milliarden US-\$ vereinbart, um Infrastrukturprojekte zu finanzieren, die traditionelle Geber nicht mehr finanzieren können oder wollen. Als Antwort darauf drohte die Weltbank mit einer Reduzierung ihrer zinsfreien IDA-Auszahlungen in zweistelliger Millionenhöhe, da sie - nicht zu Unrecht – befürchtete, der chinesische Kredit werde die DR Kongo innerhalb kürzester Zeit wieder in eine untragbare Schuldensituation bringen. Auch die Bundesrepublik Deutschland beteiligte sich an dieser Strafmaßnahme und stellte ihre bereits zugesagte Entwicklungshilfe von 50 Millionen EUR vorerst ein. Das Tauziehen zwischen den traditionellen bilateralen und multilateralen Gläubigern auf der einen und den Regierungen in Kinshasa und Peking auf der anderen Seite hält bei Drucklegung dieses Infos noch an.

8. Arbeit am Thema Ver/Entschuldung im Partnerland

Ein Hauptfokus der NGO die am Thema Verschuldung arbeiten, sind die illegitimen Schulden aus der Mobutu-Diktatur. So arbeiten kongolesische NGO mit NGO in Europa, vor allem in der Schweiz, zusammen um die Rückgabe der Mobutu-Gelder zu bewerkstelligen.

Neben vereinzelt kirchlichen Stimmen ist im Land selbst vor allem das Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers Monde (CADTM), dessen Hauptsitz in Lüttich ist, aktiv.²⁶

9. Besondere Aspekte

Ein weiteres Problem im Kongo ist der Raubbau der Regenwälder, der auch zu einem globalen Problem werden könnte. So soll, laut Weltbank, der Holzsektor eine Stütze des Wiederaufbaus werden. Die Weltbank analysierte im Jahr 2002, dass die DR Kongo im Jahr theoretisch 6 Millionen Kubikmeter Holz produzieren könnte. Also 60 mal mehr als bis jetzt.

Kongolesische Umweltschützer befürchten daher, dass diese Annahme eine Grundlage für die rücksichtslose Abholzung liefert und dass hier keine Rücksicht auf die Bauern und die Pygmäen genommen wird. Eine der wichtigsten Holzfirmen im Kongo ist in deutscher Hand. Die SIFORCO ist eine Filiale des deutschen Unternehmens Danzer und hält Konzessionen über rund drei Millionen Hektar im Westen und Norden des Kongo. Dazu kommt noch der Betrieb der wichtigsten Holzfabrik des Landes in Maluku, nahe Kinshasa, mit einer Kapazität von 160 000 Kubikmetern im Jahr.²⁷

10. Was braucht die DR Kongo

Vor allem braucht der Kongo einen Umbruch in den bestehenden Regierungssystemen. So müssen diese transparenter gestaltet werden, damit besser kontrolliert werden kann wohin

²⁴ IMF: The Implications of the Global Financial Crisis For Low Income Countries, März 2009

²⁵ IMF: IMF Executive Board Approves US\$195,5 Million Disbursement to the Democratic Republic of the Congo Under Exogeneous Shocks Facility, 12. März 2009

²⁶ <http://www.cadtm.org/Contacts>

²⁷ die taz, Kongos Regenwald vor dem Raubbau, Dominic Johnson, 04.05.2004

die Gelder eigentlich gehen und die Armutsbekämpfung somit effektiver wird. Doch um die Armutsbekämpfung überhaupt ausreichend finanzieren zu können braucht die DR Kongo einen umfangreichen Schuldenerlass.

Aufgrund des Mobutu-Erbes wäre eine Überprüfung der von den Gläubigern erhobenen Forderungen auf ihre Legitimität noch vor einem Schuldenerlass durch HIPC angebracht. Schließlich ist ein HIPC-Erlass an problematische Strukturanpassungsmaßnahmen geknüpft, während eine Zurückweisung von illegitimen Forderung naturgemäß nicht an ein Wohlverhalten des Schuldners gebunden sein kann. Trotzdem muss sichergestellt sein, dass eine Entlastung auch in diesem Fall den Ärmsten zu Gute kommt. Hierzu gehört eine Stärkung der Zivilgesellschaft und ein Ausbau des Netzes der NRO und ihres Nutzen als Kontrollmechanismus des Staates und Bindeglied zwischen Staat und Bürger.

Da der Kongo als Paradebeispiel für illegitime Schulden gilt würde er sehr von einem internationalen Insolvenzverfahren profitieren, wie das FTAP für das sich erlassjahr.de einsetzt. Denn damit könnten die Ursprünge der Schulden aufgedeckt und teils für illegitim erklärt werden. Dies würde auch zu einer Bestrafung der Beteiligten und einer Rückführung der entwendeten Gelder führen.

Sabrina Axster, Jürgen Kaiser, Dezember 2009