

Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens

Ohne Transparenz ein unvollständiges Bild

Von Malina Stutz

Deutschland ist der viertwichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger weltweit. Gemessen an der Gesamtverschuldung von Ländern des Globalen Südens spielen die öffentlichen Forderungen jedoch nur eine geringe Rolle. Eine größere Rolle spielen Forderungen privater Gläubiger. Doch gerade bei den Anleihehaltern, der wichtigsten privaten Gläubigergruppe, ist in weiten Teilen nicht feststellbar, wer die Forderungen hält. Es braucht dringend mehr Transparenz im internationalen Schuldenmanagement, um ein vollständiges Bild der Gläubigerlandschaft und der politischen Verantwortung Deutschlands zu bekommen.

Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums (BMF) sind die öffentlichen deutschen Forderungen an Länder des Globalen Südens auch im vergangenen Jahr zurückgegangen. Zum 31.12.2020 berichtet das BMF über ausstehende Forderungen in Höhe von insgesamt 13,7 Milliarden Euro gegenüber 70 Niedrig- und Mitteleinkommensländern (siehe Tabelle 2). Gegenüber dem Vorjahr entspricht das einem Rückgang von 2,4 Prozent.

Der Großteil der Forderungen, 9,7 Milliarden Euro, stammt aus der Kreditvergabe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Posten hat sich im Laufe des Jahres 2020 um circa 3,7 Prozent verringert. Die restlichen vier Milliarden Euro ergeben sich aus entschädigten Forderungen der deutschen Exportwirtschaft, die unter der Hermes-Deckung staatlich abgesichert waren.¹ Dieser Posten der Handelsforderungen hat sich von 2019 auf 2020 leicht erhöht. Dies liegt insbesondere daran, dass für Länder, die sich wie etwa Kuba, Venezuela oder Simbabwe im Zahlungsausfall befinden, Verzugszinsen berechnet werden.

Nach Angaben der Weltbank ist Deutschland nach dem neuen Megagläubiger China und den traditionellen Gläubigerstaaten Japan und Frankreich noch immer der viertwichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger weltweit. Die Angaben der Weltbank und des BMF unterscheiden sich jedoch beträchtlich voneinander: Während das BMF von öffentlichen deutschen Forderungen in Höhe von 13,7 Milliarden Euro berichtet (s.o.), sind die von der Weltbank angegebenen deutschen Forderungen mit circa 26,9 Milliarden Euro fast doppelt so hoch.

Insgesamt benennt die Weltbank öffentliche deutsche Forderungen gegenüber zehn Ländern, die in der Statistik des BMF überhaupt nicht auftauchen.² In 19 weiteren Ländern sind die von der Weltbank genannten Forderungen mindestens doppelt so hoch wie die des BMF.³ In zehn Ländern liegen die Angaben der Weltbank hingegen unter den Angaben des BMF.⁴ Die Weltbank berichtet auf Grundlage der Daten, die Schuldnerländer an sie übergeben. Auf wessen Seite der Fehler liegt, ist nicht zweifelsfrei festzustellen.

Wenige Schuldenumwandlungen

Das deutsche Haushaltsgesetz sieht vor, dass die Bundesregierung im Rahmen der Schuldenumwandlungsfazilität, eines Instruments des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), jährlich auf bis zu 150 Millionen Euro Schuldentrückzahlung verzichten kann, sofern das Schuldnerland die freiwerdenden Mittel in entwicklungs- und gesundheitsfördernde Maßnahmen oder in den Umweltschutz investiert. Die Bundesregierung macht von dieser Möglichkeit jedoch kaum Gebrauch: Zwischen 2015 und 2020

wäre eine Umwandlung von 900 Millionen Euro möglich gewesen – verbindlich umgewandelt wurden jedoch nur 124 Millionen Euro. Aufgrund steigender Schuldenindikatoren und der Herunterstufung von Ländern mit hohen mittleren Einkommen auf ein Einkommensniveau im unteren mittleren Bereich qualifizieren sich 2022 insgesamt 24 Länder für die deutsche Schuldenumwandlungsfazilität.⁵

Die Rolle privater deutscher Gläubiger

Gemessen an der Gesamtverschuldung von Ländern des Globalen Südens spielen die öffentlichen Forderungen jedoch nur eine sehr untergeordnete Rolle. Öffentliche bilaterale Gläubiger hielten 2020 zusammen etwa 13,8 Prozent der Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor in Ländern des Globalen Südens. 63,2 Prozent der Forderungen werden hingegen von privaten Akteuren gehalten.⁶ Innerhalb der Gruppe der Privatgläubiger kann zwischen Anleihehaltern und privaten Geschäftsbanken unterschieden werden.⁷ Die Forderungen der privaten Geschäftsbanken machen circa 12,8 Prozent aus, die der Anleihehalter circa 50,4 Prozent der Gesamtforderungen. Das Herkunftsland der privaten Geschäftsbanken ist zumindest in gut der Hälfte der Fälle zuordenbar.

Deutsche Banken zum Beispiel halten Forderungen in Höhe von mindestens 8,29 Milliarden Euro gegenüber öffentlichen Schuldern im Globalen Süden. Damit stehen sie weltweit auf Platz 8 (siehe Tabelle 1).

Gemessen an der Gesamtverschuldung spielen die öffentlichen Forderungen nur eine sehr untergeordnete Rolle.

Insbesondere hinsichtlich der wichtigsten Gläubigergruppe von Ländern des Globalen Südens, der Anleihehalter, fehlt es jedoch an Transparenz. Damit ist für gut die Hälfte der ausstehenden Forderungen an öffentliche Schuldner im Globalen Süden nicht systematisch feststellbar, wer diese Forderungen hält. Eine Auswertung der nicht öffentlich verfügbaren Daten des Informationsdienstleiters *Refinitiv* brachte kürzlich zumindest ein wenig Klarheit.⁸ So konnten für ein knappes Viertel der Anleihen von Ländern des Globalen Südens sowohl die Investmentbanken, die den Ausgabeprozess koordinieren, als auch die Banken und Investmentgesellschaften, die die Anleihen halten, identifiziert werden.

In mehr als 80 Prozent der erfassten Anleihen wurde der Ausgabeprozess von zehn Banken koordiniert, die alle ihren Sitz in den USA, Großbritannien, der Schweiz oder der EU haben. Die Deutsche Bank ist dabei nach der US-amerikanischen Investmentbank *Citigroup* der zweitwichtigste Player weltweit. Im Ausgabeprozess sind die Banken beauftragt, die ausgebenden Staaten bei der Strukturierung der Anleihen (Umfang, Währung, Zinssatz, Laufzeit, rechtliche Regelungen) zu beraten und potenzielle Käufer der Anleihen auszumachen. Die Bezahlung der Banken wird meist in Prozentpunkten der Ausgabesumme der Anleihe festgehalten und schwankt üblicherweise zwischen 0,05 und 0,225 Prozent (bei der Ausgabe einer Staatsanleihe im Umfang von 1 Milliarde US-Dollar entspricht das 0,5 bis 2,25 Millionen US-Dollar).⁹

Auch hinsichtlich der Ansässigkeit der Anleihehalter ist eine starke geographische Konzentration festzustellen: Investmentgesellschaften, die in den USA ansässig sind, halten rund zwei Drittel der zuordenbaren Anleihen. Weitere 29 Prozent verteilen sich auf Gesellschaften, die in fünf westeuropäischen Ländern (Großbritannien, Schweiz, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden)

Tab. 1: Länder mit den höchsten Bankkreditforderungen

	Sitz der Bank	Forderungen in Milliarden Euro
1	Niederlande	58,99
2	USA	22,37
3	Großbritannien	19,65
4	Österreich	12,25
5	China	11,92
6	Frankreich	9,85
7	Singapur	9,29
8	Deutschland	8,29
9	Japan	4,67
10	Hong Kong	4,61
	Unbekannt	181,63
	Gesamt Bankkreditforderungen weltweit	368,61

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus der *International Debt Statistics* der Weltbank.

ansässig sind. In Deutschland ansässige Investmentgesellschaften und Banken halten mit 5,3 Milliarden US-Dollar etwa drei Prozent der Anleihen, deren Halter identifiziert werden konnten.

Doch für die Frage nach der geografischen und damit auch politischen Zuordnung ist die Frage der Ansässigkeit nicht allein ausschlaggebend. Dies zeigt sich beispielhaft an der Investmentgesellschaft PIMCO, die nach *BlackRock* der zweitgrößte Anleihehalter von Staaten des Globalen Südens ist. Denn PIMCO ist zwar in den USA ansässig, jedoch eine 97-prozentige Tochter des deutschen Versicherungskonzerns Allianz.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat 2020 angekündigt, für mehr Transparenz in der internationalen Kreditvergabe zu sorgen und 2021 erste Schritte dazu unternommen. Allerdings ist es problematisch, dass sich die Transparenz-Initiative der OECD auf die freiwilligen Prinzipien des *Institute for International Finance* stützt und private Gläubiger daher nur unverbindlich auffordert, die eigenen Forderungen offenzulegen.

Hilfreicher wäre die Schaffung eines weltweiten, öffentlich zugänglichen Schulden-Registers aller staatlichen Verbindlichkeiten. Bereits im Schuldenreport 2019 wurde gefordert, dass der Eintrag in ein solches Register entscheidend dafür sein sollte, ob Forderungen in Umschuldungsverhandlungen und vor nationalen Gerichten anerkannt werden.¹⁰

Fazit

Aus dieser Analyse ergeben sich drei Erkenntnisse: Erstens reicht der Blick auf öffentliche Forderungen bei Weitem nicht aus, um ein vollständiges Bild der Gläubigerlandschaft und der politischen Verantwortung Deutschlands zu bekommen. Der verschwindend geringe Anteil der öffentlichen deutschen Forderungen an der Gesamtverschuldung von Ländern des Globalen Südens ist in dieser Hinsicht irreführend. Zweitens deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass die „traditionellen“ Geberstaaten des Westens weiterhin die zentrale Rolle spielen, wenn private Forderungen mit in den Blick genommen werden. Drittens unterstreichen sowohl die immensen Abweichungen zwischen den

vom BMF einerseits und der Weltbank andererseits bekanntgegebenen öffentlichen deutschen Forderungen als auch das Dunkelfeld der privaten Forderungen die Notwendigkeit nach mehr Transparenz im internationalen Schuldenmanagement – und zwar nicht nur auf Seiten der Schuldner, sondern insbesondere auch auf Seiten der Gläubiger.

Es braucht mehr Transparenz im internationalen Schuldenmanagement – und zwar nicht nur auf Seiten der Schuldner, sondern insbesondere auch auf Seiten der Gläubiger.

- ¹ Deutsche Exportunternehmen und Kreditinstitute haben die Möglichkeit, Kreditvergaben an Länder des Globalen Südens über Exportkreditversicherungen staatlich abzusichern. Zahlt der Importeur nicht, springt die deutsche Bundesregierung ein und die Forderungen gehen von den privatwirtschaftlichen Unternehmen auf die Bundesregierung über.
- ² Bangladesch, Äthiopien, Grenada, Mauretanien, Mauritius, Mexiko, Senegal, Türkei, Uganda und Jemen.
- ³ Kolumbien, Nigeria, Brasilien, Indonesien, Bosnien und Herzegowina, Marokko, Bulgarien, Georgien, Tunesien, Südafrika, Montenegro, Armenien, Ukraine, Kosovo, Jordanien, Peru, Ägypten, Indien und Nordmazedonien.
- ⁴ Argentinien, Sudan, China, Simbabwe, Côte d'Ivoire, Kambodscha, Syrien, Algerien, Guatemala und Mongolei.
- ⁵ Die qualifizierten Länder sind in der Tabelle 2 durch ein * markiert.
- ⁶ Die restlichen 23 Prozent werden von multilateralen Gläubigern gehalten.
- ⁷ Andere private Kreditgeber wie Rohstoffhändler werden hier vereinfachend zur Gruppe der privaten Geschäftsbanken gezählt.
- ⁸ Vgl. Munevar, D. (2021): „Sleep now in the fire – Sovereign Bonds and the Covid-19 Debt Crisis“.
- ⁹ Vgl. Van der Wansem, P. (2019): „Issuing International Bonds – A Guidance Note“.
- ¹⁰ Jubilee Debt Campaign (2019): „Transparency of loans to governments – The public's right to know about their debts“ und Jones, T. (2019): „Licht ins Dunkel bringen! Mehr Transparenz in der internationalen Kreditvergabe“, in: *erlassjahr.de / MISEREOR: „Schuldenreport 2019“*.

Tab. 2: Öffentliche deutsche Forderungen nach Angaben des BMF und ihr Anteil an der gesamten öffentlichen Verschuldung von Niedrig- und Mitteleinkommensländern 2020

Land	Finanzielle Zusammen- arbeit (in Millionen Euro)	Handels- forderung (in Millionen Euro)	Anteil deutscher Forderungen an Gesamtver- schuldung
Ägypten*	1.796	1	1,81%
Albanien	112	-	2,27%
Algerien	2	-	0,08%
Argentinien	18	576	0,42%
Armenien	95	-	1,82%
Aserbaidschan	61	-	0,51%
Bolivien*	58	-	0,56%
Bosnien u. Herzegowina	8	9	0,34%
Brasilien	48	-	0,03%
Bulgarien	8	-	0,07%
China, VR	1.052	-	0,30%
Costa Rica	9	-	0,08%
Côte d'Ivoire*	69	-	0,36%
Dominikanische Rep.	20	-	0,07%
Ecuador	17	0	0,05%
El Salvador*	86	-	0,91%
Eswatini	3	-	0,49%
Georgien	134	-	1,83%
Ghana*	219	-	1,01%
Guatemala	51	-	0,53%
Honduras*	48	-	0,62%
Indien*	1.447	-	0,87%
Indonesien*	406	-	0,19%
Irak	-	623	k. A.
Jamaika	8	-	0,09%
Jemen	-	-	0,00%
Jordanien	192	-	1,15%
Kambodscha	-	1	0,01%
Kamerun*	23	4	0,25%
Kasachstan	8	-	0,04%
Kenia*	212	-	0,72%
Kirgisistan*	68	5	2,02%
Kolumbien	21	-	0,03%
Kosovo	11	-	1,80%
Kroatien	3	-	k. A.

Land	Finanzielle Zusammen- arbeit (in Millionen Euro)	Handels- forderung (in Millionen Euro)	Anteil deutscher Forderungen an Gesamtver- schuldung
Kuba	-	68	k. A.
Libanon	13	-	0,05%
Marokko*	279	-	0,70%
Mauritius	0	-	0,00%
Moldau	5	6	0,54%
Mongolei*	90	-	1,06%
Montenegro	5	12	0,41%
Myanmar*	83	516	5,42%
Namibia	46	-	k. A.
Nicaragua*	32	-	0,61%
Nigeria*	11	-	0,04%
Nordkorea	-	561	k.A.
Nordmazedonien	29	-	0,64%
Pakistan*	886	138	1,40%
Palästina	10	-	k. A.
Papua-Neuguinea*	5	-	0,11%
Paraguay	8	-	0,09%
Peru	170	-	0,70%
Philippinen	100	-	0,21%
Rumänien	6	-	0,01%
Serbien	154	111	1,67%
Seychellen	3	-	k. A.
Simbabwe*	478	327	19,05%
Sri Lanka*	191	-	0,59%
Südafrika	54	-	0,06%
Sudan	-	425	2,97%
Syrien	141	230	10,71%
Tadschikistan*	17	-	0,59%
Thailand	7	-	0,02%
Tunesien*	156	-	0,66%
Ukraine*	29	46	0,17%
Uruguay	1	-	k. A.
Usbekistan*	120	-	0,81%
Venezuela	-	345	0,57%
Vietnam	268	-	0,61%
Total	9.712	4.004	

k. A. = keine Angaben zur Gesamtverschuldung.

* Land, das sich 2022 gemäß der Kriterien der Bundesregierung für die deutsche Schuldenumwandlungsfazität qualifiziert.

Werden die Forderungen in der Tabelle mit Null angegeben, handelt es sich um Forderungen von weniger als aufgerundet einer Million Euro.

Quelle: BMF (2021): „Forderungen des Bundes gegenüber Entwicklungsländern per 31.12.2020“. Der Anteil der deutschen Forderungen an der Gesamtverschuldung bezieht sich auf Weltbank (2020): „International Debt Statistics 2021“.