

Gläubiger weltweit

Eine Analyse der Gläubigerlandschaft und der politischen Verantwortlichkeit für Schuldenerlasse

Von Malina Stutz

Jedem Schuldner steht ein Gläubiger, jeder Schuld eine Forderung gegenüber. Forderungen gegenüber Ländern im Globalen Süden werden zum Großteil von privaten Gläubigern gehalten. Multilaterale Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank sind die zweitwichtigste Gläubigergruppe. Forderungen bilateraler öffentlicher Gläubiger hingegen spielen auf globaler Ebene heute nur noch eine untergeordnete Rolle, sind aber in einzelnen Länderfällen weiterhin relevant. Die politische Hauptverantwortlichkeit, Schuldenerlasse in Krisenfällen möglich zu machen, liegt in den meisten Fällen bei den G7- und EU-Staaten.

Fragt man sich, wer in einer Schuldenkrise eines Staates dafür verantwortlich ist, Schuldenerlasse in ausreichender Höhe sicherzustellen, liegt die Verantwortung zunächst beim Gläubiger, der eine entsprechende Forderung gegenüber dem Staat hält. Der erste Teil dieses Artikels analysiert daher die Gläubigerlandschaft auf aggregierter und länderbezogener Ebene. Die politische Verantwortlichkeit, ausreichende Schuldenerlasse zu gewährleisten, wird aber nicht nur von der Identität des einzelnen Gläubigers bestimmt. Im Falle multilateraler Gläubiger wie IWF und Weltbank kann die Verantwortlichkeit vielmehr auf die Mitgliedsstaaten dieser Institutionen anteilig zum jeweiligen Stimmrecht der Länder zurückgeführt werden.

Die Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen sicherzustellen, liegt hingegen in der Verantwortlichkeit der Staaten, in denen die pri-

vaten Gläubiger ansässig sind oder unter deren Recht die Forderungen begeben wurden. Aus diesem Grund untersucht der zweite Teil des Artikels, welche Staaten und Staatengruppen politisch in der Hauptverantwortung stehen, die Rahmenbedingungen für geordnete und umfassende Schuldenerlasse zu schaffen, und wie sich diese Verantwortlichkeit auf der Ebene einzelner kritisch verschuldeter Staaten zusammensetzt.

Zusammensetzung der Gläubiger

Ende 2021 wurde der Großteil der ausstehenden Forderungen gegenüber öffentlichen Schuldnern in Niedrig- und Mitteleinkommensländern von privaten Gläubigern gehalten (siehe Abbildung 1a).¹ Innerhalb der Gruppe der Privatgläubiger kann unterschieden werden zwischen Anleihehaltern einerseits und privaten Banken und anderen Privatgläubigern andererseits. Die Forderungen von Anleihehaltern wie beispielsweise Investmentfonds und Versicherungen machen etwa 47 Prozent der gesamten öffentlichen Auslandsverschuldung von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen aus.² Die Forderungen privater Geschäftsbanken und anderer privater Gläubiger wie Rohstoffunternehmen belaufen sich auf rund 14 Prozent.

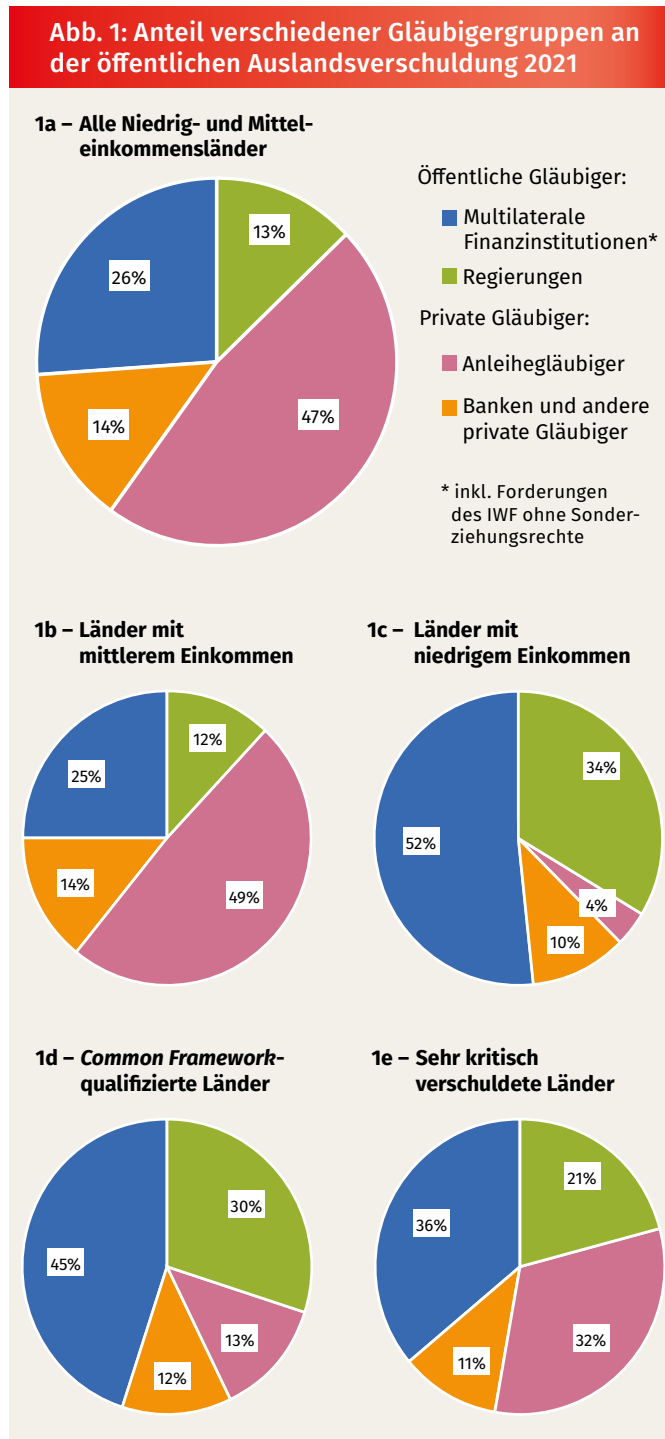
Zweitwichtigste Gläubigergruppe der Länder des Globalen Südens sind multilaterale Finanzinstitutionen wie der IWF, die Weltbank sowie weitere multilaterale Entwicklungsbanken und -fonds. Diese multilateralen Gläubiger halten zusammen rund 26 Prozent aller Forderungen gegenüber Niedrig- und Mitteleinkommensländern.

Die Forderungen bilateraler öffentlicher Gläubiger, etwa von **Deutschland, China** oder **Japan**, betragen zusammen etwa 13 Prozent der gesamten öffentlichen Auslandsverschuldung.

Die Zusammensetzung der Gläubiger variiert allerdings stark von Land zu Land und wird dabei erheblich durch das Einkommensniveau der Schuldnerländer beeinflusst. In Ländern mit mittlerem Einkommen werden fast zwei Drittel aller ausstehenden Forderungen von privaten Gläubigern gehalten (siehe *Abbildung 1b*). In Niedrigeinkommensländern stellt sich die Situation anders dar: Hier beträgt der Anteil nur rund 15 Prozent, da privaten Gläubigern das Risiko häufig zu hoch ist, diesen Ländern Kredite zu geben (siehe *Abbildung 1c*). Die mit Abstand wichtigste Gläubigergruppe von Niedrigeinkommensländern sind multilaterale Finanzinstitutionen, die zusammen über die Hälfte der Forderungen halten. Auch bilaterale öffentliche Gläubiger spielen mit rund 34 Prozent der ausstehenden Forderungen eine vergleichsweise wichtige Rolle.

Für die Länder, die berechtigt sind, Umschuldungsverhandlungen im Rahmen des *Common Framework* der G20-Staaten zu beantragen, sieht die Gläubigerzusammensetzung ähnlich wie für Niedrigeinkommensländer aus, nur dass private Gläubiger einen etwas größeren Anteil der gesamten Forderungen halten (siehe *Abbildung 1d*). Dies ist nicht verwunderlich, da die G20-Staaten das Einkommensniveau der Staaten – und nicht etwa die Verschuldungssituation – als Kriterium für den Zugang festgelegt haben, sodass aktuell nur wenige Staaten mit niedrigem mittlerem Einkommen berechtigt sind, Umschuldungsverhandlungen unter dem *Common Framework* zu beantragen.

Betrachtet man nur die Staaten, deren Verschuldungssituation in diesem Schuldenreport als sehr kritisch beurteilt wird, zeigt sich eine annähernd ähnliche Gläubigerzusammensetzung wie bei allen Niedrig- und Mitteleinkommensländern, wobei sowohl multilaterale als auch bilaterale öffentliche Gläubiger einen etwas größeren Anteil der gesamten Forderungen halten. Mit 43 Prozent der Forderungen sind jedoch private Gläubiger weiterhin die wichtigste Gläubigergruppe (siehe *Abbildung 1e*).



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

Private Gläubiger

Die Kreditvergabe privater Gläubiger konzentriert sich stark auf Mittteleinkommensländer (siehe Abbildung 1b): Über die Hälfte ihrer Forderungen betrifft die fünf Staaten **China, Mexiko, Indonesien, Russland** und **Brasilien**; weitere 20 Prozent beziehen sich auf die **Türkei, Indien, Südafrika, Argentinien** und **Kolumbien**.

Trotz dieser hohen Konzentration auf wenige Länder sind Privatgläubiger im Vergleich zu öffentlichen bilateralen und multilateralen Gläubigern in 32 Mittteleinkommensländern, deren Verschuldungssituation in diesem Schuldenreport mindestens als leicht kritisch bewertet wird, die wichtigste Gläubigergruppe (siehe Tabelle 2 „Anteile der Gläubigergruppen“ [online] sowie Box 1, S. 27).³ Diese 32 Länder entsprechen fast 30 Prozent der Staaten, für die Daten vorhanden sind. Zehn der 32 Länder (**Angola, Argentinien, Ghana, Jamaika, Jordanien, Libanon, Sri Lanka, Montenegro, El Salvador** und **Sambia**) sind sehr kritisch verschuldet (siehe Tabelle 1, S. 28). In 41 weiteren kritisch verschuldeten⁴ Staaten halten private Gläubiger mindestens zehn Prozent der ausstehenden Forderungen.

Unter finanziellen Gesichtspunkten ist die Kreditaufnahme bei Privatgläubigern im Vergleich zu bilateralen oder multilateralen öffentlichen Finanzierungsquellen für Schuldnerstaaten wenig attraktiv: Durchschnittlich zahlen Niedrig- und Mittteleinkommensländer fünf Prozent Zinsen auf ausstehende Staatsanleihen.⁵ Sehr kritisch verschuldete Staaten wie **Pakistan** oder **Angola** zahlten 2021 sogar bereits rund neun Prozent auf die Aufnahme neuer Gelder am internationalen Kapitalmarkt. Die von öffentlichen Gläubigern zu günstigeren Bedingungen vergebenen Mittel reichen allerdings nicht aus, um die Finanzierungslücken in Ländern des Globalen Südens zu schließen, sodass diesen Ländern keine andere Wahl bleibt, als sich teuer bei privaten Gläubigern zu verschulden.⁶

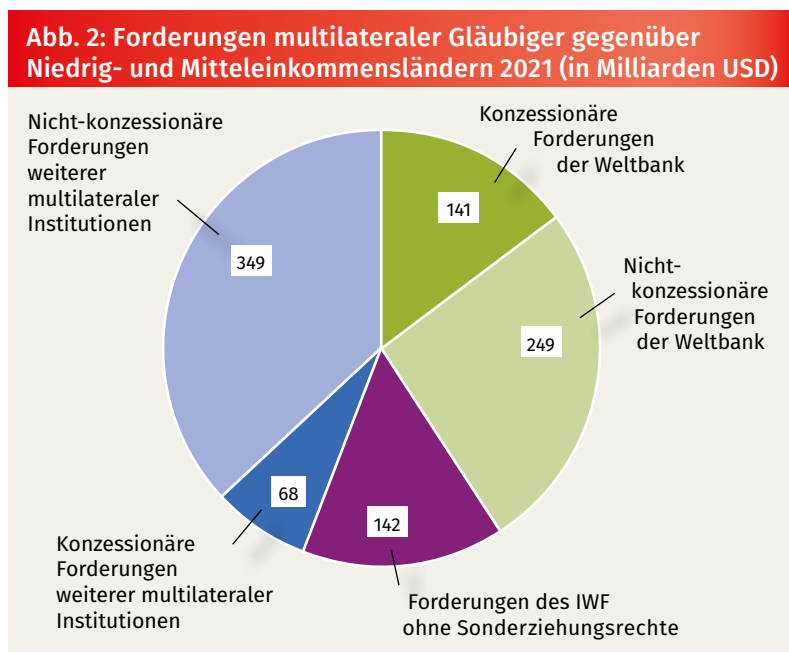
Multilaterale Gläubiger

Bei den multilateralen Gläubigern kann zwischen dem IWF einerseits und multilateralen Entwicklungsbanken andererseits unterschieden werden. Der IWF hält mit rund 142 Milliarden US-Dollar etwa 15 Prozent der multilateralen Forderungen gegenüber Niedrig- und Mittteleinkommensländern.⁷ In

den Weltbank-Statistiken werden 46 multilaterale Entwicklungsbanken und -fonds aufgezählt. Allerdings ist deren Kreditvergabe stark konzentriert: Unter den multilateralen Entwicklungsbanken ist die Weltbank mit ca. 48 Prozent der Forderungen die mit Abstand wichtigste kreditgebende Institution. Mit bedeutendem Abstand folgen weitere relevante multilaterale Institutionen wie die Asiatische Entwicklungsbank (*Asian Development Bank, ADB*) mit 16 Prozent und die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (*Inter-American Development Bank, IADB*) mit elf Prozent; einen noch deutlicheren Abstand halten die Afrikanische Entwicklungsbank (*African Development Bank, AfDB*) mit fünf Prozent und die Europäische Investitionsbank (*European Investment Bank, EIB*) mit vier Prozent der Forderungen.

In 60 kritisch verschuldeten Staaten und damit in fast der Hälfte der kritisch verschuldeten Länder, für die Daten vorhanden sind, sind multilaterale Gläubiger die wichtigste Gläubigergruppe. Davon sind 14 Länder sehr kritisch verschuldet (siehe Tabelle 1). In 44 kritisch verschuldeten Staaten betragen die Forderungen multilateraler Gläubiger sogar mehr als 50 Prozent (siehe Tabelle 2 [online]).

Insbesondere im Vergleich zu den Bedingungen privater Gläubiger ist die Kreditaufnahme bei multilateralen Institutionen für Schuldnerstaaten eine deutlich günstigere Finanzierungsoption. Der



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

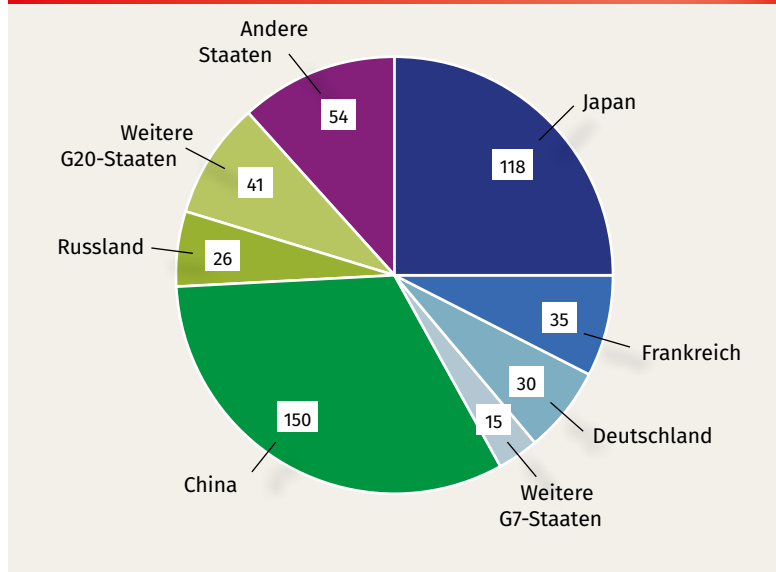
durchschnittlich zu zahlende Zinssatz liegt bei rund 1,7 Prozent und auch die Laufzeiten sind mit durchschnittlich 23 Jahren lang und damit grundsätzlich sehr attraktiv für Niedrig- und Mittlereinkommensländer.⁸ Allerdings variieren die Bedingungen unter den 46 multilateralen Institutionen erheblich. So fordern beispielsweise die *Organisation of Arab Petroleum Exporting Countries* oder der *Fondo Latinoamericano de Reservas* Zinssätze von mehr als fünf Prozent und damit sogar mehr als Anleihehalter. Auch die Afrikanische *Export-Import Bank* oder die *Central American Bank for Economic Integration*, die immerhin Platz zehn und elf auf der Liste der wichtigsten multilateralen Institutionen belegen, verlangen durchschnittlich Zinsen von über 3,5 Prozent und sind damit in der Regel teurer als zum Beispiel öffentliche Kredite aus China.

Daran wird deutlich, dass es sich nicht ausschließlich um besonders günstige Kredite handelt, wenn wir von der Kreditvergabe multilateraler Gläubiger reden. Insgesamt erfüllt nur etwa ein Viertel der Kreditvergaben multilateraler Banken und Fonds die Bedingungen, um als konzessionäre Forderungen eingestuft zu werden (siehe Abbildung 2), und auch die Internationale Entwicklungsorganisation (*International Development Association, IDA*), die eine der günstigsten multilateralen Entwicklungsbanken ist, verlangt mit durchschnittlich 1,4 Prozent immer noch fast doppelt so hohe Zinsen wie Japan als zweitwichtigster öffentlicher Gläubiger. Der konsequente Ausschluss sämtlicher multilateralen Forderungen aus jeglichen Umschuldungsverhandlungen, den insbesondere die G7-Staaten bisher eisern verteidigen, lässt sich daher zumindest nicht pauschal mit vermeintlich besonders günstigen Bedingungen multilateraler Kreditvergaben rechtfertigen.

Bilaterale Gläubiger

China ist heute der wichtigste bilaterale öffentliche Gläubiger und hält nach Angaben der Weltbank Forderungen im Umfang von fast 150 Milliarden US-Dollar (siehe Abbildung 3). Annähernd vergleichbar umfangreich ist nur die Kreditvergabe **Japans**. Zusammen halten die G7-Staaten mit ausstehenden Forderungen in Höhe von knapp 200 Milliarden US-Dollar etwas mehr als 40 Prozent der bilateralen öffentlichen Forderungen gegen alle Niedrig- und Mittlereinkommensländer.

Abb. 3: Forderungen bilateraler Gläubiger gegenüber Niedrig- und Mittlereinkommensländern 2021 (in Milliarden USD)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

Deutschland ist nach Angaben der Weltbank der viertwichtigste öffentliche Gläubiger und hält laut Weltbank Forderungen im Umfang von rund 30 Milliarden US-Dollar gegen 69 Niedrig- und Mittlereinkommensländer (siehe hierzu und zu den folgenden Zahlen in diesem Abschnitt Tabelle 2 [online] sowie Box 1, S.27).¹⁰ Neben China sind **Russland** und **Saudi-Arabien** mit Forderungen in Höhe von 26 und 16 Milliarden US-Dollar wichtige bilaterale Gläubigerstaaten innerhalb der Gruppe der G20. Darüber hinaus sind **Kuwait** mit zwölf Milliarden und die **Verinigten Arabischen Emirate** mit neun Milliarden ausstehenden Forderungen zu regional bedeutenden bilateralen Gläubigern aufgestiegen.

Die Bedingungen, zu denen bilaterale öffentliche Gläubiger Kredite vergeben, variieren stark zwischen den verschiedenen Gläubigerstaaten. Besonders auffällig ist die sehr günstige Kreditvergabe Japans, welches Kredite zu Zinssätzen von durchschnittlich 0,8 Prozent und mit 31 Jahren Laufzeit vergibt. Ausstehende Forderungen anderer G7- und EU-Staaten, insbesondere von den Niederlanden und den USA, sind hingegen deutlich höher verzinst.¹¹ Vor allem aufgrund des großen Kreditvolumens fallen aber insbesondere die relativ teuren chinesischen Kredite mit Zinssätzen von durchschnittlich 3,2 Prozent ins Gewicht. Damit ist die Aufnahme von Krediten aus China für Schuld-

nerstaaten zwar immer noch deutlich günstiger als die Verschuldung bei privaten Gläubigern, im Vergleich zum zweitwichtigsten öffentlichen bilateralen Gläubiger Japan verlangt die Volksrepublik aber fast viermal so hohe Zinsen.

Eine solche Analyse der Kreditbedingungen ausstehender Forderungen kann nur bedingt etwas über das entwicklungspolitische Engagement einzelner Staaten aussagen.¹² Sie ist aber insofern interessant, als dadurch deutlich wird, dass im Falle von Umschuldungsverhandlungen bereits für die Gleichbehandlung bilateraler öffentlicher Gläubiger mit der Tatsache umgegangen werden muss, dass ausstehende Forderungen unterschiedlicher öffentlicher bilateraler Gläubiger ganz unterschiedlich verzinst sind. Diese Schwierigkeit ergibt sich also nicht erst, wenn multilaterale Forderungen in Restrukturierungsverhandlungen mitberücksichtigt werden.

Bilaterale öffentliche Gläubiger sind in 21 kritisch verschuldeten Staaten die wichtigste Gläubigergruppe. Neun dieser Länder sind sehr kritisch verschuldet. In fünf Staaten besteht eine besonders starke Abhängigkeit des Schuldnerlandes von einem einzelnen Gläubigerstaat:¹³ **Bhutan** ist besonders abhängig von **Indien** und **Haiti** von **Venezuela**; drei Staaten (**Dschibuti**, **Laos** und **Tonga**) sind besonders abhängig von **China**. Insgesamt ist China in 56 kritisch verschuldeten Staaten im Verhältnis zu anderen Regierungen der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger.

Gemessen an der gesamten Auslandsverschuldung der Staaten hält China dabei neben den drei genannten Ländern vor allem gegenüber sechs sehr kritisch verschuldeten Staaten (**Simbabwe**, **Malediven**, **Kongo**, **Mongolei**, **Sambia** und **Pakistan**) sowie gegenüber elf weiteren kritisch verschuldeten Staaten Forderungen in relevantem Umfang.¹⁴ **Indien** ist in zwei weiteren Fällen der wichtigste öffentliche Gläubiger, wobei vor allem der Anteil gegenüber dem **Iran** ins Gewicht fällt. **Russland** ist in zwei Ländern (**Belarus** und **Afghanistan**) der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger und hält in beiden Fällen Forderungen in relevantem Umfang. **Saudi-Arabien** ist in sechs Ländern der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger und hält dabei vor allem gegen den sehr kritisch verschuldeten **Jemen** Forderungen in relevantem Umfang.

Japan ist in 19 kritisch verschuldeten Staaten der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger und hält insbesondere gegenüber **Myanmar**, **Vietnam** und **Irak** Forderungen in relevantem Umfang. **Frankreich** ist in acht kritisch verschuldeten Staaten – darunter die ehemaligen französischen Kolonien **Algerien**, **Tunesien**, **Burkina Faso** und **Mauritius** – der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger. Gemessen an der gesamten Auslandsverschuldung der Staaten ist der Anteil der französischen Forderungen besonders in Mauritius mit rund 22 Prozent von großer Bedeutung.

Deutschland ist nach Angaben der Weltbank in fünf kritisch verschuldeten Ländern (**Albanien**, **Armenien**, **Georgien**, **Marokko** und **Peru**) der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger. Gemessen an der Gesamtverschuldung der Länder ist der Anteil der deutschen Forderungen allerdings mit zwischen einem und sieben Prozent in allen sechs Ländern nicht besonders hoch. Für Peru spielen vielmehr private Gläubiger, für die übrigen vier Staaten multilaterale Gläubiger die wichtigste Rolle. Trotzdem könnte Deutschland auch aufgrund seiner Position als wichtigster öffentlicher bilateraler Gläubiger insbesondere für das sehr kritisch verschuldete Armenien politisch bedeutsam sein, sollte es zu Umschuldungsverhandlungen kommen.¹⁵

Darüber hinaus gibt es öffentliche bilaterale Gläubiger, die zwar auf global aggregierter Ebene nicht zu den wichtigsten Gläubigerstaaten gehören, die aber für einzelne Schuldnerstaaten besonders relevant sind. So ist **Angola** – dicht gefolgt von der ehemaligen Kolonialmacht **Portugal** – der wichtigste Gläubigerstaat des sehr kritisch verschuldeten Inselstaats **São Tomé und Príncipe**.

Politische Verantwortlichkeit in Schuldenkrisen

Die bis hierhin erfolgte Betrachtung der Gläubigerlandschaft beantwortet ein Stück weit die Frage, wer im Falle von Schuldenkrisen in der Verantwortung steht, (Teil-)Erlasse zu ermöglichen. Bei bilateralen öffentlichen Forderungen sind dies – je nach politischem System – die jeweiligen nationalen Regierungen und/oder Parlamente. Insbesondere dort, wo die ausstehenden Forderungen von multilateralen und privaten Gläubigern gehalten werden, reicht die Analyse der direkten Gläubiger allein jedoch nicht aus, um die Frage nach der po-

litischen Verantwortlichkeit für die Sicherstellung nachhaltiger und umfassender Schuldenerlasse abschließend zu beantworten. So wird die Politik multilateraler Institutionen letztlich durch deren Mitgliedstaaten bestimmt und verantwortet. Und im Hinblick auf private Gläubiger haben diejenigen Staaten, in denen private Gläubiger ansässig sind oder unter deren Recht Anleiheforderungen begeben wurden, die regulatorischen und rechtlichen Möglichkeiten, die kooperative und gleichrangige Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerleichterungen sicherzustellen, – und stehen damit auch in der politischen Verantwortung, diese Möglichkeiten auszuschöpfen.

Die Analyse einer solchen erweiterten Verantwortlichkeit einzelner Staaten ist insbesondere auch deshalb relevant, da private und multilaterale Gläubiger – wie oben gezeigt – sowohl auf aggregierter als auch auf länderbezogener Ebene im Großteil der Fälle die wichtigsten Gläubiger von Staaten im Globalen Süden sind. Zudem wird der öffentliche Diskurs in Deutschland stark davon dominiert, die Verantwortlichkeit für die Lösung der aktuellen Schuldenkrise allein China zuzuschreiben. Zwar spielt China als wichtigster öffentlicher Gläubiger heute tatsächlich eine wichtige Rolle für die Lösung von Schuldenkrisen im Globalen Süden. Doch die Verantwortlichkeit westlicher Staaten kann nur dann aus dem Blick geraten, wenn wir bei der Analyse der direkten Gläubigerlandschaft als solcher stehen bleiben – und uns nicht fragen, wer im Falle privater oder multilateraler Forderungen in der politischen Verantwortung steht, deren Restrukturierung im Krisenfall zu ermöglichen.

Für eine Analyse der politischen Verantwortlichkeit einzelner Staaten und Staatengruppen werden ausstehende Forderungen¹⁶ daher wie folgt der Verantwortlichkeit einzelner Staaten und Staatengruppen zugeordnet:

- **Bilaterale öffentliche Forderungen** gehören zu 100 Prozent zur Verantwortlichkeit des jeweiligen Gläubigerstaates.
- **Multilaterale Forderungen** werden gemäß dem Stimmgewicht eines Mitgliedstaates auf die Mitgliedstaaten der jeweiligen multilateralen Institutionen zurückgeführt.

- Die Restrukturierung und Streichung **privater Bankkreditforderungen und Forderungen anderer privater Gläubiger** sicherzustellen, wird der Verantwortlichkeit des Staates zugeordnet, in dem der private Gläubiger ansässig ist.¹⁷
- Die Restrukturierung und Streichung von **Anleiheforderungen** sicherzustellen, wird der Verantwortlichkeit des Staates zugeordnet, unter dessen Recht die Anleihen begeben wurden.¹⁸

Auf aggregierter Ebene zeigt eine solche Analyse, dass 70 Prozent der ausstehenden Forderungen gegen Niedrig- und Mitteleinkommensländer im gemeinsamen Verantwortlichkeitsbereich der G7- und EU-Staaten liegen. Das bedeutet, dass die G7- und EU-Staaten hauptverantwortlich dafür sind, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um die koordinierte und umfassende Restrukturierung dieser Forderungen im Falle von Krisen sicherzustellen. China sowie die weiteren G20-Staaten sind jeweils für sechs Prozent der ausstehenden Forderungen gegen Niedrig- und Mitteleinkommensländer verantwortlich (vgl. *Abbildung 4*).

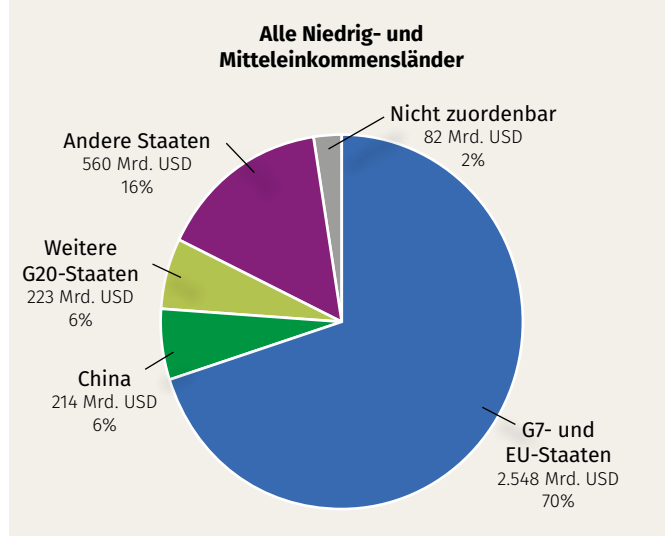
Der große Anteil der politischen Verantwortlichkeit der G7- und EU-Staaten lässt sich anhand zweier Faktoren erklären. Erstens sind sie als wichtigste Anteilseigner der größten multilateralen Kreditgeber für die Mehrheit der ausstehenden multilateralen Forderungen verantwortlich. In IWF und Weltbank halten die G7- und EU-Staaten zusammen mehr als die Hälfte der Stimmrechte und auch in den vier nächstwichtigsten multilateralen kreditgebenden Institutionen, der ADB, IADB, AfDB und EIB, ist ihr Stimmgewicht mit 45, 49, 34 beziehungsweise 100 Prozent erheblich. Zweitens liegt die Sicherstellung der Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen größtenteils in ihrem Verantwortlichkeitsbereich: Rund 38 Prozent der Banken und anderer privater Gläubiger wie beispielsweise Rohstoffunternehmen sind in den G7- und EU-Staaten ansässig. Das größte Gewicht machen jedoch Anleiheforderungen aus, die schätzungsweise zu 97 Prozent unter britischem oder US-amerikanischem Recht begeben wurden und deren Restrukturierung damit der Verantwortlichkeit der G7-Staaten zugeordnet wird.¹⁹

Nehmen wir nur die in diesem Schuldenreport identifizierten 40 sehr kritisch verschuldeten Staaten in den Blick, ist der Anteil der Forderungen, deren Restrukturierung im Verantwortlichkeitsbereich Chinas und weiterer G20-Staaten liegt, mit 14 und neun Prozent höher (siehe Abbildung 5).²⁰ Dies liegt daran, dass bilaterale öffentliche Forderungen, die zu einem relevanten Anteil von China und weiteren G20-Staaten vergeben werden, für die Gruppe der sehr kritisch verschuldeten Staaten relevanter sind, während Anleiheforderungen, deren Restrukturierung im Verantwortlichkeitsbereich der westlichen Staaten liegt, eine etwas geringere Rolle spielen (siehe dazu auch Abbildungen 1a und 1d). Der Anteil der Forderungen, deren erfolgreiche Restrukturierung von G7- und EU-Staaten sicherzustellen ist, ist mit 58 Prozent jedoch auch hier sehr hoch.

Zudem ist zu beachten, dass die Zuordnung der politischen Verantwortlichkeit für multilaterale Forderungen nach dem oben beschriebenen Prinzip des Stimmgewichts die politische Relevanz der Hauptanteilseigner multilateraler Institutionen noch unterschätzen dürfte: Bisher bestehen vor allem die G7-Staaten darauf, dass multilaterale Forderungen unter keinen Umständen in Schuldenrestrukturierungen einbezogen werden dürfen. Gäbe es innerhalb der G7 eine Einigung, multilaterale Forderungen miteinzubeziehen, ist nicht damit zu rechnen, dass andere Anteilseigner der multilateralen Institutionen dies verhindern würden. Gemeinsam halten die G7- und EU-Staaten über die Hälfte der Stimmrechte im IWF und in der Weltbank.

Schauen wir uns die Verteilung der politischen Verantwortlichkeit auf der Ebene der einzelnen kritisch verschuldeten Länder an, ergibt sich folgendes Bild: In 52 von 107 kritisch verschuldeten Staaten, für die Daten vorhanden sind, können die G7- und EU-Staaten als hauptverantwortlich für die Lösung von Schuldenkrisen bezeichnet werden. In diesen 52 Staaten – darunter 14 sehr kritisch verschuldete – sind die G7- und EU-Staaten die wichtigste Staatengruppe und politisch für einen mindestens doppelt so hohen Forderungsanteil wie die nächstwichtigste Staatengruppe verantwortlich.

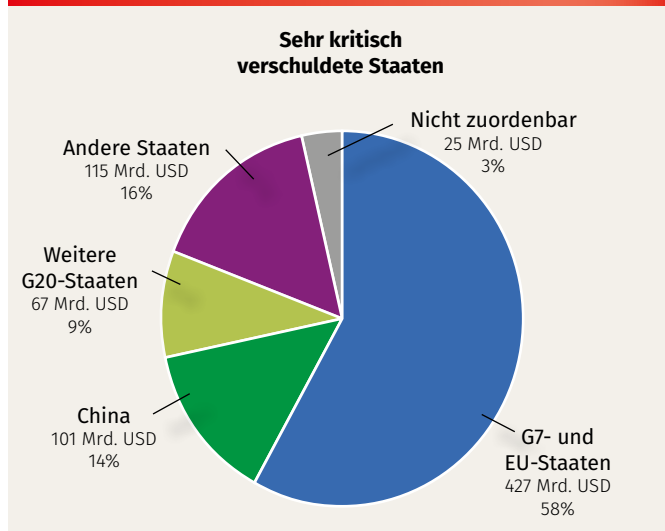
Abb. 4: Ausstehende Forderungen nach (direkt oder indirekt) politisch verantwortlichen Staatengruppen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

Anmerkung: Einzelne Staaten(gruppen) werden direkt oder indirekt als verantwortlich bezeichnet, wenn sie ausstehende bilaterale öffentliche Forderungen direkt oder multilaterale Forderungen indirekt mittels ihrer Stimmanteile verantworten oder wenn sie aufgrund der Ansässigkeit privater Gläubiger oder des Ausgabeorts von Anleiheforderungen hauptverantwortlich dafür sind, die Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen sicherzustellen.

Abb. 5: Ausstehende Forderungen nach (direkt oder indirekt) politisch verantwortlichen Staatengruppen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).

In weiteren 47 kritisch verschuldeten Staaten ist die politische Hauptverantwortlichkeit nicht eindeutig einer Staatengruppe zuzuordnen, da der Forderungsanteil der wichtigsten Staatengruppe nicht mindestens doppelt so hoch ist wie derjenige der zweitwichtigsten Staatengruppe. Dennoch: In 26 dieser 47 Staaten verantworten die G7- und EU-Staaten politisch noch immer den größten Forderungsanteil und in 17 Staaten den zweitgrößten Anteil. In 43 Staaten sind die G7- und EU-Staaten daher gemeinsam mit anderen Staaten hauptverantwortlich für die Lösung der Schuldenkrise (siehe Tabelle 2, online).

Nur bei zwölf kritisch verschuldeten Ländern – darunter die vier sehr kritisch verschuldeten Staaten **Bhutan, Gambia, Sudan** und **Jemen** – sind Staaten außerhalb der G7 und EU die politisch Hauptverantwortlichen. In fünf der zwölf Länder (**Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Guinea, Laos** und **Tonga**) sind chinesische bilaterale Forderungen ausschlaggebend, in jeweils einem Staat sind es russische bilaterale Forderungen (**Belarus**), indische bilaterale Forderungen (**Bhutan**) oder öffentliche bilaterale Forderungen von Venezuela (**Haiti**). In den vier übrigen Staaten (den **Komoren, Gambia, Sudan** und **Jemen**) sind weitere Staaten außerhalb der Gruppe der G7 und der EU gemeinsam hauptverantwortlich für die Lösung potenzieller Überschuldungsproblematiken.

Fazit

Wenngleich neue Kreditgeber wie China und auch die Golfstaaten Saudi-Arabien und Kuwait zu wichtigen öffentlichen bilateralen Gläubigern aufgestiegen sind, tragen die G7- und EU-Staaten zu meist weiterhin die Hauptverantwortung dafür, dass ausreichende Schuldenerlasse gewährt werden. Denn den Großteil der ausstehenden Forderungen gegen Niedrig- und Mitteleinkommensländer halten private und multilaterale Gläubiger. Die G7- und EU-Staaten sind die wichtigsten Anteilseigner und besitzen damit auch den Löwenanteil der Stimmrechte innerhalb der wichtigsten multilateralen kreditgebenden Institutionen. Auch die Sicherstellung der Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen liegt zum Großteil im Verantwortungsbereich der G7-Staaten, in denen private Gläubiger ansässig sind oder unter deren Recht Anleiheforderungen begeben wurden.

Deutschland hat politisch sowohl in der G7 als auch bei den wichtigen multilateralen Institutionen ein großes Gewicht. Die Bundesregierung sollte sich daher nicht hinter dem Argument der vergleichsweise geringen eigenen öffentlichen bilateralen Forderungen verstecken. Vielmehr sollte sie sich im Kreis der G7 und bei den multilateralen Institutionen dafür einsetzen, den prinzipiellen Ausschluss multilateraler Forderungen von Restrukturierungsverhandlungen zu überdenken sowie die Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen verbindlich zu regeln.

Box 1: Erläuterungen zur Tabelle 2 (online)

Der Tabelle 2 „Anteile der verschiedenen Gläubigergruppen an den gesamten öffentlichen Auslandsschulden kritisch verschuldeter Staaten sowie politisch hauptverantwortliche Staatengruppe“ ([abrufbar unter www.erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2023](http://www.erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2023)) sind auf Länderebene für alle leicht kritisch, kritisch und sehr kritisch verschuldeten Staaten folgende und weitere Informationen zu entnehmen:

- Welche Gläubigergruppen (Private, Multilaterale, Bilaterale) wie viel Prozent der ausstehenden Forderungen halten.
- Wie groß der konzessionäre Anteil multilateraler Forderungen ist.
- Wer von den bilateralen öffentlichen Gläubigern der wichtigste Gläubigerstaat ist und wie viel Prozent der ausstehenden Forderungen dieser hält.
- Wie die Angaben der deutschen Forderungen zwischen der Berichterstattung der Weltbank und den Angaben des Bundesfinanzministeriums (BMF) abweichen.
- Wie viel Prozent der ausstehenden Forderungen in der politischen Verantwortlichkeit welcher Staatengruppe liegen und warum welche Staatengruppe als hauptverantwortlich bezeichnet wird.

Tab. 1: Anteile der verschiedenen Gläubigergruppen an den gesamten öffentlichen Auslandsschulden sehr kritisch verschuldeter Staaten sowie politisch hauptverantwortliche Staatengruppe (Auszug aus Tabelle 2, online)

Land	Öffentliche Auslandsschulden in Milliarden USD	Anteil multilateraler Gläubiger	Anteil privater Gläubiger	Anteil bilateraler öffentlicher Gläubiger	Politisch hauptverantwortliche Staaten(-gruppe) für die Lösung der Schuldenkrise [Forderungsanteil im Verantwortlichkeitsbereich]
Ägypten	125,63	38%	36%	26%	G7- & EU-Staaten [53%]
Angola	51,24	16%	71%	13%	China [44%] / G7- & EU-Staaten [44%]
Argentinien	155,70	44%	53%	3%	G7- & EU-Staaten [76%]
Armenien	6,70	56%	27%	17%	G7- & EU-Staaten [65%]
Belize	1,28	38%	32%	30%	Andere Staaten (insb. Venezuela) [39%] / G7- & EU-Staaten [37%]
Bhutan	2,99	28%	1%	71%	Weitere G20-Staaten (insb. Indien) [75%]
Cabo Verde	2,02	53%	26%	21%	G7- & EU-Staaten [66%]
El Salvador	11,86	45%	52%	3%	G7- & EU-Staaten [69%]
Eritrea	0,66	85%	5%	10%	G7- & EU-Staaten [48%] / Andere Staaten [31%]
Gambia	0,91	69%	0%	31%	Andere Staaten [39%] / Weitere G20-Staaten [32%]
Ghana	29,30	28%	61%	11%	G7- & EU-Staaten [71%]
Grenada	0,57	65%	17%	18%	G7- & EU-Staaten [41%] / Andere Staaten [23%]
Guinea-Bissau	1,00	56%	32%	12%	Nicht zuordenbar
Jamaika	9,90	40%	54%	6%	G7- & EU-Staaten [73%]
Jemen	6,15	48%	0%	52%	G20-Staaten (insb. Russland, Saudi-Arabien) [45 %]
Jordanien	21,50	38%	44%	18%	G7- & EU-Staaten [72%]
Kenia	37,04	48%	22%	30%	G7- & EU-Staaten [53%]
Kongo	6,34	17%	37%	46%	China [38%] / G7- & EU-Staaten [32%]
Libanon	33,28	5%	94%	1%	G7- & EU-Staaten [96%]
Malawi	2,76	84%	0%	16%	G7- & EU-Staaten [38%] / Andere Staaten [27%]
Malediven	3,12	15%	42%	43%	China [44%] / G7- & EU-Staaten [36%]
Mongolei	11,94	27%	32%	41%	G7- & EU-Staaten [56%] / China [27%]
Montenegro	4,37	17%	60%	23%	G7- & EU-Staaten [64%]
Mosambik	11,07	46%	11%	43%	G7- & EU-Staaten [43%] / Weitere G20-Staaten (insb. China) [33%]
Pakistan	101,40	41%	22%	37%	G7- & EU-Staaten [39%] / China [29%]
Ruanda	5,94	72%	14%	14%	G7- & EU-Staaten [49%] / Andere Staaten [28%]
Sambia	12,50	21%	45%	34%	G7- & EU-Staaten [47%] / China [31%]
São Tomé und Príncipe	0,27	31%	4%	65%	G7- & EU-Staaten [44%] / Andere Staaten (insb. Angola) [42%]
Senegal	15,07	45%	33%	22%	G7- & EU-Staaten [59%]
Simbabwe	4,63	26%	9%	65%	G7- & EU-Staaten [45%] / China [40%]
Somalia	3,33	22%	0%	78%	G7- & EU-Staaten [65%]
Sri Lanka	37,78	29%	43%	28%	G7- & EU-Staaten [61%]
Sudan	16,69	24%	28%	48%	Andere Staaten [43%] / Weitere G20-Staaten [25%]

■ Größte Gläubigergruppe

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis von Daten zur öffentlichen Auslandsverschuldung aus den *International Debt Statistics* der Weltbank.

Wenngleich neue Kreditgeber wie China oder Saudi-Arabien und Kuwait zu wichtigen öffentlichen bilateralen Gläubigern aufgestiegen sind, tragen die G7- und EU-Staaten zumeist weiterhin die Hauptverantwortung dafür, dass ausreichende Schuldenerlasse gewährt werden.

- ¹ Dieser Artikel analysiert ausschließlich, wer die Gläubiger öffentlicher Schuldner in Ländern des Globalen Südens sind. Es werden daher nur öffentliche und öffentlich garantierte Auslandsschulden berücksichtigt. In der Bewertung der Verschuldungssituation im Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“ ab S. 8 in diesem Schuldenreport wird hingegen auch die private Auslandsverschuldung mitberücksichtigt. Die Berichterstattung über private, nicht öffentlich garantierte Auslandsschulden und deren Gläubiger ist jedoch noch intransparenter und unvollständiger als diejenige über öffentliche und öffentlich garantierte Auslandsschulden und wird daher in der Analyse der Gläubigerlandschaft nicht berücksichtigt.
- ² Für eine vollständige Analyse der Gläubigerlandschaft stehen nicht ausreichend Daten zur Verfügung. Dieser Artikel bezieht sich daher nur auf die 121 Niedrig- und Mitteleinkommensländer, für die Daten der *International Debt Statistics* der Weltbank vorhanden sind. Es handelt sich daher um eine andere Grundgesamtheit als im Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“. 32 Staaten, insbesondere solche mit hohem und höherem mittlerem Einkommen, können hier nicht berücksichtigt werden, während ein Mitteleinkommensland, Bulgarien, in diesem Artikel bei der aggregierten Analyse der Gläubiger aller Niedrig- und Mitteleinkommensländer berücksichtigt wird, welches im Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“ aufgrund der Zugehörigkeit zur Europäischen Union nicht berücksichtigt wurde (siehe auch Box „Länderauswahl“, S. 9).
- ³ Darunter befinden sich zehn Staaten mit niedrigem mittlerem Einkommen und 22 Staaten mit höherem mittlerem Einkommen.
- ⁴ Im Schuldenreport wird die Verschuldungssituation von Ländern im Globalen Süden nach den vier Kategorien unkritisch, leicht kritisch, kritisch oder sehr kritisch beurteilt (siehe Box „Methodik“, S. 18-19). Für die bessere Lesbarkeit werden im Folgenden alle Länder, die mindestens ein leicht kritisches Verschuldungsniveau aufweisen, als kritisch verschuldete Staaten bezeichnet.
- ⁵ Wenn nicht anders gekennzeichnet, beziehen sich die Angaben zu durchschnittlichen Kreditbedingungen im gesamten Artikel auf die Berichterstattung der *International Debt Statistics* der Weltbank (2022).
- ⁶ Nach Angaben der Vereinten Nationen fehlen jährlich mindestens 4 Billionen US-Dollar, um die Ziele für nachhaltige Entwicklung in Ländern des Globalen Südens bis 2030 zu erreichen, siehe *Pressemitteilung des OHCHR* vom 21. Oktober 2022. Auch eine Vertreterin des nigerianischen *Debt Management Office* betonte am 6. Dezember 2022 im Rahmen der UNCTAD *Debt Management Conference* in Genf die Notwendigkeit ihres Landes, hochverzinsten Kredite privater Gläubiger aufzunehmen, und kritisierte, dass nicht ausreichend günstige Mittel für die Erfüllung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zur Verfügung gestellt werden, siehe *Aufzeichnung vom 06.12.2022*, 12 Uhr (Minute 00:14 - 04:50).
- ⁷ Im Rahmen dieser Analyse werden ausstehende Schulden, die sich aus einer Allokation von Sonderziehungsrechten ergeben, nicht als Schulden gegenüber dem IWF berücksichtigt, da Sonderziehungsrechte in den Bilanzen der Empfängerländer gleichzeitig als Schulden und als Forderungen verbucht werden und so die Verschuldung der Empfängerländer netto nicht erhöhen.
- ⁸ Es handelt sich hier um gewichtete Durchschnittswerte, bei denen der Umfang der Kreditvergabe einer multilateralen Institution berücksichtigt wird.
- ⁹ Die IDA ist eine Unterorganisation der Weltbankgruppe, deren Rolle die Armutsbekämpfung in Ländern mit besonders niedrigem Einkommen ist.
- ¹⁰ In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass die von der Weltbank und dem Bundesfinanzministerium (BMF) berichteten öffentlichen Forderungen Deutschlands stark voneinander abweichen, siehe dazu Stutz, M. (2022): „Deutschland als Gläubiger des Globalen Südens“, in: *erlassjahr.de / Misereor* (Hrsg.): „Schuldenreport 2022“. Da wir uns in diesem Artikel auch für alle anderen Gläubigerdaten auf die Berichterstattung der Weltbank in den *International Debt Statistics* beziehen, nutzen wir diese Quelle auch für die Angaben der öffentlichen deutschen Forderungen. Ein Abgleich mit den vom BMF berichteten Daten war bis zum Redaktionsschluss dieses Schuldenreports nicht möglich, da das BMF die eigenen Angaben – anders als in den Vorjahren – bis zum 01.02.2022 nicht aktualisiert hatte. Mögliche Diskrepanzen zwischen den Angaben der Weltbank und des BMF auf Länderebene sind der Tabelle 2 (online) zu entnehmen: www.erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2023.
- ¹¹ Die ausstehenden Forderungen der Niederlande sind durchschnittlich zu 7,9 Prozent verzinst, die der USA zu 4,5 Prozent.
- ¹² Im Falle der USA und der Niederlande beziehen sich die hohen Zinssätze auf einen sehr geringen Umfang ausstehender Forderungen. Dies liegt daran, dass beide Staaten Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit ausschließlich über Zuschüsse und nicht über Kredite vergeben. Japan leistet hingegen mehr als die Hälfte seiner entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Form vergünstigter Kredite, was die sehr niedrigen Zinssätze und langen Laufzeiten erklärt. China vergibt umfangreiche Kredite zu vergleichsweise hohen Zinssätzen, finanziert damit aber vor allem den Bau physischer Infrastruktur, für den aus westlichen Staaten fast nur teure private Mittel zur Verfügung stehen und die – im Gegensatz zur sozialen Dienstleistungsinfrastruktur – zumindest grundsätzlich das Potenzial haben, im Laufe der Kreditlaufzeit zu wirtschaftlichen Mehreinnahmen zu führen, die die Rückzahlung des Kredites plus Zinsen erlauben. Für die Zusammensetzung der ODA-Zahlungen nach Finanzierungsinstrument siehe OECD: „Total Flows by Donor and Aid Type“.
- ¹³ Definiert als: Bilaterale öffentliche Gläubiger halten mehr als 50 Prozent der gesamten ausstehenden öffentlichen Auslandsschulden des Schuldnerlandes.
- ¹⁴ Definiert als: Bilaterale öffentliche Gläubiger halten mindestens 20 Prozent der gesamten ausstehenden öffentlichen Auslandsschulden des Schuldnerlandes.
- ¹⁵ So ist es beispielsweise auch in Verhandlungen im Pariser Club üblich, dass der wichtigste öffentliche Gläubiger den Co-Vorsitz im Gläubigerkomitee stellt.
- ¹⁶ Bei der Bestimmung der politischen Verantwortlichkeit wurde der Nominalwert der ausstehenden Forderungen herangezogen. Dadurch werden Unterschiede im Zinsniveau und in der Laufzeit der Forderungen nicht berücksichtigt. Um diese Faktoren mit zu berücksichtigen, wäre es eigentlich wünschenswert, statt des Nominalwertes den Barwert der Forderungen als Grundlage zu nehmen. Dieser ist den *International Debt Statistics* der Weltbank jedoch nicht nach Gläubigern aufgeschlüsselt zu entnehmen.
- ¹⁷ Aufgrund von mangelnder Transparenz ist es uns nicht möglich, die einzelnen privaten Gläubigerfirmen zu bestimmen. Bei der Zuordnung der politischen Verantwortlichkeit orientieren wir uns daher an der Einteilung der Weltbank, die Forderungen privater Banken und anderer privater Gläubiger in den *International Debt Statistics* einzelnen Gläubigerstaaten zuordnet.
- ¹⁸ Mit einem internationalen Schuldenregister, wie es von *erlassjahr.de* gemeinsam mit Partnern weltweit seit langem gefordert wird (siehe „Vom Common Framework zum Staateninsolvenzverfahren?“, S. 48) und wie es von den G7-Staaten eingerichtet werden könnte, wäre es möglich, systematisch auch die Halter ausstehender Anleiheforderungen auszumachen und bei der Bestimmung der politischen Verantwortlichkeit einzelner Staaten die Ansässigkeit der Halter mitzuberechnen. Aufgrund mangelnder Transparenz ist dies aktuell nicht zu ermitteln. Empirische Studien zeigen jedoch, dass rund 90 Prozent der identifizierbaren Anleihehalter in G7- und EU-Staaten ansässig sind, sodass der Einbezug des Kriteriums der Ansässigkeit bei der Bestimmung der politischen Verantwortlichkeit keinen großen Unterschied machen würde, da Anleiheforderungen auch nach dem Prinzip des Ausgabeortes der Verantwortlichkeit dieser Staatengruppe zugerechnet werden. Zur Identifikation der Anleihehalter siehe Munevar, D. (2021): „Sleep now in the fire. Sovereign Bonds and the Covid-19 Debt Crisis“. Zur Forderung eines internationalen Schuldenregisters siehe Jones, T. (2019): „Licht ins Dunkel bringen!“, in: *erlassjahr.de / Misereor* (Hrsg.): „Schuldenreport 2019“.
- ¹⁹ Siehe IWF (2020): „The International Architecture for resolving sovereign debt involving private-sector creditors – recent developments, challenges, and reform options“, S. 22. Da es aufgrund mangelnder Transparenz nicht möglich ist, im Einzelfall nachzuvollziehen, unter wessen Recht einzelne Anleihen begeben wurden, werden ausstehende Anleiheforderungen vollständig dem Verantwortungsbereich der G7-Staaten zugeordnet.
- ²⁰ Gläubigerangaben stehen für 33 der 40 sehr kritisch verschuldeten Staaten zur Verfügung. Unberücksichtigt bleiben hier: Antigua und Barbuda, Bahrain, Oman, Seychellen, Venezuela, Surinam und Panama.