

Gläubiger weltweit

Eine Analyse der Gläubigerlandschaft, aktueller Restrukturierungsverhandlungen und der politischen Verantwortlichkeit für Schuldenstreichungen

Von Malina Stutz

Im Zuge der Corona-Pandemie wurden neue Verfahren für Schuldenrestrukturierungen eingeführt. Doch auch diese reichen nicht aus, um Schuldenkrisen schnell und wirksam zu begegnen. Trotz einer komplexer werdenden Gläubigerlandschaft haben die G7- und EU-Staaten die regulatorischen und politischen Möglichkeiten und auch die politische Verantwortung, die umfassende Streichung eines Großteils der ausstehenden Forderungen zu ermöglichen.

Im Vergleich zu vergangenen Schuldenkrisen ist die Gläubigerlandschaft heute deutlich komplexer. Sowohl private Akteure als auch neue bilaterale und multilaterale Gläubiger spielen eine weitaus größere Rolle als beispielsweise noch in der Schuldenkrise der 1980er und 1990er Jahre. Angesichts der komplexen Gläubigerlandschaft stellt sich die Frage, welche Institutionen heute eine umfassende Streichung ausstehender Forderungen ermöglichen könnten.

Um einen besseren Überblick über diese Herausforderung zu bekommen, wird in diesem Artikel zunächst in **Abschnitt 1** die Zusammensetzung der Gläubiger beleuchtet. In **Abschnitt 2** wird die Beteiligung der verschiedenen Gläubigergruppen in aktuellen Umschuldungsprozessen untersucht und in **Abschnitt 3** schließlich analysiert, wer politisch dafür verantwortlich ist, die Beteiligung der verschiedenen Gläubiger an umfassenden Schuldenstreichungen sicherzustellen.

Zusammensetzung der Gläubiger

Private Gläubiger

Private Gläubiger sind auf aggregierter Ebene heute die mit Abstand wichtigste Gläubigergruppe für Länder im Globalen Süden:¹ Ende 2022 hielten Investmentfonds und -banken, Versicherungen und weitere private Gläubiger wie Rohstoffunternehmen zusammen rund 60 Prozent der Forderungen gegenüber öffentlichen Schuldnern in Ländern des Globalen Südens. Dabei werden rund 45 Prozent als Anleiheforderungen und weitere 14 Prozent in Form von Bankkrediten gehalten (siehe Abb. 1a).

Betrachtet man jedoch nicht das gesamte Forderungsvolumen, sondern die Anzahl der Länder, so ergibt sich ein leicht anderes Bild: Private Gläubiger sind nur in 29 Ländern (rund 23 Prozent der Länder, für die uns Daten zur Verfügung stehen) die wichtigste Gläubigergruppe (siehe Tabelle 2, Online-Zusatzmaterial). Dies liegt daran, dass die private Kreditvergabe stark auf Mitteleinkommensländer konzentriert ist (siehe dazu auch Abb. 1b-1d im Vergleich).

Zu den Ländern, in denen private Gläubiger die wichtigste Gläubigergruppe sind, zählen die nach unserer Analyse sehr kritisch verschuldeten Staaten **Republik Kongo, Ghana, Libanon, Sri Lanka** und **Sambia**. In den drei sehr kritisch verschuldeten

Private Gläubiger sind heute auf aggregierter Ebene die mit Abstand wichtigste Gläubigergruppe für Länder im Globalen Süden.

Staaten **Guinea-Bissau, Senegal** und **Suriname** halten private Gläubiger über 30 Prozent der ausstehenden Forderungen und in sieben weiteren sehr kritisch verschuldeten Staaten einen Anteil von über 10 Prozent (siehe Abb. 5): Eine Lösung der Auslandsschuldenkrise erfordert in all diesen Ländern die Beteiligung privater Gläubiger an ausreichend umfassenden Schuldenstreichungen.

Multilaterale Gläubiger

Multilaterale Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank sowie weitere multilaterale Entwicklungsbanken und -fonds sind auf aggregierter Ebene die zweitwichtigste Gläubigergruppe und halten rund 28 Prozent der Forderungen gegenüber allen Ländern des Globalen Südens (siehe Abb. 1a). Dabei spielen multilaterale Forderungen eine umso bedeutendere Rolle, je niedriger das Einkommensniveau der Schuldnerstaaten ist (siehe dazu auch Abb. 1b-1d im Vergleich).

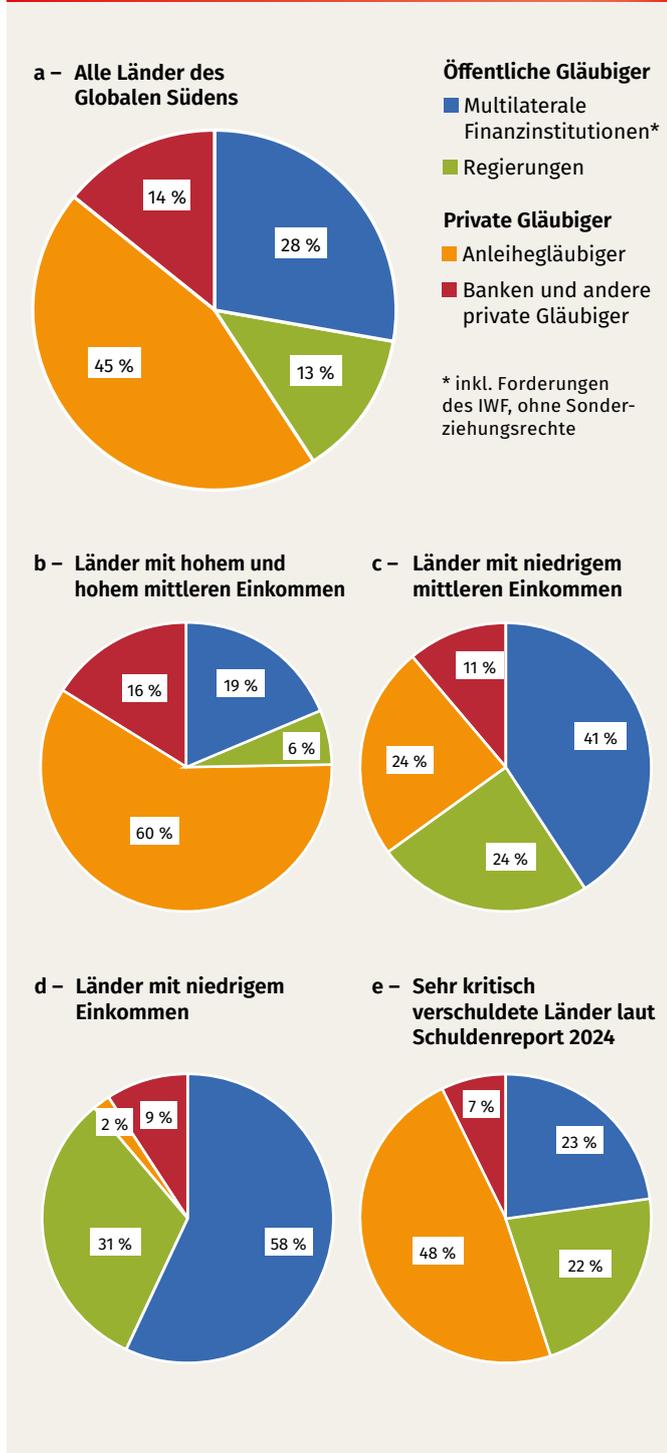
Insgesamt sind multilaterale Gläubiger in 72 Ländern des Globalen Südens (rund 58 Prozent der Länder, für die uns Daten zur Verfügung stehen) die wichtigste Gläubigergruppe (siehe Tabelle 2, online). Dazu zählen acht nach unserer Einschätzung sehr kritisch verschuldete Staaten (siehe Abb. 5). In 55 Ländern halten multilaterale Gläubiger sogar mehr als die Hälfte aller ausstehenden Forderungen, darunter die sehr kritisch verschuldeten Staaten **Cabo Verde, Guinea-Bissau, Grenada** und **Malawi** (siehe Abb. 5).

Bilaterale öffentliche Gläubiger

Die Forderungen bilateraler öffentlicher Gläubiger wie **Deutschland, China** oder **Japan** spielen auf aggregierter Ebene eine untergeordnete Rolle (siehe Abb. 1a, „Regierungen“). In 23 Ländern sind sie dennoch die wichtigste Gläubigergruppe. Dazu zählen sieben Länder, deren Verschuldungssituation wir im vorliegenden Report als sehr kritisch einschätzen (siehe Abb. 5).

China ist seit 2016 der wichtigste bilaterale öffentliche Gläubiger und hält zum Stichtag 31.12.2022 nach Angaben der Weltbank Forderungen im Umfang von knapp 150 Milliarden US-Dollar (siehe Abb. 2). Gegenüber dem Vorjahr entspricht das ei-

Abb. 1: Anteil verschiedener Gläubigergruppen an der öffentlichen Auslandsverschuldung 2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2023) sowie IWF-Länderberichten.

nem minimalen Rückgang von rund einer Milliarde US-Dollar. **Japan** ist mit etwas Abstand zweit- und **Frankreich** mit deutlichem Abstand drittgrößter öffentlicher bilateraler Gläubiger. **Deutschland** ist nach Angaben der Weltbank der viertgrößte bilaterale öffentliche Gläubiger. Dabei hält Deutschland nach Angaben der Weltbank wie im Vorjahr insgesamt Forderungen im Umfang von rund 30 Milliarden US-Dollar.² Dicht gefolgt wird Deutschland dabei von **Russland**, dessen Kreditvergabe an Länder des Globalen Südens in den letzten Jahren wieder gestiegen ist.³

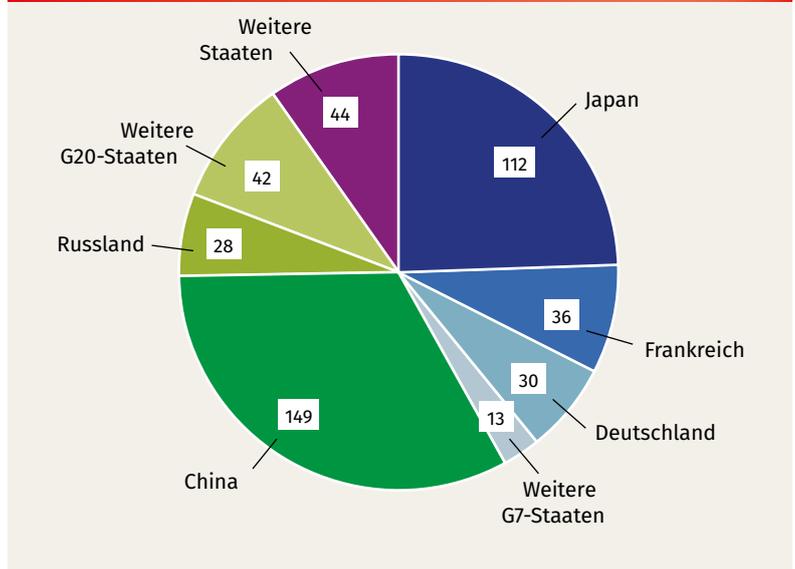
Deutschland ist nach Angaben der Weltbank in sechs Ländern der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger, darunter im kritisch verschuldeten **Tunesien**, den drei leicht kritisch verschuldeten Staaten **Albanien**, **Armenien** und **Marokko** sowie in **Peru** und **Kosovo**, deren Verschuldungssituation wir als unkritisch einschätzen (siehe Tabelle 2, online). Zwar ist der Anteil der deutschen Forderungen, gemessen an der Gesamtverschuldung dieser Länder, mit zwischen ein und acht Prozent verhältnismäßig gering. Die Bundesregierung könnte jedoch eine besonders entscheidende Rolle spielen, wenn es in diesen Staaten zu Umschuldungsverhandlungen kommen sollte: Traditionell übernimmt der wichtigste bilaterale Gläubiger im Pariser Club und dem G20 Common Framework den Co-Vorsitz in den Umschuldungsverhandlungen.⁴

Deutschland ist der viertgrößte bilaterale öffentliche Gläubiger weltweit.

China und **Japan** würden diese Rolle in noch deutlich mehr Staaten übernehmen:⁵ Japan ist in 22 und China in 56 Staaten – darunter in zwölf sehr kritisch verschuldeten Ländern – der wichtigste bilaterale öffentliche Gläubiger (siehe Tabelle 2, online).

Bei näherer Betrachtung fällt auf, dass insbesondere in vielen Staaten Subsahara-Afrikas nach wie vor die jeweiligen ehemaligen Kolonialmächte die wichtigsten bilateralen öffentlichen Gläubiger sind und dass gleichzeitig die finanziellen Verpflichtungen zwischen den ehemaligen kolonisierten Staaten derselben Kolonialmacht besonders hoch sind. So ist etwa **Frankreich** der wichtigste bilaterale Gläubiger von **Burkina Faso** und **Mauritius**, **Portugal** von **Cabo Verde**⁶ und **Angola** von **Guinea-Bissau** und **São Tomé und Príncipe** (siehe Tabelle 2, online).

Abb. 2: Forderungen bilateraler Gläubiger gegenüber Niedrig- und Mitteleinkommensländern 2022 (in Mrd. USD)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den International Debt Statistics der Weltbank (2023).

Privatisierung der Gewinne, Sozialisierung der Kosten

Während private Akteure durch ihre umfassende Kreditvergabe in den 2010er Jahren zu den Haupttreibern für den Aufbau der heutigen hohen Verschuldungswerte gehörten, ziehen sie sich jetzt, in Zeiten multipler Krisen, aus der Refinanzierung zurück. Ausschlaggebend sind dabei die erhöhte Risikowahrnehmung aufgrund gestiegener Verschuldungswerte, die weltwirtschaftlichen Turbulenzen infolge der Corona-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine sowie insbesondere die gestiegenen Zinsen als Folge der von den USA eingeleiteten Zinswende.

2022 flossen rund 44 Mrd. US-Dollar Netto-Tilgungszahlungen plus 89 Mrd. US-Dollar Zinszahlungen in die Taschen privater Gläubiger.

Im Jahr 2022 mussten Länder im Globalen Süden auf aggregierter Ebene erstmals mehr Tilgungszahlungen an private Gläubiger leisten, als diese ihnen in Form neuer Kredite zur Verfügung stellten:⁷ Rund 44 Milliarden US-Dollar Netto-Tilgungszahlungen und 89 Milliarden US-Dollar Zinszahlungen flossen 2022 in die Taschen privater Gläubiger. Nach den ersten vorläufigen Daten hat sich dieser Trend 2023 noch verschärft. Wenngleich die Zinsen zum Jahresbeginn 2024 wieder leicht gefallen sind, ge-

hen Fachleute davon aus, dass viele Länder des Globalen Südens auch 2024 keinen Zugang zu privaten Krediten haben werden oder Zinsraten im zweistelligen Bereich zahlen müssen.⁸

Der prozyklische Charakter der privaten Kreditvergabe ist für die Schuldnerstaaten fatal: Ist ihnen die Refinanzierung nicht mehr oder nur zu deutlich ungünstigeren Konditionen möglich, müssen die benötigten Mittel für den Schuldendienst durch Einsparungen in anderen Bereichen aufgebracht werden. Dies ist jedoch gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten schwierig, da die Bevölkerung besonders stark auf öffentliche Dienstleistungen und Unterstützungsmaßnahmen angewiesen ist und weitere Kürzungen einen wirtschaftlichen Abschwung meist noch verschärfen und verlängern.⁹

Der Rückzug privater Kreditgeber führt auch dazu, dass sich Niedrig- und Mitteleinkommensländer wieder verstärkt multilateralen Kreditgebern zuwenden.¹⁰ So ist der Anteil, den multilaterale Gläubiger an den gesamten ausstehenden Schulden von Niedrig- und Mitteleinkommensländern halten, über die letzten Jahre wieder deutlich gestiegen (siehe Tab. 1).

Diese „Multilateralisierung der Verschuldung“ erschwert nicht nur zukünftige Schuldenrestrukturie-

rungen, da multilaterale Forderungen als bevorzugt gelten (siehe dazu auch den Abschnitt „Umschuldungen mit multilateralen Gläubigern“, ab S. 27), sondern es besteht auch die Gefahr, dass Gewinne privatisiert und die Kosten der Krise sozialisiert werden. So sichert die Auszahlung multilateraler Gelder in vielen Fällen die Rückzahlung an private Gläubiger, die so auch in Krisenzeiten umfangreiche Profite aufgrund hoher Zinsraten realisieren können.

Gleichzeitig muss die Bevölkerung in den Schuldnerstaaten des Globalen Südens schon jetzt die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Anpassungsmaßnahmen tragen, an die die Vergabe multilateraler Gelder geknüpft ist (Sozialisierung der Kosten) (siehe dazu auch Artikel „Aussterblichkeit, Ausgrenzung und Sozialabbau“, ab S. 44). Und wenn sich die Krise ohne umfassende Streichungen (auch von multilateralen Forderungen) wie in der Vergangenheit letztlich nicht als lösbar erweisen sollte, droht eine weitere Sozialisierung der Kosten:¹¹ dieses Mal auf Kosten der Steuerzahler*innen in Ländern des Globalen Nordens, die zur Finanzierung der Abschreibungen multilateraler Gläubiger zur Kasse gebeten werden, nachdem private Gläubiger bereits weitestgehend ausbezahlt wurden und eine faire Lastenteilung daher nicht mehr möglich ist.

Einmal mehr erweist sich der prozyklische Charakter der privaten Kreditvergabe als fatal.

Die Bevölkerung in den Schuldnerstaaten des Globalen Südens trägt die Kosten.

Tab. 1: Anteil multilateraler Forderungen an gesamten öffentlichen Auslandsschulden

	2019	2020	2021	2022
Länder mit niedrigem Einkommen	53 %	58 %	60 %	62 %
Länder mit niedrigem mittleren Einkommen	37 %	41 %	41 %	43 %
Länder mit hohem mittleren Einkommen	18 %	18 %	18 %	20 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2023).

Umschuldungen mit verschiedenen Gläubigergruppen

Im Zuge der Corona-Pandemie haben die G20-Staaten und internationale Finanzinstitutionen wie der IWF neue Verfahren für Schuldenrestrukturierungen eingeführt. Im Jahr 2023 sind die ersten Fälle entweder bereits abgeschlossen oder weit fortgeschritten. Die bisherigen Verfahren zeigen jedoch, dass es auch mit den neu geschaffenen Institutionen nicht gelingt, zeitige und ausreichend umfassende Schuldenrestrukturierungen sicherzustellen und dass die Krisenkosten auf die Bevölkerung der Schuldnerstaaten abgewälzt werden.

Umschuldungen mit öffentlichen bilateralen Gläubigern

Mit der Schaffung des G20 *Common Framework* im November 2020 haben die G20-Staaten versucht, ein Format zu etablieren, in dem die wichtigsten öffentlichen bilateralen Gläubiger gemeinsam über Schuldenrestrukturierungen kritisch verschuldeter Staaten verhandeln. Nach Auskunft des Bundesfinanzministeriums ist der erklärte Anspruch, „effektive und nachhaltige (...) Umschuldungen, die auch Schuldenerlasse enthalten können, (zu) koordinieren und um(zu)setzen.“¹² Der Unterschied zu bereits bestehenden Institutionen wie dem Pariser Club besteht vor allem darin, dass im *Common Framework* westliche Staaten zusammen mit dem neuen Mega-Gläubiger China an einem Tisch sitzen.¹³ Im *Common Framework* wird auf Einzelfall-Ebene verhandelt; es gibt also von Seiten der G20 keine verbindlichen Selbstverpflichtungen, wann und in welchem Umfang Streichungen gewährt werden. Schon aus diesem Grund wurde das neue Rahmenwerk von zivilgesellschaftlichen Akteuren – darunter auch *erlassjahr.de* und *Misereor* – dafür kritisiert, dass es vor allem die kollektive Verhandlungsmacht der Gläubiger gegenüber dem Schuldnerland stärke, ohne einen echten Beitrag auf dem Weg zu einer fairen internationalen Schuldenarchitektur zu leisten.¹⁴

Trotz des Einzelfallprinzips stehen Verhandlungen im Rahmen des *Common Framework* nur einer ausgewählten Gruppe an Ländern offen.¹⁵ Um Schuldenrestrukturierungen final zu gewähren, fordern die öffentlichen bilateralen Gläubiger des *Common Framework*, dass Schuldnerstaaten mit ihren pri-

vaten Gläubigern vergleichbare Erleichterungen aushandeln, stattdessen sie gleichzeitig aber nicht mit den rechtlichen Mitteln aus, eine solche vergleichbare Behandlung auch durchzusetzen.¹⁶

Verhandlungen im Rahmen des *Common Framework* haben bisher vier Staaten (**Tschad, Äthiopien, Sambia** und **Ghana**) beantragt. In allen vier Fällen wurde ein Gläubigerkomitee einberufen und nach teilweise langen Verzögerungen sind nun erste Vereinbarungen entweder abgeschlossen oder auf dem Weg:

In **Tschad** kamen die Gläubiger nach 18 Monaten Verhandlungen zu dem Schluss, dass keine Schulden gestrichen oder in anderer Weise zum Vorteil von Tschad restrukturiert werden müssen – unter anderem, da sich die Ölpreise und damit die Einnahmen Tschads im Laufe der Verhandlungszeit deutlich erhöht hatten.¹⁷

In **Äthiopien** hat sich – unter anderem aufgrund des Bürgerkrieges – der Beginn der Verhandlungen stark verzögert. 2023 wurde immerhin eine vorübergehende Aussetzung der anfallenden Zahlungen bis Ende 2024 vereinbart – gestrichen wurde auch hier bisher also kein Cent.¹⁸

In **Sambia** wurde im Juni 2023 – fast zweieinhalb Jahre nachdem das Land Verhandlungen beantragt hatte – ein Abkommen mit dem Gläubigerkomitee getroffen.¹⁹ Zwar ist dieses nicht öffentlich; es ist aber bekannt, dass Zahlungsverpflichtungen an öffentliche Gläubiger für die 2020er Jahre deutlich gesenkt werden sollen, Sambia jedoch gleichzeitig zu rigorosen Austeritätsauflagen verpflichtet wurde.²⁰ Zudem wurden keine echten Erlasse (*Haircuts*), sondern lediglich Zahlungsverlängerungen gewährt.²¹ Da die Details des Deals nicht öffentlich sind, kann nicht bewertet werden, wie groß der reale Erleichterungseffekt durch die Zahlungsverlängerungen ist. Das Risiko ist jedoch, dass die Krise dadurch nicht nachhaltig gelöst, sondern lediglich in die Zukunft verschoben und Sambia so langfristig in Abhängigkeit gehalten wird. Zudem haben sich die öffentlichen Gläubiger ihre Umschuldung gleich selbst versüßt: Sollte der IWF zwischenzeitlich zu dem Schluss kommen,

In Tschad kamen die Gläubiger zu dem Schluss, dass keine Schulden gestrichen werden müssen.

Sambia wurden keine echten Erlasse, sondern lediglich Zahlungsverlängerungen gewährt.

dass Sambia mehr Schulden tragen könnte als zu nächst angenommen, würden die Gläubiger Rückzahlungen in größerem Umfang und schneller erhalten. Letztlich ist der Deal noch nicht finalisiert, da private Gläubiger noch keiner vergleichbaren Restrukturierung zugestimmt haben (siehe unten).

In **Ghana** kam es im Januar 2024 zu einer vorläufigen Einigung mit den öffentlichen Gläubigern, darunter auch Deutschland. Auch hier ist der Deal noch nicht abgeschlossen, weitere Details sind nicht bekannt.²²

Länder wie **Suriname** und **Sri Lanka** sind nicht zu Verhandlungen im Rahmen des *Common Framework* berechtigt und haben in den letzten Jahren daher außerhalb dessen verhandelt. **Suriname** führte getrennte Verhandlungen mit dem Pariser Club sowie mit seinen übrigen bilateralen öffentlichen Gläubigern, insbesondere mit China und mit der Export-Import-Bank Indiens. **Sri Lanka** hatte hingegen proaktiv versucht, westliche Gläubigerstaaten des Pariser Clubs und andere bilaterale öffentliche Gläubiger zu gemeinsamen Verhandlungen zu bewegen, also ein dem *Common Framework* ähnliches Format einzurichten. Indien, Ungarn sowie die Staaten des Pariser Clubs haben sich darauf eingelassen und ein gemeinsames Gläubigerkomitee einberufen. China hatte sich der Mitgliedschaft verweigert und dem Komitee nur als Gast beigewohnt. Allerdings überraschte China im Oktober 2023 die übrigen Gläubigerstaaten, als es noch vor dem Gläubigerkomitee einen Deal mit Sri Lanka abschloss.²³

Sowohl für Sri Lanka als auch für Suriname heißt es nach Angaben der öffentlichen bilateralen Gläubiger und des IWF, dass die Vereinbarungen der verschiedenen Gläubigergruppen untereinander vergleichbar seien. Überprüfbar ist dies für die Öffentlichkeit jedoch nicht. Dabei sind nicht nur China und weitere neue bilaterale öffentliche Gläubiger intransparent – auch der Pariser Club beziehungsweise die öffentlichen Gläubigerkomitees innerhalb und außerhalb des *Common Framework* machen ihre Verhandlungsergebnisse nicht öffentlich. So kann etwa von der Öffentlichkeit nicht überprüft werden, welche Vereinbarung zu welchen Konditionen das öffentliche Gläubigerkomitee, dem auch die Bundesregierung angehört, mit Sri

Lanka getroffen hat. Schon vor Abschluss der Verhandlungen ist jedoch klar, dass der Umfang der Schuldenrestrukturierung nicht ausreichen wird, um die Schuldentragfähigkeit wiederherzustellen²⁴ – auch, weil Gläubiger des öffentlichen Gläubigerkomitees, nach allem, was bekannt ist, auf so geringe Schuldenerlasse wie möglich dringen. Dadurch wird einmal mehr deutlich, dass Koordination unter den Gläubigern allein keinesfalls ein Garant für eine ausreichende Lösung für Schuldnerstaaten ist.

Es zeigt sich, dass es im Ergebnis wenig Unterschied macht, ob Verhandlungen im neuen Rahmenwerk oder außerhalb dessen geführt werden. Zwar nimmt China für *Common Framework*-begünstigte Länder an gemeinsamen Verhandlungen teil, während Staaten außerhalb des *Common Framework* getrennt mit China und dem Großteil der übrigen, insbesondere westlichen Gläubigerstaaten verhandeln müssen. In beiden Fällen sind die Verhandlungen langwierig, Schuldenstreichungen gering und hinsichtlich des Verlaufs und der Ergebnisse intransparent.

Umschuldungen mit privaten Gläubigern

In den vergangenen drei Jahren wurde die Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenrestrukturierungen vor allem in **Suriname**, **Sambia** und **Sri Lanka** erprobt – mit ernüchternder Bilanz. In **Suriname** schafften es die privaten Gläubiger, die Streichungen deutlich unter das Niveau zu drücken, das ursprünglich vom IWF als notwendig berechnet wurde, und werden für ihre „Zugeständnisse“ voraussichtlich durch zukünftige Öleinnahmen mehr als entschädigt (siehe Box 1).

Die Verhandlungen mit **Sri Lanka** und **Sambia** waren zum Redaktionsschluss dieses Schuldenreports noch nicht abgeschlossen. In beiden Ländern zeichnet sich allerdings eine ähnliche Entwicklung wie in Suriname ab. Auch hier setzen private Gläubiger darauf, im Gegenzug für mögliche Schuldenstreichungen mit einem Instrument entschädigt zu werden, durch das sie von einem zukünftigen wirtschaftlichen Aufschwung der Länder profitieren.²⁵ Während es sich demnach als neues Muster herauskristallisiert, dass Gläubiger begünst-

Im Ergebnis macht es wenig Unterschied, ob Verhandlungen im neuen Rahmenwerk oder außerhalb dessen geführt werden.

In Suriname werden private Gläubiger für ihre „Zugeständnisse“ durch zukünftige Öleinnahmen mehr als entschädigt.

tigt werden, sofern sich die Wirtschaft des Schuldnerstaates besser entwickelt als zum Zeitpunkt der Verhandlungen angenommen, gilt das umgekehrt nicht für die Schuldnerstaaten: Nirgendwo ist vereinbart, dass sich Zahlungsverpflichtungen automatisch verringern, wenn sich die Wirtschaft schlechter entwickelt als prognostiziert. Dabei ist dieses Szenario sogar deutlich wahrscheinlicher, da die wirtschaftliche Entwicklung im Rahmen von Schuldenrestrukturierungen in der Vergangenheit

systematisch zu optimistisch eingeschätzt wurde.²⁶ Gleichzeitig versuchen private Gläubiger auch im Falle Sri Lankas und Sambias die Streichungen noch unter das Niveau zu drücken, welches vom IWF als notwendig errechnet wurde.²⁷ Dies, obwohl kritisiert wird, dass auch der vom IWF berechnete Erlassbedarf nicht ausreicht und die Krisenkosten dadurch der Bevölkerung der Schuldnerstaaten aufgebürdet werden (siehe Artikel „Austerität, Ausgrenzung und Sozialabbau“, ab S. 44). Fraglich

Box 1: Wie private Gläubiger von Surinames Schuldenkrise profitieren

Unter der Last seiner Auslandsschulden und im Kontext der pandemiebedingten Wirtschaftskrise musste **Suriname** seine Zahlungen an ausländische Gläubiger Ende 2020 einstellen. Der IWF errechnete in seiner Schuldentragfähigkeitsanalyse im Dezember 2021, dass private Gläubiger einen *Haircut* (das heißt eine Streichung der Nominalforderungen) in Höhe von 40 Prozent hinnehmen müssten, um eine nachhaltige Verschuldungssituation zu erreichen, und ging von einer Einigung spätestens Ende 2022 aus.²⁸

Tatsächlich konnte die surinamische Regierung jedoch erst im November 2023 einen Deal mit den privaten Gläubigern abschließen.²⁹ Die Verhandlungen haben sich vor allem deshalb so lange hingezogen, weil die Anleger – anders als der IWF – erst die wirtschaftlichen Aussichten einer möglichen Öl- und Gasförderung einpreisen wollten, bevor sie bereit waren, einer Schuldenrestrukturierung zuzustimmen.

Auf dem Papier haben private Gläubiger letztlich einem *Haircut* von 25 Prozent – und somit deutlich weniger als den vom IWF ursprünglich als notwendig errechneten 40 Prozent – zugestimmt. De facto verzichteten die Anleger jedoch gerade einmal auf 1,2 Prozent ihrer ursprünglichen Nominalforderungen.³⁰ Denn da sich die Verhandlungen mehr als drei Jahre hingen, sind erstens hohe Strafzinsen von fast 13 Prozent auf die eingestellten Zahlungen angefallen, die kapitalisiert wurden und einen Großteil der Streichung schlucken. Und zweitens musste Suriname für die Umschuldungen 10 Millionen US-Dollar an Gebühren zahlen.

Die geringen Streichungen der Nominalforderungen werden auch nicht dadurch ausgeglichen, dass sich die privaten Gläubiger in der Restrukturierung auf besonders lange Laufzeiten oder niedrige Zinsen eingelassen hätten: Auch im Barwert, in dessen Berechnung Zins- und Laufzeitänderungen einfließen, gewähren private Gläubiger nicht den Umfang an Streichungen, der vom IWF ursprünglich als notwendig errechnet wurde.³¹ Obwohl private Gläubiger also keinesfalls den Umfang an Streichungen gewährten, den der IWF ursprünglich als notwendig berechnet hatte, winkte der IWF den Deal durch und erklärte, dass Surinames Schulden-situation auch mit diesem Abkommen tragfähig sei – ohne transparent zu machen, wie er zu diesem Schluss kommt.³²

Werden die Forderungen von Suriname nun wie in der Restrukturierung vereinbart bis 2033 bedient, erhalten private Gläubiger auf ihre 2016 vergebenen Kredite trotz der Restrukturierung und der vorübergehenden Zahlungseinstellung im Durchschnitt einen jährlichen Zinssatz von 7,1 Prozent und erzielen damit inmitten der wirtschaftlichen Krise, in der sich das Land befindet, enorme Gewinne.³³

Letztlich schafften die privaten Gläubiger es sogar, eine Klausel in die Umschuldungsvereinbarung aufzunehmen, die sie im Falle zukünftiger Öl- und Gasförderungen für ihre „Zugeständnisse“ mehr als entschädigen wird: Während private Gläubiger rund 262 Millionen US-Dollar ihrer ursprünglichen Forderungen und kapitalisierten Zinsen erlassen haben, können sie aus zukünftigen Öleinnahmen bis zu 787 Millionen US-Dollar Entschädigungen erhalten.³⁴ Zudem ist im Restrukturierungsdeal vorgesehen, dass sich die Entschädigungszahlungen automatisch erhöhen, wenn die surinamische Regierung bis Ende 2024 nicht eine Gesetzesänderung beim Staatsfonds umsetzt.³⁵ Öffentlich ist nicht bekannt, was die Gesetzesänderung beinhalten soll. Es wird jedoch vermutet, dass dies mit der Einrichtung eines Auslandstreuhandkontos zu tun haben könnte, in das die Öleinnahmen fließen sollen und auf das die Anleger unter bestimmten Bedingungen Zugriff hätten.³⁶

ist jedoch, ob private Gläubiger im Falle Sri Lankas und Sambias mit diesem Versuch ähnlich erfolgreich sein werden wie im Falle Surinames. Denn insbesondere China drängt in diesen Ländern auf eine vergleichbare Beteiligung der privaten Gläubiger.³⁷

Zudem nutzen bilaterale öffentliche Gläubiger in den aktuellen Verhandlungen neuerdings Klauseln, die verhindern, dass ein Schuldnerland zu einem späteren Zeitpunkt andere, unkooperative (private) Gläubiger vorteilhafter behandelt (sogenannte „clawback clauses“). Während die öffentlichen Gläubiger demnach nun mehr Druck auf Schuldnerländer ausüben, mit privaten Akteuren vergleichbare Zugeständnisse auszuhandeln, nutzen sie gleichzeitig nicht ihre politischen, rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten, um eine vergleichbare Beteiligung privater Gläubiger tatsächlich sicherzustellen beziehungsweise um unmittelbar Druck auf die privaten Gläubiger selbst und nicht nur auf und vermittelt über die Schuldnerstaaten auszuüben.³⁸

Es ist wichtig zu betonen, dass diese Abkommen mit minimalen Erlasselementen auf der einen Seite und fürstlichen Entschädigungen für private Gläubiger auf der anderen Seite zustande kommen, weil die breite Mehrheit der Gläubiger dies einfordert. Im Fall Surinames wurde der ungenügende Deal auf Druck des privaten Gläubigerkomitees abgeschlossen, dessen Mitglieder rund 75 Prozent der ausstehenden Anleihen hielten.³⁹ Anders als in der öffentlichen Debatte häufig dargestellt, behindern also nicht nur einzelne, besonders unkooperative Gläubiger nachhaltige Schuldenrestrukturierungen.

Im Falle **Sri Lankas** könnte eine Einigung jedoch zusätzlich durch das Verhalten eines besonders unkooperativen Minderheitsgläubigers erschwert werden: Die *Hamilton Reserve Bank* hatte sich Umschuldungsverhandlungen von Anfang an entzogen und auf dem Rechtsweg versucht, ihre Forderungen in voller Höhe einzutreiben.⁴⁰ Noch ist kein Urteil gefallen und der offene Rechtsstreit könnte sowohl den Abschluss der Restrukturierungen erschweren als auch die wirtschaftliche Erholung Sri Lankas nach einer abgeschlossenen Restrukturierung mit der Mehrheit der Gläubiger weiter beeinträchtigen.⁴¹

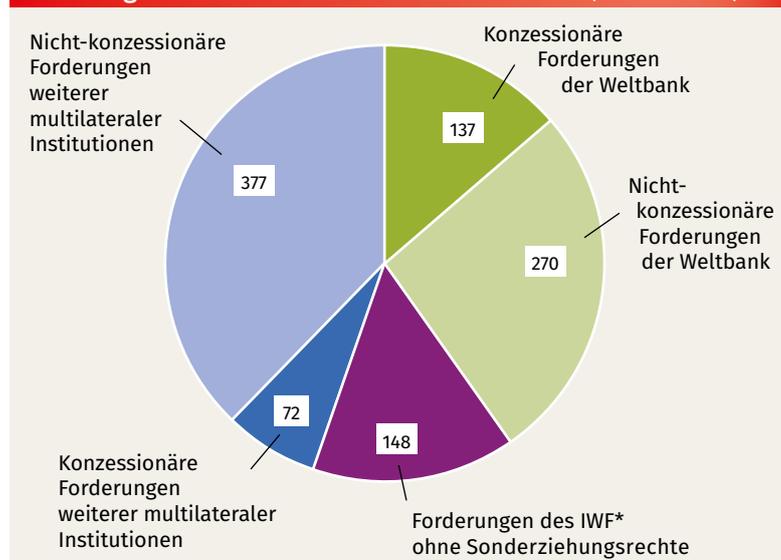
Umschuldungen mit multilateralen Gläubigern

Vor allem die westlichen Staaten beharren in Schuldenrestrukturierungen darauf, multilaterale Forderungen grundsätzlich von Restrukturierungen auszunehmen. Oft wird dies mit den besonders günstigen Finanzierungsbedingungen begründet. Dabei werden nur rund ein Viertel der Forderungen aller multilateralen Entwicklungsbanken und -fonds, die in den Statistiken der Weltbank aufgeführt werden, zu konzessionären Bedingungen vergeben (siehe Abb. 3).

Die westlichen Staaten beharren darauf, multilaterale Forderungen von Restrukturierungen auszunehmen.

Und auch bei der Weltbank, die insbesondere über die Internationale Entwicklungsorganisation (*International Development Association, IDA*) besonders günstige Kredite vergibt, können nur rund ein Drittel der vergebenen Kredite als konzessionäre Forderung eingestuft werden. Darüber hinaus kann die Konzessionalität in der Kreditvergabe bei der Berechnung einer vergleichbaren Beteiligung an Schuldenerlassen berücksichtigt werden, sodass multilaterale Gläubiger, die Kredite zu konzessionären Bedingungen vergeben haben, nominal weniger streichen müssen als kommerzielle Gläubiger.⁴²

Abb. 3: Forderungen multilateraler Gläubiger gegenüber Niedrig- und Mitteleinkommensländern 2022 (in Mrd. USD)



* Den *International Debt Statistics* der Weltbank ist nicht zu entnehmen, welcher Anteil der Forderungen des IWF als konzessionär einzustufen ist. Nicht Teil der Angaben zu den IWF-Forderungen ist zudem eine zusätzliche Gebühr (sogenannte *surcharges*), die Krisenländer, die IWF-Finanzierungen „über Gebühr“ in Anspruch nehmen, an den IWF entrichten müssen. *Surcharges* werden in den *International Debt Statistics* sowie in IWF-Datenquellen nicht explizit eingerechnet.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2023).

Vertreter*innen der bevorzugten Behandlung multilateraler Forderungen argumentieren, dass nicht alle 53 Institutionen, die in den Weltbank-Statistiken als multilaterale Gläubiger aufgeführt sind, davon profitieren würden. Vielmehr sollen nur Gläubiger, die auch der IWF als multilaterale Institutionen definiert, privilegiert behandelt werden.

Tatsächlich gab es lange keine klaren Kriterien, welche Institutionen bevorzugt werden sollen. Stattdessen entschied der IWF anhand fragwürdigen Kriterien im Einzelfall, sodass die westlichen Staaten des Pariser Clubs de facto ad-hoc entscheiden konnten, ob eine Institution privilegiert behandelt werden soll oder nicht.⁴³

Unter anderem mit Blick auf **Malawi** (siehe Box 2) legte der IWF im Mai 2022 dann eine neue Definition vor.⁴⁴ Doch auch diese bevorteilt weiterhin die westlichen Staaten, insbesondere die USA: So kann eine Institution zum Beispiel privilegiert behandelt werden, wenn sie eine „globale Mitgliedschaft“ aufweist. Diese kann entweder nachgewiesen werden, wenn mehr als 50 Prozent der Mitglieder des IWF der Institution angehören oder wenn die Mitgliedstaaten der Institution im IWF mehr als 50 Prozent der Stimmrechte halten. Im IWF sind die Stimmrechte zwischen den Staaten jedoch höchst ungleich verteilt: Die USA halten allein 16,5 Prozent, die G7- und EU-Staaten kommen auf über 50 Prozent, während alle Staaten Subsahara-Afrikas zusammen nur rund 5 Prozent halten. Zudem sieht die Definition des IWF vor, dass auch wenn die übrigen Kriterien nicht erfüllt sind, offizielle bilaterale Gläubiger, die einem „repräsentativen ständigen Forum angehören“, beschließen können, dass die Finanzinstitution sich nicht an der Umschuldung beteiligen muss. Damit dürfte insbesondere der Pariser Club gemeint sein.

Diese Definitionskriterien zugunsten westlicher Staaten führen zu Spannungen mit neuen bilateralen und multilateralen Gläubigern. Insbesondere China hat über die letzten Jahre immer wieder die vergleichbare Beteiligung multilateraler Gläubiger gefordert. Das Festhalten am bevorzugten Status multilateraler Gläubiger erschwert daher Umschuldungsverhandlungen und lässt das Werben der westlichen Staaten für eine gemeinsam-koordinierte Lösung der Schuldenkrise und ein multilaterales System unglaubwürdig erscheinen.

Die selbstreferenziellen Definitionskriterien lieferten beispielsweise dem ghanaischen Finanzminister Ofori-Atta die ideale Steilvorlage: Im Streit darum, wie die *Afreximbank* im Falle **Ghanas** behandelt werden solle (siehe Box 2), sprach sich Ofori-Atta im Juni 2023 für eine bevorzugte Behandlung der Bank aus. Er merkte jedoch kritisch an, dass dies zu Widerständen auf Seiten von IWF und Weltbank führen würde, da „eine multilaterale Institution zu sein, damit gleichgesetzt wurde, in Washington ansässig zu sein“⁴⁵. Die *Afreximbank* hatte Ghana im Juli 2022 Kredite zur Verfügung gestellt, als das Land von den internationalen Kapitalmärkten ausgeschlossen und seine Kreditwürdigkeit herabgestuft wurde. In dieser Hinsicht hat die Bank also durchaus die Funktion eines multilateralen Krisenfinanziers übernommen, allerdings zu Zinssätzen von teilweise mehr als 9 Prozent.⁴⁶ Würde man sich, wie von Wissenschaftler*innen vorgeschlagen, an einer einheitlichen Methode orientieren und die Höhe der Zinssätze bei der Bestimmung der Lastenteilung berücksichtigen, dafür jedoch keine Gläubigergruppe kategorisch ausschließen, wären diese Konflikte vermeidbar.⁴⁷

Das Festhalten am bevorzugten Status multilateraler Gläubiger erschwert Umschuldungsverhandlungen.

Box 2: Streit um bevorzugten Status multilateraler Gläubiger erschwert Umschuldungen

Im Zuge der Schuldenrestrukturierung **Malawis** soll der Löwenanteil des vom IWF errechneten Erlasses von der Afrikanischen Export-Import-Bank (*Afreximbank*) und der *Trade and Development Bank* gewährt werden. Beide haben Kredite zu Marktkonditionen vergeben und wurden vom IWF daher als kommerzielle und nicht als zu bevorzugende multilaterale Gläubiger klassifiziert.⁴⁸ Im Juni 2023 ließ die *Afreximbank* verlauten, dass sie sich an einer Umschuldung der Forderungen beteiligen würde.⁴⁹ Kurz nachdem die *Afreximbank* im Fall **Malawis** eine Beteiligung an der Umschuldung ankündigte, bestand sie im Fall **Ghanas** darauf, ein multilateraler Gläubiger zu sein und daher bevorzugt behandelt zu werden – auch mit Bezug auf ihre Statuten, die eine Restrukturierung nicht erlauben würden.

Politische Verantwortlichkeit, Schuldenstreichungen zu ermöglichen

Der vorherige Abschnitt zeigt, dass es in aktuellen Schuldenrestrukturierungen weiterhin nicht gelingt, alle Gläubiger auf angemessene Weise an Schuldenstreichungen zu beteiligen. Fragt man sich, wer in einer Schuldenkrise dafür verantwortlich ist, rasche und umfassende Schuldenerlasse sicherzustellen, liegt die Verantwortung zunächst beim Gläubiger, der eine entsprechende Forderung gegenüber dem Staat hält. Bei bilateralen öffentlichen Forderungen sind dies – je nach politischem System – die jeweiligen nationalen Regierungen und/oder Parlamente.

Dort, wo Forderungen bei multilateralen und privaten Gläubigern bestehen, reicht es jedoch nicht aus, allein zu analysieren, wer die Forderungen hält, um die Frage nach der politischen Verantwortlichkeit für die Sicherstellung nachhaltiger und umfassender Schuldenerlasse abschließend zu beantworten. Denn die Politik multilateraler Institutionen wird 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 Möglichkeiten, diese gleichrangig an Schuldenerleichterungen zu beteiligen – und stehen damit auch in der politischen Verantwortung, diese Möglichkeiten auszuschöpfen.

Für eine Analyse der politischen Verantwortlichkeit einzelner Staaten und Staatengruppen haben wir ausstehende Forderungen wie in Box 3 beschrieben zugeordnet. Eine solche Analyse zeigt: Rund 70 Prozent der Forderungen gegenüber Ländern des Globalen Südens liegen im direkten oder indirekten Verantwortungsbereich von Mitgliedstaaten der G7 oder der Europäischen Union (siehe Abb. 4a).

Der große Anteil ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: Erstens sind diese Staaten wichtigste Anteilseigner der größten multilateralen Kreditgeber und damit für die Mehrheit der ausstehenden multilateralen Forderungen verantwortlich.⁵⁰ Zweitens liegt die Sicherstellung der Beteiligung privater Gläubiger an Schuldenerlassen größtenteils im Verantwortungsbereich der G7- und EU-Staaten.

Das größte Gewicht machen dabei Anleiheforderungen aus, die schätzungsweise zu 97 Prozent unter britischem oder US-amerikanischem Recht begeben wurden und deren Restrukturierung damit der politischen Verantwortlichkeit der G7-Staaten zugeordnet wird.

Um die aktuelle Pattsituation zu überwinden, die sich aus den Unstimmigkeiten bezüglich der Behandlung multilateraler Forderungen ergibt (siehe oben), sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, multilaterale Forderungen generell in Schuldenrestrukturierungen einzubeziehen. Dafür könnte sie im Namen Deutschlands als viertgrößtem Anteilseigner innerhalb der Weltbank, der größten multilateralen Finanzinstitution, einen Strukturprozess anstoßen, bei dem nach dem Vorbild der HIPC-Initiative von Mitte der 1990er Jahre auch multilaterale Forderungen erlassen werden können. Um die Beteiligung privater Gläubiger an umfassenden Schuldenstreichungen sicherzustellen, sollte die Bundesregierung unter anderem ein nationales Gesetz verabschieden, das es privaten Gläubigern erschwert, multilaterale Vereinbarungen auf dem Rechtsweg zu unterlaufen.⁵¹

Betrachten wir nur die Staaten, deren Verschuldungssituation wir im vorliegenden Report als sehr kritisch einschätzen, ist der Anteil der Forderungen, deren Restrukturierung in der Verantwor-

Deutschland könnte als viertgrößter Anteilseigner innerhalb der Weltbank einen Strukturprozess anstoßen.

Box 3: Zuordnung der politischen Verantwortlichkeit

- **Bilaterale öffentliche Forderungen** gehören zu 100 Prozent zur Verantwortlichkeit des jeweiligen Gläubigerstaates.
- **Multilaterale Forderungen** werden anhand der jeweiligen Stimmgewichte den Mitgliedstaaten der multilateralen Institution zurückgeordnet.
- 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.⁵²
- Die Restrukturierung und Streichung von **Anleiheforderungen** sicherzustellen, wird der Verantwortlichkeit des Staates zugeordnet, unter dessen Recht die Anleihen begeben wurden.⁵³

tung Chinas und anderer G20-Staaten liegt, mit 21 bzw. 10 Prozent deutlich höher (siehe Abb. 4b).⁵⁴ Dies liegt daran, dass sich in der Gruppe der sehr kritisch verschuldeten Staaten eine Reihe von Ländern befindet, in denen die bilateralen öffentlichen Forderungen von China (**Laos, Kongo und Simbabwe**) oder anderen G20-Staaten besonders hoch sind (in **Bhutan** indische, in **Jemen** saudi-arabische Forderungen).

Besonders stark beeinflusst zudem **Pakistan** das Gesamtbild der sehr kritisch verschuldeten Staaten: Der Anteil der ausstehenden Forderungen im politischen Verantwortlichkeitsbereich Chinas ist in Pakistan mit 29 Prozent im Vergleich zu den übrigen sehr kritisch verschuldeten Staaten (durchschnittlich 17 Prozent) erstens vergleichsweise hoch (siehe Abb. 5). Und da Pakistans Auslandsschulden zweitens rund ein Drittel der gesamten Auslandsschulden der Gruppe der sehr kritisch verschuldeten Staaten ausmachen, beeinflusst dieser hohe Anteil der politischen Verantwortlichkeit Chinas das Gesamtbild für alle sehr kritisch verschuldeten Staaten stark.

Trotz der größeren politischen Verantwortlichkeit Chinas und weiterer G20-Staaten sind die G7- und EU-Staaten jedoch auch gegenüber den sehr kritisch verschuldeten Staaten – direkt oder indirekt – dafür verantwortlich, die Restrukturierung und ausreichende Streichung von 50 Prozent der ausstehenden Forderungen zu gewährleisten (siehe Abb. 4b). Besonders hoch ist die Verantwortlichkeit der G7- und EU-Staaten dabei in den sieben sehr kritisch verschuldeten Staaten **Cabo Verde, Ghana, Libanon, Sri Lanka, Mongolei, Senegal und Suriname**. In diesen sieben Ländern liegen mehr als 50 Prozent der ausstehenden Forderungen im politischen Verantwortungsbereich der G7- und EU-Staaten (siehe Abb. 5).

Fazit

Bestehende Mechanismen zur Gläubigerkoordination wie der Pariser Club, das G20 *Common Framework* oder entsprechende Klauseln in Anleiheverträgen werden den aktuellen Herausforderungen nicht gerecht: Schuldenrestrukturierungen dauern zu lange und sind sowohl im Prozess als auch im Ergebnis intransparent. Auch – und vielleicht gerade –

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

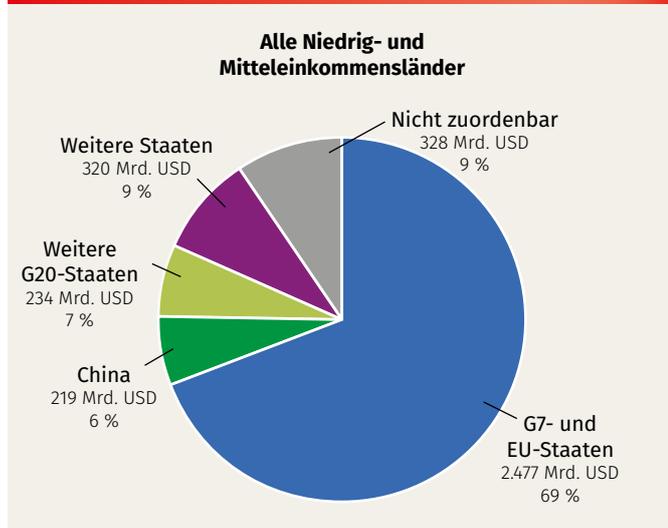
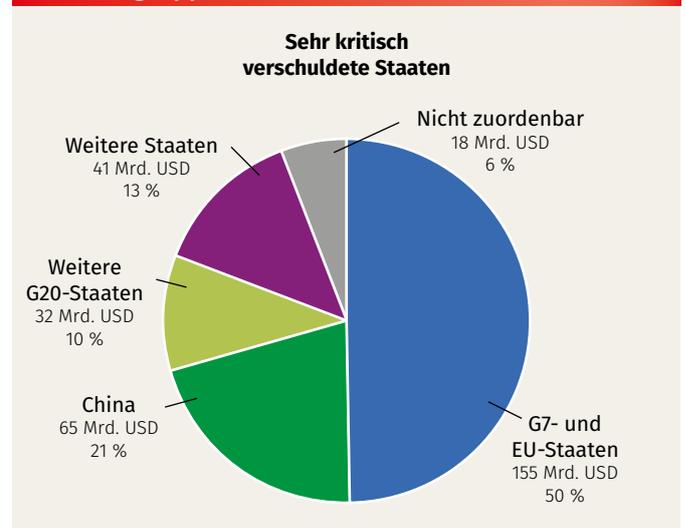


Abb. 4 b: Ausstehende Forderungen nach (direkt oder indirekt) politisch verantwortlichen Staatengruppen



Anmerkung: Für die Zuordnung ausstehender Forderungen zur politischen Verantwortlichkeit einzelner Staaten(-gruppen) siehe Box 3, S. 29.
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der *International Debt Statistics* der Weltbank (2023).

wenn Gläubiger untereinander gut koordiniert sind, schaffen sie es, Erlasse auf ein Minimum zu drücken.

Unter anderem um Zahlungsverpflichtungen angesichts unzureichender Erlasse nachzukommen, kürzen Schuldnerstaaten Ausgaben im eigenen Land, privatisieren staatliche Einrichtungen und bauen die Förderung fossiler Energien aus, um Devisen zu erwirtschaften. Die Kosten der Krise werden damit auf die Bevölkerung und die nachfolgenden Generationen abgewälzt. Private Gläubiger ziehen sich wie in der Vergangenheit zurück und können so im Falle zukünftiger Streichungen nur noch bedingt an den Krisenkosten beteiligt werden.

Gleichzeitig wird deutlich, dass die G7- und EU-Staaten trotz einer komplexeren Gläubigerlandschaft weiterhin die regulatorischen und politischen Möglichkeiten haben, die umfassende Streichung eines Großteils der ausstehenden Forderungen zu ermöglichen – und damit auch in der politischen Verantwortung stehen, diese Möglichkeiten im Interesse einer nachhaltigen Lösung der Schuldenkrise auszuschöpfen.

Deutschland hat politisch sowohl in der G7 als auch bei den wichtigen multilateralen Institutionen ein großes Gewicht. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, den prinzipiellen Ausschluss multilateraler Forderungen von Restrukturierungsverhandlungen zu überdenken sowie die Beteiligung privater Gläubiger an ausreichend umfassenden Schuldenerlassen verbindlich zu regeln. Auch unilateral sollte die Bundesregierung Schritte in diese Richtung unternehmen und beispielsweise noch in dieser Legislaturperiode ein deutsches *Safe-Harbour*-Gesetz verabschieden.

Die Verabschiedung eines Safe-Harbour-Gesetzes noch in dieser Legislaturperiode wäre ein wichtiges politisches Zeichen.

Box 4: Erläuterungen zur Tabelle 2 (Online-Zusatzmaterial)

Der Tabelle 2: „Gläubiger und politisch verantwortliche Staatengruppen für ausstehende Forderungen gegenüber Ländern des Globalen Südens“ (abrufbar unter www.erlassjahr.de/schuldenreport-2024) sind auf Länderebene folgende und weitere Informationen zu entnehmen:

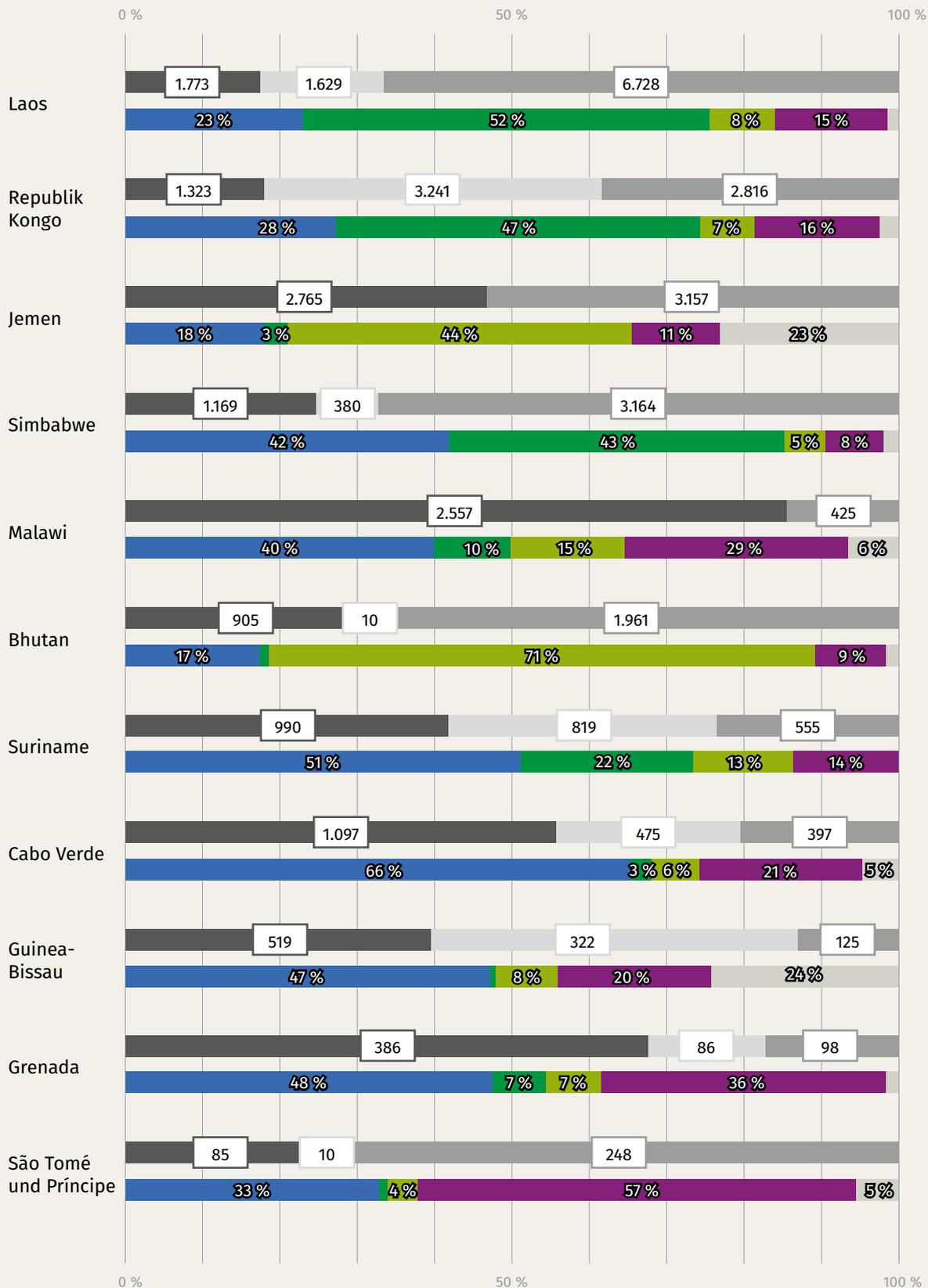
- Welche Gläubigergruppen (Private, Multilaterale, Bilaterale) wie viel Prozent der ausstehenden Forderungen halten.
- Wie groß der konzessionäre Anteil multilateraler Forderungen ist.
- Wer von den bilateralen öffentlichen Gläubigern der wichtigste Gläubigerstaat ist und wie viel Prozent der ausstehenden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

Abb. 5: Forderungen gegenüber sehr kritisch verschuldeten Staaten nach Gläubigergruppe (in Mrd. USD) sowie nach politischer Verantwortlichkeit



* Für die Zuordnung ausstehender Forderungen zur politischen Verantwortlichkeit einzelner Staaten(-gruppen) siehe Box 3, S. 29.

Fortsetzung Abb. 5: Forderungen gegenüber sehr kritisch verschuldeten Staaten nach Gläubigergruppe (in Mrd. USD) sowie nach politischer Verantwortlichkeit



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der *International Debt Statistics* der Weltbank (2023) sowie aus IWF-Länderberichten.

- ¹ Wir orientieren uns hier an der gleichen Grundgesamtheit wie im Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“ und analysieren die Gläubigerzusammensetzung für alle Staaten, für die uns Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank oder aus IWF-Länderberichten zur Verfügung stehen. Somalia klammern wir dabei aus der Analyse aus, da sich die Daten auf den Stand 31.12.2022 beziehen und Somalia 2023 im Rahmen der HIPC-Initiative umfassende Streichungen erhalten hat. Siehe dazu auch den Artikel „Verschuldete Staaten weltweit“, ab S. 8.
- ² Während die Weltbank über öffentliche deutsche Forderungen in Höhe von rund 30 Milliarden US-Dollar berichtet, gibt das Bundesfinanzministerium nur Forderungen im Umfang von umgerechnet 12,5 Milliarden US-Dollar an. Dazu, wie sich diese Diskrepanz auf Länderebene erklärt, siehe *Tabelle 2 (Online-Zusatzmaterial)*. Zur Diskussion der Datendiskrepanz siehe Stutz, M. (19.05.2023): „[Deutsche Chinabanken](#)“.
- ³ Allein 2023 hat Russland Kredite im Umfang von rund 20 Milliarden US-Dollar an Länder des Globalen Südens ausbezahlt. Damit hat Russland fast so umfangreiche Auszahlungen wie China (21 Milliarden US-Dollar) und umfangreichere Auszahlungen als Japan (17 Milliarden US-Dollar) vorgenommen. Hauptbegünstigter der russischen Kreditvergabe war dabei Ägypten, das allein rund 12 Milliarden US-Dollar erhielt. Auch Bangladesch, Indien und Belarus erhielten Auszahlungen in großem Umfang.
- ⁴ Daneben ist auch Frankreich, dessen Finanzministerium die Sekretariatsfunktion des Pariser Clubs übernimmt, traditionell im Vorsitz des Gläubigerkomitees vertreten. Es handelt sich dabei um eine etablierte Praxis, die nicht verbindlich niedergeschrieben ist.
- ⁵ Grundsätzlich ist nur für die G20 *Common Framework*-begünstigten Länder davon auszugehen, dass China und die westlichen Staaten in einem gemeinsamen Komitee verhandeln.
- ⁶ Kurz vor dem *Paris Finance Summit* im Juni 2023 hat Portugal Cabo Verde eine Schuldenumwandlung seiner gesamten ausstehenden Forderungen (rund 150 Millionen US-Dollar) für Klimainvestitionen angeboten. Siehe dazu Reuters (20.06.2023): „[Portugal to swap \\$153 million Cape Verde debt for nature investments](#)“.
- ⁷ Daten stehen ab 1970 zur Verfügung.
- ⁸ Siehe u. a. Financial Times (10.01.2024): „[Emerging market debt issuance hits record as borrowing costs fall](#)“.
- ⁹ Auch in vergangenen Krisen zeigte sich der prozyklische Charakter der privaten Kreditvergabe. So floss beispielsweise in den 1970er Jahren umfangreiches Kapital in Länder des Globalen Südens, während die Staaten in den 1980er Jahren mehr Zins- und Tilgungszahlungen an private Gläubiger abführen mussten, als private Gläubiger an neuen Krediten zur Verfügung stellten. Damals waren die Flüsse netto jedoch nur negativ, wenn man die Zinszahlungen mitberücksichtigte. Siehe dazu erlassjahr.de (Hrsg.) (2022): „[Von Gläubigern und Schuldner](#)“, S. 44. Heute übersteigen bereits allein die Tilgungszahlungen den Umfang der Neukreditvergabe.
- ¹⁰ Die Kreditvergabe öffentlicher bilateraler Gläubiger ist im Schnitt über die Krisenjahre recht stabil geblieben. Zwar hat China – ähnlich wie private Akteure – in den Corona-Krisen Jahren seine öffentliche bilaterale Kreditvergabe zurückgefahren und mehr Rückzahlungen erhalten, als es in Form neuer Kredite zur Verfügung gestellt hat. Zu beachten ist jedoch auch, dass China ein umfassendes Währungsswap-System mit Schuldnerstaaten etabliert hat, auf das diese insbesondere im Falle von Zahlungsschwierigkeiten zurückgegriffen haben. Siehe dazu Horn et al. (2023): „[China as an International Lender of Last Resort](#)“, Kiel Working Paper No. 2244. Andere öffentliche Gläubiger wie insbesondere Japan, Indien und Frankreich hatten zudem ihre öffentliche Kreditvergabe mit Ausbruch der Corona-Pandemie ausgeweitet.
- ¹¹ Ein solches Muster war auch in der Schuldenkrise der 1980er und 1990er Jahre feststellbar. Siehe erlassjahr.de (13.01.2022): „[Weltbank: Common Framework ungenügend](#)“.
- ¹² Siehe Bundesfinanzministerium (12.10.2022): „[Internationale Schuldenstrategie zur Entlastung hoch verschuldeter Länder](#)“.
- ¹³ Zur Funktionsweise des *Common Framework* siehe Stutz, M. (2021): „Schuldenstrukturierungen in Corona-Zeiten: Gruppenbasiert, koordiniert – aber letztlich rein symbolisch?“ in: erlassjahr.de, Misereor (Hrsg.): „[Schuldenreport 2021](#)“.
- ¹⁴ Siehe dazu Stutz, M (2021).
- ¹⁵ *Common Framework*-begünstigte Länder sind in der Tabelle im hinteren Umschlag dieses Schuldenreports mit einem * gekennzeichnet.
- ¹⁶ Etwa die Verabschiedung von sogenannten *Anti-Holdout*-Gesetzen könnte Schuldnerstaaten in der Konfrontation mit ihren privaten Gläubigern unterstützen. Siehe dazu Stutz, M. (2022): „[Das Potenzial nationaler Gesetze für die faire Lösung globaler Schuldenkrisen](#)“, erlassjahr.de-Fachinformation 71.
- ¹⁷ Siehe Pariser Club (13.10.2022): „[Meeting of the creditor committee for Chad under the Common Framework](#)“.
- ¹⁸ Siehe Pariser Club (30.11.2023): „[The Paris Club welcomes the Agreement to provide Ethiopia with a debt standstill](#)“.
- ¹⁹ Siehe Pariser Club (23.06.2023): „[The Paris Club welcomes Zambia's debt restructuring agreement](#)“.
- ²⁰ Siehe Jones, T. (06.09.2022) auf [Twitter/X](#).
- ²¹ Nach Angaben des Pariser Clubs (23.06.2023) werden mit dem Abkommen die Vorgaben des IWF-Programms erfüllt. Dieses sah umfassende Erleichterungen in den Schuldendienstverpflichtungen für die 2020er Jahre vor, erlaubte jedoch die Verschiebung der Zahlungen in die 2030er Jahre (siehe Jones, T. (06.09.2022)). Zwar ist der Deal nicht öffentlich, private Gläubiger haben jedoch verlautbaren lassen, dass öffentliche Akteure keine echten Streichungen gewährt hätten, demnach also offenbar die Option der Zahlungsverlängerungen genutzt haben (siehe Reuters (20.11.2023): „[Zambia dealt major setback as official creditors object to bond deal](#)“). Dies ist uns auch von Insidern bestätigt worden.
- ²² Ghanaisches Finanzministerium (12.01.2024): „[Ghana reaches agreement with official creditors on debt treatment under the G20 Common Framework](#)“.
- ²³ Insidern zufolge hatte China ein großes Interesse an einem raschen Deal, um weitere Investmentabkommen mit Sri Lanka abschließen zu können. Tatsächlich wurde kurz nach der Umschuldungsvereinbarung zwischen China und Sri Lanka bekannt, dass China den Zuschlag für die Einrichtung einer Raffinerie im sri-lankischen Hambantota erhalten habe. Siehe Mint (28.11.2023): „[Mint Explainer: What China's \\$4.5-bn investment in Sri Lanka means for India](#)“.
- ²⁴ Die Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF für Sri Lanka von März und Dezember 2023 stellt fest, dass die Umschuldung Sri Lankas die Schuldenkrise gar nicht lösen wird: „selbst nach einem erfolgreichen Programm und einer Umschuldung werden die Überschuldenrisiken noch viele Jahre lang hoch bleiben“. Trotzdem wurde der errechnete Schuldenerlassbedarf nicht angepasst.
- ²⁵ Siehe Zucker-Marques, M. (16.11.2023): „[Winner Takes All – Twice: How Bondholders Triumph, Before and After Debt Restructuring](#)“ und Bloomberg (19.10.2023): „[Sri Lanka Bondholders' Proposal Sees Government Pushback](#)“.
- ²⁶ Rehbein, K. (2020): „[Vom Wachstumsoptimismus zum verlorenen Entwicklungsjahrzehnt. Die gefährliche Rolle des IWF in der Krise des Globalen Südens](#)“, erlassjahr.de-Fachinformation 66.
- ²⁷ Im Falle Sri Lankas haben die Anleger einen Kapitalabschlag von 20 Prozent angeboten, während Sri Lanka in Übereinstimmung mit den Berechnungen des IWF 30 Prozent gefordert hatte. Siehe dazu Bloomberg (19.10.2023) und Reuters (29.06.2023): „[Sri Lanka asks foreign investors for a 30% haircut in debt restructuring](#)“. Im Fall Sambias ist der Vorschlag der privaten Gläubiger nicht bekannt, wurde jedoch zunächst sowohl vom IWF als auch von den öffentlichen bilateralen Gläubigern als unzureichend zurückgewiesen und nach einer Überarbeitung weiterhin von den öffentlichen bilateralen Gläubigern (wohl insbesondere auf Drängen Chinas) abgelehnt. Siehe Reuters (20.11.2023): „[Zambia dealt major setback as official creditors object to bond deal](#)“.
- ²⁸ IWF (2021): „[Country Report No. 2021/280](#)“, S. 50.
- ²⁹ PR Newswire (06.11.2023).
- ³⁰ Siehe dazu Zucker-Marques, M. (16.11.2023).
- ³¹ Siehe dazu vergleichend IWF (2021): „[Country Report No. 2021/280](#)“, S. 50 und IWF (2023): „[Country Report No. 2023/350](#)“, S. 54.
- ³² IWF (2023).
- ³³ Siehe Zucker-Marques, M. (16.11.2023).
- ³⁴ Im Deal wurde vereinbart, die nominalen Streichungen mit einem Faktor von 1,2 zu multiplizieren, wodurch sich der Anspruch privater Gläubiger auf rund 314 Millionen US-Dollar Entschädigungen ergibt. Da dieser Betrag nicht sofort ausgezahlt wird, wird der noch nicht ausgezahlte Entschädigungsanspruch

- der Gläubiger mit einer jährlichen Zinsrate von 9 Prozent kapitalisiert und in Abhängigkeit von den zukünftigen Öleinnahmen bis 2050 ausgezahlt. Eine harte Obergrenze der nominalen Entschädigungszahlungen wurde beim 2,5-fachen der ursprünglichen Entschädigungssumme von 314 Mio. USD vereinbart. Siehe dazu PR Newswire (03.05.2023): [„Republic of Suriname Reaches Agreement in Principle with Euronote Creditor Committee on Debt Restructuring Terms“](#) und PR Newswire (06.11.2023). Eine sehr gute Aufarbeitung bietet auch Maret, T. (10.05.2023): [„Suriname’s sovereign restructuring on the move“](#).
- ³⁵ Der noch nicht ausgezahlte Entschädigungsanspruch soll dann statt mit 9 mit 13 Prozent kapitalisiert werden.
- ³⁶ Siehe vergleichend PR Newswire (03.05.2023) und PR Newswire (06.11.2023) und Maret, T. (24.10.2023) [auf Twitter/X](#).
- ³⁷ Siehe Bloomberg (20.12.2023): [„China Is Dampening Zambia’s Efforts to Come Out of Default“](#).
- ³⁸ Siehe erlassjahr.de (Hrsg.) (2023): [„Reformvorschläge zur Umsetzung des Auftrags im Koalitionsvertrag 2021-2025 zur Unterstützung eines Staateninsolvenzverfahrens“](#), S. 7 ff.
- ³⁹ Siehe PR Newswire (03.05.2023): [„Republic of Suriname Reaches Agreement in Principle with Euronote Creditor Committee on Debt Restructuring Terms“](#).
- ⁴⁰ Siehe dazu u. a. Stutz, M. (2023): [„Die Macht der Legislative: Wie nationale Gesetze zu einer fairen Lösung für die globale Schuldenkrise beitragen können“](#) in: erlassjahr.de, Misereor (Hrsg.): [„Schuldenreport 2023“](#) und Stutz, M. (10.11.2023): [„Sri Lanka: Vorübergehende Aussetzung im Rechtsstreit mit der Hamilton Reserve Bank“](#).
- ⁴¹ Siehe Stutz, M. (2022).
- ⁴² Siehe dazu u. a. Zucker-Marques, M. et al. (2023): [„Debt Relief by Multilateral Lenders. Why, How and How Much?“](#).
- ⁴³ So orientierte sich der IWF beispielsweise daran, wie der Pariser Club die Forderungen der Institution klassifiziert und wie die Institution im Rahmen der HIPC-Initiative behandelt wurde, wobei es sich um eine Initiative handelt, die ihrerseits von den G7/G8 Staaten konzipiert wurde. Siehe IWF (2021): [„Guidance Note on Implementing the Debt Limits Policy in Fund Supported Programs“](#).
- ⁴⁴ IMF Policy Paper (18.05.2022): [„Reviews of the Fund’s Sovereign Arrears Policies and Perimeters“](#).
- ⁴⁵ Siehe Reuters (20.06.2023): [„Ghana aims to exempt Afrexim loans from debt restructuring“](#).
- ⁴⁶ Reuters (20.07.2022): [„Ghana parliament approves \\$750 mln loan to support budget“](#).
- ⁴⁷ Siehe dazu Zucker-Marques, M. et al. (2023).
- ⁴⁸ Ausschlaggebend für die Klassifizierung als kommerzieller Gläubiger ist auch, dass die *Afreximbank* nach den neuen Kriterien des IWF eindeutig nicht als multilaterale Institution klassifiziert werden kann, da sie auch kommerzielle Anteilseigner hat. Dies wurde in den neuen Definitionskriterien des IWF als explizites Ausschlusskriterium definiert. Allerdings wurde die Definition auch im Kontext des Falls Malawi und mit dem Ziel erstellt, die Beteiligung der Weltbank weiterhin auszuschließen, aber einen Einbezug von *Afreximbank* und Co. zu ermöglichen.
- ⁴⁹ Siehe AllAfrica (20.06.2023): [„Malawi: Afrexim Bank Considers Restructuring Malawi’s U.S.\\$850 Million Debt“](#).
- ⁵⁰ 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 Asiatischen Entwicklungsbank, der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank, der Afrikanischen Entwicklungsbank und der Europäischen Investitionsbank, ist ihr Stimmgewicht mit 45, 49, 34 bzw. 100 Prozent erheblich.
- ⁵¹ Für weitere Vorschläge, was die Bundesregierung tun kann, um den Einbezug multilateraler Forderungen zu bewirken und die Beteiligung privater Gläubiger an umfassenden Erlassen sicherzustellen, siehe erlassjahr.de, Misereor, Brot für die Welt (Hrsg.) (2023): [„Bringing all creditors on board! What the German government can do to ensure the participation of all creditors in comprehensive debt cancellation“](#).
- ⁵² Aufgrund 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 private Banken und andere private Gläubiger in den *International Debt Statistics* entsprechend der Ansässigkeit einzelnen Staaten zuordnet.
- ⁵³ Da es aufgrund mangelnder Transparenz nicht möglich ist, im Einzelfall nachzuvollziehen, unter wessen Recht einzelne Anleihen begeben wurden (schätzungsweise 97 Prozent unter britischem oder US-amerikanischem Recht), werden ausstehende Anleiheforderungen vollständig dem Verantwortungsbereich der G7-Staaten zugeordnet. Siehe IWF (2020): [„The international architecture for resolving sovereign debt involving private-sector creditors – recent developments, challenges, and reform options“](#), S. 22.
- ⁵⁴ Gläubigerangaben stehen für 20 der 24 sehr kritisch verschuldeten Staaten zur Verfügung. Keine Gläubigerdaten stehen für die Länder Bahrain, Panama, Uruguay und Venezuela zur Verfügung.