

Gläubiger von Staaten des Globalen Südens

Private Gläubiger in die Pflicht nehmen

Von Malina Stutz

Private Gläubiger bleiben die wichtigste Gläubigergruppe gegenüber Staaten des Globalen Südens. Ihre mangelnde Beteiligung an Umschuldungen trägt dazu bei, dass Schuldenkrisen nicht gelöst werden. Ob und zu welchen Bedingungen Schulden erlassen werden, darf nicht den Gläubigern überlassen bleiben. Stattdessen braucht es verbindliche Regeln, die alle Gläubigergruppen gleichrangig verpflichten, sozial untragbare oder illegitime Schulden zu streichen.

Viele Länder im Globalen Süden sind mit einer hohen oder sehr hohen Auslandsschuldenlast konfrontiert. Die Schuldenlast schränkt ihren politischen Handlungsspielraum massiv ein – mit weitreichenden Folgen für die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte (siehe „Auslandsschuldenlast weltweit“, ab S. 8). In diesen Fällen ist die Streichung sozial nicht tragfähiger oder illegitimer Auslandsschulden unverzichtbar. Angesichts einer zunehmend komplexeren Gläubigerlandschaft stellt sich jedoch die Frage, wie umfassende Schuldenstreichungen umgesetzt werden können und wer politisch in der Verantwortung steht, die dafür notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Abschnitt 1 dieses Artikels gibt einen Überblick über die aktuelle Gläubigerstruktur der Länder des Globalen Südens. **Abschnitt 2** geht der Frage nach, welche Staaten politisch in der Verantwortung stehen, die Streichung ausstehender Schulden – sofern erforderlich – sicherzustellen. In **Abschnitt 3** werden Maßnahmen diskutiert, um alle Gläubigergruppen zur gleichwertigen Beteiligung an Schuldenerleichterungen zu verpflichten.

Abschnitt 1: Zusammensetzung der Gläubiger

1.1. Private Gläubiger

Private Gläubiger bleiben auf aggregierter Ebene weiterhin die mit Abstand wichtigste Gläubigergruppe von Staaten des Globalen Südens. Investmentfonds, Banken, Versicherungen und weitere private Akteure wie Rohstoffunternehmen halten 60 Prozent aller ausstehenden Forderungen gegenüber den 134 untersuchten Ländern des Globalen Südens.¹ Der Großteil der Forderungen ist dabei in Form von Staatsanleihen ausgegeben (siehe Abb. 1a).

In Ländern mit niedrigem oder niedrigem-mittlerem Einkommen ist der Anteil der privaten Forderungen dabei deutlich geringer als in Ländern mit hohem und hohem-mittlerem Einkommen (siehe Abb. 1b und 1c im Vergleich).²

Insgesamt konzentriert sich die private Kreditvergabe stark auf vergleichsweise wenige Länder mit hohem und hohem-mittlerem Einkommen: Die Hälfte der ausstehenden Gesamtforderungen privater Gläubiger entfallen auf nur fünf Länder – **China, Mexiko, Indonesien, Brasilien** und **Indien**. Die starke Konzentration führt auch dazu, dass private Gläubiger trotz ihres insgesamt hohen Forderungsvolumens nur in 36 Staaten dominieren; das entspricht etwa einem Viertel der Länder mit verfügbaren Daten. In den anderen Staaten überwiegen bilaterale und multilaterale öffentliche Gläubiger (siehe Tabelle 2, online).

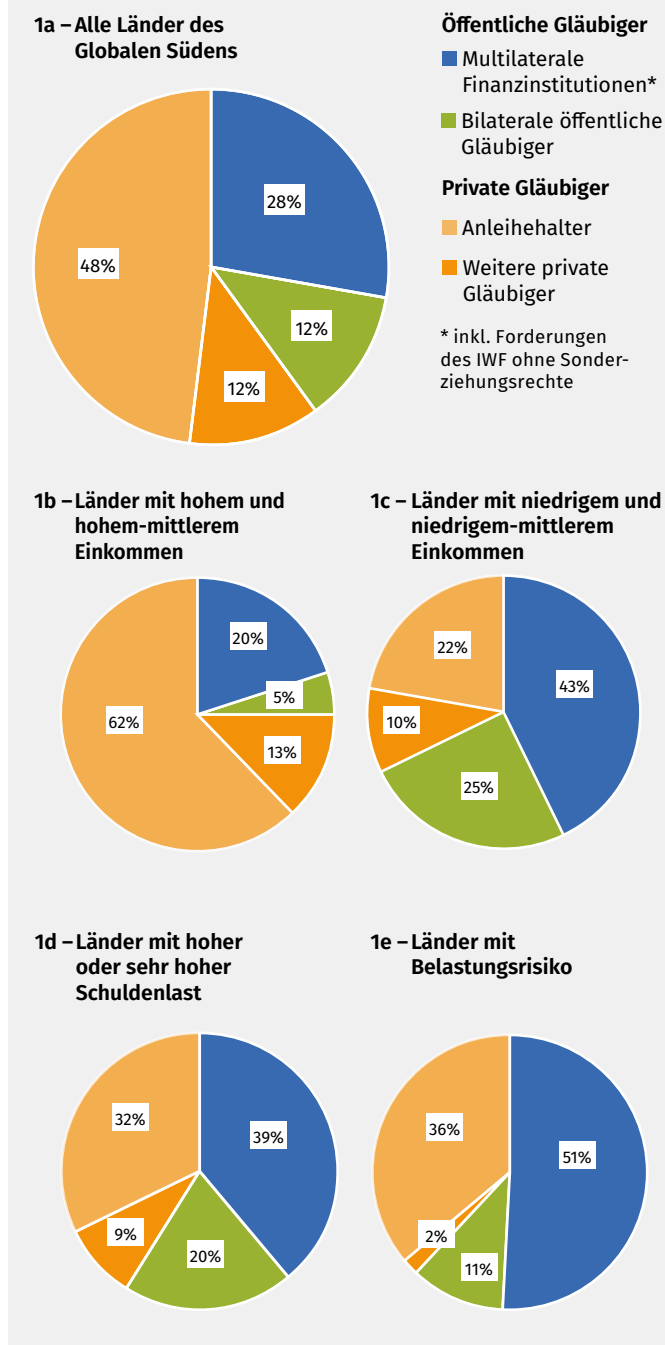
Von diesen 36 Staaten gelten 13 als **sehr hoch belastet**.³ In fünf Ländern dieser Gruppe – **Angola**, der **Dominikanischen Republik**, **Jamaika**, dem **Libanon** und **Montenegro** – halten private Gläubiger sogar mehr als die Hälfte der ausstehenden Forderungen (siehe Abb. 6, S. 38 f.).

Die Kreditvergabe privater Gläubiger belastet die öffentlichen Haushalte besonders stark, da diese im Vergleich zu öffentlichen bilateralen und multilateralen Gläubigern weit höhere Zinsen verlangen (siehe Abb. 2, S. 28).

Anleihehalter verlangten von Ländern des Globalen Südens in den Jahren 2020-2024 im Durchschnitt Zinsen in Höhe von 5,19 Prozent. Seit der von den USA ausgehenden Zinswende 2022 ist es für Länder des Globalen Südens zunehmend teurer geworden, Anleihen am internationalen Kapitalmarkt zu platzieren. Im Jahr 2024 betrug der Durchschnittszins 5,9 Prozent.

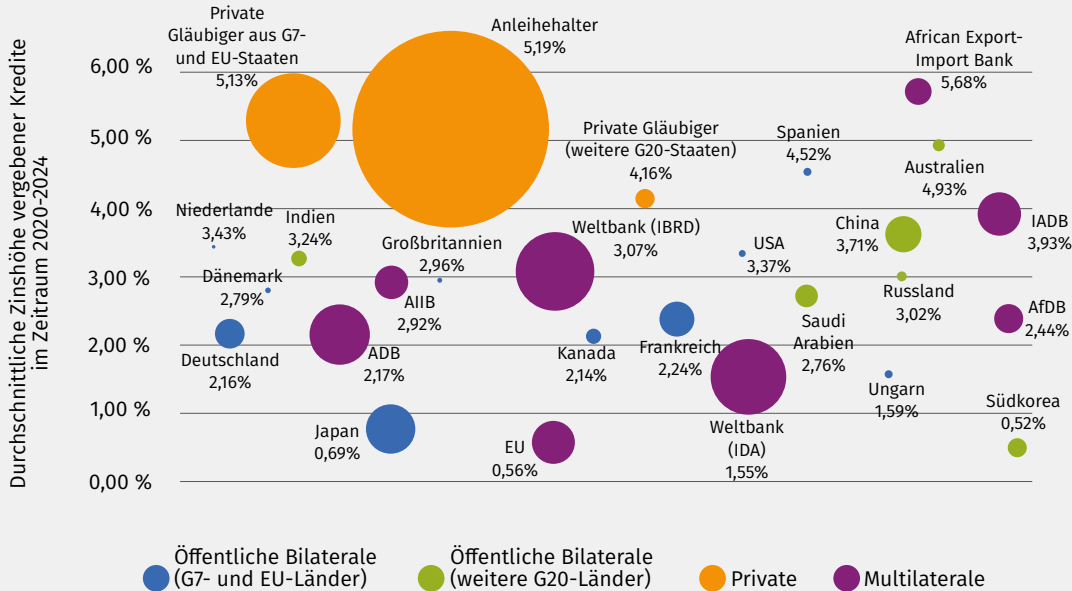
Länder, deren Schuldenlast als sehr hoch bewertet wird, mussten 2024 für die Ausgabe neuer Staatsanleihen mit durchschnittlich 8,3 Prozent besonders hohe Zinsen zahlen (siehe Tabelle 1). Für **Nigeria**, **Kenia** und die **Dominikanische Republik** betragen die Zinssätze 2024 sogar mehr als neun Prozent. Ein solches Zinsniveau, das deutlich über den in der Vergangenheit üblichen sowie den zu erwartenden Wachstumsraten der Länder liegt, ist strukturell nicht tragfähig.⁴ Es führt dazu, dass ein wachsender Anteil der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung an ausländische Gläubiger abgeführt werden muss und die Schuldenkrise zu Lasten der öffentlichen Ausgaben und der Lebensbedingungen der Bevölkerung weiter verschleppt wird.

Abb. 1: Anteil verschiedener Gläubigergruppen an der öffentlichen Auslandsverschuldung 2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2025) sowie aus IWF-Länderberichten und Dokumenten der nationalen Finanzministerien und Zentralbanken.

Abb. 2: Kreditkosten ausgewählter Gläubiger



Anmerkung: Die Kreisgrößen bilden das Volumen der Kreditvergabe an Länder des Globalen Südens im Zeitraum 2020-2024 ab. Die durchschnittlichen Zinssätze wurden als gewichtete Mittelwerte unter Berücksichtigung der jeweiligen Kreditvolumina berechnet. Zur Berechnung wurden ausschließlich Kreditvergaben, keine Zuschüsse berücksichtigt. Die Anordnung der Kreise entlang der horizontalen Achse hat keine Bedeutung.

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2025).

Tab. 1: Zinskosten für Staatsanleihen 2024

	kein Risiko identifiziert	Belastungsrisiko	hoch belastet	sehr hoch belastet
Gewichteter Mittelwert in Prozent	5,65	6,12	6,01	8,30
Länder im Globalen Süden, die 2024 internationale Anleihen ausgegeben haben	Brasilien, China, Eswatini, Indien, Kasachstan, Marokko, Mexiko, Peru, Philippinen, Serbien, Südafrika, Thailand, Türkei	Argentinien, Dominica, Kolumbien, Mauritius	El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonesien, Usbekistan	Ägypten, Benin, Côte d'Ivoire, Dominikanische Republik, Jordanien, Kenia, Mongolei, Montenegro, Nigeria, Paraguay, Senegal

Anmerkung: Nicht alle Länder im Globalen Süden haben 2024 neue Anleihen am internationalen Kapitalmarkt platziert. Dies kann daran liegen, dass ihre Entwicklungsstrategie nicht auf internationale Privatfinanzierung setzt, eine Emission nur zu sehr hohen Zinsen möglich gewesen wäre oder aufgrund des hohen globalen Zinsniveaus gar kein Marktzugang bestand.

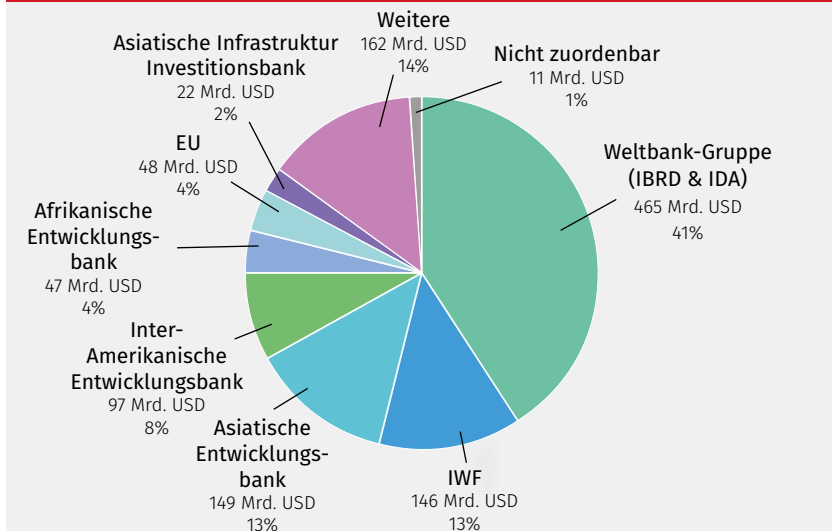
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2025).

1.2. Multilaterale Gläubiger

Multilaterale Finanzinstitutionen wie der IWF, die Weltbank sowie weitere Entwicklungsbanken und -fonds stellen auf aggregierter Ebene die zweitgrößte Gläubigergruppe dar: Sie halten rund 28 Prozent der gesamten Forderungen gegenüber Ländern des Globalen Südens (siehe Abb. 1a, S. 27). Besonders stark ins Gewicht fallen multilaterale Forderungen in Ländern mit niedrigem sowie niedrigem-mittlerem Einkommen (vergleiche hierzu auch Abb. 1b und 1c, S. 27).

Insgesamt listet die Datenbank der Weltbank 51 multilaterale Entwicklungsbanken und -fonds auf. Trotz der wachsenden Anzahl multilateraler Institutionen entfällt der Großteil der Kreditvergabe im Globalen Süden weiterhin auf den IWF, die Weltbank, die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (IADB), die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) und die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) – Institutionen der Nachkriegsarchitektur, die eng miteinander kooperieren und in denen die G7-Staaten starken politischen Einfluss nehmen. Gemeinsam

Abb. 3: Forderungen multilateraler Institutionen gegenüber Ländern im Globalen Süden 2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2025) sowie aus IWF-Länderberichten und Dokumenten der nationalen Finanzministerien und Zentralbanken.

stellen diese fünf Institutionen rund 80 Prozent der gesamten multilateralen Kreditvergabe bereit (siehe Abb. 3).

In 76 Ländern – das entspricht rund 56 Prozent der Staaten, für die Daten vorliegen – sind multilaterale Gläubiger die wichtigste Gruppe. In 64 Ländern halten sie sogar mehr als die Hälfte der gesamten ausstehenden Forderungen. Dazu zählen auch 30 **hoch** beziehungsweise **sehr hoch belastete Staaten** (siehe Tabelle 2, online). Eine nachhaltige Lösung ist für viele dieser Länder nicht möglich, solange multilaterale Forderungen nicht gleichrangig in Schuldenrestrukturierungen einbezogen werden. Dennoch beharren vor allem die westlichen Staaten darauf, multilaterale Forderungen – unter anderem vom IWF, der Weltbank, der AfDB, ADB oder IADB – von Umschuldungen auszuschließen (siehe dazu auch Abschnitt 3.2. ab S. 34).

1.3. Bilaterale öffentliche Gläubiger

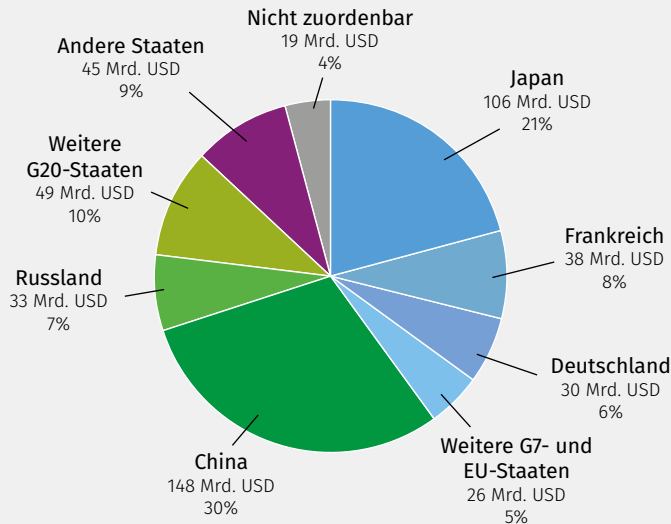
Die Forderungen bilateraler öffentlicher Gläubiger – etwa von Staaten wie Deutschland, China oder Japan – machen mit rund zwölf Prozent aller ausstehenden Forderungen zwar nur einen vergleichsweise geringen Anteil aus (siehe Abb. 1a). Dennoch stellen sie in 24 Ländern die größte Gruppe dar. Darunter befinden sich auch 13 Länder, deren Staatshaushalte durch die Auslandsverschuldung hoch oder sehr hoch belastet sind.⁵

Rund 90 Prozent der bilateralen öffentlichen Forderungen halten Mitglieder der G7, G20 oder EU. **China** ist dabei mit Abstand der wichtigste Gläubiger weltweit (siehe Abb. 4).

In drei der sehr hoch belasteten Staaten entfallen mehr als die Hälfte der gesamten ausstehenden Schulden auf einzelne Gläubigerländer, was zu einer besonders starken Abhängigkeit von diesen führt: In **Bhutan** ist dies Indien mit einem Anteil von rund 67 Prozent, in **Laos** und **Dschibuti** ist es jeweils China mit einem Anteil von rund 50 Prozent.

Auch in 13 weiteren hoch oder sehr hoch belasteten Ländern hält der wichtigste öffentliche bilaterale Gläubiger jeweils mehr als 20 Prozent der Forderungen und nimmt dadurch eine zentrale Rolle ein, wenn es um die Bewältigung der Überschuldungsproblematik in diesen Ländern geht (siehe Tabelle 2, online). In acht der 13 Länder – **Guinea, Kamerun, Komoren, Republik Kongo, Mongolei, Pakistan, Sambia** und **Sri Lanka** – ist China jeweils der wichtigste bilaterale Gläubiger. Im **Jemen** ist Saudi-Arabien der wichtigste bilaterale Gläubiger, in den **Malediven** Indien, in **Papua-Neuguinea** Australien, im **Tschad** die Vereinigten Arabischen Emirate und in **São Tomé und Príncipe** Angola. In all diesen Ländern hält der wichtigste Gläubiger jeweils etwas mehr als 20 Prozent der ausstehenden öffentlichen Schulden.

Abb. 4: Forderungen bilateraler Gläubiger gegenüber Ländern im Globalen Süden 2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2025) sowie aus IWF-Länderberichten und Dokumenten der nationalen Finanzministerien und Zentralbanken.

Rund 90 Prozent der bilateralen öffentlichen Forderungen halten Mitglieder der G7, G20 oder EU. China ist dabei mit Abstand der wichtigste Gläubiger weltweit.

Im Gegensatz dazu spielen bilaterale öffentliche Forderungen westlicher Staaten, darunter auch **Deutschland**, in sehr hoch belasteten Ländern keine relevante Rolle. Abhängigkeiten und Einflussnahmen geschehen hier vielmehr indirekt über multilaterale Finanzinstitutionen wie IWF und Weltbank sowie durch private Gläubiger, die in den westlichen Staaten ansässig sind.

Die von bilateralen öffentlichen Gläubigern erhobenen Zinssätze unterscheiden sich stark von Gläubiger zu Gläubiger, liegen insgesamt aber deutlich unter dem Niveau privater Gläubiger. Besonders günstige Kredite vergibt **Japan** mit durchschnittlich 0,7 Prozent. **China** verlangt im Schnitt rund 3,7 Prozent, während **Frankreich** und **Deutschland** als dritt- beziehungsweise viertwichtigste bilaterale Gläubiger von Ländern des Globalen Südens mit gut zwei Prozent ungefähr im Mittelfeld liegen (siehe Abb. 2, S. 28).

Die Analyse der Zinssätze ausstehender Forderungen erlaubt jedoch nur bedingt Rückschlüsse auf das entwicklungspolitische Engagement einzelner Staaten. So beziehen sich die vergleichsweise hohen Zinssätze von über drei Prozent der USA auf ein sehr geringes Forderungsvolumen, was auch damit zusammenhängt, dass die USA Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit so gut wie ausschließlich über Zuschüsse und nicht über Kredite vergeben. Japan hingegen erbringt 70 Prozent seiner entwicklungspolitischen Zusammenarbeit

in Form vergünstigter Kredite, was die sehr niedrigen Zinssätze erklärt. In Deutschland werden drei Viertel der gesamten entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Form von Zuschüssen vergeben.⁶ China wiederum vergibt umfangreiche Kredite zu vergleichsweise hohen Zinssätzen. Diese fließen aber vor allem in den Bau physischer Infrastruktur. Für solche Projekte stehen aus westlichen Staaten meist nur teure private Mittel zur Verfügung. Anders als soziale Infrastruktur haben zum Beispiel Flughäfen, Bahnlinien oder Stromnetze zumindest grundsätzlich das Potenzial, schnell zusätzliche Einnahmen zu generieren, die im Laufe der Kreditlaufzeit die Rückzahlung des Kredites plus Zinsen erlauben.

Abschnitt 2: Politische Verantwortlichkeit, Schuldenstreichungen zu ermöglichen

Im vorherigen Abschnitt wurde analysiert, welche Gläubigergruppen die ausstehenden Forderungen halten. Es sollte jedoch nicht den einzelnen Gläubigern überlassen werden, ob und unter welchen Bedingungen sie sich im Einzelfall an Schuldenerleichterungen beteiligen. Vielmehr bedarf es verbindlicher Regelungen, die alle Gläubigergruppen gleichrangig verpflichten, sozial nicht tragfähige oder illegitime Schulden zu streichen.

Auch wenn solche verbindlichen Regelungen letztlich in einem inklusiven Prozess von der interna-

Abb. 5a: Ausstehende Forderungen nach politisch verantwortlichen Staatengruppen

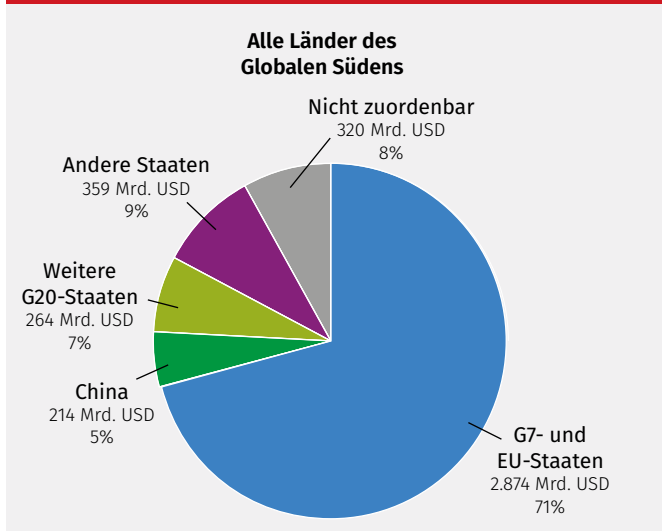
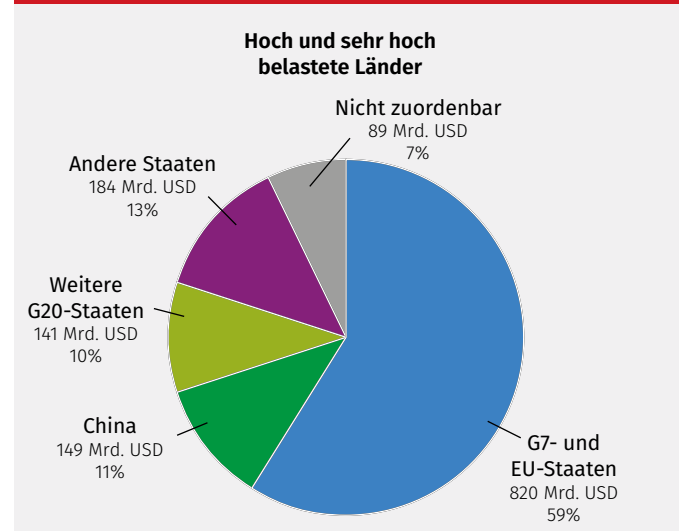


Abb. 5b: Ausstehende Forderungen nach politisch verantwortlichen Staatengruppen



Anmerkung: Für die Zuordnung ausstehender Forderungen zur politischen Verantwortlichkeit einzelner Staaten(-gruppen) siehe Box 1, S. 32.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus den *International Debt Statistics* der Weltbank (2025) sowie IWF-Länderberichten und Dokumenten der nationalen Finanzministerien und Zentralbanken.

tionalen Staatengemeinschaft unter dem Dach der UN geschaffen werden sollten, gibt es bereits heute die Möglichkeit, dass einzelne Staaten oder Staatengruppen Maßnahmen ergreifen, um die verschiedenen Gläubiger zur Beteiligung an Schuldenstreichungen zu verpflichten (siehe dazu auch Abschnitt 3 ab Seite 32).

Bei bilateralen öffentlichen Forderungen sind je nach politischem System die jeweiligen nationalen Regierungen beziehungsweise Parlamente dafür verantwortlich, sozial nicht tragfähige oder illegitime Forderungen zu streichen. Auch die Politik multilateraler Institutionen wird letztlich durch deren Mitgliedstaaten verantwortet. Private Gläubiger wiederum können von den Staaten, in denen sie ansässig sind oder unter deren Recht die Forderungen begeben wurden, verpflichtet werden, sich kooperativ an Schuldenstreichungen zu beteiligen. Diese Staaten haben die regulatorischen und rechtlichen Möglichkeiten, eine solche Beteiligung sicherzustellen – und damit auch die politische Verantwortlichkeit, diese Möglichkeiten auszuschöpfen.

Sowohl bei multilateralen Institutionen als auch bei privaten Akteuren kann also die Verantwortlichkeit, sozial nicht tragfähige oder illegitime Schulden zu streichen, den Regierungen und Ge-

setzgebern der jeweiligen Staaten zugeschrieben werden. Für die Analyse einer solchen erweiterten politischen Verantwortlichkeit wurden die ausstehenden Forderungen bilateraler, multilateraler und privater Gläubiger dem Verantwortungsbereich einzelner Staaten und Staatengruppen zugeordnet (siehe Box 1, S. 32). Das Ergebnis: Etwa 71 Prozent der Forderungen gegenüber den 134 untersuchten Ländern des Globalen Südens und rund 59 Prozent gegenüber den 66 hoch oder sehr hoch belasteten Staaten fallen direkt oder indirekt in den politischen Verantwortungsbereich der Mitglieder der G7 oder der EU (siehe Abb. 5).

Besonders hoch ist die Verantwortlichkeit der G7- und EU-Staaten in 30 der 66 hoch oder sehr hoch belasteten Staaten, für die Daten bezüglich der Gläubigerstruktur vorliegen. In diesen Ländern sind sie für mehr als die Hälfte der ausstehenden Forderungen verantwortlich (siehe Tabelle 2, online).

In Ländern wie **Senegal**, **Kenia** oder **Madagaskar** ergibt sich diese Verantwortlichkeit vor allem durch den hohen Anteil multilateraler Forderungen der Weltbank, des IWF und der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB). Bei diesen Institutionen verfügen westliche Staaten über einen relevanten Anteil der Stimmrechte und bestimmen somit

Box 1: Zuordnung der politischen Verantwortlichkeit

- Ausstehende Forderungen, die von **bilateralen öffentlichen Gläubigerstaaten** gehalten werden, werden zu 100 Prozent der Verantwortlichkeit des jeweiligen Gläubigerstaates zugeordnet.
- **Multilaterale Forderungen** werden anhand der jeweiligen Stimmgewichte den Mitgliedstaaten der multilateralen Institutionen zugeordnet.
- Die Restrukturierung und Streichung **privater Bankkreditforderungen und Forderungen anderer privater Gläubiger** sicherzustellen, wird der politischen Verantwortlichkeit des Staates zugeordnet, in dem der private Gläubiger ansässig ist.⁷
- Die Restrukturierung und Streichung von **Anleiheforderungen** sicherzustellen, wird der politischen Verantwortlichkeit des Staates zugeordnet, unter dessen Recht die Anleihen begeben wurden.⁸

maßgeblich deren Politik mit: Im IWF und bei der Weltbank halten die G7- und EU-Staaten zusammen mehr als die Hälfte der Stimmrechte; die USA verfügen faktisch sogar über ein Veto-Recht. Auch in der AfDB halten die G7- und EU-Staaten über 34 Prozent der Stimmrechte. Vor diesem Hintergrund ist es umso bedenklicher, dass sich die westlichen Staaten dafür einsetzen, diese multilateralen Gläubigerinstitutionen von Schuldenrestrukturierungen auszunehmen und ihre Forderungen bevorzugt zu behandeln (*siehe Box 2, S. 34*).

Für Staaten wie den **Libanon**, die **Dominikanische Republik** oder **El Salvador** wiederum resultiert die hohe Verantwortlichkeit der G7- und EU-Staaten daraus, dass der Großteil ihrer Schulden von privaten Anleihegläubigern gehalten wird, deren Verträge britischem Recht oder dem Recht des Bundesstaates New York unterliegen. Um deren Beteiligung an umfassenden Schuldenerlassen sicherzustellen, braucht es entsprechende gesetzliche Regelungen (*siehe Abschnitt 3*).

Ein anderes Bild ergibt sich für die **Republik Kongo**, **Laos** und **Dschibuti**. In diesen hoch beziehungsweise sehr hoch belasteten Ländern trägt China die politische Hauptverantwortlichkeit, da mehr als die Hälfte der ausstehenden Forderungen auf chinesische Gläubiger entfällt. Ausschlaggebend ist dabei vor allem der hohe Umfang bilateraler Forderungen. Für das sehr hoch belastete **Bhutan** wiederum ist Indien politisch verantwortlich, das als bilateraler Gläubiger mehr als die Hälfte aller Forderungen hält.

Abschnitt 3: Maßnahmen zur Beteiligung aller Gläubiger an Schuldenstreichungen

Bei der vierten internationalen UN-Entwicklungsfinanzierungskonferenz im Sommer 2025 in Sevilla haben zivilgesellschaftliche Akteure eine UN-Schuldenrahmenkonvention gefordert.⁹ Den Organisationen aus dem Globalen Süden und Norden ging es dabei nicht zuletzt um verbindliche Regelungen zur Einbeziehung aller Gläubiger bei Schuldenrestrukturierungen.

Auch die Allianz der kleinen Inselstaaten, die Afrikanische Union und weitere Staaten des Globalen Südens befürworten eine völkerrechtlich verbindliche Regelung, die den gesamten Schuldenzyklus von der Kreditaufnahme bis zur potenziellen Schuldenstreichung umfasst. Auch wenn die EU und weitere Staaten des Globalen Nordens diese Forderung 2025 blockiert haben, müssen inklusiv vereinbarte und völkerrechtlich bindende Prinzipien auch künftig das Ziel sein (*siehe dazu auch „Kurswechsel statt Blockade“, ab S. 50*).

Im Folgenden wird diskutiert, welche Maßnahmen die Bundesregierung parallel zur Schaffung einer solchen UN-Schuldenrahmenkonvention unmittelbar ergreifen sollte, um sicherzustellen, dass sich private sowie bilaterale und multilaterale öffentliche Gläubiger an Schuldenstreichungen beteiligen.

3.1. Die Beteiligung privater Gläubiger sicherstellen

Die ungenügende Beteiligung privater Gläubiger in vergangenen Schuldenrestrukturierungen verhindert die Lösung von Schuldenkrisen, da im Ergebnis keine ausreichenden Erleichterungen bereitgestellt werden: In vier von fünf weitestgehend abgeschlossenen Umschuldungen der vergangenen Jahre – **Tschad, Sri Lanka, Suriname** und **Sambia** – gewährten private Gläubiger weniger Erleichterungen als öffentliche Gläubigerstaaten.¹⁰ In vielen Fällen, darunter in **Suriname** und der **Ukraine**, haben private Gläubiger sogar deutlich weniger zugestanden, als der IWF anfänglich als notwendi-

ge Erleichterung berechnet hatte.¹¹ Auch in den aktuellen Umschuldungen mit **Äthiopien** sind private Gläubiger nicht bereit, vergleichbare Zugeständnisse zu machen, verzögern die Verhandlungen und haben sogar offen gedroht, auf vollständige Rückzahlung zu klagen.¹² Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die geringe Bereitschaft privater Gläubiger, sich freiwillig an Schuldenerleichterungen zu beteiligen, von den öffentlichen Gläubigern und Finanzinstitutionen, die den Erlassbedarf festlegen, bereits antizipiert wird. Dies führt dazu, dass der ermittelte Erlassbedarf von vornherein niedriger angesetzt wird – mit der Folge, dass selbst eine vollständige Umsetzung des festgeleg-



Bild: privat

Pamela Avusi
Papua-Neuguinea



„Papua-Neuguinea befindet sich seit Jahren in einer ernsten Schuldenkrise. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die Situation besorgniserregend: Die Pläne zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auf den verschiedenen Regierungsebenen werden nicht ausreichend durch finanzielle Zuweisungen aus dem Haushalt unterstützt. Es besteht eine enorme Finanzierungslücke bei den staatlichen Ausgaben für die Bereitstellung grundlegender sozialer Dienstleistungen. Besonders ländliche Gemeinden sind betroffen. Als zivilgesellschaftliches Bündnis engagieren wir uns in Initiativen zur Überwachung der kommunalen Haushalte. Wir setzen uns für die Anliegen der Bevölkerung sowie für Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierung ein. So können wir beispielsweise durch eine Transparenzinitiative die Steuereinnahmen aus der Forstwirtschaft und dem Bergbau überwachen, damit künftig mehr Geld in die Staatskasse fließt.“

Pamela Avusi ist Koordinatorin der „Papua New Guinea Environmental Alliance“, einem Zusammenschluss von 12 Organisationen, die die Anliegen zivilgesellschaftlicher Organisationen zu Umweltfragen in Papua-Neuguinea vertreten.

Papua-Neuguinea gehört laut Analyse im Schuldenreport 2026 zu den sehr hoch belasteten Staaten. Das süd-ostasiatische Land ist stark durch den Schuldendienst belastet. Die Kosten für die Bedienung der Schulden sind in den vergangenen Jahren zwar gesunken, aber die Möglichkeiten der Regierung, Einnahmen aus der Rohstoffgewinnung zu erzielen, sind nach wie vor recht begrenzt. Dies schränkt den finanziellen Spielraum für die Finanzierung nationaler und regionaler Entwicklungspläne ein.

ten Erlassbedarfs nicht ausreicht, um eine sozial tragfähige Situation herzustellen.

Um dieser Praxis Einhalt zu gebieten, sollte die Bundesregierung einen Gesetzesvorschlag ins Parlament einbringen, der den einklagbaren und vollstreckbaren Betrag privater Gläubiger vor deutschen Gerichten auf den Umfang begrenzt, der in internationalen Schuldenrestrukturierungen vereinbart wurde. Das Abschlussdokument der vierten UN-Entwicklungsfinanzierungskonferenz fordert Länder ausdrücklich zu einer solchen Maßnahme auf.¹³ Bereits in der vergangenen Legislaturperiode hat eine von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) beauftragte Studie gezeigt, dass die Schaffung eines solchen sogenannten *Safe-Harbour*-Gesetzes die effektivste Möglichkeit darstellt, um private Gläubiger künftig besser in Restrukturierungen einzubeziehen.¹⁴ Obwohl die meisten Kreditverträge von Ländern des Globalen Südens unter britischem oder New Yorker Recht abgeschlossen sind, könnte ein entsprechendes Gesetz in Deutschland wirksamen Schutz entfalten: Klagende Gläubiger könnten dann anderswo erstrittene Rechtstitel nicht mehr durchsetzen – etwa durch die Pfändung von Vermögenswerten, die sich in Deutschland befinden oder über Deutschland transferiert werden. Deutschland würde damit zu einem *Safe Harbour* für Schuldnerstaaten werden. Wichtig ist, dass ein solches Gesetz Spielraum lässt für zukünftige Entwicklungen auf internationaler Ebene wie die Schaffung einer UN-Schuldenrahmenkonvention.

Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung gegenüber anderen Staaten dafür einsetzen, vergleichbare Gesetze zu erlassen. Besonders wichtig wäre die Verabschiedung entsprechender Gesetze in New York und Großbritannien. In Großbritannien wurde 2010 bereits ein vergleichbares Gesetz erlassen, das formal noch immer in Kraft ist, jedoch ausschließlich rückwirkend die Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder (HIPC) der späten 1990er Jahre absichert und daher für heutige Umschuldungen keine Relevanz mehr hat. Aktuell gibt es an beiden Finanzplätzen Bestrebungen der Parlamente, entsprechende (neue) Gesetze zu verabschieden. Bislang konnten sich diese progressiven Kräfte jedoch nicht durchsetzen.¹⁵

Des Weiteren sollte die Bundesregierung Schuldnerstaaten politisch und finanziell unterstützen, wenn diese Rückzahlungen gegenüber unkooperativen Gläubigern aussetzen. Auch Transparenz in der Kreditvergabe ist ein wichtiger Punkt, um die gleichwertige Beteiligung aller Gläubiger sicherzustellen und Verzögerungen im Prozess zu vermeiden. Im Abschlussdokument von Sevilla ist in diesem Sinne die Schaffung eines einheitlichen internationalen Datenregisters vorgesehen.¹⁶ Wichtig ist, dass Transparenz nicht nur von den Schuldnerländern eingefordert, sondern auch für Gläubiger verbindlich festgeschrieben wird. Dafür sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass fehlende Transparenz auf Gläubigerseite sanktioniert wird, zum Beispiel, indem nicht offengelegte Forderungen nicht mehr einklagbar sind.

Box 2: „Preferred Creditor Status“: Vorrang für die Regelsetzer

Nach den vom IWF definierten Kriterien¹⁷ darf eine Institution, die vom **Preferred Creditor Status** profitiert, keine kommerziellen Anteilseigner haben und muss über eine „globale Mitgliedschaft“ verfügen. Dies ist der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des IWF der Institution angehören oder wenn die Mitgliedstaaten der Institution im IWF mehr als die Hälfte der Stimmrechte halten. Durch diese Definition werden insbesondere Staaten des Globalen Nordens – allen voran die USA –, die im IWF besonders umfangreiche Stimmanteile halten, bevorteilt.

Zusätzlich sieht die Definition vor, dass auch offizielle bilaterale Gläubiger, die einem „repräsentativen ständigen Forum“ angehören, entscheiden können, dass sich die Finanzinstitution nicht an einer Umschuldung beteiligen muss. Damit dürfte insbesondere der Pariser Club gemeint sein, in dem wiederum vor allem die Staaten des Globalen Nordens zusammenkommen.

Dies macht deutlich: Die Regelsetzer gestalten die Kriterien so, dass sie sich selbst Vorteile verschaffen.

3.2. Multilaterale Gläubiger einbeziehen

Deutschland sollte sich – als viertwichtigster Anteilseigner in IWF und Weltbank – dafür einsetzen, das Prinzip des generellen Ausschlusses multilateraler Forderungen zu überwinden. Werden bei Schuldenrestrukturierungen multilaterale Banken und Fonds einbezogen, die Kredite zu konzessionären Bedingungen vergeben, sollte dies bei der Berechnung einer gleichwertigen Beteiligung an Schuldenerleichterungen berücksichtigt werden. Im Ergebnis müssen diese Institutionen dann nominal weniger streichen als kommerzielle Gläubiger. Die Verwendung einer Berechnungsweise der „gleichwertigen Beteiligung“, wie sie unter anderem von der US-amerikanischen Investmentbank *Lazard* in die Diskussion gebracht wurde, führt somit dazu, dass alle Gläubiger nach der Umschuldung einen einheitlichen Konzessionalitätsgrad gewahren.¹⁸

Für konzessionäre Gläubiger würde dies bedeuten, dass sie sich erst dann an Schuldenstreichungen beteiligen müssen, wenn die Restrukturierung der übrigen Gläubiger dazu führt, dass ihr Konzessionalitätsgrad erreicht wird. In anderen Worten: Ist der Anteil der ausstehenden konzessionären Forderungen oder der erforderliche Schuldenerlass gering, müssen sich konzessionäre Gläubiger nicht an Streichungen oder Umschuldungen beteiligen. Je höher indes die ausstehenden konzessionären Forderungen und/oder der Erlassbedarf ist, desto höher ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass konzessionäre Kreditgeber eingebunden werden. Dies dürfte beispielsweise der Fall sein, wenn es in **Madagaskar, Mosambik, Niger, Ruanda, Sierra Leone, Tansania, Uganda** oder der **Zentralafrikanischen Republik** zu Restrukturierungen kommt. In diesen acht hoch oder sehr hoch belasteten Ländern machen bereits die konzessionären multilateralen Forderungen mehr als die Hälfte der gesamten Forderungen aus (*siehe Tabelle 2, online*).

Statt für solche Fälle Sonderlösungen zu suchen, sollte das Prinzip des „bevorzugten Gläubigerstatus“ (englisch: *Preferred Creditor Status*, PCS; *siehe auch Box 2*) von multilateralen Institutionen grundsätzlich überdacht werden, um auch für zukünftig betroffene Staaten verlässliche und vorhersehbare Strukturen zu schaffen.

Die Schaffung solcher einheitlichen Prinzipien zur gleichwertigen Beteiligung aller Gläubiger ist auch deshalb geboten, da die aktuelle Praxis zu Verzögerungen und Konflikten mit anderen Gläubigern führt – und darunter leiden am Ende die Menschen in den Schuldnerstaaten. Einerseits hat China in der Vergangenheit häufig den gleichwertigen Einbezug multilateraler Institutionen gefordert, wodurch sich der Abschluss von Umschuldungsverhandlungen verzögert hat. Hintergrund ist dabei vor allem, dass China im Vergleich zu den westlichen Staaten deutlich umfangreichere Kredite bilateral statt vermittelt über multilaterale Institutionen vergibt und bei einem generellen Ausschluss multilateraler Forderungen daher einen größeren Anteil der Erlasse stemmen muss.¹⁹

Andererseits ist es in den vergangenen Jahren immer wieder zu Konflikten gekommen, welche multilaterale Institution vom PCS profitieren darf. So beansprucht etwa die Afrikanische Export-Import-Bank den bevorzugten Gläubigerstatus, vergibt jedoch Kredite zu extrem hohen Zinssätzen und zahlt Dividenden an private Shareholder aus. Dieser Widerspruch führte dazu, dass der IWF 2022 eine neue Definition vorlegte, welche Institutionen die vorteilhafte Behandlung genießen sollen. Allerdings werden weiterhin die Staaten des Globalen Nordens begünstigt (*siehe Box 2*), was immer wieder zu Spannungen mit bilateralen und multilateralen Gläubigern führt. Das Festhalten am bevorzugten Status multilateraler Gläubiger wird auch künftig Umschuldungsverhandlungen erschweren und lässt das Werben der westlichen Staaten für eine gemeinsame Lösung der Schuldenkrise unglaubwürdig erscheinen.

Wenn die gleichwertige Beteiligung aller Gläubiger – darunter auch die multilateraler Gläubiger – vereinbart wird, sollten sich die Anteilseigner der jeweiligen multilateralen Institutionen auch auf eine verbindliche Regelung einigen, wie die entstehenden Kosten gegenfinanziert werden. Im Rahmen der Entschuldungsinitiativen der späten 1990er Jahre, in deren Rahmen beispielsweise auch die Weltbank und der IWF Forderungen strichen, wurden diese Streichungen durch Beiträge der Mitgliedsstaaten sowie über eine geringe Reduktion des Eigenkapitals der jeweiligen Institutionen – im Falle des IWF

beispielsweise durch die Veräußerung eines Teils seiner Goldreserven – finanziert.

3.3. Bilaterale Kreditgeber: Gläubigerkartelle überwinden

Das zentrale Problem der von Gläubigerclubs dominierten internationalen Schuldenarchitektur im Umgang mit öffentlichen bilateralen Forderungen liegt in der Gleichzeitigkeit zweier Faktoren: Einerseits verpflichten sich die öffentlichen Gläubiger bei Zahlungseinstellungen der Schuldnerländer zur gegenseitigen Solidarität und dazu, gemeinsam über Umschuldungen im Konsens zu entscheiden.²⁰ Andererseits existiert keinerlei verbindliche (Selbst-) Verpflichtung, illegitime oder sozial nicht tragfähige Schulden tatsächlich zu streichen. Stattdessen liegt die Entscheidung darüber vollständig im Ermessen der Gläubiger und wird von Fall zu Fall auf Basis von Berechnungen des IWF entschieden. Im Ergebnis führt das dazu, dass Schuldenerleichterungen nur nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner gewährt werden und stark von den wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen der Gläubiger im konkreten Fall geprägt sind.

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren darauf hingewirkt, den Ablauf und die einzelnen Schritte von Umschuldungsverhandlungen zu klären. Unter anderem hat sie sich dafür eingesetzt, im Rahmen des sogenannten *Global Sovereign Debt Roundtable* – eine Initiative unter dem Vorsitz von IWF, Weltbank und der jährlich wechselnden G20-Präsidentschaft – ein „Playbook“ zu verabschieden, das einen angeblich „idealtypischen“ Ablauf von Schuldenrestrukturierungen beschreiben soll.²¹ Basis hierfür waren Erfahrungen von Schuldenrestrukturierungen der letzten drei Jahre innerhalb und außerhalb des G20 *Common Framework*. Allerdings gibt das „Playbook“ dem Schuldnerland keine Hinweise an die Hand, wie es eine Beteiligung aller Gläubiger erreichen oder sicherstellen kann, dass der Prozess wie angestrebt nur wenige Monate dauert, oder ob es tatsächlich ein Schuldenmoratorium erhält. Auch werden hauptsächlich Pflichten des Schuldnerlandes dargestellt; ein Regularium für Gläubiger gibt es nicht.

Solange die grundlegenden Strukturprobleme – insbesondere der Mangel an verbindlichen Verpflichtungen sowie die fehlende unabhängige

Prüfung der Legitimität und sozialen Tragfähigkeit von Schulden – nicht angegangen werden, helfen solche technischen Handreichungen nicht weiter. Eine UN-Staatsschuldenrahmenkonvention hingegen hätte das Potenzial, einen wirklichen Wandel herbeizuführen.

Bis eine solche Konvention erarbeitet und verabschiedet ist, sollte die Bundesregierung die Logiken der Gläubigerkartelle nicht kritiklos mittragen. Stattdessen sollte sie auf Grundlage von unabhängigen Menschenrechtsfolgeabschätzungen illegitime und wirtschaftlich oder sozial nicht tragfähige Schulden streichen sowie Schuldnerländer gegenüber Gläubigern, die eine gleichwertige Beteiligung verwehren, im Fall einer Zahlungseinstellung politisch und finanziell unterstützen. Darüber hinaus sollte sie ihre rechtlichen, finanziellen und politisch-diplomatischen Möglichkeiten ausschöpfen, um sich für eine gleichwertige Beteiligung privater, multilateraler und anderer bilateraler Gläubiger einzusetzen.

Fazit

Die Analyse der aktuellen Gläubigerlandschaft zeigt, dass die G7- und EU-Staaten über die politischen und regulatorischen Instrumente verfügen, den Großteil der Gläubiger zur Beteiligung an Schuldenstreichungen zu verpflichten. Damit stehen sie auch in der Verantwortung, diese Möglichkeiten auszuschöpfen, wenn Schulden illegitim sind oder die Länder sozial untragbar belasten.²²

Die Bundesregierung sollte sich in diesem Sinne sowohl in multilateralen Prozessen zur Regelsetzung im Umgang mit öffentlichen Auslandsschuldenkrisen als auch in einzelnen Umschuldungsverhandlungen dafür einsetzen, dass nicht die Interessen der Gläubiger, sondern der tatsächliche Bedarf an Schuldenerleichterungen den Umfang der Erleichterungen bestimmt. Dazu ist eine verbindliche Menschenrechtsfolgeabschätzung vorzunehmen.

Als zentralen Schritt, um private Gläubiger zur Beteiligung an solch umfassenderen Schuldenstreichungen zu verpflichten, sollte die Bundesregierung zügig ein Gesetz verabschieden, das die Klagemöglichkeiten privater Gläubiger vor deutschen Gerichten auf das Maß begrenzt, das in internationalen Schuldenrestrukturierungen vereinbart wurde.

Box 3: Erläuterungen zur Online-Tabelle 2

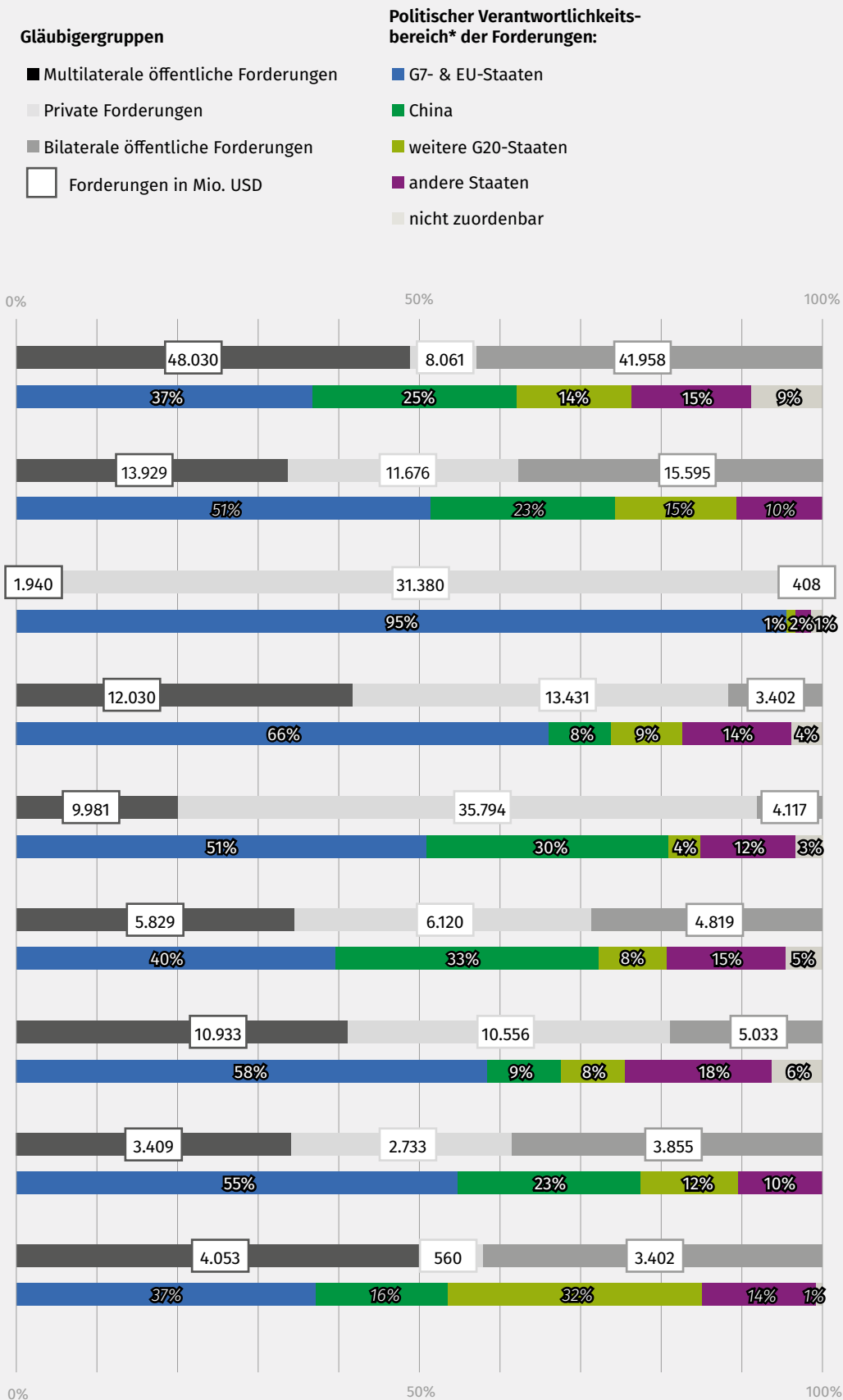
Der Online-Tabelle 2 „Gläubiger und politisch verantwortliche Staatengruppen für ausstehende Forderungen gegenüber Ländern des Globalen Südens“ sind auf Länderebene folgende und weitere Informationen zu entnehmen:

- Welche Gläubigergruppen (Private, Multilaterale, Bilaterale) wie viel Prozent der ausstehenden Forderungen halten.
- 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 inwieweit 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.

Abrufbar unter: www.erlassjahr.de/schuldenreport-2026

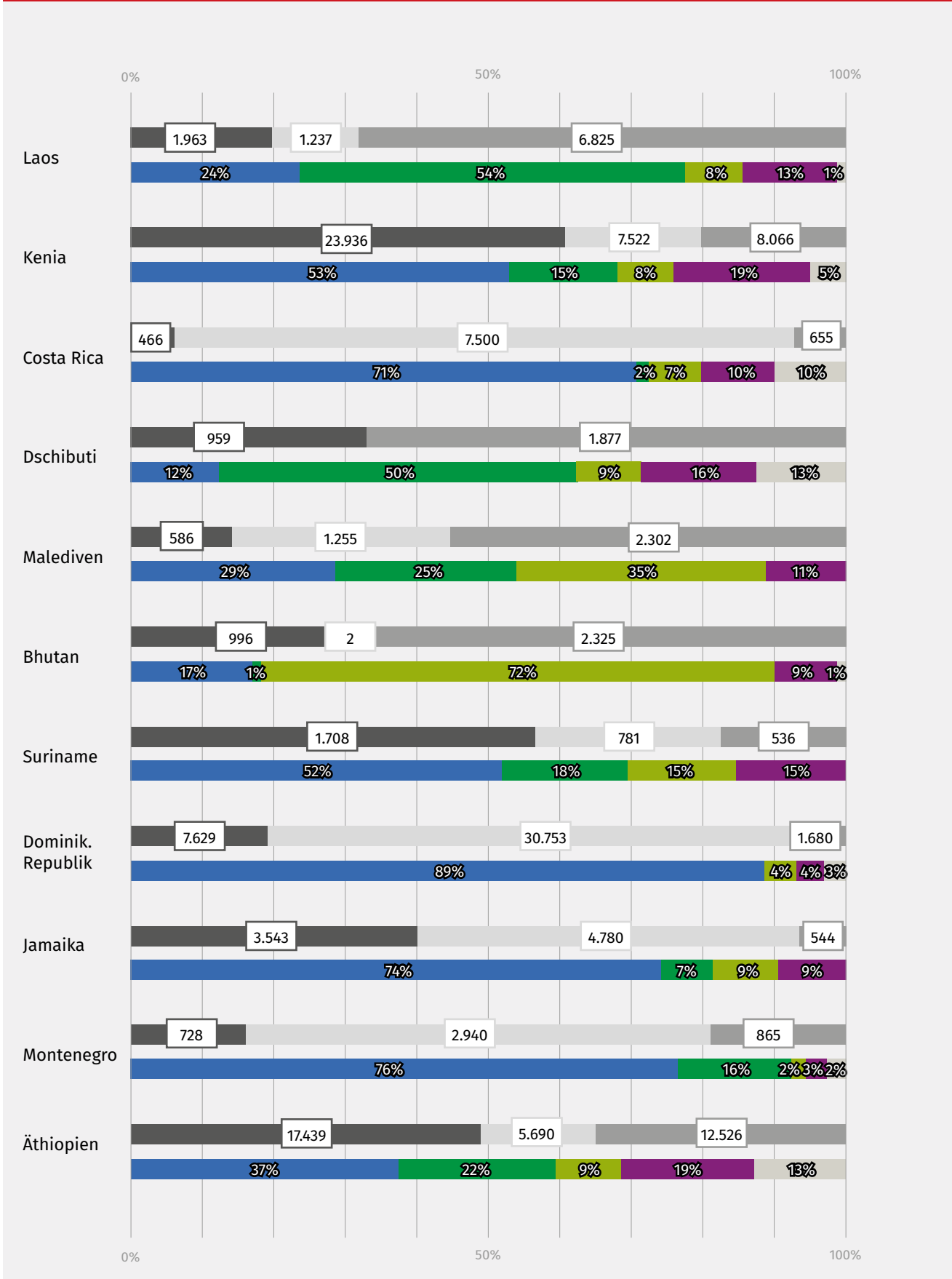
- ¹ Der vorliegende Artikel konzentriert sich ausschließlich auf Länder im Globalen Süden, da diese Länder vom Risiko einer Auslandsschuldenkrise besonders betroffen sind. Zur Definition der Länder des Globalen Südens siehe Stutz, M. (2023): „[Verschuldete Staaten weltweit](#)“, S. 9, in: [erlassjahr.de](#), Misereor (2023): [Schuldenreport 2023](#). Von 152 Ländern des Globalen Südens, deren Auslandsschuldenlast bewertet wurde, standen dieses Jahr für 134 Länder Daten zur Zusammensetzung der Gläubiger zur Verfügung. Zwei Länder (Libyen und die Palästinensischen Gebiete) haben keine ausstehenden Auslandsschulden. Für folgende 16 Länder waren keine Daten verfügbar: Bahamas, Bahrain, Brunei Darussalam, Chile, Kuba, Malaysia, Marshallinseln, Mikronesien, Namibia, Nordkorea, Panama, Russland, St. Kitts und Nevis, Südsudan, Trinidad und Tobago, Venezuela.
- ² Grundlage für die Einteilung der Einkommensniveaus ist die Klassifikation der Weltbank.
- ³ Ägypten, Angola, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dominikanische Republik, Gabun, Ghana, Jamaika, Jordanien, Libanon, Montenegro, Nordmazedonien und Sambia.
- ⁴ In der Dominikanischen Republik und Kenia lagen die durchschnittliche Wachstumsrate im Zeitraum 2010 bis 2024 sowie die prognostizierte Wachstumsrate für 2026 bis 2028 bei jeweils etwas unter fünf Prozent. In Nigeria betrug sie 2010 bis 2024 durchschnittlich rund 3 Prozent und ist für 2026 bis 2028 mit 4,1 Prozent prognostiziert. Alle Angaben auf Basis des *World Economic Outlook* (Oktober 2025).
- ⁵ Antigua und Barbuda, Bhutan, Dschibuti, Jemen, Komoren, Laos, Malediven, Mongolei, Republik Kongo, São Tomé und Príncipe, Sri Lanka, Sudan und Tschad.
- ⁶ Angaben auf Grundlage der OECD Datenbank (2024).
- ⁷ Aufgrund mangelnder Transparenz ist es in vielen Fällen nicht möglich, einzelne private Gläubigerfirmen zu bestimmen. Bei der Zuordnung der politischen Verantwortlichkeit orientiert sich die Analyse daher an den *International Debt Statistics* der Weltbank. Diese weist private Banken und weitere private Gläubiger entsprechend ihrer Ansässigkeit den Staaten zu.
- ⁸ 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 der Verantwortlichkeit 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.
- ⁹ Vgl. Eurodad (2024): „[UN Framework Convention on sovereign debt – Building a new debt architecture for economic justice](#)“.
- ¹⁰ Debt Justice UK (2024): „[Analysing outcomes from debt restructurings](#)“.
- ¹¹ Siehe Rehbein, K. (2025): „[Detaillierte Fallanalysen: Sri Lanka, Suriname und Ukraine](#)“ (Zusatzmaterial zum Schuldenreport 2025).
- ¹² Jones, T. (02.02.2026): „[Reaction from Debt Justice to bondholders suing Ethiopia](#)“.
- ¹³ UN (2025): „[Outcome document of the Fourth International Conference on Financing for Development](#)“, Par. 50, Abs. b.
- ¹⁴ Hinrichsen, S., Reichert-Facilides, D. et al. (2024): „[Statutory and Policy Measures to Enhance Private Sector Participation in Sovereign Debt Restructurings](#)“.
- ¹⁵ Siehe Stutz, M. (2022): „[Fachinformation 71: Das Potenzial nationaler Gesetze für die faire Lösung globaler Schuldenkrisen](#)“ und dort verlinkte Quellen.
- ¹⁶ UN (2025), Par. 48, Abs. c.
- ¹⁷ Vgl. IWF Policy Paper (2022): „[Reviews of the Fund's Sovereign Arrears Policies and Perimeters](#)“.
- ¹⁸ Vgl. dazu Lazard (2022): „[How to make Sovereign Debt Restructurings more effective – Hold Warring Parties to a Better Standard of Comparability](#)“. Um nach den Kriterien des Entwicklungsausschusses der OECD (OECD-DAC) als konzessionär zu gelten, muss ein Kredit zu vergünstigten Konditionen gegenüber Marktkonditionen vergeben werden – das heißt etwa zu geringen Zinssätzen, und/oder mit längeren Laufzeiten und tilgungsfreien Zeiten. Das erforderliche Ausmaß der Vergünstigung fällt je nach Einkommenskategorie des Empfängerstaates unterschiedlich aus.
- ¹⁹ Wenngleich Umschuldungsverhandlungen häufig ziemlich intransparent ablaufen, deutet beispielsweise vieles darauf hin, dass dieser Konflikt im Falle der sambischen Restrukturierung zu deutlichen Verzögerungen geführt hat. Die abschließende Einigung mit den bilateralen öffentlichen Gläubigern – darunter China – erfolgte offenbar erst, als China überzeugt werden konnte, dass die Neukreditvergaben multilateraler Akteure wie der Weltbank in diesem konkreten Fall eine vergleichbare finanzielle Erleichterung darstellen wie Umschuldungen bilateraler Akteure. Diese Vorgehensweise wurde jedoch weder offen kommuniziert, noch als allgemeine und somit auch zukünftig verlässliche Regel etabliert.
- ²⁰ Vgl. dazu Pariser Club (ohne Datum): „[What are the main principles underlying Paris Club work?](#)“.
- ²¹ Vgl. GSDR (2025): „[Sovereign Debt Restructuring: A Playbook for Country Authorities](#)“.
- ²² Zu illegitimen Schulden siehe auch die Definition des Völkerrechtlers Alexander Sack und die Diskussion dazu in Eurodad (2024): „[UN framework convention on debt – building a new debt architecture for economic justice](#)“, insbesondere Box 2 auf S. 12. Zur Definition sozial untragbarer Schulden ebenda, Abschnitt 3.5 ab S. 14.

Abb. 6: Forderungen gegenüber sehr hoch belasteten Staaten (Auswahl) nach Gläubigergruppe sowie nach politischer Verantwortlichkeit*



* Für die Zuordnung ausstehender Forderungen zur politischen Verantwortlichkeit einzelner Staaten(-gruppen) siehe Box 1, S. 32.

Fortsetzung Abb. 6: Forderungen gegenüber sehr hoch belasteten Staaten (Auswahl)
nach Gläubigergruppe sowie nach politischer Verantwortlichkeit*



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der *International Debt Statistics* der Weltbank (2025) sowie aus IWF-Länderberichten und Dokumenten der nationalen Finanzministerien und Zentralbanken. Kursiv gesetzte Werte basieren auf eigenen Schätzungen.