

(Wie) Kann das *Common Framework* ausgebessert werden? Eine Bewertung bestehender Vorschläge

Seit November 2020 gibt es das Umschuldungsrahmenwerk „*Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*“ der G20-Staaten. Durch dieses Rahmenwerk (im Folgenden auch kurz *Common Framework*) sollte all den Ländern, die für das Ende 2021 ausgelaufene G20-Schuldenmoratorium DSSI (*Debt Service Suspension Initiative*) qualifiziert waren und nicht einfach problemlos wieder ihren Schuldendienst aufnehmen können, die Möglichkeit gegeben werden, in einzelfallbezogenen Verfahren über den weiteren Umgang mit den ausstehenden Forderungen zu verhandeln. Erstmals ist es gelungen, den mittlerweile wichtigsten öffentlichen bilateralen Gläubiger China in multilaterale Gläubigerkoordination einzubinden. Einige der im sogenannten Pariser Club zusammengeschlossenen traditionellen Gläubigerstaaten sehen in der scheinbaren „Erstdisziplinierung“ Chinas einen Erfolg. Doch viel mehr hat das Rahmenwerk nicht zu bieten: In den 1,5 Jahren seit seiner Verabschiedung wurden keinerlei Schuldenerlasse durch das Rahmenwerk ausgehandelt. Trotz steigender Überschuldungsrisiken nehmen die potentiell begünstigten Länder das Rahmenwerk nicht in Anspruch. Bereits seit der Schaffung des *Common Framework* haben zivilgesellschaftliche Organisationen aus Nord und Süd deutlich gemacht, dass [das *Common Framework* in seiner bisherigen Form nicht geeignet ist, um die Schuldenkrise im Globalen Süden zeitnah und fair zu lösen](#). Seit dem Herbst 2021 warnen nun auch der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank zunehmend davor, dass das *Common Framework* ohne Ausbesserungen keinen Beitrag zur Lösung der globalen Schuldenkrise leiste, wodurch ein [„wirtschaftlicher Kollaps“ von Ländern](#) bzw. eine [„humanitäre Krise“ im Globalen Süden](#) riskiert werde. Diese Befürchtungen bewahrheiteten sich spätestens am 12. April 2022: Sri Lanka musste seine Zahlungen einstellen. Aufgrund seines Pro-Kopf-Einkommens war Sri Lanka vom *Common Framework* ausgeschlossen. Das *Common Framework* wurde jedoch mit dem Zweck geschaffen, solche ungeordneten Staatspleiten zu vermeiden.

Angesichts drohender globaler Instabilität durch steigende Überschuldungsrisiken und gleichzeitig fehlender Fortschritte im *Common Framework* drängen IWF und Weltbank seit Dezember 2021 auf die Verbesserung des *Common Frameworks*. Auch wenn sowohl innerhalb des IWF als auch zwischen IWF und Weltbank unterschiedliche Ansichten vorherrschen, wie ambitionierte Fortschritte auszusehen haben, [hat sich zwischen den beiden Institutionen zur IWF- und Weltbank-Frühjahrstagung 2022 folgender Minimalkonsens herausgebildet](#):

- Länder müssen (1) für die Dauer der Verhandlungen unter dem *Common Framework* ihre Schuldendienstzahlungen aussetzen können, um den Schuldner während der Verhandlungen zu entlasten.
- Es brauche (2) größere Klarheit über die Schritte und zeitlichen Abläufe im *Common Framework*.
- Es brauche (3) mehr Klarheit, wie Comparability of Treatment, also die gleichwertige Behandlung unterschiedlicher Gläubiger im Verfahren, sichergestellt und durchgesetzt werden kann.

- Das *Common Framework* müsse (4) auch auf weitere hoch verschuldete Länder ausgeweitet werden, dürfe also nicht auf die 73 einkommensschwächsten Staaten begrenzt bleiben.

Wie sind diese Verbesserungsvorschläge aus Sicht von erlassjahr.de zu bewerten?

1. Wie der G20 *Common Framework* funktionsfähiger werden soll

1.1 Aussetzung des Schuldendienstes

Vorschlag IWF und Weltbank:

- Einführung eines Schuldendienstmoratoriums für die Zeit der Verhandlungen durch die öffentlichen Gläubiger an die antragstellenden Common-Framework-Länder. Der Wert von Zahlungen, die während des Moratoriums an am Moratorium nicht teilnehmende Gläubiger geleistet werden, sollte bei der Gewährung von Schuldenerleichterungen nach der Gleichbehandlungsklausel vollständig berücksichtigt werden.

Mit dem Vorschlag eines Moratoriums – also der Aussetzung des laufenden Schuldendienstes während der Verhandlungen – wollen IWF und Weltbank darauf reagieren, das *Common Framework* für Schuldnerländer attraktiver machen. Denn kurzfristig müssen Schuldnerländer, die ihre Gläubiger um die Restrukturierung der ausstehenden Schulden ersuchen, mit einer Herabstufung ihrer Kreditwürdigkeit rechnen und damit mit dem Verlust ihres Zugangs zu internationalen Kapitalmärkten. Die Gewährung eines Moratoriums bei Eintritt in Common-Framework-Verhandlungen soll dazu beitragen, dass Schuldnerstaaten unmittelbar relevante Vorteile durch die Einleitung von Schuldenrestrukturierungen genießen, nicht erst bei Abschluss der Verhandlungen.

Bewertung erlassjahr.de:

Ein Schuldenmoratorium ist eines der Elemente eines fairen und transparenten Staateninsolvenzverfahrens, das von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie erlassjahr.de seit langem gefordert wird und konstitutives Element eines jeden rechtsstaatlichen Insolvenzverfahrens ist. Es wäre daher sehr zu begrüßen, wenn antragstellenden Ländern ein umfassendes Moratorium während der Verhandlungen im *Common Framework* gewährt werden würde.

Abgesehen von der unmittelbaren Erleichterung der Schuldnerstaaten, ist ein umfassendes Schuldenmoratorium für faire und effiziente Umschuldungsverhandlungen auch deshalb zentral, weil dadurch verhindert wird, dass sich einzelne Gläubiger Zugriff auf vorhandenes Kapital des Schuldners vor anderen Anspruchsberechtigten verschaffen. Da Gläubiger während des Verhandlungszeitraums vollständig auf Rückzahlungen verzichten müssen, kann ein Moratorium auch die Bereitschaft der Gläubiger erhöhen, sich kooperativ an Umschuldungsverhandlungen zu beteiligen und diese zeitnah abzuschließen. Allerdings erfüllt ein Moratorium diesen Zweck nur dann, wenn es tatsächlich alle Gläubiger eines Landes einschließt.

IWF und Weltbank diskutieren derzeit jedoch ein Moratorium, an dem allein die Träger des *Common Frameworks*, die G20-Staaten und der Pariser Club und damit nur die öffentlichen bilateralen Gläubiger beteiligt wären. Unter dem *Common Framework* begünstigte Länder zahlen im Jahr 2022 etwa 40 Prozent ihres gesamten Schuldendienstes an öffentliche bilaterale Gläubiger. Damit wären gut 60 Prozent des Schuldendienstes nicht vom Moratorium abgedeckt. Dürfen Schuldnerstaaten nur

die Rückzahlungen gegenüber ihren öffentlichen bilateralen Gläubigern aussetzen, ist daher bereits der kurzfristige Erleichterungseffekt für die Schuldnerstaaten begrenzt.

Noch problematischer ist es jedoch, dass ein Moratorium, welches nur von einem Teil der Gläubiger gewährt wird, nicht zur Gleichbehandlung der Gläubiger beiträgt. Im Gegenteil: Es muss davon ausgegangen werden, dass die Verhandlungsbereitschaft der weiter ausbezahlten (privaten) Gläubiger durch ein solches partielles Moratorium weiter geschwächt wird, da gerade die Konzessionen einzelner Gläubiger es dem Schuldnerland ermöglichen, seine übrigen Gläubiger weiter auszusahlen.

Bereits bei der DSSI, dem Schuldenmoratorium der G20-Staaten zu Beginn der Pandemie, wurde der Konstruktionsfehler begangen, dass nur öffentliche bilaterale Gläubiger zur Aussetzung des Schuldendienstes verpflichtet wurden. Private Gläubiger wurden lediglich aufgefordert, sich freiwillig zu beteiligen, was sie – wenig überraschend – nicht getan haben. Das Groß der Erleichterungen wurde im Rahmen der DSSI daher von China, dem wichtigsten öffentlichen bilateralen Gläubiger, gewährt. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass China weiterhin bereit sein wird, seinerseits einen Aufschub der Zahlungen zu gewähren während (vornehmlich westliche) private Gläubiger weiter ausgezahlt werden.

Anstatt deutlich zu machen, dass für ein wirksames Entschuldungsrahmenwerk Lehren aus den Erfahrungen mit der DSSI gezogen werden müssten, verteidigen IWF-Mitarbeiter*innen hingegen die fehlende Handlungsbereitschaft zentraler G20-Staaten mit fadenscheinigen Argumenten, warum bei einem Moratorium eine gleichwertige Behandlung aller Gläubiger nicht nötig sei: Dass durch die Konzessionen öffentlicher Gläubiger private Gläubiger weiter ausbezahlt werden, sei nicht problematisch, da im Rahmen der Umschuldungsverhandlungen im *Common Framework* für eine Gleichbehandlung zwischen allen Gläubigern rückwirkend gesorgt werden könne. Was theoretisch machbar klingt, verkennt die realpolitische Machtkonstellation in internationalen Umschuldungsverhandlungen. Mangels eines auf rechtstaatlichen Prinzipien beruhenden internationalen Insolvenzverfahrens ist die Gefahr des Forderungsverlustes der einzige Anreiz für Gläubiger, sich an multilateralen Umschuldungen zu beteiligen. Gläubiger, die während der Verhandlungen ausbezahlt wurden, rückwirkend zur Beteiligung zu bewegen, ist schlichtweg unrealistisch.

1.2 Zeitlich definierter Ablauf der Verhandlungsschritte

Vorschlag IWF und Weltbank:

- Größere Klarheit über die verschiedenen Schritte und klarer Zeitplan für den Ablauf des Verfahrens (etwa, dass öffentliche bilaterale Gläubiger anstreben sollten, innerhalb von 4-6 Wochen nach dem Ersuchen des Schuldnerlandes einen Gläubigerausschuss zu bilden).

Der Vorschlag, harte Deadlines und einen klaren zeitlich definierten Ablauf für Verhandlungen unter dem *Common Framework* vorzugeben, ist die Reaktion darauf, dass bislang keine der begonnenen

Verhandlungen zeitig abgeschlossen werden konnte und damit andere Länder zur Teilnahme ermutigen konnte.

Bewertung erlassjahr.de:

Eine Beschleunigung der Verhandlungen unter dem *Common Framework* ist generell wünschenswert. Der Vorschlag von IWF und Weltbank lässt jedoch völlig offen, was konkret passiert, wenn eine beschlossene Deadline verstreicht. Ob der Anreiz zur Beteiligung unkooperativer Gläubiger ohne jegliche Sanktionsmechanismen erhöht werden kann, ist daher fraglich.

Vermieden werden muss, dass es am Ende die Schuldnerländer sind, die sanktioniert werden, sollte es nicht rasch zu Verhandlungsergebnissen kommen. Die Verhandlungen in Sambia zeigen die Gefahren auf: Im Dezember 2021 einigte sich das Land auf ein IWF-Programm. [Bei der Verabschiedung des Abkommens schrieb der IWF](#), dass ausreichende Fortschritte in den Umschuldungsverhandlungen nötig seien, um die IWF-Mittel auch ausgezahlt zu bekommen:

“In light of unsustainable public debt, the authorities’ reform efforts will need to be supported by a comprehensive debt restructuring. We welcome the authorities’ request for a debt treatment under the G20 Common Framework and hope that official creditors can quickly form a committee and provide financing assurances. We support the authorities’ efforts to maintain a constructive engagement with private creditors to help secure a deal on comparable terms to official creditors. Sufficient progress on this front will be needed before the staff-level agreement can be presented to the IMF Executive Board for approval.”

Da Sambia auf die Hilfsfinanzierungen während der Umschuldungsphase angewiesen ist, erhöht dies den Druck auf Sambia, rasch einer Umschuldung zuzustimmen, auch einer unzureichenden. Der Druck auf die Gläubiger, dem erforderlichen Umfang der Umschuldung zuzustimmen, wird nicht erhöht. Anstatt nur Druck auf den Schuldner auszuüben, sollte der IWF auch Gläubiger bei Nichtbeteiligung sanktionieren und damit den Anreiz zu einer ausreichenden Beteiligung erhöhen. So könnte der IWF auch dann, wenn Umschuldungsverhandlungen noch nicht ausreichend Fortschritte erzielen konnten, Mittel aus dem Kreditprogramm auszahlen, sofern der Schuldner seine Zahlungen an nicht-kooperative Gläubiger einstellt (siehe Punkt 3 für mehr Details zur erweiterten Anwendung der sogenannten *Lending into Arrears Policy* des IWF). Wenn Gläubigern klar gemacht wird, dass die Konsequenz einer Nichtzustimmung der Zahlungsausfall ist, und zwar ein Zahlungsausfall, der aufrechterhalten werden kann, weil der Schuldner vonseiten des IWF (und öffentlichen Gebern) finanzielle und politische Unterstützung erhält, ist es wahrscheinlicher, dass sie der Vereinbarung zustimmen. Weniger also das Festlegen eines konkreten Zeitplans, als die Klarstellung, was konkret passiert, wenn Gläubiger den Umschuldungsprozess verzögern, würde zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen.

1.3 Konkretisierung, wie vergleichbare Zugeständnisse (Comparability of Treatment) privater und bilateraler öffentlicher Gläubiger sichergestellt werden können

Vorschlag IWF und Weltbank:

- Es sollte geklärt werden, welche Parameter und Verfahren für die Festlegung von Gleichbehandlung zugrunde gelegt werden, außerdem wie Gleichbehandlung wirksam umgesetzt und erzwungen werden soll, über die Wege hinaus, die bereits im *Common Framework* festgeschrieben sind.

Ansatzpunkte seien dafür die Folgenden:

- [Angesichts der fehlenden methodologischen Klarheit, was unter einer „gleichwertigen Beteiligung“ zu verstehen ist, schlägt die Weltbank eine ex-ante Festlegung auf eine leicht nachvollziehbare und transparente Berechnungsmethode vor.](#) Damit soll das bisherige Vorgehen, dass öffentliche Gläubiger im eigenen Ermessen Gleichbehandlung ex-post nach von Fall zu Fall unterschiedlichen Kriterien ermitteln, abgelöst werden.
- Private Gläubiger sollen frühzeitiger in Umschuldungsverhandlungen einbezogen werden und nicht erst mit der schon feststehenden Entscheidung öffentlicher Gläubiger über den Umfang der Schuldenerleichterungen konfrontiert werden, die sie dann gemäß der Gleichbehandlungsklausel dem Schuldner gleichfalls gewähren sollen, ohne ein Mitspracherecht gehabt zu haben. Damit ist nicht nur die Hoffnung verbunden, dass der ganze Prozess schneller zu einem Ergebnis kommt, sondern auch zu geringe Erleichterungen vermeiden zu können. Denn öffentliche Gläubiger seien – so die Hoffnung von IWF und Weltbank – ihrerseits eher bereit, umfassende Erlasse zuzugestehen, wenn es vergleichbare Zugeständnisse privater Gläubiger gebe.

Bewertung erlassjahr.de:

Sicher zu stellen, dass sich alle und insbesondere auch private Gläubiger gleichermaßen an notwendigen Erleichterungen beteiligen, ist eine der Kernherausforderungen, um das *Common Framework* effektiv zu machen. Solange einzelne Gläubiger befürchten müssen, dass ihre eigenen Zugeständnisse nicht der wirtschaftlichen Erholung des Schuldnerlandes, sondern der Auszahlung anderer Gläubiger dienen, werden notwendige Umschuldungen verzögert, da kein einzelner Gläubiger bereit ist, als erster (und potentiell einziger) Erleichterungen zuzustimmen. Die „Gleichbehandlung“ unter den verschiedenen Gläubigern sicherzustellen, ist daher eine der wichtigsten Grundvoraussetzungen, um zeitnah zu umfassenden Erlassen zu kommen. In dieser Hinsicht ist der Einbezug Chinas in multilateral koordinierte Umschuldungsverhandlungen tatsächlich ein großer Erfolg des *Common Frameworks*. Problematisch ist jedoch, dass genau wie Pariser Club im *Common Framework* nur über öffentliche bilaterale – nicht über private – Forderungen verhandelt wird. Wie bereits bei Umschuldungen mit dem Pariser Club wird das Schuldnerland auch unter dem *Common Framework* von seinen öffentlichen Gläubigern dazu verpflichtet, mit seinen privaten Gläubigern (und auch mit den nicht im Pariser Club bzw. *Common Framework* beteiligten bilateralen öffentlichen Gläubigern) Zugeständnisse im gleichen Umfang auszuhandeln, wie sie von den Pariser Club- bzw. den G20-Staaten eingeräumt wurden (sogenannte Comparability of Treatment-Klausel). Dieses Prinzip der Gleichbehandlung soll sicherstellen, dass die Forderungen der Mitglieder der G20 und des Pariser Clubs nicht nachrangig zu den Forderungen von Nichtmitgliedern (also anderen Regierungen oder privaten Gläubigern) behandelt werden. [Empirische Studien zeigen allerdings, dass die Gleichbehandlungsklausel in den letzten dreißig und damit auch in Zeiten, als öffentliche](#)

[Gläubiger noch einen Großteil der Forderungen hielten, nicht funktioniert hat](#). Die Forderungen privater Gläubiger wurden grundsätzlich vorrangig bedient. Auch die Erfahrung mit dem G20-Schuldenmoratorium DSSI, dem sich private Gläubiger fast vollständig verweigert haben, und erste Erfahrungen mit Verhandlungen im *Common Framework* zeigen, dass die Gleichbehandlung nicht ohne weiteres sichergestellt werden kann.

Die methodischen Vorschläge zu der Frage, wie Gleichbehandlung unterschiedlicher Gläubiger aussehen kann (Ansatzpunkt 1), sind zu begrüßen. Durch die vorgeschlagene Berechnungsweise kann zum einen gewährleistet werden, dass sich erstens wirklich alle Gläubiger – unabhängig vom Fälligkeitsdatum ihrer Forderungen – im gleichen Umfang an Erleichterungen beteiligen. Zum anderen sorgt sie dafür, dass Gläubiger, die einen höheren Zinssatz auf ihre Kreditvergaben vereinbart haben, größere Abschreibungen der erwarteten Zahlungen vornehmen müssen als Gläubiger, die Kredite zu einem geringeren Zinssatz vergeben haben. Die Einigung auf eine einheitliche Berechnungsmethode für das Prinzip der Gleichbehandlung kann allein jedoch keine Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Gläubigern effektiv gewährleisten. Denn der fehlende Anreiz ist nicht vorrangig die fehlende Klarheit darüber, was denn vergleichbare Behandlung eigentlich bedeutet. Ob sich private Gläubiger beteiligen, hängt davon ab, ob sie Gefahr laufen, weniger zu erhalten, wenn sie sich nicht beteiligen, sprich die Gefahr eines (Total-)Verlusts von Forderungen. Auch die Weltbank macht deutlich, dass schon in der Vergangenheit nicht der moralische Appell öffentlicher Gläubiger an private Akteure der letztendliche Haupttreiber für private Gläubiger war, sich an Umschuldungen zu beteiligen.

Alle Parteien frühestmöglich in einen Umschuldungsprozess einzubeziehen (Ansatzpunkt 2), anstatt die Entscheidungen öffentlicher Gläubiger nachträglich anderen Parteien aufzuzwingen, ist wünschenswert und sicherlich hilfreich, um den Umschuldungsprozess rascher abzuschließen. Für ein nachhaltiges Ergebnis ist es jedoch viel wichtiger, klarzustellen, auf welcher Grundlage Entscheidungen über den zu gewährenden Schuldenerlass getroffen werden. Statt die eingeräumten Erleichterungen davon abhängig zu machen, was die Mehrzahl der Gläubiger bereit ist zuzugestehen, sollte es eine explizite Klarstellung bzw. öffentlich artikulierte Selbstverpflichtung geben, dass der Umfang von Schuldenerleichterungen im Rahmen des *Common Framework* auf Basis des Ergebnisses einer (von den privaten und bilateralen öffentlichen Gläubigern) unabhängigen Schuldentragfähigkeitsanalyse identifiziert wird. Nach den derzeitigen Prinzipien des *Common Frameworks* sollen Erleichterungen jedoch nicht nur an der von IWF und Weltbank zu erstellenden Schuldentragfähigkeitsanalyse ausgerichtet werden, sondern auch an den Erwägungen der Gläubiger:

[“The need for debt treatment, and the restructuring envelope that is required, will be based on an IMF-WBG Debt Sustainability Analysis \(DSA\) and the participating official creditors’ collective assessment.”](#)

Erleichterungen danach zu gewähren, was der Gläubiger als zumutbar empfindet, steht im starken Widerspruch dazu, Entlastungen danach zu gewähren, was durch eine Schuldentragfähigkeitsanalyse als notwendig identifiziert wird, damit der Schuldner auf den Pfad der wirtschaftlichen Erholung zurück gelangt. Unter diesen Voraussetzungen – gerade in Fällen, bei denen substantielle Schuldenerleichterungen nötig sind – bedeutet die frühere Einbeziehung privater Gläubiger zwar möglicherweise, dass sich rascher auf ein Umschuldungsergebnis geeinigt werden kann. Gleichzeitig

heißt es aber auch, dass Erlasse nur in einem Umfang eingeräumt werden, dem auch private Gläubiger freiwillig zustimmen – und nicht in einem Umfang, den eine unabhängige Schuldentragfähigkeitsanalyse ermitteln würde.

Die G20 sollten aus Sicht von [erlassjahr.de](#) auch Maßnahmen ergreifen, die Gleichbehandlung nötigenfalls erzwingen können. Der Druck auf private Gläubiger kann dabei erstens durch die Androhung einer Zahlungseinstellung durch den Schuldner und zweitens durch gesetzgeberische Schritte erhöht werden.

Der IWF verfügt aus Sicht von [erlassjahr.de](#) über ein zentrales Instrument, um Schuldnerstaaten in der Zahlungseinstellung gegenüber nicht-kooperierenden Gläubigern zu unterstützen: Im Rahmen seiner sogenannten *Lending into Arrears Policy* kann der IWF Kredite auch dann zur Verfügung stellen, wenn sich das Schuldnerland im Zahlungsverzug gegenüber privaten oder öffentlichen Gläubigern befindet. Der IWF könnte durch die offensivere Anwendung dieser Politik das Schuldnerland in seiner Konfrontation mit blockierenden Gläubigern unterstützen. Wenn ein Gläubiger sich etwa an Restrukturierungsverhandlungen nicht beteiligt oder dem auf Basis einer Schuldentragfähigkeitsanalyse ermittelten Umfang der Restrukturierung nicht zustimmt, könnte der IWF einem Kreditprogramm trotzdem zustimmen, allerdings nur, wenn der Schuldner sich bereit erklärt, den kooperationsunwilligen Gläubigern gegenüber Zahlungen einzustellen beziehungsweise im Zahlungsverzug zu bleiben, bis diese der Restrukturierung zustimmen. Auch die G20-Staaten könnten auf ähnliche Weise das Land politisch und finanziell bei der Zahlungseinstellung unterstützen und ihren eigenen Schuldenerlass an die Bedingung knüpfen, dass das Land Rückzahlungen an blockierende Gläubiger einstellt beziehungsweise im Zahlungsverzug gegenüber diesen Gläubigern bleibt. Dabei sollten IWF und die G20 öffentlich klarstellen, dass der Schuldner in gutem Glauben verhandelt hat und dass der Grund für den Zahlungsausfall die mangelnde Bereitschaft der nicht kooperativen Gläubiger ist, einer notwendigen Umschuldung zuzustimmen.

Diesen Ablauf dazu, was im Falle einer Nichtbeteiligung von Gläubigern geschieht, sollten IWF und G20 transparent und öffentlich erklären.

Tatsächlich erwähnte [IWF-Chefin Kristalina Georgieva in ihrem ersten Blogbeitrag am 2. Dezember 2021](#) zu den nötigen Verbesserungen des *Common Frameworks* die *Lending into Arrears Policy* im gleichen Atemzug mit der Notwendigkeit, Gleichbehandlung zu erzwingen. In späteren Wortmeldungen taucht dieser Bezug dann jedoch nicht mehr auf.

Die zweite Möglichkeit, Gleichbehandlung zu erzwingen – gesetzgeberische Schritte durch den öffentlichen Sektor – [brachte der IWF kurzzeitig im Oktober 2020 äußerst vorsichtig ins Gespräch](#), griff dies jedoch nicht wieder auf. [Anders die Weltbank im Januar 2022](#):

„The Framework could also be strengthened by the enactment of statutory or legal measures to inhibit preferential recoveries by private sector creditors that are subject to comparable treatment requirements.“

Aus Sicht von [erlassjahr.de](#) könnte sich die Bundesregierung im Rahmen der G7 für eine rechtliche Absicherung von Umschuldungen einsetzen, indem sie die koordinierte Umsetzung nationaler Gesetze initiiert, die es erschweren, multilaterale Umschuldungsvereinbarungen zu unterlaufen.

Vorbild könnte der britische „Debt Relief Act 2010“ sein, der verhindert, dass private Gläubiger vor britischen Gerichten mehr einklagen können, als was sie erhalten hätten, wenn sie sich an der multilateralen Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Staaten (engl. *Heavily Indebted Poor Countries Initiative*, HIPC-Initiative) beteiligt hätten. Charmant an einer solchen Gesetzgebung ist, dass nationale Gesetzgeber nicht direkt in das Vertragsrecht eingreifen, da die ursprünglich vereinbarten Forderungen erhalten bleiben. Sie können nur nicht mehr von nationalen Gerichten eingeklagt werden. Neben dieser Form einer „Anti-Holdout-Gesetzgebung“ gibt es weitere Ideen für nationale Gesetze, die die Beteiligung privater Gläubiger an Umschuldungen erhöhen sollen¹.

1.4 Ausweitung auf weitere Länder

Vorschlag IWF und Weltbank:

- Erweiterung der Zugangskriterien des *Common Framework* auf andere hochverschuldete Länder, die von einer besseren Gläubigerkoordination profitieren können.

Bewertung erlassjahr.de:

Schon früh nach Beschluss der G20-Initiativen sprach sich die Bundesregierung für die Ausweitung der Initiative(n) auf alle hoch verschuldeten Länder aus. Angesichts fehlenden Konsenses innerhalb der G20 wurde die globale Schuldenkrise – und ihre Lösung – auf ein Problem der einkommensschwächsten (73) Länder reduziert. Auch IWF und Weltbank folgten dieser Logik bis zum Spätherbst 2021, als sie begannen auf die Gefahren für hoch verschuldete Mitteleinkommensländer aufmerksam zu machen. Dass auch Mitteleinkommensländer rasche und umfassende Schuldenerleichterungen benötigen werden, ist ein richtiges – wenn auch spätes – Eingeständnis. Damit hoch verschuldete Mitteleinkommensländer von besserer Gläubigerkoordination, wie sie das *Common Framework* bieten möchte, profitieren können, müssen jedoch mehr als noch bei den aktuell begünstigten ärmeren Ländern Lösungen für die Einbeziehung privater Gläubiger gefunden werden. Denn mehr als 60 Prozent der Forderungen an Mitteleinkommensländer werden von privaten Gläubigern gehalten, der Anteil bilateraler öffentlicher Gläubiger liegt gerade einmal bei 13 Prozent. Angesichts der öffentlichen Sichtbarkeit der ersten Verhandlungen unter dem Rahmenwerk ist eine Verhandlung im Rahmen des *Common Framework* sonst noch unattraktiver, als wenn Länder einfach außerhalb des Rahmens gleichermaßen unkoordiniert mit ihren Gläubigern verhandeln müssen. [Das hat im April 2022 auch ein Teil des IWF-Stabs erkannt](#), der nun nicht mehr allein die Ausweitung des *Common Frameworks* fordert, sondern vielmehr parallel zum (funktionsuntüchtigen) Rahmenwerk einen globalen Kooperationsrahmen auch für andere hoch verschuldete Länder fordert:

„Options should also be explored to help the broader range of emerging and developing economies that are not eligible for the Common Framework but

¹ Beispielsweise ein Gesetz, welches Gläubiger im Falle eines nötigen Restrukturierungsprozesses dazu verpflichtet, "nach Treu und Glauben" an einer kooperativen Restrukturierungsverhandlung mitwirken zu müssen. Vgl. Lee Buchheit und Mitu Gulati (2021): „The Duty of Creditors to Cooperate in Sovereign Debt Workouts“, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3950529.

who would likely benefit from a globally cooperative approach in the period ahead. Muddling through will amplify costs and risks to debtors, creditors and, more broadly, global stability and prosperity. [...] A global cooperative approach is necessary to reach an orderly resolution of debt problems and prevent unnecessary defaults.”

Auch wenn die IWF-Autor*innen keine näheren Angaben dazu machen, wie so ein alternativer oder zusätzlicher Rahmen aussehen soll, so könnte die Bundesregierung bereits existierende Initiativen von exakt diesen Schuldnerländern aufnehmen, die nicht Teil des *Common Framework* sind. So hat die Gruppe der Vulnerable20 genauso wie die Allianz der Kleinen Inselstaaten (AOSIS) konkrete Vorschläge für Elemente einer neuen Strukturpolitik gemacht, die Entschuldungsverfahren unparteiischer und effizienter gestalten und die besonderen Bedürfnisse bestimmter Gruppen, etwa besonders klimaverwundbarer Staaten, berücksichtigen. Ein konkreter Schritt im Sinne des Vorschlags von IWF und Weltbank und abseits eines Konsenses innerhalb der G20 könnte etwa sein, dass die G7 unter deutscher Präsidentschaft die von Schuldnerstaaten eingebrachten Initiativen aufgreifen und über einen solchen „globalen Kooperationsrahmen“ zusammen mit den Betroffenen beraten.

2. Was ist von den G7 und den G20 zu erwarten?

Die zur Frühjahrstagung 2022 dem Entwicklungsausschuss der Weltbank und des IWF² vorgelegten Vorschläge zur Verbesserung des *Common Framework* sind nicht neu. Bank und Fonds traten schon seit Spätherbst 2021 für diese Vorschläge ein. Damit hätten die G20 in ihrem Treffen in Jakarta im Februar 2022 im Communiqué mindestens die Verbesserungswürdigkeit des *Common Framework* ansprechen, im besten Fall auch schon konkrete Vorschläge ihrer implementierenden Institutionen aufgreifen können. Dies taten sie jedoch nicht. Viel mehr bekräftigten sie – wie bereits in Communiqués zuvor – dass die Beteiligung privater und anderer öffentlicher Gläubiger wichtig sei, ergriffen jedoch keine weiterführenden Maßnahmen, dies auch zu gewährleisten. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine wenige Tage später, ist die G20, in der Russland Mitglied ist, nun zunehmend paralysiert. Mit ambitionierten Reformentscheidungen der G20 ist vorerst nicht zu rechnen.

[Innerhalb des Finance Track der G7, zu der die Industrieländer innerhalb der G20 gehören, die 2022 unter deutscher Präsidentschaft tagt, ist die Verbesserung des Common Framework eine der Prioritäten:](#)

„Als G7 setzen wir uns auch für die verstärkte Umsetzung der internationalen Schuldenstrategie – insbesondere einer verbesserten Implementierung des G20 Common Framework for Debt Treatments – ein,

² Ein Forum auf Finanz- und Entwicklungsminister*innen-Ebene, welches die Gouverneursräte der Weltbank und des IWF in entwicklungspolitischen Fragen berät, bestehend aus 25 Mitgliedern (teilweise deckungsgleich mit den G20-Mitgliedsstaaten).

damit wir eine nachhaltige Schuldenbehandlung der ärmsten Länder erreichen.“

Doch gerade die Mitglieder der G7 nehmen den Stillstand und aktuelle Nutzlosigkeit des Rahmenwerks tatenlos hin, um den „Erfolg“ der im Pariser Club lange erfolglos versuchten Einbindung Chinas in multilaterale Gläubigerkoordination nicht durch „unüberlegte Schritte“, also Impulse für die nötigen Veränderungen, zu gefährden. Man habe eine breitere Verantwortung, müsse das Gesamtbild sehen. Ggf. würde man Richtlinien dafür, wie der Prozess aktuell ablaufe, verfassen, ein halbherziger Versuch, einen der Vorschläge von IWF und Weltbank zumindest teilweise umzusetzen. Angesichts der sich zuspitzenden Schuldenkrise und fehlender Schuldenerlasse scheint sich das „Gesamtbild“ damit auf den Schutz von Gläubigersolidarität zu beschränken.

Dabei würden Impulse für die verpflichtende Beteiligung des Privatsektors gerade aus den G7 das *Common Framework* nicht gefährden, sondern ganz im Gegenteil deutlich wirksamer und funktionstüchtiger gestalten. Denn wenngleich globale Finanz- und Schuldenfragen heute zum Großteil im Kreise der G20 diskutiert werden, liegt der Ball bezüglich der verbindlichen Einbeziehung privater Gläubiger im Spielfeld der westlichen Staaten: Ein Großteil privater Gläubigerinstitutionen ist in westlichen Staaten beheimatet, ein Großteil der Verträge unter Londoner oder New Yorker Recht geschlossen. Daher haben die westlichen Staaten in diesem Bereich die Möglichkeit, sich auf Maßnahmen und Ziele zu einigen, die den verbindlichen Einbezug privater Gläubiger garantieren können. Dies ist überhaupt der einzige Bereich, durch den die westlichen Staaten innerhalb der G20 Anreize für Fortschritte schaffen können. Ein entsprechender Schritt würde dazu beitragen, die Blockade innerhalb der G20 zu lösen: China, der größte bilaterale öffentliche Gläubiger und damit das Land mit der höchsten Belastung im *Common Framework* hat offensichtlich kein großes Interesse daran, die Rettung privater, vor allem westlicher Gläubiger durch seine öffentlichen Konzessionen zu finanzieren. Doch das BMF argumentiert umgekehrt, dass der Fokus weiter auf der Einbindung Chinas liege, der aus Sicht des BMF einzig effektive Hebel, um Privatsektorbeteiligung sicherzustellen. Entsprechend machen die G7 – nichts. Dabei gehen 2022 knapp 60 Prozent der Schuldendienstzahlungen von Ländern des Globalen Südens an private Gläubiger, Chinas Anteil liegt bei 9 Prozent. Dies ist das Gesamtbild, welches die G7 verkennen.

Kristina Rehbein und Malina Stutz,
erlassjahr.de, 21.04.2022