

# Vom Common Framework zum Staateninsolvenzverfahren?

## Reformschritte zu einem neuen Schuldenmanagementkonsens

Von Kristina Rehbein und Klaus Schilder

**Die Bundesregierung spricht sich in ihrem Koalitionsvertrag dafür aus, im Bereich des internationalen Schuldenmanagements mehr Fortschritt zu wagen und die Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens zu unterstützen. erlassjahr.de und Misereor zeigen auf, welche kurzfristig realisierbaren Reformen es für ein faires Verfahren brauchen würde.**

Am 5. Januar 2023 wurde bekannt, dass das westafrikanische Wirtschaftsschwergewicht **Ghana** als viertes Land im Rahmen des G20 *Common Framework* Umschuldungsverhandlungen beantragen wird.<sup>1</sup> Vorausgegangen war ein mehrmonatiger Verzögerungsprozess, da die Schuldenrestrukturierungen unter dem *Common Framework* bei den ersten drei Antragstellern **Sambia**, **Tschad** und **Äthiopien** bisher weder schnell noch nachhaltig umgesetzt wurden und sich auch bei Ländern außerhalb des *Common Framework*, wie etwa **Sri Lanka**, zeitnahe und koordinierte Schuldenerlasse schwierig gestalten. Ghana fordert Medienberichten zufolge daher Garantien dafür, dass der Umschuldungsprozess beschleunigt und für das Land vorhersehbarer gestaltet werden soll.

Ein Jahr zuvor, im Februar 2022, verpflichteten sich die Finanzminister\*innen und Zentralbankpräsident\*innen der G20 auf ihrem Treffen, ihre „Anstrengungen zu verstärken, um das Common Framework rechtzeitig, ordnungsgemäß und ko-

ordiniert umzusetzen“, um „den Schuldnerländern mehr Sicherheit zu geben“<sup>2</sup>. Auch Bundesfinanzminister Christian Lindner unterstrich, dass sein Ministerium die bessere und schnellere Umsetzung von Schuldenrestrukturierungen unterstütze und für weitere Verbesserungen eintrete.<sup>3</sup>

Die Bundesregierung spricht sich in ihrem Koalitionsvertrag 2021-2025 dafür aus, mehr Fortschritt zu wagen, auch im Bereich des internationalen Schuldenmanagements. Auf Seite 121 vereinbarten die Parteien der Ampelkoalition die Unterstützung eines "kodifizierte[n] internationale[n] Staateninsolvenzverfahren[s], das alle Gläubiger miteinbezieht und Schuldenerleichterungen für besonders gefährdete Ländergruppen umsetzt"<sup>4</sup>. Bis Ende 2022 gab es jedoch weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene eine erkennbare politische Initiative zur Schaffung eines solchen Verfahrens.

Die bisherigen politischen Diskussionen innerhalb (und außerhalb) Deutschlands waren vielmehr darauf bedacht, dass man das *Common Framework* durch eventuelle alternative Vorschläge nicht „schwächen“ dürfe. Damit nahmen Deutschland und andere Gläubigerstaaten den faktischen Stillstand in der Umsetzung des *Common Framework* hin – ungeachtet des im Koalitionsvertrag formulierten Handlungsauftrags. Auf Vorschläge für neue Elemente der Schuldenarchitektur zum Beispiel von Schuldnerländern<sup>5</sup> wurde nicht reagiert.

Inzwischen scheint sich diese Haltung zu ändern. Ausdruck dafür ist die Schaffung eines neuen Austauschformats, angeregt durch den IWF, des sog. *Sovereign Debt Roundtable*. Dieses Format soll auch Akteure einschließen, die nicht Teil der G20 sind, und hat zum Ziel, Widerstände gegen die Notwendigkeit von Schuldenerlassen zu überwinden.<sup>6</sup>

Auch wenn es also aktuell keinen Konsens in der internationalen Gemeinschaft für ein internationales Staateninsolvenzverfahren gibt, sollte die Schaffung eines solchen grundsätzlich das Ziel der eigenen Politik bleiben. Entsprechend sollte die Bundesregierung günstige Gelegenheiten nutzen, um den Boden für ein kodifiziertes Staateninsolvenzverfahren zu bereiten. Neben dem *Sovereign Debt Roundtable* sollte dies auch die in den Vereinten Nationen diskutierte vierte internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Rahmen der UN-Generalversammlung 2025 sein. Dies ist der Ort, um inklusive Debatten über ein kodifiziertes Staateninsolvenzverfahren zu führen und die Bundesregierung sollte genau auf diese Debatten hinwirken.

Für die Zwischenzeit schlagen [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) und Misereor zur raschen Umsetzung der Ankündigungen der Regierungsparteien im Folgenden einen Fahrplan bestehend aus sechs politischen Reformschritten vor. Diese setzen sich aus kurzfristig realisierbaren politischen Reformen zusammen, die Schuldenrestrukturierungen im Sinne von grundlegenden Prinzipien eines Staateninsolvenzverfahrens<sup>7</sup> innerhalb und außerhalb des *Common Framework* effektiver und fairer gestalten. Dadurch kann einem kodifizierten Staateninsolvenzverfahren nähergekommen werden. Als Startpunkt sollte die Bundesregierung eine unabhängige und öffentlich zugängliche Evaluierung der ersten Schuldenrestrukturierungen im Rahmen des *Common Framework* beauftragen.

**Die Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens sollte Ziel der deutschen Politik bleiben.**

## Schritt 1: Durchsetzung der Gleichbehandlung aller Gläubiger

### *Bisheriger Ablauf im Common Framework*

Im *Common Framework* wird – genau wie im Pariser Club – nur über öffentliche bilaterale, nicht aber über private Forderungen verhandelt. Wie bereits bei Umschuldungen durch den 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 vom Pariser Club beziehungsweise den G20-Staaten eingeräumt wurden: die 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 (Regierungen von Drittstaaten oder privaten Gläubigern) behandelt werden.

Doch das *Common Framework* bietet Schuldnerländern keinerlei rechtliche oder andere Mittel, um eine solche Gleichbehandlung der Gläubiger im Konfliktfall verbindlich und effektiv durchzusetzen. Vielmehr liegt bei der Klausel, analog zum Pariser Club, die Last der Durchsetzung allein beim Schuldner, während öffentliche Gläubiger durch „moralische Überzeugungsarbeit“ Anreize für die Beteiligung zu setzen versuchen. Die Erfahrung vergangener Schuldenkrisen zeigt, dass eine effektive Einbeziehung privater Gläubiger in der Praxis häufig nicht funktioniert hat.<sup>8</sup> Trotzdem wurde in den Diskussionen über die Reform des *Common Framework* bislang keine Antwort auf die Frage gefunden, was passiert, wenn der Schuldner Gleichbehandlung zwar ersucht, diese aber nicht erreicht wird. Dies kann zu einer Verzögerung in Umschuldungsprozessen, zur Ungleichbehandlung zwischen Gläubigern und letztlich zur Zustimmung des Schuldners zu nicht ausreichenden Schuldenerlassen führen.

Auch bei Verzögerungen in Umschuldungsprozessen liegt der Fokus auf der Sanktionierung des Schuldners, etwa durch die Nicht-Gewährung von Erlassen oder das Zurückhalten von Überbrü-

ckungskrediten durch den Internationalen Währungs-fonds (IWF). Anreize dafür, dass die Gläubiger den Umschuldungsprozess vorantreiben, fehlen hingegen weitestgehend. Ob die Einbeziehung unkooperativer Gläubiger ohne jegliche Sanktionsmechanismen verbessert werden kann, ist zumindest fraglich.

Nun gibt es seitens des IWF und der Weltbank bereits Überlegungen, um die Problematik der Ungleichbehandlung zu überwinden. So sollen die G20-Staaten klären, mit welchen Parametern und Verfahren erreicht werden kann, dass Schuldnerländer mehr Klarheit bei der Aushandlung von Zugeständnissen anderer Gläubiger haben. Außerdem sollen private Gläubiger früher in Umschuldungsverhandlungen eingebunden werden und nicht erst dann, wenn bereits die Entscheidung über den Umfang der Schuldenerleichterungen seitens öffentlicher Gläubiger feststeht. Damit würden private Gläubiger ein Mitspracherecht über die Erleichterungen bekommen, die sie gemäß der Gleichbehandlungsklausel dem Schuldner gewähren sollen.

Diese Schritte allein reichen aus Sicht von erlass-jahr.de und Misereor aber nicht, um eine Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Gläubigern zu gewährleisten. Denn es fehlt privaten Gläubigern nicht (nur) an Klarheit darüber, was denn eine vergleichbare Behandlung eigentlich bedeutet. Ihre Bereitschaft für eine Beteiligung hängt vielmehr entscheidend davon ab, ob sie im Falle einer Nichtbeteiligung auf Forderungen ganz oder teilweise verzichten müssten. Können Gläubiger damit rechnen, dass sie gegebenenfalls bei einer Nichtbeteiligung voll ausbezahlt würden – etwa weil sie den Klageweg beschreiten, auf einen *Bailout* durch öffentliche Mittel bauen oder das Schuldnerland unter Druck setzen können –, besteht kein Anreiz zur Kooperation.

Um die Umsetzung des *Common Framework* zu verbessern, braucht es aus Sicht des Bundesfinanzministers insbesondere mehr Klarheit über die verschiedenen Schritte und einen Zeitplan zum Ablauf des Umschuldungsprozesses. Der Fokus der Bundesregierung liegt daher auf Reformen zur Überwindung eines solchen Informationsdefizits. Dazu zählen Vorschläge für mehr oder wenige enge

Zeitvorgaben für die auf Gläubigerseite notwendigen Verfahrensschritte. Weiterhin ungelöst bleibt hingegen die Frage, mit welchen Konsequenzen zu rechnen ist, wenn Fristen ohne Ergebnis verstreichen. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht wäre es daher zielführender, bei Verzögerungen des Umschuldungsprozesses durch den Gläubiger klare (auch rechtliche) Konsequenzen festzulegen. Drohende Sanktionen würden Verfahren besser beschleunigen als alleinig detailliert ausgearbeitete Zeitpläne und Verfahrensabläufe.

### Reformvorschlag zu Schritt 1

Die Bundesregierung sollte – im Verbund mit anderen Gläubigern – verschuldete Länder bei Schuldenrestrukturierungen und -erlassen dabei unterstützen, die Gleichbehandlung aller Gläubiger verbindlich durchzusetzen.

Dazu zählt insbesondere:

- **Schuldner zu ermutigen, eine Zahlungseinstellung anzudrohen** – sofern sie im guten Glauben verhandelt haben –, um so den Druck auf unkooperative Gläubiger zu erhöhen;
- **sowie die politische, finanzielle und rechtliche Unterstützung des Schuldners dabei.** So kann sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass in Umschuldungsverhandlungen Schuldenerlasse gutwilliger Gläubiger und Brückenfinanzierungen durch Auszahlungen aus IWF-Programmen auch dann gewährt werden, wenn einzelne Gläubiger den Restrukturierungsvereinbarungen nicht zustimmen wollen oder der Schuldner Rückzahlungen gegenüber unkooperativen Gläubigern einstellt. Dabei sollte vorab öffentlich klargestellt werden, dass der Schuldner in gutem Glauben verhandelt hat und der Grund für den Zahlungsausfall vielmehr darin liegt, dass der Gläubiger eine Umschuldung verweigert. Dies gilt insbesondere dann, wenn Deutschland selbst Forderungen hält und damit dem Gläubigerkomitee angehört.
- **gesetzgeberisch tätig zu werden**, damit unkooperative Gläubiger multilateral vereinbarte Schuldenrestrukturierungen nicht auf dem Rechtsweg unterlaufen können;<sup>9</sup>
- **sowie bestehende UN-Prinzipien für Schuldenrestrukturierungen anzuerkennen.** Im Falle einer Klage eines Holdout-Gläubigers gegen die Zahlungseinstellung eines Schuldnerlandes könnten dann diese Prinzipien vor nationalen Gerichten herangezogen werden.

## Schritt 2: Keine De-facto-Ausnahme multilateraler Gläubiger

### Bisheriger Ablauf

In mindestens 44 kritisch verschuldeten Ländern halten multilaterale Gläubiger mehr als 50 Prozent der Forderungen (siehe Artikel „Gläubiger weltweit“ ab S. 20). Unabhängig davon, ob es sich dabei um die Weltbank, die Europäische Investitionsbank oder kleinere „Multis“ wie die *Organisation of Arab Petroleum Exporting Countries* handelt, wird diese Gläubigergruppe bisher nicht in Schuldenrestrukturierungen einbezogen. Schon beim Vorgänger des *Common Framework*, dem Schuldenmoratorium *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) der G20, stand die Frage im Raum, ob multilaterale Entwicklungsbanken an der Initiative beteiligt werden sollten, um die Ziele der Initiative zu erreichen.

Bislang beharren vor allem die Pariser Club-Mitglieder – mit unterschiedlichen Argumenten<sup>10</sup> – auf der Aufrechterhaltung eines bevorzugten Status dieser Gruppe, dem sogenannten *preferred creditor status*<sup>11</sup>. Gleichzeitig verlangt vor allem der in der G20 bedeutendste Gläubiger China den Einbezug multilateraler Gläubiger. Denn werden ihre Forderungen ausgenommen, bedeutet dies, dass die übrigen Gläubiger zu umso höheren Zugeständnissen bereit sein müssen.

Das Prinzip der Gleichbehandlung muss dabei nicht eine quantitativ gleiche Behandlung bedeuten. Verschiedene Gläubiger können Schuldtitel mit unterschiedlichen Eigenschaften halten, die mit unterschiedlichen Risiken (und Renditen) verbunden sind. Es kann daher gerechtfertigt sein, verschiedene Forderungen im Hinblick auf die Höhe und Art der Erleichterungen unterschiedlich zu behandeln.<sup>12</sup>

Grundsätzlich sollten Interim-Finanzierungen bei Schuldenrestrukturierungen nach einem definierten *cut-off-date* (zum Beispiel bei Beginn von Umschuldungsverhandlungen) ausgenommen bleiben – eine Funktion, die oft (aber nicht nur) multilaterale Finanziere übernehmen. Anstatt also multilaterale Gläubiger stets grundsätzlich auszunehmen, sollte ihr Einbezug davon abhängig gemacht werden, ob Erleichterungen zur Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit notwendig sind.

Die Bundesregierung verweist bei der Frage nach Verbesserungen bei Schuldenrestrukturierungen grundsätzlich auf die fehlende Kooperationsbereitschaft der chinesischen Regierung, die die G7 handlungsunfähig mache. China wiederum fordert sowohl allgemein als auch im Hinblick auf konkrete Umschuldungen – wie zuletzt in Sambia – den Einbezug multilateraler Entwicklungsbanken.

Da die G7-Staaten als größte Anteilseigner einiger der zentralen Institutionen fungieren, liegt diese Entscheidung direkt in ihrem Einflussbereich. Sie könnten der chinesischen Regierung anbieten, der Forderung zu entsprechen, wenn China im Gegenzug bei zentralen Fragen mehr Kooperationsbereitschaft zeigt, also zum Beispiel gewährleistet, dass keine seiner eigenen Forderungen und Institutionen ausgenommen werden.

### Reformvorschlag zu Schritt 2

Die Bundesregierung sollte sich, zum Beispiel innerhalb der G7 und des Pariser Clubs, dafür einsetzen, dass der uneingeschränkte und prinzipielle Ausschluss sämtlicher multilateraler Forderungen überwunden wird, die Forderungen multilateraler Gläubiger in Schuldenrestrukturierungen also einbezogen werden.

Konkret kann sie:

- bei Schuldenrestrukturierungen von Ländern, bei denen sie selbst Gläubiger ist, auf den Einbezug der multilateralen Gläubiger hinwirken (zum Beispiel in den Fällen Sri Lanka und Ghana);
- unabhängig prüfen lassen, ob eine Situation vorliegt, in der Schuldentragfähigkeit in kritisch verschuldeten Ländern ohne den Einbezug von multilateralen Gläubigern nicht mehr herstellbar ist;
- innerhalb der Weltbank, die innerhalb der Gläubigergruppe der Multilateralen eine herausragende Stellung besitzt, einen Strukturprozess anstoßen, durch den die Weltbank nach dem Vorbild der Entstehung der HIPC-Initiative Mitte der 1990er Jahre eine gestaltende Rolle bei der Schaffung neuer Verfahren einnimmt, die auch multilaterale Forderungen berücksichtigen;
- unabhängig prüfen lassen, wie haltbar die regelmäßig vorgebrachten Argumente für den Ausnahmestatus der Multilateralen sind.

### Schritt 3: Ermöglichung unabhängiger, transparenter und partizipativer Schuldentragfähigkeitsanalysen

#### Bisheriger Ablauf

Nach den derzeitigen Bestimmungen des *Common Framework* ist das Schuldnerland verpflichtet, ein Kredit- und wirtschaftliches Anpassungsprogramm beim IWF zu beantragen, um unter dem *Common Framework* verhandeln zu dürfen. Notwendige Schuldenerleichterungen sollen sich sowohl an einer von IWF und Weltbank erstellten Schuldentragfähigkeitsanalyse bemessen als auch an den gemeinsamen Erwägungen der in G20 und Pariser Club beteiligten Gläubiger ausgerichtet werden.<sup>13</sup>

Die Berücksichtigung der Zumutbarkeit für den Gläubiger steht im Widerspruch zu dem Prinzip, Entlastungen danach zu gewähren, was gemäß einer unabhängigen Schuldentragfähigkeitsanalyse notwendig wäre, um das Schuldnerland wieder auf einen Pfad nachhaltiger wirtschaftlicher Erholung zu bringen. Regeln, die dem Gläubiger so viel Macht zur Durchsetzung der eigenen Interessen geben, stehen dem zentralen Ziel eines rechtsstaatlichen Insolvenzverfahrens, die Handlungsfähigkeit des Schuldners auch im Interesse der verbliebenen Gläubigeransprüche wiederherzustellen, entgegen.

Für eine rasche, vorhersehbare und nachhaltige Entschuldung ist es daher zentral, klarzustellen, auf welcher Grundlage Entscheidungen über den zu gewährenden Schuldenerlass getroffen werden. Statt die eingeräumten Erleichterungen von den Zugeständnissen der Mehrzahl der Gläubiger abhängig zu machen, sollte der Umfang von Schuldenerleichterungen auf Basis des Ergebnisses einer von Gläubiger- und Schuldnerinteressen unabhängigen Schuldentragfähigkeitsanalyse festgelegt werden. Sprich: Der Schuldenerlassbedarf, den die Schuldentragfähigkeitsanalyse identifiziert, sollte nicht weiter verhandelbar sein. Ein solches Prinzip galt bereits bei der Entschuldungsinitiative, die Anfang der 2000er Jahre für hoch verschuldete arme Länder (HIPC) geschaffen wurde, um sie darin zu unterstützen, dem Teufelskreis aus zu geringen und zu späten Schuldenerlassen endlich zu entkommen.

Die im Rahmen einer Schuldentragfähigkeitsanalyse erstellten Berechnungen und die ihnen zugrunde liegenden Annahmen für den Schuldenerlassbedarf sind nicht öffentlich – und damit weder zugänglich für weitere *Stakeholder* wie etwa private Gläubiger noch für die im Schuldnerland betroffene Bevölkerung. Dadurch, dass ein Land bei der Verhandlung seiner Schulden im *Common Framework* und im Pariser Club zwingend ein IWF-Kreditprogramm beantragen muss, besitzt der IWF de facto ein Monopol sowohl auf die Erstellung von Schuldentragfähigkeitsanalysen als auch auf die Formulierung der Anpassungsprogramme, die die Lastenteilung zwischen der Bevölkerung des Schuldnerlandes und den Gläubigern bestimmen.

Wie der Artikel „Mehr Verantwortung wagen“ in diesem Schuldenreport (ab S. 30) aufzeigt, sind Schuldentragfähigkeitsanalysen des IWF jedoch häufig von zu optimistischen Annahmen geprägt, sodass der Schuldenerlassbedarf zu gering eingeschätzt wird. Zudem ist der IWF nicht gefeit vor der politischen Einflussnahme insbesondere seiner zentralen Anteilseigner.

Dieser Teufelskreis aus zu geringen Schuldenerlassen und zu optimistischen Vorhersagen kann durch verschiedene Maßnahmen vermieden werden, die sich an dem Prinzip der Unparteilichkeit orientieren, der zentralen Grundlage eines Staateninsolvenzverfahrens. So können Informationen aus verschiedenen Quellen zugelassen werden und in die Analyse miteinfließen. Zudem kann über die Annahmen, die der Schuldentragfähigkeitsanalyse zugrunde liegen, frühzeitig Transparenz hergestellt werden. Dies kann auch der Vertrauensbildung mit Nicht-G20-Gläubigern wie privaten Gläubigern dienen.

**Für eine rasche, vorhersehbare und nachhaltige Entschuldung ist es zentral, klarzustellen, auf welcher Grundlage Entscheidungen über den zu gewährenden Schuldenerlass getroffen werden.**

### Reformvorschlag zu Schritt 3

Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen:

- dass sich der Umfang von Schuldenerlassen allein auf den in einer Schuldentragfähigkeitsanalyse errechneten Schuldenerlassbedarf stützt;
- und dass die Schuldentragfähigkeitsanalyse mit realistischen Prognosen arbeitet. Um dies zu erreichen, sollten die Prognosen entweder von unabhängigen Expert\*innen erarbeitet oder für eine unabhängige Überprüfung transparent zugänglich gemacht werden.
- dass die dem errechneten Erlassbedarf zugrundeliegenden Annahmen vor Beginn des Verfahrens veröffentlicht werden, um eine Überprüfung auch anderer betroffener Stakeholder zu ermöglichen;
- dass nicht nur Schuldentragfähigkeitsanalysen des IWF zugelassen werden, sondern dass auch konkurrierende Analysen in das Verfahren einbezogen werden.
- dass verpflichtend die Auswirkungen von wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen auf politische, soziale und ökonomische Grundrechte im Schuldnerland geprüft werden. Das Ergebnis dieser menschenrechtlichen Prüfung sollte in die Gestaltung von Anpassungsprogrammen einbezogen werden.

Ziel sind Schuldenerlasse, die eine nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Erholung der Volkswirtschaft ermöglichen.

### Schritt 4: Ernennung einer unparteiischen Schiedsstelle

#### Bisheriger Ablauf

Widerstreitende Gläubigerinteressen führen in Umschuldungsverhandlungen regelmäßig zu Konflikten zwischen Gläubigern oder zwischen Gläubigern und Schuldner, die zur Verzögerung oder zum Stillstand des Prozesses führen. Helfen könnte eine unabhängige Schiedsstelle. Eine solche ist im *Common Framework* – genau wie bei Schuldenrestrukturierungen im Pariser Club oder in anderen Formaten – jedoch nicht vorgesehen.

Für das Bundesfinanzministerium liegt, wie oben schon beschrieben, die Reformpriorität auf der Definition fester Zeitabläufe im *Common Framework*, um das Verfahren zu beschleunigen und Verzögerungen zu vermeiden. Gleichzeitig bleibt jedoch offen, was genau geschieht, wenn die Frist zur Bildung eines Gläubigerkomitees oder zur Einigung zwischen Schuldner und Gläubigern verstreicht. Die G20-Staaten könnten sich darauf einigen, dass bei fehlender Einigung zu einem von den G20-Staaten festgelegten Datum automatisch ein\*e unabhängige\*r Mediator\*in eingeschaltet wird. Schon in der Vergangenheit hat in Pattsitu-

ationen eine unabhängige und von allen Seiten akzeptierte Mediation vereinzelt zur Auflösung von Blockaden und zur Sicherstellung nachhaltiger Ergebnisse geführt.<sup>14</sup> Damit würde auch dem für ein Staateninsolvenzverfahren zentralen Prinzip der Unparteilichkeit Rechnung getragen.

### Reformvorschlag zu Schritt 4

Die Bundesregierung sollte sich im Kreise internationaler Gläubiger dafür einsetzen, in Konflikten zwischen Schuldner und Gläubigern sowie zwischen Gläubigergruppen einen unabhängigen und unparteiisch vermittelnden Akteur einzusetzen, der für die Weiterführung der Verhandlungen und die Erzielung eines ausgewogenen Ergebnisses sorgt. Ein solcher vermittelnder Akteur könnte, wie auch von der Gruppe der *Vulnerable20* vorgeschlagen, vom UN-Generalsekretär vorgeschlagen werden. Nach einer Erprobungsphase mit ad-hoc-Schiedsverfahren könnte eine *Sovereign Debt Workout*-Institution geschaffen werden, wie die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) sie vorgeschlagen hat.<sup>15</sup>

Die Schaffung einer solchen Institution könnte auf den Vorarbeiten zum *Common Framework* aufbauen und Konflikte mit Nicht-Pariser-Club-Gläubigern wie China entschärfen, die aktuelle Prozesse als zu sehr von den Vorgaben westlicher Staaten getrieben sehen.

## Schritt 5: Automatisches Schuldenmoratorium für klimaverwundbare Staaten

### Bisheriger Ablauf

Ein Schuldenmoratorium, also die Einigung zwischen Gläubiger und Schuldner auf eine zeitlich befristete Aussetzung des Schuldendienstes, kann insbesondere Staaten in akuten (Schulden-)Krisen Luft zum Atmen verschaffen. Das gilt sowohl für Staaten, die Umschuldungsverhandlungen ersuchen, als auch für Staaten, die plötzlich von externen Schocks wie etwa Klimakatastrophen getroffen werden. Ein automatisches Moratorium kann zudem umfassende Umschuldungsverhandlungen erleichtern und beschleunigen.

Bislang sehen jedoch weder das *Common Framework* der G20 noch der Pariser Club ein automatisches Schuldenmoratorium vor.<sup>16</sup> Zwar heißt es vom Bundesfinanzministerium, dass das betroffene Land beim zuständigen Gläubigerkomitee ein temporäres Schuldenmoratorium für die Dauer der Verhandlungen im *Common Framework* beantragen könne. Doch das Moratorium ist kein fester Bestandteil des Verfahrens. Vielmehr muss das Komitee den Antrag im Konsens annehmen. Viel effektiver wäre ein automatisches Moratorium, das ohne Verzögerungen und mit rechtlicher Absicherung für alle Seiten eintreten würde.

Das gilt auch für Staaten, die von externen Schocks getroffen werden. Zur Weltklimakonferenz COP27 stellte die britische Exportkreditagentur UKEF im November 2022 die Einführung sogenannter „Climate Resilient Debt Clauses“ in ihren Kreditverträgen vor:<sup>17</sup> Länder niedrigen Einkommens sowie kleine Inselstaaten können im Falle einer Naturkatastrophe oder eines Klimaschocks mit diesen Klauseln für zwölf Monate die Aussetzung ihrer fälligen Schuldendienstzahlungen an die UKEF beantragen. Die Intention hinter den Klauseln ist zu begrüßen, denn sie können die Angst von kritisch verschuldeten Ländern vor dem Stigma des schlechten Schuldners bei Zahlungseinstellung deutlich verringern. Zudem kann im Falle einer Naturkatastrophe ein Moratorium dabei unterstützen, unmittelbar nach dem Ereignis Mittel für die Nothilfe freizusetzen, und so zur Bewältigung von Schäden und Verlusten nach Naturkatastrophen beitragen.

Ein automatisches Moratorium kann zudem verhindern, dass sich einzelne Gläubiger vor anderen Anspruchsberechtigten Zugriff auf vorhandenes Kapital des Schuldners verschaffen. Dadurch erhöht sich auch im Hinblick auf eine Umschuldung die Bereitschaft der Gläubiger, sich kooperativ an Umschuldungsverhandlungen zu beteiligen. Denn es ist davon auszugehen, dass die Schuldentragfähigkeit des Landes nach einer solchen Naturkatastrophe neu bewertet werden muss.

Allerdings ist dafür wichtig, dass ein Moratorium alle Gläubiger eines Landes einschließt. Wird das Moratorium hingegen nur von einem Teil der Gläubiger gewährt, würde das die Verhandlungsbereitschaft der weiter ausbezahlten Gläubiger schwächen, da ein Teilmoratorium es dem Schuldnerland ermöglicht, diese weiterhin zu bedienen. Entsprechend hat die Initiative Einschränkungen. Denn die Kreditvergabe der britischen Exportkreditagentur macht nur einen sehr geringen Anteil an der weltweiten Kreditvergabe aus. Darüber hinaus besteht das Problem, dass die Klimaresilienz-Klauseln auf Länder mit niedrigem Einkommen und kleine Inselstaaten beschränkt ist. Sinnvoller wäre es, allen klimaverwundbaren Ländern im Falle einer Naturkatastrophe ein automatisches Schuldenmoratorium zu ermöglichen.

### Reformvorschlag zu Schritt 5

Die Bundesregierung sollte sich an der britischen Initiative ein Beispiel nehmen und in ihrer Kreditvergabe die Möglichkeit der automatischen Aussetzung des Schuldendienstes im Falle von Naturkatastrophen ermöglichen – unabhängig vom Einkommensniveau des Landes.

Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung international für die Ermöglichung von (automatischen) Schuldenmoratorien einsetzen, die alle Gläubiger einbeziehen. So könnte sie dafür eintreten, dass die G7-Staaten mit den wichtigsten Finanzplätzen Zahlungseinstellungen bei einer Naturkatastrophe politisch legitimieren. Auch könnte die Bundesregierung die Schaffung einer internationalen Institution ins Gespräch bringen, an die sich ein Schuldnerland im Falle einer Naturkatastrophe wenden kann, um ein umfassendes Moratorium zu organisieren.<sup>18</sup> Gesetzgeberische Schritte, die die Gewährung eines vorübergehenden Vollstreckungsschutzes vorsehen, könnten bei der Durchsetzung eines automatischen Moratoriums unterstützen<sup>19</sup> (siehe auch oben, Reformschritt 1).

## Schritt 6: Schaffung eines zentralen und umfassenden Datenregisters

### Bisheriger Ablauf

Das Schuldnerland ist verpflichtet, dem Gläubigerkomitee, das aus den öffentlichen bilateralen Gläubigern der G20 und des Pariser Clubs gebildet wird, alle notwendigen Informationen zu seinem Schuldenstand und Schuldendienst zu übermitteln. Eine Verpflichtung, diese Daten auch öffentlich zugänglich zu machen, gibt es jedoch nicht. Details zu Umschuldungsvereinbarungen im Rahmen des *Common Framework* – so wie auch im Pariser Club – werden ebenfalls nicht öffentlich zugänglich gemacht. Pariser Club und G20 sind selbst also nicht zu Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit bereit – verlangen aber gleichzeitig vom Gläubigerland China mehr Transparenz in seinem Gläubigerverhalten.

Dabei sollte Transparenz ein wichtiger Bestandteil von Umschuldungsverhandlungen sein: Ohne Informationen können zum Beispiel Bevölkerung und Parlament im Schuldnerland keine Rechenschaft von ihrer Regierung einfordern. Auch die Durchsetzung des Gleichbehandlungsprinzips kann nicht von unabhängiger Seite und betroffenen Stakeholdern überprüft werden. Schuldnerländern entgegen außerdem wichtige Informationen zum Ablauf vergangener Umschuldungen, die für eigene Verhandlungen hilfreich sein können.

Bundesfinanzminister Lindner verwies im Kontext der deutschen G7-Präsidentschaft 2022 auf seine Vorhaben zur Verbesserung von Schuldentransparenz.<sup>20</sup> In der 77. Sitzung der UN-Generalversammlung wurde am 14. Dezember 2022 eine Resolution verabschiedet, die die Schaffung eines „zentralen Datenregisters“ empfiehlt, das auch Informationen zu Schuldenrestrukturierungen aufzeichnet. Schon 2015 hatte erlassjahr.de ein „Sovereign Debt Restructuring Liaison Office“ vorgeschlagen, das Schuldnerländer, die Verhandlungen aufnehmen müssen, durch gesammelte *best practices* unterstützen sollte.<sup>21</sup>

erlassjahr.de fordert zudem bereits seit mehreren Jahren zusammen mit Partnern weltweit die Einführung eines verbindlichen Schuldenregisters, durch das auch Gläubiger verpflichtet werden, ihre

Forderungen offenzulegen.<sup>22</sup> Eine ähnliche Forderung, die die (Sanktionierung fehlender) Transparenz von Gläubigern vorsieht, wurde kürzlich von Vertretern der chinesischen Regierung bei einer internationalen Konferenz erhoben.<sup>23</sup>

### Reformvorschlag zu Schritt 6

Die Bundesregierung sollte sich im Rahmen der G7 und der G20 für die Schaffung eines internationalen Schuldenregisters bei einer unabhängigen Institution einsetzen und dafür finanzielle Unterstützung bereitstellen.

Im Rahmen dieses Registers sollten auch finale Vereinbarungen über Schuldenrestrukturierungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht sowie *Best-Practice*-Beispiele zu Umschuldungen gesammelt werden.

Bis zur Schaffung eines solchen internationalen Registers sollte die Bundesregierung ihre eigenen Umschuldungsabkommen veröffentlichen bzw. darauf hinwirken, dass Abkommen des Pariser Clubs öffentlich zugänglich gemacht werden.

### Fazit

Mit der Formulierung dieser sechs Schritte zur Annäherung an ein Staateninsolvenzverfahren fordern erlassjahr.de und Misereor die Bundesregierung auf, sich mit Nachdruck international dafür einzusetzen, dass sich hochverschuldete Länder im Falle von Umschuldungsverhandlungen im Sinne der Prinzipien fairer und geordneter Schuldenrestrukturierungen<sup>24</sup> künftig auf ein faires und geordnetes Verfahren verlassen können. Die hier vorgestellten Reformvorschläge sind dabei kein Widerspruch zum *Common Framework*, sondern unterstützen vielmehr die Erreichung seiner Zielsetzung.

Die vorgeschlagenen Reformschritte tragen zudem zur Schaffung eines *Level Playing Field* zwischen Gläubigern und Schuldnern bei und helfen so, Machtgefälle zu verringern und zu überwinden, die in der Vergangenheit oftmals gerechte und faire Schuldenrestrukturierungen verhindert oder zumindest erschwert haben. Wir erwarten nun von der Bundesregierung zeitnah einen konkreten Arbeitsplan, um dem selbst formulierten Anspruch zur Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens gerecht zu werden.



Bild: Daria Becker/erlassjahr.de



**Treffen der G7-Finanzminister\*innen unter deutschem Vorsitz 2022 in Bonn:** Aktivist\*innen fordern die verpflichtende Beteiligung von Privatgläubigern an Umschuldungen und die Verabschiedung entsprechender nationaler Gesetze.

- 1 Vgl. Reuters (05.01.2023): „[Exclusive: Ghana poised to request debt relief under G20 Common Framework – sources](#)“.
- 2 Vgl. G20: „[G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué](#)“, 17.-18.02.2022, Jakarta, Indonesien, Übersetzung durch erlassjahr.de.
- 3 Vgl. BMF (2022): „[Internationale Schuldenstrategie zur Entlastung hoch verschuldeter Länder](#)“.
- 4 Vgl. Bundesregierung (2021): „[Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/die Grünen und der FDP](#)“.
- 5 Vgl. etwa V20 (27.10.2021): „[V20 Statement on Debt Restructuring Option for Climate-Vulnerable Nations – Statement by the V20 Presidency](#)“.
- 6 Vgl. Reuters (16.12.2022): „[China agrees to formation of global sovereign debt 'roundtable' -IMF chief](#)“.
- 7 2015 hat die UN-Generalversammlung neun Prinzipien für faire und geordnete Schuldenrestrukturierungen verabschiedet (vgl. UN General Assembly: „[Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes](#)“, Resolution vom 29.07.2015), die jedoch in der Folge weder bei der Schaffung neuer Verfahren noch bei Schuldenrestrukturierungen im Einzelfall eine große Rolle spielten. Ein konkreter Vergleich des Ablaufs aktueller Schuldenerlassverhandlungen zu Abläufen nach Prinzipien eines Staateninsolvenzverfahrens findet sich hier: UNCTAD (2015): „[Sovereign Debt Workouts: Going forward. Roadmap and Guide](#)“, insbesondere Kapitel III.
- 8 Vgl. Weltbank (2022): „[Global Economic Prospects Special Focus – Resolving High Debt After the Pandemic. Lessons from Past Episodes of Debt Relief](#)“ und Schlegel, M. / Trebesch, C. / Wright, M. (2019): „[The Seniority Structure of Sovereign Debt](#)“, CESifo Working Paper No. 7632. Im letzten Umsetzungsbericht zur HIPC-Initiative schreibt der IWF noch 2019, dass die Beteiligung kommerzieller Gläubiger in der Initiative weiterhin eine Herausforderung bleibe und schwach ausgefallen sei, vgl. IWF (2019): „[Heavily Indebted Poor Countries \(HIPC\) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative \(MDRI\) – Statistical Update](#)“, IMF Policy Paper.
- 9 Vgl. auch Stutz, M. (2022): „[Das Potenzial nationaler Gesetze für die faire Lösung globaler Schuldenkrisen: Eine Übersicht und Bewertung bestehender Gesetze und Gesetzesvorschläge](#)“, erlassjahr.de-Fachinformation 71.
- 10 Zuletzt, am 19.01.2023, begründete das Bundesfinanzministerium in Reaktion auf eine Kleine Anfrage der Linken den Ausnahmestatus damit, dass insbesondere hochverschuldete arme Länder hoch konzessionäre Ausleihungen und Zuschüsse der multilateralen Entwicklungsbanken erhalten, die die Schuldentragfähigkeit nicht oder entsprechend wenig belasten würden. Eine Auswertung der Angaben der Weltbank zeigt jedoch, dass in mehr als der Hälfte der sehr kritisch verschuldeten Länder weniger als 50 Prozent der multilateralen Kredite zu konzessionären, geschweige denn zu „hoch-konzessionären“ Bedingungen vergeben wurden (siehe auch Artikel „[Gläubiger weltweit](#)“ ab S. 20 in diesem [Schuldenreport](#)). Multilaterale Entwicklungsbanken mit diesem Argument pauschal aus jeglichen Umschuldungsverhandlungen heraushalten zu wollen, erscheint also nicht belastbar. Siehe für weitere Argumente und die Auseinandersetzung damit Kaiser, J. (2021): „[Häufig vorgebrachte Argumente gegen die Beteiligung von multilateralen Entwicklungsbanken an Schuldenerlassen – und was von ihnen zu halten ist](#)“, erlassjahr.de-Fachinformation 67.
- 11 Damit ist gemeint, dass diese Gläubigergruppe bei Restrukturierungen bevorzugt behandelt und de facto ausgenommen wird.
- 12 Vgl. Kaiser, J. (2021), S. 6 zum Barwertprinzip.
- 13 Vgl. G20 (13.11.2020): „[Statement](#)“: „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 [...]“.
- 14 Dies war etwa im Jahr 1969 in Indonesien der Fall. Siehe zu diesem Fall Kaiser, J. (2013): „[Resolving Sovereign Debt Crises – Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework](#)“, Study Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 15 Vgl. UNCTAD (2015): „[Sovereign Debt Workouts: Going forward. Roadmap and Guide](#)“.
- 16 Vgl. Antwort des BMF auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Claudia Möhring und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 20/5297 vom 19.01.2023). Manchmal, wenn die Situation nichts anderes mehr zulässt, setzen Länder ihre Zahlungen aus, wie zuletzt Ghana, Sambia und Sri Lanka – und setzen damit de facto ein Moratorium um. Dies geschieht allerdings häufig ungeordnet, erst nach langen Verzögerungsprozessen und ohne politische oder rechtliche Absicherung durch die Gläubigerseite.
- 17 Vgl. UK Government (08.11.2022): „[UK Export Finance launches new debt solution to help developing countries with climate shocks](#)“.
- 18 Vgl. dazu Kaiser, J. (2020): „[Der nächste Sturm kommt mit Sicherheit: Entschuldung als Krisenreaktion in Zeiten des Klimawandels](#)“, erlassjahr.de-Fachinformation 64.
- 19 Zu diesem Zweck könnte in einem nationalen Gesetz, das Schuldnerstaaten einen vorübergehenden Vollstreckungsschutz gewährt, eine Naturkatastrophe als Anhaltspunkt definiert werden, der nahe legt, dass Schuldnerstaaten sich in konstruktiver Weise um die Restrukturierung ihrer Forderungen bemühen.
- 20 Vgl. BMF (2022): „[Internationale Schuldenstrategie zur Entlastung hoch verschuldeter Länder](#)“.
- 21 Vgl. Kaiser, J. (2015): „[Das Sovereign Debt Restructuring Liaison Office' – Ein greifbares Ergebnis des UN-Prozesses für ein Staateninsolvenzverfahren](#)“, erlassjahr.de-Fachinformation 48.
- 22 Jubilee Debt Campaign (2019): „[Transparency of loans to governments The public's right to know about their debts](#)“.
- 23 Vgl. Aussage im Rahmen eines Panels der UNCTAD [Debt Management Conference, Aufzeichnung vom 06.12.2022](#), 10 Uhr (ab Minute 35:13 bis 46:22).
- 24 Wie erlassjahr.de und andere Akteure die grundlegenden Prinzipien eines Staateninsolvenzverfahrens verstehen, vgl. erlassjahr.de (2021): „[Von Gläubigern und Schuldern – Informationen und Lösungsideen zur Schuldenkrise im Globalen Süden](#)“, Kapitel 5, sowie UNCTAD 2015.