

Faire Entschuldung für mehr Klimagerechtigkeit

Wie Schulden- und Klimakrise zusammengedacht werden müssen

Von Kristina Rehbein

Zwei globale Krisen werden in der politischen Debatte zunehmend zusammen betrachtet: Die Klima(finanzierungs)krise und die Schuldenkrise im Globalen Süden. Länder des Globalen Südens verfügen oft über zu wenig finanzielle Mittel, um die Folgen des Klimawandels zu bewältigen. Steigende Überschuldungsrisiken schränken ihre politische Handlungsfähigkeit zusätzlich ein. Welche politischen Schritte sind notwendig, um beiden Krisen wirksam zu begegnen?

Im Kontext der Klimakonferenz COP28 Ende 2023 in Dubai vertrat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) folgende Position:

„Die Klimafrage ist auch eine Frage der Verschuldung, denn Verschuldung und die Vulnerabilität eines Landes gegenüber dem Klimawandel sind eng verknüpft. Verschuldung kann dringend benötigte Zukunftsinvestitionen in Klimaschutz und Klimaanpassung hemmen. Dies wiederum erhöht die Verletzlichkeit des Staates für Extremwetterereignisse.“¹

Tatsächlich waren die Ausgaben für den Schuldendienst in Ländern des Globalen Südens im Jahr 2023 zwölfeinhalbmal höher als ihre Ausgaben für die Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels. Im Schnitt geben Länder des Globalen Südens nur 2,5 Prozent ihrer Staatseinnahmen aus, um ihre

Klimaresilienz zu stärken. Knapp 33 Prozent ihrer Staatseinnahmen fließen dagegen in den Schuldendienst. Schätzungen zufolge wird dieses Missverhältnis 2024 noch stärker ausfallen.²

Akteure aus dem Klimafinanzierungsbereich nehmen die globale Schuldenkrise zum Anlass, den Druck für mehr Klimafinanzierung zu erhöhen. Gleichzeitig nutzen Schuldnerländer die globale Aufmerksamkeit für die Bewältigung der Klimakrise, um angesichts des weiterhin schwierigen Zugangs zu Krediten eine bessere und kostengünstigere Entwicklungsfinanzierung zu fordern. Denn viele Regierungen sehen sich, bedingt durch Schuldendienstverpflichtungen, zunehmend konfrontiert mit einer angespannten Haushaltslage. Hinzu kommen weitere Risiken wie die schwächelnde Weltwirtschaft und steigende Zinsen im Globalen Norden. Die Nettofinanztransfers an einzelne Ländergruppen gehen deutlich zurück, viele Länder können sich bereits seit Jahren nicht mehr zu annehmbaren Bedingungen am Kapitalmarkt finanzieren.

Stecken Staaten bereits in der Schuldenkrise, werden Schuldenerleichterungen von den Gläubigern in aktuellen Verhandlungen kaum zugestanden. Und der Refinanzierungsdruck wird aufgrund hoher Schuldendienstverpflichtungen in den Jahren 2024 und 2025 weiter steigen. Gleichzeitig zeigten sich beim UN-Gipfel zur SDG-Halbzeit im vergangenen

September in New York die Defizite in der Finanzierung der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) politisch und öffentlich deutlich.

Neben der Forderung nach einem günstigeren Zugang zu Entwicklungsfinanzierung gibt es auch Stimmen, die auf Basis des Prinzips einer „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ für die Klimakrise (manchmal auch mit dem Argument einer historischen Verantwortung des Globalen Nordens)³ mehr Teilhabe am internationalen Finanzsystem

Die Vulnerable20 fordern eine „Transformation“ von Entschuldungsverfahren.

erwirken wollen. Sie fordern eine fairere Teilhabe an Entscheidungsprozessen, die die internationale Finanzarchitektur betreffen, sowie besseren Zugang etwa zu Krediten am internationalen Kapitalmarkt. Die Staatengruppe der *Vulnerable20* (V20) bezeichnet den Zusammenhang zwischen Schulden- und Klimakrise gar als systemisches Risiko⁴ und fordert eine „Transformation“ von Entschuldungsverfahren, unter anderem da bestehende Verfahren keine zeitige, verlässliche und faire Lösung garantieren.⁵

Schuldenerleichterungen werden dabei als Mittel propagiert, um zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: die Schuldenkrise zu lösen und gleichzeitig genügend Ressourcen zu mobilisieren, die im Globalen Süden für mehr Klimaresilienz notwendig sind.

Doch welche Rolle können Schuldenerlasse konkret spielen?

Klimaklauseln, Schuldenumwandlung und mehr – echtes Potential oder nur Augenwischerei?

In der Abschlusserklärung der COP28 finden sich vor allem zwei Optionen wieder, die sich mit Schuldenerleichterungen befassen: der Einsatz von sogenannten Klimaresilienzkláuseln sowie Schuldenumwandlungen für Klimainvestitionen,⁶ manchmal auch in Kombination mit neuen Finanzprodukten, die an Nachhaltigkeitskriterien geknüpft sind. Darüber hinaus wurden größere Verpflichtungen genannt, wie etwa die „Abkehr von fossilen Brennstoffen in den Energiesystemen auf gerechte, geordnete und ausgewogene Weise“⁷.

Klimaresilienzkláuseln

Klimaresilienzkláuseln sind ein Element in Kreditverträgen, die es Schuldnerstaaten im Falle einer Naturkatastrophe erlauben, Rückzahlungen an ihre Gläubiger vorübergehend auszusetzen. Dies erlaubt es insbesondere hoch verschuldeten Ländern, ursprünglich für den Schuldendienst budgetierte Mittel für Nothilfe umzuwidmen. Eine vertragliche Verabredung im Vorhinein kann das vorherrschende Stigma für das Schuldnerland, seine Gläubiger um Schuldenerleichterungen zu bitten, erheblich senken. Ein solches automatisches Schuldenmoratorium im Fall einer Naturkatastrophe wird von zivilgesellschaftlicher Seite bereits seit vielen Jahren gefordert. Auch gab es bereits in einzelnen Kreditverträgen, etwa in umgeschuldeten Anleihen, solche Kláuseln. Multilaterale Entwicklungsbanken bestanden bisher jedoch darauf, dass ihre Forderungen immer pünktlich beglichen werden müssen.

Klimaresilienzkláuseln erlauben Schuldnerstaaten, im Falle einer Naturkatastrophe Rückzahlungen an ihre Gläubiger vorübergehend auszusetzen.

Schon im Juni 2023 hatte die Weltbank angekündigt, für bestimmte Länder künftig Kláuseln in ihre Kreditverträge aufzunehmen, mit denen die begünstigten Länder bei definierten Klimakatastrophen ihre Zahlungen aussetzen können. Bei der COP28 wurde dieses Angebot noch einmal deutlich ausgeweitet. Vor wenigen Jahren war ein solcher Schritt noch undenkbar. Angeführt wurde damals das Argument, dass die Ermöglichung der Aussetzung von Zahlungen das Toprating der Weltbank an den Finanzmärkten gefährden könne und damit den Zugang von einkommensschwächeren Ländern zu günstigen Krediten verschlechtern würde.⁸

Bei der COP28 kündigten nun weitere Entwicklungsbanken an, der Weltbank zu folgen, darunter die Afrikanische Entwicklungsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD). Auch bilaterale Gläubiger wie Großbritannien⁹ und Frankreich kündigten die Einführung oder Ausweitung entsprechender Vorhaben an. Und in restrukturierten Anleiheverträgen waren derartige Kreditkláuseln bereits angewendet worden, um den Schuldendienst von einigen Inselstaaten auszusetzen.¹⁰

Auch wenn die geplanten Klimakláuseln der Entwicklungsbanken und bilateralen Gläubiger grund-

Box 1: Die Vielfalt existierender und geplanter Klimaresilienzklauseln

Auch wenn die Ankündigungen ähnlich lauten, sind die geplanten oder schon existierenden Klimaresilienzklauseln der Entwicklungsbanken und bilateralen Gläubiger unterschiedlich ausgestaltet. Auch sind bei einigen Vorhaben öffentlich nur wenige Details bekannt:

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD)

- Für Länder mit niedrigem mittleren Einkommen in Regionen, in denen die EBRD hauptsächlich tätig ist
- Aussetzung von Tilgungszahlungen von Neukrediten für eine zweijährige Periode
- Bei Fluten, Dürren und Erdbeben
- Bei Ausrufung eines nationalen Notstands

Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB)

- Nur Kredite im Rahmen des Weichkreditfensters des *African Development Fund*

Weltbank¹¹

- Für alle begünstigten Länder sowohl in neuen Kreditverträgen als auch rückwirkend in bestehenden Verträgen mit einer Restlaufzeit von mehr als fünf Jahren
- Für 45 kleine Inselstaaten und andere Kleinstaaten
- Aussetzung von Tilgungs- und Zinszahlungen für bis zu zwei Jahre nach dem Eintreten der Katastrophe
- Bei Erdbeben, tropischen Zyklonen und Hurrikanen
- Bei Ausrufung eines nationalen Notstands
- Nach erfolgreicher Prüfung durch die Weltbank, ob das Ausmaß der Katastrophe bestimmten Kriterien entspricht
- Die Endfälligkeit des Darlehens wird nicht verlängert. Das heißt, der höhere Schuldendienst muss nach Auslaufen der Stundung in einer kürzeren Zeit entrichtet werden.
- Länder, die die Klauseln nutzen, müssen eine Gebühr in Höhe von 5 Basispunkten pro Jahr (0,05 Prozent) auf den ausgezahlten und ausstehenden Kreditsaldo entrichten.

Europäische Investitionsbank (EIB)

- Für kleine Inselstaaten und die sogenannten „am wenigsten entwickelten Länder“ („least developed countries“)
- Aussetzung im Falle vorab definierter Klimakatastrophen
- Nur Tilgungszahlungen werden ausgesetzt.

Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB)

- Ankündigung der Einführung von „Hurrikan-Klauseln“ 2021. Bislang ist nur öffentlich bekannt, dass Barbados im Falle einer Naturkatastrophe die Option eines zweijährigen Moratoriums für die Tilgungszahlungen seiner damals fünf IADB-Kredite erhielt.

Die britische Exportkreditagentur (UK Export Finance)

- Für Niedrigeinkommensländer und kleine Inselstaaten
- Die Aussetzung muss beantragt werden.
- Zwölfmonatige Aussetzung von Tilgungs- und Zinszahlungen
- Rückzahlung über einen Zeitraum von fünf Jahren
- Klauseln werden nur in neue Kreditverträge aufgenommen. Zahlungsverpflichtungen aus bereits bestehenden Verträgen müssen auch im Falle einer Katastrophe weiter bedient werden.

sätzlich begrüßenswert sind, so ist aus Sicht von erlassjahr.de und Misereor unter anderem Folgendes zu kritisieren:

- **Uneinheitlichkeit der Vorschläge**, zum Beispiel bei der Zeitspanne der Aussetzung oder beim Umfang der Erleichterungen (teilweise werden nur Zinszahlungen und keine Tilgungszahlungen abgedeckt).
- **Teilweise sehr begrenzter Kreis anspruchsberechtigter Länder**, der andere klimavulnerable, hoch verschuldete Länder ausschließt. Dabei ist davon auszugehen, dass die Entwicklungsbanken aufgrund ihres beanspruchten bevorzugten Gläubigerstatus die Klauseln so gestalten, dass sie rein gar nichts verlieren. Daher erklärt sich nicht, warum der Kreis willkürlich eingeschränkt wird.
- **Ausschließen von bestimmten Arten von Klimakatastrophen** ohne klare Begründung.
- **Unklarer Ablauf der Aussetzung** im Falle einer Katastrophe, etwa was eine „automatische“ Aussetzung im Vergleich zu einer Aussetzung „auf Antrag“ bedeutet. Eine Beantragung der Schuldendienstaussetzung darf nicht zu ressourcenintensiven Aushandlungsprozessen führen oder das Land – durch die Notwendigkeit eines Antrags – dem Umschuldungen innewohnenden Stigma aussetzen.
- **Teilweise Erleichterungen nur für Neukredite**. Damit tragen die entsprechenden Gläubiger bei Naturkatastrophen, die in naher Zukunft geschehen, nicht zur Bewältigung von Schäden und Verlusten bei, da Zahlungsverpflichtungen aus bereits bestehenden Verträgen weiter bedient werden müssen.

Zudem machen zwei Rahmenbedingungen die Klimaresilienzkláuseln für die Schuldnerstaaten gegenwärtig nicht besonders attraktiv bzw. schränken die transformative Wirkung deutlich ein:

1. Die Zahlungseinstellung ist bislang **nicht für den gesamten Schuldenstand** beziehungsweise den gesamten budgetierten Schuldendienst möglich.

Die fiskalischen Spielräume, die durch eine über eine Klimaresilienzkláusel abgedeckte Zahlungseinstellung bei einem einzelnen Gläubiger entstehen, können angesichts der Schäden nach einer Naturkatastrophe relativ gering sein. Wenn ein Moratorium nicht den gesamten Schuldenstand umfasst, besteht die Gefahr, dass die Mittel für Schuldendienstzahlungen an nicht teilnehmende Gläubiger verwendet werden und nicht für die katastrophenbezogene Nothilfe zur Verfügung stehen. Damit die Klauseln wirklich ihre intendierte Wirkung entfalten, sollte daher eine Zahlungseinstellung für sämtliche Schuldendienstzahlungen möglich sein.¹²

2. Es fehlt ein **Umschuldungsverfahren**, das an das Moratorium anschließt und in dessen Rahmen Rückzahlungsverbindlichkeiten gestrichen werden, die in Folge der Katastrophe langfristig nicht mehr tragfähig sind. Eine solche Restrukturierung des gesamten Auslandsschuldenstands wäre notwendig, um die Schuldenlast auf ein tragfähiges Maß zu reduzieren und so zu verhindern, dass das betroffene Land unter Beachtung seiner Vulnerabilität zurück in eine Überschuldungssituation fällt.

Die Zerstörung von produktiven Kapazitäten durch eine Naturkatastrophe kann eine Schuldenkrise auslösen beziehungsweise dafür sorgen, dass die Verschuldung mittelfristig für das Land nicht mehr tragbar ist. Klimaresilienzkláuseln ermöglichen in diesem Fall kurzfristige Liquidität, doch stellen sie keinerlei Schuldenerleichterung dar. Im Gegenteil: Werden dann nach Ende des Moratoriums die vormals aufgeschobenen Zahlungen fällig, können solche Klauseln einen Staat sogar zusätzlich belasten, da der ausgesetzte Schuldendienst zusätzlich zum in dem Zeitraum fälligen Schuldendienst addiert wird.

Klimaresilienzkláuseln ermöglichen kurzfristige Liquidität, stellen jedoch keinerlei Schuldenerleichterung dar.

Im Falle der Weltbank ist es zum Beispiel keine Option, dass die Endfälligkeit des Kredits verlängert wird, die ausgesetzte Zeit also einfach hinten drangehängt wird. Länder müssen den Kredit sogar in einer kürzeren Zeit als ursprünglich geplant zurückzahlen. In ihrem Produktinformationsblatt beschreibt die Weltbank ein Beispiel, in dem das Land aufgrund dieser Regelung zum einen zwei Jahre weniger Zeit für die Rückzahlung hat, zum anderen direkt nach der Zahlungsaussetzung einen deutlich höheren Schuldendienst leisten muss. Es kann jedoch angesichts der Schwere der Zerstörung durch die Naturkatastrophe, die die Grundlage für den Einsatz der Klausel ist, nicht davon ausgegangen werden, dass die entsprechenden Länder einfach ihren – dann auch noch deutlich höheren – Schuldendienst wieder aufnehmen können.

Notwendig wären deshalb Optionen für Erleichterungen beim ausgesetzten Schuldendienst. Für eine nachhaltige Verbesserung der Verschuldungssituation ist darüber hinaus ein zweistufiges Verfahren zentral, das neben einem Schuldenmoratorium auch eine Umschuldungsoption – inklusive Streichung von nicht mehr tragfähigen Schulden – vorsieht.¹³

Schuldenumwandlungen für Klimaschutz

Bei einer Schuldenumwandlung verzichtet der Gläubiger auf seine Forderungen, wenn im Gegenzug das Schuldnerland Haushaltsmittel für Vorhaben nachhaltiger Entwicklung bereitstellt. Damit soll die untragbare Schuldenlast reduziert und gleichzeitig in gemeinsam vereinbarte Klimaschutz- oder Entwicklungsvorhaben investiert werden.¹⁴ Anders als den Schuldendienst, der meist in ausländischer

Währung fällig wird, leistet das Land die Investitionen für nachhaltige Entwicklung meist in heimischer Währung, was eine zusätzliche Erleichterung darstellt.

Bei einer Schuldenumwandlung verzichtet der Gläubiger auf Forderungen, wenn der Schuldner Haushaltsmittel für nachhaltige Entwicklung bereitstellt.

Die Bundesregierung etwa kündigte an, **Kenia** als Ausrichter des *Africa Climate Summit 2023* 60 Millionen Euro seiner Schulden im Gegenzug für Investitionen in erneuerbare Energien und klimafreundlichere Landwirtschaft zu erlassen. Allerdings

wurde dies, soweit bekannt, weder mit zusätzlichen Mitteln unterfüttert noch an eine schon länger diskutierte Reform der deutschen Schuldenumwandlungsfazität gekoppelt. Vielmehr wurde der *Swap* aus dem bestehenden Umfang der deutschen Umwandlungsfazität von 150 Millionen Euro pro Jahr zugesagt. Zuvor gab es dort keinen Fokus auf Umwandlungen für Klimaschutz.

Ähnliche Zusagen öffentlicher Gläubiger oder Ausweitungen von bestehenden bilateralen Umwandlungsprogrammen hat es in größerem Stile 2023 nicht gegeben.¹⁵ Vielmehr standen Instrumente im Vordergrund, die keine Schuldenumwandlungen im klassischen Sinne sind – auch wenn sie als solche bezeichnet werden –, sondern komplexe Finanzoperationen darstellen, die hochverschuldete Länder für Investoren attraktiver machen sollen. Mit hoher Medienaufmerksamkeit wurden solche Operationen bereits in **Ecuador** und **Gabun** durchgeführt.¹⁶ Im Kern geht es dabei um einen Rückkauf von bestehenden (und bereits auf Sekundärmärkten zu einem geringeren Wert gehandelten) Schuldtiteln, zum Beispiel durch die Ausgabe einer neuen Anleihe zu besseren Konditionen und manchmal verbunden mit einer Garantie von internationalen Entwicklungsbanken. Der Spielraum für Investitionen entsteht hier durch den gesunkenen Marktpreis, weniger durch den freiwilligen Verzicht von Gläubigern auf ihre Schuldtitel.

Investmentbanken und andere Drittparteien sehen in dieser Art von Transaktion einen attraktiven Markt.¹⁷ Bei der COP28 wurde daher die Schaffung einer *Task Force* beschlossen,¹⁸ die sich mit der Risikominderung neuer Anleihen in *debt-for-nature swaps* beschäftigen soll. Inwieweit diese Transaktionen tatsächlich zusätzliche Mittel für Klimaschutz aufbringen können, ist zumindest fragwürdig. Kritisch gesehen werden zudem die fehlende Transparenz, die hohen Transaktionskosten und die Gefahr des *Greenwashing*.¹⁹

Unabhängig von den obigen Ausführungen gilt: Schuldenumwandlungen sind kein geeignetes Instrument für die Überwindung von untragbaren Schuldensituationen. Dafür sind erstens die Beträge zu klein und zweitens ist die Wirkung nur mit-

Schuldenumwandlungen sind kein geeignetes Instrument für die Überwindung von untragbaren Schuldensituationen.

telfristig spürbar. Länder, die bereits in Zahlungsschwierigkeiten sind, können zudem nicht immer Ressourcen in heimischer Währung aufbringen. In diesen Fällen kann eine Schuldenumwandlung den Haushalt sogar zusätzlich belasten, denn die Zahlungsverpflichtungen werden mehr oder weniger umgehend fällig, wenn auch meist mit einem deutlichen Abschlag. Schuldenumwandlungen können daher zwar unter bestimmten Voraussetzungen sinnvolle Instrumente für die Finanzierung von Entwicklungs- und Klimaschutzvorhaben darstellen. Sie bringen aber keine notwendige Entlastung für untragbar verschuldete Staaten.

Doch obwohl Finanzexpert*innen diese Problematik anerkennen, werden keine weiterreichenden Reformen zur raschen Lösung von untragbaren Schuldensituationen diskutiert. In diesem Kontext erscheint die zunehmende Diskussion von Schuldenumwandlungen eher als ein Ablenkungsmanöver, um wirklich drängenden Strukturfragen aus dem Weg zu gehen. Das Angebot von Schuldenumwandlungen kann hoch verschuldete Länder sogar davon abhalten, Schuldenrestrukturierungen in Angriff zu nehmen: So stellten Autor*innen des Internationalen Währungsfonds (IWF) in einem für die Debatte richtungsweisenden Papier *debt-for-climate swaps* als Alternative dar, wenn Zuschüsse und Schuldenerleichterungen „nicht zur Verfügung stehen“ oder wenn Länder Reputationsrisiken durch Schuldenrestrukturierungen fürchten.²⁰

Schuldenerlasse und der Ausstieg aus fossilen Energien

Die Vereinbarung bei der COP28 zur Abkehr von fossilen Energien bezeichnen manche Beobachter*innen als Durchbruch.²¹ Noch fehlt es jedoch an einem Plan für konkrete Schritte.

Schuldenerlasse können eine Rolle dabei spielen, Anreize zum Ausstieg aus fossilen Energien zu schaffen. Schuldenerleichterungen könnten es ermöglichen, die Kosten, die Länder im Globalen Süden für den Ausstieg aus fossilen Energien tragen müssen, mit den Akteuren zu teilen, die in der Vergangenheit durch die Vergabe von Krediten für die Förderung fossiler Energien Profite erwirtschaftet haben. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Ländern, die bereits untragbar verschuldet sind, und Ländern, deren Verschuldung noch tragfähig ist.

Bei Ländern mit untragbar hoher Verschuldung sollten Schulden im notwendigen Umfang gestrichen werden, ohne wirtschaftliche Konditionen aufzuerlegen. Bei der Feststellung der Schuldentragfähigkeit könnten jedoch klimawandelbezogene Kosten und Risiken berücksichtigt werden: Dazu zählt, im Haushalt aufgrund des Ausstiegs aus der Förderung fossiler Energien geringere Einnahmen einzurechnen.

Für Länder mit noch tragfähiger Schulden-situation könnte eine Schuldenstreichung hingegen den Anreiz zum Ausstieg schaffen. Bei noch tragbarer Verschuldung kann die Schuldenstreichung daran gebunden sein, dass das jeweilige Land tatsächlich den Ausstieg aus der Förderung der fossilen Energien einleitet.

Handlungsoptionen für die Bundesregierung

Handlungsoption 1: Klimaklauseln und Schuldenmoratorien

- Die Bundesregierung sollte dem Beispiel der Weltbank und anderer Gläubiger folgen und sowohl rückwirkend in bestehende als auch in neue Kreditverträge Klimaresilienz-klauseln aufnehmen. Dafür braucht es keinen europäischen oder globalen Konsens.
- Sie sollte sich international stark machen für Schuldenmoratorien, die im Fall einer Naturkatastrophe alle Gläubiger umfassen, sowie für anschließende umfassende Schuldenrestrukturierungen.
- Da die Aufnahme von (entsprechend einheitlichen und weitreichenden) Klauseln in sämtliche bestehenden oder neuen Verträge eine langfristige und zähe Aufgabe ist, gibt es noch mehr Möglichkeiten, alle Gläubiger dazu zu bewegen, sich an Moratorien zu beteiligen und dem Schuldnerland die Zahlungseinstellung zu ermöglichen, ohne dass es Sanktionen fürchten muss. Die Bundesregierung sollte kritisch verschuldeten Staaten, bei denen sie selbst Gläubiger ist, nach einer Klimakatastrophe aktiv die Aussetzung ihres Schuldendienstes anbieten sowie Zahlungseinstellungen an andere Gläu-

Schuldenstreichungen können einen Anreiz zum Ausstieg aus fossilen Energien schaffen.

biger politisch und rechtlich legitimieren. Dazu sollte Deutschland die Klage- und Vollstreckungsmöglichkeiten infolge einer Naturkatastrophe im deutschen Rechtsraum für einen bestimmten Zeitraum gesetzlich unterbinden. Sie sollte sich zudem dafür einsetzen, dass andere Länder in aktuellen Gesetzgebungsprozessen ähnliche Regelungen aufnehmen.²²

- Die Bundesregierung sollte sich in internationalen Verhandlungen, etwa anlässlich der vierten *Financing for Development*-Konferenz 2025 in Spanien, stark machen für eine Umschuldungsoption für klimavulnerable Staaten. Solche Umschuldungsoptionen waren bereits 2015 im Abschlussdokument der dritten *Financing for Development*-Konferenz benannt.²³

Handlungsoption 2: Verbesserung von Schuldenumwandlungen

- Die Bundesregierung sollte ihre Schuldenumwandlungsfazilität reformieren und es mehr Ländern, die nicht bereits untragbar verschuldet sind, ermöglichen, mit weniger Zugangshürden und größerem Volumen Schuldenumwandlungen umzusetzen.
- Weil Schuldenumwandlungen jedoch kein Instrument zur Überwindung von Schuldenkrisen sind, sollte die Bundesregierung die Vorschläge von klimavulnerablen Staaten und Staatengruppen aufnehmen und Entschuldungsverfahren so verbessern, dass kritisch verschuldete Länder Zugang erhalten zu raschen, koordinierten und umfassenden Umschuldungen. Dazu zählen zum Beispiel Vorschläge der Staatengruppe *Vulnerable20* zur Schaffung eines Pools von unabhängigen Konflikt-Mediator*innen bei Schuldenrestrukturierungen²⁴ oder die Forderung, multilaterale Entwicklungsbanken mit in Schuldenrestrukturierungen einzubeziehen.²⁵ Eine Möglichkeit für die Bundesregierung wäre etwa, unabhängig überprüfen zu lassen, ob die Schuldentragfähigkeit in kritisch verschuldeten Ländern noch herstellbar wäre, ohne multilaterale Gläubiger einzubeziehen.²⁶

- Schließlich sollte die Bundesregierung ihren internationalen Einfluss nutzen, um die beim *Africa Climate Summit 2023* erhobene Forderung wieder aufzunehmen, das Entschuldungsrahmenwerk *Common Framework* der G20 zu überprüfen. Ebenso sollte sie sich stark machen für die beim *UN Financing for Development*-Forum im April 2023 diskutierte unabhängige Überprüfung aktueller und vergangener Schuldenerlassinitiativen.

Die letzten beiden strukturpolitischen Vorschläge gehen über einen einmaligen Erlass im Kontext der akuten Klimakrise hinaus und würden einen Schritt hin zu einer geordneteren und verlässlicheren Finanzarchitektur für die Bewältigung von Schuldenkrisen bedeuten.

Handlungsoption 3: Schuldenstreichungen mit Ausstieg aus fossilen Energien verbinden

- In der Vorbereitung auf die COP29 im kommenden November in Baku/Aserbaidschan sollte die Bundesregierung Schuldnerländern, die aus der Förderung fossiler Energien aussteigen und auf die weitere Produktion fossiler Brennstoffe verzichten wollen, die Streichung ihrer Forderungen anbieten sowie Anreize schaffen, damit in Deutschland ansässige Unternehmen ihre Forderungen ebenfalls streichen. Um dieses Vorgehen international zu befördern, sollte die Bundesregierung ihren politischen Einfluss auch bei befreundeten Staaten und den internationalen Finanzorganisationen nutzen.
- Die Bundesregierung sollte sich zudem dafür einsetzen, dass bilaterale und multilaterale Handelsabkommen so reformiert werden, dass Staaten, die aus der Förderung fossiler Energien aussteigen, keine zusätzliche Schuldenbelastung durch Investitionsschiedsverfahren entsteht.

Fazit

Im internationalen Diskurs besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass die sich verschärfende Schuldenkrise sowie die untragbare Belastung durch den steigenden Schuldendienst es vielen Ländern des Globalen Südens zunehmend erschweren, die Folgen des Klimawandels zu bewältigen. Die bisherigen politischen Lösungsansätze werden dieser Situation jedoch nicht gerecht. Denn sie fokussieren sich lediglich auf Maßnahmen, die sich mit kurzfristigen Finanzierungsbedürfnissen von Ländern im Globalen Süden befassen. Die Frage nach der langfristigen Wiederherstellung von Schuldentragfähigkeit zur Stabilisierung der Staatshaushalte wird größtenteils ausgeklammert.

Auch die von Fragen der Klimafinanzierung unabhängige Diskussion über eine gerechtere Schuldenarchitektur wird überlagert durch die vorherrschenden Debatten über Instrumente für konditionierte Schuldenoperationen und Liquiditätsverbesserung. Dabei könnte die Klimakrise auch ein Katalysator sein, um den politischen Stillstand bei der Suche nach dauerhaften Lösungen im globalen Schuldenmanagement zu überwinden. Angesichts der sich zuspitzenden Klima- und Schuldenkrise kann und sollte die Bundesregierung durch die Umsetzung der hier dargelegten Handlungsoptionen eine globale Führungsrolle übernehmen.

Die Klimakrise könnte auch ein Katalysator sein, um den politischen Stillstand im globalen Schuldenmanagement zu überwinden.

¹ Siehe BMZ-Presseinformation vom 08.12.2023 „Klima-Schuldenumwandlungen – Debt-for-Climate Swaps“.

² Siehe Development Finance International (2023): „[The worst ever global debt crisis: Putting climate adaptation spending out of reach](#)“.

³ Siehe zum Beispiel V20 (15.10.2023): „[V20 Ministerial Dialogue XI Communique – Securing Shared Prosperity and Sustainable Development in a Climate Insecure World](#)“.

⁴ Siehe V20 (16.10.2023): „[V20 Ministerial Communique – Ministerial Dialogue IX of the Vulnerable 20 \(V20\) Group](#)“, Abschnitt 1 „Climate Finance“, dritter Spiegelstrich.

⁵ Siehe V20 (o. D.): „[Collective Statement – Emergency Coalition for Debt Sustainability and Climate Prosperity](#)“.

⁶ Siehe COP28 (2023): „[COP28 UAE Leader’s Declaration on a Global Climate Finance Framework](#)“.

⁷ Siehe Morton, A. et. al. (13.12.2023): „[COP28 landmark deal agreed to ‘transition away’ from fossil fuels](#)“.

⁸ Bei der Diskussion, ob auch multilaterale Entwicklungsbanken sich an der barwertneutralen Aussetzung von Schuldendienstzahlungen im Rahmen der G20 *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) beteiligen sollen, argumentierten die Banken, dass ein solcher Schritt ihren bevorzugten Gläubigerstatus mittel- und langfristig infrage stellen könnte. Daher müsse jeder Schritt, der Zweifel säen könnte, vermieden werden. Siehe Humphrey, C. und Mustapha, S. (2020): „[Lend or suspend? Maximising the impact of multilateral bank financing in the Covid-19 crisis](#)“, ODI Briefing.

⁹ Schon bei der COP27 hatte Großbritannien angekündigt, die Klauseln in die Kreditvergabe seiner Exportkreditagentur einzuführen.

¹⁰ Siehe Übersicht in Landers, C. und Aboneaaj, R. (13.04.2023): „[Should MDBs Be Leading the Adoption of Debt Pause Clauses](#)“.

¹¹ Im Januar 2024 veröffentlichte die Weltbank ihre detaillierte Produktinformation zur Klimaresilienzklausel, siehe „[Climate Resilient Debt Clause \(CRDC\) – Product Note](#)“. Alle anderen in dieser Box beschriebenen Initiativen beziehen sich auf den Stand November 2023.

¹² Siehe Aufstellung und Berechnungen von Landers, C. und Aboneaaj, R. (16.06.2023): „[Debt Suspension Clauses to the Rescue?](#)“. Die V20 forderten zum Beispiel, dass auch der IWF solche Klauseln aufnehmen müsse.

¹³ Siehe Vorschläge in Kaiser, J. (2020): „[Der nächste Sturm kommt mit Sicherheit: Entschuldung als Krisenreaktion in Zeiten des Klimawandels](#)“, Fachinformation 64.

¹⁴ Siehe ausführlicher zum Instrument der Schuldenumwandlung Kaiser, J. (2023): „[Gestern Schulden, heute Entwicklungsfinanzierung – Sind Schuldenumwandlungen ein Weg aus der Krise?](#)“, in *erlassjahr.de* und Misereor: *Schuldenreport 2022*.

¹⁵ Portugal etwa bot Cabo Verde einen Swap in Höhe von 140 Millionen Euro an, siehe Goncalves, S. (20.06.2023): „[Portugal to swap \\$153 million Cape Verde debt for nature investments](#)“.

¹⁶ Siehe Jones, M. und Campos, R. (09.05.2023): „[Ecuador seals record debt-for-nature swap with Galapagos bond](#)“ und Savage, R. (08.08.2023): „[Gabon sees Africa’s first ‘debt-for-nature’ swap over the line](#)“.

¹⁷ Siehe White, N. (05.12.2023): „[Goldman is working on its first deals in ‘Innovative’ Swaps](#)“.

¹⁸ Siehe Climate Champions (04.12.2023): „[Joint Declaration and Task Force on Credit Enhancement for Sustainability-Linked Sovereign Financing](#)“.

¹⁹ Siehe zum Beispiel Kaiser, J. (2023): „[Ecuador – Credit Suisse: Ein Debt for Nature Swap ist etwas anderes](#)“; Standing, A. (15.11.2023): „[Gabon’s Odious Debt-for-Ocean Swap: The implications for ocean governance](#)“; Fresnillo, I. (2023): „[Miracle or mirage: are debt swaps really a silver bullet?](#)“, Eurodad Briefing, und Ortega, D. und Standing, A. (2023): „[Debt-for-climate swaps. Can they really be aligned with debt and climate justice?](#)“.

²⁰ Siehe Chamon, M. et. al (2022): „[Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation](#)“, IMF WP/22/162, S. 5.

²¹ Es gab jedoch auch viel Kritik: Weder wurden klare Ziele und Zeitvorgaben vereinbart noch die Lastenteilung zwischen Globalem Norden und Süden definiert. Zudem gibt es in den Formulierungen viele Schlupflöcher.

²² Siehe einen ausführlichen Vorschlag hier: Stutz, M. (2023): „[Das Potenzial nationaler Gesetze für die faire Lösung globaler Schuldenkrisen – Eine Übersicht und Bewertung bestehender Gesetze und Gesetzesvorschläge](#)“, Fachinformation 71, 4. Auflage, ab Seite 13.

²³ Siehe Vorschlag bei Kaiser, J. (2020).

²⁴ Siehe *erlassjahr.de* (2023): „[Reformvorschläge zur Umsetzung des Auftrags im Koalitionsvertrag 2021-2025 zur Unterstützung eines Staateninsolvenzverfahrens](#)“, Punkt 1.2, und V20 (27.10.2021): „[V20 Statement on Debt Restructuring Option for Climate-Vulnerable Nations](#)“.

²⁵ Siehe V20 (15.10.2023).

²⁶ Siehe *erlassjahr.de* (2023), Punkt 2.3.