



DISKUSSIONSBEITRAG

# Abgesichert gegen Klimaschäden?

Möglichkeiten und Grenzen von Klimarisikoversicherungen  
zum Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Brot für die Welt - Evangelischer  
Entwicklungsdienst  
Evangelisches Werk für Diakonie  
und Entwicklung e. V.

---

Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin, Germany

---

Telefon +49 30 65211 0  
info@brot-fuer-die-welt.de  
www.brot-fuer-die-welt.de

---

**Autoren** Thomas Hirsch  
(Climate & Development Advice),  
Sabine Minninger, Nicola Wiebe

**Redaktion** Maike Lukow

**V. i. S. d. P.** Klaus Seitz

**Fotos** Brot für die Welt (S. 12, 18, 36, 43),  
Mie Cornøedus (S. 46), Jens Grossmann  
(S. 7, 25, 31), Christof Krackhardt (S. 9,  
15, 26, 32, 39, 45), Thomas Lohnes  
(Titel, S.13, 34, 37, 42), Norbert Neetz  
(S. 21), Probal Rashid (S. 40)

**Layout** János Theil

**Druck** Spree Druck Berlin GmbH

**Art. Nr.** 129 502 630

---

### **Spenden**

Brot für die Welt - Evangelischer  
Entwicklungsdienst  
IBAN DE10 1006 1006 0500 5005 00  
Bank für Kirche und Diakonie  
BIC GENODED1KD

---

Juni 2017

DISKUSSIONSBEITRAG

# Abgesichert gegen Klimaschäden?

Möglichkeiten und Grenzen von Klimarisikoversicherungen  
zum Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Einführung</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Klimarisiken bedrohen nachhaltige Entwicklung</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Klimarisikomanagement als Hauptbestandteil von Resilienzstrategien</b> .....	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Klimarisikotransfer als Gerechtigkeits- und Menschenrechtsfrage</b> .....	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Anforderungen an armutsorientierte Klimarisikoversicherungen</b> .....	<b>15</b>
	Sieben Prinzipien armutsorientierter Klimarisikoversicherungen	17
<b>6</b>	<b>Risikotypen, Versicherungsinstrumente und Schutzlücken</b> .....	<b>18</b>
	Klimarisikotypen und die kostengünstigste Form der Absicherung	18
<b>7</b>	<b>InsuResilience: Ziele, Instrumente und Zielerreichung im Faktencheck</b> .....	<b>25</b>
	Wie Deutschland InsuResilience finanziert	28
	Kooperationspartner der Bundesregierung bei der Umsetzung von InsuResilience	28
	Wo InsuResilience heute steht	31
	Ausweitung von InsuResilience im G20-Kontext	32
	InsuResilience - ein vorläufiges Zwischenfazit	33
<b>8</b>	<b>Alternative Instrumente des Risikotransfers</b> .....	<b>34</b>
<b>9</b>	<b>Klimarisikofinanzierung: Die G20-Initiative einer Globalen Partnerschaft</b> .....	<b>36</b>
	Kollektive Formen des Selbstbehalts	36
	Kreditgestützte Risikofinanzierung	37
	Risikotransfer	37
<b>10</b>	<b>Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für Deutschland und die G20</b> .....	<b>42</b>
	Brot für die Welt und die ACT Alliance geben folgende umsetzungsbezogene Empfehlungen	44
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>48</b>
	<b>Literatur</b> .....	<b>49</b>

# Vorwort

Der Klimawandel ist kein Problem einer fernen Zukunft – für Millionen Menschen ist er bereits bittere Realität. Partnerorganisationen von Brot für die Welt und ACT Alliance berichten, dass die Regionen, in denen sie tätig sind, die Auswirkungen des Klimawandels immer stärker zu spüren bekommen – auch dann, wenn sie bereits zahlreiche Maßnahmen zur Anpassung an die veränderten klimatischen Bedingungen ergriffen haben. Infolge der globalen Erwärmung steigen klimabedingte Verluste und Schäden seit Jahren an. Die internationale Politik beschäftigt sich, insbesondere unter dem Dach der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, seit über zwanzig Jahren mit den Folgen des Klimawandels. Erst mit dem Klimaabkommen von Paris ist es 2015 gelungen, einen institutionellen Rahmen für den Umgang mit Klimarisiken und hieraus resultierenden Schäden zu vereinbaren, der global gilt und alle Staaten einbezieht. Zuvor hatten die Industrieländer die Verhandlungen darüber immer wieder hinausgezögert, aus Angst vor möglichen Schadenersatzforderungen.

Doch das Pariser Abkommen hat Lücken: Zwar erkennt es klimabedingte Schäden als Gegenstandsbereich an und hat den Internationalen Warschau-Mechanismus beauftragt, Lösungen zu erarbeiten. Jedoch beinhaltet das Abkommen keine Zusagen über den finanziellen Umfang für die Umsetzung dieses Auftrags. Noch dazu schreibt Paragraph 52 des Pariser Beschlusses, der das Abkommen ergänzt, fest, dass das Klimaabkommen keine Grundlage für Haftungs- und Kompensationsansprüche bietet.

Angesichts der Verantwortung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Staaten, die zu den Hauptverursachern des Klimawandels zählen, ist das nicht akzeptabel. Klimageschädigte auf der ganzen Welt und Nichtregierungsorganisationen fordern seit Jahren, dass die hauptsächlich für die weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlichen Staaten und Unternehmen dem Vorsorgeprinzip entsprechend für Klimaschäden geradestehen sollten. Klimagerechtigkeit bedeutet, dass diese Staaten und Unternehmen dazu verpflichtet sind, zumindest die ärmsten und verletzlichsten Staaten finanziell bei der Bewältigung von klimabedingten Schäden und Verlusten zu unterstützen. Gut geeignet wäre dafür ein Fonds, ähnlich dem Grünen Klimafonds.

Dass besonders die ärmsten und verletzlichsten Menschen und Staaten weder ausreichend vor den Folgen des Klimawandels geschützt sind noch bei klimabedingten Schäden von den Verursachern entlastet werden, ist ein Gerechtigkeitsskandal. Wir begrüßen daher, dass die deutsche Bundesregierung die politische Initiative ergriffen hat und dem Thema Klimarisikominderung und

-transfer zunächst im Rahmen ihrer letzten G7-Präsidentschaft, wie auch jetzt wieder anlässlich ihrer G20-Präsidentschaft, einen hohen Stellenwert einräumt. Dabei sollen ausdrücklich die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen und Länder berücksichtigt werden.

Die Einführung von Klimarisikoversicherungen wird in der Zivilgesellschaft durchaus kritisch diskutiert. Für sich allein können sie gewiss keine Klimagerechtigkeit schaffen, allerdings können sie dazu beitragen, wachsende Armut in Folge klimabedingter Schäden und Verluste zu bekämpfen und Schutzlücken zu schließen. Dazu müssen sie jedoch Teil einer breit angelegten Resilienz-Strategie sein und soziale Sicherungssysteme und humanitäre Hilfe sinnvoll ergänzen, aber nicht ersetzen. Bei Klimarisikoversicherungen gibt es die Notwendigkeit von staatlichen Leitplanken, Versicherungsaufsicht und unabhängigem Monitoring zur Sicherstellung der Gemeinwohlorientierung, ähnlich bei anderen existenzsichernden Instrumenten wie beispielsweise Sozialversicherungssystemen. Die Erfahrungen mit Versicherungen im Armutsbereich zeigen, dass es immer eine starke staatliche Flankierung und Rahmensetzung geben muss, damit überhaupt marginalisierte Gruppen erreicht werden.

Oberstes Prinzip muss sein, dass Klimarisikoversicherungen auf die Bedürfnisse der Ärmsten zugeschnitten werden. Ihre Finanzierung muss sichergestellt und fair geregelt sein. Die Klimarisikoversicherungs-Initiative „InsuResilience“ ebenso wie die jetzt angestrebte „Globale Partnerschaft für Risikofinanzierung und Risikoversicherung“ sind erste Schritte dahin.

Diese Publikation will einen Beitrag zu einer immer wichtiger werdenden Debatte leisten. Sie erläutert die Bedeutung von Klimarisikoversicherungen und wägt ihre Chancen und Risiken insbesondere im Lichte von Klimagerechtigkeit und Armutsbekämpfung sowie der Debatten um Vulnerabilität und Resilienz ab.

Unser Dank gilt den Expertinnen und Experten aus Zivilgesellschaft, Denkfabriken, Versicherungen, internationalen Organisationen und der Politik, die durch Gespräche, mit kritischen Kommentaren und wichtigen Informationen zu dieser Publikation beigetragen haben. Zur Zeit tragen die Menschen in den ärmsten Staaten die Folgen der globalen Erwärmung alleine. Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit in der Weltgemeinschaft, dass die Risiken und ihre Bewältigung fair auf alle Schultern verteilt werden.

KLAUS SEITZ

Leiter der Abteilung Politik, Brot für die Welt

# Zusammenfassung

Im Herbst 2015 beschloss die internationale Staatengemeinschaft 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs). Auf nationaler Ebene werden nun nationale Aktionspläne entwickelt, um diese Ziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen. Doch der Klimawandel steht ihnen im Weg.

Das gilt vor allem für die ärmsten Menschen in Hochrisikoländern des Klimawandels. Klimabedingte Extremereignisse wie Tropenstürme, Dürren und Überschwemmungen bedrohen ihre Ernten, ihr Einkommen und ihre Existenz. Klimarisikoversicherungen können dazu beitragen, ihre Verwundbarkeit zu verringern. Geschädigte können so im Katastrophenfall schnell Gelder erhalten, die ihnen bei der Bewältigung ihrer Notsituation helfen, außerdem können Klimaversicherungen eingesetzt werden, um Nothilfe oder soziale Sicherungssysteme zu stärken.

Klimarisikoversicherungen sind jedoch bislang in Entwicklungsländern kaum verbreitet. Vielerorts fehlt das Risikobewusstsein, die Idee von Versicherungen ist weitgehend unbekannt, diese gelten als zu teuer oder es mangelt an den regulatorischen Rahmenbedingungen. Die unter deutscher G7-Präsidentschaft 2015 gegründete Initiative InsuResilience ist ein Versuch, dies zu ändern. Sie will bis zum Jahr 2020 400 Millionen arme und vulnerable Menschen versichern. So wird Risikotransfer zum festen Bestandteil von Resilienzstrategien. Unter deutscher G20-Präsidentschaft könnte InsuResilience jetzt um weitere Akteure und Instrumente erweitert werden – als eine Globale Partnerschaft für Klimarisikofinanzierung und Versicherungslösungen. Parallel wollen auch die vulnerablen Staaten, V20 (Vulnerable Twenty), einen gemeinsamen Risikopool bilden, um ihre Absicherung zu verbessern.

Damit Klimarisikoversicherungen tatsächlich die Ärmsten und Vulnerabelsten schützen, müssen sie bedarfsorientiert, leicht zugänglich und vor allem bezahlbar sein. Die Frage der Bezahlbarkeit ist eng verbunden mit der Frage nach Klimagerechtigkeit: Wer haftet beziehungsweise trägt die Kosten – die Verursacher oder die Geschädigten? Bislang findet das Verursacherprinzip keine Anwendung bei der Bewältigung von klimabedingten Schäden und Verlusten. Angesichts von Risikoversicherungen und Risikofinanzierung könnte sich das aber ändern. Verbreitet ist bislang, auch in der InsuResilience, das Solidarprinzip beim Transfer von Klimarisiken, also das Tragen der Risiken im Fall von

Extremwetterereignissen von allen versicherten Staaten. InsuResilience hat sich den Prinzipien der Armutsorientierung verpflichtet und erprobt einen „Smart Support“, um Versicherungen bezahlbar für die Armen zu machen. Dieser Fokus auf die Ärmsten könnte allerdings verloren gehen, wenn die geplante Ausweitung auf eine globale Partnerschaft unvorsichtig umgesetzt wird.

Brot für die Welt und die ACT Alliance empfehlen der deutschen Bundesregierung sowie den G20, Versicherungen zu einem wirkungsvollen Instrument zu machen, das arme und vulnerable Bevölkerungsgruppen besser gegen Klimarisiken schützt durch: (1) starke Gewichtung von versicherungsbezogener Bewusstseinsbildung, rechtlicher Regulierung, Kapazitätsaufbau und Transparenz, (2) Integration von Versicherungen in Klimarisiko-Management-Strategien, (3) Armutsorientierung und Vulnerabilitätsfokus als Leitprinzipien, (4) Senkung der Risikofinanzierungskosten, (5) schrittweise Umstellung der Risikoversicherung auf das Solidar- und Verursacherprinzip, (6) Förderung von Innovation über Pilotprojekte, (7) Ownership vulnerabler Staaten und zivilgesellschaftliche Partizipation, (8) langfristige Förderung von InsuResilience, (9) keine Förderung von Risikoversicherungen, welche die Ernährungssicherheit gefährden und (10) Ansätze zum Umgang mit der Schutzlücke, die durch Versicherungen nicht zu schließen ist.

## Kapitel 1

# Einführung

Klimatische beziehungsweise meteorologische Extremereignisse nehmen aufgrund des Klimawandels weltweit zu. Damit steigen auch klimabedingte Schäden und Verluste. Oft sind die ökonomischen Kosten von klimatischen Extremereignissen sogar viel höher als häufig angegeben, wenn die indirekten Kosten mit einbezogen werden, argumentiert die Weltbank. Sie beziffert den wirtschaftlichen Schaden auf mehrere hundert Milliarden US-Dollar jährlich.

Der Klimawandel behindert auch die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung. Jährlich werden nach Weltbank-Berechnungen durch klimabezogene Extremereignisse mehr als zwanzig Millionen Menschen in die Armut gedrängt (World Bank Group 2017a). Gleichzeitig steigen die Refinanzierungskosten vulnerabler Staaten, weil die höheren Klimarisiken zu einer schlechteren Bewertung der Bonität führen. Das hat höhere Zinsen und damit weniger Geld für Entwicklung zur Folge hat.

Was ist zu tun? Die G7-Initiative InsuResilience und die aktuellen Bestrebungen, eine Globale Partnerschaft für Klimarisikofinanzierung und Versicherungslösungen unter Einbeziehung der G20 auf den Weg zu bringen, zeugen von einem wachsenden Risikobewusstsein der politischen Entscheiderinnen und Entscheider. Risikominde- rung und eine Ausweitung des Versicherungsschutzes auf die Ärmsten stehen im Mittelpunkt von InsuResilience. Mit der geplanten globalen Partnerschaft soll die Initiative

um zusätzliche Akteure wie die G20-Staaten und um einen Fokus auf Risikofinanzierung erweitert werden, um die Kosten der Risikoabsicherung zu senken. Ähnliche Vorschläge kommen von den vulnerablen Staaten, vertreten durch die V20.

Auch wenn das politische Interesse groß ist: In vielen Entwicklungsländern und in der Zivilgesellschaft ist das Wissen um Klimarisikoversicherungen häufig begrenzt. Missverständnisse entstehen. Diese Publikation gibt einen Überblick über Klimarisikoversicherungen und beschreibt ihre Möglichkeiten und Grenzen zum Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen. Zunächst erläutert sie, wie Klimaextreme das Erreichen der Ziele nachhaltiger Entwicklung gefährden und welche Bedeutung Versicherungen im Rahmen eines integrierten Klimarisikomanagements zukommt. Sodann wird die Frage diskutiert, wie Versicherungen unter dem Gesichtspunkt der Klimagerechtigkeit zu bewerten sind und welchen Anforderungen sie genügen müssen, um den Bedürfnissen der Armen und der Hochrisikoländer gerecht zu werden. Dem folgt ein Überblick der verbreitetsten Klimarisikoversicherungen, bevor die G7-Initiative InsuResilience vorgestellt und einer Zwischenbewertung unterzogen wird. Alternative Absicherungsinstrumente werden ebenso diskutiert wie die Globale Partnerschaft im Kontext der G20. Abschließend folgt eine zusammenfassende Bewertung und politische Empfehlungen von Brot für die Welt und ACT Alliance.



Die Philippinen gelten als eines der Hochrisikoländer für die Folgen des Klimawandels und Naturkatastrophen. Gleichzeitig leben viele Menschen in dem Inselstaat in bitterer Armut.

## Kapitel 2

# Klimarisiken bedrohen nachhaltige Entwicklung

Die Zahlen sind alarmierend: 26 Millionen Menschen, das entspricht der Einwohnerzahl Mosambiks, werden jedes Jahr durch Naturkatastrophen zurück in die Armut gedrängt (Hallegatte et al. 2017). Das bedeutet, 390 Millionen Menschen mehr als die eine Milliarde Menschen, die in den letzten fünfzehn Jahre ihr Leben in Armut überwinden konnte (World Bank 2017a), wären ohne Naturkatastrophen heute nicht mehr arm. Gäbe es keine Klima- und Naturkatastrophen könnte das erste Entwicklungsziel der Agenda 2030, absolute Armut zu beenden, bereits 2025 und nicht erst im Jahr 2030 erreicht werden.

Doch die Verwundbarkeit gegenüber Extremwetterereignissen nimmt zu und nicht ab. Der Klimawandel ist neben gewaltsamen Konflikten zum größten Risikofaktor für das Erreichen der SDGs geworden: Während die Häufigkeit und das Ausmaß der Schäden durch nicht klimabezogene Naturkatastrophen wie Vulkanausbrüche oder Erdbeben in den letzten Jahren durchschnittlich kaum schwankten, haben sowohl die Häufigkeit als auch die Intensität klima- und wetterbezogener sowie hydrologischer Katastrophen spätestens seit den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts deutlich zugenommen – und mit ihnen Schäden und Verluste.

Extremereignisse wie Wirbelstürme, Starkregen, Überschwemmungen, Dürren und Hitzewellen sowie die Verschiebung von Jahreszeiten verursachen Vermögensverluste von inzwischen mehr als 300 Milliarden US-Dollar jährlich, so die Weltbank in ihrer Studie „Sovereign Climate and Disaster Risk Pooling“, die im Auftrag der deutschen G20-Präsidentschaft erstellt wurde (Weltbank 2017a). Die wirtschaftlichen Verluste von Klima- und Naturkatastrophen würden sich sogar auf 520 Milliarden US-Dollar jährlich summieren, rechnet man indirekte Schäden wie etwa Konsumverzicht hinzu.

Die nicht ökonomischen Folgen von Klimakatastrophen wie der Verlust von Menschenleben, von Biodiversität, Ressourcenzugang, Sicherheit, Heimat, Identität usw. sind hierbei gar nicht eingerechnet. Dabei sind sie ebenso entwicklungshemmend und können zusammen mit stark wachsenden Bevölkerungen, schwacher Staatlichkeit und ethnisch oder religiös motivierten Konflikten Gewaltkonflikte und Migration antreiben (Schleussner et al. 2016).

Der NatCat-Service des Rückversicherers Munich Re (Munich RE 2017) zählt für den Zeitraum 1990 bis 2016 insgesamt 12.494 klimabedingte Naturkatastrophen. Die Mehrzahl davon ereignete sich in tropischen und Küstenregionen, insbesondere in Süd- und Südostasien, Nord- und Mittelamerika sowie der Karibik. Die meisten Todesopfer

hat Asien zu beklagen, die höchsten Vermögensverluste Nord- und Mittelamerika. Der langjährige globale Klimarisikoindex zeigt, dass die zehn am stärksten betroffenen Staaten allesamt Entwicklungsländer sind, davon sechs asiatische und vier aus Zentralamerika und der Karibik (Germanwatch 2016). Drei von ihnen (Bangladesch, Haiti und Myanmar) gehören zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) und sechs sind Mitglied in der Gruppe der Vulnerablen Staaten (Climate Vulnerable Forum, CVF).

Klimabedingte Schäden summieren sich vor allem in armen und vulnerablen Hochrisikoländern des Klimawandels auf bis zu zwei Prozent Verluste des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im langjährigen Mittel, beispielsweise in Honduras von 1996-2015, beziehungsweise auf annähernde Totalverluste. So verlor der Karibikstaat Dominica im Jahr 2015 77 Prozent seines BIP (Germanwatch 2016). Klimabedingte Schäden können die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes über Jahre hinweg massiv beeinträchtigen. Außerdem kann eine Häufung von Risiken die Kreditwürdigkeit eines Landes herabsetzen. Rating-Agenturen wie Moody's nehmen inzwischen verstärkt Klimarisiken in den Blick und prognostizieren fallende Bonitätsbewertungen infolge negativer langfristiger Klimatrends. Besonders beobachtet Moody's die vom Klimawandel hochgradig gefährdeten Länder Zentralamerikas und der Karibik, Südasiens und Afrikas südlich der Sahara (Moody's 2016). Die dort lebenden Menschen werden somit in Bezug auf ihre Kreditwürdigkeit genauso oder sogar stärker abgestraft als die Öl- und Kohleindustrie als Hauptverursacher der Klimawandels, bei denen zumindest ihre hohe Abhängigkeit von fossilen Energien zunehmend als wirtschaftliches Risiko bewertet wird. Das mag finanzwirtschaftlich zwar plausibel sein, ist aber alles andere als (klima-)gerecht. Da die Anfälligkeit für den Klimawandel und damit die Refinanzierungskosten in den kommenden Jahren zunehmen werden (Standard & Poor's 2015), wird es nur eine Frage der Zeit sein, bis die geschädigten Staaten mit Blick auf die unverschuldet hohen Kreditkosten Kompensation von den Schädigern fordern werden.

Doch wieso sind einige Länder eigentlich so anfällig für die Folgen der globalen Erwärmung und werden zum „Hochrisikoland“? Warum führt ein Wirbelsturm in einem Land wie den Philippinen zu ungleich höheren Verlusten an Menschenleben und größeren wirtschaftlichen Einbußen als ein Sturm gleicher Stärke in Taiwan oder Japan? Es ist die Kombination von geographischer



Gruppen wie die Afar-Nomaden in Äthiopien werden von den Auswirkungen des Klimawandels wie zunehmenden Dürren besonders getroffen.

Risikoexposition und Vulnerabilität. Letztere resultiert aus einer Summe von Faktoren wie der Qualität der Bausubstanz und von Bauvorschriften, Vorwarnzeiten und der Leistungsfähigkeit des Katastrophenschutzes, Wirtschaftsleistung, Lebensbedingungen insbesondere der armen Bevölkerung sowie der spezifischen Grundlagen ihres Lebensunterhalts. Je höher die Vulnerabilität desto wahrscheinlicher führt ein klimatisches Extremereignis zu einer Katastrophe. Deshalb ist die Stärkung der Resilienz, das heißt der Widerstandfähigkeit, unverzichtbar, um nachhaltige Entwicklungserfolge nicht zu gefährden.

Doch Maßnahmen zur Anpassung an veränderte klimatische Bedingungen reichen nicht aus. Die zunehmende globale Erwärmung wird auch dringende und noch weiter zu verstärkende Anpassungsbemühungen an ihre Grenzen bringen. Die konsequente Emissionsminderung ist der wirksamste Schutz vor klimabedingten Schäden. Doch selbst eine konsequente Dekarbonisierung, wirkungsvolle Klimaanpassung und verbesserter Katastrophenschutz werden nicht verhindern können, dass in den kommenden Jahrzehnten mehr klimabedingte Schäden auftreten – infolge häufigerer und stärkerer Wetterextreme sowie langsamer Veränderungen wie dem Meeresspiegelanstieg.

Klimarisikoabsicherungen gegen elementare Schäden sind daher ein wichtiges Element, um die Schutzlücke zu schließen, Klimaresilienz zu verbessern und die Erreichung der SDGs nicht durch den Klimawandel zu gefährden. Während aber der Schutz durch Klimarisikoversicherungen (etwa in der Landwirtschaft oder von Gebäuden und kritischer Infrastruktur) in Industrieländern relativ gut ist, und die Staaten im Katastrophenfall den Betroffenen auch über soziale Sicherungssysteme, Nothilfe und finanzielle Wiederaufbauhilfe Unterstützung leisten, ist die Schutzlücke in Entwicklungsländern, und hier vor allem in für den Klimawandel anfälligen Staaten, ungleich größer. Während für den Zeitraum 1980 bis 2012 in Ländern mit hohem Einkommen knapp 40 Prozent der klimabedingten Schäden versichert waren, waren es in Ländern mit niedrigem Einkommen unter vier Prozent (Brot für die Welt 2015a).

Innerhalb dieser Staaten sind Küsten und Hochgebirge, Landwirtschaft und Fischerei sowie die von diesen lebenden Menschen am stärksten von Klimaschäden betroffen – bis hin zur massiven Gefährdung ihres Lebens und ihrer Gesundheit sowie ihrer wirtschaftlichen Existenz. Es muss daher absoluten Vorrang haben, dass sie gegen Klimarisiken besser abgesichert sind.

## Kapitel 3

# Klimarisikomanagement als Hauptbestandteil von Resilienzstrategien

Um Menschen besser gegenüber Klimarisiken zu schützen, müssen diese überhaupt als solche erkannt werden. Der Bericht „A New Climate for Peace“, der im Auftrag der G7 unter deutscher Präsidentschaft in 2015 erstellt wurde, identifiziert sieben Bereiche, in denen der Klimawandel als Krisenverstärker wirkt (Adelphi et al. 2015): lokale Ressourcenkonflikte, unsicherer Lebensunterhalt und Migration, Extremwetterereignisse und Katastrophen, volatile Lebensmittelpreise und Nahrungsmittelversorgung, grenzüberschreitende Wasserbewirtschaftung, Meeresspiegelanstieg und Degradierung von Küsten sowie nicht beabsichtigte Folgen der Klimapolitik. Insgesamt, so der Bericht, bedrohen Klimarisiken Frieden und Sicherheit.

Die Breite der betroffenen Sektoren macht klar: Fragilität durch Klimaschutz zu begrenzen und Resilienz zu stärken bedarf eines umfassenden Klimarisikomanagements. Gemäß der Handlungsmaxime „Vermeiden - Begrenzen - Bewältigen“ lässt sich der Zyklus des Klimarisikomanagements idealtypisch in fünf Hauptphasen unterteilen (siehe Abbildung 1).

**Klimarisikoanalysen** dienen der Erfassung von Klimarisiken, ihrer Wirkzusammenhänge, möglicher Schäden und der Kosten. Je nach Verwendungszweck unterscheiden sich die Anforderungen an Klimarisikoanalysen

erheblich: Während zum Beispiel Organisationen der humanitären Hilfe wie die Diakonie Katastrophenhilfe (Schwesterorganisation von Brot für die Welt) mögliche Gefährdungslagen und künftige Brennpunkte der Nothilfe frühzeitig erkennen wollen, benötigen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit Planungsgrundlagen für Anpassungsprojekte. Auch der geographische Maßstab (lokal bis global), der Vorhersagezeitraum (kurzfristig bis langfristig), die Risikobewertung (qualitativ oder quantitativ) und die meteorologischen Datengrundlagen (bodennah gemessene Daten, Satellitendaten, prognostische Datenprojektionen aus Klimamodellen) unterscheiden sich wesentlich. Gemeinsam haben aber alle Ansätze, dass sie Klimarisiken und deren mögliche Konsequenzen beziehungsweise Kosten offenlegen, soweit dies angesichts der bestehenden Vorhersageunsicherheit, unter anderem aufgrund unzureichender Datengrundlagen und der prognostischen Grenzen von Klimamodellen für komplexe und dynamische Mensch-Umwelt-Systeme, möglich ist. Damit wird überhaupt erst die Grundlage für Klimarisikomanagement und Klimarisikoversicherungen geschaffen.

**Klimarisikovermeidung** setzt auf die Vermeidung von Schäden durch die Entfernung von Risikoursachen: Ambitionierter Klimaschutz, der die Begrenzung der



Abbildung 1: Zyklus des Klimarisikomanagements

globalen Erwärmung auf nicht mehr als 1,5 Grad Celsius bewirkt, ist der beste Beitrag zur Vermeidung klimabedingter Schäden. Auch viele weitere Maßnahmen wie etwa der Erhalt von natürlichen Überflutungsräumen und erosionsschützenden Vegetationsgürteln, die Eindämmung von Landnahme für die Landwirtschaft in fragilen Ökosystemen oder der Besiedelung von Gefahrenzonen sind weitere Präventionsmaßnahmen.

**Klimarisikoreduktion & Katastrophenvorsorge** umfassen Maßnahmen, die unvermeidbare Risiken so weit wie möglich begrenzen, um den Schaden so klein wie möglich zu halten. Das umfasst das weite Feld der Klimaanpassung, wie etwa den Anbau dürreresistenterer Ackerpflanzen oder effizientere Bewässerung. Hinzu kommen vorsorgender Katastrophenschutz (zum Beispiel die Erhöhung von Deichen, Errichtung von Schutzbauten gegen Tropenstürme, Erarbeitung von Notfallplänen usw.) sowie der Auf- und Ausbau von Frühwarnsystemen, um die Vorwarnzeiten bei Extremereignissen zu erhöhen. Auch Risikoversicherungen leisten einen Vorsorgebeitrag, weil sie Risiken absichern und für den Schadensfall finanzielle Unterstützung mobilisieren.

**Akuter Katastrophenschutz** inklusive Zivilschutz und Nothilfe soll Notversorgung gewährleisten und Verluste so gering wie möglich halten, nachdem ein Extremereignis eingetreten ist. Schnelle Hilfe - und damit auch die schnelle Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel - ist ausschlaggebend für wirkungsvollen Katastrophenschutz und die Rettung von Menschenleben.

**Schnelle Wiederherstellung (Resilient Recovery)** nach Beendigung oder noch im Verlauf einer Klimakatastrophe stellt die schnelle Wiederherstellung, die Kompensation der Betroffenen für entstandene Schäden und den robusten Wiederaufbau in den Mittelpunkt. **Risikotransfer** meint hier die Übertragung der finanziellen Kosten und potentiellen Folgeschäden von Klimarisiken auf Dritte, entweder gemäß dem Haftungsprinzip auf den Verursacher, gemäß dem Versicherungsprinzip auf das Kollektiv der Versicherten beziehungsweise die Versicherungsgesellschaft, gemäß dem Solidarprinzip etwa von sozialen Schutzsystemen auf die Gesellschaft beziehungsweise die internationale Kooperation, oder auch gemäß dem humanitären Prinzip der Nothilfe auf die Weltgemeinschaft. In allen Fällen wird das individuelle Risiko zumindest teilweise auf eine kollektive Ebene transferiert,

um über einen materiellen Schadensausgleich die individuelle Handlungsfähigkeit wiederherzustellen. Wenn es sich um Versicherungslösungen handelt, erfolgt die Risikoübertragung auf Versicherungen, die sich vertraglich verpflichten, im Eintrittsfall eine Zahlung zu leisten. Dafür müssen sie selbst Kapital bereithalten. In der Regel transferieren Versicherungen einen Teil des Risikos über Rückversicherungen an größere Versicherungspools mit breiterer Risikostreuung weiter oder nutzen Instrumente des Kapitalmarkts zur Begrenzung des eigenen Risikos.

Der kurze Überblick zeigt, dass Klimarisikomanagement eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Akteure betrifft, die verschiedenen Institutionen oder Organisationen angehören, unterschiedliche Ziele verfolgen und nicht denselben Regeln und politischen Referenzsystemen unterworfen sind. Für die internationale Ebene bedeutet das, dass sich die Katastrophenvorsorge am Sendai Rahmenwerk für die Reduzierung von Katastrophenrisiken, die Entwicklungspolitik an den SDGs und die Klimapolitik am Pariser Abkommen orientiert, die sich zwar bedingt aufeinander beziehen, ohne dass aber die Schnittstellen klar und die Sprache schon eine gemeinsame wäre: „Klimarisikomanagement“ ist in den Verhandlungen um die Umsetzung des Pariser Abkommens noch kein gebräuchlicher Begriff, Klimaanpassung und klimabedingte Verluste und Schäden hingegen schon, wobei letztere aus politischen Gründen mehr gegeneinander abgegrenzt, als aufeinander bezogen und miteinander verbunden verhandelt werden. Für ein erfolgreiches Klimarisikomanagement ist das nicht hilfreich. Vielmehr wäre eine sehr viel stärkere Integration und Kohärenz erforderlich, um die Resilienz gerade der Ärmsten zu stärken.

Wenn die Agenden für Anpassung und klimabedingte Schäden in der internationalen Klimapolitik dennoch getrennt diskutiert werden, dann hat das vor allem damit zu tun, dass die Frage, wer für Risikominderung und Residualschäden aufkommt, noch ungelöst ist. Die Lösung dieser Schlüsselfrage ist nicht nur eine formalrechtliche und politische Aufgabe. Sie hat auch eine menschenrechtliche und vor allem eine Gerechtigkeitsdimension.

## Kapitel 4

# Klimarisikotransfer als Gerechtigkeits- und Menschenrechtsfrage

Die Forderung nach einem versicherungsbasierten internationalen Ausgleichsmechanismus für klimabedingte Schäden ist älter als die Klimarahmenkonvention: Sie wurde erstmals 1991 vom pazifischen Inselstaat Vanuatu erhoben. Dennoch dauerte es 16 Jahre, bis unter der Klimarahmenkonvention UNFCCC im sogenannten Bali-Aktionsplan (2007) das Mandat erteilt wurde, Möglichkeiten zu erforschen, klimabedingte Schäden zu adressieren. Sechs Jahre später wurde dieser Prozess mit der Gründung des Internationalen Warschau-Mechanismus zu klimabedingten Schäden und Verlusten (2013) unter dem Dach der Klimarahmenkonvention institutionalisiert. Aus Angst vor Ansprüchen nach Schadensersatz hatten die Industrieländer die Verhandlungen immer wieder verzögert und erst eingelenkt als erkennbar wurde, dass es keinen Weltklimavertrag unter Ausblendung dieser Thematik geben würde.

Im Pariser Klimaabkommen von 2015 (UNFCCC 2015) ist es den vulnerablen Staaten gelungen, klimabedingte Schäden und Verluste als eigenständigen Gegenstandsbereich in Artikel 8 fest zu verankern. Zusammen mit Artikel 7 zu Anpassung und den entsprechenden Passagen in den Artikeln 9 bis 11 zu Klimafinanzierung,

Technologietransfer und Kapazitätsaufbau sowie den jeweiligen Umsetzungsbestimmungen bietet das Abkommen einen internationalen Handlungsrahmen für den Aufbau einer Resilienz-Architektur, wie es ihn zuvor nicht gegeben hat. Der gesamte Vertragstext nimmt hierbei wiederholt Bezug auf das Solidarprinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten (common but differentiated responsibilities and respective capabilities) und ruft auf zu Kooperation und Unterstützung. Vulnerablen Gruppen wird bei der Stärkung von Resilienz besondere Priorität eingeräumt (Artikel 7.5). Die Präambel hebt die enge Verbindung mit den Zielen nachhaltiger Entwicklung, dem Primat der Ernährungssicherheit, den Menschenrechten, eines gerechten Transformationsprozesses und der Gerechtigkeit gegenüber künftigen Generationen hervor. Gerade der Vergleich mit der Präambel der Klimarahmenkonvention von 1992 verdeutlicht den Fortschritt der letzten Jahrzehnte: Das Pariser Abkommen ist von einem transformativen und menschenrechtsbasierten Entwicklungsverständnis geprägt, auch wenn es mit Blick auf die Umsetzung seiner Ziele keine Sanktionsmechanismen im Falle der Nicht-Erfüllung vorsieht.



Weil der Meeresspiegel aufgrund des Klimawandels steigt, verlieren die Menschen auf einigen der pazifischen Inseln ihr Zuhause. Sie müssen auf andere Inseln umsiedeln.



Hurrikan Matthew zerstörte auf Haiti das Haus der Familie von Pierre Vania (links). 80 Prozent der Menschen auf Haiti leben in Armut.

Es ist den vulnerablen Staaten in Paris nicht gelungen, die Kompensation von Klimaschäden im Klimaabkommen rechtsverbindlich festzuschreiben. Zwar sagt es Kooperation und Unterstützung zu, bleibt bezogen auf die diesbezügliche finanzielle Grundlage aber vage. Die USA, unterstützt von der Mehrzahl der anderen Industrieländer, setzten in dem Entscheidungsdokument von Paris stattdessen Paragraph 51 durch. Dieser stellt klar, dass Artikel 8 des Abkommens keine Grundlage für Haftungs- oder Kompensationsansprüche für klimabedingte Schäden und Verluste bietet. Weil die Industrieländer solche Ansprüche aber auch nicht ausdrücklich ausschließen, wurde hier eine Vertragssprache gefunden, die den bis dahin geltenden Status quo unverändert, das heißt letztlich ungeklärt, lässt. Am Ende werden wohl Gerichte über Kompensationsfragen entscheiden, wie es schon heute der Fall ist.

Das Klimaabkommen spiegelt den kleinsten gemeinsamen Nenner wider, den alle Staaten finden konnten – im UNFCCC-Prozess gilt das Einstimmigkeitsprinzip. In seinen Zielen ist das Pariser Abkommen ambitioniert. Die finanzielle Zusage von Transferzahlungen der Industrie- an die Entwicklungsländer in Höhe von mindestens hundert Milliarden US-Dollar jährlich ab 2020 übersteigt die aktuelle Klimafinanzierung bei weitem. Jedoch

handelt es sich hierbei um freiwillig eingegangene Zahlungsverpflichtungen, über die die Geberstaaten selbst entscheiden – und dabei das Prinzip gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortung sowie die jeweiligen nationalen Umstände zu Grunde legen. Anders ausgedrückt: Klimafinanzierung zur Erfüllung des Pariser Klimaabkommens, und damit auch künftige Beiträge zum Klimarisikotransfer, erfolgt auf Grundlage von Selbstverpflichtungen. Hingegen ist ein Haftungsprinzip der Verursacher gegenüber den Geschädigten („Polluter Pays“) im Pariser Abkommen nicht vereinbart. Die Forderung nach der Kompensation von Klimaschäden wurde von den Entwicklungsländern ebenfalls bereits Monate vor dem Pariser Gipfel aufgegeben und damit der Weg frei gemacht für eine Vereinbarung über klimabedingte Schäden, die am Ende dennoch als einer der größten Erfolge des Abkommens gelten kann (Brot für die Welt 2016a) – obwohl sie keine völkerrechtlichen Rechtsansprüche der Geschädigten gegenüber den Verursachern begründet.

Kann ein Klimaabkommen aber als gerecht gelten, wenn es keinen Rechtsanspruch gegenüber den Schädigern begründet? Nein, Klimagerechtigkeit ist mit dem Pariser Abkommen nicht erreicht worden. Zu groß ist die

verbleibende Schutzlücke, zu unbefriedigend ist der real- oder machtpolitisch begründete Umstand, dass die Kosten des Klimawandels weitgehend sozialisiert und die fossile Energiewirtschaft auch weiterhin nicht mit Abgaben auf das Emittieren von Treibhausgasen belastet wird. Dabei könnten diese dann beispielsweise in einen Fonds fließen, um Schäden auszugleichen.

Obwohl das Pariser Abkommen mit Blick auf die Lastenverteilung beim Risikotransfer keine Rechtsansprüche für die Geschädigten schafft, so bringt es diesen doch große Fortschritte mit Blick auf die moralische und die politische Gerechtigkeit: Die besondere Situation der Hochrisikoländer (kleine Inselstaaten und LDCs) wird anerkannt, der Internationale Warschau-Mechanismus wird institutionell gestärkt, sein Mandat umfasst alle aus heutiger Sicht wichtigen Themen und die internationale Staatengemeinschaft bestimmt die Bewältigung von Klimarisiken als gemeinsame Aufgabe, die die Solidarität mit den betroffenen Staaten erfordert. Die 2015 von Deutschland angestoßene und finanzierte Klimarisikoversicherungsinitiative InsuResilience bezieht sich ausdrücklich auf die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen. Sie will die Lasten der globalen Erwärmung und die durch sie entstandenen Schäden und Verluste besser verteilen. Das reicht gemessen an der gigantischen und wachsenden Herausforderung durch Klimarisiken nicht aus, ist aber ein erster Schritt auf dem Weg zu Resilienz und Klimagerechtigkeit.

Die Schutzlücke der vulnerabelsten, das heißt existenziell bedrohten, Bevölkerungen in den Hochrisikogebieten aller (Entwicklungs-)Länder zu schließen, und dies auch mit Priorität und unter Einsatz aller verfügbaren Mittel zu tun, ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit. Es ist auch eine völkerrechtlich begründbare Verpflichtung, die in einschlägigen menschenrechtlichen und humanitären Konventionen verankert ist und für alle Staaten gilt, also auch für die Entwicklungsländer selbst. Sie sieht vor, dass alle Staaten ein Maximum an verfügbaren Ressourcen einsetzen, um ihrer Bevölkerung in Notlagen sowie bei der Gewährleistung der Menschenrechte inklusive der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beizustehen und sie vor Verletzung ihrer Menschenrechte zu schützen. Mit der Ratifizierung des Sozialpakts sind die Staaten verbindliche völkerrechtliche Pflichten eingegangen. Der UN-Sozialausschuss bejaht ausdrücklich (siehe General Comment Nr. 3 Absatz 5), dass jedes Recht aus dem Sozialpakt justiziable Elemente enthält, die auch dem Einzelnen einklagbare Rechte

verleihen und in den Vertragsstaaten unmittelbar anwendbar sind. Viele Vertragsstaaten sind jedoch noch sehr zögerlich bei der Anerkennung gerichtlich durchsetzbarer Individualrechte (Brot für die Welt 2015c). Die internationale Staatengemeinschaft wiederum, das heißt alle Staaten, die dazu in der Lage sind, unabhängig von ihrer geographischen Lage im Norden oder Süden, sind verpflichtet, betroffenen Staaten technische und finanzielle Unterstützung zu gewähren, sofern diese ihre eigenen Mittel ausgeschöpft haben. Diese völkerrechtlich kodifizierte Verpflichtung lässt sich ableiten aus dem Menschenrechtspakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, Artikel 2.1 in Verbindung mit Artikel 11 (siehe Bundesgesetzblatt 1976).

Die menschenrechtliche Verpflichtung der internationalen Staatengemeinschaft zur Absicherung in Notlagen gilt auch bezogen auf Klimarisiken. Die besonders vulnerablen Staaten können hieraus einen Anspruch auf internationale Solidarität und technische sowie finanzielle Hilfe ableiten, sofern sie selbst das ihnen Mögliche getan haben. Das gilt ganz unabhängig vom Pariser Abkommen und etwaigen Haftungsansprüchen gegenüber den Verursachern. Die betroffenen Menschen haben in Notlagen einen Anspruch auf sozialen Schutz – und die Staaten beziehungsweise die internationale Staatengemeinschaft müssen existenzsichernde Instrumente sozialer Sicherung gewährleisten. Eine entlastende Maßnahme könnte es sein, die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Ärmsten und Vulnerabelsten ermöglichen, freien oder zumindest für sie bezahlbaren Zugang zu Klimarisikoversicherungen zu erhalten und so die Entstehung von Notlagen zu verhindern. Die Risikogruppen sollten dabei an der Entwicklung der Instrumente beteiligt werden, damit diese ihren Bedürfnissen entsprechend ausgestattet und in eine umfassende Resilienz-Strategie eingebettet werden. Menschenrechtlich ist ferner geboten, dass Instrumente des Klimarisikotransfers keine Gruppe ausschließen, das heißt dass auch aus ethnischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Gründen marginalisierte Bevölkerungsgruppen Zugang bekommen.

Wie können diese abstrakten Anforderungen in der Praxis umgesetzt werden? Im nächsten Kapitel wird diskutiert, was nötig ist, damit Klimarisikoversicherungen oder andere Risikotransfersysteme vulnerable Bevölkerungsgruppen erreichen und wirkungsvoll dazu beitragen, dass eine klimabedingte Notlage schnell und nachhaltig überwunden wird.

## Kapitel 5

# Anforderungen an armutsorientierte Klimarisikoversicherungen

Allein die bloße Existenz einer Klimarisikoversicherung reicht nicht aus: Inwiefern Klimarisikoversicherungen tatsächlich dazu beitragen, die diagnostizierte Lücke beim Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen gegenüber Klimarisiken zu schließen, hängt wesentlich von ihrer Gestaltung ab. Die Schlüsselbegriffe lauten Armutsorientierung und Vulnerabilitätsfokus. Armutsorientierung heißt, dass eine Klimarisikoversicherung so gestaltet ist, dass sie vulnerable Bevölkerungsgruppen wirksam vor versicherungsfähigen klimabedingten Schäden schützt. Vulnerabilitätsfokus bedeutet, dass Vulnerabilität definiert, die vulnerablen Zielgruppen erfasst und von der Versicherung auch erreicht werden. Wenn diese beiden Faktoren zusammen wirken, schützen Klimarisikoversicherungen besonders anfällige Bevölkerungsgruppen und leisten einen Beitrag sowohl zum Erreichen des Resilienz- oder Anpassungsziels des Pariser Abkommens als auch für die SDGs. Dabei muss aber beachtet werden, dass selbst eine perfekt ausgestaltete und umgesetzte Klimarisikoversicherung aufgrund der systemischen Grenzen eines Versicherungsansatzes niemals alle Klimarisiken wirksam abdecken können: Schäden, die mit großer Sicherheit eintreten, sind nicht versicherbar, beispielsweise durch den Meeresspiegelanstieg verursachte Zerstörungen. Um sich gegen solche Schäden abzusichern, bedarf es als Ergänzung weiterer Instrumente.

Armutsorientierte Klimarisikoversicherungen sind ein Instrument für Staaten, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den Menschenrechtspakten und -abkommen zum Schutz vulnerabler Gruppen nachzukommen. Viele klimawandelbedingte Verletzungen der Menschenrechte auf Nahrung, Wasser, Gesundheit und andere, die 2014 von Navanethem Pillay, der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, beispielhaft vorgelegt wurden (OHCHR 2014), ließen sich durch entsprechend ausgestaltete Klimarisikoversicherungen zumindest teilweise vermeiden.

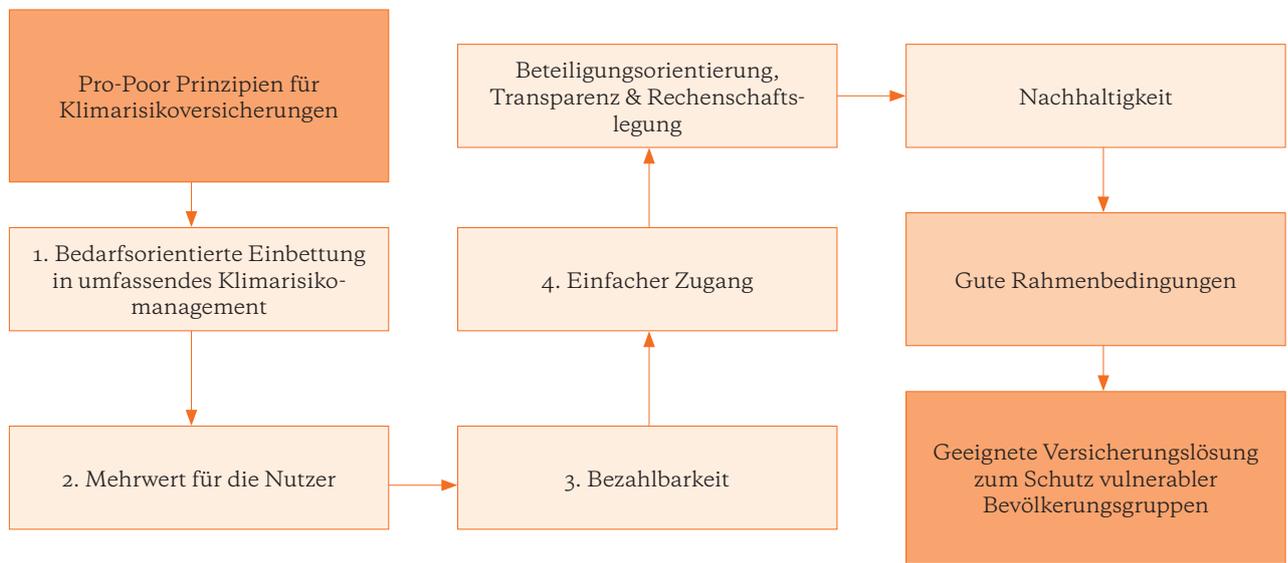
Ein menschenrechtsbasierter Ansatz zum Schließen der Schutzlücke ist stets auf die betroffenen Menschen ausgerichtet. Völkerrechtlich festgelegte Aufgabe der Staatengemeinschaft sei es, so betont der Bericht des Menschenrechtskommissars, Individuen gegenüber voraussehbaren Klimarisiken zu schützen, die zu Menschenrechtsverletzungen führen könnten. Das setzt zunächst voraus, dass Risiken ebenso wie von ihnen bedrohte Bevölkerungsgruppen vorab bekannt sind. Die meisten Klimarisikoanalysen haben jedoch einen geographischen oder einen auf einzelne Wirtschaftsbereiche ausgerichteten sozioökonomischen Fokus. Somit werden meist keine

Daten erhoben, aufgrund derer die vulnerabelsten Personengruppen klar identifiziert und geschützt werden können. Doch um menschenrechtlichen Anforderungen für armutsorientierte Klimarisikoversicherungen gerecht zu werden, müssen zunächst die vulnerablen Gruppen der zu Versichernden identifiziert werden. Anschließend muss die Versicherung so ausgestaltet werden, dass diese Personengruppen gegenüber Klimarisiken so abgesichert werden, dass im Falle einer Katastrophe keine elementaren Menschenrechtsverletzungen drohen.

Deutschland als Vertragsstaat der einschlägigen Menschenrechtspakte und -abkommen ist hieran gebunden, sofern die Regierung auf das Instrument der Klimarisikoversicherungen im Zuge ihres Engagements für Resilienz setzt. Das bedeutet, dass Klimarisikoversicherungen, die im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden, per se einen armutsorientierten Vulnerabilitätsfokus haben sollten. Anders als ein privater Versicherungsanbieter muss die Bundesregierung aufgrund der Menschenrechtspakte ein Maximum an verfügbaren Ressourcen für die Absicherung von Personengruppen einsetzen, für die Klimarisiken zur absehbaren Bedrohung ihrer Menschenrechte werden. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat über die internationalen Abkommen hinaus



Auch die Menschen im Osten Kenias sind immer stärker von Dürre betroffen. Sie bauen bis zu 12 Meter tiefe Brunnenschächte, um an Wasser zu kommen.



**Abbildung 2:** Die MCIIPro Poor-Prinzipien für Klimarisikoversicherungen  
 Quelle: nach MCII 2016a, S. 31ff.

ein eigenes menschenrechtliches Konzept entwickelt, in dem es unter Bezugnahme auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 heißt: „Menschenrechte sind Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik. Sie sind maßgeblich für die Ziele, Programme und Vorgehensweise der deutschen Entwicklungspolitik in der Zusammenarbeit mit Partnerländern und auf internationaler Ebene“ (BMZ 2011, S. 3). Entsprechend ist der „BMZ-Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschließlich Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen technischen und finanziellen Zusammenarbeit“ (BMZ 2013) verbindlich für die staatlichen Durchführungsorganisationen (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)), sofern sie Vorhaben im Auftrag des BMZ planen oder umsetzen. Das gilt auch für Klimarisikoversicherungen. Für nicht vom BMZ geförderte Maßnahmen der Durchführungsorganisationen sowie der KfW-Tochter Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) ist der Leitfaden eine Richtschnur, für zivilgesellschaftliche, kirchliche oder privatwirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine Orientierungshilfe (BMZ 2016). Der BMZ-Leitfaden soll sicherstellen, dass in allen EZ-Vorhaben der Menschenrechtsansatz Anwendung findet, das heißt geförderte Maßnahmen „durchgängig Bezug nehmen auf bürgerlich-politische,

wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sowie die menschenrechtlichen Standards und Prinzipien“ (BMZ 2013, S. 1). Damit einher geht der in den Menschenrechtskonventionen verankerte „besondere Schutz und die gezielte Förderung der Rechte benachteiligter beziehungsweise diskriminierter Gruppen, zu denen insbesondere Menschen in Armut, Frauen, Kinder und Jugendliche, indigene Völker, sexuelle Minderheiten und Menschen mit Behinderungen zählen“ (ebenda).

Die Leitlinien schreiben den Durchführungsorganisationen verpflichtend vor, dass bei der Planung und Durchführung von EZ-Maßnahmen menschenrechtliche Risiken und Wirkungen geprüft werden und sie sich für die Einhaltung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien einsetzen. Angewendet auf Klimarisikoversicherungen bedeutet dies, dass die GIZ und KfW sowohl in der Initiative InsuResilience als auch bei anderen Förderungen alle Möglichkeiten ausschöpfen müssen, den Menschenrechtsansatz sowie die Anforderungen aus den Leitlinien umzusetzen. Entsprechend müssten sowohl die menschenrechtlichen Standards (also die in den Menschenrechtskonventionen kodifizierten Menschenrechte selbst), als auch die sechs prozessbezogenen menschenrechtlichen Prinzipien (Partizipation, Befähigung, Nicht-Diskriminierung, Chancengleichheit, Transparenz, Rechenschaftspflicht) in InsuResilience und anderen geförderten Maßnahmen deutlich erkennbar sein.

Mit Blick auf InsuResilience hat das BMZ die gemeinnützige, auf Klimarisikoversicherungen spezialisierte Denkfabrik Munich Climate Insurance Initiative (MCII), der NGOs, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, unabhängige Fachleute und Spezialisten aus der Versicherungswirtschaft angehören, beauftragt, Prinzipien für eine armutsorientierte Risikoversicherung zu entwickeln. Hierfür wurde zunächst die ganze Breite von bestehenden Klimarisikoversicherungen in Entwicklungsländern

untersucht und Erfahrungen ausgewertet, um daraus sieben Prinzipien für eine armutsorientierte Risikoversicherung abzuleiten (siehe MCII 2016a, 2016b). Bei der 22. UNFCCC-Vertragsstaatenkonferenz (COP22) in Marrakesch hat der Staatssekretär für Entwicklung Thomas Silberhorn für die Bundesregierung erklärt, dass diese Pro Poor-Leitprinzipien künftig für InsuResilience Anwendung finden, etwa bei der Entwicklung neuer Versicherungsprodukte oder Partnerschaften.

## Sieben Prinzipien armutsorientierter Klimarisikoversicherungen

### **Erstes Prinzip: Bedarfsorientierte Einbettung in ein umfassendes Klimarisikomanagement**

Versicherungen zum Schutz armer und verwundbarer Bevölkerungsgruppen vor Extremwetterereignissen müssen auf die jeweiligen lokalen Bedürfnisse und Bedingungen abgestimmt sein. Es ist unabdingbar, dass Versicherungen Teil einer umfassenden Klimarisikomanagement-Strategie sind, um die Resilienz zu verbessern.

### **Zweites Prinzip: Mehrwert für die Nutzer und Nutzerinnen**

Damit Versicherungsprodukte weite Verbreitung finden, muss der angebotene Schutz verlässlich sein und den Nutzerinnen und Nutzern einen klaren Mehrwert bieten.

### **Drittes Prinzip: Bezahlbarkeit**

Begleitende Maßnahmen, die dazu dienen, Versicherungen für Arme und Vulnerable bezahlbar zu machen, sind Grundvoraussetzung für den Versicherungserfolg und wichtig, um Gerechtigkeitsansprüchen zu genügen.

### **Viertes Prinzip: Einfacher Zugang**

Damit Versicherungsleistungen rechtzeitig und effizient die Menschen erreichen, müssen diese an die örtlichen Gegebenheiten angepasst sein und kostengünstige Verteilungskanäle nutzen, wie beispielsweise existierende Kooperativen, Selbsthilfegruppen.

### **Fünftes Prinzip: Beteiligungsorientierung, Transparenz und Rechenschaftslegung**

Erfolgreiche Versicherungslösungen bauen auf Transparenz, Rechenschaftslegung und angemessene Beteiligung der (potentiellen) Versicherten sowie der lokalen

Stakeholder. Dies muss nicht nur für die Umsetzung, sondern auch für das Produktdesign und die Wirkungsbeobachtung von Versicherungslösungen gelten. Das schafft Vertrauen und bietet eine Basis für Ownership und politische Unterstützung.

### **Sechstes Prinzip: Nachhaltigkeit**

Die Sicherstellung von wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit ist entscheidend für den langfristigen Erfolg von Versicherungslösungen.

### **Siebtes Prinzip: Gute Rahmenbedingungen**

Die aktive Schaffung von guten Rahmenbedingungen, die Pro Poor-Versicherungslösungen ermöglichen und stärken, ist eine Grundbedingung. Dazu zählen insbesondere rechtliche Rahmenbedingungen, staatliche Regulierung sowie Versicherungsaufsicht.

Die Pro Poor-Prinzipien bieten eine gute Grundlage für Versicherungslösungen für vulnerable Armutgruppen. Sie weiter auszubauen wäre ein nächster, notwendiger Schritt, der aber spezifisch für das jeweilige Versicherungsprodukt erfolgen müsste. Dabei bietet sich die Auswertung erster Erfahrungen an, die mit den unterschiedlichen Klimarisikoversicherungen gesammelt werden. Da nahezu alle Produkte noch sehr neu sind und es entsprechend wenige Versicherungsfälle gibt, wird dieser Lernprozess noch einige Jahre in Anspruch nehmen. Alle beteiligten Akteure, auch die Zivilgesellschaft, sollten sich hieran beteiligen.

*Quelle: nach MCII 2016a, S. 31ff.*

## Kapitel 6

# Risikotypen, Versicherungsinstrumente und Schutzlücken

Klimarisiken sind sehr unterschiedlich. Sie können durch Extremereignisse ebenso wie durch langsame Veränderungen entstehen. Zudem unterscheiden sich die jeweiligen Risikogruppen und die sonstigen Rahmenbedingungen erheblich. Insofern bedarf es unterschiedlicher Versicherungsinstrumente. Für manche Risiken oder Risikogruppen bieten Versicherungen auch gar keine oder keine kostengünstige Lösung. Dann müssen andere Formen des Risikotransfers, der Risiko-Finanzierung (Risk Financing) oder des Selbstbehaltes (Risk Retention) geprüft werden. In vielen Fällen wird am Ende eine Strategie verfolgt, die aus einem Mix unterschiedlicher Instrumente besteht.

Um Schäden und Verluste, aber auch die Kosten des Risikotransfers - etwa in Form einer Risikoversicherung - so gering wie möglich zu halten, gilt für den Umgang mit Klimarisiken immer, dass zunächst alle sinnvoll möglichen Maßnahmen der Risikovermeidung und Risikoreduktion ergriffen werden sollten. Das senkt die möglichen Schäden zumeist erheblich. Wie man mit dem dann noch verbleibenden Residualrisiko am besten verfährt, muss eine **Risikobewertung (Risk Layering)** zeigen, bei der eine Kosten-Nutzen-Analyse gemacht wird. Grob kann man die folgenden Risikotypen unterscheiden:



Weil der niedrig liegende Inselstaat Tuvalu stark vom Meeresspiegelanstieg bedroht ist, sollten hier über einen Fonds die Verursacher für den Küstenschutz und mögliche Umsiedlungen aufkommen.

## Klimarisikotypen und die kostengünstigste Form der Absicherung

(basierend auf MCII 2016a, S.21)

- **Schadensereignisse, die oft auftreten und geringe Schäden verursachen:** Risikovermeidung + Risikoreduktion + Selbstbehalt  
*Beispiel:* Ernteertragseinbußen von zehn Prozent etwa alle drei Jahre wegen zunehmender Dürren im Norden Bangladeschs  
— *Empfehlung:* Umstellung auf trockenresistenteres Saatgut, dabei müssen geringfügig niedrigere Normalerträge in Kauf genommen werden
- **Schadensereignisse mittlerer Häufigkeit, die moderate Schäden verursachen:** Risikovermeidung + Risikoreduktion + Risikofinanzierung/soziale Sicherungssysteme  
*Beispiel:* Vermehrte Stürme im Golf von Bengalen führen zu mittelschweren Ertragseinbußen bei lokalen Fischern, die weniger Tage auf See verbringen können  
— *Empfehlung:* Verbesserte Ausrüstung der Boote und Ausbau der Seenotrettung, kombiniert mit einem staatlichen Hilfsprogramm für die Fischer unter Verwendung einer Risikofinanzierung
- **Schadensereignisse, die selten auftreten und moderate bis schwere Schäden verursachen:** Risikovermeidung + Risikoreduktion + Risikoversicherung/soziale Sicherungssysteme  
*Beispiel:* Schwere, trockenheitsbedingte Ertragseinbußen bei Maisbauern und Maisbäuerinnen im Norden Malawis (2015/16)  
— *Empfehlung:* Klimaanpassungsmaßnahmen in der Landwirtschaft, verbesserte Frühwarnsysteme und Notfallvorsorge, kombiniert mit Klimarisikoversicherung, über welche soziale Sicherungssysteme im Krisenfall schnell finanziert werden können
- **Schadensereignisse, die selten auftreten und katastrophale Schäden verursachen:** Risikovermeidung + Risikoreduktion + Risikoversicherung + Selbstbehalt/soziale Sicherungssysteme  
*Beispiel:* Taifun Haiyan (Yolanda), der 2013 Teile der Philippinen verwüstet hat und zehntausend Menschen tötete, über eine Million Philippinerinnen und

Philippiner obdachlos machte und drei Milliarden US-Dollar an Schäden verursachte

— *Empfehlung:* Änderung der Bauvorschriften und der Landnutzung (Wiederaufforstung, Mangrovenrehabilitation), Küstenschutz, verbesserte Frühwarnsysteme und Katastrophenschutz; Abschluss einer Klimarisikoversicherung für die Philippinen über einen regionalen Versicherungspool; Aufstockung des National Calamity Fund

— Bei extremen Katastrophen wird die Deckungssumme einer Risikoversicherung überschritten: Eine Klimarisikoversicherung ist sinnvoll, kann aber nur einen Teil der Schäden abdecken. Um die Versicherungsprämie niedrig zu halten, kann ein großer Risikopool mit anderen Ländern/Versicherten gebildet werden, die möglichst unterschiedliche Risikoprofile haben. Jenseits der Klimarisikoversicherung sind zusätzliche Finanzierungsinstrumente für den Schadensausgleich und Wiederaufbau nötig.

- **Schadensereignisse, die nahezu sicher auftreten:** Risikoreduktion + Selbstbehalt/soziale Sicherungssysteme

*Beispiel:* Versinken der Carteret Islands-Atolle (Papua Neuguinea) aufgrund des Meeresspiegelanstiegs, 3.300 Menschen werden heimatlos

— *Empfehlung:* Küstenschutz, Aufbau eines Frühwarnsystems und Katastrophenschutz, Anpassungsmaßnahmen im Trinkwasser- und Landwirtschaftsbereich, um Zeit für eine geplante Umsiedlung zu gewinnen; Umsiedlungs- und Rehabilitationsprogramm, finanziert aus einem Fonds, in den die Verursacher einzahlen

— Sicher eintretende Schäden lassen sich nicht kostengünstig versichern: Die Versicherungsprämie wäre mindestens so hoch wie die Schadenssumme.

Der Überblick zeigt, dass je nach Risikobewertung und Risikotyp unterschiedliche Instrumente zur Schadensbewältigung sinnvoll sind. Meistens sollten diese kombiniert eingesetzt werden. Klimarisikoversicherungen können hierbei eine wichtige Rolle spielen, andere Instrumente aber nicht ersetzen. Welche Versicherungsinstrumente gibt es?

Zunächst wird unterschieden in **direkte** und **indirekte Klimarisikoversicherungen:**

Im ersten Fall gibt es eine **direkte** Vertragsbeziehung zwischen der versicherten Person (Versicherungsnehmer),

etwa einem Bauern, der im Schadensfall entschädigt wird, und der Institution, die das Risiko trägt (risk taking entity), zumeist eine Versicherungsgesellschaft. Diese gibt eine Versicherungspolice aus, die die Bedingungen umfasst, unter denen ein Versicherungsfall eintritt und zahlt im Versicherungsfall die entsprechenden Leistungen. Der direkt Versicherte zahlt hierfür eine Versicherungsprämie. Die direkte Klimarisikoversicherung, sei es eine Sach- oder häufig auch Agrar- beziehungsweise Ernteausfallversicherung, ist in Europa und Nordamerika in der Landwirtschaft und Fischerei als dem am stärksten von Klimarisiken betroffenen Sektor (FAO 2015) weit verbreitet, in Entwicklungsländern hingegen nahezu unbekannt, insbesondere unter Kleinbauern und Kleinbäuerinnen.

Bei **indirekten** Klimarisikoversicherungen hält in der Regel ein Staat, eine staatliche Institution oder eine Vermittlungsinstitution, beispielsweise eine Mikrofinanzinstitution oder landwirtschaftliche Kooperative, die Versicherungspolice und bezahlt die Prämie, während die Versicherungsleistungen im Versicherungsfall einer anderen Zielgruppe wie etwa der armen Landbevölkerung zugutekommen. Indirekte Versicherungen sind insbesondere attraktiv für vulnerable Staaten, die über geringe finanzielle Reserven verfügen. Eine Klimarisikoversicherung verschafft ihnen im Katastrophenfall schnell Liquidität, um Nothilfe und Wiederaufbaumaßnahmen zum Schutz der Bevölkerung zu leisten. Bei der African Risk Capacity (ARC), die 2012 von 18 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union gegründet und mit zinslosen Krediten unter anderem der KfW im Auftrag des BMZ kapitalisiert wurde, müssen die versicherten Länder vorab einen Notfallplan vorlegen, der genau festlegt, wie im Schadensfall die Mittel eingesetzt werden. Hierfür gibt es spezielle ARC-Richtlinien, deren Einhaltung durch die ARC überwacht wird und die sicherstellen sollen, dass Versicherungsmittel zum bestmöglichen Nutzen der Geschädigten verwendet werden. Die Anforderungen beinhalten unter anderem die Erstellung von Risiko-, Vulnerabilitäts- und Bedarfsanalysen, die Erarbeitung von Vorschlägen zur verbesserten Risikoreduktion, die Überprüfung der nationalen Risikomanagement-Strukturen und - häufig - die Identifikation von Schnittstellen mit den jeweiligen sozialen Schutzsystemen, um diese im Schadensfall mit zusätzlichen Mitteln zu Gunsten der betroffenen Bevölkerung auszustatten. Das bedeutet, dass die ARC nicht nur Versicherungsschutz bietet, sondern auch dazu beiträgt, das Klimarisikomanagement zu verbessern. Ob die Versicherungssumme allerdings im Katastrophenfall ausreicht,

um den Geschädigten tatsächlich über einen Überbrückungszeitraum von drei bis sechs Monaten (bis die internationale humanitäre Hilfe anläuft) die Unterstützung zu gewähren, die sie benötigen, ist unklar. Hier sind vor allem die Länder selbst, die die Versicherungen abschließen, in der Verantwortung, die Unterstützungskosten richtig zu kalkulieren. Untersuchungen haben gezeigt, dass die diesbezüglichen Notfall- oder „Contingency-Plans“ vieler afrikanischer Staaten unter der ARC teilweise erhebliche Lücken haben.

Insofern gilt auch hier, dass eine Klimarisikoversicherung nur eines unter mehreren Instrumenten zur Risikoabsicherung sein kann. Risikoversicherungen wie die ARC können Nothilfe beschleunigen, weil Geld durch sie viel schneller bereitgestellt wird. Das ersetzt die humanitäre Hilfe nicht, kann sie aber wirkungsvoller machen und Menschenleben retten. Dennoch muss künftig nicht weniger, sondern mehr in Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe investiert werden, damit das zusätzliche Potential auch umgesetzt werden kann. Das betrifft die internationale ebenso wie die nationale und die lokale Ebene: Wenn im Falle einer Dürre eine Klimarisikoversicherung der betroffenen Regierung rasch Mittel bereitstellt, muss diese auch die Kapazität haben, die Mittel umgehend an die betroffene Bevölkerung weiter zu leiten, sei es in Form von finanzieller oder auch von Nahrungsmittelhilfe. Dafür muss in die strukturellen und personellen Voraussetzungen sozialer Schutzsysteme investiert werden. In vielen Fällen bedarf es auch einer verbesserten Kooperation mit zivilgesellschaftlichen und kirchlichen, auf Nothilfe spezialisierten Akteuren, damit die Zielgruppen auch erreicht werden. Regierungen sind dazu vielerorts nicht in der Lage und auch internationale Organisationen stoßen an Grenzen, vor allem in Ländern mit viel Korruption und begrenzter Staatlichkeit.

Man unterscheidet Klimarisikoversicherungen je nach Versicherungsnehmer in Versicherungen der **Makro-, Meso- und Mikro-Ebene**: Mikroversicherungen versichern Privatpersonen und Unternehmen direkt (zum Beispiel die R4-Initiative mit rund 40.000 versicherten Bäuerinnen und Bauern in Äthiopien, Malawi, Senegal und Sambia). Versicherungen der mittleren Ebene bieten Vermittlern wie Kooperativen, Unternehmen, ländlichen Entwicklungsbanken oder Mikrofinanzinstitutionen Versicherungspolicen an. Mitglieder, Kunden und Lieferanten der Vermittler profitieren von der Risikoabsicherung, beispielsweise indem ihre Kredite im Katastrophenfall gegen Ausfälle abgesichert sind. Bei

Makro-Versicherungen sind Staaten beziehungsweise indirekt vulnerable Bevölkerungsgruppen abgesichert, sei es gegen Schäden an der kritischen Infrastruktur (zum Beispiel Schulen, Krankenhäuser, Brücken, Straßen, Deiche) wie im Falle des National Disaster Fund (FONDEN) in Mexiko, oder gegen Dürreschäden wie im Falle der African Risk Capacity ARC.

Klimarisikoversicherungen werden weiterhin unterschieden nach **Versicherungstypen** in **indexbasierte** und **schadensorientierte** Versicherungen: Im Falle einer **indexbasierten** Versicherung wird eine Versicherungsleistung automatisch ausgelöst, wenn bestimmte, in den Versicherungsbedingungen definierte, zumeist meteorologische Parameter (zum Beispiel die Dauer einer Trockenperiode, Niederschlagsmenge, Windgeschwindigkeit) am Messpunkt erreicht oder überschritten werden. **Indexversicherungen**, die mit Daten für extreme Wetterereignisse arbeiten, können, falls diese Daten vorliegen, auch kombiniert werden mit einer Modellierung von erwarteten Schäden. Bei der Mehrzahl der Versicherungsprodukte für Entwicklungsländer, gemessen an den Versicherten, handelt es sich um indexbasierte Klimarisikoversicherungen, denn die Produktkosten sind deutlich günstiger und die Auszahlung erfolgt schneller, da die aufwendige und zeitraubende Erfassung der tatsächlichen Schäden entfällt. Nachteilig ist allerdings, dass das sogenannte **Basisrisiko** nicht abgesichert ist, das heißt eine Schutzlücke gegeben ist, wenn Schäden auftreten, die nicht gedeckt sind. Wie groß das Basisrisiko ist, hängt unter anderem davon ab, wie die Parameter gesetzt sind, die die Versicherungszahlung auslösen. Zudem - und häufig eng verbunden mit dem Problem des Basisrisikos - gibt es für viele Regionen Probleme bei der Datenerfassung, da kein engmaschiges Netz von Messstationen existiert. Hier kann mit Satellitendaten gearbeitet werden. Das ist im Prinzip ein guter Ansatz, da die Alternative, der Aufbau eines engmaschigen Netzes von terrestrischen meteorologischen Messstationen, sehr kosten- und zeitaufwendig ist. Allerdings sind Verfahren, die mit Satellitendaten arbeiten, ungenauer (weil sie die klimatische Situation am Boden nicht messen, sondern nur simulieren können) und fehleranfälliger, da im Modell die komplexe Wirklichkeit notwendigerweise nur vereinfacht simuliert werden kann. Über eine ständige Verbesserung der Modelle können Fehler aber verringert und die Risikobewertung verbessert werden.

Hinsichtlich der **versicherbaren Schäden** gibt es je nach Versicherung erhebliche Unterschiede. Die



Fischer in Bangladesch können aufgrund zunehmender Stürme seltener aufs Meer fahren – und haben damit weniger Einkommen. Ihnen würde eine Risikofinanzierung helfen, ihre Boote besser auszurüsten.

Bandbreite reicht von Agrarversicherungen (zum Beispiel Ernteausfall, Verlust an Vieh) über Vermögensschadenversicherungen bis hin zu Versicherungen von Gebäuden und anderer Infrastruktur. Die **versicherbaren Risiken** sind ebenfalls produktspezifisch. Dürre, Überschwemmungen, Starkregen, Hagel und Sturm sind am weitesten verbreitet, und gegebenenfalls noch kombiniert mit geologischen Risiken (Vulkanausbrüche und Erdbeben).

Die **Versicherungsleistung** kann sowohl aus Auszahlungen als auch aus Sachleistungen wie zum Beispiel Lebensmittelhilfe bestehen. Bei Direktversicherungen sind Koppelleistungen verbreitet, etwa Beratungs- oder Sachleistungen wie Saatgut oder 48-Stunden-Notfallpakete, die in jedem Falle erbracht werden, verbunden mit einer monetären Entschädigung, wenn der Versicherungsfall eintritt. Solche **Koppelprodukte** sind nicht unumstritten (siehe hierzu beispielsweise die gegensätzliche Bewertung in ETC 2016 und KfW 2016, S.7): Koppelprodukte können sinnvolle Zusatzleistungen wie bei der R4-Rural Resilience-Initiative beinhalten, die von vielen unterschiedlichen Akteuren als gutes Beispiel einer Direktversicherung für Armutgruppen erachtet wird. Koppelprodukte können auch Agrarberatungsleistungen und Ausrüstungsgegenstände für Katastrophensituationen umfassen,

wie das bei einer Risikoabsicherung der Bank für Ländliche Entwicklung El Salvadors in Zusammenarbeit mit dem Lutherischen Weltbund geplant ist. Zusatzleistungen werden mitunter auch deshalb angeboten, um den Versicherten sofort bei Abschluss einen Gegenwert zu bieten. Das macht die Versicherung attraktiver und kann so in Regionen, in denen Versicherungen nahezu unbekannt sind, deren Attraktivität steigern. Denn das, was die Versicherung im Kern ausmacht, also Geld gegen ein Hilfsversprechen für eine Katastrophensituation, die hoffentlich nie eintritt, ist in vielen Ländern, die von Unsicherheit und wenig Vertrauen in den Staat geprägt sind, zunächst kein Selbstläufer.

Koppelprodukte können jedoch auch als Geschäftsmodell missbraucht werden, um etwas ganz anderes, beispielsweise ein teures Agrarprodukt (Saatgut, Dünger, Pestizide), zu vertreiben, welches im schlimmsten Fall zu Abhängigkeit und Überschuldung führt oder ein nicht nachhaltiges Modell landwirtschaftlicher Entwicklung begünstigt. Ein Anbieter von Koppelprodukten ist **ACRE Africa - Agriculture and Climate Risk Enterprise (Kilimo Salama)**, ein 2009 gegründetes Unternehmen, das unter anderem in Kenia, Ruanda und Tansania aktiv ist. ACRE Africa gehört der Syngenta-Foundation, die

wiederum mit der Schweizer Syngenta AG verbunden ist, einem der größten, aufgrund seiner Praktiken umstrittenen und in viele Landkonflikte verwickelten Agrarunternehmen (siehe BfdW 2015a; Multiwatch 2016). Koppelprodukte sollten daher besonders eingehend geprüft werden. Wenn sie Ernährungssicherheit gefährden, keinen Beitrag zur Resilienz leisten oder den Prinzipien für „Responsible Finance“ nicht entsprechen, sind sie abzulehnen und sollten von jeglicher Förderung und Kooperation im Rahmen von InsuResilience, der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe ausgeschlossen werden.

Für alle Versicherungen gilt: Je höher das Risiko - ob verschuldet oder unverschuldet - desto höher die Versicherungsprämie. Diese aufzubringen bleibt das größte Hindernis, wenn alle anderen Probleme rund um Risikoversicherungen ausgeräumt sind: Arme Länder, Institutionen und Einzelpersonen können sich die Prämienzahlungen häufig nicht leisten. Die Versicherungskosten zu senken, muss deshalb eine vorrangige Aufgabe sein, wenn das Versprechen von Armutsorientierung und Vulnerabilitätsfokus ernst gemeint ist.

Die Kosten von Versicherungsprämien bestehen aus zwei Hauptkomponenten, einerseits den Kosten zur Risikoabsicherung und andererseits den operativen, kapitalbezogenen und Produktdesign-Kosten. Während die erste Komponente den inhärenten Preis von Klimarisiken aufzeigt (was für die politische Debatte, aber auch die Entwicklungsplanung außerordentlich wichtig ist), sind die operativen, Kapitalbeschaffungs- und Design-Kosten deutlich leichter zu beeinflussen. Sie sind aufgrund von Datenlücken und Skaleneffekten in kleinen Ländern mit einem geringen Versicherungspool bei gleichzeitig schlechter Datenlage besonders hoch. Das gilt insbesondere für kleine Inselstaaten und die am wenigsten entwickelten Länder, also genau die Gruppe derer, die als besonders vulnerabel für den Klimawandel und seine Folgen gelten. Weil es keinen lukrativen Versicherungsmarkt gibt, oder weil die rechtlichen, politischen beziehungsweise regulatorischen Rahmenbedingungen nicht stimmen, sind Versicherungsunternehmen hier kaum präsent und haben auch wenig Interesse, sich künftig zu engagieren. Stattdessen konzentrieren sie ihre Geschäftsinteressen lieber auf Schwellenländer.

Ohne öffentliche Investitionen, insbesondere von Geberländern, und ohne ein erklärtes politisches Interesse vulnerabler Staaten, geeignete Rahmenbedingungen für Klimarisikobedingungen zu schaffen, wird sich

hieran voraussichtlich nichts ändern. Die Reduktion der Versicherungskosten durch intelligente Maßnahmen (Smart Support) wie zum Beispiel die Bereitstellung von Risikokapital und letztlich auch eine Förderung der Versicherungsprämien für besonders vulnerable und arme Versicherungsnehmer, ist eine wesentliche Voraussetzung, damit sich Klimarisikoversicherungen in Entwicklungsländern etablieren können. Deshalb ist Premium Support beziehungsweise Smart Support fester Bestandteil der Pro Poor-Prinzipien.

Die Unterstützung der Hochrisikogruppe vulnerabler Staaten und Menschen bei den Versicherungsprämien ist eine zentrale Gerechtigkeitsfrage. Versicherungsschutz kann im Katastrophenfall zur Existenzfrage werden für diejenigen, die den Risiken des Klimawandels unverschuldet ausgesetzt sind. Ginge es nach dem umweltpolitischen Grundsatz „Der Verursacher zahlt“ müsste die Unterstützung von den Hauptemittenten klimaschädlicher Treibhausgase als Hauptverursacher der globalen Erwärmung kommen. Aber auch, wenn man diesem Ansatz nicht folgt und anführt, dass nicht jedes Extremwetterereignis dem Klimawandel geschuldet sei sondern auch anderen Faktoren wie einer verfehlten Landnutzungspolitik: Die schlichte Tatsache, dass eine Risikoabsicherung für hunderte Millionen Menschen, die von weniger als 1,90 US-Dollar am Tag leben, unbezahlbar ist, kann nicht ignoriert werden. So bleibt es eine Frage der Gerechtigkeit im Sinne des Solidarprinzips, und eine völkerrechtlich verankerte menschenrechtliche Verpflichtung, die Klimarisikoabsicherung für die Betroffenen bezahlbar zu machen.

Ein Weg hierzu, der von der G7-Versicherungsinitiative InsuResilience angewendet wird, ist nicht risikobezogene Versicherungskosten zu senken. Das beinhaltet die teilweise Kostenübernahme für die Produktentwicklung, die Verschlankung der Transaktions- und Verwaltungskosten, die Bereitstellung von Daten und technischem Wissen, Unterstützung beim Aufbau geeigneter rechtlicher und sonstiger Rahmenbedingungen sowie die Finanzierung von Pilotprojekten oder die anfängliche Kapitalisierung von Versicherungen wie beispielsweise der ARC durch zinslose Kredite.

So richtig und begrüßenswert dieser Ansatz ist, so wird er dennoch auf Dauer nicht ausreichen, um Klimarisikoversicherungen für die Ärmsten bezahlbar zu machen. Auch die direkten Kosten für die Risikoabsicherung selbst, also die zweite Komponente der Prämienkosten, müssen gesenkt werden. Ein Schritt hierfür ist neben der bereits

diskutierten Verbesserung der Klimarisikoprävention und -reduktion ein verbessertes **Risiko-Pooling**: Je heterogener die in einem Versicherungspool zusammengefassten Risiken und Risikoexpositionen der Versicherungsnehmer sind, desto geringer die Kosten für die Risikoabsicherung. Risiken verteilen sich besser, wenn beispielsweise in einem Risikopool der African Risk Capacity so unterschiedliche Risiken wie Dürre und Überschwemmung und geographisch unterschiedlich stark exponierte, räumlich weit auseinanderliegende Staaten gebündelt werden. So sinken die Prämienkosten der Risikoabsicherung für jedes einzelne Land. Dasselbe Verfahren kann auch für Direktversicherungen angewendet werden.

Selbst dann bleibt jedoch die Versicherung für viele immer noch unbezahlbar. In diesen Fällen bedarf es weiterer intelligenter Lösungen der Kostenübernahme. MCII kommt auf Basis von Fallstudien zu dem Ergebnis, dass solche Lösungen kontextspezifisch sein müssen, es also keine gute einheitliche Lösung für alle Fälle gibt. Es lassen sich aber drei zentrale **Empfehlungen für die**

**Unterstützung der Prämienzahlungen** ableiten (MCII 2016a, S. 40f.):

- Die direkte Unterstützung der Prämienzahlung sollte intelligent (smart) sein, das heißt das Bewusstsein für die Höhe des Risikos sollte erhalten bleiben, keine falschen Anreize geben, bei der Klimaanpassung und Risikominderung nachzulassen, und die Unterstützung sollte flexibel und verlässlich sein.
- Der sogenannte „Smart Premium Support“, also die finanzielle Unterstützung bei der Prämienzahlung, ist essentiell, um auch den Armen Zugang zu Klimarisikoversicherungen zu gewähren.
- Zusätzliche Maßnahmen wie die Kapitalisierung von Versicherungsprodukten oder des Risikopools, die indirekt dazu führen, dass die Versicherungsprämien sinken, sind ein weiterer Schlüssel, um armutsorientierte Versicherungslösungen erschwinglich zu machen und tragen langfristig zu einem umfassenden Risikomanagement bei.

	<b>CCRIF</b> (Karibik)	<b>CCRIF</b> (Zentralamerika)	<b>ARC</b> (Afrika)	<b>PCRAFI</b> (Ozeanien)
<b>Versicherungstyp</b>	Parametrisches Schadensmodell	Parametrisches Schadensmodell	Parametrisches Schadensmodell	Parametrisches Schadensmodell
<b>Versicherte Risiken</b>	Tropensturm, Starkregen, Erdbeben	Tropensturm, Starkregen, Erdbeben	Dürre, Tropensturm (Hochwasserversicherung in Entwicklung)	Erdbeben, Tsunami, Tropensturm
<b>Besitzform</b>	Treuhand	Treuhand	Versicherung auf Gegenseitigkeit	Stiftung
<b>Beteiligte Länder</b>	20 Länder sind versicherungsfähig, 16 haben bereits teilgenommen, 14 mit Policen in 2016	Sechs Länder sind versicherungsfähig, ein Land hat bereits teilgenommen	32 Länder sind Mitglieder, acht haben bereits teilgenommen, sechs mit Policen in 2016/17	15 Länder sind versicherungsfähig, sechs haben bereits teilgenommen, fünf mit Policen in 2016/17
<b>Grundkapitalisierung</b>	Multi-Geber-Zuschuss via Weltbank	Multi-Geber-Zuschuss via Weltbank	Zinsfreies Darlehen aus Entwicklungsfinanzierung (Deutschland, UK)	Multi-Geber-Zuschuss via Weltbank
<b>Versicherungsbeginn</b>	2007	2015	2014	2013
<b>Mittlere jährliche Einnahmen aus Prämien</b>	20 Millionen US-Dollar	1,5 Millionen US-Dollar	22 Millionen US-Dollar	2 Millionen US-Dollar
<b>Mittlere aggregierte Deckungssumme</b>	622 Millionen US-Dollar	28 Millionen US-Dollar	150 Millionen US-Dollar	45 Millionen US-Dollar
<b>Gesamtauszahlungen bis 2016</b>	67,3 Mio. US-Dollar	700.000 US-Dollar	34 Millionen US-Dollar	3,2 Millionen US-Dollar

**Abbildung 3:** Übersicht der wichtigsten indirekten Klimarisikoversicherungen  
Quelle: basierend auf Weltbank 2017

Versicherung	Land/Region	Versicherungstyp	Versicherte Risiken	Anzahl der Versicherten
MNAIS	Indien	Indexbasierte Versicherung	Tropischer Sturm	1.794.259 (2014/15)
ACRE Afrika	Kenia, Ruanda, Tansania	Indexbasierte Versicherung	Dürre, Starkregen, Sturm, Unfall, andere	394.426 (2015)
R 4	Äthiopien, Malawi, Sambia, Senegal	Indexbasierte Versicherung	Extremwetter, Klimaextreme	37.058 (2016)
PlaNet Garantie	Westafrika	Indexbasierte Versicherung	Dürre	etwa 31.000 (2014)
SANASA	Sri Lanka	Indexbasierte Versicherung	Dürre, Starkregen	14.514 (2014)
IBLIP	Mongolei	Indexbasierte Versicherung	Extremwetter	14.000 (seit 2009)

**Abbildung 4:** Übersicht der wichtigsten direkten Klimarisikoversicherungen  
*Quelle: basierend auf MCII 2016*

Bei der Unterstützung der Prämienzahlung sollte nach Auffassung von Brot für die Welt das Solidarprinzip im Vordergrund stehen. Das bedeutet, dass für die Höhe der Prämienzahlung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Versicherungsnehmers eine zentrale Rolle spielt, die Höhe des Risikos hingegen eine nachgeordnete Rolle. Dies entspricht der Logik einer sozialen Krankenversicherung, die Menschen mit einem hohen Krankheitsrisiko (aufgrund von Alter, Vorerkrankungen) nicht mit höheren Beitragszahlungen bestraft. Ein höheres Risiko sollte sich nur dann auf die Höhe der Prämie auswirken, wenn der Versicherungsnehmer (Einzelperson oder Staat) durch sein Verhalten einen aktiven Einfluss auf die Höhe des Risikos hat. In vielen Fällen kann die Frage möglicher Fehlanreize durch eine Versicherung besser über andere Designmerkmale des Versicherungsprodukts und über flankierende Maßnahmen minimiert werden, insbesondere bei indexbasierten Versicherungen, deren Auszahlungen auf Modellrechnungen über den theoretisch zu erwartenden Schaden basieren. Gelingt dem Versicherten eine Schadensminimierung durch gute vorbeugende Maßnahmen, dann profitiert der Versicherte durch einen positiven Saldo zwischen den erlittenen Schäden und der Auszahlung durch die Versicherung - und andersherum.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen muss finanziert werden. Brot für die Welt spricht sich für eine **langfristige internationale Finanzierungslösung** aus, die sowohl das Verursacher- als auch das Solidarprinzip berücksichtigt. Eine solche Lösung bedarf vermutlich schwieriger Verhandlungen. Grundsätzlich sollten die Verursacher, also sowohl Unternehmen als auch Staaten

inklusive der ölexportierenden Staaten, verpflichtet werden, finanzielle Mittel für die ärmsten und verletzlichsten Staaten bereitzustellen, damit jene ihre klimabedingten Schäden und Verluste bewältigen können. Dies könnte über neue Finanzierungsinstrumente wie einen Fonds für Klimaschäden erfolgen. Alternativ käme auch der bestehende Grüne Klimafonds in Betracht. Aus Sicht der Betroffenen wären aber schon jetzt als Zwischenschritt Signale erforderlich, die glaubwürdig untermauern, dass wirklich niemand in der Klimakrise zurückgelassen wird. Ein solches Signal wäre die Schaffung eines **internationalen Fonds**, in den sowohl Staaten als auch Unternehmen und andere Stakeholder auf freiwilliger Basis einzahlen, um daraus Modellprojekte zu fördern, in denen unterschiedliche Formen des Smart Support in der Praxis getestet werden.

Die Ergebnisse solcher Modellprojekte können helfen, schon bestehende Klimarisikoversicherungen armutsorientiert weiter zu entwickeln und Schutzlücken zu schließen.

Eine Schutzlücke, die bleiben wird, und für die es in jedem Fall andere Instrumente braucht, sind die **nicht versicherungsfähigen Schäden**, hervorgerufen durch fast sicher eintretende, sich häufig schleichend und langfristig vollziehende Schadensereignisse wie dem **Meeresspiegelanstieg** oder die **Versauerung der Meere**. Auch hier sollte auf eine langfristig nachhaltige Lösung hingearbeitet werden, die sowohl dem Verursacher- als auch dem Solidarprinzip und menschenrechtlichen Verpflichtungen Rechnung zollt.

## Kapitel 7

# InsuResilience: Ziele, Instrumente und Zielerreichung im Faktencheck

Beim **G7-Gipfel im bayrischen Elmau** 2015 hat die Bundesregierung die InsuResilience-Initiative mit dem Ziel ins Leben gerufen, den Schutz durch Klimarisikoversicherungen im globalen Süden signifikant zu verbessern: **400 Millionen arme und vulnerable Menschen zusätzlich sollen bis 2020 Versicherungsschutz vor Klimarisiken erhalten.** Damit soll sich die Zahl der Versicherten in armen und vulnerablen Regionen von bisher lediglich 100 Millionen Menschen (55 Millionen durch direkte, 45 Millionen durch indirekte Versicherungen) innerhalb von nur fünf Jahren verfünffachen (BMZ 2015).

Regional betrachtet sieht InsuResilience das größte Potential für die Umsetzung der Initiative in Afrika südlich der Sahara (50 bis 55 Prozent), vor allem über eine Ausweitung der bereits bestehenden Versicherung African Risk Capacity. Auch in der Karibik und Zentralamerika mit einem allerdings beschränkten Potential (drei bis fünf Prozent) setzt InsuResilience auf die Ausweitung des bereits bestehenden, ältesten regionalen Versicherungsinstrumentes, der Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF-SPC), die sich nach Zentralamerika ausdehnen soll (CCRIF-CA), einer ebenfalls durch viele Klimarisiken gefährdete Region. Für die pazifischen Inselstaaten wird unter maßgeblicher Federführung der Weltbank ein unabhängiger regionaler Versicherungspool weiter ausgebaut, die Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing Initiative (PCRAFI). Für den pazifischen Raum insgesamt, unter Einschluss Ostasiens, sieht InsuResilience ein Gesamtpotential von 17 bis 22 Prozent. Die vierte Zielregion ist Südasien, mit einem ebenfalls großen Potential möglicher Nutznießer von 20 bis 25 Prozent. Anders als in den anderen drei Schwerpunktregionen will InsuResilience hier überwiegend auf direkte Versicherungen setzen (GIZ 2015).

Im Vorfeld der InsuResilience-Gründung hatte es Konsultationen mit möglichen Partnerländern, bestehenden Versicherungsinitiativen und Entwicklungsbanken sowie der privaten Versicherungswirtschaft, Versicherungsexperten und NGOs gegeben. Ohne eine breite Beteiligung, so die von Beginn an vertretene Haltung, kann die Initiative nicht erfolgreich sein. Insbesondere bei der privaten Versicherungswirtschaft überwiegt aber bis heute die Skepsis, dass sich mit InsuResilience kurz- und mittelfristig ein rentables Geschäftsmodell entwickeln lässt: Arme und vulnerable, dazu noch häufig bevölkerungsarme und isoliert liegende, Staaten verfügen aus Sicht vieler Versicherungsunternehmen nur über wenig Potential, erfordern aber vergleichsweise hohe

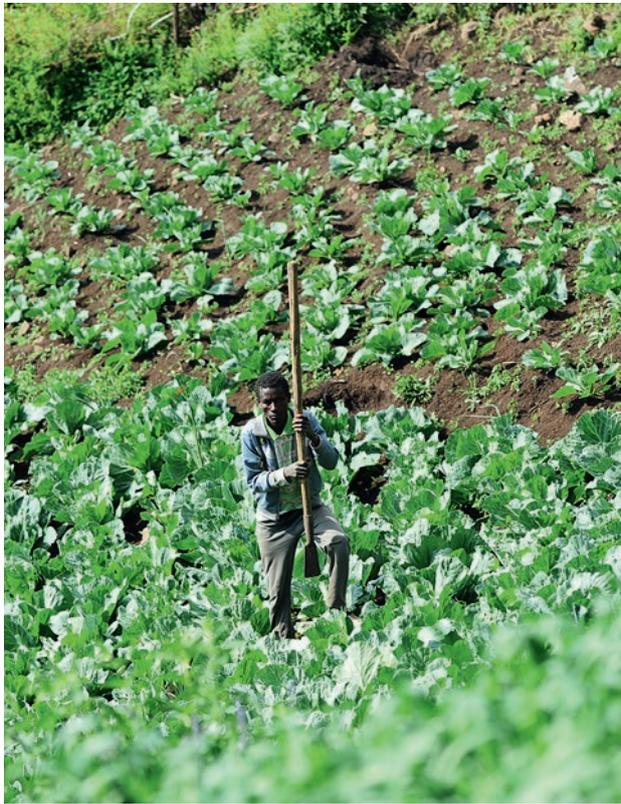
Investitionskosten. Das wurde unter anderem beim High Level Event zu Klimarisikoversicherungen deutlich, das dem G7-Gipfel in Elmau im Mai 2015 vorausging.

Hinsichtlich der **Governance-Struktur** verfügt InsuResilience über eine G7-Steuerungsgruppe unter Einbeziehung von Experten und weiteren Partnern. Daneben gibt es Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen wie Smart Support, das heißt zur Finanzierung vergünstigter Versicherungsprämien. Ein breit aufgesetztes Stakeholder Forum als Austauschplattform wurde mehrfach angekündigt und soll nun bei der COP23 in Bonn erstmals zusammentreten.

Beim Klimagipfel in Paris im Dezember 2015 erneuerten die G7 ihr Bekenntnis zu InsuResilience und versprachen, für die Initiative 422 Millionen US-Dollar bereit zu stellen. Zugleich verkündeten sie ein schnelles Aktionspaket, das allein den Versicherungsschutz um 180 Millionen Menschen erweitern und die Resilienz vor allem von Hochrisikoländern deutlich verbessern soll. Das Paket umfasst unter anderem die Stärkung von ARC,



InsuResilience will bis zum Jahr 2020 400 Millionen arme und vulnerable Menschen zusätzlich versichern.



Bereits jetzt können afrikanische Staaten ihre Landwirtschaft bei der African Risk Capacity Insurance Company gegen Extremwetterrisiken versichern.

CCRIF und PCRAFI, des Climate Insurance Fund (CIF), der Climate Risk and Early Warning Systems Initiative (CREWS) sowie anderer bilateraler Vorhaben (G7 2015). Ein Jahr später, bei der 22. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP22) in Marrakesch im November 2016, traten die Niederlande und die EU der InsuResilience als Unterstützer bei. Zudem erhielten die Weltbank, die eine wichtige Rolle unter anderem bei PCRAFI und CCRIF spielt, das Welternährungsprogramm, das an der Umsetzung der ARC beteiligt ist sowie das Insurance Development Forum (IDF), in dem die privaten Versicherungsunternehmen organisiert sind, den Status assoziierter Partner. Zugleich wuchs die Summe der zugesagten Mittel von 420 auf 550 Millionen US-Dollar an (InsuResilience 2016). Die Förderung wurde unter anderem auf ARC Replica, die Global Index Insurance Facility (GIIF) und andere Instrumente ausgedehnt.

Brot für die Welt und die ACT Alliance haben von Beginn an das erklärte Ziel von InsuResilience begrüßt,

vulnerablen Menschen besseren Schutz vor den Folgen der globalen Erwärmung zu gewähren. Damit kann die Initiative zu einem **finanziellen Hebel** für die Einführung von Schadensausgleichmechanismen werden - sofern ihre Umsetzung auch so erfolgt, dass sie den Armen in Risikozonen des Klimawandels tatsächlich nützt und für sie zugänglich ist (Brot für die Welt et al. 2016).

Wie bereits in den vorausgegangenen Kapiteln diskutiert, kann sich die Gruppe der Ärmsten die volle Versicherungsprämie meist selbst dann nicht leisten, wenn diese relativ günstig ist, etwa weil die nicht risikobezogenen Kosten (siehe oben) bereits minimiert sind. Sie benötigen also entweder Zuzahlungen im Falle direkter Versicherungen oder sie kommen unter den Schutzschirm **indirekter Versicherungen** wie der ARC, deren Prämien von der jeweiligen Regierung bezahlt werden. In letzterem Fall verschiebt sich das Finanzierungsproblem jedoch auf die Regierungsebene und ist damit nicht gelöst: Für die Periode 2016/17 sind nur sechs der 30 ARC-Mitgliedsstaaten dem Risikopool beigetreten: Burkina Faso, Gambia, Mali, Mauretanien, Niger und Senegal. Die Frage der Akzeptanz (Wie bewerten die Mitgliedsstaaten den Nutzen einer Klimarisikoversicherung?) und vor allem der Finanzierbarkeit (Können sich die Versicherungsnehmer die Kosten leisten?) beziehungsweise der Opportunitätskosten bleibt also sehr aktuell.

Wenn einige NGOs und Regierungsvertreterinnen und -vertreter nun aber bereits von einem Scheitern von Klimarisikoversicherungen sprechen und ein Moratorium für InsuResilience fordern (ActionAid 2017), kommt ein solches Urteil vorschnell: Viele Klimarisikoversicherungen, darunter auch die erst 2012 unter Schirmherrschaft der Afrikanischen Union von afrikanischen Staaten gegründete ARC oder die erst 2016 ins Leben gerufene PCRAFI, sind gewissermaßen noch Prototypen in einer frühen Lernphase. Für eine faire Bewertung ist es daher wichtig zu analysieren, ob und wie sie aus Fehlentwicklungen oder strukturellen Mängeln lernen. Im Falle der ARC gab es mit Malawi neben mehreren, aus Sicht der versicherten Länder erfolgreichen Schadensregulierungen nun einen ersten Fall, in dem der Versicherungsschutz zunächst nicht gegriffen hatte, obwohl viele Maisbauern im Land schwere Ernteverluste erlitten hatten. Dass zunächst dennoch keine Versicherungszahlung erfolgte, lag daran, dass bestimmte Daten in dem parametrischen Risikomodel der ARC nicht aktualisiert worden waren. Im konkreten Fall hatten viele Bäuerinnen und Bauern für die Saison 2015/16

eine Maissorte mit einem kurzen Wachstumszyklus angebaut. Diese Pflanzen litten besonders unter der extremen Trockenheit in der Anbausaison. Im Risikomodelle war aber noch eine Maissorte mit einem längeren Wachstumszyklus hinterlegt. Die realen Verluste waren deshalb um ein Vielfaches höher als in der Simulation berechnet. Doch die ARC klärte den Fehler auf und zahlte nach neun Monaten rund acht Millionen US-Dollar an die Bauernfamilien aus. Sie erklärte, ständig die Datengrundlagen der Risikomodellierung aktualisieren zu wollen (ARC 2017). Die ARC scheint also eine lernende Institution zu sein. Weil die Klärung des Versicherungsfalls allerdings lange dauerte, die Versicherungsleistung nur rund zwei Prozent deckte und damit lediglich das Doppelte der gezahlten Prämie betrug, wie Kritiker unter Berufung auf malawische Regierungsvertreter monieren (ActionAid 2017), muss sich ARC auch im Interesse der eigenen Reputation kritischen Fragen stellen müssen.

Bislang haben weit weniger afrikanische Länder eine Versicherungspolice erworben haben als möglich. Damit weist der Schutz der afrikanischen Bevölkerung vor Klimarisiken noch große Lücken auf. Die Frage von **Risikobewusstsein, Versicherungsakzeptanz** und **Versicherungskosten** muss weiter angegangen werden, wenn die InsuResilience ihr selbst gesteckte Ziel erreichen will, bis 2020 300 Millionen durch indirekte Versicherungen wie ARC, CCRIF-SPC und PCRAFI und seit neuestem auch ACLiFF für Südasiens (siehe unten) abzusichern.

Um die von InsuResilience ebenfalls als Ziel ausgegebene Ausweitung des **direkten Versicherungsschutzes** auf weitere hundert Millionen Menschen bis 2020 zu erreichen, müssen genau wie bei den indirekten Versicherungen einige Voraussetzungen erfüllt sein: Die Zielgruppen müssen um die Möglichkeiten und Grenzen von Versicherungsinstrumenten wissen und in deren Transparenz und Nutzen vertrauen. Außerdem muss es bezahlbare Angebote geben.

Ohne eine mindestens teilweise Übernahme der Kosten für die Versicherungsprämie durch Dritte werden sich auch künftig die allermeisten Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, Hirten oder Fischer in den Hochrisikozonen des Klimawandels keinen Schutz leisten können – und sei er auch noch so gut. Damit bleiben sie Schäden und Verlusten weiterhin schutzlos ausgeliefert.

InsuResilience hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die noch im Sommer 2017 Vorschläge für einen **Smart Support** erarbeiten soll. Der Arbeitsgruppe gehören neben

den G7 auch Entwicklungsbanken und unabhängige Versicherungsexperten unter anderem der London School of Economics an. Der Fokus liegt zunächst auf den indirekten Versicherungen und soll später auf direkte Versicherungen ausgeweitet werden. Es ist zu erwarten, dass sich die Arbeitsgruppe zuerst mit der Frage beschäftigt, welche Optionen der Unterstützung es gibt und in welchem Kontext die entsprechenden Lösungen nachhaltig angewandt werden können. Ziel ist es, den Staaten Entscheidungshilfen zu geben, welche Lösung für welchen Kontext geeignet sein kann. Keine Abhängigkeiten zu schaffen und Fehlanreize zu vermeiden, weniger bei der Katastrophenvorsorge zu tun, aber auch den Ausnahmecharakter von Unterstützungsleistungen zu unterstreichen, können dabei wichtige Prinzipien sein. Diese sind nicht deckungsgleich mit der Forderung mancher Entwicklungsländer und NGOs, Absicherungskosten gegen Klimarisiken sollten grundsätzlich von den Verursachern des Klimawandels getragen werden. Wenn die Arbeitsgruppe als Grundsatz für Smart Support vorschlagen wird, keinen „one fits all“-Ansatz zu verfolgen, sondern länderspezifische beziehungsweise einzelfallspezifische Lösungen zu finden, ist das aber vermutlich eine gute Gesprächsgrundlage für den Diskurs mit der Zivilgesellschaft.

Das Zentralamerikabüro des Lutherischen Weltbundes (LWB) hat zusammen mit der Bank für Ländliche Entwicklung BFA (Banco de Fomento Agropecuario) ein innovatives Modellprojekt initiiert, welches die schrittweise Einführung einer Klimarisikoversicherung für Subsistenzbauern im gefährdeten Trockengürtel des Landes vorsieht. In der Anlaufphase soll dabei die Versicherungsprämie für die Bauern voll übernommen, dann aber schrittweise abgeschmolzen und zugleich über ein Klimaanpassungsprogramm die Resilienz und damit die Ertragslage der Bauern so gestärkt werden, dass sie selbst die Versicherungsprämie zahlen können. Modellprojekte wie dieses sind nach Auffassung des LWB nötig, um in der Praxis zu testen, welche Formen des Smart Support zu guten und nachhaltigen Ergebnissen beim Schließen der Schutzlücke führen. Das Beispiel aus El Salvador zeigt auch, dass es unter der kleinbäuerlichen Bevölkerung und in der Politik ein sehr großes Interesse an Klimarisikoversicherungen gibt.

Jahr	Versicherung	Eingesetztes/geplantes Kapital	Zweckbestimmung
<b>COP21 Paris-Zusagen über 150 Millionen Euro</b>			
2013 und COP22-Ankündigung 2016	KfW-Klimaversicherungsfonds (Climate Insurance Fund - CIF)	68 Millionen Euro	Ausbau direkter Versicherungen
2015	African Risk Capacity (ARC)	42.183.451 Euro (32.183.451 Euro zur Beteiligung am Kapital von ARC Ltd und zehn Millionen Euro Zuschuss für die ARC Weiterentwicklung sowie Begleitmaßnahmen)	32.183.451 Euro zur Beteiligung am Kapital von ARC Ltd Zehn Millionen Euro Zuschuss für Weiterentwicklung
2015	CCRIF	15 Millionen Euro	Ausweitung CCRIF auf Zentralamerika (CCRIF COSEFIN)
2015	CCRIF	12 Millionen Euro	Ausweitung CCRIF in der Karibik und neues Versicherungsprodukt gegen Starkregen (CCRIF CARICOM)
2015	PCRAFI	15 Millionen Euro	Gründung einer eigenständigen Versicherungsfazilität im Pazifik
<b>COP22 Marrakesch-Zusagen über 40 Millionen Euro</b>			
2016	ARC Replica, über das Welter-nährungsprogramm (WFP)	Zehn Millionen Euro	WFP wird ARC-Versicherungsnehmer und schließt eine Versicherung zugunsten von afrikanischen Ländern ab, die sich aus Eigenmitteln bei ARC versichert haben
2016	Global Index Insurance Facility (GIIF)	Zehn Millionen Euro	Ausbau von Indexversicherungen vor allem in Asien und Afrika, Beratung von Versicherungen, Versicherungsnehmern und Regierungen
2016	InsuResilience Treuhandfonds bei der Weltbank	20 Millionen Euro	Aufbau von Versicherungslösungen im Rahmen der angestrebten globalen Partnerschaft

**Abbildung 5:** Deutsche Finanzierung von InsuResilience  
Quelle: nach Informationen des BMZ

## Wie Deutschland InsuResilience finanziert

Die Bundesregierung ist einer der größten Geber von InsuResilience. Die anfänglichen Zusagen über 150 Millionen aus 2015 wurden in 2016 um weitere 40 Millionen Euro erhöht. Damit stellt Deutschland knapp 40 Prozent der bislang zugesagten Mittel für die Initiative. Indirekte und direkte Versicherungen finanziert Deutschland etwa gleichrangig. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Gewährung von Risikokapital (siehe Abbildung 5).

## Kooperationspartner der Bundesregierung bei der Umsetzung von InsuResilience

In nur zwei Jahren ist die Zahl der von der Bundesregierung geförderten Instrumente und der eingegangenen strategischen Partnerschaften bezüglich InsuResilience dynamisch gewachsen. Das zeigt, dass InsuResilience für bestimmte Regionen bei einigen Akteuren sowohl aus dem Entwicklungs- als auch dem humanitären, dem Klima-, dem Finanzierungs- und dem Versicherungsbe-reich auf großes Interesse stößt. Mit dem raschen Ausbau

der Partnerschaften, Initiativen und Förderinstrumente wachsen aber auch die Komplexität und die Anforderungen, bei vielfältigen und teilweise widerstreitenden Interessen Kohärenz und strategische Klarheit zu wahren. Dies gilt umso mehr, wenn InsuResilience gerade einmal zwei Jahre nach der Gründung im ungleich größeren Kontext einer neuen Globalen Partnerschaft unter Einbeziehung gänzlich neuer und anderer Akteure wie den Schwellenländern aufgehen sollte, wie dies gegenwärtig abgestrebt wird.

Bei **indirekten Klimarisikoversicherungen** konzentriert sich die deutsche Unterstützung auf:

- **African Risk Capacity**, 2012 von 18 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union gegründet als „Specialized Agency“, 2017 32 Mitglieder. Um die Klimaresilienz ihrer Mitglieder zu stärken, bildet sie panafrikanische Risikopools und bietet Versicherungspolicen gegen wetterbedingte Extremereignisse. Für den Versicherungsfall sagt sie schnelle Auszahlungen zu, die gemäß vorab vereinbarter Notfallpläne eingesetzt werden müssen, etwa für Nahrungsmittelhilfe oder Cash-Transfers. Damit wird die Fähigkeit der nationalen sozialen Sicherungssysteme gestärkt, im Katastrophenfall schnelle zusätzliche Hilfe zu leisten. Die versicherungsrelevanten Klimarisikodaten stellt die Africa RiskView zur Verfügung. Das eigentliche Versicherungsgeschäft wird von der ARC Insurance Company Limited mit Sitz in Bermuda abgewickelt. Gemeinsam mit Großbritannien hat Deutschland die ARC über die KfW mit dem erforderlichen Gründungskapital in Form eines günstigen, langfristigen Kredits ausgestattet und zudem Zuschüsse in der Gründungsphase gewährt. Später erfolgten weitere Zuschüsse unter anderem für die Fortentwicklung der Policen.
  - **ARC Replica**, eine zusätzliche „On Top“-Komponente, die es humanitären Hilfsorganisationen im Katastrophenfall erleichtert, ihre Katastrophenhilfe passgenau auf die Unterstützungsleistungen der ARC abzustimmen. Damit soll die humanitäre Hilfe kostengünstiger, wirkungsvoller und vor allem schneller werden. So fördert die Bundesregierung ein Pilotvorhaben, in dem das Welternährungsprogramm selber zum Versicherungsnehmer von ARC wird, um die Hilfsmittel im Krisenfall schnell und kostengünstig aufstocken zu können. Versicherungsleistungen aus ARC betragen im Falle einer Dürre oder Überschwemmung bis 30 Millionen US-Dollar. Gegen eine Erhöhung der Deckungssumme sprechen die begrenzte Zahlungsfähigkeit der Länder und ihre begrenzte Kapazität, Not- hilfemaßnahmen eigenständig umzusetzen. Das Replica-Konzept setzt bei diesen beiden Hemmnissen an. Es sieht vor, dass UN-Agenturen oder sonstige humanitäre Hilfsorganisationen den Versicherungsschutz, den ein Land bei ARC erworben hat, aufstocken, indem sie die Versicherungspolice des Landes replizieren, das heißt aus ihren Mitteln eine zusätzliche Police zugunsten des Landes abschließen. Gleichzeitig kann so eine stärkere Koordinierung zwischen Hilfsorganisationen und Länderstrukturen erreicht werden.
  - **CCRIF - Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility**, der älteste regionale Risikopool, der seit 2007 parametrische Klimarisikopolicen zur Absicherung gegen Schäden aus tropischen Wirbelstürmen und Starkregen (sowie Erdbeben) in der Karibik (CCRIF-SPC) und seit 2015 auch in Zentralamerika (CCRIF-CA) anbietet. CCRIF wurde ursprünglich unter Federführung der Weltbank kapitalisiert. Das BMZ unterstützt finanziell sowohl die Ausweitung der Policen in der Karibik als auch die Ausweitung des Risikopools auf Zentralamerika.
  - **PCRAFI - Pacific Catastrophe Risk Assessment & Financing Initiative**, die in 2013 ebenfalls unter wesentlicher Mitwirkung der Weltbank (Multi-Donor Grant) initiierte eigenständige Versicherungsfazilität für pazifische Inselstaaten. PCRAFI hat die Rechtsform einer Stiftung, die ein eigenes Versicherungsunternehmen betreibt und parametrisch konzipierte Versicherungen zur Absicherung gegen Schäden aus tropischen Wirbelstürmen und Erdbeben anbietet. Die Gründung wurde vom BMZ gefördert.
- Zum weiteren Ausbau **direkter Klimarisikoversicherungen** dient vor allem:
- **Climate Insurance Fund (CIF)**, mit 68 Millionen Euro von der KfW im Auftrag der Bundesregierung kapitalisiert (siehe [www.climateinsurancefund.com](http://www.climateinsurancefund.com)). Der Schwerpunkt liegt hierbei auf direkten Klimarisikoversicherungen für kleine und mittelgroße Unternehmen sowie arme Haushalte, etwa im Agrarbereich. Zu den Investmentnehmern gehören beispielsweise **Global Parametrics**, die umfassende Instrumente

des Klimarisikomanagements entwickeln, **Planet Guarantee** (Entwickler von Mikroversicherungsangeboten in Westafrika) und die Mikrofinanzinstitution **Caja Sullana** in Peru. Der Fondsmanager **Blue Orchard** aus der Schweiz legt in Kooperation mit dem Versicherungsexperten **Celsius Pro** die CIF-Projektmittel an. Die weltweit größten Rückversicherer **Hannover Re**, **Munich Re** und **Swiss Re** unterstützen auf nicht exklusiver Basis den Fund und seine Investmentnehmer.

Zur **Weiterentwicklung von Klimarisikoversicherungen** unterstützt die deutsche Bundesregierung darüber hinaus im InsuResilience-Kontext eine Reihe weitere **Initiativen, Finanzierungsinstrumente** und **strategischer Partnerschaften**:

- **Global Index Insurance Facility (GIIF)** ist ein weiterer Multi-Donor Trust Fund, den die deutsche Bundesregierung bislang mit Zusagen über zehn Millionen Euro bei Weiterentwicklung, Ausbau und technischer Beratung von Indexversicherungen in Afrika und Asien unterstützt. GIIF wird von der Weltbank gemanagt und unter anderem von der EU und Japan finanziert. Es hat die Ausweitung des Versicherungsschutzes gegen Naturkatastrophen und im Agrarbereich auf vulnerable Gruppen als Ziel und nimmt für sich in Anspruch, über seine Partner bereits knapp eineinhalb Millionen Bäuerinnen und Bauern, Hirten und Kleinunternehmer mit einem Versicherungsvolumen von 148 Millionen US-Dollar abgesichert zu haben.
- Weitere 20 Millionen Euro stellt die deutsche Bundesregierung für einen **InsuResilience Treuhandfonds bei der Weltbank** zur Verfügung, mit dem eine neue globale Partnerschaft für Klima- und Katastrophenrisikofinanzierung und Risikoversicherungen (**Global Partnership für Climate & Disaster Risk Finance, Risk Insurance and Risk Pooling**) gefördert werden soll, die gegenwärtig als Multistakeholder-Initiative entwickelt wird. Es wird angestrebt, dass die G20 die Globale Partnerschaft bei deren Gipfel in Hamburg unterstützen. Diese Initiative gilt als strategische Priorität.
- Um Klimarisikoversicherungen auch in Asien auszuweiten, wo derzeit noch kein regionaler Risikopool existiert, hat die Bundesregierung für den neuen, erst im Mai 2017 in Yokohama in Kooperation mit der Asiatischen Entwicklungsbank ADB ins Leben gerufenen Multi-Donor-Fund **Asian Climate Finance Fund (ACliff)** 30 Millionen US-Dollar zugesagt (ADB 2017). ACliff strebt an, weitere private Mittel sowohl für Klimaschutz als auch für Klimaanpassung und Klimarisikoversicherungen in asiatischen und pazifischen Entwicklungsländern einzuwerben. Die Rückversicherung Munich Re hat bereits Interesse an einer Beteiligung signalisiert.
- Ein weiterer Kooperationspartner mit einem regionalen Schwerpunkt auf Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen in Asien (unter anderem Bangladesch, Kambodscha, Indien, Indonesien, Philippinen, Thailand, Vietnam) ist die Public-Private-Partnership **RIICE - Remote sensing-based Information and Insurance for Crops in Emerging economies**. Die Partnerschaft unterstützt den Einsatz von Fernerkundungsmethoden zur Beobachtung und zum Risikoschutz im Reisanaubau, um die Ernährungssicherheit zu fördern. Beteiligt sind unter anderem die GIZ, der Schweizer Entwicklungsdienst SDC, sarmap (geographische Informationssysteme), IRRI (International Rice Research Institute) und die Allianz AG als Versicherungsunternehmen (siehe [www.riice.org/about-riice/9](http://www.riice.org/about-riice/9)).
- Mit der 2015 beim Pariser Klimagipfel vorgestellten Initiative des damaligen UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon zur Stärkung der Klimaresilienz, **A2R - Anticipate, Absorb, Reshape**, besteht ebenfalls eine strategische Partnerschaft mit der Bundesregierung, insbesondere für den Bereich „Absorb (Shocks)“, bei dem es um die Ausweitung von Klimarisikoversicherungen und die gezielte Stärkung sozialer Schutzsysteme für den Fall von Extremereignissen geht. Insgesamt zielt A2R darauf ab, wie der Name zum Ausdruck bringt, Klimarisikomanagement im umfassenden Sinne zu fördern (siehe [www.a2rinitiative.org](http://www.a2rinitiative.org)).
- Eine weitere Partnerschaft besteht mit der **A2ii - Access to insurance initiative**, die sich der Bewusstseinsbildung und Wissensvermittlung zu Versicherungsinstrumenten, einschließlich marginalisierter Gruppen und Frauen, in Entwicklungsländern sowie der Unterstützung der Entwicklung regulatorischer Rahmenbedingungen verschrieben hat ([www.a2ii.org](http://www.a2ii.org)).



Taifun Haiyan verwüstete 2013 die Philippinen, tötete zehntausende Menschen und machte hunderttausende obdachlos. Ein gerechter Risikotransfer bedeutet für den Inselstaat sowohl in der Katastrophenvorsorge und -management unterstützt zu werden wie auch in der Bewältigung von Klimaschäden.

Neben diesen eher allgemeinen Initiativen, die dazu dienen, die Bedingungen für Klimarisikoversicherungen zu verbessern, **prüft die deutsche Bundesregierung derzeit eine Förderung von zwei weiteren konkreten Projekten im afrikanischen Raum:**

- Erstens die Unterstützung der ARC beim Aufbau eines weiteren Klimafinanzierungsinstrumentes für die schnelle Mobilisierung von Liquidität im Falle eines Extremereignisses mit massiven Schäden und Verlusten, **Extreme Climate Facility XCV**,
- sowie zweitens die Kooperation mit **R4 - Rural Resilience Initiative**, die integrierte Klimarisikomanagement-Ansätze (Risikoreduktion kombiniert mit einer Klimarisikoversicherung, dem Aufbau von Reserven und Mikrokrediten) verfolgt und bislang vor allem in Äthiopien, Malawi, Sambia und Senegal operiert, unter anderem in Kooperation mit dem Welternährungsprogramm. Derzeit im Aufbau befindlich ist schließlich der **InsuResilience Solutions Fund** bei

der KfW, der künftig die Entwicklung und Start-up-Finanzierung von innovativen Klimarisikoversicherungsprodukten bezuschussen soll.

## Wo InsuResilience heute steht

Zwei Jahre nach ihrer Gründung - und vier Jahre, nachdem die ersten Vorbereitungen begannen - geht die Startphase von InsuResilience ihrem Ende entgegen: Die **Konzeptionierung der Multi-Akteurs-Partnerschaft** ist in den Grundzügen abgeschlossen und die Implementierungsphase hat begonnen. Nun gilt es, konzeptionelle Vorstellungen verstärkt in der Praxis **zu erproben und umzusetzen**.

Damit InsuResilience sich als lernende Initiative bewährt und als Katalysator wirkt, stehen neben der Erprobung von Ansätzen Wissensmanagement sowie vor allem der **Wissenstransfer** in die Entwicklungsländer weit oben auf der Agenda für die nächsten Jahre. Dazu gehören Unterstützung beim Erstellen von Bedarfsanalysen und



Wenn InsuResilience um eine Globale Partnerschaft erweitert wird, muss der Fokus weiterhin auf dem Schutz der Ärmsten und Vulnerablen bleiben. Dazu bedarf es öffentlicher Rahmenbedingungen, damit die Absicherung und nicht die Maximierung von Gewinnen im Fokus stehen.

Kosten-Nutzen-Rechnungen für Klimarisikoversicherungen, bei Datenanalysen, Risikomodellierung und Risk-Pooling, bei der Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen sowie bei der Bewusstseinsbildung für Klimarisiken und ihre Absicherung.

Der dritte Pfeiler ist der Aufbau eines **Qualitätsmanagements**: Versicherung ist zuallererst eine Vertrauensfrage. Deshalb muss InsuResilience ein Höchstmaß an Transparenz gewähren. Besonders wichtig ist neben der finanziellen Transparenz eine gute Wirkungsbeobachtung: Wie viele Menschen werden durch die von InsuResilience geförderten Instrumente tatsächlich geschützt? Wird die Gruppe der Vulnerabelsten erreicht und steigt deren Resilienz im Katastrophenfall? Derzeit entwickelt InsuResilience einen Transparenzrahmen und die Instrumente für Monitoring und Evaluierung. Über einheitliche Kriterien und regelmäßige Befragungen der Versicherungen und Risikopools, die mit InsuResilience kooperieren beziehungsweise gefördert werden, soll künftig ein möglichst standardisiertes Berichtswesen entwickelt werden. Dieses soll InsuResilience auskunftsfähig machen hinsichtlich der erreichten Wirkung, das heißt die massive Ausweitung von Klimarisikoabsicherung in der Gruppe der Vulnerabelsten. Bis

Herbst 2017, so das interne Ziel, soll ein Rahmen für Monitoring und Evaluierung stehen.

## Ausweitung von InsuResilience im G20 Kontext

Ähnlich wie zur Zeit der deutschen G7-Präsidentschaft, die zur Gründung von InsuResilience führte, möchte die Bundesregierung nun die deutsche G20-Präsidentschaft nutzen, um auch hier das Thema der Klimaresilienz prominent auf der Tagesordnung zu platzieren. Sie hat dafür die Weltbank beauftragt, eine Studie zu den Potenzialen und Grenzen von Klimarisikoversicherungen zu erstellen. Die Studie „Sovereign Climate and Disaster Risk Pooling“ empfiehlt die Gründung einer Globalen Partnerschaft für Naturkatastrophen- und Klimarisikofinanzierung sowie Klimarisikoversicherungen („Global Partnership for Climate & Disaster Risk Finance, Insurance and Pooling“). Sie schlägt weiter vor, hierfür Prinzipien zu verabschieden und ein entsprechendes Aktionsprogramm durchzuführen. Damit würde in gewisser Weise die Strategie des G7-Gipfels wiederholt werden, wenn gleich in einem sehr viel breiteren und gemischteren

Umfeld. Während die G7 entwicklungspolitisch betrachtet eine Gebergemeinschaft mit einer langen Tradition und Verpflichtung auf die internationale Entwicklungs- und Klimafinanzierung sind, ist das bei den G20 nicht der Fall. Insofern kann der InsuResilience-Ansatz nicht einfach übertragen werden, sondern muss in einen breiteren Kontext eingebettet werden.

Nachdem die beauftragte Weltbank-Studie nun veröffentlicht ist, könnten ihre Empfehlungen komprimiert in die G20-Abschlussklärung eingehen. Wie bereits der Titel der Studie zum Ausdruck bringt, liegt ein Schwerpunkt der Untersuchung auf der Bildung von Risikopools auf regionaler, aber auch nationaler und sub-nationaler Ebene, um die Kosten der Risikoabsicherung (nicht die Kosten der Klimarisiken selbst) zu reduzieren. Insofern geht es hierbei um einen Ansatz, der auch für Süd-Süd-Kooperationen und vor allem nationale Initiativen in bevölkerungsreichen und hinsichtlich der Risikostruktur sehr heterogenen Staaten wie beispielsweise Indien oder China interessant sein könnte. Gleichzeitig wird für die Plattform ein Multistakeholder-Ansatz verfolgt, der unterschiedliche Akteure mit teilweise divergierenden Interessen wie beispielsweise Akteure der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit, aus Wissenschaft, Versicherungsbranche und die G20-Regierungen zusammenbringt. Der damit verbundene Abstimmungsbedarf geht noch deutlich über den von InsuResilience hinaus. Die Verhandlungen zwischen Weltbank, DFID (UK Department for International Development), BMZ, dem InsuResilience-Sekretariat bei der GIZ, der KfW und anderen Banken sowie dem Interessensverband der Versicherungswirtschaft (IDF, Insurance Development Forum) und seinen Mitgliedern haben sich schwierig gestaltet, vor allem aufgrund unterschiedlicher Auffassungen über die künftigen Rollen der einzelnen Akteure. Sie einigten sich schließlich auf den Aufbau einer gemeinsamen technischen Fazilität zur Unterstützung der Globalen Partnerschaft. Jedoch gibt es innerhalb der Akteure noch immer Kritik an einer als dominant empfundenen Rolle der Weltbank sowie einer drohenden Inkohärenz der Vielzahl unterschiedlicher Initiativen. Insofern bleibt abzuwarten, wie gut die Umsetzung läuft.

Aus der Perspektive der vulnerablen Staaten ist die Frage entscheidend, welchen konkreten Mehrwert ihnen eine Globale Partnerschaft bringt. InsuResilience wird sich daran messen lassen müssen, ob es der Initiative gelingt, im erweiterten Kreis einer möglichen Globalen Partnerschaft den Primat der Klimarisikoversicherung

für die Armen und Vulnerablen als ihren Markenkern aufrechtzuerhalten und sogar zu stärken.

Für die Bewertung des weiteren Prozesses der Globalen Partnerschaft ist ein weiteres wichtiges Kriterium, in welchem Maße hierbei auch die vulnerablen Staaten – zum Beispiel über das Climate Vulnerable Forum oder deren Finanzminister, die in der „V20“ zusammengeslossen sind – bereits frühzeitig beteiligt werden. Bislang, so scheint es, ist das noch nicht hinreichend der Fall. Auch die großen Netzwerke der nicht staatlichen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sollten hier eingebunden werden.

Eine globale Partnerschaft hat zweifellos ein großes Potential, durch eine massive Aufstockung der Klimarisikofinanzierung und des Risikotransfers die Schutzlücke zu reduzieren. InsuResilience kommt dabei die wichtige Rolle zu, Prinzipien der Armutsorientierung und den prioritären Fokus auf den Schutz der vulnerabelsten Gruppen zu Schlüsselthemen der Globalen Partnerschaft zu machen. Die Frage der Risikofinanzierung, der im Zuge der Partnerschaft besondere Aufmerksamkeit zukommt, ist eng gekoppelt an eine intelligente Ausgestaltung der Prämienfinanzierung, mit dem Ziel, die Kosten so weit zu senken, dass auch die Ärmsten geschützt werden, ohne dass dabei Anreize zur Risikovermeidung verloren gehen oder die Kosten steigender Klimarisiken aus dem Blick geraten.

## **InsuResilience – ein vorläufiges Zwischenfazit**

Die Initiative scheint die Konzeptionierungsphase noch in diesem Jahr beenden zu können, wenn es gelingt, intelligente Lösungen für die Frage des Smart Support zu finden, die Integration der Versicherungskomponente in ein breiteres Klimarisikomanagement aller geförderten Initiativen voranzutreiben, einen guten Transparenzrahmen für die Wirkungsmessung aufzusetzen und schließlich die Armuts- und Vulnerabilitätsfokussierung von InsuResilience in einer globalen Partnerschaft zu verankern.

Noch ist es zu früh, zu bilanzieren, wie erfolgreich InsuResilience hierbei sein wird, jedoch scheint die Initiative auf einem guten Weg zu sein. Damit kann ab 2018 die eigentliche Implementierung beginnen und Konzepte und Prototypen von Versicherungsinstrumenten in der Praxis werden sich beweisen müssen. Eine intensive Kooperation mit der Zivilgesellschaft ist hierbei unabdingbar.

## Kapitel 8

# Alternative Instrumente des Risikotransfers

Eine alternative Form des Risikotransfers zu Klimarisikoversicherungen könnten **reaktionsfähige und transformierende soziale Sicherungssysteme** sein, die in Krisen und Katastrophen durch einen internationalen Finanzierungsmechanismus unterstützt werden. Risiken würden dann von einer nationalen, solidarischen Risikogemeinschaft gemeinsam getragen, unterstützt durch die internationale Gemeinschaft.

Unter dem Namen **reaktionsfähige soziale Sicherungssysteme** (Adaptive Social Protection Systems) haben das Institute of Development Studies (IDS) und das UK Department for International Development (DFID) die Nutzung von Synergien zwischen sozialer Sicherheit, Risikomanagement und humanitärer Hilfe vorgeschlagen. Im Idealfall entsteht dabei ein integriertes soziales Sicherungssystem, das in der Lage ist, auf unterschiedliche Krisen angemessen zu reagieren, das heißt mit antizyklischen Sozialausgaben stabilisierend auf ökonomische Krisen, durch frühzeitige Intervention schadensbegrenzend auf klimabedingte Naturkatastrophen

oder durch eine erweiterte Deckung auf den Zuzug von Geflüchteten.

Zu den verschiedenen Möglichkeiten sozialer Sicherungssysteme, im Krisenfall auf die besonderen Bedarfe einzugehen, zählen unter anderem die Erhöhung der Auszahlungsbeträge oder der Auszahlungsdauer, die Berücksichtigung zusätzlicher Empfänger oder die Nutzung des institutionellen Rahmens bestehender Programme der sozialen Sicherheit zur Durchführung spezieller Nothilfeprogramme (vgl. Oxford Policy Management 2016).

Wichtig sind dafür nicht nur die institutionellen Voraussetzungen, Koordination und vorausschauende Planung, sondern auch die Verfügbarkeit der zusätzlichen Finanzen im Krisenfall. Indirekte Risikoversicherung kann in diesem Modell ein mögliches Finanzierungsinstrument für die Ausdehnung von sozialen Sicherungssystemen in Zeiten von klimabezogenen Krisen darstellen. Denkbar wäre jedoch auch ein vom Risikotyp unabhängiger solidarischer Finanzierungsmechanismus, der



Risikoversicherungen allein machen Menschen nicht weniger anfällig für Klimarisiken und -katastrophen. Auch die sozialen Sicherungssysteme müssen ausgebaut werden.

sozialen Basisschutz gerade in Krisenzeiten gewährleistet - wie menschenrechtlich verankert, durch die Empfehlung 202 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, International Labour Organization) vereinbart und im SDG 1.4 festgeschrieben.

Zu den Vorteilen eines so oder anders ausgestalteten reaktionsfähigen sozialen Sicherungssystems zählt die Stärkung oder der Aufbau nationaler Strukturen und ihre effizientere Nutzung, die Reduzierung von Verwaltungskosten, die Möglichkeit der Planung vor dem Eintritt der Krise und eine antizyklische Verfügbarkeit von Mitteln für soziale Sicherheit entgegen der Tendenz der prozyklischen Leistungseinschränkung. Eine Absicherung erfolgt dabei, anders als im Versicherungsfall, nicht für ein spezifisches Risiko, sondern für unterschiedliche Lebensrisiken und unabhängig von der Möglichkeit, eine Versicherungspolice zu bezahlen.

Ein weiteres positives Element ist, dass Programme der sozialen Sicherheit - in Abhängigkeit von der spezifischen Programmausgestaltung - zumindest bescheidene Beiträge zu verschiedenen Phasen des Risikomanagements leisten können: zur Prävention, Schadensbegrenzung, Nothilfe und zur Wiederherstellung der Selbsthilfefähigkeit nach einer Katastrophe.

Ein Programm des sozialen Wohnungsbaus beispielsweise kann eine Alternative zur illegalen Besiedlung von Gefahrenzonen ermöglichen und so zur **Risikoprävention** beitragen. Programme öffentlicher Beschäftigung gewährleisten nicht nur eine soziale Absicherung der Beschäftigten, sondern können auch Maßnahmen der **Klimarisikoreduktion** umsetzen, beispielsweise Bewässerungsanlagen oder Deiche. So werden die negativen Auswirkungen unvermeidbarer Risiken wie Dürre oder Starkregen begrenzt. Auch ergänzende Sozialprogramme, die die Fähigkeiten von Menschen stärken, klimabedingte Schocks und Herausforderungen vorherzusehen und sich unvermeidbaren Veränderungen anzupassen sowie ihre Einkommensstrategien entsprechend zu variieren, zählen dazu.

Reaktionsfähige soziale Sicherungssysteme können durch schnelle und adäquate Leistungen, beispielsweise im Rahmen eines Transferprogramms, eine wichtige Rolle im akuten Katastrophenschutz spielen und dazu beitragen, die **Notversorgung** zu gewährleisten. Dadurch können negative Bewältigungsstrategien verhindert werden. Wenn beispielsweise der Verkauf von Produktionsmitteln zur Überlebenseicherung vermieden werden und die Ernährung und Gesundheit der Betroffenen erhalten

werden kann, dann ist eine schnellere Erholung und **Wiederherstellung** der Selbsthilfefähigkeit und der Wiederaufbau möglich.

Angesichts der bestehenden Herausforderungen ist weit über die Reaktionsfähigkeit hinaus jedoch die transformierende Rolle, die soziale Sicherungssysteme entfalten können, von zentraler Bedeutung. **Transformierende soziale Sicherungssysteme** tragen zur langfristigen Überwindung von Vulnerabilität bei, die eine grundlegende Ursache dafür ist, dass klimabedingte Extremereignisse zu einer sozialen Katastrophe werden. Eine transformierende gesellschaftsverändernde Wirkung können soziale Sicherungssysteme dann entfalten, wenn sie rechthebasiert, universell und umverteilend strukturiert sind. Sie müssen den Zugang zu Grundbedürfnissen und Entwicklungschancen für alle sicherstellen (vgl. Sabates-Wheeler/Devereux 2008).

## Kapitel 9

# Klimarisikofinanzierung: Die G20-Initiative einer Globalen Partnerschaft

Bei der Finanzierung von Klimarisiken, das heißt der Kostenübernahme für entstandene Schäden und Verluste, kann man unterscheiden in (kollektiven) **Selbstbehalt** (Risk Retention), kreditgestützte **Risikofinanzierung** (Risk Financing) und den Risikotransfer an Klimarisikoversicherungen beziehungsweise Risikopools oder alternative Formen des Risikotransfers (Risk Transfer) (nach MCII 2016):

## Kollektive Formen des Selbstbehalts

Selbstbehalt bedeutet, dass die Geschädigten die Schadenkosten selbst bestreiten, zum Beispiel durch folgende Möglichkeiten:

- **Notfallfonds** wie der **National Disaster Fund** (FONDEN) in Mexiko oder der philippinische **National Calamity Fund** werden in der Regel von Staaten eingerichtet, die häufig von Naturkatastrophen heimgesucht werden. Ihre Kapitalisierung kostet Zeit und ist daher vor allem für arme Staaten problematisch.

Wenn sie jedoch etabliert sind, können sie in Notfällen schnell Mittel bereitstellen.

- **Umwidmung von Mitteln aus dem laufenden Haushalt:** Wenn keine andere finanzielle Risikovorsorge getroffen wurde, greifen die meisten Regierungen in Krisensituationen auf den laufenden Haushalt zurück und widmen hier Mittel um. Das führt zumeist jedoch zu Konflikten und ist mit administrativen, rechtlichen und legislativen Hürden verbunden. Es kann daher einige Zeit dauern, bis die Mittel zur Verfügung stehen.
- **Steuererhöhung oder Erhebung einer Sonderabgabe:** Höhere Abgaben sind in der Regel nur schwer durchzusetzen und zusätzliche Mittel erst nach längerer Zeit verfügbar.
- **Unterstützung durch Geberländer/-organisationen:** Internationale Hilfe fließt häufig nur sehr langsam, deckt oft nur einen Teil der Kosten und ist für die große Mehrzahl der Klimaschäden, die nicht in den Fokus internationaler Aufmerksamkeit gelangen, schwer zu mobilisieren.



Die Bewohner der Cataret-Inseln im Südpazifik mussten ihre Insel bereits verlassen, der schleichende Meeresspiegelanstieg hat die Insel unbewohnbar gemacht. Für die Umsiedlungskosten können keine Versicherungsinstrumente herangezogen werden, stattdessen muss die internationale Staatengemeinschaft Mittel bereitstellen.



Klimarisikoversicherungen haben den Vorteil, dass nach einer Katastrophe die Betroffenen nicht von der Spendenbereitschaft der Geberländer und -organisationen abhängig sind.

## Kreditgestützte Risikofinanzierung

Bei der kreditgestützten Risikofinanzierung werden die Kosten an die Kapitalmärkte transferiert und aus externen Kreditlinien bestritten:

- Über **spezielle Kreditlinien für Katastrophen** wie zum Beispiel die Catastrophic Risk Deferred Draw-down Option (CAT DDO) der Weltbank können im Katastrophenfall schnell finanzielle Mittel bereitgestellt werden.
- **Normale Anleihen** müssen demgegenüber erst aufgelegt und ausgegeben werden, was mehr Zeit kostet. Sie eignen sich daher eher für den Wiederaufbau als die Nothilfe.

## Risikotransfer

Unter Risikotransfer im engeren Sinne versteht man unterschiedliche Formen von Klimarisikoversicherungen, Rückversicherungen und risikotransferierenden Finanzmarktinstrumenten wie zum Beispiel Catastrophe

Bonds. Bei der Versicherung werden Einzelrisiken gebündelt und gegen eine Versicherungsprämie abgesichert. Die Prämienkosten variieren je nach Risiko, der Größe des Risikopools und des spezifischen Produktes.

- **Regionale Risikopools** bündeln unterschiedliche Risikotypen einer möglichst großen Zahl von Versicherten, gegebenenfalls über Staatsgrenzen hinweg (zum Beispiel ARC). Dadurch sinken die Kosten der Risikoabsicherung gegenüber einer individuellen Absicherung aller Beteiligten. Die Auszahlungsgeschwindigkeit variiert mit dem Versicherungstyp und ist am schnellsten bei einer indexbasierten Versicherung.
- **Nationale Versicherungspools** wie etwa der **Turkish Catastrophe Insurance Pool** sind mit den regionalen Pools vergleichbar, jedoch auf ein Land beschränkt.
- **Mikroversicherungen** wie beispielsweise **R4** sind Direktversicherungen, die Einzelpersonen oder Unternehmen absichern, was den Beteiligten mehr Gestaltungsspielraum bei der Konzeption ihrer Risikoabsicherung bietet, jedoch in der Regel auch mit höheren Kosten gegenüber einer indirekten Versicherung verbunden ist.

Umso mehr heutige und künftige Klimarisiken offengelegt werden und je stärker die ökonomischen Kosten der Anpassung auf die politische Agenda geraten, desto höher ist die Priorität, die der Klimarisikofinanzierung beigemessen wird. Die Frage, wie hierfür die Kosten bestmöglich gesenkt werden können, beschäftigt Geber und Nehmer gleichermaßen. Die für die G20 erstellte Weltbankstudie stellt diese Frage daher in den Mittelpunkt und kommt zu dem Ergebnis, das die geschickte **Bündelung von Risiko-Portfolios** und die Abtretung derselben an den Kapitalmarkt in Form von Klimarisikoversicherungen und anderen Finanzierungsinstrumenten der kostengünstigste Weg ist (Weltbank 2017a, in knapper Form Weltbank 2017b). So würden die beteiligten Staaten handlungsfähiger und unabhängiger von der oft langsamen und unzureichenden internationalen Nothilfe. Risiko-Pooling kann, so die Weltbank, auch arme Länder dazu befähigen, ihre Klimarisikofinanzierung auf eine robustere Grundlage zu stellen.

Die Bündelung diversifizierter Risiken in einem Risikopool, über einen größeren und heterogenen geographischen Raum hinweg, und unter Einschluss möglichst vieler Versicherungsnehmer, senkt nach Berechnungen der Weltbank deutlich die Kosten verglichen mit jeweils eigenständigen Risikoabsicherungen gegen sehr seltene, aber sehr schwere Schadensereignisse. Ein solcher, rund 90 Länder mit mittleren und niedrigen Einkommen aus Asien, Europa, Lateinamerika und dem Pazifik umfassender Risikopool (Länder mit hohem Einkommen nicht eingerechnet, andere Länder fehlen aufgrund nicht vorhandener vergleichbarer Datengrundlagen) könnte demnach Kosteneinsparungen gegenüber rein regionalem Risiko-Pooling von bis zu 50 Prozent erzielen. Kosteneinsparungen sind aber schon bei weniger hypothetischen, das heißt regionalen oder nationalen Risikopools (beziehungsweise bei großen G20-Mitgliedern wie China oder Indien auch subnationalen) möglich, weil die indirekten Kosten einer Police für die Bereitstellung der Informationsbasis, für operative und für Kapitalkosten sinken, während das abgesicherte Risiko unverändert bleibt (ebenda).

Jenseits von theoretischen Modellrechnungen sieht die Weltbank die relativ dynamische Entwicklung regionaler Risikopools wie etwa CCRIF-SPC, ARC und zuletzt PCRAFI als ermutigenden Indikator für einen wachsenden Trend in Richtung regionales Risiko-Pooling. Um diesen Weg künftig noch erfolgreicher bestreiten zu können, schließt die Weltbank aus Lernerfahrungen der

bereits bestehenden Risikopools, seien neben der erklärten Bereitschaft der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger deutlich ausgeweitete finanzielle Unterstützung vor allem in der Anschubphase und eine verbesserte und intensiverte technische Beratung erforderlich. Für die Bewältigung dieser Herausforderungen ist die Gründung einer **globalen Partnerschaft** nach Auffassung der Weltbank ein zentraler nächster Schritt. Die Aufnahme der Globalen Partnerschaft in die **G20-Abschluss-erklärung** würde höchste politische Aufmerksamkeit unterstreichen und müsste Empfehlungen einer finanziellen Förderung sowie der Einrichtung einer technischen Beratungsfazilität beinhalten.

Die Weltbank führt in ihrer Studie weitere **Erfolgsfaktoren für Risiko-Pooling und Risiko-Versicherungen** an:

Dazu gehört erstens, dass **Krisenreaktionspläne bereits vorab klar festlegen, wie die im Krisenfall ausgeschütteten Mittel eingesetzt werden, welche sozialen Schutzsysteme damit gestärkt werden und wer davon profitiert, bis zu den privaten Haushalten**. Damit sollen zugleich das Risikobewusstsein gestärkt, präventive Maßnahmen initiiert und eine Multi-Akteurs-Kooperation vor, während und nach einem möglichen Katastrophenfall gefördert werden. Richtig umgesetzt würde das die Katastrophenhilfe verbessern und Klimaanpassung und Klimarisikomanagement unter verstärkter Einbeziehung sozialer Sicherungssysteme besser integrieren helfen.

Zweitens spricht sich die Weltbank, basierend auf Erfahrungen aus den bestehenden drei supranationalen Risikopools für Entwicklungsländer, die bislang lediglich einen sehr geringen Teil der Klimaschäden absichern, dafür aus, dass sich **die internationalen Geber an den direkten und indirekten Kosten der Klimarisikoversicherungen zumindest zeitweise beteiligen**.

Drittens unterstreicht die Weltbank, dass die Globale Partnerschaft für Klima- und Katastrophenrisikofinanzierung und Versicherungslösungen eine **Multi-Akteurs-Partnerschaft** sein sollte, die neben Entwicklungs- und Industrieländern sowie internationalen Organisationen und der Privatwirtschaft **auch der Beteiligung der Zivilgesellschaft bedarf**.

Viertens hebt die Weltbank hervor, dass **die Globale Partnerschaft bereits existierende Plattformen und Initiativen nicht ersetzen, aber auf ihnen aufbauen sollte**.

Aus einer armuts- und vulnerabilitätsorientierten, die Anforderungen aus den SDGs, dem Sendai-Aktionsrahmen und dem Pariser Klimaabkommen reflektierenden



Die Bündelung von Klimarisiken wie Dürre in einem Risikopool für größere Regionen senkt die Kosten für die Versicherungen erheblich.

**Nachhaltigkeitsperspektive sind diese Weltbank-Empfehlungen im Grundsatz zu begrüßen:**

Wenn es über innovative Finanzierungs- Versicherungsinstrumente gelingt, **humanitäre und Wiederaufbauhilfe zu beschleunigen** und damit mehr Menschenleben und wirtschaftliche Existenzen zu retten, ist das ein wichtiger Schritt zur Schließung der Schutzlücke.

Wenn es gelingt, **Klimarisikoversicherungen besser als bislang in ein umfassendes Konzept des Klimarisikomanagements zu integrieren**, ist das ein wichtiger Beitrag für mehr Klimaresilienz.

Wenn eine **globale Partnerschaft inklusiv ist**, das heißt auch und gerade die Beteiligung der Vulnerablen von Beginn an und auf Augenhöhe erwünscht und ermöglicht, ist das ein wichtiges Zeichen internationaler Solidarität wider einer sich verbreitenden Haltung der Exklusion, der nationalen Egoismen und der Verachtung internationaler Kooperation: Niemanden zurückzulassen, wie es die Agenda 2030 propagiert, ist auch hier gegenüber dem „Ich (Mein Land) zuerst“ die bessere Alternative.

Wenn eine solche Partnerschaft Schritte unternimmt, **die Versicherungsprämien der Armen zu finanzieren**, dann ist das ein wichtiger Schritt praktizierter

Klima- und Verteilungsgerechtigkeit. Dabei handelt es sich nicht um Almosen, sondern um die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen und um notwendige Schritte, das Verursacherprinzip zu adressieren.

Wenn die G20 diese Empfehlungen der Weltbank aufgreifen, wären im Rahmen eines Aktionsprogramms zur Umsetzung **weitere Präzisierungsschritte** erforderlich.

Damit würde erstens die Gerechtigkeitsdimension einer gemeinsamen, aber differenzierten Kostenübernahme für die Klimarisikofinanzierung zwischen Hauptverursachern und Hauptgeschädigten des Klimawandels deutlicher werden. Zudem wären die Verteilungswirkungen, also die Umverteilung von Risikobewältigung der Mitglieder eines Risikopools untereinander zu klären. Der Zugang besonders verwundbarer Staaten muss unabhängig von ihrem Risikoprofil und ihrer Beitragsfähigkeit gewährleistet sein. Das erfordert (von Verursacherstaaten) subventionierte Versicherungsprämien. Eine rein risikobezogene Ausgestaltung der Versicherungsprämie entspräche der Logik einer nicht regulierten privaten Krankenversicherung, die „schlechte Risiken“ durch höhere Beiträge oder Deckungsbeschränkungen ausschließt. Im gleichen Sinne würde eine rein



Klimarisikoversicherungen sind kein Allheilmittel, sie sichern keine wiederkehrenden Schäden ab. Wie diese zusätzlich finanziert werden können, muss Aufgabe des Warschau-Mechanismus sein.

risikobezogene Prämienausgestaltung dazu führen, dass eine Versicherungslösung zu einer Vertiefung von Ungleichheit zwischen Staaten führt.

Darüber hinaus bedarf es einer regulierenden und kontrollierenden Instanz, die Transparenz und Fairness hinsichtlich der Risikoverteilung zwischen den Versicherungen und Versicherungsnehmern sicherstellt, insbesondere wenn gemeinwohlorientierte und gewinnmaximierende Akteure beteiligt sind. Ein kritisches Element ist die Korrelation zwischen verwendeten Parametern und auftretenden Schäden: Indirekte Versicherungen, die Staaten, subnationale staatliche Einheiten oder Staatengruppen versichern, sind in der Regel parametrische Versicherungen, deren Auszahlungen im Katastrophenfall nicht auf festzustellenden Schäden basieren, sondern auf dem Erreichen eines Schwellenwerts beruhen. Eine parametrische Dürreversicherung zahlt beispielsweise dann aus, wenn eine bestimmte Regenmenge in einem definierten Zeitraum unterschritten wird. Parametrische Versicherungen setzen positive Anreize für Maßnahmen der Schadensreduktion, da die Auszahlung vom Ausmaß

des Schadens unabhängig ist. Auch lassen sich Kosten einsparen, da die aufwändige Schadensermittlung entfällt. Besteht allerdings keine adäquate Korrelation der verwendeten Parameter und der Modellrechnung mit eintretenden Katastrophen und auftretenden Schäden, dann verbleibt ein zu hohes Basisrisiko beim Versicherungsnehmer, das heißt der versicherte Staat erhält keine oder geringe Entschädigung trotz hoher erlittener Verluste, weil die errechneten Schäden der Realität nicht entsprechen. Die Ausgestaltung des Versicherungsmodells ist komplex und wird unter anderem durch die häufig schlechte Datenlage erschwert. Sie ist jedoch ein kritischer Faktor, der sich auf den Grad des Risikotransfers zwischen Versicherungsnehmer und Versicherung auswirkt und damit auch verteilungsrelevant wird. Daher muss das Modell kontinuierlich kritisch evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden.

Im letzten Schritt wären die armuts- und verteilungsrelevanten Auswirkungen einer indirekten Klimarisikoversicherung auf die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen des versicherungsnehmenden Staates zu betrachten. Die

Armutrelevanz und Verteilungswirkung für die Bevölkerung hängt im Versicherungsfall ganz wesentlich von der Verwendung der ausgezahlten Versicherungsleistungen durch den Staat ab, die in Notfallplänen vorab festgelegt werden. Wichtige Qualitätsmerkmale dieser Pläne sind, dass sie integraler Teil von existierenden nationalen und dezentralen Katastrophenplänen sind. Beteiligte Akteure müssen sich koordinieren, zivilgesellschaftliche Instanzen einbeziehen und sicherstellen, dass soziale Sicherungssysteme und Risikoprävention, Reduktion und Katastrophenvorsorge integriert sind. Das gilt sowohl für Nutzungspläne, die darauf ausgerichtet sind, zerstörte öffentliche Infrastruktur (zum Beispiel Schulen, Krankenhäuser, Straßen) schnell wiederherzustellen, als auch für Hilfen, die in Form von Bargeld oder Gütern an die betroffene Bevölkerung transferiert werden. In Fall des Transfers an die Bevölkerung ist es sinnvoll, die Auszahlungen an bestehende Programme sozialer Sicherheit zu koppeln beziehungsweise entsprechende Programmstrukturen vor Eintritt der Katastrophe aufzubauen.

Selbst bei bestmöglicher Umsetzung **bleibt eine Klimarisikoversicherung in ihrer Wirkung begrenzt (durch die ihr inhärenten strukturellen Eigenschaften) auf die Absicherung selten eintretender, aber sehr schwerer Schadensereignisse**. Sie ist nicht geeignet, häufig wiederkehrende Schäden abzusichern. Und sie ist kein Mittel, um schleichende Schäden wie etwa solche, die mit dem Meeresspiegelanstieg verbunden sind, zu decken. **Die Grenzen von Versicherungslösungen klar zu kommunizieren, ebenso wie zusätzliche Instrumente zu entwickeln und zu fördern, die für die Bewältigung solcher Schäden und Verluste besser geeignet sind, bleiben daher wichtige Aufgaben**, um Schritt für Schritt die Schutzlücken zu schließen. Hierfür gibt es einen **zusätzlichen Finanzierungsbedarf**, der sich mit der erfolgreichen Etablierung und Förderung von Klimarisikoversicherungen nicht erledigt. Diesen frühzeitig und ehrlich zu adressieren ist sowohl eine wichtige Aufgabe für den **Internationalen Warschau-Mechanismus**, als auch ein Thema, welches es bei der Ausgestaltung der künftigen **Klimafinanzierungsarchitektur des Pariser Klimaabkommens** zu berücksichtigen gilt. Die **deutsche Bundesregierung** sollte sich hieran konzeptionell **konstruktiv beteiligen**, einen **fairen finanziellen Beitrag in Aussicht stellen**, und so auch die Partnerschaft mit der COP-Präsidentschaft von Fidschi, stellvertretend für die besonders vulnerablen, teilweise vom Untergang bedrohten pazifischen Inselstaaten, unterstreichen.

## Kapitel 10

# Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für Deutschland und die G20

**Stürme, Dürren und Überschwemmungen stellen das derzeit größte Risiko für die Welt dar**, so der Weltrisikoreport 2017 des Weltwirtschaftsforums. Wenn Wasserknappheit, Klimawandel, Extremwetterereignisse und unfreiwillige Migration zusammen kämen, ergäbe das einen gefährlichen Cocktail, heißt es im Bericht des Weltwirtschaftsforums.

Daher ist es **begrüßenswert, dass die Bundesregierung im Rahmen sowohl ihrer G7- als auch ihrer G20-Präsidentschaft den Themen Klimarisikominde- rung und Klimarisikotransfer hohen Stellenwert ein- räumt** – und zwar unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen und Länder.

**Klimarisikoversicherungen können dazu beitragen**, klimabedingte Schäden und Verluste als Treiber von Armut einzudämmen und **Schutzlücken zu schließen**, wenn sie Bestandteil einer breit angelegten Resilienz- Strategie sind, die Risikominderung und Klimaanpas- sung einschließt.

Die von Deutschland initiierte Klimarisikoversiche- rungsinitiative **InsuResilience ist ein Schritt politischer Verantwortungsübernahme** im Umgang mit klimabe- dingten Schäden und Verlusten. Sie ist wichtig, wenngleich nicht ausreichend für einen gerechten Ausgleich zwischen Verursachern und Geschädigten des Klimawandels.

**Klimarisiken sind nicht die einzige und auch nicht immer die beste Form des Klimarisikotransfers**. Struk- turell eignen sie sich zur kostengünstigen Absicherung von seltenen, aber schweren Schäden, jedoch eher weni- ger gut für verhältnismäßig häufige Schadensereignisse. Die langsam voranschreitenden, aber als nahezu unaus- weichlich eingestuften Risiken des Meeresspiegelanstiegs oder der Ausbreitung der Wüsten können sie nicht absi- chern. Gesetzlich richtig geregelte, auf das nationale Kli- marisikomanagement klug abgestimmte Risikoversiche- rungen, die **die sozialen Schutzsysteme und die humani- täre Nothilfe in Krisensituationen verstärken, aber nicht ersetzen**, können vulnerablen Gruppen helfen. **Voraussetzung** dafür ist allerdings, dass sie auf deren spezifischen Bedürfnisse abgestimmt sind. Neben der **Bedarfsorientierung** sind **Transparenz, Zugang** und **Bezahlbarkeit** unerlässlich.

Armutsorientierung und der prioritäre Schutz vul- nerabler Länder und Bevölkerungen stehen im Mittel- punkt von InsuResilience. Noch ist es zu früh für eine Bewertung, wie gut diese Ziele mit den bisherigen kon- zeptionellen und finanziellen Instrumenten erreicht wer- den. **Die Umsetzung der MCII-Pro Poor-Prinzipien**

sowie die finanzielle Unterstützung bei den Prämien- zahlungen sind eine fundamentale Gerechtigkeitsfrage und damit **Lackmustest für InsuResilience**.

**Brot für die Welt und ACT Alliance begrüßen die Initiative der deutschen G20-Präsidentschaft für eine Globale Partnerschaft für Risikofinanzierung und Kli- marisikoversicherungen:** Mit der Initiative kann die Resilienz gegenüber dem Klimawandel erhöht und Not- hilfe bei Extremereignissen beschleunigt werden.

**In Entwicklungsländern tragen bislang noch fast ausschließlich die von Klimaextremen betroffenen Menschen und Regionen die Schäden (Risk Taking).** Die globale Initiative zielt daher darauf ab, **ein System der Risikofinanzierung aufzubauen, das Risiken auf mehrere Länder und größere Risikopools umlegt**, was die Absicherungskosten senkt. Zweitens sollen im Scha- densfall **viel schneller als bislang Finanzmittel bereit- gestellt werden**, was die Schutzlücke ein Stück weit schließt, die dadurch entsteht, dass humanitäre Hilfe aufgrund fehlender Vorabfinanzierung zumeist erst mit großer Verzögerung anläuft.



Im Moment erleiden bisher vor allem diejenigen Schäden durch den Klimawandel, die diesen kaum verursacht haben. Risikofinanzierung würde die Kosten umverteilen.



Um Klimaschäden zu verringern, muss auch in Katastrophenvorsorge und Maßnahmen zur Klimaanpassung investiert werden.

Das kann **humanitäre Katastrophen mindern helfen** und ist **ein Schritt zu mehr Klimagerechtigkeit**, weil Kosten von der individuellen oder nationalen Ebene stärker auf die kollektive beziehungsweise supranationale Ebene verlagert werden. **Sofern künftig auch die Verursacher stärker zur Klimarisikofinanzierung herangezogen werden**, eröffnet sich die Möglichkeit, **die Lasten gerechter und verursachergerechter zu verteilen**.

Die Empfehlungen der Weltbank, die im Auftrag der deutschen G20-Präsidentschaft Vorschläge für die Ausgestaltung der Initiative erstellt hat, sehen vor, dass die Globale Partnerschaft Instrumente entwickelt, **die Kosten für die Risikoabsicherung der Menschen, die in Armut leben, zu unterstützen**. Diesen Weg gilt es zu bestreiten, denn **nur dann nützt die Globale Partnerschaft den Vulnerabelsten und nur dann trägt die Partnerschaft dazu bei, die Ziele von InsuResilience zu erreichen**.

Neben dieser Frage einer gerechten Kostenverteilung ist **die zweite grundsätzliche Anforderung an die Globale Partnerschaft, dass sie dazu beiträgt, das Klimarisikobewusstsein zu erhöhen, Vermeidungsstrategien zu ergreifen** und mehr in die Vorsorge zu investieren, damit das Schadensausmaß sinkt. Wirkungsvolle

technische Maßnahmen hierfür sind beispielsweise die Bereitstellung verbesserter Daten (Klimadaten ebenso wie ökonomische Kostenberechnungen von Klimarisiken) und der Ausbau von Frühwarnsystemen. Damit würde die Globale Partnerschaft nicht nur zu einer günstigeren, schnelleren und hoffentlich auch gerechteren Risikofinanzierung beitragen, sondern auch den nächsten unerlässlichen Schritt zur Risikovermeidung und zu einem **besser integrierten Klimarisikomanagement** gehen. **Unter diesen Bedingungen würde die Globale Partnerschaft vulnerablen Staaten und Menschen nützen**.

Ob es gelingt, in einer breit angelegten Partnerschaft mit vielen unterschiedlichen Akteuren wie Industrie- und großen Schwellenländern, Entwicklungsbanken, der Versicherungswirtschaft und Organisationen sowohl der Nothilfe als auch für Entwicklung die Prinzipien der Armutsorientierung und der humanitären Hilfe ebenso wie den prioritären Fokus auf den Schutz der vulnerabelsten Gruppen umzusetzen, ist offen, aber entscheidend für den Erfolg. InsuResilience wird sich daran messen lassen müssen, ob es ihr gelingt, das Primat für die Armen und Vulnerablen in der Globalen Partnerschaft als Markenkern zu etablieren.

## **Brot für die Welt und die ACT Alliance geben folgende umsetzungsbezogene Empfehlungen:**

### **1. Hohe Priorität für Bewusstseinsbildung, Kapazitätsaufbau & Transparenz**

In vulnerablen Kontexten sind Versicherungen als Instrumente der Klimarisikoabsicherung so gut wie unbekannt. Aufgrund mangelnder Erfahrungen werden deren Möglichkeiten und Grenzen oft falsch eingeschätzt. Informationskampagnen sollten gefördert, spezifische Kapazitäten für die Entwicklung geeigneter Ansätze in Entwicklungsländern selbst aufgebaut und die Versicherungswirkung bei allen Schadensereignissen transparent gemacht werden.

### **2. Integration von Klimarisikoversicherungen in Risikomanagement-Strategien**

Sofern Versicherungsinstrumente eingesetzt werden, müssen diese auf andere Maßnahmen der Klimaanpassung, Katastrophenvorsorge, sozialen Absicherung, humanitären Hilfe und des Wiederaufbaus abgestimmt und mit diesen verzahnt werden. Dafür sollte eine integrierte Klimaresilienz-Gesamtstrategie (zum Beispiel National Adaptation Plan, NAP) entwickelt und umgesetzt werden, die die Schnittstellen zu anderen Politikbereichen konkretisiert, wie zur nationalen Entwicklungsplanung, den SDG-Umsetzungsplänen, Katastrophenschutzplänen, soziale Sicherungsprogrammen, Agrarplanung, nationalen Klimabeiträge und weitere. Das beinhaltet auch den Aufbau von Datenbanken, die sektorübergreifend verwendet werden, sowie den Aufbau von Kohärenzsicherungsverfahren.

### **3. Armutsorientierung und Vulnerabilitätsfokus als Leitprinzipien konsequent umsetzen**

Versicherungsprodukte müssen konsequent auf die Bedürfnisse der ärmsten und vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen abgestimmt sein, weil diese das höchste relative Risiko tragen. Bei der Entwicklung der Versicherungsleistungen sind die Zielgruppen sowie humanitäre Hilfs- und Entwicklungsorganisationen zu beteiligen.

Ein diskriminierungsfreier direkter oder indirekter Zugang zu Policen muss für alle Bevölkerungsgruppen unabhängig von Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, sozialem Status, Einkommen und Religion gewährleistet

sein. Die Einbeziehung der nationalen oder supranationalen Menschenrechtsschutzsysteme kann die Menschenrechtskonformität von Versicherungsprodukten verbessern. Dies sollte auch rechtlich abgesichert werden.

Versicherungslösungen müssen bezahlbar sein, auch für finanzschwache und sehr arme Versicherungsnehmer (staatliche, kollektive, individuelle). Hierfür bedarf es intelligenter Lösungen der Subventionierung von Versicherungsprämien beziehungsweise die vollständige Kostenübernahme in begründeten Fällen. Dabei darf die Kostenübernahme für Versicherungsprämien nicht dazu führen, dass falsche Anreize geschaffen werden, Klimarisikominderung zu unterlassen und vermeidbare Risiken einzugehen. Auf der anderen Seite dürfen risikobezogene Versicherungsprämien nicht dazu führen, dass vulnerable Gruppen, die häufig den höchsten Risiken ausgesetzt sind und nicht die Chance haben, diesen Risiken auszuweichen, ausgeschlossen werden.

### **4. Risikofinanzierungskosten senken**

Die Schaffung großer, regionaler und überregionaler Multi-Risikopools, idealerweise bis hinauf auf die globale Ebene, senkt die Kosten der Risikoabsicherung erheblich und sollte gefördert werden. Gerade in Fällen, in denen kostengünstige regionale Risikopools aus politischen Gründen, aufgrund schlechter Datengrundlagen, zu wenigen Versicherten oder einer zu homogenen Risikostruktur schwierig zu verwirklichen sind, bietet es sich an, auf überregionale Risikopools hinzuarbeiten. Der entsprechende Vorschlag der V20 zur Einrichtung eines „Sovereign V20 Climate Risk Pooling“ sollte von den G20 begrüßt und geprüft werden.

Die Entwicklungs- sowie die operativen Versicherungskosten können deutlich gesenkt werden. Die Sammlung und Bereitstellung von Klima- und risikobezogenen Daten sowie die Modellierung von Risiken und Risikokosten sollte im Rahmen der Globalen Partnerschaft von den G20 und internationalen Entwicklungsbanken in Zusammenarbeit mit der World Meteorological Organization (WMO), nationalen meteorologischen Diensten, wissenschaftlichen Einrichtungen, spezialisierten Dienstleistern und Versicherungsunternehmen gefördert und vorangebracht werden. So könnten die Daten für das integrierte Klimarisikomanagement sowie das Design von Versicherungsprodukten so kostengünstig wie möglich bereitgestellt werden. Für die Senkung der operativen Kosten sollten Best Practices dokumentiert und „Best in Class“-Ansätze genutzt werden, um Standards zu definieren.

## 5. Risikoversicherung schrittweise auf Solidarprinzip und Verursacherprinzip umstellen

Brot für die Welt und ACT Alliance sprechen sich dafür aus, auf eine langfristige internationale Risikofinanzierung hinzuarbeiten, die das Solidar- sowie das Verursacherprinzips schrittweise umsetzt. Eine solche Lösung bedarf angesichts der massiv unterschiedlichen Partikularinteressen eines längeren Verhandlungsprozesses. Aus Sicht der Betroffenen wären aber schon jetzt Signale erforderlich, die glaubwürdig untermauern, dass wirklich niemand in der Klimakrise zurückgelassen wird. Ein solches Signal wäre die Schaffung eines **internationalen Fonds**, in den sowohl Staaten als auch Unternehmen und andere Stakeholder auf zunächst freiwilliger Basis einzahlen, um daraus Modellprojekte zu fördern, in denen unterschiedliche Formen eines Smart Support in der Praxis getestet werden. Beim nächsten G20-Gipfel sollte eine solche Fondslösung angekündigt werden.

Später könnte ein solcher Fonds sowohl hinsichtlich der Mittelverwendung als auch der Finanzierungsbasis ausgeweitet werden. Einnahmen aus der Kohlenstoffbeipreisung (Emissionszertifikate, Kohlenstoffsteuern,

Flug- und Verkehrsabgaben usw.), die sich international verbreiten dürfte, könnten hierzu ebenso wie weitere verursacherbezogene Abgaben herangezogen werden, mit denen perspektivisch **eine Umstellung der Risikofinanzierung auf das Verursacherprinzip** erfolgen könnte. Das würde zu einem gerechteren Risiko- und Schadensausgleich für die Betroffenen führen. Es hätte auch einen Lenkungseffekt der klimabezogenen Kosteninternalisierung zur Folge, welche dem Problem begrenzter Ressourcen entgegenwirken und die Verursacher den Preis der Erwärmung zahlen lassen würde. Wichtig wäre hierbei freilich aus Gründen der Fairness, dass die hohen historischen Emissionen der Industrieländer ebenfalls in Form einer Altlastentilgung Berücksichtigung fänden. Dafür könnten etwa Sonderzahlungen an den Grünen Klimafonds (der bislang ganz überwiegend von Industrieländern finanziert wird) erfolgen. Eine andere Möglichkeit wäre die Kapitalisierung eines **Fonds für die Entschädigung von unvermeidbaren, nicht versicherungsfähigen Schäden** (zum Beispiel des Meeresspiegelanstiegs) durch die Industrieländer. Die Globale Partnerschaft könnte **geeignete Optionen im Rahmen eines Arbeitsprogramms prüfen**.



Eine der Kernanforderungen an Klimarisikoversicherungen muss sein, dass die Versicherungsprodukte marginalisierte Gruppen wie Nomaden erreichen.



Die Bekämpfung der Folgen des Klimawandels braucht Innovation: Bei Anpassungsmaßnahmen wie hier mit schwimmenden Reisfeldern genauso wie mit Instrumenten der Risikoverteilung.

## 6. Innovation fördern – Pilotprojekte zur Erprobung klimagerechter Risikoabsicherung

Das Testen verbesserter Modelle der Risikobewertung ebenso wie von Formen der direkten und indirekten Reduzierung und Bezuschussung der Absicherungskosten (Smart Support) sind wesentliche Voraussetzungen, um die Schutzlücke gegenüber Klimarisiken zu schließen und Vulnerabilität zu reduzieren. Entsprechende **Pilotprojekte sollten daher gefördert und systematisch ausgewertet werden**. Auch die **Pro Poor-Prinzipien**, die eine gute Grundlage für die zielgruppenorientierte Ausgestaltung von Versicherungslösungen für vulnerable Armutsgruppen bieten, müssen **in Pilotprojekten** für unterschiedliche Versicherungsprodukte spezifiziert, erprobt und auf ihre **Wirkung hin überprüft** werden. Da nahezu alle Produkte noch sehr neu sind, und es entsprechend wenige Versicherungsfälle gibt, wird dieser Lernprozess noch einige Jahre in Anspruch nehmen. Alle beteiligten Akteure unter Einbeziehung auch der Zivilgesellschaft sollten sich hieran beteiligen und die Globale Partnerschaft entsprechende Rahmenbedingungen fördern.

## 7. Ownership vulnerabler Staaten und zivilgesellschaftliche Partizipation zum Prinzip erheben

Die **Ownership** der vulnerablen Staaten sowie **zivilgesellschaftliche Partizipation** bei Entwicklung, Umsetzung und Überprüfung von Klimarisikoversicherungen ist eine **unerlässliche Voraussetzung**, um Vertrauen aufzubauen und zu erhalten. In vielen Ländern herrscht eine große Besorgnis vor, dass beim Klimarisikotransfer in Form von Versicherungen am Ende die Profitabilität der Versicherer und nicht die Existenzsicherung der Versicherungsnehmer im Mittelpunkt steht. In der Globalen Partnerschaft sollten daher das Climate Vulnerable Forum oder deren Finanzminister und -ministerinnen, die in der V20 zusammengeschlossen sind, umfassend beteiligt werden. Bislang, so scheint es, ist das noch nicht hinreichend der Fall. Auch die großen Netzwerke der nicht staatlichen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer großen Erfahrung darin, Nothilfe auch tatsächlich den marginalisiertesten Menschen zukommen zu lassen, sollten eingebunden werden.

## 8. Langfristig finanzielle Unterstützung für InsuResilience gewähren

Finanzielle Sicherheit schafft Vertrauen und ist eine unerlässliche Bedingung für den Erfolg und die Nachhaltigkeit von InsuResilience. Die Bundesregierung und andere Geldgeber von InsuResilience sollten daher beim G20-Gipfel unter deutscher Präsidentschaft verdeutlichen, dass sie **InsuResilience** über 2020 hinaus unterstützen werden.

## 9. Ernährungssicherheitsgefährdende Risikoversicherungen nicht fördern

Ernteausfallversicherungen können einen sinnvollen Beitrag zur Klimaresilienz leisten, insbesondere für die vom Klimawandel besonders betroffene kleinbäuerliche Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Hochproblematisch werden Versicherungsprodukte jedoch, wenn sie den Landwirten die Nutzung teurer, umwelt- und klimaschädlicher industrieller Betriebsmittel auferlegen. Alternative agrarökologische Ansätze und bäuerliche Saatgutssysteme, die eine wichtige Rolle bei der Klimaanpassung und nachhaltigen Entwicklung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft in Afrika spielen, werden dadurch diskriminiert. Das ist nicht nachhaltig. Klimaversicherungen in der Landwirtschaft sollten vielmehr Anreize für lokal angepasste Anbaumethoden bieten und Risiken minimieren, anstatt Kleinbauern in existenzgefährdende finanzielle Abhängigkeiten von zertifiziertem Saatgut, chemischen Düngemitteln und Pestiziden zu bringen. Solche **Koppelprodukte sollten daher besonders eingehend geprüft werden: Wenn sie Ernährungssicherheit gefährden, keinen Beitrag zur Resilienz leisten oder den „Prinzipien für Responsible Finance“ nicht entsprechen, sind sie abzulehnen** und sollten von jeglicher Förderung und Kooperation im Rahmen von InsuResilience, der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe ausgeschlossen werden.

## 10. Armutsorientierte Leitplanken für die Kooperation mit dem Privatsektor

Falls die InsuResilience-Initiative Public-Private-Partnerships für den Klimaversicherungsbereich anstrebt, bedarf es der Grundprinzipien von Klimagerechtigkeit und Fairness sowie armutsorientierter Leitplanken. In vielen Ländern besteht große Besorgnis, dass der Klimarisikotransfer in Form von Versicherungen am Ende seiner solidarischen, an Gerechtigkeits- und Verursacherprinzipien orientierten Ursprünge beraubt wird und die

Zukunft womöglich darin besteht, der Versicherungsindustrie neue Märkte zu erschließen. Damit würde die Absicherung von lebenswichtigen Daseinsgrundfunktionen Akteuren überlassen, denen es primär um Profit geht und nicht um die Sicherheit der Menschen. Wichtig wären daher ein öffentlicher Rahmen und Public-Private-Partnerships, bei denen klare Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass die notwendige Absicherung im Vordergrund der Leistung steht, nicht die Maximierung von Gewinnen. Es hat einen guten Grund, warum existenzsichernde Instrumente wie etwa Sozialversicherungssysteme öffentlich beaufsichtigt werden müssen und dies auch für Klimarisikoversicherungen gelten muss. Sie dem Primat der Gewinnmaximierung von Konzernen zu unterwerfen hieße, die Qualität der Absicherung und die Bedürfnisse der ärmsten und unter dem Klimawandel leidenden Menschen als Kostenfaktor anzusehen, den es im Interesse der Shareholder zu minimieren gilt. Multi-Akteurs-Partnerschaften und öffentlich-private Partnerschaften sollten in Hinblick auf den Interessensausgleich zwischen Gemeinwohlorientierung und Gewinnorientierung von unabhängiger Seite kritisch begleitet werden.

## 11. Die Schutzlücken adressieren, die durch Risikoversicherungen nicht zu schließen sind

Risikofinanzierung und Klimarisikoversicherungen **können nicht alle Risiken adressieren**. Die Schutzlücken die bleiben, etwa gegenüber den Risiken des Meeresspiegelanstiegs und der Ausbreitung der Wüsten, aber auch in Form des Basisrisikos bei versicherten Schäden, müssen von der Globalen Partnerschaft stets offen benannt werden. Alle beteiligten Staaten müssen dabei kooperieren, hierfür **andere finanzielle Instrumente zu entwickeln und diese Schutzlücke ebenfalls schnell zu schließen**.

# Abkürzungsverzeichnis

A2ii	Access to insurance initiative, Globale Initiative für verbesserten Versicherungszugang
A2R	„Anticipate, Absorb, Reshape“, Initiative für Klimaresilienz des UN-Generalsekretärs
ACliff	Asian Climate Finance Fund, Asiatischer Multi-Donor-Klimafonds
ADB	Asian Development Bank, Asiatische Entwicklungsbank
ARC	African Risk Capacity, Klimarisikoversicherung afrikanischer Staaten
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAT DDO	Catastrophic Risk Deferred Drawdown Option, Weltbank-Katastrophen-Kreditlinie
CCRIF-SPC	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility – Segregated Portfolio Company
CCRIF-CA	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility – Central America
CIF	Climate Insurance Fund, Fonds für Klimaversicherungen der KfW
COP	Conference of Parties, Mitgliedsversammlung der Klimarahmenkonvention
CREWS	Climate Risk and Early Warning Systems Initiative
CVF	Climate Vulnerable Forum, Forum von 52 Hochrisikoländern des Klimawandels
DVID	UK Department for International Development
DRM	Disaster Risk Management, Katastrophenrisikoversorge
DRR	Disaster Risk Reduction, Katastrophenrisikominderung
GIIF	Global Index Insurance Facility, Globale Fazilität für Indexversicherungen
IDF	Insurance Development Forum, Globales Forum der Versicherungen
IDS	Institute of Development Studies
ILO	International Labour Organization, Internationale Arbeitsorganisation
InsuResilience	Klimarisikoversicherungsinitiative für Entwicklungsländer
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDCs	Least Developed Countries, Die Gruppe der 48 am wenigsten entwickelten Staaten
MCII	Munich Climate Insurance Initiative, Gemeinnützige Initiative für Klimarisikoschutz
NatCatService	Datenbank zu Naturkatastrophen der Munich Re
NDC	Nationally Determined Contributions, Klimaschutzbeiträge der Staaten 2020-2025
PA	Paris Agreement, Pariser Weltklimaabkommen von 2015, in Kraft getreten in 2016
PCRAFI	Pacific Catastrophe Risk Assessment & Financing Initiative
R4	Rural Resilience Initiative, Kombi-Instrument zur Absicherung von Kleinbauernfamilien
SDGs	Sustainable Development Goals, 17 Ziele nachhaltiger Entwicklung der Agenda 2030
SIDS	Small Island Developing States, Gruppe der Entwicklungsländer auf kleinen Inseln
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change, Klimarahmenkonvention
V20	Finanzminister von zwanzig vulnerablen Staaten
WFP	World Food Program, Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen
WMO	World Meteorological Organization, Weltorganisation für Meteorologie

# Literatur

ActionAid (2017): The Wrong Model for Resilience: How G7-Backed Drought Insurance Failed In Malawi And What We Must Learn From It. Johannesburg

ADB (2017): Launch of the Asia-Pacific Climate Finance Fund (ACliFF) and the Future of Climate Finance in Asia. Veröffentlicht unter: [www.adb.org/annual-meeting/2017/events/approaches-climate-financing](http://www.adb.org/annual-meeting/2017/events/approaches-climate-financing), 27.5.2017

Adelphi et al. (2015): A New Climate for Peace. Taking Action on Climate and Fragility Risks. An Independent Report Commissioned by the G7 members. Berlin

African Risk Capacity (2016a): Memorandum of Understanding Countries. Veröffentlicht unter: [www.africanriskcapacity.org/2016/10/29/memorandum-of-understanding](http://www.africanriskcapacity.org/2016/10/29/memorandum-of-understanding), 21.12.2016

African Risk Capacity (2016b): PRESS RELEASE - Malawi to receive USD 8M insurance payout to support drought-affected families. Veröffentlicht unter: [www.africanriskcapacity.org/2016/11/14/press-release-malawi-to-receive-usd-8m-insurance-payout-to-support-drought-affected-families](http://www.africanriskcapacity.org/2016/11/14/press-release-malawi-to-receive-usd-8m-insurance-payout-to-support-drought-affected-families), 20.12.2016

African Risk Capacity (2017): Fact Sheet Extreme Climate Facility (XCF)

Béné, Chris et al. (2014): Social Protection and Climate Change, OECD Development Co-operation Working Papers, No. 16, IDS, Sussex

BMZ (2011): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. BMZ-Strategiepapier 4/2011. Bonn

BMZ (2013): BMZ-Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschließlich Gender, bei der Erstellung von Programmorschlägen der deutschen staatlichen technischen und finanziellen Zusammenarbeit. Berlin

BMZ (2015): InsuResilience. The Climate Risk Insurance Initiative. Berlin

BOND (2016): Equitable, effective and pro-poor climate risk insurance. The role of insurance in Loss and Damage. DEG Working Paper. London

Brot für die Welt et al. (Hrsg.) (2015a): Klimabedingte Schäden und Verluste. Profil 19. Berlin

Brot für die Welt et al. (Hrsg.) (2015b): Ad Hoc Monitoring Report - Claims of (non-)adherence by Bayer CropScience and Syngenta to the Code of Conduct Provisions on Labeling, Personal Protective Equipment, Training, and Monitoring.

Brot für die Welt (Hrsg.) (2015c): Mit Recht für mehr Gerechtigkeit. Profil 17. Berlin

Brot für die Welt et al. (Hrsg.) (2016a): The Paris Climate Agreement. Towards a Climate-Friendly Future. Profile 21. Berlin

Brot für die Welt et al. (Hrsg.) (2016b): Making Paris Work for Vulnerable Populations. Closing the climate Risk Gap. Analyse 65. Berlin

Brot für die Welt (Hrsg.) (2016c): Klimapolitik im Faktencheck. Armutsorientierung und Bürgerbeteiligung in der Nationalen Anpassungsplanung (NAP). Berlin

Bundesgesetzblatt (1976): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966. Veröffentlicht unter: [www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/ICESCR/icescr\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf), 2.6.2017

ETC Group (2016): ETC AgMegaMergers Briefing December 2016

FAO (2015): The impact of natural hazards and disasters on agriculture and food security and nutrition. Rome

G7 (2015): Leaders' Declaration G7 Summit, 7-8 June, 2015. Veröffentlicht unter: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT\\_FINAL\\_CLEAN.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT_FINAL_CLEAN.pdf), 28.12.2016

G7 (2016): A Joint Statement on InsuResilience. Marrakesch

Germanwatch (2016): Globaler Klimarisikoindex 2017. Bonn

GIZ (2015): Climate Risk Insurance. A Background Paper on Challenges, Ambitions and Perspectives. Veröffentlicht unter: [www.g7germany.de/Content/DE/\\_Anlagen/G7\\_G20/2015-06-01-g7-climate-risk-insurance.pdf?\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.g7germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2015-06-01-g7-climate-risk-insurance.pdf?_blob=publicationFile&v=5), 27.5.2017

GIZ (2016): Innovations and Emerging Trends in Agricultural Insurance. Eschborn

Hallegatte, S. et al. (2017): Unbreakable. Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. Climate Change and Development. World Bank. Washington DC

InsuResilience (2016): A Joint Statement on InsuResilience. Marrakesch. Veröffentlicht unter: [www.bmz.de/de/zentrales/downloadarchiv/themen\\_und\\_schwerpunkte/klimaschutz/Final\\_Joint\\_Statement\\_InsuResilience\\_20161114.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales/downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/klimaschutz/Final_Joint_Statement_InsuResilience_20161114.pdf), 27.5.2017

KfW (2016): Developing Finance Forum - Insuring the SDGs. Managing Climate and Life Risks. Materials on Developing Finance No. 7. Frankfurt

MCII (2015): Climate Risk Insurance for the Poor. Bonn

MCII (2016a): Making climate risk insurance work for the most vulnerable: Seven guiding principles. UNU-EHS Publication Series Policy Report 2016 No. 1. Bonn

MCII (2016b): Climate risk insurance for the poor and vulnerable: How to effectively implement the pro-poor focus of InsuResilience. Edited by MCII. Bonn.

MCII (2016c): MCII COP 22 Debriefing Paper. Bonn

Minninger, Sabine (2017): Stand und Entwicklung von Klimarisikoversicherungen: Stellungnahme zur nicht öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 25. Januar 2017

Moody's (2016a): Climate Trends Infographic - Climate Change & Sovereign Credit Risk. New York

Moody's (2016b): Moody's Investors Service (7th Nov. 2016) - Moody's sets out approach to assessing the credit impact of physical climate change on sovereigns. New York

Multiwatch (Hrsg.) (2016): Schwarzbuch Syngenta: Dem Basler Agromulti auf der Spur.

Munich Re (2016): Natural catastrophes 2015. Munich

Munich RE (2017): NatCat-Service. Veröffentlicht unter: <http://natcatservice.munichre.com/?filter=eyJ5ZWZyRnJvbSI6MTk5MCwieWVhclRvIjoyMDE2LjU1dmVudEZhbWlseUlkc3R5bGUzQ3d&type=1>, 21.05.2017

OHCHR (2014): Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment - Focus Report on Human Rights & Climate Change. Geneva

Oxford Policy Management (2016): DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review, Oxford

Reeves, Jonathan (2016): Ten concerns about climate and disaster insurance schemes - and one rights-based alternative, ActionAid UK. Veröffentlicht unter: [www.actionaid.org/2016/05/ten-concerns-about-climate-and-disaster-insurance-schemes-and-one-rights-based-alternative](http://www.actionaid.org/2016/05/ten-concerns-about-climate-and-disaster-insurance-schemes-and-one-rights-based-alternative), 21.5.2017

RESULTS UK (2016): Ensuring climate risk insurance works for the poor. London

Sabates-Wheeler, Rachel/Stephen Devereux (2008): Transformative Social Protection. The Currency of Social Justice. In: Barrientos, Armando/David Hulme (Hrsg.): Social Protection for the Poor and Poorest. New York.

Schleussner, C.-F. et al. (2016): Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries. Potsdam et al.

Slater, Rachel/Martina Ulrichs (2016): How does social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda. BRACED Working Paper, London ODI

Standard & Poor's (2015): Ratings Direct - The Heat Is On: How Climate Change Can Impact Sovereign Ratings. In: Standard & Poor's Rating Services November 25, 2015

Ulrichs, Martina (2016): Increasing people's resilience through social protection. BRACED, Issue no. 3, May 2016

UNFCCC (2016): The Paris Agreement. Verfügbar unter: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>, 21.5.2017

World Bank Group (2017a): Sovereign Climate and Disaster Risk Pooling. World Bank Technical Contribution to the G20. Washington

World Bank Group (2017b): Sovereign Catastrophe Risk Pools. A Brief for Policy Makers. Washington

Ziegler, Susanne (2016): Adaptive Social Protection - linking social protection and climate change adaptation, GIZ: Discussion Papers on Social Protection, No. 27, Eschborn



**Brot für die Welt –  
Evangelischer  
Entwicklungsdienst**

---

Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin

---

Tel +49 30 65211 0  
Fax +49 30 65211 3333  
info@brot-fuer-die-welt.de  
www.brot-fuer-die-welt.de