

„Klimabedingte Schäden und Verluste: Unterstützung der Menschen in den von der Klimakrise am stärksten betroffenen Regionen bei der Bewältigung“

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ)

des

Deutschen Bundestages

am 12. Oktober 2022

von Dr. Astrid Zwick

Sekretariat der InsuResilience Global Partnership
(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ)

Deutscher Bundestag

Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Ausschussdrucksache

20(19)109

Öffentliche Anhörung 12.10.22

11. Oktober 2022

Der Klimawandel beeinflusst die Häufigkeit und Intensität extremer Wetterereignisse weltweit. Besonders betroffen sind Entwicklungs- und Schwellenländer, denn die Veränderungen des Klimas drohen, bereits erreichte Entwicklungserfolge zunichtezumachen. Jedes Jahr rutschen deshalb 26 Millionen Menschen durch Extremwetter in die Armut ab. Viele verlieren nicht nur ihr Hab und Gut, sondern durch ausbleibende Ernten oder Viehsterben auch ihre Einkommensgrundlage. Krankheiten, Mangelernährung und erzwungene Migration können die Folge sein. Die Herausforderung ist groß angesichts steigender Schäden und Verluste durch den Klimawandel und bedarf einer großen Anstrengung und dem Zusammenspiel zahlreicher Akteure aus dem öffentlichen Raum, der Privatwirtschaft, multilateralen Organisationen und der Zivilgesellschaft, um Klimarisiken abzuschwächen und besser zu bewältigen. Hier setzen Finanzierungs- und Versicherungslösungen für Klima- und Katastrophenrisiken an.

Instrumente zur Bewältigung von Klima- und Katastrophenrisiken

Finanzierungs- und Versicherungslösungen für Klima- und Katastrophenrisiken umfassen wichtige Instrumente für eine frühzeitige Planung und ein aktives Umgehen mit Risiken, um im Katastrophenfall durch schnelle Auszahlungen wirksame Nothilfe zu leisten. Zum Beispiel funktioniert das Prinzip der Versicherung auf Basis einer Ex-ante Finanzierung, d.h. es wird eine Summe im Fall einer Katastrophe vorab vereinbart, die dann ausgezahlt wird. Das schützt die Lebensgrundlagen der Menschen und unterstützt auch den nachhaltigen Wiederaufbau in Ländern des globalen Südens, die ohnehin bereits mit fiskalischen Schwierigkeiten und multiplen Krisen zu kämpfen haben. Als **Teil eines umfassenden Katastrophenrisikomanagements** bieten Klimarisikofinanzierung einen breiten Instrumentenkasten zur Bewältigung von klimabedingten Schäden und Verlusten. Neben Versicherungen gibt es viele weitere Instrumente, die zur finanziellen Absicherung von Klimarisiken eingesetzt werden können, wie etwa soziale Sicherungssysteme. Nach entsprechender Analyse wird unter einem ganzheitlichen Risikomanagement je nach Risikotyp die geeignetste Lösung ausgewählt.

Wie funktioniert die Ex-ante Finanzierung gegen Klimarisiken?

Eine **Klimarisikoanalyse ist der erste Schritt eines Klimarisikomanagements und der Ex-ante Planung und Finanzierung**. Sie soll ein Risikobewusstsein schaffen und eine Basis für intelligente eigenverantwortliche Risikoentscheidungen liefern. Dies fördert eine langfristige Notfallplanung, stärkt das Schulden- und Risikomanagement und trägt zur effizienten Nutzung knapper Haushaltsmittel bei. Zunächst sollte der Fokus darauf liegen, die Risiken durch Maßnahmen der Risikominderung und Anpassung so weit wie möglich zu verringern. Bessere Investitionsentscheidungen (bspw. klimaresiliente Bauweise, Vermeidung von Infrastruktur in Hochrisikogebieten) resultieren in geringeren Schäden, bessere Vorbereitung auf Katastrophen resultiert in geringeren Opfern. Das **Restrisiko (das sogenannte *Residual Risk*), das nach Ausschöpfung der risikomindernden Maßnahmen verbleibt, kann dann mit Hilfe von Klimarisikofinanzierung (KRF) bewältigt werden**. KRF leistet somit einen Beitrag finanzielle

Schäden und Verluste zu verringern und auch beim Wiederaufbau resilientere Strukturen zu schaffen.

Zur Auswahl der besten Instrumente sollte prinzipiell folgender Ansatz beachtet werden: Tritt ein Klimaereignis häufig, aber mit eher geringen Verlusten auf, dann ist es am kosteneffizientesten, Instrumente einzusetzen, die das Risiko abdecken (techn. *einbehalten* auch *Risk Retention genannt*), z.B. bedingte Darlehen, Reservefonds oder Haushaltsumschichtungen. Tritt das Risiko nur selten auf, verursacht aber hohe Kosten, ist es sinnvoller, das Risiko in den Kapitalmarkt zu transferieren, wie z. B. über Versicherungen oder Katastrophenanleihen. Eine Regierung, eine Organisation oder eine Einzelperson wird daher wahrscheinlich eine Reihe von verschiedenen Instrumenten einsetzen, um verschiedene Arten von Risiken abzudecken, darunter Versicherungen, Schulden, Rücklagen und weitere - dies wird üblicherweise als "*risk-layering*" bezeichnet. Da insbesondere arme und besonders verletzbare Bevölkerungsgruppen oder sogar Regierungen häufig nicht in der Lage sind, selbst derartige Instrumente zu finanzieren, gibt es verschiedene Ansätze der Unterstützung, um Zugang zu diesen Finanzlösungen zu ermöglichen. Das könnte auf der Ebene von Einzelpersonen die Bündelung einer Versicherung an einen Mikrokredit oder auch direkt an den Kauf von Saatgut sein. Und auf der Regierungsebene könnten die Auszahlungen von Schadenssummen über soziale Sicherungssysteme direkt an die betroffene verletzbare Bevölkerungsgruppe gelangen. Darüber hinaus ermöglichen Prämiensubventionen den Zugang zu Klimarisikoversicherung sowohl auf Regierungsebene als auch für Einzelpersonen, z.B. Kleinbauern.

Trotz des potenziellen Nutzens von KRF als Beitrag zur Resilienz und Bewältigung von klimabedingten Schäden und Verlusten sind diese Instrumente noch nicht weit verbreitet und es **besteht weltweit eine erhebliche "Schutzlücke"**. Das Ausmaß der nicht abgesicherten Schäden übersteigt bspw. bei weitem die Höhe der Versicherungszahlungen bei Katastrophen. **Die Versicherungsdurchdringung in einkommensschwachen Ländern liegt in der Regel unter 1 %**, obwohl die Anfälligkeit für Klimarisiken hoch ist und es immer mehr Belege dafür gibt, dass sich Länder mit einem weit verbreiteten Versicherungsschutz schneller von den finanziellen Auswirkungen extremer Ereignisse erholen.

Was leistet Klimarisikofinanzierung?

KRF-Instrumente funktionieren als vorrausschauendes Absicherungssystem. Im Katastrophenfall können Einzelpersonen, Haushalte, Unternehmen, Organisationen und Regierungen durch **vorher festgelegte Instrumente der KRF schnell Geld erhalten** - teilweise innerhalb von Stunden nach einem Ereignis oder sogar vor Eintritt einer Katastrophe. **Dies kann die Gesamtkosten eines Schocks erheblich reduzieren**, da sich die indirekten Kosten (Folgekosten wie z.B. Einkommensverlust, Krankheiten durch verunreinigtes Wasser, fehlende Nahrungsmittelversorgung) verringern, die in der Regel viel höher sind als die direkten Kosten. Im Vergleich dazu kann es bei Ex-post-Nothilfe, d.h. Hilfe nach einer Katastrophe, wie z. B. humanitären Appellen, Monate oder sogar Jahre dauern, bis Mittel fließen. Da bei vielen Ex-ante Finanzierungen eine vertraglich garantierte Auszahlung erfolgt, wenn bestimmte Bedingungen eintreten, werden Regierungen oder Einzelpersonen von Bittstellern für humanitäre Hilfe zu "Kunden" bzw. „Anspruchsberechtigten“, die ihre Risiken proaktiv managen.

Zusätzliche kann KRF Anreize für Maßnahmen zur Vorsorge, Risikominderung und Anpassung bieten (z. B. über Prämiennachlässe) und so insgesamt die Widerstandsfähigkeit verbessern. Die Instrumente können auf Staatenebene (Makro), auf substaatlicher Ebene, z.B. Kommunen, Agrarkooperativen oder Finanzinstitutionen (Meso) oder direkt für Unternehmen, Haushalte und Individuen (Mikro) zur Anwendung kommen.

BEISPIEL 1: Viehzuchtversicherung für Kleinbäuerinnen in Pakistan (Mikroversicherung)

Durch den Klimawandel verstärkte Fluten und Dürren haben in den letzten Jahren schwerwiegende Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Pakistan gehabt. Dies bedroht die Einnahmen und damit die Lebensgrundlage von ärmeren Kleinbäuerinnen, die im ländlichen Pakistan Viehwirtschaft betreiben.

Die Mikrofinanzorganisation Kashf Foundation, die von Deutschland im Rahmen der **InsuResilience Global Partnership** (IGP) unterstützt wird, bietet Kleinbäuerinnen daher Mikrokredite an, die an eine Viehzuchtversicherung gekoppelt sind. Damit wird auch der Gefahr entgegengewirkt, dass sich Kleinbäuerinnen durch Aufnahme der Mikrokredite im Katastrophenfall überschulden.

Konkret: Eine Kundin der Kashf Foundation konnte mit dem Mikrokredit eine Kuh kaufen. Als ihre Kuh in einer Dürreperiode starb, erhielt sie sofort eine Auszahlung. So konnte sie schnell ihre Kuh ersetzen, weiter ihren Lebensunterhalt verdienen und geriet nicht in eine Schuldenfalle. Ohne die Versicherung hätte sie eine andere Einkommensquelle suchen müssen, um ihre Familie zu ernähren.

Seit 2018 wurden bereits mehr als 90.000 Frauen in Pakistan über die Kashf Foundation durch eine Klimarisikoversicherung abgesichert.

BEISPIEL 2: Dürreversicherung der African Risk Capacity (ARC) (Makroversicherung)

Die ARC ist ein regionaler Risikopool, der Klimarisikoversicherungen für afrikanische Staaten anbietet. Sie wurde auf Initiative der Afrikanischen Union und mit Unterstützung von Deutschland und Großbritannien ins Leben gerufen, und ist damit ein wichtiges Instrument unter der InsuResilience Global Partnership. Mit der seit 2014 etablierten Dürreversicherung können Auszahlungen erfolgen, wenn ein vorab vereinbarter, indexbasierter Schwellenwert ausgelöst wird, was im Fall der Dürreversicherung ein Ausbleiben von Niederschlägen über einen bestimmten Zeitraum ist. Dadurch kann eine Auszahlung an die nationale Regierung des Landes in Aussicht gestellt werden, bevor der tatsächliche Schaden zum Ende der Erntezeit zum Tragen kommt. Zusätzlich wird die finanzielle Absicherung eng mit umfassender technischer Unterstützung zum Katastrophenrisikomanagement, mit einem Frühwarnsystem und vorausschauender Nothilfeplanung verknüpft. Länder, die eine ARC-Versicherung abschließen, müssen einen vorab in Zusammenarbeit mit der ARC festgelegten Notfallplan vorweisen, der teilweise direkt mit bestehenden sozialen Sicherungssystemen verknüpft ist. Auf diese Weise kann den betroffenen Bevölkerungsgruppen besonders schnell und gezielt geholfen werden.

Deutschland ist internationaler Vorreiter bei der Förderung von Klima und Katastrophenrisikofinanzierung und -versicherung und hat 2015 auf dem G7-Gipfel in Elmau die **InsuResilience Initiative** ins Leben gerufen. 2017 wurde auf der COP 23 die **InsuResilience Global Partnership (IGP)** als gemeinsame Initiative der G7, der G20 und der V20¹ ausgerufen, um die Widerstandsfähigkeit der Entwicklungsländer gegen den Klimawandel zu stärken und das Leben und die Lebensgrundlagen armer und gefährdeter Menschen vor den Auswirkungen von Naturkatastrophen und anderen Klimarisiken zu schützen. Das Hauptziel der Partnerschaft besteht darin, eine rechtzeitige und zuverlässige Reaktion auf Katastrophen zu ermöglichen, indem Finanz- und Versicherungslösungen für Klima- und Katastrophenrisiken eingesetzt werden. Die **InsuResilience Vision 2025** sieht u.a. vor, **dass bis Ende 2025 500 Millionen arme und verwundbare Menschen** durch im Voraus vereinbarte KRF gegen Klima- und Katastrophenschocks **abgesichert werden**. Im Rahmen der Partnerschaft wurden mittlerweile 24 Umsetzungsprogramme aufgebaut. Diese sind mit insgesamt 324 Projekten in 108 Ländern aktiv. Allein 2021 haben diese Programme **150 Mio. Menschen erreicht und finanziell gegen Klima- und Katastrophenrisiken abgesichert** (siehe [IGP Jahresbericht 2021](#)). Insgesamt zählt die Partnerschaft heute über 120 Mitglieder aus Ländern der V20, G20+, Privatwirtschaft, multilateralen Organisationen sowie Organisationen der Zivilgesellschaft und Akademie.

Trotz dieser Erfolge bestehen weiterhin große Herausforderungen: Es gibt eine große Fragmentierung innerhalb der verschiedenen Implementierungsprogramme und Instrumente. Finanzierungs- und Versicherungslösungen sind oft schwer zugänglich und zu teuer für

¹ Gruppe der Finanzminister*innen von 55 gegenüber dem Klimawandel besonders vulnerablen Staaten

betroffene Länder (insb. kleine Inselentwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Länder) und nicht immer auf die spezifischen Bedürfnisse vulnerabler Gruppen zugeschnitten. Zudem gibt noch zu wenig Evidenz, wie die existierenden Instrumente in ihrer Gesamtheit systematisch die drängendsten Bedarfe abdecken - ein Thema, mit dem sich eine internationale Arbeitsgruppe der Partnerschaft ausführlich beschäftigt. Gleichzeitig werden die Klimarisiken weiterhin dramatisch zunehmen, selbst wenn das 1,5 Grad-Ziel des Übereinkommens von Paris erreicht wird – ein Grund, sich umfassend vor Klimarisiken zu schützen.

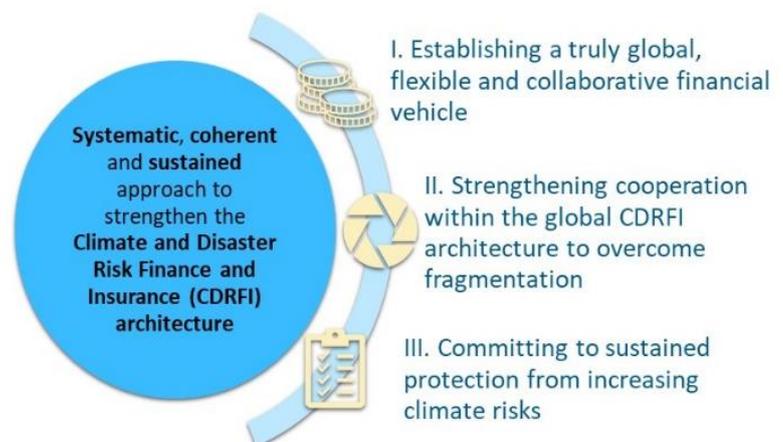
Um diesen Herausforderungen zu begegnen und insbesondere vulnerable Länder resilienter gegenüber den Folgen des Klimawandels zu machen, setzt sich Deutschland während seiner G7-Präsidentschaft in enger Zusammenarbeit mit den V20 (Vereinigung der Finanzminister*innen 58 besonders klimavulnerabler Staaten) für den **Aufbau eines globalen Schutzschilds gegen Klimarisiken** ein. Der Schutzschild hat zum Ziel, den Schutz armer und vulnerabler Menschen und Länder vor den negativen Auswirkungen durch Klimarisiken wesentlich zu stärken. Er baut auf bestehenden Aktivitäten und Initiativen auf (v.a. der IGP), bündelt und stärkt diese und macht sie für Partnerländer zugänglicher. Darüber hinaus mobilisiert der Schutzschild zusätzliche Finanzmittel, um dem wachsenden Bedarf gerecht zu werden. Für den Erfolg des Schutzschildes ist es notwendig, diesen inklusiv und an den Bedürfnissen der vulnerabelsten Länder und Bevölkerungsgruppen auszurichten. Die enge Zusammenarbeit mit Partnerländern wird daher von Anfang an besonders vorangetrieben und ihre Bedarfe ins Zentrum gestellt.

Die finanzielle Absicherung gegen Klimarisiken soll durch den globalen Schutzschild im Vergleich zu den bisherigen Instrumenten **systematischer, kohärenter und dauerhafter** werden. Über den Schutzschild können betroffene Länder eine umfassende Strategie und ein ganzheitliches Management ihrer KRF aufbauen. Dafür werden gemeinsam mit den jeweiligen Ländern Schutzpakete entwickelt, die ihre Bedürfnisse und Prioritätensetzungen widerspiegeln, mit

einem Fokus auf Ex-Ante Finanzierung. Die Regierungen legen gemeinsam mit Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft, ihre Prioritäten fest. Auf Basis dieser Prioritäten finanziert der Schutzschild noch fehlende Teile für eine umfassende Schutzstrategie.

Weitere Informationen:

- [Globaler Schutzschild gegen Klimarisiken | BMZ](#)
- [Global Shield Information Note \(Sep 2022\)](#)



Klimarisikofinanzierung - schnelle, effektive Hilfe und Lösungsbeitrag zur Minderung von Schäden und Verlusten als Teil ganzheitlichen Risikomanagements

Klimarisikofinanzierung und -versicherungen, als ein Teil eines ganzheitlichen Klimarisikomanagements und letztendlich ein Teil der Instrumente der nationalen Anpassungspläne, können dazu beitragen, klimabedingte Schäden und Verluste und abzuschwächen und zu adressieren. Doch nicht alle Länder können sich diese Instrumente leisten. Durch entsprechende Beiträge können Geber arme und vulnerable Länder beim Aufbau von ganzheitlichen Klimarisikomanagementsystemen unterstützen – bspw. über die Finanzierung von Risikoanalysen und Produktentwicklungen, über die Prämiensubventionen für neue Instrumente und über den Aufbau von Kapazitäten für Klimarisikomanagement in den

Verwaltungen. Volkswirtschaftlich gesehen ist selbst eine vollständig subventionierte Versicherungslösung häufig kosteneffizienter als keine Maßnahme.

Für den Bereich Prämiensubvention und Kapitalstärkung wurden 2021 im Rahmen der InsuResilience Global Partnership mit den „Principles for SMART Premium and Capital Support“ international anerkannte Standards entwickelt. Diese InsuResilience-Prinzipien für Prämiensubventionen bieten ein gemeinsames Verständnis darüber, wie Subventionen effektiv und nachhaltig wirksam umgesetzt werden sollten. Die unter der Partnerschaft laufenden Programme müssen sich an diese Grundsätze halten. Auf diese Weise wird ein kohärenter Ansatz unter den Gebern und Durchführungspartnern für die Bereitstellung von Prämiensubvention und Kapital gefördert, wobei Kosteneffizienz und Mehrwert sowie die nachhaltige Wirkung für die Bedürftigsten in den Mittelpunkt der Entscheidungen über die Mittelvergabe gestellt werden. Subventionen bieten bspw. den Partnerländern die Möglichkeit, ein Versicherungsprodukt zu testen und kennenzulernen.

Weiterführende Informationen:

- [Principles approved: Enhancing affordability and sustainability of climate risk insurance through smart premium and capital support | InsuResilience Global Partnership](#)
- [InsuResilience Magazine No. 1 - October 2021 | InsuResilience Global Partnership](#)

Klimarisikofinanzierung, Langzeitklimaschäden und ein Ausblick

KRF ist grundsätzlich nicht darauf ausgelegt, ökonomische sowie nicht-ökonomische Schäden durch Langzeitfolgen abzudecken. Hierfür müssen bestehende Ansätze weiterentwickelt werden. Beispielsweise wird im Rahmen des globalen Schutzschirms geplant, einen „Slow Onset Financial Protection Risk Pool“ einzurichten, der ebenfalls bei Langzeitfolgen wie dem Anstieg des Meeresspiegels und bei Umsiedlungen greifen soll. Dieser Risikopool soll durch das Finanzierungsvehikel des „Joint Multi-Donor Fund“ des Climate Vulnerable Forums und der V20 unterstützt werden.

Zusätzlich gibt es innovative KRF-Lösungen, die integrierte Ansätze fördern, z.B. die Verbindung von Klimarisikoversicherungen und Ökosystem-basierten Lösungen (sogenannte *nature-based solutions*). Hier werden z.B. Korallenriffe oder Mangrovenwälder gegen Wirbelstürme abgesichert, so dass im Fall einer Zerstörung dieser Ökosysteme, die Versicherung auszahlt und damit Rehabilitierungs- und Aufforstungsmaßnahmen finanziert werden können. Damit wird ebenfalls dem Verlust von Biodiversität entgegengewirkt. Bereits heute werden Projekte z.B. zur Verstärkung und Renovierung von Riffen als sehr effektive Lösungsansätze zur Resilienzsteigerung durchgeführt.

Weitere Informationen:

- [Ecosystem-based Adaptation and Insurance: Success, Challenges and Opportunities | InsuResilience Global Partnership](#)
- [The Value of Reefs for Protecting the Most Vulnerable Populations in the Dominican Republic, Jamaica and Grenada | InsuResilience Global Partnership](#)
- [FLOOD RESILIENCE AND LIVELIHOOD DEVELOPMENT – Building Back Better: Using Innovative Finance to support Climate Resilience and COVID-19 Recovery in Indonesia | InsuResilience Global Partnership](#)

Die Vielfalt von Instrumenten und Maßnahmen wird mit dem systematischeren, kohärenten und dauerhaften Ansatz unter dem Globalen Schutzschirm gegen Klimarisiken ein substanzieller Beitrag zu den COP27 Klimaverhandlungen rund um Verluste und Schäden sein und, aufbauend auf der InsuResilience Global Partnership schnell gestartet und umgesetzt werden. Der globale Schutzschirm soll damit Raum schaffen für eine möglichst lösungsorientierte Diskussion zur langfristigen finanziellen Unterstützung bei Verlusten und Schäden.