



Ein globaler Klimarisiko-Schutzschirm: Deutschlands G7-Angebot im Einsatz gegen Klimaschäden und -verluste in Entwicklungsländern



Sturmschäden auf der Karibikinsel Dominica nach dem Hurrikan „Maria“ im September 2017
© Ben Parker/IRIN via The New Humanitarian

HINTERGRUND: AUSWIRKUNGEN DER KLIMAKRISE

Die Folgen des Klimawandels sind heute schon deutlich spürbar. Stürme, Dürren und Überschwemmungen nehmen an Häufigkeit und Intensität weiter zu, so der Weltklimarat (IPCC) in seinem aktuellen Bericht. Solche Extremwetterereignisse sowie langsam einsetzende negative Auswirkungen des Klimawandels stellen ein wachsendes Risiko für die nachhaltige Entwicklung aller Länder dar, insbesondere aber für die ärmsten und vulnerabelsten Länder und Gemeinschaften. Trotz Klimaschutz und Investitionen in die Anpassung an den Klimawandel verbleiben Restrisiken, die zu **klimabedingten Verlusten und Schäden** führen können.

Die Länder des globalen Südens sind am stärksten betroffen und haben oft nicht die Ressourcen, ihre Bürgerinnen und Bürger vor den Folgen des Klimawandels zu schützen. Diese müssen mit Risiken leben, im Katastrophenfall ihre Häuser, Felder, Geschäfte oder sogar ihr gesamtes Hab und Gut zu verlieren. Wenn diese Risiken nicht auf das Minimum reduziert werden und betroffene Menschen im Katastrophenfall nicht schnell finanzielle Unterstützung bekommen, müssen sie zum Beispiel Ersparnisse für Lebensmittel ausgeben und ihre Maschinen oder Tiere verkaufen, womit sie ihre Lebensgrundlage verlieren. Häufig können Kinder dann nicht mehr zur Schule gehen, weil ihre Eltern sich das Schulgeld nicht mehr leisten können. Sie verlieren dadurch Lebens- und Einkommensperspektiven.



Eine Bäuerin mit ihrer Ziegenherde im Nordwesten Kenias, der von Dürre betroffen ist
© Sophia Mbugua/IRIN via The New Humanitarian



Treffen bei den Klimaverhandlungen in Glasgow
© UN Climate Change/Kiara Worth, via flickr, CC BY-SA 2.0

KLIMAVERHANDLUNGEN ZU „SCHÄDEN UND VERLUSTEN“

In den Klimaverhandlungen wird darüber unter dem Stichwort „*Loss and Damage*“ (Schäden und Verluste) diskutiert. Das Thema ist eng mit der historischen Verantwortung der Industrieländer für die Verursachung des Klimawandels und der damit einhergehenden Frage nach Klimagerechtigkeit verwoben. Die Verhandlungen sind schwierig mit gegensätzlichen Positionen zwischen Ländern des globalen Südens und Nordens. Dies droht, nicht nur wirksame Lösungsbeiträge im Umgang mit Schäden und Verlusten zu erschweren, sondern auch klimapolitische Fortschritte in anderen wichtigen Bereichen des internationalen Klimaschutzes zu gefährden.

Deutschland engagiert sich stark für die (Weiter-) Entwicklung von Unterstützungsangeboten zum Umgang mit klimabedingten Verlusten und Schäden, um so viele arme und verletzte Menschen wie möglich gegen Klimarisiken abzusichern. Vor diesem Hintergrund haben die G7 unter deutscher Präsidentschaft 2022 erstmals das Thema Schäden und Verluste aktiv aufgenommen und sich dazu bekannt, dass verwundbare Entwicklungsländer mehr Unterstützung beim Umgang mit Klimaschäden benötigen. Um mit Blick auf den festgefahrenen Verhandlungsprozess neue, konstruktive Lösungen im Sinne der ärmsten und verwundbarsten Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen, hat Deutschland während seiner G7-Präsidentschaft die

Erarbeitung eines „Globalen Schutzschirms gegen Klimarisiken“ gestartet, was die G7 einhellig unterstützt haben. Offiziell starten soll der Klimarisiko-Schutzschirm auf der Weltklimakonferenz im November in Ägypten und dann Schritt für Schritt erweitert werden.

FINANZIELLE ABSICHERUNG UND VORSORGEPLÄNE KÖNNEN HELFEN

Durch finanzielle Absicherung gegen Klimarisiken, sogenannte Klimarisikenfinanzierung, können schnell Gelder an Regierungen und auch direkt an arme und besonders verletzte Menschen ausgezahlt werden, wenn eine Katastrophe eintritt. Dazu zählen beispielsweise Systeme der sozialen Sicherung, Reserven in öffentlichen Haushalten für den Katastrophenfall, Darlehen multilateraler Entwicklungsbanken, die im Katastrophenfall zur Auszahlung kommen, oder Staatsanleihen, deren Rückzahlung im Katastrophenfall reduziert oder ausgesetzt werden können. Zur Absicherung seltener Ereignisse mit hohen Schäden sind auch Klimarisikoversicherungen geeignet, nicht nur für Unternehmen oder Haushalte, sondern auch für Staaten oder Kommunen.

Regierungen können damit schnell die wirtschaftlichen und sozialen Lebensgrundlagen für die Bevölkerung wiederherstellen und müssen nicht auf humanitäre Hilfe warten, die häufig erst viel später und oft nicht in ausreichendem Ausmaß eintrifft. Betroffene – von Regierungen bis hin zu Haushalten – werden von Bittstellenden zu Anspruchsberechtigten, die ein Recht auf schnelle Auszahlungen haben.



Frauen in der Provinz Sofala in Mosambik
© EU Civil Protection and Humanitarian Aid, via flickr, CC BY-NC-ND 2.0

Die schnelle Reaktionsfähigkeit dieser Absicherung kann die Gesamtkosten einer Katastrophe reduzieren, da die Betroffenen schneller wieder auf die Beine kommen, gar nicht erst in die Armut abrutschen und damit auch widerstandsfähiger gegen künftige Klimakatastrophen sind. So können Bauern nach einer Dürre oder einer Flut schnell neues Saatgut kaufen oder Kleinunternehmerinnen und -unternehmer ihr Geschäft wieder aufmachen. Hinzu kommt, dass die finanzielle Absicherung i. d. R. mit **Maßnahmen der Prävention von Schäden und der Katastrophenplanung** einhergeht. Die **Verwundbarkeit gegenüber Klimarisiken wird so von vorneherein reduziert**. Menschliches Leid und wirtschaftliche Verluste werden durch vorsorgendes Handeln insgesamt deutlich verringert.

Viele betroffene Menschen und Staaten sind daran interessiert, sich vor einer Katastrophe effektiv abzusichern, statt nach einer Katastrophe mit kaum zu bewältigenden Kosten konfrontiert zu sein. Aber **insbesondere verletzte, ärmere Bevölkerungsgruppen oder Staaten sind darauf angewiesen, bei der Ausgestaltung ihrer Absicherung beraten und international unterstützt zu werden**. Die Subventionierung von Instrumenten der vorsorgenden Absicherung vor Klimarisiken ist insgesamt günstiger, als ohne finanzielle Absicherung in die nächste Katastrophe zu laufen, sich auf ein bereits überlastetes System der humanitären Hilfe zu stützen und erhebliche Folgekosten zu riskieren. Pro eingesetztem Euro kann so eine deutlich stärkere Absicherung erreicht werden.



Workshop zu Klimarisiken in Indien © GIZ/Dirk Ostermeier

ZIELE UND VISION DES GLOBALEN SCHUTZSCHIRMS GEGEN KLIMARISIKEN

Unter deutscher Präsidentschaft haben die G7 dieses Jahr beschlossen, gemeinsam die bestehenden Ansätze der Klimarisikenfinanzierung zu einem **globalen Schutzschirm gegen Klimarisiken** weiterzuentwickeln. Der Schutzschirm soll die bestehenden Aktivitäten bündeln und einfacher zugänglich machen, besser abstimmen und zusätzliche Finanzierung mobilisieren, um mehr arme und verletzte Menschen und Länder zu erreichen und diese besser gegen Klimarisiken abzusichern. **Die Absicherung gegen Klimarisiken soll so im Vergleich zu den bisherigen Instrumenten systematischer, kohärenter und dauerhafter werden.**

Der Plan: Über den Schutzschirm können betroffene Länder ein umfassendes Klimarisikomanagement aufbauen, das an ihre Bedürfnisse angepasst ist. Dafür werden **umfassende Schutzpakete** geschnürt. Die jeweiligen Regierungen sollen diese gemeinsam im Dialog mit den Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft erarbeiten.

Der **Dialogprozess** im Rahmen des Globalen Schutzschirms beginnt mit einer Bestandsaufnahme im betroffenen Land: Welche Daten und Risikoanalysen liegen bereits vor? Welche Absicherungslösungen gibt es und welche Akteure sind im Land bereits aktiv? Welche nationalen Strategien sind relevant und welche Maßnahmen zur Minderung von Risiken sind bereits vorhanden oder geplant? Darauf aufbauend wird geklärt, welche Informationen noch benötigt werden und welche Risiken es in den Teilregionen und wirtschaftlichen Sektoren gibt.

Liegen alle notwendigen Informationen vor, wird eine detaillierte Risikoanalyse durchgeführt – wo ist der Schaden für die Bevölkerung und die Wirtschaftstätigkeit eines Landes bei einer Katastrophe am größten, wo sind am meisten arme und verletzte Menschen betroffen, wo sind die größten Schutzlücken? Basierend darauf wird identifiziert, wo

Anpassungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Absicherung gegen verbleibende Klimarisiken am dringendsten sind. Diese Erkenntnisse fließen dann in eine **Absicherungsstrategie** ein, die für jedes Land spezifisch erarbeitet wird. Auf Basis dieser Strategie und in Ergänzung zu bestehenden nationalen und regionalen Absicherungslösungen werden über den Schutzschirm **fehlende Elemente vorbereitet und finanziert**. Schon in diesem Jahr soll die Ausgestaltung erster Schutzpakete in ausgewählten Partnerländern beginnen.

AUF DER INSURESILIENCE GLOBAL PARTNERSHIP AUFBAUEN

Die deutsche Bundesregierung setzt sich mit der *InsuResilience Global Partnership* (IGP) seit 2015 dafür ein, besonders schutzbedürftige Menschen mit Instrumenten der Klimarisikofinanzierung, einschließlich Klimarisikoversicherungen, besser vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen.

Die IGP ist derzeit mit 24 Programmen und über 300 Projekten in über 100 Ländern aktiv. 2021 konnten bereits 150 Millionen Menschen finanziell gegen Klimarisiken abgesichert werden. **Auf diesen Erfahrungen und der engen Partnerschaft mit den verwundbarsten Ländern** (den *Vulnerable 20*, V20) **im Rahmen der IGP soll der Globale Schutzschirm aufbauen** und so schnell zusätzlichen Schutz ermöglichen. Anspruch ist es, **Schritt für Schritt die Schutzlücke bei armen und verwundbaren Ländern und Menschen dauerhaft zu schließen**.

BEISPIEL SIERRA LEONE: SOZIALE SICHERUNGSSYSTEME RESILIENT GEGEN KATASTROPHEN MACHEN

Sierra Leone ist anfällig für Naturkatastrophen, darunter Überschwemmungen, Erdbeben und Dürren. Außerdem ist das Land einer Vielzahl von gesundheitsbezogenen Schocks wie Epidemien ausgesetzt. Im Jahr 2017 wurde das Land von einer der schlimmsten Naturkatastrophen seiner Geschichte heimgesucht, als Überschwemmungen zu einem massiven Erdbeben führten, von dem über 6.000 Menschen betroffen waren. Es gab mehr als 1.000 Tote und Vermisste. Ähnliche Verluste erlitt das Land durch den Ausbruch des Ebola-Virus im Jahr 2014, der mehr als 14.000 Infektionsfälle und fast 4.000 Todesfälle verursachte. In einem Land, in dem mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze lebt, bedeuten Katastrophen Kosten, die der Staatshaushalt, der selbst in normalen Zeiten angespannt ist, nicht decken kann. Infolgedessen ist Sierra Leone weitgehend auf humanitäre Hilfe angewiesen, um die mit solchen Ereignissen verbundenen Kosten zu finanzieren.

Dem soll die vorausschauende Absicherung gegen Katastrophen Abhilfe schaffen. Vor diesem Hintergrund unterstützt die von Deutschland maßgeblich finanzierte Globale Risikofinanzierungsfazilität (GRiF) der Weltbank den Ausbau des nationalen Sicherheitsnetzes in Sierra Leone. Aufbauend auf dem vorhandenen System soll es künftig schneller auf Naturkatastrophen und Krisen, einschließlich gesundheitlicher Notfälle, reagieren können. Im Falle einer Katastrophe kann dann entweder die Summe, die an die arme und verletzte Bevölkerung ausgezahlt wird, oder die Anzahl der unterstützten Menschen erhöht werden. Diese Maßnahmen sollen die finanzielle Widerstandsfähigkeit der extrem armen Haushalte in Sierra Leone gegenüber Katastrophenschocks erhöhen. Der Zuschuss unterstützt Sierra Leone dabei, sein Sicherungssystem zu erweitern und genauer vorzubereiten, welche Maßnahmen im Notfall greifen.

BEISPIEL PAKISTAN: VIEHZUCHTVERSICHERUNG FÜR KLEINBÄUERINNEN

Durch den Klimawandel verstärkte Fluten und Dürren haben in den letzten Jahren schwerwiegende Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Pakistan. 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 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 überschulden.

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 ihr Vieh ersetzen, weiter ihren Lebensunterhalt verdienen und geriet nicht in eine Schuldenfalle. Ohne die Versicherung hätte sie vor großen Herausforderungen gestanden, ihre Familie zu ernähren.

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



Kleinbäuerin mit über einen Mikrokredit gekaufter Kuh
© *Kashf Foundation*

BEISPIEL PERU: ABSICHERUNG VON SCHULEN

Peru ist vielen Naturkatastrophen wie Überflutungen und Starkniederschlägen ausgesetzt, die durch den Klimawandel verstärkt werden. Im Jahr 2017 war Peru von besonders heftigen Überschwemmungen betroffen, die die öffentliche Infrastruktur des Landes zerstört haben. Die Regierung hatte keine finanziellen Mittel, um den Wiederaufbau schnell einzuleiten. Dadurch mussten viele Schulen für mehrere Jahre schließen, und Kinder konnten nicht am Unterricht teilnehmen.

Um dies zukünftig zu verhindern, hat die peruanische Regierung 2020 mit Unterstützung Deutschlands im Rahmen der *InsuResilience Global Partnership* ein nationales Versicherungsprogramm ins Leben gerufen, welches bis zu 45.000 Schulen gegen Flut- und Erdbebenschäden absichert. Nach Eintreten einer Katastrophe ermöglichen die schnellen und verlässlichen Auszahlungen der Versicherung einen raschen Wiederaufbau der Schulen und die Wiederaufnahme des Schulbetriebs. Damit wird die Schulbildung für bis zu 4,5 Millionen Kinder gesichert, was einen erheblichen Einfluss auf die langfristige Entwicklung des Landes hat.

Das Programm leistet mit der vorausschauenden Versicherungslösung einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung von Perus Klimaresilienz.

Die Regierung kann risikobewusst planen, und das Haushaltsbudget wird nicht durch unvorhergesehene Ausgaben belastet, was auf Kosten von Investitionen in anderen Bereichen geht. Als weiterer Teil des Programms trifft die Regierung Maßnahmen, um bauliche Standards in Schulgebäuden zu verbessern und langfristig weniger anfällig für Katastrophen zu machen.

BEISPIEL AFRICAN RISK CAPACITY: ABSICHERUNG AFRIKANISCHER LÄNDER GEGEN DÜRRE

Afrikanische Länder sind durch Extremwetterereignisse bedroht, die infolge des Klimawandels weiter zunehmen werden. Die öffentliche Naturkatastrophenversicherung *African Risk Capacity* (ARC) wurde 2013 auf Initiative der Afrikanischen Union und unterstützt durch Deutschland und Großbritannien ins Leben gerufen.

Die ARC bietet afrikanischen Ländern Versicherungen gegen Dürren und Wirbelstürme an, die bei Ernteaussfällen entscheidend sind. Dabei ist die finanzielle Katastrophenabsicherung eng mit umfassender technischer Unterstützung zum Katastrophenrisikomanagement, mit einem Frühwarnsystem und vorausschauender Nothilfeplanung verknüpft. Länder, die eine ARC-Versicherung abschließen, müssen z. B. einen vorab in Zusammenarbeit mit der ARC festgelegten Notfallplan vorweisen. Bei einer Auszahlung werden die bereits vor der Dürre oder dem Wirbelsturm erarbeiteten Nothilfepläne zeitnah auf die Situation angepasst und in einigen Ländern direkt mit bestehenden sozialen Sicherungssystemen verknüpft.

Auf diese Weise kann den betroffenen Bevölkerungsgruppen besonders schnell und gezielt geholfen werden. Darüber hinaus ist die ARC-Versicherung so gestaltet, dass sie Anreize schafft, die Widerstandsfähigkeit afrikanischer Länder gegen Naturkatastrophen zu steigern.



Rasche Unterstützung durch die Regierung nach einer Naturkatastrophe © Oxfam

Im Juni 2022 erhielten die Regierungen von drei afrikanischen Ländern (Madagaskar, Sambia, Malawi) nach Dürren und einem Wirbelsturm eine Auszahlung der ARC über 31,2 Millionen US-Dollar. Auf Basis der vorher vereinbarten Nothilfepläne erhielten die betroffenen Menschen schnelle Hilfe in Form von Barüberweisungen, Lebensmittelgutscheinen und Nahrungsmitteln. Die ARC konnte so dazu beitragen, eine humanitäre Krise in den drei Ländern zu verhindern.

2021 erhielt Côte d'Ivoire nach einer Dürre schnell eine Auszahlung auf Basis der vorher vereinbarten Nothilfepläne. U. a. erhielt die betroffene Bevölkerung Barüberweisungen. Mit dem erhaltenen Geld konnten z. B. Kleinbäuerinnen und -bauern neues Saatgut kaufen und damit ihren Lebensunterhalt aufrechterhalten.