



Klimarisikoversicherungen: Kluger Schachzug oder falsches Versprechen?

Julia Bayer, Mara Gellner, Dominik Giese, Jan Marinko, Nicolas Patt, Anja Schmidt, Julia Steinhauer und Hanna Weinsheimer

Wirbelstürme, Starkregen, Dürren - die Zahl klimabedingter Extremwetterereignisse ist seit 1980 deutlich angestiegen. Folgen von Wetterkatastrophen und erhöhter Klimavariabilität sind besonders in der Landwirtschaft im globalen Süden spürbar. Während im Norden wetterbedingte Ernteauffälle zumeist versichert sind, ist dies besonders in Afrika und Asien sehr selten und durch den Ausfall von Erträgen ist die Existenz zahlreicher Bauern bedroht. Schätzungen der Weltbank zufolge rutschen jährlich 26 Mio. Menschen durch Extremwetter in die Armut ab. Erklärtes Ziel der G7-Staaten und weiterer Geber ist es daher, bis zum Jahr 2020 weltweit zusätzlich 400 Mio. arme Menschen durch Klimarisikoversicherungen (KRV) gegen die negativen Folgen von Extremwettern zu versichern. Index-basierte KRV spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, da sie auch im ländlichen Raum, d.h. ohne ausgereifte Versicherungsinfrastruktur, umsetzbar sind. Die Industrienationen sind gemäß Verursacherprinzip dafür verantwortlich, dass KRV im Süden sozial inklusiv und flächendeckend angeboten werden, sodass ressourcenarme Subsistenzbauern nicht durch Finanzierungshürden von dieser Anpassungsmaßnahme ausgeschlossen werden. Zudem sollten mögliche unerwünschte Nebenwirkungen der KRV, wie vermehrte Monokulturen, die durch Senken von Anbauersparnissen mit Versicherungen einhergehen könnten, bei der Planung und Implementierung stärker berücksichtigt werden. Es wäre wichtig darauf zu achten, kontraindizierte Anreize wie diese durch Versicherungsformate nicht versehentlich zu setzen.

Schlagnote: Extremwetterereignisse, Klimarisikoversicherung, Indexversicherung, Kleinbauern, globaler Süden, Naturkatastrophe, Klimawandel, Landwirtschaft, Anpassungsstrategien

Wie können 400 Mio. Neuversicherte erreicht werden?

Klimabedingte Wetterkatastrophen und die Variabilität des Klimas werden laut Klimaexperten des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in Zukunft weiter ansteigen. In Industrieländern, wie auch in Ländern des globalen Südens, sind bei weitem nicht alle Schäden aus Naturkatastrophen versichert. Je kleiner jedoch diese Versicherungslücke (Insurance Protection Gap) ist, desto eher regeneriert sich ein Staat oder auch die betroffenen Betriebshaushalte von einem solchen Schock. Mit verschiedenen Klimarisikoversicherungen (KRV) wird beson-

ders in Ländern des globalen Südens versucht, diese Lücke zu schließen. Auf Makro-Ebene, etwa in der Karibik oder in Afrika, existieren sogenannte regionale KRV-Pools. Die beteiligten Staaten teilen ihr gemeinsames Risiko, indem sie jeweils eine jährliche Prämie in den Versicherungspool einzahlen. Nach einer Katastrophe stehen ihnen somit schnell Gelder zum Wiederaufbau oder für humanitäre Hilfe zur Verfügung.

KRV auf der Mikro-Ebene, die im Folgenden detaillierter behandelt werden, ermöglichen es Betriebshaushalten oder Individuen, direkt eine Versicherung abzuschließen. Sogenannte Index-basierte

Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

SLE Briefing Paper

bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und Internationalen Zusammenarbeit auf.

Dieses und andere Briefing Paper sind verfügbar auf www.sle-berlin.de

ISSN: Platzhalter

Definition

KRV sind eines von vielen Instrumenten zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Sie bieten finanziellen Schutz nach Extremwetterereignissen und ergänzen andere Anpassungsmaßnahmen wie Katastrophenvorsorge oder Kapazitätsaufbau.

Versicherungen bemessen die Auszahlungssumme anhand zuvor festgelegter Umweltkennwerte oder -Indizes. Diese Umweltindizes, beispielsweise Niederschlag oder Temperatur, werden mit Satelliten oder Wetterstationen gemessen und mit vordefinierten Schwellenwerten versehen. Fällt zum Beispiel die Niederschlagsmenge in einer Region unter den vordefinierten Grenzwert, erhalten die versicherten Bauern automatisch die vertraglich festgelegte Versicherungssumme.

Vor- und Nachteile von direkten Indexversicherungen in der Landwirtschaft

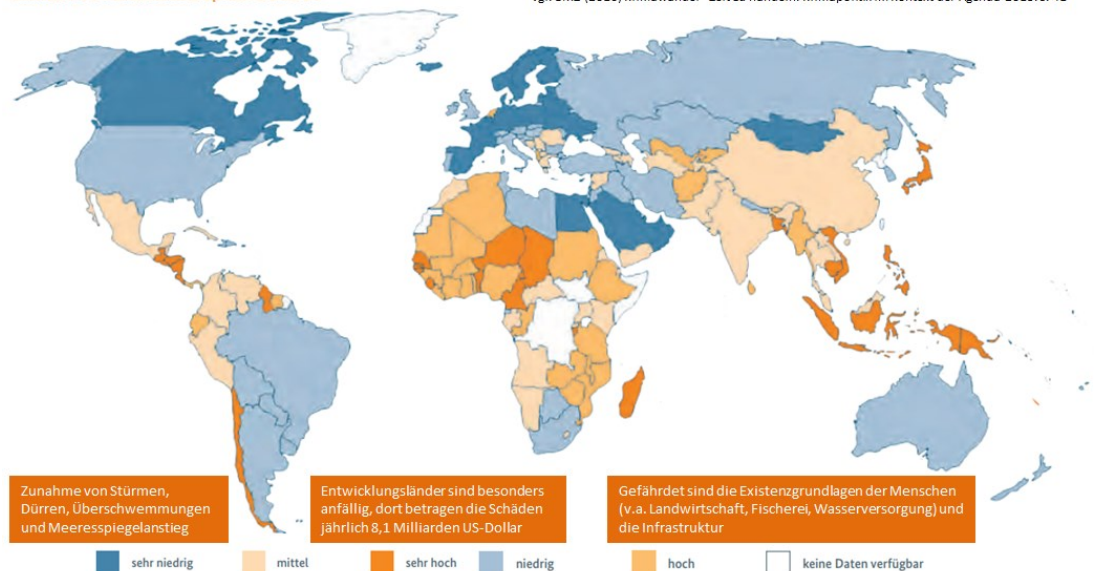
Obwohl Index-basierte Ernteversicherungen erst in wenigen Regionen angewandt werden, lassen sich erste Schlüsse auf ihre Wirkungen ziehen. Für Kleinbauern in Entwicklungsländern mit unzureichender Versicherungs- und Finanzinfrastruktur ist dieses Modell grundsätzlich gut geeignet, da die Auszahlung bei Über- oder Unterschreitung des zuvor festgelegten Grenzwertes automatisch erfolgt. Ein Melden des Schadensfalls ist somit nicht nötig, was die bürokratischen Hürden für die Bauern gering hält. Zudem ist eine Index-basierte Ernteversicherung ein sehr schnelles und effizientes Instrument, da die Versicherungssummen kurz nach den wetterbedingten Ertragsausfällen ausbezahlt werden. Dadurch wird es den Bauern ermöglicht, ihre Vermögensgegenstände

zu behalten, anstatt sie als Notkapital zu veräußern, um Ernteverluste zunächst selbst auszugleichen. Weiterhin ist es auch würdevoller für die Betroffenen, einen Rechtsanspruch auf Versicherungsleistungen zu haben und nicht als Bittsteller abhängig von Geberorganisationen oder dem Nationalstaat zu sein. Ein Nachteil von automatischen Auszahlungen anhand von Umweltfaktoren für ganze Regionen ist jedoch, dass die finanzielle Entschädigung oft nicht den exakten Verlust des einzelnen Bauern widerspiegelt.

Allerdings bestehen auch etliche Herausforderungen bezüglich Index-basierter Ernteversicherungen. Zu nennen ist, dass Kleinbauern, die sich bisher größtenteils mithilfe informeller Netzwerke abgesichert haben, zunächst Erfahrungen und Vertrauen in das unbekannte Versicherungsinstrument fehlen. Außerdem ist es oft ein grundlegendes Problem, präzise Daten mithilfe von Wetterstationen und Satelliten für die Versicherten in den betroffenen Regionen zu generieren. Historische Daten sind oft nicht vorhanden und die nötige Infrastruktur und Expertise zur Sammlung aktueller Daten fehlen. Dies verhindert bisher nicht nur die Implementierung Index-basierter Versicherungen, sondern führt auch dazu, dass über ökologische und soziale Langzeitfolgen nur

Risiken von Naturkatastrophen weltweit

vgl. BMZ (2016) Klimawandel – Zeit zu handeln. Klimapolitik im Kontext der Agenda 2013. S. 41



spekuliert werden kann. Oft wird auch der sogenannte „Moral Hazard“ als problematisch empfunden. Dieser Begriff beschreibt beispielsweise die Befürchtung, dass Bauern mit abgeschlossener KRV zu einem Anbau von lukrativeren Monokulturen tendieren. Das erhöhte Ertragsrisiko von Monokulturen — z.B. durch das vermehrte Auftreten von Pflanzenkrankheiten und -schädlingen sowie das Auslaugen der Böden — würde von der Versicherung mindestens teilweise mit abgedeckt. Maßnahmen zur Minderung der Produktionsrisiken, beispielsweise durch den Anbau einer breiteren Palette von Kulturarten, erscheinen damit weniger attraktiv bzw. notwendig. Daher werden unter anderem Ernteauffälle durch Versicherungen nie zu 100 % versichert, sondern die Bauern tragen stets einen gewissen Prozentsatz des Risikos selbst. Darum wird besonders bei ärmeren Bauern nicht von einem risikofreudigeren und damit ökologisch schädlicheren Verhalten nur aufgrund einer bestehenden KRV ausgegangen.

Die Finanzierungsfrage

KRV sind für Bauern des globalen Südens verhältnismäßig teuer und ressourcenarme Subsistenzbauern können sie faktisch nicht bezahlen. Um die Eintrittsbarrieren zumindest etwas zu senken, werden KRV oft an Mikrokredite gekoppelt. Damit wird ein Abschluss der Versicherung schon zu Beginn der Saison ermöglicht, wenn noch

keine aktuellen Einnahmen aus Ernteerträgen erwirtschaftet werden konnten. Auf Grund des hohen Ausfallrisikos bei der Rückzahlung gibt es jedoch nur ein geringes Angebot an Agrarkrediten und besonders Kleinbauern bleibt der Zugang zu solchen Finanzprodukten oft verwehrt. Es besteht jedoch die Möglichkeit, Kleinbauern durch Vertragslandwirtschaft mit Unternehmen den Zugang zu KRV über diese Bindung gleich mit zu ermöglichen. Bei Versicherungen auf Makro-Ebene ist zu bedenken, dass die Ausgaben für KRV oft in Konkurrenz zu anderen Investitionen eines Staatshaushalts bzw. eines Ressorts stehen, denn öffentliche Mittel sind immer nur begrenzt vorhanden. Gelder aus regionalen Versicherungspools oder staatlichen Versicherungsmodellen müssen zudem transparent und ohne hohe Transaktionskosten fließen, sodass die Hilfszahlungen auch den Betroffenen zu Gute kommen.

Zukünftige Ausgestaltung

Es wird deutlich, dass eine nachhaltige und effektive Ausgestaltung von KRV durchaus von einer Vielzahl von Aspekten abhängt. Werden KRV mit Agrarkrediten und Strategien zur Risikominimierung gekoppelt, sichern sie nicht nur Existenzgrundlagen, sondern können den Status quo sogar verbessern. In den kommenden Jahren sollte darum der Fokus auf eine optimale Ausgestaltung von KRV gelegt werden. Verschiedene Akteure können zu dieser Weiterentwicklung beitragen:

Pilotprojekte	Land	Anzahl Versicherte	Fakten
R4 <i>Rural Resilience Initiative</i> (Seit 2009)	Äthiopien/ Senegal	Über 24.000 in Äthiopien und ungefähr 2000 im Senegal	Satellitendatenbasierte Indexversicherung (Niederschlagsmenge); Bezahlung der Versicherungsprämie durch Arbeit statt Geld
IBLIP <i>Index-based livestock insurance project</i> (Seit 2006)	Mongolei	Ca. 15.000	Public-Private-Partnership Indexversicherung basierend auf der Sterberate des Nutzviehs

Umstrittene Begrifflichkeit

Die Bezeichnung Klimarisikoversicherung ist irreführend, da sie impliziert, dass das Klima und der Klimawandel versichert werden können. Dies ist jedoch nicht möglich, da Klima einen Zeitraum ab 30 Jahren beschreibt und schleichende Auswirkungen des Klimawandels, wie Meeresspiegel- und Temperaturanstieg, nicht versichert werden. Stattdessen können nur Schäden durch Wetterextreme mit Hilfe von KRV abgedeckt werden. Für die Bezeichnung KRV spricht allerdings, dass dieser Begriff ausdrückt, dass die Schäden aus Wetterextremen Folgen des Klimawandels sind. Somit geht durch die Begrifflichkeit die Verantwortung der Industrienationen als Hauptverursacher des Klimawandels nicht verloren.

Quellen:

BMZ InsuResilience Global Partnership zu Risikofinanzierung und Klimarisikoversicherungen, <https://www.bmz.de/de/themen/klimaschutz/Klimarisikoversicherungen/index.html>

Greatrex H, Hansen JW, Garvin S, Diro R, Blakeley S, Le Guen M, Rao KN, Osgood, DE. (2015). *Scaling up index insurance for smallholder farmers: Recent evidence and insights*. CCAFS Report No. 14 Copenhagen.

Hansen, J. et al. (2018): Climate Risk Management and Rural Poverty Reduction, Agricultural Systems, <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2018.01.019>

Howard, L.S. (2018): Insurance Protection Gap Is Growing Global Problem; Swiss Re, RenRe & WTW Comment. Erschienen im Insurance Journal.

International Research Institute for Climate and Society (2009), Climate and Society No 2: Index insurance and climate risk: prospects for development and disaster management

IPCC (2014): Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change

Microinsurance Network (2017): The state of microinsurance – the insider's guide to understanding the sector, Microinsurance Network's Annual Journal, Issue No 3

Müller, B.; Johnson, L.; Kreuer, D (2017): Maladaptive outcomes of climate insurance in agriculture, Glob. Environ. Chang. No 46, 23–33

Munich RE (2018) TOPICS GEO Naturkatastrophen 2017

Speranza, Chinwe Ifejika (2010): Resilient Adaptation to Climate Change in African Agriculture

The Geneva Association (2009): The Geneva Reports Risk and Insurance Research, the insurance industry and climate change – contribution to the global debate

Hoddinott, John: (2009) Risk and the Rural Poor. Erschienen in International Food Policy Research Institute, Focus 17, Brief 2

- Industrienationen haben die Mittel und tragen die Verantwortung, die Verbreitung und Verbesserung von KRV zu finanzieren. Insbesondere für die Ärmsten ist eine Grundsicherung nach Wetterextremen weder durch traditionelle Versicherungsmechanismen, noch allein durch die Versicherungsindustrie oder die Regierungen finanziell strapazierter Entwicklungsländer machbar. Hier bleiben die Hauptverursacher des Klimawandels, also die Industrienationen, in der Pflicht. Über Kompensationszahlungen müssen sie dafür Sorge tragen, dass KRV sozial inklusiv gestaltet werden, damit nicht nur die Bessergestellten, sondern auch die breite Masse der bäuerlichen Betriebe davon profitieren können und vulnerable Bevölkerungsgruppen davor bewahrt werden, durch klimabedingte Extremwetter noch tiefer in die Armut abzurutschen.
- Staaten des globalen Südens haben die Möglichkeit, Rahmenbedingungen für KRV zu verbessern, indem sie diese in ihr nationales Agrarrisikomanagement und ihre Klima-Anpassungspläne integrieren. Weiterhin muss in die Infrastruktur für Datensammlung, Messung und Auswertung von Wetterextremen und Klimavariabilitäten investiert werden.
- Die Versicherungsindustrie kann die

Ausgestaltung der KRV im Risikomanagement und die monetären Bewertung von Risiken unterstützen und dazu beitragen, dass die nötige Expertise in die Entwicklungsländer getragen wird.

- Die internationale und lokale Zivilgesellschaft kann sicherstellen, dass KRV in einem partizipativen Prozess kontextspezifisch ausgestaltet werden. Um mehr Vertrauen in Versicherungen herzustellen, wird es in Zukunft unabdingbar sein, die Zielgruppen über Potenziale und Risiken von KRV aufzuklären.
- Die Forschung sollte sich etwaigen ökologischen und sozialen negativen Nebenwirkungen und Langzeitfolgen von KRV widmen und dementsprechend Empfehlungen zur Ausgestaltung von KRV aussprechen.

Verantwortung der Industrienationen

Ob das Ziel der 400 Mio. Neuversicherten bis 2020 erreicht wird, bleibt abzuwarten. Für einen unmittelbaren finanziellen Schutz nach Wetterextremen sind Indexbasierte KRV jedenfalls sehr interessant. Ob es gelingt, sie flächendeckend in den vulnerablen Regionen des globalen Südens einzuführen und sie derart auszugestalten, dass sie sozial inklusiv und nachhaltig sind, wird maßgeblich vom Finanzierungswillen der großen Industrienationen abhängig sein.

Dieses Briefing Paper entstand auf Grundlage der Podiumsdiskussion am 17. Mai 2018 im Rahmen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage, die das SLE gemeinsam mit der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. jährlich durchführt. Obwohl aus Gründen der Lesbarkeit im Text die männliche Form gewählt wurde, beziehen sich alle Angaben auf Angehörige beider Geschlechter.

Es diskutierten:

Dr. Joachim Herbold, Agrarressort Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (Munich Re)

Ulrich Hess, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - Globalvorhaben InsuResilience

Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)

Sabine Minniger, Referentin für internationale Klimapolitik, Brot für die Welt

David Kreuer, Projektassistent Department Ökologische Systemanalyse, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH