



Armutorientierte Klimarisikoversicherungen – Die Rolle von gemeinschaftsbasierten Organisationen (CBOs)

Zusammenfassung

Angesichts der zunehmenden Wetterextreme, wie Fluten oder Dürren, wird die Frage nach dem Umgang mit Klimarisiken immer dringlicher, vor allem für die am stärksten gefährdeten Länder und Gemeinschaften. Um ihre Verletzlichkeit zu verringern, sind Klimarisikoversicherungen (KRV) zunehmend in den Mittelpunkt klimapolitischer Debatten gerückt. Eine gut konzipierte KRV kann durch finanzielle Unterstützung nach Wetterextremen als eine Art Sicherheitsnetz gegen die Folgen des Klimawandels dienen. Grob zwei Arten von Versicherungsleistungen können unterschieden werden: (traditionelle) Schadenversicherungen und Versicherungen, deren Auszahlung von vorgegebenen Parametern abhängt (bspw. der Niederschlagsmenge), sogenannte indexbasierte Versicherungen. Sowohl Einzelpersonen als auch Gruppen oder Regierungen können Zugang zu Versicherungen haben. Sie nehmen die Versicherungsleistung entweder direkt (vom Versicherer an den Begünstigten) oder indirekt (vom Versicherer über einen Aggregator an den Begünstigten) in Anspruch. Direkte Versicherungslösungen adressieren meist Einzelpersonen auf Mikroebene, indirekte Versicherungen werden entweder auf Meso-Ebene – in Form von Gruppenverträgen durch Risikoaggregatoren – abgewickelt oder auf Makroebene durch den Staat. Eine Herausforderung ist bislang die Inklusion aller Bevölkerungsgruppen. Insbesondere Arme und verletzte Gruppen können sich die Versicherungsprämien oft nicht leisten.

Dass Arme und besonders verletzte Gruppen – die zu meist minimal zum menschengemachten Klimawandel beitragen – die Finanzlast durch Versicherungsprämien tragen

sollen, ist im Sinne der Klimagerechtigkeit in höchstem Maße ungerecht. Ein menschenrechtsbasierter KRV-Ansatz würde hingegen die Abfederung der Klimafolgen für Arme und gefährdete Gruppen ins Zentrum stellen. Indigene Völker gehören zu den am stärksten vom Klimawandel betroffenen Gruppen. Meist sind sie marginalisiert und ohne Zugang zu sozialer Absicherung. Ihr oftmals starker gemeinschaftlicher Zusammenhalt fördert jedoch ihre Beteiligung in gemeinschaftsbasierten Organisationen (*Community-Based Organisations, CBOs*). CBOs wiederum können ein geeignetes Instrument für Versicherungen auf der Meso-Ebene sein. Versicherungsnehmer ist dabei die Gruppe – das Risiko wird also aggregiert. Dies ermöglicht Dienste, zu denen Einzelpersonen sonst keinen Zugang hätten.

Die Ergebnisse dieses Thesenpapiers stützen sich auf die Analyse von Meso-Versicherungen und einer Feldforschung bei den indigenen Palawan im März 2018 auf den Philippinen. KRVs sollten auf die unterschiedlichen Schwächen und Kapazitäten der Begünstigten angepasst sein und niemanden ausschließen. Unter Berücksichtigung eines menschenrechts- und armutsorientierten Ansatzes können Versicherungen auf Meso-Ebene vielversprechend sein. Dazu zählen:

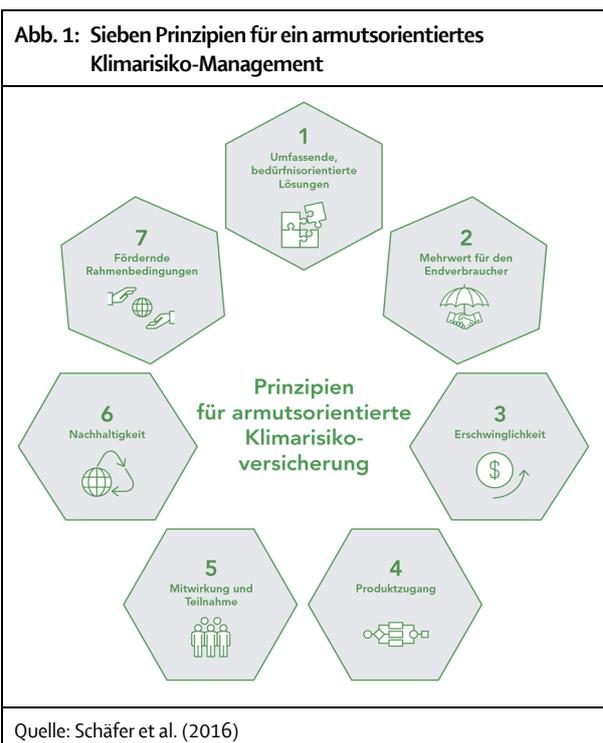
- Identifizierung und Beteiligung von potenziellen Begünstigten und Pflichtenträgern anhand von armutsorientierten und Menschenrechtsprinzipien.
- Umsetzung von Maßnahmen zur verbesserten Finanzkompetenz der Begünstigten (Zielgruppen).
- Bottom-Up-Konzeption der Versicherungsmodelle.

Für einen armutsorientierten und menschenrechtsbasierten Klimarisikotransfer

Der Klimawandel trägt zur Verschärfung von Armut bei. Laut Weltbank gilt als arm, wer von weniger als 1,90 USD am Tag leben muss. Diese Menschen sind meist anfälliger für klimabedingte, extreme Wetterereignisse. Aufgrund ihres fehlenden Zugangs zu sozialer Absicherung und Sozialversicherungssystemen – die Armut verringern und soziale Risiken abschwächen sollen – können sie sich weniger gut an sich verändernde Bedingungen anpassen. Die Folgen von Extremwetterereignissen, die mit fortschreitendem Klimawandel häufiger und verstärkt auftreten, stellen eine Gefahr für die Grundrechte dar, etwa das Recht auf Leben, Wasser, Nahrung, Unterkunft und Gesundheit. Diese Rechte können entweder direkt, zum Beispiel durch physische Schäden, oder indirekt, etwa bei Zwangsumsiedlungen, beeinträchtigt werden. Oft verschlimmern Naturkatastrophen bereits bestehende Gefährdungen und Diskriminierungsmuster (Waters, 2018). Um arme und gefährdete Bevölkerungsgruppen angemessen zu unterstützen, wird ein armutsorientierter und menschenrechtsbasierter Ansatz für Klimarisikoversicherungen (KRV) gefordert (siehe Schäfer et al., 2016).

Die Munich Climate Insurance Initiative (MCII) hat sieben Prinzipien für eine armutsorientierte KRV formuliert. Die in Abbildung 1 aufgezeigten Prinzipien sollen sicherstellen, dass Versicherungen so gestaltet sind und abgewickelt werden, dass sie „keinen Schaden anrichten“ und „niemanden zurücklassen“. Allerdings ist die genaue Umsetzung eines menschenrechtsbasierten KRV-Ansatzes bislang vage geblieben.

Zum einen sollte die Förderung der Menschenrechte Zielsetzung einer jeden KRV sein. Zum anderen sollte jedoch gewährleistet sein, dass die Menschenrechte bereits während des Aufbaus eines KRV-Systems geachtet und gefördert werden.



Menschenrechtsstandards bei der Konzeption eines solchen Versicherungssystems zu berücksichtigen, heißt, die am stärksten gefährdeten Gruppen zu identifizieren und sie aktiv zu beteiligen. Zudem muss der Zugang zu Beschwerdemechanismen vorhanden sein. KRV-Systeme können zur Erreichung beider Ziele beitragen. Sie sollen die Resilienz gegenüber klimabezogenen Risiken nachhaltig stärken. Eine verbesserte Widerstandsfähigkeit durch die frühzeitige Auszahlung von Leistungen (z. B. im Finanz- oder Agrarbereich, wie der Bereitstellung von Saatgut) kann Opfern von Umweltkatastrophen dabei helfen, von anderen „Bewältigungsstrategien abzusehen, die ihre Rechte noch stärker gefährden würden, [etwa] Konsumglättung“ (Schäfer et al., 2016). Anstatt abhängig von Hilfszahlungen der Regierung oder humanitären Organisationen zu sein, besitzen die Betroffenen durch die Versicherung eine durchsetzbare Forderung – das wiederum kann zur Selbstbestimmung marginalisierter Gruppen und zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen.

Der erste Schritt eines menschenrechtsbasierten Ansatzes ist die Ermittlung der Rechteinhaber und ihrer entsprechenden Rechte sowie der Pflichtenträger und ihrer entsprechenden Pflichten. Rechteinhaber sind hier die von den Folgen von Extremwetterereignissen Betroffenen. Pflichtenträger sind zunächst Nationalstaaten, die dem Schutz ihrer Bürger verpflichtet sind. Sollten Nationalstaaten dazu nicht in der Lage sein, sollte die Verantwortung – entsprechend des Grundsatzes der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung und Kapazitäten“ und des „Verursacherprinzips“ – auf alle Großemittenten, wie Unternehmen oder Staaten, übergehen, die zum menschengemachten Klimawandel beigetragen haben. Das heißt, dass diese auch die Kosten dafür tragen. Im Fall von KRVs könnte das bedeuten, für Versicherungsbeiträge sowie für finanzielle und technische Unterstützung beim Aufbau solcher Systeme aufzukommen.

Dies kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn die Grundrechte schon während der Konzeption solcher Versicherungssysteme geachtet werden. Statt, dass Berechtigte nur in den Umsetzungsprozess einbezogen werden, muss die Teilhabe und Übernahme von Verantwortung von Anfang an garantiert sein: Ihre Fähigkeiten und Kapazitäten müssen gestärkt werden. Essentiell ist daher die aktive Förderung von Selbstbestimmung, etwa mittels Schulungen für mehr Finanzkompetenz und einer gleichberechtigten Entscheidungsfindung. Weiterhin sollte der Prozess transparent und diskriminierungsfrei sein.

Es sollte außerdem einen Beschwerdemechanismus, Compliance-Mechanismen und -verfahren sowie transparente Finanzstrukturen zur Verhinderung von Korruption geben. Schließlich ist auch auf den Erhalt bereits bestehender sozioökonomischer Strukturen und Resilienz-Strategien zu achten. Aufgrund des fehlenden Zugangs zu Versicherungen haben Bauern in der Vergangenheit oft gemeinschaftsbasierte Bewältigungsstrategien entworfen, um auf wetterbedingte Risiken zu reagieren, wie zum Beispiel Vereinbarungen zur Risikoteilung (Fuchs & Wolff, 2011). Statt traditionelle Klimarisikomanagement-Ansätze zu schwächen, sollten Versicherungslösungen sorgsam in diese Ansätze integriert werden.

Wird eine KRV nicht sorgfältig geplant und implementiert, sind negative Auswirkungen möglich. Haben die Ärmsten und Verletzlichsten etwa aufgrund zu hoher Prämien keinen Zugang zu Versicherungen, können soziale (z.B. geschlechtsspezifische) Ungleichheiten verschärft werden.

Die Vorteile einer Meso-Ebenen-Versicherung im Hinblick auf die Förderung eines armutsorientierten Risikotransfers

Obwohl KRVs in den letzten Jahren zunehmend Aufmerksamkeit zuteilwurde, ist deren Verbreitung in den Entwicklungsländern noch sehr gering. Versicherungen auf Meso-Ebene bieten einen vielversprechenden Ansatz, um die Verbreitung zu fördern. Sie werden meist in Form von Gruppenverträgen abgeschlossen, wobei Risiken aggregiert werden. Versicherungsnehmer sind Aggregatoren, etwa gemeinschaftsbasierte Organisationen, Akteure in der Wertschöpfungskette, wie Agrarunternehmen, oder Monetäre Finanzinstitute (MFIs). Die Versicherungsleistungen werden an diese Aggregatoren ausgezahlt, die die Leistungen dann an die Einzelpersonen weiterverteilen.

Versicherungen auf Meso-Ebene eignen sich dafür, Klimarisiken für gefährdete Gruppen mit starken gemeinschaftlichen Strukturen aufzufangen. CBOs haben das vorrangige Ziel, die einzelnen Mitglieder zu stärken und ihre Lebensumstände durch gemeinsames Handeln (z.B. Produktion, Sparen, Kreditaufnahme und Vertrieb) zu verbessern. Richtig eingesetzt, sind CBOs ein ideales Instrument zur Umsetzung der oben genannten Prinzipien. Dies kann folgendermaßen erreicht werden:

1. Verringerung der Transaktionskosten und einfachere Verteilung (entspricht Prinzipien 3, 4 und 5):
 - Zielgruppe: Versicherer können ihre Produkte und Botschaften auf die Bedürfnisse besonderer Gruppen zuschneiden und dabei eine breite Masse erreichen.
 - Soziales Kapital: Die Leitung der jeweiligen CBO kann Botschaften so in Worte fassen, dass versicherungsfachliches Wissen effektiver verbreitet wird.
 - Einfache Prämienzahlung: CBOs können Prämienzahlungen dem Cashflow ihrer Mitglieder anpassen.
2. Einbettung von Versicherungen in das Serviceangebot von CBOs (entspricht Prinzipien 1, 2, 4 und 6):
 - Ergänzung zu anderen Risikomanagement-Strategien: CBOs dienen meist der gemeinsamen Abdeckung einzelner Risiken (etwa Bestattungskosten). In vielen Fällen bieten CBOs auch landwirtschaftliche Beratung. Versicherungen können diese Formen der gemeinsamen Risikoabdeckung und Risikovorbeugung durch das Abfedern von Restrisiken und die Übertragung dieser Risiken auf Kapitalmärkte effektiv ergänzen.
 - Verknüpfungen mit anderen Märkten: Versicherungen können als Katalysator zur Vertiefung der Beziehungen zwischen CBOs und Händlern oder Zwischenhändlern dienen. MFIs arbeiten außerdem lieber mit CBOs zusammen

und könnten Versicherungen als Form von Sicherheiten ansehen, die den Zugang zu Krediten erleichtern.

- Finanzkompetenz: Die Umsetzung von Finanzinstrumenten durch CBOs kann die Entwicklung der Finanzkompetenz der Gruppenmitglieder fördern, wenn die Partner und Gruppenleiter Strukturen schaffen, die für transparente Prozesse sorgen.
3. Verringerung der Basisrisiken (Missverhältnis zwischen den Leistungen für tatsächliche Verluste und den vertraglich vereinbarten Leistungen) durch bessere Konzeption der Versicherungsleistungen (entspricht Prinzipien 2 und 6): CBOs können die durch Mitglieder erlittenen Verluste genauer bestimmen und damit die Wirksamkeit und Fairness von Versicherungsleistungen verbessern.
 4. Einbeziehung von CBOs in das Katastrophenrisikomanagement (entspricht Prinzipien 1, 2, 5 und 6): CBO-Mitglieder bündeln traditionell ihre Arbeit, um Marktkosten zu minimieren, und arbeiten etwa zur Risikovorsorge oder im Katastrophenfall zusammen. Versicherungsleistungen können nach Klimaschocks zeitnahe Liquidität und damit Wiederaufbauarbeiten gewährleisten.

Kurzum können CBOs die Bereitstellung bestimmter Dienste und den Marktzugang erleichtern – Vorteile, die Einzelpersonen vorenthalten bleiben. Eine Klimaversicherung kann hier möglicherweise zu einem doppelten Gewinn führen. Zum einen dient sie als Sicherheit und verbessert die Erbringung verschiedener Dienste auf Gruppenebene, was wiederum die Resilienz der Mitglieder stärkt. Zum anderen bietet sie ein Auffangnetz, das CBOs gegen Klimarisiken, die ihre Funktionsfähigkeit stark beeinträchtigen könnten, absichert und damit die Nachhaltigkeit dieser Gruppen verbessert.

Indigene Palawans: Besonders vom Klimawandel Betroffene könnten von Meso-Ebenen-Versicherungen profitieren

Indigene Palawans sind eine besonders gefährdete Gruppe, die bei Extremwetterereignissen von gruppenbasierten Versicherungen auf Meso-Ebene profitieren könnten. Das wurde 2018 deutlich, als der Tropensturm Bolaven die Insel Palawan traf und verschiedene Einkommensquellen zerstörte (z. B. Obstbäume). Extremwetterereignisse wie dieses führen zu Unterbrechungen im Geschäftsablauf. Meso-Versicherungen könnten Diversifizierungsbemühungen der gemeinschaftlichen Existenzgrundlagen möglicherweise schützen. Die Einwohner Palawans haben eine starke gemeinschaftliche Struktur und sind in einer CBO mit dem Namen SPABP (Samahang Palawano ng Amas, Brooke's Point) organisiert. Sie koordiniert die Forstwirtschaftsbetriebe der Gemeinschaft, wie zum Beispiel die Gewinnung von Harz. Diese CBO könnte eine wichtige Rolle beim Aufbau eines effektiven Meso-Ebenen-Versicherungssystems spielen und von oben beschriebenen Vorteilen profitieren.

Die Feldforschung zielte darauf ab, das Bewusstsein der Palawans für KRVs sowie deren Zahlungsbereitschaft einzuschätzen. Die Palawans leben im Hochland, in dem es keine Reisfel-

der gibt. Dadurch haben sie ein anderes Risikoprofil als Flachlandbauern, die meist Ernteausfallversicherungen abgeschlossen haben und sind nicht mit dem Konzept einer Versicherung vertraut. Auf die Frage nach ihrem Interesse am Thema Versicherung, antworteten die Vertreter der Palawans, dass sie gern mehr darüber erfahren würden. Eine umfassende bedarfsgerechte Lösung (Prinzip 1) würde den Bedarf der indigenen Bevölkerung und die Klimarisiken genau bewerten und ergänzende Risikomanagement-Strategien festlegen. Die gemeinschaftliche Struktur der Indigenen Palawans und die Gründung ihrer CBO, könnte den Zugang verbessern (Prinzip 4). Dank Bottom-up-Beratungen, wie Besichtigungen vor Ort, ließe sich auch Prinzip 5 umsetzen, um die Beteiligung gefährdeter Gruppen bei der Konzeption und Umsetzung von KRV zu verbessern.

Wie es weitergehen kann

Versicherungen bieten eine einzigartige Möglichkeit, Klimarisiken in armen und verletzlichen Gemeinschaften abzufedern. Damit eine KRV die Armen und Schutzbedürftigen vor den Folgen von Extremwetterereignissen schützen kann, muss sie so ausgelegt sein, dass sie die verschiedenen Gefährdungen und Kapazitäten der Begünstigten berücksichtigt. Versicherungen auf Meso-Ebene mit einem starken Fokus auf Gemeinschaften, die einen armutsgerechten und menschenrechtsbasierten Ansatz verfolgen, sind eine vielversprechende Möglichkeit. Wir empfehlen besonders folgende Ziele als wichtige Ausgangspunkte bei der Konzeption von Versicherungen und entsprechender politischer Strategien:

Richtige Festlegung der Begünstigten und Pflichtenträger: Durch den Klimawandel gefährdete Gemeinschaften mit

begrenzten finanziellen Ressourcen sollten bei der Anwendung der armutsorientierten Prinzipien Priorität haben. In Einklang mit dem Grundsatz der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ und des „Verursacherprinzips“ müssen alle Großemittenten für einen finanziellen Ausgleich und entsprechende technische Unterstützung für die KRV aufkommen, wenn die Nationalstaaten dazu nicht in der Lage sind.

Erhöhung der Finanzkompetenz der Begünstigten: Versicherungen können die Finanzkompetenz der Begünstigten erhöhen. Das führt zu mehr Selbstbestimmung und größerer Transparenz und Wachsamkeit gegenüber finanzieller Unregelmäßigkeiten und Korruption.

Gestaltung von Versicherungen nach dem Bottom-up-Prinzip: Begünstigte sollten von Anfang an in die Ausgestaltung von Versicherungsprodukten einbezogen werden, damit diese spezifisch an ihre Bedürfnisse und Kapazitäten angepasst werden können. So können Begünstigte zudem einen zuverlässigen Aggregator bestimmen.

Dank ihrer relativen Flexibilität und großen Reichweite haben Gruppenversicherungsverträge auf Meso-Ebene im Vergleich zu Einzelverträgen im Rahmen von Mikroebene-Versicherungen das Potential, die mit dem Zugang und der Finanzierbarkeit verbundenen Herausforderungen einer KRV für arme und schutzbedürftige Gruppen zu bewältigen, vor allem, wenn sie einem rechtebasierten Ansatz folgen. Angesichts der immer gravierender werdenden Folgen des Klimawandels muss dringend die Resilienz armer und schutzbedürftiger Gruppen vor dem Hintergrund der Klimagerechtigkeit gestärkt werden.

Literatur

Fuchs, A., & Wolff, H. (2011). Concept and unintended consequences of weather index insurance: The case of Mexico. *American Journal of Agricultural Economics*, 93(2), Proceedings, 505-511.

Schäfer, L., Waters, E., Kreft, S., & Zissener, M. (2016). *Making climate risk insurance work for the most vulnerable: Seven guiding principles* (Munich Climate Insurance Initiative/UNU_EHS Publication Series. Policy Report 2016, No. 1 United Nations University, 2016). Abgerufen von <https://collections.unu.edu/view/UNU:5830>

Waters, E. (2018) *Interview with Ellie Waters: Use human rights principles to guide climate risk insurance initiatives*. Munich Climate Insurance Initiative. Abgerufen von <http://www.climate-insurance.org/news-and-events/news/interview-ewaters-human-rights-cri/>

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Denise Margaret Matias	Raúl Fernández	Marie-Lena Hutfils	Maik Winges
Wissenschaftliche Mitarbeiterin "Umwelt-Governance"	Project Associate	Referentin für Klima-Risikomanagement	Referent für Anpassung an den Klimawandel und Menschenrechte
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)	Munich Climate Insurance Initiative (MCI)	Germanwatch	Germanwatch

DOI:10.23661/as12.2018