

# Klimaresilienz durch soziale Sicherung stärken: Die staatliche Klimarisikoversicherung *Garantia Safra* in Brasilien

Elena Kühne, Universität Duisburg-Essen

**Erhöhte Klimarisiken treffen** arme und vulnerable Menschen im globalen Süden unverhältnismäßig stark. Bei mangelnder Absicherung laufen diese Gefahr, tiefer in die Armut abzurutschen. Die zunehmende Häufigkeit und Intensität von Klimaereignissen bekommen vor allem ländliche Bevölkerungsgruppen, wie Kleinbauern, zu spüren. Aufgrund ihrer Abhängigkeit von klimatischen Bedingungen wirken sich Extremereignisse, wie starke Regenfälle und Dürren, langfristig auf ihr Vermögen, ihr Einkommen und ihre Ernährungssicherheit aus. Auf internationaler Ebene wurde längst erkannt, dass diesen langfristigen Auswirkungen mit langfristigen Maßnahmen begegnet werden muss. Die Stärkung von Klimaresilienz ermöglicht es Menschen, sich auf Schocks vorzubereiten, darauf reagieren und sich davon erholen zu können. Zwischen existierenden resilienzfördernden Maßnahmen sticht soziale Sicherung als ein bewährtes Instrumentarium hervor, welches sich bei der Abfederung von Armut- und Vulnerabilitätsrisiken bewährt hat.

Die indexbasierte Klimarisikoversicherung *Garantia Safra* in Brasilien bietet hier eine Möglichkeit, die Rolle sozialer Sicherung beim Aufbau langfristiger Klimaresilienz zu untersuchen. Auf der Grundlage einer von den brasilianischen Behörden und der Weltbank im Jahr 2016 durchgeführten Erhebung, wurde in einer quantitativen Analyse das Potenzial von *Garantia Safra* zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit armer und vulnerabler Kleinbauern im nordöstlichen Bundesstaat Ceará untersucht (Kühne 2020). Die Anpassungsfähigkeit, als Resilienzfähigkeit, die eine langfristige Anpassung an den Klimawandel impliziert, wird verbessert, wenn Kleinbauern im Falle von Klimaextremen nicht nur abgesichert werden, sondern auch Anreize erhalten, im Vorfeld Präventionsmaßnahmen zu ergreifen. Diese Perspektive auf Resilienz ergänzt daher den derzeitigen Fokus auf kurzfristige soziale Sicherungsmaßnahmen nach Schocks um ein präventives Element.

Indexbasierte Klimarisikoversicherungen wurden in den letzten Jahren vermehrt als ein innovatives Instrument zum Aufbau von Resilienz propagiert. Versicherungen können armen und vulnerablen Kleinbauern zugutekommen, indem sie Nothilfe leisten (Absicherungsfunktion) und ein Gefühl der Sicherheit vermitteln, das Anreize zur positiven Risikobereitschaft setzt (präventive Funktion). Innerhalb indexbasierter Programme werden Ernteauffälle nicht mehr individuell, sondern kollektiv für alle versicherten Haushalte innerhalb eines vordefinierten Gebiets erfasst, z.B. auf Gemeindeebene. Indizes, die auf Wetterparametern wie Niederschlagsmengen basieren, bestimmen den Ernteverlust im Falle eines Extremereignisses. Die Auszahlungen erfolgen, wenn der geschätzte Verlust eine festgelegte Schwelle überschreitet. Dieser Ansatz ist nicht nur kosteneffektiv, sondern reduziert auch Risiken, die bei traditionellen Versicherungen zum Tragen kommen, wie z.B. negative Anreizsetzung (moral hazard).

Als eines der ersten Länder weltweit, etablierte Brasilien 2003 eine steuerfinanzierte, staatlich betriebene Indexversicherung. *Garantia Safra* richtet sich an arme und vulnerable Kleinbauern in düreanfälligen Regionen, vor allem in den nordöstlichen Bundesstaaten in denen Armut weit verbreitet ist. Als Programm zur Einkommenssicherung stellt *Garantia Safra* ein wichtiges Instrument innerhalb der sozialen Sicherungsstrategie der Region dar.

In Hinblick auf die Stärkung der Resilienz fand die Analyse jedoch wenig Anzeichen dafür, dass *Garantia Safra* in besonderem Maße zur Anpassungsfähigkeit der Programmteilnehmer beiträgt. Der Analyse zufolge, stellt *Garantia Safra* ein Instrument zur Absicherung dar, das Kleinbauern nach Klimaextremen Unterstützung bietet, aber keine präventive Funktion erfüllt. Vor diesem Hintergrund lassen die Ergebnisse der Analyse verschiedene Schlussfolgerungen zu:



- Nur Programme mit rechtzeitiger und angemessener Auszahlung gewinnen das Vertrauen der Kleinbauern und bieten Anreize zur Prävention. Daher sind Daten über tatsächliche Verluste von zentraler Bedeutung und erfordern umfassende Investitionen in Satelliten- und Wetterdaten.
- Von staatlichen Versicherungslösungen allein kann nicht erwartet werden, die Resilienz von Kleinbauern langfristig zu stärken, noch können sie umfassende soziale Sicherungssysteme ersetzen. Insbesondere in Regionen mit hohen Armutsraten ist ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich, der komplementäre Programme, die sich an die gleiche Zielgruppe richten, systematisch miteinander verknüpft. Das macht den vermehrten Einsatz von Informationsmanagementsystemen, wie Sozialregistern, notwendig.
- Die Erwartungen über das, was Versicherungen leisten können und wann andere Instrumente besser geeignet sind, sollten klar sein. In einem Kontext häufig wiederkehrender Klimaextreme können humanitäre Geldtransfers, die durch bestehende soziale Sicherungsprogramme wie *Bolsa Família* ausgezahlt werden, angemessener sein als ein komplexer indexbasierter Versicherungsansatz.
- Mögliche Fehlanpassung an den Klimawandel müssen im Programmdesign berücksichtigt werden. Wenn staatliche Versicherungen nicht genügend positive Resultate erzielen, fördern sie eventuell Einkommensstrategien, die längerfristig wenig nachhaltig sind und keinen Ausweg aus der Armut darstellen. Im Fall von *Garantia Safra* muss Abwanderung als eine Strategie zur langfristigen Resilienzstärkung neu definiert werden.

Die Analyse zeigt die Notwendigkeit, existierende Instrumente zur Stärkung der Klimaresilienz armer und vulnerabler Gruppen noch weiter zu untersuchen. Da der Klimawandel auch das Erscheinungsbild von Armut verändert, müssen sowohl alte als auch neue Formen der sozialen Sicherung beweisen, dass sie diesen Herausforderungen gewachsen sind.

*Literaturverzeichnis:*

Kühne, Elena. 2020. "Klimaresilienz durch soziale Sicherung stärken: Die staatliche Klimarisikoversicherung *Garantia Safra* in Brasilien". IPC-IG Policy Research Brief Nr. 70. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.