

Internationaler Warschau-Mechanismus für Verluste und Schäden durch den Klimawandel

Entwicklungspolitische Bedeutung

Hintergrund

Die Auswirkungen des Klimawandels sind heute deutlich spürbar. Aktuelle Klimaprojektionen des Weltklimarats IPCC¹ gehen von einer starken **Zunahme der Häufigkeit und Intensität extremer Wetterereignisse**, wie Stürme und Überschwemmungen, **sowie schleichender Umweltveränderungen**, z. B. Meeresspiegelanstieg und Wüstenbildung, aus. Die negativen Auswirkungen des Klimawandels stellen ein wachsendes Risiko für die nachhaltige Entwicklung aller Länder dar, insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs²) und für kleine Inselstaaten (SIDS³).

Entwicklungsländer sind nicht nur den **Klimaschwankungen und -änderungen am stärksten ausgesetzt**, sondern auch am vulnerabelsten, da es ihnen oftmals beispielsweise an institutionellen und finanziellen

Kapazitäten fehlt, um die Auswirkungen des Klimawandels effektiv zu bewältigen. Jedes Jahr fordern extreme Katastrophenereignisse rund 70.000 Tote und treiben 26 Millionen Menschen in die Armut. Im Falle der kleinen Inselstaaten bildet der Klimawandel eine existenzielle Bedrohung. Dementsprechend fordern besonders durch den Klimawandel betroffene Staaten (z. B. LDCs, SIDS) bereits seit den 90er Jahren finanzielle Unterstützung zum Umgang mit Verlusten und Schäden durch den Klimawandel.

Insbesondere der Anstieg des Meeresspiegels und seine Auswirkungen waren ein prominentes Thema während der **Gründungsverhandlungen der UN-Rahmenkonvention zum Klimawandel (UNFCCC)** im Jahr 1992. Nichtsdestotrotz war die Minderung von Treibhausgasemissionen das beherrschende Thema im ersten Jahrzehnt der Arbeit des UNFCCC. Dies änderte sich Mitte der 2000er Jahre, angetrieben durch die zunehmende wissenschaftliche Evidenz für die Auswirkungen des Klimawandels, die im vierten Sachstandsbericht des IPCC zusammengefasst

- 1 Intergovernmental Panel on Climate Change
- 2 Least Developed Countries
- 3 Small Island Developing States



Herausgegeben von:

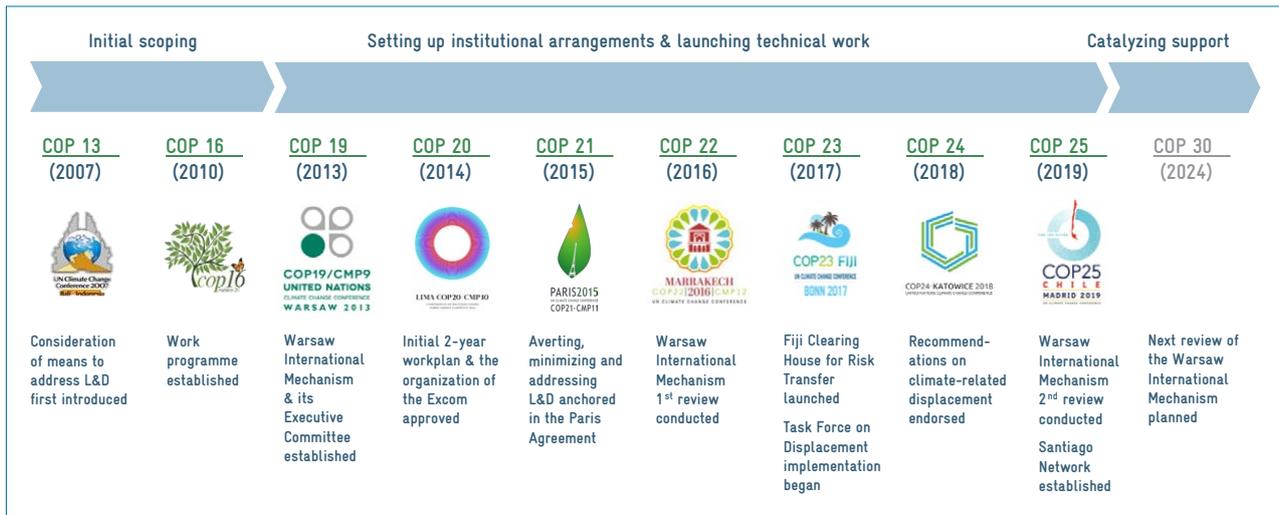


Abbildung 1: Loss & Damage-Meilensteine unter der UNFCCC (UNFCCC, 2021)

wurde. Dadurch gewann das Thema der Anpassung an den Klimawandel an Bedeutung. Mit dem Bali Action Plan 2007 sowie dem Cancún Adaptation Framework auf der COP16 im Jahr 2010 nahm das Thema der klimawandelbedingten Verluste und Schäden Einzug in die Verhandlungen. Es wurde ein Arbeitsprogramm zu Verlusten und Schäden eingerichtet, das sich speziell mit schleichenden Umweltveränderungen und extremen Wetterereignisse befasst.

2013 wurde auf der COP19⁴ der **Internationale Warschau-Mechanismus für Verluste und Schäden durch den Klimawandel (WIM)**⁵ als zentrales Instrument des UNFCCC zu diesem Arbeitsbereich für besonders vulnerable Entwicklungsländern ins Leben gerufen. Deutschland war von Beginn an Mitglied im Exekutivkomitee des Internationalen Warschau-Mechanismus für Verluste und Schäden durch den Klimawandel (ExCom).

Darüber hinaus wurde das Thema im Pariser Klimaabkommen in einem eigenen Artikel (8) verankert. Gemäß seinem Mandat soll der WIM folgende **drei Kernfunktionen** erfüllen:

- 1) Verbessertes Wissen/Verständnis zu umfassendem Risikomanagement,
- 2) Stärkung von Dialog, Koordination, Kohärenz und Synergien,
- 3) Verbesserung von Umsetzung und Unterstützungsleistungen.

4 19. Conference of the Parties of the UNFCCC

5 Internetauftritt des WIM

Fünffähriger Arbeitsplan und Expertengruppen

Im Jahr 2017 wurde auf der COP23 ein fünfjähriger Arbeitsplan beschlossen, aufbauend auf den Ergebnissen des vorläufigen zweijährigen Arbeitsplanes (2014–2017). Der Arbeitsplan beschreibt die mandatierten Aktivitäten, welche in fünf große Arbeitsbereiche untergliedert sind. Diese umfassen **1) schleichende Umweltveränderungen, 2) nicht-ökonomische Verluste und Schäden, 3) umfassendes Risikomanagement, 4) menschliche Mobilität im Kontext des Klimawandels, und 5) Umsetzung und Unterstützung** (siehe Abb. 2). Die Aktualisierung des aktuellen fünfjährigen Arbeitsplans wurde 2021 begonnen und soll bis Ende 2022 unter Einbezug von Interessensgruppen aus Wirtschaft, Forschung, Zivilgesellschaft, Umweltorganisationen und Jugendverbänden abgeschlossen werden.

Entsprechend der fünf Arbeitsbereich gibt es fünf verschiedene Expertengruppen. Die **Task Force on Displacement (TFD)** war die erste Expertengruppe, welche über eine COP21-Entscheidung ins Leben gerufen wurde. Die **Technical Expert Group on Comprehensive Risk Management (TEG-CRM)** organisierte mit Unterstützung des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2019 ihre Auftaktsitzung und implementiert aktuell ihren Aktionsplan. Über die COP25-Entscheidung wurde die **Expert group on Slow-onset events (TEG-SOE)** und die **Expert group on Non-economic losses (TEG-NEL)** geschaffen, welche seit 2021 beide mit Mitgliedern besetzt sind und an der Umsetzung ihrer Aktionspläne arbeiten.

Dies gilt ebenso für die auf COP25 beschlossene *Expert group on action and support (ASEG)*, welche aufgrund der politischen Brisanz von Finanzierungsfragen mit besonderem Interesse erwartet wurde und seit Mitte 2021 ihren Aktionsplan umsetzt (weitere Details unterhalb).



Abbildung 2: Die fünf Arbeitsbereiche des WIM (UNFCCC, 2021)

Bedeutung für die Entwicklungszusammenarbeit

Durch häufigere und zunehmend schwerwiegende Extremwetterereignisse sowie schleichende Umweltveränderungen führt der Klimawandel bereits heute zu Verlusten und Schäden und wirkt sich auf die Lebensgrundlage von Millionen von Menschen aus. Dabei sind

vulnerable Bevölkerungsgruppen wie z. B. Frauen, Kinder und in Armut lebende Menschen besonders betroffen. Die EU und anderen Industrieländer tragen durch den WIM und weiteres entwicklungspolitisches Engagement zur Verringerung von Klimarisiken insbesondere in LDCs und SIDS bei. Dabei betont die EU den Mehrwert der **Verankerung eines Ansatzes zum umfassendem Risikomanagement** in der EZ, welcher Maßnahmen aus dem Klimaschutz, der Anpassung an den Klimawandel, dem Katastrophenrisikomanagement, der sozialen Sicherung und der humanitären Hilfe verbindet und über etablierte **Finanzierungskanäle und technische Maßnahmen** unterstützt.

Wichtige Schritte für einen Umgang mit Verlusten und Schäden aus EU-Perspektive sind eine kluge Kombination verschiedener Instrumente, z. B. umfassende Risikoanalysen, Kapazitätsaufbau und der Umgang mit Restrisiken. Letztere können beispielsweise mit innovativen Finanzierungsinstrumenten abgedeckt werden. Die deutsche Bundesregierung fördert nicht zuletzt deshalb die **InsuResilience Global Partnership**, mit deren Hilfe Klimarisikoversicherungen als Absicherungsmechanismus auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene etabliert werden. Darüber hinaus unterstützt das BMZ ein **Globales Vorhaben zu Klimarisikomanagement (Loss & Damage)** dessen Ziel es ist, durch umfassendes Klimarisikomanagement die Widerstandsfähigkeit bedrohter Länder zu steigern. In diesem Kontext wird ebenso das **Globale Vorhaben „Umgang mit menschlicher Mobilität im Kontext des Klimawandels“** finanziert, das EZ-Ansätze zum Umgang mit Vertreibung, Migration und Umsiedlung pilotiert.



Weggespülte Straße in der Karibik



Klimaverhandlungen

Während der **Überprüfung des WIM auf COP25** wurde eine weitere Stärkung des Mechanismus und dessen ExCom beschlossen. Hierbei konnte man sich auf die **Gründung des Santiago-Netzwerks** einigen, welches Kohärenz und Kooperation der breiten Akteurslandschaft sowie Synergien mit Anpassungsmaßnahmen, Katastrophenrisikomanagement und humanitärer Hilfe stärken soll. Zudem wurde, aufgrund von Druck durch Entwicklungsländern, die Einrichtung einer **Experten-gruppe zu Umsetzung und Unterstützung (ASEG) von Finanzierung, Technologien und Kapazitätsbildung** unter dem ExCom beschlossen, welche mittlerweile bereits besteht und ihren Aktionsplan zur Unterstützung des WIM Arbeitsplans umsetzt. Während im Pariser Klimaabkommen entschieden wurde, dass es kein Instrument zur finanziellen Kompensation erlittener Verluste und Schäden geben soll, konnte man sich bei COP25 in Madrid darauf einigen, dass sich das ExCom noch intensiver mit Finanzierungsmöglichkeiten für Maßnahmen zum Umgang mit steigenden Klimarisiken beschäftigt. Auch der **GCF⁶ soll den Zugang für Entwicklungsländer zu Finanzierungsmöglichkeiten im Umgang mit klimabedingten Verlusten und Schäden vereinfachen**. Die Umsetzung des Mandats ist bedingt durch die Corona-Pandemie etwas verzögert, befindet sich aber nun in vollem Gange. Die ASEG hat im Sommer 2021 einen Entwurf zu Empfehlungen des Standing Committee on Finance an den Green Climate Fund und die Global Environment Facility eingereicht. Die COP-Präsidentschaften haben seit der COP25-Entscheidung in Madrid gemeinsam mit dem UNFCCC-Sekretariat über verschiedene Diskussionsformate die Ausgestaltung

des Santiago-Netzwerks vorangetrieben und während COP26 werden diese Verhandlungen weitergeführt. Auch die „**L&D Governance-Frage**“, ob der WIM in Zukunft lediglich unter dem Pariser Klimaabkommen oder unter diesem und zusätzlich unter der UN-Klimarahmenkonvention verhandelt werden soll (verbunden mit unterschiedlich interpretierbaren Artikeln), spielt während der COP26 in Glasgow eine Rolle.

Ausblick und Potenzial

Die aktuellen Beschlüsse zum WIM bestärken die Forderung, die Sorgen der vulnerabelsten Länder ernst zu nehmen – auch weil die bisherigen **nationalen Klima-beiträge (NDCs⁷)** auf eine Erderwärmung von ungefähr 2,7° C hinführen. Auch die bereits veröffentlichten und für 2022 erwarteten **Ergebnisse des Sechsten IPCC-Sachstandsbericht zum Klimawandel** deuten auf eine weitere Zunahme von klimabedingten Verlusten und Schäden in den kommenden Jahren hin. Sowohl zu Finanzierung als auch konkreter technischer Unterstützung müssen die Beschlüsse entsprechend konkretisiert und erweitert werden. Das **Thema „Verluste und Schäden“ wird daher in der deutschen und internationalen Entwicklungspolitik die nächsten Jahre an Bedeutung gewinnen**. Akteure der Entwicklungszusammenarbeit sollten sich daher konstruktiv und proaktiv in die Entwicklung von Unterstützungsangeboten zum Umgang mit klimabedingten Verlusten und Schäden einbringen um die Kohärenz mit bestehenden Initiativen sicherzustellen und auf Bedarfe von Partnerländern eingehen – **bevor unumkehrbare Kippelemente des Klimas erreicht sind**.



Beispielhafte Maßnahmen zum Umgang mit klimabedingten Verlusten und Schäden aus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfügt über ein breites bi- und multilaterales Portfolio an Maßnahmen, welche den Umgang mit klimabedingten Verlusten und

Schäden über den Ansatz eines umfassenden Risikomanagements fördern. Folgende Beispiele sollen einen ersten Eindruck davon vermitteln:

- Das BMZ unterstützt die Erstellung einer **OECD-Studie zu klimawandelbedingten Verlusten und Schäden**. Diese betont die Notwendigkeit eines umfassenden Konzepts zur Bewältigung von Klima- und Katastrophenrisiken durch einen klugen Instrumentenmix und empfiehlt unter anderem die Verbesserung von Klimarisikoanalysemethoden, die Ausweitung von Klimarisikoversicherungsansätzen und zeigt Verwendungsmöglichkeiten moderner Technologien zum Risikomanagement auf.
- Das **GV Klimarisikomanagement (Loss and Damage) arbeitet eng zusammen mit UNDRR** (Büro der UN zur Reduzierung der Risiken durch Katastrophen), um **anwendungsorientierte Leitlinien zur umfassenden Risikobewertung und -planung** zu entwickeln, die 2021 veröffentlicht und anschließend in Kolumbien pilotiert werden sollen.
- Die Initiative **Climate Risk and Early Warning Systems (CREWS)** unterstützt die Risikominderung und -vorsorge mit Fokus auf Frühwarnsysteme (deutscher Beitrag: 13 Millionen Euro). In **Burkina Faso** profitieren eine Million Menschen von gestärkten staatlichen Kapazitäten bei der **Bereitstellung von Frühwarn-diensten**, die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern bessere Erträge ermöglichen und ihre Lebensgrundlage sichern.
- Mit der **InsuResilience Global Partnership (IGP)** unterstützt das BMZ eine wesentliche Ausweitung der Nutzung von Risikofinanzierungs- und Versicherungs-lösungen für Klima- und Katastrophenrisiken in Entwicklungsländern. Die deutsche Bundes-regierung hat die IGP 2017 initiiert, als Kooperation von Industrie- und Entwicklungsländern. Sie wird heute von **über 100 Mitgliedern** aus verschiedenen Bereichen unterstützt. Ziel ist es, Finanzierungen für **frühzeitiges Handeln, Nothilfe und Wiederaufbau** zu fördern. Die deutsche Bundesregierung hat bereits über 800 Millionen Euro zur Erreichung der Vision 2025 der IGP bereitgestellt.
- Seit 2013 trägt die **Globale Initiative Katastrophen-risikomanagement (GIKRM)** zu einem verbesserten Risikomanagement weltweit bei und unterstützt die kohärente Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks und anderer globaler Post-2015 Agenden. Gemeinsam mit Partnern in Afrika, Asien und Lateinamerika unterstützt sie sektorübergreifende Ansätze zur Risikoreduzierung, mit dem Ziel risikoinformierte Entwicklung sicherzustellen.

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Globales Vorhaben für Risikobewertung und Management
zur Anpassung an den Klimawandel (Loss and Damage)
Friedrich-Ebert-Allee 32
53113 Bonn
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66
E info@giz.de
I www.giz.de

Verantwortlich:

Dr. Michael Siebert

Autor:

Globales Vorhaben für Risikobewertung und Management
zur Anpassung an den Klimawandel (Loss and Damage)

Co-Autoren:

Manuel Friedlein, Maximilian Högl, Ramon Baaske

Fotonachweise:

Header: © GIZ, S.1: © GIZ/Harald Franzen, S.3: © GIZ/Horst Vogel,
S.4: © GIZ/Manuel Friedlein

Layout:

Katrin Straßburger/W4 Büro für Gestaltung, Frankfurt

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ)

Bonn, Oktober 2021

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung