

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Sylvia Gabelmann, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 19/18235 –**

### **Pandemie-Bonds der Pandemic Emergency Financing Facility vor dem Hintergrund des Ausbruchs des Corona-Virus 2020**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Seit dem Ebola-Ausbruch 2014 wird das Thema Pandemie-Vorsorge im Kreis der G7- und G20-Staaten auf die Agenda gesetzt. Weil die Kosten für die Ausbreitung von Infektionskrankheiten über mehrere Länder und Kontinente immens sind und – wie gegenwärtig bei der Ausbreitung des Corona-Virus zu beobachten ist – zu hohen wirtschaftlichen Schäden führen können, ging die gemeinsam mit der Versicherungswirtschaft entwickelte und bei der Weltbank angesiedelte Pandemic Emergency Financing Facility (PEF) 2017 an den Markt. Die PEF besteht aus einer Versicherungs- und einer Bargeldkomponente. Die Versicherungsleistung wird ausgelöst, wenn eine Epidemie bestimmte Grenzwerte in Bezug auf Ausbreitungsgrad und Ausbreitungsgeschwindigkeit sowie Sterberate überschreitet. Die PEF ist mit rund 500 Mio. US-Dollar – 425 Mio. US-Dollar Versicherungsfenster, 61 Mio. US-Dollar Liquiditätsfenster – ausgestattet (siehe <https://www.worldbank.org/de/news/press-release/2018/05/22/world-bank-groups-pandemic-emergency-financing-facility-pef-makes-first-12-million-commitment-to-bridge-financing-gap-for-ebola-response-in-drc>). Hauptgeberländer sind Deutschland und Japan, die die Zinszahlungen übernehmen. Die Bundesregierung hat eine Beteiligung von einmalig 50 Mio. Euro – die eigentlich den ärmsten Ländern gewidmet waren – an der Bargeldkomponente sowie für fünf Jahre Versicherungsprämien in Höhe von 5 Mio. Euro jährlich zugesagt (siehe <https://www.bmz.de/de/themen/gesundheitsicherheit/index.html>)

Befürworter wie der damalige Präsident der Weltbank, Jim Yong Kim, versprachen sich durch die Anleihen ein schnelleres Eingreifen gegen Infektionskrankheiten und einen „gewaltigen Fortschritt“. Sie könnten „Millionen Menschenleben retten und ganze Volkswirtschaften vor einem der größten systematischen Risiken unserer Zeit retten“. Doch diese Versprechen werden bislang nicht eingelöst. Als die Demokratische Republik (DR) Kongo im August 2018 erneut von einem Ausbruch des Ebola-Virus heimgesucht wurde, kamen die Pandemie-Anleihen eben nicht zur Ausschüttung. Ein 386-seitiger Katalog regelt, welche Bedingungen gelten müssen, damit die PEF in Kraft tritt. Im Fall des Kongo waren zwar genug Tote zu beklagen, nämlich über 2 000, aber die weitere Bedingung, dass mindestens 20 Tote in einem Nachbarland gezählt

werden müssen, war nicht erfüllt. Auch dauert es mindestens zwölf Wochen ab Krankheitsausbruch, bis die Konditionen erfüllt sind, was nach Ansicht der Fragesteller dem Anspruch der PEF, rasch auf Pandemien zu reagieren, widerspricht (siehe <https://www.zeit.de/2020/09/pandemien-finanzwetten-investoren-coronavirus-weltbank>).

Gesundheitsexperten nennen die Pandemie-Bonds einen Fehler und beklagen hohe Kosten für die öffentliche Hand bei gleichzeitiger Privatisierung von Renditen für Finanzinvestoren. Statt Steuergelder der Mitgliedstaaten an private Investoren fließen zu lassen, empfehlen sie die Finanzierung öffentlicher Gesundheitssysteme, nachdem diese jahrzehntelang durch neoliberale Struktur Anpassungsprogramme von IWF (Internationaler Währungsfonds) und Weltbank kaputtgespart worden sind. Denn: Öffentliche Gesundheitssysteme spielen die zentrale Rolle, wenn es um die Reaktion auf Pandemien zum Schutz der Bevölkerung gehe. Zudem handele es sich um Gelder, die in Form von Krediten an die ärmsten Länder fließen sollen, nun aber umgewidmet werden in Finanzen für Investoren, die sich jeder demokratischen Kontrolle entziehen (siehe <https://www.zeit.de/2020/09/pandemien-finanzwetten-investoren-coronavirus-weltbank>).

1. Wie viel Geld hat die Bundesregierung seit ihrem Bestehen schon für die PEF bezahlt (bitte auflisten)?

Die Bundesregierung hat bislang 50 Mio. Euro für die Bargeldkomponente sowie 15 Mio. Euro in die Versicherungskomponente eingezahlt.

2. In welcher Höhe wurden Gelder bereits für die Ausschüttung der Bargeldkomponente und Versicherungskomponente gezahlt (bitte auflisten)?

Über die Bargeldkomponente wurden bislang insgesamt 61,4 Mio. US-Dollar ausgezahlt. Davon wurden 11,4 Mio. US-Dollar im Mai 2018 für Reaktionsmaßnahmen auf den neunten Ausbruch von Ebolafieber in der Demokratischen Republik (DR) Kongo ausgezahlt. Weitere 20 Mio. US-Dollar wurden im Februar 2019 sowie 30 Mio. US-Dollar im August 2019 für Reaktionsmaßnahmen auf den zehnten Ausbruch von Ebolafieber in der DR Kongo ausgezahlt. Am 17. April 2020 wurde bekanntgegeben, dass, nachdem die Voraussetzungen für den Eintritt des Versicherungsfalls laut Weltbank nunmehr erfüllt sind, es im Rahmen der Corona-Pandemie zu einer Ausschüttung aus der Versicherungskomponente in Höhe von 195,84 Mio. US-Dollar kommen soll. Die Mittel werden den ärmsten Ländern zur Verfügung gestellt, um ihre Reaktion auf COVID-19 zu unterstützen.

3. Zu welchen Renditen werden die unterschiedlichen Anleihen derzeit am Markt gehandelt (bitte auflisten)?

Die Renditen der Anleihen lagen bei Ausgabe für die A-Anleihen (IBRD CAR 111) bei 6,5 Prozent über der London Interbank Offered Rate (LIBOR) und für die B-Anleihen (IBRD CAR 112) bei 11,1 Prozent über der LIBOR. Die Renditen der Anleihen sind vertraglich festgeschrieben.

4. Wie groß war die Nachfrage nach den Anleihen bei der Ausgabe (bitte auflisten)?

Nach Angaben der Weltbank boten Anleger insgesamt 850 Mio. US-Dollar für die Anleihen und Swaps, was einer 200-prozentigen Überzeichnung entspricht.

Zahlen für die jeweiligen Anleihen und Swaps getrennt liegen nicht vor. Die Anleihen und Swaps wurden dann in einem kompetitiven Prozess veräußert, so dass die Versicherungsprämien insgesamt um 11 Mio. US-Dollar niedriger ausfielen als ursprünglich kalkuliert.

5. Hält die Bundesregierung die PEF, die nach dem Ausbruch einer Pandemie schnell finanzielle Mittel zur Verfügung stellen soll, für erfolgreich?  
Falls ja, wie begründet sie diesen Erfolg?

Die Pandemic Emergency Financing Facility (PEF) der Weltbank ist ein innovatives Finanzierungsinstrument, mit dem erstmalig im Rahmen eines Pilotverfahrens das Risiko einer Pandemie auch über eine Rückversicherung am Kapitalmarkt abgesichert wird.

Ziele der PEF sind es, eine schnelle und unbürokratische Finanzierung für Reaktionsmaßnahmen auf Krankheitsausbrüche mit Pandemiepotenzial zu ermöglichen sowie in Niedrigeinkommensländern mit strukturell unterfinanzierter Gesundheitsgrundvorsorge alternative Finanzierungsinstrumente für den Kampf gegen Pandemien zu etablieren.

Über die PEF wurden bislang in drei schnellen Auszahlungen insgesamt 61,4 Mio. US-Dollar zur Verfügung gestellt, um zwei Ausbrüche von Ebolafieber in der DR Kongo einzudämmen (siehe auch Antwort zu Frage 2).

6. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Umstand, dass die ersten Auszahlungen der PEF erst zwölf Wochen nach Ausbruch eines Virus gezahlt werden können (siehe [https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-17/what-the-coronavirus-means-for-the-world-s-first-pandemic-bonds?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&cmpid%3D=socialflow-twitter-australia&utm\\_campaign=socialflow-organic&utm\\_content=australia](https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-17/what-the-coronavirus-means-for-the-world-s-first-pandemic-bonds?utm_source=twitter&utm_medium=social&cmpid%3D=socialflow-twitter-australia&utm_campaign=socialflow-organic&utm_content=australia))?

Die PEF schließt die Lücke zwischen dem Contingency Krisenreaktionsfonds (CFE) der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der direkt bei Ausbruch einer Krankheit aktiviert wird, und den regulären Krisenfinanzierungsinstrumenten der Weltbank und der internationalen Gemeinschaft, die eine längere Vorlaufzeit benötigen. So wird eine Dopplung von Reaktionsmechanismen der internationalen Gemeinschaft vermieden.

7. Warum kam nach Einschätzung der Bundesregierung die Bargeldkomponente der PEF bei der Bekämpfung der Ebola-Ausbrüche 2018 und 2019 in der DR Kongo zum Einsatz, nicht aber die Bonds-Komponente des PEF?

Das Kriterium einer weltweiten und grenzüberschreitenden Epidemie war 2018 und 2019 in der DR Kongo nicht erfüllt.

8. Gibt es bei der Bargeldkomponente und der Bonds-Komponente unterschiedliche Auszahlungsbedingungen (bitte auflisten), und falls ja, warum?

Die Auszahlungsbedingungen sind unterschiedlich, da beide Komponenten verschiedene Ausbruchsszenarien abdecken. Die Auszahlungsbedingungen sind im Operations Manual der PEF öffentlich unter folgendem Link einsehbar:

<http://pubdocs.worldbank.org/en/842101571243529089/PEF-Operations-Manual-approved-10-15-18.pdf>.

9. Hält die Bundesregierung die Ausstattung der PEF mit rund 500 Mio. US-Dollar – 425 Mio. US-Dollar Versicherungsfenster, 61 Mio. US-Dollar Liquiditätsfenster – (siehe <https://www.worldbank.org/de/news/press-release/2018/05/22/world-bank-groups-pandemic-emergency-financing-facility-pef-makes-first-12-million-commitment-to-bridge-financing-gap-for-ebola-response-in-drc>) für ausreichend Geld, um eine grenzüberschreitende Pandemie zu bekämpfen?

Die PEF kann komplementär zu weiteren Finanzierungsmechanismen einen signifikanten finanziellen Beitrag zur Eindämmung von Pandemien in Niedrigeinkommensländern leisten. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

10. Sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass weder beim Ebola-Ausbruch in der DR Kongo noch derzeit beim Ausbruch des Coronavirus Mittel aus der Versicherungskomponente der PEF ausgezahlt wurden (Stand 19. Februar 2020), weil die Bedingungen noch nicht erfüllt waren bzw. sind, die Gefahr des Scheiterns der PEF hinsichtlich des Ziels, Mittel schnell zur Verfügung zu stellen?

Falls nein, wieso nicht?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 2, 5 und 7 verwiesen.

11. Hat die Bundesregierung nach den Ebola-Ausbrüchen in der DR Kongo 2018 und 2019, bei denen die Versicherungskomponente des Pandemie-Bonds nicht ausgezahlt wurde, oder zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt eine Zwischenevaluierung oder Bundesministeriumsinterne Abschätzung geplant, ob die Bonds zielführend sind?
  - a) Gibt es diese nach dem Corona-Ausbruch?
  - b) Falls ja, was sind die Ergebnisse dieser Evaluierung oder Abschätzung?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung bewertet die Funktionalität der von ihr unterstützten Krisenreaktionsmechanismen auf internationale Krankheitsausbrüche fortlaufend. Das gilt auch vor dem Hintergrund der beiden Ausbrüche von Ebolafieber in der DR Kongo und COVID-19. Die Ziele der PEF wurden bisher nach Einschätzung der Bundesregierung erfüllt. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 2 und 5 verwiesen.

Die Ergebnisse dieser Bewertungen fließen in die Verhandlungen zu einer möglichen Weiterentwicklung der PEF ein. Im Übrigen wird auf die Antwort auf die Schriftliche Frage 145 auf Bundestagsdrucksache 19/17884 verwiesen.

12. Hat der deutsche Exekutivdirektor bei der Weltbank oder die Bundesregierung die Bonds-Rendite-Erwartungen sowie die Wirtschaftlichkeit evaluiert?

Falls nein, wieso nicht?

Die Bundesregierung hat keine eigenständige Ex-ante-Evaluierung durchgeführt. Ihr lagen Evaluierungen vor, die auf verschiedenen Modellierungen beruhten, die die Weltbank gemeinsam mit der Versicherungswirtschaft entwickelt hat.

13. Wieso hat es, so die Erkenntnisse der Fragesteller, bisher, also seit 2017, keine Prüfberichte zu den Zahlungen für die ärmsten Länder (IDA – Internationale Entwicklungsorganisation) an die PEF gegeben, obwohl diese „supervision reports“ bei jedem IDA-Grant zweimal jährlich vorgesehen sind?

Die IDA-Leistungen an die PEF sind als einmalige Überweisung an einen Treuhandfonds erfolgt. Für diese Mittel ist ein jährlicher Bericht über Auszahlungen der PEF vorgesehen sowie ein Abschlussbericht nach Auslaufen des Fonds.

14. Auf welcher Basis zahlt die Weltbank mehr als 3 Mio. US-Dollar aus IDA-Töpfen für Bonds-Investoren und Versicherer, obwohl seit Juli 2019 klar ist, dass dieses Bonds-Schema ungeeignet ist für dieses Zweck?

IDA kofinanziert die Prämien der Versicherungskomponente mit insgesamt 50 Mio. US-Dollar. Weitere 50 Mio. US-Dollar werden von Japan finanziert, und Deutschland trägt bisher noch einmal 15 Mio. Euro (17,11 Mio. US-Dollar, [https://fiftrustee.worldbank.org/content/dam/fif/funds/pef/TrusteeReports/PEF\\_TR\\_12\\_19.pdf](https://fiftrustee.worldbank.org/content/dam/fif/funds/pef/TrusteeReports/PEF_TR_12_19.pdf)) zusätzlich bei. Die Basis dieser Zahlungen ist der Risikotransfer von insgesamt 425 Mio. US-Dollar auf Investoren und Versicherer, für den Prämien nach festgelegten Raten gezahlt werden. Die Bundesregierung teilt zudem die Bewertung der Fragesteller nicht. Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

15. Wieso wurde der Weltbank erlaubt, 115 Mio. US-Dollar an Investoren auszugeben, obwohl nur ein Gewinn von 61 Mio. US-Dollar erwartet wurde und eintrat (siehe <https://www.euromoney.com/article/b1klyqsykl0d0m/when-will-coronavirus-covid19-trigger-the-world-bank39s-pandemic-bond>)?

Ein wichtiger Aspekt der PEF ist die Mobilisierung von privatem Kapital über die Versicherungskomponente für die Reaktion auf Gesundheitskrisen. Die Weltbank finanziert die Prämien der Versicherungskomponente mit insgesamt 50 Mio. US-Dollar. Weitere 50 Mio. US-Dollar werden von Japan und bisher 15 Mio. Euro (17,11 Mio. USD, [https://fiftrustee.worldbank.org/content/dam/fif/funds/pef/TrusteeReports/PEF\\_TR\\_12\\_19.pdf](https://fiftrustee.worldbank.org/content/dam/fif/funds/pef/TrusteeReports/PEF_TR_12_19.pdf)) von Deutschland finanziert. Diese Gelder fließen an Investoren und Versicherer, die dafür ein Gesamtrisiko von 425 Mio. US-Dollar übernehmen. Das heißt, dass Investoren und Versicherer für Reaktionsmaßnahmen in Höhe von bis zu 425 Mio. US-Dollar haften, falls Krankheitsausbrüche definierte Kriterien erfüllen. Dieser Fall ist im Rahmen der Corona-Pandemie nun eingetreten, weshalb Investoren Mittel i. H. v. knapp 196 Mio. US-Dollar für Reaktionsmaßnahmen in den ärmsten Ländern bereitstellen.

Die in der Frage erwähnten 61 Mio. US-Dollar sind Mittel, die aus der Bargeldkomponente für Reaktionsmaßnahmen auf zwei Ausbrüche von Ebolafieber in der DR Kongo bereitgestellt wurden. Diese Summe i. H. v. 61 Mio. US-Dollar wurde somit nicht den Ausgaben an Investoren und Versicherer gegenübergestellt, denn die Bargeldkomponente stellt Gelder unabhängig von der Versicherungskomponente zur Verfügung.

16. Aus welchem Grund wurden nach Kenntnis der Bundesregierung finanzielle Mittel in Höhe von mindestens 115 Mio. US-Dollar statt für die ärmsten Länder für dieses innovative Versicherungsinstrument ausgegeben?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 2, 5 und 14 verwiesen.

17. Empfiehlt die Bundesregierung, Gelder aus öffentlichen Quellen, wie dies bei der Weltbank der Fall ist, die für die ärmsten Länder bestimmt sind, auch in der Zukunft wieder für private Investoren-Instrumente zu verwenden?

Ja, denn nur zusammen mit Privatinvestitionen können die 17 Nachhaltigkeitsziele erreicht werden. Die Weltbank muss daher ihre Investitionsinstrumente fortlaufend erweitern, um private Investitionen in Entwicklungsländern z. B. in moderne Infrastruktur, berufliche Bildung und Gesundheitswesen zu fördern.

18. Plant die Bundesregierung, sich über 2021 hinaus weiter an Pandemie-Bonds zu beteiligen („PEF 2.0“) (siehe <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2019/04/08/selection-of-expert-risk-modeling-engagement-for-pef-200>)?

Die Bundesregierung hat hierzu noch keine Entscheidung getroffen. Im Übrigen wird auf die Antwort auf die Schriftliche Frage 145 auf Bundestagsdrucksache 19/17884 verwiesen.

19. An welchen ähnlichen Bonds ist Deutschland beteiligt, wie zum Beispiel Katastrophen-Bonds (bitte jeweils mit Höhe der finanziellen Unterstützung auflisten)?

Deutschland ist nicht an ähnlichen Bonds beteiligt.

20. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den Ergebnissen einer Studie der Harvard University, wonach die PEF gescheitert sowie zu teuer sei und umgehend geschlossen werden sollte, weil es nicht hinnehmbar sei, dass öffentliche Gelder für die Gewinne von Investoren ausgegeben werden (siehe Springer Nature Unlimited, August 2019, Olga Jonas: Pandemic Bonds, Designed to Fail)?

Es wird auf die Antwort auf die Schriftliche Frage 145 auf Bundestagsdrucksache 19/17884 verwiesen.

21. Woraus genau besteht die Mitwirkung der privaten „Partner“ MunichRe und SwissRe, und wofür wurden die 7 Mio. US-Dollar, die durch Gebühren eingenommen wurden, verwendet?

Munich Re und Swiss Re wurden von der Weltbank in einem kompetitiven Prozess unter Vertrag genommen, um die Finanzinstrumente der Versicherungskomponente, also Anleihen und Swaps, zu konzipieren und zur Marktreife zu bringen. Die WHO war ebenfalls am Entwicklungsprozess der PEF beteiligt.

Der Bundesregierung liegen keine Kenntnisse darüber vor, ob und falls ja, in welcher Höhe und zu welcher Verwendung die genannten Rückversicherer möglicherweise Gebühren eingenommen haben.

22. Agiert die Weltbank nach Kenntnis der Bundesregierung durch die Schaffung eines Risikomodells und seine Übertragung auf den Finanzmarkt entsprechend ihres Mandats?

Ja.

23. Hat die Bundesregierung das Risikomodell evaluiert vor dem Hintergrund, dass Experten dieses für Versicherungstransaktionen als inadäquat bewerten (siehe Olga Jonas: Pandemic Bonds, Designed to Fail)?

Nein, das Risiko-Modell wurde von der WHO geprüft.

24. Vor dem Hintergrund, dass sehr hohe Zinsen der Bonds durch
- a) das Krankheitsrisiko und
  - b) das Modellrisiko geschaffen werden,
- wieso werden die Gelder der ärmsten Länder dafür verwendet, um das hohe Modellrisiko zu kompensieren, das die Weltbank, MunichRe und SwissRe geschaffen haben?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 15 und 17 verwiesen.

25. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Bekanntgabe der Weltbank, ihre Strategie, um den Ärmsten helfen zu wollen, ändern zu wollen, indem sie das Budget für die ärmsten Länder verdoppelt und Gelder für Privatinvestoren kürzt, bezüglich der PEF (siehe FAZ, 28. Februar 2020: Die globale Armutsbekämpfung stockt)?

Es wird auf die Antwort auf die Schriftliche Frage 145 auf Bundestagsdrucksache 19/17884 verwiesen.

26. Aus welchem Grund wurden Vertreterinnen und Vertreter der afrikanischen Zivilgesellschaft, z. B. leitende Gesundheitsbehördenleiterinnen und Gesundheitsbehördenleiter, nicht in die Entwicklung und Durchführung der PEF eingebunden (siehe Susan Erikson: Global Health Futures, in: Medicine Anthropology Theory, Oktober 2019)?
27. Ist für die Zukunft die Konsultation mit lokalen Gesundheitsakteuren geplant?  
Falls nein, wieso nicht?

Die Fragen 26 und 27 werden gemeinsam beantwortet.

Die PEF wurde auf Vorschlag der Weltbank mit Unterstützung von Geberregierungen aufgesetzt und vom Exekutivdirektorium verabschiedet. Dort sind die Regierungen aller Mitgliedsstaaten, einschließlich der versicherten Niedrigeinkommensländer, vertreten. Inwiefern Stimmen der Zivilgesellschaft der in der Fragestellung genannten Länder in die Meinungsbildung ihrer Regierungen einfließen, ist der Bundesregierung nicht bekannt.