

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing,
Norbert Kleinwächter, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der
Fraktion der AfD
– Drucksache 19/18507 –**

Pandemie-Anleihen als moralisches Dilemma

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Weltbank hat 2016 mit der Pandemic Emergency Financing Facility (PEF) ein neues Instrument zur finanziellen Hilfe für Entwicklungsländer im Fall von Pandemieausbrüchen geschaffen (<https://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/pandemic-emergency-financing-facility> und <https://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/fact-sheet-pandemic-emergency-financing-facility>). Dies erfolgte unter dem Eindruck des Ebola-Ausbruchs in Westafrika in 2014 (ebd.).

Die PEF ist ein Finanzierungsinstrument mit zwei Komponenten: Einer Bargeldkomponente, mit der Mittel für bedürftige Länder schnell freigegeben werden und einer Versicherungskomponente, mit der größere finanzielle Mittel bei einem „Worst-Case-Szenario“ bereitgestellt werden (<https://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/fact-sheet-pandemic-emergency-financing-facility> sowie Bundestagsdrucksache 19/17308, Antwort auf die Schriftliche Frage 114 der Abgeordneten Eva-Marie Schreiber). Für die Bargeldkomponente wurden durch Deutschland 50 Mio. Euro bereitgestellt (ebd.). Bei der Versicherungskomponente werden durch die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) sehr hoch verzinsten Anleihen ausgegeben, welche institutionelle Investoren wie Pensionsfonds erwerben (ebd.). Die hohen Zinsen werden durch die Geberländer Deutschland und Japan finanziert. Deutschland zahlt hier über fünf Jahre jeweils 5 Mio. Euro (2017 bis 2021, siehe Bundestagsdrucksache 19/17308). Die Pandemie-Anleihen werden beim Eintritt bestimmter Bedingungen, wie etwa einer bestimmten Pandemieausbruchgröße, Ausbreitung oder Ausbruchswachstum, ganz oder teilweise nicht zurückgezahlt. Diese nicht zurückgezählten Mittel stehen dann als Hilfe für die pandemiebetroffenen Entwicklungsländer zur Verfügung, vgl. zum Ganzen die oben verlinkte Internetseite der Weltbank und Bundestagsdrucksache 19/17308, Antwort auf die Schriftliche Frage 114 der Abgeordneten Eva-Marie Schreiber.

Die Voraussetzungen für den tatsächlichen Eintritt des Versicherungsfalles sind sehr umfassend und komplex, so soll der Wertpapierprospekt 386 Seiten umfassen (Buchter, H., Wetten gegen die Seuche, in DIE ZEIT vom 20. Februar 2020, <https://www.zeit.de/2020/09/pandemien-finanzwetten-investoren-c>

oronavirus-weltbank), und lassen wohl Schutzlücken zu. Jedenfalls waren im Jahr 2019 die Bedingungen für eine Ausschüttung an die Demokratische Republik Kongo aufgrund des Ebola-Ausbruchs mit mehr als 1 800 Toten nicht erfüllt, denn in den Nachbarländern gab es nicht genügend Seuchentote (Blume, J., Herz, C., Umstrittene Wette gegen die Pandemie in Handelsblatt vom 4. März 2020, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/anleihen/coronavirus-umstrittene-wette-gegen-die-pandemie/25604278.html?ticket=ST-904992-YnT15gnA9oxjxDar30jg-ap1>, und Buchter, H., Wetten gegen die Seuche, in DIE ZEIT vom 20. Februar 2020, <https://www.zeit.de/2020/09/pandemien-finanzwetten-investoren-coronavirus-weltbank>). Die Pandemie-Anleihen der Pandemie Emergency Financing Facility werden teilweise sehr kritisch gesehen, so durch Experten wie Larry Summer, Olga Jonas (Blume, J., Herz, C., Umstrittene Wette gegen die Pandemie in Handelsblatt vom 4. März 2020, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/anleihen/coronavirus-umstrittene-wette-gegen-die-pandemie/25604278.html?ticket=ST-904992-YnT15gnA9oxjxDar30jg-ap1>) und Bodo Elmers (<https://www.zeit.de/2020/09/pandemie-n-finanzwetten-investoren-coronavirus-weltbank>).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt – März 2020 – ist es nach Ansicht der Fragesteller noch nicht sicher, ob und in welcher Höhe es aufgrund der Corona-Pandemie zu Ausschüttungen an pandemiebetroffene Entwicklungsländer kommen wird, es ist aber nach Einschätzung der Fragesteller davon auszugehen, dass entsprechende Bedingungen wie das exponentielle Wachstum und die Fallzahlen in bestimmten Ländern erfüllt sind und es daher zu Auszahlungen kommen wird.

Auch wenn es nun nach Ansicht der Fragesteller voraussichtlich über den PEF zu Auszahlungen an von der Corona-Pandemie betroffene Entwicklungsländer kommen wird, verbleiben aus Sicht der Fragesteller grundsätzliche ethische Bedenken, ob eine Pandemiehilfe über ein solch ambivalentes, kompliziertes und intransparentes Finanzprodukt erfolgen sollte.

Mit Blick auf die aktuellen Umstände besteht seitens der Fragesteller bereits jetzt Einverständnis mit einer Verlängerung der Beantwortungsfrist (§ 104 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – GO-BT).

1. In welcher konkreten Höhe hat die Bundesregierung die Weltbank hinsichtlich der Pandemie Emergency Financing Facility (Versicherungskomponente) bzw. der sogenannten Pandemie-Anleihen über die bekannten 25 Mio. Euro im Zeitraum von 2017 bis 2021 hinaus mitfinanziert (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller, bitte detailliert aufführen)?

Neben 25 Mio. Euro für die Versicherungskomponente für den Zeitraum 2017 bis 2021, von denen bislang 15 Mio. Euro eingezahlt wurden, hat die Bundesregierung einmalig 50 Mio. Euro für die Bargeldkomponente bereitgestellt. Darüber hinaus trägt die Bundesregierung anteilig zur Finanzierung der Entwicklungsorganisation der Weltbank (International Development Association) bei, die ihrerseits die Versicherungskomponente kofinanziert (siehe auch Antwort zu Frage 3).

2. Inwieweit wird die durch Deutschland mit 50 Mio. Euro finanzierte Bargeldkomponente der Pandemie Emergency Financing Facility (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) nach Kenntnis der Bundesregierung noch durch weitere Länder mitfinanziert (bitte detailliert aufführen)?

Neben Deutschland beteiligt sich Australien als bilateraler Geber mit 7,05 Mio. US-Dollar an der Bargeldkomponente (<https://fiftrustee.worldbank.org/en/about/unit/dfi/fiftrustee/fund-detail/pef.>).

3. In welcher Form und in welcher konkreten Höhe erfolgt nach Kenntnis der Bundesregierung eine mittelbare Finanzierung der Pandemie Emergency Financing Facility über die Weltbank und ihre Tochterorganisationen wie die International Development Association (<https://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/fact-sheet-pandemic-emergency-financing-facility>; bitte auch eine mögliche mittelbare Finanzierung über Beiträge zur Weltbank und IDA erläutern)?

Die International Development Association (IDA) kofinanziert die Versicherungskomponente mit einem Betrag i.H.v. 50 Mio. US-Dollar. Die Finanzierung erfolgte in Form eines Zuschusses (siehe auch Antwort zu Frage 1).

4. Wie hoch waren bzw. sind nach Kenntnis der Bundesregierung die durch die Geberländer finanzierten Verzinsungen der ausgegebenen Anleihen (bitte differenziert zur jährlichen Verzinsung für die jeweiligen Anleihen angeben)?

Die Zinsen 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.

5. Worum handelt es sich nach Kenntnis der Bundesregierung bei den wohl in das Finanzierungsinstrument des PEF eingebundenen SWAPS (<https://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/fact-sheet-pandemic-emergency-financing-facility>), und wie werden diese finanziert (bitte detailliert erläutern)?

Die SWAPS sind neben den Anleihen Teil der Versicherungskomponente und werden wie die Anleihen durch die Beiträge von Japan, der IDA sowie Deutschland finanziert. Es handelt sich um eine vorübergehende Vereinbarung zwischen Privatanlegern und der Weltbank. Die Weltbank sichert den Anlegern feste Zahlungsströme zu, ähnlich wie bei den Renditen der Anleihen. Dafür übernehmen die Anleger das Risiko, im Falle der Auslösung der Versicherung die vereinbarten Summen bereitzustellen.

6. Aus welchen konkreten Positionen in den Haushaltplänen des Bundes für 2017 bis 2020 sind bzw. sollen jeweils die unmittelbaren und mittelbaren Finanzierungsbeiträge im Zusammenhang mit dem PEF bzw. den sogenannten Pandemie-Anleihen erfolgt bzw. erfolgen (bitte die entsprechenden Haushaltsmittel einzeln ausweisen)?

Die Zahlung der Finanzierungsbeiträge zugunsten der PEF erfolgt aus dem Einzelplan 23, Kapitel 2304 Titel 687 01.

7. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Beschränkungen für inländische Investoren wie Versicherungen, Pensionskassen und Versorgungswerke für den Erwerb von Pandemie-Anleihen und insbesondere Wertpapieren der Pandemie Emergency Financing Facility, und wenn ja, wie sind diese Beschränkungen konkret ausgestaltet?

Das Aufsichtsregime Solvency II sieht vor, dass Unternehmen ihre gesamten Vermögenswerte nach dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht anlegen müssen (siehe § 124 VAG). Dabei haben sie in ihren Risikomanagementleitlinien unternehmensindividuell und eigenverantwortlich unter Beachtung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben festzulegen, ob eine Anlage in sogenannte Pande-

mie-Anleihen möglich ist. Auch müssen sie solche Investments eng in das bestehende Risikomanagement und Risikocontrolling einbinden und nachvollziehbar bzw. nachprüfbar dokumentieren.

8. Inwieweit haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung inländische Investoren wie Versicherungen, Pensionskassen, Versorgungswerke an Pandemie-Anleihen und insbesondere Wertpapieren der Pandemie Emergency Financing Facility beteiligt, bzw. in welcher Höhe wurden nach Kenntnis der Bundesregierung bislang Anteile erworben?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Kenntnisse vor.

9. Sind nach Auffassung der Bundesregierung die Pandemie-Anleihen nach der Konzeption sinnvoll, wenn nach deren Bedingungen erst bestimmte Grenzwerte wie die Ausbreitung und Dauer der Epidemie überschritten sein müssen (vgl. den geschilderten Fall Ebola in der Vorbemerkung der Fragesteller), dann aber eben wegen des Zeitablaufs gerade keine frühzeitige Eindämmung der Pandemie mehr möglich ist?

Die 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.

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

Ziel war es, eine Dopplung von Reaktionsmechanismen der internationalen Gemeinschaft zu vermeiden. In diesem Sinn macht es Sinn, bestimmte Grenzwerte für die Aktivierung von Finanzierung zu setzen. Im Übrigen wird auf die Antwort auf die Schriftliche Frage 145 auf Bundestagsdrucksache 19/17884 erwiesen.

10. Ist es zutreffend, dass die Pandemie Emergency Financing Facility (Versicherungskomponente) auf eine Initiative Deutschlands und Japans zurückgeht (Blume, J., Herz, C., Umstrittene Wette gegen die Pandemie in Handelsblatt vom 4. März 2020, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/anleihen/coronavirus-umstrittene-wette-gegen-die-pandemie/25604278.html?ticket=ST-904992-YnT15gnA9oxjxDar30jg-ap1>), und in welcher konkreten Form ist dies erfolgt?

Die PEF geht auf eine Initiative der Weltbank im Jahr 2014 zurück (www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/10/10/world-bank-group-president-calls-new-global-pandemic-emergency-facility). Deutschland und Japan sind die größten bilateralen Geber der PEF.

11. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Kritik zu den Pandemie-Anleihen der Pandemie Emergency Financing Facility wie sie von Larry Summer, Olga Jonas (Blume, J., Herz, C., Umstrittene Wette gegen die Pandemie in Handelsblatt vom 4. März 2020, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/anleihen/coronavirus-umstrittene-wette-gegen-die-pandemie/25604278.html?ticket=ST-904992-YnT15gnA9oxjxDar30jg-ap1>) und Bodo Elmers (Buchter, H., Wetten gegen die Seuche, in DIE ZEIT vom 20. Februar 2020, <https://www.zeit.de/2020/09/pandemien-finanzwetten-investoren-coronavirus-weltbank>) geäußert wurden?

Die Bundesregierung bewertet die Funktionalität von ihr unterstützter Krisenreaktionsmechanismen auf internationale Krankheitsausbrüche fortlaufend. In Betrachtungen der Bundesregierung der PEF fließen dabei sowohl bisherige Erfahrungen, u. a. aus den zwei Ausbrüchen von Ebolafieber in der Demokratischen Republik Kongo seit 2018, ein als auch fundierte Bewertungen und Studien zur PEF. Auch die Funktionalität der PEF im Rahmen der COVID-19-Pandemie wird in die Bewertung der Bundesregierung einfließen. Hierzu befindet sich die Bundesregierung in engem Austausch mit der Weltbank sowie mit Japan und Australien.

12. Hat die Bundesregierung hinsichtlich der Pandemie-Anleihen bzw. der Pandemie Emergency Financing Facility (Versicherungskomponente) den Deutschen Ethikrat (<https://www.ethikrat.org/>) oder ähnliche Institutionen konsultiert bzw. ist dieses noch beabsichtigt?

Nein. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

13. Wie bewertet die Bundesregierung aktuell das Konzept der Pandemie-Anleihen bzw. der Pandemie Emergency Financing Facility (Versicherungskomponente) in ethischer Hinsicht sowie die Verwendung deutscher Steuermittel für diese Zwecke, und welche konkreten Konsequenzen werden daraus gezogen?

Nach Meinung der Bundesregierung sind die Unterstützung der Pandemie-Anleihen bzw. der PEF (Versicherungskomponente) aus ethischer Sicht und die Verwendung deutscher Steuermittel für diese Zwecke vertretbar und sinnvoll. Die PEF ist in ein umfassendes System aus internationalen Mechanismen zur Vorbereitung und Umsetzung von Krisenreaktionen eingebettet und komplementiert andere Mechanismen (siehe auch Antwort zu Frage 9).

Die Ebola-Krise in Westafrika 2014 hat gezeigt, dass finanzielle Mittel zur Eindämmung von Krankheitsausbrüchen häufig nicht umfassend oder schnell genug bereitgestellt werden können. Die Weltbank hat deshalb auf Anregung der G20 die PEF als parametrische Versicherung entwickelt, die auch vor Einschätzung des vollständigen Schadens bereits Mittel zur Schadensbegrenzung bereitstellen kann.

Über die PEF wurden in drei schnellen Auszahlungen insgesamt 61,4 Mio. US-Dollar zur Verfügung gestellt, um zwei Ausbrüche von Ebolafieber in der Demokratischen Republik Kongo einzudämmen. Zusätzlich wurde am 17. April 2020 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.

