

# Chinas Impfdiplomatie in Afrika

Sarah Hanisch

Nr. 08/2022

## Darum geht's

Afrika hat seit Beginn der COVID-19 Pandemie 11,4 Millionen Infektionen und 248.000 Tote gemeldet. Mit 9% vollständig Geimpften hat Afrika eine der weltweit niedrigsten Impfquoten. Von Anfang an hat China afrikanischen Ländern im Rahmen bilateraler Zusammenarbeit und Kooperation Unterstützung im Kampf gegen das Virus versprochen.

In der öffentlichen Debatte wurde besonderes Augenmerk auf Chinas Versprechen, afrikanische Länder mit Impfstoffen zu versorgen, gelegt. Es wurde unterstellt, dass China Impfstoffe als diplomatisches Werkzeug verwendet um neue Abhängigkeiten zu schaffen und den eigenen Einfluss auf dem Kontinent zu zementieren.

Zwei chinesischen Impfstoffe, Sinovac und Sinopharm, stehen dabei im Fokus. Sinovac erhielt im Mai 2021 die Notfallzulassung der WHO, und Sinopharm im Juni 2021. Beide Impfstoffe sind in der EU nicht zugelassen, zählen jedoch weltweit zu den am häufigsten verabreichten Impfdosen. Allein in China wurden 2,9 Milliarden Impfdosen verabreicht. China hat Afrika bisher 136,42 Millionen Impfdosen zum Kauf und 57,91 Millionen Dosen als Spende zugesagt.

Dieser Beitrag durchleuchtet das komplexe Netz an Versprechen und tatsächlichen Hilfeleistungen vor dem Hintergrund der dynamischen und oft unvorhersehbaren Entwicklungen der Pandemie. Er zeigt, dass Afrika in der eigentlichen Impfstoffdiplomatie nur ein Nebenschauplatz des wachsenden Machtkampfs zwischen China und USA ist. Die

EU ist dabei ein eher passiver Akteur, der spät reagiert. Im Gegensatz dazu lässt sich eine gewisse Kontinuität seitens Chinas in der generellen Zusammenarbeit mit Afrika erkennen, die gerade vor dem Hintergrund der drastischen ökonomischen Auswirkungen durchaus als positiv zu bewerten ist.

## Die Faktenlage

In den ersten Monaten der Pandemie hat China besonders dringend benötigte medizinische Hilfe geleistet. Dazu zählen, nach chinesischen Angaben, 400 COVID 19-bezogene Trainingssessions und die Schulung von 20.000 Personen aus dem medizinischen Bereich. Diese Art der Zusammenarbeit hatte sich bereits in der Ebola Krise 2014 bewährt. Darüber hinaus wurden pro Monat 30 Millionen Testsets, 10.000 Beatmungsgeräte und 80 Millionen Masken an afrikanische Länder [geliefert](#). Ebenso sprach sich Präsident Xi für die Einrichtung eines afrikanischen Zentrums für Krankheitskontrolle und -prävention aus.

Am 17.06.2020 fand das außertourliche China-Afrika Gipfeltreffen für Solidarität gegen COVID-19 statt. Am virtuellen Treffen nahmen der chinesische Präsident Xi, afrikanische Staatshäupter, Vertreter der Afrikanischen Union und anderer regionaler Organisationen, sowie der Generalsekretär der UN und der Generaldirektor der WHO teil. Neben medizinischer Hilfe versprach Präsident Xi auch beim wirtschaftlichen Aufbau Afrikas mitzuwirken, u.a. durch die Aussetzung von Schuldenzahlungen.

Ebenso machte Xi sich stark für die zukünftige Aufhebung der Impfstoffpatente. US Präsident Biden rief zu ähnlichen Maßnahmen im April

2021 auf. Indien und Südafrika haben im Mai 2021 bei der WTO einen entsprechenden Antrag gestellt. Dieser wurde aber von der EU, Großbritannien und der Schweiz blockiert.

Im Januar 2021 startete die Fünf-Länder-Tour des neuen chinesischen Außenministers Wang Yi. Traditionell ist Afrika immer das Ziel der ersten Amtsreise des neuen Außenministers. Im Rahmen dieser besuchte Wang Botswana, Tansania, die Demokratische Republik Kongo, Nigeria und die Seychellen.

In Tansania und Nigeria wurde zwar die Wichtigkeit der bilateralen Freundschaft betont, es wurden jedoch keine konkreten Abkommen unterzeichnet. In den Seychellen unterzeichnete China ein MoU über die Errichtung eines low-carbon Beispielprojektes im Kampf gegen den Klimawandel. Botswana bekannte sich zur Belt-and-Road-Initiative und unterzeichnete eine Reihe von anderen Kooperationsdokumenten. In der Demokratischen Republik Kongo sicherte sich Wang die Zusage der lokalen Regierung zu, die Sicherheit chinesischer Bürger:innen und Unternehmen im Ost-Kongo zu gewähren und Täter zu verfolgen.

Wang versprach allen Ländern Unterstützung im Kampf gegen COVID-19, machte aber keine konkreten Zusagen über Impfstofflieferungen, obwohl China selbst mit einem breit angelegten Impfprogramm im Dezember 2020 begonnen hatte. Ebenso wenig deutete er an, dass mögliche Lieferungen von chinesischen Impfstoffen an Gegenleistungen gebunden wären.

Im Dezember 2021 fand das 8. Forum on China Africa Cooperation (FOCAC) im Senegal statt. In seiner Rede versprach Präsident Xi zusätzlich 1 Mrd. Impfdosen für Afrika zur Verfügung zu stellen. Davon sollen 600 Mio. als Spende und 400 Mio. aus der Produktion der sino-afrikanischen Kooperationen in Afrika kommen. Entsprechende Vereinbarungen wurden bereits Anfang 2021 zwischen SINOVAC und Pharmazieunternehmen in Algerien, Ägypten und Marokko unterzeichnet. Sobald die lokale Produktion läuft, könnten so nach dem Fill-and-Finish-Prinzip bis zu 5 Millionen

Impfdosen pro Monat lokal produziert werden. Stand Oktober 2021 konnte die algerische Fabrik bereits ihre Produktion aufnehmen.

Präsident Xi präsentiere ebenfalls ein umfangreiches wirtschaftliches Maßnahmenpaket. Besonders relevant sind die Versprechen, afrikanische Importe auf 3 Mrd. US Dollar in den nächsten drei Jahren zu steigern. Ebenso sollen chinesische Unternehmen 10 Mrd. US Dollar in Afrika investieren und mindestens 800.000 lokale Arbeitsplätze schaffen. Priorität soll dabei die Entwicklung von afrikanischen klein- und mittelständischen Unternehmen haben.

Beim virtuellen World Economic Forum im Jänner 2022 versprach Präsident Xi zusätzlich eine weitere Milliarde Impfdosen weltweit zu liefern. Dabei sind 600 Mio. für Afrika als Spenden vorgesehen. Vergleichbare Zusagen wurden lediglich von den USA gemacht, welche 1,1 Mrd. Impfdosen für COVAX zusagte. Davon wurden bisher jedoch nur 177 Mio. tatsächlich geliefert und weltweit verteilt. Andere Länder, wie Großbritannien und Deutschland, versprachen 100 Mio. für COVAX, wobei hier bisher nur knapp 10% tatsächlich geliefert wurden.

### **Von besonderer Relevanz ist:**

#### *Impfstoffzusagen vs. -lieferungen*

- Stand Februar 2022 hat China allein an Afrika 120 Millionen Dosen geliefert, von denen 26 Millionen Spenden waren. Eine weitere Mrd. wurde im Dezember 2021 zugesagt. Die USA hatten, Stand 30. September 2021, 35 Millionen Impfdosen an 40 Länder in Afrika gespendet. Für COVAX stellten die USA 172 Mio. Dosen bereit, was jedoch lediglich 10% der versprochenen 1 Mrd. Dosen ausmachte. An Afrika haben die USA Stand Februar 2022 100 Millionen Impfdosen geliefert.
- China hat vor allem in 2021 mehr zugesagte Dosen als COVAX insgesamt geliefert. Über COVAX wurden zwar 1,8 Mrd. für alle Länder weltweit zugesagt, davon wurden jedoch lediglich 14%, also

261 Mio. Dosen, tatsächlich bereitgestellt. Davon erhielt Afrika Stand September 2021 67,85 Millionen Dosen über COVAX. Von besonderer Brisanz ist, dass auch vergleichsweise reiche Industrieländer trotz Impfstoffknappheit Impfdosen über COVAX bezogen haben, z.B. Großbritannien (500.000 Dosen) oder Kanada (970.000 Dosen).

- Auch bei Impfdosenspenden hat China die Nase vorn. Laut Daten des Duke Global Health Innovation Center war die Reihenfolge, gemessen an den tatsächlich gelieferten Dosen, wie folgt: Auf Platz 1 und 2 waren China (46%) und Japan (30%), weitabgeschlagen auf Platz 3 und 4 die USA (15%) und Deutschland (10%).

#### **Kosten, Wirksamkeit und Verteilung**

- Chinesische Vakzine sind nicht günstiger als westliche. Die Preise für Sinopharm liegen zwischen 18 und 30 USD, während Dosen von AstraZeneca bereits bei 3 USD starten. Allerdings hängt der tatsächliche Preis, den Länder zahlen, von ihrer Verhandlungsmacht ab. So zahlte Südafrika das Doppelte für AstraZeneca wie die EU. Bei Pfizer/Biontech und Moderna erhielt die AU einen deutlich günstigeren Preis.
- Der chinesische Impfstoff Sinovac bietet einen 51%, und Sinopharm einen 79% Schutz gegen die ursprünglichen COVID-19 Variante. Der Schutz ist jedoch deutlich geringer gegen die Delta und Omikron Varianten. Wissenschaftlich überprüfte Daten liegen jedoch nicht vor. Es sei bemerkt, dass auch Impfstoffe von westlichen Firmen gegen die neueren Varianten weniger effektiv sind.
- Die Impfstoffe von Pfizer/Biontech und Moderna sind auf Grund ihrer besonderen Temperaturempfindlichkeit und kurzen Haltbarkeit weniger geeignet für den Einsatz in Afrika. Hier fehlt es oft an den technischen Voraussetzungen und Transportketten, besonders in ländlichen Gegenden. Chinesische Impfstoffe wie

auch der Impfstoff von AstraZeneca, sind hier besser geeignet.

#### **Globale Impfstoffverteilung**

- Im Vergleich zu Asien hat Afrika deutlich weniger Impfdosen erhalten. Nach Asien hat China bisher 854 Millionen Impfdosen geliefert, wovon 74 Millionen Spenden waren. Zu den größten Abnehmern chinesischer Impfstoffe zählen Indonesien (259 Mio.), Pakistan (132 Mio.), und Iran (110 Mio.). Die meisten Spendendosen gingen an die direkten Nachbarstaaten Kambodscha (11 Mio.), Myanmar (11 Mio.), und Laos (8.9 Mio.). Im Vergleich zu diesen Ländern erhielten afrikanische Staaten nur Peanuts. So lieferte China 500.000 Dosen an Tansania im November 2021, und 404.000 Dosen an Botswana.
- Auch die USA haben mehr nach Asien als nach Afrika gespendet. Laut Angaben des Außenministeriums gingen 98,97 Mio. Impfstoffdosen nach Ostasien und den Pazifik, 138,27 Mio. Impfstoffdosen nach Zentral- und Südostasien, und 131,02 Mio. nach Sub-Sahara Afrika.

#### **Wirtschaftliche Hilfestellung**

- Das Pendant zum FOCAC auf EU Ebene, das EU-AU Gipfeltreffen, fand im Februar 2022 statt. Ziel des Gipfels war es u.a. Russlands und Chinas Einfluss auf dem Kontinent zu kontern. EU Präsidentin von der Leyen kündigte ein 170 Mrd. US Dollar schweres Maßnahmenpaket für Afrika an. Davon sind 1 Mrd. USD für die Herstellung von und den Zugang zu Impfstoffen geplant. Während die afrikanischen Staaten die zögerliche Bereitstellung und Lieferung von Impfstoffen nach Afrika bemängelten, lobte von der Leyen die EU und betonte, dass bisher 400 Mio. Impfdosen an COVAX gegangen sein. Weitere 450 Mio. wurden für Afrika für Mitte 2022 zugesagt; insgesamt 700 Mio. für alle Entwicklungsländer.
- Weitere 970 Mio. Euro sind für Jugendmobilität in Afrika vorgesehen.

Ebenso will sich die EU für die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze einsetzen, und junge Unternehmen und Unternehmensgründer:innen, insbesondere Frauen, in Afrika fördern. Konkrete Maßnahmen oder Zahlen wurden jedoch nicht genannt. Bei den Investitionen setzt die EU ähnliche Schwerpunkte wie China: Klimawandel, Digitalisierung, und Infrastruktur. Während China keine konkreten Bedingungen stellt, sind die EU Gelder jedoch an strenge rechtliche, politische und normative Vorgaben und Standards gebunden.

- Unter Präsident Obama wurde der US-Africa Leaders Summit 2014 ins Leben gerufen. Dieser fand unter Präsident Trump nicht statt. Die Kooperation mit Afrika wurde insgesamt auf niedriger Flamme gehalten. Der aktuelle Präsident Biden möchte die Beziehung zu Afrika, ähnlich wie die EU, stärken und hat ein erneutes Gipfeltreffen für 2022 angesetzt.

### **So sehe ich das:**

Eine direkte Impfstoffdiplomatie in Afrika seitens China gibt es nicht. China vertritt hier weiterhin die Linie der gegenseitigen Unterstützung und historischen Verbundenheit mit Afrika. Die angebotenen Impfstoffe und weitere Maßnahmen sind, wie schon früher, an keinerlei offen ausgesprochene Bedingungen gebunden. Es wurden auch keine weiteren Megadeals abgeschlossen, die als indirekte Gegenleistung gewertet werden könnten.

Chinas Impfstoffvergabe und -lieferung ist auch als Ergebnis der wachsenden Spannungen mit den USA zu sehen, nicht nur in Afrika, sondern vor allem auch in Asien und dem Pazifik. In den letzteren Regionen sind der wirtschaftliche Einfluss und die militärischen Interessen Chinas weitaus ausgeprägter als in Afrika. Die USA haben dies erkannt und u.a. mit dem AUKUS Pakt ein überraschendes Zeichen gesetzt. Ebenso haben sowohl China als auch die USA überproportional viele Impfstoffdosen nach Asien geliefert und gespendet. Dies kann

als Zeichen des wachsenden Machtkampfs der beiden Länder in dieser Region gewertet werden.

Positiv zu bewerten ist die hohe Lieferquote Chinas gemessen an den Zusagen. Hier liegt China weit vor der EU. Afrikanische Länder haben hier zu Recht ein scheinheiliges Vorgehen seitens der EU moniert. Außer großen Versprechen kommt tatsächlich wenig in den einzelnen Ländern an. Dies betrifft nicht nur Impfstofflieferungen, sondern auch die Zusagen, die lokale Produktion zu fördern. Während China bereits seit September 2021 in Afrika produziert, plant das Unternehmen Biontech erst Mitte 2022 mit dem Bau einer Fabrik zu beginnen. Solche Verzögerungen können jedoch im Zweifelsfall die Entwicklung der Pandemie negativ beeinflussen.

Ebenso positiv für China ist zu werten, dass die wirtschaftlichen Maßnahmen, die im Rahmen des FOACAC Treffen verkündet wurden, in konkreten Zahlen ausgedrückt wurden und in relevanten Bereichen angesiedelt sind. Für eine wirtschaftliche Erholung braucht Afrika mehr Exporte, Investitionen und neue Arbeitsplätze. Während die EU sich hehren Zielen, wie der allgemeinen Förderung junger UnternehmensgründerInnen, verschreibt, setzt sich China das konkrete Ziel 800.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen und chinesische Unternehmen zu motivieren 10 Milliarden USD zu investieren.

Viele der von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen wirken wie eine direkte Kopie der bisherigen chinesischen Schwerpunkte in Afrika (siehe Infrastruktur, Digitalisierung, Klimawandel). Von der EU wird dabei auch offen zugegeben, dass eines der Hauptziele darin bestehe, den Einfluss Chinas zu schwächen. Inwieweit dies den tatsächlichen Bedürfnissen der afrikanischen Länder entspricht und nutzt, ist offen.