

Chinas Impfdiplomatie: Die Gesundheitsseidenstraße in der Praxis

Janis Mandić und Tara Prägler

Nr. 9/2021

Darum geht's

Während der Covid-19-Pandemie wird sichtbar, wie China seine Belt and Road Initiative (BRI) zur internationalen Zusammenarbeit im Bereich Gesundheit nutzt. Schon 2015 plädierte die chinesische Führung für internationale Gesundheitskooperationen im Rahmen der BRI. Im Memorandum of Understanding on Health Sector Cooperation under the Belt and Road Initiative, das die World Health Organization (WHO) und China Anfang 2017 unterzeichneten, findet sich erstmals der Begriff „Gesundheitsseidenstraße“. Diese erhielt durch die Covid-19-Pandemie neue Aktualität.

Mit der Gesundheitsseidenstraße lenkt China das Narrativ über die Covid-19-Pandemie in seinem Sinne: Anstatt als Verursacher der Pandemie soll es als engagierter Vorreiter im Kampf gegen das Virus wahrgenommen werden. Die „Maskendiplomatie“ zu Beginn der Pandemie wird heute als „Impfdiplomatie“ fortgeführt. Bislang haben mehr als 60 Staaten chinesische Impfstoffe zugelassen und China belieferte knapp 70 Länder sowie UN-Friedenstruppen mit Impfstoffen. Die Impfstoffe der Hersteller Sinovac und Sinopharm werden dabei am häufigsten eingesetzt. Während in Industrieländern hergestellte Impfstoffe größtenteils diesen selbst vorbehalten bleiben, konzentriert China sich auf Entwicklungs- und Schwellenländer, um Solidarität zu signalisieren. Dabei scheint ein besonderer Handlungsfokus auf Südostasien zu liegen.

Da die meisten BRI-Kooperationen mit anderen Ländern bilateral erfolgen, werden im Folgenden Chinas wichtigste Partner in der jeweiligen Region betrachtet. Für die Gesundheitsseidenstraße im Allgemeinen und die Impfdiplomatie im Besonderen sind dies Brasilien, Indonesien, Serbien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE).

Die Faktenlage

Trotz der antichinesischen Politik Präsident Jair Bolsonaros – Anhänger von Verschwörungstheorien über das „China Virus“ als Biowaffe – beliefert China **Brasilien** seit Beginn der Pandemie mit medizinischer Ausrüstung.

Die Regierung des Bundesstaates Sao Paulo unter Gouverneur Joao Doria verhandelte direkt mit China und schloss im September 2020 einen Vertrag mit Sinovac Biotech über 46 Mio. Dosen CoronaVac ab. Im Jänner 2021 erteilte die brasilianische Gesundheitsbehörde Anvisa die Notfallgenehmigung für CoronaVac. Brasilien ist mittlerweile der größte Käufer von CoronaVac in der Region.

Aus der Kooperation zwischen Sinovac und Brasiliens Butantan Medical Centre entstand im Jänner 2021 die erste Produktionsstätte für CoronaVac in Südamerika. Im April 2021 entstammten 85% der Impfdosen in Brasilien der Firma Sinovac. Das staatliche Butantan Medical Centre führt im Rahmen der Kooperation mit Sinovac die klinische Abfüllung von CoronaVac durch. Die komplette Produktion soll ab September 2021 mit einer

Kapazität von 100 Mio. Dosen pro Jahr stattfinden. Die dafür notwendige Produktionsstätte wird seit November 2020 in Sao Paulo gebaut und von privaten Unternehmen finanziert. Im April 2021 ließ Anvisa das Vakzin der Firma Sichuan Clover Biopharmaceuticals für die zweite und dritte Testphase zu, womit ein weiterer chinesischer Impfstoff auf den Markt kommen könnte.

Im Mai 2021 wurde die Produktion von CoronaVac aufgrund von Lieferschwierigkeiten wichtiger Bestandteile aus China unterbrochen. Es wird vermutet, dass es sich dabei um eine Antwort Chinas auf die anhaltende Kritik aus Brasilien handelt. Darum forderte Doria die Nationalregierung auf, sich bei China zu entschuldigen.

Indonesien verzeichnete die meisten Covid-19-Fälle in Südostasien und wurde früh von China mit notwendiger medizinischer Ausrüstung versorgt. Aufgrund Lieferverzögerungen bei Astra Zeneca gewann CoronaVac große Bedeutung in der indonesischen Impfstrategie. Im Jänner 2021 erließ Indonesien als erstes Land neben China selbst eine Notfallgenehmigung für CoronaVac. Indem sich Präsident Joko Widodo vor laufenden Kameras als Erster im Land impfen ließ und anschließend Chinas Außenminister Wang Yi im Präsidentenpalast empfing, wurde diese Maßnahme auch medienwirksam an die Öffentlichkeit herangetragen.

Indonesien forderte 125 Mio. Impfdosen an und erhielt bis Juni 2021 80 Mio. Dosen. Darüber hinaus bestellte es auch jeweils 15 Mio. Dosen der Firma Sinopharm und der Firma CanSinoBio. Mittlerweile zählt Indonesien neben Brasilien, Malaysia und Ägypten zu den fünf Staaten, die von China eine Produktionslizenz für CoronaVac erhalten haben.

Das Staatsunternehmen PT Bio Pharma startete in Kooperation mit Sinovac im Jänner 2021 die Impfstoffproduktion. Die Herstellung von jährlich 250 Mio. Dosen ist geplant.

Die **Vereinigten Arabischen Emirate (VAE)** sandten zu Beginn der Pandemie Hilfsgüter nach China. Im März 2020 eröffnete ein Joint Venture des Unternehmens Beijing Genomics Institute und der emiratischen Hightech-Firma Group42 ein Testzentrum in Abu Dhabi. So konnten die VAE ihre Testkapazität erheblich steigern.

Als im Juli 2020 in den VAE die dritte Testphase für den Sinopharm-Impfstoff begann, setzte ein reger Austausch chinesischer und emiratischer Wissenschaftsexpertise ein. Schon im September ließen die VAE als erstes Land der Welt noch vor China das Sinopharm-Vakzin zu. Die gekaufte Menge an Impfdosen aus China ist jedoch unbekannt.

Im März 2021 gab schließlich ein Joint Venture zwischen Sinopharm und Group42 bekannt, einen Impfstoff unter dem Namen „Hayat-Vax“ vor Ort herzustellen. Schon im April 2020 begann die Produktion mit einer monatlichen Kapazität von 2 Mio. Impfdosen. Zudem soll das Joint Venture in Abu Dhabi eine neue Fabrik mit einer jährlichen Produktionskapazität von 200 Mio. Dosen sowie ein Forschungszentrum für Gesundheits- und Biotechnologien hervorbringen.

Serbien erhielt von China bereits im März 2020 personelle und materielle Soforthilfe, die medienwirksam inszeniert wurde. Weitere Hilfslieferungen folgten auch aus den VAE und es wurden mit chinesischer Hilfe zwei Corona-Testlabors errichtet. Zudem lieferte China umfängliche Impfstoffmengen von ca. 3,5 Millionen Sinopharm-Dosen an Serbien. Den Großteil bezahlte Serbien selbst. Teile davon stellte es wiederum Nachbarländern zur Verfügung, die bisher keinen Zugang zu Impfstoffen hatten.

Im März 2021 gab Serbiens Präsident Aleksandar Vučić nach einem Besuch in Abu Dhabi bekannt, in Kooperation mit China und den VAE eine serbische Impfstoffproduktion aufzubauen. Ab Oktober 2021 soll zunächst die Verpackung des Sinopharm-Vakzins, später die komplette Herstellung in Serbien erfolgen und

die Region mit Impfstoffen versorgen. Der Bau der Anlage sollte durch chinesische und emiratische Firmen erfolgen – Details sind nicht bekannt. Des Weiteren ist mit China die Modernisierung serbischer Krankenhäuser geplant.

Von besonderer Relevanz ist:

- Im Falle Brasiliens zeigt sich, dass die Nachfrage nach Impfstoffen China in eine gute Verhandlungsposition bringt. So wird auch die Zulassung von Huawei zu einer für Juni 2021 geplanten Ausschreibung zum Ausbau des brasilianischen 5G-Netztes im Kontext der Impfdiplomatie gedeutet. Nicht unwesentlich scheint auch zu sein, dass Huawei Software und Sauerstoffmaschinen für brasilianische Krankenhäuser herstellt. Obwohl die Nationalregierung eine antichinesische Außenpolitik verfolgt, können durch das Engagement lokaler Akteure wie Joao Doria Kooperationen mit China realisiert werden.
- Mit der umfangreichen Impfstoffproduktion durch die Kooperation von PT Bio Pharma und Sinovac soll Indonesien zum Impfstoffverteilungszentrum Südostasiens werden. Von besonderer Bedeutung hierbei ist Indonesiens Rolle als mächtigstes Mitglied der ASEAN, Chinas wichtigstem Handelspartner. Basierend auf 30 Jahren Dialog besteht nunmehr auch eine strategische Partnerschaft zwischen den beiden Akteuren. China beteiligt sich am ASEAN Covid Response Fund und sicherte im Juni 2021 weitere Unterstützungen zu. Dies unterstreicht die Bedeutung, die China der Region beimisst.
- Das Engagement der VAE in der Pandemiebekämpfung, insbesondere die Aktivitäten der Group42 im Bereich IT und Medizin, entsprechen der Bestrebung, die wirtschaftliche Abhängigkeit von der Rohstoffförderung zu überwinden. Damit dient die Gesundheitsseidenstraße nicht nur für China, sondern auch für die VAE dem Ziel einer umfassenden ökonomischen und

technologischen Erneuerung.

In der Positionierung der VAE – einem wichtigen Knotenpunkt für Chinas Handel mit der arabischen Welt – als regionales Verteilungszentrum für Impfstoffe, auch durch eigene Vorstöße wie die Dubai Vaccine Logistics Alliance oder das Abu Dhabi Hope Consortium, findet auch das Ziel, langfristig eine herausragende Rolle im globalen Warenverkehr zu spielen, seinen Ausdruck. So können die VAE kurz- wie langfristig ihre regionale Stellung aufwerten und durch die Kooperation mit Serbien ihre Position in Europa stärken.

- Durch bilaterale Initiativen mit China und Russland konnte Serbien unabhängig vom UN-Verteilungsmechanismus COVAX sehr früh Impfstoffe kaufen, die es auch seinen Nachbarländern zur Verfügung stellte. Durch lokale Impfstoffproduktionen – es besteht auch eine für das russische Vakzin Sputnik V – will sich Serbien als regionaler Impfstofflieferant etablieren und seine Stellung auf dem Balkan aufwerten. Dieses Ziel wurde von Präsident Vučić offen kommuniziert.

So sehen wir das:

- Die Aktivitäten innerhalb der Gesundheitsseidenstraße legen strukturelle Defizite der internationalen Gemeinschaft in der globalen Health Governance offen. Die Nutzung bereits vorhandener BRI-Infrastruktur für Hilfslieferungen und die erfolgreichen bilateralen Kooperationen verleihen der Idee von internationaler Kooperation und Vernetzung als Lösungsweg für globale Probleme auch in Zeiten weltweiten wirtschaftlichen Rückgangs neue Attraktivität. Die Auslagerung der Impfstoffproduktion in Entwicklungs- und Schwellenländer verdeutlicht Chinas Anspruch, als verantwortungsvolle Großmacht Solidarität zu zeigen, während Patentrechtsregelungen gerade in Industrieländern solche Kooperationen verhindern.

- China bleibt als Initiator der BRI das Gravitationszentrum der Kooperationen im Rahmen der Gesundheitsseidenstraße – der bilaterale Charakter der meisten Projekte zeigt das deutlich. Trotzdem zeigen die Fallbeispiele, dass der Erfolg der chinesischen Initiativen stets von der Kooperation der Partnerländer und damit von ihren eigenen konkreten Interessen abhängt. Die Gesundheitsseidenstraße eröffnet nicht nur China, sondern auch diesen Ländern neue Optionen, die Pandemie einzudämmen, für die Zukunft ihre Volkswirtschaften zu modernisieren und sich geoökonomisch und -politisch besser aufzustellen. Dies macht deutlich, dass die Partnerländer Chinas nicht ausschließlich passive Empfänger chinesischer Vorhaben sind, sondern als aktive Teilnehmer ein eigenes Gestaltungspotenzial entfalten können. Dieser Handlungsspielraum sollte nicht außer Acht gelassen werden.
- Die Gesundheitsseidenstraße ist ein Sinnbild für Chinas gesamtstrategische Ambitionen. Dabei lassen sich folgende Tendenzen erkennen: Kurzfristig will China das Narrativ über seine Rolle in der Covid-19-Pandemie positiv prägen. Mit sofortigen Hilfslieferungen, der Solidarisierung mit Entwicklungs- und Schwellenländern und dem Einsatz gegen „Impfnationalismus“ kann es von der Kritik an seiner Handhabung mit dem Ausbruch des Virus ablenken. Hierfür stellt die Gesundheitsseidenstraße ein hilfreiches Instrument dar. Mittelfristig will China neue Märkte für eigene Arzneimittel erobern, seine technologischen und ökonomischen Kapazitäten steigern und zeigen, dass medizinische Expertise nicht mehr dem westlichen Monopol unterliegt. Langfristig soll eine stärkere Prägung der globalen Health Governance im Sinne Chinas erfolgen, etwa durch aktive Begriffsprägung und Mitgestaltung internationaler Institutionen im Rahmen der WHO oder bilateraler Partnerschaften. Der Westen im

Allgemeinen und die EU im Besonderen müssen sich auch im Gesundheitsbereich auf Chinas zunehmende Präsenz und die daraus resultierenden Auswirkungen auf ihr Verhältnis zu anderen Partnern einstellen. Es gilt, eigene Handlungsräume aufrechtzuerhalten, die einerseits die Nutzung von Synergien mit China und andererseits die Geltung von europäischen Prinzipien auch in Zukunft gewährleisten.