Policy Perspectives
Vol. 9/4, März 2021

COVAX braucht eine politische Zukunft

Die finanzielle Stärkung und institutionelle Weiterentwicklung der neuen multilateralen Impfstoffplattform COVAX ist im gesundheitspolitischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interesse westlicher Staaten.

Von Michèle Gemünden und Jan Thiel

Die internationale Impfstoffverteilung stellt eine zentrale Herausforderung im weltweiten Kampf gegen COVID-19 dar. Hohe Kosten für die patentgeschützten Vakzine erschweren den Zugang für Entwicklungsländer, gleichzeitig verschärfen Vorverkaufsverträge zwischen Pharmaunternehmen und finanzstarken Industrienationen die weltweite Impfstoffknappheit: Mehr als sechzig Prozent der für das Jahr 2021 verfügbaren Impfdosen sind auf diesem Wege für die wohlhabendsten sechzehn Prozent der Weltbevölkerung reserviert.[1] In Anbetracht dieser gravierenden Ungleichheit warnte der Generaldirektor der Weltgesundheitsorganisation (WHO) Tedros Adhanom Ghebreyesus kürzlich vor einem «katastrophalen moralischen Scheitern» der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen COVID-19.

Dabei ist ein breiter internationaler Zugang zu Schutzimpfungen im gesundheitspolitischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interesse westlicher Staaten. Ein unkontrolliertes Infektionsgeschehen in anderen Weltregionen geht mit dem Risiko gefährlicher Virusmutanten einher, welche heimische Impferfolge zunichtemachen könnten. Die Erholung der Weltwirtschaft erfordert eine weitreichende Immunisierung auch im globalen Süden. Zudem würde eine breitere Impfstoffverteilung auf multilateraler Ebene die Verwendung staatseigener Vakzine durch China und Russland für aussenpolitische Zwecke unterbinden und die Transparenz im globalen Seuchenschutz nachhaltig stärken.

Europa und Nordamerika sollten sich daher für eine finanzielle Stärkung und Institutionalisierung des neuen multilateralen Beschaffungsmechanismus COVAX (siehe Infobox) über die aktuelle Krise hinaus einsetzen. Der Mechanismus muss jedoch dringend weiterentwickelt werden, um eine effiziente Verteilung von Impfstoffen in künftigen Gesundheitskrisen sicherzustellen. Diesbezüglich sollten auch bessere Anreize für reiche Länder mit dem Ziel geschaffen werden, Impfstoffe über die multilaterale Plattform zu beziehen.

Schlüsselaussagen

- Unilaterale Vorverkaufsverträge schwächen den neuen multilateralen Beschaffungsmechanismus COVAX, der weltweit allen Risikogruppen und medizinischem Personal Zugang zu Impfstoffen gewährleisten soll, unabhängig von der Kaufkraft des jeweiligen Staates.
- Eine ausgeglichene internationale Verteilung von Impfstoffen ist im gesundheitspolitischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interesse westlicher Staaten, die sich daher für eine Verstetigung des COVAX-Mechanismus über die aktuelle Krise hinaus einsetzen sollten.
- Eine Weiterentwicklung des Mechanismus ist nötig, um eine effiziente Impfstoffverteilung sicherzustellen. Neben einem zentralisierten Zulassungsverfahren und einer marktwirtschaftlichen Reform des Patentrechts würden flexible Kaufoptionen die Attraktivität der Impfstoffbeschaffung über die multilaterale Plattform auch für reiche Länder erhöhen.

Was ist COVAX?
Um eine breit gefächerte Verteilung von Impfungen gegen SARS-CoV-2 zu ermöglichen, gründete die WHO im Juni 2020 gemeinsam mit den öffentlich-privaten Impfallianzen *Global Alliance for Vaccines and Immunisation* (GAVI) und *Coalition for Epidemic Preparedness Innovation* (CEPI) sowie weiteren Partnern einen neuen multilateralen Beschaffungsmechanismus. *COVID-19 Vaccines Global Access* (COVAX) ist Teil des *Access to COVID-19 Tools Accelerators* (ACT-A), der neben Impfstoffen auch den globalen Zugang zu Tests und Therapeutika sicherstellen soll.

Das Ziel von COVAX ist es, bis Ende 2021 mit rund zwei Milliarden Dosen die Impfung der gefährdetsten Personengruppen sowie medizinischem Personal weltweit sicherzustellen, unabhängig von der Kaufkraft des jeweiligen Staates. Mehr als 140 Staaten haben bereits Impfstoffe über den Mechanismus bestellt. Die ärmsten 92 Länder profitieren von subventionierten Preisen, die durch staatliche Entwicklungshilfe finanziert werden. Dafür werden allein für das Jahr 2021 mehr als elf Milliarden USD benötigt.

Die politische Zukunft von COVAX bleibt jedoch ungewiss, da der Mechanismus auf die Beschaffung von Impfstoffen gegen SARS-CoV-2 beschränkt ist. Eine Institutionalisierung der Plattform zwecks multilateraler Impfstoffbeschaffung in der nächsten Pandemie ist derzeit nicht geplant.

Ambivalenz des Westens schwächt COVAX

Finanzierungslücken stellen den Erfolg der multilateralen Impfplattform in Frage. Trotz umfangreicher Spenden insbesondere der USA, Deutschlands und Grossbritanniens fehlen COVAX allein für das Jahr 2021 über drei Milliarden USD, um den subventionierten Impfstoffzugang für einkommensschwache Staaten sicherzustellen.[2] Weitere neunzehn Milliarden USD werden noch in diesem Jahr benötigt, um den ärmsten Ländern der Welt im Rahmen des *Access to COVID-19 Tools Accelerators* neben Impfstoffen auch einen subventionierten Zugang zu Tests und Therapeutika zu ermöglichen.

Das mangelnde Interesse vieler westlicher Staaten, Impfstoffe für den nationalen Eigenbedarf via COVAX einzukaufen, schwächt die finanzielle Schlagkraft der multilateralen Plattform zusätzlich. Länder mit hohen Einkommen können über den Mechanismus Dosen für bis zu fünfzig Prozent der nationalen Bevölkerung beziehen. EU-Staaten sowie die USA beziehen jedoch ausschliesslich Impfstoffe über Direktverträge mit Herstellern, die einen priorisierten Zugang garantieren, wenn auch zu weitaus höheren Preisen. Unilaterale Vorverkaufsverträge dienen darüber hinaus als industriepolitisches Instrument, um heimische Pharmaunternehmen in der Impfstoffentwicklung zu stärken und Absatzmärkte zu schaffen.

Zugleich läuft dieser «Impfnationalismus» den Zielen der multilateralen Initiative zuwider, da COVAX sich im direkten Bieterwettbewerb mit finanzstarken Industriestaaten um knappe Impfstoffe befindet. Auch COVAX bezieht Vakzine mittels eigener Kaufverträge mit denselben Herstellern, kann jedoch aufgrund seiner limitierten Finanzmittel nicht mit den hohen Preisen konkurrieren, die finanzstarke Industriestaaten zu zahlen bereit sind. Spätere Auslieferungen an COVAX und begrenzte Stückzahlen sind die Folge.

Andere westliche Staaten, darunter die Schweiz, haben sich daher für eine zweigleisige Strategie in der nationalen Impfstoffbeschaffung entschieden. Neben Spenden für den subventionierten Impfstoffzugang ärmerer Staaten im Wert von zwanzig Millionen CHF hat die Schweiz über COVAX Impfstoffe für zwanzig Prozent der eigenen Bevölkerung für schätzungsweise zehn bis dreissig Millionen CHF bestellt. Damit stellt die multilaterale Säule, wie auch in anderen Ländern, die eine doppelspurige Strategie verfolgen, darunter Kanada, Grossbritannien, Japan und Australien (siehe Grafik), allerdings nur einen kleinen Teil der Schweizer Beschaffungspolitik dar. Ein Grossteil der vom Schweizer Bundesrat bewilligten 400 Millionen CHF werden zum Kauf von Impfstoffen über Direktverträge aufgewendet.

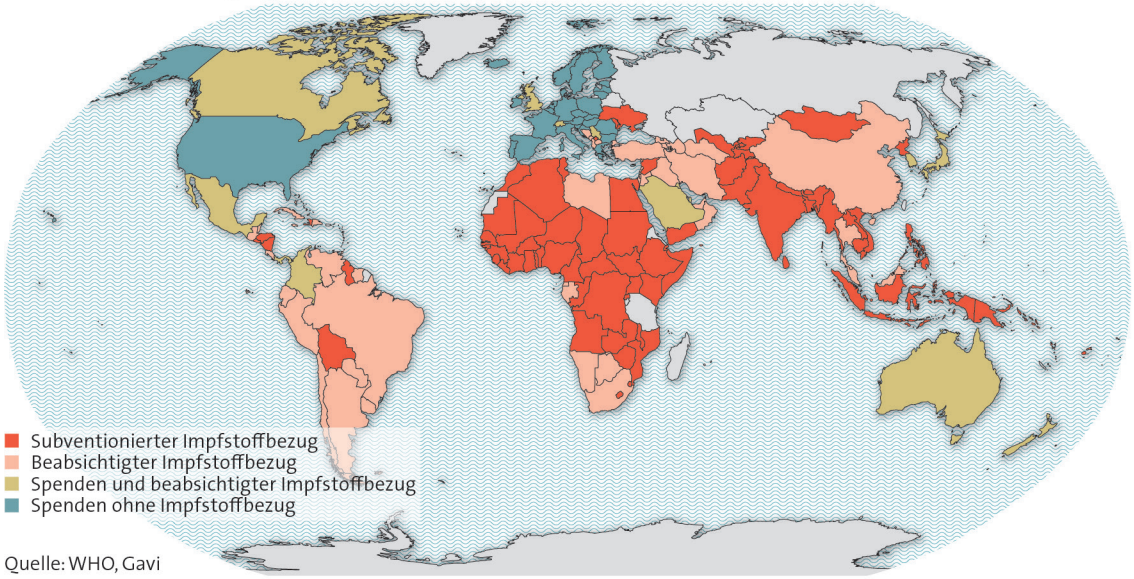
Gesundheitspolitische Argumente

Neue Virusmutanten könnten die teuer erkauften Impferfolge westlicher Staaten zunichtemachen. Solange das Corona-Virus in anderen Weltregionen ungehindert zirkulieren und sich möglicherweise hin zu gefährlicheren Varianten verändern kann, sind auch Staaten mit einer hohen Impfquote nicht sicher. Jede Übertragung birgt das Risiko von Mutationen, die das Virus ansteckender oder tödlicher machen können oder aufgrund derer es den Impfschutz umgehen kann. Ersten Studienergebnissen zufolge weist beispielsweise der Astra-Zeneca-Impfstoff gegen die neue südafrikanische SARS-COV-2-Variante nur eine begrenzte Wirksamkeit auf.[3] Die globale Bekämpfung der Pandemie mittels besserem Zugang zu Schutzimpfungen für ärmere Länder trägt somit zum nachhaltigen Schutz der Herdenimmunität in reichen Ländern bei.

Wirtschaftliche Aspekte

Ein gerechter Zugang zu Schutzimpfungen ist auch im wirtschaftlichen Interesse westlicher Staaten, da sie in hohem Masse von der Erholung der Weltwirtschaft abhängig sind. Laut Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IMF) beläuft sich der ökonomische Schaden der Pandemie allein bis Ende 2021 auf über elf Billionen

Internationale Beteiligung an COVAX



Quelle: WHO, Gavi

USD.[4] Aktuellen Studien zufolge würde daher jeder USD, der in den Impfstoffzugang für Staaten mittleren und niedrigen Einkommens investiert werden würde, den wirtschaftlichen Verlust für Länder mit hohen Einkommen um bis zu fünf USD verringern.[5] Gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit führt somit dazu, dass internationale Impfsolidarität im wirtschaftlichen Interesse westlicher Staaten ist.

Sicherheitspolitische Interessen

Ein schlagkräftiger Beschaffungsmechanismus auf multilateraler Ebene würde verhindern, dass Impfstoffe von einzelnen Ländern für aussenpolitische Zwecke instrumentalisiert werden können. Westliche Vorverkaufsverträge und die daraus resultierende globale Impfstoffknappheit haben in der aktuellen Pandemie ein politisches Vakuum geschaffen, das neben Russland insbesondere China mit der Lieferung staatseigener Impfstoffe strategisch für sich zu nutzen weiss. Allein im Jahr 2021 plant die chinesische Führung mehr als eine halbe Milliarde Dosen und damit knapp zehn Prozent des weltweiten Vorverkaufsvolumens in mehr als achtzig Länder zu liefern. Wie bereits die Hilfslieferungen von medizinischen Gütern an bedürftige Staaten zu Beginn der Pandemie dient die aktuelle Impfdiplomatie ebenfalls dem Ziel, Peking im Unterschied zum Westen als verlässlicheren Partner im globalen Süden zu präsentieren. Chinesische Kredite zum Kauf der Impfstoffe dürften den Einfluss der aufstrebenden Grossmacht vor allem in Afrika und Lateinamerika zusätzlich erhöhen.

Verteilungsgerechtigkeit im Krisenfall würde die internationale Zusammenarbeit im Seuchenschutz langfristig fördern. Insbesondere westliche Staaten sind aufgrund deren hochgradigen Vernetzung im globalen Reiseverkehr darauf angewiesen, dass betroffene Staaten neue Infektionskrankheiten frühzeitig melden und eindämmen, bevor sich diese international verbreiten können. Der ungleiche Zugang zu Impfstoffen hat jedoch bereits in vergangenen Gesundheitskrisen zu Unterbrechungen im globalen Meldewesen geführt.[6] Die Verstetigung des COVAX-Mechanismus über die aktuelle Krise hinaus bietet daher ein vielversprechendes Mittel, die Transparenz im globalen Seuchenschutz und damit auch die Gesundheitssicherheit westlicher Staaten zu stärken.

Institutionelle Weiterentwicklung notwendig

Im Hinblick auf die nächste Pandemie ist eine institutionelle Weiterentwicklung von COVAX anhand der folgenden Leitfäden im Interesse westlicher Staaten.

Flexiblere Kaufoptionen würden die Impfstoffbeschaffung über eine multilaterale Plattform auch für reiche Länder in künftigen Krisen attraktiver machen. Unilaterale Vorverkaufsverträge gehen immer mit dem Restrisiko eines ineffektiven Impfstoffes einher, da die Verträge meist noch vor Ende der klinischen Testphase abgeschlossen werden. Die erfolgreiche Entwicklung verschiedener hochwirksamer COVID-19-Impfstoffe muss dabei als glücklicher Sonderfall gewertet werden. Eine freie Wahl über die zu liefernden Mittel im Gegenzug für höhere Preise würde die Anreize für finanzstarke Staaten erhöhen, ebenfalls Vakzine für den Eigenbedarf als eine Versicherung gegen das Restrisiko ineffektiver Impfstoffe zu beziehen. Solche Sonderrechte würden zwar dem egalitären Grundgedanken der multilateralen Beschaffung widersprechen, zugleich aber die Kapitalisierung der Plattform

Weiterführende Literatur

Marco Hafner et al., ***COVID-19 and the cost of vaccine nationalism*** (Cambridge: RAND Corporation, 2020).
Investitionen in einen globalen Impfstoffzugang rentieren sich für reiche Länder um ein Vielfaches.

Oliver Wouters et al., **«Challenges in ensuring global access to COVID-19 vaccines: production, affordability, allocation, and deployment»,** in: *The Lancet* 397:10278 (2021), S. 1023–34.
Der globale Impfstoffzugang hat neben politischen Fragen ebenfalls logistische und operationelle Hürden zu überwinden.

David McAdams et al., **«Incentivising wealthy nations to participate in the COVID-19 Vaccine Global Access Facility (COVAX): a game theory perspective»,** in: *BMJ Global Health* 5:11 (2020), S. 1–12.
Spieltheoretische Ansätze können helfen, Anreize für den multilateralen Impfstoffbezug reicher Länder zu schaffen und die globalen Produktionskapazitäten zu erhöhen.

erhöhen und den Bieterwettbewerb um knappe Impfstoffe dank weniger unilateraler Verträge verringern.

Ein zentralisiertes Zulassungsverfahren auf WHO-Ebene könnte die Effizienz der weltweiten Impfstoffverteilung weiter erhöhen. In vielen Entwicklungsländern fehlen regulatorische Kapazitäten und wissenschaftliche Expertise für eine schnelle Zulassung dringend benötigter Impfstoffe. Das erprobte Notfallzulassungsverfahren der WHO, das im Krisenfall nationale Behörden durch unabhängige Gutachten der Qualität, Sicherheit und Wirksamkeit neuer Arzneimittel unterstützt, könnte als fester Bestandteil einer zukünftigen Impfstoffplattform die weltweite Zulassung beschleunigen. Eine weltweite Harmonisierung des Verfahrens wäre auch im Interesse der Hersteller, die sich derzeit um eine Zulassung in jedem Land einzeln bewerben müssen.

Patentrechtliche Fragen bleiben allerdings eine wichtige Hürde, um das weltweite Produktionspotenzial für Impfstoffe im Krisenfall auszuschöpfen. Eine zeitweise Aufhebung des Patentschutzes, wie von vielen humanitären Akteuren derzeit gefordert, wäre dabei nur ein Teil der Lösung, da der kurzfristige Aufbau von Produktionskapazitäten in Drittländern ebenfalls auf einen Wissens- und Technologietransfer durch Pharmaunternehmen angewiesen ist. Zudem dürfen staatliche Eingriffe in den Patentschutz nicht die Anreize für Hersteller schmälern, auch in der nächsten Krise hohe Investitionen in die rapide Entwicklung neuer Impfstoffe zu tätigen. Finanzielle Entschädigungen für die Kosten von Lizenzfreigabe und Technologietransfer durch eine multilaterale Plattform würden die Anreize für Hersteller erhöhen, Impfstoffe in ein globales öffentliches Gut zu verwandeln. Für die Entwicklung eines entsprechenden Mechanismus wäre eine gemeinsame Initiative von WHO und der Welthandelsorganisation (WTO) bestens geeignet. In dieser Hinsicht bietet COVID-19 auch eine politische Chance, die globale Gesundheitssicherheit durch eine wirksamere multilaterale Impfstoffplattform nachhaltig zu stärken.

Ausgewählte Quellen

1. Duke Global Health Innovation Center, *Launch and Scale Speedometer,* launchandscalefaster.org/covid-19, 2020.
2. WHO, *Access to COVID-19 tools funding commitment tracker,* www.who.int, 2021.
3. Shabir A. Madhi et al., «Efficacy of the ChAdOx1 nCoV-19 Covid-19 Vaccine against the B.1.351 Variant», in: *The New England Journal of Medicine* (2021), S. 1–14.
4. Gita Gopinath, «A Long, Uneven and Uncertain Ascent», in: *blogs.imf.org,* 13.10.2020.
5. Marco Hafner et al., *COVID-19 and the cost of vaccine nationalism* (Cambridge: RAND Cooperation, 2020).
6. Stefan Elbe, «Haggling over viruses: the downside risks of securitizing infectious disease», in: *Health Policy and Planning* 25:6 (2010), S. 476–85.

Dr. Michèle Gemünden und **Dr. Jan Thiel** sind Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die **Policy Perspectives** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Boas Lieberherr
Zusätzliches Lektorat: Linda Maduz
Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: PolicyPerspectives@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement:
css.ethz.ch/en/publications/css-policy-perspectives

Zuletzt erschienene Ausgaben:
Arms Control Without Treaties (9/3)
Belarus in Upheaval: Three Scenarios (9/2)
Turbulent Trade: Europe and the Biden Challenge (9/1)
Predictive Policing: Umsicht ist geboten (8/14)
China's Rise Can Unite NATO (8/13)
Europe's Fiery Future: Rethinking Wildfire Policy (8/12)

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0244; DOI: 10.3929/ethz-b-000476790