CORONA WELTWEIT 15.01.2021 | Benjamin Schreiber & Daniel Mann & Christoph Heuser

Den Mangel verwalten

Impfstoff ist rar, doch auch am Vertrauen hapert es gewaltig. Woran liegt's? Wir berichten aus Frankreich, Nigeria und Brasilien.

Frankreich

Nach den Pannen bei den Schutzmasken und PCR-Tests im Frühjahr letzten Jahres sorgt jetzt die schleppende Impfkampagne in Frankreich wieder für Wut und Unverständnis. Die Anzahl der bis zum 13. Januar Geimpften ist erschreckend niedrig: etwa 250 000, was einer Impfquote von 0,37 Prozent entspricht. Dass Frankreich somit im internationalen Impfstoff-Rennen nur einen der hinteren Plätze belegt, hat verheerende Folgen für die Stimmung und das schon schwer angekratzte Selbstbild des Landes. Mediziner, Wirtschaftswissenschaftler und Oppositionspolitiker machen die Regierung verantwortlich für diese Misere und die dadurch verursachten Verlusten an Menschenleben, aber auch wirtschaftlichem Wachstum.

Doch so laut und einhellig die Kritik über das „desaströse Krisenmanagement“ der Regierung ist, so unüberschaubar ist die Debatte darüber, welche Ursachen hinter der französischen Impfpleite stecken. Die Probleme bei der Impfstoff-Beschaffung sind dabei bislang in den Hintergrund getreten – die in Deutschland entbrannte Diskussion, dass die EU-Kommission auf Drängen der französischen Regierung zu wenig Pfizer-BioNTech-Impfstoff bestellt habe, ist in Frankreich zum Beispiel umgehend verpufft, nachdem nicht nur Minister, sondern auch Journalisten die Spiegel-Enthüllungen nahezu reflexhaft als „Fake News“ abgestempelt haben.

Vielmehr dreht sich der Streit um den angeblichen Strategiefehler der Regierung. So hatte die Exekutive beschlossen, in der Phase 1 der Kampagne zuerst und ausschließlich in Alten- und Pflegeheimen zu impfen. Kombiniert mit langen bürokratischen Verfahren zur Einholung von Einverständniserklärungen hat dies dazu geführt, dass es deutlich langsamer als in anderen Ländern zuging. Inzwischen hat die Regierung eine Kurskorrektur vorgenommen, der zufolge nun nicht nur die Bewohner und Bewohnerinnen von Altenheimen, sondern auch die über

50jährigen Beschäftigten im Gesundheitsbereich und generell Menschen über 75 geimpft werden sollen.

Das angeblich von der Regierung in den ersten Wochen der Kampagne gewollte Schneckentempo beim Impfen ist nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der weit verbreiteten Impfskepsis in der Bevölkerung zu sehen. Laut Umfragen ist nur etwa die Hälfte der Französinnen und Franzosen bereit für die Anti-Corona-Spritze. Nirgendwo auf der Welt sind die Menschen impfskeptischer als in Frankreich. Diese Haltung lässt sich auf das seit Jahr(zehnt)en vergleichbar tiefe Misstrauen der Franzosen gegenüber politischen Institutionen zurückführen, das wiederum durch die in den letzten Monaten als infantilisierend und autoritär empfundene Corona-Politik der Exekutive verschärft wurde.

Der Staatsapparat sei schlicht und ergreifend unfähig geworden, aus eigener Kraft eine schnelle, massive Impfkampagne zu organisieren.

In einer fast schon ironischen Wende steht die Regierung jetzt aber unter Beschuss, weil ihre Strategie zu sehr an der „Anti-Vaxxer"-Bewegung orientiert war und nicht an denjenigen, die den Impfstoff brauchen und wollen. Auch ihre kurzfristige Entscheidung, einen Rat aus 35 zufällig ausgelosten Bürgerinnen und Bürgern einzuberufen, der die Politik mit Empfehlungen zur Impfkampagne versorgen soll, ist aus demselben Grund auf harsche Kritik gestoßen.

Genannt wird aber auch eine andere Erklärung struktureller Natur: Der Staatsapparat sei schlicht und ergreifend unfähig geworden, aus eigener Kraft eine schnelle, massive Impfkampagne zu organisieren. Dafür verantwortlich sind Unterfinanzierung, Zuständigkeitsverflechtungen und eine wachsende Konkurrenz zwischen staatlichen Behörden. So haben schwere Logistikprobleme z.B. dazu geführt, dass die Verteilung der Impfstoff-Dosen in den unterschiedlichen Gebieten Frankreichs um mehrere Wochen verzögert wurde. Ein weiterer Schmerz für die französische Volksseele, die so viel von ihrem Staat erwartet.

Frankreich strebt bis Ende Januar das Ziel von einer Million Geimpften an. Auch wenn die Strecke bis zur Herdenimmunität dann immer noch sehr lang ist, bestehen aber große Zweifel, ob sich der Rückstand trotz der Reaktion der Regierung überhaupt aufholen lässt. Eines ist jetzt schon klar: Mit dieser erneuten Pannenserie wurde in Frankreich wieder einmal eine Chance verpasst, Wege aus dem eingefleischten Zukunftspessimismus und Verdruss der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Politik aufzuzeigen.

Benjamin Schreiber, FES Paris

Nigeria

„Bisher ist ja alles recht gut gegangen.“ Das ist der Eindruck, den viele aus der ersten Corona-Welle in Nigeria gewonnen haben. Sicher, es gibt mittlerweile über 100 000 Fälle seit Beginn der Pandemie, aber die Bilder sich stapelnder Särge sind Afrikas größter Nation bislang erspart geblieben. Steigende Strompreise und die repressive Reaktion der Regierung auf die #endSARS Proteste des letzten Jahres dominierten eher die Schlagzeilen, ebenso wie die steigende Kriminalität und Terrorgefahr. Und so schaut man gleichermaßen angespannt wie abwartend auf die zweite Welle, die mit steigenden Zahlen in Abuja und Lagos wohl endgültig das Land erreicht hat, und auf den Beginn der Impfungen in den USA und Europa.

Die Regierung Nigerias hat angekündigt, dass die ersten 100 000 Impfdosen das Land Ende Januar, Anfang Februar erreichen sollen. Als erstes sollen damit 50 000 sogenannte *Frontline-Workers* im Gesundheitssektor versorgt werden, zudem ist wohl die öffentliche Impfung Präsident Buharis und seines Vizes sowie der Gouverneure der Einzelstaaten geplant. Zur Herkunft dieser 100 000 Dosen gibt es widersprüchliche Angaben, meist wird aber von dem Impfstoff von BioNtech-Pfizer ausgegangen.

100 000, das ist eine verschwindend geringe Menge für ein rund 200 Millionen Einwohner zählendes Land. Bis Ende des Jahres plant die Regierung nach eigenen Angaben dennoch, 40 Prozent der Bevölkerung mit Impfstoff zu versorgen, 70 Prozent Impfquote sollen dann bis Ende 2022 erreicht werden. Nach dem medizinischen Personal ist grundsätzlich eine Priorisierung nach Altersgruppen und Vorerkrankungen geplant.

Ob diese Zahlen realistisch sind, kann niemand sagen. In entsprechenden Artikeln werden zwar immer wieder sämtliche zugelassenen oder kurz vor der Zulassung stehenden Impfstoffe genannt, allerdings ist für die Öffentlichkeit völlig unklar, mit welchen Herstellern überhaupt Verhandlungen geführt werden bzw. ob bereits Verträge bestehen. Über gemeinsame Beschaffungsstrategien innerhalb der Afrikanischen Union oder ECOWAS hört man wenig. Nach der Lieferung ist eine wie auch immer geartete Prüfung durch nigerianische Behörden geplant, vereinzelt hört man auch Zweifel an der Verträglichkeit der ausländischen Impfstoffe.

Es halten sich viele

Generell ist schwer einzuschätzen, wie die

Verschwörungsmythen, bis hin zu dem Vorwurf, Vakzine sollten „die Afrikaner“ heimlich unfruchtbar machen, um das Bevölkerungswachstum zu kontrollieren.

Impfungen, so sie denn zur Verfügung stehen, von den Nigerianerinnen und Nigerianern angenommen werden. Bei der Bekämpfung von Polio wurden zuletzt große Erfolge erzielt, dennoch halten sich viele Impf-Verschwörungsmythen, bis hin zu dem Vorwurf, Vakzine sollten „die Afrikaner“ heimlich unfruchtbar machen, um das Bevölkerungswachstum zu kontrollieren.

In jedem Fall soll die Impfung für die Bevölkerung nicht verpflichtend, aber kostenlos sein. Zuletzt hieß es, 20 Prozent der benötigten Vakzine sollten über „*Donations*“ finanziert werden, also vermutlich aus Programmen der Internationalen Gemeinschaft oder von Geberländern, der Rest aus dem nationalen Budget. Als ölexportierendes Land dürfte Nigeria grundsätzlich keine Probleme haben, diese Kosten zu stemmen. Allerdings hat die Opposition im Parlament zu Recht darauf hingewiesen, dass im Etat für 2021 offensichtlich keine Mittel für die Beschaffung von Impfstoff auf dem internationalen Markt vorgesehen wurden.

Neben der Beschaffung dürfte die Verteilung eine weitere große Herausforderung werden. Für die ersten 100 000 Dosen wurde ein Schlüssel streng nach Einwohnerzahl der 36 Staaten sowie der Hauptstadt Abuja vorgesehen. In Anbetracht der Tatsache, dass die zweite Welle derzeit besonders in Lagos, Abuja und wenigen weiteren Staaten grassiert, wurde dieser schablonenhafte Ansatz bereits in Frage gestellt. Die generelle Ineffizienz der Verwaltung und das kaum vorhanden Vertrauen der Bevölkerung in die Fähigkeit der Regierung, gefasste Pläne auch umzusetzen, dürfte den Erfolg der geplanten Impfkampagne jedenfalls erschweren.

Daniel Mann, FES Abuja

Brasilien

Brasilien steht kurz vor dem Beginn der Impfkampagne. Allerdings war die Debatte um die Impfungen von Anfang an politisiert, insbesondere durch die Auseinandersetzung zwischen Präsident Jair Bolsonaro und dem Gouverneur von São Paulo, João Doria. Eigentlich liegt die Beschaffung von Impfungen in der Verantwortung der Nationalregierung. Aber parallel zum chaotischen Krisenmanagement der Regierung hat der Bundesstaat São Paulo Millionen Dosen des in China entwickelten Impfstoffs Coronavac gekauft. Bolsonaro tönte zunächst, Brasilien werde keine „China-Impfung“ verwenden. Seine

Regierung hat stattdessen auf den Impfstoff der Firma AstraZeneca und der Universität Oxford gesetzt. Sie wurde deutlich dafür kritisiert, dass es lange bei diesem einen bilateralen Abkommen mit einem Impfproduzenten blieb. Die Regierung hat inzwischen eingelenkt und ein Abkommen zur Nutzung von Coronavac unterzeichnet.

Mittlerweile wurden 100 Millionen Impfdosen von Coronavac gekauft. Zusätzlich wurden zwei Millionen Impfdosen von AstraZeneca angeschafft, darüber hinaus sollen über 210 Millionen Dosen der AstraZeneca-Impfung 2021 in Brasilien selbst produziert werden. Des Weiteren ist Brasilien Teil des internationalen Abkommens COVAX, das dem Land das Recht auf 42 Millionen Impfdosen sichert. Von diesen insgesamt 354 Millionen Impfdosen stehen derzeit laut Presseberichten 11 Millionen zur Verfügung.

Der Beginn der Impfkampagne steht nun kurz bevor. Jüngst wurden Ergebnisse zur Wirksamkeit von Coronavac präsentiert. Mit 50,4 Prozent ist die Effektivität zwar geringer als zunächst angekündigt, entspricht aber noch der Empfehlung der der WHO. Die Impfung muss noch offiziell von der nationalen Gesundheitsagentur ANVISA zugelassen werden (wie andere Bereiche im Gesundheitswesen hat auch diese Agentur in den letzten Jahren an Mitteln und Mitarbeitern verloren).

Die große Herausforderung besteht in der logistischen Organisation der Impfung, die in allen Bundesstaaten parallel beginnen soll. Geimpft werden sollen in mehreren Stufen zunächst Angestellte im Gesundheitssektor, Indigene und *Quilombolas* (afro-brasilianische Bewohner von sogenannten *Quilombo*-Siedlungen, die ursprünglich von entkommenen Sklaven gegründet wurden). Die übrigen Impfungen werden gestaffelt nach Alter vorgenommen. Brasilien verfügt mit dem Programa Nacional de Imunizações (PNI) über lange Erfahrung und gute Voraussetzungen für die Impfung in Massen. Allerdings waren die Transparenz hinsichtlich der Wirksamkeit der Impfungen sowie die Kommunikation der Impfstrategie bisher mangelhaft. Gesundheitsminister Eduardo Pazuello (ein General) hielt bisher eher erratische Pressekonferenzen, die Zweifel an der Impfkampagne der Regierung nährten. Zudem wurde versäumt, Millionen Spritzen und Ampullen für die Impfkampagne zu besorgen; sie müssen nun eilig nachgeordert werden.

Bolsonaro ist für die Skepsis in der Bevölkerung mitverantwortlich. Er sät

Die Impfbereitschaft in der Bevölkerung ist derweil gesunken. Im Dezember gaben 22 Prozent der Brasilianerinnen und Brasilianer an, sich nicht impfen lassen zu wollen (im August

Zweifel an dem Impfstoff aus chinesischer Produktion, um einen Sieg über seinen Widersacher zu erlangen.

2020 waren es lediglich 9 Prozent), und 50 Prozent wollen keine Impfung aus China akzeptieren. Der Oberste Gerichtshof indes hat mittlerweile eine Impfpflicht für zulässig erklärt.

Bolsonaro ist für die Skepsis in der Bevölkerung mitverantwortlich. Er sät Zweifel an dem Impfstoff aus chinesischer Produktion, um so einen vermeintlichen Sieg über seinen Widersacher Doria zu erlangen – Doria wird als aussichtsreicher Kandidat für die Präsidentschaftswahlen 2022 gehandelt. Die Pandemie wurde in Brasilien von Anfang an zur politischen Auseinandersetzung genutzt, und auch jetzt geht es um symbolische Bilder.

Währenddessen befindet sich Brasilien in der zweiten Welle. Die Feiertage und der Sommer haben viele Brasilianerinnen und Brasilianer zu ihren Familien und an die Strände gezogen. Die Fallzahlen steigen rapide an und Krankenhäuser sind teils seit Wochen überlastet. Dramatisch ist die Situation in Manaus. In dortigen Krankenhäusern ist der Sauerstoff ausgegangen – Ärzte mussten entscheiden, wer behandelt werden kann. Es gibt Aufrufe an die Bevölkerung, Sauerstoffzylinder zu spenden.

Christoph Heuser, FES São Paulo



Benjamin Schreiber
Paris

Benjamin Schreiber ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Frankreich mit Sitz in Paris.



Daniel Mann
San José

Dr. Daniel Mann ist Landesvertreter der FES für Costa Rica, Guatemala und Honduras. Zuvor hat er für die FES in Nigeria und Ghana gearbeitet.



Christoph Heuser
Seoul

Dr. Christoph Heuser leitet das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Südkorea. Zuvor leitete er das FES-Büro in Brasilien.

-