

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Jens Beeck, Dr. Andrew Ullmann, Alexander Graf
Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/29745 –**

Abhängigkeitsverhältnisse durch Impfstoffdiplomatie verhindern

A. Problem

Die Antragsteller verweisen darauf, dass sich inmitten der globalen Verteilungskonflikte um COVID-19-Impfstoffe Meldungen häuften, wonach China vor allem kleinere Staaten unter Druck setze und bilaterale Liefervereinbarungen von COVID-19-Impfdosen an wirtschaftliche und politische Bedingungen knüpfe, die deutlich über gesundheitspolitische Fragen hinausgehen und langfristige Abhängigkeitsverhältnisse schaffen würden. Auch Russland beteiligt sich daran, seine COVID-19-Vakzine, insbesondere in Lateinamerika, als diplomatische Währung einzusetzen, um so seinen internationalen Einfluss auszudehnen.

Da die Impfkampagne der COVAX (COVID-19 Vaccines Global Access Facility – Globale Impfinitiative), die von der WHO (World Health Organisation – Weltgesundheitsorganisation) koordiniert wird, nur sehr zögerlich anläuft, sind Impfstoffe aus China oder Russland, nach Auffassung der Antragsteller, für viele arme Länder die einzige Möglichkeit, in absehbarer Zeit an Vakzine zu kommen. Lange bevor COVAX die ersten 600.000 Impfdosen an das Empfängerland Ghana geschickt hat, hatten Russland, China und Indien bereits Millionen Impfdosen an Dutzende arme Länder geliefert. Der Großteil dieser chinesischen und russischen Impfdosen ging in die Länder, in denen China und Russland wie auch westliche Staaten um mehr Einfluss konkurrieren. Die USA, Indien, Japan und Australien hätten kürzlich eine Gegenoffensive gestartet, und sie planten, bis 2023 eine Milliarde Impfdosen zu spenden. Die COVAX-Initiative, der 190 Länder angehören, konnte dagegen bis Ende März 2021 nur knapp 31 Millionen Impfdosen an 50 Länder liefern. Die vergleichsweise geringe Menge lässt sich dadurch erklären, dass die Lieferungen von Impfstoffen an COVAX derzeit gebremst werden, da zahlreiche Industriestaaten an der globalen Impfinitiative vorbei bilaterale Verträge mit Pharmaunternehmen schlossen, um sich schneller Zugang zu Impfstoffen zu sichern.

Daten der UNICEF (United Nations Children's Fund – Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen) zeigen, dass mindestens 44 Länder mehr Impfstoff bestellt haben, als sie für die komplette Durchimpfung ihrer Bevölkerung benötigen. Auch Deutschland gehört zu den Staaten, die mit 370 Prozent über mehrfach überzählige COVID-19-Impfdosen verfügen werden. Die WB (Weltbank) und GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunisation – Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung) bitten alle Länder eindringlich, Vakzin-Überschüsse so schnell wie möglich freizugeben. Die Europäische Union (EU) erarbeitet derzeit einen eigenen Mechanismus zur Weiterleitung überschüssiger Impfstoffe an ärmere Länder.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 19/29745 abzulehnen.

Berlin, den 9. Juni 2021

Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Dr. Peter Ramsauer
Vorsitzender

Dr. Georg Kippels
Berichterstatter

Dagmar Ziegler
Berichterstatterin

Ulrich Oehme
Berichterstatter

Jens Bееk
Berichterstatter

Eva-Maria Schreiber
Berichterstatterin

Ottmar von Holtz
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Georg Kippels, Dagmar Ziegler, Ulrich Oehme, Jens Beeck, Eva-Maria Schreiber und Ottmar von Holtz

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/29745** in seiner 230. Sitzung am 20. Mai 2021 beraten und an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur federführenden Beratung und an den Auswärtigen Ausschuss und den Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Bundesregierung wird von den Antragstellern aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass jene Staaten, die ein Vielfaches der gemessen an der Bevölkerungszahl benötigten Menge an COVID-19-Impfstoffen bestellt haben, diese überschüssigen COVID-19-Impfdosen schnell und unbürokratisch an die COVAX-Fazilität spenden.

Die Bundesregierung soll sich innerhalb der Steuerungsgremien der COVAX-Fazilität mit den anderen europäischen Staaten sowie den internationalen Partnern dafür einsetzen, dass eine strategische Reserve gebildet wird. In diesem Zusammenhang soll auch die gemeinsame Strategie der EU für die Verteilung überzähliger Impfdosen vorangetrieben werden.

Darüber hinaus soll die Bundesregierung berichten, ab wann von einer weit über Bedarf liegenden Versorgung Deutschlands mit COVID-19-Vakzinen ausgegangen werden kann; sie soll darüber hinaus darlegen, wie mit den überzähligen Impfdosen verfahren werden soll.

Die Bundesregierung wird von den Antragstellern ferner aufgefordert, sich für mehr Transparenz beim Verteilungsmechanismus der COVAX-Fazilität einzusetzen. Die Bundesregierung soll sich auf internationaler Ebene dafür einzusetzen, dass COVID-19-Impfstoffe nicht als diplomatische Währung eingesetzt werden.

Schließlich wird die Bundesregierung aufgefordert, Partnerländer im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beim Ausbau von Produktionskapazitäten für Impfstoffe aktiv zu unterstützen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die Vorlage 19/29745 in seiner 83. Sitzung am 09. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat die Vorlage 19/29745 in seiner 175. Sitzung am 09. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat die Vorlage in seiner 79. Sitzung am 09. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

Die **Fraktion der FDP** hebt hervor, dass es Meldungen gebe, dass China und auch Russland ihre Impfstoffe einsetzen würden, um ihre Außenpolitik zu gestalten. So hätte ein Tausch zwischen Impfstoffen aus China und außenpolitischen Inhalten aus den Philippinen stattgefunden; in Paraguay wäre es um die „Nicht-mehr-Anerkennung“ von Taiwan gegangen. Russland hätte ebenso agiert, beispielsweise in Bolivien. Das sei nach Auffassung der Fraktion der FDP eine außerordentlich zynische Entwicklung, und das dürfe man, vor allem in der aktuellen Pandemiesituation, deren Beherrschung noch nicht vollständig gelungen wäre, auf keinen Fall hinnehmen. Deutschland hätte seinen eigenen Bedarf über Bestellungen, die 370 % über dem Eigenbedarf liegen würden, abgesichert. Im Hinblick auf diese bestellten Mengen wäre es durchaus möglich, eine strategische Reserve anzulegen, um außenpolitische Verwerfungen, die sich aus dem Impfstoffmangel in der Welt ergeben hätten, aufzulösen. Die USA hätten bereits 25 Mio. Impfstoffdosen für eine strategische Reserve bereitgestellt; davon wären bereits 750.000 Dosen an Taiwan gegeben worden. In einer Regierungsbefragung hätte man Bundesminister Dr. Müller gefragt, ob entsprechende Vorbereitungen getroffen worden wären, um die Überbestellung, die man nicht für den eigenen Bedarf brauche, für solche Reserven einzusetzen. Der Antrag solle dafür sorgen, dass man enger mit COVAX und anderen zusammenarbeiten könne. Deutschland müsse an dieser Stelle seiner Verantwortung gerecht werden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellt klar, dass in dem vorliegenden Antrag ein Phänomen beschrieben werde, dass in verschiedenen Zusammenhängen immer wieder zu beobachten wäre, nämlich dass sich autokratische Staaten gewisser Methoden bedienten, um weltweit mehr Einfluss zu gewinnen. Das wäre auch bei der Münchener Sicherheitskonferenz im Jahr 2020 deutlich geworden, und in dem abschließenden Bericht wäre explizit darauf hingewiesen worden, dass sich der Westen sehr genau überlegen müsse, wie er auf derartige Vorgehensweisen reagieren sollte. Man müsse sich mit autokratischen Staaten auseinandersetzen, und man sollte nicht zurückscheuen, in einen Wettstreit zu treten, wenn es darum gehe, westliche Vorstellungen, insbesondere in humanitärer Hinsicht, zu adressieren. Die Fraktion der CDU/CSU spreche sich in der Frage der Impfstoffe allerdings dagegen aus, mit entsprechenden Gegenmaßnahmen mit den Impfstofflieferungen aus Russland und China zu konkurrieren oder deren Anstrengungen öffentlich zu diskreditieren. Das sei keine diplomatische und auch keine praktikable Vorgehensweise. Die Bundesrepublik Deutschland agiere im Übrigen bei COVAX finanziell und mit Sach- und Personeneinsatz vorbildlich. Man engagiere sich über das normale Maß hinaus, da man nicht nur die Impflieferungen, sondern auch die Stärkung der Gesundheitssysteme vor Ort im Blick habe. Man müsse bei den Lieferungen zunächst noch die nationalen Abläufe koordinieren, denn es wäre nur schwer vermittelbar, in großem Maße eine anderweitige Verteilung vorzunehmen, wenn es aktuell keinen vollständig gesättigten Bedarf an Impfstoffen in Deutschland geben würde. Man habe natürlich ein weltweites Interesse daran, die Pandemie zu bekämpfen, und dieses Bestreben werde von Deutschland unterstützt, wobei ein singuläres Vorgehen, womöglich noch mit einer diplomatischen Dämpfung, nicht angezeigt wäre. Die Fraktion der CDU/CSU lehne den Antrag ab.

Die **Fraktion der SPD** verweist darauf, dass die Antragsforderungen sehr umfangreich seien. Bei der ersten Forderung, die Spendenbereitschaft zu erhöhen, müsse man bedenken, dass die Bundesregierung sich bereits dazu entschlossen hätte, bis Ende 2021 insgesamt 30 Mio. Impfstoffdosen an ärmere Länder zu spenden, wenn die Lieferkette und die Lieferzusagen eingehalten würden. Die zweite Forderung beinhalte, dass sich die Bundesregierung innerhalb der Steuerungsgremien der COVAX-Fazilität mit den anderen europäischen Staaten für die Bildung einer strategischen Reserve einsetzen solle. Aktuell wäre das schwierig, denn man benötige gerade jede einzelne Impfstoffdosis, um den extrem hohen Bedarf in den Entwicklungsländern und in anderen Staaten zu gewährleisten, um zeitnah eine wirkungsvolle Durchimpfung der Weltbevölkerung zu erreichen. Impfstoffe beiseitezulegen, um eine Reserve aufzubauen, wäre schwierig. Gleichwohl habe die Bundesregierung als zweitgrößter Geber 1,08 Mrd. Euro bereitgestellt, um 30 Mio. Impfstoffdosen zu beschaffen. In der dritten Forderung würden die überzähligen Impfdosen erwähnt und dass man im Rahmen der EU-Initiativen bis Ende 2021 mindestens 100 Mio. Impfstoffdosen abgeben solle. Das sei seitens der Bundesregierung innerhalb der EU ebenfalls in Arbeit. Als Parlament sollte man das Augenmerk vielmehr darauf richten, dass die Ankündigungen dann auch in Taten umgesetzt würden. Die Bundesregierung hätte prognostiziert, dass Deutschland bis Ende 2021 290 Mio. Impfstoffdosen erhalten werde. Wenn das passiere, dann könne man Impfstoffe auch weitergeben. In der fünften Forderung werde mehr Transparenz beim Verteilungsmechanismus eingefordert. Die WHO hätte bereits einen Verteilungsmechanismus entworfen, und man gehe davon aus, dass durch diesen nachvollziehbar bleibe, wie die Impfstoffe verteilt würden. Als sechstes forderten die Antragsteller den Einsatz der Bundesregierung auf internationaler Ebene, so dass Impfstoffe nicht als diplomatische Währung eingesetzt werde. Genau das mache die Bun-

desregierung, indem sie für eine multilaterale und gerechte Verteilung einstehe. Deshalb gebe es da keinen zusätzlichen Handlungsbedarf. Das wichtige Anliegen, die Partnerländer beim Aufbau einer lokalen Impfstoffproduktion zu unterstützen, teile man. Das sei vorrangig, und entsprechend sondiere die Bundesregierung die Möglichkeiten, lokale Produktionen, insbesondere in Afrika, zu fördern. Dort würden aktuell die technischen und finanziellen Möglichkeiten der Zusammenarbeit eruiert, und das geschehe mit den Regierungen in Südafrika, im Senegal und in Ghana, was vom Team Europe europaweit koordiniert werde. Die im Antrag vorgebrachten Punkte seien also nicht falsch, und die Fraktion der SPD vertraue darauf, dass die jetzige Bundesregierung das alles umsetze. Die Fraktion der FDP fordere, dass Impfstoffe nicht als diplomatische Währung eingesetzt werden sollten, aber gleichzeitig würden sie durch eine angelegte Reserve die Voraussetzungen schaffen, eine Politisierung entstehen zu lassen. Die Fraktion der SPD werde den Antrag ablehnen.

Die **Fraktion der AfD** stellt klar, dass man diesen Antrag ablehne. Die Forderungen seien richtig, aber sie würden verkennen, dass man in dem Wettstreit mit Russland und China bislang zweiter Sieger gewesen sei. Man hätte gerade erst die Impfstoffproduktion hochgefahren, und die Regierungen würden erst einmal die Impfstoffe für die eigene Bevölkerung bereitstellen, wohingegen China und Russland bereits Kapazitäten hätten, um Impfstoffdiplomatie zu betreiben. Sie wären schneller als Westeuropa und die USA gewesen, und deshalb würden sich die gestellten Forderungen in den nächsten Wochen und Monaten von selbst erledigen, denn dann werde die Impfstoffproduktion überall hoch sein. In Deutschland habe man mittlerweile eine ordentliche Durchimpfung erreicht, und im Herbst 2021 hätte man möglicherweise so viel Impfstoff übrig, dass man den anderen Ländern helfen könne und werde.

Die **Fraktion DIE LINKE** führt aus, dass in dem Antrag der Fraktion der FDP das Engagement Chinas, Russlands und Indiens bei der Eindämmung der COVID-19-Pandemie durch die Bereitstellung von Impfstoffen an ärmere Länder in Asien, Afrika und Lateinamerika begrüßt werde. Völlig zurecht werde kritisiert, dass damit häufig eine „Vakzine-Erpressung“ oder eine „Impfstoff-Diplomatie“ einhergehe, wobei Lieferungen „des wichtigen Guts“ mit politischen Forderungen verbunden würden. Die Lösung sehe die Fraktion der FDP in der verstärkten Abgabe überschüssiger Impfdosen von den reichen Staaten an die COVAX-Fazilität. Unerwähnt bleibe dabei allerdings, dass China, Russland und Indien die Vakzine oft zum Selbstkostenpreis an andere Länder verteilen, während westliche Impfstoffe zum Teil sehr teuer seien. Der Impfstoff BioNTech koste beispielsweise 10mal mehr als der von AstraZeneca, die zum Selbstkostenpreis produzierten. In Afrika sei bislang nicht einmal ein Prozent der Bevölkerung geimpft, gleichzeitig hätten sich die zehn reichsten Industrieländer etwa 70 % der Impfstoffe vorab in bilateralen Verträgen gesichert. COVAX sei nicht geeignet, das zentrale Problem der Knappheit zu überwinden, denn dort verfolge man das Ziel, lediglich für 20 % der Bevölkerung in ärmeren Ländern Impfstoffe abzugeben, was auch nach Auffassung des WHO-Generalsekretärs zu wenig sei. In dem Antrag fehle zudem das zentrale Thema der Ausweitung von Produktionskapazitäten, denn durch Impfstoffspenden durch COVAX werde es zu neuen Abhängigkeiten kommen. Man werde die Pandemie nur dann besiegen, wenn sie für alle besiegt sei. Bundespräsident Steinmeier hätte zu Recht erklärt, dass der Impfstoffnationalismus generell überwunden werden müsse. Impfstoffe sollten ein globales öffentliches Gut sein, und deshalb müsse man die Patente freigeben; das wäre der Lösungsansatz der Fraktion DIE LINKE. Es werde sicherlich länger dauern, bis Impfstoffproduktionen aufgebaut würden, und die Freigabe von Patenten schaffe kurzfristig auch keine zusätzlichen Impfstoffmengen, aber auf Dauer wäre man so wesentlich besser aufgestellt. Mittlerweile unterstützten über 100 Staaten die Initiative Südafrikas und Indiens, und US-Präsident Biden und das EU-Parlament hätten sich für TRIPS (Trade-related Aspects of Intellectual Property) ausgesprochen. Die Fraktion der FDP lehne jedoch solidarische Lösungen, wie eine Patentfreigabe, ab, und deswegen werde man den Antrag ablehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** räumt ein, dass die Fraktion der FDP Recht hätte, indem sie die Impfdiplomatie Chinas, Russlands und Indiens kritisiere, wobei die Bereitstellung von COVID-19-Impfstoffen erst einmal begrüßenswert wäre. Es werde angeführt, dass Impfnationalismus und eine unzureichende Unterstützung der COVAX-Fazilität dazu geführt hätten, dass viele Staaten des Globalen Südens bisher nicht ausreichend mit Impfstoffen versorgt wären. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sehe das ebenso, und das gelte auch für die Forderungen der Weiterleitung der überschüssigen COVID-19-Impfdosen an die COVAX-Fazilität, der Bildung einer strategischen Notfallreserve, einer Berichterstattung an den Deutschen Bundestag, der Umverteilung überzähliger Impfdosen durch Deutschland, mehr Transparenz beim Verteilungsmechanismus der COVAX sowie für die Forderung, keinen diplomatischen Druck auszuüben. Die Lücke, die allerdings die EU bei der Verteilung mit europäischen Impfstoffen hinterlassen hätte, werde von China und Russland gefüllt, wodurch finanzielle und politische Abhängigkeiten entstanden seien. Man werde nur dann substantiell etwas verändern können,

wenn man den Aufbau von Produktionskapazitäten voranbringe, und das wäre in dem vorliegenden Antrag nur beiläufig erwähnt. Es gebe einen Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in dem diese Forderung wesentlich detaillierter dargestellt werde. Man werde sich bei diesem Antrag enthalten, denn die Fraktion der FDP beschäftige sich zwar mit dem richtigen Thema, aber insgesamt sei das „alles ein bisschen zu dünn“.

Berlin, den 9. Juni 2021

Dr. Georg Kippels
Berichtersteller

Dagmar Ziegler
Berichterstellerin

Ulrich Oehme
Berichtersteller

Jens Beeck
Berichtersteller

Eva-Maria Schreiber
Berichterstellerin

Ottmar von Holtz
Berichtersteller

