

Einleitung

Um die COVID-19-Pandemie zu beenden und ihre Auswirkungen zu minimieren, müssen wirksame Medikamente und ein Impfstoff gegen das Virus gefunden werden. Die Suche danach läuft weltweit auf Hochtouren. Mit finanziellen Mitteln in Milliardenhöhe werden die Erforschung und Entwicklung eines Impfstoffs global beschleunigt.

Das allein reicht jedoch nicht aus, um das Virus zu besiegen. Letztlich muss ein künftiger COVID-19-Impfstoff auch gerecht verteilt werden – unabhängig von Nationalität oder finanziellen Mitteln. Denn wo ein Mensch lebt, darf nicht darüber entschieden, ob er oder sie die Pandemie überlebt.

Die Bereitstellung von Medikamenten und Impfstoffen hat es in dieser Geschwindigkeit und Größenordnung noch nie gegeben. Dementsprechend groß sind die technischen, finanziellen, politischen und logistischen Hürden, die genommen werden müssen. Leider lässt sich bei diesem beispiellosen Fall nicht auf frühere Erfahrungen zurückgreifen.

Die Geschichte der Arzneimittelentwicklung zeigt, dass neue medizinische Technologien häufig zu teuer sind, für unzureichend ausgestattete Gesundheitssysteme nicht infrage kommen und das begrenzte Angebot häufig vom Höchstbietenden gesichert wird – in diesem Fall also wahrscheinlich von den reichsten Industrieländern.

Deshalb kommt es jetzt darauf an, globale Gerechtigkeit zum Maßstab im weltweiten Kampf gegen COVID-19 zu machen.

Gerechtigkeit bedeutet in diesem Fall, dass alle Menschen weltweit Zugang zu einem wirksamen Medikament oder Impfstoff zu einem für sie erschwinglichen Preis bekommen. Da die ersten Tranchen künftiger COVID-19-Mittel jedoch wahrscheinlich nicht ausreichen werden, um den weltweiten Bedarf zu decken, müssen die verfügbaren Dosen gleichberechtigt innerhalb und zwischen den Ländern verteilt werden, um sicherzustellen, dass Menschen überall so maximal wie möglich geschützt sind.

Wir wollen, dass sich Regierungen und andere Akteure weltweit darüber bewusst sind, dass wir genau hinschauen, welche Prioritäten sie mit ihren Handlungensetzen. **Mit dem „Impffairness-Test“ haben wir eine Methode entwickelt, um zu bewerten, ob und inwieweit politische Maßnahmen und geschlossene Verträge für die gerechte Verteilung eines künftigen COVID-19-Impfstoffs förderlich oder hinderlich sind.**

So funktioniert der „Impffairness-Test“

Der „Impffairness-Test“ kann zur Bewertung von Abnahmeverträgen sowie einzelner Akteure, wie beispielsweise Regierungen, herangezogen werden.

- 1. Bewertung von Abnahmeverträgen:** Jeder Vertrag über die Abnahme eines potenziellen COVID-19-Impfstoffs (z. B. zwischen einem Staat und einem Pharmaunternehmen) wird anhand von bestimmten Kriterien dahingehend bewertet, inwieweit er verhindert, dass sich ein einzelner Akteur exklusiv einen begrenzten Bestand an Impfstoffdosen sichern kann. Hier wird geschaut: Sichert sich ein Land den weltweit verfügbaren Bestand an Impfstoffdosen auf Kosten anderer stark betroffener Länder?

Die ermittelte **Vertrag-Punktzahl** weist für sich genommen darauf hin, ob ein bestimmter Abnahmevertrag zu einer gerechten Impfstoffverteilung beiträgt oder sie behindert. Diese Punktzahl kann mit der des jeweiligen Akteurs addiert werden, um ein vollständiges Bild davon zu bekommen, ob und inwieweit ein Land oder ein Unternehmen zur gerechten Verteilung eines künftigen COVID-19-Impfstoffs beiträgt.

- 2. Bewertung von Akteuren:** Zudem bewertet der Test, inwieweit einzelne Länder oder Unternehmen durch politische Maßnahmen, Transparenz und finanzielle Unterstützung globaler Initiativen eine gerechte Impfstoffverteilung fördern.

Die ermittelte **Akteur-Punktzahl** weist für sich genommen darauf hin, ob der Akteur die gerechte Verteilung eines künftigen Impfstoffs voranbringt – und zwar unabhängig davon, ob er bereits einen Abnahmevertrag für einen potenziellen Impfstoff abgeschlossen hat oder nicht. Hat der Akteur einen solchen Vertrag abgeschlossen, kann seine Akteur-Punktzahl zur Vertrag-Punktzahl (bzw. der durchschnittlichen Vertrag-Punktzahl bei mehreren abgeschlossenen Verträgen) hinzuaddiert werden, um ein genaueres Bild davon zu bekommen, ob und inwieweit das Land oder das Unternehmen dazu beiträgt, dass ein künftiger Impfstoff weltweit gerecht verteilt wird.

Methodologie

1. Bewertung von Abnahmeverträgen: Kriterien & Punktevergabe

Jeder Vertrag über die Abnahme eines potenziellen COVID-19-Impfstoffs (z. B. zwischen einem Staat und einem Pharmaunternehmen) wird anhand folgender Kriterien bewertet:



Priorisierung: Berücksichtigt der Vertrag globale Richtlinien für eine Priorisierung von Risikogruppen? (Kriterium 1.1: Ankauf nach Bevölkerungsgröße)



Bereitstellung: Sieht der Vertrag die Lieferung von Impfstoffdosen in mehreren Stufen vor? (Kriterium 1.2: Zeitplan für die Lieferung)



Transparenz: Wurden die Vertragsabläufe von Anfang bis Ende transparent offengelegt? (Kriterium 1.3: Transparenz)

1.1) Ankauf nach Bevölkerungsgröße: Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat ein Modell für die Verteilung des begrenzten Bestands eines künftigen COVID-19-Impfstoffs entwickelt, um maximalen Schutz für alle Menschen weltweit sicherzustellen. Dieses Modell sieht vor, dass Länder ihre Bevölkerung in zwei Phasen impfen lassen: Zunächst sollten nur 3 Prozent der Bevölkerung und bevorzugt medizinisches und Pflege-Personal geimpft werden. Anschließend sollte der Impfschutz auf 20 Prozent der Bevölkerung ausgeweitet werden, wobei Menschen ab 60 Jahren und andere Risikogruppen (immungeschwächte Menschen, Angehörige systemrelevanter Berufe usw.) zu priorisieren sind.

Beim Abschluss von Abnahmeverträgen sollten diese Empfehlungen berücksichtigt werden, damit die Menge der abgenommenen Impfstoffdosen und der Lieferplan diese Grenzwerte nicht übersteigen. **Bei der Bewertung dieses Kriteriums wird von einem 2-Dosen-Impfschema ausgegangen**, da beinahe alle Impfstoffkandidaten in Phase-II/III- oder Phase-III-Studien im Rahmen der geplanten Wirksamkeitsstudien nach diesem Impfschema getestet werden. **Anlage A** enthält eine Übersicht über die Verteilung von Impfstoffdosen nach Bevölkerung.

Punktevergabe: Ein Abnahmevertrag kann maximal 2 Punkte für dieses Kriterium bekommen (0 = Vertrag überschreitet beide Grenzwerte; 1 = Vertrag überschreitet nicht die 20-Prozent-Schwelle; 2 = Vertrag überschreitet nicht die 3-Prozent-Schwelle).

1.2) Zeitplan für die Lieferung: Abnahmeverträge, die eine stufenweise Bereitstellung der Impfstoffdosen vorsehen, können verhindern, dass ein Land sich die ersten Tranchen

exklusiv sichert. Ein solcher Vertrag könnte beispielsweise über den Ankauf von insgesamt 50 Millionen Impfstoffdosen geschlossen werden, wobei die erste Tranche 20 Millionen Dosen umfasst und die restlichen 30 Millionen Dosen in späteren Tranchen geliefert werden. Möglich ist auch eine Option zum Ankauf weiterer Dosen zu einem späteren Zeitpunkt, um sicherzustellen, dass ein Teil der ersten Tranche auch für andere Länder zugänglich ist.

Punktevergabe: Ein Abnahmevertrag kann maximal 2 Punkte für dieses Kriterium bekommen (0 = keine stufenweise Bereitstellung vorgesehen; 1 = stufenweise Bereitstellung ohne Angaben zu Menge und Lieferplan und keine Option für den Ankauf weiterer Dosen zu einem späteren Zeitpunkt; 2 = stufenweise Bereitstellung mit Angaben zu Menge und Lieferplan für die erste und spätere Tranchen).

1.3) Transparenz: Die Beschaffungspraktiken eines Landes in Bezug auf künftige COVID-19-Impfstoffe wirken sich unmittelbar auf die Verfügbarkeit und Kosten dieser Impfstoffe für alle anderen Länder der Welt aus. Dementsprechend sollten die Verfahren von Anfang bis Ende transparent offengelegt werden: So sollten Regierungen frühzeitig Vertragsdaten mit den genauen Vertragsbedingungen einschließlich von Preisen im Internet veröffentlichen. Um Überteurung vorzubeugen, müssen Unternehmen, die Mittel aus öffentlichen COVID-19-Fonds erhalten, ihre Kostenmodelle transparent darlegen – also eine detaillierte Übersicht über die Zusammensetzung des Impfstoffpreises und die Herstellungskosten.

Punktevergabe: Ein Vertrag kann maximal 2 Punkte für dieses Kriterium bekommen (0 = keines der Kriterien wurde erfüllt; 1 = die Kriterien wurden teilweise erfüllt; 2 = alle Kriterien wurden erfüllt).

Gesamt-Punktzahl: Für jedes Kriterium werden maximal 2 Punkte vergeben. Somit kann ein Abnahmevertrag insgesamt auf höchstens 6 Punkte kommen. Jedes Kriterium wird gleich gewichtet. Je höher die Gesamt-Punktzahl, desto stärker trägt der Abnahmevertrag zu einer gerechten Impfstoffverteilung bei. Vertragsbewertungen werden in einem Spektrum von Rot (0–1 Punkt) über Gelb (2–4 Punkte) bis Grün (5–6 Punkte) dargestellt und die jeweiligen Punktzahlen genau begründet. Ausführliche Tests einschließlich der erreichten Punktzahlen gibt es online unter ONE.org/de/impffairness-test/.

Alle Punktzahlen werden auf Grundlage öffentlich verfügbarer Informationen (wie z. B. Pressemeldungen oder Medienberichten) ermittelt und können sich nach Bekanntwerden neuer Informationen ändern. Die Punktzahlen sollen bewusst nicht in Stein gemeißelt sein. Stattdessen können sich die Bewertungen von Ländern, Unternehmen bzw. regionalen Institutionen je nach deren aktuellem Beitrag zu einer gerechten Impfstoffverteilung verbessern oder verschlechtern. So kann ein Pharmaunternehmen, das sein Kostenmodell nachträglich offenlegt, seinen Gesamt-Score um einen Punkt verbessern, da es nun einen Aspekt des Kriteriums 1.3 „Transparenz“ erfüllt.

2. Bewertung von Akteuren: Kriterien & Punktevergabe

Neben fairen und transparenten Abnahmeverträgen haben Länder, Unternehmen, regionale Institutionen und andere Partnerschaften noch weitere Möglichkeiten, die gerechte Verteilung eines künftigen COVID-19-Impfstoffs zu fördern. Je nach Akteur ermitteln und bewerten wir den Beitrag zu einer gerechten Impfstoffverteilung innerhalb der einzelnen Kriterien unterschiedlich:

2.1) Länder



Finanzielle Unterstützung des ACT-A: Ein Land kann maximal 3 Punkte für die finanzielle Unterstützung des ‚Access to COVID-19 Tools Accelerator‘ (ACT-A) bekommen. Diese internationale Initiative zielt als einziger Mechanismus darauf ab, Mittel gegen COVID-19 schneller zu entwickeln und weltweit gerecht zu verteilen. Die vollen 3 Punkte werden vergeben, wenn ein Land den gemäß seines Bruttoinlandsprodukts berechneten gerechten Anteil an finanzieller Unterstützung (‚fair share‘) in voller Höhe zusagt. Für mehr als ein Drittel des Anteils gibt es 1 P'unkt und für mehr als zwei Drittel 2 Punkte. Bei einer Zusage von weniger als einem Drittel des gerechten Anteils gibt es 0 Punkte.



Multilaterale Zusammenarbeit: Ein Land kann maximal 3 Punkte für multilaterale Zusammenarbeit bekommen: Beitritt zur COVAX-Initiative (1 Pkt.) und erheblicher politischer Einsatz zur Förderung multilateraler Zusammenarbeit (bis zu 2 Pkt.), z. B. durch Aushandlung eines entsprechenden Abkommens zwischen G20- oder G7-Staaten, Initiierung einer entsprechenden UN-Resolution, Ausrichtung einer großen Geberkonferenz oder Koordinierung eines öffentlichen Aufrufs mit hochrangigen Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern.



Politische Maßnahmen: Ein Land kann bis zu 3 Punkte für die Umsetzung politischer Maßnahmen im Sinne einer gerechten Impfstoffverteilung bekommen: politische Maßnahmen im Einklang mit dem Solidaritätsappell der WHO¹, einschließlich der freiwilligen Vergabe globaler, nicht exklusiver Lizenzrechte, Transparenz und ggf. weiterer Zusagen zur Freigabe von Patentrechten, Know-how und Daten als Bedingungen für die Impfstoff-Finanzierung; Einsatz für die lizenzfreie Bereitstellung aller Forschungsergebnisse (bis zu 2 Pkt.); Veröffentlichung nationaler Regeln für die Impfstoffverteilung, die eindeutig festlegen, wie ein künftiger Impfstoff innerhalb des Landes unter Berücksichtigung der größten Risikogruppen verteilt werden soll (1 Pkt.).

Punktevergabe: Ein Land kann insgesamt höchstens 9 Punkte erreichen. Für jedes der beschriebenen Kriterien werden maximal 3 Punkte vergeben.

¹WHO Solidarity Call to Action, 2020.

<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/covid-19-technology-access-pool/solidarity-call-to-action>

2.2) Unternehmen



Förderung des ACT-A: Ein Unternehmen kann maximal 3 Punkte für die Zusammenarbeit mit dem ‚Access to COVID-19 Tools Accelerator‘ (ACT-A) bekommen. Diese internationale Kampagne zielt als einziger Mechanismus darauf ab, Mittel gegen COVID-19 schneller zu entwickeln und weltweit gerecht zu verteilen. Punkte gibt es für finanzielle Unterstützung (1 Pkt.) und die Kooperation mit dem ACT-A zur Erreichung seiner Ziele (2 Pkt.).



Transparenz & Wissenstransfer: Ein Unternehmen kann maximal 3 Punkte für den Transfer von Wissen und Daten bekommen, die den Weg zu einer gerechten Impfstoffverteilung ebnen. Dazu zählen Informationen zu internen Verteilungsregeln und Preisen (z. B. wenn das Unternehmen seine Verteilungsregeln offen dargelegt und begründet und für alle künftigen Impfstoffe einen Preisnachlass für gemeinnützige Organisationen bzw. ein gestaffeltes Preismodell vorsieht) (1 Pkt.) und die Bereitstellung von relevantem Wissen, Patentrechten und Daten, um eine möglichst breite Produktion, Verteilung und Nutzung solcher Technologien im Sinne des Solidaritätsappells der WHO zu ermöglichen (bis zu 2 Pkt.).² Beispiele für ein entsprechendes Handeln sind die freiwillige Gewährung einfacher Lizenzrechte auf globaler Ebene, um den weltweiten und transparenten Zugang zu Wissen und Technologien zu erleichtern; der freiwillige Verzicht auf die Durchsetzung von Patentrechten während der COVID-19-Pandemie; sonstige Formen des Technologietransfers (z. B. die Übertragung der Produktion auf Vertragshersteller, die freie Produktionskapazitäten haben und diese zur Herstellung nutzen können).



Multilaterale Zusammenarbeit: Ein Unternehmen kann maximal 3 Punkte für multilaterale Zusammenarbeit bekommen: erheblicher politischer Einsatz zur Förderung multilateraler Zusammenarbeit für eine gerechte Impfstoffverteilung, z. B. durch Aushandlung einer branchenweiten Selbstverpflichtung, Ausrichtung einer großen Geberkonferenz oder Koordinierung eines öffentlichen Aufrufs mit hochrangigen Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern (1 Pkt. pro Aktion, insgesamt max. 3 Pkt.).

Punktevergabe: Ein Unternehmen kann insgesamt höchstens 9 Punkte erreichen. Für jedes der beschriebenen Kriterien werden maximal 3 Punkte vergeben.

²WHO Solidarity Call to Action, 2020.

<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/covid-19-technology-access-pool/solidarity-call-to-action>

2.3) Regionale Institutionen



Förderung des ACT-A: Eine regionale Institution kann maximal 3 Punkte für die Zusammenarbeit mit dem ‚Access to COVID-19 Tools Accelerator‘ (ACT-A) bekommen. Diese internationale Kampagne zielt als einziger Mechanismus darauf ab, Instrumente gegen COVID-19 schneller zu entwickeln und weltweit gerecht zu verteilen. Punkte werden sowohl für finanzielle Unterstützung (2 Pkt.) als auch für das Engagement für eine finanzielle Unterstützung durch Mitgliedstaaten vergeben.



Multilaterale Zusammenarbeit: Eine regionale Institution kann maximal 3 Punkte für multilaterale Zusammenarbeit bekommen: Förderung der Zusammenarbeit bei der Impfstoffentwicklung und -beschaffung sowie einer gerechten Verteilung unter den Mitgliedstaaten (1 Pkt.) und erheblicher politischer Einsatz zur Förderung multilateraler Zusammenarbeit (bis zu 2 Pkt.), z. B. durch Beschluss einer entsprechenden Resolution der jeweiligen Mitgliedstaaten oder durch Auflage einer regionalen Initiative zur Impfstoffbeschaffung, die eine gerechte Verteilung priorisiert.



Politische Maßnahmen: Eine regionale Institution kann maximal 3 Punkte für die Umsetzung politischer Maßnahmen im Sinne einer gerechten Impfstoffverteilung bekommen: politische Maßnahmen im Einklang mit dem Solidaritätsappell der WHO³, einschließlich der freiwilligen Vergabe globaler, nicht exklusiver Lizenzrechte, Transparenz und ggf. weiterer Zusagen zur Freigabe von Patentrechten, Know-how und Daten als Bedingungen für die Impfstoff-Finanzierung; Einsatz für die lizenzfreie Bereitstellung aller Forschungsergebnisse (bis zu 2 Pkt.); Veröffentlichung regionaler Richtlinien für die Impfstoffverteilung, die eindeutig festlegen, wie ein künftiger Impfstoff innerhalb der Region unter Berücksichtigung der größten Risikogruppen verteilt werden soll (1 Pkt.).

Punktevergabe: Eine regionale Institution kann insgesamt höchstens 9 Punkte erreichen. Für jedes der beschriebenen Kriterien werden maximal 3 Punkte vergeben.

³WHO Solidarity Call to Action, 2020.

<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/covid-19-technology-access-pool/solidarity-call-to-action>



Gesamt-Punktzahl: Der Beitrag von Ländern, Unternehmen und regionalen Institutionen zu einer gerechten Impfstoffverteilung wird innerhalb der einzelnen Kriterien unterschiedlich bewertet. Für jedes der beschriebenen Kriterien werden maximal 3 Punkte vergeben. Jedes Kriterium wird gleich gewichtet. Die Gesamt-Punktzahl wird in einem Spektrum von Rot (0–2 Punkte) über Gelb (3–6 Punkte) bis Grün (7–9 Punkte) dargestellt und genau begründet. Bislang wurden alle G20-Staaten bewertet. Ausführliche Tests einschließlich der erreichten Punktzahlen gibt es online unter ONE.org/de/Impffairness-test.

Hat ein Land oder ein Unternehmen einen Abnahmevertrag geschlossen, wird die Vertrags-Punktzahl mit der Akteur-Punktzahl zu einer kombinierten Gesamt-Punktzahl addiert. Hat ein Akteur mehrere Abnahmeverträge geschlossen, wird die durchschnittliche Vertrags-Punktzahl ermittelt und zur Akteur-Punktzahl hinzuaddiert. Die Gesamt-Punktzahl kann 0 bis 15 betragen und wird in einem Spektrum von Rot (0–4 Punkte) über Gelb (5–10 Punkte) bis Grün (11–15 Punkte) dargestellt und genau begründet. Ausführliche Tests einschließlich der erreichten Punktzahlen gibt es online unter ONE.org/de/Impffairness-test.

Alle Punktzahlen werden auf Grundlage öffentlich verfügbarer Informationen (wie z. B. Pressemeldungen oder Medienberichten) ermittelt und können sich nach Bekanntwerden neuer Informationen ändern. Die Punktzahlen sollen bewusst nicht in Stein gemeißelt sein. Stattdessen können sich die Bewertungen von Ländern, Unternehmen bzw. regionalen Institutionen je nach deren aktuellem Beitrag zu einer gerechten Impfstoffverteilung verbessern oder verschlechtern.

Anlage A: Verteilung von Impfstoffdosen nach Bevölkerung

Land	Bevölkerung (gesamt) ⁴	Phase 1: Risikogruppen (3 %)	Benötigte Dosen (Abdeckung: 3 %, 2-Dosen-Impfschema)	Phase 2: Risikogruppen (20 %)	Benötigte Dosen (Abdeckung: 20 %, 2-Dosen-Impfschema)
Brasilien	209,5 Millionen	6,3 Millionen	12,6 Millionen	41,9 Millionen	83,8 Millionen
Frankreich	67,0 Millionen	2,0 Millionen	4,0 Millionen	13,4 Millionen	26,8 Millionen
Deutschland	83,0 Millionen	2,5 Millionen	5,0 Millionen	16,6 Millionen	33,2 Millionen
Niederlande	17,3 Millionen	519.000	1,04 Millionen	3,5 Millionen	7 Millionen
Vereinigtes Königreich	66,7 Millionen	2,0 Millionen	4,0 Millionen	13,3 Millionen	26,6 Millionen
USA	328,2 Millionen	9,8 Millionen	19,6 Millionen	65,6 Millionen	131,2 Millionen

⁴ Weltbank, Gesamtbevölkerung 2020, abgerufen am 17. August 2020, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>