südostasien
Zeitschrift für Politik • Kultur • Dialog

1 | 2021, Europa, Südostasien,
Autor*in: T. Matheis und Oliver Pye

Lehren aus Covid-19-Strategien in Südostasien



Gesundheitsarbeiterin in Bamrasnaradura Infectious Disease Institute, Thailand © UN Women/Pathumporn Thongking

Europa/Südostasien – Auf der Suche nach Strategien zur Verringerung der Covid-19-Ansteckungszahlen wird oft Neuseeland als Erfolgsmodel genannt. Was könnten wir aus den in Südostasien gemachten Erfahrungen lernen?

Wir können viele Lehren aus Südostasien ziehen, sowohl im positiven als auch im negativen Sinne. Die Länder der Region haben sehr unterschiedlich auf die Pandemie reagiert. Singapur, Thailand, Kambodscha und vor allem Vietnam haben die Ausweitung des Virus so gut wie aufgehalten. Anders

sieht es bei Indonesien, Malaysia und den Philippinen aus.

Auch wenn die Zahlen auf Grund verschiedener Faktoren nicht immer eins-zu-eins übertragbar sind (so wird in Deutschland mehr als in Indonesien oder den Philippinen, aber weniger als in Singapur getestet), fällt auf, dass wir es nicht mit Gratwanderungen, sondern mit Größenordnungen zu tun haben (siehe Tabelle 1). Deutschland hat drei Mal so viele Infizierte und vier Mal so viele Tote wie die Philippinen, das Land, das in Südostasien am schlimmsten getroffen ist. Die Todesfälle in Vietnam und Singapur liegen bei 30. Eine Erklärung für diese Diskrepanz ist, dass die Länder Südostasiens, auch auf Grund der früheren Erfahrung mit SARS, recht zügig reagiert und zum Beispiel den Flugverkehr eingestellt haben. Auch das Tragen von Masken war im Vergleich zu Deutschland schnell selbstverständlich. Insgesamt haben die Länder schneller mit rigoroseren ‚Lockdowns' reagiert.

Tabelle 1: Fallzahlen und Positivrate, geordnet nach Infektionen pro Millionen Einwohner*innen, Stand: 23.04.2021

Land	Infektionen pro Millionen Einwohner	Infektionen gesamt	Infektionen in den letzten 24h	Positivrate in Prozent	Anzahl der Toten
Weltweit	18.884	147.292.930	664.608	–	3.138.627
Deutschland	39.148	3.276.871	23.710	12,40 [18.04.2021]	82.280
Malaysia	12.683	395.718	2.776	3,80 [23.04.2021]	1.477
Singapur	10.879	61.051	45	0,10 [19.04.2021]	30
Philippinen	9.594	1.006.428	8.905	19,00 [23.04.2021]	17.031
Indonesien	6.146	1.647.138	5.944	11,80 [23.04.2021]	45.116
Myanmar	2.674	142.722	10	2,10 [20.02.2021]	3.207
Timor-Leste	1.298	1.739	82	[keine Daten]	4
Thailand	829	57.508	2.048	3,50 [23.04.2021]	178
Kambodscha	659	10.555	580	[Keine Daten]	82
Brunei	520	223	0	[Keine Daten]	3
Laos	64	436	113	[Keine Daten]	0
Vietnam	30	2.846	3	0,10 [15.10.2020]	35

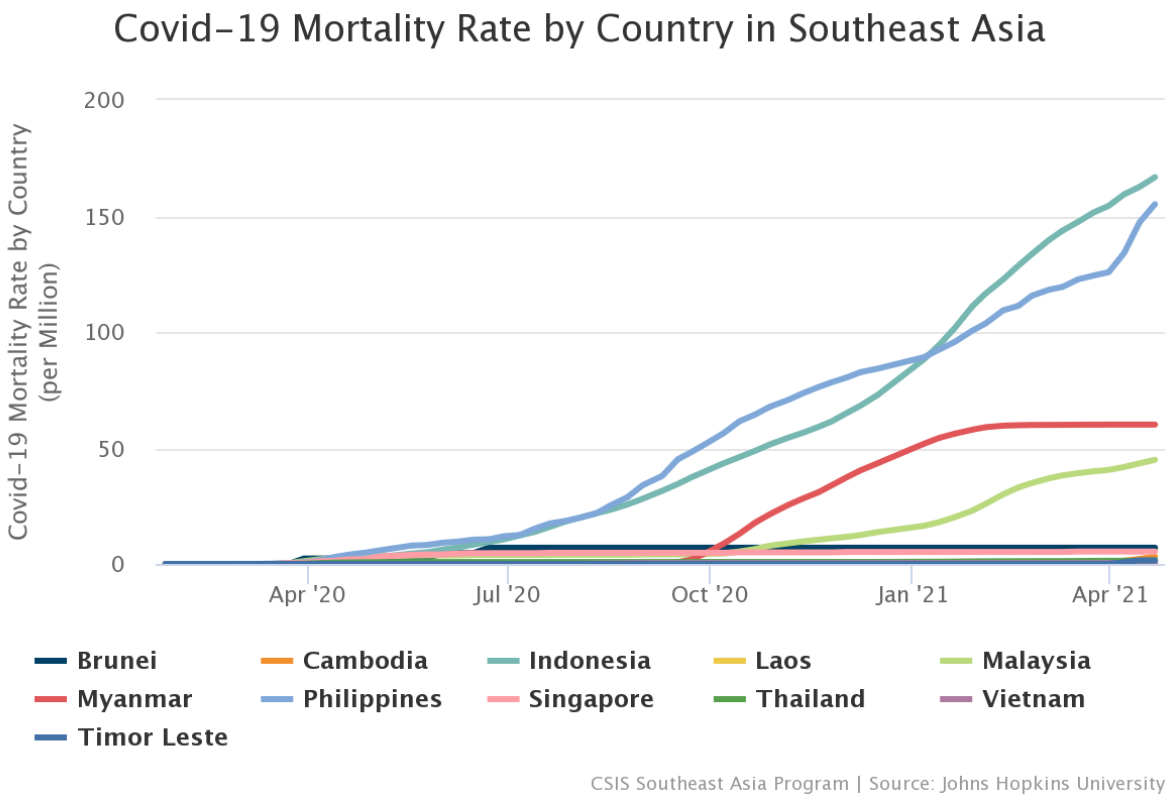
Quellen: CSIS, Johns Hopkins University und Gesundheitsministerien Südostasiens; Positivrate: Anteil an COVID-19 Tests, die positiv ausfallen. Testdaten von Hasell, J., Mathieu, E., Beltekian, D. et al. A cross-country database of COVID-19 testing. *Sci Data* 7, 345 (2020)

Aber, wie wir sehen werden, ist ‚Lockdown' nicht gleichzusetzen mit effektiver Pandemiebekämpfung. Auch gilt nicht, ‚je härter desto besser'. Vielmehr – und das ist in Tabelle 3 genauer differenziert – sind in Südostasien verschiedene Kombinationen von Eindämmungsmaßnahmen und gesundheitspolitischen Strategien festzustellen.

Pandemiebekämpfung durch ‚Containment': Vietnam zeigt, wie es gemacht wird

Dass eine zügig und konsequent umgesetzte Strategie mit einer Kombination aus Maßnahmen höchst erfolgreich sein kann, zeigt das Beispiel von Vietnam. Nach heutigem Stand [April 2021] verzeichnete Vietnam niemals mehr als 110 neue Infektionen pro Tag, bei einer

Einwohner*innenzahl von 97,3 Millionen. Die Grenzschließung zu China erfolgte bereits am 1. Februar 2020. Es folgten Maßnahmen zur effektiven Rückverfolgung von Kontakten, zum Beispiel mit einer ab März 2020 landesweit eingesetzten Tracing-App. Dabei scheint besonders die Kombination aus konsequentem Aufspüren von Infizierten, gezielter Isolation und Abriegelung von ganzen Distrikten ausschlaggebend für den Erfolg gewesen zu sein.



Covid-19 Todesraten in Südostasien © *Center for Strategic and International Studies* CSIS

Als sich das Virus Ende Januar 2021 an fünf Orten im Norden Vietnams erneut stark ausbreitete, sagten viele Ortschaften ihre Feierlichkeiten zum *Lunar New Year (Tet)* ab. Zudem überprüften zusätzliche Checkpoints die Reiserouten und Herkunft der Menschen, die für das Fest zu Verwandten in andere Städte und Ortschaften einreisen wollten. Anfang Februar verstärkten vietnamesische Fluglinien und Flughäfen ihre Vorsichtsmaßnahmen noch entschiedener. Dabei war das Land zu diesem Zeitpunkt schon für längere Zeit praktisch hermetisch abgeriegelt gewesen. Selbst für vietnamesische Staatsbürger*innen war es lange Zeit schwierig, in ihr Heimatland zu reisen. Heute sehen Expert*innen die strikten Reisebeschränkungen gemeinsam mit der Quarantäne-Regelung und Kontaktverfolgung als ausschlaggebend für den Erfolg Vietnams. Denn die erneut aufflammenden Fälle Anfang Februar ebbten innerhalb eines Monats wieder ab.

Ähnlich wie Vietnam ergriffen Thailand und Kambodscha früh strikte Maßnahmen, insbesondere Einreisebeschränkungen und das Screening von Einreisenden. In Thailand wurden internationale und nationale Flüge ausgesetzt. Neben der Schließung vieler Einrichtungen erfolgte eine unverzügliche Isolierung von infizierten Menschen und deren Kontaktverfolgung. Nachdem die lokale Übertragung Ende April 2020 unter Kontrolle war, wurden die Gesundheitsmaßnahmen strukturiert gelockert. Bis Dezember 2020 blieb es in Thailand bei wenigen Fällen pro Tag. Kambodscha blieb sogar bis Mitte Februar 2021 weitgehend unberührt, kämpft allerdings seit Anfang März 2021 mit einem Anstieg an Infektionen.

Autoritär ist nicht gleich erfolgreich

Häufig wird der Erfolg der genannten Länder auch den autoritären Strukturen zugeschrieben. Eine solche Schlussfolgerung greift zu kurz. Das Beispiel der Philippinen ist bezeichnend. Die ergriffenen Maßnahmen können oberflächlich als ‚harter Lockdown' bewertet werden, wurden aber nicht mit einer koordinierten Test-and-Trace-Strategie kombiniert. Stattdessen wurde eine Taskforce eingerichtet, deren Ziel es ist, Menschen aufzuspüren und zu drangsalieren, die gegen die Regeln verstoßen. Die Ausgangssperre gilt sogar für Kinder. Außerdem sorgte sie weitläufig für kritische Liefer- und Versorgungsengpässe. Es herrscht ein Regime der Angst, bei dem zwischen März und September 2020 mehr als 100.000 Menschen wegen fadenscheiniger Verstöße gegen Pandemie-Maßnahmen verhaftet wurden.

Im Vergleich zu anderen südostasiatischen Ländern sind die Zahlen in den Philippinen dennoch hoch, mit einer aktuell hohen Positivrate (Tabelle 1). Auch das Beispiel Myanmars zeigt, wie ein Fokus auf willkürliche Bestrafung und Internierung (selbst bei kleinen Verstößen gegen die Maßnahmen) eine Pandemie nicht aufhalten kann. Der Putsch und die vielen Morde an protestierenden Menschen zeigen auch, dass Repression etwas anderes ist als eine koordinierte Pandemiebekämpfung.

Indonesien – das Kapital nutzt die Pandemie

Indonesien zeigt sehr gut, dass ‚Lockdown' alleine keine Strategie gegen den Virus ist. Die Regierung hat dort im April 2020 mit sogenannten „großräumigen sozialen Einschränkungen" (Pembatasan Sosial Berskala Besar, PSBB) scheinbar ‚durchgegriffen'. Die Maßnahmen zielten wie in Deutschland auf den Privatbereich ab. Auch die Produktion wurde teilweise, aber nicht systematisch unterbrochen. Etliche Bereiche wurden als ‚essentiell' definiert, andere durften mit halber Belegschaft weiterbetrieben werden.

Tabelle 2: Ausgewählte Regierungsmaßnahmen zur Pandemiebekämpfung, Kategorisierung gemäß CSIS und OxCGRT

Fokus der Maßnahmen	Beispiele für Maßnahmen	Erläuterung
Eindämmung und Schließungen („containment and closure policies")	Nach außen • Grenzschließungen • Einschränkungen bei der Einreise	Einschränkungen bei der Einreise können z.B. durch Testpflichten oder Quarantäne-Zwang entstehen. Einschränkungen sind meist strenger für Nicht-Staatsbürger*innen.
	Nach innen: • Einschränkungen der Bewegungsfreiheit • Schließungen von Bildungseinrichtungen • Schließungen von Arbeitsstätten • Verbot von Menschenansammlungen	‚Lockdown' bezeichnet eine Kombination von Maßnahmen, die ein Herunterfahren des öffentlichen Lebens mit sich bringen. Die Ausgestaltung eines Lockdowns variiert stark im internationalen Vergleich und auf subnationaler Ebene. Um die Ausbreitung in Regionen mit hohen Fallzahlen einzudämmen, setzen Regierungen geographisch begrenzte Lockdowns um.

Maßnahmen des Gesundheitssystems („health system policies“)	• Teststrategie • Kontaktverfolgung • Quarantäne • Impfpolitik	Neben der Behandlung der mit COVID-19 Erkrankten liegt der Fokus hier vor allem auf Maßnahmen zur Rückverfolgung, zum Testen, zur Isolation von Infizierten und zur Verteilung von Impfstoffen.
Wirtschaftliche Maßnahmen („economic policies“)	• Einkommenshilfen für Haushalte und Einzelpersonen • Notfall-Kredite • Rettungspakete für Unternehmen	Der Fokus der Kategorie liegt hier auf Maßnahmen, die Haushalte und Unternehmen direkt betreffen. Finanz- und Steuerpolitik als Antwort auf die Pandemie geht über diesen Artikel hinaus.

Quellen: *Center for Strategic and International Studies CSIS, Oxford Covid-19 Government Response Tracker* OxCGRT 2021

Vor allem aber sind die Lockdown-Maßnahmen nicht mit einer systematischen Nachverfolgung und Quarantäne-Strategie verknüpft worden (Tabelle 2 zeigt eine Aufschlüsselung möglicher Maßnahmen). Statt, wie in Vietnam, jeden Fall konsequent nachzuverfolgen, wurde auf allgemeine Einschränkungen gesetzt. Die Chance, die Ausbreitung der Pandemie von Java auf die anderen Inseln zu unterbinden, wurde vertan. Erst ein Monat nach den ersten Fällen wurde die Einreise nach Indonesien unterbunden. Die Verbreitung des Virus wurde deshalb nur verlangsamt, nicht aber eingedämmt oder gestoppt.

Die Zeichen häufen sich, dass aus einer ‚Flatten-the-Curve‘ Strategie eine Herdenimmunität werden könnte – d.h. die unkontrollierte Ausbreitung des Virus. Dafür sprechen die hohe Positivrate, die zum Teil über 20 Prozent lag und die geringe Anzahl von Tests, die auf eine sehr schnelle Ausbreitung hindeuten. Deutlich wird dies auch in der zunehmenden Fokussierung auf Impfstoffe, um die Herdenimmunität schneller zu erreichen.

Weil der Druck für eine Lockerung wächst, die Infektionszahlen aber steigen, kommt es – ähnlich wie in Deutschland – zu einem Dauerlockdown im Jo-Jo-Verfahren. Die sozialen Folgen sind verheerend. In manchen Sektoren, wie im Tourismusbereich, haben bis zu 80 Prozent ihre Arbeit verloren oder sind seit einem Jahr ‚beurlaubt‘. Durch die dauerhaften Einschränkungen der Bewegungsfreiheit ist der informelle Sektor schwer betroffen. Die Millionen von Arbeiter*innen, die nicht von daheim aus arbeiten können, müssen trotzdem in die Fabriken – Palmöl wird selbstverständlich weiter exportiert – und stecken sich dort weiter an. Die Schließung der Schulen stellt auf Dauer eine enorme Belastung dar, die einmal mehr vor allem von Frauen getragen wird.

Im Schatten der Pandemie geht das Kapital in die Offensive. Große Hilfspakete werden für die Großunternehmen geschnürt, während die Unterstützung für den informellen Sektor oder für die Arbeitslosen unzureichend ist. Auf Druck der Wirtschaft wurde im Oktober das Omnibusgesetz im Parlament durchgepeitscht – der größte Angriff auf Arbeits- und Umweltstandards seit dem Sturz Suhartos 1998. Das bedeutet, dass Arbeiter*innen in der Pandemie nicht mehr, sondern weniger Schutz und soziale Absicherung bekommen. Im Jahr 2020 ruhte die Abholzung der Regenwälder nicht – fast eine Million Hektar wurden von Plantagen- und Bergbauunternehmen gerodet. Damit werden die Ursachen von neuen Zoonosen verschärft.



Die Pandemie wird genutzt, um die militärische Repression auszuweiten © Asian Development Bank

Solidarisch aus der Krise?

Während in Vietnam und Thailand die erfolgreiche Eindämmung auch auf Grund einer aktiven Unterstützung der Zivilgesellschaft zu erklären ist, sind in anderen Ländern solidarische Ansätze von unten entstanden, um das Überleben der Armen und Ausgegrenzten in der Pandemie sicherzustellen. Diese sind umso wichtiger, weil das Vorgehen gegen die Pandemie in der Region eher repressiv als solidarisch ist.

Dies sieht man vor allem daran, wie in der Krise mit Arbeitsmigrant*innen umgegangen wird. Durch ihre prekäre Lage sind diese von der Wirtschaftskrise am schwersten betroffen. Zudem stranden sie durch Grenzschließungen im Niemandsland: es wird schwierig und teuer, nach Hause zurückzukehren. Gleichzeitig erhalten sie im ‚Gastland' keine Unterstützung, weil sie keine Staatsbürger*innen und/oder offiziell nicht registriert sind.

Die unsolidarische Covid-19-Politik ist besonders in den beiden reichsten Ländern der Region, Malaysia und Singapur, auffällig. Singapur hat die Pandemie nach einer ersten Welle seit September 2020 sehr gut im Griff, was auf einer konsequenten Strategie mit Tests, Nachverfolgung und Quarantäne zurückzuführen ist. Allerdings wird die Tracing-App auch von der Polizei zur Überwachung der Bevölkerung verwendet. In den engen Wohnbaracken der Arbeitsmigrant*innen war aber eine Selbstisolierung kaum möglich, so dass sich der Virus hier, ähnlich wie in der deutschen Fleischindustrie, ausbreiten konnte. Anstatt die schlechten Arbeits- und Wohnbedingungen der vielen und wichtigen Arbeitsmigrant*innen zu thematisieren, wurden sie von vielen die Menschen, und mit rassistischen Argumenten, zu Sündenböcken gemacht.

Malaysia kombiniert hingegen eine wirtschaftsfreundliche Lockdown-Politik mit einer staatlich orchestrierten Kampagne gegen Migrant*innen. Schätzungsweise arbeiten um die vier Millionen Arbeiter*innen aus Bangladesch, Indien, Nepal, Indonesien und den Philippinen ohne legalen Status im Land. Als ‚illegal' tituliert, werden diese nun für die Verbreitung des Virus verantwortlich gemacht. Sie werden von der Polizei in Razzien festgenommen und in Deportationslager gesperrt, wo der Virus sich ungehindert ausweiten kann.

Was Deutschland von Südostasien lernen könnte

Insgesamt waren einige Länder Südostasiens besser vorbereitet und haben schneller und konsequenter auf die Pandemie reagiert. Viele Maßnahmen, die dort zum Einsatz kamen, wurden in Deutschland nicht genutzt. So bilden die Flughäfen ‚Flaschenhälse', in denen eine konsequente Test-and-Trace-Strategie mit bereits vorhandenen Strukturen leicht umgesetzt hätte werden können.

Tabelle 3: Strategien zur Bekämpfung der Pandemie mit unterschiedlichen Zielen

Länderstrategien	Erklärung	Einteilung der Länder
Ziel ‚Herdenimmunität'	Die Bewegung der Menschen wird kaum oder gar nicht eingeschränkt. Es wird bewusst darauf gesetzt, dass Menschen sich anstecken und durch eine Infektion Immunität entwickeln. Die Ausbreitung des Virus ist unkontrolliert.	Zunehmend Indonesien und Philippinen. Herdenimmunität war hier nicht von Beginn an die Strategie. Es läuft aufgrund des Kontrollverlusts aber darauf hinaus.
Ziel ‚Ausrottung' – #ZeroCovid	Durch zügige und konsequente Maßnahmen wird die lokale Ausrottung des Virus angestrebt. Dabei wird eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit mit weiträumigen Schließungen und/oder Abriegelungen sowie einer konsequenten Test-and-Trace-Strategie kombiniert. Auch der wirtschaftliche Bereich wird heruntergefahren.	Vietnam, Kambodscha, Thailand, Singapur
Ziel ‚Einhegung' – ‚Kurve flach halten'	Es werden Maßnahmen gegen die Ausbreitung der Pandemie ergriffen, allerdings nicht konsequent und meist zeitlich verzögert. Der Schwerpunkt liegt eher darauf, große Teile der Wirtschaft am Laufen zu halten. Ein Anstieg der Neuinfektionen wird bis zu einem gewissen Punkt in Kauf genommen.	Indonesien, Philippinen, Malaysia Die Bewertung erfolgt aufgrund der Tatsache, dass die Wirtschaft weitgehend weiter lief und zu harten Maßnahmen keine koordinierte Test-and-Trace-Strategie angewendet wurde.

Quelle: eigene Konzeption der Autor*innen

Südostasien zeigt aber auch, dass ‚harte Lockdowns' nicht die Lösung sind. In Indonesien und den Philippinen gerät die Pandemie zunehmend außer Kontrolle. Vielmehr brauchen wir ‚kluge Lockdowns', die auch die Wirtschaft mit einschließen, und die mit einer konsequenten Teststrategie, Kontaktverfolgung und Quarantäne-Regelung verknüpft werden. Wie in Vietnam zu sehen ist, bleiben dann auch die schlimmsten sozialen und psychischen Folgen eines Dauer-Lockdowns aus.

Die Länder, die in Südostasien erfolgreich waren, haben die Bevölkerung und die Zivilgesellschaft miteinbezogen. Die Handlungsbereitschaft für die Gemeinschaft war dann groß, wenn die Strategie sinnvoll und erfolgreich war. In Deutschland hingegen sinkt die Bereitschaft, Maßnahmen mit zu tragen, je länger der Lockdown dauert. Dies liegt auch daran, dass Menschen und Institutionen zu wenig aktiv einbezogen werden, und dass die Verantwortung, die zusätzliche Arbeit (wie Schule) und die sozialen Folgen individualisiert in den Privatbereich verlagert werden. Südostasien zeigt, dass die Pandemie nur gemeinsam und mit einer konsequenten Gesamtstrategie besiegt werden kann.

Die Autor:innen

T. Matheis
Oliver Pye

Oliver Pye ist wissenschaftlicher Mitarbeiter für Südostasienwissenschaften am Institut für Orient- und Asienwissenschaften in Bonn.



Dieser Text erscheint unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.