

## Positionspapier: Schluss mit der Anrechnung zweckgebundener Mittel für den Globalen Fonds



Schluss mit der Anrechnung zweckgebundener Mittel - Grafik mithilfe von KI erstellt.

### **1. Ausgangspunkt: Bedeutung der finanziellen Zusagen für den Globalen Fonds**

Die achte Wiederauffüllung des Globalen Fonds ist weitestgehend abgeschlossen. Sie bleibt deutlich hinter dem zurück, was global erforderlich und notwendig wäre: Insgesamt wurden rund 12,6 Milliarden US-Dollar zugesagt, erreicht werden sollten 18 Milliarden US-Dollar. Das ist für die, durch Mittel des Globalen Fonds umgesetzten Programme bitter. Aber es kommt noch schlimmer, denn der erreichte Betrag täuscht über die tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel hinweg: Nach Abzügen, Umverteilungen und der Herausrechnung sog. zweckgebundener Mittel („Set-Asides“) stehen nur etwa 10,8 Milliarden US-Dollar für konkrete Länderprogramme zur Verfügung. Als „zweckgebundene Mittel“ verstehen wir Mittel, die zwar als Teil der Zusagen ausgewiesen werden, aber nicht oder nicht vollständig über den Globalen Fonds gesteuert werden, deren konkrete Verwendung teilweise sogar unklar bleibt. 618 Millionen US-Dollar werden als „zweckgebunden“ geführt, soviel wie noch nie.

Damit wird ein strukturelles Problem sichtbar: Ein Teil der offiziell zugesagten Mittel steht für die eigentliche Arbeit des Globalen Fonds gar nicht zur Verfügung. Als Folge liegen die finanziellen Mittel für Länderprogramme rund 9 Prozent unter dem Niveau der vorherigen Finanzierungsrunde. In einer Situation, in der der Bedarf weiter steigt, bedeutet das real 9 Prozent weniger zur Finanzierung von Schutzmöglichkeiten, Prävention und Behandlung.

### **2. Der Beitrag Deutschlands und der Einsatz zweckgebundener Mittel**

Für die kommende Finanzierungsrunde des Globalen Fonds hat die Bundesregierung insgesamt 1 Milliarde Euro in Aussicht gestellt. Die Zusage setzt sich aus 850 Millionen Euro für den Globalen Fonds selbst, 100 Millionen Euro für das Schuldenumwandlungsprogramm

Debt2Health<sup>1</sup>, sowie 50 Millionen Euro zweckgebundener Mittel für die “technische Unterstützung” der BACKUP Health Initiative zusammen. Diese, auf den ersten Blick wie ein solides Engagement wirkende Zusage, ist im Vergleich zur letzten Finanzierungsrunde (1,3 Milliarden Euro) jedoch eine deutliche Kürzung um ca. 30%.

Deutschland galt lange als Best-Practice-Beispiel im Umgang mit ergänzenden Finanzierungsmaßnahmen im Umfeld des Globalen Fonds. Mit der nun erfolgten Einrechnung „zweckgebundener“ Mittel folgt Deutschland zum ersten Mal einer Praxis, die wir sehr kritisch beurteilen: „zweckgebunden“ bedeutet in diesem Kontext, dass die Mittel für den Globalen Fonds deklariert werden, diese jedoch, da „zweckgebunden“ eingesetzt, dem Fonds nicht direkt zur Verfügung stehen. Sie lassen die deutsche Zusage größer erscheinen, als sie tatsächlich ist, und verschleiert dadurch die Höhe des Gesamtbetrags, die dem Globalen Fonds zur Verfügung steht. Diese Form der Anrechnung verzerrt die Wahrnehmung von Engagement und Verantwortung. Multilaterale Beiträge erscheinen auf dem Papier größer, während in der Praxis weniger Mittel für Programme zur Verfügung stehen.

Gerade in einer Phase massiver Finanzierungslücken und wachsender globaler Gesundheitskrisen ist diese Entwicklung hochproblematisch. Denn was jetzt gebraucht wird, sind keine rechnerisch aufgeblähten Zusagen, sondern echte, transparente und vollständig verfügbare Mittel zur Bekämpfung von HIV, Tuberkulose und Malaria.

### **3. Warum der Einsatz zweckgebundener Mittel problematisch ist**

Damit wir nicht missverstanden werden: Der Einsatz zweckgebundener Mittel kann überaus sinnvoll sein. Er sagt auch nichts über die Bedeutung und Qualität der dadurch geförderten Projekte aus, wie bspw. die überaus wichtige BACKUP Health Initiative der GIZ. Mit der BACKUP Health Initiative hat Deutschland gezeigt, wie zentral die technische Unterstützung für die Umsetzung wirksamer Programme ist und dass ergänzende Maßnahmen einen hohen Mehrwert leisten. Entscheidend war dabei stets, dass die Mittel für die BACKUP Health Initiative nicht auf die deutsche Zusage an den Globalen Fonds angerechnet wurden: Dieses Prinzip hat Deutschland international Glaubwürdigkeit verschafft und den multilateralen Ansatz gestärkt.

Der Einsatz zweckgebundener Mittel als ergänzende Finanzierungsmaßnahme für den Globalen Fonds ist aus mehreren Gründen kritisch zu bewerten: Die klare Trennung zwischen multilateralen Beiträgen und ergänzenden Programmen wird dadurch verwischt. Die tatsächliche Höhe der dem Globalen Fonds zur Verfügung stehenden Mittel bleibt unklar. Die damit zusammenhängende Intransparenz untergräbt eine bisher starke und glaubwürdige deutsche Position in der internationalen Gesundheitsfinanzierung. Gerade vor dem Hintergrund der deutschen Rolle als verlässlicher Partner in der globalen Gesundheitspolitik sollte dieser Schritt nicht zur neuen Praxis werden. Vielmehr sollte Deutschland an seinen bisherigen Ansatz anknüpfen und ergänzende Programme weiterhin als zusätzliche, nicht angerechnete Beiträge ausweisen.

Die falsch deklarierte Einrechnung zweckgebundener Mittel führt zu einem grundlegenden Problem: Es entsteht eine Differenz zwischen der Höhe politisch kommunizierter Zusagen und dann tatsächlich verfügbaren Mitteln, reale Finanzierungslücken werden dadurch verschleiert. Es wird der Eindruck erweckt, die internationale Gemeinschaft stelle mehr Mittel zur Verfügung, als dies faktisch der Fall ist. Diese Form der Anrechnung verzerrt die Wahrnehmung von Engagement und Verantwortung.

---

<sup>1</sup> Debt2Health wird auf Zusagen angerechnet und kann auch im US-Matching berücksichtigt werden. Gleichzeitig handelt es sich nicht um vollständig direkt in den Globalen Fonds eingezahlte, frei verfügbare Mittel und ist daher nicht mit klassischen Kernbeiträgen gleichzusetzen.

**3.1 Schwächung des Multilateralismus:** Der Einsatz zweckgebundener Mittel schwächt den Multilateralismus. Der Globale Fonds basiert auf einer bedarfsorientierten Mittelvergabe, gemeinsamer Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen unter Einbeziehung von Zivilgesellschaft und betroffenen Communities, sowie auf global abgestimmten Prioritäten. Werden vermehrt zweckgebundene Mittel außerhalb dieses Systems gelenkt, verschiebt sich die Logik der Finanzierung: weg von gemeinsam definierten Bedarfen hin zu nationalen politischen Interessen: Damit wird genau das Prinzip ausgehöhlt, das den Globalen Fonds zu einem der wirksamsten Instrumente globaler Gesundheit gemacht hat.

**3.2 Weniger Geld für tatsächliche Programme:** Die Einrechnung zweckgebundener Mittel reduziert die tatsächlich verfügbaren Mittel für Programme. Wenn ein relevanter Anteil einer Zusage, etwa 10 bis 20 Prozent, nicht in den Fonds fließt, stehen entsprechend weniger Mittel für Länderzuweisungen zur Verfügung. Das hat direkte Konsequenzen: Programme zur Bekämpfung von HIV, Tuberkulose und Malaria müssen gekürzt oder priorisiert werden, Innovationen verzögern sich, und Versorgungslücken entstehen. Es entsteht die paradoxe Situation, dass Zusagen stabil erscheinen, während die reale Finanzierung sinkt.

**3.3 Verzerrung der 1:3 - Hebelwirkung der US-Beiträge:** Die Einrechnung zweckgebundener Mittel schwächt kollektive Dynamiken der Mittelmobilisierung. Die 1:3-Hebelwirkung der USA für den Globalen Fonds bedeutet, dass für jeden einzelnen Dollar aus den USA zwei weitere Dollar von anderen Gebern kommen müssen. Erst dann wird der vorgesehene US-Betrag ausbezahlt. Da zweckgebundene, nicht für den Globalen Fonds frei zur Verfügung stehende Beiträge nicht mitberechnet werden, wird dadurch die intendierte Hebelwirkung reduziert: Das kann dazu führen, dass insgesamt weniger Geld freigesetzt wird, als politisch möglich wäre.

**3.4 Fragmentierung und Intransparenz:** Die Einrechnung zweckgebundener Mittel führt zu Fragmentierung und Intransparenz. Sie bewegen sich außerhalb zentraler Steuerungs- und Kontrollmechanismen des Globalen Fonds, etwa der Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen. Dadurch entstehen parallele Strukturen, die schwerer zu koordinieren sind und zusätzliche Belastungen für nationale Akteur\*innen darstellen. Gleichzeitig wird es schwieriger nachzuvollziehen, wie Mittel eingesetzt werden und ob sie tatsächlich den größten Bedarf adressieren.

**3.5 Politische Einflussnahme statt Bedarfsgerechtigkeit:** Die Einrechnung zweckgebundener Mittel erhöht das Risiko politischer Einflussnahme. Während die Mittel des Globalen Fonds nach klaren, regelbasierten Kriterien vergeben werden, sind bilaterale oder gebergesteuerte Programme stärker außenpolitischen Interessen unterworfen. Dies kann zu geografischen Verzerrungen führen, zu einer stärkeren Abhängigkeit von politischen Beziehungen und im Extremfall zu einem Rückzug von Mitteln bei politischen Spannungen. Damit wird Gesundheitsfinanzierung politisiert und weniger verlässlich.

## 4. Unsere Kernforderungen

Das Problem liegt nicht in der Existenz zweckgebundener Mittel, sondern in ihrer zweckentfremdenden Anrechnung an den Globalen Fonds. Was wir brauchen, ist eine klar nachvollziehbare, transparente und echte multilaterale Finanzierung. Alles andere untergräbt Vertrauen, Wirkung und Gerechtigkeit.

**Deshalb fordern wir von der Bundesregierung:**

1. **Klare Trennung von Beiträgen und Zusatzprogrammen:** Zweckgebundene Mittel und ergänzende Initiativen dürfen nicht länger als Ersatz für reguläre Beiträge an den Globalen Fonds dienen. Jede Anrechnung untergräbt die Verlässlichkeit internationaler Zusagen

und verwässert die tatsächliche Finanzierungslage, sie ist daher konsequent auszuschließen.

2. **Multilaterale Finanzierung stärken:** Geber müssen ihre Zusagen vollständig und ohne Umwidmung in den Fonds einzahlen. Nur echte, ungebundene Beiträge sichern eine bedarfsgerechte Mittelvergabe und stärken die gemeinsame Steuerung im multilateralen System, alles andere schwächt die Wirksamkeit des Globalen Fonds.
3. **Transparenz konsequent herstellen:** Zusatzprogramme sind strikt getrennt von Kernbeiträgen auszuweisen. Ohne klare und vergleichbare Berichterstattung bleibt unklar, wer tatsächlich Verantwortung übernimmt, Transparenz ist daher eine zentrale Voraussetzung für Rechenschaft und Glaubwürdigkeit.
4. **Deutsche Vorbildrolle sichern:** Deutschland sollte seine Führungsrolle festigen, indem es zusätzliche Programme wie den BACKUP-Ansatz klar außerhalb seiner Zusagen zum Global Fund finanziert. Eine Vermischung sendet das falsche Signal, notwendig ist ein klarer Maßstab für echte Zusätzlichkeit.

Aktionsbündnis gegen AIDS

April 2026

Kontakt: [info@aktionsbuendnis-aids.de](mailto:info@aktionsbuendnis-aids.de)

**Danksagung:** Wir bedanken uns bei den Kolleg\*innen des Global Fund Advocates Network (GFAN) für ihr Positionspapier "[Cast Aside The Set Asides](#)", aus dem wir für unsere eigene Positionsfindung wichtige Anregungen entnehmen konnten.