

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Sylvia Gabelmann, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/15708 –**

Die Umsetzung des „Leave no one behind“-Prinzips der Agenda 2030 in der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Vor vier Jahren hat sich die internationale Staatengemeinschaft der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verpflichtet. Diese Agenda steht für eine Transformation hin zu einer Welt, in der wirtschaftlicher Fortschritt nur im Einklang mit sozialer Gerechtigkeit und im Rahmen der planetaren Grenzen gelingen kann. So soll sichergestellt werden, dass „alle Menschen ihr Potenzial in Würde und Gleichheit und in einer gesunden Umwelt voll entfalten können“ (Agenda 2030, Präambel, www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf). Sie enthält neben den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) auch das übergeordnete „Leave no one behind“-Prinzip (LNOB-Prinzip). Dieses Leitprinzip soll verhindern, dass vulnerable Gruppen vom Entwicklungsprozess ausgeschlossen werden. Darüber hinaus verpflichten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UN) der besonderen Aufgabe, diejenigen zuerst zu erreichen, die bisher am weitesten zurückliegen.

Damit möchte die Agenda 2030 der zentralen Lehre aus den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) entgegenwirken. Im dortigen Abschlussbericht der Vereinten Nationen (UN) wurde festgehalten, dass es gezielter Maßnahmen bedarf, um strukturell benachteiligte Gesellschaftsgruppen mitzunehmen, „insbesondere die ärmsten und diejenigen, die aufgrund ihres Geschlechts, ihres Alters, einer Behinderung, ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder ihres Wohnorts benachteiligt sind“ (www.un.org/Depts/german/millennium/MDG%20Report%202015%20German.pdf). Die SDGs gelten aus diesem Grund erst dann als erreicht, wenn sie auch für alle Gruppen erreicht wurden.

Obwohl sich die Bundesregierung in zahlreichen Veröffentlichungen auf die Umsetzung der Agenda 2030 mit dem LNOB-Prinzip beruft, hat nach Ansicht der Fragesteller spätestens der Peer Review 2018 zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gezeigt, dass dies derzeit nicht mit der notwendigen Dringlichkeit geschieht. Den Empfehlungen der hochrangigen Persönlichkeiten, LNOB ernsthaft als Querschnittsthema zu verankern und sich der globalen Verantwortung zu stellen, wurde bisher aus Sicht der Fragesteller nicht sichtbar Folge geleistet (www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/05/2018_Peer_Review_of_German_Sustainability_Strategy_BITV.pdf). Auch der

Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE) kritisierte in der darauffolgenden Stellungnahme zum Peer Review, dass in Deutschland die nötige Expertise zur gelungenen Umsetzung bisher fehlt. „Es stellt sich daher für den PBnE die Frage, welche Maßnahmen hier konkret erforderlich sind, um den Grundsatz, niemanden zurücklassen, auch wirklich umzusetzen und wie die Nachhaltigkeitsstrategie diesem Ziel tatsächlich gerecht werden kann. (...) Allerdings findet sich diese Forderung (...) kaum operationalisiert. Auch muss unter Einbeziehung von wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Expertise operationalisiert werden, was „reach the furthest behind“ von der Politikgestaltung und -umsetzung verlangt.“ (vgl. Bundestagsdrucksache 19/6475) Bisher hat die Bundesregierung nach Ansicht der Fragesteller auf diese Unzulänglichkeit weder eine sichtbare Reaktion noch eine Handlungsanleitung zur Operationalisierung des LNOB-Prinzips folgen lassen. Viel mehr macht das für die internationale Umsetzung zuständige Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den Eindruck, diese Problematik mit einer neuen Definition von LNOB überschreiben zu wollen. So äußerte sich die Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, Dr. Maria Flachsbarth, im April 2019 bei der Konferenz „Joining Forces to Leave No One Behind“ zu den klassischen Themen faire Lieferketten, sauberer Energie und Fluchtursachenbekämpfung, ohne auch nur einmal auf die menschenrechtliche Verankerung des Leitprinzips und seine Bedeutung für marginalisierte Personengruppen einzugehen (www.bmz.de/de/presse/reden/parlamentarische_staatssekretaerin_flachsbarth/2019/maerz/190314_rede_oecd_leave_no_one_behind.html).

Dies widerspricht nach Auffassung der Fragesteller sowohl der Agenda 2030 als auch der vor wenigen Monaten verabschiedeten politischen Abschlusserklärung des Staatschefinnen- und Staatschefstreffens zum „SDG-Gipfel“. Dort wurde die herausragende Bedeutung des LNOB-Leitprinzips für gesellschaftlich benachteiligte Personengruppen erneut hervorgehoben und im Beisein einer Delegation der Bundesregierung wurden handfeste Maßnahmen zur Realisierung versprochen.

Im Hinblick auf die anstehende Aktualisierung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2020 sowie die von UN-Generalsekretär Antonio Manuel de Oliveira Guterres ausgerufenen „Decade of Action & Delivery“ zur Umsetzung der Agenda 2030 ist nach Ansicht der Fragesteller eine Operationalisierung und Konkretisierung notwendiger denn je. Aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller hat die Bundesregierung bereits fünf Jahre für die Agenda-Umsetzung verloren, in denen sie das LNOB-Leitprinzip im Handeln ignoriert und lediglich zu politischer Rhetorik abseits der Definition in der Agenda 2030 gebraucht hat.

1. Steht die Bundesregierung zum in der Agenda 2030 und in der politischen Deklaration zum SDG-Gipfel formulierten Verständnis des LNOB-Leitprinzips, oder formuliert sie für sich – obgleich sie die Deklaration verabschiedet hat – ein abweichendes Verständnis?

Wenn letzteres, wie lautet diese Definition?

Die Bundesregierung steht zu dem in der Agenda 2030 und der Deklaration zum SDG-Gipfel festgehaltenen internationalen Verständnis des Prinzips „Leave no one behind“ (LNOB). Sie verteidigt das Prinzip ‚LNOB‘ auf multilateraler Ebene konsequent gegen Versuche zur inhaltlichen Aushöhlung und setzt sich auch für eine EU-weit gemeinsame Haltung in diesem Punkt ein.

2. Erkennt die Bundesregierung das LNOB-Leitprinzip der Agenda 2030 als menschenrechtsbasiertes und auf marginalisierte Gesellschaftsgruppen gerichtetes Querschnittsprinzip an?
 - a) Wenn ja, welche Handlungsnotwendigkeiten ergeben sich für sie daraus in der internationalen Zusammenarbeit?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Ja. LNOB ist Querschnittsthema der Entwicklungszusammenarbeit und verbindet unterschiedliche Themen miteinander. Um LNOB umzusetzen, müssen extreme Armut und hohe Ungleichheiten reduziert und die Menschenrechte geachtet werden. Es gilt deshalb auch für die internationale Zusammenarbeit, die Lebensbedingungen der in Armut lebenden Menschen zu verbessern, Ursachen struktureller Diskriminierung zu beseitigen und den bislang Zurückgelassenen zu ermöglichen, im Vergleich zur Gesamtbevölkerung aufzuholen. Basierend auf dem BMZ-Menschenrechtskonzept und dem Menschenrechtsleitfaden für die Durchführungsorganisationen setzt das BMZ das LNOB-Prinzip entlang des menschenrechtsbasierten Ansatzes um (www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf, www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden_PV_2013_de.pdf).

3. Welche marginalisierten Personengruppen werden dabei für die Bundesregierung als primäre Zielgruppen in der internationalen Zusammenarbeit in den Blick genommen, die es als erstes zu erreichen gilt?

Grundsätzlich gibt es bestimmte Bevölkerungsgruppen, die häufig „zurückgelassen“ werden oder tendenziell stärker von Armut und Benachteiligungen betroffen sind, insb. Frauen und Mädchen, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen, Indigene, LSBTI und ältere Menschen. Dennoch bedarf es stets einer kontextspezifischen Analyse. Sofern Ungleichheiten zwischen Bevölkerungsgruppen sichtbar werden, müssen die zurückgelassenen Menschen oder Gruppen gezielt gestärkt werden. Dies gilt auch für regionale Unterschiede. Langfristiges Ziel muss es sein, inklusive und gerechte Gesellschaften zu schaffen.

4. Welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung im Verlauf der vergangenen vier Jahre in die Wege geleitet, um die in der Agenda 2030 als vulnerable Gruppen identifizierten Personengruppen gezielt in der Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen?

Die Bundesregierung trägt durch eine Vielzahl ihrer Maßnahmen zur Umsetzung des LNOB-Prinzips bei. Es wird als wichtiges Querschnittsprinzip bei der Erstellung von Länder- und Sektorstrategien und bei der Planung und Durchführung von Vorhaben der bilateralen EZ berücksichtigt, z. B. durch verbindliche Zielgruppenanalysen.

Darüber hinaus wird LNOB sukzessive in Vorhaben der bilateralen EZ bereits in der Projektkonzeption verankert, beispielsweise durch LNOB-relevante Wirkungsindikatoren, LNOB-Kontextanalysen oder spezifische Partnerberatungen inklusive Sensibilisierungs-, Trainings- und Fortbildungsmaßnahmen. 2018 hat das BMZ zudem einen Innovationsfonds zur Erprobung von LNOB-Ansätzen aufgelegt und daraus bislang zehn Projekte weltweit gefördert (darunter fünf Vorhaben der Zivilgesellschaft). Des Weiteren wird auf den Ressortbericht des BMZ zur Umsetzung der Agenda 2030 verwiesen (www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier457_10_2018.pdf).

5. Welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung im Verlauf der vergangenen vier Jahre im Bereich der internationalen Zusammenarbeit ergriffen, um sicherzustellen, dass im Bereich der Armutsbekämpfung niemand zurückgelassen wird?

Armutsbekämpfung zielt grundsätzlich darauf ab, niemanden zurückzulassen. Besonders in den ärmsten Ländern strebt die Bundesregierung an, die Wirkungen ihrer Maßnahmen explizit auf von Armut und Marginalisierung betroffene Menschen auszurichten und deren Versorgung mit Basisdienstleistungen sicherzustellen.

Nachfolgend einige Beispiele für konkrete Maßnahmen:

Die Bundesregierung hat z. B. gemeinsam mit dem kambodschanischen Planungsministerium das Programm „IDPoor“ zur Identifizierung armer und gefährdeter Haushalte entwickelt, um diesen Zugang zu Sozial-, Gesundheits- und anderen Dienstleistungen zu ermöglichen. Die Daten werden von staatlichen und nicht staatlichen Organisationen und Entwicklungspartnern für gezielte Maßnahmen zur Armutsbekämpfung genutzt. Bis einschließlich 2017 erreichte IDPoor mehr als 550.000 bedürftige Haushalte im ländlichen Raum. Seit 2016 werden auch städtische Gebiete erfasst.

Durch die Unterstützung sozialer Sicherungssysteme in unseren Partnerländern (z. B. über Bargeldtransfers, öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen oder Gutscheine für Gesundheitsleistungen für Kleinkinder) werden besonders arme bzw. benachteiligte Menschen in die Lage versetzt, ihre Grundbedürfnisse zu decken und sich gegen Risiken abzusichern. So unterstützt das BMZ die malawische Regierung bei der Finanzierung und Umsetzung von „Social Cash Transfers“ für nahezu 600.000 Menschen.

Das BMZ berät zudem Partnerländer bei der Einführung und Ausweitung von Systemen zur sozialen Absicherung im Krankheitsfall. Allein in Indien werden seit 2018 rund 500 Mio. Menschen durch eine staatlich finanzierte, kostenfreie Krankenversicherung abgesichert, die mit deutscher Beratung aufgebaut wurde.

Ebenfalls beteiligt sich das BMZ seit 2018 am „Sahel Adaptive Social Protection Program“, das die G5-Sahelstaaten und Senegal unterstützt, ihre sozialen Sicherungssysteme aufzubauen und weiterzuentwickeln, um gerade auch arme Menschen vor klimabedingten und daraus folgenden wirtschaftlichen Schocks zu schützen und ihre Widerstandsfähigkeit zu verbessern. Mithilfe des Programms werden bislang 2 Mio. Menschen geschützt und abgesichert.

6. Welche Indikatoren werden angewandt, um den Fortschritt des LNOB-Prinzips für marginalisierte Personengruppen in der internationalen Zusammenarbeit zu messen?
7. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus, sollte noch kein entsprechender Indikator vorliegen?

Wie müssten entsprechende Indikatoren aus Sicht der Bundesregierung ausgestaltet werden, und in welchen zeitlichen Abständen hält die Bundesregierung eine Fortschrittmessung für angemessen?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Die Auswahl der Indikatoren hängt vom jeweiligen Projektkontext ab. Abhängig von den kontextspezifischen Herausforderungen werden Indikatoren konzipiert, die auch die erwarteten Wirkungen auf marginalisierte Personengruppen (z. B. Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderung, Menschen in Armut) mes-

sen. Die Fortschrittsmessung erfolgt regelmäßig im Rahmen der Projektumsetzung der Einzelmaßnahmen.

8. Inwiefern wird das BMZ sein Programmkonzept in Richtung Agenda-2030-Erreichung umsteuern und LNOB dabei als Querschnittsaufgabe begreifen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

9. Welche Maßnahmen sind in den nächsten Jahren geplant, um der „Decade of Action & Delivery“ oder Handlungen und Maßnahmen in konkretem Bezug zum LNOB-Prinzip gerecht zu werden?

Die Bundesregierung befindet sich derzeit in der Vorbereitungsphase für die vom UN-Generalsekretär ausgerufene und von den UN noch zu spezifizierende Aktionsdekade. Als Querschnittsthema wird sich das LNOB-Prinzip in vielen der geplanten Maßnahmen wiederfinden. Eine Nennung konkreter Maßnahmen ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich.

10. Welches Budget hat die Bundesregierung bisher zur Umsetzung des LNOB-Prinzips zur Verfügung gestellt (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?
11. Welches Budget wird die Bundesregierung in Zukunft zur Umsetzung des LNOB-Prinzips zur Verfügung stellen?

Die Fragen 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet.

Das LNOB-Prinzip wird durch eine Vielzahl von Maßnahmen der Bundesregierung umgesetzt. Da es sich um eine Querschnittsaufgabe handelt, ist eine gesonderte Aufschlüsselung nicht möglich.

12. Wurde dem Wunsch des PBnE nachgekommen, zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Operationalisierung von LNOB und „reach the furthest behind first“ einzubeziehen?

Wenn ja, mit welchen Organisationen arbeitet das BMZ zusammen, um das LNOB-Prinzip umzusetzen?

Wenn nein, warum nicht?

Im Jahr 2016 hat das BMZ anlässlich des Internationalen Tags zur Beendigung der Armut Vertreterinnen und Vertreter verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen zu einem Runden Tisch eingeladen. Ziel war es, konzeptionelle und operationelle Implikationen von LNOB für die EZ zu diskutieren. Das BMZ greift zudem regelmäßig auf wissenschaftliche Expertise zur Umsetzung und Operationalisierung des LNOB-Prinzips zurück, z. B. aus dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Um Peer-Learning zwischen Geberorganisationen und Zivilgesellschaft zu stärken, wurde ein LNOB-Training für Projektpersonal der deutschen EZ konzipiert und unter Beteiligung internationaler Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft pilotiert. Die Ausweitung der Maßnahme ist für 2020 geplant.

13. Welchen Stellenwert wird das LNOB-Prinzip in der Aktualisierung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie in den Indikatoren zur Umsetzung haben?

Die Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) ist für das Jahr 2020 vorgesehen. Seit Herbst 2019 wird diese mit einer Dialogkonferenz in Berlin und vier weiteren Dialogkonferenzen in den Regionen vorbereitet. Sowohl bei den Dialogkonferenzen als auch später in Form von schriftlichen Stellungnahmen können Vorschläge nichtstaatlicher Akteure zur Weiterentwicklung der DNS eingebracht werden. Die konkrete thematische Weiterentwicklung der DNS ergibt sich im weiteren Prozess. Das LNOB-Prinzip ist dabei aus Sicht der Bundesregierung auch von Bedeutung.

14. Worauf begründet die Bundesregierung die Einschätzung hinsichtlich ihrer internationalen Zusammenarbeit, im internationalen Vergleich sei Deutschland auf dem Weg zu einer umfassenden Verwirklichung des LNOB-Ansatzes bereits sehr weit gekommen, die sie in der Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Umsetzung der SDGs darlegt (Bundestagsdrucksache 19/13352)?

Wie lässt sich diese Aussage bezogen auf die internationale Zusammenarbeit belegen?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 4 und 5 verwiesen.

15. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Umstand, dass sie das Versprechen, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) und hierbei 0,15 Prozent bis 0,2 Prozent für die ärmsten Länder (LDC) bereitzustellen (www.venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/VENRO-Dokumente/ODA_Studie_2019_DIGITAL.pdf) weiterhin nicht erreicht?
16. Welche konkreten Maßnahmen und finanziellen Erhöhungen plant die Bundesregierung, um besonders vor dem Hintergrund ihrer Verpflichtung zum LNOB-Prinzip die zugesagten 0,15 bis 0,2 Prozent des BNE für die LDC doch noch zu erfüllen?

Die Fragen 15 und 16 werden gemeinsam beantwortet.

Die Erreichung der ODA-Quote von 0,7 Prozent ist weiterhin das erklärte Ziel der Bundesregierung; ebenso steht sie zur grundsätzlichen Verpflichtung, bis 2030 0,15 bis 0,20 Prozent des Bruttonationaleinkommens für LDC aufzuwenden. Gleichzeitig gibt die Bundesregierung zu bedenken, dass eine rein quantitative Betrachtung anhand vorgegebener Quoten zu kurz greift. So haben LDC häufig nur eingeschränkte Kapazitäten für eine Absorption der Mittel, so dass „mehr Geld“ nicht gleichbedeutend ist mit „mehr Qualität und Wirksamkeit“.

Der im Verhältnis zur gesamten deutschen Netto-ODA scheinbar zu niedrige Anteil für LDC ergibt sich vor allem daraus, dass Nicht-LDC-Ländern hohe, ODA-anrechenbare Entwicklungskredite bzw. Förderkredite gewährt werden, was bei LDC in der Regel nicht möglich ist.

17. Inwiefern wird das LNOB-Prinzip in den Reformpartnerschaften mit den Ländern Ghana, Tunesien, Elfenbeinküste, Marokko, Senegal und Äthiopien konkret umgesetzt (bitte Maßnahmen mit den einzelnen Ländern auflisten)?
18. Welche Erfolge konnten in Ghana, Tunesien und der Elfenbeinküste bezüglich des LNOB-Prinzips bei den Privatinvestitionen der Reformpartnerschaften bereits verbucht werden?

Die Fragen 17 und 18 werden gemeinsam beantwortet.

Ziel der Reformpartnerschaften ist es, in den jeweiligen Ländern den Weg für mehr privatwirtschaftliche Investitionen zu ebnen und so mittelfristig zu Beschäftigung insbesondere für die junge Generation beizutragen. Von diesem Ansatz profitieren mittelbar auch marginalisierte Gruppen. Daneben läuft in den Reformpartnerländern die reguläre EZ weiterhin parallel, in der explizit auch das LNOB-Prinzip Berücksichtigung findet: Zum Beispiel unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Tunesien gezielt benachteiligte Jugendliche und hierbei insbesondere junge Frauen bei der Existenzgründung in der Landwirtschaft über Businessplanentwicklung, individuelles Coaching, Durchführung von Marktanalysen und finanzielle Förderung. In der Côte d'Ivoire werden Kleinbauern dabei unterstützt, verbesserte Anbaumethoden zu verwenden und zu diversifizieren, so dass sie ein stabileres Einkommen und Ernährungssicherheit erlangen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

19. Sind Evaluationen bezüglich der Wirkung der Reformpartnerschaften auf das LNOB-Prinzip in den Partnerländern geplant, damit gewährleistet ist, dass auch wirklich die Schwächsten von den Privatinvestitionen profitieren?

Falls nein, wieso nicht?

Das Evaluierungsinstitut (DEval) führt strategische Evaluierungen der vom BMZ verantworteten Entwicklungszusammenarbeit durch und plant für 2020 den Beginn einer Evaluierung der Reformpartnerschaften. Die Evaluierungen des DEval werden unabhängig durchgeführt. Dies betrifft auch die Konzeption und Schwerpunkte der einzelnen Evaluierungen. Die genaue Festlegung des Evaluierungsgegenstandes und des Erkenntnisinteresses erfolgt nach Vorklärungsgesprächen mit dem BMZ und weiteren Stakeholdern. Daran anschließend erfolgt die Erarbeitung des Evaluierungskonzepts (mit Aussagen zu Kontext, Ziele/ Zweck, Evaluierungsansatz, Adressaten, intendierte Nutzung, Gegenstand, Hauptfragestellungen) durch DEval. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 17 und 18 verwiesen.

