

Millennium Development Goals: zu hohe Ziele für Afrika?

Giesbert, Lena

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Giesbert, L. (2007). *Millennium Development Goals: zu hohe Ziele für Afrika?* (GIGA Focus Afrika, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274948>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Millennium Development Goals – zu hohe Ziele für Afrika?

Lena Giesbert

Zur „Halbzeit“ der Millennium Development Goals (MDGs) zeigt sich eine ernüchternde Bilanz für das subsaharische Afrika. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird keines der Ziele bis 2015 verwirklicht. Ständige Erneuerungen von Entwicklungshilfeversprechen werden nicht ausreichen, um die Vorgaben doch noch umzusetzen. Damit enttäuschte Erwartungen nicht zu negativen Auswirkungen für die Region führen, ist eine veränderte Sicht auf die MDGs notwendig.

Analyse:

Auch wenn einige MDGs global durchaus eine Chance haben, umgesetzt zu werden, ist dies vor allem auf positive Entwicklungen in einzelnen Ländern zurückzuführen, wie starkes Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung in China und Indien. Die Länder des subsaharischen Afrika bilden dagegen das Schlusslicht bei der Erreichung der MDGs und verzeichnen sogar Rückschritte auf einzelnen Gebieten wie der Bekämpfung von HIV/Aids. In der Diskussion um die mangelnde Umsetzung der Ziele wird Folgendes vergessen: die Frage nach den Ursachen und möglichen Folgen zu hoher Erwartungen.

- Von 48 Ländern im subsaharischen Afrika sind 43 nicht „on track“, die MDGs bis 2015 erreichen zu können. Die Region weist noch immer weltweit die höchsten Armutsraten auf und kann nur in den Bereichen Grundschulbildung, Malariabekämpfung und Impfschutz sowie Geschlechtergleichheit geringe Erfolge vorweisen.
- Die mangelnde Umsetzung der MDGs wird oft darauf zurückgeführt, dass die Entwicklungshilfeversprechen der Industrieländer nicht erfüllt wurden. Hauptgründe für das Zurückbleiben des subsaharischen Afrika hinter anderen Entwicklungsländern scheinen jedoch eher die schwierige Ausgangslage der Region und die schwache Ausbildung der Institutionen zu sein.
- Damit die MDGs nicht zu einer Geschichte der Enttäuschungen in Afrika werden, ist ein veränderter Umgang mit ihnen notwendig. Die Konzentration auf zusätzliche finanzielle Mittel, um die MDGs zu verwirklichen, verstärkt unrealistische Erwartungen an den Entwicklungsprozess. Ein gegenseitiger Vertrauensverlust zwischen Geber- und Empfängerländern kann die Folge sein. Strukturelle Voraussetzungen und länderspezifische Leistungen dürfen gegenüber der Erreichung der Ziele nicht aus dem Blick geraten.

Key words: Millennium Development Goals, Entwicklung, Armut

1. Afrika als „Schlusslicht“ bei der Erreichung der MDGs

Im Juni dieses Jahres standen erneut die „Entwicklung Afrikas“ und die „Ausgestaltung der globalisierten Weltwirtschaft“ im Mittelpunkt des Gipfeltreffens der G8-Staaten. Im Hinblick auf die Entwicklungsfortschritte in dieser Region näherte sich währenddessen ein weiterer „magischer“ Termin. Für die Millennium Development Goals (MDGs) der UN, die bis 2015 umgesetzt werden sollen, war im Juli „Halbzeit“.

Die Bilanz, die sieben Jahre nach der Erklärung gezogen werden kann, lässt geringe Aussichten auf entscheidende Verbesserungen in Bezug auf Entwicklungshemmnisse in Afrika vermuten, zumindest in der kurzen Zeitspanne bis 2015. Während die Ergebnisse auf globaler Ebene bisher unterschiedlich sind und einige der MDGs durchaus eine Chance haben, realisiert zu werden, stellt der afrikanische Kontinent hierbei das Schlusslicht dar. Der jüngste UN-Millenniumsbericht betont zwar auch die Fortschritte auf dem subsaharischen Kontinent, wie die Steigerung der Einschulungsquoten oder den Rückgang von Malariaerkrankungen. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die acht beschlossenen Ziele auf dem „Armutskontinent“ Afrika wohl verfehlt werden. Laut einiger Studien wird sich z. B. die Zahl der absolut Armen (mit weniger als 1 US\$ pro Tag) bis 2015 sogar noch erhöhen.¹ Von Akteuren im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit oder Initiativen wie der des Millennium Project unter der Federführung von Jeffrey Sachs und der britischen Commission for Africa (CFA) wird die Verantwortung dafür im Wesentlichen den Industrieländern mit ihren nicht eingelösten Entwicklungshilfeversprechen angelastet. In der Tat sind die Industriestaaten weit entfernt davon, mindestens 0,7 % ihres Bruttosozialeinkommens, wie zugesagt, als Official Development Aid (ODA) zur Verfügung zu stellen. Obwohl es im Juni 2007 in Heiligendamm zu einer Neuauflage der Verpflichtungen des G8-Gipfels von Gleneagles (2005) gekommen ist, werden die wichtigsten Geber aller Voraussicht nach diesem Ziel bis 2015 ebenfalls nicht gerecht werden.

Während im Mittelpunkt der Debatten also vor allem der finanzielle Aufwand und die Kostenübernahme durch die reichen Länder für die Erreichung der MDGs bis 2015 stehen, gibt es bisher wenig Diskussion darüber, welche Kosten erst durch der-

artige Vorgaben entstehen könnten. Welche Folgen ergeben sich z. B. durch die hohen Erwartungen, die Afrika bis 2015 kaum erfüllen kann? Unrealistische Zielsetzungen führen möglicherweise zu ungewollten Auswirkungen. Denkbar sind a) ein Nachlassen des Reformwillens angesichts der unerfüllbaren Anforderungen und b) ein gegenseitiger Vertrauensverlust in der Zusammenarbeit zwischen Empfänger- und Geberländern. Schließlich ist c) zu fragen, ob eine massive Aufstockung finanzieller Entwicklungshilfe überhaupt zur Umsetzung der MDGs in Afrika beitragen würde.

2. Die Jahrtausendwende als „Entwicklungswende“? Die Entstehung der MDGs

Der Millenniumsgipfel im September 2000 in New York, bei dem von 189 Staaten die Millennium Declaration zur Umsetzung der MDGs unterzeichnet wurde, ist nicht etwa der Anfangspunkt völlig neuartiger Ziele und Ideen in der Entwicklungsdebatte. Vielmehr ist er als Kulminationspunkt zu sehen, in dem sich zumindest eine partielle Abkehr vom Washington Consensus manifestiert, der die 1980er Jahre beherrscht hatte und stark an der neoliberalen Wirtschaftslehre ausgerichtet war. Dabei wurden zahlreiche Beschlüsse und Absichtserklärungen zusammengeführt, die besonders in den 1990er Jahren schon in internationalen Foren verkündet worden waren. Das Neuartige an der Millennium Declaration war demgegenüber die hohe Zahl zustimmender Akteure und der Umstand, dass die genannten Ziele nun alle sowohl messbar als auch zeitlich festgelegt sind. Die Umsetzung der acht Ziele und 18 Unterziele wird anhand von 48 Indikatoren festgestellt und ist universell angelegt, d. h., die MDGs sollen sowohl global als auch national und regional verwirklicht werden (siehe Übersicht 1).

Die wichtigsten Zusammenkünfte und daraus entstandenen Beschlüsse der internationalen Staatengemeinschaft und besonders der Industrieländer (siehe Tabelle 1) sind als Etappen auf dem Weg zu den MDGs zu verstehen oder haben diese im Anschluss bestätigt oder erneut aufgenommen.

Von Beginn an waren die MDGs verbunden mit der Forderung nach höheren finanziellen Hilfen der Geber. Eine Reihe sogenannter „cost studies“ haben in der Folge sehr unterschiedliche Ergebnisse dazu hervorgebracht, wie viel die Erfüllung der Ziele bis 2015 kosten würde. Durchgesetzt haben sich vor allem Studien, die eine Verdopplung der gegenwärtigen

¹ Vgl. z. B. Rosegrant et al. (2006).

Übersicht 1: Die Millenniumsziele

1. Die Zahl der hungernden und einkommensarmen Menschen um die Hälfte senken
2. Die allgemeine Grundschulbildung für alle Kinder sichern
3. Die Gleichstellung der Geschlechter fördern und die Rolle der Frau stärken
4. Die Kindersterblichkeit um zwei Drittel senken
5. Die Gesundheit von Müttern verbessern
6. HIV/AIDS, Malaria und andere übertragbare Krankheiten bekämpfen
7. Die ökologische Nachhaltigkeit sichern
8. Eine globale Entwicklungspartnerschaft aufbauen

Tabelle 1: Chronologie verkündeter Entwicklungsziele

Erklärung/Treffen	Jahr(e)	Wichtigste Ziele
Erste erklärte UN-Entwicklungsdekade	1970er Jahre	<ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Zuwachsrate des BSP von 5 % und des Pro-Kopf-Einkommens von 3 % • jährliches Wachstum der Industrieproduktion von 8,5 % und der Landwirtschaft von 4 % • Verbesserung der Terms of Trade der Entwicklungsländer um 10 % • öffentliche Entwicklungshilfe der Industrieländer in Höhe von 0,7 % des BSP
Zweite erklärte UN-Entwicklungsdekade	1980er Jahre	<ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Zuwachsrate des BSP von 6 % bis 1980 • Auslöschung von Hunger und Mangelernährung (1974) • Anteile von Least Developed Countries an der Weltproduktion von 7 % auf 25 % bis 2000 (Lima Declaration 1975) • gleiche Gesundheitsvoraussetzungen für alle bis 2000 (Alma Ata Declaration 1978) • aufbereitetes Trinkwasser für alle bis 1990 (1980)
Weltgipfel für Soziale Entwicklung, Kopenhagen	1995	<ul style="list-style-type: none"> • Zehn-Punkte-Erklärung zur sozialen Entwicklung als Grundlage für MDGs
„Shaping the 21st Century“ (S 21) OECD/DAC-Dokument	1996	<ul style="list-style-type: none"> • Vorläufer der MDGs: sieben quantifizierbare Ziele, als wichtigstes die Halbierung der Zahl absolut Armer bis 2015
UN Millennium Declaration Gipfeltreffen	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtung von 189 Ländern, acht messbare Zielen (18 Unterziele) bis 2015 umzusetzen (achtes Ziel umfasst Beitrag der reichen Länder)
Monterrey-Konsens UN-Konferenz „Financing for Development“	2002	<ul style="list-style-type: none"> • Bestätigung der MDGs • Neuversprechen des 0,7%-Ziels • Schuldenerlass • Korruptionsbekämpfung • Verbesserung der internationalen Finanz-, Handels- und Wirtschaftssysteme zugunsten der Entwicklungsländer
Afrika-Aktionsplan der G8, Kananaskis Ergänzungen und Bestätigungen in Evian, Sea Island, Gleneagles	2002-2005	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der ODA (50 Mrd. US\$ p. a.) • Ausrichtung an Prinzipien guter Regierungsführung • Rechtsstaatlichkeit • Investitionen in Bevölkerung • Förderung des Wirtschaftswachstums • Bemühungen zu Armutsverringerung • Gleneagles: bis 2010 Erhöhung der ODA auf ca. 25 Mrd. US\$ jährlich für Afrika
UN-Gipfel „Millennium+5“, New York	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Erstmals in UN-Dokument 0,7%-Ziel mit Zeitplan verbunden, aber nur in Bezug auf bestehende Selbstverpflichtungen einiger Industrieländer

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

tigen ODA-Zahlungen als notwendig ansehen, wobei die veröffentlichten Zahlen ungefähr zwischen 40 und 70 Mrd. US\$ rangieren.² Von zentraler Bedeutung bei den MDGs ist außerdem die Halbierung der Zahl der Armen, wofür Wirtschaftswachstum nach wie vor als bedeutendster Faktor gesehen wird. Allerdings zeigt die Gesamtheit der Ziele einen Paradigmenwechsel, der sich durch die Etablierung eines neuen Entwicklungskonsenses auszeichnet. In dessen Zentrum steht ein neuer und mehrdimensionaler Armutsbegriff, der sich nicht nur auf Wachstum konzentriert, sondern auch den Mangel an Humankapital, politischen Rechten, Rechtsstaatlichkeit oder sozialer Sicherheit berücksichtigt. Allerdings beziehen die Indikatoren zur Messung der Armut immaterielle Aspekte weiterhin nicht ein. Bei der ODA-Vergabe stehen Effizienzkriterien ihrer Verwendung außerdem noch kaum im Vordergrund und die Beziehungen der Industrieländer zu Entwicklungsländern sind wieder vermehrt von (einseitigen) privatwirtschaftlichen Interessen bestimmt, wie der jüngste G8-Gipfel in Heiligendamm veranschaulicht. Daher scheint die Frage angebracht, wie es in der Praxis tatsächlich mit einer grundlegenden „Neuausrichtung“ der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit bestellt ist. So ist denn auch eine wesentliche Kritik an den MDGs, dass es sich um einen „top-down approach“ handelt, der zu vermehrten Interventionen in und neuen Abhängigkeiten von besonders solchen Ländern führe, welche die geringsten Erfolge bei der Realisierung der Ziele aufweisen.³ Ein Grundproblem der MDGs ist außerdem, dass hiermit zwar sehr konkrete Ziele, aber außer den Forderungen nach mehr ODA kaum konkrete Pläne zu deren Durchführung aufgestellt wurden. Zwar haben im subsaharischen Afrika beispielsweise die Mehrheit der Länder (30 von 48) nach 1999 so genannte Poverty Reduction Strategy Papers erstellt, die auch zu solchen Strategien gezählt werden. Im MDG-Bericht 2007 heißt es ferner:

„With support from the United Nations, many developing countries – particularly in Africa – have advanced in preparing strategies to achieve the MDGs. As of mid-2007, 41 countries in sub-Saharan Africa had started the process of preparing national development strategies aligned with the MDGs and other development goals agreed upon through the UN“ (MDG Report 2007: 5).

² Vgl. Clemens et al. (2004: 4-8).

³ Vgl. Oh, Yonghyup (2005: 52).

Wie diesen jedoch in der Kürze der verbleibenden Zeit bis 2015 die konkrete Umsetzung folgen soll, ist ein Rätsel.

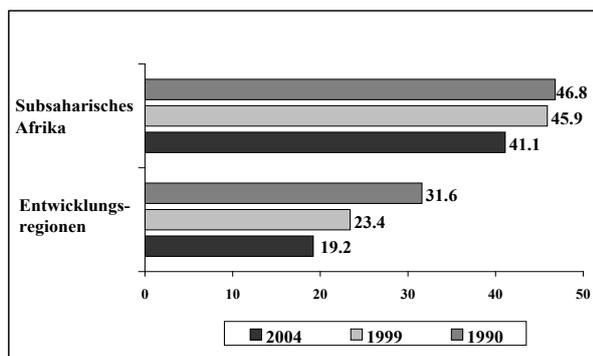
3. Halbzeitbilanz: „on track“ oder nicht „on track“?

Der neueste Bericht zum Stand der MDGs (2007) betont eine Reihe positiver Entwicklungen in Afrika, wie eine Senkung des Anteils extrem Armer an der Bevölkerung um 6 % seit 2000, oder Erfolge einzelner Länder in bestimmten Bereichen, wie stark gestiegene Einschulungsraten in Ghana, Kenia, Uganda und Tansania, oder den verbesserten Zugang zu Wasser und sanitären Einrichtungen in Uganda und Senegal. Einige afrikanische Staaten, so der Bericht, hätten gezeigt, dass Fortschritte bei der Umsetzung der MDGs vor allem dort erzielt werden, wo eine gute Regierungsführung, gute Strategien zur Förderung öffentlicher Investitionen und eine angemessene finanzielle und technische Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft zusammenträfen. Insgesamt jedoch muss zur Halbzeit der MDGs für Afrika eine magere Bilanz gezogen werden. Von 48 Ländern sind 43 bei mindestens der Hälfte der Ziele nicht „on track“, diese bis 2015 erreichen zu können. Laut UNDP (2003) brauche das subsaharische Afrika beim jetzigen Tempo des Fortschritts noch mindestens ein weiteres Jahrhundert, um beispielsweise den Hunger zu beseitigen, die Kindersterblichkeit um zwei Drittel zu verringern oder die Primarschulbildung für alle zu erreichen. Besonders drastisch fällt das Ergebnis in Bezug auf die Armutsraten aus. Trotz der geringfügigen Verbesserung um 6 % liegt Afrika mit 41,9 % (2007) der Bevölkerung, die von weniger als 1 US\$ pro Tag leben, weit hinter den übrigen Entwicklungsländern zurück (siehe Abbildung 1).

Außerdem ist z. B. die Zahl der Menschen, die mit weniger als 2 US\$ pro Tag leben, leicht gestiegen und insgesamt hat sich das Einkommen derjenigen, die unter der Grenze von 2 US\$ leben, durchschnittlich verringert. Laut Weltbank (2004) brauchte ein typischer afrikanischer Staat ein jährliches Wirtschaftswachstum von mindestens 7 %, um die Armut zu halbieren. In den Jahren bis 2004 lag dieses bei durchschnittlich 2,4 %. Besonders dramatisch ist auch die Situation in Bezug auf HIV/AIDS. Hier steigt die Zahl der Infizierten und Todesopfer jährlich an. Die Zahl der jährlichen Todesopfer lag 2006 bei zwei Millionen, die Rate der erwachsenen HIV-Infizierten im Alter zwischen 15 und 49 ist von ca. 2 % 1990 auf 6 %

2006 angestiegen. Die Zahl der Untergewichtigen unter fünf Jahren hat sich kaum verändert und die Sterblichkeitsrate der Kinder unter fünf Jahren hat sich nur marginal verbessert und rückt kaum in die Nähe der Reduzierung um zwei Drittel, die für das vierte Ziel erforderlich wäre. Ein weiteres Beispiel sind die drastischen Zahlen zur Müttersterblichkeit (Teilindikator von Ziel 5). Mit einer Wahrscheinlichkeit von 1:13 stirbt im subsaharischen Afrika eine Frau bei der Geburt, verglichen mit 1:160 in Lateinamerika und 1:4.100 in Ostasien.⁴ So ließe sich die Auflistung für fast alle MDGs fortführen. Lediglich in den Bereichen Primarschulbildung für alle, Impfschutz und Malaria bekämpfung sowie Geschlechtergleichheit gibt es gewisse Erfolge zu verzeichnen und die Länder des subsaharischen Afrika bleiben hier weniger weit hinter den anderen Entwicklungsländern zurück. Auch die Länder mit den größten Fortschritten können diese insgesamt in nicht einmal der Hälfte der MDG-Unterziele verzeichnen. Botswana ist in sieben, Mauritius bei sechs Unterzielen mit je acht Indikatoren „on track“, worauf überraschend Gambia folgt, das bei fünf Unterzielen und sechs Indikatoren „on track“ ist (ECA 2007).

Abbildung 1: Anteil der Bevölkerung mit verfügbarem Einkommen unter 1 US\$ pro Tag (in %)



Quelle: United Nations, Africa and the Millennium Development Goals 2007 Update.

Um zu zeigen, wie es mit den richtigen Ansätzen und bei guten Kontextbedingungen auch in Regionen wie Afrika gut möglich wäre, die MDGs zu erfüllen, wurden von der UN, mit Unterstützung

⁴ Alle Zahlen dieses Abschnitts sind dem jüngsten MDG-Bericht der UN von 2007 entnommen.

von Millennium Project und Partnerorganisationen, 79 Dörfer in zwölf afrikanischen Ländern zu so genannten „Millenniums-dörfern“ erklärt. Dem schloss sich z. B. die Deutsche Welthungerhilfe an und wählte weltweit 15 solcher Dörfer aus, davon sieben in Afrika. Im Jahre 2010 soll auf der Grundlage einer systematischen Datenerhebung in der Dorfbevölkerung Bilanz gezogen werden. Klar scheint aber, dass die Übertragbarkeit der Erfahrungen auf einer solchen lokalen Ebene auf ganze Länder oder die gesamte Region des subsaharischen Afrika schwierig sein wird.

Die Diskussion dreht sich angesichts der ernüchternden Zahlen hauptsächlich darum, dass afrikanische Länder weit davon entfernt sind, die MDGs zu erfüllen, und wie dieser Trend durch vermehrte ODA doch noch aufzuhalten wäre. Dabei wird eine Frage kaum bedacht: Warum erreichen afrikanische Länder die Ziele nicht?. Außerdem besteht die Gefahr, dass die Suche nach Maßnahmen, um nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen, auch über die MDGs hinaus zunehmend in den Hintergrund tritt.

4. Unrealistische Erwartungen und ihre Auswirkungen

Bei der Frage nach den Ursachen der geringen Fortschritte des subsaharischen Afrika hinsichtlich der MDGs ist vor allem die Ausgangslage des Kontinents entscheidend. Bestimmte Kritikpunkte gegenüber den MDGs kommen hier besonders zum Tragen:

- *Input-Orientierung*: Es besteht die Annahme, dass die Verwirklichung der MDGs durch höhere ODA-Ausgaben in den entsprechenden Bereichen möglich ist. Vernachlässigt wird dabei, dass die Umsetzung der MDGs nicht allein davon, sondern von der Effizienz der ODA-Verwendung abhängt. Diese wiederum ist stark von Faktoren wie der Qualität der Institutionen, dem *commitment* der Regierungen, der Rechtsstaatlichkeit u. a. abhängig. In den meisten afrikanischen Ländern sind gerade in diesen Bereichen Defizite festzustellen. Die MDGs ändern nichts an der bekannten Ironie, dass die Länder, die am meisten ODA benötigen, oft diejenigen sind, die sie am wenigsten effektiv nutzen können.
- *Missachtung von Multikausalitäten*: Die kausale Kette zwischen Ausgaben und Ergebnissen in bestimmten Sektoren, wie dem Bildungs- oder dem Gesundheitssektor, sind oft sehr komplex, da starke Interdependenzen zwischen Einkom-

mensarmut, Bildung, Gesundheit etc. bestehen können. In all diesen Sektoren hat Afrika sehr schlechte Ausgangsbedingungen, die sich gegenseitig beeinflussen. Studien haben belegt, dass z. B. die Einschulungsraten nicht primär von der Angebotsseite bestimmt sind, die durch Ausgaben im Bildungsbereich beeinflusst werden kann, sondern vielmehr von der Nachfrageseite, die wiederum stark von Faktoren wie dem Bildungsstand und dem Einkommen der Eltern abhängig ist. Allein mehr Geld in den Aufbau von Schulen und die Einstellung von mehr Lehrern zu stecken, wird nicht genügen, um in Afrika zu einer allgemeinen Primarschulbildung zu gelangen. Auch ist damit das Problem der Qualität der Schulbildung noch nicht gelöst, die ebenso mit Entwicklungen in anderen Sektoren korrelieren kann.

- *Erwartungen:* Die Konzentration auf die Umstände, unter denen die MDGs erreicht werden können, und die zusätzlichen Finanzmittel, die dafür benötigt werden, könnten zu einer Verstärkung bereits unrealistischer Erwartungen an den Millenniumsprozess führen. Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass Fortschritte in den Bereichen der MDGs langfristige und komplexe Prozesse beinhalten und in kaum einem Land innerhalb einer so kurzen Zeitspanne gemäß der bestehenden Zielvorstellungen erfüllt wurden. Das von der Weltbank benannte Wachstumsziel von 7 %, um die Armut bis 2015 in Afrika zu halbieren, ist z. B. nicht nur für das subsaharische Afrika untypisch. In der ganzen Welt gab es zwischen 1985 und 2000 nur fünf Länder mit derart hohen durchschnittlichen Wachstumsraten. Ähnlich verhält es sich mit der universellen Primarschulbildung. Bei den Einschulungsraten weltweit zeigt sich, dass sich diese in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zwar überall stark erhöht haben, die „typische“ Geschwindigkeit dieser Erhöhung jedoch weit unter derjenigen liegt, die im subsaharischen Afrika erforderlich wäre, um dem zweiten Millenniumsziel zu genügen. Berechnung auf der Grundlage der zwischen 1960 und 2000 gemachten Erfahrungen zeigen, dass die Einschulungsquote des typischen Durchschnittslandes (ob arm oder reich), ausgehend von 50 %, nach 22,3 Jahren bei 70 %, nach 36,4 Jahren bei 80 % und nach 57,7 Jahren bei 90 % liegt.⁵ Ein Land wie Burkina Faso, das mit einer Einschulungsrate von 29,2 % im Jahre 1990 begann, müsste also eine immense

Beschleunigung an den Tag legen, um bis 2015 auf 100 % zu kommen. Schon wegen der angesprochenen Multikausalität scheinen für die nachhaltige Entwicklung in Afrika über kurzfristige Gelder und Maßnahmen bezüglich der MDGs hinaus auch zeitaufwendige strukturelle Veränderungen erforderlich.

- *Mangelnde Differenzierung:* Die MDGs postulieren weltweit dieselben quantitativen Vorgaben. Viele Länder des subsaharischen Afrika standen jedoch von Beginn des für die MDG-Messungen betrachteten Zeitraums an bei den meisten Zielen hinter anderen Entwicklungsländern zurück. Länder wie Mali oder Sambia, in denen weit über 50 % der Bevölkerung unterhalb der Armutslinie von 1 US\$ pro Tag leben, haben es ungleich schwerer als Länder mit geringen Armutsraten, den Anteil zu halbieren.

Zwar muss der historische Vergleich nicht bedeuten, dass die MDGs in Afrika zwangsläufig nicht zu realisieren sind. Allerdings scheint dies nur unter einer Reihe schwer zu erzielender Voraussetzungen möglich zu sein: Die afrikanischen Staaten müssten eine rasante Beschleunigung ihrer Fortschritte oder Umkehr ihrer Rückschritte bewerkstelligen und neben der Verbesserung von Kontextbedingungen wie guten Institutionen und anderen strukturellen Voraussetzungen auch Ausgaben für die Erfüllung der MDGs tätigen, die weit höher lägen als die fast aller anderen Länder der Welt. Grundsätzlich scheint aber fraglich, ob unter diesen Bedingungen die Messung von Ländern des subsaharischen Afrika an den MDGs in derselben Form wie von Ländern mit einer wesentlich besseren Ausgangslage überhaupt sinnvoll ist. So besteht die Gefahr, dass positive Entwicklungen einzelner afrikanischer Länder in bestimmten Bereichen plötzlich als Misserfolge dastehen, weil die Richtwerte entsprechender MDGs nicht erreicht wurden. Bei der allgemeinen Primarschulbildung z. B. sind die durchschnittlichen Einschulungsquoten von 57 % 1999 auf 70 % 2005 gestiegen (UN 2007). Auch wenn das entsprechende MDG bis 2015 wohl nicht verwirklicht wird, kann dies nicht als negative Entwicklung dargestellt werden. Länderspezifische Entwicklungsleistungen könnten vor den universellen, zeitgebundenen Zielen, die für viele Länder praktisch unmöglich zu erreichen sind, zurücktreten. Wenn an den MDGs als realistischen Zielsetzungen festgehalten wird, besteht die Gefahr, dass enttäuschte Erwartungen zu einer verstärkten „donour fatigue“ und einer zunehmenden Verweigerung der

⁵ Vgl. Clemens et al. (2004: 10 f., 17 f.).

Empfängerländer im Hinblick auf nötige einheimische Reformen führen könnten. Die Stimmung vieler Afrikaner ist zudem geprägt von steigender Frustration darüber, dass versprochene ODA-Erhöhungen auch seit der Millenniumserklärung nicht eintreffen. Ferner wird die undifferenzierte Einschätzung der Länder unabhängig von ihrer Ausgangssituation vielfach als ungerecht empfunden.⁶

5. Fazit: Wie nützlich können die MDGs sein?

Klar ist, dass das subsaharische Afrika mit großer Wahrscheinlichkeit fast alle MDGs bis 2015 verfehlen wird. Dies wird auch nicht mehr von denjenigen geleugnet, die diese Ziele maßgeblich aufgestellt haben und sie befürworten, wie im jüngsten UN-Bericht zu den MDGs deutlich wird. Erfolgsgeschichten im Hinblick auf die MDGs zeichnen sich nur für einzelne Ziele in einzelnen Ländern ab. An vorderster Front hinsichtlich der meisten MDGs liegen, nicht überraschend, zwei auch sonst häufig zitierte „typische“ Positivbeispiele Afrikas, Botswana und Mauritius.

Sind Ziele wie die MDGs für das subsaharische Afrika daher falsch und richten mehr Schaden an, als sie nützen? Für die Beantwortung dieser Frage sind nicht die Ziele selbst, sondern der Umgang damit von zentraler Bedeutung. Verschiedene Risiken für die MDGs im subsaharischen Afrika wurden bereits aufgeführt, unter ihnen zwei besonders folgenreiche für die Region: zum einen das Problem einer undifferenzierten Bewertung, da die MDGs allen Ländern, unabhängig von historischen und anderen Kontextbedingungen, dieselben Vorgaben machen, zum anderen das Problem der unrealistischen Erwartungen, welche die Gefahr großer Frustration bergen. Möglicherweise lassen sich solche Risiken in den Griff bekommen, dabei kommt es aber darauf an, wie die MDGs betrachtet und wie mit ihnen umgegangen wird. Wenn die MDGs weiterhin als realistische Ziele angesehen werden, die mit bestimmten Anstrengungen zu erreichen sind, wird dies nur zu weiteren ODA-Forderungen und Enttäuschungen über die Nichtverwirklichung der Ziele von sowohl den armen als auch den reichen Ländern führen. Es gibt aber auch differenziertere Möglichkeiten:

„The MDGs might better be viewed not as realistic targets but as valuable reminders of the stark contrast between the world we have and the world we want, and as a call to redouble our search for interventions to close the gap more rapidly“ (Clemens et al. 2004: 1).

Eine solche Sichtweise lässt sicher positivere Wirkungen für Regionen wie das subsaharische Afrika erwarten, in der die MDGs auch mit aller Anstrengung kaum erfüllt werden können. Die folgenden Punkte scheinen wichtig, damit aus den positiven Wünschen, die aus den MDGs sprechen, keine negativen Erfahrungen werden, die künftige Entwicklungsbestrebungen hemmen:

- Anstelle der Diskussion darüber, welche Länder „off track“ sind, könnte ein konstruktiverer Ansatz sein, sich den Erfahrungen von Ländern zuzuwenden, die „on track“ sind, und diese nutzbar zu machen. Zudem sollten die spezifischen Umstände und historischen Pfade verschiedener Länder in die Betrachtung eingehen. Auch bescheidene Entwicklungserfolge im subsaharischen Afrika dürfen angesichts unerreichter MDGs nicht verblasen.
- Aufgrund der ungewissen Auswirkungen von ODA im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung reichen Forderungen nach einer massiven Erhöhung der Entwicklungshilfe, um die MDGs umzusetzen, nicht aus. Über die stetigen Erneuerungen von Absichtserklärungen hinaus sollten sowohl auf der Geber- als auch auf der Empfängerseite die Schaffung institutioneller Voraussetzungen zur Erreichung ehrgeiziger Entwicklungsziele wie der MDGs sowie transparenter Finanzsysteme und internationaler Handelsbedingungen nicht aus dem Blick geraten.

Auch wenn die MDGs im subsaharischen Afrika bis 2015 wahrscheinlich unerreichbar sind, müssen sie nicht dysfunktional sein. Immerhin zeichnet diese Ziele aus, dass sie erstmals einen ganzen Satz konkret messbarer Indikatoren festlegen und eine Zeitvorgabe machen. Sie können die Diskussion zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern sowie eine verbesserte Zusammenarbeit anregen. Um mit den MDGs Positives zu bewirken, kommt es jedoch auf eine differenzierte Sichtweise an, die 2015 nicht als einen Endpunkt, sondern als ein Etappenziel auf dem Weg zu nachhaltigen Entwicklungsfortschritten begreift.

⁶ Vgl. Yansane, Kerfalla (2005): An African Perspective of the Millennium Development Goals: from scepticism to leadership and hope, in: UN Committee for Development Policy: Report on the Seventh Session (14.-18.03.2005).

■ Literatur

- Clemens, Michael A., Charles J. Kenny und Todd J. Moss (2004): The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success, CGD Working Paper No. 40.
- Loewe, Markus (2005): Die Millennium Development Goals: Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, DIE Discussion Paper No. 12, Bonn.
- Oh, Yonghyup (2005): Are the MDGs Helping Africa to Become Independent?, in: Fondad (Hg.): Africa in the World Economy – The National, Regional and International Challenges, La Hague.
- Rosegrant, Mark W., Claudia Ringler, Todd Benson, Xinshen Diao, Danielle Resnick, James Thurlow, Maximo Torero und David Orden (2006): Agriculture and Achieving the Millennium Development Goals, IFPRI und Weltbank, www.ifpri.org/pubs/cp/agmdg.asp (Zugriff 10.07.2007).
- UN (2007): The Millennium Development Goals Report 2007, www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf (Zugriff 04.06.2007).
- UN (2007): Africa and the Millennium Development Goals 2007 Update, www.un.org/millenniumgoals/docs/MDGafrika07.pdf (Zugriff 04.06.2007).
- VENRO (2006): Die Millenniumsziele in Reichweite? Eine Bewertung des entwicklungspolitischen Ertrags des Entscheidungsjahrs 2005, 2015 im Gespräch, Nr. 9, Bonn und Berlin.

■ Die Autorin

Lena Giesbert M.A. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien.
E-Mail: giesbert@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/giesbert>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Die Forschungsgruppe Armut und Überlebensstrategien ist Teil des Forschungsschwerpunktes 3 „Transformation in der Globalisierung“ des GIGA. Sie beschäftigt sich mit Armut als einem komplexen und multi-dimensionalen Phänomen, das weite Teile der Bevölkerung der GIGA-Beobachtungsregionen betrifft. Die Forschung konzentriert sich auf die Strategien von Armen und von verwundbaren Bevölkerungsgruppen, Armut zu überwinden. Neben der Frage, welche Strategien Haushalte und soziale Gruppen verfolgen, um Armut zu bewältigen, wird auch die Rolle des privaten Sektors, im Besonderen Mikro-, Klein- und mittlere Unternehmen, für die Entwicklung untersucht.

■ GIGA/DÜI-Publikationen zum Thema

- Ishengoma, Esther K. und Robert Kappel (2006): Economic Growth and Poverty: Does Formalisation of Informal Enterprises Matter?, GIGA Working Paper No. 20, April 2006.
- Kappel, Robert und Marie Müller (2007): Breites Wirtschaftswachstum in Afrika – die große Wende?, GIGA Focus Afrika, Nr. 6/2007.
- Kappel, Robert (2006): Über das Wachstum von Kleinunternehmen zu den Millennium Development Goals, GIGA Focus Global, Nr. 3/2006.
- Steiner, Susan (2005): Schuldenerlass für die ärmsten Länder: Spielt *Good Governance* wirklich eine Rolle?, Afrika im Blickpunkt (AiB), Nr. 2, Juli 2005.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.
Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler
Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg