

Afrikanische Entwicklungstrends: Auch Subsahara-Afrika könnte die Millennium Development Goals (MDGs) erreichen

2010 ist ein wichtiges Jahr für Afrika. Nicht nur die fünfzigjährige Unabhängigkeit von 17 afrikanischen Staaten, sondern auch das zehnjährige Bestehen der Millenniumserklärung jährt sich 2010. Zudem wurden vor einer Dekade die ersten Schritte zur Schaffung der AU und NEPAD getan. In einer A&S-Reihe untersuchen europäische und afrikanische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Trends und Entwicklungen auf der "Afrikanischen Agenda" und identifizieren zukünftige Herausforderungen für den Kontinent.

Zusammenfassung

Vor zehn Jahren haben die Vereinten Nationen (VN) acht *Millennium Development Goals* (MDGs) mit 21 Unterzielen formuliert, die konkrete Fortschritte bei Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheit, Umweltschutz und anderen Themen zwischen 1990 und 2015 vorsehen.

Bei der Umsetzung dieser Ziele bestehen sehr große Unterschiede zwischen den Weltregionen: Ostasien, Südostasien und Osteuropa sind auf gutem Weg, mindestens die Hälfte zu erreichen, während Subsahara-Afrika wohl höchstens drei Unterziele umsetzen wird. Dies hat schon viele veranlasst, nach den Gründen für das „Versagen“ des Kontinents zu fragen und festzustellen, dass die MDGs schlicht „zu hohe Ziele für Afrika“ seien.

Eine solche Sicht auf Subsahara-Afrika als Ganzes verstellt den Blick dafür, dass es innerhalb der Weltregion höchst unterschiedliche Erfolge bei der MDG-Umsetzung gibt. Neben Ländern, die fast keines der MDGs umsetzen können, gibt es auch hier Länder, die mit hoher Wahrscheinlichkeit mindestens die Hälfte der MDG-Unterziele, für die überhaupt Daten vorliegen, erreichen werden.

So haben bspw. schon heute drei Länder in Subsahara-Afrika MDG1 (Halbierung des Anteils der Einkommensarmen) erreicht, mindestens drei weiteren wird dies ebenfalls

bis 2015 gelingen. MDG2 (Grundbildung für alle) ist sogar schon von sieben Ländern nahezu erreicht, zu denen bis 2015 noch mindestens fünf hinzukommen dürften. Und auch bei anderen Zielen gibt es sehr erfolgreiche Länder in Subsahara-Afrika. Sie sind ein Beispiel dafür, dass auch Subsahara-Afrika insgesamt die MDGs erreichen könnte.

Sechs Eigenschaften zeichnen diese Länder aus, die ihren überdurchschnittlichen Erfolg erklären könnten:

1. Politische und makroökonomische Stabilität
2. Gutes Investitionsklima
3. Handlungsfähigkeit des Staates
4. Eine politische Führung mit einer Vision, einer Strategie und dem festen Willen, die Strategie über einen längeren Zeitraum hinweg entschlossen umzusetzen
5. Dezentralisierung und Beteiligung der Bevölkerung an Projektplanung und -durchführung
6. Langfristige, stetige und berechenbare Unterstützung durch die Geber

Derweil scheinen weder die Höhe der empfangenen Entwicklungshilfeleistungen noch die Startbedingungen des jeweiligen Entwicklungslandes (wie bspw. das Prokopfeinkommen oder die Grundschulbeteiligungsrate im Bezugsjahr 1990) eine entscheidende Rolle zu spielen, und auch der Einfluss des Wirtschaftswachstums ist deutlich weniger stark als man dies erwarten könnte.

Auf globaler Ebene ist man nur bei wenigen MDG-Unterzielen auf gutem Wege

Im September 2010 haben die Vereinten Nationen zum zweiten Mal Bilanz gezogen, inwieweit sie die MDGs bislang umgesetzt haben, die sie sich selbst beim Millenniumsgipfel im Jahre 2000 gegeben und auf mehreren nachfolgenden Konferenzen ergänzt haben. Diese acht Ziele und 21 Unterziele sollen bis 2015 erreicht werden. Für die Umsetzung von MDG8 werden die Geber von Entwicklungshilfe verantwortlich gemacht, für MDG1-7 und deren 15 Unterziele (vgl. Übersicht 1) sollen die Entwicklungsländer mit Hilfe der Geber sorgen.

Die Bilanz sieht sehr durchmischt aus. Nur bei vier dieser 15 Unterziele ist derzeit zu erwarten, dass sie bis 2015 erreicht werden (Halbierung des Anteils der Einkommensarmen, Eindämmung von HIV/AIDS, Bekämpfung von Malaria, Ausbau der Trinkwasserversorgung), während neun höchstwahrscheinlich nicht erreicht werden (produktive Beschäftigung für alle, Halbierung des Anteils der Hungernden, Senkung von Kinder- und Müttersterblichkeit, Möglichkeit der Empfängnisverhütung, Zugang zu HIV/AIDS-Behandlung, Erhalt von Biodiversität, ökologische Nachhaltigkeit von Politik, bessere Lebensbedingungen in Slums). Zwei Unterziele (Grundbildung für alle, Chancengleichheit der Geschlechter) werden allenfalls noch erreicht, wenn ganz erhebliche zusätzliche Anstrengungen gemacht werden.

Die Bilanz für Subsahara-Afrika insgesamt fällt besonders schlecht aus...

Unterschiedlich ist aber auch die Bilanz der einzelnen Weltregionen. So dürften Ostasien, Südostasien und Osteuropa die meisten Unterziele bis 2015 umsetzen, während Subsahara-Afrika als Ganzes wohl im besten Fall drei erreichen wird: gleiche Bildungschancen für Mädchen und Jungen, Eindämmung von HIV/AIDS und Bekämpfung von Malaria. Einige Autoren schlussfolgern, die MDGs seien „zu hohe Ziele für Afrika“ bzw. sogar „... Unfair to Africa“, da sie für arme Länder mit einem niedrigen Stand der menschlichen Entwicklung, zu denen die meisten Länder in Subsahara-Afrika gehören, besonders schwer zu erreichen seien.

... doch auch Subsahara-Afrika hat viele Erfolgsgeschichten

Der Fehler, der hierbei oft gemacht wird, ist, dass nur die aggregierten Werte für die gesamte Region betrachtet werden. Sie verbergen, dass es auch innerhalb von Subsahara-Afrika eine große Bandbreite gibt zwischen Ländern, die ebenfalls eine Mehrzahl der MDGs erreichen werden, und anderen, die bislang bei fast keinem MDG größere Fortschritte gemacht haben. Eine solche Bandbreite gibt es in fast allen Weltregionen. Das Spezifische von Subsahara-Afrika ist, dass der Anteil der Länder, die bislang vollkommen unzureichende Fortschritte gemacht haben, besonders groß ist. Nur deshalb sind die aggregierten Werte schlechter als die der anderen Weltregionen.

So werden immerhin sechs der 48 Länder in Subsahara-Afrika mit hoher Wahrscheinlichkeit mindestens die Hälfte der MDG-Unterziele, zu denen Daten vorliegen, erreichen:

Übersicht 1: Die 15 Unterziele von MDG1-7	
1a.	Anteil der Einkommensarmen 1990–2015 halbieren
1b.	Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle verwirklichen
1c.	Anteil der Hungernden 1990–2015 halbieren
2.	Bis 2015 allen Kinder den Grundschulabschluss ermöglichen
3.	Das Geschlechtergefälle in Grund- und Sekundarschulbildung bis spätestens 2015 beseitigen
4.	Die Kindersterblichkeit 1990–2015 um zwei Drittel senken
5a.	Die Müttersterblichkeit 1990–2015 um drei Viertel senken
5b.	Bis 2015 allgemeinen Zugang zu Leistungen der Reproduktionsmedizin sicherstellen
6a.	Bis 2015 die Ausbreitung von HIV/AIDS zum Stillstand bringen und allmählich umkehren
6b.	Bis 2010 allgemeinen Zugang zu HIV/AIDS-Behandlung sicherstellen
6c.	Bis 2015 die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten zum Stillstand bringen und allmählich umkehren
7a.	Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in nationale Politiken integrieren und den Verlust von Umweltressourcen umkehren
7b.	Den Verlust an biologischer Vielfalt reduzieren
7c.	Anteil der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen 1990–2015 halbieren
7d.	Bis 2020 die Lebensbedingungen von 100 Millionen Slumwohnern verbessern
Anmerkung: Für die Umsetzung der 6 Unterziele von MDG8 sind v. a. die Geberländer verantwortlich.	
Quelle: sinngemäße Wiedergabe der offiziellen MDG-Liste unter: http://unstats.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm (01.10.2010)	

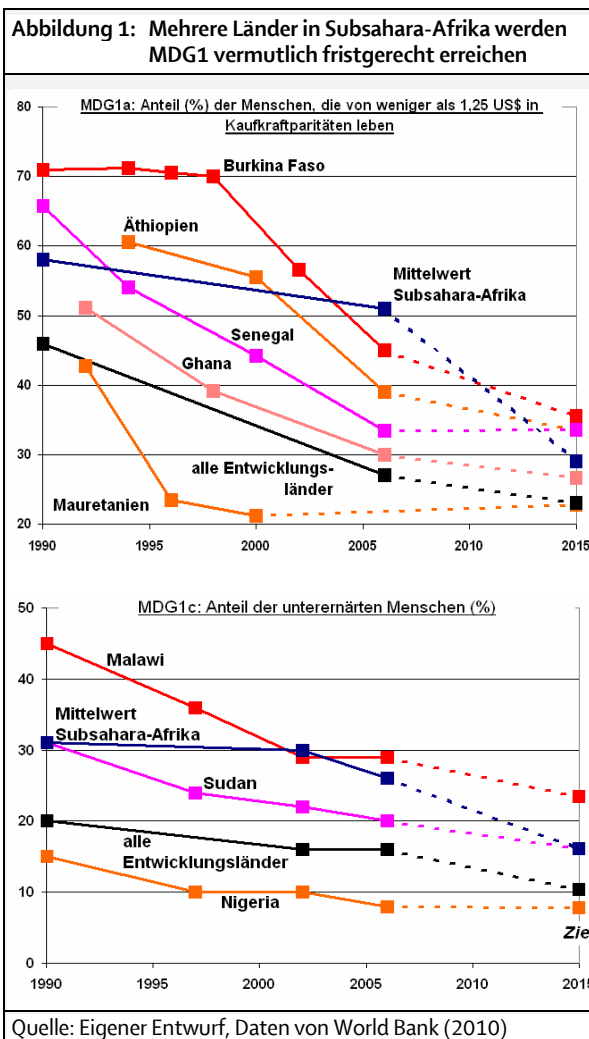


Tabelle 1: Länder in Subsahara-Afrika, die vermutlich mindestens drei MDG-Unterziele bis 2015 erreichen werden

Anzahl der Unterziele, die bis 2015...	vermutlich erreicht werden	u. U. noch erreichbar sind	kaum noch erreichbar sind	keine aussagekräftigen Daten
Äthiopien	6	1	3	5
Malawi	6	0	4	5
Namibia	5	2	2	6
Mauritius	5	1	4	5
Ruanda	5	1	4	5
Ghana	5	0	5	5
Botswana	4	2	4	5
Kamerun	4	2	4	5
Mauretanien	4	2	4	5
Uganda	4	2	4	5
Malediven	4	1	1	9
Burkina Faso	4	1	5	5
Mosambik	3	3	4	5
Angola	3	1	5	6
Lesotho	3	1	6	5
Mali	3	1	6	5
Tschad	3	0	6	6
Gambia	3	0	6	6
Kenia	3	0	6	6
Benin	3	0	7	5

Quelle: Eigene Berechnung aus Daten der World Bank (2010)

Äthiopien, Malawi, Namibia, Mauritius, Ruanda und Ghana (siehe Tabelle 1). In anderen Weltregionen dürfte dies rund 40 von insgesamt 97 Entwicklungsländern gelingen. 20 subsaharische Länder werden mindestens drei von zehn statistisch erfassten Unterzielen ganz erreichen, weitere neun zumindest beinahe.

Während vor zehn Jahren noch fast alle Länder in Subsahara-Afrika nach allen Indikatoren der menschlichen Entwicklung von der Entwicklung im Rest der Welt abgekoppelt waren, haben einige besonders erfolgreiche Länder in Subsahara-Afrika mittlerweile erheblich aufgeholt. Gleichzeitig sind aber die Unterschiede innerhalb der Region bei fast allen MDG-Indikatoren gewachsen.

Es ist somit nicht das Schicksal der Länder Subsahara-Afrikas, die MDGs zu verfehlen. Möglicherweise ist es für sie besonders schwer, die Ziele fristgerecht zu erreichen; prinzipiell ist es aber auch ihnen möglich. Dies machen mehrere Länder auf dem Kontinent vor, die keinesfalls alle von besonders vorteilhaften Start- bzw. Entwicklungsbedingungen profitieren.

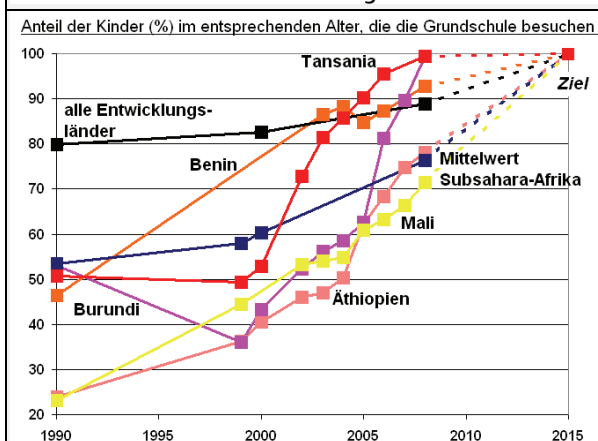
Zum Beispiel haben schon heute mindestens drei Länder in Subsahara-Afrika MDG1a (Halbierung des Anteils der Einkommensarmen) erreicht: Angola, Botswana und Senegal. Zwei Länder (Äthiopien, Ghana) haben es nahezu erreicht, und drei weitere werden es ebenfalls mit hoher Wahrscheinlichkeit bis 2015 erreichen (siehe Abbildung 1).

MDG1c (Halbierung des Anteils der Hungernden) wurde von Ghana und São Tomé und Príncipe bereits erreicht, und 14 weitere Länder in Subsahara-Afrika werden es nach den offiziellen UN-Zahlen bis 2015 erreichen (während 13 Länder bei diesem Ziel 1990–2006 sogar Rückschritte machten und zwei Länder stagnierten). Die vorliegenden UN-Zahlen spiegeln allerdings noch nicht die Effekte der Nahrungsmittelkrise 2007–2008 wider, die die Zahl der Hungernden fast überall wieder hat steigen lassen.

MDG2 (Grundbildung für alle) ist schon heute von Tansania, Burundi, Madagaskar, Uganda, São Tomé und Príncipe, Ruanda und Sambia beinahe umgesetzt; ihre Grundschulbeteiligungsraten liegen über 95 %. Darüber hinaus werden aber auch Mauretanien, Malawi, Benin, Äthiopien und Mauritius MDG2 bis 2015 mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest beinahe erreichen (siehe Abbildung 2). Einige dieser Länder – wie zum Beispiel Mauritius – verzeichneten bereits 1990 eine sehr hohe Grundschulbeteiligung. Andere hingegen starteten 1990 von einem sehr niedrigen Niveau – Mauretanien und Äthiopien zum Beispiel von einer Grundschulbeteiligungsrates von 35 bzw. 24 % – obwohl gerade MDG2 für unterentwickelte Länder eine besonders große Herausforderung darstellt. Umgekehrt hat die Grundschulbeteiligungsrates in Kap Verde und Botswana 1990 bereits über 90 % gelegen und ist seither wieder gesunken.

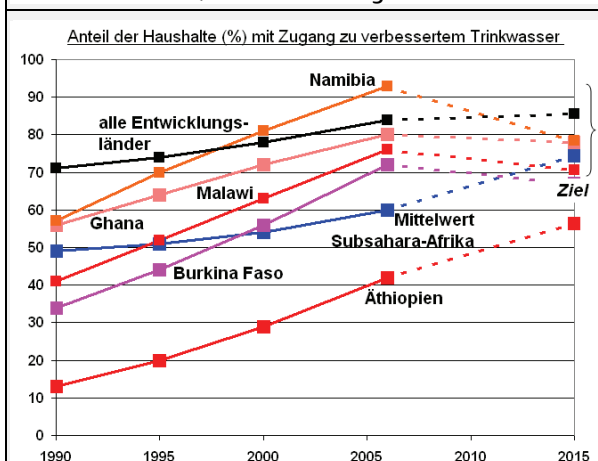
Und selbst MDG4 (Senkung der Kindersterblichkeit), das möglicherweise von keiner einzigen Weltregion als Ganzer bis 2015 umgesetzt wird, kann wahrscheinlich von fünf Ländern in Subsahara-Afrika fristgerecht erreicht werden, von denen vier (Mosambik, Malawi, Äthiopien, Eritrea) mit extrem hohen Levels (einer Kindersterblichkeit von mehr als 150 pro 1000 Lebendgeborenen) gestartet sind.

Abbildung 2: Mehrere Länder in Subsahara-Afrika werden MDG2 vermutlich fristgerecht erreichen



Quelle: Eigener Entwurf, Daten von World Bank (2010)

Abbildung 3: Mehrere Länder in Subsahara-Afrika werden MDG7c vermutlich fristgerecht erreichen



Quelle: Eigener Entwurf, Daten von World Bank (2010)

Entscheidend ist das langfristige *commitment* der nationalen Regierungen und der Geber...

Dies wirft die Frage auf, was die bei der MDG-Umsetzung besonders erfolgreichen Länder Subsahara-Afrikas charakterisiert. Der Vergleich mit weniger erfolgreichen Ländern legt nahe, dass sich ihre überdurchschnittlich guten Ergebnisse durch sechs Faktoren erklären lassen könnten:

1. *Ein Mindestmaß an politischer und makroökonomischer Stabilität:* Ghana zum Beispiel profitiert stark von seinen Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen.
2. *Ein gutes Investitionsklima:* Besonders wichtig sind hierbei Rechtssicherheit und Transparenz in Justiz und Verwaltung.
3. *Staatliche Handlungsfähigkeit:* Die fragilsten Staaten Subsahara-Afrikas werden 2015 im Mittel nur halb so viele MDGs erreicht haben wie die am wenigsten fragilen Staaten.
4. *Staatliche Handlungsbereitschaft.* Die politische Führung hat eine eindeutige, am Gemeinwohl orientierte Vision für die Zukunft ihres Landes, entwickelt eine konkrete Strategie für deren Realisierung und setzt diese Strategie über einen längeren Zeitraum hinweg entschlossen um. Zudem gibt sie Staatsausgaben, die der menschlichen Entwicklung dienen, unbedingte Priorität. So steigerte bspw. Äthiopien seine Bildungsausgaben 1990–2009 von 7,5 auf 23,6 % des Staatshaushalts, was vor allem die Neueinstellung zahlreicher Lehrer und Schulspeisungen ermöglichte.
5. *Dezentralisierung von politischen Entscheidungen und Beteiligung der Bevölkerung an Projektplanung und -durchführung:* Äthiopien stellte durch die Beteiligung von Eltern am Bau von Grundschulen sicher, dass sich diese nicht nur verantwortlich für die Entwicklung der Schulen ihrer Kinder fühlen sondern auch Rechte gegenüber Lehrern und Schulverwaltungen empfinden und einfordern.
6. *Kontinuität in der Entwicklungszusammenarbeit:* Der Erfolg von Ländern wie Äthiopien geht aber auch darauf zurück, dass die Geberländer bereit waren, ihre Entwicklungsstra-

tegien auch über längere Zeit hinweg finanziell und durch Beratung zu unterstützen und zu begleiten, so dass sie ein hohes Maß an Planungssicherheit hatten.

... während Prokopfeinkommen, Wachstumsrate und Höhe der Entwicklungshilfe kaum Einfluss haben

Weniger bedeutsam ist hingegen das Volumen der empfangenen Entwicklungshilfeleistungen. So bezogen die bei der MDG-Erreichung weniger erfolgreichen Länder Subsahara-Afrikas im Mittel sogar etwas höhere Leistungen pro Einwohner als die erfolgreichen Länder. Dies liegt mit daran, dass die Geber ein Land oft gerade deshalb stark unterstützen, weil es wirtschaftliche oder administrative Probleme bei der Umsetzung der MDGs hat. Dennoch fällt auf, dass Länder wie Äthiopien und Burkina Faso, die 1990–2008 nur 8 bzw. 18 US\$ pro Einwohner und Jahr als Entwicklungshilfe erhielten, bei der MDG-Erreichung ähnlich erfolgreich waren wie Namibia oder Botswana, die in der selben Zeit 51 bzw. 46 US\$ bezogen.

Erstaunlich ist auch, dass der Reichtum eines Landes keinen Einfluss auf seinen Erfolg bei der MDG-Umsetzung zu haben scheint. So befinden sich unter den erfolgreichsten subsaharischen Ländern *low-income countries* (wie Malawi, Ruanda oder Äthiopien) ebenso wie *middle-income countries*. Und schließlich spielt auch das Wirtschaftswachstum eine weitaus geringere Rolle als erwartet. Zwar lag das Prokopfwachstum der zehn bei der MDG-Umsetzung erfolgreichsten Länder 1990–2008 im Mittel bei 1,9 % pro Jahr und damit deutlich über dem Mittelwert aller Länder in Subsahara-Afrika, die bei 1,1 % pro Jahr lag. Unter diesen zehn Ländern waren aber zum Beispiel auch Kamerun und Mauritien mit einem Wachstum in Höhe von 0,5 % bzw. -0,5 % pro Einwohner und Jahr, während Äquatorialguinea 1990–2008 ein Wachstum von fast 15 % pro Jahr und Einwohner verzeichnete, und dennoch 2015 wahrscheinlich nur MDG 6a erreichen wird.

Literatur

Benjamin Leo, B. / J. Bartheimer (2010): Who are the MDG trailblazers? A new MDG progress index, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 222)

Loewe, M. (2008): The Millennium Development Goals: chances and risks, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 8/2008)

Steer, L. / S. Levy (2010): Millennium Development Goals report card: measuring progress across countries; London: Overseas Development Institute

World Bank (2010): Millennium Development Goals Databank, New York; online: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=1184> (Stand: 01.10.2010)



Markus Loewe

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in Abteilung 2 („Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung“) des DIE. Er arbeitet zu Fragen der Armutsbekämpfung, den MDGs, sozialer Sicherung, Investitionsförderung und Industriepolitik.