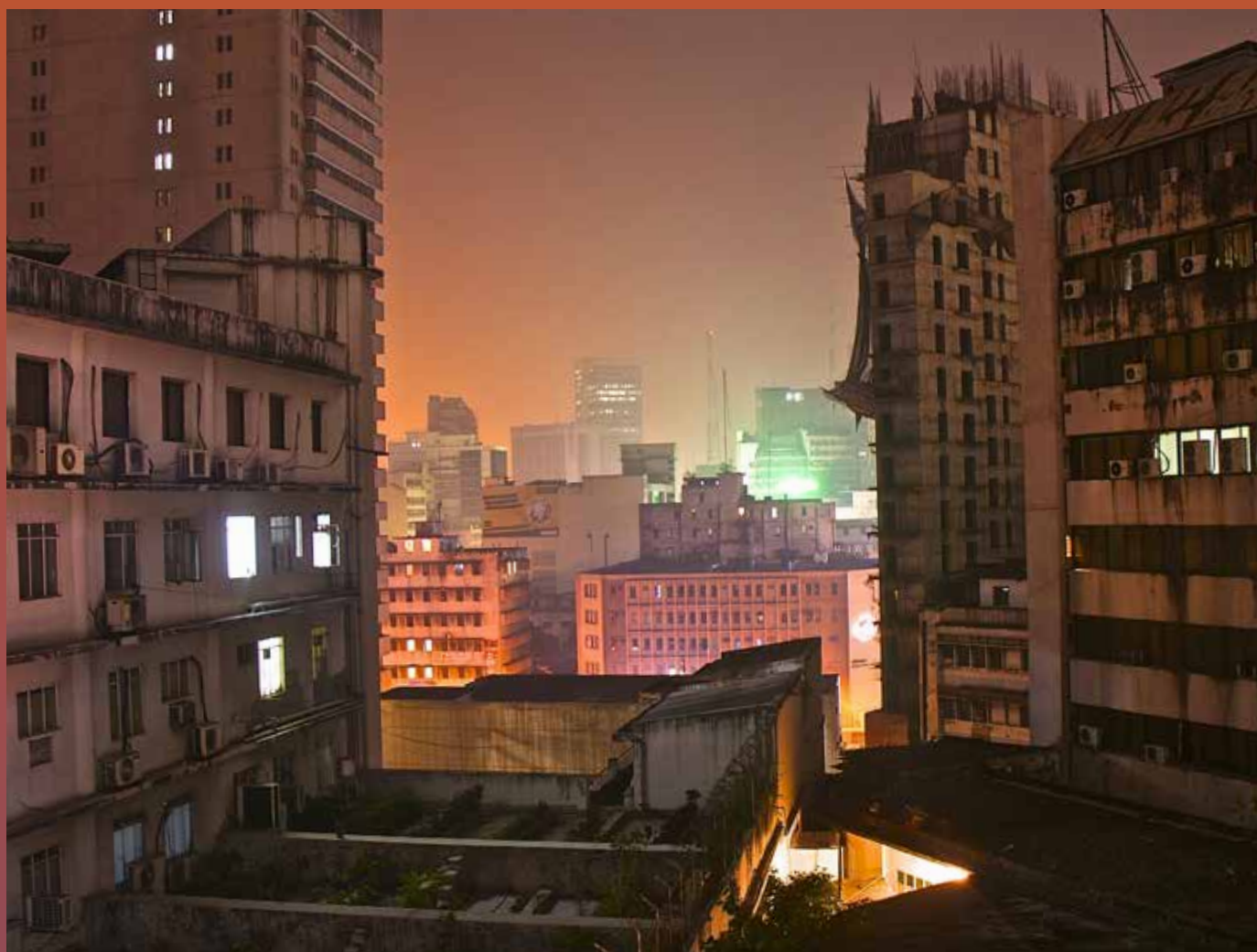


Aspekte der Fragilität 2015

Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?

HIGHLIGHTS

ÜBERARBEITETE AUSGABE



Der OECD-Fragilitätsbericht 2015 will einen Beitrag zur Debatte über die Festlegung und Umsetzung der Post-2015-Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDG) leisten. Er macht deutlich, dass die Armutsbekämpfung in der neuen Entwicklungsagenda entscheidend von Fortschritten bei der Verringerung der Fragilität abhängt. Er plädiert für das empfohlene Ziel 16 der SDG – die Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften –, das auf die Verringerung aller Formen von Gewalt ausgerichtet ist.

Die Ausgabe 2015 dieses Berichts unterscheidet sich deutlich von den vorhergehenden. Sie stellt ein neues Fragilitätskonzept vor, das über fragile Staaten hinausgeht. Sie befasst sich mit Fragilität als einer universellen Frage, die alle Länder betreffen kann, nicht nur jene, die traditionell als „fragil“ oder von Konflikten betroffen gelten. Dazu stützt sie sich auf Indikatoren, die mit drei Unterzielen des SDG 16 und zwei Unterzielen aus dem Gesamtrahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung zusammenhängen: Gewalt, Zugang zur Justiz, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen, wirtschaftliche Inklusion und Stabilität sowie Kapazitäten zur Verhütung bzw. Bewältigung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Schocks und Katastrophen. Diese Indikatoren werden auf alle Länder weltweit angewandt, um die fünfzig Länder zu identifizieren, die nach mehr als einem Aspekt zu den am stärksten gefährdeten Ländern gehören. Zu der Gruppe der Länder, die nach allen fünf Indikatoren als am stärksten gefährdet zu betrachten sind, gehören hauptsächlich Länder, die auch auf der herkömmlichen Liste der fragilen Staaten und Volkswirtschaften stehen. Zusätzlich rücken aber auch einige Länder der mittleren Einkommensgruppe ins Blickfeld, die durch einen überproportional hohen Grad an krimineller Gewalt, subnationale Konflikte oder einen unzureichenden Zugang zur Justiz gekennzeichnet sind. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass Fortschritte bei den verschiedenen Zielen nicht nur einen neuen Katalog von Instrumenten und Maßnahmen voraussetzen, sondern auch ein neues Verständnis der Rolle, die die internationale Gemeinschaft in diesem Prozess spielen sollte und kann.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Einführung

Dieses Jahr könnte zu einem Wendepunkt in der Geschichte der Armutsbekämpfung werden. Das Ende der gesetzten Frist für die Verwirklichung der Millenniumentwicklungsziele (MDG) rückt näher, und es sind klare Fortschritte zu erkennen, da die extreme Armut weltweit um die Hälfte reduziert wurde. In der Mehrzahl der fragilen Staaten und von Konflikten betroffenen Länder werden die Millenniumsziele jedoch nicht erreicht werden. Der MDG-Rahmen befasste sich allerdings weder mit den Herausforderungen, vor denen fragile und von Konflikten betroffene Länder stehen, noch mit den Umfeldbedingungen, unter denen die Millenniumsziele in Situationen von Fragilität umgesetzt werden müssen. Fünfzehn Jahre später zeigt sich nun, dass fragile und von Konflikten betroffene Länder zunehmend ins Abseits geraten sind. Der im Vorfeld des Sondergipfels über nachhaltige Entwicklung im September 2015 veröffentlichte Synthesebericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen nennt „Gerechtigkeit: sichere und friedliche Gesellschaften und starke Institutionen fördern“ als eines der „sechs wesentlichen Elemente“ zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung im Zeitraum nach 2015. Das vorgeschlagene Ziel für Gerechtigkeit und Frieden wird ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Bewältigung der Herausforderungen sein, die sich in Situationen von Fragilität stellen.

Aus diesem Grund ist der Bericht *Aspekte der Fragilität 2015* von hoher Relevanz, da er unterstreicht, wie wichtig es ist, den Zusammenhängen zwischen Fragilität und Armut Rechnung zu tragen. Der universelle Charakter der Post-2015-Entwicklungsagenda setzt ein breiteres Verständnis von Fragilität, Risiko und Vulnerabilität voraus. Was Fragilität bedeutet, hat sich in den letzten zehn Jahren verändert, und so muss sich auch unser Denken verändern. Konflikte bleiben die größte Bedrohung: Sie können die Entwicklung eines Landes um über zwanzig Jahre zurückwerfen. Neuere Fragilitätsanalysen haben gezeigt, dass die entscheidenden Ursachen von Konflikten in vielen fragilen und konfliktbetroffenen Ländern häufig in Ungerechtigkeit, Ungleichheit, ethnischen Spannungen sowie – in Extremfällen – in verschiedenen Formen religiöser Radikalisierung zu sehen sind. Klimawandel, Umweltkatastrophen und Pandemien wie Ebola haben die Vulnerabilitäten vieler Länder – darunter kleine Pazifikinselstaaten ebenso wie Postkonfliktländer in Westafrika – ebenfalls deutlich zu Tage treten lassen. Und auch schwache Institutionen können u.U. zum Zusammenbruch scheinbar starker Staaten führen.

Dieser Bericht stellt ein wirklich neuartiges Konzept vor, um der Vielgestaltigkeit der Risiken und Vulnerabilitäten Rechnung zu tragen, die zu Fragilität in ihren vielen verschiedenen Formen führen können. Es richtet den Blick auf fünf große Dimensionen der Fragilität und identifiziert die Länder und Volkswirtschaften, die in diesen Bereichen jeweils am stärksten gefährdet sind. Dabei treten einige erstaunliche Fakten zu Tage und eröffnen sich neue Perspektiven, ausgehend von denen ein neuer Handlungsrahmen vorgeschlagen wird. Jetzt bedarf es eines starken politischen Impulses, um die Methoden der Umsetzung der Prinzipien des New Deal entscheidend zu verbessern und vor Ort konkrete Ergebnisse zu erzielen. Akteure der Entwicklungszusammenarbeit müssen über die Erkenntnisse dieses Berichts nachdenken und ihre Unterstützung gezielter auf die Friedensschaffung und den Aufbau effektiver Institutionen im Einklang mit den nationalen Prioritäten der Partnerländer ausrichten.

Im Vorfeld des VN-Sondergipfels über die Ziele für nachhaltige Entwicklung wurden bereits zahlreiche Forschungsarbeiten eingeleitet. Dem vorliegenden Bericht kommt in diesem Kontext eine besondere Rolle zu, weil er ein konkretes Instrument für die Analyse und Beobachtung des multidimensionalen Charakters der Fragilität in aller Welt bietet. In Anbetracht des universellen Anspruchs der neuen Ziele für nachhaltige Entwicklung, die wirklich umfassend sein sollen, dürfte das in diesem Bericht vorgestellte Modell äußerst hilfreich für ihre Formulierung sein. Wir hoffen daher, dass es weiterentwickelt wird, um die von den Vereinten Nationen getragene Agenda für nachhaltige Entwicklung und das Ziel sicherer und friedlicher Gesellschaften sowie starker Institutionen zu unterstützen.



Erik Solheim

Vorsitzender des Entwicklungsausschusses (DAC),
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung (OECD)



Dr. Kaifala Marah

Minister für Finanzen und wirtschaftliche Entwicklung,
Sierra Leone,
Co-Vorsitzender des Internationalen Dialogs und
Vorsitzender der g7plus-Gruppe fragiler Staaten

Zusammenfassung

Die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Post-2015-Agenda hängt entscheidend von Fortschritten bei der Verringerung der Fragilität ab

Der Bericht *Aspekte der Fragilität 2015* erscheint zu einem wichtigen Zeitpunkt für die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ). 2015 werden sich alle Staaten weltweit auf einen Nachfolgerahmen für die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) einigen. Diese Agenda wird ehrgeiziger sein als die vorangegangenen Entwicklungsziele und erfordert daher raschere Anstrengungen, um die persistente Armut in Situationen von Fragilität zu verringern und die Institutionen zu stärken, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung voranbringen können.

Fragile Staaten und Volkswirtschaften sind bei der Umsetzung der Millenniumsziele im Rückstand

Viele fragile Staaten und Volkswirtschaften haben bei der Verwirklichung der Millenniumsziele große Fortschritte erzielt, insgesamt ist die Gruppe der fragilen Staaten im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern jedoch im Rückstand. Fast zwei Drittel der aktuell als fragil geltenden Staaten werden das Ziel der Halbierung der Armut bis Ende 2015 wohl nicht erreichen. Nur einem Fünftel von ihnen wird es gelingen, die Kindersterblichkeit bis dahin um die Hälfte zu reduzieren, und nur in einem Viertel wird sich die Zahl der Menschen ohne Zugang zu sauberem Wasser halbiert haben. Diese Trends lassen auf eine zunehmende Konzentration absoluter Armut in Situationen von Fragilität schließen. In den fünfzig Ländern und Volkswirtschaften, die 2015 auf der Liste der fragilen Staaten stehen (und die für die Analysen dieses Berichts als Länderstichprobe herangezogen werden), leben derzeit 43% der Menschen weltweit, die mit weniger als 1,25 US-\$ pro Tag auskommen müssen; bis 2030 könnte sich dieser Anteil auf 62% erhöhen.

Fragilität sollte im Zeitraum nach 2015 nach anderen Kriterien beurteilt werden

Dieser Bericht stellt ein neues Instrument für die Fragilitätsanalyse vor, das umfassender ist als die herkömmliche eindimensionale Kategorisierung fragiler Staaten und der Vielgestaltigkeit der Risiken und Vulnerabilitäten Rechnung trägt, die zu Fragilität führen können. Er identifiziert die Länder, die im Hinblick auf fünf Kategorien von Fragilitätsrisiken und -vulnerabilitäten als am gefährdetsten zu betrachten sind, und untersucht, wie wahrscheinlich es ist, dass diese Länder die Post-2015-Ziele und -Unterziele der Offenen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen in diesen fünf Bereichen verwirklichen können: 1. Gewalt (friedliche Gesellschaften), 2. allgemeiner Zugang zur Justiz, 3. wirkungsvolle, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen, 4. wirtschaftliche Grundlagen und 5. Kapazitäten zur Bewältigung sozialer, wirtschaftlicher sowie ökologischer Schocks und Katastrophen.

Dieses Fragilitätskonzept kann bei der Identifizierung nationaler und internationaler Prioritäten helfen, indem es deutlich macht, welche Länder am gefährdetsten sind, und es kann die Allokation internationaler Finanzierungsmittel erleichtern. In diesem Bericht wird ein Modell dazu vorgestellt, das sich entsprechend den endgültigen Ergebnissen der Verhandlungen über die neue Entwicklungsagenda, die Ende 2015 vorliegen werden, anpassen lässt.

Ohne Maßnahmen zu ihrer Überwindung wird Fragilität die Umsetzung der Post-2015-Entwicklungsziele behindern

Das Ziel der Beseitigung der Armut wird für viele Länder unerreichbar bleiben, sofern nicht umgehend massive Anstrengungen zur Bewältigung der Fragilität unternommen werden. Wenn sich das Tempo von Institutionenaufbau und Konfliktabbau nicht beschleunigt, könnte 2030 fast eine halbe Milliarde Menschen unter der Armutsgrenze von 1,25 US-\$ pro Tag leben. In einem etwas optimistischen Szenario, in dem Institutionenaufbau und Konfliktabbau schneller voranschreiten, könnte sich diese Zahl auf 420 Millionen verringern. In einem Best-Case-Szenario mit raschem Institutionenaufbau und einem allgemeinen Rückgang der Konflikte wären es nur noch 350 Millionen.

ODA-Leistungen tragen in vielen fragilen Staaten wesentlich zur Deckung des Finanzierungsbedarfs bei, ihre Verteilung ist jedoch sehr unausgewogen

Die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) für fragile Staaten haben sich pro Kopf seit dem Jahr 2000 zwar fast verdoppelt, es bestehen jedoch große Ungleichgewichte bei ihrer Verteilung. Erhebliche Mittel flossen in der Zeit der Millenniumsziele nach Afghanistan und in den Irak: Auf diese beiden Länder entfielen 22% der gesamten ODA-Leistungen für fragile Staaten und Volkswirtschaften. Unter den fragilen Staaten und Volkswirtschaften befinden sich zugleich aber zehn der elf *Aid Orphans*, d.h. der Länder, die von der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit vernachlässigt werden.

Die Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten, die insgesamt größte Kategorie von Mittelzuflüssen in fragile Staaten und Volkswirtschaften, beschränken sich auf eine kleine Zahl von Ländern der mittleren Einkommensgruppe, die über eine große Auslandsbevölkerung verfügen. Nur 6% der ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern entfielen 2012 auf fragile Staaten, und sie konzentrierten sich auf nur zehn Länder mit reichen Rohstoffvorkommen.

Ein besseres Monitoring und eine gezieltere Ausrichtung der Entwicklungsfinanzierung auf die Überwindung von Fragilität ist möglich

Der Prozess der Anpassung der ODA-Budgets entsprechend den Zielen zu Friedensschaffung und Staatsaufbau (*Peacebuilding and Statebuilding Goals* – PSG), die 2011 von konfliktbetroffenen und fragilen Ländern, Entwicklungspartnern und Vertretern der Zivilgesellschaft beschlossen wurden, dauert noch an. Es gibt zwar keinen gemeinsamen Bezugsrahmen für die Messung

der auf diese Ziele ausgerichteten ODA-Leistungen, Schätzungen anhand eines Arbeitsmodells ergaben jedoch, dass sie sich 2012 noch auf niedrigem Niveau bewegten. Nur 4% der ODA-Leistungen für fragile Staaten und Volkswirtschaften waren für legitime Politikgestaltung, nur 1,4% für Sicherheit und nur 3% für Justiz und Rechtsstaatlichkeit bestimmt.

Hinsichtlich der Anforderungen des Institutionenaufbaus scheinen die ODA-Leistungen besser ausgerichtet zu sein: Innerhalb der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) erhalten diejenigen mit geringeren institutionellen Kapazitäten pro Kopf mehr ODA-Mittel. Eine erhebliche Gewaltbelastung besteht allerdings in Ländern der mittleren Einkommensgruppe, unterer Bereich (LMIC). Diese Länder erhalten im Verhältnis zur Einwohnerzahl nur relativ begrenzte ODA-Mittel. Die Gefährdung durch Schocks und Katastrophen ist in einem Teil der LDC sowie der LMIC besonders hoch. Die an diese Länder gehenden ODA-Leistungen sind ihrer größeren Gefährdung jedoch nicht angemessen.

Durch eine Ausweitung der ODA-Leistungen für die ärmsten und fragilsten Länder könnten nach 2015 größere Fortschritte bei der Reduzierung der Fragilität erzielt werden. Das Gleiche gilt für Finanzierungen zu marktüblichen Bedingungen für Länder der mittleren Einkommensgruppe und Investitionen in globale öffentliche Güter.

Es bedarf neuer Standards für die Messung der Ausgaben für Frieden und Sicherheit

Es gibt keine internationalen Regeln für die Messung der Ausgaben für Frieden und Sicherheit. Eine kontinuierliche Berichterstattung existiert lediglich für die Ausgaben für VN-Friedensmissionen (fast 8,5 Mrd. US-\$ jährlich) und die ODA-Ausgaben für Sicherheit. Nur ein kleiner Teil der ODA-Mittel – 2012 waren es nur 1,4% – wird für Reformen des Sicherheitssektors in fragilen Staaten aufgewendet. Durch die Vereinbarung von Zielen und Standards für das Monitoring von Ausgaben für Frieden, Sicherheit und Konfliktverhütung könnte das Augenmerk gezielter auf die Qualität der internationalen Anstrengungen zur Verhinderung und Eindämmung von Krisen gerichtet werden.

Nationale Eigenverantwortung und internationales Engagement sind nötig, um die Fragilität zu verringern

In fragilen Staaten bestehen ungenutzte Entwicklungschancen. Um sie zu ergreifen, sind nationale Eigenverantwortung, internationales Engagement und Innovationen nötig. Sektorübergreifende Anstrengungen zur Verringerung von Gewalt, zur Schaffung von Vertrauen in den Staat und zur Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen sind von entscheidender Bedeutung für die Verwirklichung eines Ziels für friedliche und inklusive Gesellschaften im Zeitraum nach 2015.

Im Zeitraum nach 2015 müssen die ODA-Leistungen wesentlich intelligenter eingesetzt werden

Die Post-2015-Debatte bietet eine historische Chance, den internationalen Ansatz in Bezug auf Fragilität und Entwicklungsfinanzierung an die neuen Anforderungen anzupassen. Auf internationaler Ebene ist wesentlich mehr politischer Wille notwendig, um in Eigenverantwortung der Länder erstellte und von ihnen getragene Pläne zu unterstützen, den Institutionenaufbau in den Ländern rascher voranzutreiben und ihnen bei der Generierung eigener staatlicher Einnahmen und der Anwerbung privater Finanzmittel zu helfen. Daher müssen die Geber flexibler und toleranter gegenüber den Risiken von Formen der Budgethilfe werden, die sich auf nationale Institutionen stützen. Die internationale Gemeinschaft kann auch innovative, nachfrageorientiertere Formen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit entwickeln, die die Generierung eigener staatlicher Einnahmen fördern, eine Süd-Süd- und Dreieckszusammenarbeit ermöglichen und größeren Gebrauch von öffentlichen Finanzinstrumenten machen, mit denen sich ausländische Direktinvestitionen leichter anlocken lassen.

Die Frage der Fragilität in der Post-2015-Entwicklungsagenda

Die internationale Fragilitätspolitik im Umbruch

2015 werden sich alle Staaten weltweit auf einen Nachfolgerahmen für die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) einigen. Diese Agenda wird ehrgeiziger sein als die vorangegangenen Entwicklungsziele. Sie wird universellen Charakter haben und sich auf zahlreiche Aspekte wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltiger Entwicklung erstrecken.

Der Bericht *Aspekte der Fragilität 2015* befasst sich mit den Herausforderungen, die es auf Grund von Fragilität bei der Erfüllung dieser Ziele bis 2030 zu bewältigen gilt. Er ist um acht Fragen herum aufgebaut, die in diesem ersten Kapitel vorgestellt und in den anschließenden Kapiteln eingehender untersucht werden. In Kapitel 2 wird die Gesamtsituation beschrieben, d.h. die Herausforderungen, vor denen fragile Staaten bei der Verwirklichung von Entwicklungszielen stehen, sowie die fragilitätsbedingten Hindernisse für die Entwicklung, die es in der Zeit nach 2015 länderübergreifend zu überwinden gilt. In Kapitel 3 folgt eine Bestandsaufnahme der internationalen Finanzierungshilfen in Situationen von Fragilität. Kapitel 4 zeichnet die Chancen und Prioritäten für den Übergang von Fragilität zu Resilienz in der Zeit nach 2015 auf. Anhang A beschreibt die Methoden, die den drei in diesem Bericht vorgestellten Konzepten zu Grunde liegen, mit denen die Vielschichtigkeit der Fragilität erfasst werden soll. Anhang B enthält ergänzende statistische Daten zu einigen im Haupttext dieses Berichts erörterten Fragen.

Die Relevanz der wesentlichen Erkenntnisse dieses Berichts ist unabhängig davon, wie die Entwicklungsziele für den Zeitraum nach 2015 schließlich aussehen werden. Fragilität kann in allen Ländern die Entwicklung behindern. Der Aufbau widerstandsfähigerer Staaten mit der erforderlichen Regierungskapazität und -legitimität wird zusammen mit Investitionen in globale öffentliche Güter von entscheidender Bedeutung sein, damit die Ziele für den Zeitraum nach 2015 erfüllt werden können.

Frage 1: Inwieweit gelang es fragilen Staaten, die Millenniumsentwicklungsziele zu verwirklichen?

Fünfzig Länder und Volkswirtschaften stehen auf der Liste der fragilen Staaten von 2015; auf sie beziehen sich die Analysen dieses Berichts. Fast die Hälfte von ihnen (23) befindet sich seit 2007 auf dieser Liste. In diesen Ländern leben heute 43% der Menschen weltweit, die mit weniger als 1,25 US-\$ pro Tag auskommen müssen; 2030 ist mit einer noch stärkeren Konzentration der Armut auf diese Länder zu rechnen.

Die Millenniumsziele waren für alle Entwicklungsländer eine Herausforderung. Am schwierigsten war ihre Umsetzung jedoch für fragile Staaten. Viele dieser Länder haben im Hinblick auf die menschliche Entwicklung zwar entscheidende Fortschritte erzielt, insgesamt ist die Gruppe der fragilen Staaten bei der Verwirklichung der Millenniumsziele anderen Entwicklungsländern gegenüber jedoch im Rückstand.

Daten der Weltbank zufolge ist zu erwarten, dass es fast zwei Dritteln der Länder und Volkswirtschaften in dieser Gruppe nicht gelingen wird, die Armut bis Ende 2015 um die Hälfte zu reduzieren. Nur in einem Fünftel dieser Länder wird sich die Kindersterblichkeit bis Ende 2015 um zwei Drittel verringert haben, und nur knapp über einem Viertel von ihnen wird es bis dahin gelungen sein, die Zahl der Menschen, die keinen Zugang zu sauberem Wasser haben, zu halbieren. In einigen fragilen Staaten sind zwar erhebliche Verbesserungen im Hinblick auf die Kindersterblichkeit und den Zugang zu Basisdienstleistungen festzustellen, die globalen Trends bei der Verwirklichung der Millenniumsziele deuten jedoch auf eine zunehmende Konzentration von Armut und Defiziten im Bereich der menschlichen Entwicklung in fragilen Staaten hin. In Kapitel 2 werden die Fortschritte bei der Umsetzung der Millenniumsziele eingehender evaluiert.

Frage 2: Nach welchen Kriterien sollte Fragilität im Zeitraum nach 2015 bewertet werden?

Die Millenniumsziele umfassten weder Maßnahmen zur Verringerung der Fragilität noch zur Förderung der staatlichen Kapazitäten oder der sozialen und wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit. Diese fehlende Ausrichtung der MDG auf Friedensschaffung und Staatsaufbau scheint die Entwicklungsfortschritte fragiler Staaten im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern zusätzlich gebremst zu haben.

Dass in fragilen Staaten geringere Fortschritte erzielt wurden, lag z.T. an der fehlenden Beachtung der Frage der Fragilität in den Millenniumszielen.

Obwohl inzwischen allgemein anerkannt wird, dass die Qualität der Institutionen für Entwicklungserfolge von entscheidender Bedeutung ist, wurden bislang weder formale Ziele zur Förderung von Governance-Systemen noch richtungsweisende Zielvorgaben zur Beobachtung der auf diesem Gebiet erzielten Fortschritte aufgestellt. Die Offene Arbeitsgruppe (Open Working Group – OWG) der Vereinten Nationen über Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDG) sollte diese Lücke schließen. Sie stellte fest, dass zwischen Frieden, Institutionenaufbau und Entwicklung eine wechselseitige Abhängigkeit besteht, und schlug daher als Ziel die Förderung „friedlicher und inklusiver Gesellschaften für nachhaltige Entwicklung“ vor, die durch Ziele und Unterziele für eine inklusivere und nachhaltigere soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung ergänzt wird.

Für die Zeit nach 2015 wird ein universelleres Konzept zur Bewertung von Fragilität erforderlich sein – ein Konzept, das statt auf einer eindimensionalen Kategorisierung fragiler Staaten auf Messgrößen beruht, die verschiedene Risiko- und Gefährdungsaspekte berücksichtigen. In diesem Bericht wird ein Arbeitsmodell für die Analyse der Risikolage aller Länder anhand von fünf Themenfeldern vorgeschlagen, die verschiedenen Indikatoren zur Messung von Fragilität entsprechen: 1. Gewalt, 2. allgemeiner Zugang zur Justiz, 3. wirkungsvolle, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen, 4. wirtschaftliche Inklusion und Stabilität, 5. Kapazitäten zur Verhütung bzw. Bewältigung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Schocks sowie Katastrophen. Dieses Modell wurde aufgestellt, um neue Denkanstöße und Ideen für die Auseinandersetzung mit diesen dynamischen Fragilitätsmustern sowie für eine bessere Verfolgung der Entwicklung von Anforderungen, öffentlichen Entwicklungsleistungen und Fortschritten bei der Verwirklichung der SDG in Situationen von Fragilität zu liefern. Das hier vorgestellte Konzept zur Bewertung von Fragilität schafft eine Grundlage für weitere Arbeiten, wenn die Ziele, Unterziele und Indikatoren für die Zeit nach 2015 erst einmal feststehen.

Die fünf vorgeschlagenen Dimensionen, anhand derer Fragilität beurteilt werden soll, lassen verschiedene Vulnerabilitätsmuster zu Tage treten. Länder, die in mehreren dieser Dimensionen gefährdet sind, wurden zumeist bereits als fragile Staaten identifiziert und stehen auf der entsprechenden Länderliste. Doch viele Länder der mittleren Einkommensgruppe, unterer Bereich, sind Risiken von Gewalt, wirtschaftlichen Schocks und Naturkatastrophen ausgesetzt. Viele dieser Länder liegen in Lateinamerika und der Karibik. Zwölf Länder, die nach den Indikatoren für wirtschaftliche Inklusion und Stabilität als gefährdet zu betrachten sind, standen noch nie auf der Liste der fragilen Staaten.

Ein universelles Konzept zur Bewertung von Fragilität hat verschiedene Vorteile. Es kann die Festlegung von Prioritäten unterstützen, indem es die Aufmerksamkeit auf Länder lenkt, die bestimmten Risiken ausgesetzt sind und bei denen die Gefahr besteht, dass bisherige Entwicklungserfolge zunichte gemacht werden; es kann wichtige Erkenntnisse im Hinblick auf internationale Prioritäten für ein gemeinsames Vorgehen gegen Fragilität liefern, und es kann dazu beitragen, die unternommenen Anstrengungen gezielter auf Fortschritte in Situationen besonders großer Armut und Fragilität auszurichten. Mit einem Cluster- bzw. Themenfelderansatz können zudem einige der Nachteile einer eindimensionalen Liste fragiler Staaten vermieden werden. Zu diesen Nachteilen gehört beispielsweise, dass es die betroffenen Länder selbst nicht immer als hilfreich betrachten, auf einer solchen Liste zu stehen. Außerdem können bei einem aufsummierten Index wichtige Risiken übersehen werden, bei denen Wechselwirkungen mit schwachen Institutionen und Fragilität bestehen, so z.B. Klimawandel, Pandemien und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

DIE FÜNF DIMENSIONEN DER FRAGILITÄT



Gewalt

Verringerung aller Formen von Gewalt und gewaltsamen Todesfällen

- **Todesfälle durch Kampfhandlungen** (Universität Uppsala, 2014).
- **Verletzungen durch Einzelpersonen** – um Behinderungen bereinigte Lebensjahre (DALYs) (WHO, 2014).
- **Politische Instabilität** – Durchschnittszahlen, wahrgenommene Wahrscheinlichkeit politischer Instabilität und/oder politisch motivierter Gewalt einschließlich Terrorismus (Weltbank, 2014).



Justiz

Förderung der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene und Sicherung eines gleichberechtigten Zugangs zur Justiz für alle

- **Geburtenerfassung** – Prozentsatz der Kinder unter 5 Jahren, deren Geburt erfasst wurde (UNICEF, 2014).
- **Korruptionskontrolle** – Durchschnittszahlen, Wahrnehmung des Ausmaßes, in dem öffentliche Macht zum persönlichen Vorteil ausgeübt wird (Weltbank, 2014).
- **Rechtsstaatlichkeit** – Durchschnittszahlen, Wahrnehmung des Ausmaßes, in dem die Akteure Vertrauen in die Regeln der Gesellschaft haben und diese einhalten (ebd.).



Institutionen

Entwicklung effektiver, rechenschaftspflichtiger und transparenter Institutionen auf allen Ebenen; Verringerung illegaler Finanzströme und Bekämpfung organisierter Kriminalität.

- **Effektivität der staatlichen Verwaltung** – Durchschnittszahlen, Wahrnehmung der öffentlichen Dienstleistungen, Qualität des öffentlichen Dienstes, Grad der Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme, Qualität der Politikformulierung, Glaubwürdigkeit der Verpflichtung zu Politikmaßnahmen (Weltbank, 2014).
- **Regulierungsqualität** – Durchschnittszahlen, Wahrnehmung der Fähigkeit der Regierung, zweckmäßige Politikmaßnahmen und Rechtsvorschriften zu formulieren und umzusetzen, die die Entwicklung des privaten Sektors erlauben und fördern (ebd.).
- **Mitsprache und Rechenschaftspflicht** – Durchschnittszahlen, Wahrnehmung des Grads, in dem die Bürger eines Landes in der Lage sind, sich an der Auswahl ihrer Regierung zu beteiligen, der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, der Freiheit der Medien (ebd.).



Wirtschaftliche Grundlagen

Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit; Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Inklusion.

- **Doing Business Index** – Leichtigkeit der Geschäftstätigkeit, Durchschnitt der Perzentilränge der Länder für zehn Themen (Weltbank, 2013).
- **Bildungsjahre** – skalierte Bildungsjahre (Barro und Lee, 2010).
- **BIP-Wachstum** – Zehnjahresdurchschnitt (IWF, 2014).



Resilienz

Verringerung der Gefährdung durch klimabedingte Extremereignisse und sonstige wirtschaftliche, soziale und ökologische Schocks sowie Katastrophen; Erhöhung der Anpassungsfähigkeit

- **Einkommensungleichheit** (Gini-Index) – (International Futures Model, 2014).
- **Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens** (US National Intelligence Council, 2008).
- **Vulnerabilität** – Schätzungen des Katastrophenrisikos eines Landes anhand von internen und externen Faktoren (UNU-EHS, 2014).

Quelle:

Barro und Lee (2010), www.barrolee.com

IWF (2014), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/>

International Futures Model (2014), www.ifs.du.edu

UNICEF (2014), <http://data.unicef.org/child-protection/birth-registration>

UNU-EHS (2014), www.ehs.unu.edu/article/read/world-risk-report-2014

Universität Uppsala (2014), www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_battle-related_deaths_dataset

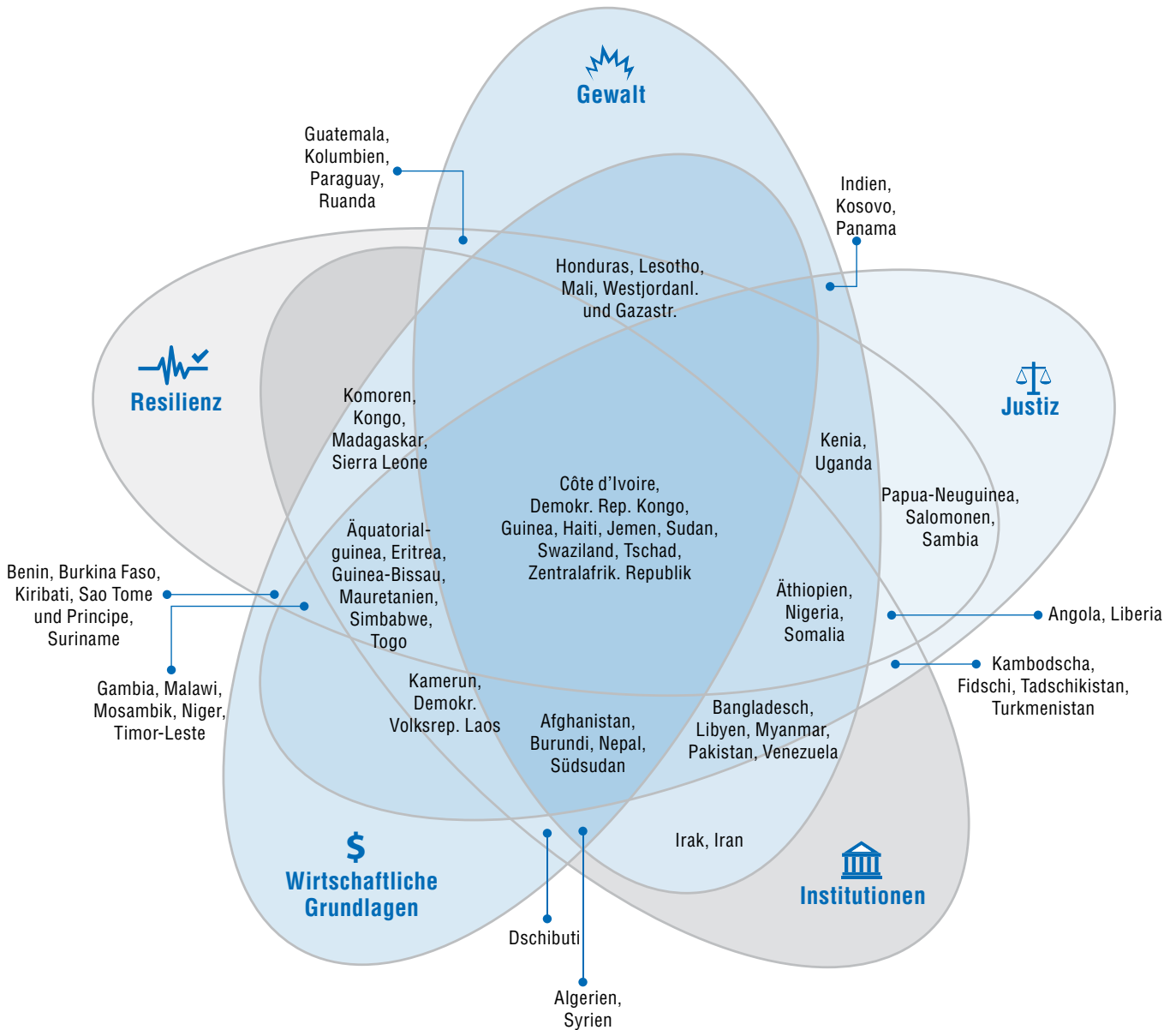
US National Intelligence Council (2008), www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_JCA%20Global%20Health%202008.pdf; National Center for Medical Intelligence, www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_JCA%20Global%20Health%202008%20foldout.pdf

WHO (2014), www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates/en/index2.html

Weltbank (2014), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>

Weltbank (2013), www.doingbusiness.org/rankings

VENN-DIAGRAMM: VERTEILUNG DER STAATEN UND VOLKSWIRTSCHAFTEN AUF DIE FÜNF FRAGILITÄTSCUSTER



Gewalt

Verringerung aller Formen von Gewalt und gewaltsamen Todesfällen



Resilienz

Verringerung der Gefährdung durch klimabedingte Extremereignisse und sonstige wirtschaftliche, soziale und ökologische Schocks sowie Katastrophen; Erhöhung der Anpassungsfähigkeit



Justiz

Förderung der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene und Sicherung eines gleichberechtigten Zugangs zur Justiz für alle



Wirtschaftliche Grundlagen

Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit; Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Inklusion



Institutionen

Entwicklung wirkungsvoller, rechenschaftspflichtiger und transparenter Institutionen auf allen Ebenen; Verringerung illegaler Finanzströme und Bekämpfung organisierter Kriminalität

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933228077>

Anmerkung: Die neun Länder in der Mitte dieses Venn-Diagramms gehören hinsichtlich aller fünf Dimensionen der Fragilität zu den fünfzig vulnerabelsten Ländern weltweit. In den anderen sich überschneidenden Feldern sind die Länder aufgeführt, die jeweils in vier, drei oder zwei Bereichen zu den am stärksten gefährdeten Ländern gehören. Die vorgeschlagenen fünf Dimensionen orientieren sich an den noch in der Entwicklung begriffenen Zielen für Nachhaltige Entwicklung (SDG)

Quelle: Vgl. Seite 7 für Einzelheiten zu den fünf Dimensionen der Fragilität, die in diesem Bericht untersucht werden, sowie Anhang A des Berichts zur angewandten Methodik.

In der Abbildung auf der Seite 8 ist das Modell der fünf Themenfelder bzw. Cluster, das in diesem Bericht vorgestellt wird, als Venn-Diagramm dargestellt. Jedes der fünf Themenfelder – Gewalt, Justiz, Institutionen, wirtschaftliche Grundlagen und Fähigkeit zur Bewältigung von Schocks und Katastrophen (Resilienz) – ist als Oval dargestellt. In der ursprünglichen Analyse enthielten die Ovale die fünfzig Länder und Volkswirtschaften, die in den fraglichen Bereichen die höchste Gefährdung aufwiesen. In diesem Bericht befassen wir uns mit den Ländern, die in Bezug auf mehrere Aspekte zu diesen fünfzig Ländern gehören. Die neun Länder im Zentrum des Diagramms gehören nach allen fünf Dimensionen zu den am stärksten gefährdeten Ländern. In den anderen überschneidenden Feldern sind die Länder aufgelistet, die jeweils in vier, drei oder zwei Bereichen zu den am stärksten gefährdeten Ländern gehören. Die dieser Cluster-Darstellung zu Grunde liegende Methode ist unter Frage 2 und im Anhang A des Berichts beschrieben.

Frage 3: Welche Hindernisse stellt Fragilität für die Umsetzung der Post-2015-Agenda dar?

Die überwiegende Mehrzahl der von der Offenen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen vorgeschlagenen Zielvorgaben ist ambitionierter als die entsprechenden Millenniumsziele. Besonders schwierig dürfte sich ihre Umsetzung für fragile Staaten und Volkswirtschaften gestalten, wo weiterhin mit einer hohen Konzentration von Armut zu rechnen ist.

Fragilität in allen ihren Formen wird für die Beseitigung extremer Armut in aller Welt bis 2030 ein gewaltiges Hindernis darstellen. Ob bei der Armutsverringerung in den nächsten 15 Jahren weltweit Fortschritte erzielt werden können, hängt entscheidend von Erfolgen beim Aufbau resilienter Institutionen und Gesellschaften und beim Konfliktabbau ab. Unter Frage 3 dieses Berichts wird eine Reihe von Szenarien vorgestellt, mit deren Hilfe das Ausmaß und die Verteilung der weltweiten Armut ausgehend von unterschiedlichen Annahmen bezüglich der Fortschritte analysiert wird, die bei der Überwindung von Fragilität erzielt werden. Bei diesen Szenarien handelt es sich nicht um Prognosen. Vielmehr sind es Schätzungen verschiedener globaler Entwicklungspfade, anhand derer der Umfang der Veränderungen aufgezeigt werden kann, die zur Schaffung friedlicher und inklusiver Gesellschaften bis 2030 herbeigeführt werden müssen. Aus diesen Szenarien ist Folgendes abzulesen:

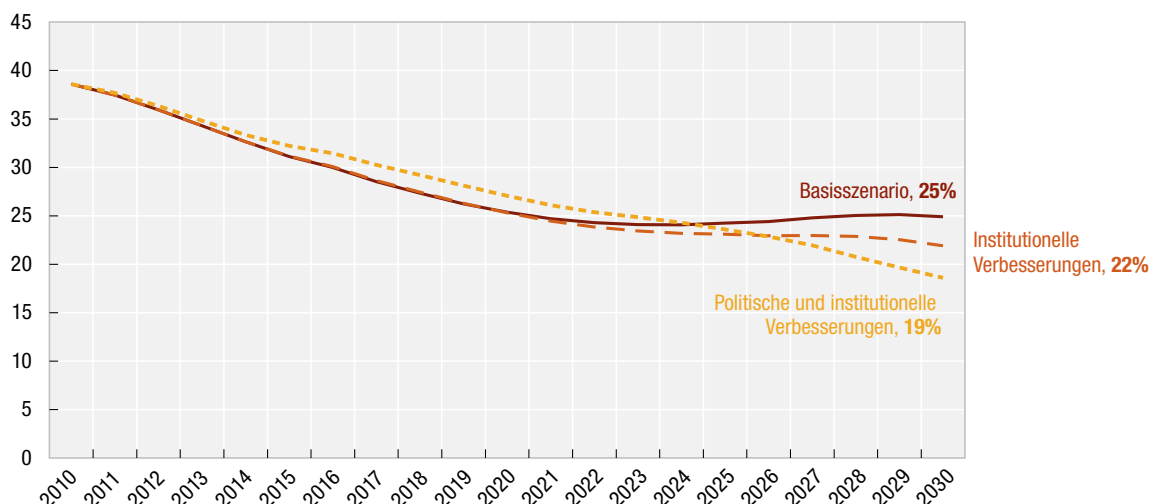
- **Fragilität wird erhebliche Auswirkungen auf das Ausmaß der weltweiten Armut haben.** Im Szenario der gegenwärtigen Trends (Basisszenario) werden 2030 immer noch 25% der Einwohner fragiler Staaten (nahezu 500 Millionen Menschen) unter der Armutsgrenze von 1,25 US-\$ pro Tag leben. Im optimistischeren Szenario mit institutionellen Verbesserungen verringert sich dieser Anteil auf 22% (420 Millionen), im optimalen Szenario („Best-Case-Szenario“) auf 19% (350 Millionen).
- **Um die Armut zu reduzieren, muss auch die Fragilität verringert werden.** Die Länder und Volkswirtschaften, die 2015 auf der Liste der fragilen Staaten stehen, vereinen 43% der in absoluter Armut lebenden Weltbevölkerung auf sich. Im Zeitraum bis 2030 könnte es zu einer zunehmenden Konzentration der Armut auf fragile Staaten kommen. Selbst im Best-Case-Szenario werden 2030 62% der Armenbevölkerung weltweit in fragilen Staaten leben.
- **Um der Armut ein Ende zu setzen, müssen Entwicklungsfortschritte beispiellosen Umfangs erzielt werden.** Selbst im Best-Case-Szenario mit institutionellen Verbesserungen und größeren Entwicklungserfolgen, in dem eine deutliche Steigerung der institutionellen Kapazität und Verringerung gewaltsamer Auseinandersetzungen unterstellt wird, ist in fragilen Staaten noch mit einer starken Konzentration endemischer Armut zu rechnen.

Wenn die Ziele für nachhaltige Entwicklung bis 2030 erreicht werden sollen, müssen umgehend entsprechende Anstrengungen eingeleitet werden. In der Anfangsphase des Post-2015-Zeitraums müssen verstärkt Fortschritte beim Institutionenaufbau und bei der Verringerung von Konflikten erzielt werden, damit noch eine realistische Hoffnung besteht, dass die Ziele und Unterziele in Bezug auf Einkommen und Armut der Agenda für nachhaltige Entwicklung erfüllt werden können.

RESILIENTE INSTITUTIONEN SIND EINE ENTSCHEIDENDE VORAUSSETZUNG FÜR DIE ARMUTSVERRRINGERUNG

Vorausberechnungen der Entwicklung von Fragilität und Armut (Armutquote bei 1,25 US-\$ pro Tag)

Anteil der Einwohner fragiler Staaten, die unter der Armutsgrenze von 1,25 US-\$ pro Tag leben



Anmerkung: Für Erläuterungen zu diesen drei Szenarien vgl. Kasten 2.5 (Frage 3) des Berichts.

Quelle: Berechnungen der Autoren auf Grundlage des International Futures Model.

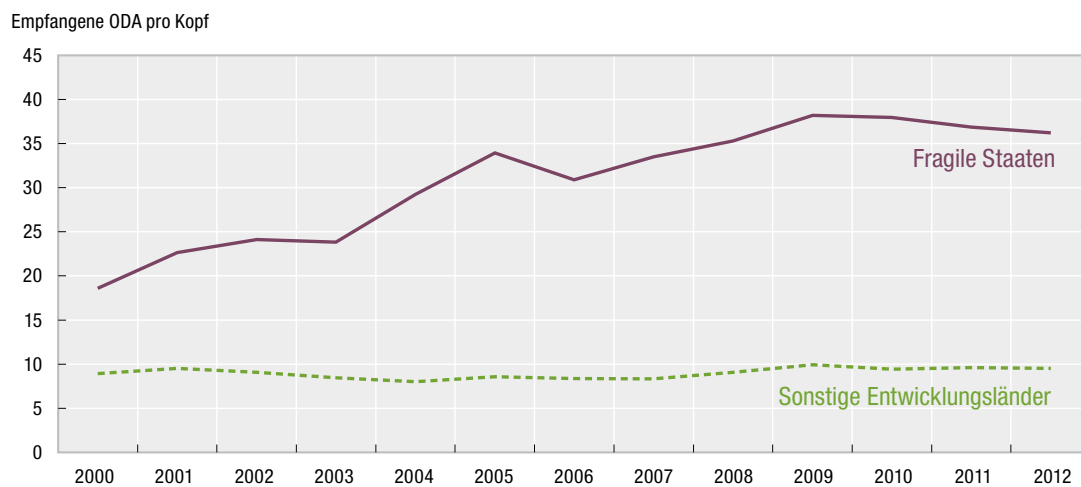
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933185025>

Frage 4: Welche Quellen der Entwicklungsfinanzierung stehen fragilen Staaten zur Verfügung?

Bei den Daten zur nichtöffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und zu inländischen Finanzierungsquellen bestehen erhebliche Lücken. Daher ist es schwierig, die zur Verwirklichung der Ziele für die Zeit nach 2015 zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen richtig abzuschätzen. Die Daten zu den ausländischen Direktinvestitionen (ADI) beruhen z.B. auf globalen Statistiken der Weltbank und lassen sich nicht nach Sektoren aufschlüsseln. Die Angaben zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) und zu den sonstigen öffentlichen Leistungen (OOF) stützen sich auf Daten der Mitglieder des Entwicklungsausschusses DAC der OECD und umfassen daher nicht sämtliche von EZ-Leistungserbringern – d.h. auch von solchen, die nicht im DAC vertreten sind – zur Verfügung gestellten Mittel. Daten zu den (inländischen) Staatseinnahmen liegen derzeit nur für 15 der 50 Länder und Volkswirtschaften vor, die auf der Liste der fragilen Staaten stehen. Auch die Daten zu Leistungen von Wohltätigkeitsorganisationen sowie zu sonstigen privaten Leistungen sind noch unzureichend.

ODA-Leistungen spielen in Ländern und Volkswirtschaften mit geringen eigenen staatlichen Einnahmen eine entscheidende Rolle bei der Schließung von Finanzierungslücken für die Armutsbekämpfung und andere Entwicklungsprioritäten, und sie werden dies auch weiterhin tun. 16 der 20 am stärksten von ODA-Leistungen abhängigen Länder stehen seit 2007 – dem Jahr, als diese Liste zum ersten Mal aufgestellt wurde – auf der Liste der fragilen Staaten. Seit 2000 sind die ODA-Leistungen pro Kopf für fragile Länder und Volkswirtschaften auf fast das Doppelte gestiegen, und der Großteil der ODA-Leistungen ging an Länder, die 2015 auf der Liste der fragilen Staaten stehen. Seit 2007 gehen 53% der gesamten ODA-Leistungen an Länder, die derzeit auf dieser Liste stehen. Dieser Trend dürfte sich fortsetzen. Die länderprogrammierbaren Entwicklungsleistungen (CPA) für fragile Staaten erreichten 2013 einen Höchststand, und sie dürften sich in der Zeit bis 2017 auf einem höheren Niveau stabilisieren als die CPA-Leistungen für andere Entwicklungsländer. Darin drückt sich im Großen und Ganzen die Absicht der internationalen Staatengemeinschaft aus, Entwicklungsleistungen vorrangig den ärmsten und fragilsten Ländern zukommen zu lassen. Auch nichttraditionelle Erbringer von Entwicklungsleistungen erhöhen ihre Entwicklungszusammenarbeit und Investitionen in fragilen Staaten. Die Vereinigten Arabischen Emirate, die Türkei und die Volksrepublik China gehören Schätzungen zufolge in absoluten Zahlen zu den größten EZ-Leistungserbringern, die nicht Mitglied im DAC sind, auch wenn China der OECD keine Daten zu seinen EZ-Leistungen übermittelt. Die Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate gehören außerdem zu den Nicht-DAC-Mitgliedern, die fragilen Staaten im Verhältnis zu ihrem Bruttonationaleinkommen (BNE) die großzügigste Unterstützung zukommen lassen.

ÖFFENTLICHE ENTWICKLUNGSLEISTUNGEN PRO KOPF, 2000-2012
ODA, ohne Schuldenerlasse, in konstanten US-\$ von 2012



Quelle: OECD (2014), "Detailed aid statistics: ODA official development assistance: Disbursements", OECD International Development Statistics (Datenbank), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-er>; Weltbank (2014), "Population total", World Development Indicators (Datenbank), <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

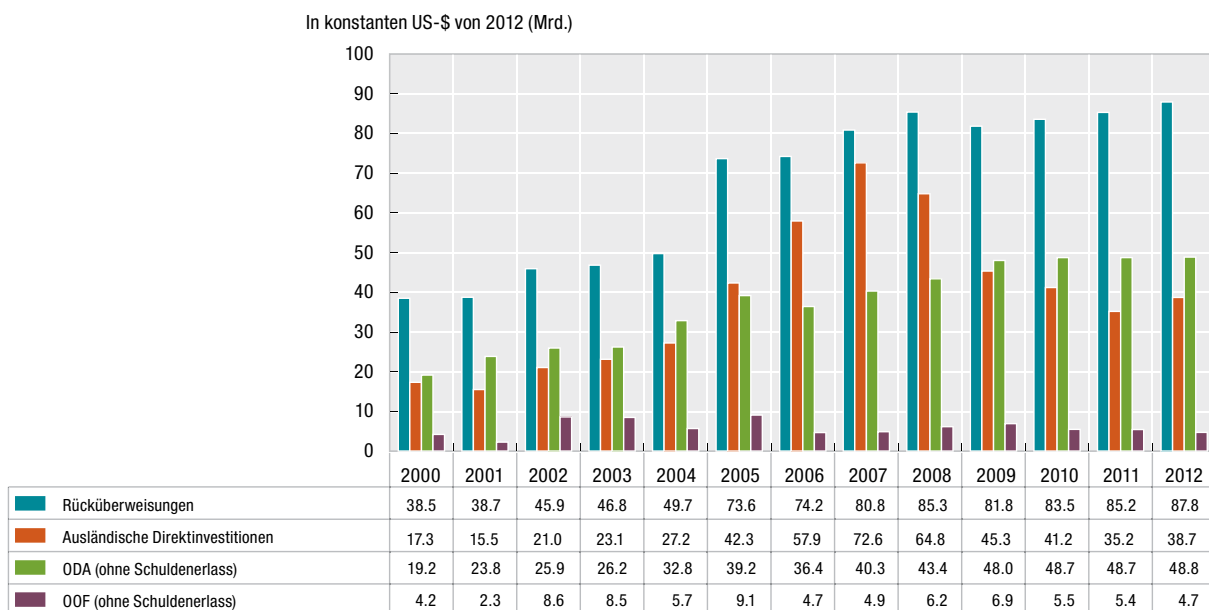
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933185031>

Hinter diesen positiven Gesamttrends bei der Unterstützung fragiler Staaten verbergen sich jedoch Ungleichgewichte in der Verteilung der ODA-Leistungen auf die verschiedenen Länder, die erhebliche Auswirkungen auf das menschliche Wohlergehen haben können. Keine Geberagentur passt die Allokation ihrer ODA-Leistungen entsprechend den Allokationsentscheidungen anderer Geber an, und manche ODA-Entscheidungen beruhen auf geopolitischen Überlegungen. Dies führt in einigen Ländern zu Unterinvestitionen und hat zur Folge, dass manche Länder von der Gebergemeinschaft immer noch vernachlässigt werden. Zehn von elf dieser *Aid Orphans* bzw. „Stiefkinder der Entwicklungszusammenarbeit“ standen oder stehen auf der Liste der fragilen Staaten. Dazu gehören auch Guinea und Sierra Leone, die vom Ausbruch der Ebola-Epidemie 2014 stark getroffen wurden. 22% der gesamten ODA-Leistungen für fragile Staaten gingen im Zeitraum 2003-2012 demgegenüber an Afghanistan und den Irak, wofür großenteils geopolitische Überlegungen ausschlaggebend waren.

Andere Quellen der Entwicklungsfinanzierung spielen in vielen fragilen Staaten kaum eine Rolle. Die eigenen Einnahmen steigen, allerdings ausgehend von einem niedrigen Niveau. Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten sind eine Einkommensquelle für eine

EXTERNE LEISTUNGEN AN FRAGILE STAATEN, 2000-2012

Rücküberweisungen, ADI, ODA und OOF an fragile Staaten in konstanten US-\$ von 2012 (Mrd.)



Quelle: Daten zu ADI und Rücküberweisungen aus Weltbank (2014), "Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)", World Development Indicators (Datenbank), verfügbar unter: <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>; Umrechnung der ADI in Prozent des BIP in US-Dollar anhand von Weltbank (2014), "GDP figures (in current USD)", World Development Indicators (Datenbank), verfügbar unter: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>; Weltbank (2014), "Personal remittances, received (current USD)", World Development Indicators (Datenbank), verfügbar unter: <http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT>; OECD (2014), "Detailed aid statistics: ODA official development assistance: Disbursements", OECD International Development Statistics (Datenbank), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-en>; OECD (2014), "Detailed aid statistics: Other official flows OOF", OECD International Development Statistics (Datenbank), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00075-en>.

FRAGILE STAATEN UND VOLKSWIRTSCHAFTEN ERZIELEN NIEDRIGERE STAATLICHE EIGENEINNAHMEN ALS ANDERE ENTWICKLUNGSLÄNDER

Durchschnittliche Eigeneinnahmen in Prozent des BIP sowie jährliche Zuwachsraten, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt 2008-2012	Durchschnittl. jährliche Zuwachsrate, 2008-2012 (in %)
Länder auf der Liste fragiler Staaten	16.75	15.21	17.65	17.30	20.32	17.45	5.57
Sonstige Entwicklungsländer	26.46	24.10	23.59	24.50	24.97	24.72	-1.31

Quelle: Weltbank (2014), "Revenue, excluding grants (% of GDP)", World Development Indicators (Datenbank), verfügbar unter: <http://data.worldbank.org/indicator/GC.REV.XGRT.GD.ZS> (Zugriff am 5. September 2014), Umrechnung der Staatseinnahmen (ohne Zuschüsse) in Prozent des BIP in US-Dollar anhand von Weltbank (2014), "GDP figures (in current USD)", World Development Indicators (Datenbank), verfügbar unter: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

kleine Zahl von Ländern, die über eine große Auslandsbevölkerung verfügen, und vielen fragilen Staaten, die keine Rohstoffvorkommen haben, fällt es schwer, ausländische Direktinvestitionen anzulocken. Nur 6% der ausländischen Direktinvestitionen fließen in fragile Staaten. Die sonstigen öffentlichen Leistungen, darunter Kredite zu marktüblichen Bedingungen und Finanzierungsströme, die nicht primär auf Entwicklungsziele ausgerichtet sind, konzentrieren sich ebenfalls stark auf eine kleinere Zahl von Ländern.

Frage 5: Wie verteilen sich die ODA-Leistungen zu Gunsten fragiler Staaten und der Verringerung der Fragilität?

Der Großteil der ODA-Leistungen für fragile Staaten ist für Sektoren bestimmt, die mit den Millenniumszielen zusammenhängen, und läuft im Creditor Reporting System (CRS) daher unter den Kategorien soziale Dienste, wirtschaftliche Infrastruktur und Dienstleistungen, Gesundheit, Bevölkerungsmaßnahmen und Bildung.

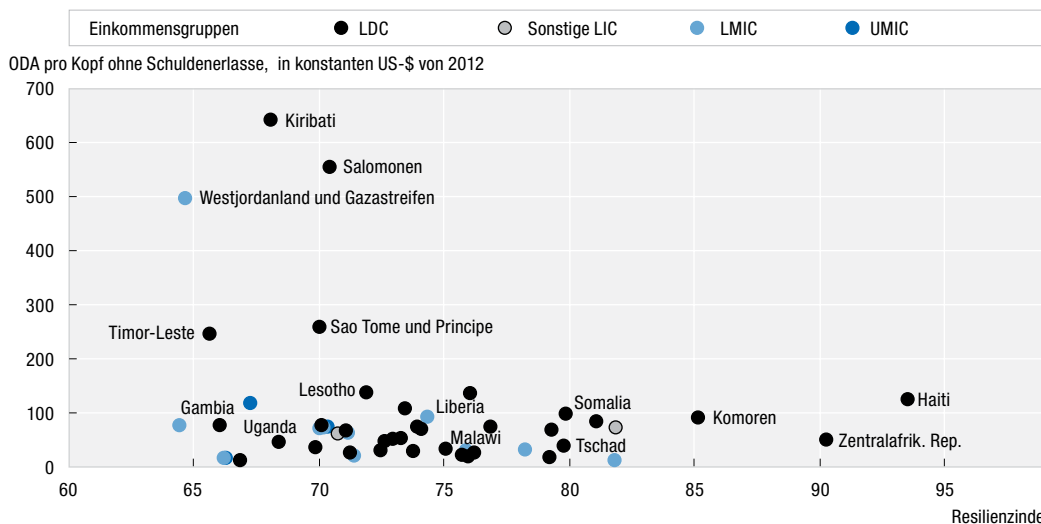
Der Prozess der Anpassung der ODA-Budgets entsprechend den fünf Zielen zu Friedensschaffung und Staatsaufbau (*Peacebuilding and Statebuilding Goals* – PSG) dauert an. Diese Ziele waren 2011 von der Gruppe der g7plus-Staaten, in der konfliktbetroffene Länder zusammengeschlossen sind, gemeinsam mit OECD-Mitgliedsländern beschlossen worden. Es gibt zwar keinen gemeinsamen Bezugsrahmen für die Messung der auf diese Ziele ausgerichteten ODA-Leistungen, Schätzungen anhand eines Arbeitsmodells ergaben jedoch, dass sich die entsprechenden Leistungen 2012 noch auf niedrigem Niveau bewegten. Nur 4% der ODA-Leistungen für Länder, die auf der Liste der fragilen Staaten stehen, waren für legitime Politikgestaltung, nur 1,4% für Sicherheit und nur 3% für Justiz und Rechtsstaatlichkeit bestimmt. Beobachtungen auf Länderebene zeigen auch, dass die Geber ihre ODA-Leistungen noch nicht vollständig an den nationalen Rahmenkonzepten für Friedensschaffung und Staatsaufbau ausgerichtet haben.

Auch wenn man die ODA-Allokation unter dem Gesichtspunkt der fünf Dimensionen der Fragilität betrachtet, zeigt sich, dass die ODA-Leistungen nicht immer auf die Risiken und Vulnerabilitäten abgestimmt sind, von denen in der Zeit nach 2015 weiterhin Fragilitäts-

gefahren ausgehen werden. Es gibt zwar Evidenz dafür, dass die ODA-Leistungen auf die Anforderungen des Institutionenaufbaus ausgerichtet sind: Länder mit geringeren institutionellen Kapazitäten erhalten pro Kopf mehr ODA-Finanzierungsmittel. Eine erhebliche Gewaltbelastung besteht allerdings in Ländern der mittleren Einkommensgruppe, unterer Bereich, und diese Länder erhalten nur relativ begrenzte ODA-Mittel im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl. Außerdem ist die Gefährdung durch Schocks und Katastrophen in einem Teil der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und der Länder der mittleren Einkommensgruppe, unterer Bereich (LMIC), besonders hoch. Die an diese Länder gehenden ODA-Leistungen sind den Risiken, die sie zu bewältigen haben, jedoch nicht angemessen. In der nachfolgenden Abbildung sind die Finanzierungslücken für diese fünfzig Länder und Volkswirtschaften dargestellt.

KATASTROPHEN- UND SCHOCKGEFAHREN AUSGESETZTE LÄNDER ERHALTEN WENIGER ODA IM VERHÄLTNIS ZU IHRER EINWOHNERZAHL

ODA pro Kopf (ohne Schuldenerlasse) für die 50 am stärksten von Naturkatastrophen und wirtschaftlichen Schocks gefährdeten Länder nach Einkommensgruppen, 2012



Quelle: Auf der Grundlage von Weltbank (2014), "Population total", World Development Indicators (Datenbank), <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>, OECD (2014), "Detailed aid statistics: ODA official development assistance: Disbursements", OECD International Development Statistics (Datenbank), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-en> sowie Berechnungen der Autoren zum Indikator "Kapazität zur Bewältigung von Schocks und Katastrophen" unter Bezugnahme auf das OECD-Modell 2015 der fünf Dimensionen der Fragilität.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933185047>

Um den Anforderungen der Zeit nach 2015 gerecht zu werden, müssen die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit intelligenter eingesetzt werden.

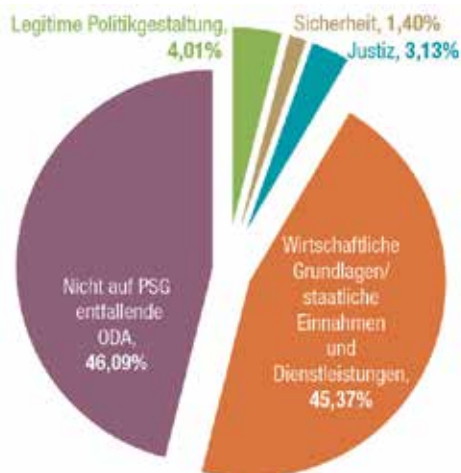
Zur Reduzierung der Fragilität sind außerdem Investitionen in globale öffentliche Güter wie Friedenssicherung und Konfliktverhütung, Maßnahmen zur Förderung eines klimaneutralen Wirtschaftswachstums und zur Senkung der CO₂-Emissionen sowie Systeme zur Erkennung und Bewältigung von Seuchengefahren mit Pandemiepotenzial erforderlich. Es liegen jedoch weder gesicherte Schätzungen des Finanzierungsbedarfs für diese öffentlichen Güter noch gemeinsame Regeln für die Beobachtung der entsprechenden Ausgaben vor.

In der Zeit nach 2015 kann das Monitoring und die Zielgenauigkeit von Finanzierungsströmen zur Verringerung der Fragilität durch folgende Maßnahmen verbessert werden:

- Umsetzung eines globalen Statistiksystems für alle verfügbaren Quellen der Entwicklungsfinanzierung, d.h. nicht nur für traditionelle Geber, sondern auch für neue EZ-Leistungserbringer und private Akteure.
- Nutzung von Instrumenten wie z.B. den fünf Fragilitätsdimensionen zur Identifizierung von Gefährdungen, Anforderungen und Trends bei der Ressourcenbereitstellung.
- Aktualisierung der sektorspezifischen ODA-Codes des Creditor Reporting System des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD, um eine korrekte Messung der Leistungen für die Post-2015-Ziele und -Unterziele sowie die Ziele zu Friedensschaffung und Staatsaufbau (PSG) zu ermöglichen.
- Einvernehmliche Bestimmung des Finanzierungsbedarfs und Festlegung gemeinsamer Standards für die Messung der Ausgaben für globale öffentliche Güter

GERINGE UNTERSTÜTZUNG FÜR LEGITIME POLITIKGESTALTUNG, JUSTIZ UND SICHERHEIT IN FRAGILEN STAATEN

ODA-Zuweisungen für die Ziele zu Friedensschaffung und Staatsaufbau in 50 fragilen Staaten, 2012



Quelle: OECD Creditor Reporting System. Vgl. Anhang A wegen der Methodik; OECD (2014), "Detailed aid statistics: ODA official development assistance: Disbursements", OECD International Development Statistics (Datenbank), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-en>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933185162>

Frage 6: Sind die Sicherheitsausgaben den Herausforderungen, Risiken und Vulnerabilitäten, die die Fragilität erhöhen, angemessen und auf sie abgestimmt?

Mit Investitionen in Frieden und Sicherheit kann Fragilität verringert werden. Außer in Bezug auf das wichtige Ziel der Friedenssicherung gibt es jedoch keinen vereinbarten internationalen Rahmen für die Messung von Sicherheitsausgaben, die die globale Stabilität fördern. Frage 6 lenkt die Aufmerksamkeit auf die erheblichen, systematischen Datenlücken, wegen denen sich schwer abschätzen lässt, wie hoch die sicherheitsbezogenen Leistungen sind und wofür sie im Einzelnen bestimmt sind. Ausgehend von den verfügbaren Daten belief sich die ODA für den Ausbau des Sicherheitssektors in fragilen Staaten 2012 auf 1,4% der insgesamt zur Überwindung von Situationen von Fragilität bestimmten ODA. Bei Ausklammerung der Sicherheitsausgaben in Afghanistan und im Irak ist dieser Anteil sogar noch geringer und liegt unter 1%. Auch wenn diese Zahlen auf Grund von Datenlücken stark unterzeichnet sind, ist anzunehmen, dass Länder, die im Ausbau der Institutionen für Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit eine Priorität sehen, entschieden zu wenig Mittel hierfür erhalten.

Ausgaben dieser Art können die globale Fragilität potenziell reduzieren, und ein kohärenteres System für die Messung der Ausgaben für Sicherheit als globales öffentliches Gut könnte zudem die Wirksamkeit internationaler Anstrengungen zur Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung erhöhen. Die Entwicklung neuer Berichtsstandards ist in Anbetracht der erforderlichen Genauigkeit und Stringenz in technischer Hinsicht grundsätzlich schwierig, zumal u.U. auch Besorgnis über das Risiko begegnet werden muss, dass internationale Ausgaben für Militär und nationale Sicherheit als ODA-Leistungen „umetikettiert“ werden. Die Länder sollten über folgende Optionen nachdenken:

- Einigung auf gemeinsame Normen und verantwortungsbewusste globale Intuitionen für die Übermittlung und Erfassung von Daten zu Ausgaben für Frieden und Sicherheit.
- Entwicklung von Indikatoren für die Wirksamkeit von Ausgaben für Frieden und Sicherheit.
- Vereinbarung einer Methode für das Monitoring von Ausgaben für die Konfliktverhütung sowie für die Messung der Höhe der Ausgaben für Konfliktverhütung im Verhältnis zu den Ausgaben für aktuelle Konflikte und Krisen.

Mit den vom Entwicklungsausschuss der OECD durchgeführten Arbeiten zur Ausweitung des Messrahmens im Hinblick auf die Anforderungen der Post-2015-Agenda bietet sich eine Gelegenheit, den tatsächlichen Umfang der Investitionen in diesem Bereich zu bestimmen.

Frage 7: Welche Möglichkeiten bestehen, Fragilität zu begegnen?

Der Post-2015-Prozess hat eine beispiellose Debatte darüber ausgelöst, wie Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklung überwunden werden können. Der darin zum Ausdruck kommende politische Wille kann nutzbar gemacht werden. Auf nationaler Ebene zeigt sich, dass fragile Länder bei ihrem Wiederaufbauprozess zunehmend selbst die Richtung vorgeben. Ein großer Teil dieser verschiedenen Anstrengungen wird bei der Umsetzung eines Post-2015-Ziels für friedliche und inklusive Gesellschaften zur Entfaltung kommen.

Fragile Länder und Volkswirtschaften werden sich darüber hinaus mit Faktoren auseinandersetzen müssen, die der Entwicklung in der Zeit nach 2015 neuen Antrieb geben oder sie umgekehrt behindern können. Sie verfügen über eine zunehmend junge und städtische Bevölkerung, und viele von ihnen werden sich weiterhin den Herausforderungen großer Rohstoffvorkommen und sich vertiefender Beziehungen zu globalen Märkten stellen. Wenn stabile Institutionen gegeben sind, können diese Faktoren den wirtschaftlichen Wandel ankurbeln und zur Armutsbekämpfung beitragen. Innovationen im Bereich multisektoraler Konzepte für den Gewaltabbau, die Schaffung von Vertrauen in den Staat und die Steigerung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen werden dabei von entscheidender Bedeutung sein.

Frage 8: Wie sollte die internationale Unterstützung in Zukunft gestaltet sein, um den Anforderungen zu genügen?

In fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten ist es schwierig, ODA-Ausgaben nutzbringend einzusetzen. Fragile Staaten verfügen als ODA-Empfänger häufig über unzureichende Institutionen und eine geringere Absorptionskapazität. Angebotsbestimmte ODA-Konzepte waren in Situationen von Fragilität oft nicht erfolgreich. Die Geber legen in fragilen Staaten zwar großes Gewicht auf Koordinierung, Tatsache ist aber, dass sie vielfach immer noch unterschiedliche Ziele verfolgen. Häufig sind die Herausforderungen politischer Art: Sie sind Ausdruck divergierender Interessen nationaler und internationaler Akteure, die sich schwer verändern lassen. Deshalb ist der Gesamteffekt der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit häufig geringer als die Summe ihrer einzelnen Bestandteile: Sie erfolgt nicht immer in einer Art und Weise, die auf die nationalen Prioritäten abgestimmt ist oder zum Aufbau tragfähiger institutioneller Kapazitäten beiträgt. Um den Anforderungen der Zeit nach 2015 gerecht zu werden, müssen die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit intelligenter eingesetzt werden.

Der 2011 in Busan beschlossene „New Deal“ verlangt, dass die ODA-Leistungen an den nationalen politischen Prioritäten ausgerichtet werden, um den Ausbau nationaler Institutionen aus nationalen Haushaltsmitteln zu ermöglichen. Dies ist ein Bekenntnis zu nationaler Eigenverantwortung. Bislang wurde der „New Deal“ jedoch nur in Teilen umgesetzt. Es bedarf politischen Engagements auf allen Seiten, um hierfür die nötige Dynamik zu schaffen und einen echten Wandel herbeizuführen. Wichtig ist, dass die g7plus-Länder die Anstrengungen zur Umsetzung und zur Förderung des Verständnisses der Prinzipien des New Deal in den staatlichen Instanzen verstärken und alle gesellschaftlichen Ebenen in diesen Prozess einbeziehen.

Dieser Bericht tritt für „intelligenter“, nachfrageorientierte ODA-Modalitäten und -Instrumente für die Zeit nach 2015 ein. Dabei kommt es insbesondere auf Folgendes an:

- **Anpassung der bestehenden Modalitäten der Budgethilfe („on-budget aid“)** an Situationen größerer Fragilität, um eine bessere Harmonisierung und Flexibilität zu erzielen und das Tempo der Entwicklung nationaler Institutionen und Systeme zu beschleunigen.
- **Prüfung innovativer, „intelligenter“ ODA-Modalitäten.** Akteure aus dem Süden experimentieren bereits mit neuen Formen nachfrageorientierter Unterstützung. Mit richtig konzipierten Matching-Fund-Modellen, d.h. Modellen der komplementären Finanzierung, könnten nachfrageorientierte nationale Innovationen und Erfolge bei der Generierung von Staatseinnahmen honoriert werden. Des Weiteren könnten größere Anstrengungen auf die Finanzierung regionaler Kapazitäten zur Verringerung der Fragilität verwendet werden.
- **Ausbau von ODA-Instrumenten, mit denen private Mittel mobilisiert werden können,** die aber derzeit nicht ausreichend genutzt werden. ODA-Instrumente wie z.B. Risikobürgschaften, neuartige Schuldtitel und Beteiligungsinvestitionen können Ländern bei der Mobilisierung privater Finanzierungsmittel helfen.

Die Verwirklichung universeller Entwicklungsziele wird sich in der Post-2015-Phase schwieriger gestalten denn je. Bei Frage 8 geht es darum, welche Elemente ein neues Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Unterstützung in Situationen von Fragilität und zur Verringerung dieser Fragilität enthalten könnte. Dies umfasst prioritäre Zusagen im Hinblick auf:

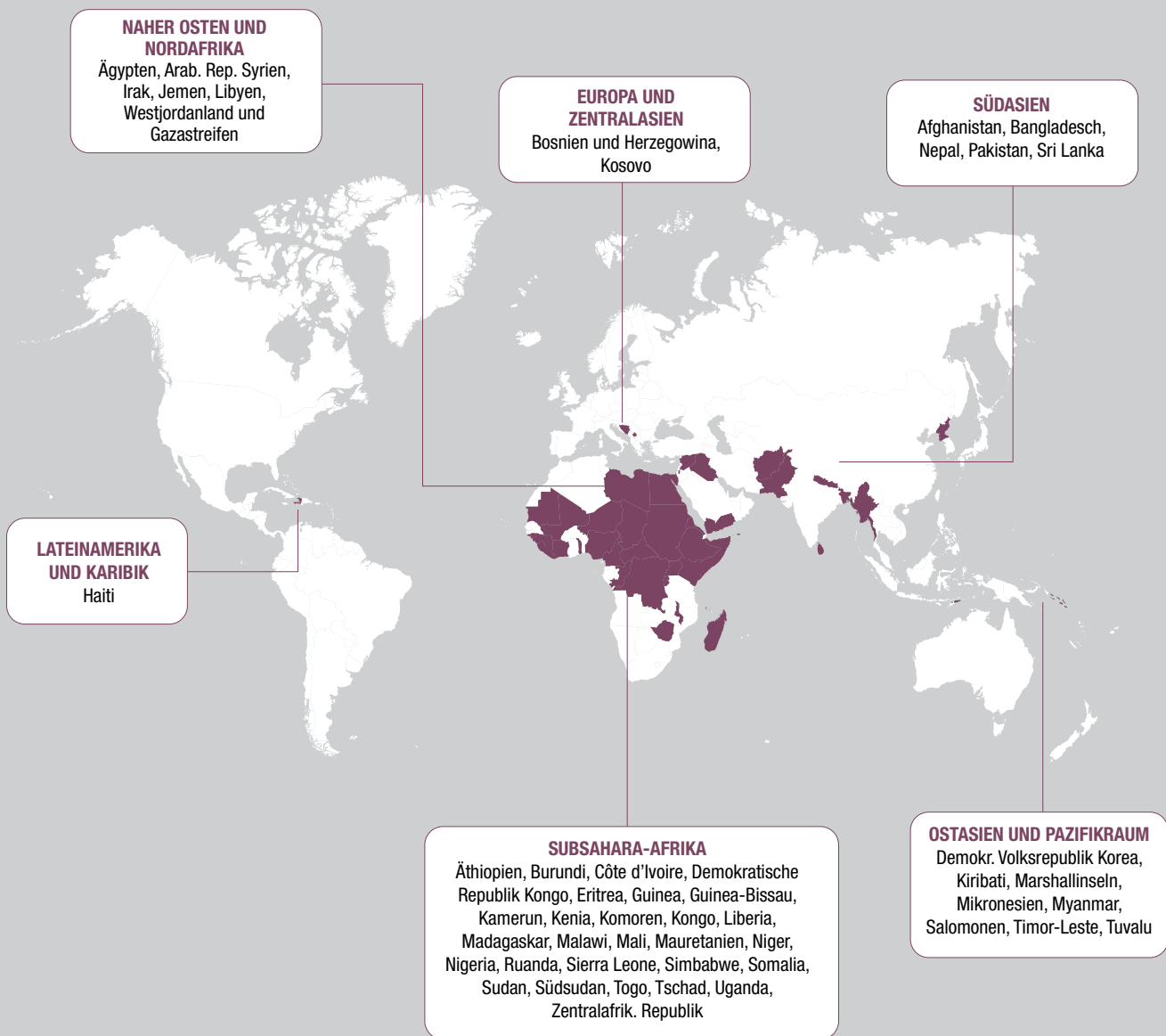
- **Einführung eines neuen Instruments zur Beobachtung von allgemeinen Fragilitätsrisiken und -gefahren sowie von Finanzierungsströmen** in der Zeit nach 2015. In diesem Bericht wird ein Arbeitsmodell vorgeschlagen, das die Grundlage für ein internationales Instrument bilden könnte, wenn die Ziele, Unterziele und Indikatoren für die Zeit nach 2015 erst einmal festgelegt sind.
- **Verwendung eines größeren Anteils der ODA-Gesamtmittel auf die ärmsten und fragilsten Länder,** um so den rückläufigen Trend der ODA-Leistungen für die am wenigsten entwickelten Länder umzukehren. Das VN-Ziel, 0,15-0,20% des Nationaleinkommens auf die am wenigsten entwickelten Länder zu verwenden, darf nicht aus den Augen verloren werden.
- **Beseitigung von Ungleichgewichten in der Verteilung der ODA auf fragile Staaten,** angefangen mit den Ländern, die derzeit keine ausreichenden Mittel erhalten.
- **Einigung auf eine Verstärkung der über die ODA-Leistungen hinausgehenden Entwicklungsfinanzierung** – Mittel für Länder der mittleren Einkommensgruppe erhöhen, die eigenen staatlichen Einnahmen der Länder steigern, auf feste internationale Zusagen zur Ausweitung der Unterstützung für das öffentliche Finanzmanagement hinwirken, Transaktionskosten für Rücküberweisungen verringern und neue globale Partnerschaften zur Eindämmung illegaler Finanzströme aufbauen.
- **Vereinbarung von Zielen und Standards für die Messung der Ausgaben für globale öffentliche Güter** wie Frieden und Sicherheit, Klimaschutz, Ernährungssicherheit und Gesundheit.
- **Entwicklung eines vielseitigen Katalogs „intelligenter“ ODA-Instrumente** – zur Mobilisierung privater Mittel für die Entwicklungsfinanzierung, zur Honorierung erfolgreicher Anstrengungen zur Erhöhung der Staatseinnahmen, zur stärkeren Nutzung von Technologien im Interesse der ärmsten und gefährdetsten Bevölkerungsgruppen und zur Ausweitung der Süd-Süd-, der regionalen und der Dreieckszusammenarbeit.
- **Sicherung von Peer-Review- und ODA-Kontrollmechanismen,** die die Ergebnisse von ODA-Leistungen in Situationen von Fragilität messen und Rechenschaftspflicht gewährleisten.
- **Umsetzung eines globalen Systems für die Erstellung glaubwürdiger, korrekter, zeitnaher und aussagekräftiger globaler Statistiken für alle Quellen der Entwicklungsfinanzierung** – d.h. nicht nur traditionelle Geber, sondern auch neue EZ-Leistungserbringer und private Akteure.

LITERATURVERZEICHNIS

OECD (2014), „Detailed aid statistics: ODA official development assistance: Disbursements“, *OECD International Development Statistics (Datenbank)*, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-en>.

Weltbank (2014), „Population total“, *World Development Indicators (Datenbank)*, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

IN DIESEM BERICHT BERÜCKSICHTIGTE FRAGILE STAATEN UND VOLKSWIRTSCHAFTEN



Anmerkung: Die diesem Bericht zu Grunde liegende Liste fragiler Staaten und Volkswirtschaften wurde von der OECD aus zwei Listen zusammengesetzt, der Harmonized List of Fragile Situations von Weltbank, Afrikanischer Entwicklungsbank und Asiatischer Entwicklungsbank sowie der Liste der Länder, die im Fragile States Index des Fund for Peace unter den Kategorien „Alarm“ und „Warnung“ laufen (Werte über 90).

Quelle: Harmonized List of Fragile Situations 2014 von Weltbank, Asiatischer Entwicklungsbank und Afrikanischer Entwicklungsbank, verfügbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/HarmonizedlistoffragilestatesFY14.pdf>; The Fund for Peace (2014), "Fragile States Index 2014", The Fund for Peace, Washington, DC, verfügbar unter: <http://ffp.statesindex.org>.

Weitere Informationen und Zugriff auf den Bericht
Aspekte der Fragilität 2015: Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?
finden sich unter: www.oecd.org/dac/governance-peace