



Was leisten Indizes staatlicher Fragilität?

Zusammenfassung

Die Messung staatlicher Fragilität scheint auf den ersten Blick eine rein akademische Übung zu sein. Jedoch ist sie eine grundlegende Voraussetzung, um überhaupt angemessen mit fragilen Staaten umgehen zu können. Politik und Durchführungsorganisationen haben erkannt, dass es nicht möglich ist, Armut effektiv zu reduzieren, ohne fragile Staaten zu „reparieren“. Fragilen Staaten fehlen grundlegende Staatsfunktionen. Vor allem sind sie nicht in der Lage, Sicherheit zu gewährleisten und eine Verwaltung aufrechtzuerhalten. Unter diesen Umständen fehlen Gebern handlungsfähige Regierungen als wichtigste Partner zur Umsetzung entwicklungsorientierter Reformen. Es wird auch vermutet, dass übliche Entwicklungsansätze in fragilen Staaten nicht funktionieren.

Für die Entwicklungszusammenarbeit können Fragilitätsindizes zu verschiedenen Zwecken nützlich sein:

- zur Identifizierung von Ländern, die einen anderen Entwicklungsansatz benötigen;
- zur Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit;
- zur Beobachtung globaler Fragilitätstrends;
- und zur Untersuchung von staatlicher Fragilität.

All diese Verwendungen könnten die Hilfe für fragile Staaten effektiver machen. Unser Wissen über staatliche Fragilität beruht heute weitgehend auf Fallstudien. Dahingegen würden quantitative Studien besser generalisierbare Politikempfehlungen zulassen. Solche Studien, die sich auf Ursachen und Folgen von Fragilität beziehen, setzen jedoch sehr genaue Messinstrumente voraus.

Was leisten also aktuelle Fragilitätsindizes? Sie versuchen alle, die fragilsten Staaten zu identifizieren und stimmen dabei in vielen Fällen überein, wie etwa bezüglich Somalia, Irak und Afghanistan. Die Nennung dieser Länder überrascht allerdings nicht. Indizes müssten weitere Leistungen erbringen – insbesondere eine hohe Genauigkeit bei der Unterscheidung von weniger eindeutigen Fällen – um einen Mehrwert gegenüber spontanen und weniger systematischen Klassifizierungen zu erbringen.

Demgegenüber wird eine Vielzahl weiterer Länder unterschiedlich bewertet. So stimmen die Indizes in der Bewertung von Ländern wie Kuba und Nordkorea nicht überein – beides autoritäre, aber verhältnismäßig handlungsfähige Staaten. Dies wirft eine Frage über die Natur autoritärer Systeme auf: Müssen repressive aber stabile Regime als fragil eingestuft werden, nur weil angenommen wird, dass sie auf lange Sicht nicht in der Lage sein werden, gesellschaftliche Bedürfnisse ähnlich gut befriedigen zu können wie Demokratien? Wir argumentieren, dass eine solche Klassifizierung unzulässig ist und dass sich „fragil“ nur auf Staaten beziehen sollte, deren Regierungen weitgehend handlungsunfähig sind.

Diese Analyse fasst die Botschaft aktueller Fragilitätsindizes zusammen, beschreibt ihre Schwächen und zeigt, wie das Potential der Indizes besser genutzt werden kann. Es wird erläutert, was derzeitige Indizes leisten und wie Praktiker und Forscher dazu beitragen können, bessere Indizes zu erstellen, die für die Bildung von Strategien zur Reduzierung staatlicher Fragilität genutzt werden können.

Die internationale Gemeinschaft hat staatliche Fragilität als eines der wichtigsten Hindernisse für menschliche Entwicklung identifiziert. Als Sammelbegriff für Länder mit defekter, zerfallender oder zerfallener Staatsgewalt hat sich der „fragile Staat“ etabliert. Der Zerfall zentralstaatlicher Autorität in Haiti und Somalia während der 1990er Jahre zog einen gewissen Grad politischer Aufmerksamkeit auf sich, allerdings wurde staatliche Fragilität erst nach den Anschlägen des 11. September 2001 zu einem Hauptanliegen von Außen- und Entwicklungspolitik. Bald darauf erklärten die Vereinigten Staaten von Amerika in ihrer *National Security Strategy*: „Amerika wird heute weniger von erobernden als von scheiternden Staaten bedroht“.

Nach der Anerkennung, dass Fragilität nicht nur die Bevölkerungen der betroffenen Länder gefährdet (durch Armut, Hunger und Gewalt) sondern auch diejenigen der Industriestaaten (durch Terrorismus, unkontrollierte Migration und Umweltzerstörung) entschlossen sich westliche Akteure, das Problem anzugehen. Die Messung von Fragilität wird meist von Think Tanks, Universitäten oder Stiftungen durchgeführt (Tabelle 1). Wir berücksichtigen auch Indizes, die ursprünglich andere Zwecke verfolgen, aber nun zur Fragilitätsmessung genutzt werden (z. B. das *Country Policy and Institutional Assessment*) oder die sich auf sehr ähnliche Konzepte beziehen (z. B. der *Global Peace Index*).

Was sagen uns Fragilitätsindizes?

Welche sind die fragilsten Staaten der Welt? Tabelle 2 listet Länder auf, die von den Indizes am häufigsten als fragilste Staaten aufgeführt werden. Somalia führt die Liste an, was wenig überraschend ist, da es unter einem vollständigen Kollaps zentralstaatlicher Autorität leidet. Irak und Afghanistan folgen, zwei *Post-9/11*-Kriegsschauplätze. Zusammen mit Myanmar sind sie die einzigen nicht afrikanischen Länder auf der Liste. Viele der afrikanischen Länder haben erst kürzlich gewaltsame Konflikte erlitten. Andere Länder leiden unter akuter politischer Instabilität, z. B. Simbabwe. Das bevölkerungsreichste Land auf der Liste ist Nigeria.

Über die fragilsten Staaten sind sich die Indizes weitgehend einig. Bezüglich vieler anderer Staaten unterscheiden sie sich jedoch (Tabelle 3). Dies betrifft vor allem solche Staaten, die nicht dem westlichen Modell von Demokratie und Marktwirtschaft folgen, also autokratische oder kommu-

nistische Regimes. Beispiele sind Saudi-Arabien, Syrien und Libyen oder China, Kuba und Nordkorea. Die meisten dieser Länder haben längere Zeit keinen Krieg erlebt – mit Ausnahme von Ruanda. Viele kontroverse Staaten haben eine schlechte Menschenrechtsbilanz. Simbabwe taucht als einziges Land auf beiden Listen auf – seine Bewertung variiert stark, ist aber im Schnitt schlecht. Es gibt mehrere Gründe für die unterschiedlichen Bewertungen, und sie liegen auch in den Schwächen bei der Indexkonstruktion.

Was sind die Schwächen der Indizes?

Hintergrundkonzepte: Alle Indizes haben mit Fragilität zu tun, allerdings teilen sie keine gemeinsame Vorstellung davon, was Fragilität genau bedeutet. Manche Indizes konzentrieren sich ausschließlich auf die Sicherheitsdimension, andere schließen politische, wirtschaftliche und soziale Faktoren mit ein. Das beinhaltet oft Demokratie, obwohl sie nicht unbedingt mit dem Risiko der Auflösung staatlicher Autorität zusammenhängt. Dies ist ein Hauptgrund für unterschiedliche Bewertungen autoritärer Länder. Derart breit angelegte Indizes werden oft von Praktikern initiiert, die gesellschaftliche Phänomene in ihrer vollen Komplexität wiedergeben wollen. Ein Beispiel ist die OECD-Definition fragiler Staaten in den *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*: „Staaten sind fragil, wenn staatlichen Strukturen der politische Wille und/oder die Fähigkeit fehlt, grundlegende Funktionen zu erfüllen, die für Armutsbekämpfung, Entwicklung und den Schutz von Menschenrechten benötigt werden.“ Die Messung dieser Definition ist problematisch, da sehr unterschiedliche Länder die gleichen Werte erhalten können (z. B. „stark und widerstrebend“ gleich „schwach und willens“). Darüber hinaus beschränkt die Aufnahme wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Faktoren, denen unterstellt wird, dass sie in einem Kausalzusammenhang mit Fragilität stehen, die Verwendung der Indizes: Ursachen und Folgen von Fragilität werden von den Indizes als Annahmen aufgenommen und können somit nicht mehr mit denselben untersucht werden.

Aggregationsmethoden: Selbst wenn die Hintergrundkonzepte vergleichbar sind, so können kleine methodische Unterschiede zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die meisten Indizes wählen sehr einfache, additive Aggregationsmethoden. Es wird argumentiert, dass die

Index	Herausgeber	Zeitliche Abdeckung
Bertelsmann Transformation Index (BTI) State Weakness Index	Bertelsmann Stiftung	2006, 2008, 2010
Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) Fragility Index	Carleton University	2007
Country Policy and Institutional Assessment	The World Bank	2005–2008
Failed States Index	The Fund for Peace	2005–2009
Global Peace Index	Institute for Economics and Peace	2007–2009
Index of State Weakness in the Developing World	Brookings Institution	2008
Peace and Conflict Instability Ledger	University of Maryland	2008, 2010
Political Instability Index	Economist Intelligence Unit	2007, 2009/10
State Fragility Index	George Mason University	1995, 2001, 2007–2008
World wide Governance Indicators: Political Stability & Absence of Violence	The World Bank	1996, 1998, 2000–2008

Land	Nennungen als „am fragilsten“ / Nennungen (in Indizes)	Durchschnitt der std. Werte ▼
Somalia	8 / 8	0,94
Irak	8 / 9	0,88
Afghanistan	8 / 10	0,86
Sudan	9 / 10	0,80
Tschad	9 / 10	0,80
DR Kongo	9 / 10	0,79
Zentralafrik. Rep.	7 / 10	0,77
Côte d'Ivoire	8 / 10	0,75
Simbabwe	8 / 10	0,74
Myanmar	6 / 9	0,74
Guinea	7 / 9	0,68
Burundi	6 / 9	0,68
Nigeria	6 / 10	0,67
Rep. Kongo	6 / 10	0,62
Mittelwert	1,16 / 7,29	0,39
Standardabweichung	2,10 / 2,89	0,20

Erläuterungen: Länder wurden aufgenommen, wenn sie von mehr als fünf der zehn Indizes als „am fragilsten“ betrachtet werden. Sortiert wurde nach den standardisierten (std.) Werten der Indizes, gerichtet von nicht fragil nach fragil (0-1). Diese Werte sollen keinen validen „Meta-Index“ darstellen.

Annahme gleich gewichteter Komponenten die beste Wahl ist, da die tatsächliche Gewichtung unbekannt ist. Doch wird etwa in der theoretischen Literatur zur Staatsbildung Sicherheit als eine notwendige Bedingung für die Stabilisierung von Staaten geführt – der Index sollte Sicherheit somit auch als notwendig modellieren und keine Kompensation durch andere Komponenten wie Wirtschaftswachstum erlauben. Selbst wenn die gleichen Daten genutzt werden, können unterschiedliche Methoden zu stark abweichenden Rangordnungen führen. Dies hat auch damit zu tun, dass es keine Vergleichseinheit für gesellschaftspolitische Faktoren gibt. Welcher Grad an Kindersterblichkeit entspricht welchem Grad an Kriminalität? Die Lösung dieser Probleme bedarf solider Theorie und moderner Methoden – beides findet sich bei aktuellen Indizes selten.

Die Kategorisierung von Ländern: Nach der Messung gruppieren die Indizes die Länder. Die Grenzwerte zur Bestimmung der Gruppen sind meist weder theoretisch noch empirisch begründet. Sie sind in der Regel einfache Bruchteile der Skalen, die von den Indizes genutzt werden (absolute Grenzwerte, z. B. „<2.5“ oder „>7.5“ auf einer 0–10 Skala), oder der Anzahl der untersuchten Länder (relative Grenzwerte, z. B. „top 25 %“). Politikrelevante Grenzwerte können jedoch an ganz anderen Stellen liegen. Diese könnten entweder theoretisch oder empirisch begründet werden (z. B. „Welchen Anteil eines Landes muss ein Staat kontrollieren, um glaubhaft seinen Anspruch auf das Gewaltmonopol zu rechtfertigen?“). Die Verwendung relativer Grenzwerte führt sogar die implizite Annahme ein, dass sich das globale Aufkommen von Fragilität über Zeit nicht verändert – eine ziemlich fatalistische und haltlose Annahme.

Datenverfügbarkeit: Die größte Schwäche von Fragilitätsindizes ist allerdings ihre beschränkte Datengrundlage. Die meisten Indizes beruhen auf herkömmlichen sozioökonomischen Daten, die in der Regel von Regierungen erstellt

Land	Standard-abw. std. Werte ▼	Mittelwert der std. Werte	„Am fragilsten“ / Nennungen
Kuba	0,29	0,36	1 / 9
Nord Korea	0,26	0,62	4 / 9
Israel	0,26	0,43	1 / 7
Belarus	0,24	0,40	1 / 9
Ruanda	0,24	0,55	3 / 10
Saudi-Arabien	0,23	0,49	1 / 8
Malaysia	0,23	0,35	0 / 9
Simbabwe	0,23	0,74	8 / 10
Syrien	0,23	0,49	2 / 9
Libyen	0,23	0,41	1 / 9
China	0,22	0,44	1 / 9
Georgien	0,22	0,46	1 / 9
Verein. Arab. Emirate	0,22	0,28	0 / 8
Laos	0,22	0,50	1 / 10
Mittelwert	0,16	0,39	1,16 / 7,29
Standardabweichung	0,05	0,20	2,10 / 2,89

Erläuterungen: Die Länder wurden in absteigender Rangfolge nach der Standardabweichung sortiert um die kontroversesten Länder als erste zu listen. Die Anzahl der Länder wurde auf 14 festgelegt, wie in Tabelle 1. Unterhalb von 0,23 variiert die Standardabweichung allerdings nur wenig.

werden. Obwohl die Qualität dieser Daten von internationalen Organisationen kontrolliert wird, führen mangelnde Bereitschaft zur Transparenz (besonders in Staaten wie Nordkorea), administrative Schwächen und Anreize, Daten zu verfälschen, zu einer geringen Verlässlichkeit der Daten. Sozioökonomische Daten werden in der Regel durch Haushaltsbefragungen ermittelt, was teuer und in wenig entwickelten Ländern schwierig durchzuführen ist. Auch andere Datenquellen sind problematisch. So kann die Verwendung eines auf Expertenbefragung beruhenden Indexes ein Endogenitätsproblem mit sich bringen. Experten werden vermutlich jedem Land mit geringem Entwicklungsgrad ein gewisses Defizit bei der Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols attestieren, da sie hier (auch unbewusst) einen Kausalzusammenhang vermuten. Man bräuchte alternative Datenquellen, um diesen Zusammenhang auf Robustheit zu testen. Leider sind alternative verlässliche Daten rar.

Wie verwendet man die Indizes?

Bringen die Indizes trotz ihrer Schwächen einen Mehrwert für die Politikberatung? Durch Fragilitätsindizes können relativ verlässlich die fragilsten Staaten identifiziert werden. Kleine Veränderungen können nicht interpretiert werden, da der Messfehler der Indizes groß ist, aber starke Veränderungen können als Empfehlung verstanden werden, einen genaueren Blick auf das jeweilige Land zu werfen.

Für bestimmte Aufgaben sind einige Indizes besser geeignet als andere. Der *BTI State Weakness Index* etwa misst einen sehr sparsamen Staatlichkeitsbegriff, der nur das Gewaltmonopol und grundlegende Verwaltungsstrukturen berücksichtigt. Der *Peace and Conflict Instability Ledger* schätzt die Wahrscheinlichkeit, dass in den nächsten Jahren ein Gewaltkonflikt ausbricht. Soll die allgemein wahrgenommene Fragilität eines Landes gemessen werden, so bietet sich der *Failed States Index* an, der auf einer automa-

tisierten Inhaltsanalyse von Nachrichten basiert. Bei der Verwendung der Indizes ist jedoch Vorsicht geboten – ihr Potential wird bislang noch nicht ausgeschöpft.

Wie kann man die Indizes verbessern?

Wie können die Indizes also verbessert werden? Es gibt einige methodische Probleme, welche die Forschung beheben kann. Andere Probleme können nur von Forschern und Praktikern gemeinsam gelöst werden, um anspruchsvollere Nutzungsmöglichkeiten zu eröffnen, wie etwa Evaluierung, *“evidence-based policy-making”* und die Lösung grundlegender aber unbeantworteter Forschungsfragen.

Das Konzept „Fragilität“ ist sehr holistisch. Es kommt aus dem Entwicklungsdiskurs, der eine Bezeichnung für eine komplexe Situation suchte, mit der die Entwicklungszusammenarbeit konfrontiert ist. Aus einer analytischen Perspektive stellen sehr breite Konzepte allerdings ein fast unüberwindbares Problem dar. Jeder Versuch der Messung resultiert in hoch aggregierten Zahlen, welche schwierig zu interpretieren sind. Forscher bevorzugen daher schmalere Konzepte. Beide Positionen haben eine Berechtigung, doch dürfen sie weder zu eklektischen Indizes (ohne wissen-

schaftliche Qualitätskriterien) noch zu unangebracht vereinfachenden Politikempfehlungen führen (ohne politische Machbarkeit). Die Fragilitätsdebatte balanciert auf einem schmalen Grat zwischen diesen Extremen. Beide Seiten müssen sich bewusst sein, dass sie unterschiedliche Brillen tragen: Forscher konzentrieren sich auf die Präzision von Konzepten, um Ursachen und Folgen gesellschaftlicher Entwicklungen zu untersuchen; Praktiker konzentrieren sich auf Allgemeingültigkeit, um verschiedenste Interessen zu berücksichtigen und Kompromisse zu erleichtern.

Ein zweiter Punkt, der von beiden Seiten in Angriff genommen werden muss, ist die Erhebung oder Erschließung besserer Daten, wovon nicht nur die Indexbildung profitiert, sondern die Politikberatung allgemein. Es gibt oft gute Daten, doch werden sie nicht veröffentlicht und zusammengeführt. Geber sollten bei ihren Interventionen Daten nicht nur systematisch aufzeichnen, sondern sie auch weitergeben. Das ist eine Voraussetzung für die Beobachtung fragiler Staaten und ihre genauere Untersuchung. Noch mehr Potential bietet die Erhebung statistischer Daten durch die Partnerländer. Solch ein Ansatz produziert nicht nur Daten für die Erforschung staatlicher Fragilität, er trägt sogar direkt zu ihrer Bekämpfung bei.

Literatur

Fabra Mata, J. / S. Ziaja (2009): *Users' Guide on Measuring Fragility* (herausgegeben von J. Faust / J. Nahem), Bonn, Oslo: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, UNDP Oslo Governance Centre



Sebastian Ziaja

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am DIE und arbeitet zu fragilen Staaten und zur Allokation von Entwicklungshilfe.



Javier Fabra Mata

arbeitet am UNDP Oslo Governance Centre und ist Doktorand an der Universität Jaume I in Spanien.