

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Transformation Index 2010

Politische Gestaltung im internationalen Vergleich

Inhalt

Vorwort	7
Einführung in den Transformation Index	11
<i>Sabine Donner, Hauke Hartmann</i>	
Ergebnisüberblick	20
<i>Olaf Hillenbrand</i>	
Globale Trends 2007–2009	45
<i>Peter Thiery</i>	
Erosion der Demokratie oder Beharrlichkeit defekter Demokratien? Eine Analyse des Verlaufs demokratischer Transformation	69
<i>Aurel Croissant, Peter Thiery</i>	
Bewertungskriterien und Methode	98
<i>Martin Brusic</i>	
Regionale Ergebnisüberblicke	123
Ostmittel- und Südosteuropa	125
<i>Martin Brusic</i>	
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Mongolei	144
<i>Sabine Donner, Bernd Kuzmits</i>	
Nahe Osten und Nordafrika	158
<i>Jan Völkel</i>	
Östliches und südliches Afrika	173
<i>Siegmar Schmidt</i>	
West- und Zentralafrika	190
<i>Matthias Basedau</i>	
Asien und Ozeanien	208
<i>Aurel Croissant</i>	

Lateinamerika und Karibik	225
<i>Peter Thiery</i>	
Literatur	242
Verzeichnis häufig verwendeter Abkürzungen und Begriffe	253
Autoren	255
BTI-Board	256
Ländergutachter	259

Vorwort

Die erfolgreiche Gestaltung gesellschaftlicher Veränderungen ist nicht erst seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer der Schlüsselkomponenten für die Zukunftsfähigkeit von Staaten weltweit geworden. Ob und inwieweit den Entwicklungs- und Transformationsländern ein Wandel zu Demokratie und Marktwirtschaft gelingt, entscheidet nicht mehr nur allein über Schicksal und Teilhabemöglichkeiten ihrer Bürger, sondern auch über Sicherheit, Wachstumschancen und Kooperationsmöglichkeiten hierzulande. Wie weitsichtig politische Entscheidungsträger vor Ort den Wandel gestalten, hat daher unmittelbare und spürbare globale Auswirkungen. Die Orientierung an den Erfahrungen anderer bietet einen unschätzbaren Wert bei der erfolgreichen Gestaltung von Reformen. Einen solchen Maßstab bietet seit Mai 2004 der Transformation Index der Bertelsmann Stiftung (BTI).

Die Ergebnisse des Transformation Index 2010 erfassen den hinsichtlich Demokratie und Marktwirtschaft im Frühjahr 2009 erreichten Transformationsstand von insgesamt 128 Staaten, deren Transformationspolitik nach einer bewährten Systematik und einem einheitlichen Standard bewertet wird. Regierungshandeln und Entscheidungen der Reformakteure sowie ihre Gestaltung des Wandels in den Jahren 2007 bis 2009 stehen im Mittelpunkt der vergleichenden Bewertungen. Katar, Kosovo und Lesotho wurden erstmals in die Untersuchungen und den Index aufgenommen. Im vorliegenden Band werden die vielfältigen und differenzierten Untersuchungsergebnisse des BTI 2010 aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet und aufbereitet:

Die »Einführung in den Transformation Index« zieht aus Projektsicht ein Zwischenfazit zur Arbeit mit dem Transformation Index und ordnet den BTI 2010 angesichts der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die die meisten Entwicklungs- und Transformationsländer erst 2009 traf, als letzten »Schönwetter«-BTI ein.

Das Kapitel »Ergebnisüberblick« dient dem Ergebnisüberblick und eröffnet einen raschen Zugriff auf die Kernergebnisse des BTI 2010. Das Kapitel führt in den Untersuchungsansatz ein und erläutert die länderspezifischen Positionierungen im Status-Index und im Management-Index. Die Darstellung bezieht sich im Wesentlichen auf die Teildimensionen Demokratie, Marktwirtschaft und Politisches Management und interpretiert die aggregierten Ergebnisse.

Das dritte Kapitel – Globale Trends – bietet eine vertiefte Gesamtsicht der Ergebnisse im weltweiten Vergleich. Es analysiert auf der Grundlage der sieben regionalen sowie 128 nationalen Expertisen Schlüsselfaktoren von »guter Regierungsführung«

und benennt Hintergründe sowie Zusammenhänge für den Erfolg von Transformationspolitik und Reformmanagement.

Das vierte Kapitel dieses Bandes widmet sich dem für Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik gleichermaßen relevanten Thema der »defekten Demokratien«. Sechszwanzig der 128 untersuchten Staaten können als Demokratien bezeichnet, doch davon lediglich 23 als im Konsolidierungsprozess befindlich angesehen werden. Die meisten von ihnen weisen Defizite auf, die die Akzeptanz und Performanz demokratischer Institutionen teils erheblich beeinträchtigen. Trotz leidlich freier und fairer Wahlen kommt es dadurch in vielen Fällen zu mitunter starken Einbußen an Demokratiequalität, die in einigen Fällen, wie etwa in Venezuela, zum Abgleiten in autoritäre Regierungsformen geführt haben. In Auswertung der BTI-Ergebnisse wird hier eine Typologisierung der Demokratiedefizite und ihrer Ursachen vorgenommen.

Im nächsten Kapitel werden ausführlich die Kriterien sowie die Methodik des BTI 2010 erläutert und der Transformation Index gegenüber anderen Messungen zum Thema verortet.

Das letzte Kapitel besteht aus sieben Regionalberichten zu Ostmittel- und Südosteuropa, zur GUS-Region einschließlich der Mongolei, zum Nahen Osten und zu Nordafrika, zu West- und Zentralafrika sowie zum östlichen und südlichen Afrika, zu Asien und Ozeanien sowie zu Lateinamerika und der Karibik. Diese Analysen, erstellt von den BTI-Regionalkoordinatoren, gewährleisten eine detaillierte Auswertung von Demokratiequalität, Entwicklung und Steuerungsleistungen in verschiedenen Weltregionen und Wirtschaftsräumen.

Über die verschiedenen Kapitel hinaus enthält die vorliegende Publikation im Anhang eine umfangreiche tabellarische Übersicht, welche die numerischen Ergebnisse in Form von Ranglisten dokumentiert, sowie zusätzlich eine CD-ROM mit sämtlichen Ländergutachten, dem Transformationsatlas, Einzelergebnissen und der Dokumentation der im Rahmen des Erstellungsprozesses von den Ländergutachtern eingesetzten Materialien.

Eine derartige Datenfülle ist wesentliche Voraussetzung für den Vergleich von Transformationsvorgängen oder für die Aufarbeitung einzelner Fragestellungen. Die erhobenen Daten und Analysen bieten zahlreiche Möglichkeiten der vertieften Nutzung, vom Vergleich zweier Länder bis zum Regionalvergleich, von der Querschnittsanalyse etwa des Rechtsstaats bis zum Vergleich der Erfolgsfaktoren bei Entwicklung und Transformation.

Genau aufgrund dieser Tiefenschärfe ist der Transformation Index der Bertelsmann Stiftung als weltweit führender Indikator für den systematischen Vergleich von Transformationsprozessen anerkannt, wird zum Beispiel von der deutschen, britischen, niederländischen oder US-amerikanischen Regierung als Gradmesser für die eigene Entwicklungspolitik genutzt sowie von zahlreichen internationalen Organisationen wie der Weltbank, der Europäischen Kommission oder Transparency International in die eigenen Untersuchungen einbezogen. Die gezielte Bewertung politischer Steuerungsleistungen als Alleinstellungsmerkmal des BTI lässt die Nachfrage

nach handlungsrelevanten Empfehlungen zur Gestaltung des Wandels steigen. Dieser Herausforderung wollen wir uns in den kommenden Jahren gern stellen und den Fokus noch stärker als bisher auf die Untersuchung der Qualität von politischem Management wie auch der Fähigkeit zur Krisenbewältigung richten.

Dass sich der Transformation Index als Instrument zur weltweiten Analyse der Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und politischem Management in Politik und Öffentlichkeit durchgesetzt hat, dass er zu einer angesehenen und vielbeachteten Visitenkarte der Bertelsmann Stiftung auf internationaler Bühne wurde, ist vorrangig auf die ausgezeichnete Mitwirkung und das hohe Engagement vieler Menschen in aller Welt zurückzuführen, denen wir an dieser Stelle ausdrücklichen Dank aussprechen wollen.

Die Qualität des Transformation Index steht und fällt mit der Qualität und Validität der Ländergutachten. Sie sind das Rückgrat aller unserer Untersuchungen und Auswertungen. Wir sind deshalb froh und stolz, mit über 250 Experten an führenden akademischen Einrichtungen weltweit auf ein umfangreiches und hochwertiges Netzwerk von Ländergutachtern zurückgreifen zu können, und danken allen Beteiligten herzlich für ihre Mitwirkung am Transformation Index 2010.

Das operative Herz des Transformation Index schlägt in der Runde der Regionalkoordinatoren, die nicht nur die Erstellung und Kommentierung der Gutachten steuern und begleiten, sondern zudem eine tragende Rolle bei der Kalibrierung der Ergebnisse innerhalb ihrer jeweiligen Region sowie auf interregionaler Ebene einnehmen. Zudem sind sie die Autoren der Regionalartikel in diesem Band. Wir danken Matthias Basedau, Martin Brusis, Aurel Croissant, Bernd Kuzmits, Siegmund Schmidt, Peter Thiery und Jan Völkel für ihre ausgezeichneten Arbeiten. Ein besonderer Dank geht an Olaf Hillenbrand, der als stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Zukunftsfragen am C·A·P auch für den BTI 2010 wesentliche Koordinierungsaufgaben bei der Erstellung und ersten Ergebnisauswertung übernommen und zudem mit tatkräftiger Unterstützung von Anna Katharina Naab die hier vorliegende Publikation redaktionell betreut hat.

In Anerkennung der Bedeutung von gut lesbaren und verständlichen Gutachten betreiben wir einen besonders großen Aufwand hinsichtlich des Lektorats. Hier gilt es, insbesondere der leitenden Lektorin Barbara Serfozo und ihrem Team zu danken, die sich nun schon zum dritten Mal mit ungeheurem Einsatz der Bearbeitung der Ländergutachten angenommen haben.

Mit annähernd 7.000 Einzelwertungen und 128 untersuchten Ländern kommt der übersichtlichen und eingängigen Darstellung der Ergebnisse eine besondere Bedeutung zu. Hier möchten wir dem Informationsarchitekten Dieter Dollacker und dem Kartographen Dirk Waldik für die Entwicklung und kontinuierliche Optimierung des Transformationsatlas danken. Von der Erstveröffentlichung des BTI an wird unser Projekt von der Graphikerin Veronika Düppjohann von der Bielefelder Agentur kopfstand begleitet, die vom Ranglistenposter über die Gestaltung der BTI-Broschüre bis zur Erstellung von Ergebnisgraphiken an unterschiedlichsten Stellen das gute Erscheinungsbild des BTI prägt, und der wir ebenfalls zu großem Dank verpflichtet sind.

Der BTI hat über die Jahre hinweg vielfältigste Unterstützung, Zuspruch und Rat aus transformationspolitischen Fachkreisen und entwicklungspolitischer Praxis erhal-

ten, aber nirgends so intensiv, konstruktiv-kritisch und nachhaltig engagiert wie aus dem BTI-Board, dem wissenschaftlichen Beirat des Projekts. Unser besonderer Dank gilt deshalb allen Mitgliedern des BTI-Boards, die nicht nur eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung der Grundkonzeption gespielt, sondern darüber hinaus auch die Gesamtuntersuchung zum BTI 2010 begleitet sowie die Ergebnisse fachkundig kommentiert und geprüft haben.

Schließlich und ganz besonders möchten wir unserer Kollegin Sabine Donner und unserem Kollegen Hauke Hartmann großen Dank und große Anerkennung aussprechen. Beide haben als die verantwortlichen Projektmanager und unterstützt von Sabine Steinkamp die komplexen Untersuchungs- und Bewertungsprozesse dieses umfangreichen Projekts inhaltlich und operativ in hervorragender Weise koordiniert und das schwierige Zusammenspiel von wissenschaftlicher Begleitung, Auswertung und Vermittlung der Ergebnisse zu jedem Zeitpunkt im Blick behalten und gesteuert.

Der BTI startete als Pionierprojekt, das bewusst die Erfahrungen Europas beim Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in den Mittelpunkt stellte. Der breite Ansatz spiegelt das europäische Bewusstsein über die Heterogenität kultureller, ethnischer und historischer Kontexte und die Vielfalt demokratischer und marktwirtschaftlicher Erfahrungen der Länder Europas wider: dass Demokratie ein starkes rechtsstaatliches Fundament braucht, um Krisen überstehen zu können, und dass Wachstum und Wohlstand langfristig nur mit sozialem Ausgleich erreicht werden können. Diese Erfahrungen bei der Gestaltung des Wandels zu bündeln und als gemeinsame Stärke zu nutzen, wird eine wesentliche Herausforderung Europas in den kommenden Jahren werden.

Vor diesem Hintergrund sind wir bestrebt, das Gesamtvorhaben künftig auf breitere Schultern zu stellen. Der Transformation Index kann hier als Initialzündung wirken, um die europäische Zivilgesellschaft in ihren Bemühungen um die Unterstützung und den Erfahrungsaustausch mit jungen Demokratien und Marktwirtschaften zu aktivieren. Die Internationalisierung der Trägerstruktur des Projekts ist daher ein folgerichtiger Schritt, um die Verbreitung und Anwendung der Ergebnisse in der politischen Praxis zu stärken. Für diesen Schritt setzt die Bertelsmann Stiftung verstärkt auf die Partnerschaft mit anderen Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft.

Schon jetzt kann der Transformation Index der Bertelsmann Stiftung auf ein breit gespanntes und ausgezeichnetes Netzwerk von Unterstützern, Ratgebern und Sparringspartnern bauen. Dies wird von besonderer Bedeutung sein, wenn der Transformation Index sich in den kommenden Jahren in seiner Trägerschaft verbreitern und in Auswertung wie Reichweite noch stärker zu einem internationalen Standardindex entwickeln wird.

Dr. Stefan Empter
Senior Director
Evidence-Based Policies
Bertelsmann Stiftung

Josef Janning
Senior Director
Shaping Global Future
Bertelsmann Stiftung

Einführung in den Transformation Index

Sabine Donner, Hauke Hartmann

Der Transformation Index der Bertelsmann Stiftung ist erwachsen geworden. Schneller als erwartet hat sich dieses Instrument der international vergleichenden Analyse von Entwicklungs- und Transformationsprozessen etabliert. Insbesondere die Hauptinnovation des BTI, die Analyse und Bewertung von politischem Management, wird von all jenen Organisationen und Regierungen zu Rate gezogen, die sich über die Steuerungsleistung von Regierungen in Staaten auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft informieren wollen. Knapp sechs Jahre nach seiner Erstveröffentlichung ist der BTI aus Transformationswissenschaft, Entwicklungspolitik und Demokratiemessung nicht mehr wegzudenken.

Damit war nicht unbedingt zu rechnen gewesen, als die ersten konzeptionellen und methodologischen Vorüberlegungen Mitte der 90er Jahre angestellt wurden. Sie waren ausgelöst worden durch die Fragestellung des Stifters Reinhard Mohn nach einer systematischen Auswertung von Erfahrungen und Erkenntnissen aus gesellschaftlichen Umbruchsituationen. Die Bertelsmann Stiftung befand sich damals – in enger Kooperation mit dem Centrum für Angewandte Politikforschung (C·A·P) der Universität München – in einer guten Position, dieser Frage umfassender nachzugehen, hatte sie doch in der Begleitung von osteuropäischen Transformationsprozessen selbst einiges an Expertise gewonnen.

Trotzdem traf die Ausgangsüberlegung, politische und wirtschaftliche Entwicklungen anhand eines einheitlichen Maßstabs anzustrebender gesellschaftlicher Leistungen zu messen, auf ein gerüttelt Maß an Skepsis und Widerspruch in Wissenschaft und Entwicklungspolitik. Gar die Steuerungsleistung von Regierungen im internationalen Vergleich bewerten zu wollen, war in den 90er Jahren, in denen die Vertrautheit mit international vergleichenden Untersuchungen noch nicht so ausgeprägt war und in denen der sperrige Begriff der Governance gerade das Laufen lernte, eine politisch heikle und methodologisch ambitionierte Übung. Heute, da die Welt noch um einiges näher zusammengedrückt ist, Indikatoren und Ranglisten häufiger zu Rate gezogen werden und Vergleiche zwischen Ländern und Regionen selbstverständlicher gezogen werden, mögen einige dieser Vorbehalte überholt sein, aber für die Entwicklung des Transformation Index waren dies ernsthafte und notwendige Debatten.

Es steht dem BTI noch heute gut zu Gesicht, dass seine Entwicklung Jahre dauerte und aufwändiger Vorstudien bedurfte. So viele Fragen waren aufgeworfen, abge-

wogen und schließlich beantwortet worden, dass sich der Transformation Index schon in seiner ersten Ausgabe, dem BTI 2003, durch eine beachtliche methodologische Robustheit auszeichnete.

Die wesentlichen Eckpunkte des BTI waren schon bei Erstveröffentlichung vor sechs Jahren gegeben: die Aufteilung in einen Status- und einen Management-Index, das normative Leitbild eines umfassenden Demokratieverständnisses und einer expliziten Beachtung von sozialen und nicht nur wirtschaftlichen Entwicklungen, die herausgehobene Darstellung von Steuerungsleistungen und politischer Gestaltung gesellschaftlichen Wandels sowie die Einbeziehung eines Schwierigkeitsgrads, um Transformationsleistungen unter besonders schwierigen Ausgangsbedingungen ausreichend zu würdigen. Es sind diese Erfolgsfaktoren, die den BTI zum Teil deutlich von anderen Indizes und Vergleichsdarstellungen unterscheiden:

- Der Transformation Index geht davon aus, dass gesellschaftliche Entwicklung nur in einem umfassenden Sinne abzubilden ist. So lassen sich nur begrenzt Aussagen über politische Entwicklungen treffen, wenn man die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen nicht zugleich mit in den Blick nimmt. Umgekehrt ist es problematisch, sich allein auf ökonomische Eckdaten zu konzentrieren und politische Steuerungsleistungen oder soziale Entwicklungen zu vernachlässigen. So ist zum Beispiel aus rein ökonomischer Betrachtung der Kleinstaat Singapur ein Erfolgsmodell, und er belegt auch im aktuellen BTI erneut einen Spitzenplatz im Bereich der wirtschaftlichen Transformation, da er nicht nur ökonomisch erfolgreich, sondern zudem sozial ausgleichend und nachhaltig orientiert wirtschaftet. Trotzdem ist Singapur ein autokratisch regierter Staat mit stark eingeschränkten Beteiligungsrechten und einer nur partiell funktionierenden Rechtsstaatlichkeit. Deshalb hat der Staat in seiner jetzigen Regierungsform sein Transformationspotenzial nahezu komplett ausgeschöpft und wird erst weitere Fortschritte im BTI machen können, wenn der wirtschaftlichen auch eine politische Öffnung folgt.
- So wie der Transformation Index eine umfassende, eben politische wie wirtschaftliche Darstellung von Entwicklungsprozessen anbietet, sind auch die Analysen in seinen einzelnen Untersuchungsdimensionen vom Anspruch geprägt, eine breit angelegte Herangehensweise an das politische System und die wirtschaftliche Entwicklung zu verfolgen. Deshalb orientiert sich der Teilindex Politische Transformation nicht allein an der Frage, ob periodisch freie und faire Wahlen abgehalten werden und inwieweit ein Grundset an politischen und bürgerlichen Freiheiten gewährleistet ist. Vielmehr nehmen die Kriterien des BTI sowohl die Ausgangsbedingungen politischer Transformation in der Untersuchung gegebener Staatlichkeit in den Blick, legen einen Schwerpunkt auf die rechtsstaatliche Verankerung politischer Prozesse und fragen schließlich nach dem Grad der Konsolidierung eines demokratischen Systems. Ebenso umfassend ist der Ansatz im Teilindex Wirtschaftliche Transformation. Hier finden sich neben den gängigen makroökonomischen Indikatoren und den Fragen nach der Marktordnung auch Kriterien zur sozioökonomischen Entwicklung, der sozialstaatlichen Absicherung

sowie der ökologischen wie bildungsbezogenen Nachhaltigkeit. Der Transformation Index deckt damit die Realität gesellschaftlicher Wandlungsprozesse detailliert und umfassend ab. Er vermeidet durch seinen breit angelegten Katalog von Entwicklungszielen eine voreingenommene oder verengte Fokussierung auf bestimmte politische Ziele.

- Die Trennung in einen Status- und einen Management-Index war ein wesentlicher Schritt, um die Dynamik von Entwicklungs- und Transformationsprozessen fassbarer zu machen, um deren Verlauf sowie deren politische Gestaltung einerseits zu trennen und andererseits in Beziehung zueinander zu setzen. Dies ist wesentlich, da Entwicklungsfortschritte nicht in allen Fällen unmittelbar und direkt auf gelungene politische Steuerung zurückzuführen sind. Häufig bilden sich die Ergebnisse von guter oder schlechter Regierungsführung nur zeitverzögert ab, sodass Fortschritte oder Einbrüche eher noch auf das Handeln der Vorgängerregierung zurückzuführen sind. Auch operieren Regierungen unter bestimmten Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung oder politische Öffnung, die nur begrenzt von nationaler politischer Steuerung beeinflussbar sind. Und schließlich lässt sich auch bei klar zuweisbaren Gestaltungserfolgen noch nicht beantworten, aus welchen Gründen politisches Management von Erfolg gekrönt war, welche Strategien und Prozesse letztlich zum guten Ergebnis führten. Deshalb gilt es, die politischen Gestaltungsleistungen einer Regierung in ein Verhältnis zu den Entwicklungsfortschritten zu setzen, sie separat und anhand von eigenen Kriterien zu erfassen und zu bewerten. Dies geht nur mittels einer separaten Erhebung von Status und Management, von Entwicklungsstand und Governance.
- Die Bewertungskriterien des Transformation Index zielen auf ein Leitbild, das als gesellschaftliche Entwicklungsziele eine *rechtsstaatliche* Demokratie und eine *sozialpolitisch flankierte* Marktwirtschaft postuliert. Um politische Entscheidungsträger rechenschaftspflichtig zu machen, Entscheidungsprozesse transparent zu halten und Bürgerrechte zu garantieren, bedarf es einer funktionierenden Gewaltenteilung. Eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung erfordert es, auf solider institutioneller Basis Armut zu bekämpfen, Chancengleichheit herzustellen und soziale Härten auszugleichen.

Der Transformation Index macht aus seiner normativen Verankerung keinen Hehl und unterscheidet sich damit bewusst von einer Vielzahl von Untersuchungen, die davon ausgehen, »wertneutrale« Auswertungen anbieten zu können. Das Team des BTI geht davon aus, dass es keine komplexen internationalen Vergleichsuntersuchungen gibt, die nicht auch implizit oder explizit auf einem bestimmten Wertesystem basieren. Es ist eine Frage von intellektueller Aufrichtigkeit und normativem Selbstbewusstsein, zu den Zielgrößen zu stehen, die den eigenen Blickwinkel prägen, und diese transparent zu machen. In diesem Sinne gehen wir nicht davon aus, dass das Bedürfnis, über die Zusammensetzung der Regierung mitbestimmen zu wollen, frei von willkürlicher Verhaftung oder Folter zu sein, sich auf unabhängige Gerichte oder unveräußerbare Rechte berufen zu können oder eine starke Zivilgesellschaft anzustreben, westlich geprägte Werte

- sind. Ebenso unterstellen wir, dass es ein universelles Bestreben ist, frei von Hunger, Armut und Krankheit zu sein, dass es also nicht allein solide Wachstumsraten und wirtschaftliche Freiheit anzustreben gilt, sondern auf sozialen Ausgleich und die Nachhaltigkeit der Wirtschaftsentwicklung geachtet werden muss.
- Der Transformation Index ist die einzige expertenbasierte Erhebung im weltweiten Maßstab, die sich die Messung und den Vergleich von Regierungsqualität zur Aufgabe gemacht hat. Damit kommt den detaillierten Ländergutachten des BTI eine besondere Bedeutung zu. Die Bewertung der Managementleistungen wird anhand der Kriterien Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz, Konsensbildung und internationale Zusammenarbeit vorgenommen. Diese Erhebung wird im Management-Index durch die Einbeziehung eines Schwierigkeitsgrads komplettiert, der die unterschiedlichen Rahmenbedingungen politischer Steuerung berücksichtigen soll. Ausgehend von der Prämisse, dass gute Regierungsführung in einem Land wie Slowenien vor deutlich weniger Schwierigkeiten gestellt wird als in Mali, soll der Faktor des Schwierigkeitsgrads sicherstellen, dass bei ähnlichen Managementleistungen die Regierung besser bewertet wird, die mit ungünstigeren Rahmenbedingungen wie Armut oder ethnischen Konflikten konfrontiert ist.

All diese Bestandteile des ersten BTI haben sich im Lauf der Jahre in zahlreichen Diskussionen mit Experten und Nutzern bewährt. An anderer Stelle musste nachgelegt werden: Die Fünferskala im Status-Index des BTI 2003 war zu ungenau, die Ausweisung der Bewertung allein auf Kriterienebene reichte nicht aus, und die Managementkriterien wiesen eine gewisse Redundanz auf. Die daraufhin notwendigen Modifikationen haben zur Konsequenz, dass sich der BTI 2003 als Prototyp nur mit Abstrichen in eine Zeitreihenuntersuchung einbeziehen lässt. Anders hingegen seine Nachfolger. Die methodologischen Unterschiede zwischen ihnen sind marginal.

Ein wesentlicher Pluspunkt des BTI war von Anfang an seine Transparenz in Bewertung und Informationszugang. Es ist eine entscheidende Arbeitsprämisse des BTI, stets eine gemeinsame Betrachtung der textlichen Analyse und der numerischen Bewertung zu ermöglichen. Nur so gewinnt etwa die Aussage, dass die indische Demokratie eine Indexbewertung von 8,2 erreicht, im Vergleich zu den Werten anderer Länder eine Bedeutung. Eine Begründung der Bewertungen in Form eines detaillierten Ländergutachtens bietet nicht nur wesentliche Informationen zum betreffenden Land, sondern sie ermöglicht auch eine textbezogene Hinterfragung von Bewertungen und eröffnet dem Nutzer mehr Möglichkeiten eines systematischen Vergleichs und der Auswertung von politischen Steuerungserfahrungen im Transformationsprozess. Von daher ist es von besonderer Bedeutung, dass es zu jedem der 6.656 Einzelwerte im BTI 2010 einen explizit dazu ausgewiesenen Passus im jeweiligen Ländergutachten gibt. So wird der Einzelwert zu »Unabhängigkeit der Justiz« oder »Bankensystem« nachvollziehbar und ein qualitativer Vergleich zwischen Ländern möglich.

Hier haben wir durch Feedback der Nutzer, gerade auch aus Entwicklungs- und Transformationsländern, gelernt und weisen seit dem letzten BTI ebenfalls im Gut-

achten die einzelnen Indikatoren separat aus. Schon länger gab es die Möglichkeit, Indikatorenbewertungen und -texte miteinander im Transformationsatlas zu vergleichen. Diese innovative Graphikanwendung erschien im Dezember 2006 zum ersten Mal, stellt sämtliche Ergebnisse des BTI für den Benutzer anschaulich dar und macht sie intuitiv erfassbar. Der Transformationsatlas ermutigt zum Forschen, zum interaktiven Zusammenstellen der Einzelbewertungen und zum Aufspüren von Zusammenhängen. Ohne die Komplexität des Untersuchungsansatzes zu reduzieren, bieten Weltkarten einen Überblick über die globalen Trends auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft. Ländergraphiken mit unverwechselbarem Design offenbaren charakteristische Stärken und Schwächen im politischen Management jeden Staats und verknüpfen numerische Bewertungen mit prägnanten Aussagen aus den Ländergutachten.

Alle Ländergutachten, alle Detailbewertungen, der Transformationsatlas und auch das detaillierte Codebuch für unsere knapp 300 Ländergutachter und Regionalexperten sind online und kostenfrei verfügbar.

Es ist diese Kombination von Transparenz, umfassendem Untersuchungsansatz und Innovation in der Governance-Messung, die den BTI binnen kurzer Zeit so gefragt und bekannt gemacht hat. Mittlerweile wird der Transformation Index der Bertelsmann Stiftung von zahlreichen Regierungen genutzt, die damit die Gestaltungsleistungen ihrer Partnerländer einschätzen wollen. Zudem fließt der BTI als einer der maßgeblichen Indizes in die Governance Indicators der Weltbank ein, und der Corruption Perceptions Index verwendet die vom BTI erhobenen Werte zur Ahndung von Amtsmissbrauch und zur Antikorruptionspolitik. Darüber hinaus ist der BTI zu einem Referenzinstrument für wissenschaftliche Artikel und entwicklungspolitische Publikationen geworden und wird als Instrument der Politikanalyse eingesetzt. Zusammen mit Freedom House, dem Democracy Coalition Project und dem Ghana Center for Democratic Development hat der BTI etwa die Community of Democracies in Vorbereitung der Ministertreffen in Bamako (November 2007) und Lissabon (Juli 2009) unterstützt. Schließlich wird der BTI auch in Seminaren und Lehrveranstaltungen von entwicklungspolitischen Organisationen und Universitäten stark genutzt.

Ob die Auslandsredaktion des ZDF alle 125 Kurzgutachten des BTI 2008 in gekürzter und deutscher Fassung in ihren Internetauftritt Geothek einbaut, die Demokratie Kriterien des BTI im Schulbuch für die Oberstufe Anwendung finden, die BTI-Broschüre auf Rumänisch erscheint oder das Gulf Research Centre in Dubai gleich den ganzen BTI 2008 auf Arabisch veröffentlicht, der BTI zieht immer weitere Kreise. Er hat sich in relativ kurzer Zeit zu einem der wesentlichen entwicklungspolitischen Gradmesser und zum einzigen wichtigen Instrument der expertenbasierten Erhebung von Regierungsleistungen in Entwicklungs- und Transformationsländern etabliert. Er spielt eine zentrale Rolle in der fachpolitischen Debatte um Außen- und Entwicklungspolitik. So waren die Ergebnisse des BTI Bestandteil von zwei Sachverständigenanhörungen im Ausschuss für Entwicklungspolitik (Juni 2006) und Menschenrechte (November 2007) des Bundestags. Das macht den Index zum

Kompass der Transformationspolitik, der in regelmäßigem Abstand von zwei Jahren aktuelle Daten und Analysen für Reformakteure und deren Unterstützer bietet.

Der BTI 2010 – diese Botschaft zieht sich durch alle Artikel und viele Ländergutachten dieser Publikation – ist der letzte »Schönwetter«-BTI nach mehreren Jahren ungebremsten Wachstums der Weltwirtschaft. In den meisten der hier untersuchten Länder hatte die Finanz- und Wirtschaftskrise bis zum Frühjahr 2009 ihre volle Wirkung noch nicht entfaltet. Zahlreiche Ländergutachten berichten von ersten Reaktionen und vorbeugenden Maßnahmen der Regierungen, aber für eine umfassende Einschätzung von Ausmaß und Auswirkungen der Krise in den einzelnen Ländern war es noch zu früh.

So wird der vorliegende BTI eher dazu dienen, die Fallhöhe zu skizzieren, auf der sich die untersuchten Länder am Vorabend der Krise befanden. Er wird hilfreich dabei sein, Muster der Verwundbarkeit in verschiedenen Ländergruppen zu zeichnen, und wird es ermöglichen, die Auswirkungen verschiedener Krisensymptome auf unterschiedliche Aspekte politischer wie wirtschaftlicher Governance nachzuzeichnen.

Die detaillierten Ländergutachten des BTI erlauben, bereits stattfindende oder zu erwartende Auswirkungen der Krise differenziert nachzuzeichnen. So wird der Einbruch von Rohstoff- und Rohölpreisen für einige der ärmsten, rohstoffeinführenden Länder zunächst real eine Entlastung darstellen. Kurz- und sogar mittelfristig müssen aber auch Länder, die vom Rohstoffexport abhängen, nicht unmittelbar betroffen sein, wenn sie über vorab geschlossene langfristige Lieferverträge die Einbrüche in ihren Deviseneinnahmen in Grenzen halten können. Im einen wie im anderen Fall hängt viel von der Länge der Krise ab. Bei schneller Erholung der Weltwirtschaft können rohstoffarme Länder zwischenzeitlich sogar profitieren und müssen Rohstoffexporteure nicht zwangsläufig hart getroffen sein.

Ein weiteres Krisensymptom ist die Entlassung von Wander- und Gastarbeitern und die dadurch stark verringerte Summe von Rücküberweisungen (»remittances«) in deren Heimatländer. Während einige Länder Schwarzafrikas oder Zentralasiens davon relativ unmittelbar und schnell betroffen waren, stehen die Effekte für südasiatische Länder noch aus, deren Bürger in Ländern des Golfkooperationsrats beschäftigt waren oder es noch sind. Für Länder wie Tadschikistan, dessen Volumen an »remittances« fast die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes ausmacht und das zudem von Wechselkursschwankungen des abgewerteten Rubel betroffen ist, hat ein Einbruch von Rücküberweisungen dramatische Auswirkungen.

Zahlreiche Volkswirtschaften in Entwicklungsländern sind stark von der sinkenden Nachfrage der OECD-Länder betroffen. Der Süd-Süd-Handel, der derzeit nur etwa zehn Prozent des Welthandels ausmacht, kann diese Lücke nicht schließen. In Ländern wie Brasilien, Indien, Indonesien, den Philippinen oder der Türkei sind die Effekte bereits im Frühjahr 2009 spürbar gewesen und drückten sich in dramatisch gesunkenen Exportzahlen und verschlechterten Handelsbilanzen aus. Kombiniert mit versiegenden Finanzströmen, sowohl auf dem Kreditmarkt wie auch hinsichtlich privater Direktinvestitionen, sind insbesondere klein- und mittelständische Unternehmen stark von den Auswirkungen der Krise betroffen.

Es steht zu befürchten, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise in vielen Ländern die mühsam errungenen Wohlstandsgewinne wieder rückgängig machen wird. Das bedeutet konkret, dass das Erreichen der Millennium Development Goals bis 2015 durch die Auswirkungen der Krise in noch weitere Ferne rückt und die Anzahl der Menschen in absoluter Armut wieder stark zu steigen droht.

Diese Entwicklungen bergen das Potenzial, die Legitimität von Regimen in Frage zu stellen, mit derzeit kaum absehbaren Folgen für die Stabilität und Qualität politischer Systeme. Autoritäre wie demokratische Herrschaftsformen werden davon betroffen sein, dass messbare Entwicklungserfolge, etwa im Bereich der Armutsbekämpfung, des sozialen Ausgleichs oder der Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung und wirtschaftlichem Wohlstand schwerer zu erlangen sein werden. Aber während demokratische Regierungen ihre Legitimität zu einem beträchtlichen Teil aus Wahlen, politischen Beteiligungsprozessen und einer im Regelfall größeren Chancengleichheit bei der Artikulierung von unterschiedlichen Interessen herleiten, bleibt autoritären Herrschern, wenn sie nicht ausschließlich auf repressive Mittel zurückgreifen wollen, als Rechtfertigungsmuster ihres Machterhalts primär der Nachweis, dass sie für Sicherheit, Wohlstand und Wachstum sorgen können. Viele Autokratien nutzten die günstigen Rahmenbedingungen der vergangenen Jahre effizient, um ihre wirtschaftliche Leistungskraft zu steigern und teilweise auch ihre sozialen Sicherungssysteme auszubauen. Autoritäre Modernisierer wie China und Vietnam sowie die Golfstaaten und Kuba erzielten hohe Werte für ihre Output-Legitimation, Singapur sogar den höchsten unter allen BTI-Ländern. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise könnten einigen dieser Staaten die Ressourcen für diese Form der Legitimation abhanden kommen und die Regierungen in Folge unter erheblichen Druck geraten.

Doch auch die Regierungen in defekten Demokratien, denen es trotz relativ freier Wahlen an der hinreichenden Durchsetzung der politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte oder einer effektiven Gewaltenteilung mangelt, könnten in stärkerem Maße hinterfragt werden. Zum einen ist die Legitimität ihrer Herrschaft durch Defizite bei der Garantie von bürgerlichen und politischen Rechten bei weitem nicht so stabil wie in konsolidierten Demokratien. Dies trifft in unterschiedlichem Ausmaß auf immerhin 53 der 76 im BTI 2010 untersuchten Demokratien zu. Zum anderen sind demokratische Regierungen in Mali oder Liberia, Benin oder Papua-Neuguinea aus unterschiedlichen Gründen nur sehr eingeschränkt leistungsfähig. Die durch die Auswirkungen der Krise sinkenden Ressourcen und Handlungsspielräume werden es vermutlich in der Zukunft noch schwieriger machen, die Erwartungen und Wünsche der Bevölkerung auf bessere Lebensbedingungen zu erfüllen. Wenn aber das Vertrauen der Bürger in die Leistungs- und Problemlösungskapazitäten des politischen Systems dadurch weiter sinkt, ist es nicht auszuschließen, dass das demokratische System selbst in Frage gestellt wird.

Für externe Unterstützer von Entwicklung und demokratischer Transformation lohnt deshalb ein Blick vor allem auf jene Länder, die sich durch eine hohe demokratische Legitimität und vergleichsweise gute Regierungsqualität auszeichnen, die aber

aufgrund von ungünstigen strukturellen Rahmenbedingungen und unter dem zusätzlichen Druck der Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise nur unzureichend für soziale und wirtschaftliche Entwicklung sorgen können. Diese Länder sollten primäres Ziel externer Hilfen werden, bevor schwache demokratische Regime aufgrund von sozioökonomischen Schieflagen grundsätzlich in ihrer Legitimität hinterfragt werden. Doch auch eine differenziertere Betrachtung der sich wandelnden Legitimationsmuster autokratischer Regime scheint angebracht, um auf verschärfte Repressionen aber auch auf Entwicklungen zu mehr Partizipation angemessen reagieren zu können.

Ob und wie die wirtschaftlichen Erschütterungen in den einzelnen Ländern bewältigt werden, hängt nicht zuletzt von der Fähigkeit der Regierungen ab, Krisenmanagement zu betreiben. So wird es von ausschlaggebender Bedeutung sein, inwiefern Regierungen in der Lage sind, strategische Prioritäten zu setzen, ihre Entscheidungen zeitnah und effektiv umzusetzen und aus Fehlentwicklungen zu lernen. In wirtschaftlichen Krisenzeiten ist es zudem besonders wichtig, dass die verfügbaren Ressourcen effizient eingesetzt werden, dass die Koordination verschiedener Interessen und Anliegen in kohärenter Weise gelingt und dass korrupte Praktiken erfolgreich bekämpft werden. Vor dem Hintergrund möglicher politischer Erschütterungen schließlich ist die Fähigkeit einer Regierung zu Konfliktmanagement und der Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen ein wesentlicher Faktor.

Die Bewertung dieser Managementqualitäten im BTI 2010 ist ernüchternd. Im globalen Durchschnitt aller 128 Länder erreichen insbesondere die Aspekte von Antikorruptionspolitik, effizientem Mitteleinsatz und zivilgesellschaftlicher Beteiligung erschütternd niedrige Werte. Nach Regionen aufgeschlüsselt, zeigen sich lediglich die ostmitteleuropäischen und mit Abstrichen auch die südosteuropäischen und lateinamerikanischen Länder gut gerüstet für die Krise. Vor dem Hintergrund relativ leistungsstarker Volkswirtschaften (außer auf dem Balkan), eines leidlich guten sozioökonomischen Entwicklungsniveaus (außer in einigen Ländern Mittelamerikas und der Andenregion) sowie einer fast durchgängig vorhandenen makroökonomischen Stabilität besitzen die europäischen und lateinamerikanischen Regierungen nicht nur die Kapazitäten, ein effektives Krisenmanagement zu betreiben, sie agieren auch unter den günstigsten Ausgangsbedingungen.

Umgekehrt sind die strukturellen Rahmenbedingungen in Subsahara-Afrika besonders schlecht. Massenarmut und sozialer Ausschluss haben lediglich in Botswana, Ghana, Mauritius, Uganda und Südafrika noch keine dramatischen Ausmaße angenommen. Vor diesem Hintergrund ist die Schwäche der politischen Gestaltungsfähigkeiten in den meisten afrikanischen Ländern besorgniserregend. Die Länder des Nahen Ostens, Nordafrikas und der GUS-Region stehen mit Blick auf ihre politischen Gestaltungsfähigkeiten mit nur wenigen Ausnahmen ähnlich schwach da. Die ausgeprägten Defizite bei der zivilgesellschaftlichen Beteiligung sind bezeichnend für die zumeist autoritär regierten Länder. Immerhin fallen hier die strukturellen Rahmenbedingungen besser aus, insbesondere in den rohstoffreichen Staaten der Golfregion. Im asiatischen Raum schließlich weisen hochentwickelte Staaten wie

Singapur, Südkorea und Taiwan beeindruckende Managementleistungen auf. Auf etwas niedrigerem Niveau folgen Indien, Indonesien und Malaysia. Der Abstand dieser sechs Länder zu den autoritären Modernisierern China und Vietnam ist bereits signifikant. In anderen Ländern der Region wie Kambodscha, Laos, Myanmar, Nepal oder Nordkorea hingegen ergänzt sich eine teils prekäre sozioökonomische Situation mit der Unfähigkeit der politischen Eliten.

Wenn hingegen einige der für die Weltwirtschaft besonders wichtigen Länder in Augenschein genommen werden, hellt sich das Bild der globalen Kapazitäten zum Umgang mit der Krise deutlich auf. Insbesondere Südkorea, Brasilien und die Türkei, aber auch Indien, Südafrika und Indonesien weisen respektable bis gute Werte für die Steuerungsleistungen ihrer Regierungen auf. Lediglich China und Russland fallen deutlich ab. Während Südkorea und die Türkei beispielsweise mit einer starken regierungsinternen Koordination punkten, besticht Brasiliens Regierung durch die systematische Konsultation zivilgesellschaftlicher Gruppen.

Der BTI 2010 skizziert in detaillierten Länderanalysen die Kapazitäten von Regierungen, mit den Auswirkungen der Wirtschaftskrise politisch steuernd umzugehen. Das tatsächliche Krisenmanagement dieser acht wirtschaftlich besonders bedeutsamen Länder wird die Bertelsmann Stiftung in einer zusätzlichen Vergleichserhebung untersuchen, in die auch Chile und Ungarn sowie Deutschland, Großbritannien und die USA einbezogen werden. Die Studie »Comparative Crisis Management« wird die Planung und Priorisierung von Regierungsmaßnahmen gegen die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, den Zeitrahmen und die Schwerpunkte der aufgelegten Programme, die Kommunikation und Koordination bei der Umsetzung, die Finanzierung und Geldpolitik sowie die Lerneffekte und Auswirkungen von Regierungshandeln in detaillierten Ländergutachten erörtern lassen. Der BTI 2012 wird dann eine präzise Auswertung des Krisenmanagements aller Entwicklungs- und Transformationsländer ermöglichen.

Autoren

Dr. Matthias Basedau

Leiter, Forschungsschwerpunkt Gewalt, Macht und Sicherheit;
wissenschaftlicher Mitarbeiter, GIGA Institut für Afrika-Studien (IAA), Hamburg

Dr. Martin Brusic

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe Zukunftsfragen, Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P), Ludwig-Maximilians-Universität, München

Prof. Dr. Aurel Croissant

Institut für Politische Wissenschaft, Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg

Sabine Donner

Project Manager, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Dr. Hauke Hartmann

Project Manager, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Olaf Hillenbrand

Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe Zukunftsfragen, Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P), Ludwig-Maximilians-Universität, München

Bernd Kuzmits

Wissenschaftlicher Referent, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn

Prof. Dr. Siegmund Schmidt

Abteilung Politikwissenschaft, Institut für Sozialwissenschaften,
Universität Koblenz-Landau

Dr. Peter Thiery

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe Zukunftsfragen, Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P), Ludwig-Maximilians-Universität, München

Dr. Jan Claudius Völkel

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Seminar für Wissenschaftliche Politik,
Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg