



Regionalbericht Postsowjetisches Eurasien
**Die Luft wird dünner:
Stagnation und Regression**

von Hans-Joachim Spanger

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Der Text und die Abbildungen dieser Publikation sind urheberrechtlich geschützt und lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY-SA 4.0) Lizenz. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>



Das Titelfoto (© PhotoDisc/Gettyimages.com) und die Logos sind ebenfalls urheberrechtlich geschützt, unterfallen aber nicht der genannten CC-Lizenz und dürfen nicht verwendet werden.

DOI 10.11586/2022010

Regionalbericht

Postsowjetisches Eurasien

Die Luft wird dünner: Stagnation und Regression

von Hans-Joachim Spanger*

Überblick zu den Transformationsprozessen in Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Mongolei, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex BTI 2022 der Bertelsmann Stiftung im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2019 bis zum 31. Januar 2021. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.org.

Zitiervorschlag: Hans-Joachim Spanger, Die Luft wird dünner: Stagnation und Regression — BTI-Regionalbericht Postsowjetisches Eurasien. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2022.

* Dr. Hans-Joachim Spanger ist Assoziiertes Mitglied des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt, Gastprofessor an der Nationalen Forschungsuniversität - Hochschule für Ökonomie in Moskau und BTI-Regionalkoordinator für das Postsowjetische Eurasien.

Einleitung

Im BTI 2022 weisen nunmehr auch in Eurasien alle Indizes – von der demokratischen Transformation über die marktwirtschaftliche Umgestaltung bis hin zur Governance – eine negative Tendenz auf, die im Wesentlichen dem seit einigen Jahren zu verzeichnenden globalen Abwärtstrend folgt. Damit ist die moderate positive Aufwärtsbewegung gebrochen, mit der sich das postsowjetische Eurasien sowohl im BTI 2020 als auch - in geringerem Umfang - im BTI 2018 von den globalen Entwicklungen abkoppeln konnte. Geblieben sind lediglich Vielfalt und Varianz, denn hinter den aggregierten Daten verbergen sich Konsolidierungen und Stagnation ebenso wie deutliche Rück- und einige, allerdings nur begrenzte, Fortschritte.

Der umfassende Status-Index der Region zur politischen und wirtschaftlichen Transformation reduzierte sich im Berichtszeitraum um 0,11 Punkte und fiel mit 5,10 wieder in den schmalen Korridor knapp oberhalb des Wertes 5 zurück, der seit 2006 das Niveau der Region markiert. Ähnlich verhält es sich beim Demokratie-Status, der 2022 ebenfalls um 0,12 Punkte nachgab und damit den Gewinn des BTI 2020 von 0,12 aufzehrte, ein wenig besser als der globale Trend des BTI 2022 von -0,13. Auch der Wirtschafts-Status verzeichnete mit -0,11 Punkten eine Reduktion ähnlicher Größenordnung, die die Verbesserung des BTI 2020 um 0,15 weitgehend neutralisiert. Etwas ausgeprägter sind die negativen Veränderungen mit -0,14 beim Governance-Index, mit denen ebenfalls die Gewinne aus dem BTI 2020 von +0,14 hinfällig sind und die sogar den globalen Abwärtstrend (-0,08) übertreffen.

Mit dieser Trendumkehr verfestigte sich die niedrige Ausgangsposition, in der sich die Region im globalen Maßstab befindet. Das gilt insbesondere für den Demokratie-Status, bei dem Eurasien mit einem Wert von 4,90 lediglich den arabischen Raum (3,65) sowie knapp auch das südliche und östliche Afrika (4,79) übertrifft, aber unverändert hinter Asien (5,17) und weit hinter Lateinamerika (6,45) rangiert.

Ähnlich das Bild beim Governance-Index, wo Eurasien mit einem Durchschnittswert von 4,24 erneut nur den vorletzten Platz vor dem Nahen Osten (3,91) bekleidet, der Abstand zu den übrigen Regionen allerdings weniger ausgeprägt ist. Lediglich der Durchschnittswert für die wirtschaftliche Transformation platziert Eurasien mit 5,30 nicht nur erstmals auf dem Niveau des globalen Durchschnitts (5,31), sondern auch oberhalb der Region Nordafrika und Naher Ostens (4,83), des subsaharischen Afrika (4,27) sowie in der Nähe des Wertes für Asien und Ozeanien (5,47), aber wie auch bei der politischen Transformation immer noch deutlich hinter Lateinamerika (5,77).

Allerdings verbergen sich hinter diesen regionalen Durchschnittswerten erhebliche nationale Unterschiede, sowohl bei den absoluten Werten als auch bei den Veränderungen im Berichtszeitraum.

Beim Status politischer Transformation ist das Bild insofern zwiespältig, als sich die größten Veränderungen bei den Demokratien vollzogen haben, mit negativer Tendenz, denn einem Gewinner – Moldau (+0,35) - stehen fünf Verlierer gegenüber: Mongolei (-0,05), Ukraine (-0,10), Armenien (-0,35), Georgien (-0,50) und Kirgisistan (-0,55), das damit in die Kategorie der „stark defekten“ Demokratien abrutscht. Die Autokratien verzeichnen dagegen nur marginale Veränderungen - mit der signifikanten Ausnahme von Belarus, das durch die präzedenzlose Repressionswelle nach den Präsidentschaftswahlen 2020 mit -0,42 Punkten auf bereits niedrigem Niveau einen drastischen Rückgang verzeichnet und mit 3,97 Punkten als „harte“ Autokratie wieder in jenem schmalen Korridor knapp unter 4 landet, der Lukaschenkos Herrschaft seit 2006 charakterisierte. Das Schlusslicht bildet unverändert das autokratische Regime Turkmenistans – 2022 mit einem neuerlich leicht verschlechterten Wert von 2,70.

Beim Governance-Index ist die Verteilung ähnlich: Die Mongolei bekleidet wie in den Vorjahren mit 5,90 die Spitzenposition und wird vom BTI nunmehr als einziges Land in der Region mit „guter“ Governance eingestuft. Es folgt nach einem Rückgang um 0,28 Punkten und einem Indexwert von 5,55 Georgien, das damit abgestuft die Gruppe jener Länder anführt, denen „mäßige“ Governance attestiert wird. Diese rekrutiert sich - mit Ausnahme von Kasachstan - ausschließlich aus Demokratien, die jedoch ganz überwiegend wie beim Demokratie-Status und aus ähnlichen Gründen Verluste zu verzeichnen haben: Kirgisistan (-0,14), Ukraine (-0,21), Georgien (-0,28) sowie Armenien, das mit einer Verschlechterung um 0,36 Punkte nahezu die Hälfte der Gewinne aus dem BTI 2020 wieder eingebüßt hat. Auch hier ist Moldau die Ausnahme mit einem moderaten Gewinn von 0,12 Punkten. Größter Verlierer ist mit -0,93 (auf 2,78) Belarus, wo das Regime Lukaschenkos seit Mitte 2020 seine gesamte Regierungstätigkeit nur einem Ziel unterordnet: mit sprichwörtlich allen Mitteln seine Herrschaft zu verteidigen. Gemeinsam mit Turkmenistan (-0,13 auf 2,19) bildet Belarus im BTI 2022 die Gruppe der „gescheiterten“ Governance. Größter Gewinner ist Usbekistan mit +0,27 auf 3,83, wo der unter Präsident Mirsijojew eingeleitete Kurs autoritärer Modernisierung fortgesetzt wurde.

Bei der wirtschaftlichen Transformation sind keine kategorialen Auf- oder Abstufungen zu verzeichnen, sodass unverändert das Bild von der mit zehn Ländern dominanten Gruppe der „eingeschränkt“ erfolgreichen Transformationsländer bestimmt wird. Angeführt wird diese Gruppe von der Ukraine, die wie im BTI 2020 auf einen Indexwert von 6,71 kommt. Abgesehen von der Ukraine, bei der sich die fortschreitende ökonomische Konsolidierung niederschlägt, verzeichnen moderat positive oder moderat negative Veränderungen sonst nur noch die etablierten Energie- und Rohstoffexporteure der Region: Aserbaidschan (+0,11), Russland (+0,04), Usbekistan (+0,04), Kasachstan (+/-0,00), Turkmenistan (-0,04), während die Übrigen die Skala nach unten abrunden, wobei sich hier erneut die Demokratien einfinden: Moldau (-0,07), Armenien (-0,18), Kirgisistan (-0,21), Georgien (-0,29) und die Mongolei (-0,36). Hier schlägt zu Buche, dass die Bewältigung der COVID-Pandemie bei ihnen deutlich stärkere Bremspuren hinterlassen hat als der nur temporäre Einbruch etwa der Ölpreise im Frühjahr 2020 bei den autokratischen Rentenökonomien. Hinzu kommen die negativen Multiplikatoreffekte, die sich insbesondere bei jenen Ländern bemerkbar gemacht haben, die in erheblichem Umfang von der Arbeitsemigration nach Russland (und Kasachstan) abhängen.

Die politische Heterogenität der Region schlägt sich nahtlos auch im Management der Corona-Pandemie nieder. Es findet sich in Eurasien alles: von der vollständigen Ignoranz in Turkmenistan, sodass von dort keinerlei belastbare Informationen vorliegen, über eine partielle in Tadschikistan und eine temporäre in Belarus bis hin zu Versuchen der anderen Autokratien, das Ausmaß der Epidemie über Informationssperren und Zahlenmanipulationen zu kaschieren, sodass dort vielfach zivilgesellschaftliche Organisationen in die Bresche sprangen. In den Demokratien ergibt sich dagegen beim Infektionsgeschehen wie dessen Management ein ähnliches Bild wie im westlichen Europa, wobei die Mongolei sogar im Juni 2021 bereits eine Impfquote von über 50 Prozent erreicht hat (vor allem mit den beiden chinesischen Impfstoffen).

Russland sticht in mehrfacher Hinsicht heraus. Zwar hatte Russland im Zuge der ersten Infektionswelle Ende März 2020 einen sechzigstägigen Lockdown verhängt und seine Grenzen geschlossen, nach dessen Ablauf jedoch im Interesse der Wirtschaft bis zu den neuerlichen Ausbrüchen im Juni 2021 abgesehen vom Grenzregime auf weitere Restriktionen verzichtet. Die Zahlen sind entsprechend, wenngleich mit erheblichen Unklarheiten behaftet: Nach offiziellen Angaben betrug 2020 die Übersterblichkeit 340.300 Personen, von denen 144.700 durch Corona gestorben seien, was einer Rate von etwa 95 pro 100.000 Einwohner entspricht. Inoffizielle Angaben taxieren sowohl die Übersterblichkeit als auch die Corona-Wirkung deutlich höher, bis zu 475.000. Auch verfügte Russland als erstes Land seit August 2020 über einen eigenen Impfstoff - Sputnik V, so zuverlässig wie eine Kalaschnikow nach Angaben von Wladimir Putin. Dessen eigene Impfung vollzog sich jedoch jenseits der Öffentlichkeit (so wie er diese für mehr als ein Jahr scheute und Besuchern eine vierzehntägige Quarantäne abverlangte), und auch die eigene Bevölkerung hat offenkundig wenig Vertrauen, denn bis Ende Juni 2021 hatten erst

knapp 15 Prozent der Bevölkerung mindestens eine Impfung erhalten (wobei in Russland nur eigene Impfstoffe zugelassen sind). Erhebliche Anstrengungen unternahm die russische Regierung indes mit ihrer Impfstoffdiplomatie, auch in der Europäischen Union. Schließlich diente Corona immer wieder als Vorwand, um Demonstranten im Zuge der Proteste zur Unterstützung Aleksej Nawalnij wegen Verletzung epidemiologischer Restriktionen festzunehmen - während gleichzeitig Großveranstaltungen des Regimes stattfanden.

Die Corona-Pandemie hat auch in Eurasien Spuren hinterlassen, die sich jedoch nicht grundlegend von jenen der anderen Kontinente unterscheiden. Gleiches gilt für die Transformationstrends, die sich in Eurasien gedreht haben und nunmehr im Einklang mit den globalen Trends auch dort nach unten weisen. Dabei fällt die Abwärtsbewegung - mit wenigen Ausnahmen - moderat aus. Zugleich hat sich im Vergleich zum BTI 2020 die Teilung der Region in demokratisch und autokratisch regierte Länder verfestigt: Während ihre systemischen Defekte und der von der Pandemie ausgelöste Problemdruck in den Demokratien trotz mancher autoritärer Tendenzen keinen Systemwechsel ausgelöst haben, reagierten die Autokraten der Region zur Sicherung ihrer Herrschaft mit in einigen Fällen massiver Repression.

Politische Transformation

Im Vergleich zum BTI 2020 verzeichnet die politische Transformationsbilanz des BTI 2022 nur moderate Veränderungen, mit nur einem Gewinner und zwei Verlierern: So haben Moldau mit +0,35 Punkten (auf 6,15) und Kirgisistan mit -0,55 Punkten (auf 5,55) die Plätze getauscht, während Belarus mit -0,42 Punkten (auf 3,97) abermals in die Gruppe der harten Autokratien abgerutscht ist. Armenien konnte sich nach dem großen Sprung von einer gemäßigten Autokratie zur defekten Demokratie im Zuge seiner Farbrevolution von 2018 bei einem wenig überraschenden Rückgang um 0,35 (auf 6,75) in der Gruppe der defekten Demokratien halten. Gleiches gilt für die übrigen defekten Demokratien, trotz durchgängiger, wenn auch unterschiedlich prononcierter Rückgänge. Diese waren bei Georgien mit -0,50 Punkten (auf 6,10) am stärksten ausgeprägt, sodass Georgien nunmehr am Ende dieser Gruppe rangiert – mit dem Risiko einer Abstufung, sollten sich die seit einigen Jahren zu verzeichnenden Tendenzen eines bürokratisch-paternalistischen Autoritarismus fortsetzen.

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

sich konsolidierende Demokratien Werte 10 bis 8	defekte Demokratien Werte < 8 bis 6	stark defekte Demokratien Werte < 6	gemäßigte Autokratien Werte > 4	harte Autokratien Werte < 4
	Mongolei	Kirgisistan ▼	Russland	Belarus ▼
	Ukraine			Kasachstan
	Armenien			Usbekistan
	Republik Moldau ▲			Aserbaidshan
	Georgien			Tadschikistan
				Turkmenistan

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Systemkategorisierung und der Bewertung des politischen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

Auch wenn die Veränderungen bei den Demokratien auf gemeinsame strukturell verankerte Defizite verweisen, so sind die aktuellen Gründe doch sehr unterschiedlich. Moldau verdankt seine Verbesserung, mit der ein seit 2014 anhaltender Abwärtstrend gestoppt werden konnte, der im Frühsommer 2019 erfolgte Ausschaltung des Oligarchen Vlad Plahotniuc, der sich alle Institutionen des Staates im sprichwörtlichen Sinne angeeignet hatte. Möglich wurde dies durch eine konzertierte Ost-West-Aktion, bei der die EU, die USA und Russland auf ihre jeweilige politische Klientel in Moldau - die nach Moskau orientierten Sozialisten und das pro-europäische Bündnis ACUM - einwirkten, damit diese ihre ausgeprägten

politische Gegnerschaft überwinden und sich zu einem Bündnis zusammenfanden, das allerdings nur kurzlebig war und sich in der Neutralisierung und Exilierung von Plahotniuc erschöpfte. Umgekehrt beruht Georgiens langsamer Abstieg darauf, dass dort mit Bidsina Iwanischwili ebenfalls ein Oligarch nach fortgesetzten Erfolgen der von ihm kontrollierten Partei „Georgischer Traum“ bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen der letzten Jahre nunmehr alle Institutionen des Staates beherrscht und wo das innenpolitische Klima ähnlich vergiftet ist wie in Moldau. Alle Oppositionsparteien – und nicht nur die von Iwanischwilis Intimfeind, dem exilierten ehemaligen Präsidenten Michail Saakaschwili gesteuerte Partei „Vereinte Nationale Bewegung“ - weigerten sich daher, nach der Parlamentswahl Ende 2020 ihre Sitze einzunehmen. Hier steht die Trendumkehr noch aus, und Brüsseler Bemühungen um eine Kurskorrektur hatten bislang wenig mehr Erfolg als lange Jahre zuvor in Moldau.

In Armenien und der Ukraine ist dagegen nach der „Samtenen Revolution“ von 2018 in Jerewan sowie durch den imposanten Wahlerfolg des politischen Außenseiters Wolodymyr Selenskyj 2019 die politische Szenerie in einer Weise in Bewegung geraten, dass sich eine beträchtliche Lücke zwischen Erwartungen und deren Verwirklichung auftat sowie politische Unerfahrenheit innerhalb und jenseits der demokratischen Institutionen manche Verwerfungen produzierten. Dies manifestierte sich noch ausgeprägter in Kirgisistan, wo es nach 2005 und 2010 Ende 2020 bereits zum dritten Mal durch militante Massendemonstrationen zum Sturz der politischen Führung kam - mit dem Ergebnis, dass nach einer kurzfristig anberaumten Wahl im Januar 2021 mit 79 Prozent Zustimmung (bei einer Wahlbeteiligung von nur 39 Prozent) nunmehr ein ausgesprochen populistisch agierender Präsident, Sadyr Schaparow, alle politischen Fäden in der Hand hält und eine Rückkehr zum (autoritären) Präsidialsystem des 2010 gestürzten Ex-Präsidenten Kurmanbek Bakijew in Szene zu setzen versucht.

Den sechs defekten Demokratien stehen unverändert sieben Autokratien gegenüber. Deren harten Kern bilden seit geraumer Zeit die zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion - mit Ausnahme von Kirgisistan, aber ergänzt um Aserbaidschan und Belarus, auch als globale Schlusslichter. Dieser Kern weist zudem nur marginale Veränderungen auf, sieht man einmal von Belarus ab, das im Zuge der Fälschungen bei der Präsidentschaftswahl 2020 und der nachfolgenden, selbst für den mit angeblich 80 Prozent wiedergewählten Amtsinhaber Lukaschenko präzedenzlosen Repressionswelle erneut als harte Autokratie anzusehen ist. Wenige Veränderungen im BTI verzeichnete mit einem Rückgang um 0,10 Punkte rückblickend auch die einzig verbliebene „gemäßigte“ Autokratie Russland. Allerdings hat es den Anschein, dass für den Moskauer Amtsinhaber und dessen Regime das Schicksal Lukaschenkos als Menetekel wirkt. Denn auch dort wurde nach Ende des BTI-Untersuchungszeitraums die Repression signifikant verschärft und im Vorfeld der für September 2021 anberaumten Parlamentswahlen jegliche „nicht-systemische“ Opposition so massiv präventiv unterdrückt, dass auch Russland bei Fortsetzung dieser Praxis in die Gruppe der „harten“ Autokratien absteigen wird.

Prägendes Strukturmerkmal des politischen Geschehens in Eurasien ist dessen ausgeprägte Bindung an politische Führer und damit verbundene personalistische Netzwerke. Sie ist mit einer gewissen Varianz konstitutives Charakteristikum der Autokratien. So steht Ilham Alijew in Aserbaidschan paradigmatisch für das dynastische Modell und Wladimir Putin in Russland für das autokratisch-bonapartistische, während Gurbanguly Berdimuchamedow in Turkmenistan als erraticster Repräsentant auftritt und eine Kategorie sui generis bildet. Die Dominanz politischer Führungsgestalten prägt aber auch die defekten Demokratien der Region, mit dem höchst ambivalenten Ergebnis, als organisierender Nukleus politische Erfolgsbedingung und größte Schwäche zugleich zu sein. Diese Schwäche manifestiert sich in Parteien, die als programmleerte Wahlvereine auf wenig mehr beruhen als auf der Loyalität zu ihren Führern und vornehmlich als Karrierevehikel fungieren, in einer Opposition, die systematisch marginalisiert in fundamentale Gegnerschaft – oder ins Exil - gedrängt wird und in Institutionen, die als Beute der jeweils herrschenden Klasse aus Staatsbediensteten und ihnen materiell verbundenen Unternehmen dienen. Immerhin hat sich eine gewisse demokratische Resilienz herausgebildet, die trotz der manifesten Defizite die Kernelemente demokratischer Herrschaft – kompetitive Wahlen sowie Freiheits- und Bürgerrechte – bislang garantiert. Das gilt sowohl für jene defekten Demokratien, in denen

die politische Führung fest im Sattel sitzt, wie in Georgien, als auch für jene, wo Außenseiter die politische Macht übernehmen konnten, wie in der Ukraine. Daran hat auch die Pandemie nichts geändert, trotz der Einschränkungen allenthalben verhängter Lockdowns und der Wirtschaftseinbrüche.

Die vielfach kritisierten Restriktionen der Informations- und Meinungsfreiheit, die die armenische Regierung am 27. September und 8. Oktober 2020 verfügte, beruhten auf dem Kriegsrecht, nicht dem Corona-Notstandsregime. Sie wurden im Dezember aufgehoben. Und in der Mongolei wird der Erfolg der regierenden Mongolischen Volkspartei bei den Parlamentswahlen im Juni 2020 (sie gewann 62 der 76 Sitze, bei einer Wahlbeteiligung von 73 Prozent) und den Präsidentschaftswahlen im Juni 2021 (bei ihr gewann ebenfalls der Kandidat der Volkspartei) wesentlich dem vor allem am Beginn sehr effizienten Management der Pandemie zugeschrieben.

Eine eindrucksvolle demokratische Resilienz bewies auch Moldau, wo am 11. Juli 2021 vorgezogene Parlamentswahlen stattfanden, die die unerquickliche Kohabitation aus liberaler Präsidentin und sozialistisch gesteuerter Regierung mit einem in der Geschichte des Landes singulären Wahlsieg des liberalen oder besser: pro-europäischen Parteienbündnisses „Aktion und Solidarität (PAS)“ beendete: Es erlangte 52,8 Prozent der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 48 Prozent. Noch eindrucksvoller ist das Beispiel Armenien, wo unter den massiv erschwerten Bedingungen einer Doppelkrise aus Pandemie und dramatisch verlorenem Krieg gegen Aserbaidschan das Schicksal der Samtenen Revolution und ihres Führers, Nikol Paschinjan, Ende 2020 besiegelt schien. Es kam anders: Nachdem Paschinjan unter dem konzertierten Druck des (dem alten Regime verbundenen) Präsidenten, der Militärführung, des Katholikos und einiger Demonstrationen (inklusive Straßenblockaden sowie der Erstürmung von Parlaments- und Regierungsgebäuden) in vorzeitige Parlamentswahlen einwilligte, gingen diese am 20. Juni 2021 ganz anders aus als allgemein prognostiziert: Paschinjans Parteienbündnis „Bürgervertrag“ erreichte mit 54 Prozent (bei einer Wahlbeteiligung von 49 Prozent) einen glänzenden Sieg, während die Bündnisse seiner beiden wichtigsten Gegenspieler und Vorgänger als Repräsentanten des autokratisch-hybriden Regimes, Robert Kotscharjan und Sersch Sargsjan, mit 21 respektive 5 Prozent das Nachsehen hatten.

Offenkundig entfaltet der Kampf gegen die Korruption, das Signum der Revolution und die Wasserscheide zwischen dem alten und dem neuen Regime, auch zwei Jahre nach ihrem Erfolg noch erhebliche Überzeugungs- und Durchschlagskraft. In einem Land, das wie Armenien nicht über Renteneinkommen aus Bodenschätzen verfügt, war die schamlose Bereicherung von Politiker:innen, Bürokrat:innen und Unternehmer:innen des alten Regimes in der Bevölkerung besonders spürbar und verhasst. Hier erwies sich die neue Regierung in den wenigen Jahren seit der Machtübernahme 2018 als unangreifbar – auch wenn eine Reform der politischen Institutionen wie in den anderen defekten Demokratien der Region weitgehend unterblieb. Dass in den Augen der Bevölkerung das Regime sein Reformpotential noch nicht erschöpft hat, unterscheidet Armenien wesentlich von Kirgisistan, wo vorderhand vergleichbare Unmutsäußerungen auf der Straße zu einem schnellen Machtwechsel führten, der sich im Ergebnis jedoch als intra-elitäre Palastrevolte entpuppte.

Als besonderes Problem erwies sich die Justiz, die in Armenien auf allen Ebenen bis zum Verfassungsgericht als Sachwalter des alten Regimes fungiert. Wie diese auch in anderen Demokratien wirksame Bremse des politischen Wandels zu lösen ist, ohne die von der Verfassung garantierte Unabhängigkeit der Justiz zu kompromittieren, bleibt in Armenien, wie in vielen anderen Ländern eine nahezu unüberwindbare Herausforderung.

In Armenien fungierte die gerichtlich verfügte Freilassung Kotscharjans aus der Untersuchungshaft im Mai 2019 als Initial für Bemühungen der Regierung um eine grundlegende personelle Erneuerung der Justiz. Diese sollte mit Hilfe eines Referendums eingeleitet werden, das jedoch für den 5. April 2020 terminiert der Pandemie und danach dem Krieg zum Opfer fiel. In Moldau scheiterte die kurzlebige Koalition aus ACUM und Sozialisten an eben dieser Frage einer Justizreform - nachdem die Koalition

zuvor überhaupt nur zustande gekommen war, um den Widerstand des mit Plahotniuc-Loyalisten besetzten Verfassungsgerichts gegen die Bildung einer neuen Regierung nach der Parlamentswahl 2019 zu überwinden. In der Ukraine torpedierte das Verfassungsgericht im Oktober 2020 ein Kernelement der Korruptionsbekämpfung: Auf Antrag der russophilen Parlamentsfraktion „Oppositionsplattform – Für das Leben“ des Putin-Konfidenten Wiktor Medwedtschuk erklärte es das Gesetz zur obligatorischen Einkommensdeklaration von Staatsbediensteten für verfassungswidrig (und wollte damit vor allem auch die Justiz einer Kontrolle entziehen). Der ukrainische Präsident Selenskyi wählte einen anderen Weg als der armenische Ministerpräsident Paschinjan und suspendierte schlicht das Verfassungsgericht, was allerdings eine Verfassungskrise auslöste. Es zeigt sich hier, dass die Unabhängigkeit der Justiz zwar prinzipiell erstrebenswert ist, sich mangels Rechenschaftspflicht und transparenter Besetzung jedoch allzu leicht als das Gegenteil wirksamer Gewaltenteilung entpuppen kann.

Mit solchen Problemen sind die Autokratien nicht konfrontiert; Gewaltenteilung existiert bei ihnen bestenfalls rudimentär. Für sie besteht die Herausforderung darin, die – begrenzten – politischen Freiräume, die sie im Namen gesellschaftlicher Modernisierung und wirtschaftlicher Dynamisierung von Zeit zu Zeit eröffnen, unter Kontrolle zu halten. Dabei erschöpft sich vieles in Rhetorik, wie in Kasachstan, wo nach dem nur partiellen Rückzug des langjährigen Präsidenten Nasarbajew im März 2019 dessen Nachfolger Kassym Tokajew in eine de-facto Doppelherrschaft eingetreten ist, die allenfalls eine kosmetische Absetzbewegung vom autokratischen Regime seines Vorgängers erlaubt. Anders verhält es sich in Usbekistan, wo sich Schawkat Mirsijojew sowohl personell als auch politisch vom Regime seines Vorgängers, dem er von 2003 bis 2016 als Ministerpräsident gedient hatte, befreien konnte. Dabei ging es bislang um sehr elementare Maßnahmen wie die Freilassung politischer Gefangener, die Öffnung des Internets oder Freiräume für Journalisten, die sich indes nicht auf eine kritische Evaluierung des Regimes erstrecken. Es ist folglich, wie Mirsijojew selbst einräumte, vor allem ein sichtbarer Wandel im Stil der politischen Führung und weniger ein spürbarer Wandel ihrer Substanz, was jedoch die Schere zwischen wachsenden Erwartungen in der Bevölkerung und der Verteidigung des Status quo namentlich auch unter den Bediensteten in der Staatsbürokratie sukzessive weiter öffnen dürfte. Das Beispiel Belarus dokumentiert die Risiken einer solchen Politik für das Regime - und was geschieht, wenn die Kontrolle verloren geht.

Wirtschaftliche Transformation

Bei der wirtschaftlichen Transformation hat sich die Herausbildung von zwei ungleich großen Clustern verfestigt: den insgesamt zehn Ländern mit „eingeschränkter“ Transformation und den verbliebenen drei ausschließlich zentralasiatischen Ländern mit „stark eingeschränkter“, respektive „rudimentärer“ Transformation. Dabei sind die Veränderungen begrenzt, mit insgesamt negativer Tendenz. Eine positive Veränderung verbucht Aserbaidschan mit +0,11 Punkten auf einen Wert von 5,36, was seine Position in der Gruppe der eingeschränkten Transformation nach Überwindung der bis 2018 spürbaren Ölpreis- und Währungskrise befestigt. Minimale positive Veränderungen verzeichnen auch Russland (+0,04) und Usbekistan (+0,04).

Es fällt auf, dass die defekten Demokratien die auffälligsten Rückgänge zu verzeichnen haben: Mongolei mit -0,36, Georgien mit -0,29, Kirgisistan mit -0,21 und Armenien mit -0,18. Dazwischen liegt lediglich Tadschikistan mit -0,21. Es folgt Moldau mit -0,07, während die Ukraine mit einem unveränderten Indexwert von 6,71 weiterhin an der Spitze der „eingeschränkten“ ökonomischen Transformationsgruppe rangiert.

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

weit fortgeschritten	fortgeschritten	eingeschränkt	stark eingeschränkt	rudimentär
Werte 10 bis 8	Werte < 8 bis 7	Werte < 7 bis 5	Werte < 5 bis 3	Werte < 3
		Ukraine	Usbekistan	Turkmenistan
		Russland	Tadschikistan	
		Armenien		
		Kasachstan		
		Georgien		
		Republik Moldau		
		Mongolei		
		Kirgisistan		
		Aserbaidshjan		
		Belarus		

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des wirtschaftlichen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

Bei diesen Daten schlägt vor allem ein Faktor zu Buche: die Bremsspuren, die seit dem Frühjahr 2020 die Bewältigung der Corona-Pandemie bei der Wirtschaftsleistung sowie bei der fiskalischen und monetären Position der einzelnen Länder hinterlassen hat. Sie teilt die Region in zwei Gruppen: in jene Länder, die als Erdöl- und Gasexporteure relativ wenig Einbußen zu verzeichnen hatten und zudem über fiskalische Puffer verfügten und jene Länder, in denen entweder nationale Lockdowns oder die internationalen Multiplikatoreffekte der Pandemiebekämpfung in Russland (und Kasachstan) deren makroökonomische Stabilität erschütterten, wobei die ausbleibenden Transfers der dort gestrandeten, bzw. von dort zurückgekehrten Arbeitsmigrant:innen besonders ins Gewicht fielen.

Letzteres hat mit Tadschikistan eine zentralasiatische Autokratie mit unzulänglich erschlossenen Rohstoffvorkommen besonders hart getroffen. Allerdings ist Tadschikistan auch singulär exponiert: Mehr als 26 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) beruhten 2020 auf solchen Geldtransfers (remittances), die zu mehr als 90 Prozent aus Russland und Kasachstan stammen und nach Angaben der Weltbank im ersten Halbjahr 2020 um etwa 40 Prozent einbrachen. (nachdem sie zwischen 2017 und 2019 mit Raten von 21,7, 13,5 und 4,0 Prozent gewachsen waren). Das hat die tadschikische Regierung allerdings nicht daran gehindert, dem IWF für 2020 ein Wachstum seines BIP von sage und schreibe 4,5 Prozent zu melden – eine ebenso fragwürdige Angabe wie jene notorisch unzuverlässigen Daten der beiden anderen Schlusslichter des Transformationsindex, die ebenfalls als Einzige 2020 ein Wachstum suggerieren: Usbekistan (+1,65 Prozent) und Turkmenistan (+0,78 Prozent). Alle anderen Länder der Region verzeichneten 2020 Rückgänge, die sich bei Kasachstan (-2,6 Prozent) und Russland (-3,1 Prozent) im globalen Durchschnitt von -3,3 Prozent bewegen, bei allen anderen zum Teil deutlich darunter, wobei die Ukraine mit -4,2 Prozent relativ gut abschneidet, während die Mongolei (-5,3 Prozent), Georgien (-6,1 Prozent), Moldau (-7,5 Prozent), Armenien (-7,6 Prozent) und Kirgisistan (-8 Prozent) stärkere Einbrüche zu verzeichnen hatten. Bei ihnen fiel der Rückgang der remittances mit im Durchschnitt minus 16 Prozent im ersten Halbjahr 2020 weniger dramatisch aus als im Falle Tadschikistans, was indes ebenfalls weit über dem globalen Durchschnitt liegt, der für 2020 einen Rückgang von lediglich 2 Prozent verzeichnete.

Der Ölpreis spielte bei den Corona-bedingten Wirtschaftseinbrüchen nach der Erholung von den Tiefständen zwischen 2015 und 2018 dagegen keine nennenswerte Rolle: 2019 bewegte er sich überwiegend oberhalb der Marke von 60 US-Dollar für das Barrel, brach dann am Beginn der Corona-Krise 2020 für einige Monate ein, um sich Mitte des Jahres wieder auf 40 US-Dollar und schließlich auf mehr als 50 US-Dollar zu erholen. Der Einbruch ist instruktiv für den Unilateralismus und die Logik der russischen Politik. Er folgte der russischen Weigerung, am 6. März 2020 im Rahmen der OPEC+ auf den COVID-induzierten Nachfragerückgang mit einer (weiteren) Produktionsdrosselung um täglich 1,5

Millionen Barrel zu reagieren, wie von Saudi-Arabien vorgeschlagen. Daraufhin flutete Riad ab 1. April den Markt mit der Folge, dass der Preis komplett in den Keller rauschte – bis auf 14,38 US-Dollar am 19. April (der Preis für das für Russland maßgebliche Urals). Das wesentlich vom Chef des größten Produzenten Rosneft, Igor Setschin, initiierte Kalkül Moskaus war, die US-Produzenten von Schieferöl und -gas, die sich an den Produktionsbeschränkungen nicht beteiligt hatten, vom Markt zu verdrängen. Dieser Plan scheiterte, wurde aber angesichts der anziehenden Nachfrage auch weniger dringlich. Die Folgen hatten jedoch alle zu tragen, was ein neuerliches Schlaglicht auf die Abstimmung und Solidarität innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU) wirft.

Diese hatte 2015 ohnehin einen schwierigen Start. Da war zum einen die Ukraine-Krise, in der Russland wenig Rücksicht auf die Präferenzen seiner Partner in der EWU nahm. Hinzu kam der Ölpreisverfall, der eine Rubelkrise auslöste, die Russlands Partner ebenfalls in eine Abwertungsspirale zwang. Und schließlich kamen die russischen Gegensanktionen hinzu, ebenfalls unilateral von Moskau in Reaktion auf die westlichen Sanktionsregime verhängt. Während Kasachstan sich jeglichen Sanktionen verweigerte, nutzte Belarus die Chance und betrieb den Reexport von Russland sanktionierter Güter, was von Obst über Käse bis zu Shrimps reichte – und Russland zur temporären Wiedereinführung von Zollkontrollen veranlasste. Gleichwohl macht die EWU langsam Fortschritte: In einzelnen Bereichen wie Dienstleistungen, Tourismus, Arbeitsmigration sind immerhin Regelungen vereinbart, die die angestrebte Freizügigkeit stark erleichtern. In anderen, wie dem Finanz- und dem Energiesektor, sind Regelungen zur Schaffung gemeinsamer Märkte für 2025 in Aussicht gestellt.

Moskaus letztlich gescheiterte Ölpreisoperation und seine Gegensanktionen fügen sich in einen seit 2018 verfolgten wirtschaftspolitischen Kurs des Landes, der unter dem Begriff einer Stärkung der Sanktionsresilienz gefasst werden kann und auf zwei prioritären Säulen fußt, der Importsubstitution und der Bildung von Reserven.¹ Beides weist dem Staat und öffentlichen Investitionen die zentrale Rolle zu, für die stellvertretend die von Putin 2018 am Beginn seiner vierten Amtszeit verkündeten „Nationalen Projekte“ stehen. Deren zwölf Vorhaben, die vom Straßenbau bis zur heute unvermeidlichen Digitalisierung reichen, sollen mit einem Finanzvolumen von etwa 300 Milliarden US-Dollar bis 2024 die russische Wirtschaft auf eine neue Stufe heben (und den seit 2014 kontinuierlich sinkenden Anteil des Landes am globalen BIP stoppen: Betrug er 2014 noch 2,2 Prozent, so waren es 2018 nur mehr 1,7).

Am Beginn seiner dritten Amtszeit 2012 hatte Putin mit seinen „Mai-Dekreten“ noch auf eine Stärkung des Investitionsklimas und eine Begrenzung des Staatssektors gesetzt – mit begrenztem Erfolg, denn die Ukraine-Krise machte ihm ebenso einen Strich durch die Rechnung wie die nur bruchstückhafte Umsetzung der angekündigten Reformen. Nun gilt daher ein „neues“ Wachstumsmodell, das jedoch die strukturellen Defizite wie Korruption und das schwache regulatorische Umfeld nicht beseitigt, sondern fördert. Es sind aber diese Faktoren, die bewirken, dass fiskalische Stimuli in Russland besonders wenig Wachstum generieren. Immerhin, auch wenn die angestrebte Sanktionsresilienz der in mancher Hinsicht selbstverschuldeten misslichen geostrategischen Lage geschuldet ist, in der sich Russland seit der Ukraine-Krise befindet, in einem Punkt war sie erfolgreich: Fiskalisch steht Russland exzellent da, mit kontinuierlich gewachsenen Währungsreserven von 605 Milliarden US-Dollar (Stand 31. Mai 2021, bei einem auf kaum mehr 20 Prozent reduzierten Anteil an US-amerikanischen Staatsanleihen) und einem im Zeichen der Pandemie ausgeweiteten Haushaltsdefizit von nur 3,8 Prozent im Jahre 2020. Die wirtschaftspolitischen Ziele indes befinden sich in weiter Ferne.

Die Strukturprobleme der anderen Rentenökonomien wie Aserbaidschan, Kasachstan oder Usbekistan sind ähnlich wie in Russland Korruption, ein überbordender Staatsektor mit zahlreichen Zombie-

¹ Die russische Regierung hat daher mit ihrem Mitte 2020 verabschiedeten „Nationalen Aktionsplan für den Wiederaufbau von Wirtschaft, Beschäftigung und Einkommen sowie langfristige strukturelle Änderungen“ für die Jahre 2020-2021 im Volumen von etwa 4,5 Prozent des BIP ihren fiskalischen Spielraum angesichts eines Ende 2020 mit mehr als 170 Milliarden US-Dollar gut gefüllten Reservefonds anders als in der Finanzkrise 2008 nicht annähernd ausgenutzt. Allerdings ging damals die Unterstützung ganz überwiegend an die staatlichen Großunternehmen, während jetzt im Vorfeld der Duma-Wahlen 2021 auch Kleinunternehmen und Sozialleistungen Berücksichtigung fanden.

unternehmen, mangelnde Innovation und niedrige Produktivität. Und sie verdanken sich in gleicher Weise den Eigeninteressen und dem Beharrungsvermögen gut vernetzter Interessengruppen. Unterschiedliche Vorzeichen hat indes der demografische Druck: während in Russland die Überalterung der Gesellschaft Probleme schafft, wächst die Bevölkerung in diesen Ländern schnell und ist ausgesprochen jung, in Tadschikistan etwa im Durchschnitt nur 21 Jahre alt.

Das einzige dieser Länder, das in den letzten Jahren nennenswerte Strukturreformen vorgenommen hat, ist Usbekistan. Allerdings handelt es sich dabei um elementare Maßnahmen, die nur in Turkmenistan noch ausstehen, wie die Einführung eines einheitlichen Wechselkurses und die Abschaffung der Pflichtabgabe von Deviseneinnahmen aus dem Export, die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse, eine Vereinfachung der Zollabfertigung sowie administrative Erleichterungen bei Betriebsgründungen. Diese Maßnahmen zielten vor allem auf eine auch wirtschaftliche Öffnung des Landes und eine Verbesserung des Investitionsklimas für ausländische Unternehmen. Der angestrebte Beitritt zur WTO ist ein weiteres Element.

Im vierten Jahr hat es jedoch den Anschein, dass die Reformen zunehmend an eine systemische Grenze stoßen. Zwar wurden ab 2019 auch eine Umstrukturierung von Staatsbetrieben im Interesse eines professionellen Managements sowie Privatisierungen avisiert, doch sind hier kaum Fortschritte zu verzeichnen. Der Privatisierungsprozess verläuft stockend und vollständig intransparent. Auch bleibt einstweilen die Verpflichtung für Investoren, die - weitgehend unreformierten - lokalen Verwaltungen in ihre Vorhaben einzubinden sowie mit Staatsbetrieben zu kooperieren. Beides signalisiert das auch in Usbekistan ausgeprägte Beharrungsvermögen von vested interests, das offenbar auch von Reformern in der Regierung nicht ohne Weiteres überwunden werden kann.

Ein ganz spezieller Fall ist Belarus. 2020 hatte Lukaschenko seinen Wahlkampf auf einer dezidiert antirussischen Plattform geführt und dabei zwei eng verbundene Ziele verfolgt: dem Moskauer Druck auf eine Vertiefung der Union beider Staaten zu widerstehen und das sogenannte Moskauer „Steuermanöver“ zu korrigieren. Letzteres beruht darauf, dass Russland zwischen 2019 und 2024 seinen Ölexportzoll von 30 Prozent abschaffen und durch eine Fördersteuer in vergleichbarer Höhe ersetzen will, was den Import russischen Öls massiv verteuert, denn bislang konnte Belarus dies im Rahmen des Unionsvertrags zollfrei einführen.² Damit jedoch wird ein Standbein des Minsker Wirtschaftsmodells - der Export von in Belarus raffinierten russischen Rohöls - hinfällig, auf das seit Juni 2021 nunmehr auch die Sanktionen der EU zielen. 2019 beliefen sich nach offiziellen Angaben die Verluste bereits auf 330 Millionen US-Dollar, für die Lukaschenko eine Moskauer Kompensation forderte. Diese wollte Russland wiederum nur um den Preis einer vertieften Integration unter Einschluss der im Unionsvertrag von 1999 vorgesehenen supranationalen Institutionen gewähren. Es gehört zur Ironie der tiefen politischen Krise, in die Belarus nach der Präsidentschaftswahl geraten ist, dass Minsk nunmehr vollständig - politisch wie wirtschaftlich - von Moskau abhängig ist.

Die Repressionswelle, die das Land im Zuge der Protestbewegung gegen die gefälschten Wahlen erfasst hatte, fügte auch einem weiteren vielversprechenden Wirtschaftssektor beträchtliche Kollateralschäden zu: den zahlreichen in den letzten Jahren gegründeten Start-up-Internetunternehmen. Von ihnen ist ein beträchtlicher Teil in die Nachbarländer abgewandert, auch weil manche der jungen Unternehmer selbst Opfer politischer Gewalt wurden. Auch darin manifestiert sich, dass und wie Lukaschenko seine ganz persönliche Macht im wahrsten Sinne des Wortes ohne Rücksicht auf Verluste zu verteidigen sucht.

² Dass Ende 2019 durch Auslaufen der Verträge ein neuerlicher Konflikt zwischen Minsk und Moskau um die Preisgestaltung bei Gas und Öl ausbrach, rundete das Bild ab.

Governance

Beim Management der Transformation, das im Governance-Index erfasst wird, ist im regionalen Durchschnitt mit -0,14 Punkten ebenfalls ein Niedergang zu verzeichnen, der bei Armenien mit -0,36 und vor allem bei Belarus mit -0,93 signifikant ausfällt. Armenien büßt mit einem Indexwert von 4,93 etwa ein Drittel seiner Gewinne nach der „Samtenen Revolution“ von 2018 ein, worin sich unter anderem niederschlägt, dass der revolutionäre Enthusiasmus vieler junger und unerfahrener an die Schaltstellen der Macht aufgerückter Aktivisten aus der Zivilgesellschaft allzu oft mit den Mühen des Regierungsalltags kollidierte. Belarus fällt mit einem Indexwert von 2,78 sogar auf das Niveau vom Beginn des letzten Jahrzehnts zurück (marginal schlechter war es mit 2,75 nur im BTI 2006) und zählt nunmehr gemeinsam mit dem Schlusslicht Turkmenistan (-0,13 auf 2,19) zu den Ländern mit „gescheiterter“ Governance. Beide Länder bilden auch im globalen Ranking mit Platz 130 (Turkmenistan) und 123 (Belarus) Schlusslichter.

Tab. 3: Qualität der Governance

sehr gut	gut	mäßig	schwach	gescheitert
Werte 10 bis 7	Werte < 7 bis 5,6	Werte < 5,6 bis 4,3	Werte < 4,3 bis 3	Werte < 3
	Mongolei	Georgien ▼ Ukraine Republik Moldau Armenien Kasachstan Kirgisistan	Aserbaidshjan Usbekistan Russland Tadschikistan	Belarus ▼ Turkmenistan

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

Es sticht ins Auge, dass wie bei den beiden Transformationsindizes auch bei der Governance die Mehrzahl der defekten Demokratien Einbußen zu verzeichnen hat: Neben Armenien sind dies Georgien mit -0,28 Punkten, das mit einem Indexwert von 5,55 in die Gruppe mit „mäßiger“ Governance abrutscht (und damit den seit dem BTI 2012 schlechtesten Wert aufweist, der die Endphase der Saakaschwili-Ära mit ihren erratisch-autoritären Tendenzen erfasste), ferner die Ukraine mit -0,21 und Kirgisistan mit -0,14 Punkten. Verbesserungen im Vergleich zum BTI 2020 verbuchen aus dieser Gruppe lediglich Moldau mit +0,12 und die Mongolei mit +0,03, die als nunmehr einziges Land eine „gute“ Governance aufweist. Mit ihrer Ausnahme befinden sich alle Demokratien in der Kategorie der „mäßigen“ Governance, die durch Kasachstan als einziger Autokratie (mit einem marginalen Gewinn von +0,02 Punkten) ergänzt wird. Dahinter rangiert mit einem neuerlichen Gewinn lediglich Usbekistan, das mit +0,27 und einem Indexwert von 3,83 im BTI 2022 deutlicher vor Russland, das mit einem ebenfalls nur marginalen Gewinn von 0,02 auf 3,48 rangiert. Usbekistan verzeichnet damit den besten jemals im BTI erzielten Wert, was zum einen den Fortgang der von jungen Technokraten exekutierten Reformen reflektiert, die an die Stelle der alten Karimow-Loyalisten getreten sind, zum anderen die Bemühungen des Landes um eine Vertiefung der regionalen Kooperation in Zentralasien. Russland hingegen war nur im BTI 2016 signifikant schlechter, als es im Zuge der Ukraine-Krise auf einen Indexwert von 3,17 gefallen war. Seine Governance ist vor allem im Bereich der inneren Sicherheit, sprich: Repression, effizient. So hat zum Beispiel die Moskauer Stadtverwaltung seit Januar 2020 in der Stadt mehr als 180.000 Kameras mit Gesichtserkennungssoftware installiert, die seit 2021 auch genutzt werden, um Demonstranten zu identifizieren und in Haft zu nehmen. Eine Ausweitung auf zehn weitere russische Städte sowie die Ausstattung von Schulen mit insgesamt 43.000 Kameras ist bereits in Angriff genommen.

Den zweitschlechtesten jemals erreichten Rang bekleidet Tadschikistan, das nach einem Rückgang um 0,14 Punkte auf einen Indexwert von 3,20 lediglich im BTI 2010 (2,97) einen schlechteren Wert aufwies.

Im Unterschied dazu konnte sich Aserbaidschan cum grano salis auf dem niedrigen Niveau von 3,98 halten (minus 0,02 Punkte).

Besonders ausgeprägt sind die negativen Veränderungen bei der internationalen Kooperation und der Glaubwürdigkeit als Partner der internationalen Gemeinschaft. Dabei stechen zwei Länder heraus: Belarus und Aserbaidschan.

Belarus hatte in den vergangenen Jahren einige Anstrengungen unternommen, um seine internationale Reputation zu steigern, unter anderem auch als Vermittler im Konflikt zwischen Russland, der Ukraine und dem Westen. Es hatte Russland eine Anerkennung der Krim-Annexion verweigert (wie zuvor schon eine Anerkennung der Unabhängigkeit Süd-Ossetiens und Abchasiens); es hatte Minsk als Plattform der Vermittlungsbemühungen im Donbas-Konflikt angeboten (wie es seit den 1990er Jahren bereits als Namensgeber der Minsk-Gruppe der OSZE fungierte, der eine Lösung des Konflikts um Bergkarabach aufgegeben ist); und es hatte sich bis 2020 um eine aktivere Rolle in der Östlichen Partnerschaft der EU bemüht, etwa durch die einseitige Einführung eines visafreien Reiseverkehrs oder die Öffnung für westliche Wirtschaftsberatung. All dies fiel 2020 der präzedenzlosen Repressionswelle zum Opfer, mit der Lukaschenko auf die breite Protestbewegung gegen die gefälschten Präsidentschaftswahlen reagierte, die weitreichende westliche Sanktionen auslöste. Die (Selbst-)Isolation des Landes, die unter anderem auch eine Schließung der Grenzen zu den westlichen Nachbarn umfasst und im Mai 2021 einen ebenso präzedenzlosen Eingriff in die zivile Luftfahrt, um eines Regimekritikers habhaft zu werden, ist folglich eine direkte Folge der Innenpolitik, die sich nicht länger um eine konsensuale Lösung der gesellschaftlichen Konflikte bemüht und die Zivilgesellschaft ausschließlich als Bedrohung für das Regime begreift – und entsprechend behandelt. Damit hat sich Minsk in eine allumfassende Abhängigkeit von Moskau begeben, und es ist nicht abzusehen, wie es unter diesen Prämissen jemals wieder zu einem eigenständigen und glaubwürdigen außenpolitischen Akteur werden kann.

Aserbaidschan sticht insofern heraus, als es unter Bruch des Waffenstillstandsabkommens von 1994 im September 2020 einen Krieg gegen seinen Nachbarn Armenien entfesselte - und nach 44 Tagen mit der Wiedergewinnung praktisch aller von Armenien besetzter Territorien sowie der Eroberung von einem Drittel Bergkarabachs erfolgreich abschloss. Dieser Krieg, das exakte Gegenteil regionaler Kooperation, war weniger innenpolitisch konditioniert, auch wenn Bakus Erfolg die Popularität Ilham Alijews im Lande massiv steigerte: Kriegsbegeisterung zu entfachen ist bekanntlich das wirkungsvollste Mittel, um gesellschaftlichen Konsens herzustellen.³ Die eigentlichen Ursachen liegen im Konflikt selbst begründet, den einfrieren oder ignorieren zu können einer lang gehegten Selbsttäuschung sowohl Jerevans als auch der Vermittler in der Minsk-Gruppe - Frankreich, Russland und USA - gleich kommt. So zogen sich die Verhandlungen für eine friedliche Beilegung des Konflikts um Bergkarabach mehr als zwei Jahrzehnte erfolglos hin, während sich zugleich die Schere zwischen dem Entwicklungsniveau Aserbaidschans und Armeniens - und damit die Schere der militärischen Fähigkeiten - immer weiter öffnete und das Trauma des 1994 verlorenen Krieges in Aserbaidschan immer mehr verblasste. So gesehen war es eine Frage der Zeit und der Gelegenheit, zumal es immer wieder zu kleineren Kampfhandlungen an der Demarkationslinie gekommen war, wie im April 2016 sowie letztmals direkt an der Grenze zwischen beiden Ländern im Juli 2020.

Die Selbstgewissheit und -täuschung Armeniens über die eigenen militärischen und diplomatischen Fähigkeiten beruhte auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens, dem sich auch die neue Führung Nikol Paschinjans nicht entziehen konnte (oder wollte), allein schon, um den patriotischen Attacken der Vertreter des alten Regimes keine offene Flanke zu bieten. Daraus resultierte eine bellikose Rhetorik (etwa: „Arzach ist Armenien, Punkt“), die Jerevans Intransigenz unterstrich und die Baku durchaus als

³ Der Sieg wird seither ausgiebig zelebriert, mit Siegesparaden, öffentlich ausgestellten Trophäensammlungen und Themenparks. Das mag auch nötig sein in einem Regime, das politische Zustimmung nur mit autokratischen Mitteln zu sichern vermag - zumal auf die Bevölkerung beträchtliche Kosten für den Wiederaufbau der von Armenien einst besetzten und (mit Ausnahme der beiden zwischen Armenien und Bergkarabach liegenden Rajons Kalbajar und Latschin) vollständig zerstörten Gebiete zukommen.

Einladung verstehen konnte, zumindest aber so instrumentalisierte. Russland, mit Armenien durch einen Beistandsvertrag und mit Aserbaidschan durch politische Affinitäten verbunden, blieb lange neutral und vermittelte im November 2020 ein Ende der Kampfhandlungen, wenige Tage vor einer vollständigen Niederlage Armeniens.

Russlands Reaktion offenbarte zweierlei: Zum einen ist Russland immer noch die einzige Macht, die in der Region über die Fähigkeit und Bereitschaft zur Intervention verfügt, während etwa Frankreich sich in verbalen Solidaritätsadressen an die armenische Adresse erschöpfte. Zum anderen aber zeigte der Krieg, dass Moskau nur noch eine begrenzte Kontrolle über die von ihm deklarierte Interessensphäre verfügt, denn es konnte weder den Krieg verhindern, noch dass sich eine externe (NATO-)Macht, die Türkei, offen militärisch an die Seite Aserbaidschans stellte und dessen Erfolg erst ermöglichte. Das war 2008 im Konflikt mit Georgien um Süd-Ossetien noch anders. Immerhin sichert das Abkommen Russland nunmehr auch eine militärische Präsenz auf aserbaidshanischem Territorium, während es (mit begrenztem Erfolg) die Türkei einzudämmen sucht. Hier offenbaren sich weiterreichende Trends in Russlands Außenpolitik. Einerseits vollzieht sich in den vergangenen beiden Jahren weiter beschleunigt eine Distanzierung vom Westen, die ihren Ursprung in dessen Ausgreifen nach Osten hatte, was von Moskau als illegitime Bedrohung wahrgenommen wurde. Andererseits entziehen sich ungeachtet ihrer politischen Verfassung immer mehr Länder in der Region der Kontrolle Moskaus, dessen im Vergleich noch zur Ukraine-Krise verhaltene Reaktion dort mangels überzeugender Alternativen bereits als „post-imperiales“ Syndrom gedeutet wird.

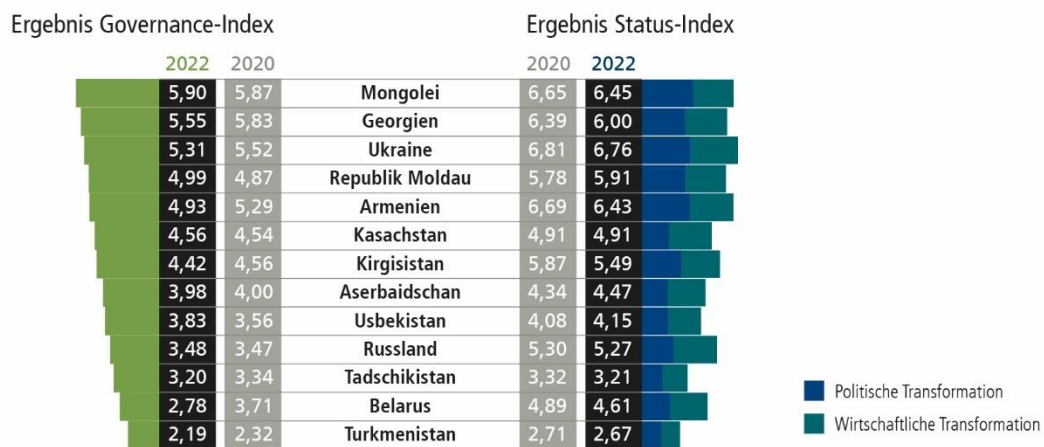
Dass im Unterschied zum Südkaukasus und zur Ukraine sowie ohne Mitwirken Russlands regionale Kooperation auch unter erschwerten Bedingungen möglich ist, bekräftigt die Erfahrung in Zentralasien. Möglich wurde diese durch den Kurswechsel Usbekistans, wo Präsident Mirsijojew die Öffnung des Landes zum Markenzeichen seiner Politik erhoben hat. Und sie war und ist insofern prekär, als das Wassermanagement (Stichwort: Bau des Rogun-Staudamms in Tadschikistan und Austrocknung des Aral-Sees in Kasachstan und Usbekistan), erratische und umstrittene Grenzverläufe sowie eine mangelhafte nationale Verkehrsinfrastruktur ein beträchtliches post-sowjetisches Konfliktpotential bergen. Neben der wachsenden Erkenntnis, dass die regionale Wirtschaftskooperation gemeinsame Vorteile verspricht, geht es dabei auch um kollektive Verhandlungsmacht sowohl gegenüber Russland, wofür es mit der EWU und der Vertragsorganisation für kollektive Sicherheit einen institutionellen Rahmen gibt, als auch gegenüber China, das bislang einen streng bilateralen Kurs des eigenen Vorteils verfolgt.

Ausblick

Corona hat auch die eurasischen Länder mit voller Wucht getroffen. Allerdings hat es die politische Landkarte der Region nicht verändert, es hat sie im Gegenteil stärker konturiert. Zwar haben auch die Demokratien ähnlich wie im westlichen Europa mit Lockdowns demokratische Freiheitsrechte temporär eingeschränkt oder suspendiert, eine politische Instrumentalisierung der Pandemie jedoch unterblieb. Mehr noch haben sich die sechs Demokratien der Region auch im Angesicht der Gesundheitskrise als ausgesprochen resilient erwiesen, trotz einiger Schwächen, rebellisch von unten wie in Kirgisistan, autoritär von oben wie in Georgien. Die epidemiologische Bilanz fällt dabei ähnlich aus wie in Mittel- und Osteuropa, die wirtschaftliche tendenziell sogar besser. Im Unterschied dazu findet sich bei den sieben Autokratien der Region das gesamte Spektrum globaler Fehlleistungen, von der Ignoranz bis hin zum politischen Missbrauch – was sich dagegen nicht findet, ist die effiziente Rigorosität, wie sie etwa das Ursprungsland der Epidemie, die Volksrepublik China, auszeichnet. Eine belastbare epidemiologische Bilanz ist angesichts der manipulativen Informationspolitik bei ihnen nicht zu ziehen, und auch die ökonomischen Konsequenzen bleiben vielfach im Dunkeln. Nimmt man die Repressionsbilanz als Maßstab, die in Belarus singularär ausgeprägt ist, aber auch in Russland immer deutlicher spürbar, entsteht der Eindruck, dass ihre Resilienz weniger beeindruckend ausfällt. Das gilt umso mehr, als vielerorts Organisationen der Zivilgesellschaft das Staatsversagen der Regime kompensiert und Informations-

blockaden durchbrochen haben. Das findet sich partiell zwar auch in den Demokratien mit ihren wenig leistungsfähigen Gesundheitssystemen; im Unterschied zu den Autokratien sind solche unabhängigen Organisationen dort aber nicht politisch marginalisiert und überwacht, sondern integraler Teil der politischen Ordnung.

Es stellt sich die Frage nach den langfristigen Wirkungen der Pandemie für die Transformation der Region. Ökonomisch sind die Autokratien im Vorteil, zumindest jene, die über marktfähige Energie- und Rohstoffexporte verfügen. Angesichts der rapide anziehenden globalen Nachfrage verzeichneten sie bereits Ende 2020 wieder Wachstumsraten, die sich 2021 beschleunigt fortsetzten, was allerdings den potentiellen Reformdruck der Krise beseitigt und neue, die Regime stabilisierende, Verteilungsspielräume eröffnet. Bei den rohstoffarmen Demokratien war dagegen nicht nur der Wirtschaftseinbruch tiefer, auch ihre Erholung dürfte sich langsamer vollziehen.



Die politischen Konsequenzen sind insofern widersprüchlich, als sich zwar das demokratische und das autokratische Lager verfestigt haben (nachdem es hier 2018 noch einen Regimewechsel in Armenien gegeben hatte), die beiden institutionellen Anker aber - die Östliche Partnerschaft der EU und die Eurasische Wirtschaftsunion - durchlässiger geworden sind. Die harte Integrationskonkurrenz zwischen beiden, die auf die Ukraine-Krise 2013/2014 zurückgeht, hat sich erkennbar abgeschwächt, auch wenn offizielle Kontakte nach wie vor unterbleiben. So gehören mit Armenien und Kirgisistan zwei Demokratien der EWU an, während Moldau seit 2018 dort einen Beobachterstatus bekleidet, den die sozialistisch dominierte Regierung unter Ion Chicu durch Mitwirkung im Intergouvernementalen Rat der EWU 2020 sogar ausbauen wollte (Usbekistan hat seit 2021 ebenfalls einen Beobachterstatus). Lediglich bei Belarus zeitigte die innenpolitische Entwicklung internationale Konsequenzen, denn im Zuge der autokratischen Repressionswelle verhängte die EU nicht nur präzedenzlose Sanktionen gegen das Regime in Minsk, umgekehrt suspendierte auch dieses im Juni 2021 seine Mitwirkung an der Östlichen Partnerschaft der EU und rief seinen Botschafter von dort zurück. Bei Kasachstan dagegen ist als erstem zentralasiatischen Land zum 1. März 2020 das erweiterte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (Enhanced Partnership and Cooperation Agreement, EPCA) in Kraft getreten; über ein ähnliches Abkommen mit Aserbaidschan wird seit 2017 und mit Usbekistan seit 2019 verhandelt, während mit Kirgisistan ein solches Abkommen im Juni 2019 erfolgreich abgeschlossen wurde. Diese Verträge treten an die Stelle der ursprünglichen 1999 abgeschlossenen Kooperationsabkommen und erweitern diese. Das gilt nicht für Russland: Dessen Kooperationsabkommen aus dem Jahre 1997 ist ausgelaufen, Neuverhandlungen aber sind suspendiert.

Der Fall Armenien ist in mehrfacher Hinsicht instruktiv. So verfügt Armenien als Mitglied der EWU nicht nur seit 2017 über ein noch weiter reichendes Abkommen über eine umfassende und verstärkte

Partnerschaft (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, CEPA), das bis auf die Zollunion im Wesentlichen das 2013 suspendierte EU-Assoziationsabkommen reproduziert. Armenien konnte auch trotz der dramatischen Doppelkrise aus Pandemie und verlorenem Krieg seine in der „Samtenen Revolution“ errungene demokratische Ordnung verteidigen - ohne signifikante Einmischung aus Moskau, das sich trotz unübersehbarer Sympathien für das alte Regime und deren Repräsentanten, namentlich Robert Kotscharjan, zurückgehalten hat. Ähnlich verhielt es sich in Moldau, wo Maia Sandu mit einer dezidiert EU-freundlichen Plattform in den Präsidentschaftswahlen Ende 2020 ihren Gegenkandidaten Igor Dodon schlagen konnte, der sich ebenfalls enger Beziehungen nach Moskau erfreut, von dort im Wesentlichen aber nur rhetorische Unterstützung erfuhr. Der Erfolg ihres Parteienbündnisses bei den vorgezogenen Parlamentswahlen im Juli 2021 konsolidierte diesen Kurs und potenziellen Gezeitenwechsel.

Armenien musste zugleich schmerzhaft erfahren, dass allein Russland in der Lage und willens ist, seine Sicherheit zu garantieren - eine Sicherheit, die allerdings expressis verbis nicht Bergkarabach einschloss. Die Glaubwürdigkeit der EU als Verteidiger demokratischer Werte und Regime litt dagegen im Krieg mit der Autokratie aus Aserbaidshan erheblich, denn mehr als verbale Solidaritätsadressen waren aus Brüssel nicht zu vernehmen. Ob die EU ihre Glaubwürdigkeit rehabilitieren kann, wird wesentlich davon abhängen, wie sie zur Überwindung der desaströsen Folgen des Krieges beiträgt, einschließlich der ungeklärten Territorialfragen um Bergkarabach.

Zeigte sich im Krieg um Bergkarabach die begrenzte sicherheitspolitische Gestaltungsmacht der Europäischen Union und ihrer Mitglieder, so ist es bei Russland die begrenzte ordnungspolitische Ausstrahlung, die nur dort Wirkung entfaltet, wo Moskau wie im Fall Belarus alternativlos ist. Die in Moskau praktizierte harte Abgrenzung gegen den Westen wollen daher selbst die Autokratien in Eurasien nicht nachvollziehen, sodass sein Projekt einer „Greater Eurasian Partnership“, das an die Stelle des von Michail Gorbatschow einst aus der Taufe gehobenen Konzepts eines „Greater Europe“ getreten ist, nicht so Recht aus den Startlöchern kommt. Soweit sich Russland in Eurasien als organisierendes Zentrum imaginiert, findet es nur begrenzte Zustimmung; als Versuch, die neu aufgekommene Herausforderung aus dem Osten, von Seiten der Volksrepublik China, einzuhegen und eine Brücke zwischen China und Europa zu bilden, schon eher. So gewendet wäre das Konzept dann durchaus als Ausdruck eines „post-imperialen“ Syndroms zu verstehen.

Über den BTI

Governance im internationalen Vergleich

Seit 2004 analysiert und bewertet der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) regelmäßig die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und Regierungsführung in 137 Entwicklungs- und Transformationsländern. Grundlage für die Bewertung sind über 5.000 Seiten an detaillierten Länderberichten, die in Zusammenarbeit mit über 280 Experten führender Universitäten und Think Tanks in über 120 Ländern erstellt werden.

Der aktuelle Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 1. Februar 2019 bis zum 31. Januar 2021.

Der BTI ist der einzige international vergleichende Index, der die Qualität von Regierungshandeln mit selbst erhobenen Daten misst und eine umfassende Analyse von politischen Gestaltungsleistungen in Transformationsprozessen bietet.

Transformation Index BTI 2022

ISBN
978-3-86793-938-6
AUFLAGE
1. Auflage
UMFANG/FORMAT
80 Seiten, Broschur

PREIS **18,00 €**
ZZGL. VERSANDKOSTEN



Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Sabine Donner
Senior Expert
Telefon +5241 8181501
sabine.donner@bertelsmann-stiftung.de

Claudia Härterich
Project Manager
Telefon +5241 8181263
claudia.haerterich@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Hauke Hartmann
Senior Expert
Telefon +5241 8181389
hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de

www.bti-project.org