

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Bertelsmann Transformation Index 2008

Politische Gestaltung im internationalen Vergleich

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2008 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Olaf Hillenbrand

Lektorat: Sabine Stadtfeld, München

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Nadine Humann

Umschlagabbildung: Getty Images; Kopfstand GbR, Bielefeld

Gesamtherstellung: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-89204-967-8

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Einführung	7
BTI-Board	16
Ergebnisüberblick	19
Globale Trends 2005–2007	46
Bewertungskriterien und Methode	74
Regionale Ergebnisüberblicke	98
Ostmittel- und Südosteuropa	100
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Mongolei	119
Naher Osten und Nordafrika	136
Östliches und Südliches Afrika	157
West- und Zentralafrika	175
Asien und Ozeanien	193
Lateinamerika und Karibik	212
Literatur	233
Verzeichnis häufig verwendeter Abkürzungen und Begriffe	238
Autoren	241
Ländergutachter	242

Einführung

Wandlungsprozesse zu Demokratie und Marktwirtschaft sind ebenso wichtige wie spektakuläre Vorgänge in der Geschichte von Staaten und ihren Bürgern. Kaum ein anderes Ereignis der internationalen Politik vermag in ähnlicher Weise Hoffnungen zu wecken und Perspektiven zu vermitteln wie der Sturz autoritärer Regimes oder der Aufbruch von Reformern.

Die Bildsprache von Transformationsvorgängen ist meist geprägt von eindrucksvoller Symbolik. Im kollektiven Gedächtnis der meisten politischen Beobachter lassen sich mühelos die kraftvollen Chiffren zahlreicher Umbruchprozesse abrufen: etwa das buchstäbliche Zerschneiden des Eisernen Vorhangs in Ungarn, der Amtsantritt von Nelson Mandela als Aufbruch in eine neue Ära Südafrikas, Boris Jelzin auf dem Panzer bei der Verteidigung der Demokratie in Moskau, der Fall der Saddam-Statue in Bagdad oder der Widerstand in Orange gegen die Wahlfälscher von Kiew.

So stark diese Symbole sind, sie können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie zwar Hoffnung auf eine bessere Zukunft suggerieren, nicht aber deren Erfüllung garantieren. In der Tat sind politische Umbrüche oft Wegscheiden in der Geschichte von Staaten. Sie bergen neben der Chance des Wandels zum Guten auch die Möglichkeit des Scheiterns. Die genannten Beispiele lassen sich dementsprechend beleuchten:

- In Ungarn und den anderen mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten hat der Fall der kommunistischen Regimes zu nachhaltigen Transformationserfolgen geführt. Der von der Europäischen Union maßgeblich begleitete und unterstützte Wandel der Systeme war ein Prozess, der rund zwei Jahrzehnte in Anspruch nahm und trotz einer eindeutigen Vision zahlreiche Hürden überwinden musste. In der unmittelbaren Nachbarschaft kontrastierte die Entwicklung auf dem Balkan diesen Erfolg und belegte auf tragische Weise, dass Prozesse des Wandels auch Kräfte und Entwicklungen zu entfesseln vermögen, die die angestrebten Ziele konterkarieren.
- Der Ausgangspunkt für diese Entwicklung lag in der Liberalisierung des sowjetischen Systems unter Michail Gorbatschow. Dieser scheiterte mit seinen ambitionierten Plänen. Der inzwischen verstorbene Boris Jelzin konnte zwar die kommunistische Restauration verhindern; gerade der russische Fall dokumentiert jedoch eindrucksvoll, wie weit der Weg und wie hoch die Hindernisse einer Konsolidierung von Demokratie in einem autoritär geprägten Umfeld sind. Zwei

Jahrzehnte nach dem Beginn der Transformation hat sich vieles in Russland gewandelt. Aber über den Status einer stark defekten Demokratie, die zudem noch auf dem Rückzug ist, konnte das Riesenreich nicht hinauskommen.

- Diese Entwicklung weist Parallelen zur Ukraine auf. Zwar folgte auf das Verblasen demokratischer Verheißungen nach der Unabhängigkeit die orange Revolution von 2004. Aber bereits zwei Jahre später zeigte sich, dass die viel bewunderte Reformdynamik sich nicht ohne Weiteres umsetzen ließ, dass die Ikonen des Wandels sich im Regierungsalltag verschlissen hatten und ihr Aktionsbündnis zunächst zerfiel. Dass danach ausgerechnet der seinerzeit der Wahlmanipulation bezichtigte Viktor Janukowitsch die Regierung bis zu den vorgezogenen Neuwahlen im Herbst 2007 führte, illustriert die tiefe Spaltung des Landes.
- In Südafrika ist die Apartheid tatsächlich beendet worden, und das Land ist nur eine von mehreren afrikanischen Erfolgsgeschichten auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft. Nach wie vor dominieren jedoch negative Schlagzeilen die Berichterstattung über Afrika, und im Kampf gegen die Armut können bislang keine spektakulären Durchbrüche erzielt werden.
- Was viele afrikanische Reformbewegungen auszeichnet – zivilgesellschaftliches Engagement und der Wille von unten zur Veränderung –, fehlt im Irak und in Afghanistan. Dort wird die Welt Zeuge eines erneuten Scheiterns beim vergeblichen Versuch, eine Demokratie von oben, ja von außen zu verordnen. Zwar wurde in beiden Ländern nach internationalen Standards gewählt; tragfähige demokratische Systeme konnten gleichwohl dadurch nicht etabliert werden. Afghanistan und der Irak sind trotz aller Bemühungen zwei Katastrophenfälle der internationalen Politik geblieben.

Diese und andere Prozesse der Entwicklung und Transformation analysiert und bewertet der Bertelsmann Transformation Index 2008. Die Untersuchung von insgesamt 125 Staaten verdeutlicht, dass in den vergangenen beiden Jahren nur an wenigen Orten spektakuläre und symbolträchtige Umbrüche stattgefunden haben. Auf den ersten Blick drängt sich der Eindruck auf, dass die dritte Welle der Transformation zum Stillstand gekommen ist und sich die Akteure in den Rankünen der Alltagspolitik verfangen haben.

Ein solches Urteil würde freilich den stark ausgeprägten Prozesscharakter von Transformationspolitik unterschätzen. Tatsächlich sind stetige, schnelle und linear verlaufende Transformationsprozesse, wie sie in den EU-Beitrittsstaaten beobachtet werden konnten, eher eine Ausnahme. In den weitaus meisten Transformationsprozessen folgen auf Phasen des Aufbruchs oder des Erfolges solche der Stagnation – oder positiver formuliert: der Konsolidierung des Erreichten. Auch Rückschritte sind nicht auszuschließen und können in fast allen Regionen der Welt beobachtet werden. Stagnation in schwierigen Phasen kann freilich ebenso ein Erfolg sein, wie es ein Misserfolg ist, sich bietende Chancen nicht vollständig auszuschöpfen. So sehr das Bild spektakulärer Erfolgsgeschichten auch verbreitet sein und die Vorstellung von Transformation geprägt haben mag – es entspricht in den meisten Fällen nicht der Realität.

Insofern sind die schrittweise Konsolidierung der Demokratie in Chile, deren Etablierung in Georgien, der wirtschaftliche Aufstieg Indiens oder die verhältnismäßig hohe Beständigkeit der Demokratien in Mauritius, Botswana, Ghana, dem Senegal und in Mali »leise Erfolgsfälle«, die deutlich machen, dass der Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft lang sein kann und überdies ohne Erfolgsgarantien verläuft. Auch in den fünf Staaten, die in den vergangenen beiden Jahren einen Regimewechsel zur Demokratie erfolgreich bewältigt haben – Burundi, Haiti, Kirgistan, Liberia und Mauretanien –, steht der größte Teil der Wegstrecke noch aus.

Will man den Wandel bei der Entwicklung zur rechtsstaatlichen, repräsentativen Demokratie sowie zu einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft im Detail verfolgen, dann benötigt man ein präzises Messinstrument, welches die Entwicklungen sowohl in all ihren Einzelheiten als auch im Gesamtzusammenhang untersucht. Der dritte Bertelsmann Transformation Index (BTI) stellt sich erneut dieser Herausforderung.

Aus gutem Grund ist der Index zweigeteilt: Er untersucht im Status-Index nach einheitlichen Kriterien den aktuellen Stand von Demokratie und Marktwirtschaft in 125 Entwicklungs- und Transformationsstaaten. Im Management-Index steht die Qualität von Regierungsleistungen bei der Gestaltung des Wandels im Mittelpunkt. Die Ergebnisse bestätigen die Grundprämisse des BTI, dass es vor allem auf das Handeln der politischen Akteure, auf das adäquate Management kritischer Situationen sowie auf das zielgerichtete Handeln ankommt, wenn Fortschritte im Hinblick auf die Etablierung von Demokratie und Marktwirtschaft erreicht werden sollen.

Unterstützt wurden die Projektpartner bei der Bertelsmann Stiftung und am Centrum für angewandte Politikforschung durch die insgesamt sehr positive Resonanz, mit der der Bertelsmann Transformation Index aufgenommen wurde. War dem BTI 2003 noch mit freundlicher Aufmerksamkeit, aber auch mit einer Portion Skepsis gegenüber dem Neuen begegnet worden, erfreute sich der BTI 2006 einer hohen Aufmerksamkeit und einer zunehmenden Bereitschaft, dessen Ergebnisse zu nutzen. Einige Beispiele belegen dies:

- Etwa hat die deutsche Bundesregierung den BTI bei der Entwicklung ihrer neuen »governance«-Kriterien verwendet. Auch in den Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit wird der Index eingesetzt.
- Auch das britische Department for International Development setzt den BTI in zentraler Weise bei der Erstellung der Governance Assessments für ihre Förderländer ein.
- Der BTI fließt als einer der maßgeblichen Indices in die Governance Indicators der Weltbank ein, und der Corruption Perceptions Index verwendet dessen Kriterien zu Accountability und Korruption.
- Darüber hinaus ist der BTI zu einem Referenzinstrument für wissenschaftliche Artikel und entwicklungspolitische Publikationen geworden und wird als sinnvolles 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 unterstützt.

Für alle an diesem Projekt beteiligten Akteure ist dies eine positive Motivation. Hinzu kommt, dass der Index dank seines steigenden Bekanntheitsgrades auch eine stetige Medienpräsenz und ein breites Publikum erreichen konnte. Er bietet durch seine Detailanalysen, seine methodische Transparenz sowie durch die Zugänglichkeit sämtlicher Gutachten und Daten im Internet (www.bertelsmann-transformation-index.de) eine Fülle von sonst nicht in dieser Standardisierung zugänglichen Informationen. Das macht den Index zum Kompass der Transformationspolitik, der in regelmäßigem Abstand von zwei Jahren aktuelle Daten und Analysen für Reformakteure und -unterstützer bietet.

Verfahren und Länderauswahl

Mit dem Bertelsmann Transformation Index schreiben die Projektpartner ein Kapitel in ihrer gemeinsamen Arbeit fort, das bereits einige Zeit vor der Untersuchung der Entwicklungs- und Transformationsländer begründet wurde. Dazu gehören anwendungsorientierte jährliche Fortschrittsberichte über die EU-Beitrittsstaaten in den 90er Jahren, die Entwicklung von Evaluationskriterien für politischen Wandel sowie weltweite Recherchen für den Carl Bertelsmann-Preis 2001 zur Identifizierung besonders zielführender Lösungsansätze bei der Gestaltung von Transformationspolitik.

Der Bertelsmann Transformation Index 2008 erfasst den hinsichtlich Demokratie und Marktwirtschaft im Jahr 2007 erreichten Transformationsstand von insgesamt 125 Staaten und bewertet deren Transformationspolitik nach einem einheitlichen Standard.¹ Das Handeln, die Entscheidungen sowie die Gestaltung des Wandels durch die Reformakteure in den vergangenen beiden Jahren (2005–2007) stehen dabei im Mittelpunkt.

Damit führt der BTI 2008 konsequent das Anliegen seiner beiden Vorgängerversionen fort, zeitnah, systematisch und im Detail die zentralen Erfolgs- und Misserfolgsparemeter der Transformationspolitik zu analysieren. Mit der dritten Ausgabe wird der Index zusätzlich als sich fortschreibende Zeitreihenuntersuchung nutzbar, die die Etappen des Wandels nach der Jahrhundertwende zuverlässig dokumentiert. Ergänzt wird der Bertelsmann Transformation Index in diesem Jahr durch eine parallele Erhebung von Daten zur Geschlechtergerechtigkeit, die zu einem späteren Zeitpunkt in einer separaten Studie ausgewertet werden.

Die Ergebnisse des BTI werden in einem aufwendigen Verfahren erarbeitet: Mehr als 200 Länderexperten haben nach genauen Vorgaben zu jedem untersuchten Land die den Dimensionen Demokratie, Marktwirtschaft und Management zugeordneten 17 Kriterien mit insgesamt 52 Indikatoren untersucht. Die so entstandenen Analysen zeichnen ein detailliertes Bild über die Situation in jedem untersuchten Land

1 Nicht untersucht wurden entwickelte OECD-Staaten sowie bis auf wenige Ausnahmen Staaten mit einer Bevölkerung von weniger als zwei Millionen Menschen.

und enthalten kompetente Überblicke über die Herausforderungen, Lösungsstrategien und transformationspolitischen Erfolge im untersuchten Zeitraum.

Die hohe Standardisierung dieser Länderberichte ermöglicht gezielte Vergleiche nicht nur zwischen den Staaten einer Region, sondern weltweit. Zusätzlich wurden die Ergebnisse numerisch codiert und zu einem aussagekräftigen und in seiner Art einmaligen Ranking verdichtet.

Ihre Validität verdanken die so erfassten Daten nicht nur der sorgsam Auswahl der Autoren, sondern auch einem sorgfältigen Prüfverfahren mit mehreren Reviews:

- In einer ersten Stufe wurde jeder Länderbericht der genauen Prüfung eines zweiten Experten unterzogen. In den meisten Fällen haben sich dabei jeweils ein Experte von außerhalb des Landes und ein lokaler Spezialist ergänzt, um Verzerrungen zu vermeiden.
- Dieser Abstimmungs-, Korrektur- und Ergänzungsvorgang wurde jeweils von einem Regionalkoordinator moderiert, der über die Qualität und Vollständigkeit der Gutachten wachte und anschließend die Schlüssigkeit der Bewertungen im regionalen Vergleich überprüft hat.
- Anschließend wurden diese Zwischenergebnisse interregional kalibriert, um die Vergleichbarkeit sämtlicher untersuchter Staaten zu gewährleisten.
- In einer letzten Stufe des Review-Prozesses wurden die Ergebnisse schließlich vom BTI-Board, einer Gruppe von renommierten Entwicklungs- und Transformationsexperten, überprüft und verabschiedet.

Inhaltlich wurde der BTI 2008 im Vergleich zu seinen Vorgängerversionen behutsam weiterentwickelt. Während lediglich zwei Indikatoren verändert oder neu gefasst wurden, wurde erheblicher Aufwand bei der Überarbeitung des der Untersuchung zugrunde liegenden Codebuchs betrieben, um die Länderexperten zu unterstützen, die Kriterien und Indikatoren zu präzisieren und damit den Standardisierungsgrad der Analysen weiter zu erhöhen.² Die wohl auffälligste Veränderung besteht in einer Erweiterung des BTI 2008 um sechs Staaten. Grundsätzlich wurden Staaten berücksichtigt, die folgende Merkmale aufwiesen:

- eine im Hinblick auf ihren demokratischen und marktwirtschaftlichen Status sowie auf ihre Reformbemühungen auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie noch nicht vollständig abgeschlossene Entwicklung,
- eine eigene, international anerkannte Staatlichkeit,
- eine Einwohnerzahl von mindestens zwei Millionen Menschen (gegenüber drei Millionen beim BTI 2006).

2 Das Transformationsmanagement wird durch 17 anstelle von 18 Fragen ermittelt. Die im BTI 2006 noch enthaltene Frage zur Förderung sozialen Kapitals (Nr. 16.4) wurde in die Frage zur gesellschaftlichen Selbstorganisation (Nr. 5.4) integriert. Ausführlicher erläutert und dokumentiert werden die Veränderungen gegenüber der letzten BTI-Studie in dem Beitrag »Bewertungskriterien und Methode« in diesem Band.

Prüfsystematik: ☐ 125 Länder ☐ 17 Kriterien ☐ 52 Indikatoren ☐ insgesamt 6.500 Beurteilungen

52 Fragen, von Ländergutachtern qualitativ und quantitativ bewertet (Basis der Kriterienbewertung)

17 Kriterien (aus Mittelwerten der Punkte für die einzelnen Fragen)

**Politische
Transformation**

- ☐ Staatlichkeit
- ☐ Politische Partizipation
- ☐ Rechtsstaatlichkeit
- ☐ Stabilität demokratischer Institutionen
- ☐ Politische und gesellschaftliche Integration

**Wirtschaftliche
Transformation**

- ☐ Sozioökonomisches Entwicklungsniveau
- ☐ Markt- und Wettbewerbsordnung
- ☐ Währungs- und Preisstabilität
- ☐ Privateigentum
- ☐ Sozialordnung
- ☐ Leistungsstärke
- ☐ Nachhaltigkeit

**Management-
Leistung**

- ☐ Gestaltungsfähigkeit
- ☐ Ressourceneffizienz
- ☐ Konsensbildung
- ☐ Internationale Zusammenarbeit
- ☒ Schwierigkeitsgrad

Review 1, Kommentierung und Bewertung durch Zweitgutachter aus dem jeweiligen Land

Review 2, Abstimmung der Werte innerhalb der jeweiligen Region

Review 3, Abstimmung der Werte im weltweiten Vergleich

Review 4, Überprüfung und Verabschiedung der Endwerte durch das BTI-Board

Untersuchungsdimensionen (aus Mittelwerten der aggregierten Kriterien-Bewertungen)

Entwicklungsstand
Demokratie

Entwicklungsstand
Marktwirtschaft

Trans-
formations-
management

gewichtet
nach
Schwierig-
keitsgrad

Status-Index

Management-Index

Weil es auch ein Anliegen des Bertelsmann Transformation Index ist, »best practices« sowie besonders interessante Transformationsfälle auszuwerten, werden fünf Staaten im BTI berücksichtigt, obwohl sie das Bevölkerungskriterium nicht erfüllen.³ Bhutan, Mauretanien, Kuwait, Montenegro, Oman sowie die Republik Kongo werden in diesem Jahr erstmals im BTI untersucht.

Auch wenn der direkte Vergleich von Transformationsstaaten mit den konsolidierten Industriestaaten reizvoll wäre, verzichtet der BTI 2008 aus Gründen der konsistenten Systematik sowie einer zielgerichteten Fragestellung bewusst auf diese Möglichkeit. Allerdings stand das BTI-Projekt Pate für den von der Bertelsmann Stiftung und dem Centrum für angewandte Politikforschung an der Universität München entwickelten Bertelsmann Reform Index (BRI), der künftig zeitnah zum BTI erscheinen wird und in ähnlicher Weise Auskunft über Reformkapazität und Regierungsfähigkeit in den OECD-Staaten gibt.

Inhalt dieses Bandes

Neben den verschiedenen Beiträgen enthält diese Publikation eine große Tabelle, die die numerischen Ergebnisse in Form eines Ranking dokumentiert; zusätzlich eine CD-ROM mit sämtlichen Ländergutachten, Einzelergebnissen und der Dokumentation der eingesetzten Materialien. Erforderlich ist diese elektronische Umsetzung, weil die nach der BTI-Systematik angefertigten Länderstudien – jede mit einem Umfang von rund 20 Druckseiten – allein rund 2.500 Seiten beanspruchen würden. Die Länderstudien dokumentieren den Entwicklungs- und Transformationsprozess der hier untersuchten 125 Mitgliedstaaten, erläutern den Gesamtzusammenhang und ermöglichen strategische Einordnungen. Darüber hinaus liefern sie die qualitative Begründung der insgesamt 6.500 numerisch erhobenen Datenpunkte, die dem Ranking zugrunde liegen.

Eine derartige Datenfülle ist die 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.

Der vorliegende Band sowie die auf der CD-ROM verfügbaren Materialien zum Bertelsmann Transformation Index verfolgen das Ziel, die erhobenen Daten auf unterschiedliche Weise möglichst einfach nutzbar zu machen. Die schnellste Art des

3 Berücksichtigt wurden 120 Staaten, die sämtliche Kriterien erfüllen, darunter auch Taiwan, dessen Staatlichkeit nur von einigen Staaten anerkannt wird. Zusätzlich wurden Bahrain, Botswana, Estland, Mauritius und Montenegro in die Untersuchung integriert – insgesamt sind also 125 Staaten Gegenstand dieser Untersuchung.

Überblicks sowie der grundsätzlichen Einordnung der Untersuchungsergebnisse bietet die Komprimierung der Ergebnisse in Tabellenform.

Um zwischen den übersichtlichen, aber zwangsläufig stark verdichteten Überblickstabellen sowie den ihnen zugrunde liegenden umfangreichen Analysen ein Bindeglied zu schaffen, wurde der Bertelsmann Transformation Atlas geschaffen. Diese interaktive Flash-Anwendung unterfüttert die Tabellenwerte mit Informationen zum Stand der Transformation, bietet anschauliche graphische Darstellungen und ermöglicht dem Benutzer ebenso innovativ wie interaktiv das Aufspüren von eigenen Fragestellungen oder das Anstellen eigener Vergleiche (www.bertelsmann-transformation-index.de).

In den Beiträgen des vorliegenden Bandes werden die Ergebnisse des Ranking aus verschiedenen Perspektiven aufbereitet: Kapitel zwei dient dem raschen Zugriff auf die Hauptergebnisse und enthält den Ergebnisüberblick. Dieser führt in den Ansatz der Untersuchung ein und erläutert vor allem die Resultate der beiden Rankings. Die Darstellung bezieht sich im Wesentlichen auf die Teildimensionen des BTI – Demokratie, Marktwirtschaft, Management – und interpretiert die aggregierten Ergebnisse. Dabei zeigt sich, dass durch entschlossenes und gutes Transformationsmanagement auch in den vergangenen beiden Jahren in einer Reihe von Ländern Fortschritte auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft erzielt werden konnten.

Im Mittelpunkt des dritten Kapitels – Globale Trends – wird eine vertiefte Gesamtsicht der Ergebnisse entwickelt. Es analysiert auf der Grundlage der sieben regionalen sowie 125 nationalen Expertisen Schlüsselfaktoren der guten Regierungsführung und benennt Hintergründe und Zusammenhänge für den Erfolg von Transformationspolitik und Reformmanagement.

Das anschließende vierte Kapitel erläutert die Kriterien sowie die Methodik des Bertelsmann Transformation Index in aller Ausführlichkeit und erläutert die Vertorung des Index gegenüber anderen Rankings zum Thema. Zudem werden die methodischen und inhaltlichen Änderungen gegenüber dem BTI 2006 erläutert. Dieses Methodenkapitel ist vor allem für Leser nützlich, die wissenschaftlich mit dem Index arbeiten wollen und entsprechend genaue Kenntnisse auch über die Art der Datenerhebung benötigen.

Kapitel fünf besteht aus sieben Teilkapiteln, die die Aufteilung des BTI in sieben verschiedene Regionen mit spezifischen politisch-kulturellen, historischen Wurzeln und praktischen Problemen widerspiegeln. Die Regionalbeiträge geben jeweils einen Überblick über die Region und analysieren die Trends und Entwicklungen.

Der Anhang bietet ein Literaturverzeichnis, ein Abkürzungsverzeichnis sowie die Liste der Autoren.

Mitarbeiter und Autoren

Der Bertelsmann Transformation Index ist Teil eines gemeinsamen Projekts zur Gestaltung von Transformationsprozessen, das in enger Zusammenarbeit zwischen der Bertelsmann Stiftung und dem Centrum für angewandte Politikforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München durchgeführt wird. Beide Institutionen verstehen sich als Think-Tanks, die Reformimpulse und Lösungsansätze für eine zukunftsfähige Gesellschaft entwickeln und vermitteln. Im Vergleich zu anderen Arbeiten der Projektpartner unterscheidet sich der BTI sowohl durch die Fülle der untersuchten Daten als auch durch die vielen daran beteiligten Mitarbeiter und Autoren.

Ohne die mehr als 200 Länderexperten aus aller Welt wäre es nicht möglich gewesen, das enorme Datenfundament des Bertelsmann Transformation Index zusammenzufügen. Ihre Expertise als Autoren oder Kommentatoren sowie ihre Bereitschaft zur Kooperation bilden das Herz der Untersuchung.

Das Projekt wird von ausgewiesenen Entwicklungs- und Transformationsexperten im BTI-Board beraten, denen eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung der Grundkonzeption zukam und die darüber hinaus die Gesamtuntersuchung sowie die Ergebnisse fachkundig begleiten.

Als ein zuverlässiges Monitoring-Instrument macht der Bertelsmann Transformation Index 2008 den Verlauf von Reformpolitik auf dem Weg zur rechtsstaatlichen Demokratie sowie zur sozial verantwortlichen Marktwirtschaft transparent. Durch die Offenlegung von Erfolgsstrategien und Fehlentwicklungen soll die Datenlage zur Analyse von Entwicklungs- und Transformationsprozessen verbessert sowie die Arbeit von Reformern und Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden.

BTI-Board

Dr. Franz-Lothar Altmann

Leiter, Forschungsschwerpunkt Balkan, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin; Associate Professor, Universität Bukarest

Dr. Matthias Basedau

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

Prof. Dr. Klaus Bodemer

Senior Professorial Fellow, GIGA Institut für Lateinamerika-Studien (ILAS), Hamburg

Dr. Martin Brusi

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, 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

Projektmanagerin, Themenfeld Internationale Verständigung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Dr. Bernd Eisenblätter

Geschäftsführer, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn

Dr. Hauke Hartmann

Projektmanager, Themenfeld Internationale Verständigung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Prof. Dr. Sebastian Heilmann

Direktor, Zentrum für Ostasien-Pazifik-Studien; Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre, Universität Trier

Olaf Hillenbrand

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

Josef Janning

Mitglied der Geschäftsleitung, Leiter des Themenfeldes Internationale Verständigung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Dr. Eberhard Kienle

Directeur de Recherche, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Paris;
Program Officer, Governance and Civil Society, Ford Foundation, Kairo

Bernd Kuzmits

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Rheinische
Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn

Prof. Dr. Rolf J. Langhammer

Vizepräsident, Institut für Weltwirtschaft, Universität Kiel

Prof. Dr. Wolfgang Merkel

Direktor, Abteilung Demokratie: Strukturen, Leistungsprofile und Herausforderungen,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Institut für Sozialwissenschaften,
Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Dirk Messner

Direktor, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Felix Neugart

Referatsleiter Nordafrika/Nah- und Mittelost, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Berlin

Prof. em. Dr. Franz Nuscheler

Senior Fellow, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Gerhard-Mercator-Universität, Duisburg

Prof. Dr. Hans-Jürgen Puhle

Direktor, Institut für Politikwissenschaft, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Siegmund Schmidt

Abteilung Politikwissenschaft, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Koblenz-Landau

Prof. Dr. Hans-Henning Schröder
Forschungsstelle Osteuropa, Universität Bremen

Dr. Tobias Schumacher
Stellvertretender Leiter, EuroMeSCo; Senior Research Fellow, Institut für Strategische und Internationale Studien (IEEI), Lissabon

Prof. Dr. Udo Steinbach
Direktor, GIGA Institut für Nahost-Studien (IMES), Hamburg

Dr. Peter Thiery
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P), Ludwig-Maximilians-Universität, München

Prof. Dr. Uwe Wagschal
Institut für Politische Wissenschaft, Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg

Prof. Dr. Dr. h. c. Werner Weidenfeld
Direktor, Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P), Ludwig-Maximilians-Universität, München

Prof. em. Dr. Helmut Wiesen­thal
Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin

Ergebnisüberblick

2007 ist nicht 1989. Aus entwicklungs- und transformationspolitischer Perspektive verlief der Untersuchungszeitraum des Bertelsmann Transformation Index 2008 eher unspektakulär. Eine schlaglichtartige Betrachtung kann zu dem Schluss führen, dass die Rahmenbedingungen und der Verlauf von 125 Transformationsprozessen insgesamt in etwa denen von 2006 entsprechen. Kratzt man an dieser scheinbar gleichförmigen Oberfläche, so lassen sich jedoch durchaus Entwicklungen und Wandlungsprozesse ausmachen, die nicht nur für die Lebensbedingungen der unmittelbar betroffenen Menschen große Bedeutung haben:

- auf der globalen Ebene etwa der ungebrochene Aufstieg der chinesischen Wirtschaftskraft, die damit verbundenen Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch sowie neuerdings auf die Entwicklungszusammenarbeit; der Wiederaufstieg Russlands als Weltmacht, parallel dazu die schleichende Erosion demokratischer Rechte;
- auf der regionalen Ebene die Sorgen um Stabilität und Sicherheit in »failed states« und Bürgerkriegsregionen, das drohende Scheitern in Afghanistan und im Irak, aber auch die Konsolidierung des größeren europäischen Integrationsverbundes;
- auf der nationalen Ebene das Ringen um die demokratischen Früchte der bunten Revolutionen wie in der Ukraine und in Georgien, der Versuch des Wiederaufbaus und der Befriedung von Bürgerkriegen wie in der Demokratischen Republik Kongo, der schwierige Prozess der Annäherung der Türkei an die EU-Standards.

Diese und andere Beispiele illustrieren eine Stärke des BTI: Die präzise Untersuchung von 125 Transformationsprozessen in regelmäßigen Abständen und im Detail ermöglicht sowohl die Untersuchung von Einzelfällen als auch den Vergleich von Ländern oder Regionen oder das Aufspüren von Trends. Anliegen dieses Beitrags ist die überblicksartige Erläuterung von Ansatz und Ergebnissen der BTI-Studie. Dieser knappe Überblick kann und soll eine weitere Analyse nicht ersetzen, sondern eine erste Einordnung vornehmen, die in den anderen Teilen des Bandes sowie in den 125 Länderstudien vertieft wird.

Grundlegende Analysekonzepte

Normativer Bezugspunkt des Bertelsmann Transformation Index ist das Konzept einer rechtsstaatlichen und repräsentativen Demokratie in Verbindung mit einer sozialpolitisch flankierten und nachhaltigen Marktwirtschaft. Der Index bewertet nicht die Unterschiede in den zahlreichen Varianten solcher Demokratien mit marktwirtschaftlicher Orientierung, sondern analysiert die Transformationspolitik auf dem Weg dorthin sowie den bereits erreichten Entwicklungsstand.

Reformziel marktwirtschaftliche Demokratie: Der Begriff »marktwirtschaftliche Demokratie« bezeichnet das Reformziel sowie den normativen Maßstab, den der BTI an die untersuchten Entwicklungs- und Transformationsprozesse anlegt. »Marktwirtschaftliche Demokratie« als Kurzformel bringt zum Ausdruck, dass sich beide Komponenten, eine rechtsstaatliche und repräsentative Demokratie sowie eine sozialpolitisch flankierte und nachhaltige Marktwirtschaft, gegenseitig ergänzen. Im Gegensatz zu neoliberalen Konzepten verfolgt der BTI damit einen europäisch geprägten, wertgebundenen Ansatz.

Demokratien stiften in weitaus höherem Ausmaß Legitimität als autoritäre Regimes und sind daher vergleichsweise krisenbeständiger. Gleichzeitig hängt ihre dauerhafte Legitimität aber von einem gewissen Maß an Prosperität und sozialem Ausgleich ab. Wohlstand schafft prinzipiell auch in autoritären Systemen Legitimität, fördert jedoch gleichzeitig den Wunsch nach demokratischer Teilhabe an den zentralen Entscheidungen. Erst in der Kombination von rechtsstaatlicher Demokratie und sozialpolitisch flankierter Marktwirtschaft verbinden sich diese legitimitätssteigernden Elemente in einer Weise, die eine dauerhafte Konsolidierung zulässt.

Untersucht wurden Entwicklungs- und Transformationsprozesse in 125 Staaten. Gegenüber dem BTI 2006 wurden sechs Staaten neu in die Untersuchung aufgenommen. Methodik und Fragestellung wurden im Wesentlichen beibehalten, sodass die Werte direkt miteinander verglichen werden können.⁴

Für die Analyse, den Vergleich und die Bewertung der Transformationsprozesse wurde ein Codebuch mit genauen Vorgaben sowie insgesamt 17 Untersuchungskriterien und 52 dazugehörenden Fragen (Indikatoren) entwickelt.⁵ Nach dieser Vorgabe erstellten Länderexperten für jeden untersuchten Staat Ländergutachten mit einem Umfang von etwa 20 Seiten, in denen sie die wesentlichen Charakteristika der Transformation beschreiben und die Kriterien untersuchen. Mittels eines standardisierten Fragebogens wurden die so gewonnenen Analysen in numerische Werte übersetzt.

4 Vgl. zu den Details sowie zum Verfahren der Ergebniskalibrierung den Beitrag »Bewertungskriterien und Methode« in diesem Band.

5 Vgl. BTI 2008. Manual for Country Assessments, dokumentiert auf der beiliegenden CD-ROM. Dort befinden sich auch sämtliche 125 Ländergutachten.

Alle Berichte wurden durch einen zweiten Experten kommentiert, und in fast allen Fällen wurden Fachleute aus dem jeweils untersuchten Land in die Analyse und Bewertung einbezogen. Ein aufwendiges, mehrstufiges Überprüfungsverfahren sichert die Validität der Daten und stellt die regionale und interregionale Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicher.

»Good governance«: Die erfolgreiche Gestaltung des Wandels erfordert Reformakteure. »Good governance« ist eine Grundvoraussetzung für gelungene Transformationsprozesse. Dies umfasst die Fähigkeit zur Formulierung, Planung und Implementierung von strategischen Zielen und deren Durchsetzung mit angemessenen Mitteln.

Der BTI untersucht daher im Management-Index die Transformationspolitik der relevanten Gestaltungsakteure. Neben Regierungen und politischen Eliten sind dies auch NGOs und andere Akteure. Erfasst wird Reformpolitik auf dem Weg zur rechtsstaatlichen Demokratie sowie zur sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft.

Gute Reformpolitik ist kontextabhängig. Der BTI kann keine optimale Reformreihenfolge empfehlen. Dort, wo die Voraussetzungen für Demokratie und Marktwirtschaft noch nicht gegeben sind, kann gute Reformpolitik auch in der schrittweisen Schaffung solcher Voraussetzungen bestehen. In allen Phasen des Wandels wird die Ausweitung der individuellen und gesellschaftlichen Handlungsfreiheit als Weg in die richtige Richtung interpretiert.

Ergebnisse

Die Ergebnisse der untersuchten Kriterien und Indikatoren wurden numerisch codiert und zum Bertelsmann Transformation Index aggregiert. Diese Ranglisten bieten einen zuverlässigen ersten Einblick sowie die Möglichkeit einer prägnanten Einschätzung zum Stand von Demokratie, Marktwirtschaft und Transformationsmanagement. Sie ermöglichen die Identifizierung von Stärken und Schwachstellen. Allerdings soll darauf hingewiesen werden, dass die Tabellen selbst nur ein Überblicksinstrument sein können und jede einzelne Bewertung in den Ländergutachten erläutert wird.

Dargestellt werden die numerischen Ergebnisse in zwei verschiedenen Rankings, die unterschiedliche Perspektiven von Entwicklung und Transformation beleuchten:

- Der Status-Index misst den Entwicklungsstand bezogen auf das Ziel einer konsolidierten Demokratie und einer entwickelten Marktwirtschaft im Jahr 2007. Die Bewertungen ermöglichen einen raschen Zugriff auf die Stärken und Defizite in jedem Land. Der Status-Index setzt sich zu gleichen Teilen aus den numerischen Bewertungen zum Stand der demokratischen Transformation sowie der wirtschaftlichen Entwicklung zusammen, da Defizite in einem der beiden Bereiche einer nachhaltigen Konsolidierung entgegenstehen. Zusätzlich gibt ein Trend-

indikator Aufschluss über Fortschritte und Rückschläge in den vergangenen beiden Jahren.

- Der Management-Index misst die politischen Gestaltungsleistungen bezogen auf das Ziel von Demokratie und Marktwirtschaft. Er setzt tatsächliches Reformhandeln mit dem Transformationspotenzial eines Landes in Beziehung und ermittelt, ob und inwieweit die vorhandenen Möglichkeiten einer Reformpolitik ausgeschöpft wurden. Dies macht ihn zu einem innovativen Politikanalyse- und Beratungsinstrument.

Status-Index

Kerninteresse des Status-Index ist nicht der Vergleich verschiedener funktionaler Interpretationen von Demokratie und Marktwirtschaft, sondern die Überprüfung deren tatsächlicher Funktionsfähigkeit und Nachhaltigkeit.

In der Fachdebatte gibt es erhebliche Unterschiede bei der Definition und Erfassung von Demokratie und Marktwirtschaft. Der BTI folgt dem Konzept der »embedded democracy« (Merkel, Puhle, Croissant, Eicher und Thiery 2003). Demnach bildet die Durchführung von fairen und freien Wahlen zwar den Kern jeder Demokratie, ist aber für die Etablierung eines demokratischen Systems nicht hinreichend.

Die Kriterien fragen daher nach einem ausreichenden Grad an staatlicher Handlungsfähigkeit, verlangen die Berücksichtigung von Bürgerrechten sowie einen Kernbestand an Rechtsstaatlichkeit. Im Sinne demokratischer Nachhaltigkeit wird die Stärke der Zivilgesellschaft und des partizipatorischen Handelns ebenso gemessen wie die Transparenz und Rechenschaftslegung als Indikatoren für das tatsächliche Funktionieren formaldemokratischer Strukturen. Fünf Kriterien mit insgesamt 18 Fragen wurden für die Messung der Untersuchungsdimension einer rechtsstaatlichen Demokratie herangezogen.

Der Entwicklungsstand von Marktwirtschaften wird durch sieben Kriterien mit 14 Indikatoren gemessen. Dabei geht es nicht allein um Elemente wie Wirtschaftswachstum oder den Grad der wirtschaftlichen Liberalisierung, sondern zusätzlich um die Befähigung der Marktwirtschaft, für alle Bürger hinreichende Handlungsfreiheit zu schaffen, eine stabile und verlässliche Wirtschaftsordnung zu schaffen, die über eine flankierende Sozialordnung verfügt und genügend nachhaltig ausgerichtet ist, um eine langfristige Stabilitätperspektive zu gewährleisten.

Kriterien des Status-Index

Staatlichkeit		politische Partizipation	Rechtsstaatlichkeit		Stabilität demokratischer Institutionen	politische und gesellschaftliche Integration	
Sozioökonomisches Entwicklungsniveau	Markt- und Wettbewerbsordnung	Währungs- und Preisstabilität	Privat-eigentum	Sozial-ordnung	Leistungs-stärke	Nach-haltigkeit	

Im Folgenden werden die Ergebnisse des Status-Index erläutert, wie in der beiliegenden Tabelle abgebildet.⁶ Um die Interpretation der Ergebnisse zu erleichtern, wird zwischen fünf verschiedenen Gruppen unterschieden, die den jeweiligen Status grob zusammenfassen. Dabei sind die Übergänge zwischen diesen Gruppen fließend.⁷

1. Weit fortgeschrittene Transformation

Im BTI 2008 werden insgesamt 14 Staaten als konsolidierte oder weit fortgeschrittene rechtsstaatliche Demokratien sowie sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaften bezeichnet. Diese Spitzengruppe ist weitgehend identisch mit derjenigen des BTI 2006. Mit Lettland, das um 0,4 Punkte besser bewertet wurde, konnte lediglich ein Land zusätzlich in diese Spitzengruppe des Status-Index aufschließen. Insgesamt besteht diese Gruppe aus neun europäischen Staaten (darunter acht neue EU-Mitgliedstaaten), zwei asiatischen Staaten (Taiwan, Südkorea) sowie drei Staaten aus Lateinamerika (Chile, Uruguay, Costa Rica). Gemeinsam ist allen Ländern der Spitzengruppe, dass sie durchweg über hohe Bewertungen ihres sozioökonomischen Entwicklungsniveaus (≥ 8) verfügen.

Transformationsprozesse gelten als abgeschlossen und Demokratien als konsolidiert, wenn sie auf Dauer und auch in Systemkrisen reibungslos funktionieren, wenn Machtwechsel unproblematisch ablaufen und eine begleitende ökonomische Stabilität für die Nachhaltigkeit dieses Zustandes steht. Ein exakter Konsolidierungszeitpunkt lässt sich dabei in der Regel kaum bestimmen. Die relativ konstanten Ergebnisse der drei BTI-Ausgaben verdeutlichen jedoch, dass die Staaten dieser Gruppe einen bereits länger andauernden Konsolidierungsprozess durchlaufen. Mit dem Beitritt zur EU und der damit verbundenen politischen und wirtschaftlichen Einbettung in ein stabiles Regelwerk können die acht hier vertretenen EU-Beitrittsstaaten als konsolidierte marktwirtschaftliche Demokratien gelten. Auch Taiwan und Südkorea erfüllen diese Anforderungen.

6 Die Werte der verschiedenen Kriterien sind in der Tabelle angegeben. Es liegt in der Logik aggregierter Daten, dass gleiche Ergebnisse sich aus recht unterschiedlichen Bewertungen der einzelnen Kriterien zusammensetzen können. Die dahinter stehenden Ergebnisse werden in den folgenden Beiträgen vertieft behandelt. Im Detail werden sämtliche Werte in den Ländergutachten begründet.

7 Diese Einordnung dient ausschließlich einer schnellen Orientierung. Bewertungen von 8,5 oder darüber werden als weit fortgeschrittene Transformationen eingeordnet, in denen die Elemente einer rechtsstaatlichen repräsentativen Demokratie sowie einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft weitgehend vorhanden sind. Werte ab 7 können als fortgeschrittene Transformationsfälle angesehen werden. Werte ab 5,5 kennzeichnen Staaten mit eingeschränkter politischer und wirtschaftlicher Transformation. Werte ab 4 stehen für stark eingeschränkte Transformationen. Unterhalb dieser Schwelle können gescheiterte oder blockierte Transformationen hinsichtlich Demokratie und Marktwirtschaft konstatiert werden.

Entsprechend diesen stabilen Konsolidierungsprozessen haben sich die Bewertungen in der Spitzengruppe nur marginal verändert. Dank verbesserter sozioökonomischer Bedingungen hat sich die Bewertung Tschechiens leicht verbessert. Tschechien erreicht im Vergleich der 125 Staaten im Status-Index die höchste Bewertung. Etwas besser wird im Bereich Marktwirtschaft auch Uruguay bewertet und rückt daher um vier Plätze auf Platz neun des Ranking vor. Die weiteren Veränderungen der Punkt- und Rangwerte sind unspektakulär. Es fällt auf, dass unter dem Schirm der EU-Mitgliedschaft selbst umstrittene Regierungen wie diejenige Polens nicht nennenswert zurückfallen.

Kroatien – auf dem Weg in die Europäische Union: Die Perspektive eines EU-Beitritts unterstützt die Transformation Kroatiens erheblich. Seit dem 3. Oktober 2005 führt Kroatien formelle Beitrittsverhandlungen. Die kroatische Regierung gibt sich ehrgeizig und strebt den Abschluss sämtlicher Kapitel in den Beitrittsverhandlungen mit der EU bis Ende 2008 an. Die Integrationspolitik Kroatiens wird von einer breiten Mehrheit unterstützt.

Kroatien verfügt mittlerweile über stabile Institutionen und ein funktionierendes Parteiensystem. Fortschritte wurden in den vergangenen beiden Jahren sowohl im Bereich der Rechtsstaatlichkeit als auch im Umgang mit Minderheiten erzielt. Auch im marktwirtschaftlichen Bereich konnte sich der Balkanstaat verbessern, kämpft aber mit hohen Arbeitslosenraten sowie einer noch unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit.

Bei den meisten sich konsolidierenden Ländern ist eine Parallelität bei der Bewertung der Kategorien Demokratie und Marktwirtschaft zu beobachten. Abweichend davon erreichen die lateinamerikanischen Staaten deutlich höhere Werte im Bereich Demokratie als im Bereich Marktwirtschaft. Uruguay erzielt mit 9,9 den höchsten Wert für seine konsolidierte Demokratie, erreicht aber mit 7,9 im Bereich Marktwirtschaft keinen Spitzenwert. Auch Chile und Costa Rica weisen eine hohe Beständigkeit ihrer demokratischen Konsolidierung auf, fallen aber im Bereich der wirtschaftlichen Transformation leicht ab.

Im Bereich der politischen Transformation konnten auch Mauritius und Südafrika Werte erzielen, die für sich allein eine Platzierung in der Spitzengruppe bedeutet hätten. Der Entwicklungsstand der Marktwirtschaft bildet jedoch nach wie vor ein immenses Konsolidierungshindernis. Umgekehrt erreicht Singapur mit 9,5 im Bereich Marktwirtschaft mit Tschechien zusammen das beste Ergebnis. Als autoritärer Staat kann es im Bereich Demokratie jedoch kein Ergebnis erzielen, das für eine Platzierung in der Spitzengruppe ausreichend wäre.

2. Fortgeschrittene Transformation

Der Bertelsmann Transformation Index bescheinigt 19 Staaten eine fortgeschrittene Transformation. Sie haben gemeinsam, dass sie in den meisten Fällen gute Chancen für die Konsolidierung einer rechtsstaatlichen Demokratie sowie einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft aufweisen. Die in dieser Gruppe versammelten Staaten verfügen bis auf einen Fall über funktionierende Demokratien sowie in allen Fällen über entwickelte Marktwirtschaften. Unter dieser generalisierenden Gesamteinordnung finden sich eine Reihe ausgesprochen unterschiedlicher Transformationsprozesse.

Im oberen Bereich haben sich die EU-Neumitglieder Bulgarien und Rumänien sowie Mauritius mit Werten platziert, die den Ergebnissen der Spitzengruppe kaum nachstehen. Die schlechtesten Werte in der Ländergruppe mit fortgeschrittener Transformation weisen Serbien, die Türkei und Albanien auf. Ihr Gesamtergebnis im Status-Index ist nur unwesentlich besser als das von El Salvador oder der Ukraine, die die Ländergruppe mit eingeschränkter Transformation anführen.

Den 19 Staaten dieser Gruppe ist gemeinsam, dass sie durchweg entwicklungsorientiert agieren und auch über die Machtressourcen zur Durchsetzung von Reformpolitik verfügen. Darüber hinaus sind sie recht heterogen: In den meisten Fällen verfügen sie über ein mittleres Entwicklungsniveau (5–7), mit zwei Abweichungen nach oben (Singapur 10, Mauritius 8) sowie einer nach unten (Namibia 4). Achtzehn der 19 hier vertretenen Staaten sind Demokratien, und bis auf die Türkei erzielen alle davon höhere Bewertungen im Bereich ihrer demokratischen Entwicklung als im marktwirtschaftlichen Entwicklungsstand.

Die zweite Gruppe des Status-Index umfasst insgesamt sechs Staaten aus der Region Ostmittel- und Südosteuropa (jedoch keinen europäischen GUS-Staat), mit Mauritius, Südafrika, Botswana, Namibia und Ghana die in ihren Transformationsprozessen erfolgreichsten afrikanischen Staaten, fünf lateinamerikanische Transformationsstaaten (Brasilien, Jamaika, Panama, Argentinien und Mexiko) sowie mit Singapur und Indien zwei asiatische Vertreter.

Im Vergleich zum BTI 2006 haben die meisten Staaten nahezu das gleiche Ergebnis erzielt. Messbare Transformationsfortschritte wurden in sechs – davon vier europäischen – Staaten erfasst: Bulgarien und Rumänien erreichten Fortschritte vor allem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit sowie in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Mazedoniens und Albaniens Zuwachs ist auf die Verbesserung der marktwirtschaftlichen Entwicklung zurückzuführen. Panama und Ghana erzielten unter anderem deutlich höhere Werte im Bereich der Nachhaltigkeit ihrer Wirtschaftsentwicklung.

Neu vertreten in dieser Bewertungsgruppe sind – neben dem erstmals im BTI vertretenen Montenegro – mit einem leicht verbesserten Status-Wert die Türkei, deren demokratischer Entwicklungsstand allerdings stagniert, sowie Albanien dank durchweg besserer Bewertungen als 2006. El Salvador und Thailand fielen dagegen aus dieser Gruppe heraus. Während El Salvador allerdings einen nahezu identischen Wert wie 2006 erzielte und sich weiterhin im Übergangsbereich zwischen zweiter und dritter Gruppe befindet, stieg Thailand durch den Militärputsch deutlich ab.

Mit einem Gesamtergebnis von 7,5 fällt Singapur als einzige Autokratie, die sich in dieser Gruppe platzieren kann, aus dem Rahmen. Dies erklärt sich dadurch, dass Singapur im Bereich Marktwirtschaft 4,2 Punkte mehr als im Bereich Demokratie erzielen kann.

Indien – traditionsreiche Demokratie: Indien verfügt über eine lange demokratische Tradition, die lediglich in den 70er Jahren kurz unterbrochen wurde. Die demokratischen Institutionen sind stabil und funktionieren, antidemokratische Veto-Akteure gibt es nicht. Defizite der indischen Demokratie liegen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit: ein langsam arbeitendes Justizsystem, Schwächen im Bereich der Strafverfolgung, mangelnde politische Neutralität der Polizeikräfte und unzureichender Schutz von Bürgerrechten.

Seit Anfang der 90er Jahre erlebt Indien einen weitreichenden, raschen und erfolgreichen wirtschaftlichen Aufstieg. Der rapide Wandel zur Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft gelingt trotz einiger Reformdefizite, allen voran einer hohen Haushaltsverschuldung, mangelnder Infrastruktur sowie der nur allmählichen Anpassung der Wirtschaftsverfassung an internationale Standards. Bis zum Jahr 2020 will die indische Regierung das Land in einen entwickelten Industriestaat sowie einen einflussreichen globalen politischen Akteur verwandeln.

Eine Gemeinsamkeit der südeuropäischen Staaten liegt darin, dass sie alle seit Jahren mit dem Integrationsfeld der Europäischen Union interagieren. Bulgarien und Rumänien verdanken ihre Fortschritte vorwiegend dem stark regulierten Beitrittsprozess, konnten eine Verschiebung des Beitrittsdatums verhindern und sind als EU-Mitglieder nun in einen Konsolidierungsprozess mit besten Erfolgsaussichten eingetreten.

Auch die Türkei erhoffte sich nach der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen entsprechende Beschleunigungseffekte, jedoch fiel der Reformelan nach Aufnahme der Verhandlungen eher zurück und die Türkei stand sich mitunter selbst im Weg. Dies liegt unter anderem an schleppenden Fortschritten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit sowie mangelnden Erfolgen hinsichtlich der Akzeptanz und Unterstützung für demokratische Institutionen und Prozesse. Der wirtschaftliche Transformationsstand hingegen zeigt sich vor allem in den Bereichen sozioökonomisches Entwicklungsniveau, Wirtschaftsordnung und Nachhaltigkeit deutlich verbessert.

Zwar fehlt den Balkanstaaten diese terminliche Konkretisierung der Beitrittsperspektive bisher, sie sind aber dennoch, zum Teil über Assoziierungsabkommen mit Beitrittsoption, eng an die EU angebunden. Mazedonien, Serbien, Montenegro und Albanien haben gemeinsam, dass sie über solide Entwicklungsperspektiven verfügen und in den vergangenen beiden Jahren weitere politische und wirtschaftliche Fortschritte erzielen konnten.

Auch die Ergebnisse der fünf afrikanischen Staaten sind entweder stabil geblieben (Südafrika, Botswana) oder haben sich leicht verbessert (Mauritius, Ghana,

Namibia). Gemeinsam ist ihnen, dass ihre Demokratien eine verhältnismäßig hohe Stabilität aufweisen, deren größte Gefährdung das im Vergleich zu den ähnlich platzierten Staaten geringe sozioökonomische Level ist. Letzteres gilt prinzipiell auch für die fünf lateinamerikanischen Staaten mit guten Konsolidierungschancen. Diese Gesellschaften weisen hohe Disparitäten in der Einkommensverteilung und entsprechende gesellschaftliche Spannungen auf. Im BTI erreichen sie nur mittlere Werte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und soziale Integration.

3. Eingeschränkte Transformation

Mit 36 Staaten ist die mittlere Ländergruppe mit insgesamt deutlichen Defiziten im Hinblick auf das Ziel einer rechtsstaatlichen Demokratie sowie einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft die größte des Status-Index. Es fällt auf, dass praktisch alle hier vertretenen Staaten erhebliche Schwächen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit aufweisen. Abgesehen von Bahrain, Thailand und Malaysia, die ihre Platzierung den hohen Bewertungen im Bereich Marktwirtschaft verdanken, verfügen sämtliche Staaten außerdem über ein niedriges bis mittleres sozioökonomisches Entwicklungsniveau.

Die weitaus meisten Staaten sind ähnlich platziert wie im BTI 2006. Allerdings lassen sich einige markante Veränderungen feststellen. Am oberen Rand der Gruppe befinden sich mit El Salvador, der Ukraine, der Dominikanischen Republik und Sri Lanka Länder, deren Demokratien nicht akut gefährdet sind. Insgesamt sind auch in dieser Gruppe noch die mehr oder weniger stark defekten Demokratien in der eindeutigen Mehrzahl. Mit Malaysia, Thailand, Bahrain und Kasachstan weisen lediglich vier Staaten autoritäre Regimes auf. Einige andere – Armenien, Kolumbien, Russland, die Philippinen und Nigeria – können nach den Kriterien des BTI noch als stark defekte Demokratien eingeordnet werden. Sie weisen allerdings teils schwere Defizite in wesentlichen Demokratiekr Kriterien auf oder drohen gar in autoritäre Herrschaft abzugleiten. In einigen Ländern dieser Gruppe finden zwar regelmäßig Wahlen statt, allerdings verstehen es die jeweiligen Machthaber, die Chancengleichheit der Opposition deutlich einzuschränken,

Mit insgesamt neun defekten Demokratien ist die Region Lateinamerika und Karibik in dieser Gruppe nach wie vor stark vertreten. Eine deutliche Verbesserung gegenüber 2006 erzielte die Dominikanische Republik, die mit hohen Wachstumsraten und einer erfolgreichen Inflationsbekämpfung ihre Marktwirtschaft stabilisieren konnte.

Gemeinsames Merkmal der acht Staaten der Region GUS und Mongolei sind die nur schwach verwurzelten demokratischen Traditionen. Während Georgien sowohl seinen politischen wie ökonomischen Entwicklungsstand verbessern kann, fällt auf, dass in der Ukraine nach dem demokratischen Aufbruch von 2004 keine wesentlichen Fortschritte im Hinblick auf Demokratie und Marktwirtschaft gemacht wurden. Moderaten Verbesserungen im politischen Koordinatensystem stehen Rückschläge

im Bereich der marktwirtschaftlichen Entwicklung gegenüber. Die Republik Moldau und Kirgisistan konnten sich in allen fünf Demokratie Kriterien verbessern.

Gemeinsam ist den zehn afrikanischen Staaten ein äußerst geringes Entwicklungsniveau (Werte zwischen 2 und 3). Zwar belegen Beispiele wie Mali, dass sich demokratische Systeme auch in den ärmsten Ländern der Erde etablieren können, jedoch bleibt deren schwache Entwicklungsdynamik eine beständige Konsolidierungsbremse. Im Vergleich zu 2006 hat sich an der Bewertung der afrikanischen Staaten insgesamt wenig verändert. Lediglich Mosambik erlitt einen Rückschlag, der unter anderem auf rechtsstaatliche Defizite zurückzuführen ist.

Während der Libanon in den Demokratie Kriterien bessere Wertungen erreichte, wird Bangladesch in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit sowie der Stabilität demokratischer Institutionen schwächer bewertet als zuletzt. Thailand verliert im Ranking sogar mehr als 30 Plätze und wird deutlich schlechter eingestuft als 2006. Hintergrund ist der Sturz der demokratischen Regierung und die anschließende Etablierung einer Militärdiktatur. Thailand wird im BTI 2008 erstmals den autoritären Staaten zugerechnet und zeigt einmal mehr, dass Transformationsprozesse nicht unumkehrbar sind.

Demokratien, Autokratien und »failed states«: Der BTI zieht eine deutliche Grenze zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Staaten (Autokratien). Staaten werden als Demokratien bewertet, wenn sie ein Mindestmaß in folgenden Kriterien erreichen: Staatlichkeit, freie und faire Wahlen, politische Partizipation, Gewaltenteilung sowie Gewährung von Bürgerrechten.

Insgesamt werden 75 der vom BTI untersuchten Staaten als demokratisch bezeichnet. Während lediglich 23 Demokratien keine wesentlichen Defekte aufweisen, werden zehn Staaten als »stark defekte Demokratien« eingeordnet. Sie erfüllen die Kriterien nur knapp, sind gekennzeichnet durch erhebliche Rechtsstaatsmängel, eingeschränkte Chancengleichheit für die Opposition sowie des Öfteren durch Wahlmanipulationen. Da der Übergang zu Fassadendemokratien fließend ist, kann man in diesen Fällen auch von einer Grauzone zwischen Autokratie und Demokratie sprechen. Mit Kirgisistan, Burundi, Liberia sowie Haiti sind im Vergleich zum BTI 2006 vier Staaten in das Lager der (stark defekten) Demokratien aufgestiegen.

Fünfzig Staaten erfüllen selbst minimale Anforderungen an einen demokratischen Staat nicht. Der BTI unterscheidet drei Gruppen von Autokratien: Neben gemäßigten und harten Autokratien, die sich in der Ausprägung von Machtausübung und Rechtsstaatlichkeit unterscheiden, werden sieben Staaten – Somalia, Afghanistan, die Zentralafrikanische Republik, die Demokratische Republik Kongo, Côte d'Ivoire, Tschad und Irak – infolge ihrer erodierten Staatlichkeit als »failed states« eingeordnet. Zwar verfügen Afghanistan, die Zentralafrikanische Republik, die Demokratische Republik Kongo und der Irak über demokratisch gewählte Regierungen, allerdings ohne ausreichende Machtressourcen. Im BTI 2008 sind Thailand nach der Etablierung einer Militärregierung und Afghanistan nach dem weiteren

Verfall seiner Staatlichkeit nicht mehr als Demokratie eingestuft und in das Lager der Autokratien beziehungsweise »failed states« zurückgefallen.⁸

4. *Stark eingeschränkte Transformation*

In 31 Staaten stehen die Chancen zur mittelfristigen Etablierung von Demokratie und Marktwirtschaft schlecht. Zwar befinden sich unter ihnen immerhin zwölf demokratische Regimes, die aufgrund ihrer starken Defekte allerdings als wenig krisenresistent bezeichnet werden können. Schwache oder nicht vorhandene demokratische Institutionen, unterentwickelte Rechtsstaatsysteme, mangelnde demokratische Traditionen sind gemeinsame Merkmale aller hier vertretenen Staaten, die sich in den meisten Fällen mit erheblichen Unterentwicklungssyndromen verbinden. Sieben der hier vertretenen Staaten – meist aus Afrika – zählen zu den ärmsten Ländern der Welt.

Die Gruppe wird von Papua-Neuguinea, Guatemala, Burkina Faso und Tunesien angeführt und enthält sechs asiatische, neun afrikanische sowie vier lateinamerikanische Staaten. Weißrussland ist der einzige Vertreter der GUS-Region. Mit insgesamt zehn Staaten sind Nahost und Nordafrika am stärksten vertreten. Eine Untergruppe bilden die Ölstaaten – Oman, Vereinigte Arabische Emirate und Kuwait – deren Rentenökonomien einen soliden ökonomischen Schirm bilden, der den politischen Reformdruck von ihnen abperlen lässt. Weitere Sonderfälle sind China und Weißrussland, die ebenfalls ein vergleichsweise hohes Entwicklungsniveau vorweisen können, sich bisher aber weitgehend politischen Reformen verschließen.

Im Vergleich zum BTI 2006 fällt die Zusammensetzung der Gruppe leicht verändert aus. In Venezuela verfiel die Demokratie weiter, sodass das Land von der dritten in die vierte Gruppe heruntergestuft wurde. Burundi, Kuba, Liberia, Haiti sowie die Zentralafrikanische Republik wurden dagegen im Vergleich zu 2006 besser bewertet und stiegen in diese vierte Gruppe auf.

Liberia – ein demokratischer Neuanfang: Nach den Präsidentschaftswahlen von 2006 kann Liberia im BTI 2008 wieder den demokratischen Staaten zugeordnet werden. Die gewählte Präsidentin Ellen Johnson-Sirleaf, eine frühere Entwicklungsexpertin der Weltbank, kann zum Glücksfall für das von 15 Jahren Bürgerkrieg völlig zerstörte Land werden,

8 Zu den Kriterien für die Unterscheidung zwischen Demokratie und Autokratie vgl. den Beitrag »Bewertungskriterien und Methode« in diesem Band. Zur Einordnung der politischen Systeme in Statusgruppen, s. S. 72.

falls ihr die Etablierung von guter Regierungsführung sowie der Wiederaufbau des Landes gelingen.

Diese Aufgabe scheint unermesslich groß: Das Land ist arm und geschunden vom Krieg und der destruktiven Herrschaft der Warlords, 90 Prozent seiner Einwohner sind arbeitslos, es fehlt an Fachkräften, Schulen, moderner Infrastruktur. Die Korruptionsraten sind exorbitant. Liberia ist zudem umgeben von Krisenherden.

Johnson-Sirleaf erreichte die Aufhebung der internationalen Sanktionen gegen Liberia, kurbelte zunächst den Rohstoffhandel an und kooperiert eng mit der UN-Schutztruppe sowie den Geberländern. Sie ist mit dem Ziel angetreten zu beweisen, dass auch völlig zerstörte Länder eine Perspektive haben können.

Fünf Staaten in dieser Gruppe erzielten ein deutlich besseres Gesamtergebnis im Status-Index: In Kuba haben sich die politischen Rahmenbedingungen trotz des vorläufigen Rückzugs Castros nicht geändert. Der Inselstaat profitierte wirtschaftlich jedoch von seiner Kooperation mit China und Venezuela und konnte fast zweistellige Wachstumsraten erreichen. In Burundi, Liberia sowie in Haiti haben sich dagegen politische Rahmenbedingungen verändert. Diese Staaten können nun wieder als (stark defekte) Demokratien bezeichnet werden. Ihre schwache ökonomische Leistungsfähigkeit begrenzt allerdings das weitere Transformationspotenzial.

5. Gescheiterte oder blockierte Transformation

Die Ländergruppe mit den schlechtesten Bewertungen umfasst im BTI 2008 25 Staaten. Gegenüber dem BTI 2006 sind Äthiopien, Ruanda und Guinea in diese Gruppe abgestuft worden. Den hier eingeordneten Staaten fehlen auch langfristig die notwendigen Voraussetzungen für die Etablierung einer rechtsstaatlichen Demokratie sowie einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft. Keiner der hier vertretenen Staaten verfügt über adäquate rechtsstaatliche Strukturen, hinreichende demokratische Traditionen oder auch nur über ein mittleres Entwicklungsniveau.

Erneut kann man unterscheiden zwischen Staaten, die harte autoritäre Regimes etabliert haben – wie in Turkmenistan, Nordkorea oder Myanmar –, und solchen, denen es angesichts der immensen Probleme an den erforderlichen Ressourcen und Strukturen zur Implementierung von entwicklungsorientierter Politik mangelt.

Sämtliche hier vertretenen Regimes sind Autokratien oder »failed states«. Zwar verfügen Afghanistan und der Irak durchaus über demokratisch gewählte Regierungen, allerdings ohne hinreichende Machtausstattung, um demokratisch getroffene Entscheidungen auch nur annähernd flächendeckend durchsetzen zu können. Auch in Côte d'Ivoire und in Somalia liegt es mangels staatlichen Gewaltmonopols nicht in der Macht der Regierenden, ihre Autorität tatsächlich in politisches Handeln umzusetzen.

Der Transformationsstatus von Ruanda, Guinea, dem Tschad, dem Irak sowie von Eritrea hat sich weiter verschlechtert. Die Gründe liegen im Zerfall der rechtsstaatlichen Ordnung oder der Sicherheit. Besser bewertet wurde die Demokratische Republik Kongo. In dem zerfallenen Land fanden Wahlen statt, und die Sicherheitslage verbesserte sich zunächst, bevor es im März 2007 wieder zu gewaltsamen Ausschreitungen kam.

Trendindikator

Ergänzend zum Status-Index enthält der Bertelsmann Transformation Index einen Trendindikator, der neben dem aktuellen Status Aufschluss über Bewegungen im Entwicklungsstand von Demokratie und Marktwirtschaft gibt. Während der Status-Index den aktuellen Sachstand aufzeigt, misst der Trendindikator Bewegungen in den Bewertungen der beiden Vorjahre. Erstmals im BTI 2008 wurde der Trendindikator nicht mehr separat zu den entsprechenden Kriterien erhoben, sondern aus der Differenz des aktuellen und des vorherigen Status-Index errechnet.

Der in die Ergebnistabelle eingearbeitete Indikator zeigt an, wo es im Zeitraum der vergangenen beiden Jahre deutliche Veränderungen gab. Dabei steht ein schräger Pfeil nach oben für Verbesserungen, ein Pfeil nach unten für Verschlechterungen ab 0,5 Punkte. Starke Veränderungen des Gesamtwerts im Status-Index ab 1,0 werden mit einem senkrechten Pfeil gekennzeichnet.

Der Trendindikator verdeutlicht, dass neben den stabilen oder stagnierenden Zuständen in vielen Staaten auch maßgebliche Veränderungen in anderen BTI-Ländern stattgefunden haben. Demnach haben sich in 14 Staaten die Werte für die Demokratiecriteria um mindestens 0,5 Punkte verbessert. Besonders hoch sind diese Verbesserungen in sieben Staaten ausgefallen: Burundi, Haiti, Kirgisistan und Liberia wechselten im Untersuchungszeitraum in das Lager der demokratischen Staaten. Dies ist ein qualitativer Sprung, der auf demokratisch durchgeführten Wahlen basiert; allerdings darf nicht vergessen werden, dass die Defekte dieser neuen Demokratien erheblich sind und ihr Bestand großen Herausforderungen ausgesetzt ist. Darüber hinaus hat mit der Republik Moldau ein Staat, der bereits 2003 und 2006 als Demokratie bewertet wurde, weitgehende Stabilisierungsfortschritte erzielt.

Ähnlich positive Entwicklungen fanden in der Zentralafrikanischen Republik sowie in der DR Kongo statt. Diese Staaten werden jedoch nicht als Demokratien eingestuft, da im ersten Fall das staatliche Gewaltmonopol in weiten Teilen des Landes nicht gegeben ist, und im zweiten Fall ein Schutz der Bürgerrechte nicht einmal in Ansätzen gewährleistet ist.

Hinsichtlich des Entwicklungsstands der Marktwirtschaft erzielten insgesamt 19 Staaten aus allen im BTI untersuchten Regionen bessere Ergebnisse ($\geq 0,5$ Punkte) als noch zwei Jahre zuvor. Die größte Ergebnisverbesserung wurde dabei in Georgien gemessen. Vor allem in den Kategorien Marktorganisation und Privatisierung wurde Georgien besser bewertet. Mit der Stabilisierung seiner Demokratie, dem Kampf gegen

Korruption und Schmuggel sowie einer Steuer- und Fiskalreform wurde das Land auch für Investoren attraktiver und konnte seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern.

Tab. 1: Trendindikator: Veränderungen vom BTI 2006 zum BTI 2008

Länder mit verbessertem Gesamtwert für die politische Transformation	Länder mit schlechterem Gesamtwert für die politische Transformation	Länder mit verbessertem Gesamtwert für die wirtschaftliche Transformation	Länder mit verschlechtertem Gesamtwert für die wirtschaftliche Transformation
Burundi ▲	Thailand ▼	Georgien ▲	Ruanda
Liberia ▲	Eritrea	Ägypten	Guinea
Kirgisistan ▲	Tschad	Kuba	Thailand
Republik Moldau ▲	Senegal	Liberia	Tschad
DR Kongo ▲	Philippinen	Albanien	Mosambik
Haiti ▲	Bangladesch	Bulgarien	Sambia
Zentralafrik. Republik	Ruanda	Mazedonien	Senegal
Uganda	Venezuela	Zentralafrikanische Republik	
Georgien		Algerien	
Libanon		Dominikanische Republik	
Irak		Malawi	
Afghanistan		Nigeria	
Angola		Saudi-Arabien	
Kenia		Tschechische Republik	
		Haiti	
		Papua-Neuguinea	
		Libyen	
		Rumänien	
		Türkei	

Die Länder sind sortiert nach der Höhe der Veränderungen im Gesamtwert.
▲ ▼ stehen für starke Veränderungen (≥ 1), ohne Pfeil für Veränderungen ($\geq 0,5$)

Demgegenüber musste in acht Staaten eine Verschlechterung der Demokratiequalität festgestellt werden. Den stärksten Absturz erlebte Thailand, wo sich eine autoritäre Militärregierung etabliert hat. Thailand wird daher 2008 im BTI nicht mehr als Demokratie geführt. Die innenpolitische Krise und die daraus resultierende Unsicherheit über die Zukunft des Landes schrecken gleichzeitig zunehmend die Wirtschaft des Landes ab. Das Verbrauchervertrauen brach nach einer Reihe wirtschaftspolitischer Fehlentscheidungen ebenso ein wie die privaten Investitionen.

Hinter dem Rückgang der Demokratiebewertung steht kein gemeinsames Syndrom. Während in Eritrea das politische System erodiert und Ruanda unter den Folgen des Bürgerkriegs, unter extremer Armut und ungelösten ethnischen Konflikten leidet, steht in Venezuela und Bangladesch ein kalkulierter Abbau demokratischer Rechte beziehungsweise die gegenseitige Blockade zweier machthungriger Partei-

chefinnen hinter diesem Resultat. Trotz günstiger weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen fallen sieben Staaten – sechs davon aus Afrika – auch im Entwicklungsstand ihrer Marktwirtschaften zurück.

Management-Index

Nahezu in sämtlichen Staaten sind Entwicklungs- und Transformationserfolge hin zu einer rechtsstaatlichen Demokratie sowie einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft das Resultat einer gezielten Reformpolitik. Vermeintlich Reformen begünstigende Effekte wie der Reichtum an Rohstoffen führen in der Regel weder zu Demokratie noch zur Prosperität einer Gesellschaft – gerade in den Rentierstaaten zeigt sich, dass diese im Gegenteil den Reformdruck verringern können.

Der Management-Index untersucht demgemäß, mit welchem Erfolg die Reformpolitik in den untersuchten 125 Staaten in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft zielt. Der Index berücksichtigt dabei die vorhandenen Möglichkeiten jedes Landes und fragt, inwieweit diese Potenziale ausgenutzt wurden. Die Leitfrage lautet: »Wie konsequent und zielsicher haben Regierungen und zentrale Reformakteure die Etablierung oder Konsolidierung einer rechtsstaatlichen Demokratie und einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft betrieben?«

Der Bezug auf Demokratie *und* Marktwirtschaft impliziert, dass Akteure, die nur Schritte in Richtung eines dieser beiden Reformziele anstreben, zwar durchaus über ein hervorragendes Management in allgemeinem Sinne verfügen, im Management-Index jedoch allenfalls mittlere Bewertungen erhalten können.

Der Management-Index analysiert den Prozess von Reformpolitik im Zweijahreszeitraum zwischen Anfang 2005 und Anfang 2007. Ein solcher Zeitraum ist erforderlich, um die strategische Relevanz ebenso wie die Umsetzung von Transformationspolitik zu erfassen. Der Index ist verknüpft mit einem Schwierigkeitsgrad des Transformationsprozesses, da die Spielräume für gute Steuerungsleistungen stark von strukturellen Faktoren beeinflusst werden. Darüber hinaus bilden vier Kriterien mit insgesamt 14 Indikatoren den Analyserahmen für die Qualität des jeweiligen Transformationsmanagements.

Schwierigkeitsgrad	Gestaltungsfähigkeit	Ressourceneffizienz	Konsensbildung	Internationale Zusammenarbeit
Vorhandensein von strukturellen Problemen, zivilgesellschaftlichen Traditionen, ethnischen, religiösen und sozialen Konflikten, Pro-Kopf-Einkommen, Bildungsniveau, Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit.	Die politische Führung steuert die Reformen in effektiver Weise und kann ihre Prioritäten umsetzen.	Die Regierung nutzt die verfügbaren Ressourcen auf optimale Weise.	Die politische Führung stellt einen breiten Konsens mit anderen gesellschaftlichen Akteuren über die Reform her, ohne ihre Reformziele aufzugeben.	Die politischen Akteure sind bereit, mit externen Unterstützern und Organisationen sowie mit Nachbarstaaten zu kooperieren.

Auch im Management-Index wurde zur besseren Orientierung auf die mittlerweile bewährte Einordnung der Ergebnisse in fünf Hauptkategorien zurückgegriffen. Auch hier sind die Übergänge fließend – auf Staaten an den Grenzbereichen zwischen zwei Gruppen treffen Elemente der Beschreibung beider Gruppen zu.⁹

1. Erfolgreiches Management

Sieben der 125 untersuchten Staaten konnten ihr Transformationspotenzial voll ausschöpfen und ein erfolgreiches Transformationsmanagement in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft betreiben. Jeweils zwei europäische (Estland, Slowakei), afrikanische (Botswana, Mauritius), asiatische (Südkorea, Taiwan) und ein lateinamerikanischer Staat (Chile) sind vertreten. Dies zeigt, dass »good governance« in vielen Varianten und unter recht unterschiedlichen Voraussetzungen möglich ist und erfolgreich sein kann.

Auch wenn der Management-Index aufgrund des hier erfassten Prozesscharakters vergleichsweise schnelle Kurswechsel abbilden kann, ist die Konstanz der nun von Chile angeführten Spitzengruppe auffällig. Alle hier vertretenen Staaten zeichneten sich bereits in den Messungen des BTI 2003 sowie denen des BTI 2006 als erfolgreich ohne Einschränkungen aus.¹⁰ Ihnen ist gemeinsam, dass ihre Regierungen bereits seit längerer Zeit eine auf Demokratie und Marktwirtschaft ausgerichtete Politik verfolgen, die wesentlichen Reformschritte auf dem Weg dahin bereits in den 90er Jahren hinter sich brachten und heute auf eine etablierte Kultur des Wandels zurückblicken können. In ihren Transformationsprozessen sind sie weit fortgeschritten und entsprechend auch unter den ersten 20 Plätzen in der Rangfolge des Status-Index platziert.

Dies mag ein Hinweis darauf sein, dass erfolgreiches Transformationsmanagement nicht aus dem Stegreif durchgeführt werden kann, sondern des Unterbaus eines längerfristigen Reformprozesses bedarf. Dass diese Voraussetzung in den hier vertretenen Staaten gegeben ist, drückt sich auch in den eher moderaten Schwierigkeitsgraden aus. Ansonsten illustrieren die sieben Länder, wie unterschiedlich erfolgreiche Entwicklungs- und Transformationsprozesse verlaufen können:

- Chile überwindet in einem seit 1990 andauernden Prozess die Folgen der Pinochet-Diktatur. In seiner Konsolidierung fortgeschritten, kämpft das Land allerdings mit einer extremen sozialen Ungleichheit.

9 Diese Einordnung dient ausschließlich einer schnellen Orientierung. Bei der Abgrenzung dieser Gruppen lassen sich keine exakten, wissenschaftlich haltbaren Grenzen ziehen. Bewertungen ab einem Wert von 7,0 werden als Fälle erfolgreichen Managements gekennzeichnet; Werte ab 5,6 als erfolgreich mit Schwächen; Werte ab 4,3 kennzeichnen Management mit mäßigem Erfolg; Werte ab 3,0 stehen für schwaches Management. Unterhalb dieser Schwelle wird gescheitertes oder nicht vorhandenes Management im Hinblick auf das Ziel einer marktwirtschaftlichen Demokratie konstatiert.

10 Mauritius wurde im BTI 2003 noch nicht untersucht.

- Estland und die Slowakei bewältigten nach dem Fall des Eisernen Vorhangs die dreifache Transformation zu Demokratie, Marktwirtschaft und zur eigenen Staatlichkeit und schlossen diesen Prozess 2005 mit dem Beitritt zur EU ab.
- Botswana nutzte seinen in den 60er Jahren entdeckten Diamantenreichtum für den ökonomischen und demokratischen Aufbruch. Hohe Arbeitslosenraten und erschreckende Aids-Raten sind die größten Konsolidierungshindernisse.
- Mauritius erreichte durch geschicktes Wirtschaftsmanagement die Diversifizierung seiner ursprünglich überwiegend auf Zucker ausgerichteten Ökonomie.
- Der Wandel von Südkorea und Taiwan begann in den 60er Jahren in Form von harten Entwicklungsregimes, deren wirtschaftlicher Aufstieg erst die Voraussetzung zur Etablierung von mittlerweile konsolidierten Demokratien schuf.

Chile – fortgesetzter Konsolidierungskurs: Durch die Verfassungsreform im Jahre 2005 wurden die letzten institutionellen Spuren des Regimes von Augusto Pinochet außer Kraft gesetzt, die autoritären Enklaven beseitigt und somit die Rolle des Militärs in der Politik geschwächt. Die militärische Gewalt unterliegt nun der Autorität der Exekutive.

Chile verfügt über eine rechtsstaatliche Demokratie mit stabilen Institutionen. Auch in der Verfassungsrealität verfügen politische und gesellschaftliche Gruppen über uneingeschränkte Versammlungs-, Meinungs- und Pressefreiheit. Die Medien- und Presselandschaft ist vielfältig und weist auch unabhängige Fernsehsender und Radiostationen auf. Die freie Entfaltung der Presse ist allerdings durch ein privates Medienmonopol gehemmt. Marktwirtschaftliche Wettbewerbspolitik sowie die Weiterentwicklung der Sozialstaatlichkeit kennzeichnen die Fortschritte Chiles in den vergangenen Jahren.

2. Erfolgreiches Management mit Schwächen

Der BTI 2008 weist insgesamt 39 Staaten aus, die in den vergangenen beiden Jahren ein erfolgreiches Transformationsmanagement mit Schwächen betrieben haben. Im Hinblick auf das Anliegen des BTI ist die heterogene Zusammensetzung dieser Gruppe besonders interessant, belegt sie doch, dass erfolgreiches Management das Resultat recht unterschiedlicher Ausgangsbedingungen, Reformakteure und -strategien sein kann.

Im oberen Teil der Gruppe befinden sich Uruguay, Kroatien, Lettland, Südafrika und Slowenien, die im Grenzbereich zur Spitzengruppe den Erstplatzierten kaum nachstehen. Niger, die Dominikanische Republik und Albanien beschließen die Gruppe am unteren Rand. Im Vergleich zu den 2006 ermittelten Werten fällt auf, dass Slowenien und Litauen sich nicht mehr in der Spitzengruppe befinden. Umgekehrt war das Transformationsmanagement von Sambia, Peru, Uganda, Paraguay, der Dominikanischen Republik und Albanien 2006 noch nicht als »erfolgreich mit Einschränkungen« bewertet worden.

Unter den 39 hier vertretenen Staaten befinden sich sowohl kleine Staaten wie Mazedonien als auch größere Staaten wie Brasilien oder Indien. Gemeinsam ist ihnen, dass sie bis auf Singapur allesamt Demokratien sind, die mindestens mittlere Werte in den Bereichen Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit erreichen. Dabei reicht die Spanne von den höchstbewerteten Demokratien Uruguay (9,9) und Slowenien (9,7) bis hin zu der stark defekten Demokratie Mauretaniens (4,6). Eine ähnliche Verteilung ist bei der sozioökonomischen Leistungsfähigkeit oder beim Schwierigkeitsgrad zu beobachten, der zwischen den Werten 1 und 7,6 deutlich variiert.

Zwölf afrikanische Staaten bilden die größte geographische Subgruppe und zeigen auch für die letzten beiden Jahre, dass die Transformationspolitik zu Demokratie und Marktwirtschaft in der Region Früchte trägt. Südafrika nimmt hier weiterhin eine Sonderstellung ein, die sich unter anderem in einem im regionalen Vergleich niedrigen Schwierigkeitsgrad ausdrückt. Ein Blick auf die Einkommensverteilung der afrikanischen Länder bestätigt dies: Ghana, Mali, Madagaskar, Benin, Senegal, Mauretanien, Tansania, Sambia, Uganda und Niger sind allesamt arme Länder mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (PPP) deutlich unter 2.500 US-Dollar. Diese Einkommensschwäche macht die Länder hochgradig von externen Gebern und Institutionen sowie deren Vergabebedingungen abhängig. Dementsprechend hängen die Schwerpunkte des Transformationsmanagements eng mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Basis in diesen Ländern zusammen.

In den elf lateinamerikanischen Ländern dieser Gruppe liegen die Probleme vielfach in der großen Spreizung zwischen Arm und Reich. Fast sämtliche Staaten haben gemeinsam, dass sie die vorhandenen wirtschaftlichen und politischen Ressourcen im Zuge ihrer Transformationspolitik nicht effizient nutzen. Sie tun sich insbesondere schwer in der Austarierung konfligierender Ziele sowie in der Bekämpfung der oft weit verbreiteten Korruption. Während im oberen Bereich Uruguay, Brasilien und Costa Rica Schwellenländer mit vergleichsweise hohen demokratischen Standards sind, tun sich Staaten wie Panama, Peru, Paraguay und die Dominikanische Republik schwer, Demokratie und Marktwirtschaft weiter zu stärken.

Es erscheint zunächst als paradox, dass sich in der Gruppe der Staaten mit eingeschränkt erfolgreicher Reformpolitik elf europäische Staaten befinden, darunter einige, die im Status-Index zu den Spitzenreitern gehören und durch den Beitritt zur Europäischen Union große Erfolge hinsichtlich Demokratie und Marktwirtschaft erzielen konnten. Die Ursache ist in den Fällen von Lettland, Slowenien, Litauen und Tschechien darin zu sehen, dass nach dem Abschluss der durch die EU-Vorgaben geprägten Beitrittsverhandlungen deutlich weniger Reformbedarf bestand.

Vor diesem Hintergrund ist erklärbar, dass Kroatien (Platz 9) in seinem Bemühen, den Anschluss an die EU zu erreichen, ein entsprechend gutes Ergebnis erreicht, ebenso wie die 2007 beigetretenen Staaten Bulgarien (13.) und Rumänien (22.). Erhebliche Defizite in der Verwirklichung von beschlossenen Reformen weisen im Vergleich Montenegro und Albanien auf.

Türkei – schwache Rechtsstaatlichkeit: Die Präsidentschaftswahlen 2007 haben gezeigt, dass die türkische Demokratie immer noch ein Problem mit dem Selbstverständnis des Militärs als politischer Kontrollinstanz besitzt, auch wenn Reformen (2004, 2005) die Kompetenzen und Befugnisse des Nationalen Sicherheitsrats massiv begrenzt haben.

Zwar sind Fortschritte bei der Gewährung bürgerlicher und politischer Rechte zu verzeichnen, aber der Paragraph 301 des türkischen Strafgesetzbuches sowie einige Artikel des Antiterrorgesetzes beschränken die literarische und journalistische Freiheit. Noch immer sind Verurteilungen wegen »Verunglimpfung des Türkentums« an der Tagesordnung. Der Schutz der Minderheitenrechte ist unzureichend gewährleistet.

2005 wurden formelle Verhandlungen zum Beitritt der Türkei in die EU aufgenommen. Bezogen auf die türkische Transformation ist dies ein Meilenstein. Die im Verhandlungsprozess aufgetretenen Spannungen auf beiden Seiten illustrieren, dass die Annäherung voraussichtlich ein langwieriger Prozess sein wird.

3. *Management mit mäßigem Erfolg*

Im mittleren Bereich des Management-Ranking ist 44 Staaten mäßiger Erfolg auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft zu bescheinigen. Im Grenzbereich zwischen zweiter und dritter Gruppe sind Nicaragua, Nigeria, Malaysia, Malawi, Serbien und Sri Lanka vertreten. Im oberen Bereich der Gruppe befinden sich mit Polen, Mosambik und Sierra Leone auch drei Staaten, deren Transformationsmanagement noch 2006 deutlich besser bewertet wurde. Im unteren Bereich der Gruppe liegen Tadschikistan, Afghanistan und Pakistan. Insgesamt sieben Länder, denen noch 2006 geringer Erfolg attestiert worden war, rückten in die Gruppe auf: Vereinigte Arabische Emirate, Kenia, Nepal, Liberia, Burundi, Haiti und die Republik Moldau.

Hinter dem Gesamtergebnis des Ranking stehen fundamental verschiedene Transformationsfälle, die eine tiefer gehende Beschäftigung mit den Einzelfällen angeraten sein lassen:

- In Polen ist »mäßiger Erfolg« das Resultat deutlich geringeren Reformbedarfs nach dem Erreichen des Beitrittsziels, verbunden mit einer rückständig-populistischen Politik.
- In der Ukraine steht »mäßiger Erfolg« für einen von Widerständen, schwierigen Konstellationen wie eingeschränkter Managementfähigkeit geprägten Reformkurs, der die noch vor zwei Jahren in ihn gesetzten Hoffnungen nicht erfüllen konnte. Wenn auch in ganz anderen Kontexten, findet man dieses Phänomen auch in Lateinamerika vor.
- In China oder in Vietnam, aber teilweise auch in einigen Staaten des Nahen Ostens wiederum sind die marktwirtschaftlichen Reformen vergleichsweise erfolgreich. Gleichzeitig bleiben Fortschritte in der für den BTI relevanten Dimension der Demokratie aus.

- In Afghanistan schließlich, welches als »failed state« einzuordnen ist, müht sich eine demokratische Regierung, der die Ressourcen zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung im gesamten Staatsgebiet fehlen. Insofern kann eine zweifellos vorhandene Reformorientierung nicht umgesetzt werden. Dieses Grundproblem findet sich, teilweise in abgeschwächter Brisanz, auch in anderen ärmeren Entwicklungsländern wieder.

Thailand – Rückkehr der Autokratie: Seit 2006 regiert und kontrolliert im Königreich Thailand das Militär die Regierung, die Presse sowie die rechtsstaatlichen Institutionen. Starke Defizite sind in den Bereichen der politischen Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität demokratischer Institutionen und der politischen und gesellschaftlichen Integration zu verzeichnen. Presse und das Kabinett werden durch den Nationalen Sicherheitsrat kontrolliert. Versammlungs- und Meinungsfreiheit sind stark eingeschränkt.

Größte Transformationsdefizite des Landes liegen ferner in hohen Korruptionsraten, sozialer Ungleichheit und einem Armutsproblem sowie in nur rudimentär entwickelten Sozialstrukturen. Vieles deutet darauf hin, dass sich das Militär darauf vorbereitet, auch nach der Wiedereinführung der Demokratie seine Machtposition im Nationalen Sicherheitsrat beizubehalten.

Mäßigen Transformationserfolg erzielen insgesamt 27 demokratisch regierte Staaten. Bis auf Polen können sie allesamt als defekte Demokratien bezeichnet werden; bei einigen sind die Defekte allerdings so erheblich, dass sich die Frage stellt, inwieweit demokratische Reformen angestrebt oder praktisch verfolgt werden (können). Zu nennen sind hier Kolumbien, Guatemala, Liberia, Burundi, Kirgisistan und Haiti. Insgesamt 17 Regimes können nicht als Demokratien bezeichnet werden. In den überwiegenden Fällen beziehen sich dort Reformen auf die marktwirtschaftliche Seite.

4. *Schwaches Management*

In 18 vom BTI 2008 untersuchten Staaten weist die Reformpolitik insgesamt gravierende Schwächen auf, war kaum wahrzunehmen oder blieb auf kleinere Segmente in den Bereichen Demokratie und Marktwirtschaft beschränkt. Die Gruppe wird angeführt von Äthiopien, Ägypten und Bangladesch und wird beschlossen von DR Kongo, Libyen und Angola. Es überrascht nicht, dass sich die Gruppe aus 15 Autokratien (bzw. »failed states«) und lediglich drei Demokratien mit erheblichen Defekten – Bangladesch, Russland und Ecuador – zusammensetzt.

Bangladesch verschlechterte sich im Management-Index trotz erfolgreicher makroökonomischer Stabilisierung aufgrund seiner durch die fortdauernde politische Polarisierung eingeschränkten Gestaltungsfähigkeit deutlich. In Ecuador man-

gelte es den politischen Akteuren konstant an Respekt vor den demokratischen Regeln; autoritäre Tendenzen und Populismus traten an die Stelle von echter Reformpolitik. Gegenüber dem BTI 2006 fällt eine relative Stabilität in den Ergebnissen des Management-Index auf. Mit Togo und der Demokratischen Republik Kongo enthält die Gruppe allerdings zwei Vertreter, denen vor zwei Jahren nicht einmal geringe Erfolge bescheinigt werden konnten.

In Togo zwangen politischer Druck und eine Dauerkrise den nach manipulierten Wahlen ins Amt gekommenen Präsidenten zur Rückkehr an den Verhandlungstisch. Dort konnte ein Konsens über die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit sowie das Abhalten von demokratischen Wahlen vor Oktober 2007 erzielt werden. Die DR Kongo befindet sich auf dem Weg von einem »failed state« hin zu einem »post conflict country«. Im Zuge dieses schwierigen Prozesses gelang die Fortführung des fragilen Friedensprozesses sowie die Organisation und Durchführung von Wahlen, die die zerstörte Legitimität der politischen Institutionen wieder stärkten. Dies waren wichtige erste Schritte, um die weiterhin stark gefährdete Stabilität des Landes zu sichern.

Russland – an der Schwelle zur Autokratie: »Russland ist ein demokratischer Staat und teilt die europäischen Werte«, so die Auffassung der russischen Regierung. Tatsächlich mehren sich aber die Indizien, dass das Modell der »gelenkten Demokratie« unter Präsident Putin immer stärker in die Autokratie abgleitet. Die staatliche und ökonomische Stabilisierung gelang, jedoch auf Kosten demokratischer Rechte.

Das Syndrom ist aus anderen stark defekten Demokratien bekannt: Machtkonzentration, systematische Behinderung der Opposition, wachsende Kontrolle über kritische Medien, restriktive Handhabung der Bürgerrechte, aber auch staatliche Eingriffe in die Wirtschaft. Die demokratisch institutionalisierten Kontrollen sind zunehmend ausgehöhlt.

Begünstigt wird diese Konstellation von einer weitgehend politisch apathischen und an Stabilität orientierten Gesellschaft mit kaum vorhandenen demokratischen Traditionen sowie dem von Putin betriebenen und durch den Rohstoffreichtum begünstigten Wiederaufstieg Russlands zur Weltmacht. Im BTI wird Russland als stark defekte Demokratie geführt, in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie.

Trotz ihrer Verschiedenheit lassen sich die hier aufgeführten Staaten grob in drei Gruppen unterteilen:

- Eine Gruppe der Entwicklungsländer, in denen schwache Handlungskapazitäten und eine geringe Ressourcenausstattung immensen Transformationshürden gegenüberstehen. Äthiopien, die Republik Kongo, Togo, Kamerun, Angola, Bangladesch und der Jemen gehören zu den ärmsten und auf Außenunterstützung angewiesenen Ländern.
- Eine bessere Ausgangsposition weisen Kuwait, Saudi-Arabien und auch Libyen und Ägypten auf: Erhebliche Ressourcen vereinfachen das Transformationsma-

nagement, allerdings ist es eine Maxime jeglicher Reformen, dass die Machtfrage unangetastet bleibt. Holzschnittartig zugespitzt lässt sich mittlerweile Russland dieser Gruppe zuordnen.

- Eine dritte Untergruppe umfasst die harten Autokratien und Transformationsverweigerer. Laos und Kambodscha können hier als Beispiele für Staaten genannt werden, in denen keine politischen Reformen angestrebt werden.

5. Gescheitertes oder nicht vorhandenes Management

In 17 Staaten schließlich konnte keine nennenswerte Transformationspolitik gemessen werden. Die hier vertretenen Staaten verstehen sich entweder nicht als Transformationsstaaten oder verfügen nicht über die Ressourcen, die für eine Reformpolitik erforderlich wären. Keiner der Staaten kommt über einen Wert von 3,3 im Bereich der Steuerungskapazität hinaus.

Der Blick auf den Schwierigkeitsgrad zeigt, dass elf der hier vertretenen Staaten mit sehr großen strukturellen Problemen zu kämpfen haben und über ein extrem geringes Bruttoinlandsprodukt verfügen. Sechs davon (Sudan, Tschad, Guinea, Irak, Côte d'Ivoire, Eritrea und Somalia) weisen darüber hinaus geringe Bildungsniveaus auf. »Failed states« wie Somalia oder Bürgerkriegsregimes wie Côte d'Ivoire und dem Irak fehlt es an den grundlegenden Voraussetzungen für eine Erfolg versprechende Stabilisierungs- und Aufbaupolitik.

Venezuela und der »Sozialismus des 21. Jahrhunderts«: Unter dem seit 1999 regierenden Präsidenten Hugo Chávez, der 2006 mit deutlicher Mehrheit wiedergewählt wurde, hat sich Venezuela tief greifend verändert. Der Erfolg des Präsidenten geht auf zahlreiche Initiativen unter dem Motto eines »Sozialismus des 21. Jahrhunderts« zurück. Die Sozial- und Bildungsprogramme zielten auf die rasche Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen. Finanziert werden diese Maßnahmen aus Sondererträgen der Ölwirtschaft. Venezuela erzielt rund die Hälfte seiner Staatseinnahmen mit Einnahmen aus dem Erdölgeschäft.

Wenngleich Chávez mit der Verteilungsgerechtigkeit ein wichtiges Problem lateinamerikanischer Gesellschaften aufgreift, ist sein Transformationsmanagement in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft negativ zu bewerten. Trotz aller Rhetorik blieben wesentliche Schritte hin zu einer strukturell wirkenden Sozialpolitik aus. Dagegen veränderte Chávez seit seinem Amtsantritt die politische Landschaft in Venezuela grundlegend. Zur Absicherung seiner Macht schwächte er die demokratischen Kontrollinstanzen (Gerichte, Parlament, Medien) erheblich. Trotz des ölbedingten Wachstums leidet die venezolanische Wirtschaft unter erheblichen Strukturschwächen. Weite Bereiche der Industrien sind stillgelegt, der Ausbau einer staatlichen Industrie ist im Sinne einer angestrebten nationalen ökonomischen Unabhängigkeit geplant.

Obwohl er die demokratischen Strukturen in Venezuela schrittweise erodieren lässt, erfreut sich Chávez einer hohen Zustimmungsrate. Bei den Parlamentswahlen errangen die Parteien des Regierungslagers nach einem Boykott der Opposition sämtliche Mandate.

Acht Staaten – Weißrussland, Kuba, Iran, Syrien, Venezuela, Turkmenistan, Myanmar und Nordkorea – lassen sich als harte Transformationsverweigerer einordnen. Sie verfügen über handlungsfähige Zentralregierungen, vergleichsweise besser ausgebildete Bürger und größere Entwicklungspotenziale. Hier sind es in erster Linie die autoritären Potentaten, die eine Politik abseits von Pfaden der Transformation betreiben, die etwa im Iran und in Venezuela einen populistischen Kurs betreiben oder in Syrien und Turkmenistan jegliche Forderung nach Veränderung unterdrücken.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Zielsetzung einer rechtsstaatlichen Demokratie sowie einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft wird von Staaten in sämtlichen BTI-Regionen, aber längst nicht von allen untersuchten 125 Staaten angestrebt. Dabei zeigen die Ergebnisse und bisherigen Erfahrungen, dass dieses normative Ziel grundsätzlich für alle Regionen geeignet ist, aber kurzfristig in einer Mehrzahl der hier untersuchten Staaten nicht erreicht werden kann.

Die Illusion einer kurzfristigen Machbarkeit von Quantensprüngen im Bereich der Transformation wird von den Ergebnissen im BTI 2008 nicht genährt. »Historische« Veränderungen, demokratische Revolutionen, der Kollaps von autoritären Regimes oder charismatische Regierungen, die beherzt, erfolgreich und nachhaltig Mangelsyndrome oder Defekte der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung aus dem Weg zu räumen vermögen, sind im zeitgeschichtlichen Ablauf seltene Ausnahmen.

Gerade die Staaten an der Spitze des BTI-Ranking belegen durch ihr Beispiel, dass eine konsolidierte rechtsstaatliche Demokratie mit einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft das Ergebnis eines in der Regel langwierigen und hindernisreichen Prozesses ist, in dessen Verlauf die vorhandenen Ressourcen, die politisch-kulturellen und wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen sowie die stetige Reformfähigkeit der politischen Akteure die entscheidenden Parameter sind.

Die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa zeigen, dass Transformationsprozesse von Reformakteuren gestaltet, von außen unterstützt und verhältnismäßig zügig – in weniger als zwei Jahrzehnten – abgeschlossen werden können. Die in vier Jahrzehnten zurückgelegte Wegstrecke der asiatischen Erfolgsbeispiele ist sogar noch ungleich länger. Gleichzeitig verdeutlichen die Entwicklungen in Afghanistan und im Irak, dass derartige Erfolgsgeschichten nicht von außen erzwungen werden können.

Aus einer regionalen Perspektive verdeutlichen die BTI-Ergebnisse allerdings auch, wie unterschiedlich die Herausforderungen und Verläufe von Transformationsprozessen sind:¹¹

- *Ostmittel- und Südosteuropa* unterscheidet sich auch heute noch von allen anderen Weltregionen dadurch, dass die EU-Beitrittsperspektive einen wichtigen Zielpunkt für den Transformationsprozess bietet. Der Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU am 1. Januar 2007 bedeutete eine Anerkennung der Transformationsleistungen, die beide Länder in den fünfzehn Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vollbracht haben.

Die Region war auch in den letzten beiden Jahren insgesamt durch eine weitere Konsolidierung der Demokratie und Marktwirtschaft geprägt. In den ostmitteleuropäischen Ländern wurde diese allgemeine Tendenz jedoch von politischer Polarisierung und einer Aufwertung populistischer Parteien überschattet, die in Polen ihre deutlichste Ausprägung findet. In den südosteuropäischen Ländern lassen sich zum einen weitere staatliche Auflösungs- und Neubildungsprozesse, zum anderen Fortschritte auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union beobachten.

- Auch die dynamische Aufbruchphase in der Region *GUS und Mongolei* ist vorüber. Hoffnungen, dass sie eine regionale Welle der Demokratisierung auslöst, haben sich nicht erfüllt. Insgesamt hat sich die Transformationsdynamik erschöpft, und es sind gegenläufige Tendenzen zu beobachten: Stagnation und Regression insbesondere in den konsolidierten Autokratien Weißrussland, Turkmenistan und Usbekistan sowie Tendenzen der Re-Autokratisierung Russlands stehen leicht positiven Entwicklungen in den defekten Demokratien Georgien, Kirgisistan, aber auch in der Republik Moldau gegenüber.

Die Hoffnungsträger der Vorjahre konnten nicht durchgehend überzeugen: Mehrere Regierungskrisen in der Ukraine, autoritäre Tendenzen in Georgien und äußerst instabile Verhältnisse in Kirgisistan waren zu beobachten. Zuletzt boten die als relativ frei und fair eingestuften Parlamentswahlen in Armenien einen Lichtblick.

- Im *Nahen Osten und Nordafrika* haben sich Hoffnungen auf einen »arabischen Frühling« nicht erfüllt, die sich auf die freien Parlamentswahlen im Libanon, die Zuerkennung des Frauenwahlrechts in Kuwait sowie die Öffnungspolitik der ägyptischen Regierung im Vorfeld der Parlamentswahlen stützten. Zwar breitet sich in der Region eine Präferenz zu mehr Pluralismus aus, aber gleichzeitig gewinnen islamistische Antiregimebewegungen als Sprachrohr einer wachsenden Masse von Modernisierungsverlierern an Bedeutung.

Demokratische Regierungen in der Region findet man lediglich in der Türkei, im Libanon und im als »failed state« eingeordneten Irak. In den anderen Staaten ist ein durch Wahlen herbeigeführter Regierungswechsel nicht möglich. Lediglich die Türkei hat im Zuge des EU-Annäherungsprozesses in Bezug auf Demokratie

11 Vgl. hier und im Folgenden die BTI-Regionalberichte in diesem Band.

und Marktwirtschaft umfassende Transformationsfortschritte vorzuweisen. In der Mehrzahl der restlichen Staaten wurden allenfalls im wirtschaftlichen Bereich Reformen beschlossen und umgesetzt.

- Die Region *Südliches und östliches Afrika* weist insgesamt kaum größere Veränderungen auf. Südafrika, Botswana, Mauritius und Namibia sind als Demokratien mit nur geringen Defiziten leuchtende Beispiele für die Region. Eine Reihe von Staaten konnte Fortschritte, wenn auch teilweise auf niedrigem Niveau, erzielen: Die demokratischen Systeme in Namibia, Uganda und Malawi konnten sich stabilisieren. Burundi rückte in die Reihe der demokratischen Staaten auf. Dies blieb Angola versagt, jedoch konnte der seit 2002 bestehende Frieden weiter konsolidiert werden.

Neben Angola verfügen Simbabwe, Eritrea, Ruanda und Äthiopien über keine demokratische Regierung. Einen Sonderfall bildet Somalia, welches seit anderthalb Jahrzehnten auch nicht in Ansätzen über eine funktionierende Staatlichkeit verfügt und im Chaos versinkt. Auch das südliche und östliche Afrika profitierte von der günstigen Weltkonjunktur und entsprechenden Wachstumsraten. Dennoch bleibt das Niveau der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung nach wie vor gering und unzureichend im Hinblick auf eine nachhaltige und substanzielle Armutsbekämpfung.

- In keiner anderen Region des BTI ist Transformationsmanagement so schwierig wie in *West- und Zentralafrika*. Die weitaus größten dortigen Transformationshindernisse sind Strukturprobleme wie extreme Armut, mangelnde Bildung, Infrastrukturdefizite bis zum Staatszerfall, Naturkatastrophen und Krankheiten. In der Hälfte der betrachteten Länder sind sie massiv, in besonderer Weise wiederum in von Gewalt gebeutelten Ländern wie DR Kongo, Liberia, Sierra Leone und der Zentralafrikanischen Republik. West- und Zentralafrika weist nach wie vor einen geringen Transformationsstand auf, wobei die politischen Defizite deutlich weniger ausgeprägt sind als die wirtschaftlichen.

Allerdings befinden sich zahlreiche Staaten in Bewegung. Die Befriedung von bewaffneten Konflikten, demokratische Wahlen sowie die boomenden Rohstoffmärkte sind hier die wesentlichen positiven Veränderungen. In der DR Kongo, in Liberia, in der Zentralafrikanischen Republik und später noch in Mauretanien fanden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt, die sich als spektakuläre Transformationsgewinne verbuchen lassen. Besser als zuletzt wurde auch die Leistung der neuen Regierung in Togo bewertet. Vor dem Hintergrund anhaltend ungünstiger Transformationsbedingungen in West- und Zentralafrika bleibt externe Hilfe allerdings unverzichtbar.

- In *Asien und Ozeanien* sind die Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie in den letzten Jahren rar geworden. Gleichzeitig hält die Entkoppelung von marktwirtschaftlicher und demokratischer Transformation an. Nur neun der 21 Staaten sind Demokratien. Das Gesamtniveau der demokratischen Transformation hat sich nur geringfügig verändert. Zugleich sind in den meisten Autokratien keine Liberalisierungstendenzen zu erkennen.

In Bangladesch, auf den Philippinen und in Thailand hat die innenpolitische Polarisierung in den letzten Jahren stark zugenommen, während die Rolle des Militärs aufgewertet wurde. Demgegenüber hat sich die Demokratiequalität Indiens weiter verbessert. Positiver stellt sich in der Region die wirtschaftliche Transformation dar. Gerade die Boom-Staaten Indien, China und Vietnam haben Fortschritte erzielt.

- In *Lateinamerika und der Karibik*, der zweitstärksten Transformationsregion hinter Ostmittel- und Südosteuropa, hat sich insgesamt der Trend zu relativer demokratischer Stabilität und wachsender wirtschaftlicher Dynamik fortgesetzt. Allerdings driftet der Subkontinent politisch auseinander. Während sich die Länder des »Cono Sur« (Argentinien, Chile, Uruguay) und Brasilien weiter stabilisierten, sind die Probleme der Andenländer weiter gewachsen. Während Haiti nach den Wahlen im Jahr 2006 wieder als Demokratie bewertet wird, wurden die demokratischen Institutionen in Venezuela weiter geschwächt. Auch wirtschaftlich vertritt das Land einen auf Rohstoffgewinne gestützten Kurs eines »Sozialismus des 21. Jahrhunderts«, einer dezidiert antimarktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik.

Auch wenn das Gesamtbild der weltweiten Transformationen auf eine gewisse Schwerfälligkeit hindeutet, zeugen die im Trendindikator zusammengefassten Veränderungen dennoch von einigen signifikanten Ergebnissen:

- In 14 Staaten haben sich die Voraussetzungen für eine rechtsstaatliche Demokratie klar verbessert, in der Hälfte davon sogar stark. Die Beendigung von gewaltvollen Unruhen oder Bürgerkriegen, die friedliche Durchführung von demokratischen Wahlen und der darauf folgende Neuanfang, aber auch der Beitritt zweier weiterer Transformationsstaaten zur EU können dabei durchaus als spektakuläre Ereignisse betrachtet werden. Gleiches gilt für 19 Staaten, die die Strukturen ihrer Marktwirtschaften deutlich verbesserten.
- Demgegenüber stehen acht Staaten mit einem deutlich verschlechterten Demokratielevel sowie sieben Staaten, in denen sich der Entwicklungsstand der Marktwirtschaft deutlich verschlechterte. Die Ursachen dafür liegen in der Abkehr von demokratischen Reformzielen im Sinne des BTI wie in Thailand und in Venezuela oder in Missmanagement, welches den Rückgang der Wirtschaftskraft nach sich zog.

46 Staaten bescheinigt der Management-Index des BTI ein insgesamt erfolgreiches Transformationsmanagement (39 davon mit Schwächen) zu Demokratie und Marktwirtschaft in den vergangenen beiden Jahren. In mehr oder weniger großen Schritten wird der Wandel also weiter vorangetrieben und in den Ergebnissen der Zukunft gemessen werden können. Ermutigend dabei ist, dass keine der sieben Untersuchungsregionen des BTI gänzlich von gutem Transformationsmanagement ausgeschlossen ist.

Das bestärkende Ergebnis des BTI, dass gute Gestaltungsleistungen unter schwierigen politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen mög-

lich sind, lässt insbesondere die Frage nach der gezielten Förderung von »good governance« im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit als eines der zentralen Themen der kommenden Dekade aufscheinen.

Globale Trends 2005–2007

Angesichts wachsender Herausforderungen haben sich die beiden Jahre zwischen 2005 und 2007 als eine Zeitspanne herausgestellt, in der es vor allem um die Bewahrung bislang erzielter Transformationserfolge ging. Spektakuläre Transformationsgewinne sind ausgeblieben, doch haben Demokratie und Marktwirtschaft ihre Anziehungskraft als Leitbilder gesellschaftlichen Wandels bewahrt und sich gegen zahlreiche Anfechtungen – wie etwa die gestiegene Attraktivität autoritärer Modernisierung – behauptet. In einem sich wandelnden internationalen Umfeld wird es auch in den nächsten Jahren darum gehen, mit mehr Weitsicht und viel Geduld die institutionellen und strukturellen Voraussetzungen von Demokratie und Marktwirtschaft zu stärken.

Die Top Ten des Bertelsmann Transformation Index			
2008		2006	
Status-Index	Management-Index	Status-Index	Management-Index
Tschechien	Chile	Slowenien	Mauritius
Slowenien	Estland	Estland	Chile
Estland	Botswana	Tschechien	Botswana
Taiwan	Mauritius	Taiwan	Slowenien
Ungarn	Slowakei	Ungarn	Taiwan
Litauen	Südkorea	Slowakei	Slowakei
Slowakei	Taiwan	Litauen	Estland
Chile	Uruguay	Südkorea	Südkorea
Uruguay	Kroatien	Polen	Litauen
Südkorea	Lettland, Südafrika	Chile	Tschechien

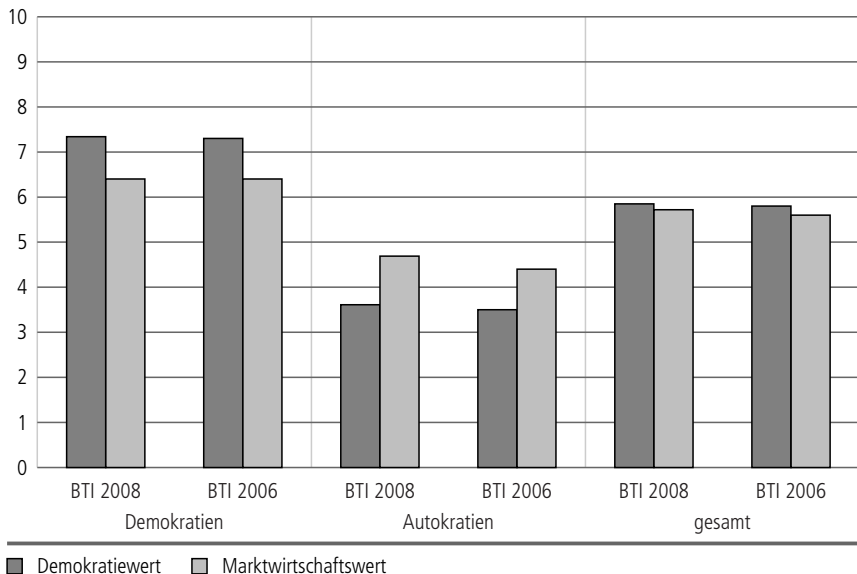
Die Herausforderungen für nationale wie internationale Akteure sind dabei nach wie vor beträchtlich: Geht man vom rechnerischen Durchschnitt aller im BTI vertretenen Länder aus, dann lebt der »Durchschnittsbürger« in einem politischen Regime wie in Guatemala und in einer Marktwirtschaft wie in Vietnam, während seine politische Führung ein Transformationsmanagement betreibt wie auf den Philippinen oder in China. Dennoch sind die positiven Transformationsfälle wie Chile oder Ghana

ein Zeichen dafür, dass mit Reformbereitschaft und guter Regierungsführung nachhaltige politische und wirtschaftliche Entwicklung in Gang gesetzt werden kann. Der BTI zeigt auch, dass dies in allen Regionen und allen Kulturen möglich ist.

Im Status-Index sind unter den Top Ten des BTI 2008 mit der Ausnahme Polens dieselben Länder vertreten wie im BTI 2006, neu hinzugekommen ist Uruguay. Mit Polen, das auf Rang 11 zurückfiel, und Lettland auf Position 13 sind zwei der acht neuen EU-Mitglieder nicht unter den Top Ten vertreten. Etwas markanter sind die Veränderungen im Management-Index: Slowenien, Litauen und Tschechien fielen aus den Top Ten heraus und auf die Ränge 12, 15 und 20 zurück. Neu hinzugekommen sind Uruguay, Kroatien sowie Südafrika und Lettland, die sich den zehnten Rang teilten. Hinter dem Spitzenreiter Chile hat Estland – Management-Sieger im BTI 2003 – seine Position fast zurückerobert.

Die globalen Mittelwerte des BTI 2008 zeigen keine großen Veränderungen im Status quo von Demokratie und Marktwirtschaft gegenüber dem BTI 2006 (Abb. 1). Im Einzelnen haben sich allerdings durchaus gravierende Veränderungen ergeben. Die folgende Analyse präsentiert eine Auswertung der Daten des BTI 2008, die auf

Abb. 1: Durchschnittsniveaus von politischer und marktwirtschaftlicher Transformation



Angaben = BTI-Wert

Die Säulen markieren die Durchschnittswerte aus dem Status-Index zum Entwicklungsstand der Demokratie bzw. der Marktwirtschaft: im BTI 2008 jeweils für die 75 Demokratien, die 50 Autokratien und für alle Länder; im BTI 2006 jeweils für die 71 Demokratien, die 48 Autokratien und für alle Länder.

die Bündelung charakteristischer Tendenzen abhebt. Sie nimmt insbesondere drei Phänomene in den Fokus: die Attraktivität autoritärer Modernisierung, die mangelnde Nachhaltigkeit der Wirtschaftsentwicklung sowie die schleichende, gleichwohl Besorgnis erregende Erosion des staatlichen Gewaltmonopols in der »Grauzone« zwischen Demokratie und Autokratie.

Politische Transformation 2005–2007

Ein Charakteristikum der Ära 2005–2007 sind die insgesamt fünf Regimewechsel von autokratischen Regimes zur Demokratie. Neben Neuling Mauretanien können Kirgisistan, Burundi, Liberia und Haiti nunmehr als Demokratien eingestuft werden. Ihr Signum ist gleichwohl, dass sie allesamt zur Untergruppe der stark defekten Demokratien gehören, ihre demokratische Qualität also sehr gering ist. Weltweit werden etwa 2,55 Milliarden Menschen autoritär regiert, etwa 3,92 Milliarden Menschen leben in Demokratien (davon 0,87 Milliarden in den OECD-Industrieländern).

Im Vergleich zum BTI 2006 ist die Verteilung von Demokratien und Autokratien konstant geblieben. Insgesamt sind 75 der nunmehr 125 untersuchten Staaten als demokratisch zu bezeichnen – also 60 Prozent (BTI 2006: 59,7 Prozent; BTI 2003: 61,2 Prozent). Mit Montenegro und Mauretanien wurden zwei Demokratien und mit Kuwait, Bhutan, Oman und der Republik Kongo vier Autokratien neu in das Sample aufgenommen. Afghanistan wurde aufgrund der verschärften Staatlichkeitsprobleme wieder in das Lager der Autokratien zurückgestuft, wo sich auch Thailand nach dem Militärputsch gegen Ministerpräsident Thaksin wiederfindet.

Die Zahl der Autokratien hat sich durch die genannten Regimewechsel sowie die Aufnahme neuer Staaten von 48 auf 50 erhöht, ihr Anteil ging von 40,3 Prozent auf 40 Prozent zurück. Zu ihnen gehören nicht nur die »klassischen« Autokratien wie China oder Kuba, sondern auch einige Länder wie die Demokratische Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik, denen trotz durchgeführter Wahlen aufgrund des nahezu völlig erodierten staatlichen Gewaltmonopols keine demokratischen Verhältnisse attestiert werden können.

Zu den Autokratien zählen mit dem Irak und Afghanistan auch jene beiden Länder, die weiterhin Brennpunkte der internationalen Politik und der Transformationspolitik darstellen. Wie in anderen Beispielen der jüngeren Zeit (DR Kongo, Haiti) zeigt sich hier, dass eine extern erzwungene Demokratisierung stets vom Scheitern bedroht ist, wenn die notwendigen strukturellen Voraussetzungen nicht berücksichtigt werden. In beiden Fällen sind – unabhängig von der nach wie vor prekären Gesamtstabilität – gleichwohl Verbesserungen zu erkennen, die sich im Vergleich zu anderen Ländern statistisch sogar stattlich ausnehmen (Afghanistan: 2,97 auf 3,57; Irak: 2,68 auf 3,30).

Sie sind insbesondere auf die gestiegene Performanz von Gewaltenteilung und Justiz zurückzuführen und zeigen, dass durchaus noch Chancen für die Demokratie in beiden Ländern bestehen – eine nachhaltige Beruhigung der Sicherheitslage frei-

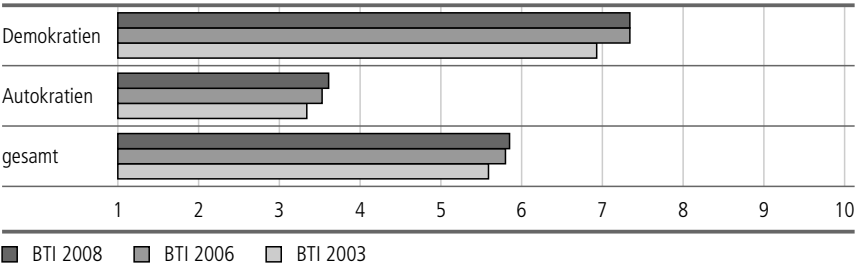
lich vorausgesetzt. Wenig optimistisch stimmen dagegen die Managementleistungen der beiden Regierungen: Während sie im Irak als nahezu wirkungslos anzusehen sind, haben sie sich in Afghanistan im Untersuchungszeitraum deutlich verschlechtert.

Der Vergleich der Durchschnittswerte des BTI 2008 zum BTI 2006 und zum BTI 2003 zeigt die genannten geringen Fortschritte der Demokratieentwicklung. Zwar gab es neben den Regimewechseln in zahlreichen Ländern kleinere bis größere Fortschritte, doch werden sie durch die Rückschritte aufgewogen. In der Aggregation der Daten ergeben sich daraus wenige Veränderungen – sowohl bei den Teilindikatoren wie im Vergleich von Demokratien und Autokratien. Im Zeitvergleich ist der Mittelwert für die Demokratien im BTI 2008 exakt derselbe wie im BTI 2006, während die Autokratien leicht zulegen konnten (Abb. 2). Da der geringe Unterschied wenig aussagekräftig ist, kann immerhin konstatiert werden, dass sich die Autokratien im Durchschnitt nicht weiter verhärtet haben.

Je nach Qualitätsniveau bewegen sich die 75 Demokratien des BTI somit zwischen Stabilität und Stagnation. Jedenfalls sind nach drei Jahrzehnten die Anzeichen eindeutig, dass die so genannte dritte Welle der Demokratie spätestens jetzt, nachdem die vorwiegend extern gesteuerten Transitionen keine wirklichen Erfolge zeigten, an ihr Ende gekommen ist.

Schon seit Mitte der 90er Jahre waren die Regimewechsel von Autokratien zu Demokratien eher selten geworden. Einige Länder, allen voran China, wurden im Zuge des globalen Wettbewerbs von ihren Regierungen auf einen autoritären Modernisierungskurs eingeschworen und zeigen sich relativ resistent gegenüber politischer Öffnung. Andere Staaten wie Russland oder Venezuela erleben aus unterschiedlichen Motiven ein Zurückdrehen der Demokratisierung. Markant sind in den letzten Jahren allenfalls die zumeist extern gestützten oder gar erzwungenen »De-

Abb. 2: Entwicklung der politischen Transformation



Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die Durchschnittswerte der Bewertungen für die politische Transformation im BTI 2008, BTI 2006 und BTI 2003. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Werte des BTI 2003 an die Skalierung des BTI 2006 angepasst.

mokratisierungen« geworden, wobei die betroffenen Länder – etwa Afghanistan, der Irak, Haiti oder die Demokratische Republik Kongo – nur mühsam oder gar nicht stabilisiert werden konnten und in ihrem Freiheitsgrad weit hinter gemäßigten Autokratien wie Singapur oder Malaysia rangieren.

Der eingangs erwähnte BTI-Durchschnittsbürger hätte in Malaysia zwar geringere politische, aber passable bürgerliche Freiheiten (Status der politischen Transformation 5,33 in Malaysia vs. 5,85 im BTI), beträchtliche Chancen auf einen gewissen Wohlstand (Status der marktwirtschaftlichen Transformation 7,39 vs. 5,72) und die Gewissheit, besser regiert zu werden als in 76 anderen Ländern der BTI-Welt (Management-Wert 5,52 vs. 4,94).

Des Weiteren bestätigen die Daten des BTI, dass die »dritte Welle« auch in anderer Hinsicht eine eigentümliche Stagnation, wenn nicht Regression erlebt. Während eine Gruppe von etwa 20 Ländern große Fortschritte zur konsolidierten Demokratie unternommen hat, sind die übrigen etwa 50 jungen Demokratien in Lateinamerika, Asien, Afrika und – wenngleich in viel geringerem Ausmaß – auch in Osteuropa mehr oder weniger weit vom Status einer funktionierenden Demokratie entfernt. Als zentrales Manko dieser defekten Demokratien beziehungsweise der demokratischen Qualität dieser Regimes gilt, abgesehen von der prekären Staatlichkeit in vielen Ländern, in erster Linie ihre mangelnde rechtsstaatliche Einhegung.

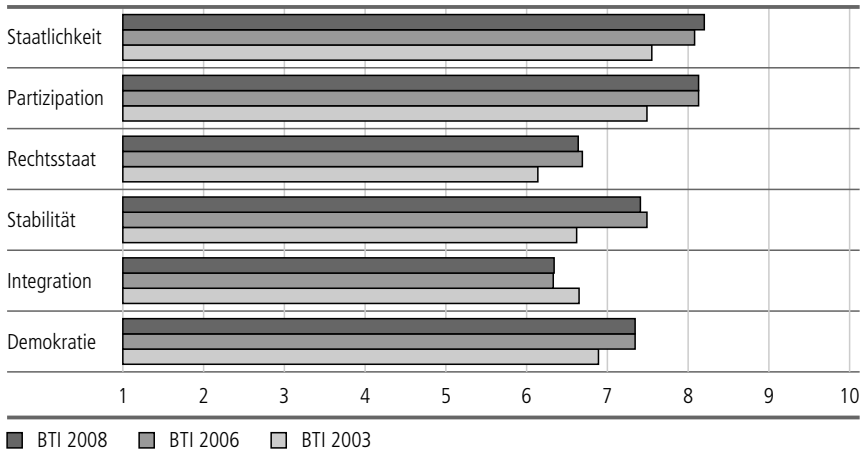
Dieses Phänomen der defekten Demokratien, also jener politischen Regimes, denen es an der hinreichenden Durchsetzung der politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte mangelt, hat sich verstetigt. Sie erreichen zwar durchaus eine relative Stabilität über Jahre hinweg, sind aber latent anfällig für politische Krisen. Diese können sich zu größeren Systemkrisen ausweiten, wie in den letzten Jahren vor allem lateinamerikanische Länder unter Beweis stellten (Argentinien, Bolivien, Ecuador, Venezuela).

Die funktionalen Schwachstellen dieser defekten Demokratien liegen gleichermaßen in der Erosion des staatlichen Gewaltmonopols wie in der prekären Etablierung und Durchsetzung des Rechtsstaates (Abb. 3). Dies führt zum einen dazu, dass zahlreiche Bürger nicht über elementare Rechtsgarantien verfügen. Zum anderen werden institutionelle Kontrollen der Herrschaftsträger, die über die politische Kontrolle durch Wahlen hinausgehen, in diesen Ländern oft bis zur Willkür missachtet. Geregelte Gesetzgebungsverfahren, die einen demokratischen Willensbildungsprozess respektieren, sind nur in Ansätzen gegeben.

Nur 13 von 75 Demokratien verfügen über eine funktionsfähige Gewaltenteilung. In einigen Ländern – allen voran Venezuela und Russland – kommt die Machtmonopolisierung in der Exekutive einer Schwindsucht der Demokratie gleich. Diese Mängel resultieren nicht nur aus abweichenden Rechtstraditionen, sondern auch aus Machtanmaßung, ungünstigen Akteurskonstellationen und Entscheidungsnotlagen, die typisch für defekte Demokratien sind (Thiery 2007).

Den schwächsten Wert erzielen die Demokratien beim Kriterium »politische und gesellschaftliche Integration«, einem der beiden »Konsolidierungskriterien«. Er zeigt an, dass der soziopolitische Unterbau der meisten Demokratien recht schwach

Abb. 3: Leistungsprofil der Demokratien



Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die Durchschnittswerte für die fünf Einzelkriterien der politischen Transformation im BTI 2008, BTI 2006 und BTI 2003 für alle 75 bzw. 71 Demokratien sowie die aggregierten Demokratiewerte.

ausgeprägt ist. Zwar scheint die Verankerung demokratischer Normen (»Zustimmung zur Demokratie als Regierungsform«) hinreichend stabil und eine solide Basis gegen autoritäre Bestrebungen darzustellen, doch sind die Vermittlungsstrukturen zwischen Staat und Gesellschaft eher labil, und etablierte Machtgruppen oder klientelistische Beziehungsgeflechte beherrschen einen verzerrten Willensbildungsprozess. Entsprechend zeigen die Werte eine mangelnde Funktionsfähigkeit der Parteiensysteme (6,11), der funktionalen Repräsentation (6,01) und der Zivilgesellschaft (5,95). Als Einzelwerte werden sie lediglich von der Korruption (»Ahndung von Amtsmissbrauch«: 5,63) unterboten.

Das Problem der Staatlichkeit hat in den letzten Jahren zwar große Aufmerksamkeit in Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft erfahren, allerdings ist die Politik der Geberländer wie der internationalen Gemeinschaft noch immer organisatorisch zu wenig darauf vorbereitet (Schneckener 2007). Anstatt umfassend vorbeugend zu handeln, wird vielmehr erst dann reagiert, wenn staatliche Erosionsprozesse bereits den »point of no return« überschritten haben. Anhand des BTI lassen sich die Tendenzen identifizieren, denen die Staatlichkeit weltweit unterliegt. Die jüngsten Ergebnisse zeichnen erneut ein sehr ambivalentes Bild. Während der Durchschnittswert für das staatliche Gewaltmonopol für alle Länder erkennbar gestiegen ist (von 7,27 auf 7,53), konnten die Demokratien hier weniger Zugewinne erzielen.

Im Hinblick auf alle Regimes schneiden 36 Länder (28,8 Prozent) schlecht bei der Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols ab, darunter 17 Demokratien (Tab. 1).

Tab. 1: Einschränkung des staatlichen Gewaltmonopols

eingeschränkt (6)	stark eingeschränkt (5–3)	nicht vorhanden (2–1)
Algerien ▼	Jemen	Afghanistan
Angola	Kenia*	Côte d'Ivoire
Aserbaidshan	Libanon*	Irak
Bolivien* ▼	Mali* ▼	Zentralafrikanische Republik
Burundi*	Myanmar	Somalia
Georgien*	Nigeria *	
Guatemala*	Pakistan	
Honduras*	Haiti*	
Niger*	Kolumbien*	
Papua-Neuguinea*	Sri Lanka* ▼	
Peru* ▼	Tschad ▼	
Philippinen*	DR Kongo	
Republik Kongo	Nepal ▼	
Republik Moldau*	Sudan	
Simbabwe		
Tadschikistan		
Thailand		
N = 17 (10 Demokratien)	N = 14 (7 Demokratien)	N = 5
Die Zahlen in Zeile 1 zeigen den Wert für das »staatliche Gewaltmonopol« in den drei Gruppen an. * = Demokratie; Pfeile zeigen Verschlechterungen in der Bewertung gegenüber BTI 2006 an.		

In 17 Staaten, davon zehn Demokratien, ist diese Gefährdung bislang zwar in geringerem Ausmaß gegeben, doch bleiben auch sie Kandidaten für eine weitere Erosion des Gewaltmonopols, wie sie sich in drei Ländern besonders deutlich gezeigt hat (Bolivien, Peru, Algerien). In weiteren 14 Ländern ist das Gewaltmonopol so stark eingeschränkt, dass sie als latente, wenn nicht gar akute Krisenherde angesehen werden müssen – ganz abgesehen von den »failed states«.

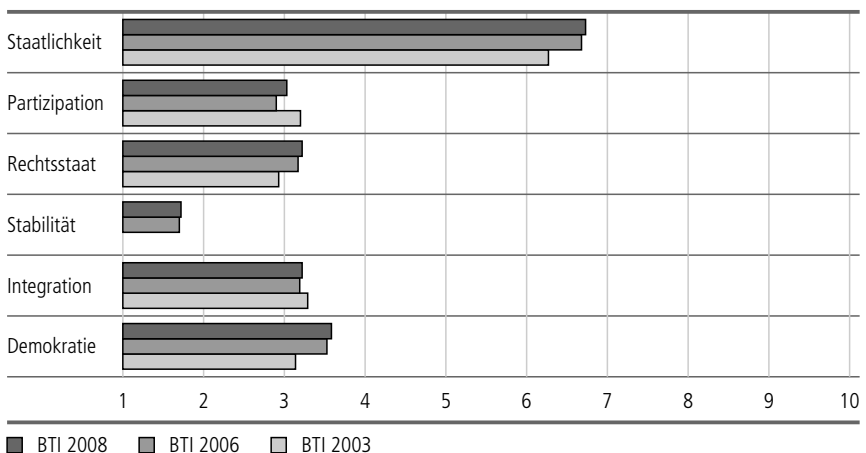
Mit Ausnahme von Thailand sind in diesen Ländern auch die grundlegenden staatlichen Verwaltungsstrukturen defizitär (Mittelwert 4,51). Damit verfügen sie nicht nur über schlechte Voraussetzungen für die Durchsetzung demokratischer Rechte oder die komplementäre Rolle des Staates innerhalb einer sozialen Marktwirtschaft, sondern auch für die Durchführung von Reformpolitiken. Entsprechend kann den Regierungen dieser Länder im Durchschnitt nur ein sehr mäßiges Transformationsmanagement bescheinigt werden, das sich erwartungsgemäß besonders

deutlich bei der effektiven Ressourcennutzung niederschlägt (bei einem miserablen Durchschnittswert von 3,11 für die Korruptionsbekämpfung). Dies bestätigt auch die hoch signifikante Korrelation zwischen der Qualität der Verwaltungsstrukturen und der effektiven Ressourcennutzung – bezogen auf alle BTI-Länder. Diese wird allerdings noch übertroffen von der Korrelation zum Status der marktwirtschaftlichen Transformation.

Das Profil der Autokratien hat sich im Zeitverlauf seit 2003 ebenso wenig geändert. Das leichte Plus im Wert der politischen Transformation geht neben der Partizipation (Wahlen) in den »failed states« im Wesentlichen auf Verbesserungen der Staatlichkeit zurück, die besonders deutlich bei der Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols auffällt (+0,37). Nimmt man die »failed states« heraus, die im BTI den Autokratien zugerechnet werden, so liegen die autoritären Staaten hier bei einem Mittelwert von 7,79 (Demokratien: 7,88), allerdings mit weiteren Einschränkungen der politischen Partizipationsrechte. Dies deutet darauf hin, dass sich vor allem die ökonomisch relativ erfolgreichen Autokratien (wie China oder Kuba) wenigstens vorübergehend weiter festigen.

Wie der Trendindikator – gemessen an der Differenz zwischen BTI 2008 und BTI 2006 – für die Demokratien zeigt (Tab. 2), ist trotz der insgesamt begrenzten Fortschritte in einigen Ländern eine positive Dynamik spürbar. Neben den vier Ländern, die von der Autokratie zur Demokratie wechselten, sind dies die Republik Moldau,

Abb. 4: Leistungsprofil der Autokratien (inklusive »failed states«)



Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die Durchschnittswerte für die fünf Einzelkriterien der politischen Transformation im BTI 2008, BTI 2006 und BTI 2003 für alle 50, 48 bzw. 45 Autokratien sowie die aggregierten Werte. Im BTI 2003 wurden Autokratien beim Kriterium »institutionelle Stabilität« mit 0 bewertet.

Uganda, Georgien, der Libanon und Kenia, wo vor allem die Partizipationsrechte besser gewährleistet werden konnten. Erkennbare Fortschritte ($>0,3$) waren auch noch in Namibia, Tansania, Lettland, Rumänien, Malawi und Serbien zu verzeichnen. Allerdings gab es auch Gegenbewegungen, die neben Thailand besonders deutlich in Venezuela, Bangladesch, den Philippinen und dem Senegal ausfielen und etwas geringer in Bolivien, Russland, Polen und Mosambik.

Tab. 2: Entwicklungstrends der politischen Transformation

Demokratien				Autokratien			
Statusverbesserung		Statusverschlechterung		Statusverbesserung		Statusverschlechterung	
Burundi*	2,17	Philippinen	−0,65	DR Kongo	1,12	Thailand*	−1,75
Liberia*	2,07	Senegal	−0,65	Zentralafrikanische Republik	0,96	Eritrea	−0,72
Kirgisistan*	1,87	Bangladesch	−0,6	Irak	0,62	Tschad	−0,7
Republik Moldau**	1,45	Venezuela	−0,55	Afghanistan*	0,6	Ruanda	−0,56
Haiti*	1,05			Angola	0,59		
Uganda	0,95						
Georgien	0,75						
Libanon	0,65						
Kenia	0,55						

Die Werte zeigen die Differenz in den Demokratiewerten des Status-Index von BTI 2008 und BTI 2006.

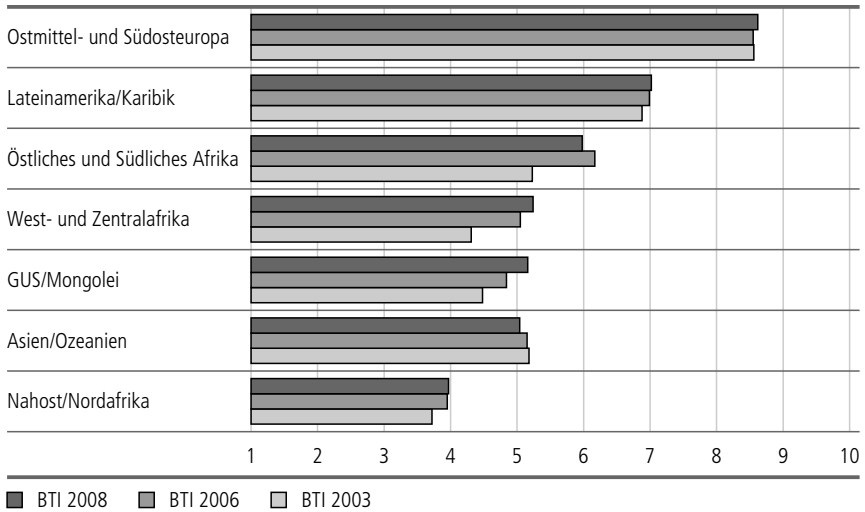
* Wechsel von Autokratie zu Demokratie bzw. umgekehrt.

** Die Einstufung der Republik Moldau wurde im Hinblick auf die Transnistrien-Problematik korrigiert.

Auch unter den 50 autoritären Staaten gab es durchaus Statusverbesserungen, die jedoch nicht die Qualität eines Regimewechsels angenommen haben. Zu ihnen gehören die vier »weak« beziehungsweise »failed states« DR Kongo, Zentralafrikanische Republik, Afghanistan und Irak, wo in den letzten Jahren Wahlen stattfanden, sowie Angola. Einen leichten Aufwärtstrend erlebten daneben noch die Vereinigten Arabischen Emirate. Umgekehrt waren außer in Thailand in drei weiteren Autokratien deutliche Verschlechterungen auf ohnehin niedrigem Niveau zu verzeichnen, etwas geringere auch noch in Syrien.

Der Vergleich der Transformationsregionen bestätigt Ostmittel- und Südosteuropa als die mit klarem Abstand demokratischste Region. Es folgt Lateinamerika, wo zwar mit vier Ausnahmen (Uruguay, Costa Rica, Chile, Jamaika) nur defekte Demokratien existieren, nach der relativen Stabilisierung und den Wahlen in Haiti allerdings mit Kuba nur noch eine Autokratie. Weitgehend unberührt von demokratischen Fortschritten ist die Region Nahost und Nordafrika geblieben, wo mit der Türkei und dem Libanon nur zwei demokratische Staaten existieren.

Abb. 5: Politische Transformation im regionalen Vergleich



Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die regionalen Durchschnittswerte der Bewertungen für die politische Transformation im BTI 2003, BTI 2006 und BTI 2008. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Werte des BTI 2003 an die Skalierung des BTI 2006 angepasst. Der Durchschnittswert des BTI 2006 für das Östliche und Südliche Afrika ist durch den Wert für Mauritius um etwa 0,2 Punkte nach oben verzerrt gegenüber dem BTI 2003. Die Korrektur der Demokratiewerte sowie reale Verbesserungen in der Republik Moldau sind für 0,11 Punkte der Steigerung um 0,32 in der Region GUS/Mongolei verantwortlich.

Im Zeitverlauf seit dem BTI 2003 sind neben den stabilen oder stagnierenden Regionen auch zwei Regionen mit einer positiven Entwicklungsdynamik erkennbar. So haben sich in West- und Zentralafrika zumindest die elektoralen Demokratien zunehmend durchgesetzt, nur noch sieben von 18 Staaten sind Autokratien (darunter DR Kongo als »failed state« mit Wahlen). Allerdings erzielen nur Ghana und Benin einen zufriedenstellenden Demokratiestatus, während schon Mali und Senegal erhebliche Schwierigkeiten in den Bereichen Gewaltmonopol und Rechtsstaat aufweisen. Erhebliche Probleme hat die Region mit der politischen und gesellschaftlichen Integration, die eng mit der Armutsproblematik verknüpft ist. Dies macht es fraglich, ob der Aufwärtstrend auch weiterhin anhält.

Daneben zeigt sich auch in der Region GUS und Mongolei eine leicht positive Dynamik der politischen Transformation. Diese geht allerdings im Wesentlichen auf Entwicklungen in einigen wenigen Ländern zurück, wie die diversen »Revolutionen« zwischen 2003 und 2005 und seither die Verbesserungen in Georgien, Kirgisistan und der Republik Moldau. Sie verdecken, dass sich in der Region gleichzeitig die Autokratietendenz verstärkt hat. Dies gilt sowohl für die Festigung der zentralasiati-

schen Regimes als auch für den weiteren demokratischen Verfall Russlands. Damit bleibt die Region insgesamt ohne eine stabile Demokratietendenz und auf einem mäßigen Demokratieniveau, wobei die Staatlichkeit bei Weitem am besten abschneidet.

Asien und Ozeanien wurde seit dem BTI 2003 mittlerweile von diesen beiden Regionen im Hinblick auf den Demokratiestatus überflügelt. Durch den Militärputsch in Thailand hat sich das Lager der Autokratien weiter vergrößert (13 von 21 Ländern) und so zusammen mit den Philippinen (geringere politische Freiheiten und institutionelle Stabilität) auch das Demokratieniveau leicht gedrückt. Asien zeigt die gesamte Bandbreite von nahezu konsolidierten Demokratien (Südkorea, Taiwan) über defekte Demokratien (Philippinen) und gemäßigte Autokratien (Singapur) bis hin zu harten Autokratien (Nordkorea). Während die jungen Demokratien Süd- und Südostasiens krisenanfälliger geworden sind, zeigen die Autokratien nahezu keine Trends der Liberalisierung. Abgesehen von den schwachen Staaten Afghanistan, Nepal, Sri Lanka und Myanmar stellt die Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols ein geringeres Problem dar.

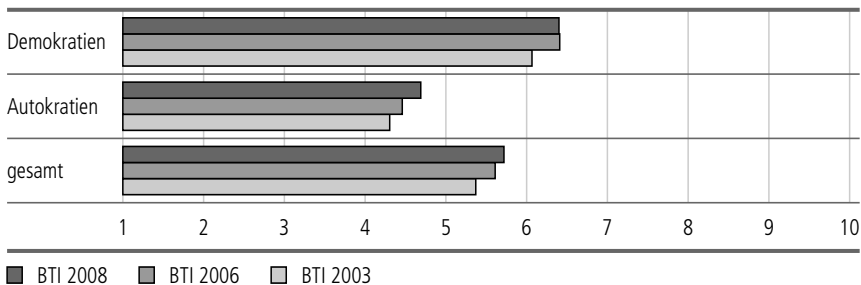
Ostmittel- und Südosteuropa sowie Lateinamerika konnten ihr Demokratieniveau halten. Während dies im Fall der Europäer die weitere Festigung ihrer positiven Demokratieentwicklung bedeutet (Ausnahme: Bosnien-Herzegowina), mischen sich in Lateinamerika deutlicher die Phänomene Stabilität, Stagnation und Rückschritt. Neben den vier relativ gefestigten Demokratien ließen vor allem die Andenländer deutliche Rückschritte erkennen, deren Kern in der zunehmenden Labilität der demokratischen Institutionen liegt. Ein in den letzten Jahren weiter gewachsenes Problem stellt die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols dar, für die vor allem die Ausweitung von Drogenproduktion und -handel, die damit verbundene organisierte Kriminalität und Korruption verantwortlich sind.

Die Stagnation der politischen Transformation in Nahost und Nordafrika, die sich sowohl im regionalen Vergleich als auch im Vergleich zum BTI 2006 und BTI 2003 zeigt, ist Ausdruck der weitgehend unverändert autokratischen Herrschaftsmuster und des Ausbleibens nachhaltiger politischer Reformen. Einige wenige Liberalisierungen (Parlamentswahlen im Libanon, Wahlrecht für Frauen in Kuwait, vorübergehende Öffnung in Ägypten) sind die Ausnahme geblieben. Reformen dienen zu meist als Instrument der Herrschaftssicherung, um politischen (Reform-)Druck gezielt zu kanalisieren und die Grundfesten autokratischer Herrschaft aufrechtzuerhalten. Mit unterschiedlichen Strategien (»containment« durch Inklusion bis hin zu harter Repression) wurde zwar jegliche nennenswerte säkulare Opposition weitgehend ausgeschaltet, doch haben religiöse, das heißt islamistische Antiregimebewegungen, weiter an Bedeutung gewonnen.

Marktwirtschaftliche Transformation 2005–2007

Die wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2005 bis 2007 war stark von der Dynamik Chinas, Indiens und anderer Schwellenländer geprägt. Zahlreiche Länder profitierten von der steigenden Nachfrage nach Rohstoffen, doch haben sie diese Vorteile recht unterschiedlich in den Ausbau der Marktwirtschaften umgesetzt. In einem Teil dieser Staaten sind kaum Tendenzen erkennbar, den Boom zum institutionellen Ausbau einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft zu nutzen. Die marktwirtschaftliche Transformation, die neben konjunkturellen vor allem institutionelle und strukturelle Faktoren erfasst, ist mit sehr geringem Aufwärtstrend im Durchschnitt auf einem mittleren Niveau geblieben (Abb. 6). Zwar verfügen die Demokratien weiterhin über entwickeltere Marktwirtschaften als die Autokratien, doch stagnierte die Entwicklung in den letzten beiden Jahren. Für den geringen Gesamtzuwachs sind ausschließlich die Autokratien verantwortlich.

Abb. 6: Marktwirtschaftliche Transformation in Demokratien und Autokratien



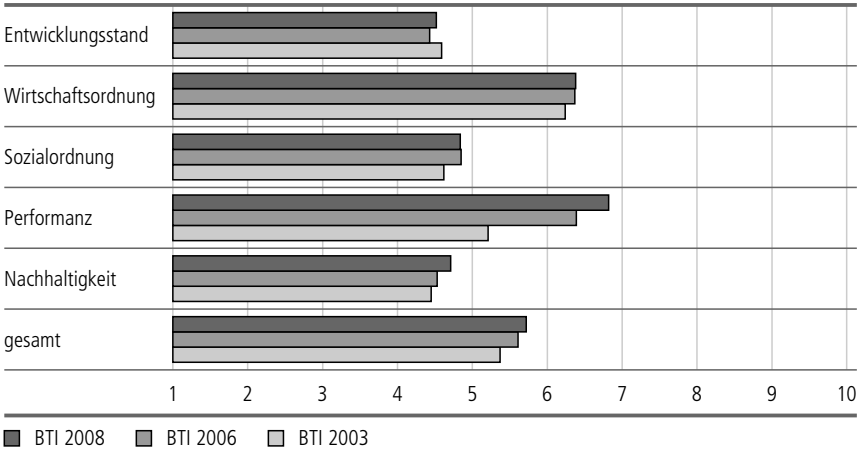
Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die Durchschnittswerte der Bewertungen für die marktwirtschaftliche Transformation.

Das Profil der Marktwirtschaften anhand ihrer Einzelkriterien (Abb. 7) zeigt drei wesentliche Befunde: Erstens sind in den letzten Jahren durchschnittlich kaum Fortschritte im sozioökonomischen Entwicklungsniveau, in der Wirtschaftsordnung, der Sozialordnung und bei der Nachhaltigkeit erzielt worden; der Hauch eines Aufwärtstrends bei der Nachhaltigkeit (Durchschnittswerte BTI 2006: 4,53; BTI 2008: 4,71) ist noch wenig signifikant. Zweitens ist von diesen vier Elementen die Wirtschaftsordnung relativ am stärksten. Trotz ihrer zentralen Rolle für wirtschaftlichen Erfolg ist ihr Aufbau aber stecken geblieben. Drittens geht der Aufwärtstrend seit 2004 fast ausschließlich auf die Rolle der Performanz zurück, die ihren Motor wesentlich in der weltwirtschaftlichen Entwicklung besitzt.

Die Befunde lassen die Vermutung zu, dass die Erfolge in der wirtschaftlichen Performanz dazu verleiten, den institutionellen Ausbau der Volkswirtschaften zu vernach-

Abb. 7: Status quo der Marktwirtschaft nach Einzelkriterien



Angaben = BTI-Wert

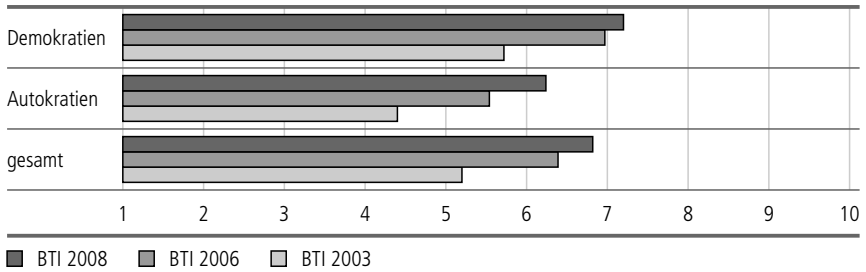
Die Balken markieren die globalen Durchschnittswerte der Bewertungen für die Einzelkriterien der marktwirtschaftlichen Transformation. Das Kriterium Wirtschaftsordnung wurde aus drei Unterkriterien zusammengefasst. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Werte des BTI 2003 an die Skalierung des BTI 2006 angepasst.

lässigen und damit die Weichenstellungen für eine solidere Entwicklung auch in konjunkturell schlechteren Zeiten zu verpassen. Diese Tendenzen sind etwa in Afrika und teils auch in Lateinamerika erkennbar, wo die Regierungen nach den als Diktat empfundenen Empfehlungen westlicher Geber und Finanzinstitutionen die neuen Spielräume zu schätzen scheinen. Schwachpunkte weltweit stellen nicht von ungefähr solide Mechanismen zum Sozialausgleich und für die ökologische und bildungsbezogene Nachhaltigkeit der Wirtschaftssysteme dar. Der sozioökonomische Entwicklungsstand, der naturgemäß den gestaltbaren Kriterien der Marktwirtschaft hinterherhinkt, reflektiert die strukturelle Dimension dieser Stagnation.

Demokratien verfügen zwar noch immer über eine bessere Performanz als Autokratien, doch haben Letztere in den vergangenen Jahren stärker zulegen können. Entsprechend ist die Korrelation zwischen Demokratiestatus und Performanz eher schwach ausgeprägt. Vielmehr liegen die Stärken der Demokratien deutlich im institutionellen Auf- und Ausbau ihrer Marktwirtschaften, wie die hohe Korrelation zwischen Demokratiestatus und Wirtschaftsordnung zeigt, die sich auch auf den gesamten Marktwirtschaftsstatus niederschlägt. Demokratien scheinen damit besser gewappnet für die längerfristige marktwirtschaftliche Entwicklung als Autokratien.

Die Rangliste der Performer wird von drei asiatischen Staaten (China, Indien, Singapur) und zwei der neuen EU-Mitglieder (Estland, Tschechien) angeführt. Dagegen konnten neben Nordkorea vor allem afrikanische Länder nicht vom günstigen welt-

Abb. 8: Performanzentwicklung der Demokratien und Autokratien

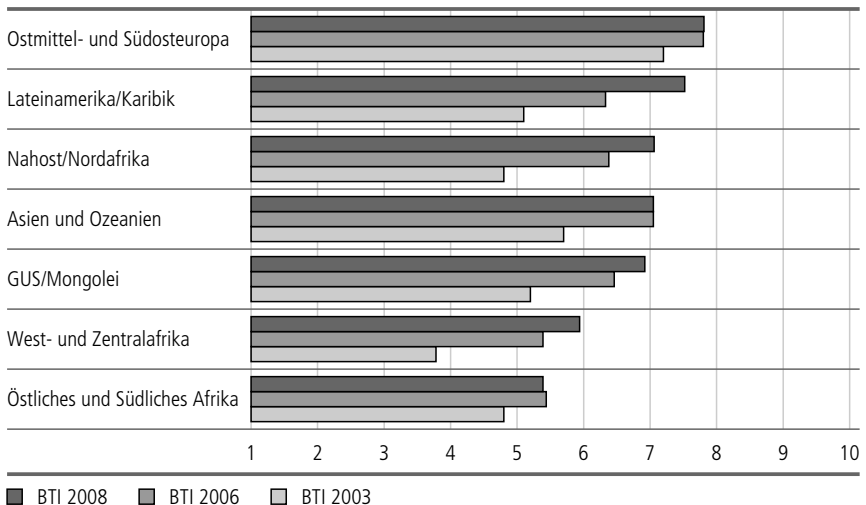


Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die globalen Durchschnittswerte der Bewertungen für die ökonomische Performanz (Kriterium 11).

wirtschaftlichen Klima profitieren (Burundi, Côte d'Ivoire, Malawi, Togo, Eritrea, Somalia und Simbabwe). Dies schlägt sich auch im regionalen Profil der Performanz nieder. Konnten im Untersuchungszeitraum des BTI 2006 noch alle Regionen deutlich zulegen, so zeigt sich im BTI 2008 ein differenziertes Bild.

Abb. 9: Regionale Profile der Performanz der Volkswirtschaften



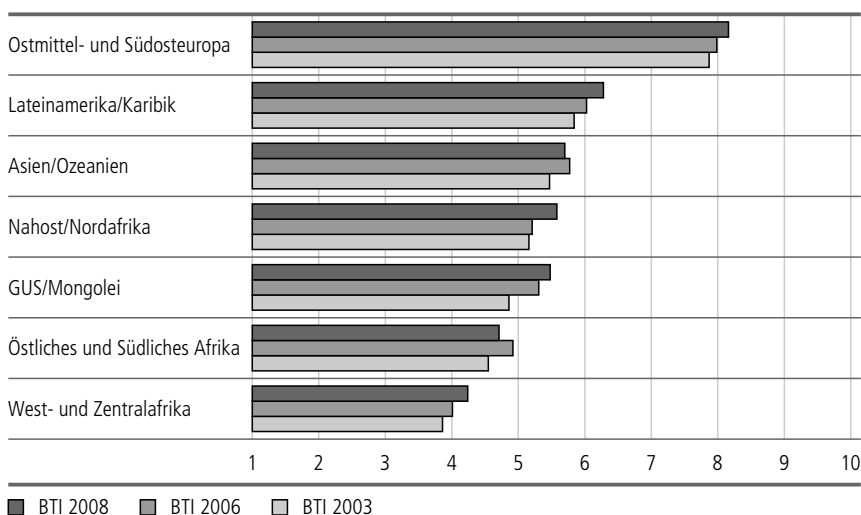
Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die regionalen Durchschnittswerte der Bewertungen für die marktwirtschaftliche Performanz. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Werte des BTI 2003 an die Skalierung des BTI 2006 angepasst.

Während in vier Regionen die Steigerung der Leistungsfähigkeit anhielt, sind in den drei anderen Regionen hier keine weiteren Zugewinne erkennbar. Vor allem im Östlichen und Südlichen Afrika sind Teile der Region vom globalen Trend abgekoppelt. Dasselbe gilt für Asien, wo zwar Nord- und Ostasien das Bild eines boomenden Kontinents bestimmen, aber weite Teile Süd- und Südostasiens nicht von dieser Dynamik erfasst sind. Am meisten konnte in den letzten Jahren Lateinamerika von der weltwirtschaftlichen Entwicklung profitieren, das zu Anfang des Jahrhunderts noch unter den diversen Krisen der ausgehenden 90er Jahre litt, diese aber mittlerweile überwinden konnte und vor allem am Rohstoffboom erfolgreich partizipiert. Kuba nutzt seine internationalen Vorteile relativ erfolgreich zur Festigung seines nach wie vor staatlich gelenkten Wirtschaftssystems.

Mit Blick auf den Status der marktwirtschaftlichen Transformation insgesamt verdecken die Performanzwerte, dass die meisten Regionen in den übrigen Dimensionen der Marktwirtschaft keine nennenswerten Fortschritte erzielen konnten. Lediglich in den Regionen Nahost/Nordafrika sowie Ostmittel- und Südosteuropa ist ein leichter Gegentrend zu spüren. Nur Ostmittel- und Südosteuropa kann weiterhin als marktwirtschaftlich relativ entwickelte Region bezeichnet werden; hier haben vor allem Bulgarien, Mazedonien und Albanien deutlich aufgeholt.

Abb. 10: Transformation der Marktwirtschaft im regionalen Vergleich



Angaben = BTI-Wert

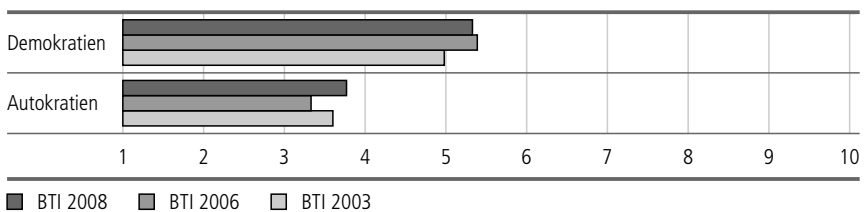
Die Balken markieren die Durchschnittswerte der Bewertungen für die marktwirtschaftliche Transformation im BTI 2008, BTI 2006 und BTI 2003. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Werte des BTI 2003 an die Skalierung des BTI 2006 angepasst.

Die übrigen Regionen verfügen im Durchschnitt nicht über solide Marktwirtschaften. Dies würde sich noch deutlicher zeigen, wenn man die wenigen außer-europäischen Erfolgsökonomien wie Singapur, Südkorea, Taiwan und Chile nicht berücksichtigen würde, die als einzige Nicht-Europäer unter den ersten 15 im Marktwirtschafts-Index (mit einem Gesamtwert höher als 8) zu finden sind. Von den BTI-Ländern verfügen nur diese Top 15 – darunter die zehn neuen EU-Mitglieder und Kroatien – über eine weitgehend entwickelte Marktwirtschaft.

Fragen der Nachhaltigkeit haben in den letzten Jahren in der internationalen Öffentlichkeit sowie im politischen und akademischen Diskurs starke Aufmerksamkeit erfahren. Zu ihnen gehört nicht nur die ökologische Verträglichkeit des Wirtschaftens, sondern vor allem auch die Sicherung der Investitionen in Bildung sowie in Forschung und Entwicklung. Zusammen mit dem sozioökonomischen Entwicklungsniveau, in das neben dem Entwicklungsstand auch Aspekte der Chancenverteilung einfließen, ist der Faktor Nachhaltigkeit im Leistungsprofil der Volkswirtschaften besonders schwach ausgeprägt. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, verdüstern sich damit sowohl für die meisten Länder wie auch global die Entwicklungsperspektiven.

Zwar sind im Zeitverlauf geringfügige Verbesserungen erkennbar, doch ist das Gesamtniveau der Nachhaltigkeit niedrig geblieben. Dabei schneiden vor allem die autokratisch regierten Länder schlecht ab. Ein Vergleich des Nachhaltigkeitsprofils zeigt, dass Autokratien vor allem auf die ökologische Verträglichkeit ihres Wirtschaftens keinen Wert legen, während sie bei den Aspekten Bildung und Forschung etwas stärker positioniert sind und hier auch gegenüber dem BTI 2006 besonders zugelegt haben. Insbesondere Singapur und zunehmend China und Kuba verfügen über gut ausgebaute Bildungssektoren und Forschungseinrichtungen. In Demokratien ist das Profil umgekehrt, das heißt, sie sind etwas stärker in ökologischen Belangen als in Bildung und Forschung, doch konnten sie in beiden Bereichen keine Verbesserungen erzielen.

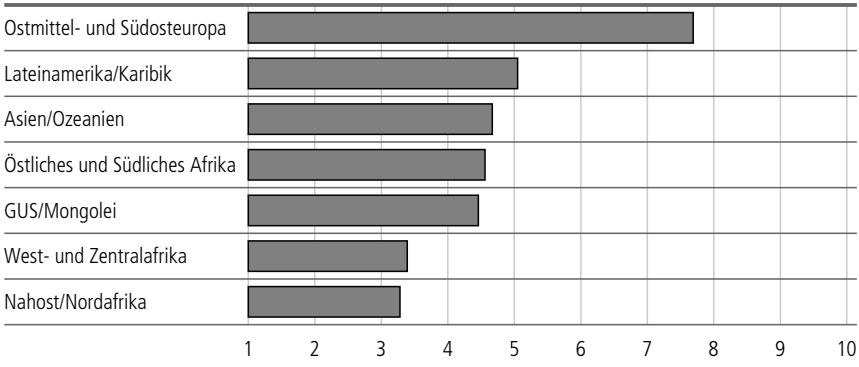
Abb. 11: Nachhaltigkeit in Demokratien und Autokratien



Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die Durchschnittswerte der Bewertungen für die Nachhaltigkeit im BTI 2003, BTI 2006 und BTI 2008. Das Kriterium ist zusammengesetzt aus den Indikatoren »Umwelt« und »Bildung/Forschung«.

Abb. 12: Ökologische Nachhaltigkeit nach Regionen

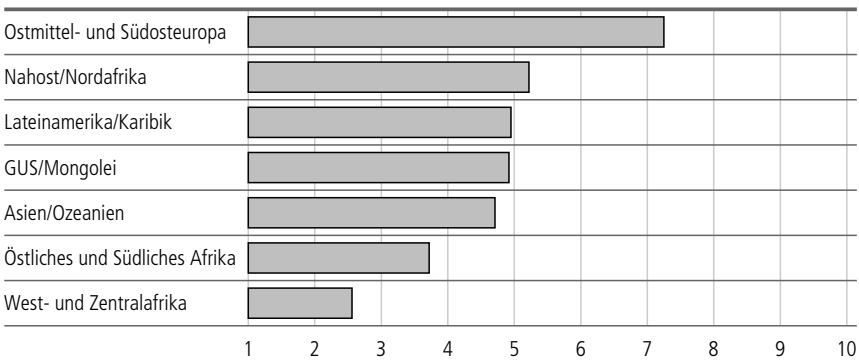


Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die regionalen Durchschnittswerte der Bewertungen für ökologische Nachhaltigkeit im BTI 2008.

Der regionale Vergleich zeigt, dass fast alle Regionen zu den Problemen der ökologischen Nachhaltigkeit beitragen. Lediglich in Ostmittel- und Südosteuropa ist ein Zustand erreicht, der auf ein einigermaßen umweltverträgliches Wirtschaften hindeutet. Besonders problematisch ist die Situation in Asien, wo mit China und Indien die beiden bevölkerungsreichsten Länder der Welt keine ausreichenden Umweltstandards etabliert haben und massiv zur Ausbeutung natürlicher Ressourcen und zur Umweltzerstörung beitragen. Ohne die umweltpolitisch aktiveren Tigerstaaten Sin-

Abb. 13: Bildung und Forschung nach Regionen



Angaben = BTI-Wert

Die Balken zeigen die regionalen Durchschnittswerte der Bewertungen für Bildung/Forschung im BTI 2008.

gapur, Südkorea und Taiwan fiele Asien überdies auf den drittletzten Rang unter den Regionen zurück.

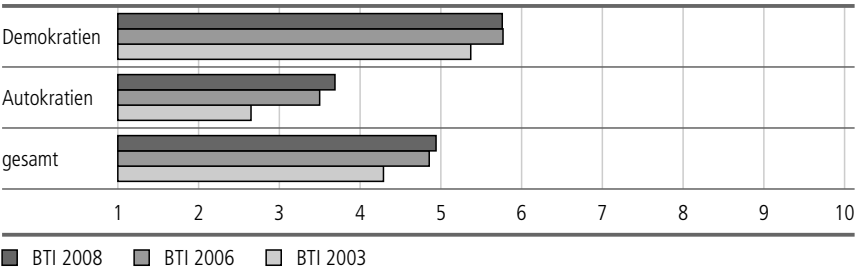
Anders gelagert ist die regionale Verteilung der Kapazitäten in Bildung und Forschung. Wenig überraschend stellen die beiden afrikanischen Regionen weiterhin die Schlusslichter bei den Investitionen in Humanressourcen dar. Auch in den Ländern, die vom Schuldenerlass im Jahr 2005 für ihre Bildungssektoren profitieren sollten, haben sich mit der Ausnahme Ugandas und Sambias keine Verbesserungen ergeben. Während Ostmittel- und Südosteuropa auch hier bei Weitem die zukunfts-trächtigste Region ist, fällt immerhin die relativ starke Position der Region Nahost und Nordafrika auf.

Insgesamt – und wenig überraschend – korreliert das Ausmaß der Nachhaltigkeit sehr stark mit dem sozioökonomischen Entwicklungsstand. Dies bedeutet, dass insbesondere im Bereich von Bildung und Forschung ganze Ländergruppen von einer dynamischeren Wirtschaftsentwicklung abgehängt zu werden drohen, da sie in einem niedrigen Gleichgewicht verharren. Bislang hat die Verfolgung der »Millen-nium Development Goals« gerade für die armen Länder an diesem Dilemma offen-sichtlich wenig ändern können.

Das Management der Transformation 2005–2007

Das politische Management als Schlüsselfaktor politischer und marktwirtschaftlicher Reformen hat – im Positiven wie im Negativen – das Transformationsgeschehen in den Jahren 2005–2007 entscheidend geprägt. Aus globaler Perspektive ist gleichwohl festzuhalten, dass sich das Transformationsmanagement im weltweiten Durchschnitt nicht einschneidend verbessert und auf einem mittleren Niveau eingependelt hat.

Abb. 14: Durchschnittsniveaus des Transformationsmanagements



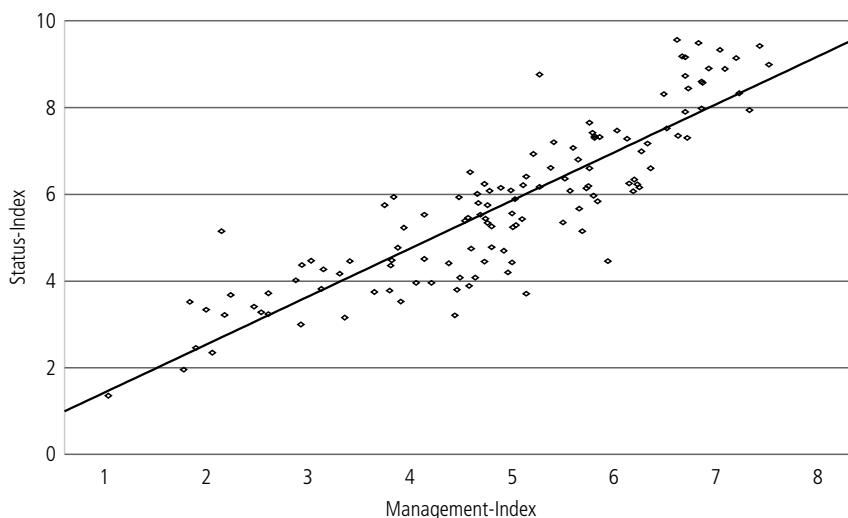
Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die Durchschnittswerte aus den Bewertungen für das Transformationsmanagement im BTI 2008, BTI 2006 und BTI 2003 für die Demokratien, die Autokratien und für alle Länder. Aufgrund der veränderten Konstruktion des Management-Index wurden zur besseren Vergleichbarkeit die Werte des BTI 2003 neu berechnet.

Unter den 25 besten Management-Performern befinden sich Länder aus allen Regionen, unter den 20 schlechtesten – mit der Ausnahme Ostmittel- und Südosteuropas – allerdings auch. Die Fälle guter Managementleistungen wurden somit durch die großen Misserfolge aufgewogen. Die Leistungsunterschiede zwischen Demokratien und Autokratien bestehen auch bei der Gestaltung der Transformation fort. Während die Demokratien einen Durchschnittswert erzielen, der dem Managementwert Perus (Rang 40) entspricht, erreichen die Autokratien im statistischen Durchschnitt nur einen Wert wie Togo (Rang 104).¹²

Im Gegensatz zum BTI 2006, in dem die Durchschnittswerte sowohl aufgrund tatsächlicher Verbesserungen des Managements als auch durch methodische Änderungen deutlich gegenüber dem BTI 2003 gestiegen waren, zeigt der BTI 2008 weder für Demokratien noch für Autokratien bessere Gestaltungsleistungen an. Für die Demokratien ist überdies bemerkenswert, dass der Wert für den »Konsens über die Ziele Demokratie und Marktwirtschaft« zurückgegangen ist. Waren im BTI 2006 noch 31 (von 71) Demokratien vertreten, die hier höchste Werte (9 oder 10) erzielten,

Abb. 15: Management und Transformationsstatus



R-Quadrat linear = 0,768

Angaben = BTI-Wert

12 Dass Demokratien im Durchschnitt eine höhere Bewertung ihres Transformationsmanagements erzielen, hängt jedoch auch mit der besonderen Gewichtung des Bertelsmann Transformation Index zusammen, der Wert legt auf die Gestaltung von Transformationen hin zu Marktwirtschaft und Demokratie.

so sind es im BTI 2008 nur noch 25 (von 75). Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass unter den politischen Eliten der einhellige Konsens über diese Ziele bröckelt, wie es etwa in Lateinamerika beobachtet werden kann. Allgemein bestätigen die Ergebnisse des BTI 2008 aber die Annahme, dass zwischen den Managementleistungen und dem erreichten Transformationsniveau ein enger Zusammenhang besteht (Abb. 15).

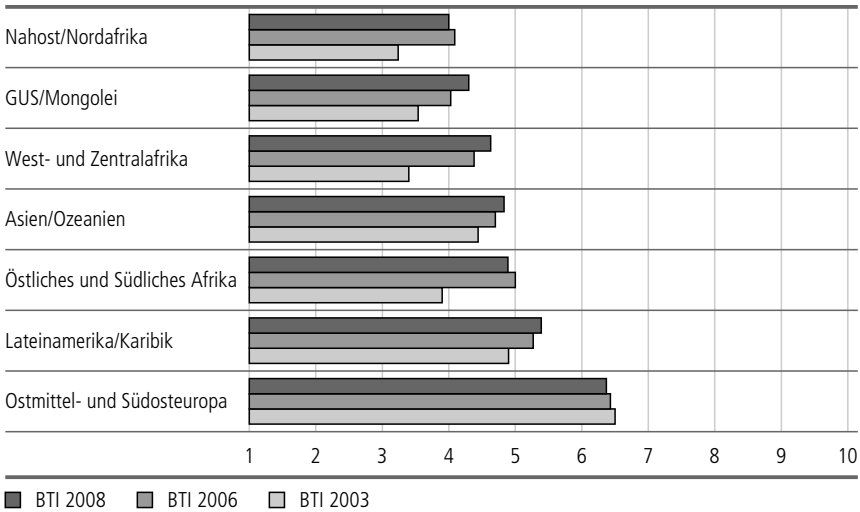
Anders als die Durchschnittswerte verdeutlicht Tabelle 3, dass die Ausschläge innerhalb des Sample durchaus enorm sind, zumal wenn man die de facto geringere Skalenbreite des Management-Index berücksichtigt. Deutliche Gewinner sind unter anderem jene Länder, in denen die politischen Eliten den Regimewechsel zur Demokratie bewerkstelligen oder einleiten konnten. Doch auch ein Land wie Togo konnte seine beim BTI 2006 noch katastrophalen Werte durch die Einsetzung einer Regierung der nationalen Einheit relativ deutlich – wenn auch absolut nicht substanziell – verbessern. Zu den Verlierern gehört eine bunte Palette von Ländern wie etwa das Venezuela unter Hugo Chávez oder das Polen der Kaczynskis.

Tab. 3: Gewinner und Verlierer im Management-Index

Gewinner		Verlierer	
Burundi	2,03	Guinea	-1,23
Haiti	1,65	Polen	-1,09
Togo	1,37	Mosambik	-1,05
Liberia	1,34	Venezuela	-0,88
Mazedonien	0,98	Sierra Leone	-0,72
Republik Moldau	0,98	Tschad	-0,63
DR Kongo	0,89	Bangladesch	-0,59
Nepal	0,85	Slowenien	-0,58
Vereinigte Arabische Emirate	0,84	Senegal	-0,58
Paraguay	0,78	Bolivien	-0,56
Malawi	0,77	Sudan	-0,55
Zentralafrikanische Republik	0,74	Somalia	-0,51
Indien	0,65		
Kasachstan	0,56		
Benin	0,52		
Ukraine	0,52		
Kenia	0,5		
Kirgisistan	0,5		

Angezeigt sind die Veränderungen (um 0,5 höher oder niedriger) zwischen den Werten im Management-Index des BTI 2006 und BTI 2008.

Abb. 16: Transformationsmanagement im regionalen Vergleich



Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die regionalen Durchschnittswerte der Bewertungen für das Transformationsmanagement (gewichteter Management-Index).

Die regionalen Durchschnittswerte zeigen, dass diese Veränderungen auch über die Regionen hinweg leicht unterschiedlich verteilt sind. So konnten vor allem die Regionen GUS und Mongolei sowie West- und Zentralafrika leichte Zugewinne verbuchen, die allerdings auf wenige Länder verteilt sind und zudem insgesamt keine gute Regierungsführung ergeben. Dagegen stagniert das Transformationsmanagement in Nahost und Nordafrika sowie dem Östlichen und Südlichen Afrika. Vor allem für Nahost und Nordafrika, ohnehin das Schlusslicht unter den Regionen, bedeutet dies, dass hier – abgesehen von der Türkei und dem Libanon – gegenwärtig kaum Aussichten für eine wirkliche Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft bestehen.

Einen besonderen Fall stellt erneut Ostmittel- und Südosteuropa dar, wo die Mittelwerte im Zeitvergleich leicht rückläufig sind. Wie schon im BTI 2006 festgestellt, lässt sich daraus nur bedingt auf eine nachlassende Managementleistung schließen. Vielmehr schlägt bei den EU-Ländern die Tatsache zu Buche, dass die BTI-Transformationsziele zu einem hohen Grad bereits erreicht sind. Die Managementleistungen der politischen Eliten können sich also nur noch zum Teil auf genuine Transformationspolitiken beziehen, wie sie der BTI zu erfassen sucht. Stattdessen rückt hier das politische Management – und vor allem dessen Beurteilung – mehr allgemein als »gute Regierungsführung« ins Blickfeld. Dies macht die Bewertungen implizit auch kritischer als in anderen Transformationsländern. Die Region Ostmittel- und Südost-

europa ist aber mit deutlichem Abstand die im Management erfolgreichste Ländergruppe geblieben.

Mit dieser Einschränkung ist dennoch bemerkenswert, dass die Managementleistungen der einzelnen Länder – wenngleich zumeist auf hohem Niveau – fluktuieren. Auffallend sind neben dem Absturz Polens, das sich nunmehr in der Nachbarschaft Sri Lankas und Indonesiens befindet, die Anstrengungen Kroatiens und Mazedoniens sowie das Sorgenkind Bosnien-Herzegowina (Abb. 17 zeigt auch das Nachlassen der Türkei, die als weiterer Beitrittskandidat zum Vergleich mit aufgenommen wurde).

In den übrigen Regionen sind die im Ergebnisüberblick charakterisierten Managementqualitäten, die von erfolgreich bis gescheitert und inexistent reichen, in unterschiedlichen Verhältnissen präsent. Im Einzelnen verbergen sich dahinter recht verschiedene Herrschafts- und Modernisierungsmuster, die sich in divergierenden Managementstrategien äußern. So ist in erster Linie Asien vom Dualismus der fortgeschrittenen demokratischen und der nachholenden autoritären Modernisierung geprägt, die Transformationsverweigerer Nordkorea und Myanmar nicht eingerechnet. Die Autokratien in Singapur, China, Malaysia und Vietnam haben zwar unterschiedliche Modernisierungsniveaus erreicht, sind aber insgesamt relativ erfolgreich bei Aufbau oder Stabilisierung ihrer marktwirtschaftlichen Systeme.

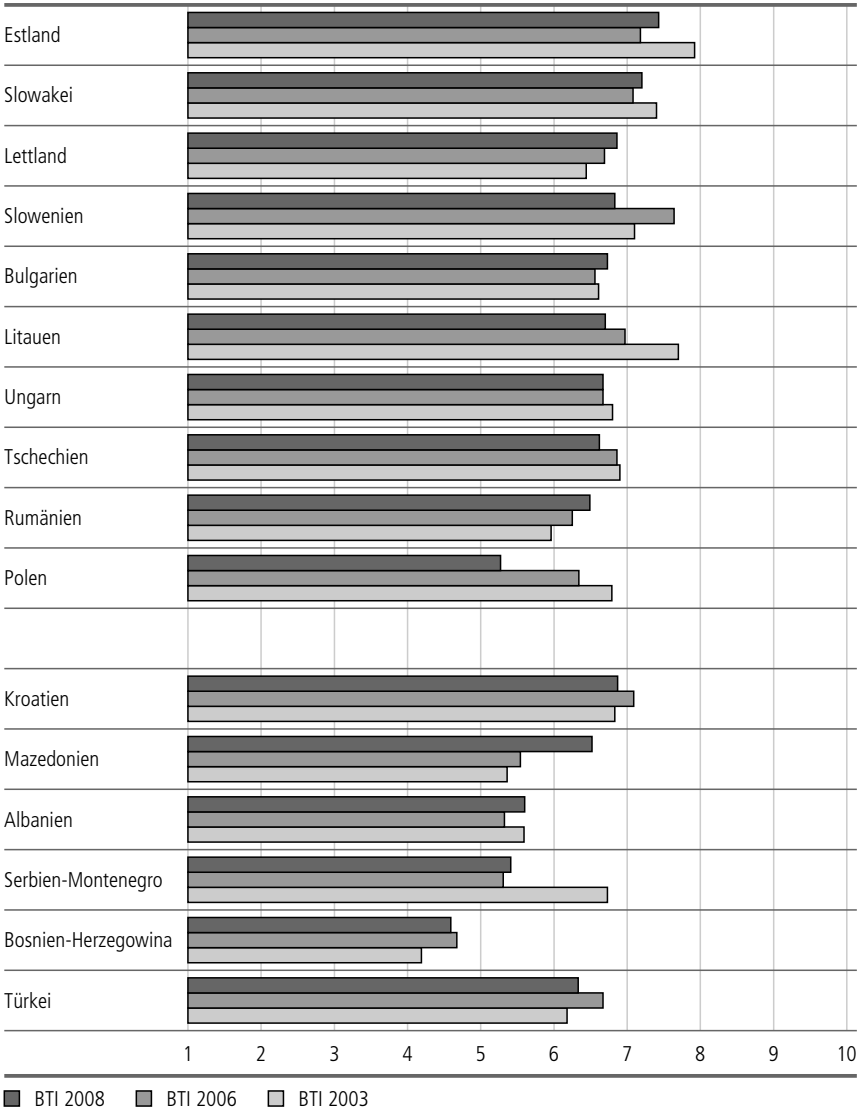
Das Management in diesen Ländern ist somit auf eine »halbierte« Modernisierung ausgerichtet, die von den Regierungen mit gewissem Erfolg gesteuert werden kann. Dies macht sie durchaus zu einem attraktiven Modell für Länder, in denen demokratische und zivilgesellschaftliche Traditionen fehlen, sich aber reformbereite politische Eliten durchzusetzen beginnen. So wird bereits diskutiert, ob das Kuba nach Castro eventuell diesen Entwicklungsweg beschreiten wird, um zum karibischen »Tiger« zu mutieren.

In Lateinamerika dominiert hingegen – abgesehen von Kuba – weitestgehend ein Reformweg, der sowohl politische als auch marktwirtschaftliche Transformationen beinhaltet. Die Herausforderungen dieser doppelten Transformation bereiten den politischen Eliten seit geraumer Zeit Schwierigkeiten, wie insbesondere in Argentinien seit den 90er Jahren zu sehen ist. Abgesehen von Chile, Uruguay und Costa Rica hat sich daraus in den meisten Ländern ein Schlingerkurs ergeben, den nur wenige Regierungen (wie vor allem Brasilien) relativ erfolgreich meistern konnten.

Generell hatten die politischen Eliten gerade in den beiden letzten Jahren mit enormen Schwierigkeiten zu kämpfen, die doppelte Transformation aufrechtzuerhalten (insbesondere in Bolivien, Peru und Ecuador). Dies liegt zum Teil an unzureichenden Managementkapazitäten der Regierungen, zum Teil am gewachsenen Blockadepotenzial gesellschaftlicher Machtgruppen. Zudem hat sich unter dem Einfluss des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez eine politische Gegenströmung weiter ausgebreitet, die offen eine Abkehr von marktorientierten Wirtschaftspolitiken propagiert und eine zusätzliche Belastungsprobe für die bisherigen Transformationserfolge bedeutet.

Das Profil der Managementkriterien, die auf notwendige Elemente einer gelingenden Reformstrategie verweisen, zeigt im Durchschnitt nur geringste Verände-

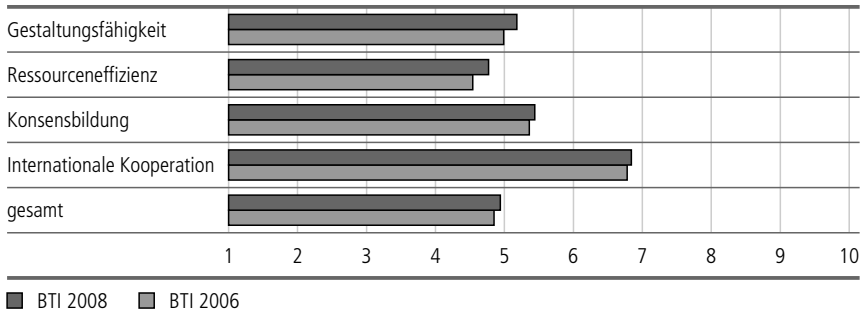
Abb. 17: Transformationsmanagement in Ostmittel- und Südosteuropa und in der Türkei



Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die Länderwerte für das Transformationsmanagement (gewichteter Management-Index) im BTI 2008, BTI 2006 und BTI 2003.

Abb. 18: Profil der Managementkriterien



Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die globalen Durchschnittswerte für die vier Managementkriterien (ohne Schwierigkeitsgrad) sowie für das gewichtete Managementergebnis im BTI 2008 und BTI 2006; für das gewichtete Managementergebnis gilt de facto eine Skala von 1 bis 8.

rungen. Dies bedeutet auch, dass die Schwachstellen des Managements sich nicht gebessert haben. In erster Linie betrifft dies die effektive Ressourcennutzung, und hier besonders deutlich die Korruptionsbekämpfung (der schlechteste aller Durchschnittswerte im gesamten BTI). Zwar haben sich beide Werte seit dem BTI 2006 minimal erhöht (ca. 0,2), doch zeigt das absolut niedrige Niveau an, dass hier in den meisten Ländern ein Schlüsselproblem des Managements liegt. Trotz eines gestiegenen Bewusstseins in Politik und Gesellschaft sind vor allem die ausbleibenden Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung ein Ärgernis, die unmittelbar auf eine gescheiterte Regierungspraxis – oder ungenügenden Reformwillen – verweisen.

Damit verknüpft ist ein weiteres Kernproblem von Reformstrategien, die gleichzeitig auf Demokratie und Marktwirtschaft zielen, nämlich der potenzielle »trade off« zwischen Beteiligung und Ressourceneffizienz. Wie oben bereits angedeutet, sind gerade in den armen Ländern die Voraussetzungen für ein gutes Transformationsmanagement durch die mangelnde Ressourcenausstattung – wie insbesondere eine funktionierende Verwaltung – stark eingeschränkt und werden durch weitere strukturelle Hemmnisse erschwert. So besteht für das Sample der Demokratien ein starker Zusammenhang zwischen dem Wohlstandsniveau (gemessen am BIP per capita) und der Qualität von Demokratie und Marktwirtschaft einerseits sowie der Managementqualität andererseits, auch wenn eine relativ gute Regierungsführung durchaus in armen Ländern möglich ist.

Deshalb besteht aus Sicht der externen Transformationsunterstützung weiterhin ein sinnvoller Anreiz darin zu zeigen, dass sich gutes Management im Sinne guter Regierungsführung lohnt, doch müssten im Gegenzug auch gezielter die strukturellen Probleme vor allem der armen Länder angegangen werden. Dass die westliche Welt dabei zunehmend der Konkurrenz von China ausgesetzt ist, das etwa in Afrika

mit seiner Entwicklungshilfestrategie auch vor dem Aushebeln von »good governance« nicht haltmacht, sollte dabei den Ehrgeiz nur erhöhen.

Fazit

Demokratie und Marktwirtschaft sind in einer turbulenter gewordenen Welt die Leitbilder gesellschaftlicher Entwicklung mit der größten Anziehungskraft geblieben. Die Untersuchungsergebnisse des Bertelsmann Transformation Index 2008 zeigen, dass im Zeitraum zwischen 2005 und 2007 Demokratie und Marktwirtschaft zwar keine rasanten Fortschritte gemacht haben, aber weitgehend die Erfolge früherer Anstrengungen bewahrt werden konnten. So hat die Zahl der Demokratien erneut zugenommen, während sich die marktwirtschaftliche Transformation trotz ihrer deutlichen institutionellen Defizite stabilisiert hat. Nicht zuletzt aufgrund der Chancen, die eine globalisierte Weltwirtschaft bietet, sind auch einige der langjährigen Reformverweigerer wie Kuba zumindest zu kleinen Modernisierungsschritten gezwungen, um ihre Legitimation bei der Bevölkerung zu wahren.

Allerdings haben in allen drei wichtigen Dimensionen des BTI – Demokratie, Marktwirtschaft und Management – auch die Grautöne zugenommen. So sind die Demokratien unter den Transformationsstaaten zwar deutlich in der Überzahl, doch sind nur wenige von ihnen konsolidiert. Die große Mehrheit – darunter gerade auch die neuen Demokratien im BTI-Sample – sind defekte Demokratien, die teils instabil und von autoritären Elementen durchzogen sind. Überdies sind einige gegenläufige Tendenzen – insbesondere die personalistisch, populistisch oder plebiszitär geprägten Regimes wie Venezuela oder Russland – auszumachen.

Deutliche Funktionsmängel, die durch die günstigeren weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren überdeckt werden konnten, plagen auch die Marktwirtschaften. Zudem hat der Rohstoffboom in einigen Ländern die Versuchung erhöht, wieder zu staatszentrierten Wirtschaftspolitiken zurückzukehren. Dass dies teils mit breiter Unterstützung der Bevölkerung geschieht, hängt freilich auch damit zusammen, dass die in den 80er und 90er Jahren unzureichend durchgeführten marktwirtschaftlichen Reformen nicht allen Teilen der Gesellschaft zugutekamen.

Schließlich haben sich auch beim Transformationsmanagement als entscheidender Weichenstellung für Reformen die Grautöne vermehrt. Es ist nicht nur in den meisten Ländern hinter den Möglichkeiten deutlich zurückgeblieben. Auch scheint in manchen Staaten der Konsens innerhalb der politischen Eliten über Demokratie und Marktwirtschaft zu bröckeln. Die Losung des »Sozialismus des 21. Jahrhunderts«, die Hugo Chávez für Venezuela (und andere Länder) ausgegeben hat, ist trotz ihrer bislang wenig deutlichen Kontur ein weiteres Zeichen in diese Richtung.

Hinzu kommt die anhaltende Attraktivität der autoritären Modernisierung im Stile Chinas, die bereits Nachahmer eines nicht-demokratischen Entwicklungsweges gefunden hat (und wie im Fall Kubas gar eines nicht-marktwirtschaftlichen). Schließ-

lich ist im Hinblick auf die Forderung und Förderung von »good governance« festzuhalten, dass Strategien wie die Chinas in Afrika das Leitbild guter Regierungsführung zu untergraben drohen.

Angesichts dieser Tendenzen und der Tatsache, dass die im letzten Jahrzehnt zu verzeichnenden Fortschritte nicht mehr im gleichen Tempo fortgesetzt werden konnten, ist nicht unbedingt Pessimismus an der Tagesordnung – allerdings auch kein übertriebener Optimismus im Sinne der von Francis Fukuyama aufgestellten These vom »Ende der Geschichte« (Fukuyama 1992). Deutlich ist geworden, dass weitere Transformationsfortschritte keine Selbstläufer darstellen, sondern oftmals sogar um spärliche Teilerfolge hart gerungen werden muss – sowohl innerhalb der Gesellschaften wie von Seiten externer Akteure. Ein Dilemma könnte sich daraus ergeben, dass die Bewahrung des Erreichten zwar erneuten Rückschritten vorzuziehen ist, dies aber für viele Akteure nicht ausreicht und entsprechende Gegenreaktionen hervorruft.

Wie das Beispiel der Bildungsproblematik besonders eindringlich zeigt, ist die internationale Flankierung der Transformation zur marktwirtschaftlichen Demokratie trotz der schwieriger gewordenen Rahmenbedingungen auf längere Sicht unumgänglich. Initiativen wie der Schuldenerlass für die ärmsten Länder oder die Verfolgung einer nachhaltigen Afrika-Strategie müssen zusammen mit einer kompakteren Umsetzung der Millenniumsziele der Vereinten Nationen weiterentwickelt und verstärkt werden. Dabei ist jedoch noch stärker als bisher darauf zu achten, dass erstens gute Regierungsführung auch tatsächlich als Kondition herangezogen wird und dass zweitens externe Unterstützung auf eine nachhaltige Transformation von Strukturen zielt und nicht nur auf rein quantitative Ziele. Denn über Geld allein – wie etwa die von den G8 erneut beschlossene Erhöhung der Entwicklungshilfemittel – sind keine dauerhaften Erfolge zu erzielen.

Anhang 1: Demokratie und Autokratie 2007

Demokratien	Defekte Demokratien	Stark defekte Demokratien	Gemäßigte Autokratien	Autokratien
10 bis 8	< 8 bis 6	< 6	> 4	< 4
Uruguay Slowenien Tschechische Republik Estland Costa Rica Taiwan Ungarn Litauen Chile Slowakei Kroatien Südkorea Mauritius Polen Lettland Bulgarien Südafrika Jamaika Rumänien Botswana Ghana ▲ Indien ▲ Namibia ▲	Brasilien Benin Argentinien Montenegro (neu) Panama Mazedonien Serbien Dominikanische Republik Albanien Madagaskar Mexiko Ukraine Mali El Salvador Senegal Türkei Kenia Mongolei Georgien Republik Moldau ▲ Tansania Uganda ▲ Sambia Paraguay Bosnien und Herzegowina Honduras Nicaragua Malawi Peru Mosambik Indonesien Niger Bolivien Philippinen Sri Lanka Burkina Faso Libanon ▲ Ecuador Papua-Neuguinea Nigeria Sierra Leone Armenien	Bangladesch ▼ Kirgisistan ▲ Guatemala Burundi ▲▲ Kolumbien Venezuela ▼ Russland Liberia ▲▲ Mauretanien (neu) Haiti ▲▲	Singapur Malaysia Thailand ▼▼ Bahrain Ägypten Marokko Algerien Kasachstan Kambodscha Kamerun Äthiopien Kuwait (neu)	Guinea ▼ Jordanien Angola Simbabwe Tunesien Weißrussland Nepal Togo Jemen ▼ Aserbaidschan Bhutan (neu) Iran Tadschikistan Ruanda ▼ Pakistan Republik Kongo (neu) Oman (neu) Vereinigte Arabische Emirate Kuba Usbekistan China Vietnam Libyen Laos Turkmenistan Saudi-Arabien Nordkorea Eritrea Syrien Sudan Myanmar
			»failed states«	
			Zentralafrikanische Republik ▲	DR Kongo Afghanistan ▼▼ Irak Côte d'Ivoire Tschad Somalia

Für die Zuordnung wurde zunächst die Unterscheidung in Demokratie und Autokratie aufgegriffen. Zentrales Kriterium für diese Einordnung war, ob hinreichend freie und faire Wahlen stattfanden, die die reelle Möglichkeit eines Regierungswechsels beinhalteten, vgl. S. 92. Die weiteren Einstufungen wurden nach folgenden Schwellenwerten im Demokratie-Index vorgenommen: Demokratien = Indexwert ≥ 8 ; defekte Demokratien = Indexwert < 8 bis 6; stark defekte Demokratien = Indexwert < 6 ; gemäßigte Autokratien = Indexwert > 4 ; Autokratien = Indexwert < 4 . Die Untergruppen innerhalb der Spalten folgen absteigend den Indexwerten. Pfeile zeigen Auf- oder Abstieg in höhere bzw. niedrigere Kategorien an: 1 Pfeil = Sprung um eine Kategorie, 2 Pfeile = Sprung um zwei Kategorien. Als »failed states« wurden Staaten eingeordnet, wenn sie in den Kriterien 1.1 und 1.4 einen Mittelwert von < 3 erreichen.

Anhang 2: Marktwirtschaftliche Transformation nach Statusgruppen 2007

entwickelte Marktwirtschaft	funktions- oder leistungsfähige Marktwirtschaft	Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten	schlecht funktionierende oder rudimentäre Marktwirtschaft	
10 bis 8	< 8 bis 7	< 7 bis 5	< 5 bis 3	< 3
Singapur Tschechische Republik Estland Slowenien Taiwan Slowakei Ungarn Litauen Südkorea Polen Chile Lettland Kroatien Bulgarien ▲ Rumänien ▲	Costa Rica ▼ Uruguay Brasilien Mauritius Botswana Bahrain Malaysia Südafrika Mazedonien ▲ Türkei ▲ Mexiko ▲ Panama ▲ Thailand Vereinigte Arabische Emirate ▲	Oman (neu) Sri Lanka ▼ Argentinien Armenien Kasachstan El Salvador Tunesien Jamaika Montenegro (neu) Kolumbien Albanien Serbien Indien Peru Namibia Russland Ghana Ukraine Georgia Bosnien und Herzegowina Kuwait China Jordanien Libanon Dominikanische Republik Philippinen Saudi-Arabien Indonesien Vietnam Kirgisistan Uganda Honduras Paraguay Libyen Mongolei Nicaragua Ecuador Ägypten ▲ Kuba ▲ Nigeria ▲ Aserbaidschan Algerien ▲ Pakistan Sambia Bangladesch Bolivien Mali ▲ Senegal Weißrussland ▲ Madagaskar Republik Moldau ▲	Guatemala Nepal ▼ Marokko Kambodscha Papua-Neuguinea Tansania Benin Kamerun Kenia ▼ Venezuela Mosambik ▼ Burkina Faso Sierra Leone Mauretanien (neu) Laos Iran Syrien Usbekistan Malawi Ruanda Jemen Republik Kongo (neu) Turkmenistan Niger Sudan Tadschikistan Zentralafrikanische Republik ▲ Äthiopien Burundi Haiti Angola Bhutan (neu) Tschad Togo Côte d'Ivoire Guinea Irak Liberia ▲	Afghanistan ▼ Simbabwe DR Kongo Myanmar Nordkorea Eritrea Somalia

Die Einstufungen wurden in Anlehnung an BTI 2003 nach folgenden Schwellenwerten im Marktwirtschaft-Index vorgenommen: entwickelte Marktwirtschaft = Indexwert 10–8 (BTI 2003: 4,7 bis 4,3); funktions- oder leistungsfähige Marktwirtschaft = Indexwert von <8–7 (2003: 4,0 bis 3,6); Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten = < 7–5 (2003: 3,4 bis 2,6); schlecht funktionierende oder nur rudimentäre Marktwirtschaft = < 5–3 (2003: 2,4 bis 1,6) bzw. < 3–1 (2003: 1,4 bis 1,0). Die Untergruppen innerhalb der Spalten folgen absteigend den Indexwerten. Pfeile zeigen Auf- oder Abstieg in höhere bzw. niedrigere Kategorien an.

Bewertungskriterien und Methode

Der Bertelsmann Transformation Index untersucht und bewertet, ob und wie Entwicklungs- und Transformationsländer einen gesellschaftlichen Wandel in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft gestalten. Der BTI verdichtet die Ergebnisse einer 125 Staaten umfassenden Untersuchung von Transformationsprozessen und politischen Gestaltungsleistungen zu zwei Ranglisten. Die eine Rangliste – der Status-Index – verortet Staaten auf dem Weg zu einer rechtsstaatlichen Demokratie und sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft im internationalen Vergleich. Die andere Rangliste – der Management-Index – beurteilt die Qualität des Transformationsmanagements im Ländervergleich.

Methodologische Neuerungen im BTI 2008

Diese Neuauflage des BTI basiert weitgehend auf den gleichen Kriterien und Messmethoden wie der BTI 2006. Alle wesentlichen Änderungen gegenüber der letzten Ausgabe sind hier aufgeführt:

- Erstmals werden alle Entwicklungs- und Transformationsländer mit mehr als zwei Millionen Einwohnern bewertet. Der Kreis der untersuchten Staaten erweitert sich damit um sechs Länder auf 125 Staaten.
- Die Trends der demokratischen und ökonomischen Entwicklung ergeben sich aus dem Vergleich der BTI-Werte zum Entwicklungsstand von Demokratie und Marktwirtschaft mit den Werten des BTI 2006. Bisher wurden diese Trends auf der Basis separater Fragen und Expertenbewertungen ermittelt.
- Das Transformationsmanagement wird durch 17 anstelle von 18 Fragen ermittelt. Die im BTI 2006 noch enthaltene Frage zur Förderung sozialen Kapitals (Nr. 16.4) wurde in die Frage zur gesellschaftlichen Selbstorganisation (Nr. 5.4) integriert.
- Die einzelnen Frageformulierungen wurden leicht überarbeitet, um ihre Trennschärfe und Klarheit zu verbessern.

Im Folgenden werden die Zielsetzung und Konzeption der vorliegenden Untersuchung dargestellt. Danach werden die Verfahren der Messung und Indexbildung im Detail erläutert und begründet. Abschließend wird der BTI mit anderen Indizes verglichen.

Untersuchungsansatz und Zielsetzungen

Warum ist der BTI als Ranking organisiert?¹³ Rankings oder Ranglisten sind für einen Ländervergleich insofern gut geeignet, als sie die Position eines Landes sowie die Unterschiede zwischen einzelnen Ländern auf zugespitzte und transparente Weise markieren. Rankings können die Identifizierung der Schlüsselfaktoren für Entwicklungsfortschritte, die Suche nach »best practices« und die Auswahl strategischer Entscheidungen erleichtern.

Deshalb sind Rankings in der Entwicklungszusammenarbeit sowie in der internationalen Demokratie- und Wirtschaftsförderung zunehmend wichtiger geworden. So werden gute Bewertungen in Rankings zur Bedingung für die Gewährung von Entwicklungshilfe gemacht, und Entwicklungshilfegeber orientieren ihre Mittelvergabe an der durch Länder-Rankings extern geprüften Qualität der Regierungsführung eines Staates. Numerische Bewertungen der Strukturbedingungen eines Landes werden außerdem auch in der ökonometrischen Forschung genutzt, um Wachstum und Entwicklung zu erklären.

Ranglisten reduzieren Komplexität im Interesse der Zuspitzung und öffentlichen Vermittlung. Die hier konstruierten Indizes sollten deshalb nur im Zusammenhang mit den detaillierten Regionalberichten und Einzelländerstudien der vorliegenden Untersuchung gesehen und interpretiert werden. Die Punktwerte des Ranking können die wesentlich differenzierteren Bewertungen in diesen Analysen nicht ersetzen. Sie aggregieren eine Vielzahl von verbalen Bewertungen einzelner Kriterien und Indikatoren, die sehr unterschiedlich ausfallen können.

Nur die Ländergutachten ermöglichen es, die Nuancen und Unterschiede der verbalen Bewertungen nachzuvollziehen. Inwieweit etwaige statistische Zusammenhänge kausale Logiken repräsentieren, erschließt sich auch nur im Lichte der Einzelfallanalyse. Mit den Indizes lassen sich die Stärken und Schwächen eines Landes im Vergleich zu anderen Ländern zwar entdecken, worin diese Stärken und Schwächen aber genau bestehen, kann man nur aus den Gutachten entnehmen.

Der normative Bezugspunkt der Analysen und Ranglisten sind eine rechtsstaatliche Demokratie und eine sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft. Im Unterschied zu weniger voraussetzungsvollen Demokratiebegriffen beinhaltet die Vorstellung einer rechtsstaatlichen Demokratie die Gesetzesbindung staatlichen Handelns sowie die Teilung und wechselseitige Kontrolle von legislativer, exekutiver und richterlicher Gewalt (Merkel et al. 2003).

Im Unterschied zu Marktwirtschaftsbegriffen, die auf marktförmigen Austausch und Eigentumsrechte beschränkt sind, schließt die Vorstellung der sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen

13 Die nachfolgenden Abschnitte basieren auf dem BTI-Manual, das die Fragen, Bewertungskriterien und Indexbildung im Detail erläutert. Das Manual diene als Arbeitsanweisung und Fragebogen für alle Gutachter und ist auf der beiliegenden CD-ROM dokumentiert.

Verantwortung individueller Wirtschaftsakteure gegenüber der Gesellschaft ein, die entsprechende Sozialpolitiken anleiten.

Diese Qualifizierung von Demokratie und Marktwirtschaft sollte nicht als Festlegung auf bestimmte real existierende institutionelle Modelle, wie etwa das deutsche Modell der sozialen Marktwirtschaft oder das kontinentaleuropäische Modell rechtsstaatlicher Demokratie, missverstanden werden. Vielmehr können die genannten Grundnormen und -funktionen rechtsstaatlicher Demokratie und sozialpolitisch flankierter Marktwirtschaft in unterschiedlichen Institutionen auf äquivalente Weise verkörpert sein.

Demokratie und Marktwirtschaft stehen in einem engen empirischen und funktionalen Zusammenhang, der in dieser Untersuchung auch mit dem Begriff der marktwirtschaftlichen Demokratie zum Ausdruck gebracht wird: Elemente rechtsstaatlicher Demokratie finden sich besonders häufig in denjenigen Ländern, die auch marktwirtschaftliche und sozialpolitische Komponenten aufweisen. Umgekehrt sind in Autokratien vielfach auch die ökonomischen Freiheiten eingeschränkt. Dies lässt sich damit erklären, dass die den ökonomischen Bürgerstatus konstituierenden Freiheitsrechte und die den politischen Bürgerstatus begründenden Partizipationsrechte einander bedingen.

Ebenso sind die grundlegenden marktwirtschaftlichen und demokratischen Institutionen aufeinander angewiesen. Die durch die marktwirtschaftlichen Prozesse ausgelöste gesellschaftliche Differenzierung hat in den meisten Ländern die Einführung der Demokratie zur Folge gehabt; demokratische Regeln der Entscheidungslegitimierung, Verantwortungsübernahme und Rechenschaftslegung tragen dazu bei, dass ökonomische und gesellschaftliche Verteilungskonflikte nicht die Funktionsfähigkeit und Legitimität der Wirtschaftsordnung beschädigen. Umgekehrt können nur marktwirtschaftlich organisierte Produktionsprozesse die für moderne Demokratien notwendige ausreichende und dauerhafte Ressourcenbasis bereitstellen.

Obwohl insofern ein enger Zusammenhang zwischen Marktwirtschaft und Demokratie besteht, ist damit kein Entwicklungsautomatismus vorgezeichnet. Asiatische Länder wie China und Singapur belegen, dass der Weg zu marktwirtschaftlichen Strukturen über lange Zeiträume von autoritären Herrschaftsformen begleitet werden kann. Deshalb wird mit der Ausrichtung dieser Untersuchung auf marktwirtschaftliche Demokratie nicht in einem geschichtsphilosophischen oder teleologischen Sinne unterstellt, dass die beobachteten Prozesse gesamtgesellschaftlichen Wandels und umfassender Reformen sich dem Ziel marktwirtschaftlicher Demokratie kontinuierlich annähern.

Weder verlaufen Entwicklungsprozesse linear, wie von frühen Modernisierungstheoretikern angenommen, noch enden Transformationsprozesse notwendigerweise in einer marktwirtschaftlichen Demokratie wie manche »Transitologen« zu glauben schienen. Autoritäre Rückfälle und Stagnationsphasen sind ebenso möglich wie Entwicklungsumwege und -ungleichzeitigkeiten.

Daher liegt dieser Untersuchung ein offenes Verständnis von Entwicklung und Transformation zugrunde. Entwicklung bedeutet nicht nur wirtschaftliches Wachs-

tum, sondern auch die Überwindung von Armut und die Erweiterung von Handlungsfreiheiten und Lebenschancen für einen möglichst großen Teil der Bevölkerung. Entwicklungsprozesse sollten mit Beteiligung der Bevölkerung erfolgen und durch eigene Anstrengungen des betreffenden Staates gekennzeichnet sein. Entwicklung zielt auf die nachhaltige Überwindung einer strukturell schwierigen Ausgangslage und auf die Annäherung an das Leitbild der marktwirtschaftlichen Demokratie (Nuscheler 2001).

Mit Transformation ist in dieser Untersuchung ein umfassender und politisch gestalteter gesellschaftlicher Wandel gemeint, der aus einem autoritären System heraus in Richtung einer marktwirtschaftlichen Demokratie erfolgt. Insofern ist zwar das Ziel eines Transformationsprozesses vorgegeben, nicht jedoch der Transformationsverlauf. Um die Offenheit und Ungewissheit des Transformationspfades anzudeuten, wird in dieser Untersuchung vielfach auch allgemeiner von Reformen, Reformern oder Reformprozessen gesprochen. Da der Begriff der Transformation in seinem Bedeutungsgehalt den Aspekt der politischen Gestaltung besonders akzentuiert, wird er im Bertelsmann Transformation Index häufig als summarischer, die Projektintention besser widerspiegelnder Oberbegriff verwendet.

Die hier vorgenommene Differenzierung zwischen Entwicklung und Transformation berücksichtigt, dass rechtsstaatliche Demokratie und sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft Ziele, aber nicht notwendigerweise unmittelbare Prioritäten in komplexen Entwicklungsprozessen darstellen. Viele Staaten haben einschneidende, zum Teil revolutionäre Entwicklungsetappen oder einen umfassenden Systemwandel noch vor sich, manche Staaten streben sie derzeit gar nicht an.

Die Fernziele von Entwicklung und Transformation sind in der Perspektive des Ranking jedoch identisch. Entwicklung umfasst Transformation, ohne dass damit Transformation beziehungsweise eine vorhergehende autoritäre Phase zum notwendigen Bestandteil von Entwicklungsprozessen wird. Entwicklungs- und Transformationsprozesse bilden keine Abfolge, sondern können sich zeitlich sowie im Hinblick auf die zu bewältigenden Probleme überschneiden. Ein solches weit gefasstes Verständnis von Entwicklung und Transformation ist die Voraussetzung für die gemeinsame Untersuchung von Entwicklungs- und Transformationsländern.

Da der Entwicklungs- und Transformationsverlauf insbesondere von politischen Gestaltungsleistungen abhängt, untersucht der Bertelsmann Transformation Index vor allem diese Leistungen. Dem Begriff der Gestaltungsleistung liegt eine analytische Perspektive zugrunde, die das Transformationsmanagement als Leistung, Kapazität und Verantwortung konkreter politischer Akteure identifiziert (Merkel und Puhle 1999; O'Donnell und Schmitter 1986; Przeworski 1991). Diese Perspektive unterscheidet sich von einem Verständnis, das gutes beziehungsweise schlechtes Management als systemische Qualität interpretiert und dazu tendiert, Gestaltungsleistungen als Effekte der gegebenen Ressourcenausstattungen und Faktorkonstellationen zu deuten.

Diese Untersuchung berücksichtigt die genannten Kausalzusammenhänge, weist aber den politischen Akteuren eine Schlüsselrolle zu. Zu den relevanten Akteuren

gehören die Regierung, die politische Elite und nicht-staatliche Organisationen, insofern sie für die Transformation eine wichtige Rolle spielen. Diese Akteure demonstrieren ein gutes Transformationsmanagement im Sinne der vorliegenden Untersuchung, wenn sie gestaltungsfähig sind, ihre Ressourcen effizient nutzen, einen breiten Reformkonsens in der Gesellschaft bilden und international kooperieren.

Die genannten Merkmale guten Managements orientieren sich am normativen Bezugspunkt marktwirtschaftlicher Demokratie und reflektieren Erfahrungen mit der erfolgreichen politischen Steuerung von Entwicklungs- und Transformationsprozessen sowie mit guter Regierungspraxis (»good governance«). Ein effektives Management ist zwar auch in Autokratien möglich und wird in der Bewertung honoriert. Da der Managementbegriff des BTI aber auf demokratische Normen gestützt ist, lässt sich ein Transformationsmanagement nur dann als »gut« im Sinne des BTI einstufen, wenn es mit demokratischen Zielen und Praktiken verbunden ist.

Die Orientierung am Ziel marktwirtschaftlicher Demokratie impliziert keine weitreichenden inhaltlichen Festlegungen oder Beschränkungen für Reformprogramme, da kein wissenschaftlicher Konsens über den besten Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft existiert. Ebenso wenig erhebt die vorliegende Untersuchung Anspruch darauf, die optimale Abfolge von demokratischen und ökonomischen Reformen zu kennen, etwa dass die Einführung der Marktwirtschaft der Demokratisierung vorausgeht oder umgekehrt.

Für die wenigen Länder, die in den letzten 50 Jahren spektakuläre ökonomische Entwicklungsfortschritte erzielten, ergab sich – wie sich mit statistischen Analysen zeigen lässt – aus der Natur des politischen Systems kein Unterschied, da das durchschnittliche Wachstum des gesamten Volkseinkommens in Autokratien und Demokratien fast identisch war (Przeworski et al. 2000: 271). Da rechtsstaatliche Demokratie und sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft jedoch den normativen Bezugspunkt der Untersuchung darstellen, werden Akteure, die sowohl ökonomische als auch demokratische Reformen unternehmen, durch die integrierte Untersuchung beider Dimensionen besser bewertet als Akteure, die nur eine Marktwirtschaft anstreben.

Diese konzeptionellen Überlegungen führten dazu, den Bertelsmann Transformation Index folgendermaßen anzulegen:

- Rechtsstaatliche Demokratie und sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft sind als normative Bezugspunkte der Untersuchung vorgegeben. Deshalb bewertet der BTI Entwicklungs- und Transformationsländer im Hinblick darauf, ob und inwieweit sie diese Ziele realisiert haben.
- Aus der Entscheidung, Demokratie und Marktwirtschaft als Bezugspunkte des Ranking zu setzen und Länder auf dem Weg zu diesen Zielen zu untersuchen, folgt auch, dass konsolidierte marktwirtschaftliche Demokratien nicht in die Untersuchung einbezogen werden.
- Das zugrunde liegende weite Verständnis von Entwicklung und Transformation impliziert, dass Entwicklungs- und Transformationsländer gemeinsam untersucht werden.

- Dem engen Zusammenhang zwischen Demokratie und Marktwirtschaft wird dadurch Rechnung getragen, dass das Ranking den Entwicklungsstand von Demokratie und Marktwirtschaft zwar einzeln untersucht, aber in einer Rangliste, dem Status-Index, zusammenfasst.
- Die große Bedeutung der politischen Gestaltungsleistung kommt darin zum Ausdruck, dass das Ranking diese Leistung in einer eigenen Rangliste, dem Management-Index, bewertet. Der gesonderte Management-Index entspricht darüber hinaus auch dem akteurzentrierten Managementverständnis des Ranking.
- Um die Offenheit des Entwicklungsverlaufs zu berücksichtigen und etwaige Rückschläge oder Fortschritte auszuweisen, wird die demokratische und ökonomische Entwicklungsrichtung durch Trendindikatoren angegeben.

Zur Erhebung der Daten für das Ranking wurden die folgenden drei Untersuchungsdimensionen konzipiert:¹⁴

- Entwicklungsstand der rechtsstaatlichen Demokratie;
- Entwicklungsstand der sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft;
- Management des Entwicklungs- und Transformationsprozesses.

Die einzelnen Dimensionen bestehen aus fünf, sieben und fünf einzelnen Kriterien, die den normativen Bezugspunkt der rechtsstaatlichen Demokratie und der sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft sowie den hier skizzierten Begriff guten Transformationsmanagements konkretisieren. Jedes einzelne Kriterium ist in einzelne Fragen aufgegliedert, die die Erfüllung des jeweiligen Kriteriums erfassen. Die insgesamt 17 Kriterien und 52 einzelnen Fragen bilden die Grundlage der Bewertung und werden im Folgenden erläutert.

Entwicklungsstand der rechtsstaatlichen Demokratie

In dieser Dimension werden die Existenz und Funktionsfähigkeit von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und nationalstaatlichen Strukturen untersucht. Die Analysen und Bewertungen des BTI 2008 reflektieren den Entwicklungsstand der Demokratie Anfang 2007. Sie basieren auf fünf unterschiedlichen Kriterien: Staatlichkeit; politische Partizipation; Rechtsstaatlichkeit; Stabilität demokratischer Institutionen; politische und gesellschaftliche Integration.

Das zuerst genannte Staatlichkeitskriterium umfasst die Ausdehnung des staatlichen Gewaltmonopols auf das gesamte Staatsgebiet, die Akzeptanz eines Staatsvolkes (demos), die Abtrennung der Rechtsordnung von religiös begründeten Geltungs-

14 Dieser Ansatz ist eine Weiterentwicklung der Methodik zum Carl Bertelsmann-Preis 2001, der den Erfolg von aktuellen Entwicklungs- und Transformationsprozessen vermessen hat. Vgl. zum Carl Bertelsmann-Preis 2001: Weidenfeld 2001.

ansprüchen sowie die Existenz arbeitsfähiger Verwaltungsstrukturen. In der Tradition der Modernisierungstheorie wird angenommen, dass ein stabiler staatlicher Rahmen eine Voraussetzung für demokratische Entwicklung darstellt.¹⁵

Zur Messung der Demokratie wird zunächst gefragt, ob die Bevölkerung die Herrschaftsträger bestimmt, über weitere politische Freiheiten verfügt und die demokratisch legitimierten Herrschaftsträger die effektive Regierungsgewalt besitzen. Diese Mindestvoraussetzungen, die sich aus dem Demokratiebegriff von Robert Dahl herleiten (Dahl 1971; 1989), werden im Sinne des oben skizzierten normativen Bezugspunktes um das Kriterium der Rechtsstaatlichkeit (Gewaltkontrolle, bürgerliche Freiheitsrechte) ergänzt (Merkel et al. 2003). Dann wird die Qualität oder Konsolidierung der Demokratie im Hinblick auf leistungsfähige Institutionen und Akzeptanz (Kriterium institutionelle Stabilität) sowie Interessenrepräsentation und politische Kultur (Kriterium politische und gesellschaftliche Integration) untersucht.

Entwicklungsstand der Demokratie: Kriterien und Fragen

1. *Staatlichkeit*: Es besteht Klarheit über die nationale Staatlichkeit mit hinreichend etablierten und differenzierten Machtstrukturen.
 - 1.1 Inwieweit ist das staatliche Gewaltmonopol auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt?
 - 1.2 Inwieweit sind sich relevante gesellschaftliche Gruppen über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk einig und akzeptieren den Nationalstaat als legitim?
 - 1.3 Inwieweit sind die Legitimität staatlicher Herrschaft und die staatliche Rechtsordnung ohne Beeinflussung durch religiöse Dogmen definiert?
 - 1.4 Inwieweit bestehen grundlegende Verwaltungsstrukturen?
2. *Politische Partizipation*: Die Bevölkerung bestimmt die Herrschaftsträger und verfügt über weitere politische Freiheiten.
 - 2.1 Inwieweit werden die Herrschaftsträger durch allgemeine, freie und faire Wahlen bestimmt?
 - 2.2 Inwieweit besitzen demokratisch gewählte Herrschaftsträger die effektive Regierungsgewalt? Existieren Vetomächte und politische Enklaven?
 - 2.3 Inwieweit können sich unabhängige politische und/oder zivilgesellschaftliche Gruppen frei bilden und versammeln?
 - 2.4 Inwieweit können Bürger, Organisationen und Medien ihre Meinung frei äußern?
3. *Rechtsstaatlichkeit*: Die staatlichen Gewalten kontrollieren sich wechselseitig und gewährleisten die bürgerlichen Freiheitsrechte.
 - 3.1 Inwieweit funktioniert die Teilung und wechselseitige Kontrolle der staatlichen Gewalten?

15 Das Dilemma einer simultanen Demokratisierung und Nationalstaatsbildung wurde von Claus Offe analysiert (1994).

- 3.2 Inwieweit existiert eine unabhängige Justiz?
- 3.3 Inwieweit wird Amtsmissbrauch von Mandatsträgern rechtlich oder politisch geahndet?
- 3.4 Inwieweit sind bürgerliche Freiheitsrechte gewahrt und geschützt und inwieweit können sie von Bürgern eingeklagt werden?
- 4. *Stabilität demokratischer Institutionen:* Die demokratischen Institutionen sind leistungsfähig und hinreichend akzeptiert.
 - 4.1 Sind die demokratischen Institutionen, inklusive Verwaltungs- und Justizsystem, leistungsfähig?
 - 4.2 Inwieweit werden die demokratischen Institutionen von den relevanten Akteuren akzeptiert oder gestützt?
- 5. *Politische und gesellschaftliche Integration:* Es existieren stabile Repräsentationsmuster zur Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat sowie eine gefestigte Bürgerkultur.
 - 5.1 Inwieweit existiert ein stabiles, moderates, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem zur Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen?
 - 5.2 Inwieweit existiert ein Netz kooperationsfähiger Verbände oder Interessengruppen zur Vermittlung zwischen Gesellschaft und politischem System?
 - 5.3 Wie groß ist die Zustimmung der Bürger zu demokratischen Normen und Verfahren?
 - 5.4 In welchem Maße sind die gesellschaftliche Selbstorganisation und der Aufbau von Sozialkapital vorangeschritten?

Diese Kriterien und Fragen bewerten zusammengekommen den Entwicklungsstand der Demokratie. Sie werden aber im BTI auch als Maßstäbe für die Entscheidung genutzt, ob ein Land als Demokratie oder als Autokratie einzustufen ist. Dem Konzept rechtsstaatlicher Demokratie entsprechend wird zur Klassifizierung nicht nur die Frage 2.1 (freie Wahlen) herangezogen, sondern fünf weitere Fragen, die die politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte (2.3, 2.4, 3.4), die rechtsstaatliche Gewaltenteilung (3.1) sowie die staatliche Stabilität (1.1) erfassen.

Um als Demokratie bezeichnet zu werden, muss ein Land in jeder der sechs Fragen ein bestimmtes Bewertungsniveau erreichen. Für Frage 2.1 ist es notwendig, dass allgemeine Wahlen abgehalten werden und dass diese Wahlen im Prinzip als Verfahren der Besetzung von Führungspositionen akzeptiert werden, was einem Wert von mindestens sechs Punkten entspricht. Bei den übrigen sechs Fragen betragen die Mindestniveaus drei Punkte. Liegt ein Land bei einer der sieben genannten Fragen unterhalb dieser Mindestniveaus, dann wird es als Autokratie bezeichnet.

Entwicklungsstand der sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft

In dieser Dimension werden das sozioökonomische Entwicklungsniveau, die Beschaffenheit der Wirtschafts- und Sozialordnung sowie die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft untersucht. Die Bewertungen repräsentieren den Entwicklungsstand Anfang 2007 und basieren auf sieben Kriterien: sozioökonomisches Entwicklungsniveau; Markt- und Wettbewerbsordnung; Währungs- und Preisstabilität; Privateigentum; Sozialordnung; Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft; Nachhaltigkeit. Diese Kriterien berücksichtigen wesentliche Elemente der sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft, wie sie in sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Standardwerken definiert wurden (Esping-Anderson 1990; Eucken 1990; Schlecht, Watrin und Lambert 1993; Zinn 1992).

Das zuerst genannte Kriterium des sozioökonomischen Entwicklungsniveaus berücksichtigt, dass die Überwindung absoluter Armut eine wichtige Voraussetzung für die marktwirtschaftliche Demokratie darstellt. Grundlage der Bewertung sind der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen konstruierte Index der menschlichen Entwicklung in Verbindung mit Indikatoren zu gesellschaftlicher Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung. Die übrigen Kriterien erfassen die institutionellen und die Leistungsmerkmale des Wirtschaftssystems.

Entwicklungsstand der Marktwirtschaft: Kriterien und Fragen

6. *Sozioökonomisches Entwicklungsniveau:* Der Entwicklungsstand des Landes ermöglicht im Prinzip allen Bürgern hinreichende Entscheidungsfreiheit.
 - 6.1 Inwieweit erleben bedeutende Teile der Bevölkerung soziale Ausgrenzung aufgrund von Armut und Ungleichheit (Einkommen, Bildungsniveau, Ethnizität, Gender oder Religion)?
7. *Markt- und Wettbewerbsordnung:* Es existieren eindeutige Regeln für einen stabilen marktwirtschaftlichen Wettbewerb.
 - 7.1 In welchem Maße sind die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs ausgebildet?
 - 7.2 Inwieweit bestehen Vorkehrungen gegen die Entwicklung von ökonomischen Monopolen und Kartellen?
 - 7.3 In welchem Maße ist der Außenhandel liberalisiert?
 - 7.4 Inwieweit sind ein solides Bankensystem und ein Kapitalmarkt etabliert?
8. *Währungs- und Preisstabilität:* Es existieren institutionelle oder politische Vorkehrungen für eine nachhaltige Inflationskontrolle sowie für eine angemessene Geld- und Finanzpolitik.
 - 8.1 Inwieweit betreibt der Staat eine konsistente Inflationspolitik sowie eine angemessene Wechselkurspolitik? Existiert eine unabhängige Zentralbank?
 - 8.2 Inwieweit stützt die Finanz- und Schuldenpolitik der Regierung die makroökonomische Stabilität?

9. *Privateigentum*: Es existieren hinreichende Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Privatsektor.
 - 9.1 Inwieweit gewährleisten die staatlichen Instanzen eindeutig definierte Rechte an Privateigentum sowie die Regulierung des Eigentumserwerbs?
 - 9.2 Inwieweit sind privatwirtschaftliche Unternehmen zugelassen? Erfolgt eine marktkonforme Privatisierung staatlicher Unternehmen?
10. *Sozialordnung*: Die sozialen Kosten des kapitalistischen Wirtschaftssystems werden durch tragfähige Ausgleichsarrangements kompensiert.
 - 10.1 Inwieweit existieren soziale Netze zur Kompensation von Armut und anderen Risiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Invalidität)?
 - 10.2 Inwieweit ist Chancengleichheit gegeben?
11. *Leistungsstärke der Volkswirtschaft*: Die Leistungskraft der Volkswirtschaft weist auf ein solides Wachstum hin.
 - 11.1 Wie leistungsstark ist die Volkswirtschaft, gemessen an makroökonomischen Indikatoren?
12. *Nachhaltigkeit*: Das volkswirtschaftliche Wachstum ist sozial ausgewogen, umweltverträglich und zukunftsorientiert.
 - 12.1 Inwieweit werden Umweltbelange volks- und betriebswirtschaftlich berücksichtigt?
 - 12.2 Inwieweit sind solide Einrichtungen für Schule, Aus- und Weiterbildung sowie für Forschung und Entwicklung vorhanden?

Management des Entwicklungs- und Transformationsprozesses

Diese Dimension dient dazu, die politische Gestaltungsleistung im Entwicklungs- und Transformationsprozess zu untersuchen. Sie besteht aus vier Kriterien: Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz, Konsensbildung sowie internationale Kooperation. Entsprechend dem oben erläuterten Managementverständnis dieser Untersuchung lenken diese Kriterien den Blick auf die führenden politischen Akteure und insbesondere auf die Regierung beziehungsweise die eine marktwirtschaftliche Demokratie anstrebenden Reformer. Die Kriterien reflektieren die sozialwissenschaftliche Forschung zu »good governance«, Regierungstätigkeit und Politikreformen (Weaver und Rockman 1993; König et al. 2002).

Diese Forschung hat gezeigt, dass staatliche Handlungskapazität eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche ökonomische Reformen und Modernisierungsprozesse darstellt (Williamson 1994). Handlungsfähige Staaten konnten Reformen aber nur dann über einen längeren Zeitraum fortsetzen, wenn die Reformen breite gesellschaftliche Unterstützung genossen (Evans 1995; Haggard und Kaufman 1995). Politische Eliten, die ausländische Hilfe in ihre Entwicklungsstrategie integrierten,

waren erfolgreicher als Eliten, die ausländische Unterstützung missbrauchten und als zusätzliche Einkommen betrachteten (World Bank 2002).

Inwiefern die politischen Akteure eine marktwirtschaftliche Demokratie als strategische Priorität verfolgen, ihre Politik effektiv umsetzen und Lernfähigkeit demonstrieren, wird mit dem Kriterium der Gestaltungsfähigkeit geprüft. Das Kriterium der Ressourceneffizienz erfasst neben dem effizienten ökonomischen und Humanressourcenmanagement auch Politikkoordinierung und die Korruptionsbekämpfung. Das Kriterium der Konsensbildung untersucht, inwieweit es der politischen Elite gelingt, einen breiten, gesellschaftsweiten Reformkonsens aufzubauen. Dies umfasst auch den Umgang mit bestehenden gesellschaftlichen Gegensätzen und die Bewältigung vergangenen Unrechts. Das Kriterium der internationalen Zusammenarbeit prüft, ob die politische Elite bereit ist, mit externen Unterstützern und Nachbarn produktiv und verlässlich zu kooperieren.

Das den Kriterien zugrunde liegende akteurzentrierte Managementverständnis kann und soll die strukturellen Rahmenbedingungen von Entwicklung und Transformation nicht vollständig ausklammern, bestimmen diese doch die Spielräume politischen Handelns. Um solche einflussreichen Strukturfaktoren zu berücksichtigen, wird zusätzlich zu den Managementkriterien der »Schwierigkeitsgrad« ermittelt. Er reflektiert das ökonomische und Bildungsniveau eines Landes, die Konfliktintensität, die Existenz zivilgesellschaftlicher Traditionen und die institutionelle Kapazität eines Staates.

Ein niedriger ökonomischer Entwicklungs- und Bildungsstand, stark ausgeprägte Konflikte, fehlende zivilgesellschaftliche Traditionen und schwache Staatskapazitäten implizieren einen hohen Schwierigkeitsgrad für das Transformationsmanagement. Das ökonomische Entwicklungs- und Bildungsniveau wird durch quantitative Indikatoren ermittelt. Die Staatskapazität wird auf Basis der BTI-Bewertungen zur Staat- und Rechtsstaatlichkeit ermittelt.

In der Managementdimension geht es darum, die aktuelle politische Gestaltungsleistung zu bewerten. Grundlage dafür sind die politischen Aktivitäten im Zeitraum von 2005 bis Anfang 2007.

Managementleistung: Kriterien und Fragen

13. Schwierigkeitsgrad

- 13.1 Inwieweit schränken strukturelle Probleme die Steuerungsfähigkeit der politischen Führung ein?
- 13.2 Inwieweit bestehen zivilgesellschaftliche Traditionen?
- 13.3 Wie tief greifend sind ethnische, religiöse und gesellschaftliche Konflikte?
- 13.4 *Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen zu Kaufkraftparitäten (2005)*
- 13.5 *UN-Bildungsindex als Maß für das Bildungsniveau*
- 13.6 *Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit (Mittelwert der BTI-Kriterienbewertungen)*

14. Gestaltungsfähigkeit: Die politische Führung steuert die Reformen in effektiver Weise und kann ihre Prioritäten umsetzen.

- 14.1 Inwieweit setzt die politische Führung strategische Prioritäten und verfolgt sie kontinuierlich?
- 14.2 Wie erfolgreich setzt die Regierung ihre Reformpolitik um?
- 14.3 Wie flexibel, innovativ und lernfähig ist die politische Führung?
- 15. *Ressourceneffizienz*: Die Regierung nutzt die verfügbaren Ressourcen auf optimale Weise.
 - 15.1 Inwieweit nutzt die Regierung die verfügbaren ökonomischen und Humanressourcen in effizienter Weise?
 - 15.2 Inwieweit kann die Regierung gegenläufige Ziele miteinander koordinieren und eine kohärente Politik formulieren?
 - 15.3 Inwieweit kann die Regierung erfolgreich die Korruption einschränken?
- 16. *Konsensbildung*: Die politische Führung stellt einen breiten Konsens mit anderen gesellschaftlichen Akteuren über die Reformen her, ohne ihre Reformziele aufzugeben.
 - 16.1 Inwieweit stimmen die wesentlichen politischen Akteure darin überein, Marktwirtschaft und Demokratie als strategische, langfristige Ziele anzustreben?
 - 16.2 Inwieweit können Reforme antidemokratische Veto-Akteure ausschließen oder einbinden?
 - 16.3 Inwieweit geht die Regierung mit politischen Differenzen so um, dass sie nicht zu schweren Konflikten eskalieren?
 - 16.4 Inwieweit ermöglicht die politische Führung die Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Prozess?
 - 16.5 Inwieweit kann die politische Führung eine Versöhnung zwischen Opfern und Tätern vergangener Unrechtstaten herbeiführen?
- 17. *Internationale Zusammenarbeit*: Die politischen Akteure sind bereit, mit externen Unterstützern und Organisationen sowie mit Nachbarstaaten zu kooperieren.
 - 17.1 Inwieweit nutzt die politische Führung die Hilfen internationaler Partner, um ihre Reformpolitiken zu verbessern?
 - 17.2 Inwieweit agiert die Regierung als glaubwürdiger und verlässlicher Partner in ihren Beziehungen mit der internationalen Staatengemeinschaft?
 - 17.3 Inwieweit ist die politische Führung zur Kooperation mit Nachbarstaaten in regionalen und internationalen Organisationen bereit?

Die kursiv markierten Punkte 13.4–13.6 werden aus bereits vorliegenden Bewertungen und quantitativen Indikatoren ermittelt (s. u.).

Messung

Die Vielzahl und Komplexität von Untersuchungsdimensionen, -kriterien und -fragen bedingen, dass der Bertelsmann Transformation Index sich auf qualitative Studien und subjektive Experteneinschätzungen stützen muss. Diese Untersuchungs-

methode bietet aber auch den Vorteil, dass – oftmals als objektiv eingestufte – Sachverhalte im Kontext interpretiert und gewichtet werden können (Kaufmann et al. 2004: 271–272). In diesem Abschnitt wird die Methode der Datenerhebung und -kodierung genauer erläutert.

Länderauswahl

Gegenstand dieser Untersuchung sind der Vergleich und die Bewertung von Entwicklungs- und Transformationsprozessen, jedoch nicht der allgemeine Vergleich von Staaten im Hinblick auf die Qualität rechtsstaatlicher Demokratie und sozialpolitisch flankierter Marktwirtschaft. Daher werden konsolidierte marktwirtschaftliche Demokratien nicht in die Untersuchung einbezogen. Ob ein Staat als konsolidierte marktwirtschaftliche Demokratie einzustufen ist, lässt sich kontrovers diskutieren, zumal auch als konsolidiert geltende Demokratien autoritäre Rückentwicklungen erlebt haben.

Deshalb orientiert sich diese Untersuchung an einem institutionellen, formalen Kriterium und schließt diejenigen Länder aus, die den Geberstatus im Entwicklungshilfesausschuss der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) besitzen. Da die Untersuchung die besonderen Probleme von abhängigen Gebieten oder Territorien ohne klaren Status nicht angemessen berücksichtigen kann, beschränkt sich die Länderauswahl zweitens auf souveräne Staaten.

Aufgrund der begrenzten Projektressourcen konnten nicht alle verbleibenden Staaten einbezogen werden. Daher wurden drittens Kleinstaaten mit weniger als zwei Millionen Einwohnern ausgeschlossen. Eine strikte Anwendung dieser drei Kriterien würde allerdings zum Ausschluss einiger besonders interessanter Entwicklungs- und Transformationsprozesse führen. Um dies zu vermeiden, wurden die folgenden fünf »Ausnahmen« in das Ranking aufgenommen: Bahrain, Botswana, Estland, Mauritius und Montenegro. Aus diesen Festlegungen ergibt sich eine Liste von insgesamt 125 zu untersuchenden Staaten.

Verbale Bewertung

Auf Grundlage der erläuterten Kriterien und Fragen erstellten Länderexperten zu jedem Untersuchungsland ein standardisiertes, etwa 6.500 Wörter umfassendes Gutachten.¹⁶ Die Gutachten prüfen nicht nur die Fragen, sondern enthalten auch Orientierungswissen zum Land, statistische Kennziffern und Überblicke zu Transformationsgeschichte und -perspektiven. Um die Validität, Reliabilität, Objektivität und Vergleichbarkeit der Expertengutachten zu gewährleisten, wurde die Messung folgendermaßen organisiert:

16 Diese Expertengutachten sind auf der beiliegenden CD-ROM publiziert.

- Die 125 Entwicklungs- und Transformationsstaaten wurden in sieben regionale Gruppen unterteilt: Ost- und Südliches Afrika (18 Länder), West- und Zentralafrika (18), Asien und Ozeanien (21), Naher Osten und Nordafrika (18), Lateinamerika und Karibik (21), Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Mongolei (13), Ostmittel- und Südosteuropa (16). Für jede der Weltregionen wurden ländervergleichend arbeitende Politikwissenschaftler mit Regionalexpertise als Regionalkoordinatoren gewonnen, um die Erstellung der Länderanalysen zu betreuen.
- Die Untersuchung wurde methodisch und inhaltlich vom BTI-Board unterstützt, einem Gremium, dem renommierte Wissenschaftler und erfahrene Praktiker im Bereich Entwicklung und Transformation angehören. Die Regionalkoordinatoren wählten in Abstimmung mit dem BTI-Board Länderexperten aus, deren wissenschaftliche Qualifikation und Wissen über das betreffende Land die Gewähr boten, dass die Gutachten ein Höchstmaß an Objektivität und analytischer Qualität repräsentieren. In der Regel wurde jedes Land durch einen inländischen und einen internationalen Experten beurteilt.
- Die Ländergutachter prüften die Kriterien und Indikatoren anhand eines Manuals, das die einzelnen Kriterien und Fragen erläutert und für jede Frage vier abgestufte, auf die Frage zugeschnittene Bewertungsniveaus formuliert (siehe Beispiel).¹⁷ Diese bewertenden Aussagen dienten zugleich als Formulierungsvorschläge, die von den Autoren in den Länderanalysen aufgegriffen und an die Situation des Landes angepasst werden konnten. Durch dieses flexible Verfahren sollte ein ausgewogenes Verhältnis von Standardisierung und Kontextspezifität erreicht werden.
- Die Länderanalysen sind einheitlich gegliedert. Jede Länderanalyse enthält neben den Antworten auf die Fragen auch eine Zusammenfassung, einen Abschnitt zur Transformationsgeschichte, einen strategischen Ausblick und zwei standardisierte Tabellen. Jeder Gutachter erhielt zudem eine beispielhafte Länderanalyse, die die Prüfung der Fragen illustrierte und als Orientierung für die eigene Bewertung diente.
- Jede Länderanalyse wurde von einem zweiten Gutachter überprüft und kommentiert, um das Ausmaß subjektiv begründeter Perzeptionen zu verringern und die Objektivität der Bewertungen zu erhöhen. Die Anmerkungen der Zweitgutachter und weiterer kritischer Leser dienten dazu, die Analysen zu überarbeiten.
- Die Regionalkoordinatoren begleiteten sämtliche Arbeitsschritte, vermittelten bei Differenzen zwischen Erst- und Zweitgutachten, fungierten als Ansprechpartner für die Autoren und konnten dank ihrer Regionalexpertise sicherstellen, dass die Gutachten inhaltlich vollständig, in sich stimmig und vergleichbar ausfielen. Sie verglichen die Analysen im Detail miteinander, entwickelten ein gemeinsames Verständnis der Fragen und stimmten die einzelnen Bewertungen aufeinander ab. Die Regionalkoordinatoren dienten also als Instanz der Qualitätssicherung und analysierten darüber hinaus die Ergebnisse für jede Region in zusammenfassenden Berichten.

17 Das BTI-Manual ist auf der beiliegenden CD-ROM dokumentiert.

Abb. 1: Bewertungskriterien, -fragen und -niveaus am Beispiel der Gewaltenkontrolle

3	Criterion: Rule of Law	State powers check and balance one another and ensure civil rights.
3.1	Separation of powers	<p>To what extent is there a working separation of powers (checks and balances)?</p> <p>This question refers to the basic configuration and operation of the separation of powers (institutional differentiation, division of labor according to functions and, most significantly, checks and balances). However, it does not refer to the tendency toward convergence and a fusion of powers that can be observed in parliamentary systems. It does include the subjection of state power to the law.</p> <p>There are no constraints on the basic functions involved in the separation of powers, especially mutual checks and balances. 10 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/></p> <p>The separation of powers ist restricted partially and temporarily (e.g., to ensure governability). Fundamentally, though, a restoration of balance is sought, especially by the other branches. 8 <input type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/></p> <p>One branch, generally the executive, has an ongoing and either informally or formally confirmed monopoly on power, which may include the colonization of other powers even though they are institutionally differentiated. 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/></p> <p>The separation of powers is nonexistent or exists only on paper. 2 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/></p>

Diese Maßnahmen sollten erstens die Validität der Ergebnisse und insbesondere gewährleisten, dass die Gutachten bei den einzelnen Fragen jeweils äquivalente Sachverhalte analysieren. Zweitens zielten sie darauf, die Objektivität der Analysen zu verbessern. Drittens ging es darum, die Vergleichbarkeit der Bewertungen untereinander zu erhöhen (Reliabilität). Schließlich sollte jedes Gutachten als knappe und anschauliche Analyse des jeweiligen Landes für sich allein lesbar sein.

Numerische Bewertung

Die Autoren der Länderstudien und die Zweitgutachter bewerteten unabhängig voneinander die 49 Fragen im BTI-Manual, während drei weitere Einzelwerte zur Erhebung des Schwierigkeitsgrades quantitativ ermittelt wurden. Grundlage der Bewertung war eine Skala mit zehn Bewertungsstufen, die von eins (schlechteste Bewertung) bis zehn (beste Bewertung) reichte und durch vier im Manual ausformulierte Bewertungsniveaus strukturiert war.

Somit wurden die Länder im Hinblick darauf bewertet, ob und inwieweit sie den vorgegebenen Bewertungsniveaus entsprechen und die Kriterien des BTI erfüllen. Da die numerische Bewertung zunächst anhand absoluter Vorgaben erfolgte, stellen die Ausgangsbewertungen Ratings dar.

Auf Basis der vorliegenden Gutachterbewertungen und Gutachten erarbeiteten die Regionalkoordinatoren und das BTI-Board regional und interregional vergleichbare Punktwerte zu jeder der 49 qualitativen Fragen und für jedes der 125 Länder. Zunächst wurden die Bewertungen innerhalb der einzelnen Regionalgruppen aufeinander abgestimmt (»kalibriert«). In einem zweiten Schritt wurden die Punktwerte zwischen den einzelnen Weltregionen kalibriert. Diese Kalibrierungsschritte verwandelten die Ratings in Bewertungen, die nicht mehr nur die absoluten Vorgaben, sondern auch den Vergleich mit anderen Ländern reflektieren.

Die intra- und interregionale Kalibrierung war als Diskussion zwischen Regionalkoordinatoren und dem BTI-Board organisiert, in der die Positionierung jedes einzelnen Landes zu jeder Frage im Vergleich zu gleich positionierten Ländern einerseits, vergleichbaren Ländern mit anderen Punktwerten andererseits begründet, angefochten und verteidigt wurde. Im Verlauf der Kalibrierung wurden etwa 50 Prozent der Erstgutachterwerte verändert und in der Mehrzahl (in 63 Prozent der Fälle) abgewertet. Allerdings wichen die Endwerte nur für etwa sechs Prozent der Erstgutachterwerte um mehr als zwei Punkte von den Bewertungsvorschlägen der Erstgutachter ab.

Indexbildung

Die Aggregierung der einzelnen Bewertungen stützt sich auf die Annahme, dass die ordinale Punkteskala näherungsweise eine Intervallskalierung widerspiegelt. Bei der Konzipierung der Fragen und Kriterien wurde außerdem darauf geachtet, dass jede Frage innerhalb eines Kriteriums sowie jedes Kriterium innerhalb einer Untersuchungsdimension ungefähr den gleichen konzeptionellen Stellenwert besitzen. Auf dieser Basis konnten die Punktwerte durch eine einfache, dreistufige Mittelwertbildung aggregiert werden.

Reliabilitätsanalysen mit den Punktwerten des BTI 2008 bestätigten die Konstruktvalidität des Status- und Management-Index sowie der sie bildenden Dimensionen und Kriterien. In Hauptkomponentenanalysen konnte jeweils nur eine Komponente extrahiert werden, die zwischen 67 und 98 Prozent der in den zugrunde liegenden Punktwerten repräsentierten Varianz erklärt und auf die Eindimensionalität der Messkonstrukte hinweist. Der Reliabilitätsindikator »Cronbachs Alpha« lag bei allen zusammengesetzten Messkonstrukten über 0,824, das heißt deutlich über dem gewöhnlich als Schwellenwert für eine Aggregierbarkeit geltenden Wert von 0,7.

Status-Index

Der Status-Index wird gebildet, indem die Mittelwerte der Dimensionen »Entwicklungsstand der Demokratie« und »Entwicklungsstand der Marktwirtschaft« addiert werden. Beide Dimensionen erhalten dabei gleiches Gewicht. Der Entwicklungsstand der Demokratie entspricht dem Mittelwert der fünf gleich gewichteten Kriterienbewertungen, die wiederum auf den Mittelwerten für die jeweils gleich gewichteten Bewertungen der einzelnen Fragen basieren. Analog gilt dies auch für den Entwicklungsstand der Marktwirtschaft. Folglich gehen die fünf Demokratiecriteria mit einem Gewicht von jeweils einem Fünftel und die sieben Marktwirtschaftskriterien mit jeweils einem Siebtel in die Dimensionsbewertung ein. Entsprechend erhalten auch die einzelnen Fragen ein unterschiedliches Gewicht für den Index und die Dimensionen, da die einzelnen Kriterien jeweils durch eine unterschiedliche Zahl von Fragen konkretisiert werden.

Eine Zusammenfassung der Marktwirtschafts- und Demokratiebewertung lässt sich insofern kritisieren, als die beiden Untersuchungsdimensionen unterschiedliche Sachverhalte messen, die durch eine Addition gegeneinander aufgerechnet werden. Der Bertelsmann Transformation Index geht jedoch davon aus, dass zwischen rechtsstaatlicher Demokratie und sozialpolitisch flankierter Marktwirtschaft ein enger empirischer und funktionaler Zusammenhang besteht. Dieser Zusammenhang, der auch durch die hohe Korrelation der gemessenen Einzelwerte bestätigt wird, rechtfertigt die Zusammenfassung in einem Index.

Management-Index

Der Management-Index bewertet das Transformationsmanagement der politischen Eliten unter gegebenen strukturellen Rahmenbedingungen. Es ist intuitiv klar, dass diejenige Akteursleistung höher zu bewerten ist, die unter schwierigeren Bedingungen erreicht wurde. Deshalb wird die Managementleistung mit einem diese Bedingungen ausdrückenden Schwierigkeitsgrad gewichtet, der als Mittelwert aus sechs gleich gewichteten Komponenten errechnet wird, die in den Fragen 13.1 bis 13.6 wiedergegeben sind. Vier dieser Komponenten basieren auf Bewertungen der BTI-Gutachter, zwei Komponenten basieren auf dem Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen und dem UN-Bildungsindex, zwei quantitativen Indikatoren, die das ökonomische Entwicklungs- und Bildungsniveau eines Staates reflektieren.

Die beiden quantitativen Indikatoren werden in eine Zehnerskala transformiert (Tab. 1). Diese Reskalierung ignoriert zwar die in den Ausgangsskalen enthaltenen detaillierteren Abstandsinformationen, ermöglicht aber eine robustere Einstufung der Staaten, die der Skalendifferenzierung für die qualitativen Bewertungsfragen entspricht. Außerdem erleichtert sie die Schätzung von Werten für die insgesamt elf Länder, zu denen die Quellen keine oder nur partielle Daten bereitstellen. In diesen Fällen wurden die Werte aufgrund älterer Angaben, ähnlicher Indikatoren (Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt) und der Werte für ähnliche Länder geschätzt.

Tab. 1: Quantitative Komponenten des Schwierigkeitsgrades: Skalierung

	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
BNE p.c.	≤ 1.000	≤ 2.500	≤ 4.000	≤ 5.500	≤ 7.000	≤ 8.500	≤ 10.000	≤ 11.500	≤ 13.000	> 13.000
Länderzahl	16	2	4	7	13	8	15	9	35	16
UNEDU	≤ 0,50	≤ 0,55	≤ 0,60	≤ 0,65	≤ 0,70	≤ 0,75	≤ 0,80	≤ 0,85	≤ 0,90	> 0,90
Länderzahl	26	27	8	9	9	8	6	0	11	21

Quellen: BNE p.c. in Kaufkraftparitäten: World Bank, World Development Report 2007 (Daten für das Jahr 2005); UNEDU: UNDP, Human Development Report 2006.

Man kann annehmen, dass der Schwierigkeitsgrad alle Aspekte der Managementleistung beeinflusst. Aus diesen Gründen wird der gemittelte Punktwert für den Schwierigkeitsgrad (1–10) in einen Faktor umgewandelt, mit dem die übrigen Managementbewertungen multipliziert werden. Nach einigen Sensibilitätstests mit unterschiedlich weit differenzierten Faktoren erhielt dieser Schwierigkeitsfaktor eine Spannweite von 1 bis 1,25 bei gleich bleibenden Abständen zwischen den einzelnen Stufen des Schwierigkeitsgrades.

Der Management-Index entsteht, indem zunächst aus den Punktwerten für die Managementkriterien (MK) ein Mittelwert gebildet und dieser mit dem Schwierigkeitsgrad (SG) multipliziert wird. Das Ergebnis wird anschließend auf eine Skala von 1 bis 10 umgerechnet (s. Formel).

$$\text{Management-Index} = \frac{1}{4} \cdot \sum MK \cdot \left[1 + (SG - 1) \cdot \frac{0,25}{9} \right] \cdot \frac{10}{12,5}$$

Mittelwert
der Manage-
ment-
kriterien

Schwierig-
keitsgrad, trans-
formiert in eine
1–1,25-Skala

Trans-
formation
in eine
10er-Skala

Status- und Management-Index können theoretisch Werte zwischen 1,00 und 10,00 erreichen. Im Ranking des Jahres 2007 beträgt der höchste Status-Indexwert 9,56 und der niedrigste Wert 1,36. Der Management-Index variiert zwischen 1,04 und 7,52. Extrem hohe Werte sind im Management-Index deshalb nur selten zu erwarten, weil nur wenige Länder mit höchstem Schwierigkeitsgrad auch über Eliten verfügen, die höchste Managementleistungen erbringen. Die Indexwerte ermöglichen eine präzise Einordnung eines Landes im Gesamtfeld der untersuchten Länder.

Die Einstufung eines Staates auf den beiden Ranglisten orientiert sich am jeweiligen Indexwert, der bis auf zwei Dezimalstellen genau ermittelt wird. Dies bedeutet, dass rechnerische Unterschiede in den Indexwerten, die kleiner als 0,01 sind (beziehungsweise aufgerundet 0,01 ergeben), vernachlässigt werden. Bei gleichen Werten werden in den Ranglisten gleiche Plätze (in alphabetischer Reihung) vergeben, die jedoch in der Rangliste einzeln gezählt werden, sodass der Staat mit dem nächst-

niedrigeren Indexwert zwei oder mehr Ranglistenplätze unter den gleich gewerteten Staaten liegt. Die Ranglisten sind in einzelne Bereiche unterteilt, die unterschiedliche Niveaus in der Entwicklung marktwirtschaftlicher Demokratie sowie im Transformationsmanagement repräsentieren.

Über die Indexwerte hinaus werden für jedes Land die Bewertungen der einzelnen Kriterien ausgewiesen. Diese detaillierte Aufstellung ermöglicht es nachzuvollziehen, wie sich die aggregierten Indexwerte zusammensetzen und wo die Schwächen beziehungsweise Stärken jedes Landes liegen.

Autokratien, »failed states«, Entwicklungstrends

Im BTI wird ein Staat dann als Autokratie bezeichnet, wenn er eines der folgenden sechs Kriterien erfüllt:

1. Freie Wahlen werden nicht abgehalten oder nicht als Verfahren der Besetzung von Führungspositionen akzeptiert (Frage 2.1 <6).
2. Ein staatliches Gewaltmonopol existiert nicht; stattdessen herrschen Anarchie, Bürgerkrieg oder rivalisierende Clans (Frage 1.1 <3).
3. Eine Vereinigungs- oder Versammlungsfreiheit existiert nicht oder zivilgesellschaftliche Organisationen werden unterdrückt (Frage 2.3 <3).
4. Meinungs- oder Medienfreiheit besteht nicht (Frage 2.4 <3).
5. Eine rechtsstaatliche Kontrolle der Exekutive, Legislative oder Judikative existiert nicht oder nur auf dem Papier (Frage 3.1 <3).
6. Bürgerrechte werden systematisch verletzt (Frage 3.4 <3).

Insgesamt werden 50 Staaten als Autokratien bezeichnet, die fast alle das Mindestkriterium freier Wahlen nicht erfüllen, aber in 40 Prozent der Fälle auch an einem oder mehreren weiteren Kriterien scheitern. Drei Staaten (Afghanistan, Irak und Zentralafrikanische Republik) erfüllen zwar die Mindestbedingung freier Wahlen, werden aber zusammen mit Côte d'Ivoire und Somalia als »failed states« klassifiziert, da in ihnen kein staatliches Gewaltmonopol existiert. Ein Staat wird dann als »failed state« eingeordnet, wenn er in den Kriterien zum Gewaltmonopol (1.1) und zu den Grundlegenden Verwaltungsstrukturen (1.4) einen Mittelwert von < 3 erreicht.

Um Autokratien sinnvoll mit Staaten im Demokratisierungsprozess vergleichen zu können, geben einige BTI-Fragen die höchsten erreichbaren Bewertungen für Autokratien vor. Fast alle Autokratien erhalten für die demokratiebezogenen Fragen 2.2, 4.1 und 4.2 höchstens zwei und für die managementbezogenen Fragen 14.1, 14.2 und 14.3 höchstens fünf Punkte.¹⁸ Diese Höchstgrenzen sollen verhindern,

¹⁸ Nur einige der »failed states« (Afghanistan, Demokratische Republik Kongo, Irak, Zentralafrikanische Republik) und einige asiatische Autokratien (Bhutan, China, Nepal, Thailand) erhielten bei den genannten Fragen höhere Bewertungen.

dass Autokratien irreführend hohe Punktwerte erzielen und dadurch ihre Demokratie-defizite kompensieren können. Eine Kompensation fehlender demokratischer Strukturen durch die für marktwirtschaftliche Reformen vergebenen Punkte wird durch die Höchstgrenzen für Autokratien eingeschränkt. Eine Autokratie wie Singapur, die über eine hoch entwickelte Marktwirtschaft verfügt, kann deshalb nur eine mittlere Position im Status-Index erreichen.

Die besondere Problematik autoritärer beziehungsweise postautoritärer Systeme manifestiert sich überdies in den Fragen zur Demokratiezustimmung (5.3) und zur Vergangenheitsbewältigung (16.5). In 54 Staaten (darunter befinden sich die 50 Autokratien) lässt sich die Zustimmung der Bevölkerung zur Demokratie nicht zuverlässig erfassen, da keine Meinungsumfragen stattfinden oder die veröffentlichten Meinungsumfragen zweifelhafte Validität besitzen.

Deshalb wird die Frage nach der Zustimmung zur Demokratie für diese Staaten nicht bewertet und entsprechend nicht in die Mittelwertbildung aufgenommen. Bei 25 Staaten, in denen das autoritäre System nicht mit gravierenden Unrechtserfahrungen verknüpft wird oder in denen diese Erfahrungen bereits bewältigt wurden, wird die Frage zur Vergangenheitsbewältigung (16.5) nicht gewertet. Das Kriterium Konsensbildung wird dann auf Basis der übrigen vier Fragen bewertet.

Der Status-Index zeigt neben dem Indexwert und der Rangposition die demokratischen und ökonomischen Entwicklungstrends eines Staates an. Diese Trends werden errechnet, indem die aggregierten Demokratie- und Marktwirtschaftswerte eines Landes im BTI 2006 von den entsprechenden Werten im BTI 2008 abgezogen werden. Eine Erhöhung (Verringerung) von 0,5–1,0 Punkten wird durch einen schrägen Pfeil nach oben (unten) bezeichnet. Starke Index-Veränderungen ab 1,0 Punkten werden mit einem senkrechten Pfeil hervorgehoben. Geringere Veränderungen werden in den Ranglisten nicht markiert.

Der Bertelsmann Transformation Index im Vergleich zu anderen Indizes

Der Bertelsmann Transformation Index untersucht die Gestaltung gesellschaftlichen Wandels auf dem Weg zu marktwirtschaftlicher Demokratie. Während die eine Rangliste (der Status-Index) den Entwicklungsstand eines Landes auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft im Gesamtfeld der untersuchten Länder lokalisiert, klassifiziert die andere Rangliste (der Management-Index) die Qualität des Transformationsmanagements im weltweiten Vergleich. Die Trendindikatoren informieren über die Tendenz der demokratischen und marktwirtschaftlichen Entwicklung in den untersuchten Ländern. Im Hinblick auf die Untersuchungsanlage, -ziele und -methoden unterscheidet sich dieses Ranking von anderen Indizes:

1. Der BTI basiert auf qualitativen Einschätzungen von Experten.

Indizes wie der von den Vereinten Nationen publizierte Index der menschlichen Entwicklung (HDI) werden dagegen aus quantitativen Indikatoren errechnet (www.undp).

org). Im Fall des HDI sind dies die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt, der Alphabetisierungsgrad, der Schulbesuch und das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt der Bevölkerung. Im Fall des Demokratie-Index von Tatu Vanhanen werden die Wahlbeteiligung und der Stimmenanteil der stärksten Partei als Indikatoren für Demokratisierung ausgewählt (Vanhanen 1997).

Solche quantitativen Indikatoren sind besser überprüfbar und besitzen dadurch eine höhere Reliabilität. Der aus ihnen gebildete Index ist jedoch vollständig von der Quantifizierbarkeit des untersuchten Sachverhaltes, von den ausgewählten Indikatoren und von der festgelegten Aggregierungsmethode abhängig. Fehlende oder unzuverlässige Daten beeinträchtigen das Messergebnis und damit die Validität des Index. Bei einer qualitativen Einschätzung können die quantitativen Indikatoren dagegen im jeweiligen Kontext interpretiert und gewichtet werden.

2. Der BTI trennt zwischen der Managementleistung und dem Entwicklungsstand marktwirtschaftlicher Demokratie.

Grundlage der Messung sind 17 Kriterien und 52 einzelne Fragen, die auf die normativen Bezugspunkte rechtsstaatlicher Demokratie und sozialpolitisch flankierter Marktwirtschaft zugeschnitten wurden. Dies unterscheidet den BTI von den Indizes der amerikanischen Organisation Freedom House (www.freedomhouse.org).

In seiner bekannten jährlichen Untersuchung zum Zustand der Freiheit in der Welt bewertet Freedom House die Geltung politischer und bürgerlicher Freiheitsrechte in 193 Ländern und 15 Gebieten. Diese Studie basiert wie der BTI auf den Einschätzungen von Länderexperten, die zu insgesamt 27 Fragen Punkte vergeben. Die Fragen zu den politischen Rechten betreffen die Abhaltung freier und fairer Wahlen, die Existenz von politischem Pluralismus und Partizipationsmöglichkeiten sowie die demokratiekonforme Funktionsweise der Regierung.

Um den Zustand der bürgerlichen Freiheiten zu ermitteln, werden Fragen zur Meinungs-, Glaubens- und Vereinigungsfreiheit, zur Rechtsstaatlichkeit und zur Freiheit der Person gestellt. Die Gesamtbewertungen für die politischen Rechte und die bürgerlichen Freiheiten sind in sieben Stufen unterteilt; sie werden in drei summarische Bewertungen zusammengefasst: »free«, »partly free« und »not free«. Außerdem gibt die Freedom-House-Studie den Entwicklungstrend in einem Land an und bezeichnet Länder, die bestimmte demokratische Mindeststandards erfüllen, als »electoral democracy«. Während dieses Rating fast sämtliche Staaten und Territorien der Welt abdeckt, ist sein Fokus enger als der des BTI.

Die ebenfalls von Freedom House erarbeitete Studie »Nations in Transit« untersucht ähnlich wie das vorliegende Ranking den Demokratisierungsprozess, ist aber auf 27 osteuropäische Staaten beschränkt. Auch diese Studie stützt sich auf qualitative Expertenurteile, die den Zustand der Demokratie (Wahlen, Zivilgesellschaft, unabhängige Medien, governance, Verfassungs- und Rechtsrahmen, Korruption) mit 49 Fragen detailliert bewerten. Im Unterschied zum BTI differenzieren beide Freedom-House-Studien nicht zwischen den Systemmerkmalen und der Gestaltungsleistung der Eliten.

Die Ergebnisse zu einzelnen Kriterien und Dimensionen des BTI korrelieren jedoch in hohem Maße mit den Bewertungen von Freedom House, was die Validität der betreffenden BTI-Ergebnisse belegt.

3. *Der BTI basiert auf Bewertungen von jeweils zwei Länderexperten, dem zuständigen Regionalkoordinator und den Experten des BTI-Board.*

Demgegenüber stützen sich andere Studien auf Umfragen unter den Bürgern eines Landes oder unter lokalen Experten. Das vom britischen Overseas Development Institute erarbeitete »World Governance Assessment« etwa beurteilt die politische und Regierungspraxis in 22 Ländern auf der Basis von Interviews, die mit 35 und mehr gut informierten Personen (leitende Beamte, Parlamentsabgeordnete, Geschäftsleute, Wissenschaftler, Journalisten etc.) in jedem Land durchgeführt wurden (Hyden, Court und Mease 2004; www.odi.org.uk/wga_governance).

Während solche Studien ein besonders umfangreiches Wissen über die konkrete Situation eines Landes erschließen, erscheinen die Ergebnisse zwischen einzelnen Ländern und Weltregionen nur bedingt vergleichbar. Beim BTI werden die Bewertungen der Ländergutachter einem ausführlichen Review-Prozess unterzogen, der darauf zielt, die Vergleichbarkeit zwischen Ländern und Regionen zu gewährleisten.

4. *Das vorliegende Ranking bewertet die politische Gestaltungsleistung auf der Basis von Experteneinschätzungen, die für diese Studie eigens erhoben wurden und sich direkt auf die dafür formulierten Kriterien beziehen.*

Im Unterschied dazu sind die in der Weltbank entwickelten »Governance Indicators« eine Sekundäranalyse bereits existierender Studien zu Aspekten von Rechtsstaatlichkeit, Regierungseffektivität und politischer Stabilität (Kaufmann, Kraay und Mastruzzi 2005).

Die Autoren der jüngsten Studie, Daniel Kaufmann, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi, gruppieren 310 »governance«-bezogene Datenreihen aus 33 verschiedenen Quellen (kommerzielle Risikobewertungsagenturen, Haushalts- und Unternehmensumfragen, Nichtregierungsorganisationen und offizielle Datensammlungen) in sechs Dimensionen von »governance«; »voice and accountability«; »political stability and absence of violence«; »government effectiveness«; »regulatory quality«; »rule of law«; »control of corruption«. Die Datenbasis erlaubt die Beurteilung dieser Dimensionen für 212 Länder und Territorien. Die Punktwerte des BTI zu einzelnen Kriterien und Fragen werden zur Berechnung von vier der sechs aggregierten Indikatoren benutzt.

Für jedes einbezogene Land und jede Dimension werden ein Mittelwert und eine Fehlermarge (Konfidenzintervall) für die »governance«-Qualität errechnet, die einen Vergleich mit anderen Ländern auf einer standardisierten Skala ermöglichen. Im Jahr 2006 waren pro Land und Dimension im Durchschnitt acht bis 13 unterschiedliche Quellen verfügbar, und der Anteil der Länder, bei denen sich die Bewertung nur auf eine einzige Quelle stützt, konnte auf sechs bis neun Prozent reduziert werden.

Der Vorteil der Weltbank-Studie liegt darin, dass die große Zahl benutzter Datenquellen und einzelner Beobachtungen die Anwendung statistischer Verfahren zur Verringerung der Fehlerwahrscheinlichkeit ermöglicht. Für jede Datenquelle wird die Repräsentativität geschätzt, und als präziser eingestufte Quellen erhalten in der Berechnung größeres Gewicht.

Allerdings haben Kritiker darauf hingewiesen, dass Einzelstudien, die einem gleichgerichteten »bias« unterliegen, aufgrund ihrer Korrelation höher gewichtet werden, was zu ungenaueren governance-Schätzwerten führt (Arndt und Oman 2006). Ein noch gravierenderes Problem ist der Verlust an konzeptioneller Präzision, der damit einhergeht, dass Untersuchungsfragen aus unterschiedlichen Quellen, die in ihren Formulierungen und Bedeutungsgehalten divergieren, auf ihren numerischen Informationsgehalt reduziert und zu einem Indikator-Konstrukt neu zusammengesetzt werden (Knack 2006).

Im Unterschied zu den Governance Indicators sind die Einzelfragen des BTI aus einem kohärenten Konzept von Demokratie, Marktwirtschaft und Management hergeleitet. Die numerischen Bewertungen des BTI gründen auf verbalen Bewertungen, die die Punktwerte nicht nur nachvollziehbar machen, sondern auch einer rigorosen, diskursiv organisierten Qualitätskontrolle unterliegen.

5. Der Gegenstand des Bertelsmann Transformation Index ist umfassender und komplexer als die Prozesse, Phänomene und Merkmale, die in den meisten anderen Rankings und Ratings erfasst werden.

Andere Indizes konzentrieren sich vorwiegend auf Einzelaspekte, die für die Autoren oder Initiatoren der Untersuchung große Bedeutung haben. Die folgenden Studien sind besonders bekannt geworden oder berühren den Gegenstandsbereich des BTI:

- Das Polity-Projekt untersucht, ob ein Land als Demokratie oder Autokratie einzustufen ist sowie den Verlauf von Systemwechseln (»regime transitions«). Die Untersuchung erstreckt sich auf alle unabhängigen Staaten mit mehr als 500.000 Einwohnern und dokumentiert grundlegende Merkmale der Herrschaftsordnung auf einer jährlichen Basis bis zurück in das Jahr 1800. Die Kodierung erfolgt durch Forschergruppen an den Universitäten von Maryland und Colorado.
- Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung beurteilt jedes Jahr den Stand der marktwirtschaftlichen Reformen in den 27 Transformationsländern Mittel- und Osteuropas (EBRD 1994 ff.). Die Bank bewertet die Reform des Unternehmens- und Finanzsektors, die Liberalisierung von Märkten und Handel sowie die Reform von Infrastruktursektoren mit Hilfe einer Skala von 1 bis 4+.
- Im Rahmen ihres jährlichen »Country Policy and Institutional Assessment« bewertet die Weltbank die Wirtschafts-, Struktur- und Sozialpolitik sowie die öffentlichen Institutionen der 80 besonders armen Staaten, die Kreditnehmer ihrer Suborganisation IDA sind. Dazu beurteilen die Länderökonomien der Bank die Institutionen und Politik ihres jeweiligen Landes im Vergleich zu weltweiten und intraregionalen Beispielländern (International Development Association 2003).

- Die internationale Nichtregierungsorganisation Transparency International ermittelt einen Corruption Perceptions Index, der ähnlich wie die erwähnten Governance Indicators auf einer Sekundäranalyse verfügbarer empirischer Studien zur Wahrnehmung von Korruption basiert. Der im Jahr 2003 veröffentlichte Index benutzt 17 verschiedene Datenquellen und umfasst 133 Länder (www.cidcm.umd.edu/polity).
- Das Weltwirtschaftsforum in Davos (WEF) und das Institut für Managemententwicklung in Lausanne (IMD) haben zwei Indizes der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit entwickelt (www.weforum.org; www.imd.ch). Beide Indizes stützen sich auf die Befragung von Unternehmen und auf quantitative Indikatoren.
- Die Heritage Foundation und das Wall Street Journal veröffentlichen seit 1995 einen jährlichen Index der ökonomischen Freiheit, der für 161 Länder das Ausmaß ökonomischer Freiheiten im Hinblick auf ausländische Investitionen, Steuern, Zölle, Kapitalmarkt, Geldpolitik, Eigentumsrechte und Schattenwirtschaft untersucht (www.heritage.org).
- Private Unternehmen wie die Economist Intelligence Unit oder die Political Risk Services erstellen für ausländische Investoren und international operierende Konzerne Länder-Risikoanalysen, die neben ökonomischen Faktoren auch die politische Situation eines Landes untersuchen (www.prsgroup.com; www.eiu.com).

Diese Aufstellung von Indizes erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, vor allem auch deshalb, weil die Zahl der Indizes in den letzten Jahren stetig zugenommen hat (vgl. für einen Überblick: Sudders und Nahem 2005). Der BTI berücksichtigt viele der von den aufgeführten Studien gemessenen Aspekte, aber bewertet sie im Hinblick auf marktwirtschaftliche Demokratie beziehungsweise gutes Transformationsmanagement. Das vorliegende Ranking erlaubt eine Gesamtbewertung und vermittelt über seine umfangreichen Länderanalysen zugleich ein detailliertes Bild der Situation im jeweiligen Land.

Diese Unterscheidungsmerkmale verleihen dem Bertelsmann Transformation Index ein spezifisches, eigenständiges Profil. Sie bieten auch die Gewähr dafür, dass der BTI die bereits existierenden Ranglisten ergänzen und bereichern kann.

Regionale Ergebnisüberblicke

Die folgenden Kapitel analysieren die Ergebnisse des Bertelsmann Transformation Index 2008 aus regionaler Perspektive. Sie diskutieren den Entwicklungsstand von Demokratie und Marktwirtschaft, das Transformationsmanagement in der Region und geben einen Überblick über Veränderungen und Strategien. Die 125 vom BTI untersuchten Staaten wurden in folgende Regionen unterteilt:

- Ostmittel- und Südosteuropa (16 Länder)
- Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Mongolei (13 Länder)
- Naher Osten und Nordafrika (18 Länder)
- Östliches und Südliches Afrika (18 Länder)
- West- und Zentralafrika (18 Länder)
- Asien und Ozeanien (21 Länder)
- Lateinamerika und Karibik (21 Länder)

Die Zuordnung der Entwicklungs- und Transformationsstaaten zu diesen Regionalgruppen erfolgte sowohl nach geographischen als auch nach analytischen Gesichtspunkten. Ziel dieser Gruppierung ist die Zusammenfassung von Ländern, die einerseits über ähnliche Ausgangs- und Rahmenbedingungen verfügen und die andererseits aufgrund ihrer regionalen Nachbarschaft für politische Akteure sinnvolle Vergleichsmaßstäbe in der Analyse bieten.

Im Vergleich zum BTI 2006 sind die regionalen Gruppen nicht vollkommen identisch – sechs weitere Staaten wurden in die Untersuchung aufgenommen und entsprechend eingruppiert: Montenegro (Ostmittel- und Südosteuropa), Kuwait und Oman (Naher Osten und Nordafrika), Mauretanien und die Republik Kongo (West- und Zentralafrika) sowie Bhutan (Asien und Ozeanien). Außerdem wurden die Staaten Ruanda und Burundi der Gruppe Östliches und Südliches Afrika zugeordnet.

Die Regionalberichte geben einen Überblick über die wichtigen Schlüsselfragen dieser Untersuchung: Wie ist die Situation in der Region im Hinblick auf Entwicklung und Transformation insgesamt einzuordnen? Wo liegen die Erfolgsgeheimnisse gelingender Steuerung von Entwicklungs- und Transformationsprozessen in Staaten und Regionen der Welt? Und umgekehrt: Warum sind solche Prozesse gescheitert, misslungen oder ins Stocken geraten? Wem ist der Erfolg gelingender Transformation zu verdanken? Welche Schwierigkeiten sind noch zu überwinden? Wie stehen die Chancen, bestehende und zukünftige Probleme lösen zu können?

Die Berichte folgen der Struktur der detaillierten Ländergutachten. Sie arbeiten intraregionale Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede heraus und erklären dadurch die innerhalb der Region vorgenommenen Bewertungen. Auf diese Weise wird der Kontext sichtbar, in dem die numerischen Bewertungen entstanden sind und aus dem sie sich ableiten. Abschließend geben die Beiträge einen Ausblick und verdeutlichen zusammenfassend die wesentlichen Entwicklungen.

Ostmittel- und Südosteuropa

Überblick zu den Transformationsprozessen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.



Ostmittel- und Südosteuropa war in den letzten beiden Jahren insgesamt durch eine weitere Konsolidierung der Demokratie und Marktwirtschaft geprägt. In den ostmitteleuropäischen Ländern wurde diese allgemeine Tendenz jedoch von politischer Polarisierung und einer Aufwertung populistischer Parteien überschattet. In Polen und der Slowakei beteiligten die führenden politischen Kräfte rechtspopulistische und -extremistische Parteien an der Regierung, und in Ungarn organisierte die größte Oppositionspartei Demonstrationen gegen die Regierung, die von Gewalttaten beglei-

tet wurden. Konfrontative Politikmuster kennzeichneten die Mitte-rechts-Regierung in Slowenien sowie die monatelange Pattsituation nach den Parlamentswahlen in Tschechien.

In den südosteuropäischen Ländern lassen sich zum einen weitere staatliche Auflösungs- und Neubildungsprozesse, zum anderen Fortschritte auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) beobachten. Die von der EU ausgehandelte »Staatliche Gemeinschaft Serbien und Montenegro« zerfiel, als das montenegrinische Parlament Montenegro am 3. Juni 2006 zum unabhängigen Staat erklärte. Die von den Vereinten Nationen (UN) verwaltete ehemalige serbische Provinz Kosovo befindet sich an der Schwelle zur staatlichen Selbstständigkeit, nachdem der UN-Sondergesandte Martti Ahtisaari im März 2007 einen Plan zur Errichtung einer international überwachten Unabhängigkeit vorgestellt hat.

Nach den ostmitteleuropäischen Staaten traten am 1. Januar 2007 auch Bulgarien und Rumänien der EU bei. Die EU-Mitgliedschaft bedeutete eine Anerkennung der Transformationsleistungen, die beide Länder in den fünfzehn Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes vollbracht hatten. Albanien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (nachfolgend: Mazedonien), Kroatien und Montenegro vertieften ihre Beziehungen mit der EU und erzielten Fortschritte auf dem Weg zu einer konsolidierten rechtsstaatlichen Demokratie sowie einer sozial verantwortlichen Marktwirtschaft. Bosnien und Herzegowina (nachfolgend: Bosnien) sowie Serbien blieben in ihrer Entwicklung hinter den erstgenannten Staaten zurück.

Dass die EU-Beitrittsperspektive einen wichtigen Zielpunkt und Anreiz für den politischen und ökonomischen Reformprozess lieferte, unterscheidet Ostmittel- und Südosteuropa von anderen Weltregionen. Allerdings kann die EU-Perspektive allein nicht erklären, warum die Transformationsprozesse in der Region in allen Ländern Systeme hervorbrachten, die trotz aller Mängel heute als marktwirtschaftliche Demokratien gelten können. Im Vergleich mit anderen Weltregionen lassen sich weitere begünstigende Faktoren identifizieren, zu denen eine relativ gute Humankapitalausstattung, eine vergleichsweise egalitäre Sozialstruktur, eine zivilgesellschaftliche Demokratiebewegung, richtige konstitutionelle Weichenstellungen sowie die völlige Delegitimierung staatssozialistischer oder anderer autoritärer Alternativen gehören (Brusis und Thiery 2003).

Dieser Bericht gibt einen Überblick zu Stand, Verlauf und Steuerung der Transformationsprozesse in den 16 ostmittel- und südosteuropäischen Ländern. Er basiert auf den Ergebnissen des Bertelsmann Transformation Index und der zugrunde liegenden Ländergutachten, die jedes einzelne Land detailliert analysieren.

Bei der Interpretation der BTI-Bewertungen ist zu berücksichtigen, dass sich die Punktwerte für Bosnien auf die gesamtstaatliche Ebene beziehen. Demokratie, Marktwirtschaft oder Management werden nicht einzeln für die beiden Entitäten (staatsähnliche Teilgebiete) beurteilt. Die Rolle des Hohen Repräsentanten der internationalen Staatengemeinschaft wird nicht bewertet und als Rahmenbedingung für das Transformationsmanagement der bosnischen politischen Eliten interpretiert.

Entwicklungsstand der Demokratie

Elf der 16 Staaten Ostmittel- und Südosteuropas können als funktionierende, vollständig oder nahezu konsolidierte rechtsstaatliche Demokratien eingestuft werden (Entwicklungsstand der Demokratie zwischen 8,6 und 9,6). Die übrigen fünf Staaten lassen sich als defekte Demokratien bezeichnen, die im BTI mit Werten zwischen 6,7 und 7,9 bewertet werden: Albanien, Bosnien, Mazedonien, Montenegro und Serbien.

Im Bereich der demokratischen Partizipationsrechte und -formen erreichen diese Staaten zwar ähnlich hohe Punktwerte wie die ostmitteleuropäischen Staaten. In den übrigen vier Kriterien der Demokratiebewertung weisen sie jedoch Defizite auf. Die Ursachen dafür liegen in den schwachen Rechtsstaaten und Zivilgesellschaften Albaniens, Montenegros und Serbiens. Hinzu kommen Gegensätze zwischen den dominanten Volksgruppen, die vor allem in Bosnien und Mazedonien die demokratische Entwicklung belasten.

Tab. 1: Entwicklungsniveau der Demokratie auf Basis des BTI 2008

Demokratien		defekte Demokratien	
(10 bis 9)	(< 9 bis 8)	(< 8 bis 7)	(< 7 bis 6)
Slowenien	Kroatien	Montenegro	Bosnien und Herzegowina
Estland	Polen	Mazedonien	
Tschechien	Bulgarien	Serbien	
Litauen	Lettland	Albanien	
Ungarn	Rumänien		
Slowakei			

Anmerkung: Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Demokratiebewertung angeordnet.

In den meisten ostmittel- und südosteuropäischen Ländern sind die staatlichen Machtstrukturen heute nicht nur etabliert, sondern auch ausreichend differenziert. Einschränkungen betreffen Albanien, Bosnien, Serbien sowie Mazedonien, wo das Verständnis des Nationalstaats oder des Staatsvolkes nicht unumstritten ist. In Bosnien beruht das staatliche Gewaltmonopol noch immer auf der Präsenz multinationaler Friedenstruppen, die seit November 2004 unter dem Kommando der EU stehen. Die im Friedensimplementierungsrat vertretenen Staaten entschieden im Januar 2007, die internationale zivile Aufsicht über den Friedensprozess entgegen ihrer ursprünglichen Planung weiter fortzusetzen, da sie eine Destabilisierung des bosnischen Staates befürchteten.

Angesichts der sich abzeichnenden Unabhängigkeit des Kosovo hatten führende bosnisch-serbische Politiker damit gedroht, im bosnisch-serbisch dominierten Landesteil ein Unabhängigkeitsreferendum abzuhalten. Zudem bestätigten die Parlamentswahlen im Oktober 2006 erneut die nationalistischen Parteien als führende Vertreter der drei Volksgruppen, nachdem der Versuch, den bosnischen Gesamtstaat durch eine Verfassungsreform zu stärken, bereits im April 2006 gescheitert war.

Nicht nur in Bosnien, sondern auch in Mazedonien und Serbien bleiben die Zugehörigkeit zum Staatsvolk beziehungsweise die Inklusivität des Nationsverständnisses unter den großen Volksgruppen und ihren politischen Vertretern umstritten. In allen drei Staaten entbrannten ethnopolitisch motivierte Kriege und gewaltsame Konflikte, die die internationale Staatengemeinschaft nur durch militärische Interventionen beenden konnte. Im Kosovo und in Mazedonien sorgt die internationale Militär- und Polizeipräsenz noch immer dafür, dass die Gegensätze nicht erneut zu gewaltsamen Konflikten eskalieren.

Estland und Lettland setzten nach der Unabhängigkeit eine Staatsbürgerschaftsdoktrin durch, die die russischsprachigen Bevölkerungsgruppen der beiden ehemaligen Sowjetrepubliken – 35 bis 40 Prozent der Einwohner – als Migranten einstufte und damit von der Staatsbürgerschaft ausschloss. Ein Teil dieser Gruppen wurde im Laufe der Jahre eingebürgert und erhielt die vollen staatsbürgerlichen Rechte. Während in Lettland im Jahr 2006 noch etwa 18 Prozent der Bevölkerung staatenlos waren, umfasste diese Gruppe in Estland etwa zehn Prozent der Bevölkerung.

Freie Wahlen finden in allen Ländern der Region statt und dienen zur Auswahl der politischen Repräsentanten. Die Bürger verfügen über die grundlegenden politischen Freiheiten, die den Kern der Demokratie bilden. Die russischsprachigen Nichtstaatsbürger in Estland und Lettland sind jedoch nach wie vor von den Parlamentswahlen ausgeschlossen. Albaniens Parlamentswahlen vom Juni 2005 markierten insofern einen Konsolidierungsfortschritt, als die Sozialistische Partei das Wahlergebnis akzeptierte und die Regierungsgewalt an die Demokratische Partei übergab.

Im Prinzip besitzen demokratisch gewählte Herrschaftsträger überall die effektive Regierungsgewalt. Bosnien stellt hier einen Sonderfall dar, da der Hohe Repräsentant der internationalen Staatengemeinschaft Gesetze erlassen und Politiker aus ihren Ämtern entfernen kann, wenn er eine Verletzung des Dayton-Abkommens feststellt. Da die Entscheidungspraxis des Hohen Repräsentanten als ad-hoc-orientiert und rechtlich unanfechtbar kritisiert wurde, verringerte der Hohe Repräsentant seit 2006 die Zahl seiner Interventionen.

Die effektive Regierungsgewalt demokratischer Repräsentanten wird auch durch machtvolle Wirtschaftsakteure eingeschränkt, die im Verlauf der ökonomischen Transformation entstanden. Vor allem in einigen südosteuropäischen und baltischen Ländern üben sie großen Einfluss auf die Politik aus und können Entscheidungen in ihrem Sinne gestalten. Diese Geschäftsleute und Unternehmen haben ihr Vermögen teilweise mit zweifelhaften Methoden erworben. Ihre Macht resultiert auch daraus, dass die politischen Parteien keine breite gesellschaftliche Basis haben und auf die finanzielle Unterstützung des Privatsektors angewiesen sind.

In vielen ostmittel- und südosteuropäischen Ländern erwies es sich als besonders schwierig, Rundfunkanstalten zu errichten, die dem öffentlichen Interesse verpflichtet, aber zugleich auch unabhängig gegenüber der Regierung sind. Die polnische Regierung stärkte ihren Einfluss auf die öffentlichen Radio- und Fernsehprogramme, indem sie im Dezember 2005 ein neues Mediengesetz beschließen ließ, das ihr eine

Mehrheit im Aufsichtsgremium sicherte. Außerdem schloss sie regierungskritische Medien von bestimmten Informationen aus.

Rechtsstaatliche Prinzipien und Mechanismen sind in der gesamten Region noch verbesserungsbedürftig. In den südosteuropäischen Ländern sind die rechtsstaatlichen Entwicklungsdefizite besonders stark ausgeprägt. Dies gilt insbesondere für das Ausmaß und die mangelnde Sanktionierung politischer Korruption, die Unabhängigkeit, Professionalität und politische Neutralität der Justiz sowie den Schutz bürgerlicher Freiheitsrechte.

In den meisten südosteuropäischen Ländern verfügen die Parlamente nur über begrenzte Kontroll- und Informationsressourcen, die ihre Kapazitäten zur Kontrolle und Erörterung von Gesetzen einschränken. Zwar ist die Unabhängigkeit der Justiz in allen Ländern der Region verfassungsmäßig und institutionell verankert, jedoch weisen vor allem die südosteuropäischen Länder noch immer viele strukturelle Schwächen in der Organisation des Gerichtswesens auf. Zu diesen Problemen gehören Korruption, die unzureichende finanzielle Autonomie von Gerichten, politische Patronage bei der Ernennung von Richtern, der Missbrauch der richterlichen Immunität oder die öffentliche Kritik von Gerichtsurteilen durch Politiker.

Unter dem Druck der EU änderte Bulgarien im März 2006 und Februar 2007 seine Verfassung, um die Immunität von Richtern einzuschränken und die parlamentarische Kontrolle der Staatsanwaltschaft sowie der obersten Gerichte zu erweitern. Der daraufhin neu ernannte Generalstaatsanwalt leitete Untersuchungsverfahren und Anklagen gegen eine große Zahl von Richtern, Staatsanwälten und Polizisten ein. Auch die neu gegründete rumänische Antikorruptionsbehörde klagte mehrere hochrangige Politiker und Beamte der Bestechlichkeit an.

Obwohl alle Länder der Region Initiativen gegen die Diskriminierung ethnischer Minderheiten ergriffen haben, ist die faktische Diskriminierung von Angehörigen der Roma-Minderheit noch immer weit verbreitet. Minderheiten werden in vielen Ländern auch dadurch diskriminiert, dass die Personalauswahl in der öffentlichen Verwaltung nicht durch Fairness und Professionalität geleitet, sondern von Kriterien der politischen Loyalität und Patronage beeinflusst wird.

Mazedonien hat im Untersuchungszeitraum bedeutende Schritte unternommen, um eine angemessene Repräsentation ethnisch albanischer Makedonier in der öffentlichen Verwaltung zu erreichen. Wie im Rahmenabkommen von Ohrid vorgesehen, wurden 2005 ein neues Gesetz zur territorialen Organisation der lokalen Verwaltung und im Oktober 2006 ein neues Polizeigesetz beschlossen. Beide Gesetze schaffen den Rahmen für eine Dezentralisierung und ethnische Ausgewogenheit der öffentlichen Verwaltung.

In Bosnien haben über 90 Prozent der Flüchtlinge und Vertriebenen inzwischen ihr Eigentum zurückerhalten, die faktische Verfügung über Wohnungen und Grundstücke wird jedoch häufig von lokalen Behörden eingeschränkt. Kroatiens Gerichte und Verwaltungsbehörden benachteiligen vielfach ethnische Serben.

In den ostmitteleuropäischen Ländern sind die demokratischen Institutionen zwar grundsätzlich akzeptiert und leistungsfähig, die zunehmende politische Polarisierung

hat jedoch einzelne politische Akteure dazu veranlasst, einzelne Institutionen zu blockieren, wodurch auch das Zusammenwirken der Institutionen in Mitleidenschaft gezogen wurde. So boykottierten die ungarischen Oppositionsabgeordneten Parlamentsauftritte des Ministerpräsidenten und inszenierten die Kommunalwahlen als Plebiszit gegen die Regierung. In Polen versuchten die Brüder Lech und Jaroslaw Kaczynski als Präsident und Ministerpräsident, ihre beiden extremistischen Koalitionspartner Samoobrona und Liga der Polnischen Familien zu disziplinieren, indem sie drohten, Neuwahlen abzuhalten. Politische Konflikte und Instabilitäten beeinträchtigten die Regierungs- und Gesetzgebungstätigkeit.

In Südosteuropa traten die traditionell prägenden Verhaltensmuster der Nichtanerkennung und Boykottierung von Institutionen in den letzten Jahren deutlich seltener auf. In Bosnien behindern die Konflikte zwischen den Entitäten und der gesamtstaatlichen Ebene die Funktionsweise der Demokratie. Die in unvereinbaren staatlichen Zukunftsvorstellungen wurzelnden Gegensätze zwischen den Parteien verhinderten im April 2006 eine Reform der Verfassung, die die bisher rotierende Staatspräsidentenschaft durch einen Präsidenten mit einer längeren Amtszeit ersetzen, zwei neue gesamtstaatliche Ministerien für Landwirtschaft sowie Wissenschaft und Forschung errichten, die Rolle des gesamtstaatlichen Ministerpräsidenten stärken und die Gesetzgebung vereinfachen sollten. In Serbien dagegen gelang es den Parteien nach langjährigen Vorbereitungen im Herbst 2006, eine neue Verfassung zu beschließen, die den Bruch mit dem Milosevic-System vollzieht.

Während das Militär, Sicherheitsapparate, große Wirtschaftskonzerne und Gewerkschaften zwar aufgrund ihrer Machtressourcen als Veto-Spieler einzustufen sind, haben sie den bisherigen Verlauf der Transformation nicht fundamental in Frage gestellt oder einen Rückschritt zum Autoritarismus bewirkt.

In keinem ostmittel- oder südosteuropäischen Land findet man ein gesellschaftlich verankertes Parteiensystem im Sinne stabiler, hoher Mitgliederzahlen und stabil konturierter Wählermilieus. Estland, Slowenien, Tschechien und Ungarn haben inzwischen Parteiensysteme entwickelt, die durch eine überschaubare Zahl von relativ dauerhaften Parteien geprägt sind (Lewis 2006). In Rumänien und Serbien deuten die Parlamentswahlen in den Jahren 2004 und 2007 auf eine Stabilisierung der Parteien und der Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien hin, was sich als Indiz einer Konsolidierung der Parteiensysteme interpretieren lässt. Die meisten ostmittel- und südosteuropäischen Länder sind durch tri- oder multipolare Parteiensysteme gekennzeichnet. Vor allem in den baltischen und südosteuropäischen Ländern lassen sich viele klientelistische Parteien beobachten, deren programmatische Identitäten nur schwach ausgeprägt sind.

Populistische und extremistische Parteien wurden in Polen und der Slowakei an der Regierung beteiligt; populistische Argumentations- und Deutungsmuster, die einfache Problemlösungen suggerieren, sind aber auch in den übrigen Ländern weit verbreitet und im Parteiensystem repräsentiert. Als Beispiele dafür lassen sich der Bund der Jungdemokraten in Ungarn, Res Publica in Estland, die Bürgerpartei in Tschechien oder die Arbeiterpartei in Litauen nennen. Die Übergänge zum politi-

schen Extremismus sind fließend, wie das Beispiel der Serbischen Radikalen Partei zeigt, die bei den serbischen Parlamentswahlen im Januar 2007 erneut stärkste politische Kraft wurde und unter anderem einen Anschluss des ethnisch serbisch dominierten Teils Bosniens an Serbien anstrebt. Zu den extremistischen Randparteien gehören Ataka in Bulgarien (9 Prozent der Stimmen bei den Parlamentswahlen 2005) und die Kroatische Partei des Rechts (5 Prozent im Jahr 2003).

Die in den neuen EU-Mitgliedstaaten durchgeführten Eurobarometer-Umfragen zeigen, dass die Bürger den politischen Parteien im Unterschied zu anderen politischen Institutionen besonders wenig vertrauen. Mit nur sieben Prozent war der Anteil der Befragten, die den politischen Parteien im November 2006 Vertrauen schenkten, in Polen besonders niedrig, gefolgt von Litauen (9 Prozent), Bulgarien (10 Prozent) und Lettland (11 Prozent), während immerhin 20 Prozent der estnischen und 19 Prozent der slowenischen Bürger ein solches Vertrauen äußerten (European Commission 2007). Die Umfragewerte reflektieren ungefähr die organisatorische Stabilität, Volatilität und Fragmentierung der Parteiensysteme.

Ein großes Ausmaß an Wählerwanderungen kennzeichnet die Parteiensysteme in Albanien, Bulgarien und Litauen (Tab. 6, S. 114). Allerdings weisen die hohen Volatilitätsraten vielfach nur auf die organisatorische Instabilität der Parteien hin, während die ideologischen und kulturellen Bindungen bestimmter Wählergruppen an bestimmte Parteilager stabiler sind.

Die Zustimmung zur Demokratie als Wertesystem ist in allen Ländern der Region relativ hoch, obwohl die in Umfragen sichtbaren Meinungen stark durch die Bewertung der aktuellen Regierung und ihrer Tätigkeit beeinflusst werden. In Bosnien drückt die geringere Zustimmung zudem die Ablehnung des bosnischen Staatswesens vor allem bei ethnischen Kroaten und ethnischen Serben aus. Die ostmitteleuropäischen Länder verfügen heute über ein dichtes Geflecht politisch aktiver zivilgesellschaftlicher Organisationen, allerdings beschränkt sich dies auf die Hauptstädte und urbanen Zentren. In Südosteuropa ist die Zivilgesellschaft dagegen traditionell schwächer entwickelt.

Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

Das Entwicklungsniveau der Marktwirtschaft in Ostmittel- und Südosteuropa ist ähnlich hoch wie der Stand der demokratischen Entwicklung. Auf Basis der BTI-Kriterien lassen sich vier Gruppen von Ländern erkennen. Eine entwickelte Marktwirtschaft mit funktionierender Ordnungspolitik besteht in den neuen Mitgliedstaaten der EU. Diese Ländergruppe erzielt auch relativ hohe Bewertungen für die Kriterien der Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit.

Unter den EU-Mitgliedern lässt sich eine Gruppe von Staaten erkennen, deren Markt- und Wettbewerbsordnung noch etwas schwächer verankert ist oder die im Hinblick auf die Leistungs- und Nachhaltigkeitskriterien größere Defizite verzeichnen. Zu dieser Gruppe gehören Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien

sowie auch Kroatien, das der EU noch nicht beigetreten ist. Obwohl sich Mazedonien gegenüber 2005 deutlich verbessern konnte, liegt es hinter dieser Gruppe zurück. In der dritten Gruppe finden sich die Länder der Region, deren Wirtschaftsordnung größere ordnungspolitische Defekte aufweist oder die sowohl in der ökonomischen Leistungsfähigkeit als auch im sozioökonomischen Entwicklungsniveau hinter den anderen Staaten der Region zurückliegen: Albanien, Bosnien, Montenegro und Serbien.

Tab. 2: Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

entwickelte Marktwirtschaft		funktionsfähige Marktwirtschaft	Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten
(10 bis 9)	(< 9 bis 8)	(< 8 bis 7)	(< 7 bis 5)
Tschechien Estland Slowenien Slowakei Ungarn	Litauen Polen Lettland Kroatien Bulgarien ▲ Rumänien ▲	Mazedonien ▲	Montenegro Serbien Albanien Bosnien und Herzegowina
Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung zum Stand der Marktwirtschaft angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.			

Die einzelnen Länder Ostmittel- und Südosteuropas unterscheiden sich deutlich im Einkommensniveau ebenso wie im Ausmaß sozialer Ungleichheit. Slowenien, Tschechien, Ungarn und die Slowakei sind ebenso wie vor zwei Jahren die am weitesten entwickelten Länder in der Region, sowohl was das Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen betrifft, als auch im Hinblick auf die Einkommensdisparitäten, die in den ersten drei genannten Ländern relativ gering ausfallen.

Soziale Ausgrenzungen, Armut sowie Mängel im Gesundheits- und Bildungswesen sind vor allem in den ärmeren südosteuropäischen Ländern stark ausgeprägt sowie strukturell verfestigt. Diese Länder waren teilweise bereits in der staatssozialistischen Zeit durch große strukturelle Armut charakterisiert, die sich nun vertieft hat, teilweise verarmten sie infolge der Kriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Während Tschechien, Slowenien und Ungarn ihre relativ hohen Einkommensniveaus mit gering ausgeprägten Einkommensdisparitäten verbinden, sind die Gini-Koeffizienten und Quintilenratios der übrigen Länder relativ hoch.

In den ostmitteleuropäischen Ländern Bulgarien, Kroatien und Rumänien wurden transparente und verbindliche Spielregeln für den marktwirtschaftlichen Wettbewerb geschaffen. Die südosteuropäischen Länder entwickelten im Untersuchungszeitraum ihre rechtlichen Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft weiter. So liberalisierte Mazedonien seinen Telekommunikationssektor und führte ebenso wie Rumänien einen linearen Einkommens- und Körperschaftssteuersatz ein (»flat rate tax«). Bosnien setzte eine gesamtstaatliche Mehrwertsteuer in Kraft und errichtete

Tab. 3: Daten zur sozioökonomischen Entwicklung

	Pro-Kopf-Einkommen	HDI	Gini-Koeffizient	Quintilenratio	Bildungsausgaben
Albanien	5.420	0,780	28,2	4,1	2,8
Bosnien und Herzegowina	7.790	0,800	26,2	3,8	k. A.
Bulgarien	8.630	0,816	29,2	4,0	
Estland	9.100	0,858	35,8	5,9	6,7
Kroatien	12.750	0,846	29,0	4,8	4,5
Lettland	13.480	0,845	37,7	6,9	6,5
Litauen	14.220	0,857	36,0	6,9	5,4
Mazedonien	7.080	0,796	39,0	k. A.	k. A.
Montenegro	8.630	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Polen	13.490	0,862	34,5	6,6	6,2
Rumänien	8.940	0,805	31,0	4,9	3,3
Serbien	8.630	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Slowakei	15.760	0,856	25,8	3,9	4,0
Slowenien	22.160	0,910	28,4	3,4	6,2
Tschechien	20.140	0,885	25,4	3,7	4,8
Ungarn	16.940	0,869	26,9	4,0	5,8

Quellen: Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen: Werte in US-Dollar von 2005, Kaufkraftparitäten (Serbien und Montenegro: eigene Schätzung auf Basis des Pro-Kopf-BNE zum Wechselkurs), Weltbank; HDI (Index der Humanentwicklung): Werte von 2004, UNDP. Gini-Koeffizient/Quintilenratio: Weltbank (World Development Indicators 2006), für neue EU-Mitgliedstaaten: Eurostat 2007, Bezugsjahr 2004. Die Quintilenratio beschreibt das Verhältnis zwischen den durchschnittlichen Einkommen des reichsten und ärmsten Fünftels der Bevölkerung. Bildungsausgaben: Prozent des BIP, Eurostat, UNDP; Albanien: BTI-Gutachten (Wert für 2004), Kroatien: BTI-Gutachten.

einen fiskalpolitischen Rat zur Koordinierung der Haushaltspolitiken sowie eine Bankenaufsicht und eine Wettbewerbsbehörde auf gesamtstaatlicher Ebene. Der informelle Sektor hat aber in einigen dieser Länder noch ein bedeutendes Ausmaß.

Während die neuen EU-Mitgliedstaaten im Kontext des EU-Beitritts eine effektive Wettbewerbspolitik entwickelten, wiesen der rechtliche Rahmen und die Umsetzung der Wettbewerbspolitik in den südosteuropäischen Ländern größere Mängel auf. Die südosteuropäischen Staaten integrierten ihre bilateralen Freihandelsabkommen, indem sie im Oktober 2006 ein neues Zentraleuropäisches Freihandelsabkommen abschlossen, das Albanien, Bosnien, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, die Republik Moldau, Montenegro und Serbien umfasst. Im innerbosnischen Handel bestanden noch immer Zollschränken zwischen den Entitäten.

Eine nachhaltige Inflationskontrolle und eine angemessene Wechselkurspolitik werden in allen ostmittel- und südosteuropäischen Ländern durch institutionelle Arrangements (insbesondere unabhängige Notenbanken) unterstützt. Die neuen EU-Mitgliedstaaten haben sich zudem verpflichtet, den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU einzuhalten, was ihre makroökonomische Politik an klare Vorgaben bindet. Slowenien wurde am 1. Januar 2007 Mitglied der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Nach Estland, Lettland und Litauen trat im November 2005 auch die Slowakei dem Europäischen Wechselkursmechanismus II bei, der zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft im Euroraum dient. Unter den südosteuropäischen Ländern haben Bulgarien, Bosnien und Mazedonien ihre Landeswährungen fest an den Euro gekoppelt, und Montenegro nutzt bereits den Euro als offizielles Zahlungsmittel.

Nur Serbien hatte 2006 eine zweistellige Inflationsrate. Die meisten Länder der Region konnten in den letzten Jahren die Defizite in ihren öffentlichen Haushalten abbauen; Ungarn bildet hier allerdings eine negative Ausnahme, da sein Haushaltsdefizit aufgrund von Gehaltssteigerungen im öffentlichen Sektor und Einnahmeausfällen 2006 fast zehn Prozent des BIP erreichte. Alle Länder der Region hatten 2006 ein Leistungsbilanzdefizit, das im Fall von Lettland und Montenegro über 20 Prozent des BIP betrug. Diese Defizite entstanden durch eine verstärkte Importnachfrage und wachsende Zuflüsse von ausländischen Investitionen. Unabhängige Zentralbanken, die ihre Geldmengen- und Zinspolitik selbst bestimmen, existieren in allen Ländern der Region, auch wenn das Verhältnis zwischen Regierung und Zentralbank in vielen Ländern durch Konflikte geprägt ist.

Die ehemaligen staatseigenen Großunternehmen wurden in den ostmitteleuropäischen Ländern privatisiert. Auch die südosteuropäischen Länder veräußerten in den letzten beiden Jahren zahlreiche Großunternehmen, der Anteil des Privatsektors am Bruttoinlandsprodukt liegt jedoch noch unter dem entsprechenden Anteil in den ostmitteleuropäischen Ländern. Kroatiens Regierung beispielsweise zögerte bisher, die fünf hoch defizitären Werften des Landes zu privatisieren.

Die sozialen Kosten der marktwirtschaftlichen Umgestaltung werden in der ganzen Region nur unzureichend durch soziale Netze und Institutionen kompensiert; die existierenden Institutionen sollen zwar Chancengleichheit verbürgen, sind dabei aber nur begrenzt erfolgreich. Relativ gut ausgebaute soziale Sicherungssysteme und Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede finden sich primär in den ostmitteleuropäischen Ländern. Auch wenn viele Bürger und die öffentliche Meinung in der Region eine wachsende soziale Ungleichheit registrieren, haben sich die transformationsbedingten Umwälzungen zumindest in den ostmitteleuropäischen Ländern nicht in makrosozialen Kennziffern niedergeschlagen (vgl. die Gini-Koeffizienten und Quintilenratios in Tabelle 3).

Im Untersuchungszeitraum setzte sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der Region ungebrochen fort, angetrieben und begünstigt durch die positive weltwirtschaftliche Entwicklung, umfangreiche ausländische Direktinvestitionen, stabile makroökonomische Bedingungen, eine wachsende inländische Nachfrage und stei-

gende EU-Transfers. Die baltischen Staaten erreichten die höchsten Wachstumsraten, aber auch die südosteuropäischen Staaten zeichneten sich durch ein anhaltend hohes Wachstum aus. In den südosteuropäischen Ländern sowie in Polen und der Slowakei sind diese Wachstumsraten mit hohen Arbeitslosenquoten verbunden. Einerseits resultiert die Arbeitslosigkeit aus dem ökonomischen Strukturwandel und stellt insofern eine unvermeidbare Begleiterscheinung der Modernisierung dar. Andererseits sind altindustrielle und periphere Agrarregionen sowie gering qualifizierte und ältere Arbeitnehmer in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen. Diese Segmente des Arbeitsmarktes profitierten bisher nicht vom anhaltenden Wirtschaftswachstum.

Tab. 4: Makroökonomische Eckdaten

	BIP-Wachstum	Leistungsbilanz	Arbeitslosigkeit	Inflationsrate	Haushaltsbilanz
Albanien	5,0	-7,4	13,8	2,5	-4,1
Bosnien und Herzegowina	6,0	-12,8	41,0	7,5	-0,2
Bulgarien	6,1	-14,8	8,9	7,3	3,3
Estland	11,4	-14,9	6,4	4,4	3,8
Kroatien	4,8	-8,1	11,7	3,2	-3,0
Lettland	11,9	-21,1	4,4	6,7	-1,5
Litauen	7,7	-9,0	5,6	3,7	-0,3
Mazedonien	4,0	-0,4	35,9	3,2	-0,6
Montenegro	6,3	-29,1	19,7	3,0	-0,3
Polen	6,1	-2,3	12,2	1,0	-3,9
Rumänien	7,7	-11,3	5,2	6,6	-1,9
Serbien	5,7	-12,9	33,2	12,5	2,7
Slowakei	8,3	-7,0	15,3	4,5	-3,4
Slowenien	5,2	-2,5	6,0	2,5	-1,4
Tschechien	6,1	-4,2	6,7	2,5	-3,5
Ungarn	3,9	-5,8	7,5	3,9	-9,2

Quelle: Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Schätzungen für 2006. BIP-Wachstum: reales Wachstum des BIP in Prozent; Leistungsbilanz in Prozent des BIP; Arbeitslosenquote auf Basis der registrierten Arbeitslosigkeit, Jahresende 2006 (Slowakei: 2005); Inflationsrate: Veränderung des Verbraucherpreisindex in Prozent; Haushaltsbilanz: general government balance in Prozent des BIP.

Mit dem Beitritt zur EU haben sich die neuen EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, die umweltpolitischen Standards der Union zu erfüllen. Um die notwendigen Investitionen zu realisieren, erhalten sie seit ihrem Beitritt auch umfangreichere Finanzhil-

fen. Im Zuge des ökonomischen Strukturwandels verringerten die Länder der Region ihre Schwerindustrien und konnten dadurch ihre Kohlendioxidemissionen stark reduzieren. In Estland, Lettland, Slowenien, Tschechien und Ungarn besitzen Umweltschutzbewegungen größeres politisches Gewicht. Insgesamt jedoch ordnen die meisten ostmittel- und südosteuropäischen Länder Umweltschutzaspekte gewöhnlich wirtschaftlichen Entwicklungsinteressen unter.

Während Estland und Lettland im Jahr 2005 über 6,5 Prozent ihres BIP für Bildungszwecke ausgaben, waren die Bildungsausgaben in den ostmitteleuropäischen Ländern niedriger. In Albanien und Rumänien erreichten die Bildungsausgaben nur etwa 0,3 Prozent des BIP. Aufgrund mangelnder finanzieller Mittel sind die Investitionen in Forschung und Entwicklung unzureichend, was die früher bedeutsame Forschungsinfrastruktur in den meisten Ländern strukturell ausgezehrt hat und mit der Abwanderung hoch qualifizierter Wissenschaftler verbunden war. Die ostmitteleuropäischen Staaten haben in den letzten Jahren vermehrte Anstrengungen zur Modernisierung ihrer Bildungssysteme sowie ihrer Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen unternommen.

Transformationsmanagement

Insgesamt wurde das Transformationsmanagement in Ostmittel- und Südosteuropa schlechter als im BTI 2006 bewertet, obwohl Länder der Region noch immer vier der ersten zehn oder elf der ersten 25 Plätze im Management-Index des BTI belegen. Während alle ostmitteleuropäischen Länder und Litauen schlechter bewertet wurden, verbesserten sich alle südosteuropäischen Länder mit Ausnahme von Bosnien.

Wenn man die Bewertungen des Transformationsmanagements innerhalb der Region vergleicht, lassen sich vier Gruppen von Ländern ausmachen (Tab. 5). Die Spitzengruppe besteht aus zwei Ländern, die in allen vier Managementkriterien – Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz, Konsensbildung und internationale Kooperation – gute bis sehr gute Leistungen zeigten: Estland und die Slowakei. Im slowakischen Fall beziehen sich die Bewertungen auf die bis 2006 amtierende Regierung von Mikulas Dzurinda, während die Managementleistung der nachfolgenden Regierung von Robert Fico nicht in die Bewertung einbezogen wurde.

An zweiter Stelle folgen neun Staaten, deren politische Akteure bei allen Kriterien etwas schwächer abschnitten: Kroatien, Lettland, Slowenien, Bulgarien, Litauen, Ungarn, Tschechien, Mazedonien und Rumänien. Während Mazedonien deutlich besser eingeschätzt wurde, fielen die Bewertungen für Slowenien, Litauen, Tschechien und vor allem für Polen schlechter aus als im BTI 2006.

Die seit Juli 2006 amtierende neue mazedonische Regierung unter Leitung von Ministerpräsident Nikola Gruevski machte bemerkenswerte Fortschritte bei der Umsetzung des Ohrid-Abkommens sowie in der Justiz- und Gesundheitsreform. Die politischen Eliten setzten auch die Praxis ethnienübergreifender Regierungskooperationen fort, die den ethnopolitischen Gegensatz zwischen der ethnisch mazedo-

nischen Mehrheitsbevölkerung und der ethnisch albanischen Volksgruppe trotz fortbestehender Konflikte insgesamt wirksam regulieren konnten.

Sloweniens Mitte-rechts-Regierung unter Führung von Ministerpräsident Janez Jansa trat mit einem ambitionierten Programm zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes an, konnte jedoch zentrale Reformideen (wie z. B. die »flat rate tax«) nicht umsetzen und scheiterte auch dabei, eine breite gesellschaftliche Koalition zur Unterstützung der Reformen zu bilden. Die Regierung veranlasste zahlreiche politisch motivierte Kündigungen und verstärkte ihren Einfluss auf den öffentlichen Rundfunk und die führende Tageszeitung »Delo«. In Tschechien lähmten die siebenmonatige Krise um die Bildung einer neuen Regierung und die schwache parlamentarische Position der neuen Mitte-rechts-Regierung von Mirek Topolánek die Umsetzung wichtiger Sozial- und Gesundheitsreformen. Litauens politische Eliten verstrickten sich in zahlreiche Skandale und Korruptionsfälle, die eine gravierende Vertrauenskrise in der Bevölkerung auslösten.

Polen verlor fast 30 Rangplätze und rutschte damit in die dritte Ländergruppe ab, die Montenegro, Serbien und Bosnien einschließt – Staaten, deren Gestaltungsfähigkeit, Ressourcennutzung und Konsensbildung deutlich schwächer waren als die Leistungen der zweiten Gruppe. Die Ursachen für diesen Absturz liegen in der konfrontativen und populistischen Politik der Kaczyński-Regierung. Sie konnte die moralisch-politische Vision der von den Kaczyńskis proklamierten »Vierten Republik« nicht umsetzen (Staniszki 2006). Stattdessen eröffnete die Regierung Kampagnen zur Lustration und Dekommunisierung, in denen das berechtigte Anliegen einer Vergangenheitsbewältigung zur Spaltung der Gesellschaft instrumentalisiert wurde. Innerhalb der EU verfolgte sie eine erratische, ambivalente Politik.

Die politischen Eliten in Bosnien zeigten nicht nur erneut die schwächste Managementleistung der Region, sondern fielen aufgrund der fehlgeschlagenen Verfassungs- und Polizeireform sowie der zunehmenden Konfrontation auch noch weiter zurück. Zugegebenermaßen erschweren die bosnischen Nachkriegsbedingungen jede Reformpolitik mehr als in allen anderen Ländern der Region. Diese und andere strukturelle Rahmenbedingungen werden im BTI-Management-Index durch den Schwierigkeitsgrad berücksichtigt, der gute Managementleistungen in Ländern wie Bosnien tendenziell aufwertet. Wenn man die Managementleistung entsprechend mit dem Schwierigkeitsgrad gewichtet, ändern sich die relativen Positionen der ostmittel- und südosteuropäischen Länder.

Aufgrund der schwierigeren Transformationsbedingungen wird die politische Gestaltungsleistung in Kroatien höher als in Lettland, Litauen, Slowenien und Ungarn eingestuft. Ein relativ höherer Schwierigkeitsgrad verbessert auch die Rangpositionen von Lettland, Bulgarien und Mazedonien, während umgekehrt der relativ niedrige Schwierigkeitsgrad Polens dazu führt, dass Polen hinter Albanien und Serbien zurückfällt, obwohl die in diesen Staaten beobachtete »reine« Managementleistung schwächer war.

Die politischen Systeme der 16 ostmittel- und südosteuropäischen Staaten beschränken die Gestaltungsspielräume für ein Transformationsmanagement. In elf der 16 Län-

Tab. 5: Qualität des Transformationsmanagements auf Basis des BTI 2008

erfolgreiches Management	erfolgreiches Management mit Schwächen		Management mit mäßigem Erfolg
(10 bis 7)	(< 7 bis 5,6)		(< 5,6 bis 4,3)
Estland Slowakei	Kroatien Lettland Slowenien ▼ Bulgarien Litauen ▼ Ungarn Tschechien Mazedonien ▲ Rumänien	Montenegro Albanien	Serbien ▼ Polen ▼ Bosnien und Herzegowina

Anmerkung: Die Einstufungen folgen den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Management-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.

der wurde im Untersuchungszeitraum ein neues Parlament gewählt, was in der Mehrheit der Fälle einen politischen Richtungswechsel zur Folge hatte. Die in der Region vorherrschenden Verhältniswahlssysteme haben eine Vielzahl von Parteien und komplizierte Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten entstehen lassen, die Parteienkoalitionen oder Minderheitsregierungen als ausschließliches Regierungsmodell hervorbrachten. Die meisten Regierungen wurden von drei und mehr Parteien gebildet, in beiden mazedonischen Regierungskabinetten waren sogar jeweils sieben einzelne Parteien beteiligt. Solche Regierungen sind geprägt durch den Zwang zu Kompromissen zwischen den Koalitionspartnern, starke Anreize zum Bündnis mit der Opposition und die Verlagerung politischer Macht aus dem Regierungszentrum in die Parteizentralen oder ins Parlament.

Nur die Regierungen in Albanien (seit den Wahlen vom September 2005), Estland, Bulgarien (seit August 2005), Lettland, Litauen (seit November bzw. Juni 2006) und der Slowakei (seit Juli 2006) verfügten über deutliche Mehrheiten im Parlament. Alle anderen Regierungen mussten sich auf eine knappe Parlamentsmehrheit verlassen (z.B. Mazedonien seit August 2006, Montenegro, Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien), erfuhren eine Erosion ihrer parlamentarischen Machtbasis im Lauf ihrer Amtszeit (z.B. Kroatien, Lettland, Litauen, Rumänien) oder verfügten nicht über eine sichere parlamentarische Mehrheit (38 Prozent der von Januar 2005 bis Mai 2007 amtierenden Regierungskabinette). Zum Teil mussten diese Minderheitsregierungen sogar mit wechselnden Mehrheitsbeschaffern im Parlament Kompromisse aushandeln. Um die Interessen der vielen Koalitionspartner zu berücksichtigen, entstanden relativ umfangreiche Kabinette und eine relativ große Zahl von Ministerien.

Abgesehen von Slowenien überstand in keinem Land der Region ein Regierungskabinett – verstanden als Team aus einem Ministerpräsidenten und einer bestimm-

Tab. 6: Strukturmerkmale der politischen Systeme

	Regierungs- system	Wahlsystem	letzte Parlaments- wahlen	effektive Zahl der Parteien	Volatilität
Albanien	parlamentarisch	gemischt	3.7.2005	3,9	63,0 ▲
Bosnien	parlamentarisch	Verhältniswahl	1.10.2006	7,2	21,7
Bulgarien	parlamentarisch	Verhältniswahl	25.6.2005	4,8 ▲	45,1
Estland	parlamentarisch	Verhältniswahl	3.4.2007	4,4	39,1
Kroatien	parlamentarisch	Verhältniswahl	23.11.2003	4,0	29,5
Lettland	parlamentarisch	Verhältniswahl	7.10.2006	7,1 ▲	26,2 ▼
Litauen	parlamentarisch	gemischt	24.10.2004	4,7	81,3 ▲
Mazedonien	parlamentarisch	Verhältniswahl	5.7.2006	6,9 ▲	24,2 ▼
Montenegro	parlamentarisch- präsidentiell	Verhältniswahl	10.9.2006	3,2	14,7
Polen	parlamentarisch- präsidentiell	Verhältniswahl	25.9.2005	4,3	30,3 ▼
Rumänien	parlamentarisch- präsidentiell	Verhältniswahl	28.11.2004	4,9 ▼	25,2
Serbien	parlamentarisch- präsidentiell	Verhältniswahl	21.1.2007	4,5	11,3 ▼
Slowakei	parlamentarisch	Verhältniswahl	18.6.2006	4,8 ▼	19,5
Slowenien	parlamentarisch	Verhältniswahl	3.10.2004	4,9	15,5
Tschechien	parlamentarisch	Verhältniswahl	2./3.6.2006	3,1	19,6
Ungarn	parlamentarisch	gemischt	9.4./23.4.2006	2,6	8,1

Quelle: Ländergutachten sowie Ismayr 2004; eigene Erhebungen und Berechnungen. Stand Mai 2007. Regierungssystem: Ausschlaggebend ist nicht die direkte Wahl, sondern die effektive Machtposition des Präsidenten. Effektive Zahl der Parteien: reziproke Summe der quadrierten Anteile aller Parteien an der Gesamtzahl der Mandate auf Basis der jüngsten Wahlergebnisse. Volatilität: Summe der Zugewinne aller im Parlament vertretenen Parteien in der letzten Parlamentswahl gegenüber der vorletzten Wahl. In Kroatien, Polen, Rumänien, Slowenien, Tschechien: erste Parlamentskammer; in Bosnien: gesamtstaatliches Parlament. Die Pfeile bezeichnen gravierende Veränderungen gegenüber den vorherigen Legislaturperioden (+/- ≥ 1 Partei; +/- ≥ 20 Prozentpunkte Zugewinne/Verluste).

ten Koalition von Parteien – den gesamten BTI-Untersuchungszeitraum vom Januar 2005 bis zum Januar 2007. In einem Viertel der Länder amtierten mehr als zwei verschiedene Kabinette während dieser Zeit (Tab. 7).

Nur Ungarn hat seit dem Systemwechsel eine Praxis stabiler Regierungen etablieren können, hier betrug die durchschnittliche Kabinettsdauer 25 Monate, begünstigt durch das gemischte proportional-majoritäre Wahlsystem, das in den fünf Parlamentswahlen seit 1990 fast immer klare Regierungsmehrheiten erzeugte. Zwar sind häufige Regierungswechsel insofern vorteilhaft, als sie die Einflussmöglichkeiten für organi-

Tab. 7: Gestaltungsfähigkeit der Regierungen

	Kabinettsdauer	Parteizahl	Parlamentsstatus	Kabinettsende	Stabilität
Albanien	07/04–07/05	5	Überzahlmehrheit	Wahlen	13
	07/05–	4	Überzahlmehrheit	Wahlen	
Bulgarien	07/01–06/05	2	Mehrheit	Wahlen	20
	08/05–	3	Überzahlmehrheit	Wahlen	
Estland	04/03–04/05	3	Mehrheit	Wahlen	17
	04/05–03/07	3	Mehrheit	Wahlen	
	04/07–	3			
Kroatien	12/03–03/06	4	Minderheit	Koalitionsaustritt	18
	03/06–	3	Minderheit		
Lettland	12/04–04/06	4	Überzahlmehrheit	Koalitionsaustritt	11
	04/06–11/06	3	Minderheit	Wahlen	
	11/06–	4	Überzahlmehrheit		
Litauen	12/04–06/06	4	Überzahlmehrheit	Koalitionsaustritt	12
	07/06–	3	Minderheit		
Mazedonien	11/04–07/06	7	Überzahlmehrheit	Wahlen	15
	08/06–	7	Überzahlmehrheit		
Montenegro	11/02–11/06	2	Mehrheit	Wahlen	
	11/06–	2	Mehrheit		
Polen	05/04–09/05	1	Minderheit	Wahlen	12
	10/05–05/06	1	Minderheit	Koalitionsbildung	
	05/06–07/06	3	Mehrheit	Wechsel des MP	
	07/06–10/06	3	Mehrheit	Koalitionsbruch	
	10/06–	3	Mehrheit		
Rumänien	12/04–12/06	4	Minderheit	Koalitionsaustritt	17
	12/06–04/07	3	Minderheit	Koalitionsaustritt	
	04/07–	2	Minderheit		
Serbien	04/04–10/06	4	Minderheit	Koalitionsaustritt	15
	10/06–01/07	3	Minderheit	Wahlen	
	05/07–	4	Mehrheit		
Slowakei	10/02–09/05	4	Minderheit	Koalitionsaustritt	17
	09/05–02/06	3	Minderheit	Wahlen	
	02/06–07/06	2	Minderheit		
	07/06–	3	Mehrheit		
Slowenien	12/04–	4	Überzahlmehrheit		18
Tschechien	08/04–04/05	3	Mehrheit	Rücktritt des MP	22
	04/05–08/06	3	Mehrheit	Wahlen	
	09/06–01/07	1	Minderheit	Parlament entzieht Unterstützung	
	01/07–	3	Parität		
Ungarn	09/04–04/06	2	Mehrheit	Wahlen	25
	06/06–	2	Mehrheit		

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis der Länderberichte. Stand Mai 2007; Parteizahl: Zahl der Regierungsparteien. Überzahlmehrheit: Nicht alle Regierungsparteien sind für eine Parlamentsmehrheit erforderlich. Stabilität: durchschnittliche Lebensdauer von Kabinetten in Monaten; für Polen, Slowakei, Tschechien (Tschechoslowakei) seit 1989, Estland seit 1992, Lettland seit 1993, Albanien, Mazedonien, Litauen seit 1991, übrige Länder seit 1990 (vgl. Müller-Rommel u. a. 2004).

sierte Interessen schwächen, die eine Fortsetzung der Reformen gefährden könnten (Orenstein 2001). Häufige Regierungswechsel verkürzen aber zugleich die Handlungshorizonte von Politikern und damit die Chancen für eine Professionalisierung und strategische Orientierung der Regierungsführung.

Diese politisch-institutionellen Instabilitätsfaktoren und Schranken existierten zwar in Ostmitteleuropa ebenso wie in Südosteuropa und können deshalb die gegenläufigen Managementtrends in beiden Teilregionen nicht allein erklären. Eine Erklärung für diese Entwicklungsdiskrepanz bietet die mit der Aufnahme in die EU endende Beitrittskonditionalität. Die Beitrittsperspektive erfüllt für innerstaatliche Reformakteure eine wichtige Orientierungsfunktion und bildet eine integrierende Klammer für unterschiedliche politische Kräfte. Da das Ziel der EU-Mitgliedschaft dem Wunsch der meisten Bürger entspricht, können die Regierungen ihm hohe Priorität beimessen und ihr Handeln präzise auf die beitriffsnotwendigen Reformen ausrichten, die in vielen Bereichen mit Reformen zur Konsolidierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft übereinstimmen.

Während die Reformprozesse in Südosteuropa noch von der in vieler Hinsicht disziplinierenden Beitrittsperspektive geleitet werden, existieren für die ostmitteleuropäischen Länder seit 2004 keine vergleichbar umfassenden externen Anreize, Zielvorgaben und Bedingungen mehr. Mangels Beitrittskonditionalität sind Ostmitteleuropas politische Akteure weniger genötigt, auf die ausländische Perzeption und etwaige EU-Reaktionen Rücksicht zu nehmen. Mit dem Wegfall des integrierenden Beitrittszielkonsenses verstärkt sich die Konkurrenz zwischen gemäßigten politischen Akteuren in der Mitte des Parteienspektrums. Gesellschaftsweit verankerte Parteien wie die oppositionelle Bürgerpartei in Ungarn versuchten, extremistisch eingestellte Randgruppen mit entsprechenden ideologischen Angeboten einzubinden.

Ähnliche Einverleibungs- und Verdrängungskalküle bewogen Robert Fico in der Slowakei und die Kaczynski-Brüder in Polen dazu, rechtsextreme Parteien in ihre Regierungskoalitionen aufzunehmen. Neben diesen parteipolitischen Effekten begünstigten aber auch Agenda-Effekte die Zunahme populistischer Rhetorik und politische Polarisierung.

Während der Beitrittsvorbereitung dominierten die Übernahme und Umsetzung des EU-Rechtsbestandes die innerstaatliche Gesetzgebung; die Brüsseler Kriterien funktions- und wettbewerbsfähiger Marktwirtschaft definierten die Korridore nationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik. Mit der Entscheidung für einen Beitritt konnten Regierungen, Parlamente und Bürger nicht mehr über das Ob, sondern höchstens noch über das Wann dieser technokratischen Agenda bestimmen (Grzymala-Busse und Innes 2003). Viele Wähler haben gemerkt, dass sie zwar die Zusammensetzung des politischen Personals, aber wenig an den Politikinhalt verändern konnten. Echte (oder vermeintliche) Alternativen bieten nur extremistische und populistische politische Akteure, die ihre Wählerbasis während und nach der Beitrittsphase erfolgreich ausbauen konnten.

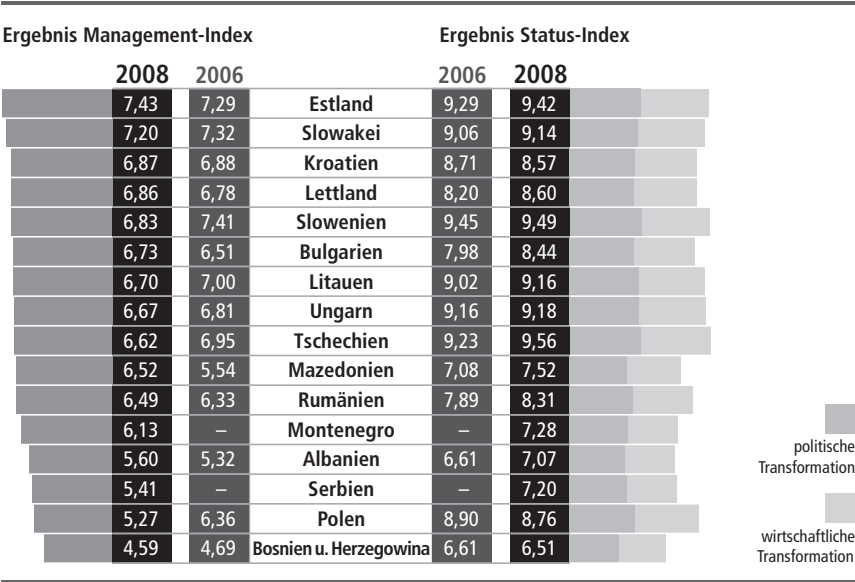
Der Bedeutungsgewinn populistischer und extremistischer Parteien reflektiert überdies den tief greifenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel

in Ostmitteleuropa. Marktwirtschaftliche Reformen und die ökonomische Integration in den EU-Binnenmarkt trugen dazu bei, dass sich ein Lager von Transformationsverlierern ohne realistische soziale Aufstiegsperspektive bildete: gering qualifizierte und ältere Erwerbstätige, Rentner, Kleinlandwirte und die Bewohner ländlicher, peripherer oder altindustrieller Regionen. Diese Gruppen sind für populistische Agitation anfällig und wählen zunehmend auch extremistische Parteien wie die Liga der Polnischen Familien oder die Slowakische Nationalpartei.

Fazit

Wie der vorliegende Bericht zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation in Ostmittel- und Südosteuropa zeigt, sind Demokratie und Marktwirtschaft hier im globalen Vergleich relativ weit entwickelt. Insgesamt verzeichnete die Region seit 2005 eher geringe Fortschritte auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft. Dies beruht vor allem darauf, dass sie zu Beginn des Untersuchungszeitraums bereits ein relativ hohes Entwicklungsniveau erreicht hatte. Während die acht ostmitteleuropäischen Staaten sowie Bulgarien und Rumänien bereits Mitglieder der Europäischen Union sind, haben sich die übrigen südosteuropäischen Staaten in unterschiedlichem Maße ihrem Ziel, der EU-Mitgliedschaft, angenähert.

Die Ergebnisse des BTI dokumentieren, dass das sozioökonomische Entwicklungsgefälle zwischen Ostmittel- und Südosteuropa durch gutes Transformationsmanagement verringert werden kann. Der Abstand zwischen den ostmittel- und den südost-



europäischen Ländern verringerte sich gegenüber dem letzten BTI um 0,52 Punkte im Management-Index und 0,12 Punkte im Status-Index.

Diese Entwicklung lässt sich zwar auch darauf zurückführen, dass die ostmitteleuropäischen Länder ein schwächeres Transformationsmanagement zeigten. Aber die Indexwerte und die zugrunde liegenden Länderanalysen zeigen auch, dass Bulgarien und Rumänien weitreichende Reformen umsetzen konnten, ebenso wie Albanien, Kroatien und Mazedonien. Infolge dieser positiven Entwicklungen nahm Kroatien im Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen mit der EU auf, Mazedonien erhielt im Dezember 2005 den Status eines EU-Beitrittskandidaten, und Albanien unterzeichnete im Juni 2006 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU.

Im Unterschied zu diesen Ländern sind die Entwicklungsperspektiven für Serbien und Bosnien unsicherer. Keines der beiden Länder hat bisher ein Assoziierungsabkommen mit der EU ausgehandelt. In Serbien gelang es den Parteien des demokratischen Lagers im Mai 2007, ihre Gegensätze zu überwinden und eine gemeinsame Regierung zu bilden. Eine international legitimierte staatliche Unabhängigkeit des Kosovo könnte die demokratische Entwicklung in Serbien und das Verhältnis zu den ethnisch serbischen Minderheiten in den Nachbarländern jedoch destabilisieren. Paradoxerweise hält die Loslösung des Kosovo auch eine Chance für Serbien auf dem Weg nach Europa bereit, da das Kosovo nicht nur ethnopolitisches Konfliktpotenzial birgt, sondern auch eine ökonomische Problemregion und entsprechende Bürde für Serbien darstellt.

Vor allem Bosnien gibt, wie der BTI anzeigt, Anlass zur Sorge, da das Land nicht nur das Schlusslicht in der Region blieb, sondern seine Position im Gegensatz zu den Nachbarstaaten weiter verschlechterte. Die durchgängig schlechtere Bewertung Bosniens in punkto Demokratie, Marktwirtschaft und Managementleistung bedeutet, dass auch perspektivisch wenig Aussicht auf eine positive Transformationsdynamik besteht.

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Mongolei

Überblick zu den Entwicklungs- und Transformationsprozessen in Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, der Republik Moldau, der Mongolei, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, der Ukraine, Usbekistan und Weißrussland.



In den vergangenen beiden Jahren hat sich die westliche Perzeption der politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen im postsowjetischen Raum deutlich gewandelt. Hatten zuvor die friedlichen Umbrüche in Georgien und der Ukraine sowie der Sturz des kirgisischen Präsidenten Akajew von einer dynamischen Aufbruchphase gezeugt, die manchen optimistischen Beobachter schon auf eine regionale Welle der Demokratisierung hoffen ließ, so beherrschten bald andere Meldungen die Schlagzeilen:

- Die manipulierten Wahlen 2006 veränderten nichts an den politischen Verhältnissen in Weißrussland, sondern stürzten das Land nur in eine noch tiefere Isolation.
- Russlands Präsident Putin setzte seine Vorstellung von einer »gelenkten Demokratie« immer autoritärer um, führte gleichzeitig seinen Nachbarn und der westlichen Welt eindrucksvoll die Folgen der Abhängigkeit von russischen Energielieferungen vor Augen und wurde auf der internationalen Bühne zunehmend als außenpolitisch schwieriger Partner wahrgenommen.
- In Turkmenistan führte der überraschende Tod des Präsidenten Nijasow nicht zur Krise mit der Chance auf politische Veränderung, sondern es vollzog sich ein relativ ruhiger Wechsel zu seinem Nachfolger.

Auch die Hoffnungsträger der Vorjahre schienen nunmehr zu enttäuschen: Regierungskrise in der Ukraine, autoritäre Tendenzen in Georgien und weiterhin Massenproteste und äußerst instabile Verhältnisse in Kirgisistan. Nach der Euphorie der Anfangsphase fanden sich die neuen Regierungen im aufreibenden politischen Alltagsgeschäft wieder und angesichts der massiven Herausforderungen mit zahlreichen Rückschlägen konfrontiert. In jüngster Zeit boten die von internationalen Wahl-

beobachtern als relativ frei und fair eingestuften Parlamentswahlen in Armenien einen kleinen Lichtblick im Dunkel der postsozialistischen Depression.

Die Ergebnisse des BTI 2008 bestätigen sämtliche Wahrnehmungen und unterstreichen damit die Tendenzen, die sich bereits bei der vergangenen Auflage andeuteten. Die Region driftet auseinander, es gibt gegenläufige Tendenzen, die sich in den vergangenen Jahren verschärft haben. Kleine und mühsame Transformationschritte, die durchaus auch zu ersten Erfolgen führen, können nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Transformationsdynamik in der gesamten Region erschöpft hat. Stagnation und sogar Regression, insbesondere in den konsolidierten Autokratien Weißrussland, Turkmenistan und Usbekistan, stehen leicht positiven Entwicklungen in den defekten Demokratien Georgien, Kirgisistan, aber auch der Republik Moldau gegenüber. Dabei werden die Gräben sowohl zwischen den Nachfolgestaaten der Sowjetunion als auch innerhalb jedes einzelnen Landes größer – politisch, wirtschaftlich und sozial.

Die durchschnittliche Statusbewertung für die gesamte Region GUS und Mongolei hat sich im Vergleich zum BTI 2006 leicht verbessert (+0,27). Diese Verbesserung fällt im Status der politischen Transformation (+0,34) etwas stärker aus als im wirtschaftlichen Bereich (+0,22). Auf einen positiven Trend kann daraus jedoch nicht geschlossen werden, zumal diese Verbesserung im Wesentlichen auf besondere Entwicklungen in einigen wenigen Ländern (v.a. Georgien, Kirgisistan und die Republik Moldau) zurückgeht, deren Nachhaltigkeit gegenwärtig noch recht zweifelhaft ist. Innerhalb der Region behält die Ukraine den höchsten Statuswert.

An zweiter Stelle liegend hat sich Georgien vor Armenien und die Mongolei geschoben. Keine Veränderung gibt es auf den letzten fünf Plätzen der Region – Aserbaidschan, Weißrussland, Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan. Trotz leichter Verbesserungen in den Werten, vor allem für Tadschikistan, haben die drei Letztgenannten ein paar Ränge eingebüßt, womit sie abermals nicht unter den ersten 100 des Ranking zu finden sind.

Beim Blick auf das Transformationsmanagement zeigt sich das gleiche Bild: Das regionale Durchschnittsniveau der politischen Steuerungsleistungen hat sich nicht signifikant verändert. Die Unterschiede offenbaren sich erst, wenn man auf das Reformmanagement jeder einzelnen Regierung blickt.

Entwicklungsstand der Demokratie

Das Momentum der diversen farbigen oder blumigen Revolutionen von 2003 bis 2005, die Rosenrevolution in Georgien, die orangefarbene Revolution in der Ukraine und die Tulpenrevolution in Kirgisistan, hat keine regionale Transformationswelle ausgelöst. Eher haben sich im Gegenteil Tendenzen der Autoritarisierung verfestigt, auch wenn der schnelle Blick auf die Werte der Region ein anderes Ergebnis zu erfassen scheint, nämlich das einer leichten regionalen Verbesserung.

Dieses Bild wird jedoch verzerrt durch die starken Verbesserungen des Neulings unter den Demokratien im Index – Kirgisistan – und der Republik Moldau sowie die relative Konsolidierung Georgiens. Lässt man beispielsweise Kirgisistan und die Republik Moldau beiseite, so bleibt der Statuswert gegenüber 2006 nahezu unverändert. Beide Länder haben sich vor allem in den demokratischen Schlüsselkriterien Partizipation (2.) und Rechtsstaatlichkeit (3.) verbessert. Nimmt man in diesen beiden Bereichen den Mittelwert der Region ohne Kirgisistan und die Republik Moldau, so sieht man die These der Autoritarisierung gestützt. Die Werte sind jeweils schlechter als jene im BTI 2006.

Bei genauerer Betrachtung zeigen die konsolidierten Autokratien Weißrussland, Aserbaidshjan, Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan keinerlei Demokratisierungsdynamik. Im Gegenteil: Zu Beginn des Untersuchungszeitraums dokumentierte die usbekische Regierung in den so genannten »Ereignissen von Andischan« vom Mai 2005, welche radikale Mittel zur Abwendung regimegefährdender Kräfte ergriffen werden können. Insgesamt hat sich die Lage der Menschenrechte gerade in Zentralasien eher verschlechtert.

Während Armenien im politischen Transformationsprozess stagniert, muss für Russland eine fortschreitende Autoritarisierung konstatiert werden. Beide Länder liegen im Graubereich zwischen defekter Demokratie und kompetitiver Autokratie, wobei sich die exekutive Kontrolle zu Lasten liberaler Freiheitsrechte und richterlicher Unabhängigkeit in Russland noch verstärkt hat. Armenien hat einige vom Europarat schon lange geforderte Reformschritte im Wahlrecht, zur Machtbeschränkung der Exekutive und zur Stärkung bürgerlicher Freiheitsrechte gesetzt, deren Umsetzung zunächst allerdings gründlich missriet. Das zur Annahme der Reformen angesetzte Referendum wurde von der Opposition boykottiert und von der Regierung offensichtlich manipuliert. Sowohl in Armenien als auch in Russland finden 2007 Parlamentswahlen und 2008 Präsidentschaftswahlen statt, deren Durchführung sicherlich die Bewertungen der Länder im BTI 2010 prägen wird.

Zu den hybriden Systemen gehört auch Kirgisistan, wenngleich der BTI 2008 das Land erstmals als (stark defekte) Demokratie einstuft. Diese Bewertung gründet keinesfalls nur auf der Durchführung freier und fairer Wahlen nach dem Sturz des Akajew-Regimes, die der neue Präsident Bakijew klar gewann. Vielmehr verbesserten sich die Qualität und Wahrung der bürgerlichen Freiheitsrechte substantiell. Auch begann ein Prozess der Neujustierung von Gewaltenteilung, der in einen Machtkampf mündete, bei dem die Instabilität der Institutionen instrumentalisiert wurde. Dies spiegelt sich im unterdurchschnittlichen Wert der in der Region ohnehin schwachen institutionellen Performanz (4.1) wider. Daher ist die Situation in Kirgisistan äußerst fragil.

Es ist durchaus möglich, dass die gegenwärtige Phase in Kirgisistan nur ein Interregnum zwischen zwei autoritären Regimes bedeutet. Es ist aber auch möglich, dass dem Land eine langsame und sensible demokratische Konsolidierung gelingt, wofür das schwierige regionale Umfeld aber nicht spricht. Und schließlich kann auch eine Verschärfung regionaler und clanbasierter Divergenzen nicht ausgeschlossen werden.

Ähnlich wie in Kirgisistan dokumentiert auch der ukrainische Machtkampf die institutionelle Schwäche des Regierungssystems. Offensichtliche Lücken des Regelwerks werden von den Kontrahenten zur Schaffung eines politischen Vorteils genutzt. Die mögliche Schiedsstelle, die Judikative – und hier prominent das Verfassungsgericht –, ist politisch überlagert und somit Teil des Machtkampfes.

Tab. 1: Entwicklungsniveau der Demokratie auf Basis des BTI 2008

Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	Autokratien	
(10 bis 8)	(< 8 bis 6)	(< 6)	(> 4)	(< 4)	»failed states«
	Ukraine Mongolei Georgien Republik Moldau ▲ Armenien	Kirgisistan Russland	Kasachstan	Weißrussland Aserbaidschan Tadschikistan Usbekistan Turkmenistan	
Anmerkung: Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Demokratiebewertung angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.					

Somit offenbart sich gerade auch im »demokratischen Spitzenreiter« Ukraine eine der großen Schwächen der Region, die Stabilität demokratischer Institutionen, die im Indikator 4.1 mit einem der im Schnitt schlechtesten Werte gemessen wird. Passend dazu bekommen die intermediären Strukturen, im Idealfall ein stabiles und inklusives Parteiensystem sowie ein ausdifferenziertes und tragfähiges Netz von Interessengruppen, wie schon im BTI 2006 die durchschnittlich schlechtesten Werte.

Hingegen ist mit großem Abstand das Kriterium Staatlichkeit jenes mit dem besten regionalen Durchschnittswert im Status der politischen Transformation. Es ist das einzige Kriterium im politischen Status, in dem die Länder der Region fallweise den Höchstwert erreichen, und zwar für die Durchdringung des staatlichen Gewaltmonopols über das gesamte Staatsgebiet (Weißrussland), in der Akzeptanz des Nationalstaats und der Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz (Mongolei) sowie mehrfach für die laizistische Ausprägung der Regimes.

Alle Länder außer Georgien weisen in diesem Kriterium auch ihren besten Einzelwert auf. Aber auch Georgien erzielte gravierende Verbesserungen im Ausbau des Gewaltmonopols (durch die Integration Adschariens) und in der Präsenz und Effizienz grundlegender Verwaltungsstrukturen (durch Korruptionsbekämpfung und die Steigerung der Steuereintreibungsquote). Der voranschreitende Prozess des Staatsaufbaus in Tadschikistan trug auch dazu bei, dass die Indikatoren zum Gewaltmonopol (1.1) und zu den grundlegenden Verwaltungsstrukturen (1.4) die stärksten Verbesserungen aller Indikatoren ausweisen.

Nach wie vor werden die Regimes in vielen Staaten der Region, insbesondere im Nordkaukasus und in Zentralasien, von dominanten wirtschaftlichen oder regionalen Clans getragen beziehungsweise unter den persönlichen Interessen ihrer Prota-

gonisten austariert. Gerade die zentralasiatischen Regimes erschienen daher vielen Beobachtern derart personalisiert, dass ein Regimewechsel zwingend einer Systemkrise gleichkam. Der glatte Übergang in Turkmenistan vom verstorbenen Turkmenbaschi Saparmurad Nijasow auf seinen Nachfolger Gurbanguly Berdymuchammedow hat jedoch ausgerechnet im vermeintlich am stärksten personalisierten Regime, das zudem von nur einem Clan dominiert wird, angedeutet, dass die strukturelle Stabilität der Systeme doch stärker zu sein scheint.

Wie bereits erwähnt, sind Kirgisistan und die Republik Moldau im Status der politischen Transformation für den Untersuchungszeitraum des BTI 2008 die relativen Aufsteiger innerhalb der Region. Im moldauischen Fall handelt es sich dabei eher um eine Konsolidierung, deren Fortsetzung auch aufgrund des günstigeren Umfelds und internationaler Unterstützung wahrscheinlicher ist. Darauf deutet die verbesserte institutionelle Stabilität hin.

So ist die Verbesserung der BTI-Werte zu einem großen Teil dem jüngst begonnenen administrativen Dezentralisierungsprozess und der Justizreform von 2005 geschuldet, die die Gerichtsbarkeit professionalisierte und deren Unabhängigkeit stärkte. Zu einer Verstetigung dieser Entwicklung müssten allerdings politische Einflussnahmen und Korruption entschiedener bekämpft werden. Die ebenfalls 2005 verabschiedete nationale Antikorruptionsstrategie weist den Weg. Immerhin ist die Republik Moldau laut dem Korruptionswahrnehmungs-Index von Transparency International (2006) das am wenigsten korrupte Land der Region.

In Erfolgen bei der Korruptionsbekämpfung liegt ein wesentlicher Grund für die Konsolidierung Georgiens. Dies strahlte aus auf die administrative Kapazität, die Gestaltungsfähigkeit gewählter Funktionsträger und die Unabhängigkeit der Justiz. Regionale Höchstwerte (jeweils 9 Punkte) bekommt das Land für die demokratische Qualität der Wahlen (2.1) und die Akzeptanz demokratischer Institutionen (4.2).

Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

Die Region erlebt ein anhaltendes Wirtschaftswachstum, von dem allerdings größere Bevölkerungsgruppen nicht profitieren. Die Nutzung des Wachstums zur Umsetzung struktureller Reformen, das heißt zur Schaffung stabiler marktwirtschaftlicher Institutionen und zum Investitionsanreiz und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von einheimischen Produkten, lässt zu wünschen übrig. Dieser Befund spiegelt sich auch in den Bewertungen des BTI wider.

In der Tendenz weist der Status zum Entwicklungsstand der Marktwirtschaft eine leichte Verbesserung gegenüber 2006 aus. Nach wie vor ist die marktwirtschaftliche Transformation in der Region etwas weiter entwickelt als das Demokratieniveau. Unverändert hebt das robuste und zumeist rohstoffinduzierte Wirtschaftswachstum den Gesamtschnitt. Das durchschnittliche reale Wirtschaftswachstum in der Region für 2006 betrug laut Angaben der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) 9,8 Prozent des BIP, wobei die Spannweite von 2,7 Prozent in Kir-

gisistan bis zu unglaublichen 32 Prozent in Aserbaidshan reicht, wo der Ölexport einen gewaltigen Schub durch den Bau der neuen Baku-Ceyhan-Pipeline erfuhr.

Neben einer weiterhin rückläufigen Inflation und Haushaltsbilanzen, die auf ein Spektrum zwischen satten Überschüssen und allenfalls moderaten Defiziten konsolidiert wurden, belegen diese Zahlen, weshalb die Länder der Region sich im Kriterium der gesamtwirtschaftlichen Leistung ihre im Schnitt deutlichsten Verbesserungen verdienten (Tab. 2).

Tab. 2: Wirtschaftliche Rahmendaten GUS und Mongolei

Land	HDI-Rang	Gini-Index	UN Education Index	Inflation in Prozent	Reales BIP-Wachstum in Prozent	Haushaltsbilanz in Prozent des BIP	Leistungsbilanz in Prozent des BIP	BIP pro Kopf in US-Dollar
Jahr	2004	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2004
Armenien	80	33,8	0,91	2,9	13,4	-1,8	-4,5	4.101
Aserbaidshan	99	36,5 (2002)*	0,89	8,3	32,0	0,5	18,8	4.153
Georgien	97	40,4	0,91	9,2	9,4	-2,9	-9,5	2.844
Kasachstan	79	33,9	0,96	8,6	10,6	6,4	1,0	7.440
Kirgisistan	110	30,3	0,92	5,6	2,7	-2,0	-19,7	1.935
Republik Moldau	114	33,2	0,89	12,8	4,0	-0,3	-11,9	1.729
Mongolei	116	30,3	0,91	4,8	8,4	3,6	5,2	2.056
Russland	65	39,9	0,95	9,7	6,7	7,5	9,7	9.902
Tadschikistan	122	32,6	0,90	11,9	7,0	1,7	-3,9	1.202
Turkmenistan	105	40,8	0,91	9,0	9,0	1,9 (2005)	12,7	4.584
Ukraine	77	28,1	0,94	9,1	7,1	-0,9	-1,5	6.394
Usbekistan	113	26,8	0,91	6,8	7,3	0,4	12,0	1.869
Weißrussland	67	29,7	0,95	7,0	9,9	1,4	-4,1	6.970

Quellen: ADB 2007, EBRD 2007; HDR 2006; IMF 2007, World Bank 2006. Anmerkung: BIP pro Kopf: Kaufkraftparitäten;
 * andere Angaben weisen einen Wert von 19,0 aus, der aus aserbaidshanischen Haushalts- und Einkommensumfragen stammt. Demnach wäre Aserbaidshan schlagartig das nach Einkommen ausgeglichene Land der Erde, was unwahrscheinlich ist. Laut Studien der Weltbank leidet die aserbaidshanische Untersuchung an einem kleinen Sample, in dem einkommensstarke Haushalte unterrepräsentiert sind. Ältere Angaben der Weltbank scheinen daher verlässlicher.

Allerdings hat sich dies noch nicht auf das sozioökonomische Niveau ausgewirkt. Im Gegenteil hat sich der hierfür relevante Messwert gegenüber 2006 sogar leicht verschlechtert und steht auf dem durchschnittlich niedrigsten Niveau im Vergleich aller Wirtschaftsindikatoren. Diese vermeintliche Unstimmigkeit erklärt sich daraus, dass die breite Masse der Bevölkerung nicht vom Wirtschaftsaufschwung profitiert. Die Ungleichheit in der Einkommensverteilung stagniert auf hohem Niveau und nimmt

in manchen Ländern aufgrund von »rent seeking«-Effekten eher zu. Regionale und strukturelle Armut bleibt unverändert stark ausgeprägt. Konsequenterweise ist der Wert für Chancengleichheit (10.2) der regional zweitschlechteste unter den Wirtschaftsindikatoren, wobei die Streuung der Werte am geringsten ist. Das bedeutet, alle Länder befinden sich hier auf ähnlichem Niveau.

Überdurchschnittlich im Verhältnis zum Gesamtwert für marktwirtschaftliche Transformation schneidet die Region neben der Wirtschaftsleistung noch im Stand der Außenhandelsliberalisierung und in beiden Indikatoren für Währungs- und Preisstabilität, also in Inflationsbekämpfung und Fiskalpolitik ab. Herausragend ist der fiskalische Konsolidierungskurs in Georgien, die maßgeblich von Auslandsüberweisungen beziehungsweise Gebern induzierte Haushaltssanierung in Armenien, Kirgistan und der Mongolei, aber auch die vorausschauende Austeritätspolitik in Kasachstan, dem regionalen Spitzenreiter der marktwirtschaftlichen Statusbewertung, und insbesondere in Russland, das sich in der Fiskalpolitik den Höchstwert verdient. Erfreulich ist in dieser Kategorie aber auch die Stabilisierung Tadschikistans.

Nennenswerte Verbesserungen im Vergleich zum BTI 2006 verzeichnen neben der Wirtschaftsleistung auch die Außenhandelsliberalisierung und die Bildungs- und Forschungspolitik. Doch nur in der Wirtschaftsleistung lässt sich eine die Region übergreifende Tendenz feststellen. Alle anderen Verbesserungen basieren auf substanziellen Veränderungen in lediglich einigen wenigen Ländern, zumeist ausschließlich in Georgien, dem Aufsteiger auch im Status-Index der marktwirtschaftlichen Transformation.

Zum Beispiel Außenhandelsliberalisierung: Nach einer radikalen Vereinfachung der Zollgesetzgebung in 2006 konzidiert der BTI Georgien eines der liberalsten Handelsregimes. Das einfache und transparente Zollsystem, flankiert durch unterschiedene Maßnahmen gegen Schmuggel, hat die Korruption in diesem Bereich deutlich verringert. Durch eine stärkere Verzahnung von Zoll- und Steuerbehörden sollen weitere Handelshemmnisse eingeebnet werden.

Beste Bewertungen in diesem Bereich erhält mit Armenien ein Land, das schon lange der regionale Vorreiter in Sachen Liberalisierung ist, sicherlich auch bedingt durch eine erzwungenermaßen eingeschränkte Zahl an Handelspartnern. Lediglich ein Drittel der Importgüter werden mit einem Zoll von zehn Prozent belegt. Der Rest ist ebenso frei von tarifären oder quantitativen Schranken wie der gesamte Export. Der Internationale Währungsfonds vergibt deshalb in seinem Trade Restrictiveness Index die Bestnote »eins« für »most liberal«. Außer Armenien und Georgien gehören noch die Republik Moldau, die Mongolei sowie Kirgisistan der WTO an, wobei gerade das letztgenannte Land erfahren musste, dass der frühe Beitritt der Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Produktion nicht gut bekam.

Anhand der Streuung der Bewertungen im Bereich Liberalisierung lässt sich ablesen, dass lediglich einige positive Ausreißer den Gesamtwert der Region heben. Die Streuung ist in diesem Indikator am größten, was aber auch an den Schlusslichtern Usbekistan und Turkmenistan liegt. Zu diesen beiden staatlich gesteuerten Wirtschaftssystemen am Schluss der Skala gesellt sich in anderen ordnungspolitischen

Kategorien wie Marktordnung (7.1), Bankensystem (7.4) und Eigentumsrechte nach wie vor Weißrussland.

Ein weiteres Beispiel für eine statistische Verzerrung durch Ausreißer Georgien ist die Bildungs- und Forschungspolitik. Das georgische Bildungssystem stand wie viele andere in der Region wegen chronischer Unterfinanzierung und endemischer Korruption kurz vor dem Zusammenbruch. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums bemüht sich die Regierung vor allem im Hochschulbereich um einen radikalen Umschwung mittels Korruptionsbekämpfung, umfangreicher Evaluation und schärferer Lizenzierungsverfahren für private Einrichtungen. Allerdings lässt die Transparenz dieser Maßnahmen Wünsche offen.

Letztlich bedeuten diese Reformen erste Verbesserungen auf einem regional-typisch niedrigen Niveau, worüber der im Schnitt recht hohe Bildungsindex der UNO hinwegtäuscht. Dieser erfasst vielmehr den noch relativ hohen Bildungsstand in der Region, jedoch nicht das recht trübe Niveau der Bildungssysteme. Umweltbelange, der zweite Indikator für Nachhaltigkeit neben der Bildungs- und Forschungspolitik, bleiben ein vernachlässigtes Feld der politischen Prioritätensetzung. Die Länder der Region verharren kompakt auf niedrigem Niveau.

Transformationsmanagement

Im regionalen Durchschnitt hat sich das Management der politischen und wirtschaftlichen Transformation im Untersuchungszeitraum (2005–2007) nicht signifikant verändert (+0,28). Georgien hat sich im Vergleich zum BTI 2006 an die Spitze der Region GUS und Mongolei geschoben. Die Regierung Saakaschwili hat den Reformkurs fortgesetzt und kann erste Teilerfolge verzeichnen. Gleichzeitig könnte die Bilanz noch besser aussehen, würde die Exekutive bei der Durchsetzung der Reformen nicht Gefahr laufen, demokratische Spielregeln auszuhebeln.

Tab. 3: Qualität des Transformationsmanagements auf Basis des BTI

erfolgreiches Management	erfolgreiches Management mit Schwächen	Management mit mäßigem Erfolg	schwaches Management	gescheitertes oder nicht vorhandenes Management
(10 bis 7)	(< 7 bis 5,6)	(< 5,6 bis 4,3)	(< 4,3 bis 3)	(< 3)
	Georgien Mongolei	Ukraine Armenien Kasachstan ▲ Kirgisistan ▲ Republik Moldau ▲ Tadschikistan	Russland Aserbaidtschan	Weißrussland Usbekistan Turkmenistan

Anmerkung: Die Einstufungen folgen den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Management-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategoriewechsel.

Der Blick auf die Veränderungen in einzelnen Ländern offenbart eine stärkere Dynamik als der regionale Durchschnitt vermuten lässt. Den größten Zugewinn im Management-Index verzeichnet die Republik Moldau. Dies ist nicht allein auf das bisher extrem niedrige Niveau der politischen Steuerungsleistungen zurückzuführen, sondern auch auf die erhöhte Reform- und Kooperationsbereitschaft der Regierung seit den Wahlen im März 2005. Mit Aserbaidschan und Kasachstan gehören zwei Autokratien ohne jegliche Demokratisierungstendenzen zu den regionalen Gewinnern. Die politischen Akteure beider ressourcenreichen Länder nutzten die Mitnahmeeffekte der hohen Rohstoffpreise deutlich besser als in der Vergangenheit zur makroökonomischen Stabilisierung, bleiben jedoch weiterhin hinter ihrem enormen wirtschaftlichen Potenzial zurück.

Die Ukraine und Kirgisistan konnten ebenfalls ihre Managementleistungen deutlich verbessern und unterstreichen damit die vorsichtig positive Tendenz des BTI 2006. Lähmende Stagnation herrscht demgegenüber bei den Schlusslichtern Weißrussland, Usbekistan und Turkmenistan. Insbesondere die beiden Letzteren landen auch in sämtlichen Einzelkriterien des Management-Index durchgängig auf den letzten Plätzen und drohen den Anschluss an den Rest der Region vollständig zu verlieren.

Am niedrigsten wird im regionalen Durchschnitt wie schon im BTI 2006 das Kriterium der Ressourceneffizienz eingestuft, was nicht zuletzt an gravierenden Defiziten bei der Korruptionsbekämpfung liegt. Die durchschnittlich besten Bewertungen erhalten die Länder der Region bei der internationalen Zusammenarbeit.

Schwierigkeitsgrad

Die Rahmenbedingungen, mit denen sich die politischen Akteure konfrontiert sehen und die ihren jeweiligen Handlungsspielraum definieren, werden im regionalen Durchschnitt als mittelschwer eingestuft.

Neben strukturellen Schwierigkeiten wie Staatlichkeitsproblemen oder ungünstigen geographischen und topographischen Voraussetzungen (v. a. in Georgien, Aserbaidschan, der Republik Moldau, Kirgisistan, Tadschikistan) bleiben fehlende zivilgesellschaftliche Traditionen das größte Transformationshindernis in der Region. Hieran wird sich auch mittelfristig wenig ändern. Zum einen haben die politischen Führungen zahlreicher Länder im Untersuchungszeitraum zivilgesellschaftliches Engagement in der Tendenz eher behindert. Zum anderen sind auch jene Gesellschaften, in denen gewisse zivilgesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten existieren (Mongolei, Kirgisistan, Georgien, Armenien, Ukraine) mit einem extrem geringen Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen und großer politischer Apathie konfrontiert. Mit dieser schweren Hypothek werden auch potenziell neu entstehende zivilgesellschaftliche Strukturen und Traditionen auf lange Zeit belastet sein.

Dass sich das Entwicklungsniveau innerhalb der Region zunehmend spreizt, lässt sich an der quantitativen Messgröße des Bruttonationaleinkommens pro Kopf able-

sen. Die ressourcenreichen Länder mit großem Wirtschaftspotenzial (Russland, Kasachstan, Aserbaidschan) entfernen sich mit schneller werdender Tendenz von den ärmsten Ländern der Region, deren wirtschaftliche Entwicklung nur sehr langsam an Fahrt aufnimmt und die mittel- bis langfristig auf externe Unterstützung angewiesen bleiben (Mongolei, Tadschikistan, Republik Moldau, Kirgisistan). Auch innerhalb der meisten Länder geht die soziale Schere auseinander. Insbesondere in Ländern mit ausgeprägter ethnischer Heterogenität, regionalen Disparitäten und konkurrierenden Clanstrukturen (zentralasiatische Länder und Aserbaidschan) stellt der soziale Ausschluss eines Teils der Bevölkerung die Regierungen vor wachsende Herausforderungen.

Das Bildungsniveau der Bevölkerung ist in sämtlichen Staaten der Region vergleichsweise hoch. Im UNDP-Bildungsindex, der als quantitative Messgröße Bestandteil der Berechnung des Schwierigkeitsgrads ist, sind alle Länder im weltweiten Vergleich immer noch auf den vordersten Rängen platziert. Dieses gute Abschneiden verstellt allerdings den Blick auf die eigentlichen Probleme der Region im Bereich Bildung und Forschung: Das positive Erbe der Sowjetunion wird aufgrund der drastischen Unterfinanzierung und erodierenden Strukturen der Bildungslandschaften zunehmend aufgebraucht. Zudem leiden zahlreiche Länder an einem enormen »brain drain« der gut ausgebildeten Bevölkerungsschichten.

Der höchste Schwierigkeitsgrad wird nach wie vor Tadschikistan beigemessen. Politische Gestaltungsleistungen hin zu Marktwirtschaft und Demokratie werden strukturell durch ein sehr geringes Entwicklungsniveau, Ressourcenarmut, eine zerfallende Infrastruktur sowie ungünstige geographische und topographische Voraussetzungen erschwert. Die Gesellschaft bleibt auch neun Jahre nach dem Bürgerkrieg nahezu ebenso zerklüftet wie das Land. Regionalistische Strömungen belasten zusätzlich die staatliche Kohärenz.

Gestaltungsfähigkeit

Das Setzen und Festhalten an strategischen Prioritäten, die tatsächliche Umsetzung von Reformen sowie die Lernfähigkeit der politischen Akteure bestimmen über die Gestaltungsfähigkeit von Regierungen im Transformationsprozess. Die Bewertungen und Einschätzungen der Ländergutachten in diesem Kriterium zeichnen ein symptomatisches Bild für das gesamte Abschneiden der Region im Management-Index.

Abgesehen von den Schlusslichtern Weißrussland, Turkmenistan und Usbekistan, deren Managementleistungen auch in diesem Bereich größtenteils stagnieren, gibt es bei fast allen Ländern eine leichte Aufwärtstendenz. Im Durchschnitt allerdings verharrt die gesamte Region auf niedrigem Niveau. Dies liegt vor allem daran, dass die meisten Regierungen entweder explizit ausschließlich wirtschaftliche Reformen anstreben oder politische Reformen allenfalls Lippenbekenntnisse bleiben. Ein Trend, der sich bereits im BTI 2006 andeutete, setzt sich fort: Georgiens Performanz

hat sich weiter verbessert, während Russland sich als einziges Land der Region verschlechtert hat.

Die Regierung Saakaschwili hat die günstige Voraussetzung einer stabilen Mehrheit auf allen Ebenen zur entschlossenen Fortsetzung des Reformkurses genutzt und konnte Erfolge bei der Implementierung der Reformschritte, insbesondere bei der Verwaltungsreform und der Privatisierung verzeichnen. Die Effizienzsteigerung von Regierungsstrukturen ging allerdings häufig auf Kosten der demokratischen Umsetzung von Reformen; die Tendenz einer Verfestigung der exekutiven Vormachtstellung wurde von der Regierung allzu häufig als notwendige Maßnahme für eine wirkungsvolle und schnelle Durchsetzung von entscheidenden Reformen propagiert.

Die jüngste Verfassungsänderung zur Stärkung der Judikative sowie die Entlassung des Justizministers, dem NGOs Untätigkeit bei der Verbesserung der Menschenrechtssituation in Gefängnissen vorgeworfen hatten, wird als mögliches Signal für ein Einlenken des Präsidenten auf nationale und internationale Kritik gesehen.

Die leicht verbesserten Bewertungen für die Ukraine könnten noch höher liegen, wenn nicht allzu häufig langfristige Ziele kurzfristigen Interessen des politischen Taktierens und der Ämterpatronage hätten weichen müssen. Häufig wechselnde politische Allianzen erschwerten die Prioritätensetzung zudem. Kasachstan erzielt insbesondere für die Implementierung seiner marktwirtschaftlichen Reformen die höchsten Werte, die ein autokratisches Regime erreichen kann. Während Finanz- und Rentenreform äußerst effektiv umgesetzt wurden, verschärften sich allerdings gleichzeitig die Autokratisierungstendenzen im politischen Bereich.

Während Russlands Präsident Putin zwar weiterhin langfristige Prioritäten verfolgt, entfernt sich diese Zielsetzung des politischen Machterhalts und des wirtschaftlichen Staatsinterventionismus zunehmend von den BTI-Zielvorstellungen einer rechtsstaatlichen Demokratie und einer sozial verantwortlichen Marktwirtschaft. Im wirtschaftlichen Bereich scheinen die liberalen Reformer den Machtkampf endgültig verloren zu haben. Die Regierung setzt bei der Steigerung des Wirtschaftswachstums verstärkt auf einen Kurs der staatlichen Wirtschaftsintervention und der Verstaatlichung von Unternehmen strategischer Sektoren.

Ressourceneffizienz

Wie schon im BTI 2006 schneidet die Region in dieser Managementkategorie im Durchschnitt am schwächsten ab. Dies ist umso bemerkenswerter, als im Unterschied zum BTI 2006 die beiden Fragen nach dem effizienten Einsatz der verfügbaren Ressourcen und der Politikkoordinierung mit keiner Deckelung für Autokratien belegt sind und nahezu alle Länder in diesen Bereichen besser bewertet sind. Demgegenüber wird jedoch das Engagement der Regierungen bei der Bekämpfung der grassierenden Korruption mit der deutlichen Ausnahme Georgiens noch schwächer eingeschätzt als im vorherigen Untersuchungszeitraum. Unter allen Einzelindikatoren wird die Korruptionsbekämpfung als absoluter Schwachpunkt der Region

ausgewiesen. Die Regierungen scheinen machtlos gegenüber der endemischen Korruption in allen Lebensbereichen; Maßnahmen zur Bekämpfung bleiben größtenteils wirkungslos oder werden zunehmend selektiv als Waffe gegen politische Opponenten eingesetzt.

Lediglich die Antikorruptionspolitik der georgischen Regierung wird als auf breiter Ebene erfolgreich eingeschätzt. Dafür ist vor allem ein kohärenter Strategiemix verantwortlich: eine effektive Strafverfolgung von Korruption und Amtsmissbrauch flankiert von signifikanten Gehaltserhöhungen in Polizei und Verwaltung sowie der Schaffung von Anreizen zur Legalisierung von wirtschaftlichen Aktivitäten. Eine bessere Einbindung von breiteren Teilen der Bevölkerung in einer »watchdog«-Rolle hätte den Erfolg möglicherweise sogar noch steigern können.

Bei der effizienten Nutzung von wirtschaftlichen und personellen Ressourcen bleibt die Bilanz sehr gemischt. Während einige der Länder (Kasachstan, Tadschikistan, Russland) eine relativ stringente Austeritätspolitik fortsetzten und Fortschritte im zielgerichteten Einsatz von Staatsausgaben machen konnten, bleiben sowohl die Transparenz als auch die Rechenschaftslegung bei der Haushaltsführung ebenso Schwachpunkte wie die Dezentralisierung oder die Professionalisierung der Verwaltung entlang meritokratischer Prinzipien.

Auch die Koordination konfligierender Interessen gelingt den wenigsten Staaten überzeugend. Am ehesten scheint dies noch dem Regime des kasachischen Präsidenten Nasarbajew in Teilbereichen zu gelingen, allerdings erfolgt dies entlang klar hierarchisierter Strukturen, bei denen Regierungsmitglieder über die Umsetzung präsidialer Order hinaus kaum eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten besitzen. In zahlreichen Ländern der Region konkurrieren hierarchisch-bürokratische Strukturen mit informellen Netzwerken, was zu enormen Inkohärenzen führt.

Konsensbildung

Bei den Kernelementen dieser Kategorie – der Konsensbildung über die langfristige demokratische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes, dem Ausgleich von politischen Konfliktlinien und der Einbindung der Zivilgesellschaft in den politischen Prozess – liegt weiterhin die Mongolei insgesamt mit Abstand vor den übrigen Ländern der Region. Die Mongolei bleibt das regionale Beispiel dafür, dass eine allgemeine und stabile Akzeptanz von Demokratie und Marktwirtschaft auch in einem wirtschaftlich schwachen Land möglich ist. Zufriedenstellende Ergebnisse erzielen allenfalls noch die politischen Führungen Georgiens und der Ukraine sowie mit weiteren Abstrichen Kirgisistan, Armenien und die Republik Moldau.

Das politische Management der meisten Länder entlarvt vor allem Bekenntnisse zur Demokratie als bloße Rhetorik. Insbesondere der Wille der politischen Entscheider, die Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Prozess zu gewährleisten, wird insgesamt sehr schwach bewertet. Über das langfristige Ziel, eine Marktwirtschaft zu etablieren, herrscht meist ein höherer und von Veto-Akteuren weniger

beeinträchtigter Elitenkonsens. Über die konkrete Ausgestaltung, insbesondere was die Rolle des Staates angeht, gehen die Meinungen der Eliten jedoch häufig stark auseinander.

Für Kirgisistan und die Republik Moldau sind in dieser Kategorie regional die stärksten Zugewinne zu verzeichnen. In Kirgisistan bekam eine ohnehin im regionalen Vergleich recht aktive Zivilgesellschaft durch den Sturz des Akajew-Regimes im März 2005 einen erneuten Vitalisierungsschub. Eine Institutionalisierung der Einbindung in den politischen Prozess steht jedoch auch unter der neuen Führung noch aus.

Die veränderte politische Konstellation nach den Parlamentswahlen 2005 führte in der Republik Moldau einerseits zu einem stabileren Konsens über den Reformkurs des Landes. Durch die Unterstützung der Wiederwahl Präsident Voronins von Teilen der Opposition kam es zudem zu einer wahrnehmbaren Annäherung zwischen der kommunistischen Regierungspartei und den Oppositionsparteien, sodass politische Konfliktlinien weniger deutlich zutage treten. Allerdings steigt die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der wirtschaftlichen Stagnation des Landes und den ausbleibenden Erfolgen bei der Armutsbekämpfung.

Die Bewertung Georgiens zeigt einen leicht negativen Trend. Einerseits bleibt die immer noch recht breite Unterstützung der Regierung Saakaschwili weiterhin äußerst instabil. Die hohen Zustimmungsraten der Bevölkerung zum Reformkurs des Präsidenten beziehen sich ausschließlich auf die Bekämpfung der Korruption und die Außenpolitik, während die Mehrheit zunehmend unzufriedener mit der Regierungsleistung hinsichtlich der Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit zu werden scheint. Zudem ist wie in der gesamten Region das Verhältnis zu zivilgesellschaftlichen Gruppen von Misstrauen geprägt.

Dies ist umso erstaunlicher, als die georgische Regierung selbst sich zu einem Gutteil aus ehemaligen Vertretern von Nichtregierungsorganisationen rekrutiert hat. Insbesondere in der ersten Phase nach der »Rosenrevolution« wurden die von zahlreichen NGOs artikulierten Mahnungen zur Einhaltung demokratischer Spielregeln und Achtung der Menschenrechte häufig ignoriert.

Am unteren Ende der regionalen Rangliste stehen erneut Weißrussland, Turkmenistan und Usbekistan. Jegliche Form politischer Beteiligung außerhalb präsidentialer Duldung wird in diesen Ländern unterdrückt, und politische Akteure, die demokratische Reformen voranbringen würden, sind marginalisiert. In Turkmenistan scheint sich die klientelistisch-paternalistische Herrschaftsweise unter dem neuen Präsidenten nahtlos fortzusetzen.

Internationale Zusammenarbeit

Allgemein genießt internationale Kooperation einen relativ hohen Stellenwert in der Region. Alle Länder sind als Mitglieder mehr oder minder intensiv in das System internationaler Organisationen integriert. In der Ausrichtung und Motivation für in-

ternationale Kooperation finden sich aber bedeutende Unterschiede. Ein allgemeiner Schwerpunkt liegt auf der Wahrnehmung wirtschaftlicher Interessen. Mit den Ausnahmen Armenien, Georgien, der Mongolei und der Ukraine, wo Außenbeziehungen zur Entwicklung hin zu beiden Zieldimensionen eingesetzt wurden, nutzten die politischen Führungen in der gesamten Untersuchungsregion diese nicht zur Demokratisierung und nur begrenzt zur Durchführung marktwirtschaftlicher Reformen. Folgerichtig gestalten sich die Beziehungen zu internationalen Foren und Institutionen mit wirtschaftlicher Ausrichtung besser.

Das Verhältnis der meisten Staatsführungen zu Einrichtungen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist hingegen gespannt. Nach den bunten Revolutionen in Georgien und der Ukraine sowie dem Ende der Ära Akajew in Kirgisistan ist die Skepsis gegenüber internationalen NGOs weiter gestiegen, was sich etwa im Vergleich zum BTI 2006 noch schlechteren Bewertungen für Staaten wie Weißrussland, Usbekistan und Turkmenistan niederschlägt.

Die großen, ressourcenreichen Länder Russland und Kasachstan agieren auf internationaler Ebene aus einer so empfundenen Position der Stärke, geben sich in wirtschaftlichen Kontexten als verlässliche Partner, verzichten auf Unterstützungen der internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und Währungsfonds und verbiten sich Kritik über Menschenrechtsverletzungen, rechtsstaatliche oder demokratische Defizite als Einmischung.

Russland versucht weiterhin angestrengt, die Rolle eines regionalen Hegemons zu wahren, und hat im Untersuchungszeitraum insbesondere die Frage der Exportpreise für Gaslieferungen an Georgien, Weißrussland, die Republik Moldau und die Ukraine politisch instrumentalisiert und zunehmend versucht, die Abhängigkeit der Länder von russischen Rohstofflieferungen außenpolitisch zu nutzen.

Als einziges europäisches Land der Untersuchungsregion ist Weißrussland wegen rechtsstaatlicher und demokratischer Defizite nicht Mitglied des Europarates. Aserbaidschan ist zwar Mitglied, wurde aber wegen Nichteinhaltung demokratischer Normen schon mehrfach gerügt, was die politische Führung bisher nicht dazu veranlasst hat, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Die wirtschaftlich schwachen Länder der Region sind in der Regel besser bewertet, weil sie am stärksten auf internationale Kooperation angewiesen sind. Diese wird zum Teil auch für Reformprozesse eingesetzt, insbesondere in Georgien, der Mongolei, Tadschikistan, Armenien, Kirgisistan und der Republik Moldau. Die politische Führung Armeniens pflegt nicht zuletzt zur Umgehung beziehungsweise Überwindung seiner nachbarschaftlichen Isolation durch die Türkei und Aserbaidschan internationale Kontakte in besonderem Maße.

Im Vorfeld der Parlamentswahlen im Mai 2007 hatte sich der internationale Druck auf Armenien stark erhöht. Die USA drohten mit der Einfrierung der 230 Millionen Dollar Unterstützung, die dem Land im Rahmen des »Millennium Challenge Account« gewährt werden sollten, falls die Wahlen erneut nicht internationalen Standards entsprechen sollten. Auch die Europäische Union machte die Vertiefung des Annäherungsprozesses an die EU abhängig vom Verlauf des Wahlprozesses.

Trotz einiger Unregelmäßigkeiten attestierten die internationalen Beobachter deutliche Fortschritte im Vergleich zu allen bisherigen Urnengängen seit Armeniens Unabhängigkeit.

Georgien strebt eine Annäherung an Nato und EU an und nutzt dabei Assoziationsinstrumente zur Reformpolitik. Kirgisistans neue Führung konnte zwar einiges an internationaler Glaubwürdigkeit, die der Vorgänger Akajew verspielt hatte, zurückgewinnen und kooperiert eng mit internationalen Organisationen, die Stabilität der weiteren Entwicklung bleibt jedoch weiterhin offen. Die geostrategische Bedeutung Kirgisistans hat nach dem Rückzug der US-Truppen vom usbekischen Stützpunkt im Gefolge der Ereignisse von Andischan zugenommen.

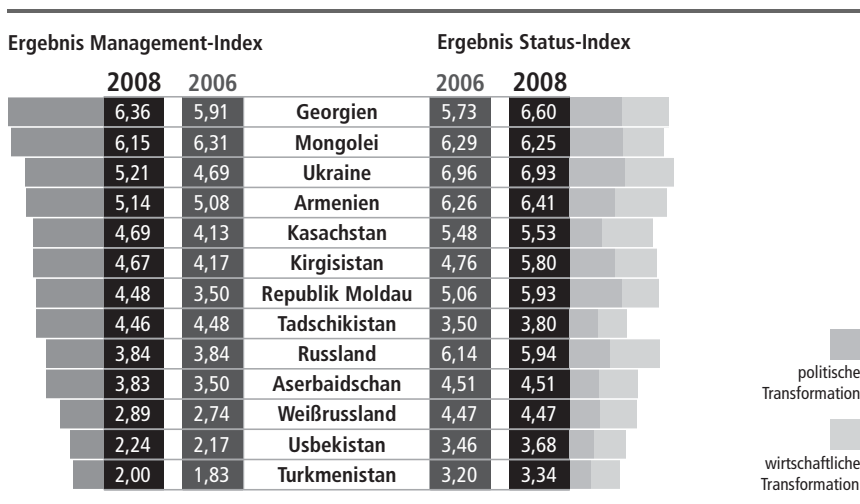
In Usbekistan selbst haben internationale Finanzinstitutionen mangels Reformen ihre Unterstützung eingestellt (IWF) oder praktisch eingefroren (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung). Zwar engagiert sich das Land im zentralasiatischen Kontext in multilateralen Foren (z.B. SCO, Institutionen des Wassermanagements). Genährt durch die Selbstwahrnehmung als regionaler politischer und militärischer Machtfaktor, ist die Außenpolitik des Landes selektiv und gegenüber Nachbarn bisweilen konfrontativ ausgerichtet. Selektiv ist auch die turkmenische Außenpolitik, die sich zudem multilateralen Kooperationen weitgehend verweigert, politische und insbesondere wirtschaftliche Kontakte auf bilateraler Ebene hingegen durchaus pflegt.

Fazit

In der Region GUS und Mongolei wird es auch für den Beobachtungszeitraum des BTI 2010 keine neue Transformationsdynamik in Richtung Demokratie geben. Diese wird auch nicht das zum gegenwärtigen Zeitpunkt absehbar bedeutendste innenpolitische Ereignis innerhalb der Region auslösen: das angekündigte verfassungsgemäße Ausscheiden von Russlands Präsident Putin aus seinem Amt. Zwar ist derzeit noch kaum absehbar, welcher der russischen Machtzirkel nach der Wahl 2008 den nächsten Präsidenten stellen wird und wie sich dies auf die Ausbalancierung dieser Machtzirkel auswirken wird. Die Grundzüge von Putins »gelenkter Demokratie« – starker Zentralstaat, straffe Machtvertikale, dominante Exekutive, kontrollierte Medien und eingeebte Opposition – dürften jedoch erhalten bleiben.

Weiterhin wird auch die wirtschaftliche Entwicklung von einem robusten Wachstum getragen werden, das auch künftig Selbstbewusstsein speist. Russlands Energiepolitik wird weiter die Handlungsspielräume aller Länder in der Region bis auf Kasachstan definieren, wobei die Baku-Ceyhan-Pipeline für Georgien und Aserbaidschan eine relativ geringere Abhängigkeit ermöglicht, als sie vor allem für Weißrussland, die Ukraine und die Republik Moldau gilt. Die zentralasiatischen Staaten stehen wirtschaftlich und zunehmend auch politisch im Gravitationsfeld von Russland und China.

Einschneidende Veränderungen des politischen Systems sind auch in Kasachstan kaum zu erwarten. Innerkasachische Positionierungen für eine Zeit nach dem ge-



genwärtigen Präsidenten Nasarbajew verloren nach der Ermöglichung einer weiteren Amtszeit an Substanz. Allerdings könnte eine Einbindung Kasachstans über die angestrebte Übernahme des OSZE-Vorsitzes für 2009 zu Verbesserungen etwa in der Gewaltenteilung und in gesellschaftlichen Interessenvertretungen führen.

Auch in Aserbaidshan, Tadschikistan, Turkmenistan und Weißrussland sind gravierende politische Änderungen oder gar Demokratisierungsschritte wenig wahrscheinlich. In Aserbaidshan werden die Präsidentschaftswahlen im Herbst 2008 allenfalls Auskunft über den Grad an Bereitschaft zur Zulassung demokratischer Mindeststandards geben. Nach wie vor erstarrt erscheinen die Positionen im Karabakh-Konflikt. In Tadschikistan wird Präsident Rahmon mit Verweis auf die notwendige Stabilität in delikater Nachbarschaft seine autoritäre Herrschaft weiter auf einen kleinen loyalen Zirkel stützen.

In Turkmenistan scheint der neue Präsident Berdymuchammedow eine behutsame Politik der Öffnung zu verfolgen und einige Revisionen vorzunehmen, etwa in der zuletzt desaströsen Gesundheits- und Bildungspolitik. Grundlegendes wird sich am System jedoch zumindest kurzfristig nicht ändern. Und in Weißrussland scheint die kurze Phase oppositioneller Einigkeit nach der Einreihung der Symbolfigur Milinkewitsch in eine kollegiale Führung wieder vorbei. Dies mindert den Druck auf Präsident Lukaschenko, den die atmosphärischen Störungen mit Russland durch ein Hoch in Energiepreisen kaum zu einer außenpolitischen Neuausrichtung bewegen werden. Unwahrscheinlich ist auch, dass Putins Nachfolger den Nachbarn stärker unter Druck setzen wird.

Wichtige Weichenstellungen und kritische Phasen stehen in Armenien (Präsidentschaftswahlen), Kirgisistan (Verfassungsreform und Machtkampf), der Ukraine (Parlamentswahlen und Machtkampf) und in Usbekistan bevor, wo sich die Frage nach Präsident Karimows Verweilen im Amt oder der Nachfolge stellt. Das Risiko

von Gewaltausbrüchen erscheint in Kirgisistan und Usbekistan am höchsten. Insgesamt exemplifizieren die kritischen Fälle eine Schwäche der gesamten Region: die mangelnde Stabilität institutioneller Mechanismen. Daher kann es in der ganzen Region immer wieder zu kurzen, heftigen Systemkrisen gerade um Wahlen und Regierungswechsel kommen.

Für eine Demokratisierungsdynamik fehlt jedoch momentan noch die gesellschaftliche Basis. Ihr müssten zunächst notwendige Schritte in Richtung Rechtsstaatlichkeit vorausgehen. Am ehesten könnte dies in einigen Schlüsselländern für eine EU-Nachbarschaftspolitik anstehen, nämlich in Armenien, Georgien, der Republik Moldau, der Ukraine und mittel- bis langfristig auch in Weißrussland.

Der wirtschaftliche Aufschwung wird sich bis 2009 wohl auf einer Spannbreite von sechs bis zehn Prozent Wachstum fortsetzen, wobei die Gas- und Ölförderländer Aserbaidschan und Kasachstan eher in den oberen Margen liegen könnten. Hier wie anderswo in der Region stellt sich jedoch die Herausforderung, das Wachstum strukturell zu nutzen und den bisher wenigen Wirtschaftsmotoren weitere beizuschalten. Momentan sind alle Länder der Region mehr oder weniger anfällig für Preisschwankungen.

In einigen Ländern droht der Virus der »dutch disease« oder eine harte Landung, sollten etwa der Bauboom oder der Energiemotor platzen. Reformnotwendigkeiten liegen in allen Ländern, wenn auch unterschiedlich stark, in der Schaffung stabiler Institutionen, gesunder Kapitalmärkte und transparenter Regeln sowie in einer behutsamen Finanzpolitik bei verstärkten Investitionen im Bildungsbereich. Überragende Herausforderungen bestehen schließlich in der Korruptionsbekämpfung und im Kampf gegen die Armut. Der Kreis der Nutznießer des Wachstums muss erweitert und das Wohlstandsgefälle eingeebnet werden, sonst erhöht sich mittelfristig der Druck qua sozialer Unzufriedenheit.

Naher Osten und Nordafrika

Überblick zu den Entwicklungs- und Transformationsprozessen in Ägypten, Algerien, Bahrain, dem Iran, dem Irak, dem Jemen, Jordanien, Kuwait, dem Libanon, Libyen, Marokko, Oman, Saudi-Arabien, dem Sudan, Syrien, Tunesien, der Türkei und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE).



Der Nahe Osten und Nordafrika sind weiterhin durch das Ausbleiben nachhaltiger und umfassender Reformen gekennzeichnet. Das muss am Ende eines Zeitraums konstatiert werden, der zu Beginn auf einen »arabischen Frühling« hoffen ließ: Der Abzug der syrischen Armee aus dem Libanon und die darauffolgenden freien Parlamentswahlen, die Anerkennung des Wahlrechts für Frauen in Kuwait im Mai 2005 sowie die vorsichtige, seit Anfang 2005 betriebene Öffnungspolitik des ägyptischen Regimes im Vorfeld der Parlamentswahlen lösten Hoffnungen auf dauerhafte politische Liberalisierung in der Region aus. Diese stellten sich jedoch als verfrüht heraus. Von den genannten Reformen gingen entweder keine »spill-over«-Effekte auf andere Sektoren und Länder aus, oder sie waren – wie im Fall Ägyptens – lediglich temporärer Natur und wurden wieder zurückgenommen.

Grundsätzlich ist auch in der Zweijahresperiode 2005–2007 die frühere Praxis erkennbar, wonach die – mit Ausnahme des Libanon sowie der in die EU strebenden Türkei – neopatrimonial und autoritär verfassten Regimes durchaus zu politischen Reformen bereit sind, Letztere aber lediglich als Instrument der eigenen Herrschaftssicherung nutzen, um politischen (Reform-)Druck gezielt zu kanalisieren und die Grundfesten autokratischer Herrschaft aufrechtzuerhalten. Dies drückt sich auch im BTI-Demokratiestatus für den gesamten Großraum aus, der sich im Vergleich zu 2006 nur unwesentlich um lediglich 0,2 Punkte verändert hat und nun bei 3,97 liegt.

Wenngleich es der überwiegenden Mehrheit der arabischen Herrschaftseliten in den letzten Jahrzehnten gelungen ist, durch Rückgriff auf unterschiedliche Strategien, die von »containment« durch Inklusion über Repression und Konfrontation

bis hin zu kompromissloser Verfolgung und Eliminierung reichen, jegliche nennenswerte säkulare Opposition weitgehend auszuschalten, haben im Untersuchungszeitraum religiöse, das heißt islamistische, Antiregimebewegungen weiter an Bedeutung gewonnen. Dies lässt sich einerseits insbesondere durch das Unvermögen der politischen und wirtschaftlichen Teilsysteme erklären, die im Easton'schen Sinne gesellschaftlich verbindliche Allokation von Werten und Gütern zu sichern (Easton 1965). Andererseits dient der Islamismus, wie Ruf es treffend formuliert, als »mobilisierende und einigende Ideologie der wachsenden Masse der Modernisierungsverlierer« (Ruf 1999: 283).

Im Gegensatz zu den überwiegend kosmetischen Reformen in der politischen Arena hat die Mehrzahl der arabischen Herrschaftseliten auch zwischen 2005 und 2007 durchaus ambitionierte marktwirtschaftliche Reformen verfolgt oder zumindest anvisiert. Hervorzuheben sind hier insbesondere die Vereinigten Arabischen Emirate, die in der Zweijahresperiode eine beeindruckende Transformationsleistung vollbracht haben; so konnten sich die Emirate im Management-Index des BTI im Vergleich zu 2006 um 22 Plätze verbessern, was einer Verbesserung von 0,84 Punkten entspricht.

Abgesehen von ebenfalls deutlichen Fortschritten in Tunesien und dem Libanon sowie leichten Verbesserungen in Ägypten, Jordanien, dem Jemen, Algerien und Saudi-Arabien, ist der Management-Index 2008 mit einem Durchschnittswert von 4,12 Punkten aber nahezu auf dem Wert des BTI 2006 verharret, was vor allem auf Rückschritte in den übrigen Staaten des Großraums zurückzuführen ist. Dementsprechend ist es wenig überraschend, dass sich an der staatsinterventionistischen Praxis, die sich im Nahen Osten noch immer vielfach beobachten lässt, sowie dem so genannten »rent seeking« in erdgas- beziehungsweise erdölproduzierenden Ländern trotz der zum Teil beeindruckenden Zuwachsraten nur wenig geändert hat.

Der Großraum zwischen Tétouan, Damaskus und Muskat steht somit weiterhin exemplarisch für die begrenzte Erklärungskraft des modernisierungstheoretisch inspirierten Basisparadigmas, welches einen kausalen Zusammenhang zwischen (markt-)wirtschaftlichen Reformen und demokratischer Entwicklung postuliert. Die von Przeworski und Limongi 1997 formulierte Anregung, insbesondere der Rolle von politischen Akteuren in Liberalisierungs- sowie Demokratisierungskontexten größere Bedeutung beizumessen (Przeworski und Limongi 1997: 176), kann nicht überschätzt werden. Es hat sich im Nahen Osten und Nordafrika abermals gezeigt, dass politische Entwicklungspfade, insbesondere vor dem Hintergrund schwacher oder nicht existierender Zivilgesellschaften, nahezu unweigerlich an das Schicksal der politischen Eliten gekoppelt sind.

Diese sind es auch, die dafür verantwortlich zu machen sind, dass sich in den vergangenen beiden Jahren an der dominierenden Grundstruktur der politischen Systeme nichts geändert hat. Autoritär-korporatistischen Präsidialrepubliken stehen noch immer Erbmonarchien oder Erbemirate gegenüber. Sie werden komplettiert durch das nominell direktdemokratische, von der revolutionären Führung jedoch kontrollierte Libyen, die auf konservativen klerikalen Institutionen gestützte Islami-

sche Republik Iran, den von Bürgerkrieg und faktischer Fremdherrschaft gekennzeichneten Irak, die auf konfessioneller Machtteilung basierende Konsensdemokratie Libanon sowie durch die parlamentarische und überwiegend auf demokratischen Grundprinzipien beruhende Republik Türkei.

Entwicklungsstand der Demokratie

Das staatliche Gewaltmonopol, eine der zentralen Grundlagen für das Funktionieren von Rechtsstaatlichkeit, ist im Vergleich zur vorherigen Untersuchungsperiode in den Staaten der Region weitgehend unverändert geblieben. Während die überwiegende Mehrzahl der Staaten nach wie vor auf ein gut etabliertes Gewaltmonopol zurückgreifen kann, lassen sich lediglich in Algerien, im Libanon sowie im Irak geringfügige Veränderungen beobachten.

Wenngleich die außerparlamentarische Opposition in Algerien auch in der Zweijahresperiode 2005–2007 bedingt durch staatliche Repression weiter an Bedeutung verloren hat und – wie im Fall der Imazigh – zunehmend die Autorität des Staates anerkennt, ist es der islamistisch orientierten »groupe salafiyiste de predication et du combat« (GSPC) insbesondere in dem schwer kontrollierbaren Süden des Landes gelungen, eine schlagkräftige, auf mittlerweile 800–1.000 Mann angewachsene und äußerst gewaltbereite Terrorbewegung aufzubauen. Die mittlerweile umbenannte GSPC hat in den letzten Jahren ihren Aktionsradius primär auf Algerien beschränkt und durch kleinere Terrorakte gezielt Nadelstiche gegen das Regime gesetzt. Letzterem ist es aber trotz massiven Vorgehens nicht gelungen, die Gruppierung nachhaltig zu bekämpfen und die zunehmende Zahl von Rekrutierungen in Marokko und Tunesien zu verhindern, die wiederum darauf hindeuten, dass die GSPC ihren bewaffneten Kampf transnationalisiert.

Obwohl die Shebaa-Farmen im Südosten des Landes noch immer von Israel besetzt sind, hat sich der Handlungsspielraum der Regierung im Libanon, bedingt durch den Abzug der syrischen Armee im Mai 2005 sowie die darauf folgende Parlamentswahl, zwischenzeitlich verbessert. Die partielle Verbesserung ging Hand in Hand mit dem Zurückdrängen des militärischen Einflusses der Hisbollah im Süden des Landes im Zuge der Implementierung der UN-Resolution 1701, die während des Julikrieges 2006 verabschiedet wurde. Dass die Regierung und somit die libanesischen Sicherheitskräfte dennoch nicht über das volle Gewaltmonopol verfügen, ist darauf zurückzuführen, dass die Hisbollah noch immer die südlichen und von Schiiten dominierten Vorstädte Beiruts kontrolliert und die zahlreichen Palästinenserflüchtlingslager von Ende 2006 neu entstandenen und gewaltbereiten palästinensischen Faktionen umgeben sind.

Trotz des anhaltenden Konflikts in Darfur hat sich die Situation im Sudan zumindest dahingehend verbessert, dass mit der Unterzeichnung des Friedensvertrags für den Südsudan im Januar 2005 sowie des »Eastern Sudan Peace Agreement« am 14. Oktober 2006 ein Auseinanderfallen des Landes einstweilen vermieden und so-

mit zumindest eine partielle, gleichwohl fragile Kontrolle des Zentralstaates unter Einbezug der südsudanesischen Regierung erhalten werden konnte.

Im Gegensatz dazu ist es der irakischen Regierung abermals nicht gelungen, das Gewaltmonopol an sich zu reißen. Stattdessen bleibt sie weiterhin von den ausländischen Koalitionstruppen abhängig, die es zwischen 2005 und 2007 allerdings auch nicht verhindern konnten, dass das Land noch tiefer in die mittlerweile kaum noch zu stoppende Spirale aus Terror und Gewalt abgeglitten und die nationale Identität weiter erodiert ist.

Mit Ausnahme des Libanon, in dem 18 Religionsgemeinschaften anerkannt sind, sowie der säkularen Türkei ist in allen Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas der Islam offizielle Staatsreligion. Eine eindeutige Trennung zwischen Staat und Religion existiert nicht, zahlreiche Regimes, wie etwa das marokkanische Königshaus und die iranischen Kleriker leiten ihre Legitimität direkt vom Islam ab. Obgleich sich die Rechtsprechung in vielen Staaten durch die Übernahme zahlreicher Elemente der ehemaligen Kolonialherrschaft auszeichnet (z. B. in Tunesien) oder aber sich der Staatsapparat in seiner täglichen Arbeit an säkularen Prinzipien orientiert, ist die Scharia eine der zentralen, wenn nicht gar – wie in Kuwait, Saudi-Arabien, Iran, Jemen sowie im Norden Sudans – die zentrale Quelle der Gesetzgebung.

Die vielfach zu beobachtende Omnipräsenz der Scharia ist vor allem im Hinblick auf die das Personenstandsrecht betreffende Rechtsprechung problematisch und hat die insbesondere im Nahen Osten häufig zu beobachtende Diskriminierung von Bürgern oder Minderheiten entlang religiöser, ethnischer und geschlechtlicher Linien perpetuiert. Das gilt beispielsweise für die etwa 300.000 Bahai im Iran, die als Häretiker stigmatisiert und weitgehend entrechtet sind, sowie für die Millionen von Arbeitsmigranten in den erdöl- oder erdgasproduzierenden Golfmonarchien.

In allen Staaten des Großraums finden regelmäßig Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen und Referenden statt. Mit Ausnahme der Türkei, des Libanon und nach dem Sturz von Saddam Hussein auch des Irak sind diese jedoch mehr oder weniger stark kontrolliert und dienen entweder der Akklamation der Regierungspartei beziehungsweise des jeweiligen Staatsoberhauptes oder der Bestätigung regimefreundlicher Parteien und – in Ländern, wie etwa in Oman, in denen Parteien verboten sind – unabhängiger Kandidaten. Ein durch Wahlen herbeigeführter Regimewechsel ist somit noch immer nicht möglich.

War der ägyptische Staatspräsident seit 1981 bei Präsidentschaftswahlen stets der einzige Kandidat, der durch ein landesweites Referendum bestätigt wurde, hat sich Staatspräsident Mubarak im September 2005 erstmals insgesamt 14 Gegenkandidaten gestellt, die aber aufgrund zahlreicher gesetzlicher Hindernisse seine Wiederwahl mit 88 Prozent nicht verhindern konnten. Die Parlamentswahlen, die zwei Monate später bei einer Wahlbeteiligung von lediglich 26,2 Prozent abgehalten wurden, fanden erstmals unter richterlicher Aufsicht statt und wurden von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen überwacht.

Gleichwohl hat dies nichts daran geändert, dass die den politischen Prozess dominierende NDP abermals als Sieger hervorging und der Stimmenanteil der wenigen

Tab. 1: Entwicklungsniveau der Demokratie auf Basis des BTI 2008

	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	Autokratien	
	(< 8 bis 6)	(< 6)	(> 4)	(< 4)	»failed states«
Republiken	Türkei Libanon ▲		Ägypten Algerien	Tunesien Jemen ▼ Syrien Sudan	Irak
Monarchien			Bahrain Marokko Kuwait	Jordanien ▼ Oman Vereinigte Arabische Emirate Saudi-Arabien	
andere				Iran Libyen	

Anmerkung: Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Demokratiebewertung angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.

zugelassenen säkularen liberalen Parteien sowie die parlamentarische Repräsentation von Kopten und Frauen abermals zurückgingen. Demgegenüber stehen jedoch die insgesamt 88 Mandate, die von unabhängigen, faktisch aber der Muslimbrüderschaft zugehörigen Oppositionskandidaten gewonnen wurden. Diese Zugewinne waren es auch, die das Regime dazu bewegt haben, den zu Beginn des Jahres eingeschlagenen vorsichtigen Reformkurs zu beenden und seither wieder die bereits in den 90er Jahren zu beobachtende Repressionspolitik zu verfolgen.

Auch in Bahrain haben die Parlamentswahlen keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der letztlich vom König ernannten Regierung. Dementsprechend haben die im November 2006 abgehaltenen Wahlen an der seit Jahren bestehenden Machtverteilung nichts geändert und verdienen nur deswegen besonderer Erwähnung, da sie unter Mitwirkung aller wesentlichen politischen Kräfte des Landes, also auch jener, welche die Parlamentswahlen 2002 boykottiert hatten, stattfanden.

Wenngleich auch in Kuwait der Emir den Premierminister und das Kabinett ernennt, so verfügt die aus 65 Abgeordneten bestehende Nationalversammlung doch zumindest über einige wenige legislative Kompetenzen. Durften bei den Wahlen zu einem der 50 wählbaren Sitze im April 2006 Frauen erstmals aktiv teilnehmen, ohne dass dies allerdings mit Mandatsgewinnen für weibliche Kandidaten verbunden war, wird zahlreichen Staatsbürgern das Wahlrecht weiterhin vorenthalten. Letzteres ist auch in den Vereinigten Arabischen Emiraten noch immer der Fall. Bei den dort im Dezember 2006 erstmals und in mehreren Etappen abgehaltenen Wahlen zum Föderativen Nationalrat, bei denen über 50 Prozent der Sitze abgestimmt werden durfte, war weniger als ein Prozent der Gesamtbevölkerung wahlberechtigt.

Zusätzlich zu den 2006 abgehaltenen und vermeintlich kompetitiven Präsidentschaftswahlen im Jemen, aus denen Präsident Salih wieder als Gewinner hervorging, fanden im Jemen, als auch erstmals in Saudi-Arabien Kommunalwahlen statt. Letztere wurden bereits im Frühjahr 2005 abgehalten und stellen ein Novum in der von Wahlen »unbefleckten« Geschichte des Landes dar. Frauen waren vom Wahlprozess vollkommen ausgeschlossen; ferner waren auch nur etwa 50 Prozent der ohnehin politisch unbedeutenden Kommunalräte wählbar.

Erstmals seit der Errichtung der Islamischen Republik bedurfte es im Iran im Juni 2005 zweier Urnengänge, um eine Entscheidung über das Amt des Präsidenten herbeizuführen. Im Gegensatz zu den Parlamentswahlen 2004 waren die Präsidentschaftswahlen weitgehend frei von Manipulationen durch den Wächterrat oder den Revolutionsführer. Bei einer hohen Wahlbeteiligung von mehr als 60 Prozent führten sie zu der überraschenden Niederlage des ehemaligen Staatspräsidenten Ali Rafsandschani, der im zweiten Wahlgang mit lediglich etwas mehr als 38 Prozent der Stimmen Mahmoud Ahmadinedschad deutlich unterlag. Bei den durch den Wächterrat sanktionierten Wahlen zum Expertenrat im Dezember 2006, welcher den »Obersten Führer« ernennt, als auch bei den parallel dazu abgehaltenen und weitgehend freien Wahlen zu den Städte- und Gemeinderäten gelang es Rafsandschani jedoch, sich gegen die Radikalen um Ahmadinedschad durchzusetzen.

Die libanesischen und in vier Runden abgehaltenen Wahlen waren die ersten seit dem Ausbruch des Bürgerkrieges 1975, die ohne syrische Einflussversuche sowie unter Aufsicht von mehr als 100 internationalen Wahlbeobachtern durchgeführt wurden. Während die antisyrische Opposition unter Führung des sunnitischen Bündnisses Zukunftsbeziehung die absolute Mehrheit erringen konnte, hat sich dennoch kein wirkliches Mehrparteiensystem herausbilden können, da die meisten Parteien lediglich temporäre Wahllisten verkörpern oder stark persönlichkeitsorientiert sind.

Gleiches gilt in gewisser Weise für den Irak, in dem bei den Wahlen zu einem Übergangsparlament im Januar 2005 als auch bei den freien Parlamentswahlen im Dezember 2005, die auf der im Oktober 2005 per Referendum angenommenen neuen Verfassung beruhten, primär nach ethnischen oder konfessionellen Loyalitäten abgestimmt wurde. Waren die Januarwahlen durch einen Wahlboykott der sunnitischen Bevölkerung sowie durch massive Wählereinschüchterung charakterisiert, zeichneten sich die Dezemberwahlen durch einen äußerst spät begonnenen Wahlkampf sowie durch Unregelmäßigkeiten bei der Wählerregistrierung aus.

Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

Den Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas ist gemeinsam, dass sie nach Jahren der Importsubstitution, der Binnenorientierung, einem ausgeprägten Staatsinterventionismus sowie den in Algerien, in Libyen, im Sudan, in Syrien und im Jemen lange Zeit und in anderen Ländern zumindest temporär vorherrschenden planwirtschaft-

lichen sozialistischen Entwicklungsstrategien mittlerweile alle einem mehr oder weniger stark ausgeprägten (staats-)kapitalistischen Paradigma verpflichtet sind.

Tab. 2: Entwicklungsindikatoren im Nahen Osten und in Nordafrika

	Human Development Index 2006	Bevölkerungswachstum 2006	Alphabetisierung (in Prozent) 2006	BIP (in Mrd. US-\$) 2004	BIP pro Kopf (PPP, in US-\$) 2004	Wachstum des BIP (in Prozent) 2006	Inflation (in Prozent) 2006	Anteil ausländischer Direktinvestitionen am BIP (in Prozent) 2006	Gini-Koeffizient
Ägypten	0,702	1,721	71,4	78,8	4.211	5,7	6,5	1,6	34,4 (2001)
Algerien	0,728	1,216	69,9	84,6	6.603	5,6	3	1,0	35,3 (1995)
Bahrain	0,859	1,392	86,5	11,0	20.758	7,6	3,5	–	n. a.
Irak	–	2,618	–	–	–	2,4	64,8	–	n. a.
Iran	0,746	0,663	77,0	163,4	7.525	5	15,8	0,3	43,0 (2003)
Jemen	0,492	3,461	–	12,8	879	3,2	14,8	1,1	33,4 (1998)
Jordanien	0,760	2,412	89,9	11,5	4.688	6	6,3	5,4	38,8 (2004)
Kuwait	0,871	3,561	93,3	55,7	19.384	8	3	–	n. a.
Libanon	0,774	1,198	–	21,8	5.837	–5	4,8	1,3	n. a.
Libyen	0,798	2,262	–	29,1	–	8,1	3,1	–	n. a.
Marokko	0,640	1,528	52,3	50,0	4.309	6,7	2,8	1,5	40 (2005)
Oman	0,810	3,234	81,4	24,3	15.259	6,6	3	–0,1	56,0 (2003)
Saudi-Arabien	0,777	2,06	79,4	250,6	13.825	5,9	1,9	–	n. a.
Sudan	0,516	2,082	60,9	21,1	1.949	9,6	9	7,2	n. a.
Syrien	0,716	2,244	79,6	24,0	3.610	2,9	8	1,1	n. a.
Tunesien	0,760	0,989	74,3	28,2	7.768	4	4,6	2,1	40 (2005)
Türkei	0,757	1,04	87,4	302,8	7.753	5,2	9,8	0,9	42 (2003)
VAE	0,839	2,0	77,3*	104,2	24.056	7,8**	5,4***	–	n. a.

Quellen: Human Development Report 2006; CIA: CIA World Factbook

* = Wert für 2003; ** = Heritage Foundation: Index of Economic Freedom; *** = Durchschnittswert für 2003–2005.

Wenngleich sich die wirtschaftspolitischen Kurswechsel zu verschiedenen Zeitpunkten und substanziell jeweils unterschiedlich vollzogen, sind die Ursachen doch vielfach weitgehend identisch. Ein Mix aus Misswirtschaft, Ernteausfällen, einer bedingt durch die einseitige Konzentration auf die Ölrente hervorgerufenen Konsumgüter- und Nahrungsmittelknappheit, stetig angestiegenen Bevölkerungszuwachs- und Inflationsraten, ineffizientem Einsatz von Kapitalmitteln sowie einer angewachsenen Auslandsverschuldung hat dazu geführt, dass zahlreiche Regimes mit Hilfe des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank auf strukturelle Anpassungsprogramme sowie Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen oder aber singulär auf marktwirtschaftliche Reformen und dabei – wie im Fall der Vereinigten Arabischen Emirate – auf eine Diversifizierung ihrer Wirtschaftssysteme gesetzt haben.

Im Vergleich zur vorherigen BTI-Untersuchungsperiode gehen diese Reformen in allen Staaten neuerlich mit einem Anstieg des Human Development Index sowie weiterer makroökonomischer Stabilisierung einher. Mit anderen Worten: Die bereits in der letzten Untersuchungsperiode identifizierten Entwicklungstrends der marktwirtschaftlichen Transformation haben sich in den letzten beiden Jahren fortgesetzt, was sich auch im Marktwirtschaftsstatus des BTI 2008 widerspiegelt. Bis auf Syrien, den Sudan, den Iran und mit Abstrichen auch Bahrain haben alle Staaten des Großraums weitere Erfolge hinsichtlich der Schaffung voll funktionsfähiger marktwirtschaftlicher Systeme erzielen können. Die stärksten Veränderungen lassen sich dabei in der Türkei (2006: 6,79 Punkte; 2008: 7,29 Punkte), in Saudi-Arabien (2006: 5,43 Punkte; 2008: 6,00 Punkte), Libyen (2006: 5,00 Punkte; 2008: 5,50 Punkte), Algerien (2006: 4,61 Punkte; 2008: 5,18 Punkte) und in Ägypten (2006: 4,46 Punkte; 2008: 5,36 Punkte) beobachten.

Dennoch waren damit nicht die Auflösung klientelistischer Besitzstrukturen, die Schaffung wirklicher Privatsektoren und eine nachhaltige Senkung der noch immer sehr hohen Arbeitslosenraten verbunden. Letztere lagen auch zwischen 2005 und 2007 mit Ausnahme der Arbeitskräfte importierenden Kuwait und der Vereinigten Arabischen Emirate noch immer zwischen offiziell geschätzten zwölf Prozent (Iran) und 20 Prozent (Libanon) und stellten die wirtschaftlichen und politischen Teilsysteme weiterhin vor enorme Herausforderungen.

Wenngleich Privateigentum formal garantiert ist, griff der Staat immer wieder interventionierend ein und behinderte die Entwicklung ohnehin unterentwickelter privatwirtschaftlicher Initiativen. Diese Praxis hatte wiederum negative Rückwirkungen auf die mehrheitlich statischen Arbeitsmärkte und somit die Aufrechterhaltung des informellen Sektors und trug abermals zu einer Verfestigung der aufgeblähten Verwaltungsapparate bei, die von den Regimes überdies weiterhin als loyalitätsstiftende Instrumente eingesetzt wurden.

Zwar hat sich die bereits im letzten Untersuchungszeitraum zu beobachtende Außenhandelsliberalisierung weiter fortgesetzt. Trotz des um sich greifenden Netzes an bilateralen Freihandelsabkommen mit der EU und den USA, ist dies aber nicht in eine wirkliche Integration in das Welthandelssystem gemündet. Letzteres ist unter anderem auch mit der Schwäche der Banken- und Finanzsektoren zu erklären, die

außerhalb der in diesem Bereich gut entwickelten Golfmonarchien lediglich in Jordanien und Marokko Fortschritte im Hinblick auf die Basel-II-Eigenkapitalvorschriften verzeichnen konnten.

Insbesondere die drei Maghreb-Staaten Algerien, Marokko und Tunesien gehören zu jenen Ländern, die mit Hilfe der Bretton-Woods-Institutionen über viele Jahre Restrukturierungsprogramme verfolgt haben (Schumacher 2004). In Algerien wurde 2006 ein neues Gesetzespaket verabschiedet, das die Gründung privater Unternehmen erleichtert, ebenso wurde ein Sozial- und Wirtschaftspakt initiiert und im Zuge des Abschlusses des euro-mediterranen Assoziierungsabkommens mit der EU zahlreiche tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse beseitigt beziehungsweise graduell gesenkt. Sowohl Binnen- als auch Außenhandel verlaufen aber noch immer nicht nach strikt marktwirtschaftlichen Prinzipien und leiden weiterhin unter der ausgeprägten Schattenwirtschaft.

Ogleich Marokko seine Außenzölle weiter gesenkt und zusätzlich zu dem Assoziierungsabkommen mit der EU nun auch über ein Freihandelsabkommen mit den USA verfügt, beschäftigt der informelle Sektor nahezu die Hälfte aller nicht im Landwirtschaftssektor Erwerbstätigen. Zwar ist 2006 erstmals die neu gegründete staatliche Wettbewerbsbehörde zusammengetreten und wurden weitere staatliche Anteile am Telekommunikationsunternehmen Maroc Telecom veräußert. Das Tabakmonopol wurde jedoch bis 2010 verlängert, die Kontrolle des Königshauses über die Erdöl-, Milch- und Zuckermärkte aufrechterhalten und der Agrarsektor zuungunsten einer gesamtwirtschaftlichen Diversifizierung unterstützt.

Im Gegensatz dazu hat das WTO-Mitglied Tunesien mittlerweile den Status eines »newly industrialized country« erreicht und stellt nach Ansicht des Weltwirtschaftsforums die wettbewerbsfähigste Wirtschaft im afrikanischen und arabischen Großraum. 2006 wurden weitere staatliche Anteile an der Tunisie Telecom zum Verkauf freigegeben und die Verschuldung sowie das Haushaltsdefizit gesenkt. Um sich greifende Korruption, starke protektionistische Tendenzen und Überregulierung sowie systematische politische Repression überschatten aber diese Fortschritte.

Syrien konnte trotz einiger weniger Reformschritte, wie etwa der Entscheidung private Banken zuzulassen, eine Kapitalmarktbehörde zu bilden und den Spitzenzollsatz von 255 Prozent auf 65 Prozent zu senken, keine nennenswerten Fortschritte hinsichtlich der Schaffung einer freien Marktwirtschaft erzielen und musste aufgrund der politischen Entwicklung in den Nachbarländern Irak und Libanon Handelseinbußen hinnehmen.

Die Wirtschaftssysteme im Iran und in Libyen konnten auch zwischen 2005 und 2006 die seit Jahren bestehenden strukturellen Imbalancen nicht abschütteln. Gleichzeitig sind jedoch im Iran erste und in Libyen bereits weiterreichende Schritte erkennbar, die Dominanz des öffentlichen Sektors zurückzudrängen, marktwirtschaftliche Strukturen zu schaffen und freien Wettbewerb zuzulassen.

Im Iran hat der Oberste Führer die Notwendigkeit eines umfassenden Privatisierungsprogramms verkündet und die Änderung des Artikel 44 der Verfassung veranlasst, der es nun erlaubt, einen Teil der als strategisch eingestuften Sektoren aus

staatlichem Besitz zu entlassen. Erste Schritte wurden bereits vollzogen, die angestrebten 80 Prozent der außerhalb des Hydrokarbonsektors liegenden Industrien sowie einige weitere Schlüsselsektoren zu privatisieren. Dies geschah allerdings vor dem Hintergrund einer sich zuspitzenden gesamtwirtschaftlichen Lage, die zunehmend unter den aufgrund des iranischen Nuklearprogramms verhängten internationalen Wirtschaftssanktionen leidet.

Während Libyens Finanzsektor noch immer äußerst unterentwickelt und zentralisiert ist, wurden dank des vom ehemaligen »Premierminister« Shukri Ghanim initiierten und von Revolutionsführer Ghaddafi mitgetragenen Privatisierungsprogramms bis Mitte 2006 bereits 66 der 216 zum Verkauf vorgesehenen Staatsbetriebe verkauft und zahlreiche Behörden gegründet, die den anvisierten wirtschaftlichen Reformprozess überwachen sollen. Dieser war unter anderem auch durch eine international gelobte Diversifizierungsstrategie gekennzeichnet, die 2005 zu einer nicht aus der Hydrokarbonproduktion generierten Zuwachsrate des Bruttoinlandsproduktes von 4,5 Prozent führte. Im Lichte der Aufhebung aller internationalen Sanktionen gegen das Land wurde darüber hinaus der Außenhandel weitgehend dereguliert und der ausländische Privatinvestitionen verbietende »Investment Act 5/1997« modifiziert.

Marktwirtschaftliche Fortschritte sind im Sudan und im Jemen ungeachtet der IWF-gesteuerten Reformprogramme beschränkt. Ein ausreichender institutioneller Wettbewerbsrahmen ist nicht existent, ungleiche Marktzugangsregeln bestehen weiterhin, Monopol- und Kartellbildungen vollziehen sich ungehindert. Der Außenhandel ist überwiegend dereguliert, was im Sudan einen deutlichen Anstieg ausländischer, insbesondere chinesischer und arabischer Direktinvestitionen im Erdöl-, Bau- und Transportsektor mit sich gebracht hat.

Sowohl im Libanon als auch in Jordanien sind die Fiskal- und Schuldenpolitik weitgehend seriös und stets darauf ausgerichtet, ein investitionsfreundliches Klima zu schaffen und das wirtschaftliche Wachstum zu steigern. In Jordanien hat sich bedingt durch den Wegfall der kostenlosen irakischen Erdöllieferungen das Handelsbilanzdefizit weiter verschärft. Dennoch deuten die konstant hohen Zuwachsraten, die weiter vollzogene Liberalisierung des Außenhandels sowie die Fortschritte im öffentlichen (Service-)Sektor und hinsichtlich größerer Transparenz bei Geschäftsabwicklungen darauf hin, dass Jordanien am Kurs der letzten Jahre festgehalten hat.

Positiven Entwicklungen im Libanon, wie der Annahme eines neuen Verbraucherschutzgesetzes und der anvisierten Schaffung einer Wettbewerbsbehörde, stehen noch immer ein ineffizienter Verwaltungsapparat, eine unzureichende Antimonopolgesetzgebung sowie eine exzessive Kreditaufnahme des Staates zur Finanzierung des durch den Juli-Krieg 2006 zusätzlich erschwerten Wiederaufbaus gegenüber. Der Krieg ist überdies dafür verantwortlich zu machen, dass sich die Staatsausgaben massiv erhöht haben, für 2006 ein Minus-Wachstum erwartbar war und die anvisierten Privatisierungsmaßnahmen erheblich behindert wurden.

Anknüpfend an die letzten Jahre, hat Ägypten seinen marktwirtschaftlichen Reformkurs fortgeführt und die Liberalisierung seines Außenhandelsregimes fortge-

setzt, sodass der durchschnittliche Handelstarif gegenwärtig bei 6,9 Prozent liegt. Im Zuge der Stärkung der neoliberalen Reformakteure um Premierminister Nazif wurden zahlreiche Reformen initiiert, die sich vor allem auf das Wechselkurs- und Wettbewerbsregime, den öffentlichen Sektor, den Finanzmarkt und die Gewährleistung von Eigentumsrechten beziehen. Gleichzeitig ist es dem Regime abermals nicht gelungen, bedeutende und vor allem nachhaltige Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und auf dem Arbeitsmarkt zu erzielen sowie die Staatsverschuldung und das Haushaltsdefizit einzudämmen.

Den erdölproduzierenden Golfmonarchien kommt im intraregionalen Vergleich eine Sonderstellung zu, da sie alle liberale Marktwirtschaftssysteme etabliert haben, die auf weit entwickelten Privat- und Finanz- oder Bankensektoren sowie weitgehend liberalisierten Außenhandelsregimes basieren. Dessen ungeachtet haben die Herrscherfamilien auch im Berichtszeitraum von ihrem Interventionsmonopol Gebrauch gemacht und an der Existenz informeller Monopole oder Oligopole nichts geändert. Ferner sind alle Staaten in unterschiedlicher Ausprägung von den Hydrokarbonsektoren abhängig, die insbesondere 2005 und 2006 angesichts der hohen Erdölpreise für Rekordzuwachsraten verantwortlich zeichneten.

Die Vereinigten Arabischen Emirate, in denen das BIP in der Zweijahresperiode um 60 Prozent angewachsen ist, führten ihre ambitionierte und auf Liberalisierung des Binnen- und Außenhandels beruhende Wirtschaftspolitik fort. Insbesondere hinsichtlich der angestrebten Diversifizierung der Wirtschaft und der damit beabsichtigten Befreiung von (knappen) Ressourcen konnten weitere Fortschritte erzielt werden, indem der bislang in staatlicher Hand befindliche Telekommunikationssektor geöffnet und der Tourismusbereich aggressiv ausgebaut wurden.

Eine ähnliche Entwicklung hat sich in Kuwait vollzogen, das ebenfalls von den hohen Erdölpreisen profitieren konnte. Letztere haben der Herrscherfamilie aber nur wenig Anlass gegeben, weitere Wirtschaftsreformen durchzuführen, obgleich angesichts der unentwegt existierenden restriktiven Einfuhrregelungen, eines weit verbreiteten Nepotismus sowie eines aufgeblähten öffentlichen Sektors durchaus Reformnotwendigkeit besteht.

Auch in Oman ist der Staat der wichtigste Wirtschaftsakteur und die Antikartellgesetzgebung schwach ausgeprägt. Im Lichte eines Rekordwachstums des BIP von 21,7 Prozent wurde zu Beginn des Jahres 2006 mit der Implementierung des noch immer existierenden Siebenjahresplans begonnen, der als oberstes Ziel die Diversifizierung des Wirtschaftssystems vorsieht. Überdies wurde ein Gesetz auf den Weg gebracht, welches die Bedingungen für in- und ausländische Investoren verbessern soll, und die Entscheidung getroffen, an der für 2010 vorgesehenen Währungsunion des Golfkooperationsrates (einstweilen) doch nicht teilzunehmen.

Während die wirtschaftliche Entwicklung Saudi-Arabiens in der Zweijahresperiode neben der Erwirtschaftung einer hohen Ölrente insbesondere durch den Beitritt zur WTO im November 2005, eine Teilprivatisierung der nationalen Versicherungsgesellschaft sowie das Ausbleiben struktureller Reformen und das Fehlen eines formalen Mechanismus zur Haushaltsstabilisierung geprägt war, ist die bahrainische

Wirtschaft 2005 von der Heritage Foundation als freieste und im darauf folgenden Jahr als zweitfreieste Wirtschaft im Nahen Osten eingestuft worden.

Diese konnte mit neun Prozent im Jahr 2006 einen Rekordzuwachs außerhalb des Hydrokarbonsektors verzeichnen. Wenngleich das Land noch immer von den Renteneinkünften abhängig ist, ist der Zuwachs auch darauf zurückzuführen, dass gezielte Reformen im Finanzdienstleistungssektor sowie neuerliche Privatisierungen, wie etwa des Busnetzwerks und des Telekommunikationsbereichs, erfolgreich umgesetzt wurden. Die Bahrain Monetary Agency wurde in eine Zentralbank umgewandelt, der überdimensionierte öffentliche Sektor, der 90 Prozent der Bahrainis als Arbeitgeber dient, blieb aber unangetastet.

Die Staaten des Großraums haben ihre seit mehreren Jahren betriebene Geldwertstabilitätspolitik fortgesetzt, dies aber mit äußerst unterschiedlichem Erfolg. Während die Türkei weiterhin auf dem Weg fiskaler Konsolidierung entlangschritt und erstmals eine einstellige Inflationsrate aufweisen konnte und Libyen seinen in den letzten Jahren eingeschlagenen Kurs der strikten und unter anderem auf staatlicher Preiskontrolle beruhenden Inflationsbekämpfung beibehalten hat, gelang es auch Algerien sowie Saudi-Arabien dank der vermeintlich umsichtigen Geldpolitik ihrer nicht unabhängigen Zentralbanken, die Geldentwertung zu senken.

Demgegenüber waren alle übrigen Staaten, nicht zuletzt aufgrund der explodierenden Preise für Hydrokarbonprodukte oder wie im Irak aufgrund der Schwäche des US-Dollars sowie der eskalierenden Sicherheitslage vor Ort, mit höheren Inflationsraten konfrontiert als noch in der vorherigen Untersuchungsperiode.

Der Umweltschutz hat zwar in den Medien des Großraums breitere Aufmerksamkeit erfahren und wurde auch von einer zunehmenden Anzahl von Regierungen als wichtiges Handlungsfeld anerkannt. Damit gingen jedoch weder Fortschritte hinsichtlich der Schaffung erneuerbarer Energien noch ein gesteigertes Umweltbewusstsein der Bevölkerungen einher. Das bereits früher zu beobachtende Ungleichgewicht zwischen Bildungsausgaben auf der einen und Investitionen in den Entwicklungs- und Forschungssektoren auf der anderen Seite besteht unentwegt fort, und die öffentlichen Ausgaben bewegen sich in dem zuletzt genannten Bereich noch immer auf sehr niedrigem Niveau. Während in den Golfmonarchien zunehmend private Institutionen der (höheren) Bildung entstehen, leiden die Bildungssysteme in den übrigen Staaten noch immer unter schlechter Ausstattung und Qualität sowie fehlgesteuerter Ressourcenallokation.

Obgleich Frauen in der Mehrzahl der Staaten theoretisch weithin gleichgestellt sind, was den Zugang zu höheren Bildungsinstitutionen betrifft, verhindern vielfach soziokulturelle Einflussfaktoren entweder die faktische Nutzung dieses Rechts oder aber Frauen werden spätestens nach dem Abschluss ihrer Studien im Hinblick auf Chancen- und Gehaltsgleichheit diskriminiert.

Die sozialen Sicherungssysteme sind mit Ausnahme der Golfstaaten weitgehend unterentwickelt und liegen noch immer in der Peripherie der Interessen der Herrschaftseliten oder werden von den zum Teil existierenden Entwicklungsplänen nur, wenn überhaupt, rudimentär behandelt. In einigen Staaten wie der Türkei und

Marokko wurden einschlägige, gleichwohl in Umfang und Reichweite beschränkte Reformvorhaben auf den Weg gebracht. Nichtsdestotrotz sind die defekten Wohlfahrtssysteme weiterhin auf die Existenz privater, tribaler oder familiärer Unterstützungsnetzwerke angewiesen, die aber ebenfalls aufgrund der fortschreitenden Urbanisierung oder, wie im Fall des Irak aufgrund der eskalierenden Sicherheitslage, zunehmend erodieren.

Transformationsmanagement

Gestaltungsfähigkeit

Abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen, wie im Libanon und der Türkei sowie mit Abstrichen in Marokko und Bahrain, sind die Zivilgesellschaften im Nahen Osten noch immer unterentwickelt beziehungsweise werden unentwegt und zum Teil, wie dies in Syrien und Tunesien der Fall ist, äußerst repressiv an ihrer Entfaltung gehindert oder aber kooptiert (Jordanien). Ihr gesellschaftsintegrierendes Potenzial als Vermittlungsinstanz sozialen Handelns und Träger institutionenspezifischer Werteorientierung wird ignoriert. Dennoch ist bei einigen Regimes eine zunehmend ambivalentere Haltung hinsichtlich der Existenz und Ausbreitung intermediärer Institutionen erkennbar (Vereinigte Arabische Emirate), erfüllen Letztere doch partiell unverzichtbare Funktionen, insbesondere im Wohlfahrtssektor, die vom Staat entweder nicht (Sudan, Jemen) oder nur sehr unzureichend (Ägypten) übernommen werden.

Mit Ausnahme der Türkei, welche abermals beeindruckende Transformationsleistungen erbracht hat, und des konkordanzdemokratischen Libanon, dessen Regierung allerdings spätestens seit dem Juli-Krieg 2006 im Lichte der erstarkenden und in ihrem Handlungsspielraum gegenwärtig kaum zu stoppenden Vetospieler nahezu kein Transformationsmanagement mehr leisten kann, haben alle Regimes rhetorisch stets proklamierte Transformationsanstrengungen ihrem primären Ziel, der Beibehaltung und dem Ausbau ihres Herrschaftsmonopols, untergeordnet oder entsprechend angepasst.

Die Mehrzahl der Regimes verfügt durchaus über die Kapazität – und vielfach auch über die entsprechenden Ressourcen (Golfmonarchien, Algerien) –, Reformen effektiv zu implementieren, zumal die Perspektive einer weitreichenden politischen Öffnung, an deren Ende die Schaffung demokratischer Systeme steht, mehrheitlich auf gesellschaftlichen Rückhalt stößt. In der politischen Arena werden aber langfristig anvisierte Maßnahmen, die die Stärkung von Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus fördern sollen, nur insoweit verfolgt, wie nicht die regimestützenden Machtquellen gefährdet werden.

Wesentlich schneller wurden hingegen im wirtschaftlichen Bereich Reformen beschlossen und umgesetzt. Die Golfmonarchien sowie Tunesien zeichnen sich dabei zwar durch Flexibilität, »policy-learning« und langfristige und mehrheitlich

auf vorausblickenden Entwicklungsplänen basierende Reformschritte aus, gleichwohl vollziehen sich Letztere genauso wie etwa in Ägypten, Marokko und Jordanien in starker Abhängigkeit von den jeweils vom Staatsoberhaupt ernannten Regierungen, die dabei aber ebenso die weithin existierenden Günstlingsnetzwerke im mikroökonomischen Bereich unangetastet lassen.

Auch wenn die Regimes der Golfmonarchien ihre Macht auf Patronagenetzwerke stützen, setzten sie mit Ausnahme Saudi-Arabiens, dessen Kabinett individuell bestehende Reformstrategien noch immer nicht in kollegiale Entscheidungen transformieren kann, die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen wesentlich effizienter ein als die übrigen Staaten des Großraums. Zwar haben sich die Vereinigten Arabischen Emirate, Bahrain und Oman laut dem Corruption Perceptions Index 2006 leicht verschlechtert. Im regionalen Vergleich bleiben sie aber nach wie vor mit ihrem relativ fortgeschrittenen Gesetzesrahmen Spitzenreiter bei der Korruptionsbekämpfung und Implementierung integritätssteigernder Maßnahmen.

In Oman wurden im Untersuchungszeitraum mehrere hochrangige Regierungsbeamte der Korruption bezichtigt und zu Gefängnisstrafen verurteilt, in Bahrain wurden der Prozess öffentlicher Ausschreibungen transparenter gemacht und Ministerien und Regierungsbehörden erstmals einem »audit« unterworfen. Der so genannte Bandargate-Skandal Ende 2006, benannt nach dem britischen Verfasser eines Untersuchungsberichts, der einen hochrangigen bahrainischen Regierungsfunktionär der versuchten Wahlfälschung bezichtigt hatte, wurde jedoch vom Königshaus im Keim erstickt, indem das höchste Gericht es verboten hatte darüber zu berichten.

Tab. 3: Qualität des Transformationsmanagements auf Basis des BTI

erfolgreiches Management	erfolgreiches Management mit Schwächen	Management mit mäßigem Erfolg	schwaches Management	geseitertes oder nicht vorhandenes Management
(10 bis 7)	(< 7 bis 5,6)	(< 5,6 bis 4,3)	(< 4,3 bis 3)	(< 3)
	Türkei	Vereinigte Arabische Emirate ▲ Jordanien Oman Tunesien Bahrain Marokko Libanon ▲	Ägypten Jemen Kuwait Algerien Saudi-Arabien Libyen	Sudan ▼ Iran ▼ Irak Syrien

Anmerkung: Die Einstufungen folgen den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Management-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.

Auch im Jemen und in Algerien gab es dadurch vermeintlich positive Entwicklungen zu vermelden, dass in beiden Ländern 2006 Antikorruptionsgesetze zumindest auf

den Weg gebracht wurden. Der politische Wille, diese aber auch strikt zur Anwendung zu bringen, fehlte jedoch und hat wie in den übrigen Staaten dazu beigetragen, dass der endemisch um sich greifenden Korruption abermals nicht Einhalt geboten wurde.

Konsensbildung

Die meisten Staaten zeichnen sich durch die Existenz eines die wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Akteure verbindenden Konsenses aus, administrative, politische und wirtschaftliche Reformen durchzuführen. Dieser wird abgefedert durch die Zustimmung breiter Bevölkerungsschichten im Hinblick auf die Schaffung demokratischer Systeme. Gravierende Unterschiede lassen sich allerdings erkennen hinsichtlich der Reichweite möglicher Reformen und des zum Teil rudimentären Demokratieverständnisses. Überdies besteht, wie in Ägypten, innerhalb der technokratischen Eliten weitgehend Übereinstimmung, wirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen Vorrang vor politischen Reformen einzuräumen, deren Initiierung und Umsetzung ohnehin immer wieder auf den Widerstand des Sicherheitsapparates, der Geheimdienste sowie der alten Garde stoßen.

In Saudi-Arabien wird der Herrschaftsanspruch der Al-Saud-Familie mit Ausnahme von einigen marginalisierten Gruppen anerkannt. Gleiches gilt auch für den Sultan von Oman, den Nationalen Föderationsrat der Vereinigten Arabischen Emirate und das marokkanische Königshaus, die alle auf eine mehr oder weniger stark ausgeprägte gesellschaftliche Unterstützung zurückgreifen können.

Obgleich sich das politische System im Iran durch das Phänomen der »factional politics« auszeichnet, ist es Ayatollah Khonenei im Zuge der iranischen Revolution gelungen, konsens- und identitätsstiftende Dynamiken in Gang zu setzen, welche trotz aller existierenden Widersprüche noch immer wirken und bis in die Gegenwart zur Stabilität beitragen.

Bedingt durch die ungleichgewichtige Bevölkerungszusammensetzung in Jordanien – etwa 40 Prozent Transjordaniern stehen 60 Prozent Palästinenser gegenüber – sind die Legitimität und der Herrschaftsanspruch des haschemitischen Königshauses wesentlich fragiler. Vor dem Hintergrund der evidenten Identitätsproblematik stellen die Bombenanschläge vom November 2005 auf drei Luxushotels in Amman eine ernsthafte Bedrohung für den brüchigen inneren Frieden dar, der die Regierung um Premierminister Marouf al-Bakhit mit der Annahme eines restriktiven und vermeintlich menschenrechtsfeindlichen Antiterrorgesetzes beegnete.

In der Türkei konnte die islamisch geprägte AKP-Regierung ihren seit ihrem Amtsantritt verfolgten Reformkurs weiterverfolgen und weitere Fortschritte hinsichtlich der Schaffung einer konsolidierten Demokratie verzeichnen. In ihrem jährlichen Fortschrittsbericht hat die Europäische Kommission der Türkei gar erstmals das Zeugnis einer gut funktionierenden Marktwirtschaft ausgestellt. Trotz dieser positiven Bilanz stehen weite, säkular und republikanisch orientierte Teile der Ge-

sellschaft der Regierung um Premierminister Erdogan misstrauisch gegenüber und fürchten eine schleichende Islamisierung und damit eine Aufweichung der kemalistischen Staatsidee.

Im Jemen ist auch 13 Jahre nach dem Krieg zwischen dem Norden und Süden der Prozess der inneren Einheit nicht abgeschlossen, fühlt sich ein nicht zu unterschätzender Bevölkerungsteil im Süden des Landes vom Norden dominiert. Außerdem war die Zentralregierung trotz eines zwischenzeitlich erlassenen Amnestieangebots nicht in der Lage, den Konflikt mit den Zaidi-Rebellen in der nördlichen Provinz Sa'da beizulegen.

Durch das Friedensabkommen vom Januar 2005 gelang es im Sudan der Nationalen Kongresspartei und der im Süden des Landes verankerten Volksbefreiungsbewegung, einen vorläufigen Konsens über die Schaffung einer Regierung der nationalen Einheit sowie eine autonome und säkulare Regierung im Süden herzustellen. Dies sowie der im April 2006 vorgeschlagene Friedensvertrag für Darfur hat jedoch nicht zu einer wirklichen Befriedung des Landes oder gar zu einem nachhaltigen Prozess politischer Liberalisierung geführt (Schumacher 2006).

Abgesehen von vereinzelten und im Umfang deutlich begrenzten Aufständen in wirtschaftlich marginalisierten Gebieten ist ein nicht unerheblicher Teil der algerischen Bevölkerung mittlerweile apathisch und hat sich vom politischen Prozess und der politischen Führung deutlich entfremdet. In noch stärkerem Ausmaß hat diese Entwicklung in Tunesien und Syrien im Berichtszeitraum ihren Verlauf genommen. Dabei ist es den Regimes beider Länder ebenso wie in Libyen, Kuwait und im Iran gelungen, soziale »cleavages« unter Kontrolle zu halten.

Im Libanon sind diese »cleavages« seit der Ermordung des ehemaligen Premierministers al-Hariri im Februar 2005 deutlich zum Ausbruch gekommen und haben das Handlungsmonopol der Regierung erodiert. Auch in Bahrain ist der zwischenzeitlich hergestellte gesellschaftliche Konsens brüchig geworden und die politische Situation zunehmend angespannt. Obgleich die Regierung den etwa 70 Prozent der Bevölkerung ausmachenden Schiiten mit der Gründung eines Institutes für schiitische Studien, der Aufnahme schiitischer Konzepte in Schulbücher sowie Investitionen in bislang vernachlässigte, von Schiiten bewohnte Regionen entgegengekommen ist, werden sie immer noch systematisch zugunsten der sunnitischen Minderheit diskriminiert. Zahlreiche Demonstrationen schiitischer Bahrainis 2005 hatten schließlich die Annahme restriktiver Änderungen des Gesetzes zu politischen Vereinigungen sowie die Verabschiedung eines restriktiven Antidemonstrationsgesetzes zur Folge.

Am gravierendsten hat sich die Lage im Irak entwickelt, wo es weder 2005 noch 2006 der politischen Klasse oder der US-geführten Besatzungsmacht gelungen ist, ethno-konfessionelle »cleavages« und Spannungen beizulegen und die Sicherheitslage zumindest geringfügig zu verbessern. Obgleich die ethnisch heterogenen Vorstädte und Gemeinden bedingt durch freiwillige oder durch Todesdrohungen erzwungene Migration zunehmend homogenisiert werden, hat sich die Gefahr eines Auseinanderbrechens des Zentralstaates weiter deutlich erhöht.

In nur wenigen Staaten des Großraums wurden in der Zweijahresperiode Versuche unternommen, begangene Ungerechtigkeiten systematisch sowohl juristisch als auch politisch aufzuarbeiten. Lediglich Algerien, Marokko und der Irak unternahmen oder setzten institutionalisierte Versuche der Vergangenheitsbewältigung fort, wenngleich diese deutlich problembehaftet waren.

Aufbauend auf der »El-Rahma«-Initiative von 1997 sowie dem 2000 initiierten »concorde civile« endete im August 2006 die von Staatspräsident Bouteflika lancierte Charta für Frieden und Aussöhnung, die ehemaligen Mitgliedern militanter islamistischer Gruppen eine Amnestie sowie gesellschaftliche Reintegration im Gegenzug für die Niederlegung ihrer Waffen anbot. Diese Initiative war jedoch nur bedingt erfolgreich, da einerseits nur eine geringe Anzahl von militanten Regimegegnern davon Gebrauch machte und sie andererseits ein Klima der generellen Straffreiheit institutionalisierte und es den Familien von im Bürgerkrieg umgekommenen Angehörigen untersagte, die Rolle des Staates oder der Sicherheitskräfte rechtlich oder öffentlich zu hinterfragen.

In Marokko wurde die Arbeit der »commission nationale pour la vérité, l'équité et réconciliation«, welche bis 1999 begangene Menschenrechtsverletzungen untersuchen sollte, zwischenzeitlich vom Sicherheitsapparat behindert und die Praxis, die Namen der Folterer geheim zu halten sowie nur Missbräuche bis zur Thronbesteigung von Mohammed VI. aufzuklären, beibehalten. Das Ergebnis der Untersuchungen sieht vor, insgesamt 9.779 Opfern Entschädigungszahlungen zu leisten, gleichwohl ist die Umsetzung der dem Regime vorgelegten Liste von Empfehlungen bislang ausgeblieben.

Im Zuge des Ende 2003 eingerichteten Sondertribunals zur Aufklärung der unter der Baath-Herrschaft begangenen Verbrechen nahm das Gericht im Oktober 2005 das Verfahren gegen Saddam Hussein und elf weitere Spitzenfunktionäre auf, das im Juli 2006 mit dem kurze Zeit später vollstreckten Todesurteil gegen den Ex-Diktator und zwei weitere Angeklagte endete. Das Verfahren, welches nach Ansicht internationaler Menschenrechtsorganisationen nicht internationalen Standards genügte und durch politische Einmischung gekennzeichnet war, hat aber nicht zu einem Klima der Aussöhnung beigetragen.

Internationale Zusammenarbeit

Im Untersuchungszeitraum hat sich die Mehrzahl der Staaten gegenüber einer Kooperation mit internationalen Akteuren offen gezeigt. Insbesondere die EU und die USA sowie der IWF und die Weltbank sind die prominentesten Kooperationspartner und arbeiten je nach Politikfeld mehr oder weniger eng mit dem Großraum zusammen.

Während sich die Bretton-Woods-Institutionen auf ihre Rolle als Verordner struktureller Reformen und Geber von Finanzhilfen beschränkten, waren die USA und die EU neben einer Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit vor allem

an einer Vertiefung der politischen Kooperation interessiert. Im Zuge ihres Kampfes gegen den internationalen Terrorismus haben die USA dabei ihren Druck auf die Staaten des Großraums beibehalten, sich auch weiterhin als Partner in der Antiterrorcoalition auszuzeichnen. Im Gegenzug dafür wurden diese mit militärischer und wirtschaftlicher Hilfe belohnt – oder wie im Fall Libyens mit einer Streichung von der von den USA erstellten Liste der den Terrorismus unterstützenden Staaten –, welche wiederum von zahlreichen Regimes missbraucht wurde, um politische und Freiheitsrechte unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung weiter einzuschränken oder unliebsame, vielfach islamisch orientierte Oppositionsbewegungen zu unterdrücken.

Im Berichtszeitraum standen sich drei von den USA und der EU verfolgte Initiativen gegenüber, die alle der Initiierung und Förderung von Demokratisierungsprozessen verpflichtet sind. Auf der einen Seite ist dies die ursprünglich auf dem G8-Gipfel in Sea Island 2004 ausgerufenen und mittlerweile in »Partnership for Progress and a Common Future« umbenannte Initiative, die sich zwischen 2005 und 2006 durch mehrere Konferenzen auf Ministerebene und Dialogfazilitäten auszeichnete; auf der anderen Seite sind dies die sich auf den südlichen Mittelmeerraum konzentrierende, multilateral und auf »region-building« ausgerichtete, die Schaffung einer euro-mediterranen Freihandelszone anstrebende Euro-Mediterrane Partnerschaft sowie seit Ende 2004 auch die auf positiver Konditionalität und Bilateralität aufbauende europäische Nachbarschaftspolitik (Schumacher, 2005).

Zusätzlich zu diesen im Hinblick auf die erfolgreiche Ingangsetzung demokratischer Reformprozesse bislang erfolglosen Ansätzen befanden sich die EU und die Staaten des Golfkooperationsrates (GCC) in Verhandlungen über den Abschluss eines interregionalen Freihandelsabkommens, die aber neuerlich nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden konnten. Demgegenüber begann im Oktober 2005 im Zuge des türkischen Beitrittsprozesses zur EU die erste Stufe der bilateralen Verhandlungen mit der Überprüfung der EU-Rechtsvorschriften, welche 2006 ebenso wie die Verhandlungen über Kapitel 25 »Wissenschaft und Forschung« abgeschlossen wurden.

Mit Ausnahme des sich weiter integrierenden GCC waren alle existierenden regionalen und subregionalen Kooperationsinitiativen, wie etwa die »Greater Arab Free Trade Area«, die Agadir-Freihandelszone und die Arabische Maghreb Union weiterhin entweder nicht funktionsfähig oder nur rudimentär entwickelt. Die Arabische Liga war überdies abermals außerstande, zu einem Ende von Konflikten, allen voran dem israelisch-palästinensischen Konflikt sowie dem Juli-Krieg 2006 zwischen Israel und der Hisbollah beziehungsweise dem Libanon, beizutragen sowie in dem sich weiter zugespitzten Streit um das iranische und vom UN-Sicherheitsrat mittlerweile mit Sanktionen belegte Nuklearprogramm zu vermitteln.

Während dem vom Juli-Krieg stark beschädigten Libanon auf der im Januar 2007 abgehaltenen III. Pariser Geberkonferenz ein Finanzpaket von insgesamt circa einer Milliarde US-Dollar zum Wiederaufbau des Landes und zur Implementierung des Regierungsprogramms zugesichert wurde, haben die USA ihre seit 2003 zugesagte

und partiell durch den »Iraqi Reconstruction and Relief Fund« ausbezahlte Wiederaufbauhilfe auf 38 Milliarden US-Dollar erhöht. Diese Summe wurde in der Zweijahresperiode durch die Zusicherung von weiteren 15 Milliarden US-Dollar durch die internationale Gemeinschaft komplettiert.

Fazit

Durch die Ereignisse des 11. September 2001, die zahlreichen terroristischen Anschläge auf zivile Ziele in zahlreichen Staaten des Großraums, die Veröffentlichung der »Arab Human Development Reports«, die ungelösten, vielfach eskalierenden sozioökonomischen Probleme sowie durch den um sich greifenden Einfluss aufgeklärter panarabischer Medien ist in den letzten Jahren eine intensive Debatte ausgelöst worden. Diese hat den Ruf nach und die Notwendigkeit von weitreichenden und nachhaltigen politischen und wirtschaftlichen Reformen im Nahen Osten und Nordafrika unwiderruflich auf die Agenda gesetzt.

Diese Debatte ist nicht wirklich neu, da bereits in den 70er und 80er Jahren im Lichte der Rücknahme zentralstaatlicher Kompetenzen, erster Schritte hin zur Schaffung von privaten Sektoren in einigen arabischen Staaten sowie der in Nordafrika aufgetretenen Brotunruhen sowie zu Beginn der 90er Jahre immer wieder der Ruf nach politischer Liberalisierung laut geworden ist, der seinen Höhepunkt in der –

Ergebnis Management-Index

Ergebnis Status-Index

2008	2006		2006	2008		
6,33	6,52	Türkei	6,92	7,17		
5,04	4,20	VAE	5,03	5,23		
4,81	4,68	Jordanien	5,12	5,12		
4,77	–	Oman	–	5,30		
4,75	4,42	Tunesien	5,17	5,37		
4,66	4,86	Bahrain	6,21	6,01		
4,60	4,77	Marokko	4,62	4,65		
4,57	4,20	Libanon	5,71	6,16		
4,15	3,88	Ägypten	4,29	4,88		
3,97	3,87	Jemen	3,82	3,91		
3,94	–	Kuwait	–	5,20		
3,88	3,63	Algerien	4,42	4,72		
3,81	3,65	Saudi-Arabien	4,00	4,36		
3,15	3,14	Libyen	4,00	4,24		
2,88	3,43	Sudan	3,17	3,00		
2,80	3,17	Iran	3,98	3,96		
2,54	–	Irak	2,79	3,28		
2,47	2,85	Syrien	3,63	3,39		

politische
Transformation

wirtschaftliche
Transformation

durch einen Staatsstreich sogleich wieder jäh beendeten – Öffnung Algeriens 1991 erlebte.

Neu an der jetzigen Reformdebatte ist allerdings sowohl die Dynamik, mit der sie die Gesellschaften des Großraums erfasst hat und die in zivilgesellschaftlichen Initiativen (Sanaa, Alexandria) gemündet ist, als auch das deutlich gestiegene Interesse und Engagement internationaler Akteure, wie etwa der Europäischen Union und der USA. Letztere haben im Untersuchungszeitraum ihre über Jahre hinweg nahezu bedingungslose Unterstützung autoritärer Regimes aufgegeben und sich einer auf positiver Konditionalität basierenden Politik zugewandt, die die Implementierung politischer und sozioökonomischer Reformen mit finanziellen Anreizen und Handelszugeständnissen belohnt.

Deren Attraktivität war jedoch genauso beschränkt wie die Bereitschaft der arabischen Herrschaftseliten, politische Reformen auch dann durchzuführen, wenn damit eine Erosion ihres Zugriffs auf sensible Bereiche und folglich eine Gefährdung ihrer Machtquellen verbunden war. Diese Tendenz ließ sich beispielhaft in Ägypten beobachten, wo auf das abermals begrenzt demokratische Experiment des Jahres 2005 eine bis in die Gegenwart anhaltende Phase der Repression folgte, und ist auch in Bahrain zutage getreten, wo der 2001 initiierte politische Transformationsprozess spätestens seit Beginn der Demonstrationen für eine weitreichende Verfassungsreform deutlich gebremst wurde.

Obwohl insbesondere bei den Regimes der kleineren Monarchien des Golfkooperationsrates ein ausgeprägtes Bewusstsein hinsichtlich der Notwendigkeit eines holistischen Ansatzes besteht, der makroökonomische mit (graduellen) politischen und administrativen Reformen verbindet, und auch dahingehend eine umsichtige Politik betrieben wurde, die hohe Erdöl- und Gasrendite in den Bildungs- und Infrastrukturbereich fließen zu lassen, haben sie dennoch vermeintlich guter Regierungsführung den Vorrang vor politischer Liberalisierung gegeben.

Im Gegensatz dazu haben Algerien, der Iran, Saudi-Arabien, der Sudan, Tunesien, Syrien und Libyen die Ölrente durch deren gezielt selektive Allokation an klientelistische Netzwerke zur Verfestigung ihrer Herrschafts- und Patronagemacht genutzt und damit wiederholt all jenen einen schweren Dämpfer verpasst, die im Zuge des äußerst kurzlebigen libanesischen Frühlings 2005 verfrüht von einem »spill-over« auf andere Länder und gar von einer vierten, den gesamten arabischen Großraum erfassenden Demokratisierungswelle gesprochen haben. Dies spiegelt sich im Status-Index des BTI 2008 für den Großraum wider, der sich nur unwesentlich um 0,3 Punkte von 4,5 (2005) auf 4,8 verbessert hat, wobei aber einschränkend darauf hingewiesen werden muss, dass dies vor allem auf vereinzelte Reformschritte in Libyen beziehungsweise etwas weiter greifende Demokratisierungserfolge im Irak und im Libanon sowie auf die Einbeziehung Kuwaits und Omans in den BTI 2008 zurückzuführen ist.

Es bedarf somit wenig Voraussicht um zu prophezeien, dass der Nahe Osten und Nordafrika trotz vereinzelt vollzogener politischer Reformen mittelfristig auch weiterhin eine der zentralen Problemzonen des internationalen Systems bleiben wird.

Neben den bereits genannten Faktoren sind dafür die großen sozioökonomischen Problemlagen sowie die fehlende Bereitschaft der Regimes verantwortlich zu machen, die politische Arena zu öffnen und moderate, dem politischen Islam zuzuordnende Reformkräfte sukzessive in den politischen Prozess zu integrieren.

Unbestritten wäre eine derartige Integration ein deutlicher Reflex auf mittlerweile weit verbreitete gesellschaftliche Präferenzen und sogleich ein erstes Bekenntnis zu mehr Pluralismus, welches wiederum die Attraktivität radikaler Bewegungen minimieren könnte. Solange aber auch die internationale Staatengemeinschaft aus Angst vor einer Machtübernahme islamisch orientierter Akteure oder sozialen Unruhen, die im Zuge möglicher Transformationsprozesse potenziell auftreten könnten, in ihren Beziehungen zur arabischen Welt der Stützung der politischen und ökonomischen Steuerungseliten gegenüber den (normativen) Zielen Demokratisierung und Stärkung der Zivilgesellschaft weiterhin Vorrang einräumt, ist es wahrscheinlich, dass tief greifende politische Veränderungen lediglich ein zufälliges Nebenprodukt eventuell einsetzender makrosoziologischer oder makroökonomischer Veränderungen sein werden.

Östliches und Südliches Afrika

Überblick zu den Entwicklungs- und Transformationsprozessen in Angola, Äthiopien, Botswana, Burundi, Eritrea, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Ruanda, Sambia, Simbabwe, Somalia, Südafrika, Tansania und Uganda.



Das östliche und das südliche Afrika, die hier zu einer Untersuchungsregion zusammengefasst sind, gehören im interkontinentalen Vergleich zu den wenig entwickelten Regionen. Bei genauer Betrachtung zeigt sich, dass die Entwicklung zu demokratischen Verhältnissen, in vielen Ländern allerdings nur mit Minimalstandards, der ökonomischen Entwicklung voraus ist. Wie bereits der BTI 2006, so zeichnet auch der BTI 2008 ein heterogenes Bild der Entwicklung im Hinblick auf die normativen Zielvorgaben einer rechtsstaatlichen Demokratie und einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft.

Die unterschiedliche Entwicklung – immerhin sind vier Staaten mit kleinen Abstrichen als Demokratien einzuordnen – erlaubt es jedenfalls nicht, die Region oder den Kontinent pauschal abzuqualifizieren wie etwa in einer Ausgabe des Spiegel-Spezial (Heft 2/2007), die unter dem Titel »Afrika – der umkämpfte Kontinent« firmiert. Die bereits auf dem Titelblatt resümierte Demokratiebilanz »Aufbruch und Absturz: Von weißen zu schwarzen Diktatoren« ist nicht nur ahistorisch – die Entwicklungen weisen zu viele Brüche auf, sondern in den beiden Untersuchungsregionen eher die Ausnahme (Simbabwe) als ein wirklicher Trend.

Vielmehr zeigt sich, dass die demokratischen Entwicklungen in den meisten Ländern stagnierten oder sich zumindest nicht verschlechterten. Dies gilt auch im Hinblick auf die marktwirtschaftliche Entwicklung, wobei die meisten Staaten von der guten weltwirtschaftlichen Konjunktur profitieren und einigen (aber in geringerem Maße als in Westafrika) auch höhere Rohstoffpreise zugutekamen. Allerdings zeigt

sich auch, dass es einen »harten Kern« von Autokratien gibt, in denen die Aussicht auf substanzielle Reformen ungünstig sind beziehungsweise keine Veränderungspotenziale auffallen.

Entwicklungsstand der Demokratie

Die beiden Regionen Östliches und Südliches Afrika umfassen 18 Staaten. Sie lassen sich in vier Gruppen einteilen. An der Spitze stehen mit Südafrika, Botswana und Mauritius erneut drei Staaten mit nur sehr geringen demokratischen Defiziten, so beispielsweise im Bereich Rechtsstaatlichkeit in Botswana.

Mit Namibia können nun vier anstatt drei Staaten im BTI 2006 als Demokratien mit nur geringen Defiziten eingeordnet werden (zum BTI 2006 auch Schmidt 2006). Im Fall Namibias wirkte sich der Übergang von Präsident Sam Nujoma zu seinem Nachfolger Hifikepune Pohamba positiv aus: Der neue Präsident ist weniger dogmatisch und im Umgang mit Minderheiten und der Opposition konzilianter, indem er stärker auf Dialog setzt.

Tab. 1: Entwicklungsniveau der Demokratie auf Basis des BTI 2008

Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	Autokratien	
(10 bis 8)	(< 8 bis 6)	(< 6)	(> 4)	(< 4)	»failed states«
Mauritius	Madagaskar	Burundi ▲	Äthiopien*	Angola ▲	Somalia
Südafrika	Kenia			Simbabwe	
Botswana	Tansania			Ruanda ▼	
Namibia ▲	Sambia			Eritrea	
	Uganda ▲				
	Malawi				
	Mosambik				

Anmerkung: Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Demokratiebewertung angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel. * Durch regionale Rebellentätigkeit eingeschränktes Gewaltmonopol des Zentralstaates.

Die folgende Gruppe von insgesamt sieben Staaten weist stärkere Defizite auf. Deutlich verbessert hat sich der Stand der Demokratie in Malawi und Uganda. Während die Verbesserungen in Malawi nach einer Periode der politischen Instabilität und infolge der Wahlen von 2004 eher eine Rückkehr zur politischen Normalität als wirklichen Fortschritt signalisieren, waren die Veränderungen Ugandas substanziell. Durch eine Verfassungsänderung wurden die Restriktionen für politische Parteien aufgehoben, auch wenn der Präsident infolge einer weiteren Verfassungsänderung in Zukunft mehr als zwei Amtszeiten absolvieren darf.

Die Veränderungen bei den anderen Staaten dieser Gruppe – verschlechterter Stand der Demokratie in Mosambik und Verbesserungen in Kenia – sind insgesamt

nicht so groß, als dass sich die grundsätzliche Einordnung ändern würde. Zwar ist der Stand der Demokratie in Burundi deutlich bedenklicher, allerdings war die Verbesserung der demokratischen Verhältnisse im Zeitraum hier am größten, da Burundi bis 2005 noch eindeutig als ein autoritärer Postkonfliktstaat eingeordnet wurde. Die Verbesserung der Demokratiewerte erklärt sich mit der Annahme einer neuen Verfassung in einem Referendum. In der neuen Verfassung wurde eine Machtteilung im Sinne einer Konkordanzdemokratie auf ethnischer Basis festgeschrieben. Die Wahlen im August/September 2005 waren weitestgehend frei und fair.

Bei den autoritären Staaten beziehungsweise denjenigen Staaten, deren demokratische Institutionen mehr oder minder Fassade sind (Ruanda, Äthiopien), hat sich dagegen nicht viel verändert. Angola wird in diesem BTI nicht mehr als Postkonfliktstaat klassifiziert. Einerseits hat sich Angolas Entwicklung im Hinblick auf die Staatlichkeit konsolidiert. Der 2002 durch ein Friedensabkommen beendete Bürgerkrieg ist nicht wieder aufgeflammt. Andererseits wurden, diverser Ankündigungen der Regierung unter dos Santos zum Trotz, bisher keine Wahlen abgehalten, sodass Angola weiter zu den Autokratien gerechnet wird.

Die politischen Entwicklungen Äthiopiens (weiterhin keine freien und fairen Wahlen und gewaltsames Vorgehen gegen Oppositionelle) und Simbabwe, wo Präsident Mugabe den Selbstzerstörungskurs des Landes fortgesetzt hat, stagnieren. Eine nochmalige Verschlechterung der ohnehin kritischen Demokratiebilanz lässt sich in Eritrea konstatieren, da die einzige Universität des Landes geschlossen wurde und sich die Repression verstärkt hat.

Einen Sonderfall, und dies gilt auch im Vergleich zu allen anderen im BTI analysierten Ländern, bildet Somalia. Seit über 15 Jahren existiert in Somalia kein staatliches zentrales Gewaltmonopol. Ein funktionierender Staat existiert nicht einmal in Ansätzen, und es ist aufgrund anhaltender Gewalt trotz der Anwesenheit einer kleinen Truppe der Afrikanischen Union (AU) äußerst unsicher, inwieweit es dem mit Hilfe äthiopischer Truppen ins Land gekommenen Transitional Federal Government (TFG) gelingt, Staatlichkeit wieder herzustellen. Weitaus positiver im Hinblick auf Demokratie verlief die Entwicklung der Republic of Somaliland, die ihre Unabhängigkeit erklärt hat, der aber die internationale Gemeinschaft die Anerkennung verweigert.¹⁹

Staatlichkeit

Im Unterschied zu den Regionen West- und Zentralafrika sind Staatlichkeitsprobleme im südlichen und östlichen Afrika (Ausnahme Sudan, vgl. auch Biel und Leiß 2007) eher eine Ausnahme. Abgesehen vom bereits erwähnten Sonderfall Somalia ist das Gewaltmonopol des Staates insgesamt gesichert, allerdings in einigen Regionen der Länder Kenia, Äthiopien und Uganda aufgrund von Rebellen oder kriminell-

19 Die Länderanalyse berücksichtigt daher zwar die Republik Somaliland, deren Entwicklung geht aber nicht in die Gesamtbewertung ein.

len Banden nicht immer durchsetzbar. In einigen afrikanischen Großstädten, wie Johannesburg in Südafrika oder Nairobi in Kenia, ist die Sicherheitslage kriminalitätsbedingt ebenfalls desolat.

Auch wenn die Rechte von Minderheiten nicht überall völlig garantiert sind (z. B. Äthiopien), so besteht in der Regel Konsens darüber, dass allen Gruppen volle Staatsbürgerrechte zukommen. Religion spielt zwar im Alltag der meisten Afrikaner eine weitaus größere Rolle als etwa in Europa, doch besitzen religiöse Dogmen oder Überzeugungen keinen direkten Einfluss auf die Politikgestaltung. Defizite im Bereich der Staatlichkeit ergeben sich vor allem durch eine häufig schwache Verwaltung. Ressourcen- und Fachkräftemangel führt dazu, dass die Effizienz selbst rudimentärer Verwaltungsstrukturen gering ist. Die schwache Verwaltung beeinträchtigt die Implementierung von Politik und damit auch die erfolgreiche Umsetzung von Reformen.

Politische Partizipation

In der Kategorie politische Partizipation zeigt sich eine zweigeteilte Entwicklung zwischen den fünf autoritären Staaten (plus Somalia) und der Mehrheit der Staaten, in denen demokratische Prinzipien, wenngleich in sehr unterschiedlicher Qualität, durchgesetzt sind. Die Bewertungen der autoritären Staaten liegen dabei in allen vier Kategorien zumeist klar unter denen der anderen Staaten.

Eritrea und Angola sind die einzigen Länder, in denen bislang überhaupt keine Wahlen stattgefunden haben. Im Untersuchungszeitraum haben Wahlen in folgenden Ländern stattgefunden: Burundi (Parlaments- und Präsidentschaftswahlen), Äthiopien (Parlamentswahlen), Uganda (Parlaments- und Präsidentschaftswahlen), Mauritius (Parlamentswahlen), Madagaskar (Präsidentschaftswahlen), Tansania (Parlaments- und Präsidentschaftswahlen), Sambia (Parlaments- und Präsidentschaftswahlen) und Simbabwe (Parlamentswahlen). Die Qualität der Wahlen war insgesamt nicht befriedigend: Weder frei noch fair waren die Wahlen in Simbabwe und Äthiopien. Einige Defizite lassen sich auch für Sambia, Uganda und Tansania konstatieren. In den anderen Ländern gab es keine nennenswerten Probleme, auch wenn die Organisation der Wahlen in Madagaskar und Burundi Mängel aufwies. Lediglich in Mauritius verliefen die Wahlen absolut frei und fair.

Die gewichtigsten Veto-Akteure sind in den autoritären Staaten die jeweiligen Regierungen und damit die Sicherheitskräfte, die eine demokratische Entwicklung verhindern. Zweifel an der demokratischen Ausrichtung der Herrschenden und der Opposition bestehen in Burundi und in Hinblick auf die Regierung in Uganda. Bürgerliche Grundrechte wie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit werden in den autoritären Systemen systematisch beschnitten, aber auch in einigen defekten Demokratien nicht immer eingehalten. So ist insbesondere während der Wahlkämpfe die Versammlungsfreiheit der Opposition durch Polizeieinsätze beschränkt worden (Tansania, Sambia, Uganda, Mosambik).

Da sich in den meisten Ländern die Medienmacht in staatlichen Händen konzentriert, wird sie von den Regierungen für ihre Zwecke instrumentalisiert. Gegen »oppositionelle«, häufig private Medien wird teilweise polizeilich (trotz Verbesserungen: Angola, Burundi) oder juristisch – durch Verleumdungsklagen, Entzug von Lizenzen oder ähnliche Maßnahmen – vorgegangen (Mosambik, Uganda, Tansania, insbesondere auf Sansibar). Die geringe Verbreitung von Printmedien, welche dazu häufig nur in den Städten erhältlich sind, schwächt die Kontrollfunktion zusätzlich. Starke und konfliktbeständige Medien, vor allem Zeitungen, finden sich in Kenia, Namibia und Südafrika.

Rechtsstaatlichkeit

In vielen der untersuchten Länder existieren Probleme im Bereich Rechtsstaatlichkeit, wie die insgesamt schlechteren Bewertungen für diese Kategorie im Vergleich zu den Werten im Bereich politische Partizipation demonstrieren. Die Trennung der Gewalten ist zwar verfassungsmäßig in allen Staaten verankert, aber bei den autoritären Staaten in der Praxis aufgeweicht. Die Exekutive dominiert in der Regel die Legislative und greift häufig in die Justiz ein.

Ein Grund für die Dominanz der Exekutive liegt in der Existenz von Präsidial- oder semipräsidentiellen Systemen. Der Präsident des Landes besitzt große Autorität, denn er ist durch direkte Wahlen legitimiert. Ein Großteil der Macht im Staat konzentriert sich in seinen Händen, und der hohe Grad an Personalisierung – Afrikaner nehmen in der Regel Politik sehr personenbezogen wahr – schafft ein Umfeld, das Machtmissbrauch erleichtert.

Eine Dominanz der Exekutive lässt sich auch für einige demokratische Länder mit parlamentarischen Systemen wie Südafrika und Botswana zeigen. In diesen Fällen liegt die Ursache vor allem im dominanten Parteiensystem. Mangelhafte organisatorische Ausstattung und hohe Loyalität gegenüber dem Wahlkreis in Mehrheitswahlsystemen kommen hinzu, sodass die »oversight«-Funktion der Parlamente schwach ausgeprägt ist.

Die Unabhängigkeit der Justiz ist in zahlreichen Ländern nicht gewährleistet. Dies gilt wiederum in besonderem Maße für die autoritären Länder, aber auch das Gerichtswesen in Ländern wie insbesondere Mosambik, Kenia und Madagaskar zeigt klare Mängel. Ein besonderes Beispiel bildet Mosambik: Der Präsident nimmt durch Ernennung hoher Richter direkten Einfluss, Regierungsbehörden ignorieren Urteile, die materielle und personelle Ausstattung ist schlecht und verzögert Verfahren und macht so den Justizsektor anfällig für Korruption.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass Amtsmissbrauch in vielen Ländern nicht ausreichend geahndet wird. Häufig fehlen einschlägige gesetzliche Regelungen, und ein mangelndes Unrechtsbewusstsein erschwert die Verfolgung von Verstößen, sodass nur ein geringer Teil geahndet wird (z. B. Tansania). Auch in Botswana, das in vielerlei Hinsicht ausgezeichnete Demokratiewerte aufweist, können der Korruption

überführte Politiker nach einigen Jahren der Schamfrist wieder in Ämter zurückkehren. Die mangelhafte Verfolgung von Amtsmissbrauch schwächt das Ansehen nicht nur der Justiz, sondern des Staates allgemein – ob demokratisch oder nicht.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind in allen Staaten verfassungsmäßig garantiert, werden aber häufig durch Gesetze zumindest partiell limitiert und in den autoritären Staaten offen und massiv verletzt. Die Defizite im Justizwesen wirken sich auch auf die Einhaltung grundlegender Freiheitsrechte aus. So werden Übergriffe der Sicherheitsbehörden beispielsweise nicht ausreichend verfolgt und Menschenrechte von Gefängnisinsassen (z. B. in Uganda) häufig massiv verletzt.

Stabilität demokratischer Institutionen

Die Funktionsweise demokratischer Institutionen ist mit Ausnahme von Mauritius, Botswana und Südafrika begrenzt oder sogar nur geringfügig gewährleistet. Abgesehen von den Ländern mit deutlicheren Fortschritten (Burundi, Malawi) ergaben sich hier im Vergleich zu 2006 keine durchgreifenden Veränderungen. Mängel resultieren aus administrativen Unzulänglichkeiten (bürokratische Reibungsverluste, fehlendes Fachpersonal), aber auch aus der Dominanz der Exekutive.

Demokratische Institutionen werden von autoritär regierenden Herrschern nicht oder höchstens rhetorisch akzeptiert und in der Praxis missachtet. Die relevanten Akteure beziehungsweise die Eliten in den demokratischen Staaten oder den defekten Staaten akzeptieren Demokratie als legitimes Leitprinzip. Eine autoritäre Alternative existiert in den meisten Staaten nicht. Ausgesprochene Veto-Akteure sind seltener als in anderen Regionen Afrikas. Zu den (potenziellen) Veto-Akteuren gehören das Militär (Angola, Uganda) und Teile der ehemaligen Einheitsparteien (Tansania). Auch wenn es keine klar identifizierbaren Gegner demokratischer Prinzipien gibt, so unterminiert das Verhalten von individuellen oder kollektiven Akteuren demokratische Prinzipien.

Politische und gesellschaftliche Integration

Eritrea und Somalia verfügen als einzige Länder Schwarzafrikas nicht über Mehrparteiensysteme. Im Fall Somalias ergibt sich dies aus der Situation des Staatszerfalls, in Eritrea sind Parteien verboten, und auch unabhängige gesellschaftliche Gruppen werden nicht toleriert. In dieser Hinsicht ist Eritrea ein totalitärer Staat.

Die repräsentative Ebene der Konsolidierung – Parteien und Interessengruppen – ist eine Achillesferse afrikanischer Transformationsprozesse. Nur in wenigen Fällen – Botswana und Mauritius, mit Abstrichen Südafrika und Namibia – existiert ein stabiles, in der Gesellschaft verankertes Parteiensystem. Weiterhin sind ein hoher Personalisierungsgrad, eine schwache und beliebige Programmatik sowie hohe Fluidität zu konstatieren (Schmidt 1997; Erdmann 1999). Die Gründe dafür liegen im Fehlen

der für europäische Parteiensysteme so konstitutiven sozialen »cleavages« (Kirche – Staat, Kapital – Arbeit etc.), entlang derer sich programmatisch-ideologische Parteien in einem historischen Prozess herausbildeten.

Die geringe Industrialisierung Schwarzafrikas (mit Ausnahme Südafrikas) verhindert die Entstehung des »cleavage« Kapital – Arbeit mit der Folge, dass sozialistische Arbeiterparteien entstehen können. Die vielen sozialistischen Parteien in der Vergangenheit waren eher Sammlungsbewegungen verschiedener sozialer oder ethno-regionaler Gruppen. Durchaus existierende alternative Trennungslinien afrikanischer Gesellschaften (z. B. Zentrum – Peripherie) haben mit Ausnahme des ethnischen »cleavage« nur geringe Prägestkraft für das Parteiensystem.

Infolge dieser historischen Bedingungen, die bis heute relevant sind, sowie weiterer struktureller Faktoren (Personalisierung der Politik) sind die meisten Parteiensysteme schwach institutionalisiert. Neuere vergleichende Untersuchungen (Base-dau, Erdmann und Stroh 2006) zeichnen zwar ein differenzierteres Bild der Parteien in Afrika, doch bleibt die Institutionalisierung im interkontinentalen Vergleich schwach. Auch aufgrund der instabilen Parteiensysteme steht die repräsentative Demokratie in Afrika auf schwachen Füßen.

Botswana, Südafrika, Namibia, Tansania und tendenziell auch Mosambik weisen ein dominantes Parteiensystem auf. Hier erzielt eine Partei über einen längeren Zeitraum sehr hohe Mehrheiten und dominiert das politische und teilweise auch das gesellschaftliche Leben. Trotz der Dominanz einer Partei sind gerade die drei ersten genannten Staaten die im Hinblick auf Demokratie am weitesten fortgeschrittenen Länder.

Der geringe Industrialisierungsgrad und die im internationalen Vergleich geringe gesellschaftliche Ausdifferenzierung in vielen Staaten sind für eine insgesamt überschaubare und schwach differenzierte Interessengruppenlandschaft verantwortlich. In vielen Ländern sind es nur wenige Interessengruppen (häufig Vertretungen der Staatsangestellten oder Beschäftigten in extraktiven Rohstoffindustrien, etwa Gewerkschaften der Kupferarbeiter in Sambia), die nennenswert und politisch schlagkräftig organisiert sind. Eine Ausnahme bildet lediglich das halbindustrialisierte Schwellenland Südafrika, wo sich ein breites Spektrum an Interessengruppen findet. In Simbabwe werden die traditionell starken Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft systematisch unterdrückt.

Abgesehen von formalen Interessengruppen bleibt auch das Niveau gesellschaftlicher Selbstorganisation in Form von Selbsthilfegruppen insgesamt gering. Jahrzehntelange autoritäre Traditionen, die systematisch Eigeninitiative unterdrückten, häufige Bürgerkriege, geringes Entwicklungsniveau und die Dominanz familialer Netzwerke haben die Entstehung gesellschaftlicher Selbstorganisation behindert. Viele der vorhandenen Initiativen sind vor allem auf lokaler Ebene aktiv und in vielen Staaten hochgradig abhängig von externen oder staatlichen Unterstützungsleistungen.

Für immerhin zwölf von 18 Ländern liegen quantitative empirische Untersuchungen zur Unterstützung demokratischer Prinzipien und Institutionen vor. Repräsentative Daten für den Untersuchungszeitraum fehlen in den fünf autoritären Staaten

sowie Somalia. Hier verhindern die Regierungen eine Datenerhebung, von der sie fürchten, die Daten könnten ihre autoritäre Herrschaft delegitimieren.

Generell zeigt sich eine hohe Unterstützung für demokratische Prinzipien. In nahezu allen Ländern werden autoritäre Alternativen, insbesondere die Herrschaft des Militärs, abgelehnt, und Demokratie ist die präferierte Staatsform. Allerdings ist die Zustimmung zu Einparteiensystemen in Namibia, Südafrika (beide Staaten haben damit keine historischen Erfahrungen), Tansania, Uganda und Mosambik durchaus beachtlich, auch wenn sie nirgends an die 50-Prozent-Marke heranreicht. Insgesamt zeigen detaillierte Analysen der Umfrage, dass autoritäre Einstellungsmuster noch durchaus verbreitet, wenngleich nicht mehrheitsfähig sind. Auffällig ist ferner die relativ geringe Unterstützung oder Begeisterung für die Demokratie in Südafrika, dem demokratischen Vorzeigeland Afrikas (afrobarometer.org; Bratton, Mattes und Gyimah-Boadi 2005).

Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

Zwischen dem Entwicklungsstand im Hinblick auf eine rechtsstaatliche Demokratie und einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft besteht im Östlichen und Südlichen Afrika eine Diskrepanz. Während die Ergebnisse für die Demokratie bei der Mehrheit der Staaten durchaus positive Entwicklungen spiegeln, auch wenn Durchbrüche in der letzten Dekade seltener geworden sind, so sind die Staaten von der Verwirklichung einer funktionierenden sozialen Marktwirtschaft noch weit entfernt. Besondere Defizite weisen sie in den Kategorien Entwicklungsstand, Wohlfahrtssystem und Nachhaltigkeit auf. Die meisten Länder sind nach wie vor arme Staaten mit mäßigem oder niedrigem Entwicklungsstand. Dies gilt auch, obwohl die überwiegende Mehrzahl durchaus nennenswertes Wirtschaftswachstum erreicht hat und die Liberalisierung der Volkswirtschaften weiter, wenngleich häufig nur in moderatem Tempo, vorangeschritten ist.

Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Der Entwicklungsstand der Länder ist konstant niedrig, liegt aber im Durchschnitt über dem Entwicklungsstand west- und zentralafrikanischer Länder. Das geringe Entwicklungsniveau spiegelt sich in einem Durchschnittswert von nur 2,88 für alle 18 Länder wider. Deutlich über diesem Durchschnitt liegen nur Mauritius mit einem Wert von 8 und bereits weit dahinter Südafrika und Botswana mit einem Wert von 5. Das geringe sozioökonomische Entwicklungsniveau bestätigt auch der Human Development Index (HDI) der UNDP: Mit Ausnahme von Mauritius liegen alle Länder in den untersuchten Regionen im letzten Drittel des HDI. Lediglich fünf von 18 Ländern weisen einen mittleren oder im Fall von Mauritius sogar einen hohen Entwicklungsstand auf.

Tab. 2: Platzierung afrikanischer Staaten im Human Development Index

high human development	medium human development	low human development
Mauritius* (63.)	Südafrika (121.) Namibia (125.) Botswana (131.) Uganda (145.)	Simbabwe (151.) Kenia (152.) Eritrea (157.) Ruanda (158.) Angola (161.) Tansania (162.) Sambia (165.) Malawi (166.) Mosambik (168.) Burundi (169.) Äthiopien (179.) Madagaskar (k. A.) Somalia (k. A.)

Quelle: UNDP. Human Development Report 2006, UNDP, New York.
* letzter Rang unter den high rank countries.

Der Stand der marktwirtschaftlichen Ordnung fällt sehr unterschiedlich aus. Die Spannweite bei der Kategorie marktwirtschaftlicher Ordnungsrahmen reicht von 8,5 (Botswana, Südafrika) bis zu 1,0 (Eritrea). Die Mehrzahl der Länder bewegt sich in einer Zone zwischen 5 und 7,5. Im vergleichenden Ranking (Index of Economic Freedom) der konservativen Heritage Foundation stehen die Länder des südlichen und östlichen Afrikas deutlich vor den Ländern Restafrikas. Unter den in ökonomischer Hinsicht freiesten Länder Afrikas – im internationalen Vergleich trotzdem nur in der Kategorie »moderately free« eingeordnet – sind die ersten sieben Länder alle aus dem südlichen Afrika.²⁰

Die Veränderungen gegenüber dem BTI 2006 sind insgesamt gering. Fortschritte lassen sich in Mosambik und Namibia beobachten. Tendenziell sind die zumeist kleineren Volkswirtschaften stark reglementiert. Fortschritte in regionalen Wirtschaftskooperationen, im Rahmen der Southern African Development Co-operation (SADC) und der East African Community (EAC), blieben weitgehend aus.

Währungs- und Preisstabilität

Die Währungs- und Preisstabilität ist in der Region unterschiedlich ausgeprägt. Zu den Ländern mit hoher Geldwertstabilität gehören Tansania mit sechs Prozent Infla-

20 Der Index of Economic Freedom ist insofern nicht mit dem BTI vergleichbar, als er ausschließlich wirtschaftliche Freiheit misst, die soziale Dimension und die Nachhaltigkeitsfrage aber völlig ausklammert (www.heritage.org).

tionsrate und Südafrika, wo eine Reduktion von neun Prozent auf 4,6 Prozent bis 2006 gelang. Die feste Koppelung der namibischen und botswanischen Währung (Pula) an den südafrikanischen Rand bewirkt ebenfalls niedrige Inflationsraten. Bedingt durch hohe Ölpreise stieg die Inflation in Äthiopien auf einen zweistelligen Wert an. Völlig aus dem Rahmen fällt Simbabwe mit einer Hyperinflation von über 1.200 Prozent im Jahr 2006, die vor allem durch exzessive Staatsausgaben zur Kompensation der politischen Unterstützergruppen des Mugabe-Regimes und durch eine verantwortungslose Haushaltspolitik verursacht wird.

Eine Politik der makroökonomischen Stabilität wurde in Mauritius, Botswana und besonders in Südafrika und Uganda erfolgreich betrieben. Trotz der in vielen Fällen durchaus bemerkenswerten makroökonomischen Stabilität und zumeist moderaten Inflationsraten sind die strukturellen Probleme der Volkswirtschaften keineswegs überwunden: Trotz vielfacher Schuldenerlasse im Rahmen der HIPC-Initiative (»highly-indebted poor countries«) bleibt die Verschuldung hoch (Tansania, Uganda) und der Anteil des Steueraufkommens an den Haushaltseinnahmen zu niedrig. In den relativ kleinen Volkswirtschaften, das gilt aber auch in gewissem Maße für die Wirtschaft des afrikanischen Giganten Südafrika, bleibt die Verwundbarkeit der makroökonomischen Stabilität durch externe Schocks hoch.

Privateigentum

Die Eigentumsrechte sind in allen Ländern mit Ausnahme Somalias gesetzlich garantiert, doch werden sie in der Praxis häufig nicht respektiert. Ein wichtiges und emotional besetztes Thema ist die Frage des Landbesitzes. Hier ist die Praxis von Land zu Land sehr unterschiedlich.

In Simbabwe erfolgen auch nach der zum Teil gewaltsamen Zwangseinteilung von kommerziellen Farmen Weißer nach wie vor massive staatliche Eingriffe in den Agrarsektor. In Eritrea bleibt der Zugang zu Land trotz einschlägiger Gesetze von 1996 limitiert. Ineffizienz und Korruption beeinträchtigen den Landkauf und -besitz in Tansania. Probleme bereitet auch das Nebeneinander von kommunalem Land und privater Nutzung, da hier häufig das traditionell verbrieftete Recht der Landnutzung mit privaten Ansprüchen kollidiert (Uganda).

Zwar sind private Unternehmen in allen Staaten zugelassen, doch ist der Anteil von Staatsunternehmen besonders in den Servicebereichen (Elektrizitätsversorgung, Transport etc.) sowie bei den extraktiven Industrien (Botswana, Angola) sehr hoch. In einigen Ländern haben Oligopole die staatlichen Monopole nach Privatisierungen abgelöst. Der Privatisierungsprozess machte in den meisten Staaten (Ausnahme vor allem Sambia, Tansania) keine substanziellen Fortschritte. Profiteure der Privatisierung sind häufig Unternehmer mit Verbindungen zur Regierung (Angola).

Parallel zum niedrigen Entwicklungsstand sind die sozialen Sicherungssysteme in den meisten Ländern äußerst schwach; lediglich in Mauritius, Südafrika, Botswana und Namibia kann zumindest von einer rudimentären Versorgung mit grundlegenden Leistungen ausgegangen werden. Staatliche Leistungen werden häufig nur den Staatsangestellten beziehungsweise den im formalen Sektor Beschäftigten gewährt. Die Gesundheits- und Versorgungssysteme in den Ländern des südlichen Afrikas und in Uganda sind vor allem durch die hohe Anzahl von Aidskranken – in einigen Fällen bis zu 30 Prozent der 15- bis 49-Jährigen – überfordert.

Abgesehen von Mauritius, Südafrika und Botswana sind die Länder nicht in der Lage, die weit verbreitete Armut aus eigener Kraft substanziell zu vermindern. Weite Teile der Bevölkerungen – in Äthiopien fast die Hälfte der Bewohner – haben weniger als einen US-Dollar pro Tag zum Leben. Trotz aller Anstrengungen hat Südafrika noch keinen Durchbruch in der Aidspolitik erreicht. Mangelnde Implementierung von Maßnahmen und eine zögerliche und widersprüchliche Regierungspolitik sind dafür verantwortlich, dass die Zahl der Infizierten konstant über fünf Millionen beträgt. Hingegen gelang es Uganda, bis 2004 die Rate der Infizierten von 18 Prozent auf etwa sechs Prozent zu senken.

Chancengleichheit für Frauen, Minderheiten und ethnische Gruppen ist in vielen Ländern nach wie vor nicht gegeben, obwohl sie verfassungsmäßig garantiert ist. Der Zugang zu Bildung und qualifizierten Positionen hängt vom Geschlecht – Frauen sind traditionell benachteiligt – und der sozialen – in vielen Fällen auch der ethnischen – Herkunft ab.

Nachhaltigkeit

Die sehr geringen Durchschnittswerte sowohl im Fall ökologischer Nachhaltigkeit als auch im Bereich Bildung und Forschung demonstrieren, dass die Zukunftsfähigkeit der meisten Länder – Ausnahmen sind zumindest teilweise Botswana, Mauritius und Südafrika – nicht gesichert ist. Generell wird nur geringe Rücksicht auf ökologische Belange genommen. Nur in wenigen Ländern werden Prinzipien des Ressourcenschutzes beachtet. Die Naturschätze in Form einer einzigartigen Tier- und Pflanzenwelt werden häufig nicht ausreichend vor Raubbau geschützt oder nur, wenn sie als Devisenbringer für den Tourismus wichtig sind (Botswana, Südafrika, Namibia, Mosambik).

Es überwiegt ein wenig entwickeltes Bewusstsein über die Bedeutung ökologischer Faktoren sowie ein kurzfristiges ökonomisches Kalkül, was angesichts des geringen Entwicklungsstandes mit weit verbreiteter Armut keineswegs überraschend ist. Die Abholzung der Wälder in Kenia, Äthiopien und anderen Ländern führt zu ökologischen Problemen mit der häufigen Folge von Bodenerosion und negativen Auswirkungen auf die Agrarwirtschaft. Ambitionierte Gesetzeswerke erweisen sich bei näherem Hinsehen häufig als »Papiertiger«, da sie in der Praxis nicht umgesetzt

werden oder in einigen Fällen dazu dienen, die Gebergemeinschaft zufrieden zu stellen. Das Geberengagement sorgt in einigen Ländern (Mosambik) zumindest dafür, dass die ökologische Bilanz nicht noch schlechter ausfällt.

Bildungseinrichtungen existieren zumeist nur im Primarschul- und zum Teil auch im Sekundarschulbereich flächendeckend. Bei einigen Ländern, darunter auch Südafrika, bestehen bei hohen Haushaltsausgaben für Bildung deutliche Qualitätsprobleme. Aids führt in Südafrika, Namibia und Botswana zu einem sich verschärfenden Lehrermangel. In Simbabwe, das jahrzehntelang über vergleichsweise gute Bildungseinrichtungen verfügte, ist die Ausbildungsqualität stark durch die ökonomisch-politische Krise in Mitleidenschaft gezogen worden.

Die Qualität der Universitäten ist gerade hinsichtlich der Ausbildung in naturwissenschaftlichen Fächern gering (Mosambik) und nimmt teilweise sogar ab (Tansania). Mangelhafte Ausstattung, geringe Bezahlung mit der Folge eines »brain drain« und schwacher Motivation sind charakteristisch für viele Universitäten. In Eritrea wurde die einzige Universität des Landes sogar geschlossen. Sowohl die universitären Forschungskapazitäten als auch die der Institute außerhalb der Universitäten sind mit wenigen Ausnahmen (einzelne Bereiche in Südafrika) äußerst gering und international nicht wettbewerbsfähig.

Transformationsmanagement

Die Qualität des Transformationsmanagements in den Regionen weist große Unterschiede auf. Die Werte der demokratischen Spitzengruppe, bestehend aus Botswana, Mauritius und mit etwas Abstand Südafrika, das trotz durchaus vorhandener Ressourcen kein ohne Einschränkungen erfolgreiches Transformationsmanagement aufweist, liegen alle über 6,8, was auch im interregionalen Bereich durchaus beacht-

Tab. 3: Qualität des Transformationsmanagements auf Basis des BTI

erfolgreiches Management	erfolgreiches Management mit Schwächen	Management mit mäßigem Erfolg	schwaches Management	gescheitertes oder nicht vorhandenes Management
(10 bis 7)	(< 7 bis 5,6)	(< 5,6 bis 4,3)	(< 4,3 bis 3)	(< 3)
Botswana Mauritius	Südafrika Madagaskar Namibia Tansania Sambia ▲ Uganda ▲	Malawi Kenia Mosambik ▼ Burundi ▲▲ Ruanda	Äthiopien Angola	Eritrea Simbabwe Somalia

Anmerkung: Die Einstufungen folgen den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Management-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategoriewechsel.

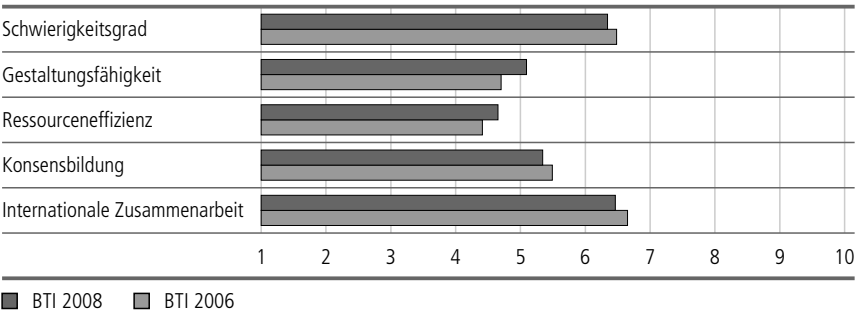
lich ist. Die Bewertungen für die autoritären Länder Eritrea, Simbabwe und, mit einem etwas besseren Wert, Angola liegen am Ende der Skala zwischen 1,8 und 3,5.

Im Fall Somalias kann im Grunde genommen nicht von einem Transformationsmanagement gesprochen werden, da der wesentliche Akteur der Transformation, eine wie auch immer handlungsfähige Regierung, nicht mehr existiert. Der Rest der Staaten erreicht mit Werten zwischen 4,28 (Äthiopien) und 6,20 (Madagaskar) nur moderate Managementleistungen. Vergleicht man die Ergebnisse von autoritären mit den demokratischeren Staaten, so fällt auf, dass in diesen Regionen autoritäre Staaten keineswegs über ein besseres Management verfügen, so wie dies in einigen Fällen in Asien beobachtet werden kann.

Ein Vergleich der Managementleistungen mit dem BTI 2006 zeigt ein fast identisches Ergebnis, da die Veränderungen der Werte sich überwiegend in einem schmalen Band bewegen. Deutlich schlechter wird die Managementleistung Mosambiks beurteilt (von 6,05 2006 auf 4,8 2008). Die Regierung unter dem neuen Präsidenten Guebuza seit Anfang 2005 wird sehr kritisch beurteilt, da sie auf Machtsicherung und nicht auf Reform orientiert ist. Deutlich zum Positiven hat sich dagegen das Management in Burundi entwickelt (von 2,77 auf 4,8). Die aus freien Wahlen hervorgegangene Regierung hat unter Wahrung eines Proporzaspektes der verfeindeten Bevölkerungsgruppen der Tutsi und Hutu ein Reformprogramm begonnen. Inwieweit die positiven Erwartungen in die Reformbereitschaft und die skeptischen im Hinblick auf Reformfähigkeit berechtigt sind, bleibt abzuwarten.

Wie die folgende Abbildung belegt, sind der Schwierigkeitsgrad hoch und die Leistungen hinsichtlich Gestaltungsfähigkeit und besonders Ressourceneffizienz sehr niedrig. Erneut ist die Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit hoch, was die hohe Abhängigkeit der Länder von externer Unterstützung reflektiert.

Abb. 1: Managementkriterien im Östlichen und Südlichen Afrika



Angaben = BTI-Wert

Schwierigkeitsgrad

Der durchschnittliche Wert des Schwierigkeitsgrades beträgt 6,3, wobei die strukturellen Herausforderungen besonders groß sind und der sozioökonomische Entwicklungsstand in vielen Ländern besonders niedrig ausfällt. Auffällig ist auch, dass die zivilgesellschaftliche Organisation in den meisten Ländern nur schwach entwickelt ist. Im Unterschied zu West- und Zentralafrika liegen jedoch die Werte für gewaltsam ausgetragene Konflikte niedrig. Gewaltsame Konflikte bestehen in Somalia, Simbabwe und in abnehmendem Maß in Uganda durch Guerillabewegungen. Allerdings wäre es verfrüht, die Lage in Burundi als dauerhaft stabil einzuschätzen. Der hohe Schwierigkeitsgrad wertet die Managementleistungen leicht auf.

Gestaltungsfähigkeit

Die Gestaltungsfähigkeit in der Region ist sehr gering. Ein besonderes Problem stellen hier die Implementierungskapazitäten dar. Es besteht eine deutliche Kluft zwischen der Ankündigung von Programmen und Maßnahmen auf der einen Seite und der Prioritätensetzung und der tatsächlichen Umsetzung und Implementierung andererseits. Dies hängt zum einen mit fehlenden effizienten Verwaltungsstrukturen und personellen Engpässen bei Fachkräften mit Managementfähigkeiten zusammen, zum anderen aber auch mit vollmundigen Ankündigungen in Richtung Geber mit der Hoffnung, weitere Unterstützung durch rhetorische Reformbereitschaft zu erhalten.

In zahlreichen Ländern kann beobachtet werden, dass einer wirklichen Reformbereitschaft im wirtschaftlichen Bereich nur eine eingeschränkte Bereitschaft zu politischen Reformen gegenübersteht. Sehr unterschiedlich ausgeprägt ist auch die Bereitschaft, aufgrund der bisherigen Erfahrungen die Politik zu ändern. Lernbereitschaft besteht in Ländern außerhalb der Spitzengruppe zunehmend in Burundi, Uganda und Malawi.

Ressourceneffizienz

Niedrig wird in fast allen Staaten auch die effiziente Verwendung der Ressourcen von den Gutachtern eingeschätzt. Lediglich Botswana und Mauritius, mit Abstand gefolgt von Südafrika und Namibia, weisen hier höhere Werte auf. Es gibt vielfältige Gründe für die mangelnde Ressourceneffizienz. Neben technischen und personellen Defiziten, die auch Reibungsverluste in der Entscheidungsfindung zwischen Behörden und Ministerien bedingen, sind auch Verschwendung und Günstlingswirtschaft zu nennen. Letzteres zeigt sich auch in dem nach wie vor überdurchschnittlich hohen Ausmaß an Korruption. Da die Antikorruptionsmaßnahmen entweder nicht greifen, völlig unzureichend sind oder schlichtweg aus politischen und persönlichen

Gründen nicht umgesetzt werden, hat in Angola, Äthiopien, Kenia und Mosambik die Korruption fast schon endemischen Charakter. Als einziges afrikanisches Land bekämpft Botswana, bereits mit Abstand zu Mauritius, Südafrika und Namibia, effizient die Korruption.

Konsensbildung

In den meisten Ländern existiert zumindest ein rudimentärer Konsens über die Ziele von Demokratie und Marktwirtschaft. Allerdings gilt es hier, zwischen rhetorischen Bekenntnissen gerade zur Demokratie und tatsächlichem Verhalten zu unterscheiden. So sind die Regierungen Ruandas, Äthiopiens, Angolas und auch Mosambiks in erster Linie am Machterhalt interessiert.

Veto-Akteure sind in autoritären Staaten vor allem die Regierung oder die Staatsführung selbst. Wenige ausgesprochene und offensichtliche Veto-Akteure existieren in den demokratischeren Staaten. Selten kommt es mit Rücksicht auf die Geber und das Image des Landes aber zu so offenen und eindeutigen Verstößen gegen demokratische Prinzipien wie in Äthiopien und Simbabwe. Letzteres verschärft aus Machtkalkül die Konflikte mit der Opposition und zwischen den Ethnien der Ndbele und Shona.

In den meisten Staaten der Region gibt es eine traditionelle Aversion gegen die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Das Staatsverständnis ist traditionell und geht von der souveränen Suprematie der Regierung in allen Angelegenheiten aus. Korporatistische Strukturen und netzwerkähnliche Problembearbeitungsmechanismen sind eher die Ausnahme. Auch das Angebot der EU im Rahmen des im Jahr 2000 abgeschlossenen Cotonou-Abkommens mit sub- und nichtstaatlichen Akteuren direkt, ohne Regierungsbeteiligung, zusammenzuarbeiten, stieß auf Misstrauen gerade afrikanischer Regierungen.

Im Fall der Demokratien Botswanas und Mauritius und der vor 1990 moderat autoritären Regimes wie Tansania und Sambia stellt sich die Frage einer Versöhnung mit den Opfern von Repression nicht. Ernst gemeinte und substanzielle Versöhnungsversuche sind mit der wichtigen Ausnahme von Südafrika kaum zu registrieren. Es überwiegt die Tabuisierung (Mosambik, Angola) oder sogar die aktive Verweigerung (Namibia). Es besteht die Gefahr, dass nicht bearbeitete kollektive Traumata zum Teil schwerster Menschenrechtsverletzungen die Legitimität der Regierung oder der Politik generell schwächen und politische Relevanz erhalten.

Internationale Zusammenarbeit

Mit Ausnahme der autoritären Staaten, die sich einer Kooperation in Richtung auf Demokratie und Marktwirtschaft verweigern, ist die Bereitschaft afrikanischer Staaten, externe Unterstützung anzunehmen und mit Nachbarstaaten in der Region zu

kooperieren, relativ groß. Nicht überraschend ist daher, dass die meisten afrikanischen Staaten als glaubwürdige und verlässliche Partner eingeschätzt werden.

Eine besonders aktive Rolle spielen im regionalen und kontinentalen Maßstab – in der AU und innerhalb von Nepad – Südafrika und Madagaskar. Auch Tansania, Uganda und Mosambik sind sehr kooperationsbereit. Die sich häufig überlappenden Mitgliedschaften in einer ganzen Reihe von subregionalen Organisationen führen für einzelne Staaten und zwischen ihnen zu Reibungsverlusten und binden politische Aktivität. Wie bereits angedeutet, hängt die Kooperationsbereitschaft mit Geberstaaten und internationalen Organisationen mit der Abhängigkeit externer Zuflüsse von Kapital und dem verfügbaren Know-how zusammen.

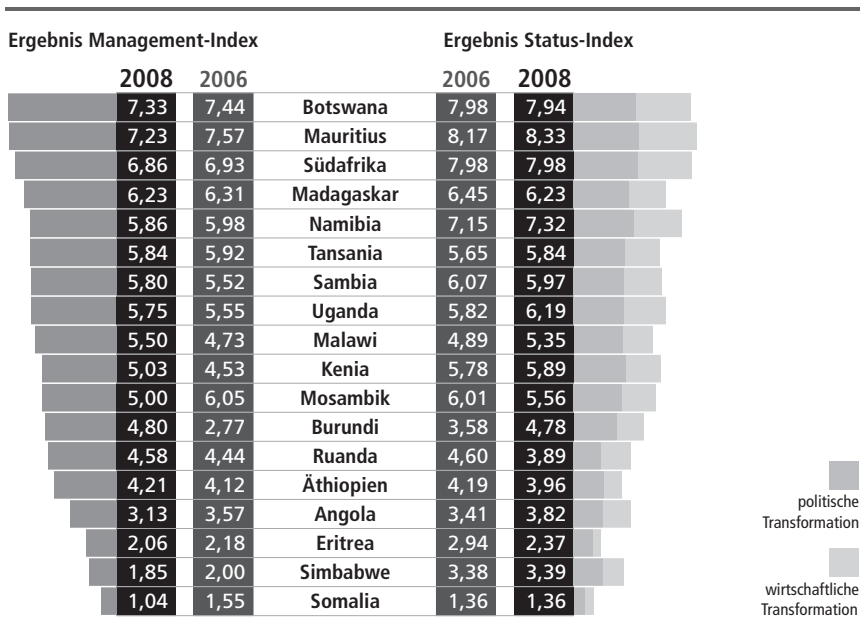
Fazit

Im Südlichen und Östlichen Afrika gibt es keine massiven Veränderungen im Vergleich zum BTI 2006. Die Anzahl der Staaten, die demokratische Verbesserungen erreicht haben, überwiegt gegenüber den Staaten ohne signifikante Veränderungen oder Staaten mit Rückschritten (Eritrea). Fortschritte lassen sich im Bereich Demokratie um jeweils eine Kategorie für Namibia, Uganda, Malawi, Angola und Burundi konstatieren. Eine positive Entwicklung ist besonders deutlich in Burundi, gespannt bleibt dagegen die Lage in Simbabwe. Die sich 2007 zuspitzende wirtschaftliche und soziale Lage in Simbabwe, die im ungünstigsten Fall in einen Bürgerkrieg münden oder sich zu einer Anomie mit dem Zusammenbruch gesellschaftlicher und politischer Strukturen ausweiten könnte, bedroht latent die Entwicklungschancen des südlichen Afrika, da die skizzierten Negativszenarien Auswirkungen auf die Anrainerstaaten und die Region haben könnten.

In Angola hat die Friedenskonsolidierung Fortschritte gemacht, doch die demokratische Entwicklung ist von der Regierung nicht vorangetrieben worden. Angola ist auch das einzige Land der Regionen, das massiv vom Ölboom profitiert. Im Bereich Marktwirtschaft war der Zeitraum von Anfang 2005 bis 2007 ein guter Abschnitt für die untersuchten Staaten: In allen Staaten gab es Fortschritte, wenngleich sie auch sehr unterschiedlich ausfallen.

Massive Verbesserungen erreichte Burundi, was durch die neue demokratische Ordnung und ein sehr geringes Ausgangsniveau nach Ende des Bürgerkrieges erklärbar ist. Es ist Mitte 2007 nicht absehbar, inwieweit die sehr positiven Entwicklungen das Land dauerhaft in Richtung Demokratie stabilisieren können.

Auch Tansania, Uganda, Namibia und Südafrika profitierten (nach Jahren nur leichter Verbesserungen) vor allem von einer günstigeren Weltkonjunktur. Inwieweit auch ökonomische Reformen und erhöhte Geberzusagen das Wachstum angekurbelt haben, bedarf genauer Analyse. Trotz der insgesamt guten Entwicklung ist das Niveau der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung nach wie vor gering, und die bisher erreichten Fortschritte werden für eine nachhaltige und substanzielle Armutsbekämpfung nicht ausreichend sein (Kappel und Müller 2007).



Angesichts der komplexen, für externe Beobachter nur schwer erkennbaren Dynamiken afrikanischer Gesellschaften sind Prognosen mit großen Unsicherheiten behaftet. Wichtig für die Stabilität, und im Fall des südlichen Afrikas auch für dessen Prosperität, wird die weitere Entwicklung in Somalia und Simbabwe sein. Ein befriedetes Somalia und ein verantwortungsvoll regiertes Simbabwe könnten vor allem die wirtschaftlichen Entwicklungschancen der Region verbessern.

Von erheblicher regionaler und internationaler Bedeutung wird auch die für 2008 anstehende Nachfolge des südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki sein. Es ist denkbar, dass der Nachfolger, der angesichts der dortigen Mehrheitsverhältnisse aus dem regierenden ANC kommen wird, weitaus weniger regionales und internationales Profil zeigen wird. Die Nachfolgefrage beziehungsweise die Frage der Führungsperson ist in vielen afrikanischen Staaten für die politische Stabilität brisant (Melber und Southall 2006), da die institutionelle Stabilität in der Regel schwach ist.

Für die Geberstaaten bieten sich mehrere Ansatzpunkte an. Der hohe Schwierigkeitsgrad, insbesondere bei strukturellen Faktoren (Armut, mangelhafte Bildung, HIV), verweist auf die Notwendigkeit weiterer Entwicklungshilfe. Der G8-Beschluss, die Mittel für die Bekämpfung von Krankheiten und den Infrastrukturausbau um bis zu 60 Milliarden Euro aufzustocken, ist für Afrika daher wichtig, reicht aber für eine sich selbst tragende Entwicklung nicht aus. Die vom BTI aufgedeckten Schwächen in der Implementierung von Reformpolitik und die geringe Ressourceneffizienz erfordern eher eine Verstärkung von »governance«-Programmen in allen ihren Facetten (economic, political, corporate governance etc.).

Der im August 2006 von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag, die EU-Afrika-Strategie aus dem Jahre 2005 mit einer eigenen »governance«-Initiative zu unterfüttern, weist hier in die richtige Richtung, da die EU die Eigenanstrengungen afrikanischer Staaten im Rahmen des African Peer Review Mechanism (APRM) finanziell unterstützen will (Schmidt 2007: 120). Die EU kündigte an, für diejenigen Staaten, die den APRM durchlaufen haben und bereit sind substanzielle Reformen vorzunehmen, als zusätzlichen Reformanreiz bis zu drei Milliarden Euro aus dem Europäischen Entwicklungsfonds in einer eigenen Governance-Fazilität zur Verfügung zu stellen.

Angesichts der Schwächen im »governance«-Bereich und der insgesamt eher negativen als positiven Erfahrungen mit Budgethilfe muss bezweifelt werden, ob die gegenwärtige Tendenz, auf eine massive Erhöhung von Entwicklungshilfe zu setzen und diese in Form von rasch »abfließbarer« Budgethilfe zu gewähren, im subsaharischen Afrika sinnvoll ist. Die historischen Erfahrungen mahnen hier zur Vorsicht. Die gestiegene internationale Aufmerksamkeit für Afrika, sichtbar in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und an den G8-Beschlüssen von Heiligendamm, wird das Engagement in Afrika stärken und damit die Chance für weitere Reformen erhöhen.

West- und Zentralafrika

Überblick zu den Entwicklungs- und Transformationsprozessen in Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Kamerun, der Republik Kongo, der DR Kongo, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Republik.



Auf den ersten Blick hat sich der politische und wirtschaftliche Transformationsstand in West- und Zentralafrika nicht wesentlich verändert. Die durchschnittlichen Werte bei den drei Teilindizes zu Demokratie, Marktwirtschaft und Management bewegen sich im Vergleich vom BTI 2008 zum BTI 2006 trotz eines durchgängigen, leichten Aufwärtstrends im Toleranzbereich.

Die wesentlichen Resultate des BTI 2006 bleiben bestehen: Insgesamt muss der Transformationsstand als gering bezeichnet werden. Die politischen Defizite sind deutlich weniger ausgeprägt als die wirtschaftlichen; Westafrika schneidet deutlich besser ab als Zentralafrika. Hinter diesem Befund im Aggregat verbergen sich aber zahlreiche Dynamiken. Eine Gruppe von Aufsteigern steht einer Anzahl von Absteigern gegenüber. Insbesondere Entwicklungen bei bewaffneten Konflikten, der Durchführung von Wahlen und dem Rohstoffmarkt sind für politische und wirtschaftliche Veränderungen verantwortlich.

Entwicklungsstand der Demokratie

Anfang 2007 sind in West- und Zentralafrika vier Regimetypen zu identifizieren. Auffälligste Entwicklung ist, dass die Kategorie der Übergangsregimes nun nur noch aus Côte d'Ivoire und Mauretanien besteht. Die Transitionsprozesse in der DR Kongo, Liberia und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) wurden im Beobach-

tungszeitraum von 2005 bis 2007 mit Präsidentschafts- und Parlamentswahlen abgeschlossen. In Mauretanien geschah dies erst nach Ende des Beobachtungszeitraums.

Diese grundsätzlich positive Entwicklung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Qualität der Demokratie weiter stark variiert.

Wie im BTI 2006 können Benin, Ghana, Mali und Senegal als Demokratien bezeichnet werden. Aber auch in diesen Ländern sind Defekte vor allem in den Bereichen Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit sowie bei politischer und sozialer Integration anzutreffen. Während Ghana und Benin im Vergleich zum BTI 2006 einen leichten Aufwärtstrend vorweisen können, mussten Mali und insbesondere Senegal leichte Rückschritte hinnehmen.

Erheblichere Demokratiedefekte sind für eine zweite Gruppe festzustellen, die aus Burkina Faso, Niger, Nigeria, Sierra Leone und – als Newcomer – Liberia besteht. Ähnlich wie Sierra Leone im BTI 2006 hat Liberia nach den Wahlen 2006 einen großen Sprung gemacht. Hier bleibt die politische Stabilität aber fragil und muss von UN-Friedenstruppen geschützt werden. Diese sind in Sierra Leone bereits abgezogen, ohne dass es zum Ausbruch neuer Feindseligkeiten kam. Das Land konnte seinen Aufwärtstrend aber nicht fortsetzen und fiel in der Bewertung des Transformationsstatus etwas ab.

Auch die Zentralafrikanische Republik (ZAR) und die DR Kongo gehören zu den ehemaligen Übergangsregimes. Insbesondere in der DR Kongo ist die – international abgestützte – Durchführung von Wahlen ein erheblicher Transformationsgewinn. Aufgrund des Wiederaufflammens von gewalttätigen Auseinandersetzungen und anhaltenden massiven Defiziten im Staatlichkeitsbereich können beide Länder jedoch nicht als Demokratien gewertet werden. Im Demokratieniveau sind sie den Autokratien zuzurechnen, in denen – wie in Kamerun – zwar Mehrparteienvahlen stattfinden, die Sieger aber bereits vor dem Urnengang festzustehen pflegen.

Tab. 1: Entwicklungsniveau der Demokratie auf Basis des BTI 2008

Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	Autokratien	
(< 8)	(< 8 bis 6)	(< 6)	(> 4)	(< 4)	»failed states«
Ghana ▲	Benin Mali Senegal	Niger Burkina Faso Nigeria Sierra Leone Liberia ▲ Mauretanien *	Kamerun	Guinea ▼ Togo DR Kongo Republik Kongo	Zentralafrikanische Republik Côte d'Ivoire Tschad
Anmerkung: Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Demokratiebewertung angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel. * = Übergangsregime.					

Autokratische Strukturen sind in Guinea, Togo, der Republik Kongo und im Tschad noch stärker ausgeprägt. Diese Regimes stellen gewissermaßen etablierte personalis-

tische Autokratien dar. In allen vier Fällen hat aber das Aufbegehren offenbar zugenommen. Besonders im Tschad und in Guinea gerieten die Herrschenden erheblich unter Druck. Selbst in Togo, wo der Sohn des 2005 verstorbenen Diktators Eyadéma seine Herrschaft zu festigen sucht, gibt es Ansätze für eine Lockerung der Diktatur.

Staatlichkeit

Demokratiedefizite in West- und Zentralafrika sind zu einem erheblichen Anteil auf Staatlichkeitsprobleme zurückzuführen. Diese Defizite äußern sich aber weniger bei der Akzeptanz der Staatsbürgerschaft und der Trennung von Staat und Religion, sondern vor allem beim staatlichen Gewaltmonopol und der Reichweite der Verwaltung.

So sind Staatsbürgerschaftsrechte *de jure* zumeist ein geringes Problem, wenn auch administrative Unzulänglichkeiten und die Unterdrückung von Minderheiten *de facto* für Defizite sorgen. In Côte d'Ivoire verweigert das Konzept der »Ivourité« weiten Teilen der aus der Sahelzone eingewanderten muslimischen Bevölkerung die Anerkennung als gleichwertige Bürger. Mit dem Abkommen von Ouagadougou und der Integration des nördlichen Rebellenführers Guillaume Soro zeichnet sich nun – nach mehreren erfolglosen Anläufen – aber eine möglicherweise nachhaltige Lösung ab.

Auch die säkulare Ordnung der Staaten steht trotz häufig großer muslimischer Bevölkerungsanteile in der Regel nicht in Frage. Hier wirken sich säkulare Traditionen der zumeist französischen ehemaligen Kolonialmacht und die vorwiegend moderate beziehungsweise synkretistische Ausrichtung des afrikanischen Islams positiv aus.

In Staaten wie Niger und Nigeria bleiben allerdings starke fundamentalistische Strömungen eine Herausforderung. In Nigeria und der Côte d'Ivoire bilden religiöse Gegensätze zwischen muslimischem Norden und christlich-animistischem Süden überdies Konfliktformationen.

Defizite beim Gewaltmonopol und der Verwaltungsreichweite sind massiv. Postkonfliktstaaten wie Liberia und Sierra Leone stehen grundsätzlich vor einem Neuanfang beim »state building«. In DR Kongo, Republik Kongo, Nigeria, und der Zentralafrikanischen Republik dauern gewaltsame Auseinandersetzungen an. Im Tschad kam es sogar zu einem deutlichen Anstieg von Gewalttaten, die Präsident Idriss Déby ohne französische Unterstützung wahrscheinlich die Macht gekostet hätten. Im Senegal schwelt der Sezessionskonflikt in der Casamance weiter.

Aber auch keines der Länder ohne organisierte Gewaltkonflikte übt die vollständige Kontrolle über sein Staatsgebiet aus. In den großen Flächenstaaten Niger und Mali – hier gibt es überdies Probleme mit den Tuareg – existieren auch ohne solche Gruppen ausgedehnte praktisch staatsfreie Räume. Oftmals reicht die Präsenz des Staates kaum über die Hauptstadt und größere Städte hinaus.

Die eingangs benannte deutlichste Veränderung in West- und Zentralafrika betrifft den Kernindikator »Wahlen«. Mit Ausnahme Côte d'Ivoires beruhen nun – wenn auch teilweise erst nach Ende des Untersuchungszeitraums – alle Regierungen der betrachteten Länder auf Mehrparteienwahlen. Selbst der ivoirische Präsident Laurent Gbagbo kann trotz seines eigentlich ausgelaufenen Mandats auf eine Teillegitimation durch die Wahlen im Jahr 2000 bauen. Die unterschiedliche Qualität der Wahlen schränkt diesen positiven Befund freilich deutlich ein.

Weitgehend frei und fair waren die Wahlen – abgesehen von den nirgends abwesenden administrativen Unregelmäßigkeiten – in Ghana, Mali, Benin und Senegal. Eine Gruppe von acht Ländern wird von Niger und Liberia angeführt, bei denen bereits deutlichere Einschnitte bei der Qualität der Wahlen zu beobachten waren. Keinen Anspruch auf die demokratische Glaubwürdigkeit der Wahlen kann in sechs Staaten (Tschad, Kamerun, Guinea, Togo, Côte d'Ivoire, Republik Kongo) erhoben werden.

Dazu würde vermutlich auch Nigeria zählen, wo die dritten Wahlen seit dem Ende der Abacha-Diktatur im April 2007 abgehalten wurden. Deren Qualität konnte aufgrund ihres Zeitpunktes nach Ende der Beobachtung im BTI 2008 nicht berücksichtigt werden. Hier kam es zu massiven Wahlfälschungen und Einschüchterungen; wegen gewalttätiger Auseinandersetzungen konnten in einer Reihe von nigerianischen Bundesstaaten die Wahlen nicht stattfinden.

Das Militär als traditionell starker antidemokratischer Veto-Akteur in West- und Zentralafrika präsentiert sich im Vergleich zum BTI 2006 weiter geschwächt. Als problematisch erwiesen sich vor allem tschadische Sicherheitskräfte, die freilich nicht gegen ein demokratisches Regime aufbegehrten. Ein Militärputsch fand 2005 in Mauretanien statt. Die Putschisten leiteten jedoch einen umfassenden Transitionsprozess ein. Nach Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Frühjahr 2007 wurde die Macht an einen zivilen Präsidenten übergeben.

In der Regel entsprechen sich Qualität des Wahlregimes und die Verwirklichung von Freiheitsrechten. Demokratische Grundrechte wie Vereinigungs- und Meinungsfreiheit sind der Papierform nach in nahezu allen Ländern garantiert, die Verfassungswirklichkeit weist aber häufig starke Defizite auf, dies gilt in besonderem Maße für den Tschad, die DR Kongo, die Republik Kongo, Togo und Côte d'Ivoire.

Rechtsstaatlichkeit

Neben Staatsschwäche stellen Probleme bei der Rechtsstaatlichkeit unverändert die größten Demokratiedefizite dar – selbst bei den regionalen Spitzenreitern Benin, Ghana, Mali und Senegal. Auch die Regimes, die im Beobachtungszeitraum Transitionsprozesse abschließen konnten, haben hierbei bislang keine substanziellen Fortschritte erzielen können. Insbesondere in der DR Kongo bleibt dies auf mittelfristige Sicht unwahrscheinlich.

Bei den verbleibenden Ländern ist Gewaltenteilung nur in den mehr oder weniger defekten Demokratien begrenzt funktionstüchtig. Bei ausschließlich präsidentialistischen beziehungsweise semi-präsidentialistischen Institutionenarrangements dominiert zumeist die Exekutive über die Legislative. Informelle Mechanismen im Rahmen des Neopatrimonialismus und dominante Parteiensysteme verstärken in Burkina Faso, Kamerun, dem Tschad, Guinea und Togo zusätzlich die asymmetrischen Beziehungen zwischen den Verfassungsorganen.

Die Gerichtsbarkeit wirkt nur unzureichend korrektiv, da sie häufig von mangelhafter Finanzierung und Ausbildung, politischer Einflussnahme und Korruption geprägt ist. Auch deshalb stellt der Missbrauch öffentlicher Ämter nach wie vor häufig ein endemisches Problem dar; selbst die abermaligen Spitzenreiter Ghana, Senegal und Mali sind keineswegs frei davon. In Ghana hat sich die Situation gegenüber dem BTI 2006 sogar verschlechtert. Demgegenüber sind bürgerliche Freiheiten deutlich besser garantiert.

Stabilität demokratischer Institutionen

Lediglich in zehn der 18 Länder der Region kann von (defekter) Demokratie gesprochen werden. Insofern sind nur in diesen die demokratischen Institutionen leidlich stabil. Die sechs stark defekten Demokratien fallen gegenüber den vier Spitzenreitern aber noch etwas ab. Schwache administrative Apparate sorgen überall für Unzulänglichkeiten.

Im Gegensatz dazu ist die Unterstützung demokratischer Institutionen insgesamt höher als ihre tatsächliche Leistungsfähigkeit. In den defekten Demokratien akzeptieren zentrale Akteure diese zumeist als Hauptforum der politischen Auseinandersetzungen; selbst in den autoritären Staaten bleiben Akteure vielfach bereit, die nur formal demokratischen Institutionen als Plattform politischer Aktivitäten zu nutzen. Davon weicht der Tschad offenbar ab. Die zivile Opposition ist marginalisiert, eine Herausforderung stellen nur die militärisch agierenden Akteure dar.

Politische und gesellschaftliche Integration

Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen bleiben Schwachpunkte für die soziale und politische Integration. Auch die Parteiensysteme erfüllen nur äußerst unzureichend die zugeschriebenen gesellschaftlichen und politischen Funktionen. Aufgrund geringer finanzieller Ressourcen, mangelnder innerparteilicher Demokratie und fehlender Programmatik verleihen nur klientelistische und personalistische Loyalitäten den Parteiensystemen eine gewisse Stabilität.

Die relative Stärke politischer Parteien scheint in der Region regelmäßig mit der Verwirklichung der Demokratie verbunden. Langjährige absolute Mehrheiten von Regierungsparteien sind das Kennzeichen von entweder ausgeprägt autoritären

Regimes wie im Tschad, Kamerun, Guinea und Togo – dazu muss nach den Wahlen 2007 möglicherweise auch Nigeria gezählt werden – oder hybriden Regimes wie in Burkina Faso und Sierra Leone. Die demokratischen Spitzenreiter weisen allesamt eine stärkere Fragmentierung auf.

Dieses Merkmal trifft mit Ausnahme von Sierra Leone auch auf jene Länder zu, deren Parteiensysteme infolge von politischen Turbulenzen einen fluiden Charakter aufweisen. Die Zersplitterung des Parteiensystems kann sich freilich in Postkonfliktstaaten wie Liberia und der Zentralafrikanischen Republik in Zukunft als Transformationshindernis erweisen, auch wenn ein instabiles, »pulverisiertes« Parteiensystem wie in Benin – erneut bestätigt durch die Wahlen im Frühjahr 2007 – mit der Demokratie offenbar vereinbar ist.

Gewerkschaften und besonders Nichtregierungsorganisationen bleiben von externen Zuwendungen abhängig und üben zumeist kaum mehr als eine Monitorfunktion aus. In Niger konnte jedoch eine zivilgesellschaftliche »Koalition gegen das teure Leben« der Regierung Zugeständnisse in der Gestaltung von Preisen bei Grundbedürfnisprodukten abringen. In Guinea stürzten massive Proteste der Zivilgesellschaft das Regime von Lansane Conté in eine schwere Krise – freilich ohne dessen autoritäre Herrschaft bislang zu überwinden.

In West- und Zentralafrika liegen für sieben der 18 untersuchten Länder Daten beziehungsweise Zustimmungsraten zur Demokratie vor. Diese verstärken den Eindruck, dass es nicht die Einstellungen der Bürger sind, welche eine nachhaltige Demokratisierung verhindern. Vor allem in Benin, Burkina Faso und Ghana – etwas verringert in Mali und Senegal – favorisieren große Mehrheiten diese Regierungsform. Lediglich in Nigeria und dem Tschad erreichen autoritäre Einstellungen erhebliche Anteile, die aber deutlich unter 50 Prozent bleiben.

Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

Im Gegensatz zur sehr gemischten politischen Bilanz kommt keines der Länder in West- und Zentralafrika dem Leitbild einer sozial flankierten Marktwirtschaft nahe. Die Region weist im Durchschnitt die schwächsten Werte aller Regionen auf. Über dem absolut möglichen Durchschnittswert im Status Marktwirtschaft bewegt sich mit Ghana nur ein Land.

An den Befunden des BTI 2006 hat sich wenig geändert: Besonders negativ bewertet werden die Kriterien sozioökonomischer Entwicklungsstand und Nachhaltigkeit. Wenig besser schneiden »welfare regime« und marktwirtschaftliche Ordnung inklusive Schutz des Privateigentums ab. Während die Bilanz in der Fiskalpolitik sich stark unterschiedlich präsentiert, sorgt das Kriterium Preisstabilität aufgrund der Währungsunion der meisten frankophonen Staaten für einen Lichtblick.

Die relativ ermutigenden Wachstumsraten sind zu einem Großteil auf günstige Entwicklungen auf dem Rohstoffmarkt oder auf das höhere Wachstumspotenzial von Ökonomien auf niedrigem Niveau – besonders Postkonfliktstaaten – zurückzuführen.

Die internationale Beachtung, die Afrika wenigstens vordergründig auch in der westlichen Öffentlichkeit genießt, ist eng an den geringen Entwicklungsstand geknüpft. Dieser lässt sich eindrucksvoll anhand der Einschätzungen im BTI 2008 ablesen. Nur Ghana, die Republik Kongo, Mauretanien und Kamerun befinden sich nicht in der untersten Kategorie des BTI. Soziale Exklusion aufgrund des sozioökonomischen Entwicklungsniveaus ist nirgends systematisch begrenzt. In mindestens zwölf Fällen muss die Mehrheit der Bevölkerung mit maximal zwei US-Dollar pro Tag auskommen. Besonders drastisch sind diese Zahlen in Mali und Nigeria (> 90 Prozent).

Dieser dramatische Befund wird durch die Einschätzungen des Human Development Index (HDI) bestätigt (Tab. 2). Nur drei Länder (Ghana, Republik Kongo und Kamerun) sind in der Kategorie »medium human development« zu finden und auch diese nahe an der untersten Kategorie »low human development«. Die letzten sieben Plätze werden sogar von Ländern aus West- und Zentralafrika eingenommen (inklusive von Guinea-Bissau, das im BTI nicht bewertet wird).

Tab. 2: »human development« in West- und Zentralafrika

»medium human development«	»low human development«	
Ghana (136.)	Togo (147.)	DR Kongo (167.)
Republik Kongo (140.)	Mauretanien (153.)	Tschad (171.)
Kamerun (144.)	Senegal (156.)	ZAR (172.)
	Nigeria (159.)	Burkina Faso (174.)
	Guinea (160.)	Mali (175.)
	Benin (163.)	Sierra Leone (176.)
	Côte d'Ivoire (164.)	Niger (177.)

Quelle: HDR 2006 (keine Wertung für Liberia), geordnet nach den Rängen im Human Development Index.

Markt und Wettbewerbsordnung

Nirgends wird in West- und Zentralafrika ein hohes Niveau marktwirtschaftlicher Ordnung erreicht. Alle Indikatoren zusammengenommen, erreichen nur Ghana, Benin und Nigeria leicht überdurchschnittliche Werte auf der BTI-Skala. Besondere Defizite sind naturgemäß in von Staatszerfall und Gewaltkonflikten betroffenen Ländern wie dem Tschad, Côte d'Ivoire, der Republik Kongo, Liberia und der DR Kongo festzustellen.

Zwar haben sich die Bedingungen in einigen Ländern in einzelnen Indikatoren verbessert. Im Aggregat gibt es aber keine substanziellen Verbesserungen. Dieser Befund lässt sich auch anhand des – sehr wirtschaftsliberal orientierten – Index of Economic Freedom der Heritage Foundation ablesen. Die meisten Untersuchungs-

länder finden sich nach wie vor in der zweitschlechtesten Kategorie »mostly unfree« (Senegal wurde 2005 noch als »mostly free« eingestuft). In Togo, dem Tschad und der Republik Kongo wird ökonomische Freiheit als grundsätzlich unterdrückt (»repressed«) angesehen. Aufgrund ihrer desperaten Lage wurden Liberia und die DR Kongo überhaupt nicht bewertet.

Währungs- und Preisstabilität

Die hohe Preisstabilität in vielen Ländern West- und Zentralafrikas gehört zu den positivsten Merkmalen im Bereich Marktwirtschaft. Ursache ist die Währungsunion des Franc CFA, der an den Euro gekoppelt ist. Unabhängige Zentralbanken für jeweils West- und Zentralafrika – die westafrikanische Zentralbank weist hier eine deutlich bessere Performance auf – bestimmen die Geld- und Wechselkurspolitik. Die damit eingeschränkte nationale Gestaltungsfähigkeit wird dadurch kompensiert, dass die Mitglieder der Währungsunion (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Kamerun, Mali, Niger, Senegal, Togo, Tschad und Zentralafrikanische Republik) geringe Inflationsraten erreichen, die deutlich unter Werten der Nichtmitglieder liegen.

Allerdings sind die Inflationsraten im Vergleich zum BTI 2006 im Durchschnitt etwas gestiegen. Dies ist zum Teil auf starke Wachstumsprozesse zurückzuführen, wie etwa im Tschad infolge des Ölbooms. Hinzu kommt, dass andere makroökonomische Stabilitätsindikatoren wie Haushaltsbilanz und Schuldenstand sich weit aus weniger beeindruckend präsentieren. Im Bereich der Entschuldung hat insbesondere Nigeria im Beobachtungszeitraum große Fortschritte gemacht. Besondere Schwierigkeiten in der Wahrung makroökonomischer Stabilität hatten vor allem der Tschad, die DR Kongo und Côte d'Ivoire.

Privateigentum

Die Defizite im Bereich Privateigentum sind eng mit rechtsstaatlichen Unzulänglichkeiten verbunden. Privateigentum ist zwar im Grunde überall auf dem Papier durch das Gesetz hinreichend definiert und geschützt, allerdings sorgen Korruption und mangelhafte Verwaltung für eine nur ungenügende tatsächliche Sicherung. Teilweise konkurrieren traditionelle und moderne Rechtsprechung in diesem Bereich.

Ähnliches gilt für die Tätigkeit von privaten Firmen. Die geforderten Privatisierungsprozesse haben in den letzten Jahren die Rolle privater Unternehmen sichtlich gestärkt – besonders in Ghana und Senegal. Dennoch bildet der (häufig beträchtliche) informelle Sektor das Rückgrat der Volkswirtschaften, nicht der formale private Sektor. Solide Mittelstandsunternehmen fehlen, die Privatisierung von großen Staatsunternehmen verlief in Fällen wie dem Tschad abermals schleppend. Vielfach dominieren staatliche Unternehmen und multinationale Konzerne den Rohstoffbereich.

Mit dem geringen Entwicklungsstand korrespondiert das Fehlen effektiver sozialer Sicherungsnetze. Selbst in den relativ am besten abschneidenden Ländern Ghana, Mali und Nigeria sind diese bestenfalls rudimentär, in der Zentralafrikanischen Republik und DR Kongo fast völlig abwesend. Keiner der Staaten kann ohne externe Hilfe die endemische Armut, besonders im ländlichen Bereich, selbstständig bekämpfen. Alle benötigen die Hilfe von Gebern, insbesondere der Weltbank und des IWF.

Entsprechende »Poverty Reduction and Growth Facilities« (PRGF) greifen wie ähnliche Vorgängerprogramme von IWF und Weltbank bislang nur unzureichend. Armut wird häufig vor allem durch informelle und traditionelle Netzwerke auf Familien- oder Klanbasis gelindert.

Chancengleichheit ist nur unzureichend verwirklicht. Benachteiligt sind insbesondere Frauen. Der hauptsächliche Fortschritt im Bereich der Gleichberechtigung der Geschlechter ist die Wahl von Ellen Johnson-Sirleaf zur liberianischen Präsidentin. Sie ist die erste Frau, die im subsaharischen Afrika diese Position erreichen konnte.

Davon abgesehen haben Frauen weiterhin nur eingeschränkten Zugang zu Bildung und politischen Ämtern; weibliche Genitalverstümmelung bleibt weit verbreitet. In Niger scheiterte die Verabschiedung eines säkularen Familiengesetzes am Widerstand einflussreicher islamischer Verbände. Zum Teil werden ethnische Gruppen systematisch benachteiligt. In Mauretanien und Niger werden einige Gruppen informell nach wie vor wie Sklaven behandelt.

Leistungsstärke der Volkswirtschaft

Starke Wachstumsraten im Jahr 2006 von im Durchschnitt knapp fünf Prozent – damit etwas unter dem afrikanischen Mittel – sind der Hauptgrund für die relativ starke Performance der Volkswirtschaften in der Region.

Starkes Wachstum weisen einerseits die Postkonfliktstaaten Liberia, Sierra Leone und die DR Kongo sowie erdölproduzierende Länder wie Nigeria und Republik Kongo auf. Die Investitionen zur Vorbereitung der Erdölproduktion haben auch in Mauretanien für starke Wachstumsraten gesorgt. In Mali und Guinea haben Rohstoffexporte außerhalb des Ölsektors (Gold bzw. Bauxit) deutlich zugenommen.

Die starken Wachstumsraten sind damit auf die generell positive Entwicklung der Rohstoffpreise zurückzuführen, verstärkt durch den Ressourcenhunger der Volksrepublik China und das Ende – oder in negativen Fällen das Anhalten – von gewaltsamen Konflikten. Vielleicht mit Ausnahme Ghanas kann also von einer nachhaltigen Entwicklung nicht ohne Weiteres ausgegangen werden. Es steht sogar zu befürchten, dass die von Rohstoffen abhängigen Staaten – und das sind fast alle – von negativen Preisentwicklungen besonders betroffen sein werden und auch andere

Effekte des »Ressourcenfluchs« wie Inflation, Korruption, Stützung autoritärer Regimes oder Gewaltkonflikte in der Zukunft erleiden müssen.

Solche Effekte sind nicht zwangsläufig, sie können durch umsichtiges Management aufgefangen werden. Die Performance der Volkswirtschaften in anderen Bereichen lässt aber nur begrenzt Raum für Optimismus. Problematische Eckdaten bei Handelsbilanz und Verschuldung, Steuerbasis und Arbeitslosigkeit machen deutlich, weshalb auch die relativ hohen Zuwächse nicht ausreichen dürften, um befriedigende Ergebnisse bei der Armutsbekämpfung zu erreichen.

Nachhaltigkeit

Desertifikation, die Abholzung der Wälder, die Heuschreckenplage 2004 oder Flutkatastrophen wie in der Zentralafrikanischen Republik 2005 illustrieren die Relevanz ökologischer Probleme. Zwar gibt es Ansätze zur Bekämpfung von Bodenerosion, etwa in den Sahelstaaten, ein gewisses ökologisches Bewusstsein kann aber lediglich in Burkina Faso und Ghana beobachtet werden. Auch hier bleiben die Maßnahmen häufig inkonsistent oder zielen in erster Linie auf den Beifall westlicher Geber.

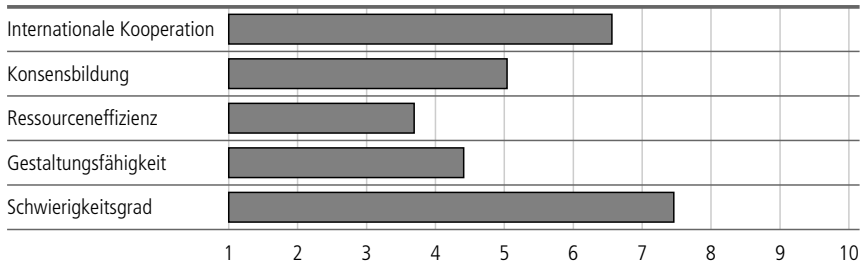
Die Entwicklung von Humankapital ist weiterhin ein gravierendes Problem. Selbst Primär- und Sekundärbildung bleiben mangelhaft, besonders in Liberia und Niger. Universitäten und Forschungsinstitute sind, wo überhaupt vorhanden, nur unzureichend funktional. Einheimische Wissenschaftler erhalten, sofern sie ausbezahlt werden, geringe Gehälter, sind auf Aufträge westlicher Kooperationspartner angewiesen und wandern bei ersterbesten Gelegenheit ab. Es steht unverändert zu befürchten, dass die Entwicklung der wichtigsten Transformationsressource weiter vernachlässigt wird.

Transformationsmanagement

In keiner anderen Region des BTI ist Transformationsmanagement so schwierig wie in West- und Zentralafrika, und die Unterschiede zwischen den Ländern sind dabei relativ gering. Gemessen am Schwierigkeitsgrad sind die vier demokratisch am weitesten entwickelten Länder auch diejenigen mit dem erfolgreichsten Reformmanagement. Senegal ist etwas abgefallen, während Ghana – gefolgt von Mali und Benin – weiter der Spitzenreiter bleibt.

Es gibt einen Zusammenhang zwischen Transformationsstatus und Management. Aufsteiger sind dank der Wahlen die im BTI 2006 noch als Übergangsregime gewerteten Länder DR Kongo, Liberia und Zentralafrikanische Republik. Dies ging freilich von einem äußerst geringen Niveau aus – und verbleibt besonders in der DR Kongo und der Zentralafrikanischen Republik auf unbefriedigendem Niveau. Eine kaum nennenswerte Transformationsleistung gelang im Tschad, Guinea und Côte d'Ivoire.

Abb. 1: Managementkriterien in West- und Zentralafrika



Angaben = BTI-Wert

Auch abgesehen vom Schwierigkeitsgrad unterscheidet sich die Managementleistung bei den vier weiteren Kriterien deutlich. Wie im BTI 2006 schneiden die Länder bei internationaler Kooperation am günstigsten ab – was nach wie vor auch an der Außenabhängigkeit liegt. Nicht zuletzt das verstärkte Engagement der Volksrepublik China hat besonders ressourcenreiche Länder gegenüber dem Westen unabhängiger werden lassen.

Erfolge bei der Konsensbildung sind im Durchschnitt deutlich weniger ausgeprägt. Noch schlechter fällt allerdings die Gestaltungsfähigkeit aus, die nur noch von der effizienten Ressourcennutzung unterboten wird. Außer beim Schwierigkeitsgrad gibt es überdies deutliche Unterschiede zwischen den Ländern.

Schwierigkeitsgrad

Es entspricht dem Afrikabild weiter Teile der westlichen Öffentlichkeit, dass vor allem ethnische Konflikte Transformationshindernisse sind. Dies ist nur ein Teil der Wahrheit. Zwar sind alle Länder in West- und Zentralafrika keine ethnisch homogenen Nationalstaaten. Mit Ausnahme der nördlichen Länder mit einer ausgeprägten muslimischen Mehrheit (Mali, Mauretanien, Niger, Senegal) gibt es häufig eine religiöse Mischung aus den drei afrikanischen Familien »Christentum«, »Islam« und »traditionelle afrikanische Religion«, die besonders stark in Küstenländern und im Tschad ausgeprägt ist.

In mehr als der Hälfte der Länder war der gesellschaftliche Konfliktaustrag jedoch weitestgehend gewaltfrei. Gewaltsame Konflikte wie im Tschad, der DR Kongo, der Republik Kongo, Nigeria und der Zentralafrikanischen Republik haben zwar zumeist ethnisch-regionale Untertöne. Identitäten werden aber eher von politischen Führern zur Mobilisierung von Unterstützung in Machtkämpfen instrumentalisiert. In Nigeria ist jedoch anzunehmen, dass die blutigen Ausschreitungen im Norden zwischen Christen und Muslimen auch mit dem Streit um die Einführung der Scharia zu tun haben.

Fehlende zivilgesellschaftliche Traditionen sind stärker ausgeprägt. Sie korrespondieren mit dem Stand der Demokratisierung und dem Ausmaß gewaltsamer Konflikte. Wo Transitionsprozesse in oberflächlich liberalisierte Autokratien mündeten (Kamerun, Guinea, Togo) oder es zu massiven gewaltsamen Konflikten kam (v.a. Tschad), sind Zivilgesellschaften bestenfalls schwach.

Demgegenüber weisen nur die vier (langjährigen) demokratischen Spitzenreiter sowie Burkina Faso moderate Traditionen auf. Wie auch in Mali erleichtert in Burkina Faso die »Cousinage« das interethnische Miteinander. Diese auch »Scherzbeziehungen« genannte Tradition gestattet, sich über Angehörige anderer Ethnien lustig zu machen, ohne dass dies als Beleidigung empfunden wird.

Das weitaus stärkste Transformationshindernis in West- und Zentralafrika sind Strukturprobleme wie extreme Armut, mangelnde Bildung, Infrastrukturdefizite bis zum Staatszerfall, Naturkatastrophen und Krankheiten. In der Hälfte der betrachteten Länder sind sie massiv, in besonderer Weise wiederum in von Gewalt gebeutelten Ländern wie der DR Kongo, Liberia, Sierra Leone und der Zentralafrikanischen Republik.

Länder der Sahelzone wie Burkina Faso, Niger und Tschad leiden zudem unter der Binnenlage und Desertifikation, die auch die Versorgung mit Lebensmitteln zum ernsthaften Problem macht. Internationale Aufmerksamkeit erregte die Hungerkatastrophe im Niger 2005. Selbst die relativ am wenigsten betroffenen Staaten Ghana und Kamerun weisen noch hohe Strukturprobleme auf.

Demgegenüber sorgen nur die im Vergleich zum südlichen Afrika relativ geringen HIV-Infektionsraten und der zum Teil große Reichtum an mineralischen Ressourcen für ein positiveres Bild. Wie erwähnt, kann Ressourcenreichtum ohne ein integrires und kompetentes Management aber leicht zu zusätzlichen Problemen (»Ressourcenfluch«) führen. Nigeria oder jüngst der Tschad können als Beispiele dafür angeführt werden.

Gestaltungsfähigkeit

Ein erfolgreiches Transformationsmanagement im Sinne des BTI setzt voraus, dass Eliten nicht nur sowohl rechtsstaatliche Demokratie und sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft anstreben, sondern auch Reformpolitiken erfolgreich umsetzen und dabei Flexibilität und Lernfähigkeit an den Tag legen.

Die drei Indikatoren zusammengekommen können in etwa drei Gruppen unterschieden werden:

- In Ghana und Mauretanien ist die Gestaltungsfähigkeit relativ positiv zu bewerten. Ghana hat seine Reformen im Großen und Ganzen fortgesetzt, und dies betrifft sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Dimension. In Mauretanien schlägt vor allem eine erfolgreiche Übergangspolitik zu Buche. Nach dem Putsch 2005 wurde nach anfänglichen Schwierigkeiten ein substanzieller Transitionsprozess in Gang gesetzt, der nach Ende des Beobachtungszeitraums zur Übergabe an eine zivile Regierung führte.

Tab. 3: Qualität des Transformationsmanagements auf Basis des BTI

erfolgreiches Management	erfolgreiches Management mit Schwächen	Management mit mäßigem Erfolg	schwaches Management	gescheitertes oder nicht vorhandenes Management
(10 bis 7)	(< 7 bis 5,6)	(< 5,6 bis 4,3)	(< 4,3 bis 3)	(< 3)
	Ghana Mali Benin Senegal Mauretanien Niger	Nigeria Sierra Leone ▼ Liberia ▲ Zentralafrikanische Republik ▲ Burkina Faso	Republik Kongo Togo ▲ Kamerun DR Kongo ▲	Guinea ▼ Tschad ▼ Côte d'Ivoire
Anmerkung: Die Einstufungen folgen den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Management-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.				

- Eine zweite Gruppe besteht aus sechs Ländern, bei denen strategische Zielsetzung und flexible Umsetzung bereits etwas weniger glaubwürdig und effizient sind. Dazu gehören Nigeria, Benin, Mali und Senegal sowie Sierra Leone und Niger. Aufsteiger gegenüber dem BTI 2008 sind vor allem Benin und Nigeria. Der Aufstieg Nigerias beruht vorwiegend auf ökonomischen Erfolgen, steht jedoch nach den katastrophalen Umständen der Wahlen im April 2007 ernsthaft in Frage. In Benin muss der neu gewählte Präsident Yayi Boni den Vorschusslorbeeren erst noch gerecht werden. Solche Erwartungen konnte die senegalesische Regierung beispielsweise nicht erfüllen und gehört ebenso zu den Absteigern wie Niger.
- In den verbleibenden zehn Ländern steht die Reformbereitschaft grundsätzlich in Frage.

Zwar bleibt aufgrund der starken Außenabhängigkeit bei nahezu allen Ländern zweifelhaft, ob politische und ökonomische Transformation tatsächlich strategische Prioritäten der Regierenden sind. Besonders im ökonomischen Bereich werden finanzielle Zuwendungen von Gebern an entsprechende Reformpolitiken geknüpft.

Für die meisten Staaten, wie Burkina Faso, Kamerun, Guinea oder den Tschad, gilt aber nach wie vor: Sobald Reformen die Machtbasis der Regierungen bedrohen, werden diese hintertrieben. Hier bleibt der Machterhalt die eigentliche und einzige strategische Priorität. Darauf richtet sich auch primär das politische Lernen. In Guinea kommt hinzu, dass die schwere Krankheit des Präsidenten jegliche Regierungspolitik stark behinderte.

Ein vorsichtigeres Urteil ist möglicherweise für Postkonfliktstaaten angebracht. Die DR Kongo, Liberia und die Zentralafrikanische Republik haben mit der Durchführung von Wahlen nach Jahren politischer Turbulenzen einen Schritt nach vorne gemacht. Für Liberia und – möglicherweise in der Zukunft – Côte d'Ivoire sind optimistischere Annahmen realistisch. In der DR Kongo und der Zentralafrikanischen

Republik sind aufgrund anhaltender Konflikte nach den Wahlen aber große Zweifel angebracht.

Ressourceneffizienz

Kein Kriterium des Transformationsmanagements in West- und Zentralafrika weist schlechtere Werte auf als die Ressourceneffizienz. Keine der Regierungen in West- und Zentralafrika nutzt diese auf optimale Weise. In der Regel werden nur einige Ressourcen effizient genutzt.

Während die Regierungen von Tschad, DR Kongo, Guinea und Côte d'Ivoire Ressourcen zu einem nicht unerheblichen Anteil selbst konsumieren, erweisen sich die demokratischen Spitzenreiter abermals am effizientesten im Einsatz der Ressourcen. Selbst der Spitzenreiter Ghana weist aber mäßige Werte auf – er platziert sich im BTI 2008 auf Rang 34 – und hat insbesondere im Bereich der Korruptionsbekämpfung Rückschläge hinnehmen müssen.

Endemische Korruption ist leider kein afro-pessimistisches Klischee. Nach Einschätzungen von Transparency International kommt keines der Länder beim »Corruption Perceptions Index« 2006 über den Rang 70 (Ghana, Senegal) und den äußerst mäßigen Wert von 3,3 hinaus (Maximum an Transparenz 10). Auch international auf den letzten Plätzen liegen der Tschad, die DR Kongo und Guinea. Dies bedeutet sogar noch eine Verschlechterung gegenüber der Bewertung 2004 (bester Rang: 64, Wert: 3,6). Die nicht zuletzt auf Geberdruck unternommenen Anstrengungen in der Korruptionsbekämpfung haben bislang nirgends nachhaltige Erfolge erzielen können.

Die Koordinierung verschiedener Organe und Politiken wird vor allem durch schwache Verwaltungsapparate und Machtkämpfe erschwert. In Ländern wie dem Tschad verhindert die ständige Umbildung der Kabinette – um den Aufbau einer Machtbasis der Rivalen zu unterbinden – die Etablierung kompetenter Fachminister. Freilich ist zu bedenken, dass sich gerade afrikanische Regierungen häufig schwer vereinbaren Zielsetzungen ausgesetzt sehen. Insbesondere ökonomische Reformen verlangen Sparmaßnahmen, die häufig nicht den Beifall der Bevölkerung und gesellschaftlicher Unterstützergruppen finden.

Niger ist dafür ein gutes Beispiel: Preiserhöhungen bei Grundnahrungsmitteln und Treibstoff führten zu einer massiven Protestbewegung. Ein Zusammenschluss zahlreicher Gruppen konnte die Regierung zur Rücknahme einiger der Maßnahmen bewegen.

Konsensbildung

Afrikanische Kulturen schätzen den Konsens. Die Nationalkonferenzen im Rahmen der Demokratisierungswelle zu Beginn der 90er Jahre in vielen frankophonen Ländern trugen diesem Umstand Rechnung. Die Konsensorientierung übertüncht mög-

licherweise jedoch häufig Dissens und verhindert die kontrollierte Konfliktaustragung.

Insofern ist es vielleicht nicht überraschend, dass Erfolge bei der Herstellung von Konsens deutlich unterschiedlich sind. Positiv hervorzuheben sind wiederum die demokratischsten Länder, denen Niger (leicht abgefallen) und als einziger Fall der Postkonfliktstaaten Liberia folgen. Besonders wenig Erfolg bei der Konsensbildung hatten im Beobachtungszeitraum die Republik Kongo, der Tschad, Guinea und Côte d'Ivoire.

Mit Ausnahme von Ghana wird in keinem der Länder das Politikziel der liberalen Demokratie und sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft von allen relevanten Akteuren gleichermaßen angestrebt. Recht positiv stellt sich dies noch in Benin, Senegal, Mali und Niger dar. In vielen Fällen sind aber die Regierungen die eigentlichen Reformblockierer. Dies gilt insbesondere für die vier genannten Schlusslichter sowie Kamerun und die DR Kongo.

Unversöhnliche Konflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen sind in besonderer Weise abhängig vom Elitenverhalten. In Benin, Mali und Ghana konnten die Regierungen zur Deeskalation des Konfliktpotenzials beitragen. Dies korrespondiert überdies mit der Aufarbeitung vergangenen Unrechts, die in Benin und Mali weit fortgeschritten ist und teilweise bereits als abgeschlossen betrachtet wird. Ein Aufkommen des Tuareg-Konflikts in Mali im Mai 2006 konnte durch einen neuen Friedensvertrag entschärft werden. In Senegal konnten sich ermutigende Anzeichen für eine endgültige Beilegung des in der Südprowinz Casamance schwelenden Sezessionskonflikts nicht bestätigen.

In Ländern wie dem Tschad, Guinea und Côte d'Ivoire haben die Regierenden im Beobachtungszeitraum Konflikte nicht ent-, sondern verschärft. Der gewaltsame Widerstand gegen Präsident Idriss Déby ist ebenso Resultat autoritärer Herrschaftspraxis wie die massiven Proteste gegen den guineischen Präsidenten Lansane Conté. Nach der Bildung einer neuen Übergangsregierung im Frühjahr 2007 besteht nun Aussicht auf eine Aussöhnung zwischen Nord und Süd und eine Überwindung der De-facto-Teilung des Landes.

Demgegenüber haben jüngere Ereignisse in der DR Kongo und Nigeria die im Beobachtungszeitraum erreichten Erfolge verdunkelt. Im März 2007 musste der kongolesische Oppositionsführer Jean-Pierre Bemba nach heftigen Gefechten in Kinschasa in die südafrikanische Botschaft fliehen und später nach Portugal ausreisen. Die Fälschung der Wahlen zugunsten des Nachfolgers von Präsident Olesegun Obasanjo, Umaru Yar'Adua, ist eine schwere Hypothek für die Zukunft des Landes.

Wo Gewalt vorherrscht, haben zivilgesellschaftliche Akteure einen schweren Stand. Die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Politikformulierung ist nach wie vor am konkretesten im Rahmen der »Poverty Reduction Strategy Papers« (PRSP), deren Akzeptanz wiederum Voraussetzung für die Gewährung von Krediten und Schuldenerlass durch die internationalen Finanzorganisationen und die bilateralen Geber bleibt. Als externe Auflage eingeordnet, wird die Beteiligung der Zivilgesellschaft im PRSP-Prozess aber häufig nur halbherzig verfolgt.

Der Befund des BTI 2006 bleibt bestehen: Die enorme Außenabhängigkeit ist eine der Ursachen für das relativ positive Transformationsmanagement im Kriterium internationale Kooperation. Dreizehn von 18 Staaten der Region erreichen gemessen am absoluten Maßstab überdurchschnittliche Werte. Alle Länder sind auf auswärtige Unterstützung angewiesen, und sie greifen bereitwillig darauf zurück. Bis auf die mögliche Ausnahme Ghana wird Entwicklungszusammenarbeit jedoch selten annähernd optimal für die Verwirklichung von Transformationszielen genutzt.

Der häufig fehlende politische Reformwille wird durch fehlenden externen demokratischen Reformdruck begünstigt. Im Rahmen der Bewahrung einer »Einflusszone« hat besonders die französische Regierung autoritäre Regierungen weiter unterstützt. Im Fall des Tschad gewährte sie sogar militärische (d.h. logistische) Unterstützung. Die USA betrachten nach dem 11. September 2001 einige Regierungen als Verbündete im »Krieg gegen den Terrorismus«. Im Zuge des Ölbooms im Golf von Guinea gilt die Region verstärkt als Öllieferant, der die Abhängigkeit von arabischem Öl vermindern soll. Rohstoffe sind auch der Hauptgrund für das überall in der Region spürbar wachsende Engagement der Volksrepublik China; der demokratische Reformdruck dürfte in der Zukunft eher abnehmen.

Die Länder West- und Zentralafrikas gelten trotz des Potenzials im Rohstoffsektor aufgrund der weit verbreiteten politischen Instabilität als wenig attraktive Investitionspartner. Die internationale Verlässlichkeit der Regierungen wird wesentlich positiver eingeschätzt. Benin, Ghana, Mali und Niger haben ihren im Grunde untadeligen Ruf bestätigen können. Die ehemaligen Übergangsregimes haben ihre Werte verbessert, und auch Burkina Faso hat durch die Vermittlung des Friedensabkommens in Côte d'Ivoire – zuvor war Präsident Blaise Compaoré die Unterstützung der Rebellen nachgesagt worden – an Vertrauen gewonnen.

Als unkooperativ erwiesen sich die DR Kongo, Guinea und besonders – vor dem Friedensabkommen – Côte d'Ivoire. Absteiger ist der Tschad – um negative Auswirkungen von Ölproduktion wie Verteilungskonflikte und die Entwicklung autoritärer und ökonomisch ineffektiver Rentierstaaten zu verhindern, wurde mit Hilfe der Weltbank ein besonderes Managementsystem geschaffen.

Befürchtungen, dass dieses Ziel von der tschadischen Regierung nur halbherzig verfolgt wird, bestätigten sich. Am Jahresende 2005 änderte die Regierung unilateral das entsprechende Ölgesetz, um sich Luft im Kampf gegen Rebellen und eine Budgetkrise zu verschaffen. Nur die massive Intervention der Weltbank und anderer Geber konnte im Mai 2006 einen Kompromiss erzwingen, der jedoch als Teilerfolg der Regierung betrachtet wird; vielerorts gilt das einstige »Modell« nun als gescheitert.

Die Mitarbeit in internationalen und zahlreichen regionalen Organisationen wie ECOWAS, UEMOA, CEMAC, CEEAC oder der Afrikanischen Union gehört weiter zu den Aktivposten beim Transformationsmanagement. Hier befindet sich auch Nigeria ausnahmsweise in der Gruppe der Spitzenreiter. Nigeria ist als regionale

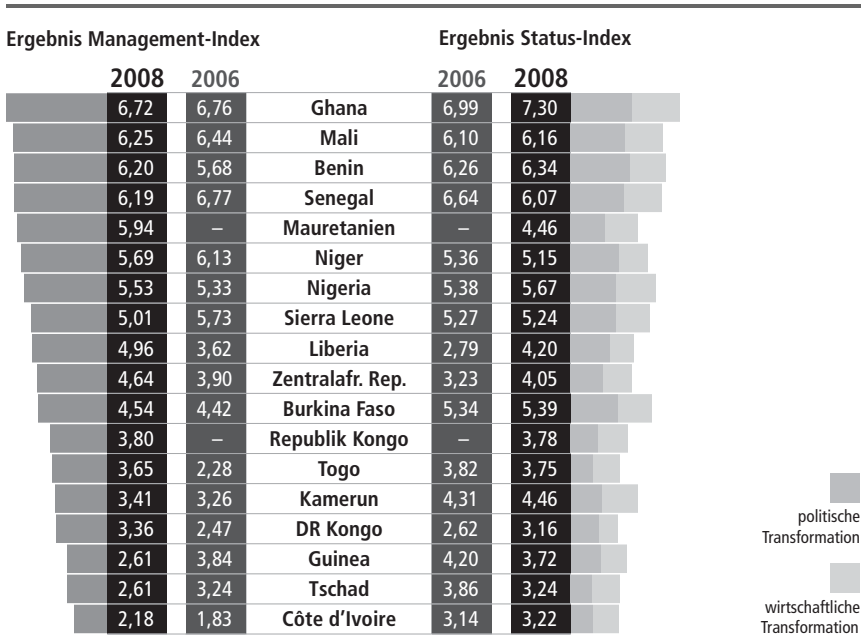
Vormacht an zahlreichen Friedensbemühungen beteiligt und ein wichtiger Akteur in Regionalorganisationen wie ECOWAS und der Afrikanischen Union.

Fazit

Erneut hat die Transformation zur marktwirtschaftlichen Demokratie in West- und Zentralafrika in den Jahren 2005 bis Anfang 2007 nur wenige Fortschritte gemacht. Zwar kann die nun fast flächendeckende Abhaltung von Wahlen in der Region als relativ spektakulärer Transformationsgewinn verbucht werden. Rückschritte relativieren diesen Erfolg aber deutlich. Jeweils stehen Aufsteiger Absteigern gegenüber.

Bei der politischen Transformation sind es vor allem die ehemaligen Übergangsregimes von Liberia, der DR Kongo und der Zentralafrikanischen Republik, welche ausgehend von niedrigem Niveau erhebliche Zugewinne erzielen können, die aber absolut nicht überzeugen. Die Hauptabsteiger sind der Tschad und Senegal. Senegal zeigt, dass Erreichtes keineswegs als garantiert angesehen werden sollte. Die Aufsteiger des BTI 2006, Niger und Sierra Leone, sind zwar nicht wesentlich abgefallen, konnten ihren Aufwärtstrend aber nicht fortsetzen.

Auch bei der marktwirtschaftlichen Transformation haben Liberia und die Zentralafrikanische Republik Fortschritte erzielen können, ohne dem Leitbild einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft nahezukommen. Nigeria verdankt seinen



relativen Aufschwung vor allem der erfolgreichen Entschuldung und den guten Wachstumsraten. Rückschritte mussten vor allem der Tschad und Guinea hinnehmen. Weniger deutlich ist dies bei Niger. Die Hungersnot 2005 zeigt aber die besonderen Schwierigkeiten des Landes.

Fortschritte im Management erzielten vor allem Togo und Liberia. Während Liberia einen »Wahlbonus« genießt, konnte Togo seine beim BTI 2006 noch katastrophalen Werte durch die Einsetzung einer Regierung der nationalen Einheit relativ deutlich – wenn auch absolut nicht substanziell – verbessern. In Guinea und dem Tschad ist die verschlechterte Managementleistung an gewaltsame Unruhen geknüpft. Insbesondere in Guinea erweist sich ein personalistisches Regime mit einem schwer kranken Präsidenten an der Spitze als reformunfähig. Zu den Absteigern gehören aber auch Sierra Leone und Senegal, wo Machtkämpfe vor den Wahlen »governance«-Defizite begünstigten.

Das Diktum von Plinius dem Älteren, dass aus Afrika stets etwas Neues zu erwarten ist, hat auch im 21. Jahrhundert Gültigkeit. Die Volatilität der politischen Entwicklung wird mit Sicherheit in der Zukunft für einige negative – oder positive – Überraschungen sorgen.

Vor dem Hintergrund anhaltend ungünstiger Transformationsbedingungen in West- und Zentralafrika bleibt externe Hilfe unverzichtbar. Erhöhte Entwicklungshilfebudgets sind jedoch kein Allheilmittel. Neben dem Abbau von Handelshemmnissen im Norden gilt es vor allem jene Regierenden zu unterstützen, die Integrität, Geschick und Fortune an den Tag legen.

Der wachsende Einfluss der Volksrepublik China wird aber den Einfluss des Westens zurückdrängen und könnte zur Renaissance kurzsichtiger geopolitischer Erwägungen führen, die vor allem Potentaten nützen, denen an Transformation wenig gelegen ist. Das Potenzial von zielgerichteter Außeneinwirkung sollte auch in West- und Zentralafrika mit einem gerüttelt Maß an Bescheidenheit eingeschätzt werden.

Asien und Ozeanien

Überblick zu den Entwicklungs- und Transformationsprozessen in Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, China, Indien, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Nepal, Nordkorea, Pakistan, Papua-Neuguinea, den Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Südkorea, Taiwan, Thailand und Vietnam.



Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wird Asien im Westen in erster Linie als Schauplatz wirtschaftlicher Veränderungen wahrgenommen. Tatsächlich sind die nördlichen Teile Asiens seit Jahrzehnten die am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften weltweit. Im letzten Jahrzehnt hat auch Indien begonnen, sich zu einer neuen Wirtschaftsmacht zu entwickeln.

Neben diesem Bild eines prosperierenden Asien und seiner Wachstumsmärkte gibt es jedoch auch eine andere Wahrnehmung asiatischer Entwicklungen. Weite Gebiete Südasiens und bedeutende Teile Südasiens sind von der Wachstumsdynamik in der Region abgekoppelt. Viele Gesellschaften sind geprägt von Armut, Gewaltkonflikten zwischen ethnischen Gruppen, von religiösem Fanatismus und transnationalem Terrorismus. Schwache oder zerfallen(de) Staaten an den Rändern der Region bergen zusätzliche Risiken für die regionale und globale Entwicklung.

Beide Wahrnehmungen haben ihre Berechtigung, wie die Ergebnisse des BTI 2008 zeigen. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die 21 Staaten in Asien und Ozeanien eine sehr heterogene Untersuchungsregion bilden. Mit China und Indien umfasst sie die beiden bevölkerungsstärksten, mit dem – erstmals im BTI untersuchten – Königreich Bhutan eines der bevölkerungsschwächsten Länder des Gesamttranking.

Die Spannweite der Niveaus menschlicher Entwicklung reicht von Singapur auf Platz 25 des HDI-Ranking 2006 der UNDP bis zu Papua-Neuguinea auf Platz 139. Harte Autokratien wie China und Nordkorea und entwickelte Demokratien wie Taiwan und Südkorea liegen in unmittelbarer Nachbarschaft.

Innerhalb der Region sind vier Teilregionen auszumachen. Südasien ist historisch und kulturell durch indisch-hinduistische, buddhistische und islamische Elemente geprägt; Nordostasien wird häufig als konfuzianischer Kulturraum charakterisiert. In Südostasien vermischen sich die kulturellen und historischen Einflüsse aus beiden Regionen, wobei das kontinentale Südostasien stärker buddhistisch und das maritime Südostasien stärker durch Islam und Christentum beeinflusst wurde. Die vierte, von Papua-Neuguinea vertretene Teilregion ist Ozeanien. Sie ist durch das Nebeneinander von wirtschaftlicher und sozialer Unterentwicklung, hoher sprachlicher und religiöser Fragmentierung, durch Staatlichkeitsprobleme sowie die Persistenz formaldemokratischer Institutionen charakterisiert.

Im Hinblick auf den Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation sowie die Managementleistungen der politischen Führungen lassen sich die Ergebnisse des BTI 2008 zu Asien und Ozeanien in drei Kernbefunden bündeln:

- Das Gesamtniveau der demokratischen Transformation in Asien und Ozeanien hat sich nur geringfügig verändert. Einige Indikatoren deuten auf eine Krise der jungen Demokratien in Süd- und Südostasien hin. Zugleich sind in den meisten Autokratien keine Liberalisierungstendenzen zu erkennen. Die Perspektiven weitergehender Demokratisierungsschritte sind daher eher skeptisch einzuschätzen.
- Die im BTI 2006 aufgezeigten Trends der marktwirtschaftlichen Transformation im Zeitraum 2005 bis 2007 haben sich fortgesetzt. Die Entkoppelung von marktwirtschaftlicher und demokratischer Transformation hält an.
- Für die Gesamtregion sind gegenüber dem BTI 2006 nur geringe Veränderungen der Managementqualität zu konstatieren. Allerdings weichen die Managementleistungen der politischen Führungen in einigen Ländern sowie in einzelnen Managementbereichen von diesem Gesamtbefund ab. Dies deutet auf eine zunehmende Segmentierung der Managementleistungen hin.

In der Gesamtübersicht können verschiedene Gruppen von Transformationsstaaten in Asien und Ozeanien unterschieden werden. Die ersten fünf Gruppen stimmen mit denen des BTI 2006 überein:

- Staaten auf einem hohen Niveau marktwirtschaftlicher und demokratischer Transformation mit überdurchschnittlichen Steuerungsleistungen ihrer politischen Eliten und Bewahrung der erreichten Transformationsstandards im Untersuchungszeitraum (Südkorea, Taiwan);
- Staaten, deren Demokratien und Marktwirtschaften Transformationsdefizite aufweisen, denen es jedoch gelungen ist, den zuvor erreichten Transformationsstatus insgesamt zu stabilisieren oder sogar auszuweiten (Sri Lanka, Indien, Indonesien);

- Autokratien auf einem guten bis hohen Niveau marktwirtschaftlicher Transformation, in denen die demokratische Transformation blockiert bleibt (Singapur, Malaysia);
- Autokratien, deren marktwirtschaftliche Entwicklung insgesamt positiv verläuft, die bislang aber keine substanziellen demokratischen Reformen eingeleitet haben (China, Vietnam);
- Staaten, deren politische Ordnung mit einer Ausnahme (Papua-Neuguinea) autokratisch ist und deren Marktwirtschaften schlecht funktionieren oder nur rudimentär entwickelt sind (Kambodscha, Nepal, Pakistan, Bhutan, Laos, Myanmar, Nordkorea);
- Transformationssysteme auf unterschiedlich hohem Niveau der marktwirtschaftlichen Transformation, in denen die Demokratie bedrohlichen Destabilisierungs- und Erosionstendenzen ausgesetzt ist (Afghanistan, Thailand, Bangladesch, Philippinen).

Entwicklungsstand der Demokratie

Auf der Grundlage der Kriterien des BTI für politische Transformation lassen sich die 21 Staaten der Region sechs Systemkategorien zuordnen:

Tab. 1: Entwicklungsniveau der Demokratie auf Basis des BTI 2008

Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	Autokratien	
(10 bis 8)	(< 8 bis 6)	(< 6)	(> 4)	(< 4)	»failed states«
Taiwan Südkorea Indien ▲	Indonesien Philippinen Sri Lanka Papua-Neuguinea	Bangladesch ▼	Singapur Malaysia Thailand ▼ Kambodscha	Nepal Bhutan Pakistan China Vietnam Laos Nordkorea Myanmar	Afghanistan ▼

Anmerkung: Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Demokratiebewertung angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.

Nur in neun der mittlerweile 21 Länder (einschließlich Afghanistan; s. u.) hat die Bevölkerung die Möglichkeit, ihre Herrschaftsträger in freien Wahlen selbst zu bestimmen. Hervorzuheben sind die regionalen Erfolgsfälle der Demokratisierung Taiwan und Südkorea. Anders als in diesen beiden partizipativ voll entfalteten Demokratien werden Wahlen in den anderen (defekten) Demokratien in unterschiedlichem

Maße von Irregularitäten begleitet. Hinzu kommen fast überall Einschränkungen der Assoziations-, Meinungs- und Pressefreiheit.

Im Vergleich zum BTI 2006 lassen sich in fünf Ländern Veränderungen des Statuswerts um 0,3 oder mehr Punkte verzeichnen. In Bangladesch und auf den Philippinen war eine Verschlechterung um 0,6 sowie 0,65 Punkte zu konstatieren, in Thailand gar um 1,75 Punkte. In allen drei Fällen hat die innenpolitische Polarisierung in den letzten Jahren stark zugenommen. Damit einher ging eine Aufwertung der politischen Rolle des Militärs. In Afghanistan und Sri Lanka verbesserte sich der Status-Index um 0,3 oder mehr Punkte. In einer Reihe weiterer Länder – unter anderem in Indien, Nepal und Indonesien – waren geringfügigere Verbesserungen zu verzeichnen.

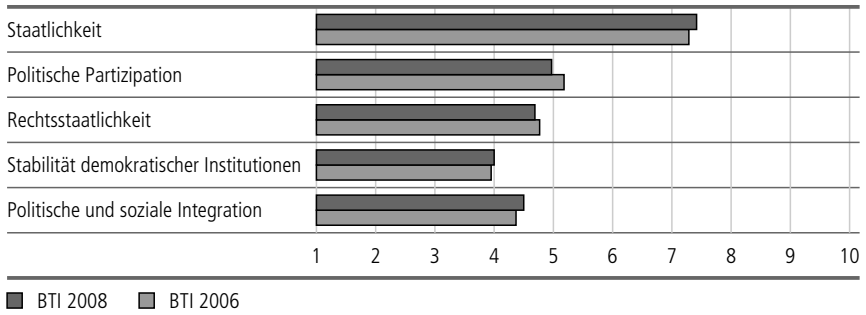
Lediglich in vier Staaten haben diese Veränderungen einen Kategorienwechsel nach sich gezogen. Zwei davon – Indien und Bangladesch – wechselten innerhalb der Gruppe demokratischer Systeme. Hingegen werden im Unterschied zu 2006 Thailand und Afghanistan nicht mehr als Demokratien eingestuft. Für Thailand ergibt sich dies aus dem Militärputsch vom September 2006 sowie der Einsetzung einer Interimsregierung durch das Militär. Wahlen sind für Dezember 2007 angekündigt. Afghanistan wird trotz verbesserter Einzelwerte und erfolgreich durchgeführter Wahlen zum Parlament und zum Präsidentenamt aufgrund der prekären Staatlichkeit und des Fehlens eines staatlichen Gewaltmonopols in praktisch allen Landesteilen als »failed state« geführt.

Für Südasien entsprechen die Veränderungen der Statuswerte gegenüber 2006 einem Plus von 0,14 Punkten (ohne Bhutan), für Südostasien summieren sie sich auf ein Minus von 0,3 Punkten. Der Statuswert für Nordostasien ist unverändert. Das Fehlen bedeutender Demokratisierungserfolge und die Verschlechterung des Demokratiestatus in einer Reihe von Staaten deuten darauf hin, dass die bereits im BTI 2006 konstatierte Stagnation der Demokratieentwicklung in der Region anhält. Darüber hinaus zeichnet sich in Südostasien sogar ein leichter Rückgang des Transformationsniveaus ab.

Die Differenzierung der Statuswerte entlang der fünf Kriterien politischer Transformation erlaubt drei Schlussfolgerungen hinsichtlich der Erfolge und Rückschläge politischer Transformation: Erstens fallen die Veränderungen der letzten beiden Jahre für die Gesamtregion insgesamt kaum ins Gewicht. Bei keinem der fünf Kriterien lassen sich Veränderungen der Durchschnittswerte von 0,3 Punkten oder mehr verzeichnen. Zweitens ist wie bereits in den vorangegangenen Erhebungsrounds des BTI der hohe Staatlichkeitswert für die Gesamtregion hervorzuheben. Drittens bestätigen diese Befunde die Aussage des BTI 2006, dass die Schwächen der politischen Transformation in Asien und Ozeanien allgemein in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Stabilität der demokratischen Institutionen und Integration liegen.

Insbesondere die geringe soziale und politische Integrationsleistung der politischen Institutionen und das Fehlen stabiler Repräsentationsmuster der Konfliktvermittlung bedrohen die Stabilität der politischen Ordnung. Aktuell betrifft dies vor allem die »jungen« Demokratien der Region sowie einige autoritäre Regimes wie

Abb. 1: Politische Transformation in Asien und Ozeanien (N = 20)



Angaben = BTI-Wert

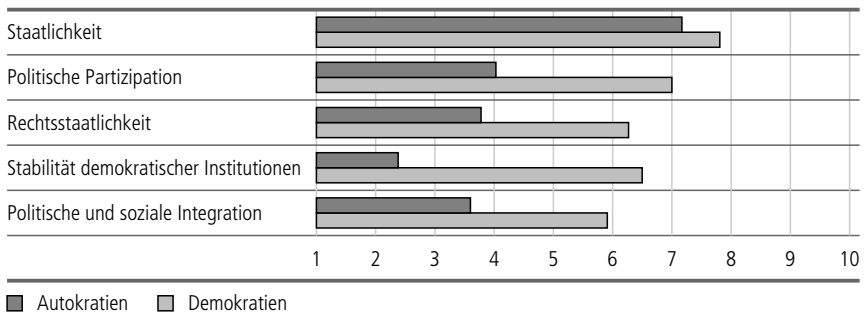
Anmerkung: Ohne Bhutan, das 2008 erstmals in den BTI aufgenommen wurde.

Pakistan, Nepal, Thailand oder Myanmar. Perspektivisch gilt dies aber auch für »starke« Autokratien wie die Volksrepublik China und Nordkorea.

Eine Facette dieses Problems ist die »Ethnokratisierung« von Staat und Politik, eine andere der fehlende Zugang der sozial und wirtschaftlich Benachteiligten zu effektiven bürgerlichen oder sozialen Rechten.

Zwar schneidet die Gruppe der insgesamt zwölf Autokratien (plus Afghanistan) erwartungsgemäß in allen Kriterien der politischen Transformation schlechter ab als die Gruppe der acht Demokratien. Allerdings ist zu erkennen, dass die Unterschiede im Kriterium der Staatlichkeit am geringsten sind; zugleich erreichen die Autokratien hier die höchsten Werte. Dies hat zwei Gründe. Zum einen ist die Zahl der Demokratien bei den begrenzt handlungsfähigen Staaten relativ hoch. Dies betrifft Bangladesch, die Philippinen, Indonesien und Papua-Neuguinea. Zum anderen ist

Abb. 2: Statuswerte der politischen Transformation nach Regimetyp (2008, N = 21)



Angaben = BTI-Wert

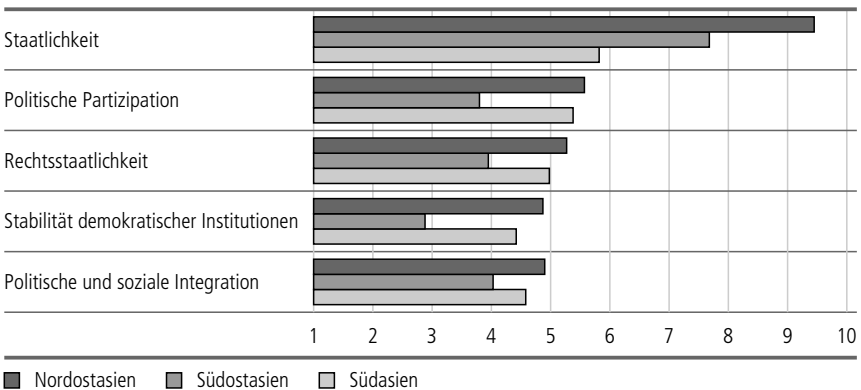
hier das Phänomen »starker« autokratischer Staaten zu nennen (China, Nordkorea, Singapur, Vietnam und Malaysia).

Unterhalb dieser allgemeinen Trends, die sich entlang der beiden Regimekategorien bestimmen lassen, existieren in beiden Gruppen jedoch erhebliche Unterschiede. So schneiden Taiwan und Südkorea in allen fünf Kriterien und Indien in den Kriterien Partizipation und institutionelle Stabilität weit überdurchschnittlich ab. Andererseits werden die »weichen« autoritären Systeme in Singapur und Malaysia in den Kriterien von Rechtsstaatlichkeit sowie Integrations- und Repräsentationsleistung der politischen Institutionen weit besser bewertet als alle anderen Autokratien und selbst als einige defekte Demokratien.

Darüber hinaus unterstützt der Blick auf die Entwicklung der Transformationskriterien in den jungen Demokratien der Region die im BTI 2006 aufgestellte These von der sich öffnenden Qualitätsschere zwischen den erfolgreichen Demokratisierungsfällen in Nordostasien und den defekten (illiberalen) Demokratien in Süd- und Südostasien.

Generell erzielt Nordostasien bei allen Kriterien höhere Werte als die anderen Teilregionen. Dies liegt zum einen an dem hohen Transformationsniveau der Demokratien in Südkorea und Taiwan, zum anderen an den relativ hohen Staatlichkeitswerten in diesem Teil Asiens. Hingegen sind die Gesellschaften Süd- und Südostasiens – bis auf wenige Ausnahmen wie Singapur – in unterschiedlichem Maße von dem Problem schwacher Staatlichkeit betroffen. Die »Staatlichkeitskrise« in diesem Teil Asiens äußert sich in eingeschränkter Entscheidungsfähigkeit, mangelndem Kontrollvermögen und ineffektiver Implementation. Ein zerfallener Staat wie Afghanistan, wo »Staat« nur noch ein Etikett ist, ist sicherlich ein Extremfall. Abgeschwächt zeigen sich solche Phänomene aber auch in anderen südasiatischen Staaten sowie an den Peripherien des philippinischen und des indonesischen Archipels.

Abb. 3: Statuswerte der politischen Transformation nach Teilregion (2008, N = 21)



Angaben = BTI-Wert

Allerdings schneidet Südasien, also jene Teilregion mit den niedrigsten Bewertungen beim Kriterium der Staatlichkeit, in den anderen Teilbereichen der politischen Transformation besser ab als Südostasien. Die Kombination von schwacher Staatlichkeit und relativ gut entwickelten politischen Partizipationskriterien lässt sich mit dem Begriff der »Fragilität« demokratischer Transformation in diesem Teil Asiens charakterisieren. Ähnliches gilt für das maritime Südostasien und Ozeanien.

Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

Die im BTI 2006 markierten Entwicklungstrends der marktwirtschaftlichen Transformation haben sich in den letzten beiden Jahren fortgesetzt. Dementsprechend zeigt der Vergleich der Kriterienwerte im aktuellen BTI mit den Werten von 2006 für die Region insgesamt nur geringe Veränderungen an. In keinem der sieben Kriterien betragen die Veränderungen nach oben oder unten mehr als 0,3 Punkte. Allerdings gibt es auf Länderebene einige Ausnahmen von diesem Trend.

Tab. 2: Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

entwickelte Marktwirtschaft	funktionsfähige Marktwirtschaft	Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten	schlecht funktionierende oder nur rudimentäre Marktwirtschaft	
(10 bis 8)	(< 8 bis 7)	(< 7 bis 5)	(< 5 bis 3)	(< 3)
Singapur Taiwan Südkorea	Malaysia Thailand	Sri Lanka ▼ Indien China Philippinen Indonesien Vietnam Pakistan Bangladesch	Nepal ▼ Kambodscha Papua-Neuguinea Laos Bhutan	Afghanistan ▼ Myanmar Nordkorea

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung zum Stand der Marktwirtschaft angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.

Außer in Nordkorea und Myanmar erkennen die politischen Entscheidungsträger in der Region das Transformationsziel der Marktwirtschaft im Grundsatz an. Jedoch besitzen nur wenige Länder eine voll funktionsfähige Marktwirtschaft. Noch weniger Gesellschaften erreichen ein Entwicklungsniveau, das fast allen Bürgern hinreichende Lebenschancen und Wahlfreiheiten bietet.

Ausgehend vom Ist-Zustand der Transformation zur sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft sind vier Systemgruppen zu unterscheiden. Ihre Zusammensetzung kontrastiert auffällig mit jener im Bereich der demokratischen Transformation:

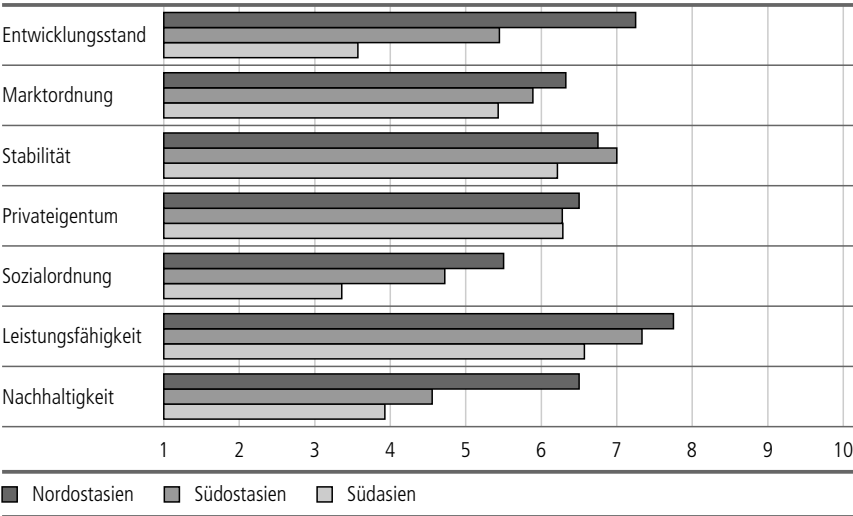
- Singapur, Südkorea und Taiwan verfügen über entwickelte Marktwirtschaften auf hohem Entwicklungsstand, deren ordnungspolitischer Rahmen gut funktioniert und deren Transformationsdefizite im innerregionalen wie interregionalen Vergleich gering ausfallen.
- Die Markt- und Wettbewerbsordnungen in Malaysia und Thailand sind funktionsfähig, erreichen jedoch in keinem der sieben Kriterien der wirtschaftlichen Transformation das Niveau der Spitzenländer. Für Malaysia sind insbesondere Mängel im Bereich der Markt- und Wettbewerbsordnung, der Sozialordnung und der Nachhaltigkeit der Entwicklung zu nennen. Für Thailand kommen erschwerend eine 2006 und Anfang 2007 erlahmende Leistungsfähigkeit, Währungskursprobleme sowie ein allgemein niedrigeres sozioökonomisches Leistungsniveau als in den anderen genannten Ländern hinzu.
- Die dritte Gruppe umfasst Staaten, deren Marktwirtschaften erhebliche Defizite aufweisen und in denen der marktwirtschaftliche Ordnungsrahmen nur partiell verankert oder erst im Entstehen begriffen ist. In dieser Gruppe sind Entwicklungsniveaus und -trends sehr heterogen. Sie umfasst sowohl Länder, in denen sich das Leistungsniveau der BTI-Kriterien deutlich verbessert hat (China, Indien, Vietnam), als auch Länder auf einem relativ stabilen Niveau (Indonesien, Bangladesch, Philippinen) sowie einen Fall (Sri Lanka) von leicht verschlechterten Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Transformation.
- In der vierten Kategorie sind Staaten aufgeführt, deren Wirtschaftsordnung große ordnungspolitische Schwächen aufweist und deren ökonomische Leistungsfähigkeit und Entwicklungsniveaus unter denen der anderen Staaten liegen. Wiederum weisen die Transformationstrends in verschiedene Richtungen. Fortschritte in Laos und Papua-Neuguinea kontrastieren mit Rückschritten in Nepal und Bangladesch, während in den übrigen Ländern nur geringfügige Änderungen zu verzeichnen waren.

Während die Küstenregionen Nordost- und Südasiens weiterhin den dynamischsten Wachstumsraum weltweit darstellen, konnten die südasiatischen Staaten mit Ausnahme von Indien, Ozeanien sowie Teilen Südasiens an diese positive Entwicklung nicht anknüpfen.

Die politischen Führungen in den »sozialistischen« Einparteiensstaaten Vietnam und China haben die Reform der wirtschaftlichen Institutionenordnung und der Dezentralisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungsstrukturen und -prozesse fortgeführt. Auch Laos hat sich auf dem Pfad zur marktwirtschaftlichen Transformation voranbewegt. Für die Wirtschaftsordnung dieser Länder wird das Etikett »sozialistisch« zunehmend bedeutungslos. Ein gemischtes Wirtschaftssystem mit überwiegend kapitalistischen Strukturen ist entstanden, dessen Markt- und Wettbewerbsordnung etwa in China in den vergangenen Jahren weiter gestärkt worden ist.

Selbst in Nordkorea gibt es zaghafte Schritte zur Stärkung der Marktkomponente im Wirtschaftssystem (Freigabe von Preisen, Erlaubnis von Bauernmärkten). Allerdings ergaben diese Maßnahmen auch in den vergangenen beiden Jahren keine kon-

Abb. 4: Stand der marktwirtschaftlichen Transformation nach Region (N = 21)

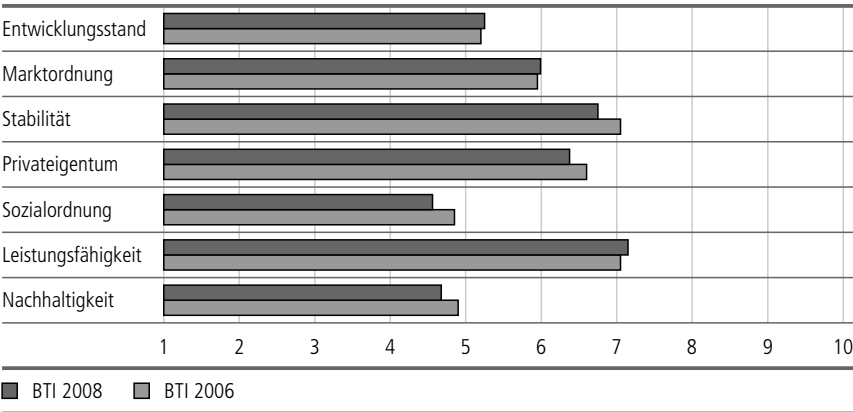


Angaben = BTI-Wert

sequente Strategie marktwirtschaftlicher Reformen. So bildet Nordkorea auch im BTI 2008 gemeinsam mit Myanmar das Schlusslicht der marktwirtschaftlichen Transformation in Asien und Ozeanien.

Wie bereits im BTI 2006 liegen die Problembereiche marktwirtschaftlicher Transformation in Asien und Ozeanien besonders in den Bereichen sozioökonomische

Abb. 5: Stand der marktwirtschaftlichen Transformation (N = 20)



Entwicklung, soziale Sicherung und Chancengleichheit sowie Nachhaltigkeit. In diesem Zusammenhang lässt sich als vielleicht vorrangiges Problem Asiens die Überwindung von Armut benennen. Derzeit leben in dieser Region mit überragenden Wachstumspolen fast 900 Millionen Menschen in großer Armut – davon mehr als die Hälfte in Südasien. 500 Millionen Menschen sind absolut arm, das heißt, sie müssen mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen. Dies sind etwa 75 Prozent aller Armen weltweit. In Kombination mit den vorhandenen gesellschaftlichen Konfliktmustern und politischen Verschärfungsfaktoren resultiert hieraus eine hohe innerstaatliche Konflikthanfälligkeit, besonders für die ohnehin konfliktgeplagten Gesellschaften des südlichen und südöstlichen Asien.

Während Taiwan, Südkorea und Singapur über vergleichsweise gut ausgebaute soziale Sicherungssysteme verfügen und ihren Bürgern ein ausreichendes Maß an Chancengleichheit bieten, sind wohlfahrtsstaatliche Arrangements zum sozialen Ausgleich und zur Kompensation der Effekte des marktwirtschaftlichen Systems in den meisten anderen Ländern unterentwickelt. Unterschiedliche Akzentsetzungen bei den sozialinvestiven Staatsausgaben schlagen sich in intraregionalen Diskrepanzen bei der Zugangsbreite und Qualität der Bildungssysteme nieder und besonders in der Leistungsfähigkeit der Gesundheitssysteme.

Von wenigen Ausnahmen wie Südkorea, Taiwan und Singapur abgesehen, sind Gesundheitssysteme in Asien schlecht entwickelt und nicht auf die Bewältigung von Risiken wie HIV/Aids oder SARS eingerichtet. Zwar ist die HIV-/Aids-Pandemie bislang vor allem auf das subsaharische Afrika konzentriert. Mittelfristig steht aber zu befürchten, dass HIV-Epidemien in Staaten wie China und Indien ein alarmierendes Ausmaß annehmen könnten. Mittlere Projektionen auf der Grundlage vorsichtiger Schätzungen von UNAIDS prognostizieren bis 2025 eine kumulative Zahl der HIV-Neuinfektionen von 70 Millionen in China und 110 Millionen in Indien (Eberstadt 2002).²¹

Vielen Staaten fehlen die finanziellen und medizinischen Möglichkeiten einer effektiven präventiven Seuchenbekämpfung, häufig auch aufgrund einer politisch gewollten Unterfinanzierung des Gesundheitssektors. So bleiben öffentliche Ausgaben für die Gesundheitsversorgung in der Mehrzahl der Länder deutlich hinter den Mitteln für ihre Verteidigung zurück.

Ein drittes und perspektivisch besonders problematisches Defizit ist die geringe Nachhaltigkeit von Entwicklung in Asien. Staaten wie Südkorea, Singapur und Taiwan und in wachsendem Maße auch China und Indien verfügen über gut ausgebaute und international konkurrenzfähige Bildungssysteme und Forschungssektoren. Im restlichen Asien und Ozeanien jedoch sind geringe staatliche Ausgaben für Bildung oder das Fehlen sehr guter öffentlicher Bildungseinrichtungen ein wesentliches Hemmnis wirtschaftlicher Entwicklung.

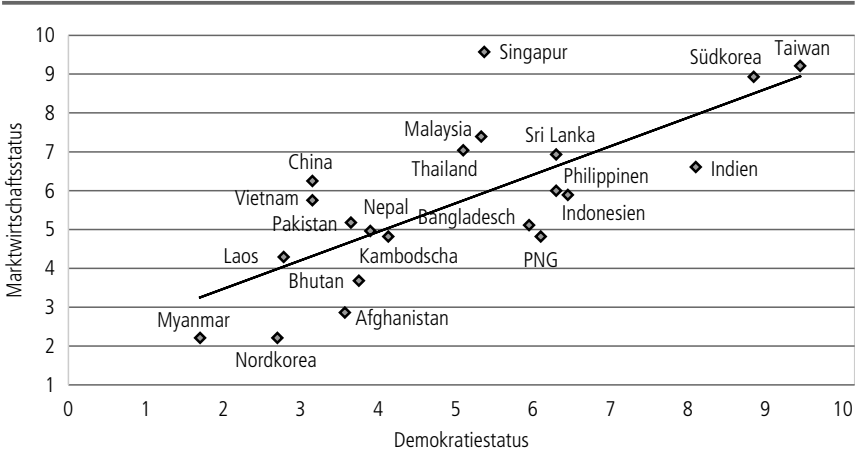
21 Zum Vergleich: Ende 2005 lebten in China nach Schätzungen 650.000 Menschen mit HIV, in Indien 5,7 Millionen (UNAIDS 2006).

Besonders prekär gestaltet sich in den meisten Ländern die geringe Berücksichtigung ökologischer Aspekte von Entwicklung. Die Einschätzungen der Ländergutachten konvergieren in der Feststellung, dass die asiatische Entwicklung durch eine systematische, häufig rücksichtslose Ausbeutung natürlicher Ressourcen und massive Umweltzerstörung charakterisiert ist. Wirtschaftswachstum und das Entstehen von »mega cities«, Bevölkerungswachstum und die Erschließung landwirtschaftlicher Nutzflächen, Wasser- und Luftverschmutzung haben zu einer kontinuierlichen Zunahme der Umweltverschmutzung gerade in den wirtschaftlich besonders erfolgreichen Staaten geführt.

Ökologischer Raubbau gerade in den ärmeren Ländern, steigender Ressourcenverbrauch und Energiebedarf in den boomenden Volkswirtschaften sowie die sich abzeichnenden ökologischen Auswirkungen des globalen Klimawandels tragen ebenfalls zu den ökologischen Risiken der asiatischen Entwicklung bei. Hinzu kommt, dass den asiatischen Regierungen häufig die notwendigen Implementierungs- und Kontrollinstrumente für eine verbesserte Umweltpolitik nicht zur Verfügung stehen. Selbst ein vergleichsweise »starker« Staat wie die Volksrepublik China ist nicht in der Lage, eigene Umweltgesetze effektiv in allen Landesteilen zu implementieren.

Setzt man den Stand der marktwirtschaftlichen Transformation in Bezug zum Niveau der politischen Transformation und zum Regimetyp, dann wird deutlich, dass die Gruppe der Demokratien in allen Bereichen höhere Werte erzielt als die Gruppe der autokratisch regierten Staaten. Die Annahme von den marktwirtschaftlich besonders leistungsfähigen Autokratien in Asien lässt sich nur für Singapur,

Abb. 6: Demokratie und Marktwirtschaft (N = 21)



$R^2 = 0,5454$

Angaben = BTI-Wert

China, Vietnam und Malaysia halten, nicht aber für den großen Rest der wenig erfolgreichen Autokratien. Zugleich ist auch für die Gruppe der demokratischen Staaten eine sehr große Spannbreite der marktwirtschaftlichen Transformationsniveaus zu erkennen.

Dementsprechend ist ein Vergleich der Regimekategorien Demokratie und Autokratie von begrenzter Aussagekraft. Es lässt sich allerdings erkennen, dass die Unterschiede in den Gesamtniveaus der beiden Regimegruppen im Bereich der Leistungsfähigkeit am geringsten sind – zurückzuführen ist dies unter anderem auf die anhaltend hohen Wachstumsraten insbesondere in China und Vietnam.

Bemerkenswert ist auch, dass Autokratien im Bereich von Marktordnung und Privateigentum relativ hohe Werte erzielen, obwohl vier der dreizehn autokratischen Systeme nach der Rhetorik der politischen Führung »sozialistische« Staaten sind (China, Nordkorea, Vietnam, Laos). Schließlich lässt sich aber auch konstatieren, dass deutliche Unterschiede in den Bereichen Sozialordnung und Nachhaltigkeit zugunsten der Demokratien bestehen. Dies bedeutet, Autokratien in Asien tendieren dazu, weniger Wert auf die Entwicklung der Wohlfahrtsordnung und die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien zu legen als Demokratien.

Transformationsmanagement

Analog zu den Ergebnissen zum politischen und wirtschaftlichen Transformationsmanagement sind auch im regionalen Transformationsmanagement gegenüber 2005 nur geringe Veränderungen zu verzeichnen. Während sich die Managementqualität insgesamt geringfügig verbesserte, hat sich die Spannbreite der Managementleistungen in Asien und Ozeanien vergrößert.

Nordkorea und Myanmar fallen gegenüber den meisten anderen Staaten weiter ab. Besonders herausstechende Verbesserungen der Managementleistungen waren im Grunde nur in Nepal aufgrund des eingeleiteten Friedens- und Versöhnungsprozesses bei den Kriterien Lernfähigkeit und Konsensbildung zu konstatieren. Klarer Absteiger ist Bangladesch, wo im Januar 2007 aufgrund der eskalierenden Auseinandersetzung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien eine Übergangsregierung unter starker Einflussnahme des Militärs die Regierungsgeschäfte übernahm und die anstehenden Wahlen auf das Jahr 2008 verschob.

Auch das Managementversagen der politischen Eliten in Thailand ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Dies hatte bereits im letzten BTI zu einer erheblich schlechteren Bewertung geführt. In den übrigen Staaten einschließlich Papua-Neuguinea, das eine Managementkategorie höher eingestuft wurde, waren nur leichte Verbesserungen beziehungsweise Verschlechterungen zu erkennen. Anhand der Bewertungen des BTI 2006 lassen sich fünf Managementgruppen unterscheiden.

Tab. 3: Qualität des Transformationsmanagements auf Basis des BTI

erfolgreiches Management	erfolgreiches Management mit Schwächen	Management mit mäßigem Erfolg	schwaches Management	gescheitertes oder nicht vorhandenes Management
(10 bis 7)	(< 7 bis 5,6)	(< 5,6 bis 4,3)	(< 4,3 bis 3)	(< 3)
Südkorea Taiwan	Indien Singapur	Malaysia Sri Lanka Indonesien Bhutan Nepal ▲ China Philippinen Thailand Vietnam Papua-Neuguinea ▲ Afghanistan Pakistan	Bangladesch ▼ Laos Kambodscha	Nordkorea Myanmar
Anmerkung: Die Einstufungen folgen den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Management-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.				

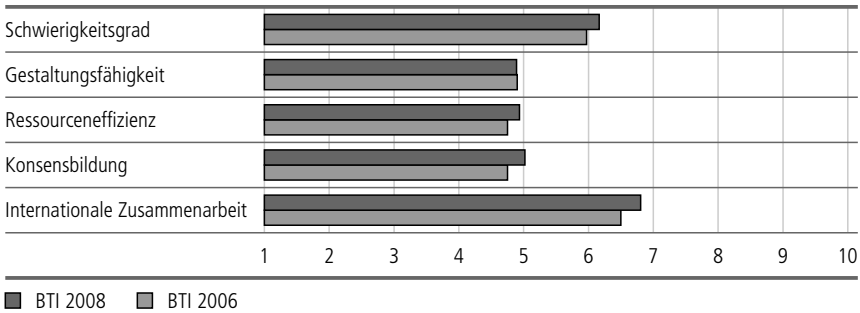
Wie bereits im BTI 2003 und 2006 bilden Südkorea und Taiwan die Spitzengruppe. Das Transformationsmanagement der politischen Entscheidungsträger in beiden Ländern zeichnete sich durch hohe Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz und internationale Kooperationsfähigkeit aus. Defizite bestanden bei der Konsensbildung, die in beiden Ländern in den Regierungskrisen der beiden letzten Jahre offensichtlich wurden.

In der zweiten Kategorie folgen wie im BTI 2006 Indien und Singapur. Das Transformationsmanagement in Singapur ist erfolgreich im wirtschaftlichen Bereich. Jedoch zielte das Elitenmanagement im politischen Bereich trotz Stärken im Umgang mit ethnischen Konflikten und bei der Korruptionsbekämpfung primär auf die Bewahrung des autoritären Systems. Indien wird aufgrund der Managementenerfolge in einigen marktwirtschaftlichen Bereichen ebenfalls in die zweithöchste Managementkategorie eingeordnet.

Am größten ist die Kategorie der Länder mit mäßigem Erfolg. Afghanistan, Indonesien, Pakistan, die Philippinen, Sri Lanka und Thailand gehörten dieser Gruppe bereits im BTI 2006 an. Auch China und Vietnam sind dieser Gruppe zuzuordnen, da das erfolgreiche Transformationsmanagement der politischen Entscheidungsträger in beiden Ländern auf den ökonomischen Bereich beschränkt ist und ansonsten eindeutig die Bewahrung des autokratischen Status quo durch Unterdrückung potenzieller »spill-over«-Effekte auf den politischen Bereich zum Ziel hat. Neu in dieser Kategorie sind Nepal und Papua-Neuguinea.

Bangladesch, Kambodscha und Laos weisen in allen Managementbereichen große Schwächen auf. Freilich liegt die Managementqualität in diesen Fällen immer noch

Abb. 7: Management-Index (N = 20)



Angaben = BTI-Wert

über dem Leistungsniveau in Myanmar und Nordkorea. Diese beiden Länder sind Paradebeispiele für Managementversagen der politischen Führungen und die große Entschlossenheit der Autokraten, eine politische Liberalisierung auch mit dem größtmöglichen Einsatz von Repression zu verhindern.

Insgesamt lässt sich für die Mehrzahl jener 20 Länder, die bereits 2006 erfasst wurden, eine leichte Verbesserung in der Managementleistung erkennen. Diese schlägt sich allerdings nur geringfügig in den regionalen Gesamtwerten nieder. Im Einzelnen waren ein leichter Anstieg des Schwierigkeitsgrads und parallel hierzu ein geringfügiger Rückgang der Gestaltungsfähigkeit der politischen Entscheidungsträger in der Region zu verzeichnen. Effektivität der Ressourcennutzung, Konsensbildung und internationale Zusammenarbeit haben sich insgesamt leicht verbessert.

Wie im BTI 2006 festgestellt, sind Gestaltungsfähigkeit, effektive Ressourcennutzung und Konsensbildung die Schwachpunkte des Transformationsmanagements in der Region. Letzteres korrespondiert mit der relativ schwachen sozialen und politischen Integrationsleistung der politischen Systeme in Asien. Die Schwierigkeiten bei der effektiven Ressourcennutzung sind auch im Zusammenhang mit den unterentwickelten Rechtsstaaten vieler Länder zu sehen, welche zum Beispiel eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung erschweren. Sie sind nach wie vor ein wesentliches Hemmnis für größere Transformationsgewinne gerade in den Staaten der mittleren Managementkategorie.

Die Defizite in diesem Bereich erstrecken sich gleichermaßen auf die wenig effiziente Nutzung finanzieller und personeller Ressourcen wie auf die mangelnden Koordinationskapazitäten der Regierungen. Häufig werden knappe staatliche Mittel nach Patronagegesichtspunkten verteilt. Budgetprozesse sind wenig transparent. Das Militär verschlingt weiterhin einen überproportional hohen Anteil der verfügbaren Ressourcen. Mit Ausnahme von Singapur ist Korruption ein Wesensmerkmal der Verwaltungskultur und der politischen Kultur der asiatischen Staaten. Besonders kritisch ist die Situation in Süd- und Südostasien.

Die Gestaltungsfähigkeit der Regierungen wird auch durch ihre Einbindung in unterschiedliche Institutionen- und Akteursarrangements und deren Auswirkungen auf den Grad der horizontalen und vertikalen Machtverteilung beeinflusst. Dabei zeigt der regionale Überblick, dass Verfassungsordnungen den Gestaltungsspielraum der nationalen Regierungen nur relativ schwach begrenzen. Es dominieren unitarische Staatsmodelle mit hoher Verwaltungszentralisierung und geringer Delegation politischer Autorität von der Zentralregierung auf die untergeordneten Ebenen, Einkammerparlamente oder asymmetrische Zweikammersysteme ohne bedeutsame direktdemokratische Elemente und mit einer relativ schwachen Verfassungsgerichtsbarkeit. Allenfalls die Absicherungen gegen ständige Veränderungen der Verfassungen durch politische Tagesmehrheiten sind in den meisten Demokratien ausgeprägt.

Hinzu kommt eine beträchtliche Variation der faktischen Gestaltungsmacht und Durchsetzungsfähigkeit nationaler Regierungen auf regionaler oder lokaler Ebene. Eigendynamisch verlaufende Dezentralisierungsprozesse (Vietnam, China) und mitunter schwache Staatlichkeit (Philippinen, Indonesien, Pakistan, Papua-Neuguinea, Bangladesch) beschränken die Durchdringungstiefe zentralstaatlicher Gestaltungsversuche in vielen Staaten. Im Fall von Afghanistan fehlt sie nahezu vollständig.

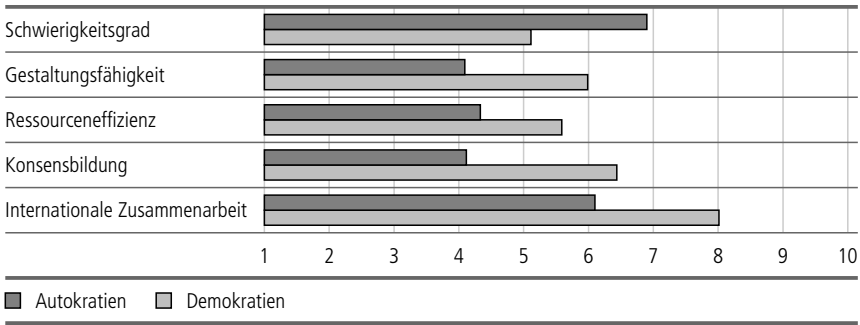
Zudem haben Dezentralisierungsmaßnahmen der vergangenen Jahre in Indonesien und den Philippinen gezeigt, dass Effizienz- oder Partizipationsgewinne erheblich geschmälert werden, wenn Verwaltungsdezentralisierung mit fehlenden Kontrollmechanismen für Korruption, einem Wildwuchs an lokalen Steuern und Vorschriften, unzureichender Ressourcenausstattung sowie ineffizienten Lokalverwaltungen einhergeht.

In den Demokratien wird die Gestaltungsfähigkeit der Regierungen darüber hinaus durch Strukturmerkmale des politischen Systems beeinflusst, die in Autokratien keine und in den »gemäßigten Autokratien« wie Singapur, Malaysia oder Kambodscha nur eine geringere Bedeutung besitzen. In diesem Zusammenhang ist zu konstatieren, dass die Gestaltungsleistung vieler demokratischer Regierungen auch deshalb schwächer ausfällt, weil es Koalitionsregierungen an interner Kohäsion mangelt oder konkurrierende parteipolitische Mehrheiten in Legislative und Exekutive sich wechselseitig blockieren.

Generell ist zu erkennen, dass die Spielräume für erfolgreiches Transformationsmanagement in Autokratien aufgrund eines deutlich höheren Schwierigkeitsgrads enger gezogen sind als in Demokratien. Ungeachtet der vorhandenen Ausnahmen zeigt der Blick auf alle wesentlichen Probleme und Erfolgsfaktoren, wie das wirtschaftliche Entwicklungsniveau, die Humankapitalausstattung, die Intensität ethno-politischer Konflikte, die Existenz zivilgesellschaftlicher Traditionen und die Tradition demokratischer Institutionen und Praktiken, mit welchen fundamentalen Schwierigkeiten autokratisch regierte Gesellschaften in der Regel zu kämpfen haben.

Umgekehrt erreichen Autokratien wie Demokratien in der Regel die höchsten Werte im Bereich der internationalen Kooperation – und dies trotz der beiden »Paria-Staaten« Nordkorea und Myanmar. Ungeachtet der hohen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Heterogenität der Region gehören die Mitarbeit in internationalen

Abb. 8: Managementleistung nach Regimetyp (N = 21)



Angaben = BTI-Wert

und zahlreichen regionalen Organisationen wie ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), ASEM (Asia-Europe Meeting) oder APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) sowie die bilaterale oder multilaterale Kooperation mit westlichen Regierungen für die meisten Regierungen in Asien und Ozeanien zu den Aktivposten beim Transformationsmanagement.

In der Vergangenheit hat sich dies vor allem handelspolitisch und mit Blick auf die ökonomische Transformation ausgewirkt. Hingegen hat sich der Beitrag der internationalen Kooperation zur demokratischen Transformation kaum oder vereinzelt, im Kontext der Zusammenarbeit autokratischer und demokratisch gewählter Regierungen mit dem Westen bei der Terrorbekämpfung seit 2001 sogar negativ bemerkbar gemacht.

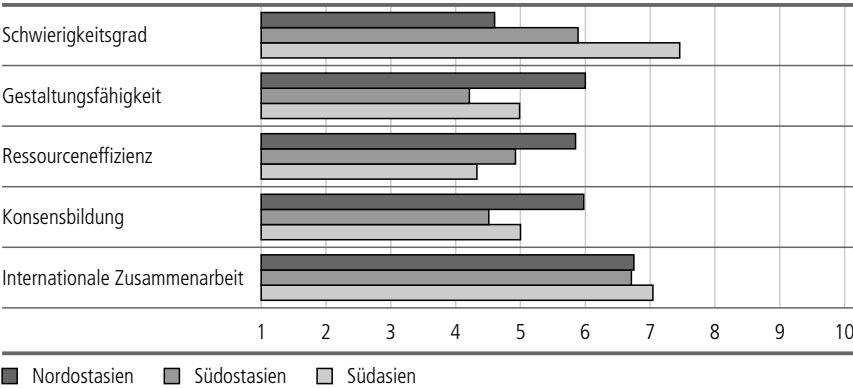
Die südasiatischen Staaten Afghanistan, Bhutan, Bangladesch, Nepal und Pakistan sind besonders von schwierigen Rahmenbedingungen für gutes Transformationsmanagement betroffen, was sich auch in einem regional deutlich höheren Schwierigkeitsgrad widerspiegelt. Aber auch in Südostasien hat ein Land wie Kambodscha schwer an den Hypotheken des Genozid zu tragen. Ebenso verfügt Papua-Neuguinea aufgrund des schwachen staatlichen Gewaltmonopols und tiefer tribalistischer und interkommunalistischer Spaltungslinien nur über eine eingeschränkte Gestaltungsfähigkeit.

Die nordostasiatischen Staaten profitieren hingegen von einer durchweg stärker entwickelten Staatlichkeit, einer höheren kulturellen, religiösen und ethnischen Homogenität der Gesellschaften sowie einer besseren Ausstattung mit Humankapital.

Fazit

In Asien und Ozeanien sind die Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie in den letzten Jahren rar geworden. In den meisten Fällen ist von Stagnation oder gar Regression der politischen Transformation zu sprechen. Probleme stellen in erster Linie

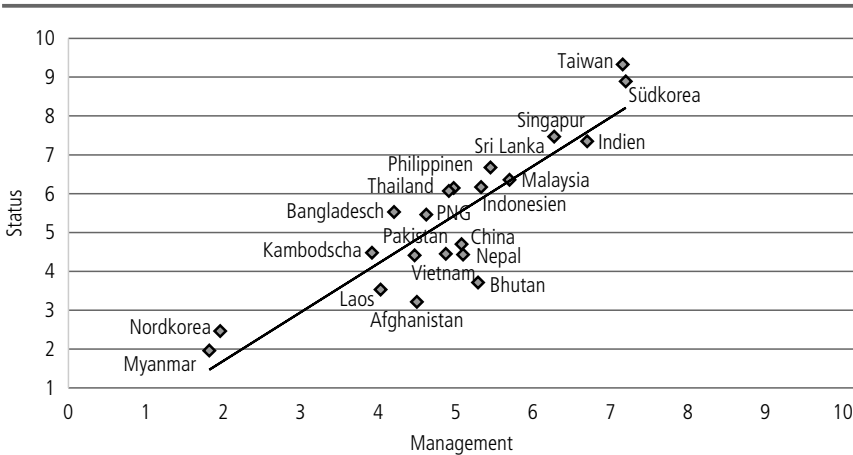
Abb. 9: Managementleistungen nach Teilregion (2008, N = 21)



Angaben = BTI-Wert

die Zählebigkeit der bereits im BTI 2003 und BTI 2006 aufgezeigten »Defekte« der jungen Demokratien dar, die sich in einer Reihe von Ländern zu einer Krise der Demokratie ausgewachsen haben, sowie die hohe Beharrungskraft gerade besonders harter Autokratien wie Myanmar und Nordkorea. Aber auch in den »gemäßigten« oder »weichen« Autokratien wie Singapur, Pakistan, Kambodscha und Malaysia

Abb. 10: Management und Transformationsstatus



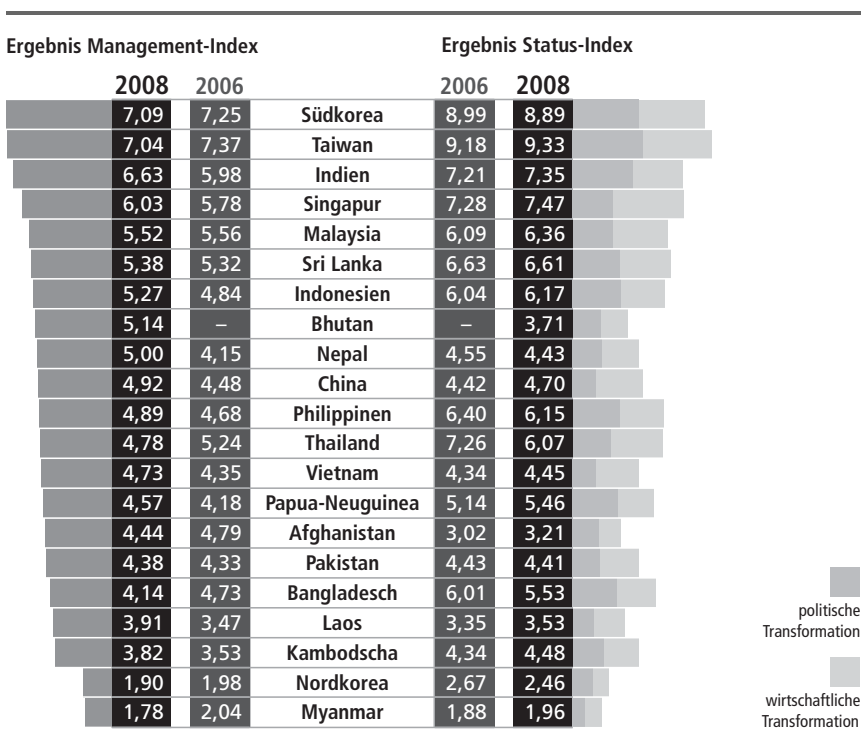
$R^2 = 0,7822$

spricht aktuell kaum etwas für eine verbesserte Durchsetzung des demokratischen Rechtsstaats.

Gemessen an den normativen Vorgaben und analytischen Kriterien des Bertelsmann Transformation Index stellt sich die marktwirtschaftliche Transformation in der Region positiver dar. In den letzten beiden Jahren hat sich der Trend zur marktwirtschaftlichen Transformation weiter gefestigt. Gerade die Boom-Staaten Indien, China und Vietnam haben Fortschritte erzielt. Scharfe innergesellschaftliche Auseinandersetzungen um den Transformationsweg zwischen Staat und Markt oder ökonomische Verteilungskonflikte sind ausgeblieben. Problematisch zu bewerten ist jedoch die Tatsache, dass die beträchtliche Kluft zwischen den ökonomisch erfolgreichen und den weniger erfolgreichen Transformationsstaaten beziehungsweise zwischen den Regionen weiter wächst.

Allgemein bestätigen die Ergebnisse des BTI 2008 die Annahme, dass zwischen Managementleistungen der politischen Führungen und Transformationsniveaus ein enger Zusammenhang besteht, wie die nachfolgende Übersicht belegt.

Mit Blick auf das demokratische und marktwirtschaftliche Transformationsmanagement ragen in Asien und Ozeanien nur Taiwan und Südkorea sowie mit Abstrichen Indien heraus. In den anderen, hinlänglich bekannten »Erfolgsfällen« der



Region wie Singapur und China oder eingeschränkter auch Malaysia und Vietnam hat die Managementleistung eine massive Schieflage zugunsten des marktwirtschaftlichen Transformationsmanagement auch auf Kosten demokratischer Kriterien. Die Ergebnisse des BTI 2008 lassen erwarten, dass sich kurzfristig hieran wenig ändern wird.

Lateinamerika und Karibik

Überblick über die Entwicklungs- und Transformationsprozesse in Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, der Dominikanischen Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaika, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela.



Kontinuität, Reform und Umwälzung bestimmen in Lateinamerika ein sehr heterogenes Entwicklungsszenario, in dem alte und neue politische Kräfte das Erbe der unvollständigen Transformationen der 80er und 90er Jahre zu bewältigen versuchen. Der weitgehend demokratisch geprägte Kontinent südlich des Río Grande ist unverkennbar von einer Aufbruchsstimmung erfasst, die von der wirtschaftlichen Erho-

lung im Zuge des Booms der Weltwirtschaft beeinflusst ist. Das »Superwahljahr« zwischen November 2005 und Dezember 2006 – einschließlich der Stichwahlen fanden insgesamt 16 Urnengänge, darunter zwölf Präsidentschaftswahlen statt – hat den Trend relativer demokratischer Stabilität und wachsender wirtschaftlicher Dynamik bestätigt. Lateinamerika hat damit seinen Platz als zweitstärkste Transformationsregion hinter Ostmittel- und Südosteuropa behaupten können.

Allerdings bestätigte das Superwahljahr auch das politische Auseinanderdriften des Subkontinents. Auf der einen Seite hat sich in den meisten Ländern das eher »konventionelle« politische Lager durch die Wahlsiege sozialdemokratischer und konservativer Politiker gefestigt, die politische und wirtschaftliche Reformen in kleinen Schritten anzugehen versuchen. Auf der anderen Seite konnte sich unter der Ägide des öltreichen venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez aber auch das links-populistische Lager weiter ausweiten.

Unter dem Strich ist damit die Transformationsbilanz der Subregionen in etwa gleich geblieben. Während sich die Länder des Cono Sur (Argentinien, Chile, Uruguay) und Brasilien mit leicht positivem Aufwärtstrend weiter stabilisiert haben, sind die Probleme der fünf Andenländer (Peru, Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Venezuela) weiter gewachsen. Zentralamerika und Mexiko sind demgegenüber zwar noch immer als stabil zu bewerten, doch zeigten sich hier Anzeichen neuer Turbulenzen, die im Zusammenhang mit der Erosion der Staatlichkeit und einem schwachen politischen Management stehen.

Die politische Spaltung der Region schlägt sich auch in der ökonomischen Transformation nieder, die vor allem von den günstigen internationalen Rahmenbedingungen angetrieben und von einem neuen regionalen Selbstbewusstsein geprägt ist. Nach anhaltenden Nachwirkungen der Krisen der 90er Jahre, die sich im BTI 2006 noch niederschlugen, scheint Lateinamerika nunmehr im 21. Jahrhundert angekommen zu sein und den Blick nach vorne richten zu können.

Selbstverständlich ist diese Aussage ambivalent. Denn während Staaten wie Brasilien trotz noch vorhandener Defizite in der Wirtschafts- und Sozialordnung entschiedener die Chancen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu nutzen trachten, gilt in anderen Ländern eher die Parole »Vorwärts in die Vergangenheit«. Dies betrifft in erster Linie Venezuela, wo Hugo Chávez – bislang allerdings noch immer eher verbal – den »Sozialismus des 21. Jahrhunderts« anstrebt (Shifter 2006). Die Regierungen in Bolivien, Nicaragua, Ecuador und Argentinien sind diesem wirtschaftspolitischen Kurs gegenüber zumindest partiell aufgeschlossen, ebenso wie oppositionelle politische Strömungen in einigen anderen Ländern wie Peru und Paraguay. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, hat der Subkontinent die Reifepfung einer erfolgreichen marktwirtschaftlichen Transformation noch vor sich.

Das neue Selbstbewusstsein drückt sich nicht zuletzt in einer Veränderung der regionalen Kooperationsmuster aus. Innerhalb der Region wurden mit der von Chávez lancierten Integrationsalternative ALBA (Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América) und der Umorientierung des Mercosur neue Weichen gestellt. Ohne deshalb Erfolg versprechend zu sein, konkurrieren diese Kooperationsformen

mit den von anderen Ländern angestrebten beziehungsweise schon ratifizierten klassischen Freihandelsabkommen mit den USA, der EU und asiatischen Ländern. Bis auf Weiteres sind jedenfalls die US-Pläne einer gesamtamerikanischen Freihandelszone gescheitert und ist der politische Einfluss der USA empfindlich geschwächt worden. Die USA spielen dennoch nach wie vor eine zentrale Rolle in Zentralamerika sowie in den Drogen- und Bürgerkriegsländern Kolumbien, Peru und Haiti und sind zudem mit Abstand der wichtigste Handelspartner Lateinamerikas (50 Prozent der Exporte) geblieben.

Ein leichter Hoffnungsschimmer besteht darin, dass sich die Qualität der »governance«, also im Sinne des BTI die politische Steuerung des Wandels, leicht verbessert hat. Auch sie ist allerdings von der Konkurrenz der beiden politischen Strömungen auf dem Kontinent geprägt, deren weitere Entwicklung wenig kalkulierbar ist. In den kommenden Jahren haben vor allem die sozialdemokratischen Regierungen die Chance zu zeigen, dass sie mit zielgerichteten Reformen für mehr soziale und politische Inklusion erfolgreicher für die Entwicklung ihrer Länder sind als die polarisierenden, den Machtkampf mit den alten politischen Eliten suchenden Strategien der Linkspopulisten.

Entwicklungsstand der Demokratie

Die politische Transformation der Länder Lateinamerikas und der Karibik hat insgesamt einen Status erreicht, der sie – zumal im interregionalen Vergleich – eindeutig als demokratische Region ausweist. Sie werden hier lediglich von den Transformationsländern Ostmittel- und Südosteuropas – in der Mehrzahl EU-Mitglieder oder der EU nahe – übertroffen. Allerdings birgt dieses eher positive Urteil auch einige Ambivalenzen in sich. Was in einigen Fällen als demokratische Stabilität gewertet werden kann, ist in anderen wiederum als Stagnation der demokratischen Entwicklung zu bezeichnen. In manchen Ländern sind zudem deutliche Regressionstendenzen zu erkennen.

Im Untersuchungszeitraum sind neben der klareren Profilierung der politischen Strömungen einige Entwicklungen und Ereignisse hervorzuheben, die für das demokratische Klima und die politische Entwicklung der Region signifikant sind:

- *Der politische Linksruck bei den Wahlen:* Die Linke ist insgesamt in den letzten Jahren wieder stärker geworden, weil sich die Wähler von ihr notwendige Wirtschafts- und Sozialreformen erhoffen – und ihr das mittlerweile auch zutrauen. Angesichts der Stärke konservativer, und dies heißt zumeist auch reformblockierender Kräfte in den lateinamerikanischen Gesellschaften, kann dies als Anzeichen für die Festigung demokratischer Strukturen in den betroffenen Ländern gewertet werden. Freilich muss sich noch zeigen, dass diese Akzeptanz nicht nur auf dem Vertrauen der Rechten in das eigene Blockadepotenzial gegenüber weiter reichenden Reformen beruht, wie dies vor allem in Zentralamerika (Guatemala, El Salvador, Honduras und Panama) noch der Fall ist.

- *Die gestiegene Attraktivität linkspopulistischer oder linksnationalistischer Politikoptionen:* Sie zeigt, dass es (mindestens) zwei verschiedene Ausprägungen der Linken gibt. Während die sozialdemokratische Variante dem zuvor genannten gemäßigten Reformweg entspricht, zielt die linkspopulistische Strömung auf eine mehr rabiate Umwälzung sozialer und politischer Machtverhältnisse, die gegenwärtig durch den Rohstoffexportboom und die so ermöglichten Umverteilungskapazitäten gestützt wird (Schamis 2006).
- *Die neue politische Rolle der indigenen Bevölkerung:* In Bolivien wurde – etwa 25 Jahre nach der Re-Etablierung der Demokratie – mit Evo Morales erstmals ein »indígena« zum Präsidenten gewählt. Damit hat sich das »partizipative Erwachen« der bislang faktisch ausgeschlossenen Bevölkerung in diesen Ländern weiter gefestigt; es könnte auch in anderen Ländern Schule machen, wie etwa in Guatemala die Beteiligung der Nobelpreisträgerin Rigoberta Menchú an den Präsidentschaftswahlen im September 2007.
- *Die nahezu mühelose Wiederwahl dreier politischer Schwergewichte:* Sowohl der Sozialdemokrat Lula da Silva in Brasilien wie auch der Konservative Uribe in Kolumbien wurden trotz einer eher mäßigen politischen Bilanz (Korruption, schlepende oder nur mühsam erfolgreiche Reformen, anhaltende Gewalt) im ersten Wahlgang wiedergewählt. Der Linkspopulist Chávez in Venezuela zeigte mit seiner Wiederwahl hingegen, dass die von ihm forcierte Spaltung der Gesellschaft Früchte trägt. Sein autoritärer Politikstil könnte auch in anderen Ländern weiter Schule machen.
- *Die Kontinuität der Mitte-Links-Regierungen in Chile:* Seit 1990 an der Macht, hatte die Regierung zwar schon unter großen Verschleißerscheinungen zu leiden, doch gelang es Michelle Bachelet, Hoffnungen auf einen neuen Politikstil und größere soziale Gerechtigkeit zu wecken. Zum ersten Mal verfügt die »Concertación« über eine Mehrheit in beiden Parlamentskammern und damit über beträchtlichen politischen Handlungsspielraum. Bachelet ist zudem die erste Präsidentin Chiles und nach Violeta Chamorro (Nicaragua) und Mireya Moscoso (Panama) erst die dritte gewählte Präsidentin in Lateinamerika.
- *Die umstrittenen Wahlen in Mexiko:* Die rechtlich wie politisch vorangetriebene Anfechtung der Präsidentschaftswahlen 2006 durch den linken Herausforderer López Obrador zeigt nicht nur die Neigung, sich über demokratische Verfahren hinwegzusetzen; in Mexiko ist sie auch Ausdruck der schleichenden Politisierung gerade der Wahlbehörden, die in der Übergangsphase der 90er Jahre als einzige neutrale Schiedsrichter im politischen Spiel akzeptiert waren.
- *Das Comeback dreier, teils umstrittener Präsidenten der 80er Jahre:* Während der Sozialdemokrat und Nobelpreisträger Oscar Arias (Costa Rica) eher wegen seiner Verdienste als Stabilitätsanker zurückgeholt wurde, kehrten mit Alan García (Peru) und Daniel Ortega (Nicaragua) zwei Politiker zurück, die ihre Länder schlecht geführt und in chaotischen Verhältnissen hinterlassen hatten. Ihre Wiederkehr mag zwar auch auf ihre Lernfähigkeit hindeuten, vor allem aber spricht sie für die Stagnation der politischen Eliten in einigen Ländern Lateinamerikas.

- *Die Rückkehr Haitis in den Kreis der Demokratien:* Nach der erzwungenen Ablösung von Präsident Aristide konnten unter dem Schutz der UN-Stabilisierungsmission MINUSTAH einigermaßen freie und faire Wahlen durchgeführt werden; die stark defekte Demokratie bleibt allerdings wenig gefestigt und vor allem ohne soliden sozioökonomischen Unterbau.
- *Kuba nach Castro:* Obgleich der »Caudillo« noch nicht ganz von der Bühne abgetreten ist, scheint ein partieller Wandel des Regimes vom charismatischen Autoritarismus zu einem bürokratisch-autoritären Modernisierungsregime unumkehrbar. Auch wenn es dem normativen Leitbild des BTI wenig entspricht, hat sich für die kubanische Führung ein »window of opportunity« geöffnet, um den Weg einer autoritären, von den Staatseliten zunächst gelenkten staatszentrierten Modernisierung zu beschreiten (Thiery und Wierheim 2006).

Diese Schlaglichter verdeutlichen, dass die Varianz der politischen Entwicklungsoptionen in Lateinamerika zunimmt. Im Zeitverlauf ist allerdings die Qualität der Demokratie im Durchschnitt nahezu gleich geblieben (Tab. 1), da sich die positiven und negativen Bewertungen ausgleichen; dies gilt auch im Vergleich zum BTI 2003. Uruguay, Costa Rica, Chile und Jamaika bilden die Gruppe der rechtsstaatlich verfassten und insgesamt stabilen Demokratien, die zudem über einen funktionsfähigen Staat verfügen.

Jamaika hat allerdings aufgrund wachsenden Einflusses krimineller Netzwerke insbesondere in den »garrison communities« an demokratischer Qualität verloren. Dagegen hat sich Chile nach der Verfassungsreform 2006 und die dadurch erwirkte Beseitigung der letzten autoritären Enklaven deutlich verbessert. Als letztes politisch-institutionelles Erbe der Pinochet-Ära ist somit das umstrittene chilenische Wahlsystem verblieben, das das rechte politische Lager bevorzugt und die Linke de facto aus dem Parlament ausschließt. Seine Reform wurde durch die Verfassungsänderung erleichtert und wird von der Regierung Bachelet auch angestrebt.

Tab. 1: Entwicklungsniveau der Demokratie auf Basis des BTI 2008

Demokratien	defekte Demokratien		stark defekte Demokratien	Autokratien
(10 bis 8)	(< 8 bis 7)	(< 7 bis 6)	(< 6)	(< 4)
Uruguay	Brasilien	Paraguay	Guatemala	Kuba
Costa Rica	Argentinien	Honduras	Kolumbien	
Chile	Panama	Nicaragua	Venezuela ▼	
Jamaika	Dominikanische Republik	Peru	Haiti ▲	
	Mexiko	Bolivien		
	El Salvador	Ecuador		

Anmerkung: Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Demokratiebewertung angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.

Insgesamt zwölf von 21 Ländern sind als defekte Demokratien zu bezeichnen, in denen die bürgerlichen Freiheitsrechte durch Defizite in Staatlichkeit und Rechtsstaat eingeschränkt sind oder die Gewaltenteilung zugunsten der Exekutive ausgehebelt wird. Aufgrund beträchtlicher Unterschiede hinsichtlich der Systemstabilität sind hier zwei Untergruppen unterscheidbar. Zur stabileren Hälfte gehören unter anderem die bevölkerungsreichen Länder Brasilien, Mexiko und Argentinien, in denen 60 Prozent der Bevölkerung Lateinamerikas leben. Hier konnten sich Panama und die Dominikanische Republik durch die bessere Gewährleistung der Freiheitsrechte leicht verbessern. Aus der Untergruppe der instabileren Demokratien, in denen die demokratischen Institutionen weitaus größeren Anfechtungen ausgesetzt sind, sind vor allem in Peru und Bolivien Rückschritte (u. a. bei der Staatlichkeit) zu verzeichnen, während sich Ecuadors Aussichten weiter verdüstert haben.

Die dritte Gruppe der stark defekten Demokratien bilden vier Länder. Neben dem Bürgerkriegsland Kolumbien und Guatemala – beides Länder, die von gravierenden Defiziten in Staatlichkeit und Rechtsstaat sowie von Menschenrechtsverletzungen geprägt sind – zählen dazu Venezuela und Haiti. Während Haiti durch die Wahlen im Jahr 2006 aus der Gruppe der Autokratien aufstieg, ist Venezuela aus der höheren Gruppe zurückgefallen. Grund hierfür ist die zunehmende Tendenz der Machtmonopolisierung in der Exekutive bei gleichzeitiger Schwächung der demokratischen Institutionen, unter anderem durch den Aufbau parastaatlicher Parallelstrukturen zum Staatsapparat. Venezuela wird vom BTI noch als (stark) defekte Demokratie eingeschätzt, die sich aber auf dem Weg zu einer elektoralen Autokratie befindet.

Kuba ist damit das einzige Land der Region, das gegenwärtig als autokratisch einzustufen ist. Auch Fidel Castros (vorübergehender) Rückzug von den Staatsämtern hat weder die Lage der Demokratie auf der Insel gebessert noch Anzeichen für eine demokratische Transformation ergeben. Der sich abzeichnende Übergang zu einem bürokratisch-autoritären Linksregime profitiert sowohl von der Unterstützung durch Hugo Chávez wie von der günstigen Lage der Weltwirtschaft und der Weltpolitik (Hoffmann 2007). Im Juni 2007 wurde Kuba vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen von der Sonderbeobachtungsliste genommen; allerdings ist Kuba – und mit ihm andere Staaten, die Menschenrechte verletzen – selbst darin Mitglied.

Die Durchschnittswerte der fünf Demokratiekomponenten zeigen keine signifikanten Veränderungen gegenüber dem BTI 2006. Die Region hat insgesamt also kaum Fortschritte in der politischen Transformation erzielt, da sich die negativen und positiven Veränderungen nahezu ausgleichen. Die grundlegenden institutionellen Defizite der Demokratie in Lateinamerika sind somit dieselben geblieben: ein aufgewecktes staatliches Gewaltmonopol, rückständige Verwaltungsstrukturen und vor allem ein defizitärer Rechtsstaat.

Die Probleme der Staatlichkeit sind in den beiden vergangenen Jahren eher gewachsen, auch wenn sich dies nicht in allen Bewertungen niederschlägt. Insgesamt ist der »Stateness«-Wert unter den Demokratiewerten zwar der höchste, doch verdecken die zumeist hohen Werte für »citizenship« und »säkulare Rechtsordnung«, dass die Aushöhlung des staatlichen Gewaltmonopols ebenso wie das schlechte Funktionieren der staatlichen Verwaltung die Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft behindern.

Die aktuellen oder ehemaligen Bürgerkriegsländer Kolumbien und Haiti stellen Sonderfälle dar. Hier haben sich – auch durch massive externe Unterstützung – Verbesserungen ergeben. In Kolumbien hat Präsident Uribe im Rahmen der Fortführung des »Plan Colombia« (Strategie der »demokratischen Sicherheit«) einige Erfolge vorzuweisen (sinkende Mordrate, abnehmende Zahl an Entführungen und Massakern), ohne gleichwohl das Gewaltmonopol in weiten Teilen des Landes sichern zu können. In Haiti konnte die UN-Friedenstruppe MINUSTAH das staatliche Gewaltmonopol wieder festigen, wenngleich nicht definitiv sichern.

Deutliche Verschlechterungen hingegen sind in Jamaika (Zunahme der Bandenkriminalität), Peru (Drogenmafia, höheres Gewaltniveau) und Bolivien (regionaler Konflikt) zu erkennen. Doch auch in fast allen übrigen Ländern sind die Probleme der demokratischen Regierungen gewachsen, das staatliche Gewaltmonopol umfassend durchzusetzen und die Sicherheit (»Leben«) der Bürger zu schützen (Thiery 2007a). Nur in fünf Ländern kann das staatliche Gewaltmonopol als gesichert gelten.

Tab. 2: Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols in Lateinamerika/Karibik

10	9	8	7	6	5	4
Chile	Dominikanische Republik	Argentinien	<i>Brasilien</i>	Bolivien* ▼		<i>Kolumbien* ▲</i>
Costa Rica		Ecuador	El Salvador	<i>Guatemala*</i>		<i>Haiti ▲</i>
Cuba		<i>Jamaika ▼</i>	<i>Mexiko*</i>	<i>Honduras</i>		
Uruguay		<i>Venezuela</i>	Nicaragua	<i>Peru* ▼</i>		
			Panama			
			Paraguay			
Angaben in BTI-Punktwerten. ▲/▼: Veränderung gegenüber BTI 2006; von massiver organisierter Gewaltkriminalität geprägte Länder sind kursiv gesetzt; * = von Drogenproduktion und -handel besonders betroffene Länder.						

Lateinamerikas Staatlichkeitsprobleme sind facettenreich und vielschichtig und haben sich im Zuge der demokratischen Transformation verschärft. Vor allem hat sich die auch früher schon geminderte Reichweite des Staates in den vergangenen 20 Jahren zu einem Syndrom formiert, das einer »Privatisierung« des staatlichen Gewaltmonopols gleichkommt und den mangelnden staatlichen Schutz unterprivilegierter Schichten, die Durchsetzung des Staatsapparates mit Elementen des organisierten Verbrechens und die Ausbreitung der Drogenmafia beinhaltet. Hinzu kommt

die andauernde Schwäche der staatlichen Verwaltungsstrukturen, die neben den genannten Gründen auch aus mangelnder Professionalität und verbreitetem Klientelismus resultiert.

Gewachsen ist in den letzten Jahren vor allem das Problem des organisierten Verbrechens im Verbund mit Drogenproduktion und -handel sowie ausufernder Gewaltkriminalität. Besonders betroffen sind neben den klassischen Drogenländern in den Anden vor allem die Transitländer des Kokainhandels in die USA, das heißt Zentralamerika und Mexiko, in jüngerer Zeit verstärkt auch die Karibikländer.

In Mexiko bekam der neue Präsident Calderón umgehend die Wucht der aus gewaltbereiten Drogenkartellen und korrupten Beamten bestehenden Problematik zu spüren. Angesichts der Ausuferung der Gewalt, die sich zu einer Art Krieg zwischen den staatlichen Sicherheitsorganen und der organisierten Kriminalität entwickelte, musste Calderón letztlich den Einsatz des Militärs anordnen, ohne bislang allerdings einen entscheidenden Durchbruch zu erzielen. In Zentralamerika hat der Drogenhandel die ohnehin sehr hohe Gewaltkriminalität weiter verschärft, die zudem mit dem Problem der transnational operierenden kriminellen Jugendbanden verknüpft ist (UNODC 2007; Bodemer 2003). Dies verdüstert die ökonomischen und sozialen Entwicklungsaussichten dieser ohnehin wenig prosperierenden Region weiter.

Gefestigte politische Partizipation

Die Festigung der politischen Partizipationsrechte bildet ohne Zweifel die große Stärke der lateinamerikanischen Demokratien, wenngleich sie auch deutlich ihre Schattenseiten entfalten. Außer in Kuba wurden alle Regierungen – 18 Präsidenten, eine Präsidentin (Chile) und eine Premierministerin (Jamaika) – in weitgehend freien und fairen Wahlen gewählt. Allerdings ist die Qualität der Wahlen trotz einiger positiver Ausnahmen wie Haiti gegenüber dem BTI 2006 zurückgegangen (BTI 2006: 8,24; BTI 2008: 8,05). Insbesondere die politische Entwicklung in Venezuela und die Ereignisse in Mexiko lassen Zweifel an der Akzeptanz der politischen Institutionen durch Teile der politischen Eliten aufkommen. Während das Militär heute weitgehend keine Veto-Macht mehr darstellt, sind in einigen Ländern wie Guatemala machtvolle Gruppen in Parallelstrukturen präsent, die die effektive Regierungsgewalt einschränken.

Positiv hat sich weiter die Organisations- und Versammlungsfreiheit entwickelt. Nennenswerte Einschränkungen der Partizipationsrechte sind außer in Kuba nur in Kolumbien, Guatemala, Paraguay, Ecuador und Venezuela festzustellen. Insgesamt wurden diese Rechte in den vergangenen Jahren noch aktiver wahrgenommen, was vor allem in den Andenländern zu massiven Mobilisierungen führt und so nicht nur ein belebendes Element der Demokratie darstellt, sondern auch die Anfälligkeit für populistische Strömungen erhöht. Die notwendige Einbindung politischer Partizipationsrechte in den Rechts- und Verfassungsstaat droht dabei außer Kraft gesetzt zu

werden. Dieses Potenzial der Destabilisierung steht gleichwohl mit weiteren charakteristischen Defiziten in Zusammenhang, nämlich der Schwäche der Repräsentationsstrukturen (insbesondere des Parteiensystems) und der Vernachlässigung weiter Teile der Bevölkerung über Jahre hinweg.

Die Meinungs- und Pressefreiheit zeigt sich im Durchschnitt zwar leicht verbessert, doch wird sie in einigen Ländern durch staatliche Eingriffe (Venezuela) stranguliert oder durch das Zusammenspiel aus organisierter Kriminalität und staatlicher Korruption unterminiert (Kolumbien, Mexiko, Guatemala, Honduras, Haiti). Gemessen an der Zahl ermordeter Journalisten stellen das Bürgerkriegsland Kolumbien und vor allem Mexiko mit seinen unkontrollierbaren Machtstrukturen auf regionaler und lokaler Ebene die gefährlichsten Pflaster für unabhängigen Journalismus dar.

Kernproblem Rechtsstaatlichkeit

Kernproblem der lateinamerikanischen Demokratien ist neben der Erosion der Staatlichkeit unverändert der schwache Rechtsstaat. Insbesondere die Etablierung der Gewaltenteilung einschließlich der Unabhängigkeit der Justiz stagniert oder zeigt in einigen Ländern regressiv Tendenzen (Argentinien, Bolivien, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Venezuela). In der Mehrheit dieser Fälle werden die damit verbundene Machtkonzentration und die Schwächung der Institutionen allerdings von weiten Teilen der Bevölkerung geduldet oder gar honoriert, da sie sich von einer starken Exekutive mehr Vorteile versprechen.

Damit stellen weiterhin nur Uruguay, Costa Rica, Chile und mit Abstrichen auch Jamaika rechtsstaatlich verfasste Demokratien dar, während Brasilien einige kleinere Fortschritte erzielen konnte. In den übrigen Ländern ist der Rechtsstaat kaum als funktionsfähig zu bezeichnen, wobei das Ausmaß defekter Gewaltenteilung und -kontrolle, mangelnder Unabhängigkeit der Justiz und verletzter Freiheitsrechte variiert. Die mangelnde Kontrolle politischer Macht ist dabei nicht nur auf die traditionell schwachen politischen Gegengewichte und die Nachfrage nach starken Staatsführern zurückzuführen, sondern wurde in den letzten Jahren vor allem in Venezuela und Argentinien auch gezielt betrieben (Thiery 2007b). Demgegenüber zeigten sich die bürgerlichen Freiheitsrechte insgesamt leicht gestärkt.

Bezüglich der grassierenden Korruption gab es in drei Ländern (Brasilien, Haiti, Paraguay) Fortschritte in der Bekämpfung von Amtsmissbrauch, doch ist dies insgesamt nur eine Entwicklung auf desolatem Niveau. Im Ensemble aller 18 Demokratieindikatoren ist dieser Durchschnittswert (5,3) mit Abstand der schlechteste – und der einzige, der unter dem Skalenmittelpunkt (5,5) liegt. In Kombination mit organisiertem Verbrechen und der Entledigung der Gewaltenkontrolle erwächst der Mehrzahl der Demokratien daraus die Gefahr, dass demokratische Institutionen zunehmend gelähmt und die Zustimmung zur Demokratie seitens der Bevölkerung weiter unterminiert wird. Für einige Länder wird dies dann problematisch werden, wenn der erwartete politische Output von den Regierungen nicht mehr erbracht werden

kann. Nur Chile, Uruguay und mit Abstrichen Costa Rica sind davor mit einiger Sicherheit gefeit.

Ambivalente Stabilität der Demokratie

Die skizzierten Tendenzen der politisch-ideologischen Entwicklung sowie der unterschiedlichen Festigung der politischen Institutionen schlagen sich auch im Grad der Stabilität beziehungsweise der Konsolidierung der Demokratien nieder. Als konsolidiert können nur Uruguay und Costa Rica gelten, mit Abstrichen auch Chile, das allerdings noch einige Bewährungsproben – wie die Reform des Wahlsystems – zu bestehen hat. Erkennbare Konsolidierungsfortschritte sind vor allem in Brasilien, der Dominikanischen Republik und Paraguay erkennbar, deutliche Rückschritte hingegen in Ecuador und Venezuela. Neben der Andenregion und Haiti ist die demokratische Stabilität auch in Zentralamerika – insbesondere in Guatemala – trotz eines leichten Aufwärtstrends weiterhin prekär.

Insgesamt muss in etwa der Hälfte der Länder die soziopolitische Einbettung der Demokratie als derart labil angesehen werden, dass – sofern nicht schon jetzt vorhanden – in den kommenden Jahren mit Turbulenzen zu rechnen ist. Nur in Uruguay, Costa Rica und mit leichten Einschränkungen Chile, wo die Zivilgesellschaft ihre neue Rolle nach dem Ende der Post-Pinochet-Ära noch finden muss, ist diese stabilisierende Einbettung gegeben.

Dreh- und Angelpunkt der Konsolidierungsdynamik ist in Lateinamerika die unterschiedliche Qualität der Parteiensysteme, die die gesamte Funktionsweise der Repräsentationsstrukturen zwischen Gesellschaft und Staat beeinflusst und die Solidität der politischen Entscheidungsprozesse insgesamt prägt. Der recht unterschiedliche Grad der Institutionalisierung der Parteiensysteme lässt sich in den meisten Fällen mit den positiven beziehungsweise negativen Lernprozessen in Verbindung bringen, welche die politischen Eliten während und nach der politischen Transition durchlebt haben und die in unterschiedlichen Kulturen der Kooperation oder Konfrontation resultierten (Schamis 2006). In Chile und Uruguay ist dadurch bis heute ein relativ geordneter politischer Prozess an der Tagesordnung.

Vor allem in den Andenländern und in Argentinien, wo nach 1983 das Quasi-Zweiparteiensystem aus Peronisten und Radikalen sukzessive zerbröckelt ist, steht die Schwäche der Repräsentationsstrukturen und vor allem des Parteiensystems in Wechselwirkung mit teils erratischen, von einer isolierten Exekutive dominierten politischen Entscheidungsprozessen. So unterscheidet sich etwa der Regierungsstil des Linkspanonisten Kirchner wenig von der Amtsführung des »neoliberalen« Peronisten Menem zu Beginn der 90er Jahre. Verschärft stellt sich diese Problemlage in den Ländern, wo das Parteiensystem nahezu oder völlig zusammengebrochen ist.

Die Schwäche der Parteiensysteme stellt nicht zuletzt auch ein Hindernis für die Entfaltung konsolidierungsförderlicher Zivilgesellschaften in Lateinamerika dar, da

keine ausreichenden Artikulationskanäle für die Aggregation gesellschaftlicher Forderungen existieren. Zusammen mit der gesellschaftlichen Segmentierung und Zerklüftung führt dies fast zwangsläufig zu radikalisierten Massenmobilisierungen. So sind etwa die scheinbar machtvollen Zivilgesellschaften wie in Bolivien, Ecuador oder Peru oft auch Ausdruck einer Ausweitung antiinstitutioneller Politik. Zivilgesellschaften mit sozialer Selbstorganisation und stabiler Zivilkultur finden sich nur in jenen Ländern, die entweder auf eine längere Demokratietradition zurückblicken oder einen relativ vorangeschrittenen Entwicklungsstand aufweisen (neben Uruguay, Costa Rica und Chile auch Argentinien und Brasilien).

Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

Lateinamerikas Volkswirtschaften haben in den beiden letzten Jahren fast durchweg von der nach wie vor günstigen Entwicklung der Weltwirtschaft profitiert. Die starke internationale Nachfrage sowie steigende Rohstoffpreise begünstigten zwar vor allem die Öl- und Erdgasexporteure Venezuela, Ecuador und Bolivien, doch beschernten sie auch den Agrarexporteur (Argentinien, Brasilien) und den Mineralexporteur (Chile, Peru, auch Kuba) hohe Wachstumsraten. Die lateinamerikanischen Länder haben damit den positiven Entwicklungstrend der ökonomischen Performanz zwischen 2003 und 2005 fortgesetzt und nach den »verlorenen sechs Jahren« (»sexenio perdido« 1997–2003) deutlich an Wachstumsdynamik zulegen können.

Die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Strategien der einzelnen Regierungen sorgten allerdings auch dafür, dass die günstigen Rahmenbedingungen nur begrenzt in die Stärkung einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft umgesetzt wurden. Vielmehr betreiben Venezuela und Bolivien seit dem Amtsantritt von Evo Morales eine Wirtschaftspolitik, die den Staat als Wirtschaftsakteur stärkt und ordnungspolitische Grundsätze missachtet.

Auch die ökonomischen Schwergewichte Argentinien und Mexiko haben, wenngleich aus sehr unterschiedlichen Gründen, die Chancen des Wirtschaftsbooms nicht zu weiteren Reformen oder zu Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Volkswirtschaften nutzen wollen oder können. Insgesamt zeigt sich der Durchschnittswert der ökonomischen Transformation in Lateinamerika zwar leicht verbessert, doch ist dies fast ausschließlich auf die stärkere Performanz der Volkswirtschaften zurückzuführen und weniger auf die Festigung der institutionellen Grundstrukturen.

Mit Ausnahme Kubas, wo die Regierung von günstigen internationalen Rahmenbedingungen profitierte und so das staatsgelenkte Wirtschaftssystem wieder stabilisieren konnte, sind die Wirtschaftssysteme der lateinamerikanischen Länder grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichtet. Auch in Venezuela – dies sollte bei allen Negativtendenzen nicht übersehen werden – trägt der Privatsektor noch immer zu etwa 60 Prozent des BIP und zu 70 Prozent der formalen Beschäftigung bei. Strukturelle Probleme (vor allem in den ärmeren Ländern), Pfadabhängigkeit und verpasste Weichenstellungen haben allerdings dazu beigetragen, dass die Entfaltung einer

sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft insgesamt stagniert und nach wie vor eine große Varianz in Qualität und Reichweite aufweist.

Die einsame Spitzenposition nimmt weiterhin Chile mit seiner soliden Wirtschaftsordnung und der relativ hohen Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft ein, die auch die Voraussetzungen für eine größere Chancengleichheit geschaffen hat. Zwar zählt Chile nach dem Human Development Index zu den Ländern mit hohem Entwicklungsstand, doch ist es den chilenischen Eliten bislang nicht gelungen, die hohe soziale Ungleichheit substanziell zu mildern und damit das Entwicklungspotenzial des Landes auszuschöpfen. So schneidet Chiles »welfare regime« im intraregionalen Vergleich durchaus positiv ab, da es vom institutionellen Design her solide konfiguriert ist, doch bildet es im Leistungsprofil des Landes eine der beiden Schwachstellen. Als größtes Defizit weist der BTI die Nachhaltigkeit, und hier insbesondere die Weichenstellungen in Bildung und Forschung aus, die nicht von ungefähr zu den zentralen Konfliktfeldern in der Ära Bachelet geworden sind.

Tab. 3: Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

entwickelte Marktwirtschaft	funktionsfähige Marktwirtschaft	Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten		schlecht funktionierende oder nur rudimentäre Marktwirtschaft
(10 bis 8)	(< 8 bis 7)	(< 7 bis 6)	(< 6 bis 5)	(< 5 bis 3)
Chile	Costa Rica Uruguay Brasilien Mexiko ▲ Panama ▲	Argentinien El Salvador Jamaika Kolumbien Peru Dominikanische Republik ▲	Honduras Paraguay Nicaragua Ecuador Kuba ▲ Bolivien	Guatemala Venezuela Haiti
Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung zum Stand der Marktwirtschaft angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel. Zur Einordnung Kubas als »Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten« siehe die Ausführungen im Text.				

Neben Chile verfügen in Lateinamerika nur Costa Rica, Brasilien und Uruguay über relativ funktionsfähige Marktwirtschaften, wenngleich sich deren Profil unterscheidet. In Uruguay und Costa Rica gibt es nach wie vor gut ausgebaute sozialstaatliche Einrichtungen, und beide weisen eine für lateinamerikanische Verhältnisse relativ geringe Ungleichheit auf. In der Stabilitätspolitik und vor allem im Bereich Forschung und Bildung ist ihre Performanz allerdings deutlich schwächer. Costa Rica verfügt zudem über die am besten ausgebaute Umweltpolitik.

In Brasilien dagegen ist die soziale Ungleichheit nach wie vor groß, die Sozialstaatlichkeit hingegen schwächer. Ironischerweise erzielt Brasilien ausgerechnet unter dem Sozialdemokraten Lula da Silva – vor dessen erster Wahl zum Präsidenten im Jahr 2002 das Wirtschaftsklima deutlich von Unsicherheit geprägt war – Höchst-

werte in der Stabilitätspolitik. Mit bereits deutlichem Abstand zu diesen drei Ländern folgen Mexiko und Panama, die sich in Performanz und Stabilitätspolitik leicht verbessern konnten, aber keinen entscheidenden Durchbruch schafften.

In der Mehrzahl der Länder – zwölf von 21 – sind die Marktwirtschaften von mehr oder weniger deutlichen Funktionsdefiziten geprägt. Zu unterscheiden sind hier zwei Untergruppen, die sich qualitativ durch unterschiedliche Entwicklungsdynamiken und -perspektiven voneinander abheben. In der einen Untergruppe finden sich zum einen kleine Länder mit einer zwar geringeren volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aber einem relativ kohärenten ordnungspolitischen Rahmen (Jamaika, El Salvador, Dominikanische Republik), und zum anderen Länder, die allein durch die Größe ihrer Volkswirtschaft weniger schwankungsabhängig sind (Argentinien, Kolumbien).

In der zweiten Untergruppe finden sich allesamt kleine Länder, die nach wie vor mit großen strukturellen Problemen zu kämpfen haben. Sie umfasst neben Paraguay jeweils zwei Länder in den Anden und in Zentralamerika. Sie leiden allesamt unter nach wie vor hohen Armutsraten und einem mäßigen Entwicklungsniveau, einem großen informellen Sektor und weiteren gravierenden Strukturdefiziten (Infrastruktur, soziale Sicherungssysteme). Während sich fünf Länder dieser Gruppe im Status der marktwirtschaftlichen Transformation verbessern konnten, ist in Bolivien der Trend umgekehrt, wofür vor allem eine weitere Schwächung zentraler Institutionen (Marktordnung, Privateigentum) verantwortlich ist.

In dieser Gruppe findet sich nunmehr auch Kuba wieder, das damit vom Durchschnittswert her etwas irreführend als »Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten« aufgelistet wird. In der Tat sind in Kuba wirtschaftliche Fortschritte zu erkennen, die bei geschicktem Management in den nächsten Jahren weiter ausgebaut werden können. Zum Motor dieser Entwicklung gehört neben der Unterstützung durch Venezuela zweifelsohne auch die relative Öffnung zum Weltmarkt, auf dem Kuba mit einigen Produkten und Dienstleistungen (Nickel, Biotechnologie, Medizin) konkurrenzfähig ist (Hoffmann 2007).

Allerdings ist Kuba von seiner Wirtschaftsordnung her alles andere als eine Marktwirtschaft. Vielmehr wurden einige Lockerungen der staatsgelenkten Wirtschaft – etwa im Außenhandel oder im Zahlungsverkehr – in den letzten Jahren wieder zurückgedreht. Kuba profitiert somit – was seine Einstufung angeht – von seinem relativ hohen Entwicklungsstand (gemessen am HDI), dem gegenwärtigen Wachstumsboom und den sich daraus ergebenden Möglichkeiten zur Stabilisierung der sozialstaatlichen Infrastruktur.

Schlusslichter der marktwirtschaftlichen Entwicklung sind Guatemala, Venezuela und Haiti geblieben. In Haiti – mit Abstand das ärmste Land der Hemisphäre und noch immer beeinträchtigt von den politischen Turbulenzen der letzten Jahre – belasten der extrem niedrige sozioökonomische Entwicklungsstand, die geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und der immense informelle Sektor die marktwirtschaftliche Entwicklung. Trotz der Anwesenheit der UN-Schutztruppen sind die staatlichen Institutionen nach wie vor in einem prekären Zustand. Ein leichter Aufwärtstrend ist in

der Festigung der Wirtschaftsordnung zu sehen, die vom IWF massiv unterstützt wird. Auch geht der internationale Boom an Haiti nicht vorbei, doch ist die wirtschaftliche Dynamik bislang zu gering für eine sich stärker selbst tragende Entwicklung.

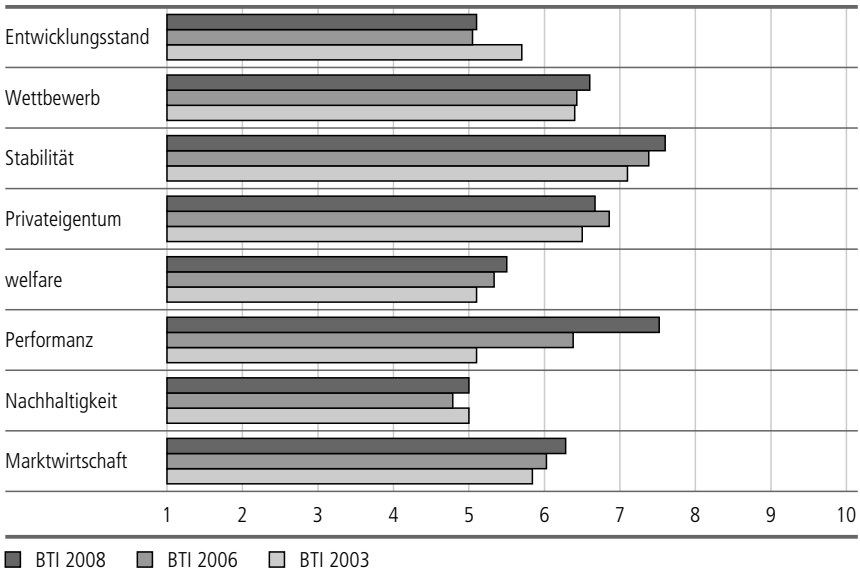
Venezuela ist der bereits mehrfach angesprochene paradigmatische Fall einer auf Rohstoffrenten basierenden, dezidiert antimarktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik. Hugo Chávez schwebt vor, daraus das Modell eines »Sozialismus des 21. Jahrhunderts« zu machen, wobei er allerdings bislang mehr einer als »links« verbrämten Variante des klassischen venezolanischen Klientelismus verhaftet geblieben ist. Venezuelas desolote Position ist ausschließlich auf gezielte politische Entscheidungen zurückzuführen, die im Sinne des BTI freilich verfehltes Transformationsmanagement bedeuten. Damit fällt Venezuela noch hinter Kuba zurück, das deutliche Stärken im »welfare regime« und in der Nachhaltigkeit aufweist. Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich in Venezuela weiter verschlechtert, die Abhängigkeit des Wirtschaftswachstums von den Staatsausgaben ist größer geworden.

Die positiven und negativen Tendenzen ergeben im Durchschnitt ein nur wenig verändertes Leistungsprofil der Volkswirtschaften. Ausnahme ist – wie in den übrigen Transformationsregionen zumeist auch – die Performanz der Volkswirtschaften. Als ressourcenreiche Rohstoffländer konnten sie erneut von den günstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen profitieren. Zu den relativen Stärken zählt in Lateinamerika ansonsten nur die Stabilitätspolitik, die – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – mittlerweile in den meisten Ländern fester Bestandteil der Wirtschaftspolitik ist. Insgesamt sind die Wirtschaftsordnungen im engeren Sinne – also Wettbewerb, Stabilität, Privateigentum – aber noch immer nicht ausreichend gefestigt, um solide Marktwirtschaften zu ermöglichen.

Ausnahme hiervon ist Chile, das im Bereich der Wirtschaftsordnung als einziges Land der Region mit den Top-Performern des BTI konkurrieren kann (Mittelwert der drei Kriterien Wettbewerb, Stabilität und Privateigentum: 9,9). Etwas aufgeschlossen haben in den letzten Jahren El Salvador (9,0) und Brasilien (8,8), es folgen Costa Rica, Jamaika, Mexiko und Peru. Die relative Stärke der Wirtschaftsordnung im Profil der Marktwirtschaften ist in den meisten Fällen als Erbe des Washington Consensus anzusehen. Abweichend von diesem Trend sind die institutionellen Rahmenbedingungen lediglich in fünf Ländern als dysfunktional für die marktwirtschaftliche Entwicklung zu bezeichnen (neben Venezuela, Guatemala, Haiti und Kuba auch Ecuador).

Das Profil der Marktwirtschaften zeigt auch das prekäre sozioökonomische Entwicklungsniveau, das sich seit dem BTI 2003 nicht verbessert hat und via Exklusion und Armut ein großes Entwicklungshemmnis für die lateinamerikanischen Volkswirtschaften darstellt. In die Beurteilung fließt neben dem sozioökonomischen Entwicklungsstand (etwa im Sinne des HDI) auch das Ausmaß sozialer Ungleichheit (gemessen etwa am Gini-Index) mit ein. Die so eruierte Chancenverteilungsgerechtigkeit innerhalb der Gesellschaft gilt dann als ungünstig für die Entfaltung der Marktwirtschaft insgesamt, wenn signifikante Teile der Bevölkerung keine reale Möglichkeit zur Teilnahme am Marktgeschehen besitzen und so über mangelnde Ressourcenaus-

Abb. 1: Marktwirtschaftliches Leistungsprofil in Lateinamerika



Angaben = BTI-Wert

Die Balken markieren die Durchschnittswerte der Bewertungen für die Einzelkriterien der marktwirtschaftlichen Transformation im BTI 2008, BTI 2006 und BTI 2003. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Werte des BTI 2003 an die Skalierung des BTI 2006 angepasst.

stattung Armutsverhältnisse und Exklusion in einer Weise reproduzieren, wie sie etwa der Weltentwicklungsbericht 2006 treffend analysiert hat (Weltbank 2006).

Lediglich die bereits erwähnten Länder Costa Rica und Uruguay verfügen – auch aufgrund ihrer langen Tradition in der Sozialpolitik und der sich daraus ergebenden geringeren Ungleichheit – über ein sozioökonomisches Entwicklungsniveau, das den meisten Bürgern hinreichende Lebenschancen und Wahlfreiheiten ermöglicht. In Chile und Argentinien verfügen die Bürger durchschnittlich zwar über höhere Einkommen, doch mindert im einen Fall die strukturell verfestigte Ungleichheit – ein Erbe der Pinochet-Ära – die Chancen, im anderen Fall die im Zuge der diversen Krisen drastisch gestiegene Armut. Diskriminierung und Exklusion von mehr oder weniger großen Teilen der Bevölkerung sind insgesamt ein Signum der sozialen Entwicklung in Lateinamerika geblieben, die von Enklaven der Ersten Welt – wie etwa Südostbrasilien oder die Reichenviertel in den Großstädten – bis hin zur »Vierten Welt« reicht (Haiti) und die Versuchung verständlich macht, auch radikale Reformpolitiken gutzuheißen.

Es steht noch aus, ob diese »neuen« Wirtschafts- und Sozialpolitiken, die mehr auf Assistenz und Verteilung basieren als auf produktiver Integration der Armen in das

Marktgeschehen, für eine Übergangsphase erfolgreich sein können. Aufgrund ihrer mangelnden Konsistenz und Transparenz sind zwar deutliche Zweifel angebracht, doch ist nicht zu verkennen, dass in den meisten anderen Ländern trotz einiger sozialpolitischer Maßnahmen – etwa die Sozialprogramme der Regierung Lula in Brasilien – die institutionellen Arrangements zum sozialen Ausgleich unterentwickelt und soziale Fortschritte ausgeblieben sind. Außer Costa Rica und Uruguay hat nur Chile – mit den oben erwähnten Einschränkungen – eine nennenswerte Sozialstaatlichkeit aufzuweisen. In den übrigen Ländern zementieren die segmentierten »welfare regimes« die sozialen Unterschiede und die geringen Entfaltungschancen weiterer Teile der Bevölkerung.

Zusammen mit dem Entwicklungsniveau ist die mangelnde Nachhaltigkeit die Schwachstelle der marktwirtschaftlichen Transformation. Trotz gestiegenen ökologischen Bewusstseins sind Politiken ökologischer Nachhaltigkeit im Prinzip Wachstumsdirektiven nachgeordnet. Noch defizitärer sind die Bildungsausgaben, die in Lateinamerika trotz leichter Verbesserungen den Ungleichheitseffekt nicht nur verstärken, sondern auch dauerhaft machen, da gute oder gar sehr gute Bildungseinrichtungen zumeist privater Natur sind. In Chile gilt das Defizit in Bildung und Forschung als wesentliche Achillesferse für die Fortsetzung des Erfolgswegs, doch trotz gesteigerter Ausgaben waren bislang kaum Erfolge zu verzeichnen – einer der Gründe für die heftigen Proteste der Schüler und Studenten gegen die Regierung Bachelet schon kurz nach ihrem Regierungsantritt im Jahr 2006.

Transformationsmanagement

Seit der Zeit der Strukturreformen im Geiste des Washington Consensus ist Lateinamerika neben Osteuropa die einzige Region, in der das Management seit Beginn der Transformationen in den 80er Jahren im Prinzip sowohl auf marktwirtschaftliche als auch auf politische Reformen gleichzeitig ausgerichtet ist. Dies gilt mit leichten Abstrichen auch für Chile, wo ein Teil, aber eben nicht alle Wirtschafts- und Sozialreformen unter der Diktatur durchgeführt wurden. Lediglich Reformverweigerer Kuba gehört nicht in diese Phalanx. Die Schwierigkeiten, die diese Gleichzeitigkeit mit sich bringt, wurden noch dadurch erhöht, dass erstens Reformen zumeist gegen fest etablierte Interessengruppen durchgesetzt werden mussten, die über beträchtliches Blockadepotenzial verfügen, und zweitens die Verwaltung – anders als in Osteuropa – nicht hinreichend für solche Reformen ausgestattet war und ist.

Einem der globalen Trends folgend, sind in den letzten Jahren politische Strategien erfolgreicher geworden, die das Ziel der doppelten Transformation nicht mehr völlig teilen. Vor dem Hintergrund mangelnder sozialer Fortschritte sind zudem in einigen Ländern neue soziale Bewegungen hinzugekommen, die in teils radikaler Weise gegen weitere Reformen mobilisieren beziehungsweise mittlerweile (Bolivien, Ecuador) Regierungspositionen erlangt haben, während sie in anderen Ländern, wie Peru, die mehr gemäßigten Regierungen einem entsprechenden politischen Druck aussetzen.

Von den Durchschnittswerten her betrachtet hat sich das Transformationsmanagement in Lateinamerika leicht verbessert (von 5,27 auf 5,39). Dieser Zuwachs fällt allerdings etwas geringer aus, wenn man die methodischen Änderungen berücksichtigt.²² Die eingangs skizzierten politischen Veränderungen beinhalten eine große Bandbreite an Reformstrategien, die sich auch in eine große Varianz im Transformationsmanagement übersetzen, die erneut die gesamte Skala ausschöpft (Tab. 4). Dabei können mittlerweile mehr als die Hälfte der Länder mit einem passablen Management (»erfolgreiches Management mit Schwächen«) aufwarten. Allerdings sind die Unterschiede in dieser Gruppe relativ groß und die Aufsteiger nur knapp in der höheren Gruppe gelandet.

In den Trend passt allerdings, dass nur noch drei Staaten – Venezuela, Kuba, Ecuador – eine dezidiert schlechte Regierungsführung aufweisen. Dazwischen liegt eine Mittelgruppe aus sechs Ländern, in denen die politischen Eliten nur teilweise erfolgreich waren – etwa die ansonsten politisch handlungsunfähige Regierung Bolaños mit Erfolgen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik – und insgesamt nicht für grundlegend neue Weichenstellungen sorgen konnten. Haiti hat sich vor allem durch das Management der politischen Transformation mit einigermaßen freien und fairen Wahlen verbessert, Bolivien hingegen leicht verschlechtert.

Tab. 4: Qualität des Transformationsmanagements auf Basis des BTI

erfolgreiches Management	erfolgreiches Management mit Schwächen	Management mit mäßigem Erfolg	schwaches Management	gescheitertes oder nicht vorhandenes Management
(10 bis 7)	(< 7 bis 5,6)	(< 5,6 bis 4,3)	(< 4,3 bis 3)	(< 3)
Chile	Uruguay Brasilien Costa Rica El Salvador Argentinien ▲ Mexiko Panama Jamaika Peru ▲ Paraguay ▲ Dominikanische Republik ▲	Nicaragua Kolumbien Guatemala Honduras Bolivien Haiti ▲	Ecuador	Kuba Venezuela

Anmerkung: Die Einstufungen folgen den Indexwerten im BTI. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Management-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel.

22 Gegenüber dem BTI 2006 wurde im Kriterium »Konsensbildung« der Indikator »Entwicklung von Sozialkapital« gestrichen, bei dem die meisten Länder relativ schlechte Werte erzielten. Dies führt in diesen Ländern dazu, dass sich der Wert für Konsensbildung im BTI 2008 leicht erhöht.

Tabelle 4 zeigt Konstanz und Verschiebungen in der Managementqualität gegenüber dem BTI 2006. Chile konnte mit demselben Managementwert wie im BTI 2006 seine nahezu einsame Spitzenposition halten. Allerdings hat das Land – insgesamt auch der Top-Performer im gesamten Management-Index des BTI 2008 –, das über alle Voraussetzungen für eine schrittweise Reformpolitik für mehr Chancengerechtigkeit verfügt, auch die eine oder andere Weichenstellung verpasst – sowohl unter der Regierung Lagos wie unter der Regierung Bachelet. Vor allem die Neigung der politischen Eliten zu technokratischen Lösungen wird zunehmend als unpolitisch kritisiert.

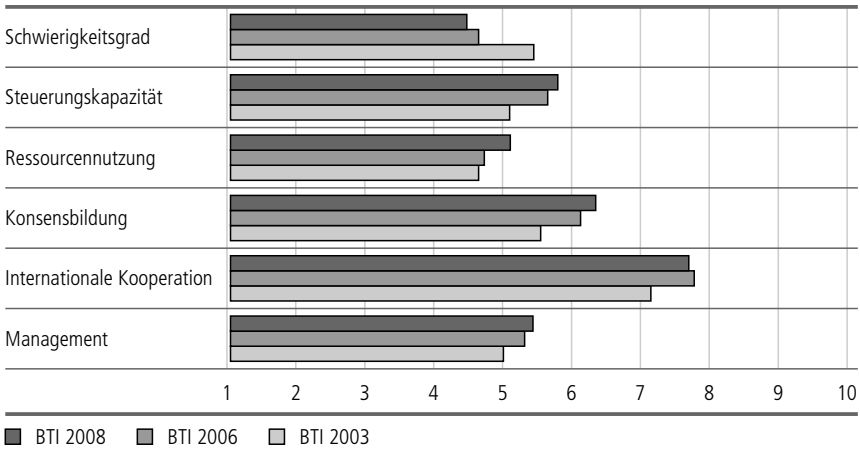
In Uruguay, Costa Rica und Brasilien, mit etwas Abstand auch noch in El Salvador, haben die Regierungen ein solides Management bewiesen, mit dem sie die Transformationserfolge ihrer Länder bewahren oder gar leicht ausbauen konnten. In Brasilien, wo einige Mitglieder der Regierung beziehungsweise der Regierungspartei in Korruptionsskandale verstrickt waren, war allerdings eine leicht schwächere Steuerungsfähigkeit erkennbar. Für die Mehrheit der Brasilianer war Präsident Lula da Silva dennoch die bessere Alternative. Die übrigen Länder dieser zweiten Gruppe – vor allem auch die Aufsteiger wie Argentinien – haben bereits einen großen Abstand zu tatsächlicher »good governance« und befinden sich eher in der Nähe zu mäßigem Management.

Nimmt man den Aufsteiger Haiti aus, konnten die Länder in der Mittelgruppe die Erwartungen nicht erfüllen, die sie im BTI 2006 geweckt hatten. Im Bürgerkriegsland Kolumbien führte Präsident Uribe zwar den schwierigen politischen Prozess fort, der die Blockadesituation im Gewaltkonflikt auflösen soll. Alles in allem sind die Erfolge bislang eher mäßig oder ambivalent geblieben, wie etwa die Wiedereingliederung der Paramilitärs und die damit verbundenen Korruptionsvorwürfe zeigen. Auch in Guatemala hat die Regierung Berger den anfangs gezeigten Elan nicht beibehalten und ihre Wahlversprechen nicht erfüllen können. Die mit wachsender Unzufriedenheit verknüpften sozialen Spannungen haben zugenommen und könnten zu einem ähnlichen politischen Erdbeben wie in Bolivien führen.

Die größte Steigerung der Managementqualität hat – von sehr niedrigem Niveau ausgehend – Haiti zu verzeichnen (+1,65), wo die neu gewählte Regierung unter Präsident Préval eine konsistentere Regierungsführung erkennen lässt als die Übergangsregierung von Latortue. Spürbare Verbesserungen waren auch in Paraguay zu erkennen (+0,78), wo die Regierung Duarte die schon im BTI 2006 konstatierte Aufwärtstendenz fortsetzen konnte. Ihre Stärken lagen unter anderem bei der Politikkoordinierung und der Korruptionsbekämpfung. Die größten Rückschritte betreffen Bolivien (–0,56) und Venezuela (–0,88). Während Bolivien immerhin eine schwierige Umbruchphase zuzugestehen ist, haben in Venezuela mittlerweile Prioritäten vollends die Oberhand gewonnen, die sich diametral von liberaler Demokratie und sozialer Marktwirtschaft unterscheiden. Venezuela ist deutlich noch hinter das autoritäre Kuba zurückgefallen, das vor allem bei der Ressourceneffizienz klare Vorteile besitzt.

Trotz eines leichten Aufwärtstrends ist der Durchschnittswert für die Ressourceneffizienz bei Weitem der schlechteste geblieben – zwei seiner drei Teilindikatoren

Abb. 2: Managementprofil in Lateinamerika im Vergleich



Angaben = Regionale BTI-Durchschnittswerte

sind die niedrigsten Werte im gesamten Management-Index für die lateinamerikanischen Länder. Zwar sind die Performanzunterschiede auch hier beträchtlich (Chile: 8,7 mit weitem Abstand vor Costa Rica: 7,0 gegenüber Ecuador und Haiti: je 3,3 sowie Venezuela: 2,7). Insgesamt aber ist der mäßige Erfolg bei der Ressourcennutzung noch immer eines der wesentlichen Hemmnisse für größere Transformationsgewinne. Sowohl die wenig effiziente Nutzung finanzieller und personeller Ressourcen, die mangelnden Koordinationskapazitäten der Regierungen wie auch die Unfähigkeit zur Korruptionsbekämpfung häufen Jahr für Jahr eine Art »negatives Kapital« für die nächsten Generationen auf. Nur Chile kann sich in der Ressourceneffizienz mit osteuropäischen Ländern oder mit Südkorea und Taiwan messen.

Schon fast wie eine Litanei muss es wirken, erneut die Problematik der Korruption als großen Makel der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformationen zu bezeichnen. Lediglich Chile und mit Abstrichen Uruguay und Costa Rica sind ernsthaft um Korruptionsbekämpfung bemüht. Trotz jahrelanger Bemühungen, Kampagnen und Proteste der Bevölkerung zeigen sich nur in ganz wenigen Ländern (etwa Paraguay) zögerliche Verbesserungen.

Insgesamt aber stagniert die Entwicklung hin zu einer stringenteren Korruptionsbekämpfung. Trotz eines gewachsenen Bewusstseins bei der Bevölkerung wie bei Teilen der politischen Eliten werden die notwendigen Integritätsmechanismen in fast allen Ländern nicht etabliert oder nicht wirksam umgesetzt. In einigen Ländern ist Straffreiheit – »impunidad« – nach wie vor die Regel und nicht die Ausnahme. Die Hoffnung etwa, in Argentinien könnte sich die kritische Haltung der Bürger nach der großen Krise 2001–2002 in eine neue politische Kultur übersetzen, hat sich nicht erfüllt.

Wie eingangs erwähnt, haben sich die Kooperationsmuster innerhalb der Region zu verändern begonnen. In der Logik des BTI werden bekanntlich nicht alle Formen internationaler Kooperation als positiv bewertet, sondern in erster Linie solche, die förderlich für demokratische und marktwirtschaftliche Transformation sind. Die Veränderungen schlagen sich zum Teil auch im Wert für das Kriterium »internationale Kooperation« nieder, der als einziger der Managementwerte etwas niedriger ist als im BTI 2006.

In der Tat hat den stärksten Rückgang Bolivien zu verzeichnen, dessen Konflikte mit den Nachbarn – auch und gerade in Energiefragen – gestiegen sind, gefolgt von Nicaragua und Bolivien. Doch auch andere Länder – beispielsweise Mexiko und Uruguay – haben aus unterschiedlichen Gründen mit schwächeren Kooperationsleistungen dazu beigetragen. Die internationale Kooperation zählt dennoch zu den Stärken des Managements in Lateinamerika. Im Hinblick auf eine Einbindung Venezuelas und seiner Partner können vor allem Brasilien und Chile mit ihrer gemäßigten Politik als Hoffnungsträger gelten.

Fazit

Lateinamerika hatte in den letzten beiden Jahren durchaus einige Einzelerfolge auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft aufzuweisen, auch wenn die Fortschritte insgesamt eher moderat gewesen sind. Wie Einzelanalysen zeigen, steht die Region zunehmend unter dem Eindruck der politischen Spaltung, unter der sich Gewinne und Verluste mehr oder weniger ausgleichen. Stabilität geht so einher mit Stagnation und teils Regression. Im Hinblick auf die Demokratie ist in erster Linie die mangelnde Durchsetzung beziehungsweise gezielte Aushebelung des Rechtsstaates problematisch. Solche Defizite haben seit der Demokratisierung nicht etwa ab-, sondern zugenommen. Dies unterstreicht, dass es sich nicht einfach um Relikte der autoritären Regimes handelt, die sich mit der Zeit auflösen, sondern um eine eigene Regimequalität defekter Demokratien, die darin gewissermaßen ein prekäres Gleichgewicht gefunden haben (Thiery 2006b).

In der marktwirtschaftlichen Transformation ist zwar neben der weiter verbesserten Performanz ein leichter Trend zur Festigung der Marktwirtschaften auszumachen, doch haben sich auch die Konflikte über ihre soziale Ausgestaltung verschärft. Letztere haben eine deutlichere Profilierung unterschiedlicher politischer Lager mit recht verschiedenen politischen Konzepten provoziert, die gewissermaßen in Konkurrenz zueinander stehen über den »richtigen« Weg zwischen Markt und Staat. Anders als der Washington Consensus der 90er-Reform-Ära wird der »Post-Washington-Consensus« offenkundig nicht (nur) am Reißbrett entworfen, sondern muss seine Kontur auch durch die politischen Auseinandersetzungen hindurch finden.

Erschwerend ist allerdings, dass die Reformbereitschaft in den meisten Ländern nicht sehr hoch ausgeprägt, teils gar rückläufig ist. Dies hängt auch mit den geringen sozioökonomischen Erfolgen zusammen, die die Wirtschaftsreformen der 80er

Ergebnis Management-Index

Ergebnis Status-Index

2008	2006		2006	2008	
7,52	7,51	Chile	8,85	8,99	
6,93	6,85	Uruguay	8,66	8,90	
6,70	6,86	Brasilien	7,84	7,90	
6,70	6,63	Costa Rica	8,70	8,73	
6,27	6,24	El Salvador	7,00	6,99	
5,81	5,41	Argentinien	7,21	7,34	
5,81	6,03	Mexiko	7,13	7,30	
5,79	5,65	Panama	7,10	7,42	
5,76	6,02	Jamaika	7,58	7,65	
5,76	5,28	Peru	6,57	6,60	
5,73	4,95	Paraguay	5,85	6,14	
5,65	5,28	Dominikanische Rep.	6,36	6,80	
5,57	5,10	Nicaragua	5,88	6,08	
5,11	5,25	Kolumbien	6,10	6,21	
5,05	5,01	Guatemala	5,27	5,43	
4,99	5,13	Honduras	6,04	6,09	
4,73	5,29	Bolivien	6,07	5,75	
4,49	2,84	Haiti	3,28	4,08	
3,75	3,68	Ecuador	5,65	5,75	
2,94	2,62	Kuba	3,93	4,37	
2,15	3,03	Venezuela	5,55	5,15	

politische
Transformation

wirtschaftliche
Transformation

und 90er Jahre erbracht haben. Die Erschöpfung des alten Paradigmas hat zu den genannten politischen Veränderungen sowie dazu geführt, dass die sozioökonomischen Problemlagen und teilweise auch die damit verbundenen soziopolitischen Schieflagen zunehmend offensiv thematisiert werden (Chávez, Morales, Kirchner). Dadurch rückt umgekehrt – auch im Verbund mit den politischen Machtbestrebungen – der Wert funktionierender demokratischer und marktwirtschaftlicher Institutionen aus dem Blick der politischen Agenda.

Literatur

- Arndt, Christiane, und Charles Oman. *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris 2006.
- Basedau, Matthias, Gero Erdmann und Alexander Stroh. »Die Institutionalisierung politischer Parteien im anglophonen Afrika. Messergebnisse, Ursachen und Zusammenhänge«. *KAS Auslandsinformationen* 22, 11 2006. 25–44.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Bertelsmann Transformation Index 2003*. Gütersloh 2004.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Bertelsmann Transformation Index 2006*. Gütersloh 2005.
- Biel, Mehla Rout, und Olaf Leiße (Hrsg.). *Politik in Ostafrika – zwischen Staatszerfall und Konsolidierung*. Frankfurt am Main 2007.
- Bodemer, Klaus (Hrsg.). *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?* Caracas 2003.
- Bratton, Michael, Robert Mattes und Emmanuel Gyimah-Boadi (Hrsg.). *Public opinion, democracy and market reform in Africa*. Cambridge, MA 2005.
- Brusis, Martin, und Peter Thiery. »Was Demokratie fördert. Mitteleuropa und Lateinamerika im Vergleich«. *Internationale Politik* (58) 8 2003. 19–26.
- Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven 1971.
- Dahl, Robert A. *Democracy and its Critics*. New Haven 1989.
- Easton, David. *Systems Analysis of Political Life*. New Jersey 1965.
- Eberstadt, Nicholas. »The Future of AIDS«. *Foreign Affairs*. 81 (6) 2002. 22–45.
- Ehteshami, Anoushiravan. *Globalization and Geopolitics in the Middle East: Old Games, New Rules*. London 2007.
- Erdmann, Gero. »Parteien in Afrika. Versuch eines Neuanfanges in der Parteienforschung«. *Afrika Spectrum* (34) 3 1999. 375–393.
- Esping-Anderson, Gösta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford u. a. 1990.
- Eucken, Walter. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen 1990.
- European Bank for Reconstruction and Development. *Transition Report 1994*. London 1994 ff.
- European Bank for Reconstruction and Development. *Transition Report Update 2007*. London 2007.
- European Commission. *Eurobarometer 65. Public Opinion in the European Union*. Brüssel 2007. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm (Download 29.7. 2007).

- Evans, Peter B. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ 1995.
- Freedom House. *Countries at the Crossroads 2006. A survey of democratic governance*. New York und Washington, D.C. 2006.
- Freedom House. *Freedom in the World 2007*. www.freedomhouse.org (Download 1.8. 2007).
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. London 1992.
- Gojczyk, Gisela. *Übergang zur Demokratie? Transformationstheoretische und praktische Entwicklungsmöglichkeiten post-autoritärer Staaten im überregionalen Vergleich Lateinamerika (Chile) und Osteuropa (Belarus und Ukraine)*. Gießen 2007.
- Grzymala-Busse, Anna, und Abby Innes. »Great Expectations: the EU and Domestic Political Competition in East-Central Europe«. *East European Politics and Societies* (17) 1 2003. 64–73.
- Haggard, Stephan, und Robert Kaufman. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ 1995.
- Heritage Foundation. *Index of Economic Freedom 2007*. www.heritage.org/index/ (Download 29.7.2007).
- Hill, Hermann, und Helmut Klages. *Good Governance und Qualitätsmanagement – europäische und internationale Entwicklungen*. Speyer 2000.
- Hoffmann, Bert. *Kuba in der Nach-Fidel-Ära. FES-Analyse*. März 2007. Bonn.
- Hyden, Goran, Julius Court und Kenneth Mease. *Making Sense of Governance. Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries*. Boulder und London 2004.
- International Development Association. »Allocation IDA Funds Based on Performance«. *Fourth Annual Report on IDA's Country Assessment and Allocation Process*. Washington 2003.
- Ismail, Salwa. *Rethinking Islamist Politics*. London 2006.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen 2004.
- Jacobbeit, Cord, und Rainer Tetzlaff. *Das nachkoloniale Afrika*. Wiesbaden 2005.
- Jones, Jeremy. *Negotiating Change. The New Politics of the Middle East*. London 2006.
- Kappel, Robert, und Marie Müller. *Breites Wirtschaftswachstum in Afrika – die große Wende?* GIGA-Focus Nr. 6. Hamburg 2007.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi. »Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002«. *The World Bank Economic Review* (18) 2 2004. 253–287.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi. »Governance matters IV: Governance Indicators for 1996–2004«. Mai 2005. www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html (Download 29.7.2007).
- Khatab, Sayed, und Gary D. Bouma. *Democracy in Islam*. London 2007.
- Kienle, Eberhard. *Politics from Above, Politics from Below: The Middle East in the Age of Economic Reform*. London 2003.
- Knack, Stephen. »Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of Cross-Country Indicators«. *World Bank Policy Research Working Paper* 3968, Washington, D.C. 2006. www.worldbank.org (Download 29.7.2007).

- Köllner, Patrick, et al. (Hrsg.). *Faktionalismus in politischen Parteien: Innerparteiliche Machtgruppen im internationalen Vergleich*. Frankfurt am Main 2005.
- König, Klaus, Markus Adam, Benedikt Speer und Christian Theobald. *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*. Berlin 2002.
- Lewis, Paul. »Party Systems in Post-communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation«. *Democratization* (13) 4 2006. 562–583.
- Lipset, Seymour Martin. »The Social Requisites of Democracy Revisited«. *American Sociological Review* (59) 1994. 1–22.
- Marshall, Monty G., und Keith Jagers. »Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2002«. *Dataset Users' Manual* September 2002.
- Melber, Henning, und Roger Southall (Hrsg.). *Legacies of power. Leadership change and former presidents in African politics*. Cape Town 2006.
- Merkel, Wolfgang, und Hans-Jürgen Puhle. *Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade*. Opladen 1999.
- Merkel, Wolfgang, Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant, Claudia Eicher und Peter Thiery. *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie*. Opladen 2003.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Siegmund Schmidt, Corina Schukraft, Ulrike Keßler, Philipp Gieg. *Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven*. Opladen und Farmington Hills 2007.
- Müller-Rommel, Ferdinand, Katja Fettelschoss und Phillip Harfst. »Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990–2003)«. *European Journal of Political Research* (43) 6 2004. 869–894.
- Nuscheler, Franz. »Kriterien für besondere Entwicklungsleistungen«. *Den Wandel gestalten. Strategien der Transformation*. Hrsg. Werner Weidenfeld. Gütersloh 2001. 205–224.
- Nuscheler, Franz. *Entwicklungspolitik*. Bonn 2004.
- Nuscheler, Franz, und Michèle Roth. *Die Millenniums-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder nur ein Irrweg?* Bonn 2006.
- O'Donnell, Guillermo, und Philippe C. Schmitter. *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore 1986.
- Offe, Claus. *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*. Frankfurt am Main und New York 1994.
- Orenstein, Mitchell. *Out of the Red. Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe*. Ann Arbor 2001.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge 1991.
- Przeworski, Adam, und Fernando Limongi. »Modernization. Theories and Facts«. *World Politics* 49 1997. 155–183.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub und Fernando Limongi. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1999*. Cambridge, MA 2000.
- Ruf, Werner. »Islamischer Fundamentalismus«. *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen*. Hrsg. Peter Imbusch und Ralf Zoll. Opladen 1999. 272–294.

- Saad Eddin, Ibrahim. »Civil Society and Prospects of Democratisation in the Arab World«. *Civil Society in the Middle East*. Hrsg. August Norton. New York 1995. 27–54.
- Schamis, Hector E. »Populism, Socialism, and Democratic Institutions«. *Journal of Democracy* 17 (4) 2006. 20–34.
- Schlecht, Otto, Christian Watrin und Martin Lambert. *Transition to a Market Economy. German Experiences and Expectations*. Krefeld 1993.
- Schmidt, Siegm. »Zur Rolle von politischen Parteien in afrikanischen Demokratisierungsprozessen«. *KAS Auslandsinformationen*. (12) 6 1996. 41–63.
- Schmidt, Siegm. »Parteien und demokratische Konsolidierung in Afrika unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung Kenias«. *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*. Hrsg. Wolfgang Merkel und Eberhard Sandschneider. Opladen 1997. 251–290.
- Schmidt, Siegm. »Wie viel Demokratie gibt es in Afrika?«. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 32–33 2006. 3–8.
- Schmidt, Siegm. »Die EU-Sicherheitspolitik gegenüber Subsahara-Afrika«. *Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven*. Hrsg. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet. Opladen 2007. 93–126.
- Schneckener, Ulrich. *Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik*. SWP-Studie. Berlin 2007.
- Schumacher, Tobias. »Maghreb-Staaten«. *Handbuch der Außenwirtschaftspolitik*. Hrsg. Jürgen Bellers, Michael Neu und Michael Gieler. Münster 2004. 165–177.
- Schumacher, Tobias. *Die Europäische Union als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum. »Actor Capability« und EU-Mittelmeerpolitik*. Baden-Baden 2005.
- Schumacher, Tobias. »Entwicklungen im Großen Maghreb und Sudan«. *Jahrbuch Internationale Politik 2003/2004*. Hrsg. Helmut Hubel, Karl Kaiser, Hanns W. Maull, Eberhard Sandschneider, Klaus-Werner Schatz und Wolfgang Wagner. München 2006. 251–262.
- Shifter, Michael. »In Search of Hugo Chávez«. *Foreign Affairs*. May/June 2006. 45–59.
- Spiegel Special: Afrika. *Das umkämpfte Paradies*. Hamburg 2007.
- Stanisz, Jadwiga. »Revolutionäre Eliten, pragmatische Massen«. *Osteuropa* (56) 11–12 2006. 7–12.
- Sudders, Matthew, und Joachim Nahem. *Governance Indicators. A Users' Guide*. UNDP Oslo Governance Centre/Eurostat. Oslo 2005. www.undp.org/oslocentre/ (Download 29.7.2007).
- Thiery, Peter. »Demokratie in Lateinamerika. Von der zweiten zur ›dritten Transition‹«. *Demokratie und Entwicklung*. Hrsg. Peter Birle und Detlef Nolte. Frankfurt am Main 2006a. 93–122.
- Thiery, Peter. »Lateinamerika«. *Defekte Demokratie, Band 2: Regionalanalysen*. Hrsg. Wolfgang Merkel, Hans-Jürgen Puhle et al. Wiesbaden 2006b. 21–161.
- Thiery, Peter. »Perspektiven der Demokratie in Lateinamerika«. *Lateinamerika im Umbruch – Innen- und außenpolitische Perspektiven*. Hrsg. Peter Birle et al. Frankfurt am Main 2007a.

- Thiery, Peter. »Horizontal accountability in jungen Demokratien«. *Gewaltenteilung und Demokratie*. Hrsg. Sabine Kropp und Hans-Joachim Lauth. Baden-Baden 2007b.
- Thiery, Peter, und Arndt Wierheim. »Kuba nach Castro. Akteure und Szenarien der Transformation«. *C·A·P-Analyse* 5 2006.
- UNAIDS. *Die AIDS-Epidemie. Statusbericht Dezember 2006*. http://data.unaids.org/pub/EpiReport/2006/2006_EpiUpdate_de.pdf (Download 17.5.2007).
- UNDP (Hrsg.). *La Democracia en América Latina*. New York 2004.
- UNODC. *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*. New York 2007.
- Vanhanen, Tatu. *Prospects of Democracy. A Study of 172 Countries*. London und New York 1997.
- Weaver, Kent R., und Bert A. Rockman. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C. 1993.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.). *Den Wandel gestalten. Strategien der Transformation*. 2 Bände. Gütersloh 2001.
- Weltbank. *Weltentwicklungsbericht 2006*. Washington, D.C. 2006.
- Werenfels, Isabelle. *Managing Instability in Algeria: Elites and Political Change since 1995*. London 2007.
- Williamson, John (Hrsg.). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C. 1994.
- World Bank. *World Development Report 1997*. Washington, D.C. 1997.
- World Bank. *The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience*. Washington, D.C. 2002.
- Zinn, Karl Georg. *Soziale Marktwirtschaft. Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung*. Mannheim 1992.

Verzeichnis häufig verwendeter Abkürzungen und Begriffe

ADB	Asian Development Bank (Asiatische Entwicklungsbank)
AKP	Länder im afrikanischen, pazifischen und karibischen Raum, die mit der EU durch mehrere Abkommen verbunden sind
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Asiatisch-Pazifische Wirtschaftliche Zusammenarbeit)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Verband Südostasiatischer Staaten)
ASEM	Asia-Europe Meeting (Europäisch-asiatisches Dialogforum)
AU	Afrikanische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Cefta	Central European Free Trade Agreement (Freihandelszone zwischen Bulgarien, Polen, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn)
CEEAC	Communauté économique des états de l’afrique centrale (Wirtschaftsgemeinschaft zentralafrikanischer Staaten)
CEMAC	Communauté économique et monétaire africaine (Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Regionale Wirtschaftskommission der UN für Lateinamerika und die Karibik)
Corruption Perceptions Index	Index der NGO Transparency International; gibt Korruption bei Beamten und Politikern aufgrund der Wahrnehmung von Unternehmern, der Öffentlichkeit und Länderspezialisten wieder
EAC	East African Development Cooperation (Ostafrikanische Entwicklungsgemeinschaft)
EBRD	European Bank for Recovery and Development (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten)
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
Freedom House	Internationale NGO, die Demokratie und Freiheit zu fördern sucht; erstellt u. a. das Rating »Freedom in the World«
GCC	Gulf Cooperation Council (Golfkooperationsrat)

GDI	Gender-related Development Index. Entwicklungsindex, der neben den drei Indikatoren des HDI Geschlechterungleichheiten berücksichtigt
GDP p.c.	Gross Domestic Product per capita (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf)
Gini-Koeffizient	misst die Ungleichheit der Einkommensverteilung in einer Gesellschaft; nimmt Werte von 0 (absolute Gleichverteilung) bis 100 (absolute Ungleichverteilung) bzw. 0 und 1 an.
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDI	Human Development Index; misst den Lebensstandard in Staaten; setzt sich aus den Indikatoren Lebenserwartung, Alphabetisierungsrate und Kaufkraft pro Kopf zusammen. Die Werte des Index liegen zwischen 0 und 1.
HDR	Human Development Report; jährlicher Bericht der UNDP zur weltweiten Entwicklung
HIPC	Highly-Indebted Poor Countries (hoch verschuldete arme Länder)
IMF/IWF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
Mercosur	Mercado Común del Cono Sur (Gemeinsamer Südamerikanischer Markt der Mitgliedstaaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay)
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti (UN-Stabilisierungsmission in Haiti)
Nepad	New Partnership for African Development (Neue Partnerschaft für Afrikanische Entwicklung)
NGO	Non-governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PPP	Purchasing Power Parity (Kaufkraftparität)
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facilities – Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers (Strategiepapiere zur Reduzierung der Armut); Weltbank-Programme zur Armutsbekämpfung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine (Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN Education Index	Index zur Erfassung des Bildungsstandes von Staaten; Werte zwischen 0 (niedrigster) und 1 (höchster Bildungsstand)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (UN Handels- und Entwicklungskonferenz)

UNDP	United Nations Development Programme (UN Entwicklungsprogramm)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

Autoren

Dr. Matthias Basedau

Leiter, Forschungsschwerpunkt Gewalt, Macht und Sicherheit; Wissenschaftlicher Mitarbeiter, GIGA Institut für Afrika-Studien, Hamburg

Dr. Martin Brusis

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, 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

Projektmanagerin, Themenfeld Internationale Verständigung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Dr. Hauke Hartmann

Projektmanager, Themenfeld Internationale Verständigung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Olaf Hillenbrand

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

Bernd Kuzmits

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Entwicklungsforschung, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Siegmар Schmidt

Abteilung Politikwissenschaft, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Koblenz-Landau

Dr. Tobias Schumacher

Stellvertretender Leiter, EuroMeSCo, Senior Research Fellow, Institut für Strategische und Internationale Studien (IEEI), Lissabon

Dr. Peter Thiery

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

Ländergutachter

Der Bertelsmann Transformation Index basiert auf den Ergebnissen der auf der beiliegenden CD-ROM untergebrachten 125 Ländergutachten. Jedes Gutachten wurde von einem Länderexperten erstellt sowie von einem weiteren Gutachter kommentiert und ergänzt. Dank gilt den Experten der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Konrad-Adenauer-Stiftung sowie der GTZ für die zusätzliche kritische Lektüre und Kommentierung mehrerer Ländergutachten. Sieben Regionalkoordinatoren sowie das BTI-Board haben die Gutachten anschließend harmonisiert, bearbeitet und redaktionell aufbereitet. Ohne die qualifizierte Mitwirkung der folgenden Wissenschaftler und Experten aus aller Welt wäre dieses Vorhaben nicht möglich gewesen:

Sigrun Aasland, Rafis Abazov, Ebtisam Al-Kitbi, Ghanim Al-Najjar, David Altmann, Dirk Axtmann, Abdallah Babood, Ingo Badoreck, Jutta Bakonyi, Danny Barlow, Matthias Basedau, Heinrich Bergstresser, Joachim Betz, Florian Bieber, Peter Birle, Ilán Bizberg, Klaus Bodemer, Matthias Böckmann, Dirk van den Boom, Marianne Braig, Markus Brunner, Martin Brusis, Marco Bünthe, Martinho Chachua, James Chin, Barbara Christophe, John F. Clark, Julio Cotler, Aurel Croissant, Sally Cummings, Marwa Daoudy, Židas Daskalovski, Johanna Deimel, Mamadou Diarrasouba, Helga Dickow, Renate Dieterich, Dmitri Domanski, Jorge Domínguez, Jörn Dosch, Ahmed Driss, Yuri Dzhibladze, Stefan Ehlert, Gero Erdmann, Mesut Eren, Sigrid Faath, Roxanne Farmanfarmanian, Adelheid Feilcke-Tiemann, Katja Freistein, Henner Fürtig, Friederike Fuhlrott, Manuel Antonio Garretón, Paul Georg Geiss, Nasreen Ghufuran, Richard Giragosian, Iris Glosemeyer, Jörn Grävingholt, Sven Grimm, Bob Sugeng Hadiwinata, Hikmet Hadjy-Zadeh, Stefanie Hanke, Christof Hartmann, Sebastian Heilmann, Linda Helfrich, Geir Helgesen, Steffen Hertog, Almut Hinz, Nicole Hirt, Bert Hoffmann, Rolf Hofmeier, Jan Hofmeyr, Justine Hunter, Majda Idrizbegović, Alisher Ilkhamov, András Inotai, Sorin Ionita, Aboubakr Jamaï, Hakeem Jimo, George Joffé, Tom Jonson, Cédric Jourde, Andrzej Kapiszewski, Raita Karnite, Iris Kempe, Eberhard Kienle, Marianne Kneuer, Christian Koch, Patrick Köllner, Peter Körner, Werner Korte, Karl-Heinz Krämer, Heinz Kramer, Alenka Krasovec, David Kühn, Sabine Kurtenbach, Helmut Kurth, Siniša Kušić, Taras Kuzio, Bernd Kuzmits, Remzi Lani, Fred Lawson, Fabrice Lehoucq, Peter Lehr, Ralf Leiteritz, Gernot Lennert, Hong Hai Lim, Rainer Lindner, Augustin Loada, Howard Loewen, Igor Lukšić, Wolfgang Lutz, Stefan Mair, Darina Malová, Damien Mama, Elham Manea, Zdenka

Mansfeldova, Badamdash D. Marhy, Hanspeter Mattes, Claudia Matthes, Andreas Mehler, Wim van Meurs, Subatra K. Mitra, Maximilian Mmuya, Almut Möller, Volker Mönikes, Peter Molt, Maria Morgan, Raoul Motika, Igor Munteanu, Josche Muth, Felix Neugart, Alrich Nicolas, Katja Niethammer, Astrid Nissen, Detlef Nolte, Gerd Nonneman, Adriano Nuvunga, Anika Oettler, Edward Olsen, Uwe Optenhögel, Richard Ortiz Ortiz, Andrea Ostheimer, Thomas Otter, Wolf Christian Paes, Nandini Patel, Peter Peetz, Sorpong Peou, Christian Peters-Berries, Ivanka Petkova, Vello Pettai, Heiko Pleines, Martin Potuček, Karl Prinz, Hans-Jürgen Puhle, Axel Reetz, Benjamin Reilly, Elisa Reis, Ali Riaz, Hans Christoph Rieger, Liliana de Riz, Steven Sabol, Lloyd Sachikonye, Oussama Safa, Rania Safar, Abdulkader Saleh, Luis Raúl Salvadó Cardoza, Visnja Samardzija, Francisco Sánchez, Oliver Schlumberger, Georg W. Schmidt, Siegmars Schmidt, Ingo Scholz, Gunter Schubert, Bahodir Sidikov, Chandra R. de Silva, Neo Simutanyi, Peter Sluglett, Judy Smith-Höhn, Christian von Soest, Dunja Speiser, Guido Steinberg, Alexander Stroh, Martin Stuart-Fox, Anara Tabyschalieva, George Tarkhan-Mouravi, Byron Tarr, Joachim Tauber, Ian Taylor, Julio Teehankee, Ulf Terlinden, Rainer Tetzlaff, Carlyle A. Thayer, Andreas Thermann, Ulrike Theuerkauf, Peter Thiery, Mahaman Tidjani Alou, Klaus-Peter Treydte, Ta Minh Tuan, Denis M. Tull, Ramunas Vilpišauskas, Neil DeVotta, Veselin Vukotić, Alex de Waal, Christian Wagner, Judith Wedderburn, Eva Wegner, Heribert Weiland, Friedrich Welsch, Nikolaus Werz, Volker Weyel, Richard Whitecross, Heinz Willemssen, Peter Woodward, Jonas Wolff, Karen Ziemek, Kerstin Zimmer, Wolfgang-Peter Zingel, Radoslaw Zubek.