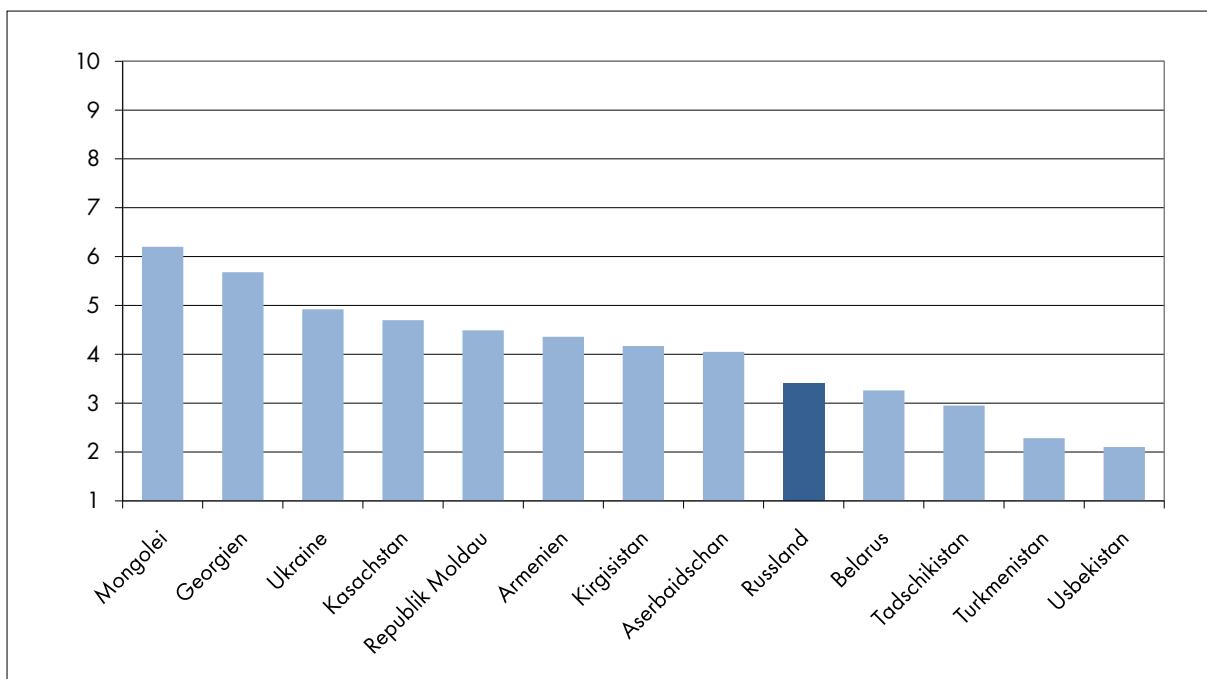


Grafik 4: BTI 2010 Management-Index (GUS-Region)



## Analyse

### Russland in politikbezogenen Länderrankings. Demokratie, Rechtsstaat und Bürgerrechte im internationalen Vergleich

Von Heiko Pleines, Bremen

#### Zusammenfassung

Eine ganze Reihe von Länderrankings, erstellt von Freedom House, der Bertelsmann Stiftung und anderen Nichtregierungsorganisationen, versucht, die politische Situation in den Ländern der Welt regelmäßig einer numerischen Bewertung zu unterziehen. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie Russland in diesen Rankings abschneidet. Die Aussagekraft der Rankings ist allerdings aufgrund methodischer Probleme und insbesondere aufgrund der Subjektivität der erfassten Indikatoren eingeschränkt.

#### Einleitung

Seitdem Freedom House 1972 begann, die Freiheit in den Ländern der Welt in einem Ranking zu bewerten, hat die Idee, Gesellschaften mit Schulnoten zu belegen, zunehmend Anhänger gewonnen. Insbesondere in den letzten zehn Jahren ist zur systematischen und vergleichenden Einschätzung der politischen Situation eine ganze Reihe von neuen Projekten aufgenommen worden. Dadurch sind zum einen die erfassten Bereiche des

politischen Lebens ausdifferenziert worden und zum anderen die Bewertungsverfahren komplexer geworden.

Während das erste Freedom House Rating noch einfach nach politischen Rechten und Bürgerrechten unterschied, erfasst etwa das 1995 begonnene Freedom House Projekt »Nations in Transit« mittlerweile sieben Bereiche vom nationalen Regierungssystem über Wahlen und Medien bis zu lokaler Selbstverwaltung und Korruptionsbekämpfung. Der Bertelsmann Transfor-

mation Index, der 2003 eingeführt wurde, wertet fast 40 Indikatoren aus. Der Global Integrity Report, der im selben Jahr zum ersten Mal erstellt wurde, basiert sogar auf fast 300 Indikatoren, kann aber deshalb nur eine kleinere Zahl von Ländern erfassen. Hinzu kommen eine Reihe von Rankings, die bewusst nur Teilespekte des politischen Lebens erfassen, vor allem Medienfreiheit und Korruption.

Durch die Zunahme der Indikatoren werden auch die Bewertungen komplexer. Während das erste Freedom House Ranking noch einfach ganze Noten von 1 bis 7 vergab, basieren die neueren Indizes auf Durchschnitten, die über dreistellige Werte auch die Bildung einer differenzierten Rangliste aller Länder der Welt erlauben.

Alle politikbezogenen Länderrankings beziehen sich vorrangig auf die Ideale von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaat und bewerten, wie nah einzelne Länder diesen Idealen kommen. Perfekte rechtsstaatliche Demokratien erhalten so die besten Noten, während Diktaturen grundsätzlich am Ende der Ranglisten stehen. In einigen Rankings werden allerdings zusätzlich noch die Managementleistung der Herrschenden oder sozioökonomische und wirtschaftspolitische Indikatoren aufgenommen.

Die meisten Rankings basieren auf der Einschätzung von Experten. In der Regel erstellen ein oder zwei Experten jeweils ein Ländergutachten, das dann von einigen weiteren Experten begutachtet und bei Bedarf korrigiert wird. Die Experten sind dabei in der Regel als Wissenschaftler oder Journalisten gut mit dem jeweiligen Land vertraut. Alternativ werten einige Indizes, wie etwa der Corruption Perception Index von Transparency International, Meinungsumfragen unter der Bevölkerung oder unter Wirtschaftsvertretern aus. In Reaktion auf die zunehmende Zahl von Indizes hat die Weltbank einen Metaindex gebildet. Die Worldwide Governance Indicators fassen die Ergebnisse von insgesamt 31 Indizes in einem neuen Index zusammen.

Einen Überblick über die Länderrankings gibt die folgende Dokumentation. Hier soll nun analysiert werden, wie Russland in diesen Rankings abschneidet. Dabei wird zum einen gezeigt, wie sich die Bewertung in den letzten Jahren verändert hat und zum anderen wird die aktuelle Bewertung Russlands mit anderen post-sozialistischen Ländern verglichen.

## Zeitvergleich

Die Rankings von Freedom House zeigen für Russland in Kernbereichen der Demokratie insgesamt eine kontinuierliche Verschlechterung seit Mitte der 1990er Jahre.

Beim »Nations in Transit« Rating von Freedom House befindet die Bewertung Russlands in den Bereichen Wahlen, Rechtsstaat, Medien und Zivilgesellschaft von 1997 bis 2009 in einem stetigen Abwärtstrend. Während auf der Bewertungsskala von 1 wie demokratisch bis 7 wie autoritär 1997 alle Bereiche noch im Bereich von 3,5 bis 4 bewertet wurden, liegen 2009 alle Werte unter 5,5 und der Bereich der Wahlen ist nur noch einen Viertelpunkt von vollständig autoritär entfernt. In seinem Freedom of the World Rating hat Freedom House Russland dementsprechend 2005 von »teilweise frei« auf »nicht frei« heruntergestuft.

Diese Einschätzung wird jedoch von anderen Rankings nicht geteilt. Die Worldwide Governance Indicators der Weltbank sehen für Russland im Zeitraum von 1996 bis 2008 eine leichte Verbesserung bei der politischen Stabilität und bei der Regierungseffizienz und zumindest seit 1998 keine größere Veränderung bei der Rechtsstaatlichkeit. Auch der BTI Status-Index, der die politische und wirtschaftliche Transformation bewertet, zeigt für Russland seit seinem Entstehen 2003 stabil einen Wert von etwa 6 auf einer Skala von 1 bis 10. Und der Press Freedom Index der Reporter ohne Grenzen ist für Russland über die Jahre ebenfalls sehr stabil.

Einig sind sich jedoch alle Rankings, dass Russland unter den Präsidenten Wladimir Putin und Dmitrij Medwedew demokratischen Standards nicht mehr gerecht wird. In der Terminologie von Freedom House heißt dies, dass Russland »nicht frei« ist. Beim aktuellen BTI zeigt sich dies durch Platz 65 von insgesamt 125 Transformationsstaaten, beim Press Freedom Index durch aktuell Platz 153 von 173 erfassten Staaten und bei der Weltbank in im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlichen Werten für alle oben genannten Bereiche.

## Ländervergleich

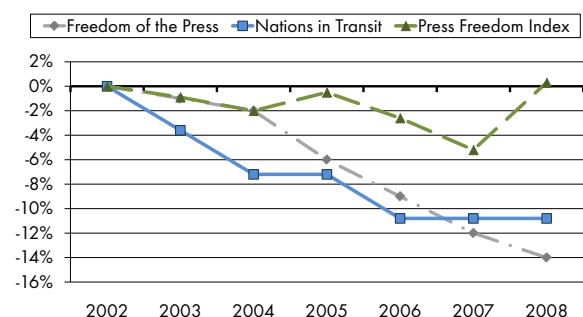
Im Ländervergleich zeigt sich bezüglich der Einordnung Russland ein recht einheitliches Bild. Die neuen EU-Mitgliedsländer, einschließlich Rumänien und Bulgarien, liegen in allen Rankings deutlich vor Russland. Innerhalb der GUS hat sich seit der Orangen Revolution von 2004 die Ukraine in den Rankings deutlich in Richtung Demokratie vorgearbeitet. Auch sie liegt in allen Rankings vor Russland, manchmal allerdings nur recht knapp. Russland befindet sich so gemeinsam mit den meisten anderen GUS-Staaten und China in der Schlussgruppe.

## Äpfel und Birnen?

Die Aussagekraft dieser Rankings ist aber umstritten. Während viele Politikwissenschaftler mit Länderran-

kings arbeiten, um Demokratisierungsprozesse international zu vergleichen und Einflussfaktoren für erfolgreiche Transformationen zu identifizieren, bezeichnen andere die Rankings bestensfalls als PR-Gag und schlimmstenfalls als Täuschungsmanöver.

Deutlich zeigt sich die begrenzte Aussagekraft beim Vergleich verschiedener Indizes, die das gleiche messen wollen. Zur Medienfreiheit gibt es so mit dem Freedom of the Press Rating, Nations in Transit – Media und dem Press Freedom Index gleich drei voneinander unabhängige Rankings. Die folgende Grafik zeigt die prozentuale Entwicklung der jeweiligen Indexwerte Russlands seit 2002. Die Jahreszahlen beziehen sich auf das tatsächlich bewertete Jahr und nicht wie in der folgenden Dokumentation auf das zur Bezeichnung des Rankings gewählte Erscheinungsjahr.



Alle Indizes zeigen bis 2007 eine Lageverschlechterung und in ihren absoluten Werten auch ein niedriges Niveau. Für den Zeitraum von 2002 bis 2008 weicht die Einschätzung der Rankings aber um bis zu 14 Prozentpunkte voneinander ab. Die erheblichen Unterschiede zwischen der Entwicklung der einzelnen Indexwerte zeigen so, dass einer numerischen Erfassung der Medienfreiheit Grenzen gesetzt sind.

Ein weiteres Problem der Länderrankings liegt darin, dass verkürzte journalistische Darstellungen den Erklärungswert der Indizes überstrapazieren. Besonders deutlich zeigt sich dies beim Corruption Perception Index von Transparency International, der in den Massenmedien regelmäßig als Rangliste der korruptesten Länder präsentiert wird, wobei die Entwicklungstendenz jeweils

durch einen Vergleich zum Vorjahr beschrieben wird. In den Erläuterungen zum Index erklärt Transparency International beides für unzulässig. Der Index erfasst nur die Wahrnehmung und nicht die tatsächliche Korruption. Studien belegen, dass dies ein wesentlicher Unterschied ist. Direkte Vergleiche zum Vorjahr sind aufgrund unterschiedlicher Quellen, der (wechselnden) Bildung von Durchschnittswerten über mehrere Jahre und weiterer methodischer Probleme nicht möglich.

Auch die Weltbank schwächt im Kleingedruckten die Aussagekraft ihrer Worldwide Governance Indicators erheblich ab. Unter »frequently asked questions« wird so erklärt, dass vier Faktoren für Veränderungen der Länderwerte im Zeitvergleich verantwortlich sein können. Drei dieser Faktoren haben mit der Erhebungsmethode und nicht mit der Entwicklung des Landes zu tun. Abschliessend wird konstatiert, dass zwei dieser Faktoren »insgesamt typischerweise nur einen sehr geringen Effekt haben«.

Wichtiger noch als methodische Fragen der Indexbildung ist aber für die Aussagekraft aller Länderrankings, dass sie auf den subjektiven Einschätzungen von Experten beruhen. Diese Experten haben in der Regel keinen Zugang zu zusätzlichen, öffentlich nicht zugänglichen Informationsquellen, sondern beziehen ihre Einschätzungen aus journalistischen Publikationen und persönlichen Erfahrungen als Wissenschaftler, Journalist oder Wirtschaftsvertreter. Gleichzeitig haben die Experten, da sie in der Regel auf ein Land konzentriert sind, nur begrenzte Vergleichsmöglichkeiten. Dass zwei Experten für unterschiedliche Länder den gleichen Zustand mit der gleichen Note beschreiben, ist deshalb bei weitem nicht garantiert.

Dementsprechend erklärt etwa die Weltbank: »Wir sind uns bewusst, dass den Möglichkeiten dieser Art internationaler Vergleiche hochaggregierter Daten Grenzen gesetzt sind. Deswegen können diese Daten detaillierte länderspezifische Analysen nicht ersetzen.« Und wohl deswegen liefern die meisten Organisationen zu ihren Länderrankings auch jeweils ausführliche Ländergutachten. Diese schaffen es aber meist nicht bis in die Presse.

#### Über den Autor

Dr. Heiko Pleines ist Leiter der Abteilung Politik und Wirtschaft der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. Er ist als externer Experte tätig für den Bertelsmann Transformation Index, den Global Integrity Report und Transparency International.