

Analyse

Die Ukraine in politikbezogenen Länderratings. Demokratie, Rechtsstaat und Bürgerrechte im internationalen Vergleich

Von Heiko Pleines, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Zusammenfassung

Eine ganze Reihe von Länderratings, erstellt von Freedom House, der Bertelsmann Stiftung, Transparency International und anderen Nichtregierungsorganisationen, versucht, die politische Situation in den Ländern der Welt regelmäßig einer numerischen Bewertung zu unterziehen. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie die Ukraine in diesen Ratings abschneidet. Insgesamt zeigen die Länderratings eine deutliche Verbesserung der ukrainischen Demokratie, insbesondere in den Bereichen Wahlen und Medien, in Folge der Orangen Revolution. Gleichzeitig verzeichnen sie kaum Fortschritte bei der Qualität des Rechtsstaates und der Bekämpfung der Korruption. Insgesamt kann die Ukraine sich klar von der russischen Entwicklung absetzen und als führender GUS-Staat auf dem Weg zum demokratischen Rechtsstaat etablieren. Im internationalen Vergleich wird aber auch deutlich, dass die Ukraine in fast allen Bereichen weit hinter den mittelosteuropäischen Transformationsländern zurückliegt. Die Aussagekraft der Ratings 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 Rating 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 Transformation 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 Ratings, die bewusst nur Teilaspekte des politischen Lebens erfassen, etwa Medienfreiheit oder Korruption.

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

der Welt erlauben.

Alle politikbezogenen Länderratings 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 Ratings werden allerdings zusätzlich noch die Managementleistung der Herrschenden oder sozioökonomische und wirtschaftspolitische Indikatoren aufgenommen.

Die meisten Ratings 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 Länderratings gibt die Dokumentation ab Seite 5. Hier soll nun analysiert werden, wie die Ukraine in diesen Ratings abschneidet. Dabei wird zum einen gezeigt, wie die Orange Revolution die Bewertung der Ukraine verändert hat und zum anderen die aktuelle politische Situation in der Ukraine mit der ihrer post-sozialistischen Nachbarländer verglichen.

Zeitvergleich

Wie nicht anders zu erwarten, hat sich die Bewertung der Ukraine in den Länderratings durch die Orange Revolution verbessert. Im Freedom House Rating „Freedom of the World“, das Noten von 1 (frei) bis 7 (nicht frei) vergibt, ist die Bewertung für politische Rechte von 4 auf 3 und für Bürgerrechte von 4 auf 2 gestiegen (siehe Grafiken 4 und 6 auf Seite 7 und 8). Auf der zehnstelligen Skala des Bertelsmann Transformation Index stieg die Ukraine direkt nach der Orangen Revolution von 5,9 auf 7,0 Punkte und verbesserte sich damit in der weltweiten Rangliste der Transformations- und Entwicklungsländer von Platz 44 auf Platz 32 (siehe Tabelle 1 auf Seite 6). Bei den einzelnen Teilaspekten des politischen Lebens ergeben sich jedoch deutlich divergierende Bilanzen der Orangen Revolution.

Deutliche Verbesserungen konstatiert das Freedom House Rating „Nations in Transit“ so bei Wahlen, bei der Zivilgesellschaft und bei Medien (siehe Grafiken 11, 13 und 15 auf Seite 10, 11 und 12). Kaum Verbesserungen zeigt es allerdings beim Rechtsstaat und bei der Korruptionsbekämpfung (siehe Grafiken 18 und 20 auf Seite 13).

Die seit der Orangen Revolution deutlich verbesserte Lage der Medien bestätigt auch der Press Freedom Index der Reporter ohne Grenzen (siehe Grafik 23 auf Seite 15). Fehlende Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung bescheinigt der Ukraine auch der Corruption Perception Index von Transparency International (siehe Grafik 25 auf Seite 16).

Etwas weniger kritisch sind die Worldwide Governance Indicators der Weltbank. Sie bescheinigen der Ukraine sowohl bei der Rechtsstaatlichkeit als auch bei der Korruptionsbekämpfung Verbesserungen, allerdings auf niedrigem Niveau (siehe Grafiken 29 und 30 auf Seite 18 und 19).

Zusammenfassend zeigen die Ratings, dass die Orange Revolution besonders bei den Kernthemen der Proteste, faire Wahlen und freie Medien, nachhaltige Erfolge erzielen konnte. Gleichzeitig sind die Fundamente für einen demokratischen Rechtsstaat aber vor allem aufgrund einer manipulierbaren Justiz und verbreiteter Korruption weiterhin schwach.

Ländervergleich

Der Erfolg der Orangen Revolution, so wie er in den Länderratings eingeschätzt wird, zeigt sich besonders deutlich im Vergleich mit Russland. Während Russland in den meisten Ratings unter Präsident Wladimir Putin auf der Stelle verharrt oder in Richtung „unfrei“ und „autoritär“ rutscht, kann die Ukraine in den meisten Ratings aufsteigen. Die Sche-

re zwischen der Ukraine und Russland wird dementsprechend seit 2004 zunehmend größer.

Im Bertelsmann Transformation Index verbleibt Russland so auf Platz 47, während sich die Ukraine von Platz 44 auf 32 verbessert. Im Freedom House Rating „Freedom in the World“ steigt die Wertung der Ukraine für politische Rechte von 4 auf 3, während sie für Russland von 5 auf 6 sinkt. Bei Bürgerrechten bleibt der russische Wert bei 5 während der ukrainische von 4 auf 2 steigt (siehe Grafik 4 und 6 auf Seite 7 und 8).

Im Freedom House Rating „Nations in Transit“ lagen Russland und die Ukraine 2002 in allen erfassten Kategorien noch gleich auf. 2006 liegt die Ukraine bei Wahlen, Zivilgesellschaft und Rechtsstaat auf der Skala von 1 bis 7 bereits gut 2 bis 3 Punkte vor Russland. Beim Rechtsstaat beträgt der Abstand immer noch einen Punkt und nur bei der Korruptionsbekämpfung sind die beiden Länder weiterhin fast gleichauf (siehe Grafiken 13, 15, 18 und 20 auf Seite 10, 11, 12 und 13).

Die wachsenden Unterschiede zwischen Russland und der Ukraine bestätigt auch der Press Freedom Index der Reporter ohne Grenzen. 2004 hatten beide Länder noch einen Wert von 51. Bis 2006 hat sich der Wert für Russland kaum verändert, während sich die Ukraine auf einen Wert von 26,5 verbessert hat. In der weltweiten Rangliste liegt die Ukraine nun 41 Plätze vor Russland (siehe Grafik 22 und 23 auf Seite 15).

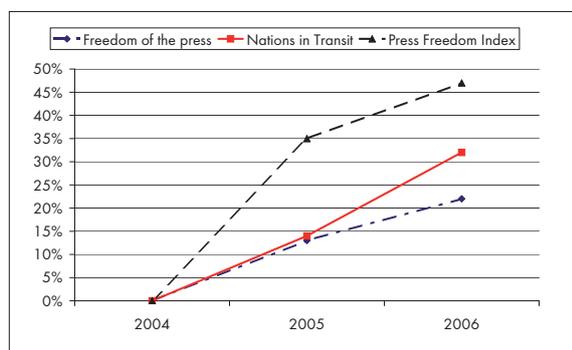
Insgesamt erreicht die Ukraine damit in allen politikbezogenen Länderratings die besten Werte aller GUS-Staaten. Umso mehr zeigt deshalb der Vergleich mit Polen, wie stark sich die ehemals sozialistischen Länder mittlerweile unterscheiden. In vielen Ratings liegt die Ukraine immer noch näher an den russischen als an den polnischen Werten. Dies zeigt sich insbesondere bei den Worldwide Governance Indicators der Weltbank. Hier haben die beiden GUS-Länder durchgehend negative Werte, die für unterdurchschnittliche Qualität stehen, während Polen nur positive Werte aufweist (siehe Tabelle 4 auf Seite 17). Auch beim Bertelsmann Transformation Index (Grafik 1 auf Seite 5), beim Corruption Perception Index von Transparency International (Grafik 24 auf Seite 16) und beim Freedom of the Press Rating von Freedom House (Grafik 22 auf Seite 15) ist der ukrainische Abstand zu Polen größer als der zu Russland.

Äpfel und Birnen?

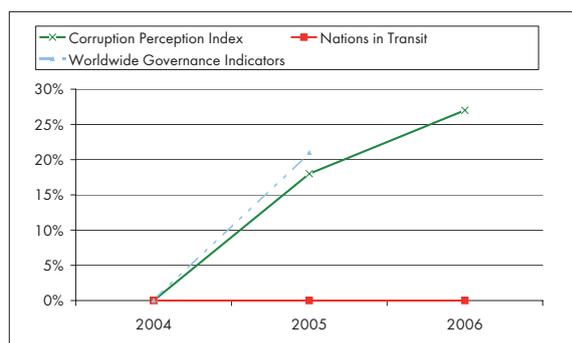
Die Aussagekraft dieser Ratings ist aber umstritten. Während viele Wissenschaftler mit Länderratings arbeiten, um Demokratisierungsprozesse international zu vergleichen und Einflussfaktoren für

erfolgreiche Transformationen zu identifizieren, bezeichnen andere die Ratings 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 Ratings. Die folgende Grafik zeigt umgerechnet auf eine Einheitskala die prozentuale Verbesserung der jeweiligen Indexwerte seit der Orangen Revolution.



Alle drei Indizes zeigen eine deutliche Lageverbesserung. Die erheblichen Unterschiede zwischen der Entwicklung der einzelnen Indexwerte zeigen aber auch, dass einer numerischen Erfassung der Medienfreiheit Grenzen gesetzt sind. Ebenfalls erhebliche Unterschiede ergeben sich bei den verschiedenen Indizes zu Korruption, deren Veränderung seit der Orangen Revolution die folgende Grafik zeigt.



Ein Problem der Länderratings liegt darin, dass verkürzte journalistische Darstellungen den Erklärungswert der Indizes überstrapazieren.

Über den Autoren:

Dr. Heiko Pleines ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Osteuropa. Er ist als externer Experte tätig für den Bertelsmann Transformation Index, den Global Integrity Report und Transparency International.

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 Länderratings, 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 Länderratings auch jeweils ausführliche Ländergutachten. Diese schaffen es aber meist nicht bis in die Presse.