

## Analyse

# Die Ukraine 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, 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 Rankings abschneidet. Insgesamt zeigen die Länderrankings, dass die Ukraine sich auf dem nach der Orangen Revolution erreichten Niveau konsolidieren konnte. Insbesondere in den Bereichen Wahlen und Medien waren in Folge der Orangen Revolution in den Rankings deutliche Verbesserungen konstatiert worden. 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 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 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 Rankings, die bewusst nur Teilespekte 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 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 Ratings basieren auf der Einschätzung von Experten. In der Regel erstellen ein oder zwei Experten jeweils ein Ländergutachten, dass 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 Dokumentation ab Seite 5. Hier soll nun analysiert werden, wie die Ukraine in diesen Ratings abschneidet. Dabei wird zum einen gezeigt, wie sich die Bewertung der Ukraine seit der Orangen Revolution 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. Auf der zehnstufigen 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.

Bei den einzelnen Teilaспектen des politischen Lebens ergeben sich jedoch deutlich divergierende Bilanzen der Orangen Revolution. Deutliche Verbesserungen konstatiert das Freedom House Rating »Nations in Transit« bei Wahlen, bei der Zivilgesellschaft und bei Medien. Die seit der Orangen Revolution deutlich verbesserte Lage der Medien bestätigt auch der Press Freedom Index der Reporter ohne Grenzen.

Alle Verbesserungen fallen in den Zeitraum von 2004 bis 2006. Seitdem ist die Bewertung der Ukraine in den oben genannten Rankings weitgehend unverändert geblieben. Eine weitere Demokratisierung nach dem Mobilisierungserfolg der Orangen Revolution hat aus Sicht der Rankings in den letzten vier Jahren nicht stattgefunden.

Keine Verbesserungen seit der Orangen Revolution zeigt Nations in Transit beim Rechtsstaat und bei der Korruptionsbekämpfung. Die Bewertung des Rechtsstaates fällt 2008 sogar zum ersten Mal wieder schlechter aus als im Jahr vor der Orangen Revolution. Die selben Trends zeigen die beiden entsprechenden Rubriken der Worldwide Governance Indicators der Weltbank. Fehlende Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung bescheinigt der Ukraine auch der Corruption Perception Index von Transparency International.

Zusammenfassend zeigen die Rankings, 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 trat oder in Richtung »unfrei« und

»autoritär« rutschte, konnte die Ukraine in den meisten Rankings aufsteigen. Die Schere zwischen der Ukraine und Russland wurde dementsprechend von 2004 bis 2006 zunehmend größer.

Im Freedom House Rating »Nations in Transit« lagen Russland und die Ukraine 2002 in allen erfassten Kategorien noch gleich auf. 2006 lag die Ukraine bei Wahlen, Zivilgesellschaft und Rechtsstaat auf der Skala von 1 bis 7 bereits gut 2 bis 3 Punkte vor Russland. Beim Rechtsstaat betrug der Abstand immer noch einen Punkt und nur bei der Korruptionsbekämpfung waren die beiden Länder weiterhin fast gleichauf.

Ebenfalls interessant ist der Vergleich mit Georgien. Dort hatte die Rosenrevolution 2003 ähnliche Demokratisierungserwartungen geweckt, wie im Folgejahr die Orange Revolution in der Ukraine. Während die Ukraine ihre Demokratisierungserfolge aber in den folgenden fünf Jahren behaupten konnte, ist Georgien 2007/08 im Wesentlichen wieder auf die Werte vor dem Machtwechsel zurückgefallen. Die Bewertung von Rechtsstaatlichkeit und Medienfreiheit fällt sogar schlechter aus.

Insgesamt erreicht die Ukraine damit in allen politikbezogenen Länderrankings 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 Rankings 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 fast durchgehend negative Werte, die für unterdurchschnittliche Qualität stehen, während Polen nur positive Werte aufweist. Im Durchschnitt liegt die Ukraine 0,88 Punkte hinter Polen und 0,35 Punkte vor Russland. Auch beim Bertelsmann Transformation Index und beim Corruption Perception Index von Transparency International ist der ukrainische Abstand zu Polen größer als der zu Russland.

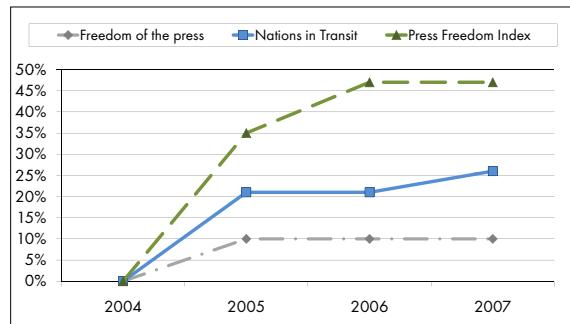
Bei zentralen Kategorien des Nations in Transit-Rankings wie Wahlen, Zivilgesellschaft und Medien liegt die Ukraine jedoch mittlerweile näher an Polen als an Russland und jeweils nur knapp hinter dem EU-Mitgliedsland Rumänien.

## Äpfel und Birnen?

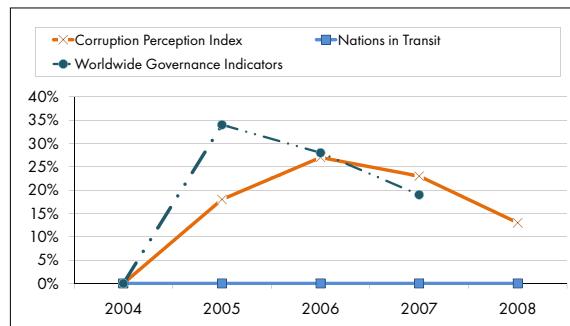
Die Aussagekraft dieser Rankings ist aber umstritten. Während viele Politikwissenschaftler mit Länderrankings arbeiten, um Demokratisierungsprozesse international zu vergleichen und Einflussfaktoren für erfolgreiche Transformationen zu identifizieren, bezeich-

nen 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 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 umgerechnet auf eine Einheitsskala die prozentuale Verbesserung der jeweiligen Indexwerte der Ukraine seit der Orangen Revolution. 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 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 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 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Osteuropa. Er ist als externer Experte tätig für den Bertelsmann Transformation Index, den Global Integrity Report und Transparency International.