

Russland in politikbezogenen Länderratings: Demokratie, Rechtsstaat und Bürgerrechte im internationalen Vergleich

Pleines, Heiko

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pleines, H. (2007). Russland in politikbezogenen Länderratings: Demokratie, Rechtsstaat und Bürgerrechte im internationalen Vergleich. *Russland-Analysen*, 131, 2-4. <https://doi.org/10.31205/RA.131.01>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Von der Redaktion

Osterpause

Die „Russlandanalysen“ machen über Ostern eine mehrwöchige Pause. Die nächste Ausgabe – Russlandanalyse 132 – erscheint am 26. April 2007. Für die Nummern nach Ostern planen wir u.a. Beiträge zur Hochschulpolitik und zur Kommunalreform

Jetzt wünschen wir unseren Lesern aber zunächst ein frohes Osterfest und eine erholsame Zeit.

Matthias Neumann, Heiko Pleines und Henning Schröder

Analyse

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

Heiko Pleines, Bremen

Zusammenfassung

Eine ganze Reihe von Ratings, 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 Russland in diesen Ratings abschneidet. Dabei wird die verbreitete Einschätzung zunehmender autoritärer Tendenzen im Wesentlichen bestätigt. Es deutet sich gleichzeitig eine Differenzierung innerhalb der GUS an. Russland bewegt sich in den Ratings zunehmend auf die Werte von Belarus hin, während die Ukraine immer positiver bewertet wird. Die Ratings zeigen jedoch gleichzeitig die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen verschiedenen Politikbereichen. Bezüglich der Korruption etwa, lassen die Ratings weder im zeitlichen noch im regionalen GUS-Vergleich relevante Unterschiede erkennen. Beachtet werden muss aber auch, dass die Aussagekraft der Ratings aufgrund methodischer Probleme und insbesondere aufgrund der Subjektivität der erfassten Indikatoren eingeschränkt ist.

Ratings – Ziele und Verfahren

Seitdem *Freedom House* 1972 begann, die Freiheit in den Ländern der Welt in einem Rating zu bewerten, hat die Idee, Gesellschaften gleichsam 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 in Angriff genommen worden. Dadurch wurden die erfassten Bereiche des politischen Lebens immer stärker ausdifferenziert, die die Bewertungsverfahren jedoch immer komplexer.

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 Themenbereiche – 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 mehrstellige 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 werden 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 Russland in diesen Ratings abschneidet. Dabei wird zum einen gezeigt, wie sich die Bewertungen seit dem Amtsantritt von Präsident Wladimir Putin im Jahr 2000 verändert haben, zum anderen wird die aktuelle politische Situation in Russland mit der post-sozialistischer Nachbarländer verglichen.

Zeitvergleich: von Jelzin zu Putin

Ein zentraler Aspekt der Bewertung der politischen Situation unter Präsident Putin ist der Vergleich mit seinem Vorgänger, Boris Jelzin. Die in den westlichen Medien verbreitete Einschätzung zunehmender autoritärer Tendenzen unter auf dem Weg von Jelzin zu Putin wird von den Ratings insgesamt unterstützt.

In seinem Freedom of the World Rating hat *Freedom House* Russland 2005 von „teilweise frei“ auf „nicht frei“ heruntergestuft. (Siehe Grafiken 4 und 6 auf Seite 7 und 8) Dem Freedom House Rating „*Nations in Transit*“ zufolge, zeigen sich deutliche Verschlechterungen im Bereich „Wahlen“, wo der Indexwert von 1997 bis 2006 von 3,5 auf 6 sinkt und sich damit der 7 als schlechtester Note für autoritäre Systeme annähert. Dieselbe Entwicklung wird im Bereich „Zivilgesellschaft“ verzeichnet und auch die Kurve für „Medienfreiheit“ sieht ähnlich aus. Bei Rechtsstaatlichkeit und Korruption lässt das Rating jedoch keine wesentlichen Änderungen erkennen, was im Wesentlichen daran liegt, dass die Situation schon Ende der 1990er Jahre als katastrophal eingestuft wurde. (Siehe Grafiken 11, 13, 15, 18 und 20 auf den Seiten 10, 11, 12 und 13).

Geringe Veränderungen bei Korruption und Rechtsstaatlichkeit zeigen auch die entsprechenden *Worldwide Governance Indicators* der Weltbank. (siehe Grafiken 29 und 30 auf Seite 19) Und auch der Corruption Perception Index von *Transparency International* deutet nicht auf eine Zunahme der Korruption unter Präsident Putin hin. Der Indexwert von 1998 ist in etwa mit dem von 2006 identisch. (Siehe Grafik 25 auf Seite 16) Gerade im Bereich Korruption widersprechen die Indizes damit der sowohl in Russland als auch im Westen weit verbreiteten Wahrnehmung einer Verschlechterung in den letzten Jahren. Die Interpretation des CPI im Zeitvergleich wird allerdings von *Transparency International* als methodisch nicht sauber bezeichnet wird.

Ländervergleich: Russland und seine Nachbarn

Die politischen Entwicklungen Russlands müssen aber auch im regionalen Kontext gesehen werden. Polen, als neues EU-Mitgliedsland, erhält so in den Ratings grundsätzlich deutlich bessere Noten als Russland. Aber auch innerhalb der GUS zeigen sich erhebliche Differenzierungen. Insbesondere fällt Russland seit 2005 deutlich hinter die Ukraine zurück und bewegt sich in vielen Ratingskalen auf Belarus zu.

Im Bertelsmann Transformation Index verbleibt Russland so vom ersten Rating 2003 zum zweiten Rating 2006 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 und sich damit der von Belarus annähert. Bei Bürgerrechten bleibt der russische Wert bei 5 während der ukrainische von 4 auf 2 steigt (siehe Grafiken 4 und 6 auf Seite 7 und 8).

Am deutlichsten zeigt sich die Schere zwischen Russland und der Ukraine im Nations in Transit-Rating in den Bereichen Wahlen und Zivilgesellschaft. Während die ukrainischen Werte seit 2004 zielstrebig auf die polnischen Werte zulaufen, erreichen die russischen 2006 fast das Niveau von Belarus. Eine weniger eindeutige Entwicklung zeigen sowohl Nations in Transit als auch die Worldwide Governance Indicators bei der Rechtsstaatlichkeit und im Bereich Korruption. Hier sind die drei GUS-Länder auf dem gleichen Niveau, weit entfernt von Polen (Siehe Grafiken 11, 13, 18 und 20 sowie 29 und 30 auf den Seiten 10, 11, 12, 13 und 19)

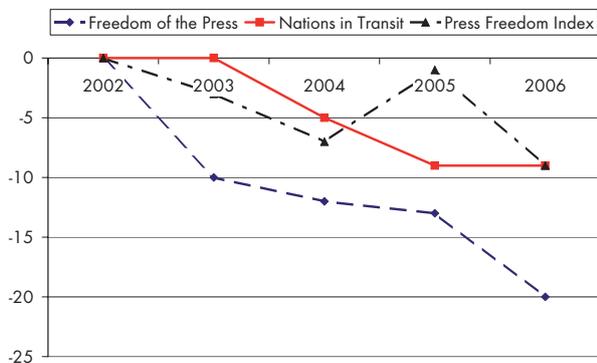
Zusammengefasst sind die Ergebnisse des Demokratie-Tests für Russland unter Präsident Putin vernichtend. Dabei sind es insbesondere die Bereiche Medienfreiheit, Zivilgesellschaft und Wahlen, in denen Putin nach den Ratings die Verantwortung für

die Verschlechterung zugeschrieben werden kann. In den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Korruption hingegen war die Situation bei seinem Amtsantritt ebenso schlecht wie jetzt.

Äpfel und Birnen? Anmerkungen zur Methodik

Die Aussagekraft dieser Ratings ist in der Forschung aber umstritten. Während viele Wissenschaftler mit Länderratings arbeiten, um Demokratisierungsprozesse international zu vergleichen und Einflussfaktoren für erfolgreiche Transformationen zu identifizieren, verstehen andere die Ratings eher als PR-Gag oder aber – ganz negativ – als Täuschungsmanöver.

Deutlich zeigt sich die begrenzte Aussagekraft beim Vergleich verschiedener Indizes, die das gleiche messen wollen. Zur Medienfreiheit gibt es seit 2002 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 Einheitsskala die prozentuale Entwicklung der jeweiligen Indexwerte. Alle drei Indizes zeigen eine Verschlechterung im Bereich der Medienfreiheit an. Die erheblichen Unterschiede zwischen der Entwicklung der einzelnen Indexwerte zeigen aber auch, dass einer numerischen Einstufung der Medienfreiheit Grenzen gesetzt sind.



Ein weiteres Problem der Länderratings 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 hier betrachteten Länderratings, dass sie auf den subjektiven Einschätzungen von Experten beruhen. Diese Experten beziehen ihre Einschätzungen aus journalistischen Publikationen und persönlichen Erfahrungen als Wissenschaftler, Journalist oder Wirtschaftsvertreter und haben in der Regel keinen Zugriff auf andere, öffentlich nicht zugängliche Quellen. Gleichzeitig sind die Experten, da sie in der Regel nur ein Land intensiv beobachten, nur begrenzt die Möglichkeit, Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern zu ziehen. Dass zwei Experten, die sich mit unterschiedlichen Ländern befassen, die beide auf der gleichen Entwicklungsstufe stehen, bei der Bewertung ihres jeweiligen Landes zu der gleichen Note kommen, 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 werden aber in der Regel in den Medien und in der Öffentlichkeit nicht mehr wahrgenommen.

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.