

Bewertungskriterien und Methode

Martin Brusis

in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh 2009, 98-121.

Der Transformation Index untersucht und bewertet, ob und wie Entwicklungs- und Transformationsländer einen gesellschaftlichen Wandel in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft gestalten. Er verdichtet die Ergebnisse einer 128 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 2010

Diese Neuausgabe des Transformation Index basiert weitgehend auf den gleichen Kriterien und Messmethoden wie der BTI 2008. Die wesentlichen Änderungen gegenüber der letzten Ausgabe sind:

1. Die Ausübung der effektiven Regierungsgewalt durch demokratisch gewählte Repräsentanten (Frage 2.2) wird als zusätzliche Frage zur Klassifizierung von Demokratien aufgenommen. Länder, in denen anti-demokratische Vetomächte de facto die Regierungsgewalt ausüben, werden auch dann als Autokratien eingestuft, wenn sie alle anderen Demokratiecriteria erfüllen.
2. Die Frage zur Nutzung internationaler Hilfsangebote (17.1) wurde reformuliert und auf die Umsetzung von langfristigen Entwicklungsstrategien bezogen.

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

Untersuchungsansatz und Zielsetzungen

Warum ist der Transformation Index als Ranking organisiert?¹ 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 Rankings 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 numerischen Bewertungen nachzuvollziehen. Inwieweit etwaige statistische Zusammenhänge kausale Logiken repräsentieren, erschließt sich ebenfalls 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 den Gutachten entnehmen.

Der normative Bezugspunkt der Analysen und Ranglisten sind eine rechtsstaatliche Demokratie sowie 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 marktformigen Austausch und Eigentumsrechte beschränkt sind, schließt die Vorstellung der sozialpolitisch

1 Die nachfolgenden Abschnitte basieren auf dem »Manual for Country Assessments«, das die Fragen, Bewertungskriterien und Indexbildung im Detail erläutert. Das Manual diente als Arbeitsanweisung und Fragebogen für alle Gutachter und ist auf der beiliegenden CD-ROM dokumentiert.

flankierten Marktwirtschaft Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen 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. 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 Demokratie 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 Demokratie und Marktwirtschaft nicht in einem geschichtsphilosophischen oder teleologischen Sinne unterstellt, dass die beobachteten Prozesse gesamtgesellschaftlichen Wandels und umfassender Reformen sich den Zielen von Demokratie und Marktwirtschaft kontinuierlich annähern.

Weder verlaufen Entwicklungsprozesse linear, wie von frühen Modernisierungstheoretikern angenommen. Noch enden Transformationsprozesse notwendigerweise in Demokratie und Marktwirtschaft, 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 Wachstum, sondern auch die Überwindung von Armut und die Erweiterung von Handlungsfreiheiten und Lebenschancen für einen möglichst großen Teil der Bevölke-

rung. Entwicklungsprozesse sollten mit Beteiligung der Bevölkerung erfolgen und durch eigene Anstrengungen des betreffenden Staats gekennzeichnet sein. Entwicklung zielt auf die nachhaltige Überwindung einer strukturell schwierigen Ausgangslage und auf die Annäherung an das Leitbild von Demokratie und Marktwirtschaft (Nuscheler 2001).

Mit Transformation ist in dieser Untersuchung ein umfassender und politisch gestalteter gesellschaftlicher Wandel gemeint, der aus einem autoritären System heraus in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft 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 Transformation Index häufig auch 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 Rankings 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 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 1991; 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.

Die vorliegende Untersuchung berücksichtigt diese 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 Un-

tersuchung, 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 einer rechtsstaatlichen Demokratie sowie einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft und reflektieren Erfahrungen mit der erfolgreichen politischen Steuerung von Entwicklungs- und Transformationsprozessen sowie mit guter Staats- und Regierungsführung (good governance). Ein effektives Management ist zwar auch in Autokratien möglich und wird in der Bewertung honoriert. Da der Managementbegriff des Transformation Index aber auf demokratische Normen gestützt ist, lässt sich ein Transformationsmanagement nur dann als »gut« im Sinne des Transformation Index einstufen, wenn es mit demokratischen Zielen und Praktiken verbunden ist.

Die Orientierung am Ziel von Demokratie und Marktwirtschaft 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 Transformation Index folgendermaßen anzulegen:

- Rechtsstaatliche Demokratie und sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaft sind als normative Bezugspunkte der Untersuchung vorgegeben. Deshalb bewertet der Transformation Index Entwicklungs- und Transformationsländer im Hinblick darauf, ob und inwieweit sie diese Ziele realisiert haben.
- Aus der Entscheidung, Demokratie und Marktwirtschaft als Bezugspunkte des Rankings zu setzen und Länder auf dem Weg zu diesen Zielen zu untersuchen, folgt auch, dass konsolidierte Demokratien mit entwickelter Marktwirtschaft nicht in die Untersuchung einbezogen werden.²

2 Die Bertelsmann Stiftung hat mit den Sustainable Governance Indicators 2009 erstmals auch eine vergleichende Untersuchung und Bewertung der Demokratiequalität, Politikperformanz und Regierungsführung in diesen Ländern vorgelegt (Bertelsmann Stiftung 2009).

- 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 Rankings.
- 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:

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

Die einzelnen Dimensionen bestehen aus fünf (Demokratie), sieben (Marktwirtschaft) und fünf (Management) 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 Transformation Index 2010 reflektieren den Entwicklungsstand der Demokratie Anfang 2009. 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 Geltungsansprüchen sowie die Existenz arbeitsfähiger Verwaltungsstrukturen. In der Tradition

der Modernisierungstheorie wird angenommen, dass ein stabiler staatlicher Rahmen eine Voraussetzung für demokratische Entwicklung darstellt.³

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?
 - 3.2 Inwieweit existiert eine unabhängige Justiz?

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

- 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 Institutionen des demokratischen Staats 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, 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 seitens der Bevölkerung?
 - 5.4 In welchem Maße sind die gesellschaftliche Selbstorganisation und der Aufbau von Sozialkapital vorangeschritten?

Diese Kriterien und Fragen bewerten zusammengenommen den Entwicklungsstand der Demokratie. Sie werden aber im Transformation Index 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 sieben weitere Fragen, die die politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte (2.3, 2.4, 3.4), die rechtsstaatliche Gewaltenteilung (3.1), den Einfluss von antidemokratischen Vetomächten (2.2) und die staatliche Stabilität (1.1; 1.4) erfassen.

Um als Demokratie bezeichnet zu werden, muss ein Land bei jeder dieser 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 Fragen betragen die Mindestniveaus drei Punkte. Liegt ein Land 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 2009 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 Entfaltung von Demokratie und Marktwirtschaft darstellt. Grundlage der Bewertung ist der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen konstruierte Human Development Index 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 (des Einkommens, Bildungsniveaus, der 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 markt-konforme 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, 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, 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 Demokratie und Marktwirtschaft anstrebenden Reformen. 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 Demokratie und Marktwirtschaft 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 wirksamen Einsatz verfügbarer Mittel auch die 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 Entwicklungs- 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 Entwicklungs- und Bildungsniveau wird durch quantitative Indikatoren ermittelt. Die Staatskapazität wird auf Basis der BTI-Bewertungen zur Staatlichkeit sowie zur Rechtsstaatlichkeit berechnet.

In der Managementdimension geht es darum, die aktuelle politische Gestaltungsleistung zu bewerten. Grundlage dafür sind die politischen Aktivitäten im Zeitraum von 2007 bis Anfang 2009.

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 tiefgreifend sind ethnische, religiöse und gesellschaftliche Konflikte?
- 13.4 *Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen zu Kaufkraftparitäten (2006)*
- 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 strategischen 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 Wie effizient nutzt die Regierung die verfügbaren ökonomischen und Humanressourcen?
- 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 Reform 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 die Reformer anti-demokratische Vetoakteure ausschließen oder einbinden?
- 16.3 Inwieweit geht die Regierung mit politischen Differenzen so um, dass sie nicht zu unversöhnlichen 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 eine langfristige Entwicklungsstrategie umzusetzen?
- 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.

Messung

Die Vielzahl und Komplexität von Untersuchungsdimensionen, -kriterien und -fragen bedingen, dass der Transformation Index sich auf qualitative Studien und subjektive Experteneinschätzungen stützen muss. Diese Untersuchungsmethode bietet aber auch den Vorteil, dass – oftmals als objektiv eingestufte – Sachverhalte im Kontext interpretiert und gewichtet werden können (Kaufmann, Kraay und Mastruzzi

2004: 271 f.). 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 Demokratien mit entwickelter Marktwirtschaft nicht in die Untersuchung einbezogen. Ob ein Staat als konsolidiert einzustufen ist, lässt sich kontrovers diskutieren, zumal auch als konsolidiert geltende Demokratien autoritäre Rückentwicklungen erlebt haben.

Deshalb orientiert sich diese Untersuchung zunächst an einem institutionellen, formalen Kriterium und schließt erstens diejenigen Länder aus, die den Geberstatus im Entwicklungshilfausschuss 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 sieben »Ausnahmen« in das Ranking aufgenommen: Bahrain, Botswana, Estland, Katar, Kosovo, Mauritius und Montenegro. Aus diesen Festlegungen ergibt sich eine Liste von insgesamt 128 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.⁴ 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:

- Die 128 Entwicklungs- und Transformationsstaaten wurden in sieben regionale Gruppen unterteilt: östliches und südliches Afrika (19 Länder); West- und Zent-

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

ralafrika (18); Asien und Ozeanien (21); Naher Osten und Nordafrika (19); Lateinamerika und Karibik (21); Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Mongolei (13); Ostmittel- und Südosteuropa (17). 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 wird 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-

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 To what extent is there a working separation of powers (checks and balances)? 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. 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"/> 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"/> 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"/> The separation of powers is nonexistent or exists only on paper. 2 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/>

haft Frage 3.1).⁵ 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.

Diese Maßnahmen sollten erstens die Validität der Ergebnisse sichern 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 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 bewert-

5 Siehe dazu das Manual auf der beiliegenden CD-ROM.

tet, ob und inwieweit sie den vorgegebenen Bewertungsniveaus entsprechen und die Kriterien des Transformation Index 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 Fragen und für jedes der 128 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. Allerdings wichen die Endwerte nur für etwa fünf Prozent der Erstgutachterwerte um mehr als zwei Punkte von den Bewertungsvorschlägen der Erstgutachter ab. Bei 77 Prozent der Bewertungen blieben die Änderungen innerhalb der von Erst- und Zweitgutachter vorgegebenen Spannweite.

Indexbildung

Die Aggregation 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 Transformation Index 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 99 Prozent der in den zugrunde liegenden Punktwerten repräsentierten Varianz erklärte und auf die Eindimensionalität der Messkonstrukte hinweist. Der Reliabilitätsindikator »Cronbachs Alpha« lag bei allen zusammengesetzten Messkonstrukten über 0,833, 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 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 Kriterien zur politischen Transformation mit einem Gewicht von jeweils einem Fünftel und die sieben Kriterien zur wirtschaftlichen Transformation 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 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 gleichgewichteten Komponenten errechnet wird, die in den Fragen 13.1 bis 13.6 wiedergegeben sind. Vier dieser Komponenten basieren auf Bewertungen der Ländergutachter, zwei Komponenten basieren auf dem Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen und dem UN-Bildungsindex, quantitativen Indikatoren, die das ökonomische Entwicklungs- und Bildungsniveau eines Staats reflektieren.

Die beiden quantitativen Indikatoren werden auf der Basis von Punktwertklassen in eine Zehnerskala transformiert (siehe 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 An-

gaben, 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	1.001– 2.500	2.501– 4.000	4.001– 5.500	5.501– 7.000	7.001– 8.500	8.501– 10.000	10.001– 11.500	11.501– 13.000	> 13.000
Länderzahl	16	30	12	13	8	6	4	11	7	21
UNEDU	≤ 0,50	0,51– 0,55	0,56– 0,60	0,61– 0,65	0,66– 0,70	0,71– 0,75	0,76– 0,80	0,81– 0,85	0,86– 0,90	> 0,90
Länderzahl	17	12	2	6	9	5	12	10	29	26

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

Man kann annehmen, dass der Schwierigkeitsgrad alle Aspekte der Managementleistung beeinflusst. Daher 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 gleichbleibenden 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 (siehe 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
Schwierig-
Trans-
der Manage-
keitsgrad, trans-
formation
ment-
formiert in eine
in eine
kriterien
1–1,25-Skala
10er-Skala

Status- und Management-Index können theoretisch Werte zwischen 1,00 und 10,00 erreichen. Im Ranking des Jahres 2009 beträgt der höchste Status-Indexwert 9,65 und der niedrigste Wert 1,34. Der Management-Index variiert zwischen 1,46 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 Staats 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 nächstniedrigeren Indexwert zwei oder mehr Ranglistenplätze unter den gleich gewerteten Staaten liegt. Die Ranglisten sind in einzelne Bereiche unterteilt, die unterschiedliche Niveaus in der Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft 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, »failing states«, Entwicklungstrends

Der Transformation Index unterscheidet dichotom zwischen Demokratien und Autokratien. Staaten werden im Transformation Index als Autokratie bezeichnet, wenn sie eine der folgenden sechs Bedingungen erfüllen:

1. Freie Wahlen werden nicht abgehalten oder nicht als Verfahren der Besetzung von Führungspositionen akzeptiert (Frage 2.1 < 6).
2. Demokratisch gewählte Herrschaftsträger haben de facto keine Regierungsgewalt (Frage 2.2 < 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).

Der Gruppe der Autokratien werden außerdem »failing states« zugeordnet, also Staaten ohne ein staatliches Gewaltmonopol oder ohne grundlegende Verwaltungsstrukturen. In »failing states« erstrecken sich beide Faktoren nicht auf breite Segmente der Bevölkerungen oder des Territoriums, sodass die Regierung nur stark begrenzt oder kaum handlungsfähig ist (Mittelwerte der Fragen 1.1 und 1.4 < 3).

Insgesamt werden 52 Staaten als Autokratien bezeichnet, die fast alle das Mindestkriterium freier Wahlen nicht erfüllen, aber in 53 Prozent dieser Fälle auch an einem oder mehreren weiteren Kriterien scheitern. Drei Staaten (Afghanistan, die DR Kongo und die Zentralafrikanische Republik) erfüllen zwar die Mindestbedingung freier Wahlen, werden aber zusammen mit Somalia als »failing states« klassifiziert.

Um Autokratien sinnvoll mit Staaten im Demokratisierungsprozess vergleichen zu können, geben einige Fragen des Transformation Index die bestmöglichen Bewer-

tungen für Autokratien vor. 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. Diese Höchstgrenzen sollen verhindern, dass Autokratien irreführend hohe Punktwerte erzielen und dadurch ihre Demokratiedefizite kompensieren können. Eine Kompensation fehlender demokratischer Strukturen durch die für wirtschaftliche 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 51 Staaten (darunter befinden sich 44 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 27 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 Staats an. Diese Trends werden errechnet, indem die aggregierten Demokratie- und Marktwirtschaftswerte eines Landes im BTI 2008 von den entsprechenden Werten im BTI 2010 abgezogen werden. Eine Erhöhung (Verringerung) von 0,5–1,0 Punkten wird durch einen schrägen Pfeil nach oben (unten) bezeichnet. Starke Indexveränderungen ab 1,0 Punkten werden mit einem senkrechten Pfeil hervorgehoben. Geringere Veränderungen werden in den Ranglisten nicht markiert.

Der Transformation Index im Vergleich zu anderen Indizes

Der Transformation Index untersucht die Gestaltung gesellschaftlichen Wandels auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft. 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 wirtschaftlichen Entwicklung in den untersuchten Ländern. Im Hinblick auf die Untersuchungsanlage, -ziele und -methoden unterscheidet sich dieses Ranking von anderen Indizes:

1. Der Transformation Index basiert auf qualitativen Einschätzungen von Experten.

Indizes wie der von den Vereinten Nationen publizierte Human Development Index (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 Sachverhalts, von den ausgewählten Indikatoren und von der festgelegten Aggregierungsmethode abhängig. Bei einer qualitativen Einschätzung können die quantitativen Indikatoren dagegen im jeweiligen Kontext interpretiert und gewichtet werden.

2. Der Transformation Index trennt zwischen der Managementleistung und dem Entwicklungsstand bezogen auf Demokratie und Marktwirtschaft.

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 Transformation Index 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 16 Gebieten. Diese Studie basiert wie der Transformation Index auf den Einschätzungen von Länderexperten, die zu insgesamt 25–27 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 Transformation Index.

Die ebenfalls von Freedom House erarbeitete Studie »Nations in Transit« untersucht ähnlich wie das vorliegende Ranking den Demokratisierungsprozess, ist aber auf 29 osteuropäische Staaten und Verwaltungsgebiete beschränkt. Auch diese Studie stützt sich auf qualitative Expertenurteile, die den Zustand der Demokratie (Wahlen, Zivilgesellschaft, unabhängige Medien, Governance, Verfassungs- und Rechtsrah-

men, Korruption) mit 60 Fragen detailliert bewerten. Im Unterschied zum Transformation Index differenzieren beide Freedom-House-Studien nicht zwischen den Systemmerkmalen und der Gestaltungsleistung der Eliten.

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

3. *Der Transformation Index 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 Transformation Index 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 2009).

Die Autoren der jüngsten Studie, Daniel Kaufmann, Aart Kray und Massimo Mastruzzi, gruppieren 441 governance-bezogene Datenreihen aus 35 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 Transformation Index zu einzelnen Kriterien und Fragen werden zur Berechnung von fünf 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 2008 waren pro Land und Dimension im Durchschnitt neun bis 13 unterschiedliche Quellen verfügbar, und der Anteil der Länder, bei denen sich die Bewertung nur auf eine einzige Quelle stützt, konnte auf vier 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 2007).

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

5. Der Gegenstand des 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 und/oder berühren den Gegenstandsbereich des Transformation Index:

- 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 (Marshall und Jagers 2008).
- Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung beurteilt jedes Jahr den Stand der marktwirtschaftlichen Reformen in den 27 Transformationsländern Mittel- und Osteuropas. 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+ (EBRD 2008).

- 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 International Development Association (IDA) sind. Dazu beurteilen die LänderökonomInnen der Bank die Institutionen und Politik ihres jeweiligen Landes im Vergleich zu weltweiten und intraregionalen Beispielländern (IDA 2008).
- Die internationale Nichtregierungsorganisation Transparency International ermittelt einen Corruption Perception 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.transparency.org).
- Das Weltwirtschaftsforum in Davos (WEF) und das Institut für Managemententwicklung in Lausanne (IMD) haben zwei Indizes der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit entwickelt. Beide Indizes stützen sich auf die Befragung von Unternehmen und auf quantitative Indikatoren (www.weforum.org; www.imd.ch).
- 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: UNDP 2007). Der Transformation Index berücksichtigt viele der von den aufgeführten Studien gemessenen Aspekte, aber bewertet sie im Hinblick auf Demokratie, Marktwirtschaft sowie 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 Transformation Index ein spezifisches, eigenständiges Profil. Sie bieten auch die Gewähr dafür, dass er die bereits existierenden Ranglisten ergänzen und bereichern kann.