
Bertelsmann Transformation Index

Internationales Ranking von Entwicklungs- und Transformationsstaaten

- Kriterienpapier -

1. Einführung

Demokratie ist das politische Ordnungsprinzip, welches den freien Willen der Individuen und der Gesellschaft auf das produktivste miteinander verknüpft. Es ist untrennbar verbunden mit Rechtsstaatlichkeit sowie der Kontrolle und Beschränkung von Macht. Marktwirtschaft ist der zentrale Schlüssel zur Entfesselung von Produktivkräften sowie eine Voraussetzung zur Verwirklichung gesamtgesellschaftlichen Wohlstands. Die Verbindung dieser beiden Schlüsselkomponenten bildet das Kernelement der Zukunftsfähigkeit von Staaten. Aus heutiger Sicht ist keine staatliche Ordnung erfolgreicher und stabiler als die der marktwirtschaftlichen Demokratie.

Dennoch ist das Modell des entwickelten und leistungsfähigen, marktwirtschaftlich entfalteten demokratischen Rechtsstaates am Beginn des 21. Jahrhunderts noch längst nicht zum globalen Standard geworden. Viele Staaten haben einschneidende, zum Teil revolutionäre Entwicklungsetappen oder nachhaltige Systemwandel noch vor sich. Andere sind – zum Teil trotz erheblicher Bemühungen – weit von diesen Perspektiven entfernt oder streben sie derzeit gar nicht an.

Die marktwirtschaftliche Demokratie ist ein in diesem Zusammenhang bewusst gewähltes normatives Zielbild. So lohnenswert es aber erscheint: Seine Verwirklichung ist nicht nur eine Frage des politischen Willens, sondern setzt die Überwindung erheblicher politischer, ökonomischer und gesellschaftlich-kultureller Hürden voraus. Überdies sind erhebliche Ressourcen und eine schlüssige strategische Planung erforderlich. Marktwirtschaftliche Demokratie eignet sich nicht ad hoc für jede Gesellschaft, sondern ist Ergebnis eines offenen gesellschaftlichen Prozesses, in dem eine Reihe von Voraussetzungen erst geschaffen werden muss¹.

In den so genannten Entwicklungsländern ließen sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte unterschiedliche Phänomene beobachten: Einerseits das vielfache, meist tragische Scheitern bei dem Versuch, durch politische Gestaltung die vorhandenen Probleme zu überwinden und größere kollektive und individuelle Handlungsspielräume – mehr freedom of choice – zu erreichen. Solchen entmutigenden Beispielen steht jedoch andererseits eine Reihe von Staaten und

¹ Vgl. zu den Prärequisiten der Demokratie: Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle: Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Opladen 1999.

Gesellschaften entgegen, denen es – aus eigener Kraft und mit Hilfe von außen – gelungen ist, den Status des hoffnungslosen Entwicklungslandes zu überwinden. Damit verbunden war die Verbesserung der Lebensbedingungen der betroffenen Menschen sowie der gelungene Wandel zum Schwellen- oder Industriestaat.

Dieser Gegensatz im Verlauf von Entwicklungs- und Transformationsprozessen lässt sich in aller Regel nicht mit glücklichen Umständen allein erklären. Die Planung, Steuerung und Umsetzung eines erfolgreichen Entwicklungs- oder Transformationsprozesses in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft gehört zu den anspruchsvollsten und beeindruckendsten Gestaltungsleistungen eines Staates und einer Gesellschaft. Daher hat die Frage nach Konzepten einer vernünftigen Steuerung und Ausgestaltung von Systemtransformation an Bedeutung gewonnen. Jede gelungene Systemtransformation leistet in sich einen wertvollen Beitrag zur friedlichen Weiterentwicklung der jeweiligen Gesellschaft. Darüber hinaus kann sie als Vorbild für weitere Projekte des Systemwandels dienen und die Ausbreitung von Demokratie und Marktwirtschaft fördern.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieser Untersuchung, Entwicklungs- und Transformationsstaaten in Abständen von zwei Jahren daraufhin zu überprüfen, auf welche Weise, unter welchen Umständen und mit welchen Erfolgen sie den Prozess der Ausweitung der Handlungsfreiheit in Wirtschaft und Gesellschaft auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft vorantreiben konnten.

Dabei soll das Zielbild der marktwirtschaftlichen Demokratie nicht als Reminiszenz an modernisierungstheoretische Debatten vergangener Jahre verstanden werden. Es soll kein Zweifel daran gelassen werden, dass weder Richtung noch Ergebnis von Transformationsprozessen à priori feststehen. Ebenso wie eine Gesellschaft von einer autoritären Regierungsform zu einer demokratischen wechseln kann, ist auch das Gegenteil möglich. Will man jedoch Entwicklungs- und Transformationsstaaten nach den hier vorgestellten Kriterien sinnvoll vergleichen, dann erfordert dies zwangsläufig einen entsprechenden Maßstab, auch wenn er für viele Staaten und Gesellschaften als Ziel noch in weiter Ferne liegt.

2. Untersuchungsgegenstand

Das vorliegende Papier prüft und vergleicht Entwicklungs- und Transformationsprozesse im Hinblick auf ihren aktuellen Stand, ihre Relevanz in den vergangenen Jahren sowie im Hinblick auf die strategische Ausrichtung der handelnden Akteure. Ein Kriterienraster ermöglicht die standardisierte Analyse und Bewertung des Gesamtprozesses sowie ein entsprechendes Ranking. Dieser Ansatz ist eine Weiterentwicklung der Methodik zum Carl Bertelsmann-Preis 2001, der den Erfolg von aktuellen Entwicklungs- und Transformationsprozessen vermessen hat².

² Vgl. zum Carl Bertelsmann-Preis 2001: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Den Wandel gestalten. Strategien der Transformation, 2 Bände, Gütersloh 2001.

Die vergleichende Bewertung von Entwicklungs- und Transformationsprozessen erfordert einen Vergleichsmaßstab. Derartige Vergleichsergebnisse hängen stets von den jeweiligen Vorgaben und Prioritätensetzungen ab. Aus diesem Grund werden im folgenden sowohl die normativen Vorgaben als auch die Untersuchungsmethode offengelegt.

2.1. Das Ziel der marktwirtschaftlichen Demokratie

Auch wenn weder Richtung noch Ergebnis von Entwicklungs- und Transformationsprozessen im Vorgriff festgelegt werden können, lässt sich jeder politische Entwicklungsprozess in bezug auf das normativ vorgegebene Ziel einer marktwirtschaftlichen Demokratie zuverlässig verorten³. Gemeint ist damit auf der einen Seite das Modell der modernen rechtsstaatlichen Demokratie, und auf der anderen Seite das Modell der Marktwirtschaft mit ordnungspolitischem und sozialem Rahmen.

Die Orientierung an einem derartigen Ziel verneint nicht die Tatsache, dass Entwicklungspfade höchst unterschiedlich verlaufen können. Beide als Leitbild verwendeten Begriffe – Demokratie und Marktwirtschaft – werden in politischen und wissenschaftlichen Kontexten unterschiedlich definiert und ausgelegt. Sie weisen jedoch einen Kern von konstitutiven Grundelementen auf:

- Kennzeichen jeder Demokratie ist eine Herrschaftsform, in der mindestens folgende Prinzipien verankert sind: Organisationsfreiheit, Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, inklusives aktives und passives Wahlrecht, Auswahl der Regierenden durch freie und faire Konkurrenzahlen (Wettbewerb um politische Mandate), Gewaltkontrolle, Rechtsbindung von Politik (freier Zugang zu Gerichten, Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Gerichte, Gleichheit vor Gericht), Schutz der Menschenrechte und Minderheitenschutz.
- Grundelemente der Marktwirtschaft sind: überwiegend freie Preisbildung, wohldefinierte Eigentumsrechte, Schutz des Privateigentums, offene Märkte für Güter- und Produktionsfaktoren sowie die Schaffung eines markt- und wettbewerbsfördernden ordnungspolitischen Rahmens und einer stabilen Währungsordnung.

Innerhalb dieser Vorgaben existiert eine Vielzahl von Varianten marktwirtschaftlicher und demokratischer Systeme. Stark vereinfacht sind diese verschiedenen Systeminterpretationen auf historisch gewachsene Traditionen, institutionelle oder politische Prozesse und kulturelle Hintergründe zurückzuführen. Diese Varianten bieten die Möglichkeit der spezifischen Anpassung einer marktwirtschaftlichen Demokratie an gesellschaftliche Präferenzen. Insofern kann für die

³ Eine solche Einordnung ermöglicht das im Projektzusammenhang entstandene Arbeitspapier Checkliste für die Erarbeitung von Strategien der Entwicklung und Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft, München 2000.

eine Gesellschaft eine Ausprägung des demokratischen Systems, für eine andere Gesellschaft eine andere trotz aller Unterschiede in gleichem Maße funktional und akzeptabel sein. Da sämtliche Formen marktwirtschaftlicher Demokratien gesellschaftliche Präferenzen widerspiegeln und durch entsprechend durch Mehrheiten veränderbar sind, kann jede konsolidierte Variante als Umsetzung der hier definierten Zielvorstellung eingeordnet werden.

Gegenstand dieser Untersuchung ist der Vergleich und die Bewertung von Entwicklungs- und Transformationsprozessen, jedoch nicht der allgemeine Qualitätsvergleich demokratischer Marktwirtschaften. Bewusst wird aus diesem Grund darauf verzichtet, konsolidierte marktwirtschaftliche Demokratien in den Vergleich einzubeziehen. Erst, wenn wesentliche Veränderungen diesen Status in Frage stellen, wird ein so betroffener Staat wieder Gegenstand dieser Untersuchung.

Beim bewertenden Vergleich von Transformationsprozessen ist ein entscheidendes Kriterium - innerhalb der gegebenen Variationsbreite - das Erreichen eines funktionalen Optimums im Zusammenspiel mehrerer Entwicklungs- und Transformationsziele. Im Verhältnis von Demokratie und Marktwirtschaft sind sowohl positive Wechselwirkungen als auch wechselseitige Blockaden möglich:

- Beispielsweise können die sozialen Konsequenzen einer forcierten Einführung von Marktverhältnissen das Vertrauen in neue demokratische Institutionen untergraben. Gegebenenfalls erfüllt dieser Prozess nicht die Kriterien der Nachhaltigkeit, weil er zu einer gravierenden Asymmetrie zwischen Marktwirtschaft und Demokratie führt. Umgekehrt dazu kann aber auch exzessive Partizipation die Marktwirtschaft hemmen, wenn etwa mit Partizipation keine Eigenverantwortung für das Tragen von Konsequenzen im Falle des Scheiterns verbunden ist.
- Konträr dazu können aber auch Bemühungen um eine umfassende Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen den allgemeinen Reformkonsens stärken. Es hängt dann von der Situation ab, ob dies im Effekt dem Prozess nützlich ist oder durch eine Vertagung schwieriger, mit Opfern verbundener Einzelmaßnahmen zur Stagnation von marktwirtschaftlichen Reformen führt.

Das hier zu Grunde gelegte Ziel einer marktwirtschaftlichen Demokratie basiert auf den bisherigen Erfahrungen, dass weder Marktwirtschaften ohne politische Freiheit noch Demokratien ohne Marktwirtschaft dauerhaft funktionsfähig sind. In der vorliegenden Untersuchung werden Resultate in den Bereichen Demokratie und Marktwirtschaft zwar getrennt erfasst – dennoch sollen die angesprochenen Wechselwirkungen stets berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund sind stabile Erfolge meist nicht das Resultat von ehrgeizigen, kompromisslos verfolgten Zielen, sondern als Ergebnis wohl abgewogener Entscheidungen und nachhaltig wirkender Politik zu erwarten. Teilerfolge der Transformation sind also dann uneingeschränkt positiv zu beurteilen, wenn ihnen im Rahmen des gesamten Transformationsprozesses ein positiver Effekt zuzuschreiben ist.

2.2. Der Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft

Der Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft vollzieht sich in aller Regel als langfristiger Prozess. Dieser lässt sich in den fortgeschrittenen Transformationsstaaten direkt beobachten. Transformation lässt sich in diesem Sinne als diejenige Phase eines Entwicklungsprozesses bezeichnen, in welcher auf der Basis von zuvor geschaffenen Voraussetzungen für eine marktwirtschaftliche Demokratie der Prozess des Wandels vorangetrieben wird.

In früheren Entwicklungsstadien ist dieser Prozess nicht so eindeutig identifizierbar und vielfach auch nicht gradlinig. Die Einführung von demokratischen Wahlen in armen Gesellschaften ohne entsprechende politische Kultur ist zwar prinzipiell möglich, missachtet aber, dass Demokratie in der Regel nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgreich funktioniert. Vergleichsweise sinnvoller erscheinen im Gegensatz dazu solche Maßnahmen, welche die strukturellen Voraussetzungen für Marktwirtschaft und Demokratie verbessern.

Aus der Perspektive dieser vergleichenden Untersuchung ergibt sich dadurch das Problem, dass entwicklungspolitische Erfolge zwar die Voraussetzungen für Marktwirtschaft und Demokratie verbessern können, dieses Ziel aber durchaus nicht intendiert sein muss. Dem lässt sich jedoch entgegensetzen, dass eine derartige Intention in frühen Phasen des Entwicklungsprozesses nicht unbedingt erforderlich sein muss, um nachhaltige Fortschritte zu erreichen. Insofern reicht es in diesem Zusammenhang aus, die faktische Verbesserung der Entwicklungschancen und -möglichkeiten zu erfassen.

An dieser Stelle soll und kann keine einvernehmliche Definition von Entwicklung geleistet werden⁴. Dennoch ist es für jeden Vergleich verschiedener Politikprozesse essenziell, welche Entwicklungsleistungen in diesem Zusammenhang als relevant für den Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie einzuordnen sind:

In dieser Untersuchung sollen dann besondere Entwicklungsleistungen zuerkannt werden, wenn eine Überwindung eines je spezifischen Merkmals von Unterentwicklung durch den politisch gesteuerten Aufbau eigener Fähigkeiten zur Problemlösung (*capacity building*) und zur Wohlstandsmehrung der Bevölkerungsmehrheit vorliegt. Entwicklung heißt aber nicht nur wirtschaftliches Wachstum und verbesserte Verteilung, sondern auch Good Governance, Rechtssicherheit und wachsende Partizipation, Autonomie, Freiräume für einzelne Gruppen, die „*freedom of choice*“ in allen Lebensbereichen ermöglicht.

„Partizipatorische Entwicklung“ heißt das vom Entwicklungsausschuss der OECD postulierte Entwicklungsziel – der Weltentwicklungsbericht 2001 verwendet den Begriff „Empowerment“: *Freedom of choice* bedeutet also einerseits Schritte hin zur Demokratisierung, zunehmende Respektierung der Menschenrechte

⁴ Vgl. hier und in den folgenden Absätzen: Franz Nuscheler: Kriterien für „besondere Entwicklungsleistungen“, in: Den Wandel gestalten, a.a.O.

sowie Anleitung und Aktivierung der Bürgergesellschaft (Partizipation), andererseits auch die schrittweise Befreiung der Wirtschaftssubjekte von staatlicher Bevormundung, weil ohne sie die für außergewöhnliche Entwicklungsleistungen notwendige Mobilisierung der individuellen und kollektiven Potentiale und Energien nicht möglich ist. Dies gilt auch für arme Bevölkerungsgruppen, die nicht nur Starthilfe, sondern auch Freiräume für die Selbsthilfe brauchen.

In diesem Sinne versteht diese Untersuchung unter Entwicklungsleistungen auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft:

- erstens die nachhaltige Überwindung einer strukturell schwierigen Ausgangslage eines Entwicklungsprozesses;
- zweitens die durch eigene Anstrengungen und politische Steuerungsleistungen bewirkte Annäherung an das zunehmend universell akzeptierte Leitbild einer demokratisch und marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft, die möglichst viel „freedom of choice“ ermöglicht.

2.3. Ansatz des Rankings und Untersuchungsdimensionen

Die vergleichende Analyse im Rahmen von Rankings hat in den vergangenen Jahren an Popularität gewonnen. Diese erfüllen die öffentlichkeitswirksame Funktion eines Signalgebers, ermöglichen die prägnante Zusammenfassung umfangreicher Daten, dienen der politischen Argumentation und erleichtern den qualifizierten Vergleich mit ähnlichen Sachverhalten.

Im Vergleich zu anderen Länder-Rankings, die in der überwiegenden Mehrzahl Daten ermitteln und zusammenfassen, liegt der Schwerpunkt dieser Untersuchung auf einem stark auf die Akteure konzentrierten und damit politischen Ansatz. Neben der Feststellung von Daten und Tatsachen fragt diese Untersuchung nach Intentionen und Möglichkeiten einer strategisch orientierten Politik auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft.

Entwicklungs- und Transformationsprozesse sollen dabei in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Möglichkeiten, Ressourcen, Leistungen und Schwierigkeitsgrade werden miteinander in Beziehung gesetzt. Daraus ergibt sich ein umfassendes Bild einer Gesamtleistung, deren Einzelteile stets im Kontext ihrer Wirksamkeit bewertet werden sollen. Ein weiterer Schwerpunkt dieser Konzeption ist die Fokussierung darauf, Triebkräfte von Entwicklung und Transformation sichtbar zu machen und einzuordnen. Außerdem fragt sie nach der Nachhaltigkeit entsprechender Entwicklungen und dem Verhältnis zwischen der Größe der Aufgaben und den zu ihrer Lösung verfügbaren Ressourcen.

Zugespitzt formuliert

- misst diese Untersuchung demnach den aktuellen Stand auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft,

-
- markiert die in dieser Hinsicht erreichten Fortschritte der vergangenen Jahre,
 - und bewertet unabhängig von diesen beiden Faktoren das Management der Entwicklungs- und Transformationspolitik.

Diese drei Bewertungsarten lassen sich getrennt erfassen und bewerten und sollen darüber hinaus in einem **Bertelsmann Development and Transformation Index** prägnant zusammengefasst werden.

Gemäß dieser Zielsetzung sind für die Untersuchung drei Bewertungsdimensionen relevant, die im folgenden erläutert werden:

1. *Der Entwicklungs- und Transformationsstand eines Staates auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft.*

Mit Hilfe der hier untersuchten Parameter lässt sich der aktuelle Stand von sich entwickelnden Gesellschaften erfassen. Für eine vergleichende Klassifizierung ist eine solche Einordnung unverzichtbar.

Dabei ist jedoch deutlich zu machen, dass diese Messdimension ein Qualitätsurteil über erfolgreiche Strategien einer Politik in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft noch nicht zulässt. Denn zwar deutet eine hohe Bewertung in dieser Dimension durchaus daraufhin, dass hier erfolgreiche Prozesse der Politikgestaltung bewältigt werden konnten. Gleichzeitig tragen aber auch gute Ausgangs- und Rahmenbedingungen sowie ein niedriger Schwierigkeitsgrad der Steuerungsaufgabe dazu bei.

Operativ lassen sich die Daten zum aktuellen Entwicklungsstand verhältnismäßig schematisch und unter Zuhilfenahme relevanter Daten und Statistiken erfassen.

2. *Die Wegstrecke der Entwicklung und Transformation in den vergangenen fünf Jahren.*

Diese Dimension misst die in den vergangenen fünf Jahren in Bezug auf den Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft zurückgelegte Wegstrecke. Sie misst also die Resultate der politischen und ökonomischen Gestaltungsleistung in diesem Zeitraum.

Soll der tatsächliche Erfolg eines Entwicklungs- und Transformationsprozesses in einem bestimmten Zeitraum bestimmt werden, dann ist der gegenwärtige Zustand mit demjenigen vor einer festgelegten Zeit – hier fünf Jahre - in Beziehung zu setzen. „Erfolg“ ist also in diesem Sinne zu definieren als die relative Wegstrecke, die in einem Transformationsvorgang vom Zustand t_0 (vor fünf Jahren) in Richtung einer marktwirtschaftlichen Demokratie zum Untersuchungszeitpunkt (t_1) zurückgelegt wurde.

Diese Untersuchungsdimension ließe sich prinzipiell auch durch den Vergleich verschiedener unter 1. gemessener Ergebnisse zwischen den Zeitpunkten t_0 und t_1 ermitteln. Zugleich ist sie das Resultat der politischen Steuerung, wie nachfolgend unter 3. beschrieben. Insofern ist sie ein Bindeglied zwischen den Dimensionen 1. und 3.

Aus analytischen Gründen ist es dennoch sinnvoll, diese erreichte Wegstrecke separat zu erfassen. Einerseits sind die erreichten Fortschritte auf dem Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie unabhängig von ihren politischen Bestimmungsfaktoren ein wichtiges Datum. Andererseits liegt es im Wesen gerade von Entwicklungsprozessen, dass Aufgaben und Ressourcen im Missverhältnis zueinander stehen können. Insofern führt strategisch kluges Management nicht unbedingt linear zu den gewünschten Resultaten. So können vorübergehend gute Bedingungen ein schlechtes Management durchaus kompensieren oder läschieren.

3. *Die Bewertung der aktuellen Entwicklungs- und Transformationspolitik*

Diese Untersuchungsdimension ist die im Vergleich anspruchsvollste, aber gleichzeitig auch am stärksten normativ geprägte. Im Mittelpunkt stehen dabei die handelnden Akteure und ihre Fähigkeit zur möglichst effektiven Steuerung des Entwicklungs- und Transformationsprozesses.

Ziel einer erfolgreichen politischen Steuerung ist es, einerseits die Dynamik des Wandels aufrecht zu erhalten und dabei möglichst nachhaltige Ergebnisse zu erzielen. Gleichzeitig geht es darum, die notwendigerweise entstehenden Kosten des Wandels für die Gesellschaft und die Individuen möglichst gering zu halten.

Andererseits sind gewaltsame und unkontrollierbar werdende Konflikte zu vermeiden. Für die Steuerbarkeit des Wandels ist daher auch die Wahrung von Stabilität bzw. Berechenbarkeit selbst in den kritischen Phasen notwendig. Positiv zu bewertende Strategien zeichnen sich demnach aus

1. hinsichtlich ihrer Angemessenheit im Hinblick auf das Ziel einer marktwirtschaftlichen Demokratie,
2. nach ihrer Angemessenheit gegenüber den Ausgangs- und Ablaufbedingungen.
3. hinsichtlich ihrer geringen Kosten

Wesentlich in bezug auf den Erfolg einer erfolgreichen Steuerung des Prozesses ist der Schwierigkeitsgrad bzw. das Verhältnis von vorhandenen Ressourcen zu den drängenden Aufgaben und Herausforderungen. Insofern fragt diese

Untersuchung nach den tatsächlichen Möglichkeiten einer konsequenten Steuerungspolitik und stellt diese ins Verhältnis zum gegebenen Management.

Im Unterschied zur Untersuchungsdimension 2., die die messbaren Ergebnisse von Politikgestaltung erfasst, geht es in dieser dritten Dimension um die Qualität der Managementleistung⁵.

2.4. Akteure

Obwohl ein Großteil der Reformanstrengungen von den Bevölkerungen der jeweiligen Transformationsstaaten getragen werden muss, soll sich die Untersuchung der Akteure stark an den Handlungs- und Initiativträgern orientieren. Diese beschränken sich nicht auf die innerstaatlichen Akteure allein. Vielmehr spielt häufig die Kooperation mit Dritten im Rahmen externer Leistungen oder Anstöße eine Rolle, die bei der Bewertung berücksichtigt werden sollen.

Die Schwerpunktsetzung auf das Management von Entwicklungs- und Transformationsprozessen bedeutet, dass unter den gestaltenden Akteuren die Regierung in der Regel im Mittelpunkt steht. Dies basiert zum einen auf der empirisch offenkundigen Erfahrung, dass Regierungen häufig besonders wichtige Akteure für das Management von Transformations- und Entwicklungsprozessen darstellen. Zum anderen wird Regierung hier strikt funktional als das Zentrum politischer Steuerung in einer Gesellschaft verstanden. Das bedeutet, dass der Begriff über die Regierung als Verfassungsorgan hinausgeht und andere Verfassungsorgane (z. B. Parlament, Präsident) ebenso einschließen kann wie andere politische Akteure (z. B. Oppositionsparteien, die Führungsstrukturen sozialer Bewegungen oder Repräsentanten wirtschaftlicher Macht). Darüber hinaus sollen aber auch solche Akteure berücksichtigt werden, die für das Management des Wandels Verantwortung tragen.

5

Die Bedeutung dieser analytischen Trennung wird anhand von Beispielen deutlich: Vergleicht man in einem 5-Jahreszeitraum etwa Russland, Mali und Polen, dann wird man feststellen, dass in Polen eine strategisch angemessene Transformationspolitik zu ansehnlichen Erfolgen geführt hat – das Potenzial der Transformationspolitik wurde demnach ausgeschöpft.

Gleichzeitig hat eine weniger konsequente Transformationspolitik in Russland den Prozess in gewisser Weise stagnieren lassen. Hier konnten die Möglichkeiten des Managements offenbar nicht ausgeschöpft werden.

Stagniert hat auch der Entwicklungsprozess in Mali: Allerdings kann dieses Ergebnis anhand der immensen Probleme (exogene Benachteiligungen, Massenmigration, Gewalt in der Region) möglicherweise als Management-Erfolg bewertet werden – denn es ist bemerkenswert, dass die demokratischen Strukturen und vergleichsweise hohe Stabilität unter diesen Umständen bewahrt werden konnten. In Mali wurde das Potenzial der Transformationspolitik also voll ausgeschöpft.

Folglich würde Mali in der Untersuchungsdimension 2. (Wegstrecke) ähnlich bewertet werden wie Russland, während ihm im Bereich der Management-Dimension eine bessere Ausschöpfung des Potenzials zu bescheinigen wäre. Durch die Trennung der beiden Dimensionen Wegstrecke und Management wird dieses Ergebnis transparent.

In diesem funktionalen Verständnis werden die handelnden Akteure auch als Reformer bezeichnet. Damit sind politische Akteure gemeint, die Entwicklungs- und Transformationsleistungen zur Realisierung marktwirtschaftlicher Demokratie erbringen (wollen). Das zu Grunde liegende funktionale Verständnis von Regierung sowie einzelne Untersuchungsfaktoren, etwa die Einführung der Konsensbildung als Kriterium guter Managementleistungen, bieten wirksame konzeptionelle Sicherungen gegen die Gefahr einer übermäßigen Staatszentriertheit dieser Untersuchung.

3. Kriterien

Die nachfolgenden Kriterien operationalisieren den in diesem Papier vorgestellten Ansatz und strukturieren die vergleichende Untersuchung. Sie basieren auf den Untersuchungskriterien zur Messung von Entwicklungs- und Transformationserfolgen für den Carl Bertelsmann-Preis 2001.⁶ Sie zielen auf die drei Untersuchungsdimensionen

1. Gegenwärtiger Zustand auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft (Ist-Zustand)
2. Wegstrecke des Prozesses in den vergangenen fünf Jahren
3. Gestaltung der Entwicklungs- und Transformationspolitik (Management)

Zur Erläuterung der Tabellen: Die Tabellen bestehen aus drei Spalten.

- Die erste Spalte von links nummeriert die Bewertungskriterien.
- In der zweiten Spalte werden die der Bewertung zugrunde liegenden normativen Annahmen und empirischen Erfahrungen formuliert. Es wird also jeweils ein der guten Praxis entsprechender Zielzustand formuliert.
- In der dritten Spalte werden die aus der normativen Annahme abgeleiteten Leistungsindikatoren in der Form von Bewertungsfragen aufgelistet. Dabei handelt es sich um Teilfragen, die nicht als austauschbare Alternativfragen zu verstehen sind, sondern als Einzelfragen zur Bewertung des Kriteriums beantwortet werden müssen und erst in ihrer Summe die vollständige Bewertung des Kriteriums ermöglichen. Die Fragen illustrieren also nicht die Bedeutung des Bewertungskriteriums, sondern betreffen konstitutive Teilaspekte der Gesamtbewertung. Sofern notwendig, werden die Teilfragen durch einzelne Indikatoren erläutert.

3.1. *Gegenwärtiger Zustand auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft*

Leitlinie in dieser und der folgenden Untersuchungsdimension ist die Unterscheidung zwischen der Etablierung hinreichend befolgter Spielregeln (von Demokratie bzw. Marktwirtschaft) und (b) ihrer Verwurzelung und vertieften Akzeptanz innerhalb der jeweiligen Gesellschaften. Aus untersuchungssystematischen Gründen werden Demokratie und Marktwirtschaft trotz ihrer Wechselwirkungen getrennt erfasst.

⁶ Vgl. Framework of Criteria for the Evaluation of Transformation Processes sowie Criteria for the Evaluation of Outstanding Achievements in Development, beide in: Werner Weidenfeld (ed.): Shaping Change – Strategies of Transformation. Results of the International Survey, Gütersloh 2001. Gegenüber dem Raster des CBP ergeben sich keine inhaltlichen Veränderungen, sie werden lediglich gestrafft und in Einzelpunkten umgruppiert. Die Vereinfachung geht gleichwohl einher mit einer umfangreicheren Indikatorenliste insofern, als versucht wird, die Kriterien bis in Unterindizes präziser – und damit für eine vergleichende Bewertung verlässlicher – zu fassen.

3.1.1. Kriterien für den Weg zur Demokratie

Angesichts der Varianz der Fälle müssen die Kriterien zur Demokratie sowohl Unterschiede in der Regelkonfiguration (im Sinne von *rules in use*) als auch deren Qualität (weitere Ausgestaltung und Verankerung) erfassen. Die Bandbreite reicht hier vom autoritären über semiautoritäre, defekt-demokratische bis hin zu demokratischen Regimen. Es werden zwei Raster zur Qualitätsmessung politischer Freiheitsgrade angelegt, die annähernd dem idealtypischen Verlauf von Demokratisierungen entsprechen: erstens wird nach den grundlegenden Funktionselementen im Sinne von Minimalanforderungen an eine Demokratie gefragt, zweitens nach der Verankerung, Vertiefung und damit Stabilität der demokratischen Regime. Dies hat zur Folge, dass die zweite Qualitätsmessung („politische Verhaltens- und Einstellungsmuster“) nur partiell auf nicht-demokratische Regime angewandt werden kann.

Kriterien: Politische Transformation (zur Demokratie)

Politische Ordnung

	NORMATIVE ANNAHME	LEISTUNGSINDIKATOR
1	Staatlichkeit: Es besteht Klarheit über die nationale Staatlichkeit mit hinreichend etablierten und differenzierten Machtstrukturen.	Inwieweit ist das staatliche Gewaltmonopol auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt? Besteht grundlegende Einigkeit über Zugehörigkeit zum Staatsvolk? Ist ein Mindestmaß an Säkularisierung, insbesondere die Trennung von Staat und Kirche, gegeben? Existieren arbeitsfähige Verwaltungsstrukturen?
2	Politische Partizipation: Die Bevölkerung bestimmt die Herrschaftsträger und verfügt über weitere politische Freiheiten.	Inwieweit werden die Herrschaftsträger durch allgemeine, freie und faire Wahlen bestimmt? Besitzen demokratisch gewählte Herrschaftsträger die effektive Regierungsgewalt oder existieren Vetomächte und politische Enklaven? Inwieweit können sich unabhängige politische und/oder zivilgesellschaftliche Gruppen frei bilden und versammeln (<i>'freedom of choice'</i>)? Inwieweit können Bürger, Organisationen oder Medien ihre Meinung frei äußern?
3	Rechtsstaatlichkeit: Die staatlichen Gewalten kontrollieren sich wechselseitig und gewährleisten die bürgerlichen Freiheitsrechte.	Inwieweit ist die Independenz und Interdependenz der staatlichen Gewalten gegeben? Existiert eine unabhängige Justiz? Wird Amtsmissbrauch von Mandatsträgern rechtlich oder politisch geahndet? Inwieweit sind die bürgerlichen Freiheiten (Menschenrechte, Justizrechte, Diskriminierungsverbot, Religionsfreiheit) gegeben und inwieweit können sie eingeklagt werden?

Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

	NORMATIVE ANNAHME	LEISTUNGSINDIKATOR
1	Institutionelle Stabilität: Die demokratischen Institutionen sind leistungsfähig und hinreichend akzeptiert.	Sind die demokratischen Institutionen, inkl. Verwaltungs- und Justizsystem, leistungsfähig? Inwieweit werden die demokratischen Institutionen von den relevanten Akteuren akzeptiert bzw. gestützt?
2	Politische und gesellschaftliche Integration: Es existieren stabile Repräsentationsmuster zur Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat sowie eine gefestigte Bürgerkultur.	Inwieweit existiert ein stabiles, moderates, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem zur Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen? Inwieweit existiert ein Netz kooperationsfähiger Verbände/Interessengruppen zur Vermittlung zwischen Gesellschaft und politischem System? Wie groß ist die Zustimmung zu demokratischen Normen und Verfahren seitens der Bevölkerung? In welchem Maße sind gesellschaftliche Selbstorganisation, Partizipation und der Aufbau von Sozialkapital vorangeschritten?

3.1.2. Kriterien für den Weg zur Marktwirtschaft

Auch die Kriterien für die Beurteilung der Transformation zur Marktwirtschaft müssen die hohe Varianz der Zustände und Entwicklungen erfassen können.

Kriterien: Transformation zur Marktwirtschaft

	NORMATIVE ANNAHME	LEISTUNGSINDIKATOR
1	Sozioökonomisches Entwicklungsniveau: Der Entwicklungsstand des Landes ermöglicht im Prinzip allen Bürgern eine hinreichende <i>freedom of choice</i> .	Inwieweit kann davon ausgegangen werden, dass grundlegende soziale Exklusionen durch Armut, Bildung oder <i>gender</i> ein Randphänomen darstellen?
2	Markt und Wettbewerbsordnung: Es existieren klare Spielregeln für einen stabilen marktwirtschaftlichen Wettbewerb	Inwieweit sind die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs ausgebildet? Wird Monopolbildung vermieden bzw. bekämpft? Wie weit ist die Liberalisierung des Außenhandels gediehen? Sind die Grundlagen für Bankensystem und Kapitalmarkt gegeben?
3	Währungs- und Preisstabilität: Es existieren institutionelle oder politische Vorkehrungen für eine nachhaltige Inflationskontrolle und eine angemessene Wechselkurspolitik.	Wird eine konsistente Inflationspolitik sowie eine angemessene Wechselkurspolitik betrieben? Existiert eine unabhängige Zentralbank? Setzen die staatlichen Instanzen Signale zur Wahrung der makroökonomischen

		Stabilität, insbesondere in der Fiskal- und Verschuldungspolitik?
4	Privateigentum: Es existieren hinreichende Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Privatsektor.	Sorgen die staatlichen Instanzen für wohldefinierte (Privat-) Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs? Sind privatwirtschaftliche Unternehmen zugelassen bzw. erfolgt eine marktconforme Privatisierung staatlicher Unternehmen?
5	Welfare regime: Die sozialen Effekte des kapitalistischen Wirtschaftssystems werden durch tragfähige Ausgleichsarrangements kompensiert.	Existieren soziale Netze zur Kompensation von Armut und anderen Risiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität)? Inwieweit ist Chancengleichheit gegeben?
6	Leistungsstärke der Volkswirtschaft: Die Leistungskraft der Volkswirtschaft weist auf ein solides Wachstum hin.	Welche quantitative Leistungsfähigkeit zeigen die gängigen makroökonomischen Indikatoren?
7	Nachhaltigkeit: Das volkswirtschaftliche Wachstum ist ausgewogen, umweltverträglich und zukunftsorientiert.	Inwieweit werden Umweltbelange volks- und betriebswirtschaftlich berücksichtigt? Inwieweit sind solide Einrichtungen für Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung sowie eine moderne Infrastruktur vorhanden?

3.2. Kriterien für die Wegstrecke der vergangenen fünf Jahre auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft

Die unter I. erfassten Zustandsanalysen/-bewertungen sind gleichfalls darauf hin zu untersuchen, inwieweit sich prägnante Veränderungen innerhalb der letzten fünf Jahre ergeben haben. Deren Dynamik ist in ihrer Essenz knapp zu skizzieren und gegebenenfalls als Herausforderung für die Zukunft zu formulieren. Die Fragen zu den Leistungsindikatoren wurden bewusst allgemein gehalten und eng an die Kriterien unter I. angelehnt, um eine spätere Anschlussmöglichkeit an die eigenen Zeitreihen (Ist-Zustandsmessungen) zu ermöglichen.

	NORMATIVE ANNAHME	LEISTUNGSINDIKATOR	ERLÄUTERUNG
1	Politische Ordnung	Haben sich Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaat signifikant verändert?	Bei der Gesamtbewertung ist auch die Gesamtwirkung zu beachten. Zu berücksichtigen sind: - die Entwicklungsrichtung (Progression/Regression?) - das Ausmaß (wie groß ist die Veränderung?) - die Breite (wie viele Bereiche sind erfasst?) - die Kohärenz (gibt es Blockaden/Synergieeffekte?) - Stabilität/Unumkehrbarkeit (wie dauerhaft sind die Veränderungen vermutlich?)
2	Konsolidierungsgrad der Demokratie	Haben sich die institutionelle Stabilität sowie die politische und gesellschaftliche Integration spürbar verbessert und damit das demokratische Spiel insgesamt weiter gefestigt?	
3	Sozioökonomischer Entwicklungsstand	Hat sich der Entwicklungsstand des Landes spürbar verändert?	
4	Wirtschaftsordnung	Haben sich die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns insgesamt verbessert/verschlechtert?	
5	Wirtschaftliche Leistung	Sind quantitative und/oder qualitative Entwicklungssprünge der Wirtschaftsentwicklung zu verzeichnen?	

3.3. Kriterien für das Management von Entwicklungs- und Transformationsprozessen

Die für den Carl-Bertelsmann-Preis entwickelten Kriterien zur Messung des Transformationsmanagements waren 1. Zielsicherheit, 2. Anknüpfung an bestehende Traditionen, 3. effektive Ressourcennutzung, 4. Gestaltung und Steuerung, 5. bewertungsrelevante Erfolgsfaktoren, 6. Schwierigkeitsgrad – Wirtschaft 7. Schwierigkeitsgrad – Gesellschaft, 8. Schwierigkeitsgrad – Staat. Das erste, dritte, vierte Kriterium sowie die Kriterien zum Schwierigkeitsgrad wurden weitgehend übernommen. Das zweite Kriterium wurde in das Kriterium “effektive Ressourcennutzung” sowie in das neue Kriterium “Konsensbildung” integriert. Dieses Kriterium, das die Fähigkeit zur Herstellung eines breiten gesellschaftlichen Konsenses über die Reform/Transformation bezeichnet, wurde aus normativen und empirischen Erwägungen neu aufgenommen. Die Bedeutung der Konsensbildung bringt einerseits die kontinentaleuropäische Präferenz für Konsensdemokratie (Lijphart) zum Ausdruck, andererseits berücksichtigt sie die Arbeiten von Joel Hellmann u.a. zur Bedeutung von Koalitionsregierungen und gesellschaftsweiten Akteurkoalitionen für Transformationsfortschritte.

Das sechste Kriterium sowie die Kriterien zum Schwierigkeitsgrad werden zum einen in die Messung der Gestaltungsleistung sowie der Konsensbildung integriert, zum anderen bei der Messung des Entwicklungsstandes bzw. der Wegstrecke berücksichtigt. Das Kriterium der Gestaltung und Steuerung wurde um einige Aspekte erweitert, die den Stand der wissenschaftlichen Diskussion um gute Regierungsführung (“good governance”) reflektieren. Mit dem Kriterium internationale Zusammenarbeit soll die internationale Dimension von Entwicklungs- und Transformations- Berücksichtigung erfahren. Es wird angenommen, dass die Bereitschaft zur Kooperation mit internationalen Organisationen und die reflektierte Übernahme von ausländischen Hilfs- und Beratungsangeboten für die Qualität des Transformationsmanagements.

	NORMATIVE ANNAHME	LEISTUNGSINDIKATOR
1	Schwierigkeitsgrad: Die Qualität des Transformationsmanagements ist von der besonderen Problemkonstellation und den vorhandenen Entwicklungspotentialen abhängig.	Wie sind das Entwicklungsniveau und die Entwicklungsstruktur der Wirtschaft?
		Wie hoch ist der Bildungsstand der Bevölkerung?
		Wie intensiv sind die ethnischen, religiösen und gesellschaftlichen Konflikte?
		Bestehen zivilgesellschaftliche Traditionen?
		Wie stark sind Rechtsstaat und Demokratie ausgeprägt? Arbeitet die Staatsverwaltung effizient?
2	Zielsicherheit: Die Regierung verfolgt und vermittelt strategische, konsistente Reformziele.	Setzt die Regierung strategische Prioritäten?
		Vertritt die Regierung eine konsistente und kohärente Reformpolitik?
		Kann die Regierung durch ihre Politik Erwartungssicherheit bei gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren herstellen?
3	Effektive Ressourcennutzung: Die Regierung nutzt die verfügbaren ökonomischen, kulturellen und Humanressourcen auf optimale Weise.	Setzt die Regierung die verfügbaren Ressourcen in effizienter Weise ein?
		Setzt die Regierung ihre Reformpolitik wirksam um?
		Stellt die Regierung ausreichende öffentliche Dienstleistungen für Entwicklungsfortschritte bereit?
		Kann die Regierung erfolgreich die Korruption einschränken?

NORMATIVE ANNAHME	LEISTUNGSINDIKATOR
	Gelingt es der politischen Elite, vorhandene kulturelle Erbschaften als Ressourcen für die Reform zu nutzen?
4 Gestaltungsfähigkeit: Die Regierung steuert die Reformen in politisch kluger Weise und kann ihre politischen Prioritäten auch gegen politische Widerstände realisieren.	<p>Agieren die führenden politischen Akteure flexibel und lernfähig? Können sie gescheiterte Politiken durch innovative Politiken ersetzen?</p> <p>Verfügt die Regierung über ausreichende politische Autorität, um Reformen zu verwirklichen?</p> <p>Vermeidet die Regierung ökonomische Fehlallokationen? (dislocation of economic resources)</p> <p>Zeigen die Reformer politische Klugheit bei der Wahl von Instrumenten und Strategien?</p>
5 Konsensbildung: Die Regierung stellt einen breiten Konsens mit anderen gesellschaftlichen Akteuren über die Reform her, ohne ihre Reformziele aufzugeben.	Stimmen die wesentlichen politischen Akteure darin überein, eine marktwirtschaftliche Demokratie aufzubauen?
	<p>Können die Reformer anti-demokratische Veto-Akteure ausschalten oder integrieren?</p> <p>Kann die Regierung politische Konfliktlinien so handhaben, dass sie sich nicht zu unversöhnlichen Spaltungslinien vertiefen?</p> <p>Kann die Regierung eine grundlegende Solidaritätsbereitschaft unter den Bürgern bzw. zwischen gesellschaftlichen Gruppen erhalten?</p> <p>Kann die politische Elite im Falle vergangener Unrechtstaten Opfer und Täter versöhnen?</p>
6 Internationale Zusammenarbeit: Die inländischen politischen Akteure sind bereit, mit externen Unterstützern und Akteuren zu kooperieren.	<p>Arbeiten die politischen Akteure mit bi- oder internationalen Gebern in bezug auf die Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft zusammen?</p> <p>Vermittelt die Regierung Erwartungssicherheit gegenüber der internationalen Umwelt?</p> <p>Sind die politischen Akteure zur Kooperation mit Nachbarstaaten, in regionalen und internationalen Organisationen bereit?</p>

4. Umsetzung der Untersuchung

Diese Untersuchung wird als standardisierte qualitative Expertenbefragung auf der Basis des in Kap. 3 enthaltenen Untersuchungsrahmens und mehreren Harmonisierungsschritten durchgeführt. In den folgenden Abschnitten werden verschiedene Aspekte dieser Vorgehensweise erläutert.

4.1. Länderauswahl

Bei der Auswahl der Staaten und Prozesse besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen einer angestrebten Vollständigkeit und den im Projektzusammenhang möglichen Ressourcen. Zu Gunsten der Handhabbarkeit wird die wünschenswerte Untersuchung sämtlicher Entwicklungs- und Transformationsprozesse in der ersten Untersuchung 2002/2003 nach folgenden Kriterien eingeschränkt:

1. **Klarer Status als Staat:** Grundlage der Auswahl von Staaten ist die Staatenliste der UN-Mitgliedstaaten. In einem ersten Vorauswahlschritt wurde die Grundgesamtheit der UN-Staaten als möglicher Teilnehmerkreis der Untersuchung angenommen. Ausgeschlossen wurden dadurch eine Reihe von Regionen und kleinsten Gebieten mit zum Teil unklarem Status.

Um trotz dieser nützlichen Reduzierung wichtige Prozesse nicht auszuschließen, wurde dieses Kriterium jedoch flexibel gehandhabt: Durch die die Untersuchung begleitende Expertengruppe Transformation⁷ konnten weitere Staaten in die Untersuchung aufgenommen werden. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass es Staaten gibt, die aus grundsätzlichen oder politischen Gründen nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind. In der vorliegenden Untersuchung bildet *Taiwan* die einzige Ausnahme von der Statusregel.

2. **Ausschluss konsolidierter marktwirtschaftlicher Demokratien:** Konsolidierte marktwirtschaftliche Demokratien wurden von der Untersuchung ausgeschlossen, obwohl sie zwar durchaus im Sinne der Systemanpassung und –optimierung Transformationspolitik betreiben müssen, sich jedoch dabei nicht mehr, wie in dieser Untersuchung im Mittelpunkt stehend, auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie befinden.

Festgestellt wurde der Status konsolidierter marktwirtschaftlicher Demokratien durch Expertenauswahl sowie anhand von institutionellen Kriterien. So lässt sich die von der Weltbank definierte Grup-

⁷

Die Expertengruppe Transformation besteht aus einem von den Projektpartnern einberufenen, regelmäßig tagenden Kreis von Entwicklungs- und Transformationswissenschaftlern.

pe der „wohlhabenden OECD-Staaten“ von der Untersuchung ausschließen. Gleiches gilt für Vollmitgliedstaaten der Europäischen Union sowie solche Staaten, die den Geberstatus innerhalb des Development Assistance Committee der OECD besitzen. Die sich so ergebende Liste ausgeschlossener Staaten wurde in der Expertengruppe Transformation qualitativ überprüft, um Fehler dieser schematischen Vorgehensweise zu vermeiden (Siehe Anhang).

Deutlich wird durch dieses Auswahlverfahren, dass Staaten durch Fortschritte in ihrem Konsolidierungsprozess – etwa durch die Aufnahme in die EU – aus künftigen Untersuchungen herausfallen können. Umgekehrt ist es aber auch möglich, dass vormals konsolidiert geglaubte Staaten durch politische oder ökonomische Veränderungen wieder in die Untersuchung aufzunehmen sind.

- 3. Ausschluss von Kleinststaaten:** Aus Handhabbarkeits- und Ressourcengründen konnten Kleinststaaten unterhalb einer Schwelle von 3 Mio. Einwohnern in dieser Untersuchung in der Regel nicht berücksichtigt werden.

Dadurch werden zwangsläufig eine Reihe von Staaten mit zum Teil bemerkenswerten, auch für diese Untersuchung möglicherweise relevanten Leistungen ausgeschlossen. Um dies abzumildern, hat die Expertengruppe zusätzlich neun Staaten unter 3 Mio. Einwohner festgelegt, die in dieser Untersuchung berücksichtigt werden (Bahrain, Botswana, Estland, Jamaica, Lettland, Mazedonien, Mongolei, Namibia, Slowenien).

Aus diesen Festlegungen ergibt sich eine Liste von insgesamt 116 in diesem Rahmen zu untersuchenden Staaten. Diese Liste ist im Anhang dokumentiert.

4.2. Vergleichende qualitative Ländergutachten

Der analytische Vergleich erfolgt in prägnanten und standardisierten Gutachten. Diese werden anhand des Kriterienrasters, einer einheitlichen Gliederungsvorgabe klar strukturiert und sollen durch entsprechende Vorgaben auch in den zentralen Formulierungen miteinander vergleichbar sein. Sie sollen jeden thematischen Block separat bewerten und zu einem entsprechenden Gesamturteil kommen.

In ihrem Standard-Teil sollen sie sich möglichst wie von einem einzigen Autor verfasst lesen. Sie sollen neben der Abfrage der Kriterien zwei zusätzliche Teile enthalten: zum einen einen aktuellen Sachstandsbericht, zum zweiten einen Ausblick, der die zentralen zu überwindenden Hürden der mittelfristigen Politikimplementierung enthält und entsprechende strategische Prioritäten andeutet.

Um eine derartige Form der Vereinheitlichung zu gewährleisten, sind bei der Erstellung der Gutachten detaillierte Vorgaben zu beachten. Zum einen ist nicht nur die Struktur und Reihenfolge der Prüfkriterien strikt zu beachten, sondern darüber hinaus müssen alle Autoren eine einheitliche Gliederungsstruktur mit detaillierten Seitenangaben einhalten. Zum anderen werden sämtliche Gutachten in einem aufwändigen Prozess harmonisiert und redaktionell bearbeitet (Vgl. 3.3.).

Insgesamt sollen die Gutachten einen Mehrwert gegenüber vergleichbaren Länderberichten bieten. Sie sollen zwar Bewertungen auf eine Art und Weise verbalisieren und begründen, dass mehrere Gutachten direkt miteinander vergleichbar sind; sie müssen aber auch für sich allein mit Gewinn lesbar sein. Ziel ist es, dass die Gutachten in stark standardisierter Form über Lage, Konstellation und Transformationsprozess informieren. Bis zu drei Seiten davon sollen Orientierungswissen über die zentralen Aspekte der Transformation und die Lage des Landes – auch statistische Schlüsselzahlen – enthalten, anschließend folgt die Prüfung der Kriterien und der Ausblick.

Die Bewertung der Transformationsleistung ist nur dann möglich, wenn sich das Verhältnis der Möglichkeiten zu dem tatsächlich Erreichten ermitteln lässt. Weiterhin sollen sie über eine Bewertung der aktuellen Transformationspolitik hinaus Orientierung bieten über die Herausforderungen und Schlüsselemente kommender Jahre. Anspruch an die Gutachten wäre etwa, dass Agenturen und Journalisten sie als rasche und zuverlässige Informationsquelle nutzen können. Ebenso sollen sie zitierfähig für Wissenschaftler sein. Jedes Gutachten soll eine Länge von insgesamt 15 Manuskript-Seiten (30 Zeilen) aufweisen. Es soll wie folgt gegliedert werden:

Gliederungsstruktur der Ländergutachten Seitenzahl

1. Länderdaten (Informationskasten) und orientierende Einleitung	1
2. Transformationsgeschichte, -charakteristika	1
3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft	4
3.1. Demokratie	
3.1.1. Politische Ordnung	
3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster	
3.2. Marktwirtschaft	
3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau	
3.2.2. Markt und Wettbewerb	
3.2.3. Währungs- und Preisstabilität	
3.2.4. Privateigentum	
3.2.5. Welfare Regime	
3.2.6. Leistungsstärke	
3.2.7. Nachhaltigkeit	
4. Wegstrecke des Prozesses in den vergangenen fünf Jahren	2

5. Bewertung des Transformationsmanagements	4
5.1. Schwierigkeitsgrad	
5.2. Zielsicherheit	
5.3. Effektive Ressourcennutzung	
5.4. Gestaltungsfähigkeit	
5.5. Konsensbildung	
5.6. Internationale Zusammenarbeit	
6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung	1,5
7. Ausblick: Strategische Schlüsselaufgaben in mittelfristiger Perspektive	1,5

Hinweis: Der Untersuchungsanlage ist ein Mustergutachten beigelegt. Es dient sämtlichen Autoren als Vorlage und zur Orientierung bei der Erstellung der Ländergutachten.

4.3. Harmonisierung der Ergebnisse

Die Untersuchung verfolgt den Anspruch, dass sämtliche daran teilnehmenden Staaten durch die Kriterien und die in den Gutachten vertretenen Bewertungen direkt miteinander verglichen werden können. Daraus folgt die Notwendigkeit eines konsequenten und mehrstufigen Harmonisierungsverfahrens.

4.4. Zusätzliche numerische Bewertung

Im Mittelpunkt der vergleichenden Bewertung steht die Analyse durch die oben beschriebenen Studien. Ein Ranking oder ein prägnantes Qualitätsurteil von Entwicklungs- und Transformationsstaaten setzt jedoch außerdem voraus, dass die Bewertungen neben den in den Gutachten enthaltenen Texten auch quantitativ ausgedrückt werden.

Aus diesem Grund erfolgt *zusätzlich zu den Gutachten* eine numerische Bewertung. Dazu erhalten die Autoren und Kontrollleser jeweils nachgelagert zum Erarbeitungsprozess der Gutachten Fragebögen, in denen die einzelnen, in diesem Papier enthaltenen Kriterien zu bewerten sind.

Um eine Vergleichbarkeit der numerischen Bewertungen sicherzustellen, werden sie in einem Abstimmungsprozess von den Regionalkoordinatoren, dem Regionalexperten und dem Projektteam überarbeitet und standardisiert.