

BTI 2020 | Lichtblicke: Die Region verlässt die Talsohle

Regionalbericht Postsowjetisches Eurasien

Von Hans-Joachim Spanger*

Überblick zu den Transformationsprozessen in *Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Republik Moldau, Mongolei, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan und Weißrussland*



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) 2020 im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2017 bis zum 31. Januar 2019. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.de.

Zitiervorschlag: Hans-Joachim Spanger, Lichtblicke: Das postsowjetische Eurasien verlässt die Talsohle. BTI 2020 – Regionalbericht Postsowjetisches Eurasien, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020.

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

* Dr. Hans-Joachim Spanger ist assoziiertes Mitglied des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Gastprofessor an der Nationalen Forschungsuniversität – Hochschule für Ökonomie in Moskau und BTI-Regionalkoordinator für das Postsowjetische Eurasien.

Einleitung

Erstmals seit geraumer Zeit gibt es ermutigende Nachrichten aus dem postsowjetischen Eurasien: Im Unterschied zu den globalen Trends weisen die regionalen Durchschnittswerte im BTI 2020 in allen drei Untersuchungsdimensionen ausnahmslos nach oben. Damit verstärkten sich in den letzten beiden Jahren Trends, die sich bereits im BTI 2018 andeuteten – nach langjähriger Stagnation und bei einer ausnehmend schwachen Ausgangsposition. Der umfassende Status-Index verbesserte sich im Berichtszeitraum um 0,13 Punkte und entfernt sich mit einem Wert von 5,21 langsam von dem schmalen Korridor knapp oberhalb des Wertes 5, der seit 2010 das Niveau der Region markiert. Ähnlich verhält es sich beim Demokratie-Status, der sich nach der seit 2010 anhaltenden Stagnation im BTI 2020 deutlich um 0,12 Punkte verbessert. Noch etwas ausgeprägter ist der Positivtrend beim Status der wirtschaftlichen Transformation (+0,15), der den besten Wert seit dem BTI 2008 erzielt. Ebenso ausgeprägt sind die Veränderungen beim Governance-Index, dessen Wert um 0,15 Punkte ähnlich stark steigt wie im BTI 2018 und damit den höchsten Wert seit 2006 erreicht.

Die Stabilisierung, die sich bereits im BTI 2018 mit ebenfalls positiven, aber nur marginalen Verbesserungen andeutete, hat sich verfestigt. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich diese Fortschritte auf einem immer noch sehr niedrigen Niveau vollziehen. Das gilt insbesondere für den Demokratie-Index, bei dem Eurasien mit einem Wert von 5,02 lediglich den arabischen Raum mit seinen Bürgerkriegen (3,60) und neuerdings knapp auch das südliche und östliche Afrika (4,99) übertrifft, aber unverändert hinter Asien (5,25) und weit hinter Lateinamerika (6,58) rangiert.

Ähnlich das Bild beim Governance-Index, wo Eurasien erneut nur den vorletzten Platz vor dem Nahen Osten und Nordafrika bekleidet, nach der Verbesserung des Wertes auf aktuell 4,39 Punkte der Abstand zu den übrigen Regionen allerdings geringer ist. Lediglich der Statuswert für die wirtschaftliche Transformation platziert Eurasien mit 5,41 nicht nur besser als die Region des Nahen Ostens (5,03), sondern auch oberhalb des subsaharischen Afrika (4,36) sowie in der Nähe der Bewertung für Asien (5,72), aber wie auch bei der politischen Transformation immer noch deutlich hinter Lateinamerika (5,99) - trotz des seit Jahren anhaltenden Rückgangs dort.

Allerdings verbergen sich hinter diesen regionalen Durchschnittswerten und Veränderungen erhebliche nationale Unterschiede. Dabei verstärkten sich positive wie negative Trends, aber es gab auch einige signifikante Überraschungen. Beim Demokratie-Status machte Armenien, wo nach den Massenprotesten im Frühjahr 2018 mit dem Sturz des Autokraten Sersch Sargsjan eine klassische Farbrevolution mit anschließendem Regimewechsel stattfand, mit 1,98 Punkten den größten Sprung aller Transformationsländer im Vergleich zum BTI 2018. Im Zuge dessen erreichte Armenien einen Statuswert von 7,10, verbesserte sich um zwei Kategorien von der gemäßigten Autokratie zur defekten Demokratie und rangiert nunmehr hinter der Mongolei, die mit einem leicht verschlechterten Wert von 7,30 Punkten nach wie vor die Gruppe der defekten Demokratien anführt. Zu dieser rechnen bei stagnierenden Werten weiterhin die Ukraine, Georgien, Kirgisistan sowie trotz einer neuerlich deutlichen Abwertung um 0,40 Punkte als stark defekte Demokratie auch die Republik Moldau. Das Schlusslicht bildet unverändert das autokratische Regime Turkmenistans – im BTI 2020 mit einem abermals leicht verschlechterten Wert von 2,75.

Beim Governance-Index ist die Verteilung ähnlich: Die Mongolei bekleidet wie in den Vorjahren die Spitzenposition (5,87 Punkte), dicht gefolgt von Georgien (5,86), während auch hier mit deutlichem Abstand Turkmenistan (2,32) das Schlusslicht bildet. Abgesehen davon sind die Differenzen weniger ausgeprägt; es haben sich mit jeweils fünf Ländern zwei gleich große Gruppen mit „mäßiger“, respektive „schwacher“ Qualität der Governance herausgebildet, die mit marginalen Änderungen von der Ukraine (5,52) am oberen Ende bis Tadschikistan (3,35) am unteren reichen. In drei Ländern gab es signifikante Veränderungen: positiv in Armenien (+1,07) und Usbekistan (+1,02) und negativ in Moldau (-0,26). Bei Usbekistan schlägt sich nieder, dass der unter Präsident Mirziyoyev eingeleitete Kurs autoritärer Modernisierung fortgesetzt wurde, während der neuerliche Rückgang bei Moldau der Vereinnahmung des Staates (state capture) durch den Oligarchen Vladimir Plahotniuc geschuldet ist.

Bei der wirtschaftlichen Transformation überwiegen deutlich die positiven Trends, angeführt von der Ukraine mit +0,54, die damit mit 6,71 Punkten erneut die große Gruppe der Länder in der Region anführt, deren Status der wirtschaftlichen Transformation als „eingeschränkt“ eingestuft wird, und abgeschlossen von Russland mit einem marginalen Fortschritt von +0,04. Als einziges Land weist Turkmenistan eine negative Veränderung auf, die mit -0,75 zudem signifikant ausfällt und Turkmenistan mit einem Indexwert von nur mehr 2,68 in die unterste Kategorie der Staaten mit einem allenfalls „rudimentären“ wirtschaftlichen Transformationsstatus absinken lässt. Dass die Werte *cum grano salis* positiv ausfallen, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Wirtschafts- und Währungskrisen, ausgelöst durch den Ölpreisverfall 2015 und verstärkt durch die negativen Multiplikatoreffekte der Rezession in der regional dominanten russischen Volkswirtschaft, im Zuge der Entspannung auf den globalen Energiemärkten in den meisten Ländern eingedämmt werden konnten. In der Ukraine hat sich zudem die Konsolidierung von Staat und Wirtschaft mit weiteren Reformen nach den Erschütterungen 2014/2015 fortgesetzt.

Auch wenn die regionalen Trends des BTI 2020 im postsowjetischen Eurasien uniform nach oben weisen, so verbergen sich dahinter eine beträchtliche Volatilität und eine Varianz, die eher zu- als abnimmt. Zwar weisen etwa bei Russland die Statuswerte in allen drei Dimensionen seit 2006 bei leicht abnehmender Tendenz eine ausgeprägte Konstanz auf. Das ist aber die Ausnahme, denn bei den anderen Ländern der Region verlaufen die Transformationstrends sehr viel disparater. So erreichen beim Demokratie-Status im BTI 2020 drei Länder – Armenien, Belarus, Usbekistan – den besten jemals erzielten Wert, zwei dagegen den schlechtesten – Aserbaidschan und Tadschikistan. Beim Status der wirtschaftlichen Transformation erreichen vier den besten (Belarus, Kirgisistan, Mongolei, Usbekistan), Turkmenistan dagegen den schlechtesten jemals ermittelten Wert. Und beim Governance-Index erreichen Armenien, Belarus, die Ukraine und Usbekistan den jeweils höchsten Wert seit dem BTI 2006.

Signalisieren die Trends wachsende Divergenz und nicht Konvergenz, so bleiben doch beträchtliche strukturelle Gemeinsamkeiten. Oligarchische Herrschaftsstrukturen, seien sie neopatrimonial geprägt, durch die Apparate der Staatsbürokratie kontrolliert oder umgekehrt Ausdruck der Vereinnahmung des Staates (state capture) durch neureiche Wirtschaftsmagnaten, prägen unverändert die Region. Das reflektiert eher das gemeinsame Erbe der Sowjetunion und der anfänglichen Transformationswirren als die Fähigkeit der regional dominierenden Macht Russland, den Entwicklungen in

Eurasien Richtung und Gestalt zu verleihen. Weder die Europäische Union noch China haben dies als externe Mächte nennenswert kompensieren können. Die Ergebnisse des BTI 2020 zeigen daher, dass die Unterscheidung des Subkontinents in jene Staaten, die der Europäischen Union verbunden sind und jene, die der Eurasischen Wirtschaftsunion angehören, eher programmatischer Natur ist, als die politische und sozioökonomische Wirklichkeit zu reflektieren. Das gilt in ähnlicher Weise auch für die Unterscheidung zwischen Demokratien und Autokratien sowie zwischen den rohstoffexportierenden und –importierenden Ländern. Veränderungen vollzogen sich weniger entlang dieser Trennlinien als vielmehr innerhalb der jeweiligen Gruppierungen, wenngleich aus sehr unterschiedlichen Gründen.

Politische Transformation

Die politische Transformationsbilanz des BTI 2020 sah einen herausragenden Gewinner und einen Verlierer: Armenien machte im Zuge seiner „Samtenen Revolution“ mit der größten Verbesserung aller 137 im BTI untersuchten Länder um 1,98 Punkte den Sprung von einer gemäßigten Autokratie zur defekten Demokratie; Moldau hingegen verschlechterte sich erneut um 0,40 Punkte (BTI 2018: -0.50; BTI 2016: -0.45) und zählt aktuell nur mehr zu den stark defekten Demokratien. Es stehen sich damit sechs Demokratien und sieben Autokratien gegenüber. Deren harter Kern, die zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion - mit Ausnahme von Kirgisistan, aber ergänzt um Aserbaidschan –, ist unverändert geblieben, auch als globale Schlusslichter.

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

| sich konsolidierende Demokratien Werte 10 bis 8 | defekte Demokratien Werte < 8 bis 6 | stark defekte Demokratien Werte < 6 | gemäßigte Autokratien Werte ≥ 4 | harte Autokratien Werte < 4 |
|--|--|--|------------------------------------|--------------------------------|
| | Mongolei | Moldau ▼ | Russland | Kasachstan |
| | Armenien ▲▲ | | Weißrussland | Usbekistan |
| | Ukraine | | | Aserbaidschan |
| | Georgien | | | Tadschikistan |
| | Kirgisistan | | | Turkmenistan |

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Demokratie-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.

Jenseits des Regimewechsels in Armenien hat sich diese Zweiteilung der Region in Demokratien und Autokratien konsolidiert. Immer weniger wirkungsmächtig ist jedoch die politisch aufgeladene Zweiteilung zwischen jenen Ländern, die durch Assoziationsabkommen mit der Europäischen Union verbunden sind (Georgien, Moldau, Ukraine) und jenen, die sich im Bannkreis der Eurasischen Wirtschaftsunion um Russland befinden (Armenien, Belarus, Kasachstan und der Beitrittskandidat Tadschikistan). Beide Integrationen beanspruchen, ihren Mitgliedern je eigene Entwicklungspfade vorzugeben und damit auf die anderen Länder des eurasischen Subkontinents auszustrahlen. Schon in der Vergangenheit bildete Kirgisistan eine Ausnahme von dieser in Brüssel und Moskau kultivierten Regel, denn das Land behauptet sich seit 2012 als defekte Demokratie – trotz seiner Mitgliedschaft

in der Eurasischen Wirtschaftsunion und trotz des ausnahmslos autokratischen Umfelds in Zentralasien. Letzteres gilt ähnlich auch für die Mongolei, die den historisch großen Einfluss Russlands und den aktuell großen Chinas durch eine dezidierte politische Hinwendung zur – weit entfernten – Europäischen Union auszugleichen sucht. Der revolutionäre Aufstieg Armeniens und der kontinuierliche Abstieg Moldaus haben die Realität der politischen Transformation weiter von den Erwartungen entkoppelt, die gemeinhin mit dem Begriff der „geopolitischen“ Orientierung verknüpft werden. Man kommt folglich nicht umhin, sich jedes Land genau und separat anzuschauen, um Chancen und Risiken seiner politischen Transformation zu ermessen.

Die Gruppe der defekten Demokratien zeichnet sich dadurch aus, dass sie zumindest in den vergangenen zehn Jahren im Sinne von Robert Dahls Polyarchie den institutionellen Kern kompetitiver, freier und weitgehend fairer Wahlen bewahrt haben. Demokratie funktioniert in diesen Ländern als „organisierte Ungewissheit“ (Adam Przeworski), wenngleich einige, durchaus unterschiedliche Anstrengungen unternommen wurden, die Fairness der Wahlen nach Möglichkeit einzuschränken. Am wenigsten gelang dies in der Mongolei, wo Wahlen regelmäßig Regierungswechsel zur Folge hatten. So hat etwa im Juli 2017 der Kandidat der oppositionellen Demokratischen Partei (DP), Khaltmaa Battulga, die Präsidentschaftswahlen mit 50,61% der Stimmen gewonnen, gegen den Kandidaten der regierenden Mongolischen Volkspartei (MVP), Miyegombo Enkhbold, der lediglich 41,16% der Stimmen erhielt. Das ist umso bemerkenswerter, als bei der Parlamentswahl im Juni 2016 die Volkspartei noch 65 der 76 Sitze erringen konnte, die zuvor regierende Demokratische Partei dagegen nur neun. Zudem kontrolliert die MVP seit den Wahlen 2016 alle Kommunalverwaltungen. Es unterstreicht das demokratische Engagement, dass die Wahlbeteiligung mit etwa zwei Dritteln der Wahlberechtigten regelmäßig ausgesprochen hoch ist. Hoch ist allerdings ausweislich aller Meinungsumfragen auch das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber den politischen Institutionen, namentlich gegenüber dem Parlament und den politischen Parteien.

Die Mongolei laboriert denn auch an zahlreichen jener Defekte, die die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen und deren Akzeptanz untergraben – von Korruption und Patronage über klientelistische Netzwerke bis hin zu intransparenten Finanzierungsmodi, die sich insbesondere bei den Parteien manifestieren. Ein Beispiel ist der Skandal, den die Verwendung von Mitteln des mit etwa 25 Millionen US-Dollar ausgestatteten Staatsfonds zur Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen im November 2018 auslöste. Mitglieder der Regierung, zahlreiche Parlamentsabgeordnete und selbst der Generalstaatsanwalt wurden beschuldigt, in der Summe annähernd 1,5 Millionen US-Dollar aus diesem Fonds abgezweigt und für verschiedenste Unternehmungen ihren Familienmitgliedern zugeführt zu haben. Potentiell gravierender noch sind die Gesetzesinitiativen des Präsidenten, der seinen Wahlerfolg auf einer klassisch populistischen Plattform erringen konnte, zur Einschränkung der Unabhängigkeit der Justiz, die das Parlament unter dem Eindruck dieses Skandals im März 2019 verabschiedete. Danach wird der Nationale Sicherheitsrat, der sich aus dem Präsidenten, dem Ministerpräsidenten und dem Parlamentspräsidenten zusammensetzt, ermächtigt, auf Vorschlag eines neu geschaffenen fünfköpfigen Justizrats, den wiederum der Präsident ernennt, Richter zu entlassen. Das ist nicht nur ein klarer Verstoß gegen die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Justiz, sondern fügt sich auch in Bestrebungen des Präsidenten zur Errichtung eines Präsidialregimes.

Ein in mancher Hinsicht vergleichbares Bild vermittelt Kirgisistan. Auch dort fanden im Oktober 2017 Präsidentschaftswahlen statt, die mit Unterstützung des Amtsinhabers und seiner Sozialdemokratischen Partei dessen ehemaliger Premier, Sooronbay Jeenbekov, mit 54,74% der Stimmen für sich entscheiden konnte. Der Amtsinhaber, Almasbek Atambajev, konnte nach zwei Amtszeiten nicht erneut kandidieren. Zweiter wurde der Kandidat der Business-Partei Respublika-Ata-Jurt, Ömürbek Babanov, ebenfalls ein ehemaliger Ministerpräsident und einer der prominentesten Unternehmer des Landes, der 33,5% erzielte - und Kirgistan unmittelbar nach der Wahl auf Grund von Ermittlungen der Generalstaatsanwaltschaft verließ. Gleichwohl war mit dieser Wahl ein Novum zu verzeichnen, denn es handelte sich um den ersten demokratisch vollzogenen Regierungswechsel in der Geschichte des Landes.

Dessen ungeachtet galt Kirgisistan von Beginn der Transformation in den 1990er Jahren als demokratische Insel in Zentralasien, dessen Entwicklung sich allerdings in zyklischen Konvulsionen vollzog. Der erste Präsident, Askar Akajev, verkörperte anfangs den demokratischen Aufbruch des Landes, der jedoch nach wenigen Jahren in Nepotismus und Autoritarismus versandete und schließlich 2005 mit der Tulpenrevolution sein politisches Ende fand. Der gleiche Zyklus vollzog sich bei seinem Nachfolger, Kurmanbek Bakijev, allerdings im Zeitraffer und ungleich repressiver. Es folgte nach dessen Sturz 2010 in der blutigen April-Revolution ein Interregnum unter der Leitung von Roza Otunbajeva, die nach Verabschiedung einer neuen parlamentarischen Verfassung und nach Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Dezember 2011 von Almasbek Atambajev abgelöst wurde. Und auch bei ihm vollzog sich eine sukzessive Mutation zu einer dominanten Präsidentenrolle, befördert auch durch ein stark fraktioniertes und nur begrenzt handlungsfähiges Parlament.

Immerhin folgte er den konstitutionellen Vorgaben und verzichtete auf eine dritte Amtszeit, behielt sich aber vor, einen loyalen Nachfolger zu installieren sowie etwaige Konkurrenz und unliebsame Überraschungen mit Hilfe der Justiz weitestgehend zu neutralisieren. Das Wahlergebnis fiel wie gewünscht aus, nicht jedoch das politische Ergebnis, denn sein Nachfolger Jeenbekov zögerte nicht, zur Konsolidierung seiner Macht die Justiz nunmehr gegen ein Dutzend Vertrauter Atambajevs in Stellung zu bringen, mit denen dieser die Institutionen des Staates auf allen Ebenen durchsetzt hatte. Dazu gehörte auch der kurz vor den Wahlen eingesetzte Ministerpräsident Sapar Isakov, der mit anderen führenden Politikern ins Gefängnis verbannt wurde. Zugleich aber hob Jeenbekov die Repressionen gegen Journalisten und Medien auf. In beiden Fällen fungierte das Parlament als willfähriger Resonanzboden.

In der dritten langjährigen defekten Demokratie der Region, Georgien, bediente sich die führende politische Kraft, die Partei „Georgischer Traum“ des aus dem Hintergrund agierenden Geschäftsmanns Bidsina Iwanischwili ähnlicher Methoden der Herrschaftssicherung. Georgien hat ebenfalls nach einigen Kurswechseln eine parlamentarische Verfassung, bei der seit den Parlamentswahlen im Oktober 2016 die regierende Partei über eine verfassungsgebende Mehrheit verfügt. Diese nutzte sie, um mit der 21. Verfassungsänderung seit der Unabhängigkeit das nur mehr repräsentative Amt des Präsidenten durch die Abschaffung der Direktwahl und die Einführung eines Wahlkollegiums weiter einzuhegen. Dass dies nicht ohne Grund geschah, demonstrierten die letzten Direktwahlen im Oktober 2018, als der Präsidentschaftskandidat der Opposition – der Vereinigten Nationalen Bewegung des exilierten Michail Saakaschwili – die (unabhängige) Kandidatin der Regierungspartei, Salome

Surabischwili, in einen zweiten Wahlgang zwang, den diese dann knapp gewann – dank massiver Propaganda und mit Nutzung der notorischen administrativen Ressourcen. Solche in der Region verbreiteten Verfassungsmanipulationen sind nicht ohne Risiko, zumal dann, wenn sie vor dem Hintergrund verbreiteter Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit ihrer soziökonomischen Lage stattfinden.

Dass selbst in Autokratien allzu unverfrorene Manipulationen an der Verfassung zum Auslöser von Massenprotesten und in der Folge eines Regimesturzes werden können, zeigt das Beispiel Armenien. Hier hatte ein Verfassungsreferendum 2015 das Präsidialsystem durch eine parlamentarische Ordnung abgelöst. Hintergrund war, dass Präsident Sersch Sargsjan nach zwei Amtsperioden nicht erneut kandidieren durfte und keine Chance sah, diese Beschränkung wie in den Nachbarländern durch ein Verfassungsreferendum aufzuheben. Entgegen seinen ursprünglichen Versicherungen ließ er sich sodann am 17. April 2018 vom Parlament zum Ministerpräsidenten wählen – um nach bereits sechs Tagen wieder zurückzutreten, dem Beginn der „Samtenen Revolution“. Sie hatte ihren Kristallisationskern in dem Protestmarsch, den der Oppositionspolitiker Nikol Paschinjan mit einer kleinen Gruppe von Getreuen in Armeniens zweitgrößter Stadt Gyumri begonnen hatte und der bis Jerevan zu einem Demonstrationszug mit 250.000 Teilnehmern answoll. Es bedurfte zwei Wochen permanenten Protests und eines Generalstreiks, bis das Parlament in seiner alten Zusammensetzung Paschinjan im zweiten Anlauf am 8. Mai 2018 mit 59 zu 42 Stimmen zum neuen Ministerpräsidenten wählte. Mit seinem Rücktritt am 15. Oktober 2018 erzwang er die Auflösung des Parlaments und erzielte bei den darauffolgenden ersten freien und fairen Wahlen des Landes am 9. Dezember mit seiner Allianz „Mein Weg“ mit 70,4% einen überwältigenden Sieg (während die beiden einstigen Regierungsparteien an der 5%-Hürde scheiterten).

Zwar ist nach dem erfolgreichen Regimewechsel in Jerevan auch in Baku die Nervosität spürbar angestiegen, doch fehlt trotz der unkalkulierbaren Überraschungsmomente, die die „Samtene Revolution“ wie andere Farbrevolutionen auszeichneten, in Aserbaidschan ein entscheidendes Element: die Vitalität der armenischen Zivilgesellschaft. Sie hatte sich im letzten Jahrzehnt immer wieder zu Protesten formiert, sei es zum Schutz der Umwelt gegen Siedlungszerstörungen, sei es gegen Preissteigerungen beim Strom und beim öffentlichen Nahverkehr. Daraus entstand eine Protestkultur, die einen fruchtbaren Boden bildete, der sich angesichts der Frivolität der politischen Führung leicht entzünden ließ.

Der beeindruckende Verlauf und Erfolg der Samtenen Revolution öffnet den Weg für die transformatorische Konsolidierung der armenischen Demokratie. Wie steinig dieser ist, dokumentieren die beiden anderen defekten Demokratien der Region: die Ukraine und Moldau. In der Ukraine hat sich das Ringen zwischen den etablierten oligarchischen Strukturen in Staat und Wirtschaft, nicht zuletzt repräsentiert durch den ehemaligen Präsidenten Petro Poroschenko, und den Reformkräften, die sich auf Teile des Parlaments, Aktivisten der Zivilgesellschaft sowie die ausländischen Geber stützen, in den vergangenen beiden Jahren fortgesetzt. Das Ergebnis ist ein Patt, bei dem sich Fortschritte etwa bei der Dezentralisierung sowie im Gesundheits- und Erziehungswesen und Rückschritte etwa bei der Justiz- und Landreform sowie der Bekämpfung der Korruption die Waage halten. Das Ergebnis ist eine weit verbreitete Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die sich im April 2019 plastisch in der Wahl des Komikers und Präsidentenimitators Wolodymyr Selensky zum neuen Präsidenten manifestierte – mit 73% der Stimmen. Dass er (nicht nur) seine Fernsehkarriere dem langen Arm eines

besonders rabiaten Oligarchen und eingeschworenen Gegner Poroschenkos, Ihor Kolomojsky, verdankt, lässt befürchten, dass sich die angekündigte Bekämpfung der Korruption in der Bekämpfung nur einer Fraktion und Erscheinungsform oligarchischer Herrschaft erschöpft.

Moldau steht vor der gleichen Herausforderung, nachdem sich dort ein einzelner Oligarch, Vlad Plahotniuc, faktisch den gesamten Staat angeeignet und damit entgegen der offiziellen Rhetorik den Transformationsprozess entlang des EU-Assoziationsabkommens faktisch zum Stillstand gebracht hat. Er kontrolliert nicht nur die wichtigsten Medien und die Justiz des Landes, sondern bis zur Parlamentswahl im Februar 2019 auch die Regierung. Dabei stützte er sich vor allem auf die finanziell unterlegte Fähigkeit, den Antagonismus zwischen den beiden politischen Blöcken des Landes – des prorussischen, repräsentiert durch die Sozialistische Partei und ihre Verbündeten, und den pro-europäischen, vor allem repräsentiert durch das liberale Parteienbündnis ACUM, zu befeuern und auszunutzen. Dass sich geraume Zeit nach der Parlamentswahl im Juni 2019 ACUM und die Sozialistische Partei unter der liberalen ehemaligen Präsidentschaftskandidatin Maia Sandu auf eine gemeinsame Regierung verständigten, verdankt sich denn auch nur einem überragenden gemeinsamen Ziel: der Vereinnahmung des Staates (state capture) durch Plahotniuc ein Ende zu bereiten. Dieser suchte die neue politische Konstellation durch Verfassungsgerichtsurteile, mit denen das Parlament aufgelöst und der Präsident abgesetzt wurde, zu beseitigen, musste jedoch unter konzertiertem ausländischem Druck kapitulieren und das Land verlassen. Dass dieser kleinste gemeinsame Nenner nach den über viele Jahre kultivierten Animositäten zwischen den unterschiedlichen politischen Kräften nicht weit trägt, machte der Sturz der Regierung nach nur fünfmonatiger Amtszeit im Herbst 2019 deutlich. Ein neuerlicher Transformationspfad wird wesentlich davon abhängen, wie die externen Akteure ihren Einfluss künftig geltend machen.

Wirtschaftliche Transformation

Bei der wirtschaftlichen Transformation hat sich bei an der Verteilung der Länder auf die fünf Kategorien des Transformationsstatus wenig verändert. Nach wie vor kann der Stand der Transformation zu Marktwirtschaften mit sozialpolitischer Flankierung in keinem der Staaten als „fortgeschritten“ oder „weit fortgeschritten“ bezeichnet werden. Den insgesamt zehn Ländern mit „eingeschränkter“ Transformation stehen drei zentralasiatische Ländern mit „stark eingeschränkter“, respektive „rudimentärer“ Transformationsleistung gegenüber. Aserbaidschan hat seine Verluste aus dem BTI 2018 wieder wettgemacht und ist in die Gruppe der eingeschränkten Transformation zurückgekehrt, während Turkmenistan mit einem Rückschritt um 0,75 Punkte und einem Wert von nur mehr 2,68 in die letzte Gruppe zurückgefallen ist, in der der Stand der Transformation zu einer Marktwirtschaft mit sozialpolitischer Flankierung allerhöchstens als rudimentär bezeichnet werden kann.

Diese Daten signalisieren insgesamt relativ geringe Veränderungen, doch verbergen sich dahinter – mit der einzigen Ausnahme Turkmenistans – ausschließlich und zum Teil signifikante positive Entwicklungen. Größter Gewinner ist mit +0,54 Punkten wie schon im BTI 2018 (+0,82) die Ukraine, die damit beim Statusindex für die Marktwirtschaft erneut den regionalen Spitzenplatz (6,71) beklei-

det. Sie verdankt dies in erster Linie der makroökonomischen Stabilisierung, während die Fortschritte bei der Sicherung des Privateigentums sowie des Wettbewerbs bescheidener ausfallen. Signifikante Fortschritte verzeichnet aber auch Kasachstan, das mit +0,43 Punkten wie Aserbaidschan die Verluste des BTI 2018 (-0,43) kompensiert, Belarus (+0,29) und Armenien (+0,25), bei denen sich ebenfalls die Überwindung der tiefen Währungs- und Wirtschaftskrise der Jahre 2015/16 niederschlägt. Davon profitiert zwar auch Usbekistan (+0,25), doch stechen hier die marktwirtschaftlichen Reformen der neuen Führung hervor. Namentlich in Russland (+0,04) sind diese ausgeblieben, hier dominiert in jeder Hinsicht eine Stagnation, die an die Selbstgefälligkeit ihres Vorläufers in den 1970er Jahren erinnert.

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

| weit fortgeschritten | fortgeschritten | eingeschränkt | stark eingeschränkt | rudimentär |
|----------------------|-----------------|-----------------|---------------------|----------------|
| Werte 10 bis 8 | Werte < 8 bis 7 | Werte < 7 bis 5 | Werte < 5 bis 3 | Werte < 3 |
| | | Ukraine | Usbekistan | Turkmenistan ▼ |
| | | Armenien | Tadschikistan | |
| | | Georgien | | |
| | | Russland | | |
| | | Kasachstan | | |
| | | Mongolei | | |
| | | Moldau | | |
| | | Kirgisistan | | |
| | | Weißrussland | | |
| | | Aserbaidschan ▲ | | |

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Wirtschafts-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018.

Auch im Bereich der wirtschaftlichen Transformation taugen die klassischen Unterscheidungsmuster immer weniger als Erklärung für die Zugewinne und Verluste einzelner Länder. Das gilt zum einen für die Unterscheidung der Region in einen EU- und einen EWU-Orbit, denn es ist keineswegs erkennbar, dass jene Länder, die den Weg nach Europa gewählt und mit der EU neben dem Assoziations- auch ein Freihandelsabkommen abgeschlossen haben, signifikante und kontinuierliche Fortschritte erzielen. Auch vier Jahre nach deren Abschluss stellen die Wettbewerbs- und Wohlstandsgewinne der EU-Assoziation vor allem ein großartiges Versprechen dar. Es gilt aber auch für die Zweiteilung der Region in jene Länder, die über exportfähige Ressourcen, namentlich Energieträger, verfügen, und jene, die diese importieren müssen (und darüber hinaus über kein wettbewerbsfähiges Export-Portfolio verfügen). Auch dies schlägt sich ungeachtet der erneut angestiegenen Energiepreise weder durchgängig und uniform auf die makroökonomische Performance nieder noch auf die marktwirtschaftliche Reformbereitschaft.

Immerhin hat sich im Vergleich zum BTI 2018 die ökonomische Lage der Region deutlich verbessert, denn seit 2017 verzeichnen ausnahmslos alle Länder positive Wachstumsraten, wobei die von den internationalen Finanzinstitutionen kommunizierten konstant hohen Zahlen für Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan nicht übermäßig ernst genommen werden dürfen. Sie beruhen auf den

nationalen Phantasiezahlen, die auch in Usbekistan bei sinkender Tendenz und trotz der Reformbemühungen noch florieren; der Internationale Währungsfonds (IWF), dem im Reformprozess eine wichtige beratende Rolle eingeräumt wird, mahnt denn auch eine weitere Verbesserung der Statistik an, die in der Vergangenheit vor allem dazu gedient habe, die selbst gesetzten Entwicklungsziele zu bestätigen. Allerdings weisen die Raten beträchtliche Unterschiede auf: Spitzenreiter war nach den Daten der Weltbank 2018 dank der gestiegenen Produktion der beiden Hauptexportgüter Kupfer und Kohle die Mongolei mit einem BIP-Wachstum von 6,9%, gefolgt von Armenien mit 5,2%, Schlusslicht ist das Öl exportierende Aserbaidshjan mit lediglich 1,4%. Ähnlich niedrig ist die wirtschaftliche Dynamik beim größten Exporteur von Energieträgern Russland, das 2018 ein Wachstum von nur 2,3% verzeichnen konnte, nach 1,5% im Jahre 2017 und bei nicht sehr ermutigenden Aussichten. Besser verhält es sich in Kasachstan mit 4,1%. Die übrigen (Import-)Länder bewegten sich sowohl 2017 als auch 2018 im Mittelfeld: Belarus (+2,4% / +3,0%), Georgien (+5,0% / +4,7%), Kirgisistan (+4,6% / +3,5%), Moldau (+4,5% / +4,0%), Ukraine (+2,5% / +3,3%). Insbesondere die Ukraine ist nach den drastischen Einbrüchen 2014/15 (-6,6% / -9,8%) damit immer noch weit von dem bereits beklagenswert niedrigen vorrevolutionären Niveau entfernt.

Diese wie auch die zentralasiatischen Länder profitieren wesentlich davon, dass sich der Markt für Arbeitsmigranten in den letzten beiden Jahren soweit stabilisiert hat, dass bei den Geldtransfers in einigen Fällen die drastischen Einbrüche nach dem Höhepunkt 2013 kompensiert werden konnten, wie die folgende Weltbanktafel ausweist:

Tab.3 Zuflüsse aus Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten (in Millionen US-Dollar)

| | 2013 | 2015 | 2017 | 2018 | Anteil am BIP 2018 |
|---------------|-------|-------|--------|--------|-----------------------|
| Armenien | 2.192 | 1.491 | 1.539 | 1.488 | 12,1% |
| Aserbaidshjan | 1.733 | 1.270 | 1.133 | 1.226 | 2,8% |
| Belarus | 1.214 | 932 | 1.254 | 1.200 | 2,1% |
| Georgien | 1.945 | 1.459 | 1.794 | 2.034 | 12,2% |
| Kasachstan | 207 | 194 | 355 | 618 | 0,2% |
| Kirgisistan | 2.278 | 1.688 | 2.486 | 2.689 | 33,6% |
| Moldau | 2.192 | 1.540 | 1.639 | 1.837 | 16,1% |
| Mongolei | 257 | 261 | 273 | 441 | 3,5% |
| Russland | 6.751 | 6.903 | 8.235 | 8.610 | 0,5% |
| Tadschikistan | 3.698 | 2.259 | 2.237 | 2.183 | 31,0% |
| Turkmenistan | 40 | 16 | 2 | 0 | 0,0% |
| Ukraine | 9.667 | 8.474 | 12.132 | 14.694 | 11,4% |
| Usbekistan | 6.689 | 3.059 | 3.901 | 2.801 | 9,0% |

Quelle: World Bank staff calculation based on data from IMF Balance of Payments Statistics database and data releases from central banks, national statistical agencies, and World Bank country desks

Für zahlreiche Länder der Region sind diese Rücküberweisungen (remittances) eine unverzichtbare Einnahmequelle, in Kirgistan (33,6%) und Tadschikistan (31%) bestreiten sie ein Drittel des Sozialprodukts, in Armenien (12,1%), Georgien (12,2%) und Moldau (16,1%) immer noch deutlich über 10%. Und selbst in den relativ großen Volkswirtschaften und bevölkerungsreichen Ländern Ukraine (11,4%) und Usbekistan (9%) handelt es sich um eine signifikante Größe, mit stark zunehmender Tendenz im ersten und langsam abnehmender im zweiten Fall. Hauptquelle ist der Arbeitsmarkt in Russland, von wo 2013 in der Spitze 37,2 Milliarden US-Dollar der Transfers stammten. Aufgrund der Rezession der russischen Wirtschaft und verschärfter Einwanderungsbestimmungen bis 2017 ist diese Zahl auf 20,6 Milliarden US-Dollar zurückgegangen. Zum Vergleich: Bei Deutschland belaufen sich die Zahlen auf 19,9 Milliarden US-Dollar 2013 und 22,8 Milliarden US-Dollar 2017; globaler Spitzenreiter sind die USA mit 67,4 Milliarden US-Dollar im Jahre 2017.

Dass Gas- und Ölexporteure wie Russland oder Aserbaidschan trotz der deutlich gestiegenen Rohölpreise nicht an frühere Wachstumsraten anknüpfen können, verweist darauf, dass sich deren einseitig ausgerichtetes Wachstumsmodell unübersehbar erschöpft hat. Gleiches gilt für den Gasexporteur Turkmenistan und für Usbekistan, dessen Hauptexportgüter Gas, Gold, Baumwolle und Uran sind. Die Bereitschaft, daraus strukturpolitische Konsequenzen zu ziehen, hält sich jedoch sehr in Grenzen. Turkmenistan pflegt nur sehr selektive Kontakte mit der Außenwelt und ist im Personenkult und einer maximalen Konzentration politischer Entscheidungen in der Person des Präsidenten Gurbangulij Berdymuchamedov gefangen. Aserbaidschan konnte dank der Ölpreissteigerungen zwar seine Außenhandels- und Fiskalposition signifikant verbessern, auch leitete die Regierung eine Reihe von Liberalisierungen und administrative Erleichterungen ein, die vor allem dem Tourismus sowie dem Export und der mittelständischen Wirtschaft zugutekommen sollen. Diese Maßnahmen konnten bislang jedoch kaum Dynamik entfalten und änderte nichts an der Grundstruktur, dass unverändert etwa 90% aller Exporte dem staatlich kontrollierten Energiesektor entstammen.

Offenkundig blockieren die autokratischen Herrschaftsstrukturen grundlegende Veränderungen, was angesichts des Dickichts oligarchisch-bürokratischer Interessen, die Putins Regime seinen unverwechselbaren Stempel aufdrücken, auch für Russland gilt. Dabei wächst der Druck, angesichts magerer und perspektivisch wieder sinkender Wachstumszahlen, angesichts der seit fünf Jahren kontinuierlich zurückgehenden Realeinkommen und angesichts von Zustimmungsraten für den Präsidenten, die den gleichen Verlauf nehmen, während die Protestbereitschaft der Bevölkerung wächst. Diese richtete sich im Herbst 2018 gegen die Rentenreform der Regierung, mit der unter Bruch von Wahlversprechen das Renteneintrittsalter deutlich angehoben wurde, aber auch gegen die Einrichtung von Moskauer Müllkippen weit entfernt von der Stadt oder den Bau von Kirchen in Grünanlagen wie unlängst in Jekaterinburg.

Die offiziell gesetzten Ziele, bis zum Ende der Amtszeit des Präsidenten die Wirtschaftsleistung pro Kopf der Bevölkerung um 50% zu steigern und Russland den Sprung unter die fünf größten Volkswirtschaften der Welt zu ermöglichen, ist allenfalls dann nicht in weiter Ferne, wenn man das Sozialprodukt in Kaufkraftparitäten ausweist. Weitgehend verflüchtigt haben sich auch die konkurrierenden Reformpläne, die im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2018 die wirtschaftspolitischen Debatten im Lande geprägt hatten. Dabei handelte es sich um ein liberales Deregulierungsprogramm des heute amtierenden Präsidenten des Rechnungshofs, Alexej Kudrin, sowie das „Stolypin“-Programm

des Vorsitzenden des Unternehmensverbandes, Boris Titov, das die Stagnation mit dirigistischen Maßnahmen sowie einer fiskalischen und monetären Expansion überwinden wollte. Sie mündeten in die sogenannten „Nationalen Projekte“ des Präsidenten, mit denen Putin nach seiner Wiederwahl die Ziele und Ausgabenprogramme bis zum Ende seiner Amtszeit fixierte. Bis 2024 sollen so zum Beispiel 98 Milliarden US-Dollar für Infrastrukturmaßnahmen ausgegeben werden, 74 Milliarden US-Dollar für den Straßenbau, 26 Milliarden US-Dollar für das Gesundheitswesen und 88 Milliarden US-Dollar für den Wohnungsbau, den Handel und die Digitalisierung. Garniert werden diese Haushaltsvorgaben mit detaillierten quantitativen Indikatoren, die nach russischen Presseberichten etwa den Bau von 180 Kriegerdenkmälern vorsehen oder das Ziel ausgeben, die Durchschnittsgeschwindigkeit von Güterzügen um 28% zu steigern. Es gehört zur Logik solcher an GOSPLAN, das Komitee für die Wirtschaftsplanung der Sowjetunion, erinnernden Vorgaben, dass Putin sich von ihnen einen entscheidenden Durchbruch verspricht. Andererseits können solche Konzepte bei einem Staatsanteil der Wirtschaft, der von 38% im Jahre 2006 auf nunmehr 71% gestiegen ist, und angesichts eines kaum 16% umfassenden und weiter sinkenden Anteils der mittelständischen Privatwirtschaft kaum verwundern – zumal solche Betriebe unverändert unter der latenten Gefahr operieren, bei wirtschaftlichem Erfolg von Konkurrenten oder Staatsbediensteten durch feindliche Übernahmen sequestriert zu werden. Das viel beschworene wirtschaftsfreundliche Investitionsklima jedenfalls sieht anders aus.

Shavkat Mirziyoyevs Usbekistan geht den umgekehrten Weg, wenngleich nicht übersehen werden darf, dass es sich dabei in jeglicher Hinsicht um eine nachholende Entwicklung handelt, mit der das unter Islam Karimov weitgehend abgeschottete Land im Stil autoritärer Modernisierung sukzessive geöffnet werden soll. Eine schier endlose Kette von Präsidentenerlassen dient seit Ende 2016 dem Ziel, die darniederliegende Wirtschaft zu mobilisieren und deren Entwicklungspotential im sprichwörtlichen Sinne zu entfesseln. Partielle demokratische Reformen, etwa durch Stärkung der parlamentarischen Kontrolle der Regierung, sowie Reformen der öffentlichen Verwaltung sind diesem Ziel untergeordnet. Zu den prägnantesten Maßnahmen in der Wirtschaft gehören die Währungsliberalisierung vom September 2017, verbunden mit einem sukzessiven Abbau der Zölle, eine Steuer und eine Arbeitsmarktreform, zu der die Beseitigung von Mobilitätsbeschränkungen gehört sowie die Förderung von Arbeitsmarktprogrammen, ferner die Einrichtung eines Business-Ombudsmannes, dem anstelle der Staatsanwaltschaften die Aufsicht über die Unternehmen obliegt. Damit sowie mit der Schaffung einer speziellen Beschwerdestelle beim Präsidenten soll nicht zuletzt der Korruption entgegengewirkt werden. Zu den ersten Maßnahmen des Präsidenten gehörte ferner eine Aktivierung der weitgehend blockierten regionalen Kooperation. Und 2018 führte er für nahezu alle europäischen Staaten sowie für Kanada nach dem Muster von Belarus einen visafreien Besuchsverkehr für bis zu 30 Tage ein. Geplante Vorhaben sind des Weiteren eine Landreform sowie die Einrichtung weiterer Freihandelszonen, von denen vier bereits im Januar 2017 geschaffen wurden.

Viele dieser Reformen stehen erst einmal nur auf dem Papier der Präsidentenerlasse und werden sich nach den Erfahrungen anderer Länder in der Wirklichkeit anders realisieren als intendiert. Gleichwohl sind praktische Fortschritte überall spürbar, nicht allein in der ausgeprägten Neigung des Präsidenten, die Umsetzung seiner Erlasse persönlich vor Ort zu inspizieren, in allen Teilen des Landes.

So wurden 2017 mehr als 30.000 neue Kleinbetriebe registriert, eine Steigerung um 130% im Vergleich zum Vorjahr. Und selbst die Zahl der Betriebe im monopolistisch geprägten Außenhandels-gewerbe hat sich in vier Jahren bis 2017 verdoppelt.

Governance

Im Unterschied zur wirtschaftlichen, aber auch zur demokratischen Transformation finden sich beim Governance-Index im BTI 2020 sowohl (ausgeprägte) positive als auch (moderate) negative Veränderungen und verteilen sich die Länder der Region gleichmäßiger auf die einschlägigen Kategorien. Größte Gewinner sind mit einer Verbesserung von 1,07 Punkten auf den Wert 5,32 im Zuge der „Samtenen Revolution“ Armenien und Usbekistan, das bereits im BTI 2018 eine deutliche Steigerung verzeichnen konnte (+0,61), die sich im BTI 2020 beschleunigte (+1,02) und den Gesamtwert von 2,55 auf 3,58 an hob. Damit rückte Armenien in die Kategorie der „mäßigen“ Governance-Leistungen auf und Usbekistan in die der „schwachen“.

Ein „gutes“ Transformationsmanagement weisen wie schon in der Vergangenheit bei einer leichten Verschlechterung um 0,10 lediglich die Mongolei mit einem Wert von 5,87 und praktisch unverändert Georgien mit einem Wert von 5,86 auf, die damit unverändert von ihren Spitzenwerten aus der Vergangenheit entfernt sind. Eine „mäßige“ Governance-Leistung verzeichnen neben Armenien die Ukraine (+0,11 auf 5,52), Moldau (-0,26 auf 4,89) sowie am unteren Ende Kasachstan (+0,15 auf 4,56) und Kirgistan (-0,17 auf 4,56).

Geringe Veränderungen hat es in der Gruppe der „schwachen“ Governance gegeben, wo sich Belarus nach seinem Aufstieg im BTI 2018 behaupten konnte, das mit +0,19 einen Indexwert von 3,71 erzielt. Aserbaidschan befindet sich hier im BTI 2020 (+0,14 auf 4,00) am oberen und Tadschikistan mit einer marginalen Veränderung von +0,04 (auf 3,35) am unteren Ende der Kategorie, während sich Usbekistan vor Russland schiebt, das mit -0,05 marginal verliert (auf 3,47). Das Schlusslicht bildet wie in den anderen Dimensionen Turkmenistan das mit -0,19 weiter verliert und mit einem Wert von 2,32 auch im globalen Ranking auf Platz 128 am Ende rangiert.

Tab. 4: Qualität der Governance

| sehr gut | gut | mäßig | schwach | gescheitert |
|----------------|-------------------|---------------------|-------------------|--------------|
| Werte 10 bis 7 | Werte < 7 bis 5,6 | Werte < 5,6 bis 4,3 | Werte < 4,3 bis 3 | Werte < 3 |
| | Mongolei | Ukraine | Aserbaidschan | Turkmenistan |
| | Georgien | Armenien ▲ | Weißrussland | |
| | | Moldau | Usbekistan ▲ | |
| | | Kasachstan | Russland | |
| | | Kirgisistan | Tadschikistan | |

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018.

Armenien und Usbekistan verzeichnen nicht nur die signifikantesten – positiven – Veränderungen im Governance-Index, sie sind auch repräsentativ für deren Grundprobleme im postsowjetischen Raum: Während die neue Führung in Armenien beginnt, ähnlich wie in Georgien oder der Ukraine auch in der Regierungsführung mit partizipativen und leistungsorientierten Steuerungsmethoden das Land zu modernisieren und Grundübel wie die Korruption zu beseitigen, muss in Usbekistan erst einmal eine funktionierende institutionelle Infrastruktur geschaffen werden, über die Länder wie Russland, Kasachstan und selbst Aserbaidschan bereits verfügen. Insofern bewegen sich beide Länder in die gleiche Richtung, befinden sich aber auf einem höchst unterschiedlichen Niveau – wobei in beiden Fällen angesichts eines wenig vorteilhaften sozioökonomischen und politischen Umfelds weder der Erfolg garantiert ist, noch eine ungebremste Veränderungsdynamik.

In Armenien haben spätestens die Parlamentswahlen im Dezember 2018 dokumentiert, dass nunmehr sowohl in der Bevölkerung als auch unter den neuen politischen Kräften ein breiter und stabiler Konsens für Demokratie und Marktwirtschaft existiert. Dieser wurde zuvor lediglich rhetorisch behauptet, in der Praxis jedoch von der politischen Klasse konsequent ignoriert. In Usbekistan ist dagegen noch offen, ob die demonstrativen Bekenntnisse zur Demokratie durch die neue Führung ernst gemeint sind und wie weit sie tatsächlich reichen. Zwar verzichtet Präsident Mirziyoyev auf die klassische Standardformel seines Vorgängers, der sich mit einem spezifischen „Usbekischen Modell“ auch ideologisch von universalen demokratischen Prinzipien abgrenzte; allerdings beschränken sich seine Aktivitäten bislang auf technokratische Top-down-Lösungen, mit denen er die marktwirtschaftlichen Reformen forcieren und die Gesellschaft mobilisieren will, ohne jedoch die Kontrolle über das politische System aufzugeben. Die Marktwirtschaft gilt jedenfalls bis auf weiteres als alternativlos.

Bis zu den Wahlen im Dezember 2018 befand sich die neue armenische politische Führung, vom alten Parlament blockiert, in einer Übergangsphase. Sie konzentrierte sich daher in der begrenzten Zeit auf begrenzte Ziele, namentlich die Durchführung freier und fairer Wahlen. Das wurde in Anbetracht des alles andere als vorteilhaften Umfeldes - so befand sich nicht nur das Parlament, sondern es befinden sich bis heute auch die Medien in der Hand der alten Oligarchie - bravourös gemeistert, vor allem bei deren Organisation. Zwar scheiterte ein neues Wahlgesetz an der alten Parlamentsmehrheit, es konnte aber eine Verschärfung der Strafandrohungen für den bis dato weit verbreiteten Stimmenkauf durchgesetzt werden.

Seit Bildung der neuen Regierung im Januar 2019 kann diese nun zwar politisch befreit agieren, stößt jedoch an administrative Grenzen. Dazu gehört nicht nur die personelle Zusammensetzung der vom alten Regime imprägnierten Justiz, deren nominelle Unabhängigkeit sich nunmehr gegen deren eigentlichen Verfechter wendet. Auch verfügen viele der neuen und häufig sehr jungen Akteure in Regierung und Parlament über keine einschlägige Expertise; ihr Erfahrungshintergrund aus dem zivilgesellschaftlichen Aktivismus ist mit den administrativen Anforderungen nur partiell kompatibel.

Einen Mangel an Expertise behauptet auch Präsident Mirziyoyev in Usbekistan, der im Dezember 2018 das Fehlen von 500.000 Spezialisten beklagte. Allerdings steht eine Reform des öffentlichen Dienstes aus, Stellenbesetzungen erfolgen nach wie vor alles andere als kompetitiv und der Regie-

rungs- wie Verwaltungsstil changiert unverändert zwischen hierarchisch-bürokratischen Kommandos und personalistischen Netzwerken. Auch werden Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich bislang ohnehin kaum politisch betätigen durften und deren Spielraum sich erst seit 2017 langsam wieder erweitert, kaum konsultiert. Dieses Privileg genießen vor allem die vom Staat gesteuerten Nichtregierungsorganisationen (GONGOs), und dabei dominieren staatlich orchestrierte Showveranstaltungen. Man kann daher den Eindruck gewinnen, dass solche Klagen eher die übermenschlichen Anstrengungen des Präsidenten unterstreichen und etwaige Fehlschläge entschuldigen sollen. Immerhin hat Mirziyoyev im Januar 2019 einen Expertenrat geschaffen, der neben Staatsvertretern auch Unternehmer, Wissenschaftler sowie ausländische Berater umfasst und den Reformprozess anregen und begleiten soll. Auch ist es in Anbetracht des opaken Regierungsstils unter Karimov schon ein Fortschritt, wenn Minister oder Parlamentsabgeordnete offiziell angehalten werden, im Fernsehen ihre Politik zu verteidigen und wenn den Medien gestattet wird, nicht allein über die zahllosen Initiativen des Präsidenten zu berichten, sondern auch kritisch deren Implementierung nachzugehen.

Einen Schwerpunkt im usbekischen Reformprozess stellt nolens volens der Kampf gegen die Korruption dar. Dabei mussten allerdings erst einmal die gesetzlichen und administrativen Grundlagen geschaffen werden, deren Implementierung sich wie in den ähnlich gelagerten Fällen denn auch ausgesprochen schleppend vollzieht. Das erste Gesetz, das Präsident Mirziyoyev in diesem Sinne am 4. Januar 2017 unterzeichnete, war das „Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“. Es folgte ein Fünfjahresaktionsplan 2017-2021 mit weiteren Reformvorschlägen für die öffentliche Verwaltung und den Rechtsstaat sowie auf dessen Grundlage ein Antikorruptionsprogramm für 2017/2018, wobei das Gesundheits- und das Erziehungswesen im Mittelpunkt stehen. Im Mai 2018 verfügte der Präsident, dass Staatsbedienstete wie in den meisten anderen Ländern der Region jährlich ihr Einkommen und Vermögen offenlegen müssen. Auch wurde ähnlich wie in Aserbaidschan mit seinen ASAN-Online-Dienstleistungszentren und auch Kasachstan ein „Single Window“ Zugang zu staatlichen Leistungen eingeführt, der den Kontakt zu zahllosen Verwaltungsbediensteten begrenzen soll.

Einen großen Schritt weiter ist Armenien, wo die Unzufriedenheit über die verbreitete Korruption ein wichtiges Initial der Massenproteste und deren Beseitigung daher bereits in der Übergangsphase ein Schwerpunkt der neuen Führung war. Zwar wurden mit dem Regimewechsel die Grundlagen der systemischen Korruption durch den politischen Paternalismus der alten Führung beseitigt, nicht jedoch die verbreitete Kultur der Korruption. Eine Aufgabe ist daher, die auch in Armenien existierenden Einkommensdeklarationen der Staatsbediensteten detailliert zu untersuchen und Unstimmigkeiten konsequent zu verfolgen, was in der Vergangenheit nicht geschah.

Ein besonderes Augenmerk auf die Korruption richtet auch Kasachstan, dessen bis März 2019 amtierender Präsident Nasarbajew in zahllosen Reden dieses Übel beklagte, durch das nach Angaben des Nationalen Antikorruptionsbüros das Land allein durch Schmiergelder jährlich 3,7 Milliarden US-Dollar einbüßt. Offenbar fürchtet die politische Führung nicht nur um das Image Kasachstans als eines zwar autoritär regierten, aber effizient geführten Staates, sondern auch um das Investitionsklima. Das aus mehreren institutionellen Mutationen hervorgegangene Nationale Korruptionsbüro, ein 2015 überarbeitetes Antikorruptionsgesetz und eine bis 2025 angelegte zehnjährige Nationale Antikorruptionsstrategie bilden den Rahmen auf der nationalen Ebene. Auf der regionalen und lokalen Ebene fungieren ferner seit 2016 sogenannte „Öffentliche Räte“ nicht nur als gesellschaftliche

Beteiligungsforen, sondern auch als Anlaufstellen für die Bevölkerung, um Amtsmissbrauch und Korruption anzuzeigen. Und selbst Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International erfreuen sich der wohlwollenden Unterstützung durch die politische Führung – bis hin zu deren personeller Bestückung durch ehemalige staatliche Korruptionsbekämpfer.

Diese Maßnahmen sind sicherlich geeignet, die Kultur der Korruption einzudämmen, treffen die systemische, durch den paternalistischen Charakter des politischen Regimes begründete Korruption jedoch nicht und lenken bisweilen auch von dieser ab. Zwar ist es seit 2017 vermehrt zur Verfolgung auch hochrangiger Regierungsvertreter gekommen; diese haben jedoch regelmäßig politische Konnotationen. So wurde etwa im März 2018 der ehemalige Wirtschaftsminister Kuandyk Bishimbayev unter dem Vorwurf, 3 Millionen US-Dollar unterschlagen zu haben, zu einer zehnjährigen Haft verurteilt. Der Fall erinnert an den russischen Wirtschaftsminister Alexej Uljukajew, der im November 2016 einer Intrige von Igor Setschin, einem der engsten Vertrauten des russischen Präsidenten, zum Opfer gefallen war. Da ausnahmslos jeder Vertreter der politischen Klasse in den einschlägigen autokratischen Regimes mit Korruptionsvorwürfen konfrontiert werden kann, ist und bleibt die zwingende auslösende Bedingung ein politisches Motiv. Das gilt umgekehrt selbst dann, wenn durch korruptes Fehlverhalten erheblicher wirtschaftlicher Schaden entsteht, wie etwa im Fall der vier kasachischen Banken, die 2017/2018 auf Grund krimineller Kreditgeschäfte geschlossen werden mussten, aber keinerlei Verfahren gegen die politisch und familiär gut vernetzten Eigentümer zur Folge hatten.

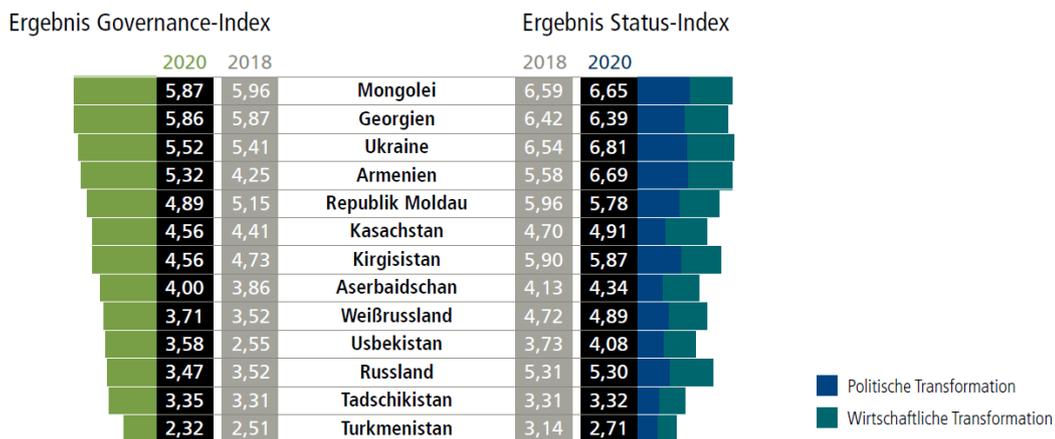
Ausblick

Die politische und wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen beiden Jahre erlaubt einen verhaltenen Optimismus, dass das postsowjetische Eurasien fähig sein könnte, sich aus den hinteren Regionen der globalen Transformationsbilanz zu entfernen. Nachdem bereits im BTI 2018 moderate positive Veränderungen zu verzeichnen waren, weisen im BTI 2020 nunmehr alle Indizes – von der demokratischen Transformation über die marktwirtschaftliche Umgestaltung bis hin zur Governance – erkennbar positive Trends auf. Zugleich ist die Region vielfältiger geworden, eine zum Teil beträchtliche Volatilität eingeschlossen. Kontinuität wie bei der Mongolei und der Ukraine und Stagnation wie beim prominentesten Fall der Russischen Föderation stehen sowohl signifikanten Fortschritten wie herausragend bei Armenien, aber auch bei Usbekistan und unübersehbaren Rückschritten gegenüber, wie sie in Moldau oder Turkmenistan zu registrieren sind.

Die wachsende Vielfalt stellt zunehmend die etablierten Gruppierungen der Region in Frage, sei es die ordnungspolitische Zweiteilung der Region mit den Gravitationszentren Europäische Union auf der einen und Eurasische Wirtschaftsunion auf der anderen Seite, sei es die Unterscheidung zwischen den rohstoffreichen Rentenökonomien und dem rohstoffarmen Rest. Die politische Lagerbildung geht auf die Ukraine-Krise 2013/2014 zurück, vor deren Hintergrund sich eine harte Integrationskonkurrenz zwischen der EU und der um Moskau gruppierten EWU entfaltete. Als dominierende Macht versprach Moskau im gemeinsamen Kampf gegen mögliche Regimewechsel den Autokratien der Region politische Orientierung, wirtschaftliche Vorteile und einen geostrategischen Anker zu bieten. Umgekehrt zog Brüssel seine Assoziationspartner nicht nur als Gegengewicht zu Russland

und seinen postimperialen Reflexen an, sondern auch mit dem Versprechen, durch eine Transformation nach EU-Skript Teil der wohlhabenden europäischen Familie zu werden.

Die „Samtene Revolution“ beim EWU-Mitglied Armenien, der klassische Fall eines von Moskau



seit der Orangen Revolution in der Ukraine 2004 geschmähten Regimewechsels, hohlte diese Gegenüberstellung ebenso weiter aus wie die fortschreitende oligarchische Vereinnahmung des Staates (state capture) beim EU-Assoziationspartner Moldau, was nach Brüsseler Lesart eigentlich den dysfunktionalen Herrschaftsordnungen im russischen Orbit vorbehalten war. Beide Fälle haben nicht nur das herkömmliche Konfrontationsmuster relativiert, sondern ganz praktisch auch das Konfliktverhalten beider Seiten beeinflusst. So hat Moskau darauf verzichtet, in Armenien an der Seite des alten Regimes zu intervenieren, wie umgekehrt die neue Führung sorgsam darauf bedacht war, Russland seiner fortgesetzten Loyalität zu versichern, was zwar nicht mit dem angestrebten Jerevaner Reformprogramm korrespondiert, wohl aber mit den sicherheitspolitischen Interessen des Landes. Auch hatte Moskau es hingenommen, dass noch unter dem alten Regime im November 2017 mit der EU das Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (CEPA) abgeschlossen wurde, das eine erhebliche Schnittmenge mit dem ursprünglichen Assoziationsabkommen aufweist und lediglich auf den Freihandel verzichtet. Es soll in Armenien künftig als Transformationskompass dienen und mit entsprechender Finanzhilfe aus Brüssel flankiert werden. In Moldau wiederum war Moskau die erste Hauptstadt, die im Juni 2019 die neue Regierung unter der dezidiert proeuropäischen Ministerpräsidentin Maia Sandu anerkannte; und es verdankt sich der konzertierten Intervention Russlands, der Europäischen Union und der USA, dass der bis dato alles beherrschende Oligarch Vlad Plahotniuc im wahrsten Sinne des Wortes in die Flucht geschlagen werden konnte. Es wäre angezeigt, dass, nachdem der moldauische Präsident Igor Dodon und seine Sozialistische Partei bis auf Weiteres ihren erklärten Widerstand gegen die EU-Assoziation aufgegeben haben, von Seiten der EU Möglichkeiten einer Annäherung an die EWU sondiert würden. Armenien als EWU-Mitglied und Moldau als EU-Partner könnten somit aus unterschiedlicher Richtung einen Brückenschlag ermöglichen.

Zwar konnte sich Eurasien in den vergangenen beiden Jahren in seiner Gesamtheit wirtschaftlich erholen, doch gestaltet sich diese Erholung sehr unterschiedlich: Die einstigen Spitzenreiter – die rohstoffreichen Länder Aserbaidschan, Kasachstan, Russland und Turkmenistan - stagnieren im Unterschied zu den anderen Ländern der Region überwiegend, nachdem sie schon zuvor eine tiefere Rezession erlebt hatten als der Rest. Das beschränkt den Verteilungsspielraum dieser auf Renteneinkommen angewiesenen durchweg autokratischen Regime und erhöht die Protestbereitschaft: Zahllose kleinere und größere Unmutsbekundungen zeigen, dass die autokratischen Regime hinter ihren pompösen Fassaden mit wachsenden Stabilitätsrisiken konfrontiert sind. Das tangiert auch die mit besonderen Risiken behafteten Nachfolgeregelungen, wie das Beispiel Kasachstan 2019 offenbarte. Während in Usbekistan Shavkat Mirziyoyev noch 2016 nach altem Muster ein ungefährdetes Wahlergebnis von 88,6% vorweisen konnte, erlebte der handverlesene Nachfolger Nasarbajew, Kassym Tokajew, bei seiner Wahl im Juni 2019 gemessen daran ein Debakel: Demonstrationen mit tausenden Festnahmen und lediglich 71% der Stimmen (Nasarbajew hatte bei seiner „Sensationswahl“ 2015 noch 97,7% zugeschrieben bekommen). Doch während Mirziyoyev zur Überwindung der Wachstumsblockaden in Usbekistan ein umfassendes Reformprogramm einleitete, beschränkte sich Tokajew erst einmal auf bewährte populistische Mittel: Er strich unmittelbar nach seiner Wahl die Kreditschulden von 3 Millionen Kasachen.