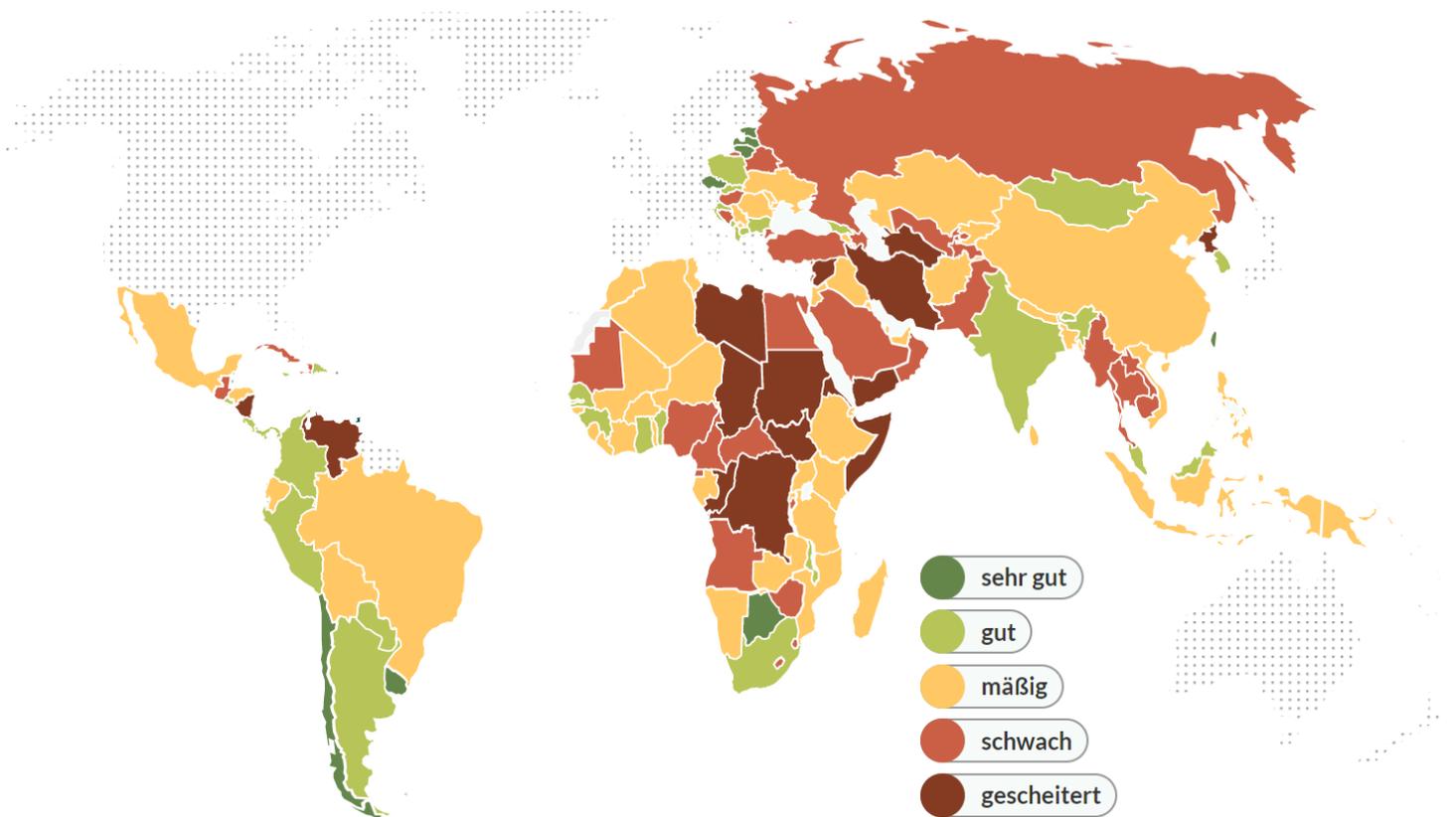


BTI 2020 | Reformregierungen trotzen Negativtrend

Globale Entwicklungen Governance

Von Robert Schwarz*

Überblick zu den Transformationsprozessen in 137 Entwicklungs- und Transformationsländern



Dieser Bericht analysiert die Governance-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.

Zitervorschlag: Robert Schwarz, Reformregierungen trotzen Negativtrend – Globale Entwicklungen Governance, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020.

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

* Robert Schwarz ist Senior Project Manager des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI).

Zusammenfassung

Die Qualität der Regierungsführung (Governance) weltweit hat sich seit 2014 zum dritten Mal in Folge leicht verschlechtert. Im Durchschnitt werden Entwicklungs- und Schwellenländer so schlecht regiert wie zu keinem anderen Untersuchungszeitpunkt innerhalb der letzten 16 Jahre. Zahlreiche Regierungen wurden in den Jahren 2017 und 2018 ihrer Verantwortung nicht gerecht, strukturelle Konflikte zu entpolarisieren, innovativ und flexibel zu regieren sowie international gute nachbarschaftliche Beziehungen zu pflegen und sich konstruktiv in regionalen Staatengemeinschaften zu engagieren.

Unsere empirischen Befunde legen nahe, dass politische Entscheidungsträger ihre machtpolitischen und ökonomischen Interessen mehr und mehr über das Gemeinwohl stellen, Reformgegner ihre Wirkungsmacht auf dem Diskursmarkt ausbauen und Konfliktparteien seltener die polarisierende oder gar gewaltsame Auseinandersetzung scheuen.

In der kurz- und mittelfristigen Entwicklung der Regierungskapazität in Entwicklungs- und Schwellenländern ist zwischen der Gestaltung und Organisation von Politik (Autorität) einerseits und der Konsensbildung und internationalen Zusammenarbeit (Inklusion) andererseits zu unterscheiden. Innerhalb der autoritativen Komponente gleichen sich negative Entwicklungen in der Gestaltungsfähigkeit und positive bei der effizienten Mobilisierung von Ressourcen annähernd aus. Doch in der inklusiven Komponente haben sich sowohl die Bereitschaft und Fähigkeit zur Konsensbildung sowie die internationale Zusammenarbeit spürbar verschlechtert. Den stärksten Leistungsrückgang stellen BTI-Experten in den 2010er Jahren im Konfliktmanagement fest – ein alarmierendes Signal in einer konfliktreichen Welt.

Folgende Entwicklungen sind im Untersuchungszeitraum besonders augenfällig:

- Die Gestaltungsfähigkeit der Staatsmacht hat in zahlreichen Ländern nachgelassen, besonders im Indikator Lernfähigkeit. Eine Reihe von autoritären und autokratischen Regierungen war weniger geneigt, Chancen zur Entwicklung und Transformation zu erkennen und diese zu nutzen.
- Immer mehr Regierungen misslingt der Versuch, politische Polarisierung sowie ethnische, soziale und Verteilungskonflikte einzudämmen, oder sie heizen die gesellschaftlichen Spannungen durch ihr politisches Handeln selbst an.
- Die Beziehungen zu Nachbarstaaten verschlechtern sich zusehends, insbesondere im Nahen Osten, auf dem Balkan, in Mittelamerika und in Osteuropa.
- Am Horn von Afrika, im südlichen Afrika und in Zentralasien hat sich die internationale Zusammenarbeit verbessert.
- Positiv hervorzuheben sind außerdem Fortschritte in der Antikorruptionspolitik in einigen Staaten, häufig unter dem Druck gesellschaftlicher Kräfte, die das Ausmaß an Korruption nicht mehr hinzunehmen bereit waren.
- In einigen Ländern setzten neue Regierungschefs Transformationsimpulse. Hierzu zählen Äthiopien, Armenien, Malaysia, Nordmazedonien und Südafrika.

Einleitung

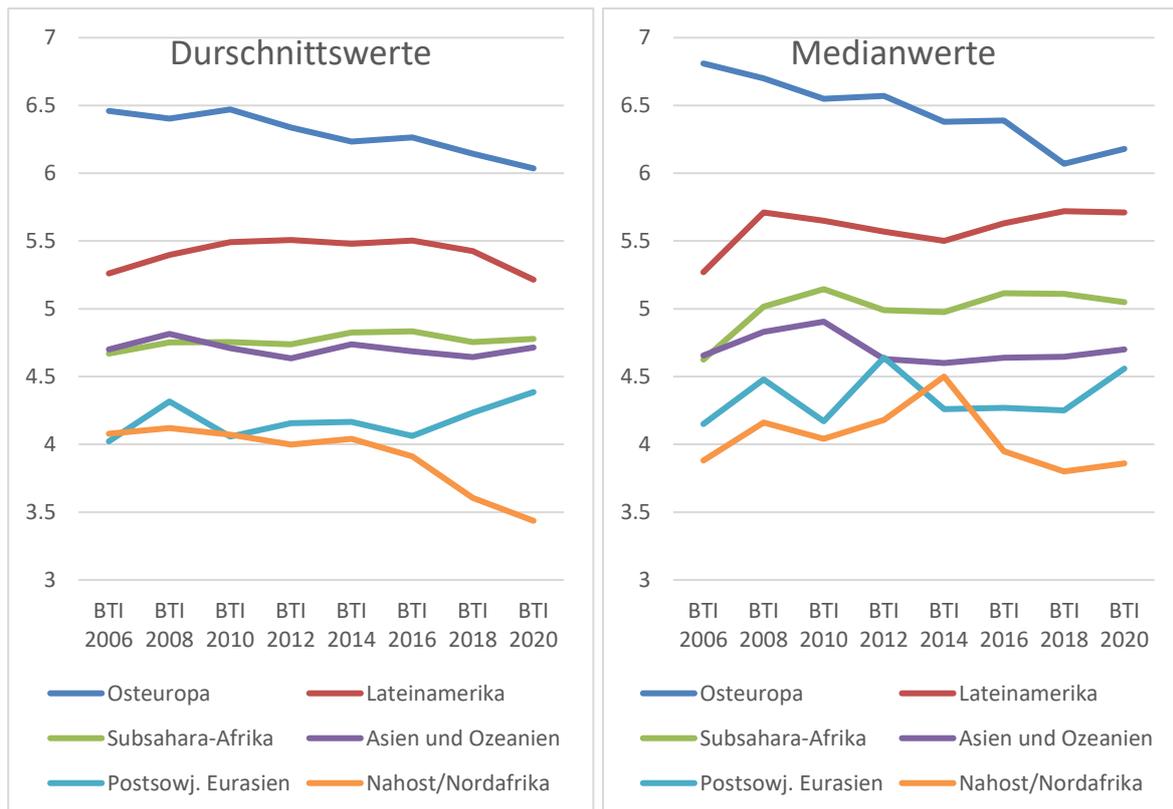
„Gute Regierungsführung“ bleibt ein in den meisten Staaten unerreichtes Ziel. Die vorliegende Untersuchung von 137 Staaten kommt auf Grundlage eines normativen Governance-Konzepts, das auf die Steuerung des Wandels zu Demokratie und nachhaltiger Wirtschaft abhebt, zu einem ernüchternden Ergebnis: ein Drittel (33%) aller Staaten wird schlecht oder sehr schlecht regiert, ein weiteres Drittel (36%) ist durch mäßige Regierungsführung gekennzeichnet und nur das verbleibende Drittel (31%) der Staaten verdient mindestens das Prädikat „gut regiert“. Dabei ist die durchschnittliche Qualität der Governance seit Beginn des Jahrzehnts leicht zurückgegangen, besonders in den Bereichen Konsensbildung und internationale Zusammenarbeit. Angesichts zahlreicher ungelöster Kriege und Konflikte, Hunderter Millionen Menschen in extremer Armut weltweit, zunehmend ungleicher Verteilung von Einkommen, Vermögen und Zukunftschancen, der anhaltenden Verfolgung Andersdenkender und anschwellender Proteste gegen Herrschende können diese ernüchternden Befunde nicht überraschen. Andererseits wird das Regierungsversagen in einigen Ländern fast im gleichen Maße durch positive Governance-Leistungen in anderen Ländern ausgeglichen.

Die meisten Weltregionen haben sich in ihren mittleren Regierungsleistungen einander angenähert. In den vergangenen zehn Jahren hat die durchschnittlich am besten bewerteten Region Ostmittel- und Südosteuropa deutlich an Governancequalität eingebüßt. Weniger stark ausgeprägt war zuletzt auch in der zweitbesten Region Lateinamerika und Karibik ein Negativtrend zu beobachten. Für ehemals weniger gut regierte Weltregionen ist hingegen ein Aufwärtstrend zu besseren Regierungsleistungen als in der Vergangenheit zu beobachten. So hat Asien bereits zum globalen Durchschnitt aller Länder im BTI-Governance-Index aufgeschlossen. Ähnliches gilt für das subsaharische Afrika, dessen 34 seit 2006 kontinuierlich untersuchte Kernländer im Mittel nur noch Nuancen schlechter regiert werden als alle anderen Entwicklungs- und Transformationsländer und damit in jedem Fall deutlich besser als ihr Ruf. Auch die Staaten im postsowjetischen Raum, denen der BTI vor 14 Jahren noch im Mittel die schlechteste Regierungsführung bescheinigte, haben erkennbare Fortschritte gemacht. Der Abstand zwischen der im BTI 2006 am besten regierten Region Ostmittel- und Südosteuropa und der damals am schlechtesten regierten Region, dem postsowjetischen Eurasien, ist seither im Durchschnitt erheblich geschmolzen, von 2,44 auf 1,65 Punkte. Die Annäherung der beiden Regionen bestätigt sich, wenn man mit dem Abstand zwischen den Median-Ländern in beiden Regionen rechnet (vgl. Abb. 1). Hier verringert sich der Abstand zwischen dem mittleren ostmittel- oder südosteuropäischen Land im Governance-Index – dies ist aktuell Bulgarien – und den mittleren postsowjetischen Ländern – aktuell die gleichbewerteten Kasachstan und Kirgisien – von 2,66 auf 1,62 Punkte.

Die Gegenüberstellung der Trends auf der Ebene von Durchschnitts- und Medianwerten veranschaulicht auch regionale Besonderheiten: In Lateinamerika und der Karibik sind die Governance-Verluste einzelner Staaten wie Nicaragua, Venezuela und sogar Brasilien seit 2013 so stark, dass der durchschnittliche regionale Trend für die vergangenen Jahre deutlich nach unten zeigt (linke Grafik), doch gleichzeitig bleiben die meisten anderen Staaten im Mittelfeld wie die Dominikanische Republik, Kolumbien, Panama und Peru relativ stabil – oder sie verbessern sich

sogar wie Argentinien und Ecuador und heben damit den Medianwert an (rechte Grafik). Im postsowjetischen Eurasien schlagen sich zarte Reformansätze 2010/2011 in Kirgisien, der Republik Moldau und Russland in einem Aufschwung des Medianwerts im BTI 2012 nieder, der anschließend wieder abebbte, während der regionale Durchschnittswert nahezu gleich blieb.

Abb. 1: Regionale Mittelwerte (links) und Medianwerte (rechts), BTI 2006-2020*



*) Länder, deren Governance nach 2006 erstmals im BTI untersucht wurde, sind aus Konsistenzgründen herausgerechnet. Dies betrifft Äquatorialguinea, Bhutan, Dschibuti, Eswatini, Gabun, Gambia, Guinea-Bissau, Katar, Irak, die Republik Kongo, Kosovo, Kuwait, Lesotho, Mauretanien, Montenegro, Oman, Südsudan, Timor-Leste und Trinidad und Tobago.

Der Nahe Osten und Nordafrika sind auch die einzigen Regionen, die dem „Trend zur Mitte“ zuwiderlaufen. Vielen Herrschern in der Region mangelte es nach der gewaltsamen Niederschlagung flächendeckender Proteste von 2011/12 und den anschließenden Restaurationen bzw. anhaltenden Bürgerkriegen nicht nur an der Kooperationsbereitschaft nach innen, sondern ihnen muss auch jede Kompetenz für die Gestaltung eines friedlichen Wandels abgesprochen werden. Der arabische Raum ist daher mittlerweile von der mit Abstand schlechtesten Governance weltweit betroffen.

In der Gesamtbewertung der Governance stellt der so genannte „Schwierigkeitsgrad“ die starke Abhängigkeit der Regierungsqualität von staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen in Rechnung. Hierzu zählen strukturelle Hindernisse, zivilgesellschaftliche Traditionen, die Intensität von Konflikten in der Gesellschaft, das Bruttonationaleinkommen pro Kopf, die Bildungschancen und die Robustheit staatlicher und rechtsstaatlicher Strukturen. Die gute Nachricht

ist, dass sich diese Rahmenbedingungen für Governance in den zurückliegenden anderthalb Jahrzehnten – und hier besonders in der zweiten Hälfte des 2000er Jahrzehnts – merklich verbessert haben. Das trifft insbesondere auf die Output-Faktoren Pro-Kopf-Einkommen und Bildungsniveau zu, ebenso für zivilgesellschaftliche Traditionen. Die eher strukturellen Faktoren wie die Konfliktintensität, das staatliche und rechtsstaatliche Gefüge sowie allgemeine strukturelle Hindernisse haben sich gegen den allgemeinen Trend des Schwierigkeitsgrads eher verschlechtert. Diese Faktoren dürften mitverantwortlich dafür sein, dass sich die Governanceleistungen im gleichen Zeitraum nicht zum Besseren entwickelt haben, sondern leicht zurückgegangen sind.

Trotz teils massiver Veränderungen auf Länder- und regionaler Ebene sowie neuen politischen Herausforderungen durch globale wirtschaftliche und geopolitische Machtverschiebungen und disruptive technologische Entwicklungen setzen sich im globalen Mittel vier Langzeittrends im Bereich der Regierungsleistungen fort, drei negative und ein positiver.

Die stärkste negative Entwicklung sind schwindende Fähigkeiten oder nachlassender Wille von Regierungen zur Herstellung eines gesellschaftlichen Konsenses. Alle fünf einzelnen Komponenten der Konsensbildung – das Einvernehmen unter maßgeblichen politischen Akteuren über die Transformationsziele Demokratie und Marktwirtschaft, der Umgang mit demokratiefeindlichen Veto-Akteuren, das Konfliktmanagement, die Ermöglichung zivilgesellschaftlicher Beteiligung und die Versöhnung von Tätern und Opfern früheren Unrechts – sind davon betroffen. Kein quantitativer Trend seit Mitte der 2000er Jahre war im BTI so ausgeprägt wie das sich drastisch verschlechternde Konfliktmanagement. Diese Verschlechterung hängt nicht nur mit dem Scheitern einiger Regierungen bei der Befriedung gesellschaftlicher Konflikte zusammen, sondern drückt auch die zunehmende Bereitschaft der Exekutive in einer Reihe von Ländern aus, bestehende Spannungen auszunutzen und aktiv zu befeuern. Diese Entwicklung setzte sich im aktuellen Untersuchungszeitraum noch einmal fort. Konsensbildung bleibt eine häufig brachliegende Ressource in der Transformation.

Nicht nur innerhalb von Transformationsgesellschaften, sondern auch zwischen Staaten nimmt Kooperationskapazität ab und nehmen Konflikte tendenziell an Schärfe zu. Langfristig äußert sich dieser Trend auch darin, dass zahlreiche Staaten in den Augen multilateraler oder intergouvernementaler Organisationen, ausländischer Regierungen und Investoren, bilateraler und multilateraler Geldgeber und international tätiger Nichtregierungsorganisationen an Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit verloren haben. In den zurückliegenden zwei Jahren kamen wachsende Spannungen zwischen Nachbarstaaten und innerhalb von regionalen Organisationen hinzu.

Leichte Rückschritte sind in der Gestaltungsfähigkeit zu konstatieren. Dies ist vor dem Hintergrund zahlreicher populistisch-autoritärer Regierungen einzuordnen, schreiben sich doch diese Kräfte eine bessere Gestaltungsfähigkeit als konsensorientierte demokratische Regierungen zu. Das oft von Vertretern der autoritären Strömung vertretene Argument, eine starke Exekutive könne ohne die horizontale Rechenschaft gegenüber kontrollierenden Gewalten besser „durchregieren“, entlarven BTI-Experten allerdings als Trugbild, denn die Machtkonzentration in den Regierungszentralen ging keineswegs mit einer besseren Steuerung von Transformationsprozessen einher. Im Gegenteil: Die

leicht negativen globalen Entwicklungen in der Priorisierung, Implementierung und Lernfähigkeit von Politik sind vorwiegend auf populistische Regierungen in Demokratien wie Rumänien, Sambia und Ungarn zurückzuführen, in denen die Exekutive auf Kosten der Wirksamkeit demokratischer Kontrollinstanzen gestärkt wurde. Gestaltungsfähigkeit bleibt das am zweitschlechtesten bewertete Kriterium im Governance-Index.

Das Kriterium Ressourceneffizienz weist als einziges in eine positive Richtung. Relevante politische Akteure haben die Effizienz, mit der sie gesellschaftliche Ressourcen mobilisieren und nutzen, stabilisiert oder sogar leicht verbessert. Dies geschah nicht zuletzt, weil Regierungen nun Korruption etwas erfolgreicher bekämpfen, Kompetenzen und Ressourcen für Institutionen im Antikorruptionsbereich gestärkt und auf Druck der Zivilgesellschaft mit Gesetzesinitiativen reagiert haben. Die Fortschritte sind aber noch zu vereinzelt und zu geringfügig, um die negativen Entwicklungen in anderen Bereichen annähernd neutralisieren zu können. Hinsichtlich der Regierungsqualität bleibt Antikorruptionspolitik der am schlechtesten bewertete Indikator, wie auch Ressourceneffizienz trotz der leicht positiven Tendenz das schwächste Kriterium im Governance-Index bleibt.

Reformdynamik durch neue Regierungschefs

Nur in jedem dritten Jahr konnte die Jury des renommierten Mo-Ibrahim-Preises für gute Regierungsführung in Afrika im zurückliegenden Jahrzehnt einen würdigen Preisträger unter ehemaligen Staats- oder Regierungschef identifizieren. Der Seltenheitswert außergewöhnlicher politischer Leistungen – nicht nur in Afrika, sondern auch in Asien, Europa und Lateinamerika – passt zum Gesamtergebnis des BTI-Governance-Index, der erneut leicht gesunken und auf einen neuen Tiefststand gefallen ist.

Dort, wo sich Regierungsleistungen deutlich verbessert haben, hängt dies allerdings immer auch mit neuem Führungspersonal zusammen. In acht von neun Ländern mit einer Verbesserung von mindestens einem halben Punktwert haben neue Regierungschefs ihr Amt im aktuellen BTI-Untersuchungszeitraum angetreten. (Die einzige Ausnahme betrifft Shavkat Mirziyoyev, der sein Präsidentenamt in Usbekistan bereits im Dezember 2016, wenige Wochen vor Beginn des Berichtszeitraums, antrat.) Mit Äthiopiens neuem Ministerpräsidenten Abiy Ahmed erhielt einer von ihnen den international wohl meistbeachteten politischen Preis. Er wurde 2019, nach gut einem Jahr im Amt, für seine Aussöhnungspolitik gegenüber dem Nachbarn Eritrea mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. Auch sein Politikwechsel im Inneren – sein Zugehen auf die Opposition, die Entlassung tausender politischer Gefangener und das Versprechen grundlegender Wirtschaftsreformen – brachte ihm in den ersten anderthalb Amtsjahren viel Zuspruch ein. Manche Beobachter trauen Abiy gar zu, Äthiopien aus der Mitte der autokratisch regierenden Mehrparteienkoalition heraus zu demokratisieren.

Weitere neu gewählte Regierungschefs haben Hoffnungen auf politischen Wandel geweckt und erste Reformen durchgesetzt. Hierzu zählen vor allem Armeniens neuer Ministerpräsident Nikol

Paschinjan (im Amt seit Mai 2018), Malaysias überraschend zum Ministerpräsidenten gewählter Mahathir bin Mohamad (seit Mai 2018, vormals 1981-2003) und Nordmazedoniens neuer Ministerpräsident Zoran Zaev (seit Mai 2017). Die neuen Präsidenten João Lourenço in Angola (seit September 2017), Emmerson Mnangagwa in Simbabwe (seit November 2017) und Shavkat Mirziyoyev in Usbekistan (seit Dezember 2016) hingegen agieren dezidiert im Rahmen des alten Regimes, haben in ihren ersten ein bis zwei Amtsjahren aber trotzdem in unterschiedlichem Ausmaß eine gewisse Reformbereitschaft erkennen lassen, die sich in Simbabwe noch am stärksten vom Amtsvorgänger unterscheidet. In Irak und Nepal wurden mit Adil Abd al-Mahdi und Khadga Prasad Oli zwar auch Ministerpräsidenten ernannt bzw. nach kurzer Pause wiederernannt. Hier traten jedoch neben dem Wechsel an der Regierungsspitze noch andere, gewichtigere Gründe für bessere Governance hinzu: im Irak wurden sunnitische Gebiete von der verheerenden Herrschaft des so genannten „Islamischen Staats“ befreit, und Nepal erholte sich von den beiden verheerenden Erdbeben des Jahres 2015 und schloss seinen Verfassungsgebungsprozess erfolgreich ab.

Tab. 1: Governance-Trends in Ländern mit neuen Regierungschefs, 2/2017-1/2019

Land	Regierungschef	Bezeichnung	Amtsantritt	BTI 2018	BTI 2020	Trend
Äthiopien	Abiy Ahmed	Ministerpräsident	4/2018	3,65	4,96	+1,31
Armenien	Nikol Paschinjan	Ministerpräsident	5/2018	4,25	5,32	+1,07
Nordmazedonien	Zoran Zaev	Ministerpräsident	5/2017	5,24	6,22	+0,97
Simbabwe	Emmerson Mnangagwa	Präsident	11/2017	2,37	3,19	+0,82
Angola	João Lourenço	Präsident	9/2017	3,60	4,23	+0,63
Nepal	Khadga Prasad Oli	Ministerpräsident	2/2018	3,74	4,34	+0,60
Irak	Adel Abdul-Mahdi	Ministerpräsident	10/2018	4,43	5,00	+0,57
Malaysia	Mahathir Mohamad	Ministerpräsident	5/2018	5,20	5,71	+0,51
Südafrika	Cyril Ramaphosa	Präsident	02/2018	5,96	6,25	+0,29
Madagaskar	Christian Ntsay	Ministerpräsident	6/2018	5,12	5,38	+0,25
..						
Bosnien und Herzegowina	Milorad Dodik, Željko Komšić, Šefik Džaferović	Präsident (rotierend)	11/2018	4,09	3,80	-0,29
Slowakei	Peter Pellegrini	Ministerpräsident	03/2018	6,70	6,36	-0,34
Brasilien	Jair Bolsonaro	Präsident	1/2019	5,95	5,58	-0,37
Kolumbien	Iván Duque Márquez	Präsident	08/2018	6,14	5,71	-0,43
Liberia	George Weah	Präsident	01/2018	5,84	5,36	-0,49
Serbien	Ana Brnabić	Ministerpräsidentin	06/2017	6,06	5,39	-0,68

Aufgeführt wurden nur Länder mit wenigstens 0,25 Punkten Veränderung im Governance-Index.

Insgesamt traten 48 Regierungschefs zwischen Februar 2017 und Januar 2019 ihr Amt in einem Entwicklungs- oder Transformationsland an. In 16 Fällen hat der Personalwechsel signifikante Änderungen des Ergebnisses im Governance-Index von mindestens einem Viertelpunkt nach sich gezogen (vgl. Tab. 1). Mehrheitlich ging der Wechsel an der Spitze mit verbesserter Regierungsführung einher. Im Durchschnitt legten die 48 Länder um 0,11 Punkte im Governance-

Index zu, für alle anderen 81 Länder ohne Regierungswechsel notiert der BTI im Mittel eine um 0,11 Punkte schwächere Regierungsführung. So gesehen wiegen Reformregierungen mit neuem Spitzenpersonal weitgehend die in der Summe negative Entwicklung auf, der in der Mehrheit der Länder ohne Regierungswechsel zu beobachten war. Nur in einem Fall ist ein Führungswechsel mit einer starken Verschlechterung der Governance von einem halben Punktwert oder mehr einhergegangen: Serbiens Regierungsqualität ging unter der seit Juni 2017 regierenden Ana Brnabić in allen Bereichen zurück. Allerdings ist die Ministerpräsidentin im serbischen politischen System auch stark vom Präsidenten abhängig.

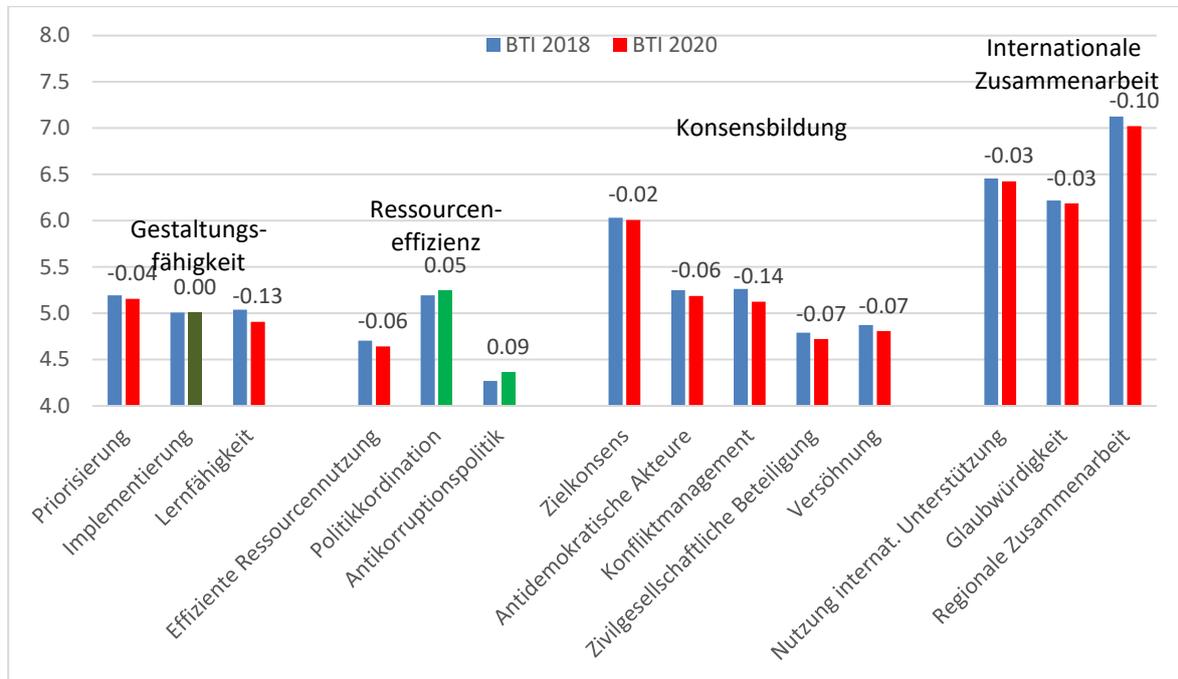
Dass neue Führungsfiguren global betrachtet tendenziell eine positive Transformationsdynamik ausstrahlen, heißt freilich weder, dass die Veränderungen über den Untersuchungszeitraum hinaus nachhaltig sein müssen, noch, dass die Führungsfigur allein maßgeblich wäre. Mitunter entpuppen sich vermeintliche Hoffnungsträger später als unfähig oder unwillig, durch konsequente Fortführung des Reformkurses ihre gewonnene politische Macht aufs Spiel zu setzen. Zudem spricht es nicht gerade für die langfristige Stabilität eines politischen Systems, wenn es stark von der Amtsführung eines Regierungschefs abhängig ist. Ungeachtet dessen zeigt die akteurszentrierte Governance-Untersuchung des BTI regelmäßig, dass tiefgreifende Reformen insbesondere in Ländern mit schwachen demokratischen Institutionen selten von etablierten Regierungschefs angestoßen werden, sondern meist durch neu gewählte Repräsentanten.

Betrachten wir die vier Governance-Kriterien des BTI, stehen im aktuellen Untersuchungszeitraum von Februar 2017 bis Januar 2019 Verluste in der Gestaltungsfähigkeit, der Konsensbildung und der internationalen Zusammenarbeit zu Buche, die nur zu einem Bruchteil durch Fortschritte in der effizienten Mobilisierung von Ressourcen aufgewogen werden können. Auch auf Länderebene überwiegen erneut die negativen Entwicklungen: Jedes zehnte Land (13) hat sich stark um mindestens einen halben Punktwert verschlechtert, doch nur jedes 14. Land (9) hat sich gleichermaßen stark verbessert.

Die Entwicklungen der beiden Hauptkomponenten des BTI-Governance-Konzepts, Autorität und Inklusion, weisen in unterschiedliche Richtungen. Autorität bezieht sich hier auf die Gestaltung von Politik und Organisation von Staat und Regierung. Inklusion meint die Einbeziehung innergesellschaftlicher und transnationaler Akteure. Während die Gestaltungs- und Organisationskapazität im globalen Mittel relativ stabil auf niedrigem Niveau bleibt, hat sich die Bereitschaft und Fähigkeit zur Inklusion spürbar verschlechtert. Der leicht negative Trend in der Governancequalität geht also vor allem auf letzteren Befund zurück, der auf den aktuellen Berichtsabschnitt der vergangenen zwei Jahre wie auch auf den gesamten Zeitraum aller vergleichbaren BTI-Untersuchungen über 14 Jahre zutrifft.

Die beiden einzigen positiven Entwicklungen beziehen sich ausschließlich auf die Komponente Autorität, und hier besonders auf das Kriterium Ressourceneffizienz (Abb. 2). Antikorruptionspolitiken haben sich im Untersuchungszeitraum am stärksten verbessert. An zweiter Stelle steht Politikkoordinierung, die ebenfalls im Vergleich mit dem BTI 2018 positive entwickelt hat.

Abb. 2: Entwicklung der 14 Governance-Indikatoren, BTI 2018-2020 (Stichprobe: 129 Länder)



Alle anderen elf Governance-Indikatoren haben sich in den vergangenen zwei Jahren verschlechtert. Am stärksten hat die Qualität des Konfliktmanagements abgenommen, die bereits in vorangegangenen Untersuchungen kontinuierlich und deutlich gesunken ist. Am zweitschlechtesten hat sich der Indikator Lernfähigkeit entwickelt, der die Innovationskraft und Flexibilität von Regierungen bei der Gestaltung von Transformationsprozessen bewertet. An der dritten Stelle der Verschlechterungen steht der Indikator Regionale Kooperation, der zwar absolut gesehen immer noch am besten bewertet wird, dessen Trend aber auf wachsende Spannungen zwischen Nachbarstaaten hindeutet.

Bedingt gestaltungsfähig und lernbereit

Regierungen in Entwicklungs- und Schwellenländern steuern demokratische und wirtschaftlich inklusive Reformen weniger effektiv und ihnen mangelt es häufiger an der nötigen Innovation und Flexibilität, um sich an Möglichkeitsfenster für Transformation anzupassen und diese zu nutzen. Das geht aus der Entwicklung des BTI-Kriterium Gestaltungsfähigkeit hervor, das von Februar 2017 bis Januar 2019 um durchschnittlich 0,06 Punkte zurückgegangen ist. Neun Länder haben sich um 1,0 oder mehr Punkte verschlechtert, nur fünf haben sich in gleichem Maße verbessert. Die größten Rückschritte in der Gestaltungsfähigkeit stellten unsere Experten in Namibia, Niger, der Türkei (alle -1,3), Guatemala, Iran, Kenia, Kolumbien, Rumänien und Sudan (alle -1,0) fest. Die bedeutendsten Fortschritte machten Armenien, Usbekistan (beide +1,3), Äthiopien, Libanon und Simbabwe (alle +1,0). Lernfähigkeit von Politik ist mit einem Minus von 0,13 im globalen Durchschnitt derjenige unter den drei Gestaltungsfähigkeits-Indikatoren mit der größten Negativtendenz.

Priorisierungsfähigkeit (-0,04) ist hingegen nur leicht schwächer und Implementierungsfähigkeit auf dem gleichen Niveau wie zwei Jahre zuvor.

Vier der fünf Länder mit den größten Verbesserungen in der Lernfähigkeit, der Priorisierung und Implementierung von Politik haben gemein, dass hier im Untersuchungszeitraum reformunwillige Regierungschefs wie Hailemariam Desalegn (Ministerpräsident Äthiopiens 2012-2018), Robert Mugabe (Präsident Simbabwe 1987-2017) und Sersch Sargsjan (Präsident Armeniens 2008-2018) zum Rücktritt gedrängt wurden oder wie Islom Karimov (Präsident Usbekistans 1991-2016) im Amt verstorben sind. Die einzige Ausnahme stellt der Libanon dar, weil es hier anders als in Armenien, Äthiopien, Simbabwe und Usbekistan in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht die eine dominierende politische Persönlichkeit gab. Ministerpräsident Saad Hariri (2009-2011; 2016-2019) war erst kurz vor dem aktuellen BTI-Untersuchungszeitraum ernannt worden, erklärte dann in einer bizarren Fernsehansprache aus Saudi-Arabien im November 2017 überraschend seinen Rücktritt, widerrief diese Ankündigung nur wenige Wochen später wieder, nur um schließlich im Oktober 2019, nach dem Ende des Untersuchungszeitraums, infolge von Massenprotesten gegen seine Wirtschaftspolitik erneut zurückzutreten. In seiner wechsellvollen zweiten Amtszeit hat sich Hariri insofern Verdienste erworben, als dass seine Regierung politisch wirksamer gestaltete als die Vorgängerregierung von Tammam Salam. Dies hat sich insbesondere in der konstruktiven internationalen Koordination im Rahmen des UN-Krisenreaktionsplans während der syrischen Flüchtlingskrise gezeigt.

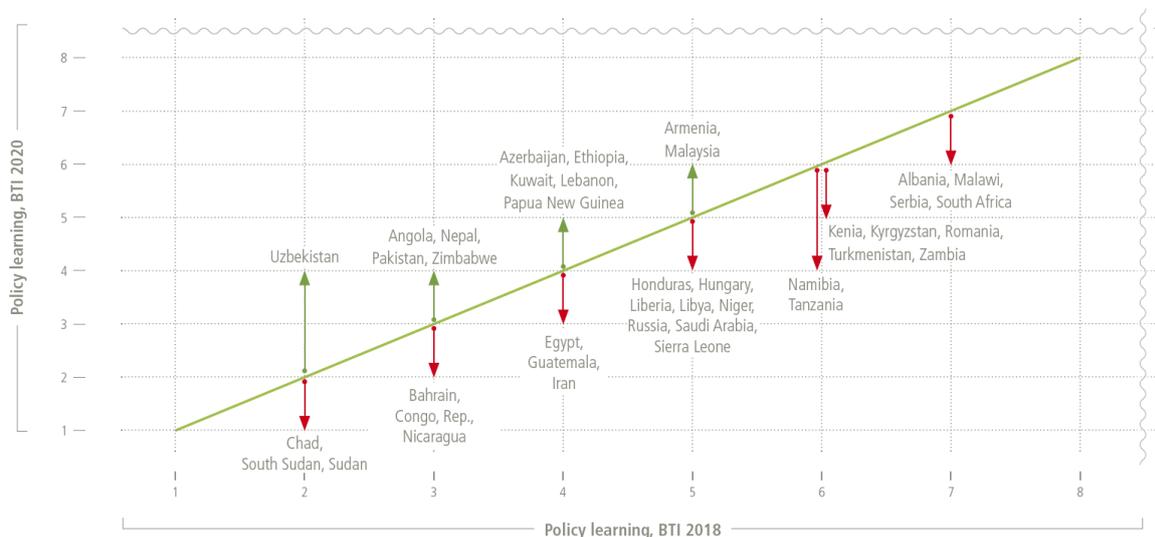
Dass die Regierungsführung in diesen fünf Ländern immer noch als mäßig (Armenien, Libanon) oder schwach (Äthiopien, Simbabwe, Usbekistan) bezeichnet werden muss, weist neben der spezifischen Umbruchsituation auch auf die Hinterlassenschaften verkrusteter politischer Strukturen und klientelistischer Netzwerke hin, die nicht über Nacht verschwinden werden. Zwar stehen die Zeichen in diesen fünf Ländern auf politischen Wandel oder zumindest vorsichtige Reformen und hat sich die Gestaltungsfähigkeit von niedrigem Niveau aus etwas verbessert. Doch der Weg hin zu gutem und rechenschaftspflichtigem Regieren ist noch weit.

Der Verlust an Lernfähigkeit – i.e. die innovative Anpassung von Politiken an sich ändernde Parameter – bedeutet die zweitgrößte numerische Verschlechterung unter allen 14 Governance-Indikatoren; sie drückt sich in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus. 28 Länder (22%) verzeichneten einen Rückgang in diesem Indikator. Dem stehen nur 12 Verbesserungen (9%) gegenüber (Abb. 3). Unter Ländern mit rückläufigen Bewertungen für Lernfähigkeit befinden sich relativ gut regierte Demokratien wie Albanien und Südafrika bis hin zu einigen durch schwache (Russland) oder gescheiterte Governance (Iran) gekennzeichneten Autokratien. Unterschiedliche politische Systeme sind in unterschiedlicher Weise betroffen. Drei Typen lassen sich hier grob unterscheiden: defekte Demokratien, politische Systeme im Regimewechsel zur Autokratie und sich verhärtende Autokratien.

Die größte Gruppe der Länder mit nachlassender politischer Lernfähigkeit sind Demokratien (13). Es handelt sich dabei ausnahmslos um defekte (12) oder stark defekte Demokratien (1), die in den letzten Jahren zunehmende Missstände in ihren politischen Systemen erkennen ließen. Einige dieser Länder befanden sich schon einmal in einem demokratischen Konsolidierungsprozess, wurden in

jüngerer Vergangenheit aber durch spalterische Politik und Missachtung von Minderheitsrechten von zumeist populistisch-autoritären Regierungen von diesem Pfad abgebracht. Hierzu zählen Rumänien (defekte Demokratie seit dem BTI 2020), Serbien und Ungarn (defekte Demokratien seit dem BTI 2014). Es ist die mit vernachlässigter Konsensbildung einhergehende gesellschaftliche Polarisierung, die bei Regierungen zu Beratungsresistenz, dem Verlust des institutionellen Gedächtnisses und mangelndem Austausch mit der Zivilgesellschaft und NGOs führt. Häufig ist abnehmende Lernfähigkeit in defekten Demokratien auch Ausdruck mangelnden politischen Wettbewerbs und nachlassender Innovationskapazität innerhalb von dominierenden Staatsparteien wie SWAPO in Namibia und CCM in Tansania, die seit mindestens 30 Jahren den Regierungschef stellen.

Abb. 3: Lernfähigkeit von Regierungen im Transformationsprozess, BTI 2018-2020



Die zweite Gruppe, die durch zunehmend mangelhafte Lernfähigkeit gekennzeichnet ist, besteht aus neuen Autokratien. Alle fünf Regierungen, die im Untersuchungszeitraum den demokratischen Pfad verlassen und einen Regimewechsel zur Autokratie zu verantworten haben, sind durch weniger innovative und flexible Governance gekennzeichnet. Im Falle der kenianischen und türkischen Regierung war diese Abwertung „zwingend“, weil der normativ den Transformationszielen Demokratie und inklusive Marktwirtschaft verpflichtete BTI in den Gestaltungsfähigkeitsindikatoren einen Maximalwert von 5 Punkten für Nicht-Demokratien vorsieht. BTI-Experten stellen in diesen beiden Ländern einen Verlust an politischer Lernfähigkeit fest. In Kenia höhlten die Eigeninteressen von Exekutiv- und Parlamentsangehörigen die Verfassung teilweise aus und ließen dabei weniger Bereitschaft zu politischem Lernen erkennen als in den Vorjahren. Die türkische Erdogan-Regierung ist auch schon zu Zeiten, als ihr Handeln noch demokratischen Mindeststandards entsprach, durch kontinuierlich abnehmende Lernfähigkeit aufgefallen. Das türkische Beispiel zeigt eindrücklich, wie sich ein immer mehr auf eine Führungsfigur zugeschnittenes System selbst schrittweise des kritischen Diskurses, des Zugangs zu alternativen Ideen und damit letztlich Innovationskraft und Flexibilität beraubt. In zwei weiteren Fällen – Honduras und Nicaragua – können wegen Lagerdenkens und extremer politischer Polarisierung kaum mehr tragfähige politische Lösungen für die Bürger entwickelt werden, während dies in Guatemala sukzessive über die gesamte Dekade hinweg durch die Verstrickung politischer Eliten mit korrupten Netzwerken erfolgte.

Die dritte Gruppe von Staaten mit abnehmender Lernfähigkeit besteht aus zehn zumeist harten Autokratien. Da ihre Entscheidungsträger die politischen Systeme systematisch auf die Verhinderung tiefgreifender politischer und wirtschaftlicher Veränderungen ausrichten, sind der Lernfähigkeit enge und gewollte Grenzen gesetzt. Der große und unbewegliche Staatsapparat und der Klientelismus, die der Herrscherfamilie Al Saud anhaftet, setzt innovativer und flexibler Politikgestaltung enge Grenzen. Es mangelt erkennbar an der Bereitschaft, aus früheren Politiken oder externer Beratung zu lernen. Auch Russland wird von einem engen Machtzirkel beherrscht. Der Kreis an Vertrauten des Präsidenten Wladimir Putin, die eher wegen ihrer Loyalität als wegen ihrer Kompetenz Schlüsselpositionen besetzen, hat spätestens seit den regierungskritischen Protesten 2012 den Handlungsspielraum von staatlichen Institutionen, die politisches Lernen organisieren können, stark eingeschränkt.

Eine in Autokratien verbreitete Spielart unnachgiebiger und lernunwilliger Sicherung des Status Quo ist die Schaffung von positiv besetzten politischen Symbolen und Nebenschauplätzen, mit denen eine gewisse Offenheit und Beweglichkeit signalisiert werden soll. So erlaubte die Führung des Königreichs Saudi-Arabien Frauen im Untersuchungszeitraum erstmals das Autofahren und den Besuch von Sportveranstaltungen. Mit dieser wohl dosierten kulturellen Flexibilität reagierte sie gleichermaßen auf innenpolitische Unzufriedenheit und internationale Kritik. Dass das Regime zugleich keinen Deut nachlässiger bei der Verteidigung seines absoluten Machtmonopols geworden ist, hat spätestens die kaltblütige Ermordung des regimekritischen Journalisten Jamal Khashoggi durch ranghohe saudische Sicherheitskräfte im Oktober 2018 in Istanbul gezeigt. Auch die russische Führung lässt symbolisch liberale Ansätze in ausgewählten Politikbereichen erkennen, die nicht ins durch und durch zentralistisch-autokratische Gesamtbild zu passen scheinen. Sie hat die Entwicklung und Umsetzung einer Finanz- und Wirtschaftsstrategie für das Land als einen von wenigen Bereichen auserkoren, in denen unterschiedliche Meinungen ausdrücklich willkommen sind. Gleichzeitig aber ist die Wirtschaftspolitik immer zentralistischer geworden und bediente zusehends vor allem die klientelischen Netzwerke, die auf Linie des Regimes sind und dieses stützen.

Trotz der vielen Verschlechterungen ist auffällig, dass Länder mit einem einmal erreichten hohen Maß an Lernfähigkeit dieses Niveau halten konnten. Chile, Estland, Taiwan, Uruguay (alle 9 Punkte), Lettland, Litauen, Mauritius, die Slowakei und Tschechien (alle 8) zeichnet eine hohe Qualität an komplexem politischen Lernen aus. Dazu gehören verbindliche Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA). In einigen Staaten wie Estland erfordern die GFA ausdrücklich die Einbeziehung relevanter Interessengruppen und öffentliche Konsultationen im Rechtssetzungsprozess. In der Regel verfügen die genannten Länder über institutionalisierte Mechanismen, die Innovation und Flexibilität in der Politikgestaltung erleichtern. Taiwanische Regierungen haben zum Beispiel Wissenschaftler und Verwaltungsbeamte dazu eingeladen, sich in einem weit verzweigten System von Sonderausschüssen zu engagieren, die den Regierungsministerien und -kommissionen angegliedert sind, um die Politik zu bewerten und Ratschläge zu den festgestellten Mängeln und notwendigen Korrekturen zu geben. Je fester diese Mechanismen institutionell verankert sind, umso eher bewahrt sich das politische System seine Lernfähigkeit auch nach einem Regierungswechsel.

Eine weitere Kernkomponente politischer Lernfähigkeit ist das gezielte Adaptieren von Erfolgsbeispielen aus anderen Nationen. Unter den Staaten der EU oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist die Lernfähigkeit besonders groß – nicht zufällig gehören sechs der neun lernfähigsten Transformationsländer der OECD an, und mit Chile, Estland und Tschechien konnten drei von ihnen ihre Bewertung im BTI-Indikator Lernfähigkeit seit ihrem Beitritt sogar noch verbessern. Doch auch einige Nicht-OECD-Staaten verstehen sich besonders gut im internationalen Lernen. Mauritius machte dies im wirtschaftlichen Bereich vor. Der Inselstaat legte nach der Unabhängigkeit 1968 zunächst mit vorteilhaften Zuckerhandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft die Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung, kopierte anschließend Teile des taiwanesischen Wirtschaftsmodells und baute so erfolgreich eine exportorientierte Wirtschaft mit einem Schwerpunkt auf Textilindustrie auf. Bei der anschließenden Entwicklung des heute sehr erfolgreichen Finanzdienstleistungssektors ließ sich Mauritius von Singapur inspirieren, und der Aufbau der Cyber-Industrie geschah unter Einbeziehung der Erfahrungen des indischen Bangalore.

Reformregierungen drängen Korruption zurück

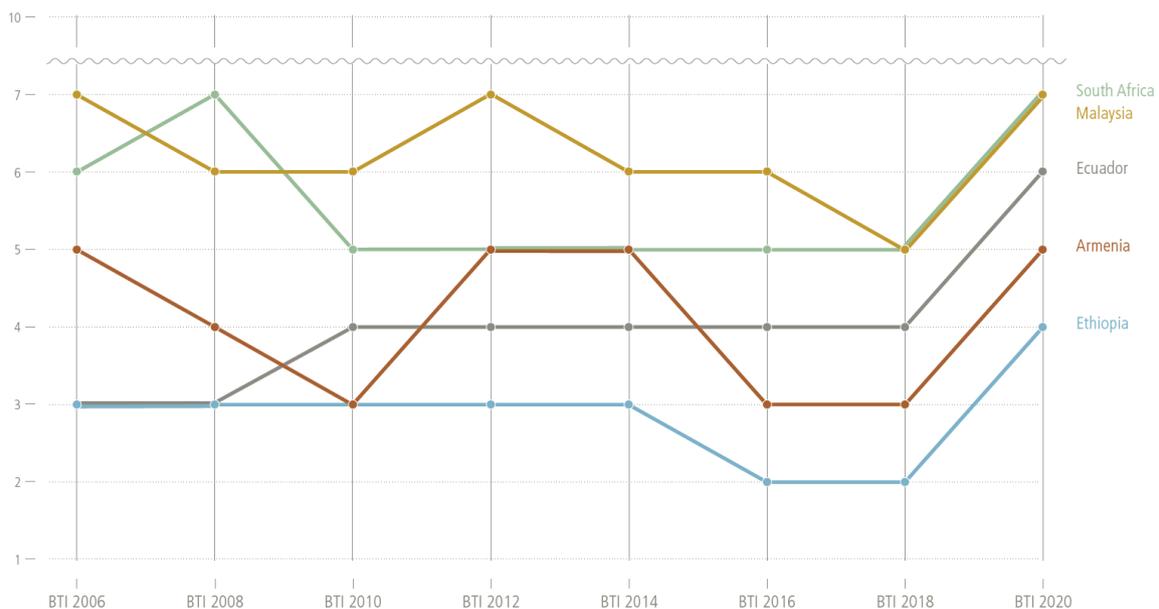
Das Kriterium Ressourceneffizienz (+0,03) erweist sich im aktuellen Untersuchungszeitraum als einziger kleiner Lichtblick inmitten diverser negativer globaler Entwicklungen. Dies ist besonders auf effizientere und kohärentere Aushandlung von Zielkonflikten zwischen den Akteuren des politischen Systems sowie erfolgreichere Bekämpfung von Korruption und Vetternwirtschaft zurückzuführen. Am stärksten haben die Regierungen Äthiopiens, Bulgariens, Iraks und Nepals die Nutzung ihrer verfügbaren Ressourcen optimiert.

In Irak und Nepal trug verbesserte Politikkoordinierung wesentlich zu Fortschritten in der effizienten Mobilisierung von Ressourcen bei. Es sind überhaupt die beiden einzigen Länder, in denen der Regierung innerhalb des aktuellen zweijährigen Untersuchungszeitraums eine Verbesserung um zwei Punkte in diesem Indikator gelang. In Nepal, das 2015 von zwei schweren Erdbeben mit 9000 Todesopfern betroffen war, hat die unverkennbar verbesserte Politikkoordinierung Anlass zur Hoffnung auf bessere Zeiten gegeben. Die nepalesische Zivilgesellschaft trägt einen großen Anteil an der effizienteren Mobilisierung von Ressourcen, denn sie fungiert als dienliche Kontrollinstanz bei der Überwachung von internationalen Entwicklungshilfe- und Wiederaufbaumitteln, deren Bedeutung für den Staatshaushalt kaum überschätzt werden kann. Auch im Irak verbesserte sich die Politikkoordinierung. Obwohl in der irakischen Konsensdemokratie eine gewisse Ineffizienz von vornherein angelegt ist, konnte Ministerpräsident Adel Abdul-Mahdi zumindest zu Beginn seiner Amtszeit substanzielle Fortschritte bei der Koordination zwischen den verschiedenen politischen Akteuren vorweisen. Es gilt als sein Verdienst, dass die unwahrscheinliche Regierungskoalition zwischen der pro-iranischen Binaa-Fraktion und der antiiranischen, nationalistisch-klerikalen Islah-Fraktion überhaupt zustande kam. Zudem ging er das politische Risiko ein, Strafverfahren in tausenden Korruptionsfällen aufzunehmen, die in Verbindung mit mutmaßlichen Kriegsverbrechen, Menschenrechtsverletzungen und Entführungen stehen. Weitreichende Reformen scheiterten allerdings an Differenzen zwischen den Regierungsparteien, und der Reformstau auch in der

Wirtschaftspolitik führte nach Ende des BTI-Untersuchungszeitraums zu Massenprotesten und einer politischen Krise, in deren Verlauf Mahdi im November 2019 seinen Rücktritt ankündigte.

In Äthiopien und Bulgarien waren es vor allem Fortschritte in der Antikorruptionspolitik, die zusätzliche Ressourcen für effizientere Governance mobilisiert haben. Die bulgarische Regierung hat sich in diesem Indikator von 6 auf 7 Punkte verbessert und gehört damit nun zu einer relativ kleinen Gruppe von 23 Transformationsländern (17% aller untersuchten Staaten), in denen Integritätsmechanismen wie die Überprüfung von Unregelmäßigkeiten bei Staatsausgaben, die Regulierung von Parteienfinanzierung und Informationszugangsrechte für Bürger und Medien vorhanden sind und ausreichend funktionieren (7 oder mehr Punkte). BTI-Experten bescheinigen der neu formierten Regierung um Ministerpräsident Bojko Borissow neben Fortschritten bei der Bekämpfung von Korruption unter hohen Beamten auch eine solide Haushaltspolitik und eine unerwartet starke politische Leistung während der bulgarischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2018. Auf qualitativ niedrigerem Niveau, aber international durchaus beachtet und gewürdigt, machte Äthiopiens Ministerpräsident Abiy in seinem ersten Amtsjahr deutliche Fortschritte in der Antikorruptionspolitik, indem er hochrangige Parteimitglieder sowie Führungskräfte in Nachrichtendiensten und Militärunternehmen wegen Misswirtschaft und krimineller Machenschaften anklagen ließ. Dies wird als Aufbruch hin zu mehr Gerechtigkeit im durch endemische Korruption durchdrungenen Wirtschaftsleben des Landes gewertet. Neben diesen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen sind weitere Schritte – etwa die Verabschiedung eines Antikorruptionsgesetzes im Parlament, die Einrichtung eines transparenten öffentlichen Auftragswesens und die unabhängige Überprüfung der Parteienfinanzierung – nötig, um langfristig erfolgreich Korruption zu bekämpfen und vorzubeugen.

Abb. 4: Länder mit stark verbesserter Antikorruptionspolitik (+2 gegenüber BTI 2018) im Zeitverlauf



Neben Äthiopien haben vier weitere Länder ihre Antikorruptionspolitik innerhalb kurzer Zeit auf eine neue Grundlage gestellt und sich dementsprechend um zwei Punkte gegenüber der

vorangegangenen Untersuchung verbessert: Armenien, Ecuador, Malaysia und Südafrika (vgl. Abb. 4). Allen diesen Ländern ist gemein, dass neu gewählte Regierungschefs die Korruptionsbekämpfung als eines ihrer vorrangigen politischen Ziele verlautbart und in den ersten Monaten oder Jahren ihrer Amtszeit beachtliche Erfolge vorzuweisen haben. Die Verbesserungen sind als positives Zwischenergebnis auf dem Weg zu einer glaubhaften und nachhaltigen Antikorruptionspolitik zu werten – nicht mehr und nicht weniger. Es fällt Spitzenpolitikern erwiesenermaßen leichter, aus der Opposition oder der zweiten Reihe eines Regimes heraus Wähler mit dem Versprechen von Korruptionsbekämpfung zu mobilisieren, als, in Regierungsverantwortung angekommen, tatsächlich wirksame und unabhängige Integritätsmechanismen durchzusetzen und gegen Bestechlichkeit auf höchster politischer Ebene vorzugehen. Zudem bleibt nicht selten umstritten, inwieweit neue Impulse der Korruptionsbekämpfung gerade in defekten Demokratien, und noch mehr in Autokratien, eher der Abrechnung mit alten Eliten dienen, und zu einem späteren Zeitpunkt die politische Kultur der Korruption zurückkehrt.

Besonders beachtlich sind die Entwicklungen in der Antikorruptionspolitik Malaysias und Südafrikas. Die jüngere politische Geschichte der beiden Mittelstaaten weist einige Gemeinsamkeiten auf. Die Korruption unter den beiden Ex-Präsidenten Najib Razak und Jacob Zuma (beide von 2009-2018 im Amt) nahm ein unerträgliches Ausmaß an. Nachdem die Amtsinhaber vom malaysischen Wahlvolk bzw. den Delegierten des Afrikanischen Nationalkongresses (ANC) überraschend abgewählt wurden, nahmen die jeweiligen Staatsanwaltschaften Ermittlungen gegen sie auf. Mit dem politischen Neustart beauftragten die Wähler Malaysias und das Parlament Südafrikas aber keinen jungen politischen Außenseiter wie Abiy in Äthiopien, sondern erfahrene Führungsfiguren, die eher für Kontinuität der etablierten politischen Milieus unter saubereren Vorzeichen stehen als für einen radikal neuen Gesellschaftsvertrag: Malaysias Ministerpräsident Mahathir bin Mohamad hatte in seiner ersten Amtszeit (1981-2003) noch dieselbe multiethnische Vielparteienkoalition angeführt wie später Najib; und Südafrikas neuer Präsident Cyril Ramaphosa ist eine langjährige Führungsfigur im regierenden ANC und war von 2014-2018 Stellvertreter Zumas. Die Zukunft der Mehrparteienkoalition Mahathirs und des ANC wird maßgeblich von ihrem Erfolg in der Antikorruptionspolitik abhängen.

In Armenien unter Ministerpräsident Nikol Paschinjan (seit Mai 2018) und Ecuador unter Präsident Lenín Moreno (seit Mai 2017) deuten sich auch unter dem Druck einer für Korruption sensibilisierten Zivilgesellschaft grundlegende Änderungen an. Die Justizbehörden begannen im ersten Schritt mit der Aufarbeitung von Verfehlungen hoher Staatsbediensteter. Armenische Behörden eröffneten zahlreiche prominente Verfahren in Fällen von Korruption und Veruntreuung öffentlicher Finanzen, infolge derer bis November 2018 bereits rund 19 Mio. Euro in den Staatshaushalt zurückgeführt wurden. Die Ermittlungen der ecuadorianischen Staatsanwaltschaft erreichten sogar den ehemaligen Präsidenten Rafael Correa und den inzwischen inhaftierten ehemaligen Vizepräsidenten Jorge Glas sowie eine Reihe von Ministern und Mitgliedern der Exekutive. Doch die Initiativen der neuen Regierungschefs gehen noch weiter. Die Bemühungen um eine bessere Korruptionsbekämpfung erschöpfen sich nicht in der Strafverfolgung vorangegangener Regierungsvertreter, sondern es sind bereits Ansätze zu neuen institutionellen Rahmen und Verfahren unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft erkennbar, die zu einer besseren Prävention von Korruption führen können. Ein

armenischer Regierungsentwurf für eine Strategie zum Umgang mit systemischer Korruption befand sich zum Ende des Berichtszeitraums noch in Konsultationsprozessen mit der Zivilgesellschaft. In Ecuador hat die Regierung bereits die Kompetenzen der Generalstaatsanwaltschaft erweitert, und der vorläufige Justizrat bildete ein Anti-Korruptionsbüro, um Unregelmäßigkeiten aufzudecken und zu untersuchen, die von Justizbehörden in Gerichtsverfahren begangen wurden.

Beim Blick auf die mit 9 oder 8 Punkten bewerteten Länder im Feld der Antikorruptionspolitik – die Top-Bewertung wurde nicht vergeben – fallen drei Dinge auf: Erstens gibt es kein geografisches oder auf bestimmte Kulturräume bezogenes Monopol auf saubere politische Institutionen und effektive Strafverfolgung. Unter den Top 10 sind mit Afrika (Botswana), Asien (Bhutan, Singapur, Taiwan), Europa (Estland, Litauen, Slowenien) und Lateinamerika (Chile, Costa Rica, Uruguay) alle untersuchten Kontinente vertreten. Zweitens ist Korruptionsbekämpfung nur nachhaltig, wenn sie dauerhaft eine hohe Priorität genießt und institutionell fest verankert ist. Fünf der sechs Länder mit der besten vergebenen Bewertung von 9 Punkten im BTI 2020 (Chile, Estland, Singapur, Taiwan, Uruguay) bewegen sich seit zehn Jahren konstant auf diesem hohen Niveau und haben eine entsprechende politische Kultur über viele Jahre befördert. Und drittens funktioniert Korruptionsbekämpfung nur, wenn nicht nur auf höchster politischer Ebene, sondern auch im Alltag korrupte Praktiken – etwa an Schulen und Universitäten, im Bürgerkontakt mit der Polizei und mit Behörden – konsequent verhindert werden. Hier haben zahlreiche Länder in den vergangenen Jahren Gesetze erlassen, die kleine Zuwendungen verbieten und so Interessenkonflikte von Amtsträgern zu verhindern suchen. Ein Beispiel ist das so genannte Kim Young-ran-Gesetz in Südkorea, das 2015 parteiübergreifend vom Parlament verabschiedet wurde, um gängige kleine Gefälligkeiten im Geschäftsalltag zu unterbinden und damit einen Kulturwandel in Bezug auf den Graubereich zwischen der Tradition des Schenkens und Alltagskorruption einzuleiten. Das Gesetz erzielte im Untersuchungszeitraum große Wirkung und veränderte die Einstellung vieler Koreaner zur Alltagskorruption.

Trotz dieser Erfolge und einer Verbesserung des globalen Durchschnittswerts bleibt Antikorruptionspolitik der am schlechtesten bewertete BTI-Governanceindikator. Wie schwierig es ist, systemische Korruption nachhaltig zurückzudrängen, lässt sich an den beiden einzigen Ländern zeigen, die innerhalb von zwei Jahren um zwei oder mehr Punkte abgewertet wurden: Iran und Rumänien. Ihre zwischenzeitlichen Fortschritte sind vorerst verpufft. Die dem Reformflügel zugerechnete iranische Führung ist inzwischen selbst tief in Korruption verstrickt und Rumäniens mittlerweile nicht mehr amtierende Mitte-Links-Regierungscoalition ließ jeden Anschein fallen, eine andere Priorität zu haben, als sich gegen Strafverfolgung zu schützen und gegen die im Zuge des EU-Beitritts aufgebauten Antikorruptionsinstitutionen vorzugehen.

Iran und Rumänien zählen auch zu den fünf Ländern, die insgesamt starke Einbußen von einem ganzen Punktwert oder mehr im Kriterium Ressourceneffizienz verzeichnet haben. Daneben trifft dies auf die neuen Autokratien Nicaragua und Honduras zu. Aber auch in der deutlich besser regierten Slowakei stellen sich nach dem Mord an dem investigativen Journalisten Ján Kuciak ernste Fragen über die Qualität der Demokratie im Lande. Kuciak hatte zu den verborgenen Verbindungen zwischen Oligarchen und Spitzenpolitikern recherchiert.

Fähigkeit zum Konsens bröckelt

Zunehmende politische Polarisierung macht es vielen Regierungen besonders schwer, einen Konsens für Reformen herzustellen. Häufig genug schüren Politiker allerdings aktiv Spannungen in der Gesellschaft. Dementsprechend negativ fällt die Entwicklung des Kriteriums Konsensbildung im BTI 2020 aus. Die politischen Akteure in Entwicklungs- und Schwellenländern ließen weniger Fähigkeiten oder Willen erkennen, konsensorientiert zu regieren, als noch vor zwei Jahren. Alle fünf Indikatoren der Konsensbildung verschlechterten sich. Besonders ausgeprägt war der Rückgang im Indikator Konfliktmanagement (durchschnittlich -0,14). Auch die Indikatoren Zivilgesellschaftliche Beteiligung, Versöhnung (beide -0,07) und Antidemokratische Akteure (-0,06) verschlechterten sich. Lediglich der Indikator Zielkonsens (-0,02) bleibt nahezu auf dem gleichen Niveau wie zwei Jahre zuvor.

Das Ergebnis auf Länderebene ist vielschichtig. 29 Länder bzw. 22% aller Staaten verzeichnen Fortschritte bei der Konsensbildung. Darunter befinden sich mit Armenien, Äthiopien (beide +2,4), Nordmazedonien (+1,6), Ecuador (+1,3), Angola, Malaysia und Simbabwe (alle +1,0) sieben Länder, die sich deutlich mit 1,0 oder mehr Punkten verbesserten. In zwei Fällen hat die gewachsene Fähigkeit zum Konsens viel mit der Aufarbeitung der Vergangenheit zu tun. Die neue Regierung Armeniens hat nach zehn Jahren die juristische Aufarbeitung der brutalen Niederschlagung von Aufständen, die nach den Präsidentschaftswahlen von 2008 ausgebrochen waren, wiederaufgenommen. In Äthiopien sind die Versöhnungsbemühungen noch tiefgreifender, denn die neue Führung hat nicht nur politische Gefangene wieder auf freien Fuß gesetzt, sondern gegen interne Widerstände auch damit begonnen, ehemals verbotene Parteien wieder zuzulassen. Die neue Regierungskoalition in Nordmazedonien um Ministerpräsident Zaev hat mit der Praxis der Vorgängerregierung, kritische zivilgesellschaftliche und Watchdog-Organisationen konsequent zu bekämpfen, gebrochen, berät sich regelmäßig mit ihnen und rekrutiert Experten aus ihren Kreisen für die Arbeit in der Regierung. In Ecuador trug die konsensorientierte Politik der Regierung Moreno in den ersten beiden Amtsjahren wesentlich zur Entspannung des zuvor unter der Regierung Rafael Correa stark polarisierten politischen Klimas bei.

Trotz dieser und anderer Positivbeispiele überwiegt allerdings die Zahl der Länder mit negativen Entwicklungen: 52 Länder bzw. 40% aller Staaten mit Vergleichswerten für den BTI 2018 haben schlechtere Bewertungen für Konsensbildung erhalten als in der Voruntersuchung. Darunter befinden sich mit Nicaragua (-2,2), Tansania (-1,6), Sambia (-1,3), Brasilien, Guatemala, Iran (alle -1,2), Honduras, Rumänien und Serbien (alle -1,0) neun Länder, die sich deutlich mit 1,0 oder mehr Punkten verschlechterten.

Vielfach haben Regierungen den Draht zur Zivilgesellschaft verloren oder diese sogar systematisch marginalisiert und eingeschüchtert. In Nicaragua unterband die politische Führung schon in der Vergangenheit praktisch jegliche Beteiligung unabhängiger zivilgesellschaftlicher Gruppen. Seit 2018 hat die systematische Verfolgung, die Verhängung von Verboten oder Kriminalisierung ein Ausmaß erreicht, dass BTI-Experten die zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten in Nicaragua auf der niedrigsten Bewertungsstufe ansiedeln, gemeinsam mit Iran, Nordkorea und Venezuela. Die sambische Zivilgesellschaft, die eigentlich als eine der einflussreichsten in ganz

Subsahara-Afrika gilt, wurde 2018 von der zunehmend populistisch-autoritär agierenden Regierung von Edgar Lungu mit einer Verhaftungswelle überrascht, nachdem sie versucht hatte, öffentliche Veranstaltungen zu Themen wie Umweltverschmutzung und der staatlichen Haushaltspolitik abzuhalten. Auch im benachbarten Tansania kann die Zivilgesellschaft ihre politische Funktion im Transformationsprozess kaum mehr ausüben, nachdem der seit 2015 regierenden John Magufuli und weitere hochrangige Regierungsvertreter unabhängige Organisationen wiederholt eingeschüchtert und sie bedroht haben. Zahlreiche weitere Regierungen von Niger über Rumänien bis Serbien haben die Spielräume der Zivilgesellschaft ebenfalls eingeschränkt und entziehen dem Transformationsprozess damit eine entscheidende Ressource.

Abb. 5: Leistungskuster im Konfliktmanagement, Länder pro Bewertungsstufe im BTI 2006-2020



Berücksichtigt werden nur 118 Länder, deren Governance seit dem BTI 2006 kontinuierlich untersucht wurde.

Wie zuvor bereits angedeutet, spielt in einer national wie international zunehmend konfliktiveren Welt ein angemessenes Konfliktmanagement eine tragende Rolle für die Legitimierung und Fortführung von Reformprozessen. Hier deutet der dem Kriterium Konsensbildung zugeordnete Indikator Konfliktmanagement, der nicht nur im aktuellen Untersuchungszeitraum (-0,14), sondern auch im maximalen Vergleichszeitraum des BTI über acht Ausgaben (-0,76) den größten Verlust unter allen Governance-Indikatoren ausweist, auf wachsende Probleme hin (vgl. Abb. 5). Wo der friedliche demokratische Wettbewerb zwischen widerstrebenden Interessen noch nicht oder nicht mehr eingeübt ist, entzünden sich an gesellschaftlichen Bruchlinien leicht manifeste Konflikte zwischen Klassen, Ethnien, Religionsgemeinschaften und um nationale Zugehörigkeit, die ganze Transformationsgesellschaften aus dem Gleichgewicht bringen können. Zunehmende politische

Polarisierung ist auch Ausdruck tieferer Bruchlinien zwischen gesellschaftlichen Gruppen. Häufig werden diese Spannungen von Regierungen noch bewusst verschärft. Maßgebliche politische Kräfte stellen den demokratischen Grundkonsens infrage, verhärten den politischen Diskurs und senken durch unversöhnliches, kompromissloses Handeln die Schwelle für gewaltsame Auseinandersetzungen bis zum Bürgerkrieg.

In 29 Ländern haben sich die innenpolitischen Fronten in den vergangenen zwei Jahren verhärtet, aber in keinem Land so stark wie in Nicaragua. Diese dramatische Verschlechterung zeigt besonders anschaulich, welches Konfliktpotenzial politische Polarisierung in sich trägt, denn klassische ethnische, soziale, regionale und religiöse Gegensätze spielen in dem Land eigentlich keine große Rolle. Der dominierende politische Konflikt verläuft zwischen regierenden Sandinisten und oppositionellen Antisandinisten. Spätestens seit Präsident Daniel Ortega dritter aufeinanderfolgender Amtszeit, für die er im Vorfeld 2014 die Verfassung ändern und sich dann 2016 in manipulierten Wahlen im Amt bestätigen ließ, nahmen die politischen Konflikte weiter an Schärfe zu. Als sich 2018 nach der Erhöhung von Sozialbeiträgen für Arbeitnehmer Massenproteste gegen die Regierung bildeten, reagierte das Ortega-Regime mit brutaler Repression. Polizei und Paramilitärs gingen gewaltsam gegen Demonstranten vor. Menschenrechtsorganisationen berichten von 320 bis 500 Todesopfern, 2000 Verletzten und vielen hundert Gefangenen. Damit erlebt Nicaragua die schwerste Krise seit dem Bürgerkrieg in den 1980er Jahren, und es ist kein Ende der politischen Polarisierung und Gewalt absehbar – jedenfalls nicht, solange sich Ortega mit undemokratischen Mitteln und Verbrechen gegen die Menschlichkeit an der Macht hält.

Dass eine Befriedung von innergesellschaftlichen Spannungen häufig durch Machwechsel initiiert wird, zeigen drei positive Beispiele. Zwar gibt es im Untersuchungszeitraum überhaupt nur neun Länder mit Verbesserungen im Indikator Konfliktmanagement, aber darunter sind mit den relativ neuen Reformregierungen in Äthiopien, Ecuador und Nordmazedonien gleich drei, die sich um mehrere Punkte auf der BTI-Skala verbesserten.

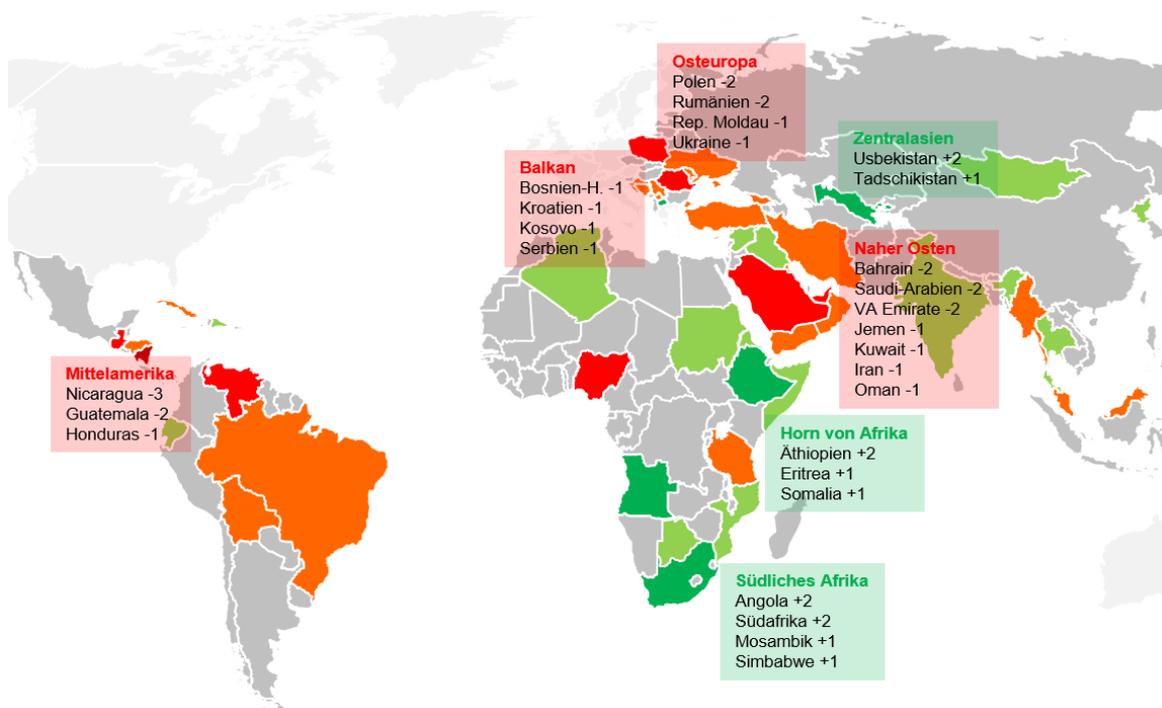
Die internationale Dimension politischer Polarisierung

Internationale Zusammenarbeit ist traditionell das am höchsten bewertete Governance-Kriterium. Doch auch in diesem Bereich haben Entwicklungs- und Schwellenländer Governancequalität eingebüßt. Regierungen waren weniger bereit und in der Lage, mit externen Unterstützern und Organisationen sowie mit Nachbarstaaten zu kooperieren, als noch zwei Jahre zuvor (-0,05). Nicaragua (-2,3), Brasilien, Guatemala, Iran, Nigeria, Rumänien (alle -1,3), die Republik Moldau, Myanmar, Serbien und die Vereinigten Arabischen Emirate (alle -1,0) haben im Untersuchungszeitraum erhebliche Rückschritte gemacht. Nordmazedonien, Usbekistan (beide +2,0), Äthiopien (+1,3), Angola, Simbabwe und Südafrika (alle +1,0) verbesserten sich gegen den allgemeinen Trend deutlich.

Kein Indikator erhält im Durchschnitt so hohe Bewertungen wie die Regionale Zusammenarbeit. Dennoch ist die regionale Kooperationsbereitschaft aktuell besonders rückläufig (-0,10). Dieser

Trend ist häufig Ausweis zunehmender Spannungen zwischen Nachbarstaaten. Sehr anschaulich wird dies im ohnehin konflikträchtigen Nahen Osten. Die geopolitisch begründete und konfessionell aufgeladene Feindschaft der beiden rivalisierenden Regionalmächte Iran und Saudi-Arabien schlägt sich immer stärker auch auf umliegende Staaten wie Bahrain, die Vereinigten Arabischen Emirate, Kuwait, Oman und das vom Bürgerkrieg gezeichnete Jemen durch, deren Entscheidungsträger mal mehr politisch Mitverantwortliche und mal mehr Objekte internationaler Auseinandersetzungen sind. Neben dem andauernden Bürgerkrieg in Jemen zeigt die Katar-Krise exemplarisch, wie Konflikte zwischen einzelnen Staaten auf eine gesamte Region abstrahlen. 2017 brach eine Gruppe von Staaten, angeführt von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten, ihre diplomatischen Beziehungen zu Katar mit der Begründung ab, das Emirat unterstütze den islamistischen Terrorismus in der Region.

Abb. 6: Trends in regionaler Zusammenarbeit, BTI 2018-2020



Doch der Nahe Osten ist nicht der einzige Schauplatz zunehmender regionaler Spannungen. Auch in Ostmittel- und Osteuropa (Republik Moldau, Polen, Rumänien, Ukraine), auf dem Balkan (Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Kosovo, Serbien) und in Mittelamerika (Guatemala, Honduras, Nicaragua) hat die Bereitschaft zur nachbarschaftlichen Zusammenarbeit aufgrund verschärfter identitäts-, vergangenheits- und geopolitischer Auseinandersetzungen sowie Konflikte über demokratische Werte abgenommen (Abb. 6). In Ostmittel- und Osteuropa haben sich einige Staaten ohne erkennbare Alternativen von Bündnispartnern entfernt: insbesondere Polen, gegen das die EU Ende 2017 ein Rechtsstaatsverfahren eingeleitet hat, verweigert sich zunehmend der Zusammenarbeit mit EU-Partnern, obwohl die Beziehungen zum östlichen Nachbar Russland unterkühlt bleiben und die außenpolitische Bedeutung der Visegrád-Gruppe mit der Slowakei, Tschechien und Ungarn und ihrer Einigkeit untereinander gering bleiben; die Beziehungen der Republik Moldau zu Russland haben

sich in den letzten Jahren graduell verschlechtert, während die EU zusehends das Vertrauen in die moldawische Regierung verliert; und die Ukraine unter dem 2019 abgewählten Präsidenten Petro Poroschenko ließ sich trotz eines anhaltenden militärischen Konflikts mit Russland zudem in vergangenheits- und sprachpolitische Konflikte mit den rechtskonservativen Regierungen Polens und Ungarns verwickeln. Auf dem Balkan lösten Nachwirkungen der Konflikte der 1990er Jahre im Untersuchungszeitraum neue Spannungen zwischen den Staaten des ehemaligen Jugoslawien wieder aus, wobei es häufig um den Status nationaler Minderheiten und die genauen Grenzverläufe ging. Die Abwertung der drei neuen Autokratien Mittelamerikas, Guatemala, Honduras und Nicaragua, ist zum Großteil mit der Weigerung zu erklären, die Empfehlungen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) für demokratische Reformen anzunehmen (Honduras, Nicaragua), zu einem geringeren Teil aber auch mit Differenzen mit den USA und Mexiko in der Migrations- und Antidrogenpolitik (Guatemala).

Drei Regionen verzeichneten hingegen erkennbare Fortschritte in der regionalen Zusammenarbeit. In fast allen Fällen legten einmal mehr Regierungswechsel die Grundlage für eine Revitalisierung regionaler Dynamiken. Hier sind das südliche Afrika, das Horn von Afrika sowie Zentralasien zu nennen. Angetrieben durch internationale Kooperationsimpulse neuer Regierungen in Südafrika, aber auch in Angola und Simbabwe, haben sich die Perspektiven für regionale Wirtschaftsintegration im Rahmen der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC), der auch Mosambik angehört, wieder deutlich verbessert. Am Horn von Afrika beendete die Annäherung Äthiopiens unter dem neuen Ministerpräsident Abiy an Eritrea auch die Rivalität beider Staaten in Somalia und beflügelte auch hier Hoffnungen auf engere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit, auch wenn die Annäherung bislang ausschließlich auf persönlichen Beziehungen zwischen den Regierungschefs beruht. In Zentralasien entspannte sich, nachdem Präsident Shavkat Mirziyoyev bessere Beziehungen zu den Nachbarstaaten zu seiner außenpolitischen Priorität erklärt hatte, das bilaterale Verhältnis mit Tadschikistan. Die Annäherung hatte unmittelbar Reise- und Handelserleichterungen zur Folge und weckte Hoffnungen auf weitere Schritte zur regionalen Zusammenarbeit.

Betrachtet man die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit insgesamt, zeigt sich, dass politische Polarisierung und Gewalt zwischen Regierungs- und Oppositionsanhängern auch häufig eine internationale Dimension haben. Machtversessenheit, autoritäre Tendenzen und illiberale Allianzen haben die Bereitschaft und Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit externen Unterstützern im Transformationsprozess sowie im bilateralen und multilateralen Rahmen erheblich gestört. Demokratische Rückschritte und Autorisierungstendenzen haben auch Auswirkungen auf die friedliche Zusammenarbeit auf internationalem Parkett. Es ist kein Zufall, dass der autoritäre nicaraguanische Präsident Ortega im Untersuchungszeitraum von der ideologisch nahestehenden autoritären Regierung Venezuelas unterstützt wurde. Beide Regime haben politische Rechte und bürgerliche Freiheiten beschnitten, Amtszeitbeschränkungen auf verfassungswidrige Weise im Sinne der Amtsinhaber gekippt und tragen daher Mitverantwortung für die Gewalt, die sie durch ihre Machtversessenheit provoziert haben.

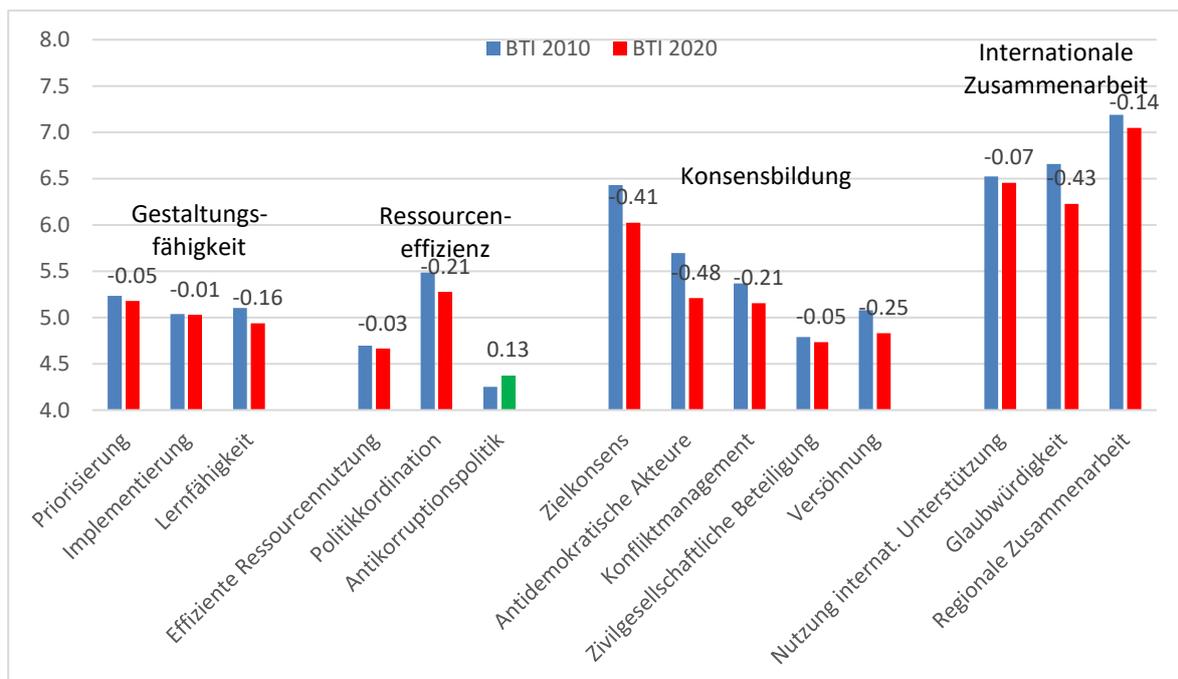
Auch in Europa arbeiten illiberale Regierungen zusammen, wie die Annäherung zwischen Polen unter dem Vorsitzenden der Partei „Recht und Gerechtigkeit“ Jarosław Kaczyński und Ungarn unter

Ministerpräsident Viktor Orbán zeigt. Die beiden Länder unterstützen sich gegenseitig im EU-Rechtsstaatsverfahren und blockieren damit effektiv den Mechanismus des Staatenbunds, der u.a. auch Strafen für Verstöße gegen grundsätzliche rechtsstaatliche Normen vorsieht. Zwei weitere Entwicklungen setzen jenen proeuropäischen Kräften enge Grenzen, die sich für eine Vertiefung regionaler Zusammenarbeit auf demokratischer Grundlage einsetzen: die politische Nähe einiger EU-Mitgliedsstaaten wie Ungarn und vorübergehend der Slowakei zum autokratischen Nachbarn Russland sowie die Versuche einiger Regierungschefs der Visegrád-Länder, eine „Anti-Brüssel-Allianz“ zu formieren. Die Uneinigkeit der Brüssel-kritischen EU-Mitgliedstaaten untereinander führte allerdings auch dazu, dass bislang kein mehrheitsfähiger politischer Gegenentwurf zur europäischen Integration entstanden ist.

Ein verlorenes Jahrzehnt?

Der aktuelle Rückgang der Qualität des Regierens um 0,03 Punkte innerhalb von zwei Jahren ist für sich genommen kein starker Trend, allerdings hat sich die Qualität der Regierungsführung damit bereits zum dritten Mal in Folge verschlechtert. Insgesamt beträgt der Rückgang der Governancequalität im Zeitraum von Februar 2013 bis Januar 2019 ganze 0,15 Punkte – eine im Durchschnitt relativ deutliche Verschlechterung auf einen neuen Tiefststand. Für die gesamte Dekade der 2010er Jahre steht immer noch eine Verschlechterung von 0,13 Punkten zu Buche, die sich unterschiedlich stark in den einzelnen Kriterien und Indikatoren niederschlägt (vgl. Abb. 7).

Abb. 7: Entwicklung der 14 Governance-Indikatoren, BTI 2010-2020 (Stichprobe: 128 Länder)



Die 2010er Jahre sind somit in der Summe ein verlorenes Jahrzehnt für demokratisches und inklusives Regieren und damit für weitere Reformprozesse sowie gelungene Transformation insgesamt. Zunächst, zwischen dem BTI 2010 und dem BTI 2014, blieb die Qualität der Governance noch nahe am Höchststand, der im BTI 2008 erreicht worden war. Seither weisen alle Kriterien und die meisten Indikatoren nach unten. Am stärksten sind im vergangenen Jahrzehnt die BTI-Kriterien Konsensbildung (-0,25) und Internationale Zusammenarbeit (-0,21) zurückgegangen. Weniger deutlich fiel der Rückgang bei Gestaltungsfähigkeit (-0,08) aus und Ressourceneffizienz (-0,04) bleibt nahezu konstant. Ein ähnliches Bild zeigt sich eine Analyseebene darunter. Von den 14 Indikatoren der Governance haben sich 13 verschlechtert, am stärksten der dem Kriterium Konsensbildung zugeordnete Indikator Antidemokratische Akteure (-0,48). Einzig der dem Kriterium Ressourceneffizienz zugeordnete Indikator Antikorruptionspolitik hat sich im vergangenen Jahrzehnt verbessert (+0,13).

Die mittelfristigen Trends über die letzten zehn Jahre lassen den Schluss zu, dass die Transformationsziele Demokratie und inklusive Marktwirtschaft zusehends aus dem Blickfeld der handelnden Akteure geraten. Mit den Indikatoren Umgang mit antidemokratischen Akteuren (-0,48), internationale Glaubwürdigkeit (-0,43) und Akteurskonsens (-0,41) haben sich genau die Punkte im zurückliegenden Jahrzehnt am stärksten verschlechtert, bei denen es um die Grundrichtung des Transformationskurses geht. Zuletzt verschlechterten sich diese drei Indikatoren besonders stark in Nicaragua und Guatemala. Weitet man den Blick auf das gesamte vergangene Jahrzehnt, haben sich die politischen Eliten in ihrer Regierungsführung nirgendwo so stark von einem einmal bestehenden demokratischen und sozial integrativen Grundkonsens entfernt wie in der Türkei und Ungarn. Beide Länder galten zu Beginn der 2010er Jahre noch als gut regiert. Heute bescheinigt ihnen der BTI schwache Regierungsführung.

Eine realistische Beurteilung der Governance von politischen Akteuren in Transformationsprozessen kommt aus Sicht des BTI nicht ohne eine Betrachtung der Rahmenbedingungen aus. Der Schwierigkeitsgrad des Governance-Index berücksichtigt also etwaige strukturelle Hindernisse und Umstände, die eine Regierung vorfindet. Hierzu zählen mangelnde zivilgesellschaftliche Traditionen, anhaltende Konflikte, ein niedriges Bildungsniveau und strukturelle extreme Armut. So kommt es, dass Senegal mit einer gleich guten Governanceleistung wie Kroatien aufgrund seines vergleichsweise hohen Schwierigkeitsgrads im aggregierten Governance-Index im Ranking deutlich vor Kroatien landet (Rang 12 bzw. Rang 25).

Obwohl sich der Schwierigkeitsgrad nach den großen Entwicklungsfortschritten Ende der 2000er Jahre zuletzt im Durchschnitt kaum verändert hat, gibt es bei den einzelnen Komponenten teilweise große Verschiebungen. Der größte transformationsfördernde Aspekt ist die positive Entwicklung der Bruttonationaleinkommen pro Kopf. Zahlreiche Länder sind laut Weltbank in den 2010er Jahren von niedrigen Pro-Kopf-Einkommen in die Kategorie unterer mittlerer Einkommen oder gar in die nächsthöhere Kategorie oberer mittlerer Einkommen aufgestiegen. Zwar ist mit zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung auch vielerorts die Ungleichheit gestiegen. Die extreme Armut konnte aber in den allermeisten Ländern in den letzten zehn Jahren deutlich zurückgedrängt werden.

Ein weiterer transformationsfördernder Trend ist die Herausbildung oder Stärkung zivilgesellschaftlicher Traditionen in zahlreichen Ländern. Dieser Trend fällt quantitativ deutlich schwächer aus als die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen. Er ist in seiner Wirkung aber nicht zu unterschätzen, da die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle im Transformationsprozess innehat und ihr häufig in Umbruchphasen besondere politische Verantwortung zufällt.

In anderen Bereichen haben die Rahmenbedingungen für Transformation sich verschlechtert. Hierzu zählen zuvorderst staatliche und rechtsstaatliche Strukturen. Ihr Rückgang erschwert es aktuellen und künftigen politischen Entscheidungsträgern, Reformen gegen innenpolitische Widerstände und im Hinterland durchzusetzen sowie innerhalb eines verlässlichen institutionellen Rahmens und mit Schutzgarantien für Minderheiten zu agieren. Hinzu kommt, dass sich die allgemeinen strukturellen Hindernisse, die sich etwa aus geografischen oder klimatischen Gegebenheiten, Naturkatastrophen oder Pandemien ergeben, verschlechtert haben. Schließlich haben sich die Rahmenbedingungen auch durch zunehmende soziale, ethnische und religiöse Konflikte verschärft.

Ausblick

Zwei Drittel der Entwicklungs- und Schwellenländer werden nicht gut regiert, und die Unzufriedenheit vieler Bürger mit ihren Regierungen bleibt hoch. Es ist davon auszugehen, dass sich der schleichende Verlust an Governancequalität auch in den nächsten Jahren fortsetzt. Wenig deutet darauf hin, dass vielerorts über Jahre verloren gegangene Fähigkeiten zur Gestaltung eines friedlichen Wandels und zur Herstellung eines gesellschaftlichen Konsenses kurzfristig wiedererlangt werden können. Mangelndes Geschick oder mangelnde Bereitschaft von politischen Entscheidungsträgern zur Befriedung gesellschaftlicher Konflikte haben die Gräben zwischen gesellschaftlichen Gruppen tendenziell größer werden lassen. Regierungen zeigen sich zudem weniger lernfähig – sowohl bei der Nutzung im Land vorhandener Fachkompetenz wie auch in Bezug auf adaptionsfähige Transformationserfahrungen anderer Staaten.

Eine besorgniserregende internationale Entwicklung wird die Qualität des Regierens in den kommenden Jahren beeinträchtigen: Spannungen zwischen Nachbarländern nehmen tendenziell zu. Im Nahen Osten haben die zwischenstaatlichen Beziehungen einen neuen Tiefpunkt erreicht. Auch in Mittelamerika, Ostmitteleuropa sowie auf dem Balkan treten internationale Konflikte wieder verstärkt in den Vordergrund, wenngleich die Kriegsgefahr hier deutlich geringer ist als im Nahen Osten. Außenpolitische Krisen bis hin zu militärischen Auseinandersetzungen lenken mitunter vom innenpolitischen Reformstau ab. Einige autokratische und kleptokratische Regime verwenden äußere Feindbilder besonders geschickt für ihre machtpolitischen Zwecke. Beispielsweise gelingt es dem iranischen Mullah-Regime ausgerechnet dann etwas besser, Teile des aufbegehrenden Volkes wieder hinter sich zu versammeln, wenn die Spannungen mit äußeren Feinden, allen voran den USA, am größten sind.

Anderswo haben sich die Aussichten auf gute nachbarschaftliche Beziehungen verbessert. Am Horn von Afrika löste die Annäherung von Äthiopien und Eritrea Hoffnungen auf einen Neustart der Beziehungen aus. Im südlichen Afrika haben sich zwischen Angola, Simbabwe und Südafrika neue Perspektiven für vertiefte regionale Zusammenarbeit eröffnet. In Zentralasien näherten sich Usbekistan und Tadschikistan an. Um zu wirklich guten nachbarschaftlichen Beziehungen zu gelangen, ist insbesondere am Horn von Afrika und in Zentralasien noch sehr viel politische Arbeit und Vertrauensbildung nötig. Mindestens genauso wichtig wie Entspannungssignale von der politischen Führung sind Bürgerkontakte zwischen den ehemaligen Konfliktparteien, die häufig durch verstärkte wirtschaftliche Kooperationsinitiativen und Handelserleichterungen entstehen. Langfristig können internationale Organisationen eine Schlüsselrolle bei der Vertiefung regionaler Zusammenarbeit spielen und damit positive Transformationsimpulse setzen.

Auch auf nationaler Ebene sind neue Brücken der Verständigung dringend nötig. In einigen Ländern gab es hier ermutigende Entwicklungen, die so nicht unbedingt zu erwarten waren. In Armenien und Nordmazedonien beziehen neu gewählte Ministerpräsidenten die Zivilgesellschaft in ihre Reformvorhaben ein und haben mit der konfrontativen Politik ihrer Vorgänger gebrochen. Die Bürger Malaysias und Südafrikas entschieden sich im Rahmen der zur Wahl stehenden politischen Alternativen für eine dosierte Form des Wandels, die ebenfalls in beiden Fällen zu einer deutlichen Verbesserung des gesellschaftlichen Klimas beitrug.

Doch nur langfristig angelegte Deeskalationsbemühungen haben Aussicht auf Erfolg, und selbst dann muss er schwer erarbeitet werden. Die Folgen einer Regierungspolitik, die gesellschaftliche Konflikte aus machtpolitischen Gründen ausnutzt und anheizt – wie sie der BTI in einer zunehmenden Anzahl von Ländern konstatiert –, sind weitreichend. Sie belasten auch nachfolgende Reformregierungen erheblich und können diese zu Fall bringen. Diese Gefahr besteht zum Beispiel für die aktuelle äthiopische Regierung, obwohl BTI-Experten ihr verglichen mit ihrer Vorgängerin die größten Verbesserungen der Governanceleistung bescheinigten. Ministerpräsident Abiy hat seit 2018 Reformen in vielen Bereichen angestoßen und konsequent eine völlig neue, konziliantere Politik vertreten. Um glaubhaft zu bleiben, muss er seinen Reformkurs weiterführen, gleichzeitig aber die politische Stabilität in der Föderation aus neun ethnisch diversen Regionalstaaten wahren. Dass dies gelingt ist keineswegs ausgemacht, wie Zusammenstöße rivalisierender Gruppen in der bevölkerungsreichsten Region Oromia im Oktober 2019 zeigten, bei denen dutzende Menschen ums Leben kamen. Die Qualität und der Ausgang der Wahlen im Mai 2020 werden maßgeblich über den Reformkurs und das Potenzial für ein friedliches Miteinander entscheiden.

In vielen Staaten forderten Demonstranten ihre Rechte gegenüber ihren Regierungen durch lautstarke und zuweilen gewaltsame Proteste ein. Diese Entwicklung setzte sich 2019 auch nach dem Ende des BTI-Untersuchungszeitraums fort. Die Gründe und das persönliche Risiko, dem sich Menschen mit regierungskritischen Protesten aussetzen, sind von Land zu Land denkbar verschieden. In Santiago de Chile, wo Versammlungsfreiheit gewährleistet ist, richtete sich der Zorn der Bevölkerung gegen die liberale Wirtschaftspolitik der Regierung und soziale Probleme. In der Sonderverwaltungszone Hongkong gingen Menschen zunächst gegen den wachsenden Einfluss des chinesischen Rechts- und Staatssystems auf die Straße, forderten den Rücktritt der Stadtregierung und eine allgemeine, freie und gleiche Wahl des Regierungschefs. Ein noch viel größeres Risiko für Leib und Leben gehen regierungskritische Demonstranten in Autokratien ein, die volle Regierungsgewalt ausüben und keinen Widerspruch dulden. Dennoch ließen sich Menschen etwa in Algerien, Irak, Iran und Sudan nicht davon abhalten. Im Sudan ist 2019 infolge der Proteste ebenfalls eine Reformregierung an die Macht gekommen, die große Chancen bietet, aber vor mindestens genauso großen Herausforderungen steht. In der Summe sprechen die vielen Fälle von regierungskritischen Protesten weltweit für einen sich vertiefenden Graben zwischen Regierenden und Regierten.

Umso mehr sollten die politischen Leistungen von politischen Entscheidungsträgern in jenen Ländern gewürdigt werden, die seltener im Fokus der Weltöffentlichkeit stehen, weil sie seit vielen Jahren beständig gut regiert werden. Hierzu zählen etwa mit Estland und Taiwan zwei Staaten, die das Beste aus ihrer nicht einfachen geopolitischen Lage machen, für innovative Regierungsführung stehen und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen in Zusammenarbeit mit der eigenen Zivilgesellschaft nutzen. Als eines der größten Transformationshindernisse bei der Mobilisierung gesellschaftlicher Ressourcen hat sich systemische Korruption erwiesen. Neben Estland und Taiwan sind auch Bhutan, Chile und Singapur hier international Vorreiter bei der Korruptionsbekämpfung. Selbst wenn kein Land eine gänzlich erfolgreiche Antikorruptionspolitik mit komplett funktionierenden Integritätsmechanismen besitzt, haben diese fünf Länder einige der besten verfügbaren Gesetze, funktionsfähige öffentliche Auftragswesen und leistungsfähige Institutionen zur Kontrolle von Parteienfinanzierung zu bieten. Reformwillige Länder sollten sich an diesen Beispielen orientieren.