



Globale Ergebnisse

Abnehmende Resilienz

von Hauke Hartmann und Peter Thiery

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Der Text und die Abbildungen dieser Publikation sind urheberrechtlich geschützt und lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY-SA 4.0) Lizenz. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>



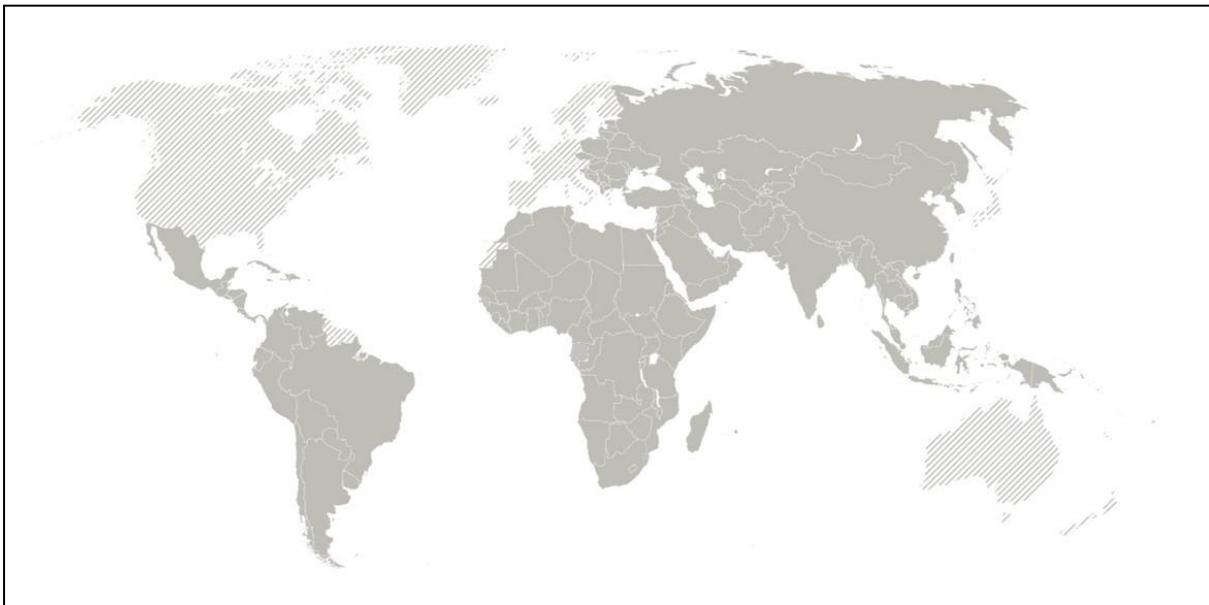
Das Titelfoto (© PhotoDisc/Gettyimages.com) und die Logos sind ebenfalls urheberrechtlich geschützt, unterfallen aber nicht der genannten CC-Lizenz und dürfen nicht verwendet werden.

DOI 10.11586/2022031

Globale Ergebnisse

Abnehmende Resilienz

von Hauke Hartmann und Peter Thiery*



Dieser globale Trendbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex BTI 2022 der Bertelsmann Stiftung im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2019 bis zum 31. Januar 2021.

Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.org.

Zitiervorschlag:

Hauke Hartmann und Peter Thiery, Globale Ergebnisse BTI 2022. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2022.

* Dr. Hauke Hartmann ist Senior Expert der Bertelsmann Stiftung und leitet den Transformationsindex BTI.
Dr. Peter Thiery ist wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg.

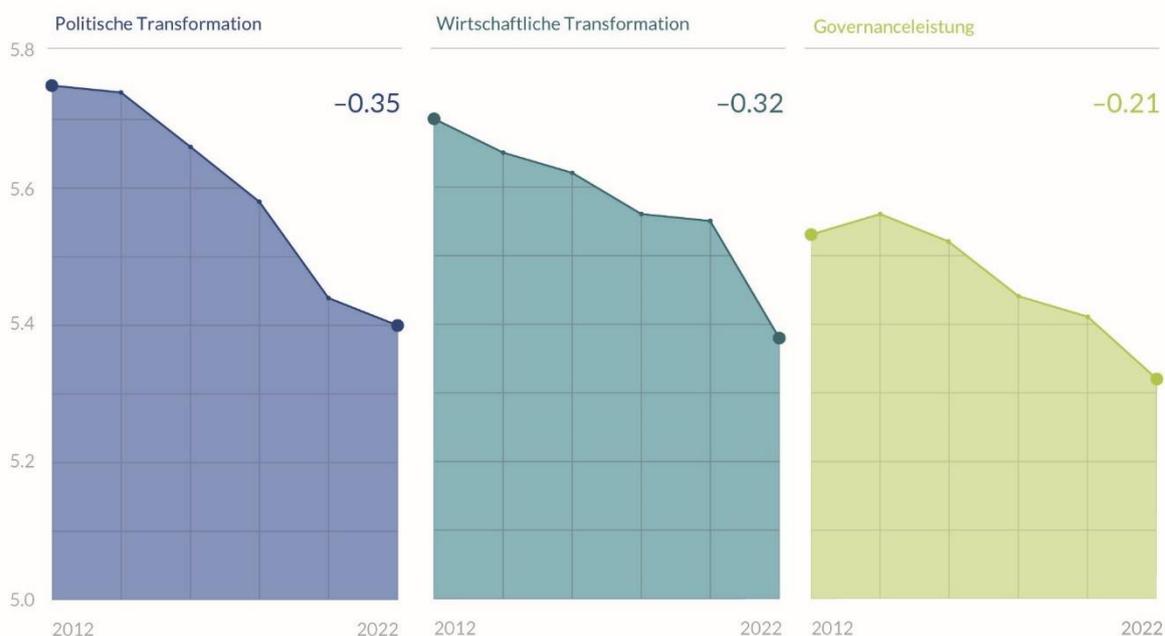
Einleitung

Der BTI 2022 stellt erneut erhebliche Rückschritte in den Transformationsprozessen weltweit fest. Die Leitbilder von Demokratie und Marktwirtschaft stehen unter starkem Druck und werden durch korrupte Eliten, illiberalen Populismus und autoritäre Herrschaft herausgefordert. Erstmals führt der Transformationsindex mehr autoritär als demokratisch regierte Staaten auf. Noch nie sind in den letzten zwanzig Jahren sozioökonomisches Entwicklungsniveau und Wirtschaftsleistung im BTI so niedrig bewertet worden. Auch die Regierungsleistungen nehmen weiter ab, insbesondere in den konsensbezogenen Aspekten von Governance.

Dieser neue Tiefstand ist sowohl das Ergebnis der weltumspannenden Coronakrise wie auch einer Fortsetzung von seit längerem andauernden globalen Trends. Aufgrund der hohen Zahl von Infizierten und Toten weltweit, der schwerwiegenden Belastung der Gesundheitssysteme und Staatshaushalte sowie der zusätzlichen Herausforderungen an gutes Regieren stellte die COVID-19-Pandemie einen extremen Stresstest dar und prägte die zweite Hälfte des Untersuchungszeitraums.

Alle Untersuchungsdimensionen des BTI auf Tiefstand

Durchschnittswerte von 128 Ländern, BTI 2012-2022



Fast alle Länder haben fundamentale demokratische Rechte als Reaktion auf die Pandemie eingeschränkt, fast alle Länder mussten ihre Governance im Sinne eines Krisenmanagements grundlegend anpassen. Wenn auch in deutlich geringerem Ausmaß als zunächst befürchtet, lieferten Maßnahmen zur Eindämmung der Viruserkrankung – in Form von Versammlungsverboten, Informationskontrolle oder Notstandsermächtigungen – insbesondere Autokratien mitunter einen willkommenen Vorwand zur weiteren Beschneidung von Freiheitsrechten und für Machtballungen in der Exekutive. Die Ländergutachten des BTI zeigen zudem, dass bereits vorhandene Steuerungsdefizite auch zu einem mangelhaften Krisenmanagement im Rahmen der Pandemiebekämpfung führten.

Insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Bereich waren die Auswirkungen der Pandemie unmittelbar und schwerwiegend. Infolge der verhängten Lockdowns, der stark reduzierten Nachfrage und der

Lahmlegung ganzer Wirtschaftszweige wies die Wirtschaftsleistung der meisten Länder einen rapiden und deutlichen Abschwung auf. Zudem traf die Pandemie in vielen Ländern auf bereits von konjunkturellen Schwierigkeiten gezeichnete Ökonomien, die auch in den vergangenen Jahren von nur geringer Wachstumsdynamik geprägt gewesen waren.

Die pandemiebedingten Rückschläge verstärken insofern die Fehlentwicklungen und Problemlagen, die bereits das zurückliegende Jahrzehnt gekennzeichnet hatten. Die aktuellen Verschlechterungen auf dem Weg zur rechtsstaatlichen Demokratie (im globalen Durchschnitt -0,13 Punkte auf der BTI-Zehnerskala), zur sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft (-0,16) oder zu guter Regierungsführung (-0,07) sind aufgrund ihrer hohen Aggregation zwar nicht unerheblich, aber an sich nicht gravierend. Ihren alarmierenden Charakter erhalten sie als vorläufig letzter Knick einer kontinuierlichen Abwärtsentwicklung, die von stetig wachsender Polarisierung, Ungleichheit und Repression gekennzeichnet ist.

Die Demokratieverluste gehen weiter

Die Tragweite dieser kontinuierlichen Verschlechterungen wird durch die sukzessive Erosion von Demokratiequalität in zahlreichen Ländern verdeutlicht. Mit der Beschneidung politischer Freiheiten und der Aushöhlung rechtsstaatlicher Standards stellen sie nicht nur reale gesellschaftliche Rückschritte dar, sondern erschweren auch eine positiv korrigierende Entwicklung. Demokratisch gewählte Regierungschefs mit autoritären Tendenzen können sich durch gezielte Schwächung der Gewaltenteilung oder die Reduzierung politischer Betätigungsmöglichkeiten besser an der Macht halten, umgekehrt stehen Opposition, Minderheiten oder einer regimekritischen Zivilgesellschaft weniger Freiräume und institutionelle Absicherungen für eine Re-Demokratisierung zur Verfügung. Das Betreten dieser abschüssigen Ebene beginnt insofern oftmals mit der mangelnden Festigung von Rechtsstaatlichkeit. Die einmal so in Gang gesetzte Demokratieerosion hat sich häufig als schwer umkehrbar herausgestellt.

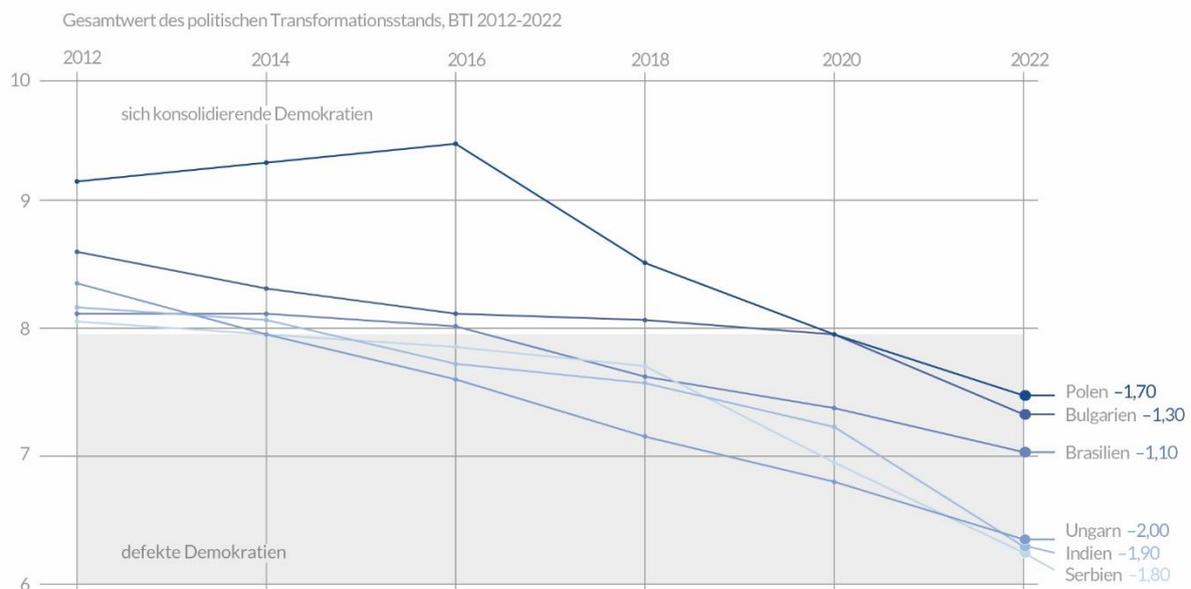
In den letzten zehn Jahren hatte nahezu jede fünfte Demokratie eine kontinuierlich absteigende Demokratiequalität zu verzeichnen. Dies betraf auch einige Länder, die noch im BTI 2012 als sich konsolidierende, gefestigte Demokratien betrachtet worden waren: Brasilien, Bulgarien, Indien, Serbien und Ungarn, und seit Mitte des letzten Jahrzehnts auch Polen. Diese sechs Länder büßten alle im Gesamtwert der politischen Transformation auf der BTI-Zehnerskala über einen Punkt ein und werden nunmehr als defekte Demokratien klassifiziert. Ihre Regierungen sind dem konservativen bis nationalistischen Parteienspektrum zuzuordnen und in unterschiedlichem Ausmaß rechtspopulistisch geprägt.

Der populistische Alleinvertretungsanspruch beinhaltet zwangsläufig eine Delegitimierung von Opposition, sodass im Herrschaftsnarrativ gezielt eine Abgrenzung von vormaligen Eliten, eine Diskriminierung von ethnischen oder kulturellen Minderheiten und eine absichtsvolle gesellschaftliche Polarisierung betrieben wird. Das ungarische Modell zeigt seit Anfang des letzten Jahrzehnts die autoritären, erklärt illiberalen Folgen dieser auf Stärkung der Exekutive angelegten, konfrontativen Politik auf. Zur ungehinderten Umsetzung des selbstdefinierten Volkswillens schwächt es systematisch unabhängige Kontrollinstanzen wie Justiz und andere Aufsichtsbehörden. Es behindert oppositionelle Meinung und Mitwirkung mittels Presserecht, der Kontrolle und Zentralisierung der Berichterstattung sowie der Einschränkung von Demonstrationsrecht, Organisationsfreiheit und Fairness von Wahlen. Verfassungsänderungen zur dauerhaften Festschreibung der Parteilinie schließen diese autoritäre Drift ab.

In Ostmittel- und Südosteuropa verzeichneten im aktuellen Untersuchungszeitraum vor allem Serbien und Bulgarien aufgrund einer erneuten Schwächung von Gewaltenteilung und mangelndem Schutz demokratischer Institutionen die stärksten politischen Transformationsverluste. In Serbien wurden 2020 von zahlreichen Unregelmäßigkeiten begleitete Parlaments-, Provinz- und Kommunalwahlen abgehalten, obwohl das Risiko einer COVID-19-Pandemie hoch war und die Wahlbeteiligung entsprechend niedrig ausfiel. Aufgrund des Wahlboykotts der wichtigsten Oppositionsparteien hat Serbien zum ersten Mal in seiner demokratischen Geschichte ein Parlament ohne echte Opposition. In Bulgarien schränkte

die Regierung die Organisationsfreiheit, insbesondere hinsichtlich der mazedonischen Minderheit, ein, und die Gewaltenteilung wurde unter anderem durch eine politisierte Justiz untergraben, die keine konsequente Ahndung von Amtsmissbrauch betrieben hat. Ungarn mit weiteren Beschneidungen politischer Beteiligungsrechte und Polen mit einer weiteren Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit setzten ihre autoritäre Drift fort. Das ungarische Notstandsgesetz vom März 2020, das in Reaktion auf die Ausbreitung von COVID-19 ein Regieren ohne parlamentarische Zustimmung per Dekret erlaubte, war unter Demokratien das wahrscheinlich extremste Beispiel einer Ausnutzung der Pandemie zur weiteren Machtballung in der Exekutive.

Der aggressive Rechtspopulismus von Präsident Jair Bolsonaro in Brasilien setzt die politische Polarisierung der letzten Jahre fort und zielt darauf ab, die emanzipatorischen und sozialpolitischen Fortschritte im Sinne seiner Klientel von Evangelikalen, Sozialkonservativen und Wirtschaftslobbyisten rückgängig zu machen. Während die offen antidemokratischen Bestrebungen Bolsonaros aber von einer unabhängigen Justiz und einer starken Zivilgesellschaft eingehegt werden, kann Indiens Premierminister Narendra Modi seinen hindunationalistischen Kurs relativ ungehindert fortsetzen, mit der höchsten aktuellen Abwertung von -0,95 Punkten im Vergleich zum BTI 2020. Laut BTI-Ländergutachten steht die indische Demokratie auf der Kippe. Gestärkt durch die Wiederwahl Modis im Jahr 2019, die seiner Bharatiya Janata Party (BJP) die absolute Mehrheit der Sitze im Unterhaus des Parlaments einbrachte, wird die muslimische Minderheit zunehmend marginalisiert und diskriminiert, Widerspruch und Kritik unterbunden und die Pressefreiheit weiter eingeschränkt.



Der deutliche politische Abwärtstrend der letzten zehn Jahre von ehemals sich im Konsolidierungsprozess befindlichen Demokratien hat kein positives Pendant. Im letzten Jahrzehnt erreichte mit Bhutan (+2,25) nur ein einziges Land einen kontinuierlichen und deutlichen politischen Aufwärtstrend, das nunmehr nach seiner Demokratisierung auch einen friedlichen Wechsel der Regierungspartei verzeichnen konnte. Mit 7,05 Punkten erreicht es aktuell zwar denselben politischen Transformationsstand wie Brasilien, bleibt aber ebenso eine defekte Demokratie wie die anderen drei Länder, die innerhalb der letzten zehn Jahre einen dauerhaften Regimewechsel von Autokratie zu Demokratie vollzogen haben und infolgedessen zu den größten Aufsteigern zählen: Armenien (+1,50), Sri Lanka (+1,37) und Tunesien (+2,70). Diese drei Länder haben zudem in den letzten zwei Jahren wieder an demokratischer Substanz eingebüßt, Armenien auch aufgrund kriegsbedingter Einschränkungen der Pressefreiheit, Sri Lanka durch eine Stärkung der ethnonationalistischen Exekutive zulasten der Gewaltenteilung und Tunesien,

nach Ablauf des Untersuchungszeitraums, im Sommer 2021 durch eine präsidiale Notverordnung, die das Parlament zumindest temporär entmachtete.

Keiner der dargestellten Länderrends ist irreversibel, und Länder wie Ghana oder Rumänien zeigen, dass nach zwischenzeitigen Demokratieeinbrüchen erneute Konsolidierungsphasen folgen können. Bulgarien hat nach Ende des Untersuchungszeitraums eine neue Regierung gewählt, die die nach Massenprotesten isolierte und korrupte konservative Regierung ablöst und sich gesellschaftlichen Reformen und einer strikten Antikorruptionspolitik verschrieben hat. Auch gilt es zu betonen, dass es eine Gruppe von 14 Demokratien gibt, die in den letzten knapp 20 Jahren durchgängig als sich konsolidierend und stabil klassifiziert worden sind und ihr hohes Demokratieniveau unbeschadet aller Transformationsherausforderungen nahezu haben halten können: die afrikanischen Staaten Botswana und Mauritius, die asiatischen Länder Südkorea und Taiwan, die lateinamerikanischen Demokratien Chile, Costa Rica und Uruguay sowie der Karibikstaat Jamaika und schließlich die EU-Mitglieder Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, Slowenien und Tschechien.

Dennoch ist der kurz- wie langfristige Trend schon allein hinsichtlich der fortgeschritteneren Demokratien negativ und verstärkt sich noch einmal deutlich, wenn zusätzlich auch die defekten Demokratien in den Blick genommen werden, von denen zahlreiche am Ende einer langen Abwärtsentwicklung in autoritärer Herrschaft mündeten. Von den 39 defekten Demokratien, die der BTI vor zehn Jahren aufführte, werden mehr als ein Drittel im BTI 2022 als stark defekte Demokratie oder als moderate Autokratie eingeordnet. Niger (-0,70 im Vergleich zum BTI 2012) steht stellvertretend für eine Reihe von afrikanischen Staaten, die ausgesprochen hohe Transformationsschwierigkeiten bewältigen müssen: extreme Armut, ein hohes Bevölkerungswachstum, einen sprunghaften Anstieg von Naturkatastrophen und Extremwettern sowie zunehmende ethno-religiöse Auseinandersetzungen. Auch wenn die politischen Beteiligungsrechte im Niger im letzten Jahrzehnt durch autoritäre Rückschritte stark beschnitten worden sind, ist es dem Land – anders als vielen Staaten in regionaler Nachbarschaft – gelungen, zumindest ein stark defektes demokratisches System aufrecht zu erhalten und nach Wahlen einen nahezu friedlichen Machtwechsel zu bewerkstelligen. Ebenfalls in die Kategorie der stark defekten Demokratien sind Bosnien-Herzegowina und der Libanon (je -0,80) sowie Mexiko und die Philippinen (je -1,00) abgestiegen. In Bosnien-Herzegowina und dem Libanon blockieren sich die politischen Eliten in der Verteilung um Pfründe und politischen Einfluss, in Mexiko und auf den Philippinen unterminiert die organisierte Drogenkriminalität sowie der überharte Kampf dagegen die Demokratiequalität, insbesondere hinsichtlich der Versammlungs- und Pressefreiheit sowie der durch Machtballung in der Exekutive beeinträchtigten Gewaltenteilung.

Die Zahl der Autokratien wächst

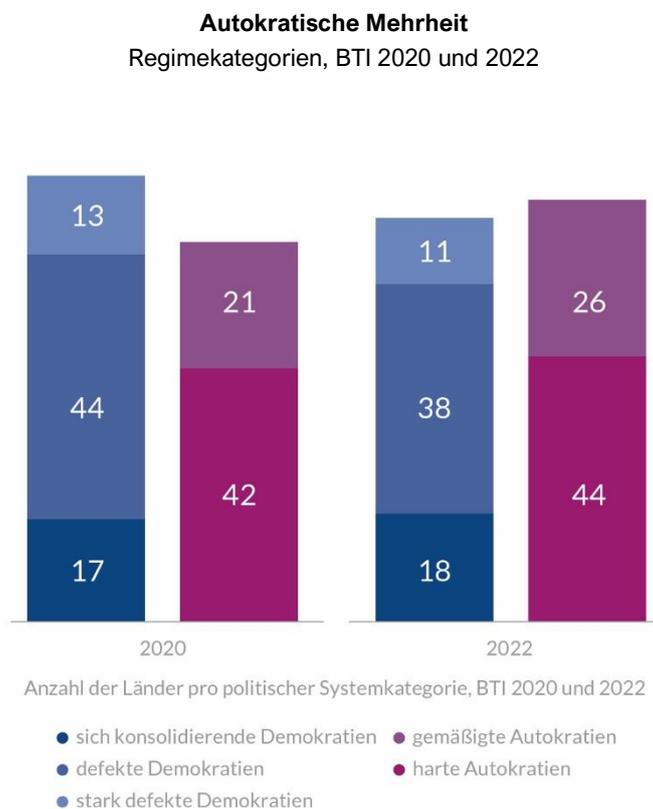
Neun defekte und sechs stark defekte Demokratien haben im letzten Jahrzehnt so ausgeprägte regressive Tendenzen durchlaufen, dass sie nunmehr als moderate Autokratien eingeordnet werden müssen. Prototypisch für einen solchen Abstieg steht die Türkei, die im BTI 2020 erstmals als Autokratie klassifiziert wurde. Anfang des letzten Jahrzehnts noch als positives Beispiel für die Vereinbarkeit von Islamismus und Demokratie gepriesen und durch eine kontinuierliche Ausweitung von rechtsstaatlichen Standards, insbesondere der Gewaltenteilung, ausgezeichnet, reagierte die AKP-Regierung unter Recep Tayyip Erdoğan ab 2013 empfindlich und mit steigender Repression auf zivilgesellschaftliche Kritik an einem zunehmend patriarchalen Führungsstil und der schleichenden Islamisierung des Landes. Der gescheiterte Putschversuch von 2016 legitimierte dann den Umbau in eine Präsidialrepublik, die die Gewaltenteilung aushebelte und zahlreiche politische Beteiligungsrechte stark beschnitt. In den letzten zwei Jahren wurden nach Aufhebung des Ausnahmezustands mehrere von dessen Verordnungen, die die Grundrechte einschränken und der Exekutive außerordentliche Befugnisse einräumen, in die geltende Rechtsprechung übernommen. Präsident Erdoğan betreibt mit einem populistischen Nationalismus die Polarisierung des Landes, die sich insbesondere gegen die kurdische Minderheit, aber auch

gegen säkulare Reformkräfte richtet. Mit einem Minus von 2,85 Punkten hat die Türkei im Verlauf der letzten zehn Jahre den tiefsten Einbruch aller im BTI untersuchten Länder im Gesamtwert der politischen Transformation erfahren.

Die regionalen Schwerpunkte dieser langfristigen Autokratisierungstrends liegen im von Korruption und Drogenkriminalität belasteten Mittelamerika sowie im politisch labilen und von hohen Transformationshindernissen gezeichneten Subsahara-Afrika.

In Mittelamerika waren es die korrupten und statussichernden Eliten in Guatemala (-1,45 in den letzten zehn Jahren), Honduras (-1,98) und Nicaragua (-2,10), die die verbliebenen rechtsstaatlichen und partizipativen Fragmente weiter abbauten und dadurch die demokratische Rechenschaftslegung ausschalteten. In Kenia (-1,43), Burundi (-1,60), Uganda (-1,85) und Mosambik (-1,97) waren häufig von langjährigem Persönlichkeitskult oder Parteidominanz geprägte politische Systeme anfällig für eine schleichende Unterminierung demokratischer Prozesse. Diesen politischen Rückschritten steht mit Ecuador nur eine vormals stark defekte Demokratie gegenüber, die sich unter Überwindung der linkspopulistischen autoritären Tendenzen unter Rafael Correa wieder stabilisiert hat, sowie Burkina Faso und Malaysia, die zumindest das Niveau einer stark defekten Demokratie erreicht haben, aber dennoch anfällig für Autokratisierung bleiben.

Im BTI 2022 sind sieben Länder neu als Autokratien klassifiziert, die alle in Subsahara-Afrika liegen: Côte d'Ivoire, Guinea, Madagaskar, Mali, Nigeria, Sambia und Tansania. Erstmals weist der BTI damit mehr Autokratien als Demokratien auf. 67 demokratische Regierungen stehen nunmehr 70 autokratischen Regimen gegenüber, eine deutliche Umkehr des Verhältnisses im Vergleich zum BTI 2020 (74:63).



Die sieben neuen Autokratien stehen stellvertretend für eine schleichende Aushöhlung des Respekts für demokratische Institutionen und Rechte in weiten Teilen des Kontinents. Zumeist laufen sie auf eine sukzessive Machtballung in der Exekutive hinaus, die zunächst den Rechtsstaat beschneidet und dann in Reaktion auf Proteste gegen Machtarroganz und Korruption schließlich auch auf die politischen

Freiheitsrechte übergreift. Die Missachtung präsidentieller Amtszeitbeschränkungen hat ebenfalls deutlich zugenommen. Umstrittene und manipulierte Wahlen haben in Côte d'Ivoire, Guinea, Mali, Nigeria und Tansania die autoritäre Regression vorangetrieben. Die Erosion demokratischer Institutionen über eine sukzessive Aushöhlung der Gewaltenteilung war insbesondere in Madagaskar, Sambia und ebenfalls in Tansania zu beobachten.

Auch hier ist zu betonen, dass der skizzierte Negativtrend umkehrbar ist. So hat nach Ende des Untersuchungszeitraums die Opposition die Präsidentschaftswahlen in Honduras und Sambia gewonnen und die möglicherweise reformorientiertere vormalige Vizepräsidentin in Tansania das Präsidentenamt übernommen, so dass der Autokratisierungskurs in diesen drei Ländern umgekehrt werden könnte.

Effizienz versus Demokratie

Dennoch ist festzuhalten, dass in den letzten zehn Jahren nicht nur die Anzahl der Demokratien deutlich gefallen ist, sondern auch deren Stabilität und Qualität zurückgegangen ist. Dies hängt auch mit sich in letzter Zeit häufenden Versuchen zusammen, effizientes Regieren und demokratische Prozesse gegeneinander auszuspielen. In unterschiedlicher Ausprägung und Intensität wurden in einigen defekten und stark defekten Demokratien politische Freiheiten und rechtsstaatliche Errungenschaften bereitwillig zugunsten eines eher bürokratisch-paternalistischen Autoritarismus aufgegeben. In diesen Ländern positionieren sich Regierungschefs ohne eine offensichtliche ideologische Agenda und mit teils starker Unterstützung der Bevölkerung offensiv gegen die bestehenden demokratischen Institutionen und Prozesse, die sie als ineffizient, korrupt oder blockierend bezeichnen.

Im Untersuchungszeitraum ist dies am ausgeprägtesten in Benin (-0,85 im Vergleich zum BTI 2020) zu beobachten gewesen. Eine von Präsident Patrice Talon 2018 initiierte Reform des Wahlgesetzes sollte einerseits die entscheidungslähmende Fragmentierung des Parteiensystems beseitigen. Das neue Gesetz begünstigte aber andererseits letztlich die Regierungspartei massiv, da es die Wahlzulassung erschwerte und eine hohe Hürde von zehn Prozent an Wahlstimmen für den Einzug ins Parlament festlegte. Oppositionsparteien boykottierten daraufhin die Parlamentswahlen von 2019 und Talon konnte sich nunmehr auf ein regierungstreues Parlament stützen. Aussichtsreiche Oppositionskandidaten wurden von den Präsidentschaftswahlen im April 2021 ausgeschlossen oder verließen das Land. Bei niedriger Wahlbeteiligung gewann Talon seine zweite Amtszeit mit 86% der Stimmen, obwohl er ursprünglich angekündigt hatte, nur für eine Amtszeit zu regieren.

In El Salvador (-0,50) wurde Präsident Nayib Bukele 2019 als Alternative zur festgefahrenen Polarisierung zwischen den linken und rechten Parteien, die das Land seit Ende des Bürgerkriegs regierten, gewählt. Sein Regierungsstil ist durch Impulsivität und die Geringschätzung verfassungsmäßiger Verfahren geprägt, die sich im Februar 2020 in der Besetzung des Parlaments durch das Militär ausdrückte, nachdem die Abgeordneten seiner Regierung die Aufnahme eines Kredits zur besseren Ausrüstung von Polizei und Militär im Kampf gegen bewaffnete Banden verweigert hatten. Die Bevölkerung, frustriert über die etablierten Parteien, denen eine Reduzierung der ausgeprägten sozialen Ungleichheit und der hohen Kriminalitätsraten nicht gelungen war, honorierte hingegen bei Parlamentswahlen im Februar 2021 den populistisch-autoritären Kurs mit einer Zweidrittelmehrheit für seine Partei. Dies gestattete Bukele im Mai 2021 unter anderem die Neubesetzung der Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs und der Position des Generalstaatsanwalts.

Auf den Philippinen (-0,35) präsentiert sich der seit Mitte 2016 im Amt befindliche Präsident Rodrigo Duterte als entschlossener Gegner von Korruption und Drogenkriminalität und genießt weiterhin hohe Zustimmungsraten in der Bevölkerung und eine deutliche Mehrheit in beiden Parlamentskammern. Daran hat weder seine Militarisierung der Politik, die Einschüchterung von Oppositionellen und Regierungskritikern, die außergerichtliche Ermordung von Drogendealern und seine Geringschätzung und Verletzung politischer Freiheiten und Menschenrechte noch seine Kooperation mit einflussreichen

Familienclans etwas geändert. Die Regierung ging bei der Pandemiebekämpfung ausgesprochen repressiv vor und verhaftete Zehntausende wegen Verstößen gegen Quarantänebestimmungen. Darüber hinaus wurde ein neues Antiterrorismus-Gesetz erlassen, das der Regierung weitreichende Befugnisse zur Unterbindung von Kritik, zur Einschränkung grundlegender Bürgerrechte und zur Verhaftung wegen Terrorismusverdachts einräumte.

In Tunesien schließlich setzte Präsident Kais Saied nach Ende des BTI-Untersuchungszeitraums im Juli 2021 mit einem umstrittenen Rückgriff auf die nationale Notstandverordnung die Regierung ab und beurlaubte das Parlament. Auch wenn er damit in den innenpolitischen Auseinandersetzungen eindeutig Partei gegen die islamistische Ennahda als stärkster Fraktion ergriff, konnte er diese Maßnahmen als überparteilichen Schritt zur Überwindung einer institutionellen Blockade darstellen, da sich die Fraktionen seit Jahren nicht über die Besetzung des Verfassungsgerichts sowie ein effektives Vorgehen zur Korruptionsbekämpfung hatten einigen können. Die verbreitete Enttäuschung über die jahrelange Verkrustung des politischen Systems war ein wesentlicher Grund für die positive Resonanz, auf die die eigenmächtige Machterweiterung des Präsidenten in großen Teilen der tunesischen Bevölkerung stieß.

All diese Beispiele illustrieren, dass es nach Jahren oder Jahrzehnten der Klüngerlei und Misswirtschaft in vielen Ländern ein ungeduldiges Bedürfnis nach gutem Regieren gibt – und in einigen Fällen nachgeordnet scheint, ob dies unter demokratischer Governance oder unter Schwächung von Gewaltenteilung und Grundrechten geschieht. Zu dieser Schlussfolgerung passt, dass das Vertrauen der Bevölkerung in demokratische Institutionen und Prozesse in den 57 Ländern, die sowohl im BTI 2012 wie auch im BTI 2022 als Demokratien klassifiziert sind, während der letzten zehn Jahre durchschnittlich um etwa einen halben Punkt gesunken ist. Umgekehrt und noch etwas stärker sank im selben Zeitraum in diesen 57 Ländern auch die Akzeptanz von und das Bekenntnis zu demokratischen Institutionen unter den politischen Entscheidungsträgern (-0,65). Mit der politischen Rhetorik, den gordischen Knoten von institutionellen Blockaden und elitärer Reformfeindlichkeit so durchschlagen zu können, statt ihn demokratisch zu lösen, befinden sich zahlreiche demokratisch legitimierte Regierungschefs in bedenklicher Nähe zum autoritären Herrschaftsnarrativ, das die Vorzüge von staatsdirigistischem, effektivem Handeln im Vergleich zu entscheidungsschwachen und uneinigen Demokratien betont.

Mehr Repression und zivilgesellschaftlicher Widerstand

Zahlreiche Autokratien haben im Untersuchungszeitraum die Pandemie genutzt, um unter eben diesem Vorwand des straffen Krisenmanagements die Bürgerrechte weiter einzuschränken und Systemkritik zu unterbinden. Diese manipulative Instrumentalisierung fand sowohl in moderaten Autokratien wie Algerien, Singapur und der Türkei wie auch unter harten Autokratien wie Kambodscha, Oman und Venezuela statt, beispielsweise durch die Unterbindung von Demonstrationen und kritischen Meinungsäußerungen. In gefestigten und technologisch fortgeschrittenen Autokratien wie China erlaubte die erhöhte Daten- und Bewegungserfassung zudem einen Ausbau der digitalen Bürgerkontrolle.

Insgesamt aber hatten die meisten undemokratisch regierten Länder den einschneidenden Autokratisierungsschub bereits vor dem BTI 2022 hinter sich, da schon Mitte des letzten Jahrzehnts viele autoritäre Regime Repressionen verschärften und Rechte kappten, unter anderem in Reaktion auf den Arabischen Frühling oder den Euromaidan. In den 50 Ländern, die sowohl im BTI 2012 wie auch im BTI 2022 als Autokratien klassifiziert waren, sind in den letzten zehn Jahren sowohl Versammlungs- und Organisationsfreiheit (je -0,64) wie auch der Schutz der Bürgerrechte (-0,50) besonders stark beschnitten worden, und auch die engen zivilgesellschaftlichen Betätigungsräume wurden sukzessive weiter eingeschränkt.

Im Untersuchungszeitraum sind die bedeutsamsten politischen Rückschritte in Autokratien bei jenen Regimen zu finden, die umfassenden Massenprotesten mit den härtesten Repressionen begegnet sind. In Belarus reagierte Präsident Alexander Lukaschenko mit beispielloser Gewalt auf die Protest-

bewegung, die sich in Reaktion auf die gefälschten Präsidentschaftswahlen vom August 2020 entwickelt hatte. Hunderte von Menschen wurden verletzt, mehrere Demonstranten wurden getötet und Folter von politischen Gefangenen wurde systematisch angewendet. In Nicaragua hatte Präsident Daniel Ortega die Massendemonstrationen vom April 2018 auf brutale Weise niedergeschlagen und setzt seitdem seinen sehr repressiven Kurs gegen Proteste fort. Die Regierung hat ihr Vorgehen gegen die Zivilgesellschaft und die freie Presse verschärft, indem sie die gesetzliche Registrierung von NGOs widerrufen, Medien geschlossen, Journalisten verhaftet und die Mandate mehrerer internationaler Menschenrechtsorganisationen beendet hat. Beide Regime folgen dem syrischen und venezolanischen Beispiel, überwältigende Massenproteste auszusetzen, zu diskreditieren und bei passender Gelegenheit brutal zu unterdrücken. In Haiti, einem der neun „failing states“ im BTI 2022, schränkte Präsident Jovenel Moïse die Bürgerrechte ein, regierte ohne gewähltes Parlament und unter weitgehender Ausschaltung der Justiz per Dekret und unterstützte Bandenführer, die Teile der Hauptstadt und Zonen in anderen Landesteilen kontrollieren. Nach Ende des BTI-Untersuchungszeitraums wurde Moïse im Juli 2021 ermordet.

Auch wenn das Minus der politischen Transformation in den letzten zwei Jahren nicht so ausgeprägt gewesen ist, so ist in vielen autoritär regierten Ländern der Protest gegen Gängelung, Korruption und Missmanagement noch einmal schwieriger geworden. Die zunehmende Beschneidung der noch verbliebenen Beteiligungsmöglichkeiten, die weitere Einengung zivilgesellschaftlicher Räume sowie die harte Repression jeglicher Systemkritik hat in einem Ausmaß zugenommen, dass mittlerweile jedes dritte Land im BTI als harte Autokratie klassifiziert werden muss.



Vor diesem Hintergrund ist positiv hervorzuheben, dass sich sowohl die Organisationsfähigkeit, Repräsentativität und Kooperationsbereitschaft von Interessengruppen wie auch das Ausmaß von Vertrauen und Selbstorganisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft im Sinne von Sozialkapital in den letzten Jahren dem allgemeinen negativen politischen Trend entzogen haben. Dies betrifft Demokratien und Autokratien gleichermaßen. Zivilgesellschaften stellen häufig die letzte und härteste Bastion dar, um sich, unter teils hohen Opfern, gegen Autokratisierung zu stemmen, wie dies in Belarus, Myanmar und im Sudan zu beobachten war. Sie fordern mit Vehemenz überfällige gesellschaftliche Reformen ein, sei es für größere soziale Inklusion und Repräsentativität in Chile oder die konsequente Einhaltung des Friedensabkommens in Kolumbien. Sie sind erfolgreich in der Anprangerung von Korruption und Amtsmissbrauch und haben beispielsweise in Bulgarien, Rumänien, der Slowakei und Tschechien politischen Wandel einläuten können. In Pandemiezeiten füllten sie häufig die Lücken mangelnder staatlicher Fürsorge im Gesundheitssektor oder zur Versorgung von sozial benachteiligten Gruppen, wie in Polen, Tschechien oder der Ukraine.

Diese Aktivitäten verstärken sich bezeichnenderweise häufig zu einem Zeitpunkt, an dem die jeweilige Regierung die zivilgesellschaftliche Beteiligung an Entscheidungsprozessen reduziert oder aktiv behindert. Im Sudan war das Sit-in von April bis Juni 2019 ein historischer Moment, in dem Solidarität und Vertrauen unter den Bürgern deutlich wurde. Vor der gewaltsamen Auflösung teilten die Demonstranten nicht nur das Ziel, die Revolution zum Erfolg zu führen, sondern auch Lebensmittel, Unterkünfte und medizinische Versorgung. In Belarus fanden zivilgesellschaftliche Kräfte immer neue, innovative Wege der Vernetzung und Internetnutzung, um sich gegen Wahlbetrug und für friedlichen Protest zu organisieren. Sie richteten zudem Onlineplattformen für soziale Dienste, Krankenhausspenden und Beratung ein, um der staatlichen Missachtung der Folgen von COVID-19 zivilgesellschaftliche Solidarität entgegenzusetzen. Im Libanon zeigte die soziale Protestbewegung 2019 und 2020 ein hohes Maß an Zusammenhalt über konfessionelle Grenzen hinweg, in bemerkenswertem Kontrast zur konfessionsgebundenen Patronage und Korruption der politischen Elite. Die Demonstranten gedachten in verschiedenen Formen der Opfer der Gewalt des Regimes und bildeten im Oktober 2019 eine Kette Zehntausender von Menschen, die das Land von Norden nach Süden durchquerte, um Solidarität und nationale Einheit zu demonstrieren.

Politische Entmündigung, Korruption und soziale Exklusion befeuern Proteste weltweit. So registrierte der Global Protest Tracker zwischen Januar 2019 und Januar 2021 insgesamt 126 markante Proteste in 72 der 137 vom BTI untersuchten Länder. Die hohe Anzahl an Protesten belegt einerseits eine ungebrochene zivilgesellschaftliche Mobilisierungsfähigkeit, auch in repressiven Kontexten, ist andererseits aber auch Ausdruck fehlender Responsivität von Regierungen sowie mangelnder institutioneller Vermittlungskanäle und schwacher Repräsentationsstrukturen.

Ineffizienz und Korruption

Die Unzufriedenheit mit der Regierungsführung ist vielerorts berechtigt. In den letzten Jahren waren es nie mehr als zehn Regierungen, denen im BTI eine sehr gute Governance attestiert werden konnte. Im BTI 2022 umfasst diese Gruppe lediglich sieben Länder: die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, die drei lateinamerikanischen Länder Chile, Costa Rica und Uruguay sowie Taiwan. Die herausragenden Governanzeleistungen in diesen Ländern haben sich auch nach Regierungswechseln und in Krisensituationen bestätigt, sodass die Mehrheit von ihnen im letzten Jahrzehnt durchgängig als sehr gut regiert betrachtet wurde. Costa Rica, seit langem mit guter Governance, stieß erstmals in die Top-Kategorie vor, da die Regierung von Präsident Carlos Alvarado wichtige Reformen für eine nachhaltige Finanzpolitik umsetzen konnte.

Die große Mehrheit der 137 im BTI untersuchten Staaten wird hingegen nicht gut regiert, und der Trend ist weiter rückläufig. Bis zum BTI 2018 umfasste die Gruppe der Länder mit sehr guter oder immerhin guter Governance stets ein Drittel oder mehr des Ländersamples. Diese im BTI 2022 von Taiwan bis El Salvador reichende Gruppe ist nunmehr auf ein gutes Viertel geschrumpft. Erstmals wird mehr als 100 Ländern eine nur mäßige bis gescheiterte Regierungsführung bescheinigt.

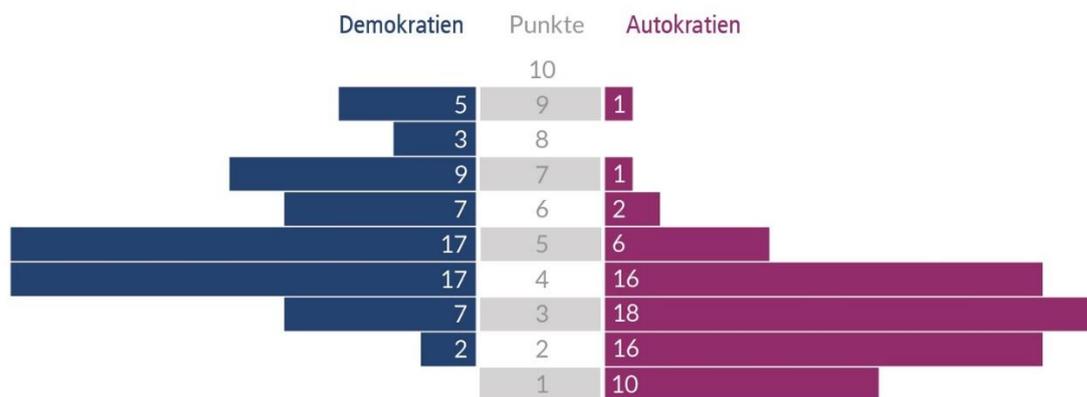
Schwachstelle von Regierungshandeln bleibt die Effizienz, sowohl beim Einsatz verfügbarer Ressourcen wie auch bei der Politikkoordination und vor allem bei der Antikorruptionspolitik, die erneut den schlechtesten aller im BTI bewerteten Governance-Aspekte darstellt. Der diesbezügliche BTI-Indikator ist weltweit um weitere 0,14 Punkte auf einen Mittelwert von 4,16 gefallen. Der globale Durchschnitt entspricht damit in etwa einer Regierung, die nur sehr begrenzt willens und fähig ist, Korruption überhaupt einzugrenzen, auch weil die wenigen von ihr eingerichteten Integritätsmechanismen nicht greifen. 33 Regierungen wie in der Mongolei, Kenia, Panama oder Saudi-Arabien liegen auf diesem Niveau, 53 Regime sogar noch darunter.

Die von Autokratien wie China bemühten, vermeintlichen Vorzüge einer staatskapitalistischen Entwicklungsdiktatur mit Blick auf effizientes Regieren und damit auch eine wirksame Antikorruptionspolitik

lassen sich durch den BTI nicht bestätigen. Insgesamt sind es lediglich 28 Regierungen, die sich der Korruptionsbekämpfung ernsthaft widmen und mit leidlichem (6 Punkte) bis zu gutem (9 Punkte) Erfolg Integritätsmechanismen installiert haben. Unter ihnen finden sich nur vier Autokratien, die drei Golfstaaten Katar, Kuwait und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) mit einer mäßigen Bilanz sowie Singapur mit guten Ergebnissen. Von den 53 Ländern hingegen, in denen korrupte Praktiken quasi ungestraft durchgeführt werden können (1 bis 3 Punkte), werden 44 autokratisch regiert. Mehr als die Hälfte dieser 53 hochkorrupten Staaten ist auf dem afrikanischen Kontinent zu finden, auf dem lediglich Südafrika (6 Punkte) und Botswana (7 Punkte) positive Ausnahmen darstellen.

Antikorruptionspolitik in Demokratien und Autokratien

Anzahl der Länder pro Bewertungsstufe, BTI 2022



Insgesamt klafft zwischen Demokratien und Autokratien eine erhebliche Effizienz- und Steuerungsücke. Statt im Sinne einer propagierten, gut funktionierenden Entwicklungsdiktatur zügig und effektiv agieren zu können, fällt die autokratische Politikkoordination gegenüber Demokratien ab (-1,69), der Einsatz verfügbarer Ressourcen ist deutlich ineffizienter (-1,85) und die Diskrepanz zwischen autokratischer und demokratischer Antikorruptionspolitik ist besonders groß (-2,14). Auch wenn nur wenige autoritäre Regierungen ihre Effizienzversprechen einlösen können und Autokratien durchschnittlich in allen Outputbelangen weit hinter den Demokratien zurückbleiben, so dient diese Scheinlegitimation der Untermauerung eines weiteren Trends der letzten Jahre, der sukzessiven Verhärtung autoritärer Herrschaft.

Auch die Fähigkeit der Politikgestaltung, also das Setzen von strategischen Prioritäten, die Umsetzung der Regierungsagenda sowie die Flexibilität und Lernfähigkeit ist in Autokratien erheblich schwächer ausgeprägt (-1,91). Trotzdem haben in diesem Bereich einige wenige Autokratien im BTI 2022 teils deutlich hinzugewonnen. Dies sind vor allem Singapur, die VAE, Katar, China und Vietnam, sowie mit Abstrichen auch Marokko und Kuba.

Ihre besseren Governance-Werte sind allerdings nicht auf eine sprunghaft optimierte Gestaltungsfähigkeit zurückzuführen, sondern auf eine methodische Änderung im Transformationsindex. Bislang hatte der BTI hinsichtlich dieses Kriteriums, das Priorisierung, Implementierung und Lernfähigkeit umfasst, für Autokratien eine Maximalbewertung von 5 Punkten pro Indikator festgelegt. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass gut regierte Autokratien zwar strategisch planend eine Hälfte der normativen Leitbilder des BTI, also eine sozial inklusive Marktwirtschaft, verfolgen können, ihre regierungsinternen Organisations- und Planungsmuster aber der anderen Hälfte, der rechtsstaatlichen Demokratie, entgegenstehen und sie insofern auch nur die Hälfte der verfügbaren Punktzahl erhalten sollten. Dadurch konnten jedoch die Governance-Leistungen von strategisch gestaltenden Autokratien wie Singapur oder den VAE nicht numerisch, sondern nur unter Bezugnahme auf die Ländergutachten, mit mäßig planenden und umsetzenden Ländern wie Aserbaidschan oder Mexiko verglichen werden. Auch die Möglichkeiten eines umfassenden Governance-Vergleichs zwischen Demokratien und Autokratien wurden dadurch eingeschränkt. Dieser BTI beendet diese Bewertungspraxis. Er kann nun die bis-

herigen Annahmen hinsichtlich der Gestaltungsfähigkeit von Autokratien bestätigen: auch mit systemneutraler Bewertung kommen 53 der 70 autoritären Regierungen in keinem der drei Indikatoren auf einen Punktwert über 5.

Governance in Pandemiezeiten

Mit einer systemneutralen Bewertung von planerischen und strategischen Gestaltungsprozessen kann der BTI 2022 auch auf die gerade zu Beginn der Pandemie häufig aufgeworfene Frage antworten, ob ein partizipatives demokratisches Regierungssystem oder umgekehrt eine dirigistische autoritäre Ordnung systemimmanente Vorteile hinsichtlich der Geschwindigkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit im Krisenmanagement zur Eindämmung von COVID-19 hatte. Hier untermauert die aktuelle Untersuchung empirisch die frühen Mutmaßungen, dass per se weder Autokratien Effizienzgewinne durch rigidere Steuerung noch Demokratien Planungsgewinne durch eine konsultativere Praxis zukommen. Vielmehr geht es unabhängig vom Regierungssystem einerseits um die Kapazität und Fähigkeit zur strategischen Prioritätensetzung, abgestimmten Umsetzung und einer flexiblen Lernbereitschaft und andererseits um das Vertrauen, das die jeweilige Bevölkerung in ihre Regierung setzt.

Damit rückten die Aspekte von rationaler Evidenzbasierung von Politik, von effektiver Politikkoordination wie von überzeugender Krisenkommunikation in den Mittelpunkt. Der BTI bewertet die ersten beiden dieser Aspekte von jeher. Deren Zentralität für Pandemiemanagement macht nachvollziehbar, dass es in der Regel die generell im Governance-Index hoch bewerteten Regierungen waren, die auch am zügigsten und effektivsten auf COVID-19 und die Folgen reagierten. Im Kern schreibt die Qualität des Corona-Krisenmanagements die Erfolge und Misserfolge vorhergehender Governance weiter fort und platziert die meisten stabilen Demokratien im Konsolidierungsprozess wie insbesondere Südkorea, Taiwan und Uruguay sowie einige gut und straff regierte Autokratien wie Singapur, Vietnam und einige Golfstaaten am oberen Ende des Tableaus von Regierungsleistungen in Reaktion auf COVID-19.

Über diese allgemeine Auswertung hinaus können einige spezifischere Beobachtungen hinsichtlich des Krisenmanagements gemacht werden. Zum ersten bestätigte sich erneut die Bedeutung von politischer Lernfähigkeit, da die asiatischen und westafrikanischen Regierungen ihre Vorerfahrungen mit sich rasch ausbreitenden Viruserkrankungen (Vogelgrippe beziehungsweise Ebola) nutzten und zügig Gegenmaßnahmen trafen – im Unterschied zur chinesischen Intransparenz geschah dies in Westafrika unter dem Dach der ECOWAS in regional abgestimmter Weise.

Zum zweiten versagten gerade die Regierungen im Krisenmanagement, die von einer Evidenzbasierung ihrer Politik absahen und einen Handlungsdruck leugneten. Dies waren einerseits populistische Regime wie in Brasilien, Indonesien und Tansania, die Empfehlungen von Wissenschaftlern und Experten ignorierten und stattdessen Reinigungsmittel oder Gebete gegen das Virus empfahlen, aber ein koordiniertes Vorgehen gegen die Pandemie verweigerten. Wer politische Entscheidungen mit einem vorgeblich gesetzten Volkswillen ideologisch legitimiert und evidenzbasierte Begründungen sowie Rechenschaftslegung vernachlässigt, dem wird auch wenig an externem Rat, kontinuierlichem Monitoring und selbstkritischer Evaluation gelegen sein. Andererseits waren dies despotische Regime mit mangelndem Realitätsbezug wie in Nordkorea oder Turkmenistan, die die Existenz des Virus schlichtweg leugneten, oder ideologisch verbohrt Theokratien wie im Iran, die religiöse Massenversammlungen zunächst weiter gestatteten und es ablehnten, Impfstoffe aus westlichen Ländern zu bestellen.

Zum dritten waren Ungleichheit, ein großer informeller Sektor und ein ungenügender Zugang zum Gesundheitssystem wesentliche Treiber der Pandemie und stellten insbesondere hochgradig ungleiche Gesellschaften in Lateinamerika und dem südlichen Afrika vor zusätzliche Probleme, denen die Regierungen mit zumeist überharten und kontraproduktiven Lockdowns begegneten.

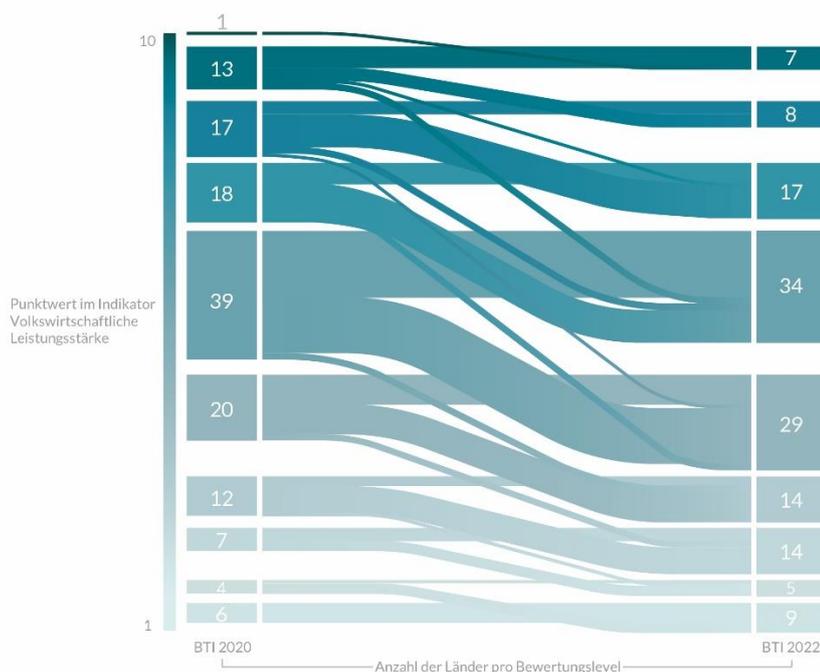
Zum vierten wurden bestehende Governance-Defizite dadurch illustriert, dass es zahlreichen Regierungen wie in Argentinien, Indien, den Philippinen, Südafrika oder der Türkei nicht gelang, ein angemessenes Mittelmaß zwischen schützenden Kontaktbeschränkungen und wirtschafts- wie sozialpolitisch elementaren Öffnungen zu ermitteln und zu koordinieren. In abgeschwächter Form gilt dies auch für zahlreiche ostmittel- und südosteuropäische Regierungen, die der ersten Pandemiewelle relativ gut begegneten, aber danach mit vorzeitigen oder zu langen Öffnungen die Infektions- und Todeszahlen in die Höhe schnellen ließen.

Schließlich ist als Lichtblick festzuhalten, dass sich die prognostizierte humanitäre Katastrophe in den meisten Teilen Afrikas nicht eingestellt hat, auch wenn die Dunkelziffer von nicht dokumentierten Infektions- und Todeszahlen hoch sein dürfte. Dies ist in Westafrika auf die umsichtige Nutzung von Vorerfahrungen zurückzuführen, da nach der Ebola-Epidemie institutionelle Strukturen geschaffen worden waren, die eine Koordination in Pandemiezeiten erleichtern. Bereits Mitte Februar 2020 trafen sich die Gesundheitsminister aller 15 ECOWAS-Länder, um ein gemeinsames Vorgehen zu besprechen und potenzielle Finanzierungsquellen der Maßnahmen zu aktivieren. Zudem scheint die Ausbreitungsgefahr des Virus, möglicherweise aufgrund des niedrigen Durchschnittsalters und anderer begünstigender Faktoren, nicht so ausgeprägt zu sein. Der eigentliche pandemische Schock in Afrika resultierte deshalb vor allem aus den wirtschaftlichen und sozialen Folgen von COVID-19.

Wirtschaftliche und soziale Folgen der Pandemie

Die zuvor schon von Unsicherheit und erlahmtem Wachstum geprägte Weltwirtschaft ist schwer durch die Pandemie beeinträchtigt worden. Aufgrund der in nahezu allen Ländern ergriffenen Maßnahmen wie Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen schwächte sich die globale Wirtschaftsdynamik deutlich ab und führte zu einer reduzierten Nachfragetätigkeit nach Gütern und Rohstoffen. In vielen Ländern kam es entsprechend zu drastischen Einbrüchen des Wirtschaftswachstums, steigenden Arbeitslosenquoten und Armutsraten sowie schließlich – durch notwendigerweise stark gestiegene Ausgaben im Gesundheitssektor sowie zur Konjunkturförderung und Abfederung von sozialen Härten – zu noch weiter ansteigenden Fiskaldefiziten und Schuldenständen.

Weit über die Hälfte aller untersuchten Länder (78 von 137) verzeichnete eine so ausgeprägte Rezession, dass ihre umfassende volkswirtschaftliche Leistungsstärke im BTI abgewertet wurde.



Indien, Panama und die Philippinen (je -3 Punkte) waren hiervon besonders stark betroffen, während umgekehrt kein einziges Land in den letzten zwei Jahren seine Wirtschaftsperformanz steigern konnte. Stand vor zehn Jahren die durchschnittliche volkswirtschaftliche Leistungsstärke aller im BTI 2012 untersuchten 128 Länder noch bei 6,38 Punkten, betrug sie im BTI 2020 nur noch 5,98 Punkte und stürzte nun auf 5,28 Punkte ab.

Insofern ist zwar erstens zutreffend, dass die jüngsten Abschwünge in vielen Ländern eine Fortsetzung einer bereits deutlich abgeschwächten Wirtschaftsdynamik darstellten, am Ende eines Jahrzehnts, dass von globalen und regionalen Wirtschaftskrisen, von volatilen Weltmarktpreisen mit zwischenzeitlich stark reduzierten Rohstoffeinnahmen und von Handelskonflikten, beispielsweise zwischen den USA und China, geprägt war. So waren die Wachstumseinbrüche in Ostmittel- und Südosteuropa sowie im post-sowjetischen Eurasien nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise oder im Nahen Osten und Nordafrika nach dem Arabischen Frühling noch etwas ausgeprägter als in jetzigen Pandemiezeiten. Zweitens zeigten auch vor der Coronakrise zahlreiche Ökonomien eine strukturbedingte Anfälligkeit, da sie auf einem ressourcenbasierten Wachstum fußten, das noch im vorletzten Jahrzehnt deutliche Wachstumssprünge erlaubte, aber bereits in den letzten zehn Jahren seine mangelnde Nachhaltigkeit unter Beweis gestellt hatte. Der aus drastisch sinkenden Rohstoffpreisen resultierende Abschwung im südlichen und östlichen Afrika in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts beispielsweise war ähnlich ausgeprägt wie die derzeitige Rezession. Und drittens ist richtig, dass schlechte Governance ein wesentlicher Treiber vermeidbarer Wirtschaftseinbrüche gewesen ist, sei es durch verfrühte (Indien), zu harte (Philippinen), unterlassene (Brasilien) oder inkonsequente (Indonesien) Lockdowns. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die Pandemie im Kontext dieser drei Aspekte einen extrem harten disruptiven Schock für die allermeisten Ökonomien dargestellt hat, vor allem für exportorientierte, tourismusabhängige oder auf Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten aus dem Ausland angewiesene Volkswirtschaften, insbesondere in Asien und Lateinamerika.

In Folge dieser Wachstumseinbrüche belasteten sinkende Einnahmen die Staatshaushalte, während ungeplante und hohe Ausgaben für das Gesundheitswesen und zur wirtschaftlichen und sozialen Abfederung der Pandemiefolgen notwendig wurden. Die zusätzlichen Belastungen der Fiskalstabilität trafen vielerorts Länder, die bereits zuvor hochverschuldet oder überschuldet waren und auf die Stundung, Umschichtung oder den Erlass von Schulden durch internationale Gläubiger und Finanzinstitute angewiesen waren, um einen Staatsbankrott abwenden zu können.

Wesentlich ausgeprägter als beim deutlichen und kaum vermeidbaren Einbruch der volkswirtschaftlichen Leistungsstärke ist die fiskalpolitisch prekäre Lage in vielen Ländern auch unter Berücksichtigung der pandemiebedingten Ausgaben und Mindereinnahmen zum Teil hausgemacht. Eine unverantwortliche Ausgabenpolitik und das Spekulieren auf zukünftige Gewinne durch Rohstoffexporte veranlassten zahlreiche Regierungen im Verlauf der letzten zehn Jahre, sich übermäßig an leicht verfügbaren Krediten, unter anderem und maßgeblich aus China, zu bedienen und sich zu überschulden. Der sukzessive Charakter dieser Erosion von Fiskalstabilität ist an den BTI-Werten abzulesen: seit zehn Jahren verschlechterte sich der globale Durchschnitt des diesbezüglichen Indikators, von 6,69 Punkten im BTI 2012 auf nunmehr 5,98 Punkte und einem aktuellen Minus von 0,26 Punkten, aber eben auch -0,45 Punkten in den Jahren zuvor.

Sambia ist ein besonders drastisches Beispiel für die fiskalpolitischen Folgen von ausgeprägter Exportabhängigkeit und mangelnder Diversifizierung sowie schlechter Regierungsführung. Mitte des vorletzten Jahrzehnts von einem partiellen Schuldenerlass für hochverschuldete arme Länder sowie einem anschließenden steilen Anstieg der Weltmarktpreise für Kupfer profitierend, standen die Auslandsschulden des Landes 2010 bei knapp 5 Milliarden US-Dollar. Staatsausgaben, Verschwendung und Korruption stiegen angesichts des Ressourcenbooms rapide an, verdreifachten die ausländische Verschuldung bis zum Amtsantritt von Präsident Edgar Lungu 2015 auf 15 Milliarden, die sich nach Angaben der Weltbank bis 2020 dann noch einmal auf 30 Milliarden verdoppelte. Insofern trafen Sambias Staatsfinanzen die durch die Pandemie induzierten Exportrückgänge hart, aber diese waren Verstärker, nicht

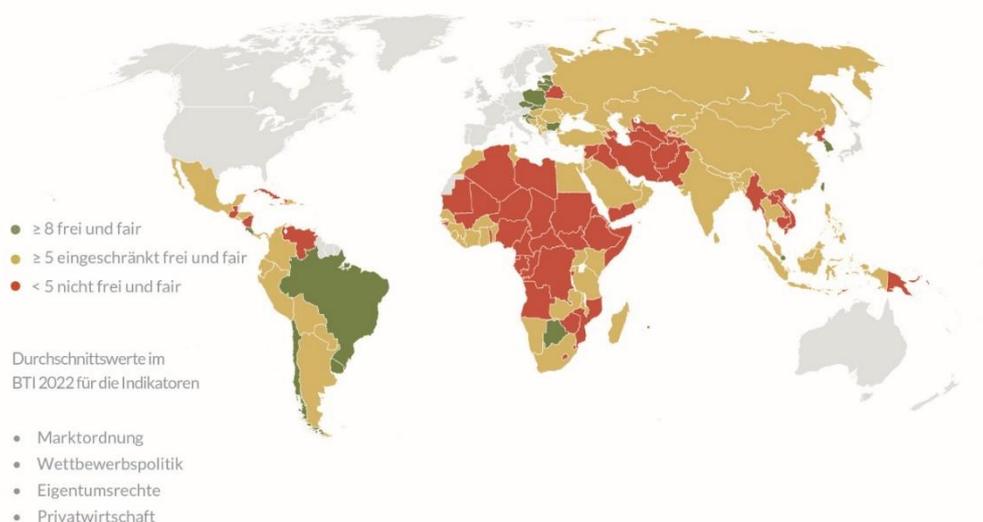
Ursache einer strukturellen Überschuldung. Laut Internationalem Währungsfonds (IWF), mit dem der neugewählte Präsident Hakainde Hichilema Ende 2021 einen Abbau von Subventionen und direkten Staatsausgaben und stattdessen mehr Investitionen in Gesundheit und Bildung vereinbarte und der im Gegenzug einen Kredit von 1,4 Milliarden US-Dollar für höhere Flexibilität bei der Umschuldung zusicherte, belaufen sich Sambias Staatsschulden auf knapp 130 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Sambia büßte im BTI in den letzten zehn Jahren 4 Punkte im Indikator Fiskalstabilität ein, davon 2 Punkte allein in den letzten zwei Jahren.

Noch schlechter steht der Libanon mit einem aktuellen Minus von 3 Punkten da, dessen Staatsschulden sich sogar auf 150 Prozent des BIP belaufen. Der Wiederaufbau nach dem Bürgerkrieg basierte weitgehend auf der Aufnahme von Auslandskrediten und der Erzielung von Renditen, wodurch die Schuldentragfähigkeit als politisches Ziel vernachlässigt wurde. Die Selbstblockade der proporzgerichteten und korrupten Eliten trug wesentlich zur Bankenkrise von 2019 bei, die wiederum einen deutlichen Wirtschaftsabschwung mit verminderten Staatseinnahmen und höheren Defiziten nach sich zog und die bereits hohe Überschuldung noch verstärkte.

Die zumeist negativen Veränderungen im wirtschaftlichen Transformationsstand insgesamt sind im Wesentlichen auf diese beiden Faktoren zurückzuführen: Wachstumseinbrüche und eine weiter reduzierte Fiskalstabilität. Im weltweiten Durchschnitt wiesen weder die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen noch die sozialstaatlichen und nachhaltigkeitsbezogenen Faktoren größere Veränderungen auf. Dies kann einerseits Stabilität und Resilienz wie im Falle Taiwans oder Uruguays bedeuten, aber auch die Fortschreibung klientelistischer Strukturen wie in Ungarn oder der Türkei oder eine weiterhin bestehende mangelnde sozialstaatliche Absicherung wie insbesondere in weiten Teilen Afrikas.

Hinsichtlich des ordnungspolitischen Wirtschaftsrahmens ist eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen demokratisch regierten Ländern und autokratisch beherrschten Staaten auszumachen. 45 autokratisch regierte Länder – 34 harte und 11 moderate Autokratien – haben grob wettbewerbsverzerrende Wirtschaftsregime, in denen ein freier und fairer Marktzugang nicht gewährleistet ist. Weder ist hinreichend Schutz vor Preisabsprachen und der Dominanz von Monopolen oder Kartellen (zumeist staatseigene Betriebe oder mit der politischen Führung liierte Unternehmen) geboten, noch ist ein zuverlässiger Rechtsrahmen für Privateigentum gewährleistet. Nur fünf Demokratien – Guinea-Bissau, Lesotho, Niger, Papua-Neuguinea und Timor-Leste – haben eine ähnlich schwache und unfaire Marktordnung. Umgekehrt sind unter den 20 Ländern mit nahezu uneingeschränkter wirtschaftlicher Freiheit und Fairness nur die Autokratien Katar und Singapur zu finden.

Freiheit und Fairness von Märkten



Die Differenz zwischen Demokratien und Autokratien erstreckt sich aber auch auf sämtliche Output-Bereiche, aus denen autokratische Herrscher, mangels demokratisch erteilten Mandats, ihre alleinige Legitimation ableiten müssen. Autokratien sind weniger erfolgreich in der Gewährleistung öffentlicher Infrastruktur und Grundversorgung (durchschnittlich -2,08 Punkte weniger im Vergleich zu Demokratien), sie weisen ein deutlich niedrigeres sozioökonomisches Entwicklungsniveau auf (-1,84), ihre volkswirtschaftliche Leistungsstärke ist schwächer (-1,37), sie sind sozialstaatlich schlechter verfasst (-2,00) und sie haben ein schwächeres Bildungssystem (-1,55).

Insgesamt büßten 40 Länder aktuell einen Viertelpunkt oder mehr im Status der wirtschaftlichen Transformation ein. Der wirtschaftliche Transformationsstand im Libanon ging mit einem einschneidenden Minus von 1,43 Punkten und einer Verschlechterung in zwei Drittel aller Wirtschaftsindikatoren des BTI am stärksten zurück. Ebenfalls stark abgewertet wurden das exportabhängige Botswana und die durch strukturelle Defizite, ein gescheitertes Investitionsprogramm und einen verfrühten Lockdown abgewürgte Wirtschaft in Indien, das währungs- und finanzpolitisch belastete Argentinien sowie die überschuldeten und unter Vertrauensverlust internationaler Investoren leidenden Papua-Neuguinea und Sri Lanka. Nur drei Staaten – Kenia, Kroatien und Marokko – gelang umgekehrt eine Verbesserung um einen Viertelpunkt oder mehr. Kenia baute den ordnungspolitischen Rahmen hinsichtlich der Wettbewerbspolitik und der Eigentumsrechte aus, Kroatien verbesserte sich im sozialstaatlichen Bereich und Marokko stärkte sein Bankensystem durch eine größere Unabhängigkeit der Zentralbank und eine striktere Bankenaufsicht.

Seit dem BTI 2008 ist der weltweite wirtschaftliche Transformationsstand kontinuierlich gefallen, in den letzten zehn Jahren von 5,70 Punkten über 5,55 Punkte im BTI 2020 auf nunmehr 5,38 Punkte für die seither kontinuierlich untersuchten 128 Länder. Dies hat manifeste Veränderungen hinsichtlich der attestierten Wirtschaftsqualität für zahlreiche Länder ergeben. Wurde im BTI 2012 noch 30 Ländern ein fortgeschrittener oder weit fortgeschrittener wirtschaftlicher Transformationsstand zugeschrieben, so sind es aktuell mit 21 Ländern fast ein Drittel weniger. Eine nur noch eingeschränkte wirtschaftliche Transformation weisen die vormals fortgeschrittenen Bahrain, Kuwait und die Türkei sowie Botswana und Ungarn und die lateinamerikanischen Länder Brasilien, El Salvador, Panama und Peru auf. Die Anzahl der Länder auf der niedrigsten Transformationsstufe mit lediglich rudimentärer Transformation hingegen hat sich in den letzten zehn Jahren von 7 auf 16 Länder mehr als verdoppelt. Neben den Bürgerkriegsländern Jemen, Libyen und Syrien sowie den ebenfalls scheiternden Staaten Haiti, Sudan, der Zentralafrikanischen Republik und dem ab dem BTI 2014 untersuchten Südsudan wurden auch Iran, Turkmenistan und Venezuela in diese unterste Kategorie abgewertet, aus der sich lediglich das derzeit wieder stagnierende Myanmar lösen konnte.

Armut, Ungleichheit und mangelnde Nachhaltigkeit

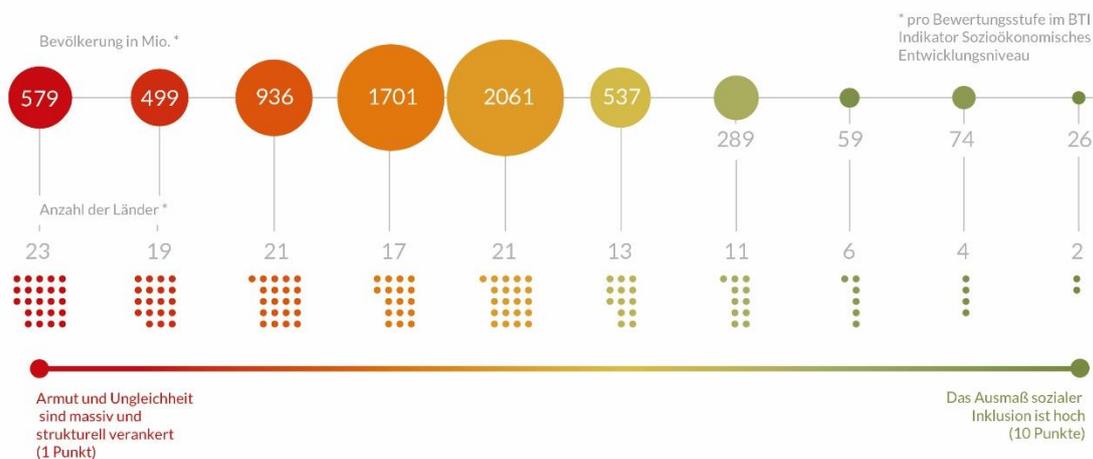
Der durch die Coronakrise bedingte wirtschaftliche Abstieg hatte unmittelbare Auswirkungen auf das Ausmaß von Armut und Ungleichheit in den meisten Entwicklungs- und Transformationsländern, das sich numerisch bislang nur begrenzt erfassen lässt, aber mutmaßlich weiter ansteigen wird. Nach Berechnungen der Weltbank vom Oktober 2021 führte die Pandemie bereits 2020 zu einem historisch beispiellosen Anstieg der extremen Armut um 97 Millionen Menschen, die weniger als 1,50 US-Dollar pro Tag zur Verfügung haben. Weitere 163 Millionen Menschen mehr haben nunmehr weniger als 5,50 US-Dollar am Tag zur Verfügung. Die globale Armutsrate stieg 2020 laut Weltbank von 7,8 auf 9,1 Prozent, laut Vereinten Nationen (UN) von 8,4 auf 9,5 Prozent. Die Weltbank schätzt, dass damit die Erfolge von drei bis vier Jahren Armutsbekämpfung zunichte gemacht worden sind.

Einkommensverluste betrafen die beiden untersten Quintile der Einkommensgruppen besonders stark und trugen zu einem deutlichen Anstieg der sozialen Ungleichheit bei, die durch Bildungsverluste gerade der ärmsten Bevölkerungsschichten noch verstärkt wird.

Der BTI 2022 kann diese sozioökonomischen Folgen von COVID-19 nur zum Teil abbilden. Im Vergleich zum BTI 2020 sind 19 Länder auf einen niedrigeren Entwicklungsstand zurückgefallen, und nicht in allen betroffenen Ländern ist dies primär auf Pandemiefolgen zurückzuführen. Verschlechtert haben sich aber mehr als drei Viertel davon von einem ohnehin schon sehr niedrigen Ausgangsniveau wie insbesondere Irak, Madagaskar, Malawi, Sambia, Sudan, Timor-Leste und Venezuela. In den meisten Ländern erhöht ein großer informeller Sektor wesentlich die soziale Verletzlichkeit, zudem sind soziale Sicherungssysteme nur schwach ausgebildet. In Ländern wie Argentinien, Peru und den Philippinen trug die Härte der Lockdowns und das dadurch lange und umfassende Abwürgen ökonomischen Lebens wesentlich zur Armutssteigerung bei.

Es sind nunmehr 80 von 137 Ländern, in denen eine massive und strukturell verankerte soziale Ausgrenzung herrscht und deren sozioökonomisches Entwicklungsniveau entsprechend auf der BTI-Zehnerskala mit 4 oder weniger Punkten bewertet wird. Mehr als die Hälfte dieser Länder (47) liegt auf dem afrikanischen Kontinent. Auf den untersten beiden Bewertungsstufen mit bitterster Armut und extremer Ungleichheit sind 32 der 50 untersuchten afrikanischen Länder eingeordnet. Neben der wachsenden Ungleichheit innerhalb von Gesellschaften steigt nun auch die Ungleichheit zwischen Ländern zum ersten Mal seit einer Generation intensiver Globalisierung wieder an, während auch die zwischenzeitig reduzierte Armut wieder massiv zunimmt.

Sozioökonomisches Entwicklungsniveau



Den meisten Ländern fehlen die finanziellen Möglichkeiten, häufig aber auch der politische Wille, um Verarmung und sozialer Ausgrenzung mittels sozialer Sicherungssysteme entgegenzuwirken. Die Wucht der Pandemie und ihrer Folgen konnte deshalb bestenfalls rudimentär abgefedert werden. Zwar haben viele Schwellen- und Entwicklungsländer Sozialtransfers eingesetzt, um die negativen Einkommenseffekte der Pandemie bei steigender Arbeitslosigkeit abzumildern, doch reichten diese bei Weitem nicht für eine hinreichende Kompensation aus. Verschärfend kommt vor allem in Ländern mit niedrigen und sehr niedrigen Einkommen hinzu, dass sozialstaatliche Arrangements nur eine sehr schwache Abdeckung sowohl hinsichtlich der Sozialrisiken wie auch des berücksichtigten Bevölkerungsanteils erreichten. In den meisten Fällen war die Mehrheit der Bevölkerung einem ständigen Armutsrisiko ausgesetzt. Die Vernachlässigung oder Fragmentierung der Gesundheitssysteme belastete vor allem jene Länder schwer, die früh von massiven Infektionswellen heimgesucht wurden. Dies traf beispielsweise auf die meisten lateinamerikanischen Länder zu, in denen ein zumeist unterausgestattetes öffentliches

Gesundheitswesen einem nur den Wohlhabenden zugänglichen Privatsystem gegenübersteht. Dies führte insbesondere in Brasilien und Peru – dem Land mit der höchsten „Übersterblichkeitsquote“ weltweit – zu dramatischen Entwicklungen.

Ähnliches gilt auch für die Bildungssysteme, die über Jahre hinweg weder quantitativ noch qualitativ ausgeweitet wurden und im Durchschnitt auf demselben Niveau wie schon vor zehn Jahren verblieben sind. Auch hier droht die Pandemie die Situation weiter zu verschärfen. Dies wird sich in vollem Umfang jedoch erst mittel- bis langfristig bemerkbar machen, wenn die Auswirkungen der weit verbreiteten und lange anhaltenden Unterbrechungen des Schulbetriebs zum Tragen kommen werden. Die Weltbank schätzt, dass im April 2020 etwa 1,6 Milliarden und zum Jahresende noch fast 700 Millionen Lernende von diesen Unterbrechungen betroffen waren. Da die Bildungssysteme vor allem in Ländern mit niedrigen Einkommen überproportional beeinträchtigt worden sind, wird dies nicht nur die Ungleichheit innerhalb der Gesellschaften, sondern auch die Kluft zu den reicheren Ländern vergrößern. Die UN bezeichnen die Auswirkungen auf Schulbildung als „Generationenkatastrophe“, da weitere 101 Millionen Kinder und Jugendliche unter das Mindestniveau der Lesefähigkeit fielen und damit die in den letzten zwei Jahrzehnten erzielten Bildungsfortschritte zunichte gemacht worden sind.

Dies steht auch für das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu befürchten. Die ohnehin niedrige Qualität der Umweltpolitik – neben dem sozioökonomischen Entwicklungsniveau der zweitniedrigste Wert zur wirtschaftlichen Transformation im BTI – hat sich im Zeitverlauf nicht geändert und entspricht in keiner Weise dem eklatanten Handlungsbedarf zur Reduzierung des Klimawandels. Unter 137 Ländern liegt der Durchschnittswert aktuell bei 4,55, was bedeutet, dass Umweltbelange nur sporadisch Beachtung finden und häufig den Wachstumsbemühungen untergeordnet werden, während die Umweltgesetzgebung schwach ist und kaum durchgesetzt wird. In den letzten zehn Jahren ist dieser Wert noch leicht zurückgegangen, wozu in der Tendenz die generell umweltpolitisch besser aufgestellten Demokratien und wohlhabenderen Länder stärker beigetragen haben. Die Zeitreihe zeigt zudem, dass nach einem minimalen Aufschwung der Umweltpolitik seit Mitte des letzten Jahrzehnts ein Abschwung einsetzt. Dies bietet einen Hinweis auf die Akzentverschiebung hin zu verstärkten Wachstumsbestrebungen im Rahmen einer labileren Weltwirtschaft. Die Erfahrungen der Corona-Krise lassen zudem darauf schließen, dass in den meisten Ländern die Steuerungsfähigkeiten kaum ausreichen werden, die Folgen des Klimawandels mit der notwendigen Entschlossenheit zu bekämpfen.

Polarisierung und steigende Konfliktintensität

Die dargestellten sozioökonomischen Verwerfungen haben in den letzten Jahren in mehrfacher Hinsicht zur Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beigetragen. Zum einen sind wirtschaftliche Perspektivlosigkeit und soziale Ausgrenzung in der Mehrzahl der vom BTI untersuchten Länder dauerhaft prägend, ohne dass sich abzeichnen würde, dass die politischen und wirtschaftlichen Eliten glaubhaft um eine tiefgreifende Änderung des Status quo bemüht sind. Zum zweiten war trotz rapide steigender Ungleichheit im letzten Jahrzehnt zumindest in zahlreichen Ländern eine deutliche Senkung der Armutsrate gelungen. Diese Erfolge der Armutsbekämpfung drohen nun in direkter Folge der Pandemieauswirkungen zunichte gemacht zu werden. Zum dritten beinhaltet diese negative ökonomische Dynamik, dass erheblichen Bevölkerungsanteilen ein erneuter sozialer Abstieg droht, sei es durch Relegation in den informellen Sektor, durch Abstieg aus einer ohnehin prekären unteren Mittelschicht oder durch Rückfall in absolute Armut.

Eine dauerhafte soziale Marginalisierung schwächt die Zuversicht in gesamtgesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und in den Reformwillen der politisch Verantwortlichen sowie die staatliche Kompetenz. Sie beinhaltet auch die ökonomische Notwendigkeit, sich alternativen Versorgungsinfrastrukturen in Familie oder identitätsbasierter Bezugsgruppe zuzuwenden. Dabei wird nicht unbedingt die Legitimität des Staates insgesamt, wohl aber seine Fürsorge- und Reformkapazität hinterfragt. Im Ergebnis trägt sozioökonomische Ausgrenzung so zu einer stärkeren Hinwendung zu partikularen, nichtstaatlichen

Organisationsformen und ethnischen, religiösen oder clanbezogenen Identitäten bei. Dies kann bis hin zu politischer Destabilisierung führen, wie es beispielsweise in den scheiternden Staaten Libyen und Jemen sowie im fragilen Nigeria besonders ausgeprägt der Fall war.

Andererseits wurde die Forcierung von dominanten identitären Partikularinteressen zunehmend auch zur Herrschaftslegitimierung genutzt, wobei insbesondere religiös grundierte Polarisierungsmuster eine Rolle spielen. In Myanmar unterstützten ultranationalistische Buddhisten nach Ende des Untersuchungszeitraums den Putsch der Militärs. Vor allem die Regime in Ungarn, Indien und der Türkei haben Identitätspolitik polarisierend instrumentalisiert. Der rechtspopulistische Kurs des ungarischen Premierministers Viktor Orbán leitet seine nationalkonservative, Minderheiten ausgrenzende Richtung explizit auch aus der christlichen Kultur des Landes ab. Der Hindunationalismus von Premierminister Narendra Modi untergräbt das pluralistische und säkulare Fundament des Vielvölkerstaates und verschärft mit ethnozentrischen Maßnahmen wie dem neuen Staatsbürger- und Zuwanderungsrecht oder der Streichung der Autonomierechte für Kaschmir die Konflikte mit der muslimischen Minderheit. Der autoritäre Islamismus von Präsident Recep Tayyip Erdoğan richtet sich gegen die als Staatsfeinde erklärten Anhänger der Gülen-Bewegung sowie die kurdische Minderheit. Insgesamt ist im vergangenen Jahrzehnt der Einfluss religiöser Dogmen auf Rechtsordnung und politische Institutionen nur in elf Ländern gesunken, aber in 54 Ländern gestiegen.

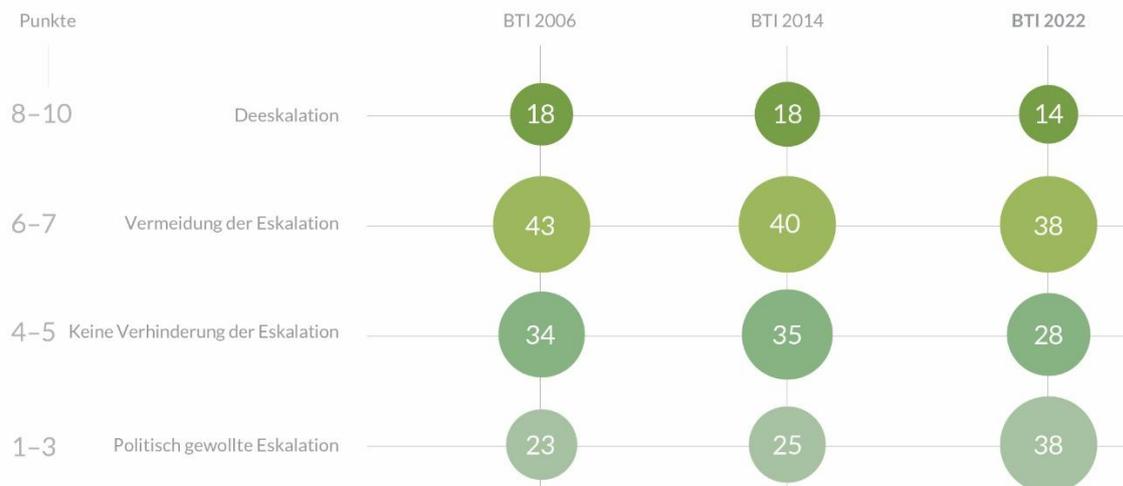
Mit zunehmend identitätsbasierten, polarisierenden und ausgrenzenden Trends ist die Konflikttintensität in zahlreichen Ländern deutlich angestiegen. Dies gilt weniger auf der Ebene der umfassenden militänten Auseinandersetzungen wie Krieg oder Bürgerkrieg. Hier stieg die Anzahl der seit dem BTI 2012 kontinuierlich untersuchten 128 Länder von 12 auf 16 betroffene Länder. In der aktuellen Untersuchung traf dies insbesondere auf Äthiopien zu, wo sich zunehmende ethnopolitische Spannungen zu einem offenen und verlustreichen Bürgerkrieg auswuchsen.

Ein wesentlich größerer Anteil der insgesamt steigenden weltweiten Konflikttintensität hingegen leitet sich daraus ab, dass in immer mehr Ländern gewaltsame Handlungen Teil der politischen Auseinandersetzung geworden sind. Diese Ländergruppe ist im letzten Jahrzehnt und bis heute von 71 auf 82 Länder gewachsen. Zum einen haben sich die Gräben zwischen gesellschaftlichen Gruppen entlang ethnischer, religiöser oder sonstiger sozialer Trennlinien vertieft, zum anderen nimmt die Zahl von diskreditierten Diktatoren zu, die trotz Massendemonstrationen den staatlichen Sicherheitsapparat zur brutalen Unterdrückung und zum Machterhalt um jeden Preis einsetzen, wie dies im Untersuchungszeitraum und darüber hinaus in Belarus der Fall ist.

Diese signifikant angestiegene Konflikttintensität steht in einem engen Zusammenhang mit stark gesunkenen Regierungsleistungen im Bereich der Konsensbildung, sowohl in den letzten zwei Jahren wie auch über einen längeren Zeitraum. In den letzten zwei Jahren sank erneut insbesondere die Qualität des Konfliktmanagements, da immer mehr Regierungen eine Eskalation von Konflikten nicht verhindern konnten oder sogar eine politisch gewollte Polarisierung und Zuspitzung von Konflikten betrieben. Dies traf vor allem auf Sri Lanka (-5 Punkte) zu, da die nach islamistischen Anschlägen gewählte ethnonationalistische Regierung einen harten Kurswechsel vornahm und seitdem Versöhnungsprozesse zwischen Singhalesen, Tamilen und Muslimen aktiv untergraben und durch eine Militarisierungs- und Überwachungsstrategie ersetzt hat.

Aber auch ehemalige Hoffnungsträger Afrikas waren betroffen. Dies galt neben Benin (-2) insbesondere auch für Äthiopien (-2), wo Friedensnobelpreisträger und Premierminister Abiy Ahmed eine militärische Eskalation gegen die Bevölkerungsgruppe der Tigray herbeigeführt hat. Im ehemals demokratischen Guinea (-3) verhärteten sich alte ethnische Konfliktlinien nach der umstrittenen Wiederwahl von Präsident Alpha Condé, der sich unnachgiebig und konfrontativ gegenüber der Opposition zeigte und Proteste und Demonstrationen mit exzessiver Gewalt niederschlagen ließ.

Deutlicher Rückgang in der Qualität des Konfliktmanagements, BTI 2006-2022



Anzahl der Länder pro Bewertungsspanne. Berücksichtigt sind lediglich die 118 seit dem BTI 2006 durchgehend untersuchten Länder.

Schwindender Konsens

Abnehmende Deeskalation ging in 28 Ländern einher mit einer zunehmenden Ausgrenzung der Zivilgesellschaft von politischen Deliberationen und Entscheidungsprozessen. Dies war in den letzten zwei Jahren in keinem Land so ausgeprägt der Fall wie in Polen (-3), wo die Regierung sozialpartnerschaftliche Abstimmungsprozesse unterminierte und die internationale Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen unter Beobachtung stellte. Auch in Brasilien, El Salvador, Indien und Sri Lanka (je -2) nahmen die zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten im Untersuchungszeitraum stark ab.

Betrachtet man die stärksten Einbußen im Bereich der Konsensbildung seit Beginn des letzten Jahrzehnts, dann sind es die Einigkeit über die Transformationsziele sowie der Ausschluss anti-demokratischer Vetoakteure, die am deutlichsten zurückgegangen sind, mit jeweils über einem halben Punkt auf der Zehnerskala und somit im globalen Durchschnitt in sehr markanter Weise. Dies spiegelt sich in ebenfalls sinkenden Werten hinsichtlich der Akzeptanz demokratischer Institutionen durch die wichtigsten politischen Akteure. Mit einem aktuellen Minus von 0,36 Punkten im Durchschnitt der 67 Demokratien ist damit die Reduzierung oder Verweigerung einer aktiven Stabilisierung und Unterstützung der demokratischen Ordnung durch maßgebliche Teile der politischen Elite der stärkste demokratieuntergrabende Faktor der letzten zwei Jahre gewesen.

In 28 Ländern waren solche Rückschritte zu verzeichnen. Die Abkehr der Eliten von demokratischen Institutionen hat das letzte Jahrzehnt bis heute geprägt, mit einem Minus von rund einem halben Punkt auf der BTI-Zehnerskala. Auch die Zustimmung zur Demokratie seitens der Bevölkerung ist seit Beginn des letzten Jahrzehnts gesunken. Zahlreiche Ländergutachten betonen jedoch, dass dies keine generelle Abkehr von den Werten und Zielsetzungen der Demokratie darstellt, sondern eine Unzufriedenheit mit der demokratischen Praxis, mit Institutionen und Prozessen, ausdrückt.

Als bezeichnender Fall der Erosion des Akteurskonsenses hinsichtlich der Transformationsziele kann Ungarn gelten, als EU-Mitglied von einem hohen Niveau kommend, das es unter der seit 2010 regierenden Fidesz-Partei sukzessive und drastisch von 10 auf 4 Punkte eingebüßt hat. Ausschlaggebend sind hier weniger die normativen Differenzen hinsichtlich der Marktordnung, obwohl die ungarische Regierung auch diesbezüglich aufgrund von Klientelismus und verzerrtem Wettbewerb einige Rückschritte zu verantworten hat. Es sind vielmehr gezielte Schwächungen der rechtsstaatlichen Verfasstheit und der politischen Beteiligungsmöglichkeiten, die bezeichnend sind für populistische Regierungen, die sich das Mandat zuschreiben, alleinige Vertreter des selbstdefinierten Volkswillens zu sein.

Da die Treiber dieses autoritären Kurses sich in Regierungsämtern befinden, ist die Bewertung eines erfolgreichen Ausschlusses von antidemokratischen Akteuren in Ungarn entsprechend von 8 Punkten im BTI 2012 auf nunmehr nur noch 3 Punkte gefallen. Eine so umfassende Manipulation des politischen Prozesses einer ehemals stabilen Demokratie wie in Ungarn ist bislang unerreicht. Die Regierung Orbán befindet sich nur deshalb nicht unter den größten aktuellen Absteigern im Governance-Bereich, weil Ungarn schon im BTI 2020 als einzige Demokratie neben Bosnien-Herzegowina, Libanon und Lesotho als Land mit schwachen Regierungsleistungen eingeordnet worden war.

Das autoritäre Vorgehen Ungarns findet Nachahmer in anderen Ländern wie Brasilien, Indien, Polen und Serbien, die sich vor zehn Jahren ebenfalls noch im demokratischen Konsolidierungsprozess befanden und zu den deutlichsten Absteigern im aktuellen Governance-Index zählen. Deutliche Rückschritte konsensorientierten Regierens sind auch in Argentinien, El Salvador, den Philippinen, Slowenien und Sri Lanka zu verzeichnen, allerdings auf jeweils sehr unterschiedlichem Niveau. Im Vergleich zur kompromisslosen Drogenbekämpfung und der einhergehenden massiven Einschüchterung von Kritikern in den Philippinen oder der harten Ausgrenzung ethnischer Minderheiten und zivilgesellschaftlicher Akteure in Sri Lanka ist die Konsenserosion in den anderen drei Ländern noch als gemäßigt anzusehen. Dies betrifft die Konfrontation zwischen Peronisten und Anti-Peronisten in Argentinien, die sich im Zuge von Pandemie und strukturell bedingter Wirtschaftskrise erneut verschärft hat, die Missachtung etablierter Parteien und demokratischer Prozesse durch den salvadorianischen Präsidenten Nayib Bukele und den konfrontativen Stil des rechtspopulistischen slowenischen Ministerpräsidenten Janez Janša. Gleichwohl wird auch hier leichtfertig die Axt an ein demokratisches Gefüge gelegt, die in allen drei Ländern reale Einschränkungen bei Beteiligungsrechten und der Performanz demokratischer Institutionen nach sich gezogen hat.

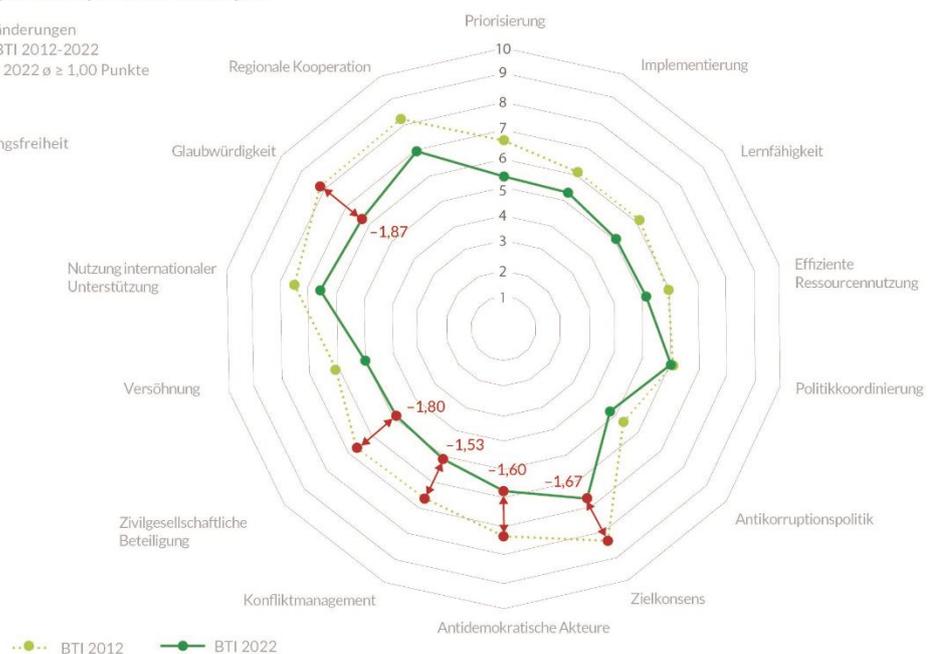
Starke demokratische Institutionen und konsensorientiertes Regieren stehen in einem engen Zusammenhang. Dies zeigt sich insbesondere bei der Betrachtung von Governance-Profilen jener 15 Demokratien, die in den letzten zehn Jahren als prominenteste Backslider am stärksten in den demokratischen Kerninstitutionen Wahlen, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, Meinungsfreiheit, Gewaltenteilung und Bürgerrechte eingebüßt haben (Mittelwert $\geq 1,00$ Punkte).

Abnehmende Regierungsqualität bei politischen Absteigern

Durchschnittswerte und Wertänderungen bei 15 politischen Absteigern, BTI 2012-2022
Rückgang von BTI 2012 bis BTI 2022 $\geq 1,00$ Punkte in den Indikatoren

freie und faire Wahlen
Organisations- und Versammlungsfreiheit
Meinungsfreiheit
Gewaltenteilung
Bürgerrechte

| |
|-----------------|
| Benin |
| Brasilien |
| Bulgarien |
| Ungarn |
| Indien |
| Indonesien |
| Libanon |
| Mexiko |
| Niger |
| Papua-Neuguinea |
| Philippinen |
| Polen |
| Rumänien |
| Serbien |
| Slowenien |



Das geschrumpfte Governance-Profil aus den Mittelwerten dieser 15 Backslider verweist deutlich auf die verschlechterte Konsensbildung. Die gesondert markierten Indikatoren in Abbildung 9 kennzeichnen die Governance-Leistungen, die binnen zehn Jahren im Durchschnitt dieser 15 Länder um mehr als 1,50 Punkte auf der BTI-Zehnerskala gesunken sind und somit besonders signifikant abgewertet wurden.

Es kennzeichnet zudem weitere bezeichnende Einbrüche in Regierungsleistungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, die auch für den aktuellen Untersuchungszeitraum gelten. Insbesondere die internationale Glaubwürdigkeit von Regierungen in Ländern mit starken Demokratieverlusten hat in den letzten zwei Jahren weiter gelitten. Unter den Backslidern betraf dies im BTI 2022 vor allem drei Fälle: von hohem Niveau aus den Trump-nahen slowenischen Ministerpräsidenten, von mittlerem Niveau aus die obstruktive polnische Haltung gegenüber den Rechtsstaatlichkeitsprinzipien der EU und von bereits niedrigem Niveau aus den erratischen, internationale Abmachungen torpedierenden brasilianischen Präsidenten.

Von allen 137 Ländern hat sich die internationale Zusammenarbeit Brasiliens unter Präsident Bolsonaro am stärksten verschlechtert, noch vor Äthiopien, Belarus und dem Libanon. Die vier Länder verbindet ein enormer Verlust an Glaubwürdigkeit auf internationaler Ebene. So stellte Brasilien alle konstruktiven Schritte zur Vertiefung regionaler Kooperation ein, brüskierte zahlreiche Regierungen anderer lateinamerikanischer Länder und riskierte damit das hohe Vertrauen, das Brasilien als großer Nachbar in den letzten Jahrzehnten aufgebaut hat. Die massiv ausgeweitete Brandrodung im Amazonas und insgesamt der mangelnde Umweltschutz, der ausbleibende Schutz indigener Völker sowie der verantwortungslose Umgang mit der Pandemie und internationaler gesundheitspolitischer Kooperation brachte Brasilien mit zahlreichen Umwelt-, Menschenrechts- und Gesundheitsorganisationen in Konflikt. Ähnlich stark verlor der zuvor hochgelobte Premierminister Abiy in Äthiopien an Glaubwürdigkeit. Internationale Partner waren schockiert von der Gewalteskalation in der Auseinandersetzung mit den Tigray, während die Regierung internationale Vermittlung und Beobachtung ablehnte und die Auseinandersetzung als innere Angelegenheit bezeichnete. So argumentierte auch der weißrussische Diktator Lukaschenko bei seiner gewaltsamen Niederschlagung der Proteste gegen Wahlfälschungen, ignorierte Warnungen potenzieller westlicher Partner und befindet sich nun noch stärker in außenpolitischer Isolation und Abhängigkeit von Russland als jemals zuvor. Nach Ende des Untersuchungszeitraums instrumentalisierte er Flüchtlinge aus Afghanistan, dem Irak und Syrien, um Druck gegenüber Lettland, Litauen und Polen sowie der EU insgesamt in Reaktion auf Sanktionen aufzubauen. Die proporzgerichteten und klientelistischen Eliten des Libanon betreiben seit Jahren Selbstblockade und sind von mehreren ausländischen Patronen aus Saudi-Arabien, dem Iran und anderen regionalen Akteuren abhängig. Ihre internationale Glaubwürdigkeit wurde nicht nur durch die ruinöse Bankenkrise sowie die gewaltige Explosion im Beiruter Hafen erschüttert, sondern auch durch die Weigerung gegenüber internationalen Geldgebern, sich auf ernsthafte Strukturreformen einzulassen.

Diese vier Länder stellen zwar Extremfälle an machtpolitischem Zynismus und diplomatischer Inkompetenz dar, aber sie stehen gleichwohl auch stellvertretend für einen Abwärtstrend des Multilateralismus, den der BTI hinsichtlich der regionalen Kooperation, der Wirkmächtigkeit internationaler Abkommen sowie der Glaubwürdigkeit ihrer Unterzeichner erfasst. An diesem Abwärtstrend ist besonders problematisch, dass in den letzten zehn Jahren deutlich im BTI abgewertete regionale Vormächte wie die Türkei und Iran und einflussreiche Regime wie China und Russland ein auf Vertrauen und Zusammenarbeit bauendes internationales Regelwerk sowie ein konsensorientiertes diplomatisches Vorgehen missachten und zunehmend die Auffassung vertreten, auf eigene Faust mehr Vorteile erreichen zu können. So ahmt die belarussische Grenzprovokation die russischen Territorialverletzungen nach, erinnert die äthiopische Verwahrung gegen externe Einmischung an die Haltung Chinas hinsichtlich der Unterdrückung in Tibet und Xinjiang, irrtüchelt die brasilianische ähnlich wie die türkische Außenpolitik zwischen Konfrontation und Selbstüberschätzung und ist Iran wie auch sein libanesischer Zögling Hisbollah ebenso Treiber wie Getriebener einer instabilen regionalpolitischen Gemengelage. Angesichts der

Vielzahl regionaler und globaler Aufgaben hinsichtlich Klimaschutz, Migrationspolitik und Pandemievorsorge verheißt die Abwendung von internationaler Zusammenarbeit zusätzlich erschwerte Rahmenbedingungen für eine friedliche und kooperative Transformation.

Fazit

Der BTI 2022 notiert einen neuen Tiefstand an politischer und wirtschaftlicher Transformation. Schlechte Regierungsführung verschärft diese Entwicklung. In den meisten Ländern ist Partizipation und Rechtsstaatlichkeit nicht hinreichend gewährleistet, um eine freie und selbstbestimmte Mitbestimmung an politischen Entscheidungsprozessen zu erlauben. Ebenso ist der ordnungspolitische Rahmen von Markt und Wettbewerb in den meisten Ländern weder frei noch fair ausgestaltet. Korruption, Klientelismus und Missmanagement der etablierten Eliten verhindern wirtschaftliche Entwicklung und soziale Teilhabe. Der nahezu globale Wirtschaftseinbruch hat bereits gravierende sozioökonomische Folgen nach sich gezogen, die sich bei fortgesetzter Rezession und mangelnder Impfgerechtigkeit noch verschärfen könnten. Sollte daraus eine fortschreitende Polarisierung und steigende Konfliktintensität resultieren, würde dies eine schwere Hypothek für die zukünftige politische Transformation darstellen.

Andererseits aber geben die Ergebnisse des BTI 2022 auch Anlass zu Hoffnung. Erstens gibt es, und dies schon seit längerer Zeit, eine Gruppe von stabilen und krisenresilienten Demokratien, die erfolgreiche Transformationspfade aufzeigen. Einige dieser Demokratien wie die baltischen Staaten oder Taiwan sind von autoritären Mächten wie Russland und China bedroht. Aufgabe einer wertebasierten Außenpolitik sollte sein, sie nach Kräften zu unterstützen, um dieser Bedrohung in demokratischer Solidarität zu begegnen.

Zweitens haben sich einige autoritäre Rückschritte offenbar nur als temporär erwiesen. Die Wahlerfolge der Oppositionskandidaten Xiomara Castro in Honduras und Hakainde Hichilema in Sambia nach Ende des BTI-Untersuchungszeitraums eröffnen eine Perspektive der Re-Demokratisierung, ebenso wie die Amtsübernahme der neuen Präsidentin Samia Suluhu Hassan in Tansania. Auch die Entwicklungen in Ostmittel- und Südosteuropa stimmen positiv, da nach Nordmazedonien, Rumänien und der Slowakei auch Bulgarien und Tschechien den rechtsgerichteten und autoritären Trend durch liberalere Regierungen stoppen konnten. Gerade Entwicklungsländer mit einer Demokratisierungsperspektive benötigen internationale Unterstützung, die eine wertebasierte Außenpolitik leisten sollte. Umgekehrt sollten Aushebungen demokratischer Prozesse, wie aktuell in Tunesien, mit Entschlossenheit verurteilt werden. Effizientes Regieren darf nicht gegen demokratische Prozesse ausgespielt werden. Alle Ergebnisse des BTI belegen eindrücklich, dass Demokratien mit großem Abstand auch die effizienteren Regierungen stellen.

Drittens schließlich sind die zivilgesellschaftlichen Kräfte, die auch in höchst repressiven Kontexten wie in Belarus, Myanmar und Sudan auf friedlichen und demokratischen Wandel drängen, beeindruckend in ihrer Ausdauer und Kreativität. Sie bringen einen immens hohen Einsatz an Mut und Entschlossenheit auf, der engagierter Fürsprache und Unterstützung bedarf. Eine wertebasierte Außenpolitik ist aufgerufen, nicht nur die Repression des herrschenden Regimes eindeutig zu verurteilen, sondern zivilgesellschaftliche Kräfte zu unterstützen und ihnen im Falle des Scheiterns eine sichere Zuflucht zu gewähren.

Insofern sind die Ergebnisse des BTI 2022 ohne Frage ernüchternd. Die Reaktion darauf sollte aber nicht Lähmung, sondern noch mehr außen- und entwicklungspolitisches Engagement sein. Es gibt positive Zeichen.

Über den BTI

Governance im internationalen Vergleich

Seit 2004 analysiert und bewertet der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) regelmäßig die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und Regierungsführung in 137 Entwicklungs- und Transformationsländern. Grundlage für die Bewertung sind über 5.000 Seiten an detaillierten Länderberichten, die in Zusammenarbeit mit über 280 Experten führender Universitäten und Think Tanks in über 120 Ländern erstellt werden.

Der aktuelle Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 1. Februar 2019 bis zum 31. Januar 2021.

Der BTI ist der einzige international vergleichende Index, der die Qualität von Regierungshandeln mit selbst erhobenen Daten misst und eine umfassende Analyse von politischen Gestaltungsleistungen in Transformationsprozessen bietet.

Transformation Index BTI 2022

ISBN
978-3-86793-938-6
AUFLAGE
1. Auflage
UMFANG/FORMAT
80 Seiten, Broschur

PREIS **18,00 €**
ZZGL. VERSANDKOSTEN



Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Sabine Donner
Senior Expert
Telefon +5241 8181501
sabine.donner@bertelsmann-stiftung.de

Claudia Härterich
Project Manager
Telefon +5241 8181263
claudia.haerterich@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Hauke Hartmann
Senior Expert
Telefon +5241 8181389
hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de

bti-project.org

www.bertelsmann-stiftung.de