



Regionalbericht
Asien und Ozeanien

Zwischen Regression und Resilienz

von Aurel Croissant und Christoph Trinn

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 10.11586/2022011

Regionalbericht Asien und Ozeanien

Zwischen Regression und Resilienz

von Aurel Croissant und Christoph Trinn *

Überblick zu den Transformationsprozessen in Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, China, Indien, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Nepal, Nordkorea, Pakistan, Papua-Neuguinea, Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Südkorea, Taiwan, Thailand, Timor-Leste und Vietnam



Dieser Regionalbericht 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: Aurel Croissant und Christoph Trinn, Zwischen Regression und Resilienz — BTI-Regionalbericht Asien und Ozeanien. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2022.

* Prof. Dr. Aurel Croissant ist Dekan der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Dr. Christoph Trinn forscht und unterrichtet Politikwissenschaft an selbiger Universität. Beide sind die BTI-Regionalkoordinatoren für Asien und Ozeanien.

Einleitung

Asien und Ozeanien war als erste Weltregion von der Corona-Pandemie betroffen. Die ersten COVID-19 Fälle wurden Dezember 2019 im chinesischen Wuhan dokumentiert. Am 31. Dezember 2019 meldete Peking der Weltgesundheitsorganisation (WHO) den Ausbruch einer viralen Lungenentzündung unbekannter Herkunft und am 13. Januar 2020 vermeldete Thailand den ersten Infektionsfall außerhalb Chinas. Innerhalb weniger Wochen hatte sich das neuartige Betacoronavirus SARS-CoV-2 (severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2) nach Singapur, Südkorea, Vietnam und in andere Länder in der Region ausgebreitet.

Während viele asiatische Regierungen im ersten Jahr der Pandemie die Infektionszahlen auf einem kontrollierbaren Niveau halten konnten, verbreitete sich im Frühjahr 2021 die hochansteckende Delta-Variante des Virus mit großer Geschwindigkeit, zunächst in Südasien und mittlerweile auch in Südostasien. Selbst Ländern, denen es zuvor gelungen war, die Ausbreitung des Virus einzudämmen, wie Kambodscha, Taiwan, Thailand und Vietnam, kämpfen nun mit einem rasanten Anstieg der Infektionen, auch aufgrund verzögerter und unzureichender Impfkampagnen.

Ähnlich wie in vielen anderen Weltregionen verschärft die Pandemie wirtschaftliche und politische Herausforderungen. Schon zuvor war das regionale Transformationsgeschehen durch ein wachsendes Wirtschaftsgefälle, die Erosion bereits erreichter Demokratiestandards sowie die strategische Rivalität zwischen der Volksrepublik China und den Vereinigten Staaten geprägt. Insgesamt haben drei Entwicklungen die Transformation in Asien und Ozeanien im Berichtszeitraum des Transformations-index 2022 geprägt. In der Dimension der politischen Transformation ist dies die wachsende Zahl an Demokratien, die unter einem Verlust an demokratischer Qualität leidet, während Liberalisierungsschritte in Autokratien ausbleiben oder wieder zurückgenommen werden. Die Pandemie beschleunigt diese Entwicklung in unterschiedlicher Weise, da sie sowohl in geschwächten Demokratien als auch in bestehenden Autokratien neue Opportunitäten und Begründungen für potenziell weitreichende Einschränkungen von bürgerlichen Freiheiten, politischen Rechten und Mechanismen der Verantwortlichkeit gegenüber der Bevölkerung schafft. Aber es gibt mit Taiwan, Südkorea, Bhutan und Timor-Leste auch Gegenbeispiele für demokratische Resilienz.

Im Bereich der wirtschaftlichen Transformation gab es fast durchweg Rückschläge, nicht zuletzt, da die Pandemie und Bemühungen, ihre Ausbreitung einzudämmen, zu erheblichen Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten führten. Ihre sozialen Auswirkungen sind in Südasien besonders stark. Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die vor der Infektionswelle 2021 veröffentlicht wurden, gingen beispielsweise davon aus, dass bis zu 400 Millionen Inder:innen durch den Ausbruch des Coronavirus in die Armut zurückfallen könnten. Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie beeinträchtigten auch das Bildungswesen. Die hierdurch bedingten Lernverluste dürften künftige Produktivität und Einkommen erheblich reduzieren. Am stärksten betroffen waren Volkswirtschaften mit innenpolitischer Unsicherheit und mit einer starken Abhängigkeit vom Tourismus sowie stör anfälligen internationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten. Für Indien, die Philippinen und Thailand schätzt die Asiatische Entwicklungsbank (ADB), dass die Wirtschaft im Jahr 2020 um 9,6, 8,0 bzw. 6,1 Prozent geschrumpft ist. Im Gegensatz dazu sah Südkorea 2020 nur einen Rückgang des BIP um 1 Prozent, während China, Taiwan und Vietnam ein bescheidenes Wachstum zwischen 2,3 und 3,1 Prozent erzielen konnten. Um den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie entgegenzuwirken und um die Folgen für Unternehmen, Arbeitnehmer:innen und Haushalte zu mildern, wurden allerorten fiskalische Unterstützung und eine akkommodierende Geldpolitik eingesetzt. In den meisten Volkswirtschaften waren die von Regierungen im Jahr 2020 geschaffenen fiskalischen Anreize deutlich umfangreicher als in der

globalen Finanzkrise 2008-2009. Zudem reagierten die Zentralbanken frühzeitig mit einer Zinssenkung und haben diese Geldpolitik seither entweder beibehalten oder weiter gelockert. Schneller als ursprünglich erwartet, zeichnete sich in der zweiten Jahreshälfte 2020 in vielen regionalen Volkswirtschaften eine Erholung des Wachstums ab, auch getrieben durch Exporte und einen Aufschwung im verarbeitenden Gewerbe. Die wirtschaftliche Belebung ist in Ostasien besonders stark, während sie in anderen Teilregionen schwächer ausfällt.

Schließlich zeigen die Länderberichte für Asien und Ozeanien, dass die Governance politischer Akteur:innen bei der Bewältigung von Herausforderungen der Transformation vor und während der Pandemie zumindest kurzfristig einen Unterschied macht. Auffällig ist, dass die Leistungen im ersten Jahr der Pandemie nur eingeschränkt mit der Unterscheidung zwischen Demokratie und Autokratie konvergieren. Während etwa demokratische Regierungen in Bhutan, Südkorea und Taiwan ebenso wie autokratische Entscheidungsträger:innen in Singapur, Vietnam und China (nach einer problematischen Anfangszeit) durchaus gute Governance in wichtigen Leistungsbereichen an den Tag legten, waren es insbesondere populistische Regierungen wie z.B. in Indien, Indonesien, Pakistan, den Philippinen und Sri Lanka, deren Governance-Leistung wenig überzeugend ausgefallen ist. Dabei beschränken sich die Unzulänglichkeiten, Versäumnisse oder auch schlicht Fehler keineswegs auf das Pandemie-Management. Vielmehr zeigt sich in den genannten Fällen grundsätzlich eine kontinuierlich schwächelnde oder schwache Transformations-Governance.

Politische Transformation

Die Zahl der Demokratien und Autokratien im Transformationsindex 2022 ist gegenüber dem letzten Transformationsbericht unverändert geblieben. Weiterhin weisen neun der elf Demokratien (starke) Defekte auf. Unvermindert überwiegen die harten Autokratien in der Gruppe der Nicht-Demokratien, darunter auch Afghanistan als „scheiternder Staat“. Folglich suggeriert die Übersicht zu den Regimekategorien (Tab. 1) wenig Bewegung bei der politischen Transformation. Das ist jedoch unzutreffend. Allerdings ist die Dynamik überwiegend negativ.

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

sich konsolidierende Demokratien Werte 10 bis 8	defekte Demokratien Werte < 8 bis 6	stark defekte Demokratien Werte < 6	gemäßigte Autokratien Werte ≥ 4	harte Autokratien Werte < 4
Taiwan	Timor-Leste	Nepal	Singapur	Thailand
Südkorea	Bhutan	Philippinen	Bangladesch	Pakistan
	Indonesien	Malaysia		Vietnam
	Indien			China
	Sri Lanka			Laos
	Papua-Neuguinea			Myanmar
				Afghanistan ●
				Kambodscha
				Nordkorea

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Systemkategorisierung und der Bewertung des politischen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.

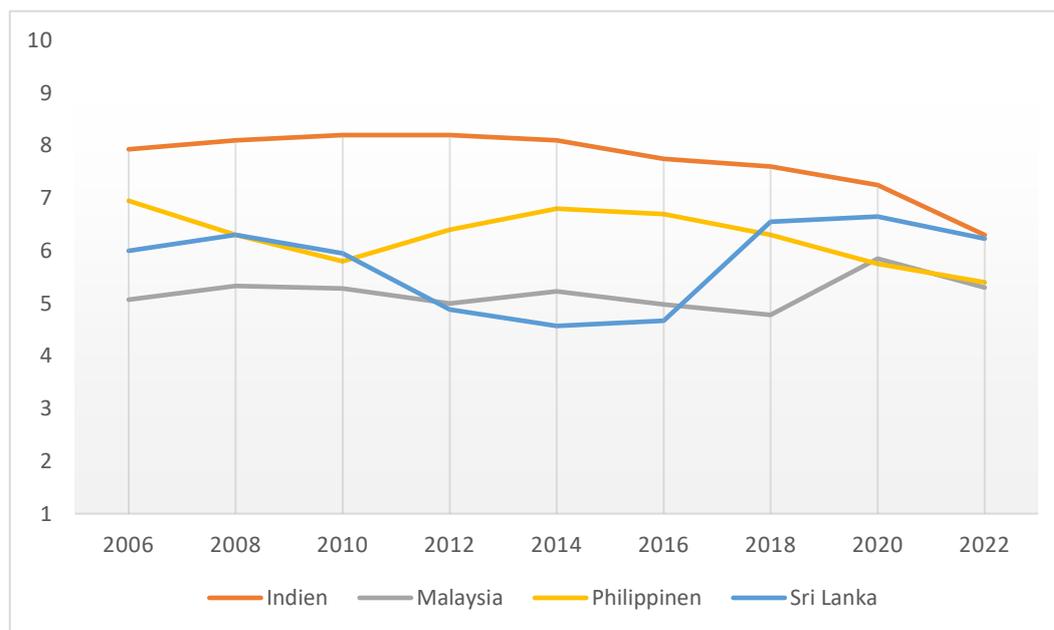
Am Beginn und Ende des Beobachtungszeitraums stehen Veränderungen in zwei Ländern, welche jeweils die Stellung des Militärs betreffen, deren Bedeutung aber weit über diese Staaten hinausweist. Zum einen ist das Königreich Thailand mit den Parlamentswahlen vom März 2019 von der direkten Militärherrschaft zu einem autoritären Mehrparteiensystem, nicht unähnlich dem der 1980er Jahre, zurückgekehrt. Im Demokratiestatus schlägt sich das mit einer Verbesserung von 0,55 Punkten (von 3,30 auf 3,85) nieder. Zwar sind Monarchie und Militär weiterhin die politisch vorherrschenden Kräfte, aber

es bieten sich neue Potenziale für diagonale Rechenschaftspflicht, wie unter anderem die von Studierenden und Schüler:innen getragene Protestwelle vom Spätjahr 2020 zeigt. Zum anderen kam es in Myanmar am 1. Februar 2021, also einen Tag nach Ende des Berichtszeitraums des Transformationsindex 2022, zum Putsch gegen die gewählte Regierung von Staatsrätin Aung San Suu Kyi. Damit ist das 2011 eingeleitete Experiment einer von den Streitkräften gesteuerten Liberalisierung und einer Koexistenz von demokratisch gewählten Institutionen und einem allmächtigen Militär gescheitert. Die humanitären Kosten dieses Scheiterns sind dramatisch.

Auch in Afghanistan und Kambodscha hat sich einiges zum Schlechteren verändert. Beide Länder verbuchen einen Rückgang von 0,20 Punkten im Demokratieindex und kommen nun auf einen identischen Wert von 3,08. Für Kambodscha bedeutet dies nach 30 Jahren der Mehrparteienautokratie den Rückfall in die Einparteiendiktatur. Zumindest verfügt die Regierung des seit 1985 amtierenden Regierungschefs Hun Sen über ein einigermaßen gefestigtes Gewaltmonopol, so dass ein Bürgerkrieg aktuell nicht zu befürchten ist. Anders ist die Lage in Afghanistan. Die nach dem Ende des Beobachtungszeitraums des Transformationsindex BTI 2022 vollzogene Machtübernahme durch die Taliban symbolisiert das Scheitern einer nachhaltigen Aufbau-Mission für ein demokratisches Afghanistan.

Bedeutende Veränderungen im Demokratieindex gab es auch in (stark) defekten Demokratien. In erster Linie sind hier Indien, Malaysia, die Philippinen und Sri Lanka zu nennen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Veränderung des Demokratie-Status, BTI 2006 bis BTI 2022



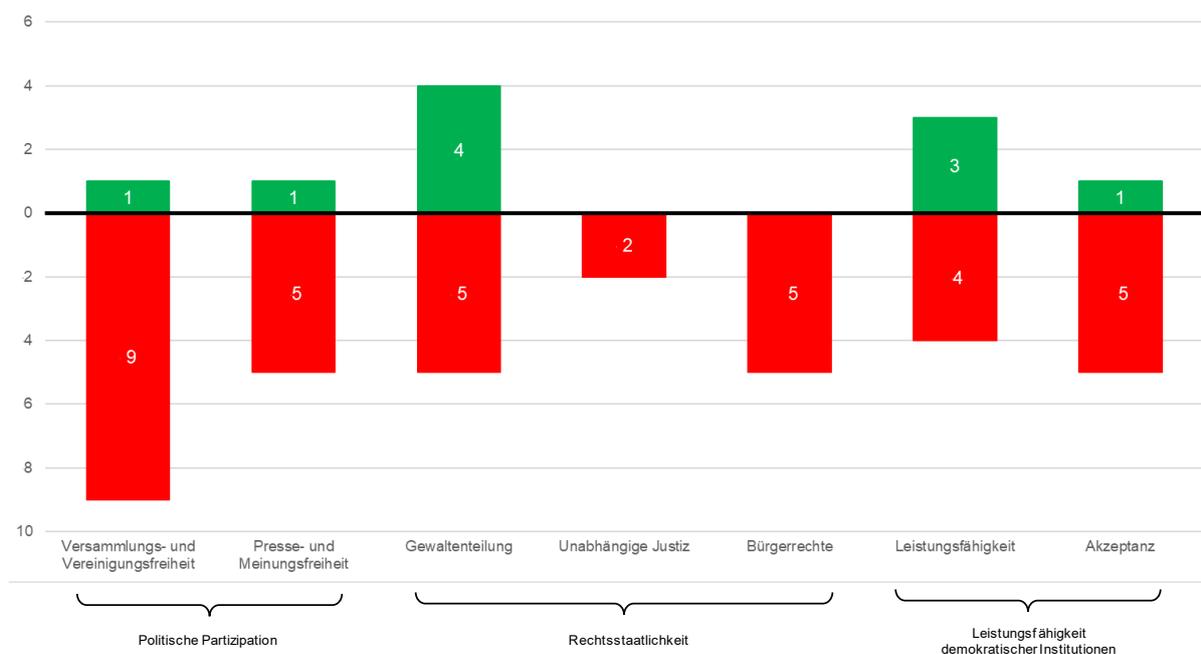
Mit der Ausnahme von Malaysia, wo es 2018 erstmals seit der Staatsgründung zu einem Regierungswechsel und einer vorsichtigen Demokratisierung gekommen war, setzte die Erosion der Demokratiestandards bereits weit vor der Pandemie ein und ist untrennbar mit dem Machtanspruch populistischer Führer verbunden. Der indische Regierungschef Modi (seit 2014), Präsident Duterte auf den Philippinen (seit 2016) und das Brüderpaar Mahinda und Gotabaya Rajapaksa (in dieser Konstellation seit 2019) in Sri Lanka eint ein autokratischer Regierungsstil, der auf Personalisierung von Regierungsmacht, Ausschaltung der Gewaltkontrolle und der unabhängigen Justiz und Beschneidung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Oppositionsparteien und Zivilgesellschaft ausgerichtet ist. Duterte auf den Philippinen ist ein typischer Vertreter des „punitive populist“, dessen Law-and-Order-Politik auch vor Minderheiten nicht Halt macht, dem aber die ethnonationalistische Prägung fehlt. Hingegen sind die ethnokratischen Ambitionen der Regierungschefs in Indien und Sri Lanka unübersehbar. Der Rückgang der in Malaysia

erst vor wenigen Jahren errungenen Demokratisierungsgewinne ist nicht weniger massiv, reflektiert jedoch in erster Linie die noch nicht abgeschlossene Neuordnung der Eliten- und Parteienstrukturen nach dem Ende des Machtmonopols der vormals regierenden *United Muslim National Organization* (UMNO). Allerdings birgt das Verhältnis zwischen der Mehrheitsbevölkerung (sog. Bumiputera, d.h. vorwiegend muslimischen Malaien) und Minderheiten (v.a. chinesisch-sprachige und indisch-stämmige Malaysier:innen) im ethnisch und religiös diversen Malaysia ein beträchtliches Konfliktpotenzial.

Die Länderberichte liefern ferner Hinweise darauf, dass die Pandemie vielerorts in innenpolitische Prozesse hineinspielt, die schon zuvor auf unterschiedliche Weise zu Rückschritten und autokratischer Verhärtung beigetragen haben. Insbesondere sind politische Regime, die schon zuvor unter zunehmender Polarisierung und abnehmendem Respekt für demokratische und freiheitliche Normen litten, anfällig für zusätzliche Verstöße gegen demokratische Standards in der Pandemie. Während sich die Probleme der politischen Transformation über Jahre hinweg aufgebaut haben, bietet die Pandemie in politischen Regimen, die solche „Vorerkrankungen“ aufweisen, deren demokratisches „Immunsystem“ also schon vor der Corona-Krise durch Polarisierung, Populismus und Autokratisierungsbestrebungen geschwächt wurde, illiberalen und antidemokratischen Kräften neue Gelegenheit zum Abbau der Demokratie.

Die Analyse der fünf Kriterien und 18 Indikatoren des Demokratieindex zeigt, dass von 2019 bis 2021 drei Kriterien mit insgesamt sieben Indikatoren der politischen Transformation besonders unter Druck geraten sind. Im Bereich der politischen Partizipation sind dies die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung. Im Kriterium der Rechtsstaatlichkeit sind die bürgerlichen Freiheiten, die Gewaltenteilung bzw. Gewaltenteilung sowie die Unabhängigkeit der Justiz betroffen. Dies korrespondiert mit einer rückläufigen Leistungsfähigkeit sowie Akzeptanz der demokratischen Institutionen. Zum Teil, wie bei der Unabhängigkeit der Justiz und der institutionellen Leistungsfähigkeit, entfalten sich die Erosionstendenzen noch nicht in vollem Umfang. Jedoch ist zu befürchten, dass sich die negative Dynamik dieser Entwicklung mit Fortdauer der Pandemie und anhaltender Demokratieschwäche noch verschärfen wird.

Abb. 2: Politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit und Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen: Positive und negative Veränderungen BTI 2020 – BTI 2022 (Anzahl der Länder)



Hinter diesen Zahlen stehen verschiedene Faktoren, deren Kombination und Wirkung je nach Land variieren. Ein wichtiger Faktor sind die von den meisten Regierungen ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie, welche mitunter die politischen und bürgerlichen Freiheiten verletzen. Hinzu

kommt, dass Notstandsmaßnahmen in Ländern wie Indien, Myanmar und Sri Lanka ethnische und religiöse Minderheiten, insbesondere muslimischen Glaubens, diskriminieren. In Thailand lieferte der Anstieg neuer COVID-19-Fälle der Regierung den Vorwand, um politische Demonstrationen zu unterbinden.

Auch Eingriffe in die Informations- und Medienfreiheit häufen sich. So gehen Polizei und Regierungsstellen in Thailand gemeinsam gegen Inhalte in den sozialen Medien vor, die im COVID-19-Kontext als „Desinformation“ gelten. Die kambodschanische Regierung nutzt das im April 2020 verabschiedete Notstandsgesetz, um den Druck auf zivilgesellschaftliche Akteur:innen zu erhöhen und Journalist:innen sowie Oppositionspolitiker:innen gerichtlich zu belangen. Geschlossene Autokratien mit einer langen Tradition harter Zensur und Unterdrückung bürgerlicher Freiheiten, wie z.B. China und Vietnam, verstärkten ebenfalls ihre Überwachungskapazitäten. So erließ die Regierung in Hanoi ein Dekret, das öffentliche Versammlungen verbot, und führte Geldstrafen für die Verbreitung von „COVID-19-Fehlinformationen“ und „Fake News“ im Internet ein.

Auch Demokratien sind vor solchen Maßnahmen nicht gefeit. In Sri Lanka wurden Personen wegen der angeblichen Verbreitung von Fake News im Zusammenhang mit COVID-19 verhaftet, obwohl die nationale Menschenrechtskommission feststellte, dass dies verfassungswidrig ist (Ahmad 2020: 57). Auf den Philippinen stellt der „Heal as One Act“ die Verbreitung von „Fake News“ unter Strafe. Zudem verabschiedete der Kongress im Juli 2020 ein vage formuliertes Anti-Terrorismus-Gesetz, das unter anderem die Schaffung eines von der Regierung ernannten Anti-Terrorismus-Rates vorsieht. Letzterer kann, ohne dass ein Haftbefehl oder eine Anklage vorliegt, für eine Dauer von bis zu 24 Tagen die Inhaftierung von Personen anordnen, die des Terrorismus verdächtig sind oder denen die Mitgliedschaft in einer als terroristisch eingestuften Gruppe zur Last gelegt wird (Yusingco 2020). In Indien erließ die Zentralregierung neue Vorschriften, die nationalen und lokalen Behörden zusätzliche Befugnisse verleihen, um politische und andere öffentliche Versammlungen zu verbieten und die Rechte der Bürger:innen einschränken, Informationen über COVID-19 zu veröffentlichen.

Elektronische Überwachungssysteme, die den Behörden eine einfachere Nachverfolgung aller unter Quarantäne gestellten Personen ermöglichen, wurden auch in liberaleren Demokratien wie Südkorea und Taiwan eingeführt oder verfeinert. Normen, Institutionen und die öffentliche Meinung haben hier jedoch gegen das Entstehen eines Überwachungsstaates gewirkt. Als beispielsweise die koreanische Nationale Menschenrechtskommission Bedenken wegen der exzessiven Offenlegung von Bewegungsprofilen und Quarantäneverstößen durch lokale Regierungsbehörden äußerte, reagierte das zuständige Ministerium umgehend mit einer Aktualisierung der Richtlinien zur Informationsweitergabe, die einen verbesserten Schutz der Privatsphäre bietet (Chung und Lee 2021). In Taiwan verpflichtet das COVID-19-Sondergesetz die Regierung, personenbezogene Daten am Ende der Pandemie gemäß dem nationalen Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten zu löschen. Darüber hinaus wurden die Berichtspflichten der Regierung und des Premierministers gegenüber der Legislative verschärft (Chang und Lin 2021).

Ähnlich wie in anderen Regionen umfasste das Spektrum der Maßnahmen, mit denen Regierungen auf die Pandemie reagierten, in der Regel auch die Mobilisierung des Militärs. Die Funktionsportfolios sind relativ vielfältig und reichten von Krisenplanung, logistischer Unterstützung und Durchführung von Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit bis hin zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Durchsetzung der Mobilitätsbeschränkung. Diese Entwicklung hat Warnungen über die Militarisierung der COVID-19-Reaktionen und der Pandemie-Governance in Asien ausgelöst.

Allerdings gibt es auch einige positive Entwicklungen. Als kurzfristig stabil erwies sich trotz der Pandemie insbesondere der Indikator der freien und fairen Wahlen. In den meisten Demokratien und moderaten Autokratien fanden landesweite oder lokale Wahlen trotz der Pandemie und unter regulären Bedingungen statt. In den meisten Fällen profitierten die Regierungen von einem Krisenbonus (Ausnahme: Singapur) und gingen gestärkt aus den Wahlen hervor. In diesem Zusammenhang ist auch ein Anstieg

des Sozialkapitals von durchschnittlich 4,77 (2020) auf jetzt 4,86 zu verzeichnen. Natürlich ist es zu früh, um zu beurteilen, ob es sich bei der Aktivierung gemeinschaftlicher Solidarität und selbstorganisierter Kooperation während der Corona-Krise um einen kurzfristigen Effekt handelt, der rasch wieder verpufft, oder ob die Aktivierung von Sozialkapital auch mittel- und langfristig soziale Kohäsion stärkt.

Zudem sind nicht alle Länder in gleichem Maße von politischen Erosionstendenzen betroffen. Neben Verbesserungen in Thailand (+0,55) verzeichnen auch Nepal, Papua-Neuguinea, Singapur, Timor-Leste, Bhutan und Laos einen leichten Anstieg des Demokratieniveaus von 0,10 bis 0,22 Punkten. Vier Demokratien – zwei in Industrieländern und zwei in Entwicklungsländern – zeigen bislang eine gute Fähigkeit zur erfolgreichen Bearbeitung von externem und internem Stress durch Anpassung ihrer Politiken und politischen Prozesse in der Krise, ohne dass dies deren demokratische Qualität beeinträchtigt. Die Gruppe der in diesem Sinne vorläufig resilienten Demokratien umfasst Taiwan, Südkorea, Bhutan und Timor-Leste, d.h., vier nach Bevölkerungszahl und Fläche relativ kleine und in kultureller Hinsicht vergleichsweise homogene Länder. Zwar ist die Pandemie auch für autoritäre Systeme ein Stressfaktor. Bislang gibt es jedoch kaum Anzeichen dafür, dass deren Machtanspruch bedroht ist. Das mitunter von Beobachtern propagierte Bedrohungspotenzial der Pandemie für autokratische Herrscher, etwa da deren Politik sich als wenig effizient im Umgang mit der Krise erweist, was zu Protest gegen die Machthaber führt und leistungsbezogene Legitimität untergräbt, hat sich bislang kaum irgendwo materialisiert. Tatsächlich scheinen Autokratien sich auf die Pandemie in einer Weise eingestellt zu haben, die zumindest kurzfristig ihre Legitimität und die Funktionsfähigkeit ihrer Herrschaftsmechanismen stützt, wenn nicht sogar noch stärkt. So haben Autokraten in der Region gerne und oft den Vergleich zwischen dem „erfolgreichen“ Krisenmanagement der chinesischen Regierung und dem „Versagen“ der westlichen Demokratien als Beleg für die vermeintliche Effizienz der Diktaturen und die Nachteile freizügiger Gesellschaften und Regierungsformen bemüht.

Wirtschaftliche Transformation

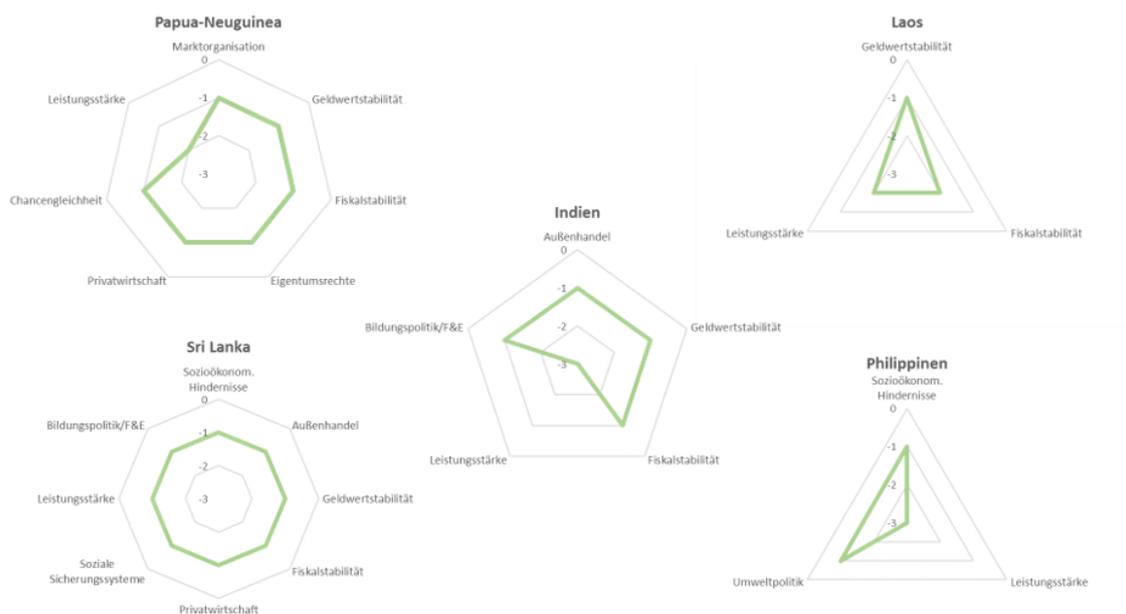
Die Schließung weiter Teile des öffentlichen Lebens infolge der Pandemie, das Herunterfahren wirtschaftlicher Aktivitäten und die Unterbrechung von Handelswegen aufgrund geschlossener Grenzen hatten weitreichende ökonomische Folgen für die Region. Die im Jahrzehnt zuvor positive Entwicklung der wirtschaftlichen Transformation wurde hierdurch unterbrochen: Während der regionale Durchschnitt der wirtschaftlichen Transformation (ohne Timor-Leste) im BTI 2020 noch einen Wert von 5,76 aufwies, liegt er nun bei 5,51 und damit unter dem bisher niedrigsten Wert aus dem BTI 2010. Am stärksten betroffen waren die ökonomische Performanz der Region mit einer Reduktion um 1,09 Punkte. Aber auch die Geldwert- und Fiskalstabilität (-0,23) und das sozioökonomische Entwicklungsniveau (-0,18) haben deutliche Verluste erlitten.

Es zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Ländern der Region. So konnte sich die chinesische Wirtschaft trotz harter Maßnahmen zur Begrenzung der Ausbreitung des Virus bereits im Verlauf des Beobachtungszeitraums von nachteiligen wirtschaftlichen Auswirkungen erholen. Zwar brach das Wirtschaftswachstum im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um über 60 Prozent ein, dennoch wuchs Chinas Wirtschaft laut ADB um 2,3 Prozent. Das Land konnte seine ökonomische Performanz auf einem hohen BTI-Wert von 9 Punkten halten. Um die ökonomischen Folgen von COVID-19 abzufedern, hat die Regierung Steuererleichterungen gewährt, den Zugang zu Krediten erleichtert und Investitionen in Infrastruktur erhöht. Die Gesamtkosten für diese Maßnahmen belaufen sich auf schätzungsweise 500 Milliarden US-Dollar. Die wirtschaftliche Erholung hatte maßgeblich auch damit zu tun, dass China nach März 2020 offiziellen Zahlen zufolge keine weitere Infektionswelle erlebt hat. Die von der Regierung getroffenen Maßnahmen waren demnach zwar einschneidend, aber hatten zur Folge, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten deutlich früher und uneingeschränkter wieder hochgefahren werden konnten, als dies in den meisten anderen Ländern der Fall war.

Ausgeprägte Unterschiede zeigen sich hier vor allem zu Indien. Das Land verzeichnete eine erste Infektionswelle von Juli bis September 2020. Eine weitere, weitaus stärkere, von Virusvarianten getriebene Welle ereignete sich dann zwischen April und Juni 2021. Die Zahl der pandemiebedingten Todesopfer relativ zur Bevölkerungsgröße liegt in Indien fast hundertmal höher als in China (Stand Juli 2021). Die Regierung hatte auf die erste Infektionswelle schnell, aber wohl zu früh reagiert. Ein landesweiter Lockdown wurde verhängt, als die Infektionsrate noch sehr niedrig war. Da etwa 90 Prozent der indischen Erwerbsbevölkerung im informellen Sektor beschäftigt sind und somit weder über Sozialschutz noch ausreichende Ersparnisse verfügen, sahen sich viele durch die getroffenen Maßnahmen in ihrer Existenzgrundlage bedroht. Millionen Wanderarbeiter:innen waren plötzlich ohne Einkommen und waren oft gezwungen, zu Fuß und teils über hunderte Kilometer Entfernung in ihre Dörfer zurückzukehren. Die Regierung sah sich in Folge gezwungen, die Beschränkungen zu einem Zeitpunkt aufzuheben, als die Infektionszahlen stiegen. Als die Pandemie begann, befand sich das Wirtschaftswachstum Indiens bereits in einer Phase der Verlangsamung. Die indische Wirtschaft schrumpfte der ADB zufolge im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 8 Prozent. Von allen im BTI vertretenen Ländern der Region war dies der zweitstärkste Einbruch, nur übertroffen von der Schrumpfung der philippinischen Wirtschaft um 9,6 Prozent. Dies spiegelt sich auch im BTI-Wert zur ökonomischen Performanz wider, der von 9 im BTI 2020 auf 6 Punkte absank. Zusätzlich zu den Auswirkungen der Pandemie besteht eine gewaltige Herausforderung für die Regierung weiterhin darin, nicht weniger als eine Million Jobs pro Monat zu schaffen, um die wachsende junge Bevölkerung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die von Premierminister Modi nach seinem Amtsantritt im Jahr 2014 ins Leben gerufene Initiative *Make in India*, die darauf abzielt, Produktionsbedingungen zu vereinfachen und so Investitionen anzuziehen und Arbeitsplätze zu schaffen, hat bislang nicht zum gewünschten Ergebnis geführt.

Die größten Verluste im Bereich der wirtschaftlichen Transformation waren neben Indien in Papua-Neuguinea und Sri Lanka zu verzeichnen. Alle drei Staaten büßten 0,68 Punkte im Vergleich zum BTI 2020 ein. Stark betroffen waren jedoch auch die Philippinen (-0,64) und Laos (-0,50). Erkennbar sind jedoch Unterschiede in der Breite der ökonomischen Auswirkungen (Abb. 3).

Abb. 3: Bedeutsamste Verluste in der wirtschaftlichen Transformation



Laos und die Philippinen mussten starke Verluste in einigen wenigen Bereichen hinnehmen. In Laos sind das vor allem die Währungs- und die finanzpolitische Stabilität, in den Philippinen primär sozioöko-

nomische und umweltpolitische Standards. In beiden Ländern sank zudem die volkswirtschaftliche Leistungsstärke stark. Dies kontrastiert mit Papua-Neuguinea und Sri Lanka, die weniger ausgeprägte Verluste zu verzeichnen hatten, jedoch über zahlreiche Indikatoren hinweg in der Breite betroffen waren. Indien ist insofern ein besonders problematischer Mischtyp, da sich die negativen Entwicklungen nicht auf wenige Bereiche beschränkten, zugleich aber insbesondere die Produktionskraft stark eingebrochen ist,

Gemessen am Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation sind die Veränderungen insgesamt jedoch moderat. Wie Tabelle 2 zeigt, bewegen sich Veränderungen fast ausnahmslos innerhalb derselben Transformationskategorie. Insbesondere hat Sri Lanka seine relativ gute Position im Feld der Länder mit eingeschränkter wirtschaftlicher Transformation (im BTI 2020 auf dem zweiten Platz hinter China) eingebüßt. In den beiden führenden Feldern derjenigen Staaten, in denen die wirtschaftliche Transformation fortgeschritten und weit fortgeschritten ist, sind keine Veränderungen zu beobachten. Hier sind weiterhin Taiwan, Singapur, Südkorea und Malaysia anzutreffen. Von den ökonomischen Auswirkungen der Pandemie besonders betroffen scheinen mithin primär Länder der mittleren und niedrigen Entwicklungsstufen. Der einzige Kategorienwechsel hat in Afghanistan stattgefunden, das in das Feld der Länder mit rudimentärer wirtschaftlicher Transformation zurückfällt, nachdem es erst im BTI 2020 daraus vorgerückt war.

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

weit fortgeschritten Werte 10 bis 8	fortgeschritten Werte < 8 bis 7	eingeschränkt Werte < 7 bis 5	stark eingeschränkt Werte < 5 bis 3	rudimentär Werte < 3
Taiwan	Malaysia	China	Kambodscha	Afghanistan ▼
Singapur		Thailand	Timor-Leste	Nordkorea
Südkorea		Vietnam	Nepal	
		Indonesien	Laos	
		Sri Lanka	Papua-Neuguinea	
		Philippinen	Pakistan	
		Bhutan	Myanmar	
		Indien		
		Bangladesch		

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des wirtschaftlichen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

Abbildung 4 zeigt die Indikatoren, die der Messung der wirtschaftlichen Transformation zugrunde liegen, in der Detailbetrachtung. Angegeben sind die Werte aus dem aktuellen BTI 2022 und die Veränderungen im Vergleich zum BTI 2020. Auffällig sind fünf Indikatoren mit besonders ausgeprägten Veränderungen. Hier sind auch die Länder angegeben, die diese Entwicklungen jeweils antreiben. Sozioökonomische Hindernisse (Q6.1) steigen vor allem in Bangladesch, den Philippinen, Sri Lanka und Timor-Leste. Auch wenn aktuelle Daten, die den Beobachtungszeitraum des BTI 2022 vollständig abdecken, noch nicht flächendeckend verfügbar sind, lässt sich feststellen, dass dieser Trend primär auf eine Ausbreitung von Armut in diesen Gesellschaften sowie auf eine Verschlechterung des Niveaus der menschlichen Entwicklung zurückzuführen ist. So wird beispielsweise für Bangladesch geschätzt, dass sich der Anteil der armen Bevölkerung auf gut 40 Prozent verdoppeln könnte. Zu beachten ist jedoch auch, dass die Pandemie in manchen Fällen bereits bestehende Dynamiken verstärkt hat. So hatte zum Beispiel Timor-Leste in den letzten fünf Jahren zwölf Plätze auf dem Index der menschlichen Entwicklung (HDI) verloren. Dies ist insbesondere auf verringerte Ressourcenprofite zurückzuführen, da die Öl- und Gasvorkommen des Landes nahezu erschöpft sind.

Abb. 4: Regionale Trends in der wirtschaftlichen Transformation

Regionaler Durchschnitt	2022	Veränderung	Länder
Q6.1 Sozioökonomische Hindernisse	4,59	-0,18	Bangladesch, Philippinen, Sri Lanka, Timor-Leste
Q7.1 Marktordnung	5,45	-0,05	
Q7.2 Wettbewerbspolitik	5,09	-0,05	
Q7.3 Liberalisierung des Außenhandels	6,73	-0,14	
Q7.4 Bankensystem	6,14	-0,14	
Q8.1 Geldwertstabilität	6,64	-0,23	Afghanistan, China, Indien, Laos, Papua-Neuguinea, Sri Lanka
Q8.2 Fiskalstabilität	6,14	-0,23	Bangladesch, Indien, Laos, Papua-Neuguinea, Sri Lanka
Q9.1 Eigentumsrechte	5,68	-0,05	
Q9.2 Privatwirtschaft	6,14	-0,05	
Q10.1 Soziale Sicherungssysteme	4,86	0,09	Bhutan, Kambodscha, Pakistan, Timor-Leste
Q10.2 Chancengleichheit	4,86	-0,05	
Q11.1 Leistungsstärke der Volkswirtschaft	5,77	-1,09	Afghanistan, Bangladesch, Indien, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Nepal, Pakistan, Papua-Neuguinea, Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Südkorea, Thailand, Timor-Leste
Q12.1 Umweltpolitik	4,68	-0,09	
Q12.2 Bildungs- und Forschungspolitik	5,09	-0,09	

Die Geldwertstabilität (Q8.1) litt insbesondere in Afghanistan (mit einer Steigerung der Inflationsrate von 2,3 Prozent im Jahr 2019 auf 5,6 im Jahr 2020 laut ADB), Indien (von 4,8 auf 6,2) und Laos (von 3,3 auf 5,1). Die Fiskalstabilität (Q8.2) geriet aufgrund sinkender Staatseinnahmen und ein sich dadurch vergrößerndes Defizit besonders stark in Bangladesch, Indien, Laos, Papua-Neuguinea und Sri Lanka unter Druck. So erzielte Bangladesch aufgrund der negativen ökonomischen Auswirkungen von COVID-19 im Haushaltsjahr 2019-20 nur 38,32 Prozent der anvisierten Staatseinnahmen. In Laos führte die pandemiebedingte Schrumpfung der Wirtschaft zu einer Verringerung der Einkünfte um ein Viertel und brachte das Land an den Rand des Staatsbankrotts. Die Staatsschulden stiegen im Jahr 2020 auf 69 Prozent des BIP und könnten im Jahr 2022 auf bis zu 87 Prozent steigen. Hier ist jedoch erneut zu beobachten, dass eine bereits geschwächte Wirtschaft besonders anfällig für die Auswirkungen der Pandemie war. Die Leistungsstärke der Volkswirtschaft (Q11.1) ließ in insgesamt 17 Ländern – und damit in drei Viertel der Staaten der Region – stark nach. Dies äußert sich auch in steigenden Arbeitslosenzahlen, wie zum Beispiel in Bangladesch oder Myanmar.

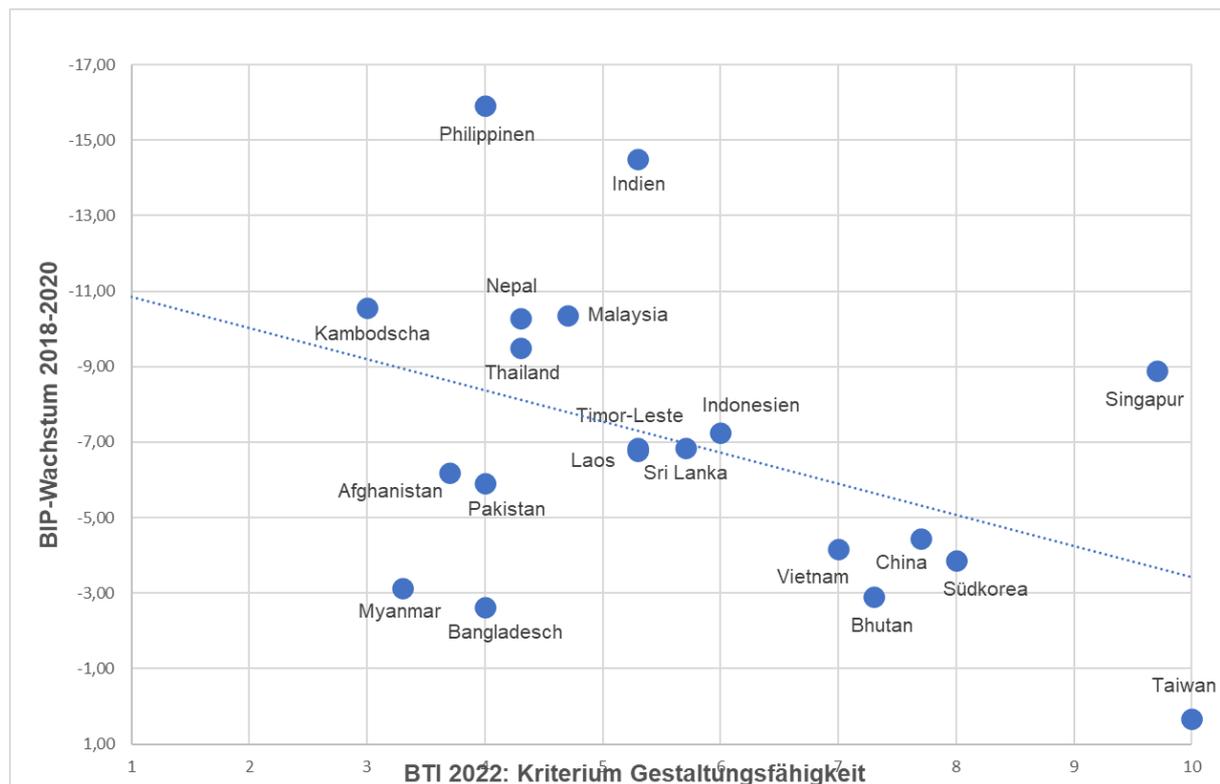
Der einzige Indikator, bei dem im Beobachtungszeitraum eine leichte Verbesserung festzustellen war, bezieht sich auf die sozialen Sicherungssysteme (Q10.1). Auch diese Entwicklung hängt mit COVID-19 zusammen. In Bhutan wurde im April 2020 der sogenannte „Königliche Hilfs-Kidu“ eingerichtet, ein Programm, das bei Redaktionsschluss bereits 35.000 Personen mit knapp 16 Millionen Euro Hilfszahlungen unterstützt hat. Die Regierung von Laos hat im September 2020 die ambitionierte *National Social Protection Strategy* (NSPS) verabschiedet, die sich in Kooperation mit internationalen Partnern zum Ziel gesetzt hat, bis 2030 umfassenden Zugang zu Gesundheitsversicherung und Sozialfürsorge zu gewährleisten. Die pakistanische Regierung hat im März 2020 das sogenannte *Ehsaas*-Programm gestartet, ein System bedingungslosen Bargeldtransfers, das das 2008 eingeführte *Benazir Income Support Programme* (BISP) erweitert. *Ehsaas* deckt Berichten zufolge 15 Millionen Familien ab. Timor-Leste hat seit April 2020 100 US-Dollar pro Monat an eine Mehrzahl von Haushalten des Inselstaats ausgezahlt. Im November begann die Regierung damit, Warenkörbe an Bedürftige zu verteilen.

Governance

Die Pandemie hat eindrücklich vor Augen geführt, dass die Qualität des Regierens einen spürbaren Unterschied für das Wohlergehen der Menschen macht. In Krisenzeiten ist insbesondere die Fähigkeit zu Priorisierung, Implementierung und adaptivem Lernen ausschlaggebend. Länder mit hohen Bewertungen sind hier auch diejenigen, die relativ erfolgreich durch die Pandemie gesteuert haben.

Unterschiede zeigen sich vor allem darin, wie die Regierungen in der Region in der Lage waren, den pandemiebedingten ökonomischen Abschwung abzufedern und die Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit einzudämmen. Abbildung 5 zeigt den Zusammenhang zwischen der Gestaltungsfähigkeit der Regierungen (Q14.1-14.3) und der Schrumpfung der Wirtschaft. Wir messen diese aufgrund von Daten der ADB anhand der Differenz zwischen dem Wirtschaftswachstum 2018 und jenem im Jahr 2020. Auch wenn sich in den meisten asiatischen Staaten das Wirtschaftswachstum verlangsamt, waren gestaltungsfähige Regierungen recht erfolgreich darin, diesen Effekt der Pandemie zu begrenzen. Taiwan als Staat mit dem höchsten Wert in diesem Governance-Indikator konnte das Wachstum seines BIP sogar steigern. Eine Ausnahme bildet Singapur, das aufgrund seiner intensiven Einbindung in die Weltwirtschaft besonders stark unter der globalen Krise zu leiden hatte. Regierungen mit schwacher Gestaltungsfähigkeit konnten dem verhältnismäßig wenig entgegenzusetzen. Besonders gilt dies für die populistischen Regierungen in Indien und den Philippinen. Relativ verschont blieben trotz ihrer schlechten Regierungsführung Bangladesch und Myanmar.

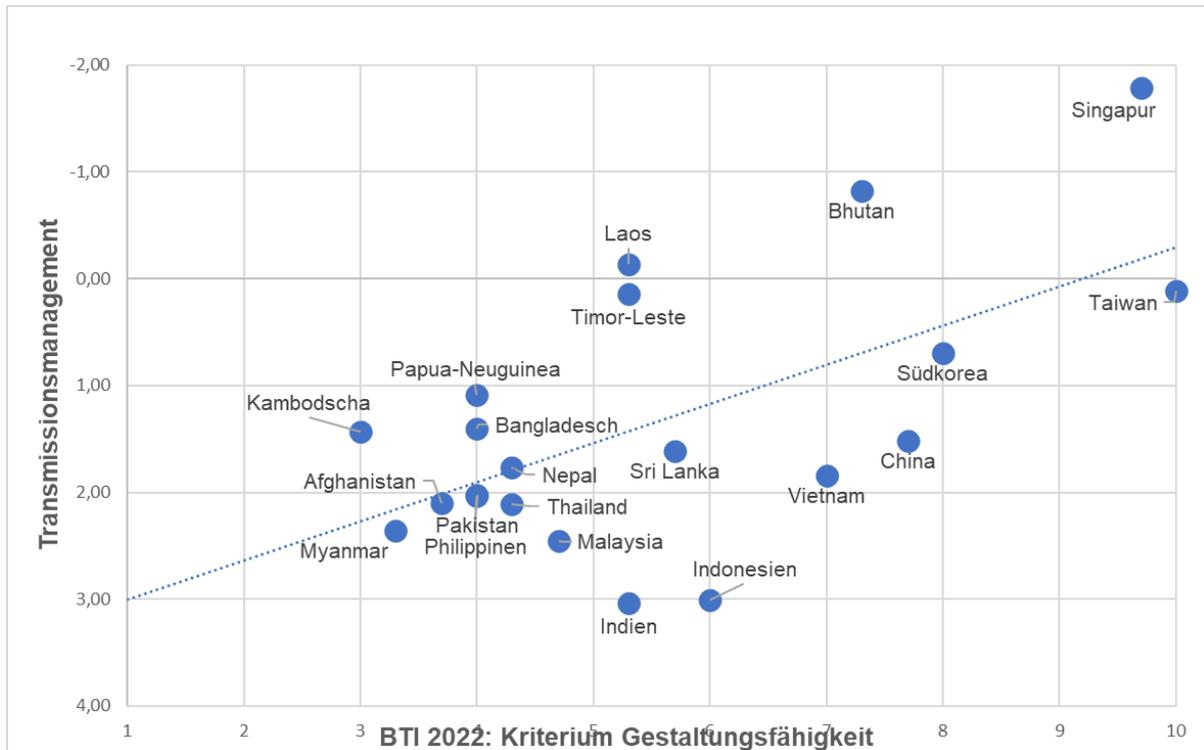
Abb. 5: Zusammenhang zwischen Gestaltungsfähigkeit und Verlangsamung des Wirtschaftswachstums



Ein Zusammenhang zeigt sich auch zwischen der Gestaltungsfähigkeit der Regierungen und ihrer Fähigkeit, die Ausbreitung des Virus einzudämmen („Transmissionsmanagement“). Natürlich ist zu berücksichtigen, dass die Wahrscheinlichkeit der Ausbreitung von Atemwegserkrankungen wie COVID-19 wesentlich von der Fähigkeit der Menschen zur Wahrung räumlicher Distanz und diese wiederum von der Bevölkerungsdichte abhängt (Wong und Li 2020; Martins-Filho 2021). Gleichwohl zeigt sich ein recht deutlicher positiver Zusammenhang zwischen der Fähigkeit zur staatlichen Steuerung einerseits

und der Verhinderung der Ausbreitung von SARS-CoV-2 andererseits (Abbildung 6). Besonders erfolgreich war in dieser Hinsicht Singapur, während Kambodscha besonders schlecht abgeschnitten hat.

Abb. 6: Zusammenhang zwischen Gestaltungsfähigkeit und Transmissionsmanagement



Anmerkung: Transmissionsmanagement nach Daten der John Hopkins University (Stand: 06.10.2021), gemessen anhand der Zahl der Personen, die an oder mit dem Virus verstorben sind, geteilt durch die nationale Bevölkerungsdichte. Zur besseren Vergleichbarkeit ist die y-Achse in Abbildung 5 logarithmiert.

Hinsichtlich der Gesamtqualität der Governance zeigen fünf Staaten – darunter mit Singapur auch eine Autokratie – eine gute oder sehr gute Regierungsleistung. In weiteren zehn Staaten ist die Qualität der Governance mäßig und in sechs Fällen ist sie schwach. Nordkorea ist aufgrund seiner gescheiterten Governance weiterhin das Schlusslicht in der Region (Tab. 3).

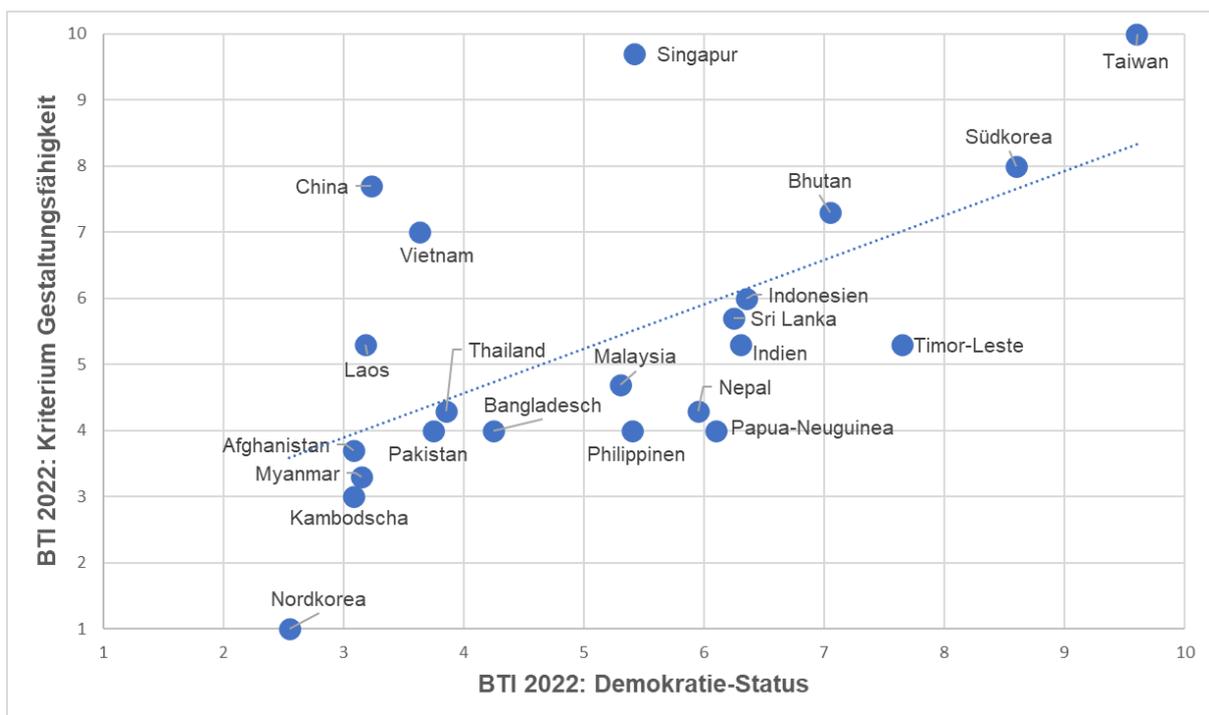
Tab. 3: Qualität der Governance

sehr gut	gut	mäßig	schwach	gescheitert
Werte 10 bis 7	Werte < 7 bis 5,6	Werte < 5,6 bis 4,3	Werte < 4,3 bis 3	Werte < 3
Taiwan	Singapur	Vietnam	Laos	Nordkorea
	Südkorea	China	Afghanistan ▼	
	Bhutan	Indonesien	Thailand	
	Timor-Leste	Indien ▼	Myanmar	
		Malaysia ▼	Pakistan	
		Sri Lanka	Kambodscha	
		Papua-Neuguinea		
		Bangladesch		
		Nepal		
		Philippinen		

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

In Indien schritt die Zentralisierung und Personalisierung von Entscheidungsprozessen unter Premierminister Modi weiter voran. Während der Coronakrise fanden Beratungen oft nur im kleinsten Kreis statt. Hilfsmaßnahmen fokussierten stark auf die Person des Premierministers und wurden in einer semi-privaten Stiftung namens PM CARES gebündelt, die außerhalb staatlicher Prüfung lag. Der Zielkonsens in Bezug auf den säkularen Charakter des indischen Staates wurde durch hindu-nationalistische Kräfte zudem immer mehr in Frage gestellt. Dies weist Parallelen zu Sri Lanka auf, wo die 2019 ins Amt gekommene Regierung einen harten ethno-nationalistischen Kurs fährt. Versöhnungsprozesse zwischen Singhales:innen, Tamil:innen und Muslim:innen wurden aktiv untergraben und durch eine Militarisierungs- und Überwachungsstrategie ersetzt. Dies führte auch zu einer wachsenden Exklusion zivilgesellschaftlicher Akteur:innen aus Prozessen der Policy-Formulierung. Die neue Regierung ist jedoch ideologisch kohärenter als ihre Vorgängerin und erweist sich insofern in manchen Aspekten der Policy-Priorisierung und -Implementierung als erfolgreicher. Dies steht in markantem Kontrast zur Situation in Malaysia, wo eine mangelhafte Politikkoordination im Jahr 2020 zum Sturz der multi-ethnischen Koalition und einer schwerwiegenden politischen Krise beigetragen hat. Desaströs hat sich auch die Governance der philippinischen Regierung unter Duterte erwiesen. Ihre Lernfähigkeit in der Pandemiepolitik erwies sich als äußerst begrenzt. Trotz, oder gerade wegen, einer autoritären Lockdown-Politik kam es sowohl zu hohen Infektionszahlen als auch zu einem der im weltweiten Vergleich massivsten Einbrüche der Wirtschaft.

Abb. 7: Zusammenhang zwischen Demokratie-Status und Gestaltungsfähigkeit



Grundsätzlich zeigt sich ein klarer Zusammenhang zwischen dem Demokratie-Status eines Landes und der Gestaltungsfähigkeit seiner Regierung (Abb. 7). Je demokratischer ein Staat ist, desto besser schneidet er in diesem Bereich auch bei der Qualität des Regierens ab. Drei Autokratien stechen hier jedoch als Ausnahmen heraus: Singapur, China und Vietnam zeigen trotz eines geringen Demokratie-niveaus eine große bis sehr große Fähigkeit zur staatlichen Gestaltung und Steuerung. Dieser Befund wird durch die methodischen Neuerungen im BTI 2022 zum ersten Mal möglich, da die für Autokratien bislang geltende normative Begrenzung des Wertebereichs der zugrundeliegenden drei Indikatoren (Priorisierung, Implementierung und adaptives Lernen) nun aufgehoben ist.

Die gute bis sehr gute Fähigkeit zur Formulierung strategischer Prioritäten, zu effektiver Politikimplementierung und zu politischem Lernen manifestiert sich in diesen drei Ländern trotz Schwächen – wie

die verzögerte Reaktion der chinesischen Regierung in den ersten Wochen der Pandemie oder die Vernachlässigung der Gefahr lokaler Infektionen unter ausländischen Arbeitskräften in Singapur – in einem insgesamt bis dato erfolgreichen Pandemiemanagement. Auch ansonsten weisen diese drei autokratischen Regierungen eine hohe Bereitschaft und Fähigkeit zur inklusiven Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie Bildung, Gesundheit, Entwicklung und öffentlicher Sicherheit auf. All dies geschieht unter dem Imperativ des Systemerhalts und schließt den Einsatz von autokratischen Methoden der Politikformulierung und Politikdurchsetzung sowie der mehr (China, Vietnam) oder weniger (Singapur) repressiven Erzwingung von Folgebereitschaft der Bürger:innen ein. In allen drei Staaten zeigen sich zudem die für Autokratien charakteristischen Defizite im Bereich der Konsensbildung und – mit Ausnahme von Singapur – der effizienten Ressourcennutzung, Korruptionsbekämpfung und Politikkoordinierung.

Während viele Regierungen in Asien und anderswo unvorbereitet und langsam auf die Coronakrise reagierten, haben die ersten 18 Monate der Pandemie sehr deutlich gemacht, dass eine von Populisten regierte Demokratie vielleicht die schlechteste aller möglichen Welten ist. Denn die Abneigung gegen Expertise und die Ablehnung von „etablierten“ Autoritäten sind zentrale Elemente populistischer Politik (Kyle & Mounk 2018). Die Ignoranz gegenüber dem Rat von Gesundheitsexpert:innen, die die Regierungschefs von Indien, Sri Lanka und den Philippinen, aber auch ihre populistischen Amtskollegen in Indonesien und Pakistan an den Tag legten, sind Beispiele für einen „medizinischen Populismus“ (Lasco & Curato 2019), der das eigene Machtkalkül über das gesundheitliche Wohl der Gesellschaft stellt. Die Folge sind inkohärent und ohne angemessene Beteiligung von Gesundheitsexpert:innen und Zivilgesellschaft gestaltete, überhastet oder verspätet implementierte, widersprüchlich kommunizierte und in ihrer Wirkung auf Gesundheit und Wirtschaft letztlich problematische Politiken. Zum anderen zeigt sich in der Governance-Leistung dieser und anderer demokratisch gewählter Regierungen (z.B. Malaysia) eine höchst bedenkliche Neigung zur Instrumentalisierung der Krise, um Politiken durchzudrücken, die schon länger auf der Agenda der Regierungen standen, zuvor aber am Widerstand von institutionellen oder gesellschaftlichen Gegenkräften scheiterten. Im direkten Vergleich der drei Autokratien und vier (defekten) Demokratien zeigt sich insbesondere, dass die Fähigkeit zur Konsensbildung als ein, wenn nicht **der** charakteristische Vorteil demokratischen Regierens, zunehmend verloren geht, ohne dass dies mit einer Steigerung der Gestaltungsfähigkeit auf ein Niveau, das mit den autoritären „Governance-Gewinnern“ vergleichbar wäre, einhergeht.

Zudem sind es gerade die im Abschnitt zur politischen Transformation genannten resilienten Demokratien, die auch eine deutlich bessere Governance-Leistung aufweisen. Obwohl es stimmt, dass selbst in gut etablierten Demokratien wie Taiwan und Südkorea Notfallmaßnahmen zumindest vorübergehend Mechanismen demokratischer Beteiligung und Konsensfindung einschränkten, da gewählte Regierungen die Rolle nicht gewählter wissenschaftlicher Berater:innen (z.B. Virolog:innen, Epidemiolog:innen und Expert:innen für öffentliche Gesundheit) betonten und Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie die Marginalisierung der Parlamente förderte, konnte hier effektiv die Krise gemanagt werden, ohne dass dies auf Kosten der demokratischen Qualität von Governance ging. Im Gegenteil – es gibt gute Gründe anzunehmen, dass die Achtung von Standards demokratischer Regierungsführung in der Krise sowohl zu ihrer (bislang) erfolgreichen Bekämpfung beigetragen hat, als auch den gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der Zielgüter Demokratie und Wohlfahrt gestärkt hat.

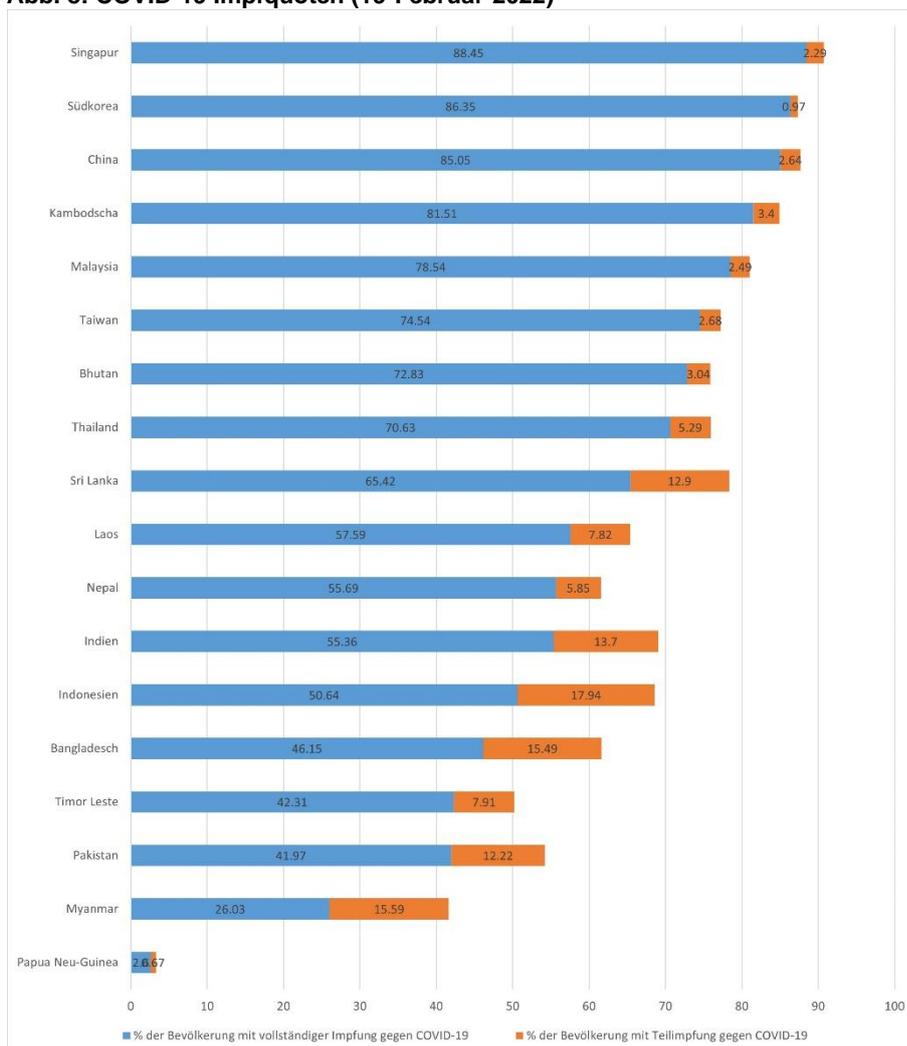
Ausblick

Die COVID-19-Pandemie war das beherrschende Thema in der zweiten Hälfte des vom BTI 2022 abgedeckten Beobachtungszeitraums. Ihre Folgen und die Konsequenzen ihrer Bekämpfung dominieren auch die Einschätzungen der Kriterien zur politischen und wirtschaftlichen Transformation und Governanceleistungen. Stand Juli 2021 sieht Vieles danach aus, dass die Pandemie auch in den kommenden Jahren ein bestimmendes Thema bleiben wird. Epidemiologisch liegt dies an zwei konkurrierenden Faktoren. Zum einen sind deutlich ansteckendere Mutanten des Virus entstanden. Dies hat das Geschehen

in der ersten Hälfte des Jahres 2021 geprägt. Staaten, die zuvor weniger stark von der Pandemie betroffen waren oder die Ausbreitung vergleichsweise gut unter Kontrolle gebracht hatten, waren nun von deutlich gestiegenen Infektionszahlen betroffen. Dies traf auf Länder wie Bangladesch, Indien und Sri Lanka genauso zu wie auf Indonesien, Thailand und Vietnam, aber auch auf Taiwan. Allein China schien gegenüber dieser Herausforderung „immun“ zu sein.

Zum anderen verändern die Impfstoffe allmählich die politischen Reaktionen auf die Pandemie. Zwar kann die Ausbreitung des Virus nicht vollständig gestoppt werden, aber die erfolgreiche Einführung von Impfstoffen macht COVID-19 zu einer weniger tödlichen Krankheit - und das verändert die Art der Pandemie. Die Regierungen in der Region passen ihre Eindämmungsmaßnahmen an diese veränderte Situation an, so dass die Verbindung zwischen der Schwere eines Ausbruchs und der Strenge der öffentlichen Gesundheitsbeschränkungen allmählich durch eine höhere Durchimpfungsrate aufgehoben wird. Während die Impfungen voranschreiten, passen sich die Regierungen durch kalibrierte Eindämmungsstrategien an das sich verändernde Umfeld an. Mit zunehmender Durchimpfungsrate gewinnen andere Indikatoren als die täglichen Neuerkrankungen, wie Todesfälle oder die Krankenhausbelegungsrate, als Leitlinien für die Verschärfung oder Lockerung von Beschränkungen zunehmend an Bedeutung. Allerdings tragen die ungleichen Fortschritte bei den Impfungen zu den unterschiedlichen Wachstumspfaden in den asiatischen Volkswirtschaften bei. Der Durchimpfungsgrad hat sich ungleichmäßig entwickelt, da die asiatischen Entwicklungsländer weiterhin hinter den fortgeschrittenen Volkswirtschaften zurückbleiben. Ein Jahr nach Ende des Berichtszeitraums des BTI 2022 hatten 81 % der Bevölkerung in Nordostasien einen vollständigen Impfschutz, in Süd- und Südostasien hingegen waren es 55% (Abb. 8).

Abb. 8: COVID-19 Impfquoten (19-Februar-2022)



Quelle: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

In der ersten Jahreshälfte 2021 war das Wachstum in den größten Volkswirtschaften der Region höher als in der zweiten Jahreshälfte 2021, unter anderem in der Volksrepublik China, Singapur und Taiwan. Diese Volkswirtschaften hatten Impfstoffe schnell eingeführt und Ausbrüche erfolgreich eingedämmt, wodurch sie strengere Beschränkungen vermeiden und von der steigenden globalen Nachfrage profitieren konnten. In Indien, Indonesien, den Philippinen und Thailand hingegen wurde die Erholung durch neue Infektionswellen und langsamere Fortschritte bei der Impfung ausgebremst.

Im Sicherheitssektor hat in vielen Staaten das Ausmaß an Überwachung und Militarisierung deutlich zugenommen. Neue Technologien eröffnen in autokratischen Regimen und stark defekten Demokratien ungeahnte Repressionsmöglichkeiten. Länder wie China oder Pakistan mögen hier als Beispiele dienen. Die Rolle des Militärs hat in vielen Staaten deutlich zugenommen. Dies betrifft wiederum zum Beispiel Pakistan, aber auch Sri Lanka und die Philippinen (Croissant/Pelke 2021). Es gibt aber auch Anzeichen dafür, dass in sich konsolidierenden Demokratien wie Südkorea und Taiwan die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteur:innen als wichtiges Korrektiv staatlichen Handelns zunimmt, da hier die Pandemiepolitik der Regierungen stark auf freiwilliger Folgebereitschaft, transparenter Kommunikation und sozialer Responsivität beruht. In diesem Sinne lässt sich, je nach Land, entweder eine Einschränkung zivilgesellschaftlicher Freiräume als Folge von „Versicherheitlichung“ der Pandemie erkennen oder aber eine Stärkung der Zivilgesellschaft. Auch das deutet darauf hin, dass die Beziehungen zwischen Transformation, Governance und Pandemie vielschichtig sind und in den Ländern der Region bzw. in Teilbereichen der Transformation auch unterschiedlich ausfallen.

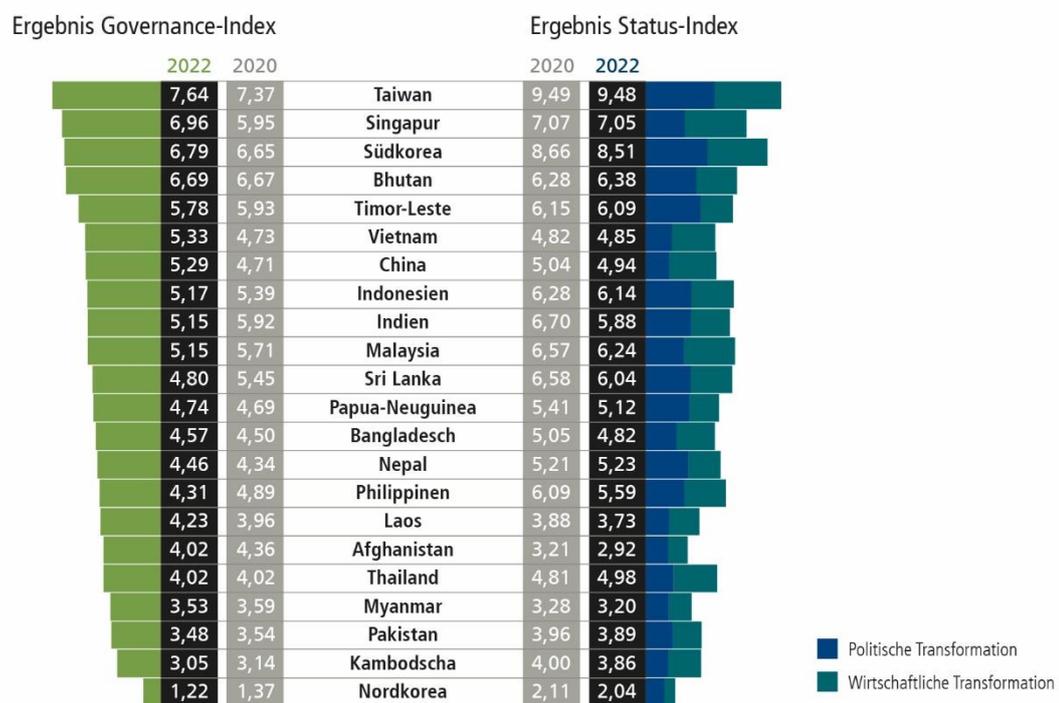
Deutlich wird jedenfalls, dass politische und ökonomische „Vorerkrankungen“ einige Gesellschaften der Region gegenüber dem Druck, der durch COVID-19 erzeugt wird, stark geschwächt haben. Indien, Malaysia, Sri Lanka und die Philippinen sind die Staaten, die in den Bereichen der politischen Transformation und der Governance spürbare Verschlechterungen hinnehmen mussten. In Indien, Sri Lanka und den Philippinen hängt dies offenkundig mit einer populistischen Regierungsführung zusammen, die in den beiden erstgenannten Fällen ethnonationalistische Züge trägt. Die populistischen Führer dieser drei Staaten – Modi, die Rajapaksa-Brüder sowie Duterte – zeichnen sich durch eine Ablehnung wissenschaftlicher Expertise und einen Hang zu zentralistischer und personalistischer Politik aus. Dies wirkte sich nicht nur negativ auf die Pandemiebekämpfung aus, sondern – zumindest in Indien, den Philippinen und Sri Lanka – auch massiv auf die wirtschaftliche Transformation. Aber auch ökonomisch bereits zuvor schwache Länder wie Afghanistan, Laos und Papua-Neuguinea hatten mit erheblichen wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. Insgesamt scheint der positive ökonomische Entwicklungstrend der Region unterbrochen zu sein. In vielen Staaten der Region, insbesondere aber in südasiatischen Ländern wie Bangladesch, Indien und Nepal, zeichnet sich eine massive Zunahme der Armut ab. Dies wird die politische und ökonomische Situation in den betroffenen Ländern voraussichtlich noch auf Jahre prägen.

Das Bild wäre jedoch nicht vollständig ohne die Nennung einer Reihe resilienter Demokratien: Bhutan, Südkorea, Taiwan und Timor-Leste. Diese vier Staaten konnten ihre Transformationserfolge trotz der pandemiebedingt widrigen Lage halten oder sogar ein Stück weit ausbauen. Auch die ökonomischen Folgen fallen in diesen Ländern vergleichsweise weniger negativ aus. Auffallend ist, dass es sich hierbei um Gesellschaften mit recht kleiner Bevölkerung und geographisch klarer Umgrenzung handelt. Dies scheint sich auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt positiv auszuwirken, mit förderlichen politischen und ökonomischen Effekten. Hervorzuheben ist auch, dass eine Reihe von Staaten, einschließlich Bhutan, Laos, Pakistan und Timor-Leste, die Pandemie dazu genutzt haben, ihre sozialen Sicherungssysteme auszubauen. Wie weit diese Entwicklung trägt, vor allem angesichts der regionalen Zunahme der Armutsrate, werden die nächsten Jahre zeigen.

Einige Länder waren auch von Dynamiken betroffen, die nicht mit der Pandemie in Zusammenhang stehen. In Malaysia führten parteipolitische Auseinandersetzungen innerhalb der Koalition, die im Jahr 2018 erstmals seit der Staatsgründung durch einen demokratischen Regierungswechsel an die Macht gekommen war, zu einer politischen Krise. Thailand kehrte mit den Parlamentswahlen vom März 2019

von der direkten Militärherrschaft zu einem autoritären Mehrparteiensystem zurück. In Myanmar wurde die gewählte Regierung von Staatsrätin Aung San Suu Kyi durch einen Militärputsch einen Tag nach Ende des Berichtszeitraums des BTI 2022 abgesetzt. Seitdem halten Massenproteste an, deren Unterdrückung bereits zahlreiche Todesopfer gefordert hat. Afghanistan schließlich sieht nach dem Abzug westlicher Truppen und der Regierungsübernahme der Taliban im August 2021 einer ungewissen Zukunft entgegen. Die demokratischen Transformationsbemühungen der letzten zwei Jahrzehnte müssen damit als gescheitert betrachtet werden. Inwiefern Verbesserungen im Bereich der sozioökonomischen Modernisierung (z.B. Bildung für Mädchen und Frauen, Bekämpfung von Hunger und Armut, verbesserte Gesundheitsversorgung für beträchtliche Teile der Bevölkerung) den Fall der vom Westen unterstützten Ordnung überdauern werden, ist gleichfalls fraglich.

In internationaler Perspektive wird der Gegensatz zwischen China und Indien als den beiden großen Spielern der Region immer deutlicher. Während die Volksrepublik die Pandemie nach anfänglichem Versagen schließlich mit Erfolg unter Kontrolle bringen und so auch die wirtschaftlichen Folgen begrenzen konnte, bietet sich in Indien ein anderes Bild. Hier hat die Regierung wenig erfolgreich agiert, was bis Juli 2021 zu fast 420.000 Todesopfern im Zusammenhang mit COVID-19 und im Jahr 2020 zu einem massiven Einbruch der Wirtschaft um 8 Prozent im Vergleich zum Vorjahr geführt hat. So betrachtet kann die indische Regierung der Volksrepublik China hinsichtlich politischer und ökonomischer Professionalität zurzeit wenig entgegensetzen. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Entwicklungen auf der internationalen Bühne auswirken werden. Auch wenn sich im Bereich der internationalen Kooperation im Berichtszeitraum wenig verändert hat, kann dies auch als pandemiebedingte Ruhe vor größeren Verschiebungen interpretiert werden. Tastende Expansionsbewegungen Chinas gegenüber seinen Nachbarn setzen sich jedenfalls fort.



Literatur

Chang, Wen-Chen and Chun-Yuan Lin. 2021. Taiwan: Democracy, Technology, and Civil Society. In Covid-19 in Asia. Law and Policy Contexts, ed. by Victor V. Ramraj. New York: Oxford University Press, 43-56.

Chung, Sunghee and Sujin Lee. 2021. South Korea: Democracy, Innovation, and Surveillance. In Covid-19 in Asia. Law and Policy Contexts, ed. by Victor V. Ramraj. New York: Oxford University Press, 239-250

Croissant, Aurel, Pelke, Lars 2021. COVID-19 and Democracy: Creeping Autocratization? Heidelberg: Manuscript under review.

Kyle, Jordan & Yascha Mounk 2018. The Populist Harm to Democracy: An Empirical Assessment. London: Tony Blair Institute for Global Change.

Lasco, Gideon, Curato, Nicole 2019. Medical populism. (<https://econpapers.repec.org/article/eesocmed/>), 2019, vol. 221, issue C, 1-8

Mathieu, E., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E. et al. A global database of COVID-19 vaccinations. *Nat Hum Behav* (2021) 5, 947–953.

Martins-Filho, Paulo R. 2021. Relationship between population density and COVID-19 incidence and mortality estimates: A county-level analysis, in: *Journal of Infection and Public Health* 14(8): 10871088.

Wong, David W. S; Yun Li 2020. Spreading of COVID-19: Density matters, in: *PLOS ONE* (<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0242398>).

Yusingco, Michael Henry: The Philippines' Dalliance with Authoritarianism in Times of National Emergency, *VerfBlog*, 2020/4/21, <https://verfassungsblog.de/the-philippines-dalliance-with-authoritarianism-in-times-of-national-emergency/>, DOI: 10.17176/20200421-182538-0

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

www.bti-project.org