



Globale Ergebnisse
**Trend zu autoritärem
Regieren hält an**

Executive Summary

Trend zu autoritärem Regieren hält an

Executive Summary

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 Mitwirkung 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. Die COVID-19 Pandemie stellte einen zusätzlichen Stresstest für alle Regierungen dar, den die wenigsten bestanden haben.

Globale Durchschnittswerte auf dem Tiefstand

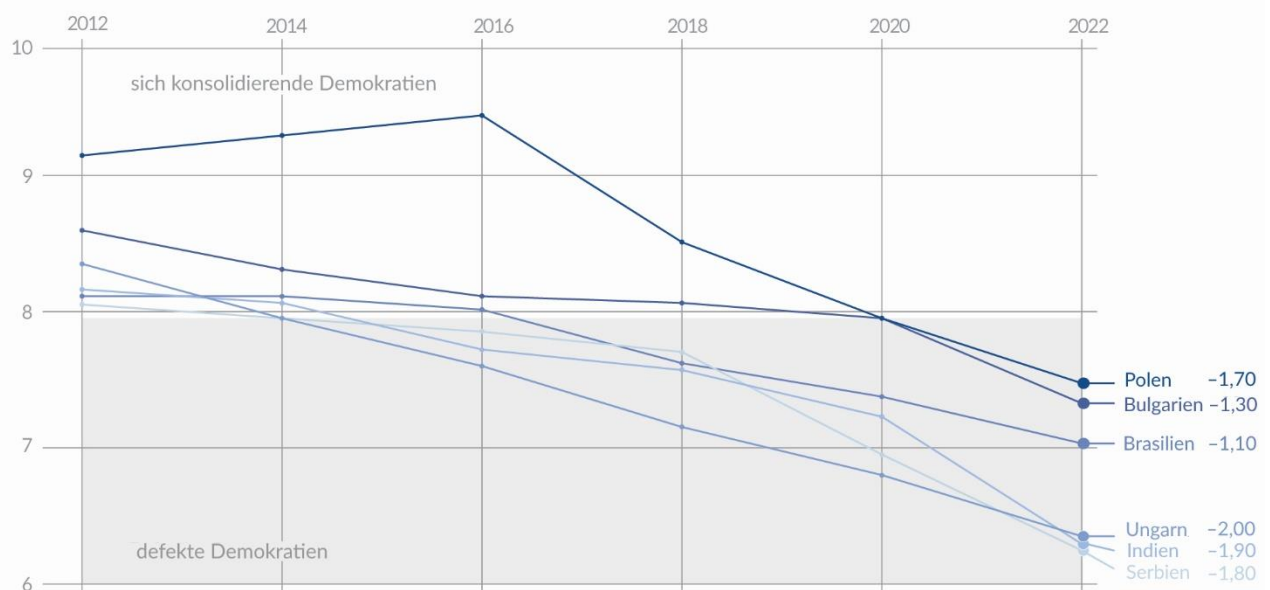


Dieser neue Tiefstand ist sowohl das Ergebnis der weltumspannenden Coronakrise wie auch einer Fortsetzung von seit längerem andauernden globalen Trends. Die Pandemie und ihre Auswirkungen verstärkten bereits existierende Probleme und Fehlentwicklungen. Dabei gilt mit wenigen Ausnahmen: am resilientesten und erfolgreichsten im Umgang mit der Gesundheitskrise zeigten sich stabile rechtsstaatliche Demokratien, weit fortgeschrittene sozialpolitisch flankierte Marktwirtschaften und Länder mit bereits guten bis sehr guten Regierungsleistungen.

Verluste an Demokratiequalität und zunehmende Autokratisierung

Fast alle Länder haben fundamentale demokratische Rechte als Reaktion auf die Pandemie eingeschränkt. 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. Auch hier verschärft sich jedoch nur ein Trend, der bereits seit mehr als einem Jahrzehnt anhält. 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.

Rückschritte in etablierten Demokratien in den letzten 10 Jahren



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 Beteiligungsmöglichkeiten besser an der Macht halten, umgekehrt stehen Opposition, Minderheiten oder einer regimekritischen Zivilgesellschaft weniger Freiräume und institutionelle Absicherungen für eine Re-Demokratisierung zur Verfügung.

Gleichwohl gibt es eine Gruppe von 14 Demokratien, 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.

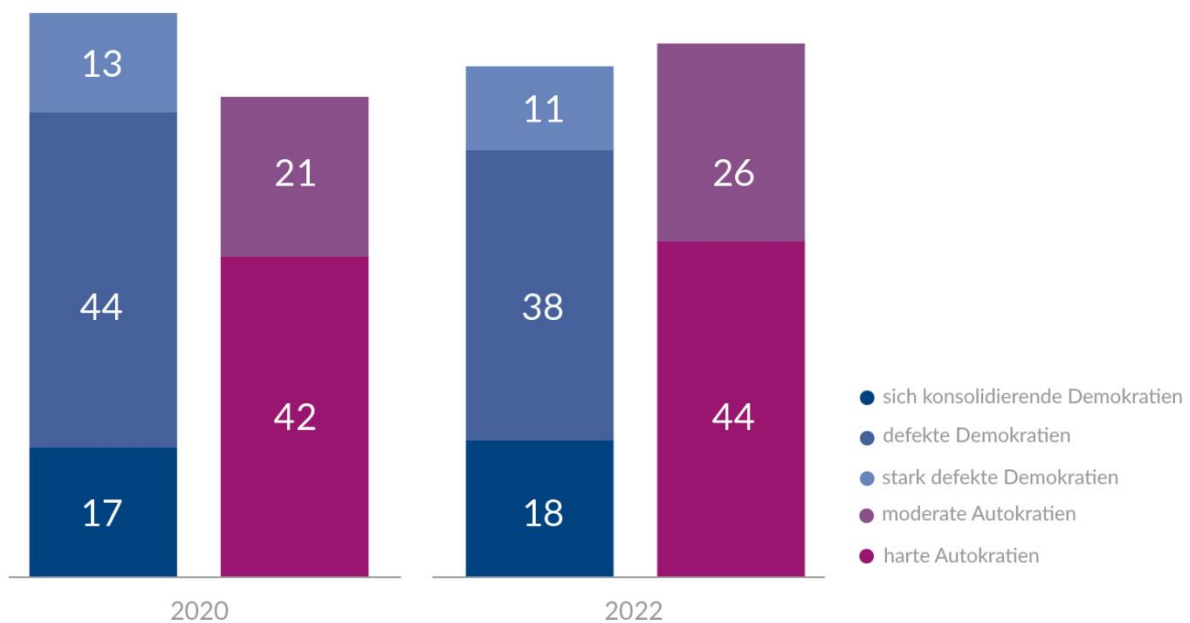
Dennoch ist der kurz- wie langfristige Trend schon allein hinsichtlich der fortgeschritteneren Demokratien negativ und verstärkt sich noch einmal deutlich, wenn zusätzlich auch die defekten Demokratien in den Blick genommen werden, von denen zahlreiche am Ende einer langen Abwärtsentwicklung in autoritärer 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.

Besonders von Rückschritten betroffen: demokratische Kerninstitutionen



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).

Autokratische Mehrheit



Anzahl der Länder je Regimekategorie, BTI 2020 – BTI 2022

Die einzigen Bereiche, die sich dem Negativtrend der letzten Jahre entzogen haben, sind die Organisationsfähigkeit, Repräsentativität und Kooperationsbereitschaft von Interessengruppen wie auch das Ausmaß von Vertrauen und Selbstorganisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft. 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.

Governance in Pandemiezeiten

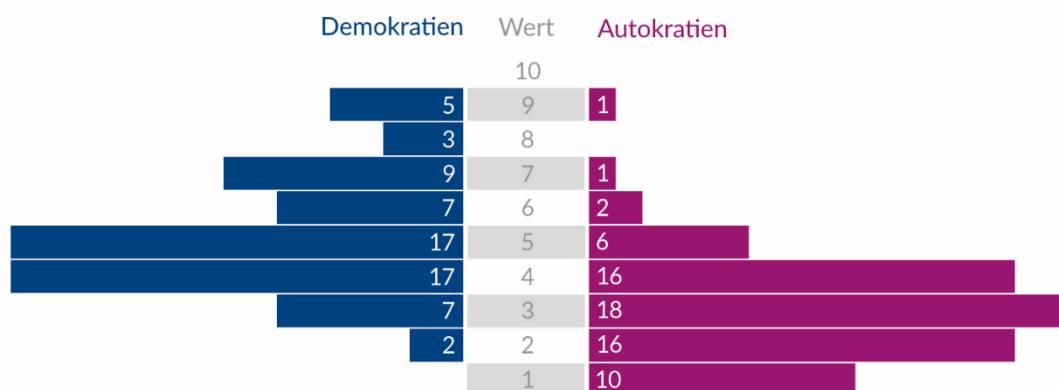
Seit jeher zentraler Schwerpunkt des BTI, rückte die Qualität von Regierungsfähigkeit durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie noch weiter in den Vordergrund. Schlagartig waren Regierungen weltweit herausgefordert, evidenzbasiert und flexibel vorzugehen, maßvoll und vorausschauend zu agieren und sich lernfähig und vertrauenswürdig zu zeigen. Nur wenige Regierungen haben diesen Stresstest überzeugend bestanden. Die Ländergutachten des BTI 2022 bieten eine Analyse, wie gut das Krisenmanagement in 137 Entwicklungs- und Transformationsländern im ersten Jahr der Pandemie gewesen ist. Sie berichten von zahlreichen Regierungen, die nicht die Möglichkeiten oder den Willen haben, angemessen auf die Pandemie und die daraus resultierenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu reagieren.

Einigen Regierungen ist es hingegen gelungen, die Stärken ihrer Governance in ein effektives Krisenmanagement umzumünzen. Singapur, Taiwan und die Vereinigten Arabischen Emirate zeichneten sich durch klare Priorisierung der Maßnahmen zur Infektionseindämmung und deren konsequente Implementierung aus. Die baltischen Staaten sowie Botswana und Südkorea überzeugten durch eine gelungene Politikkoordination. Die lateinamerikanischen Demokratien in Costa Rica, der Dominikanischen Republik und Uruguay nutzten ihre Stärken im konsensorientierten Vorgehen auch in Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition. Zahlreiche asiatische und westafrikanische Regierungen bewiesen ihre flexible Lernfähigkeit durch Nutzung ihrer Vorerfahrungen mit der Vogelgrippe und dem Ebola-Virus. Staaten wie Ghana oder Senegal überzeugten zudem durch ihre hohe Bereitschaft zu regionaler Zusammenarbeit und einem frühzeitig koordinierten Vorgehen.

Diese Regierungen verfügen im regionalen oder globalen Vergleich über ein hohes Maß an politischer Gestaltungsfähigkeit und gesellschaftlichem Vertrauen. Gerade das gesellschaftliche Vertrauen in die Fähigkeit und Entschlossenheit ihrer Regierungen aber hat sich in den letzten Jahren als rares Gut erwiesen. So ist in demokratisch regierten Ländern das Vertrauen der Bevölkerung in politische Institutionen und Entscheidungsprozesse in den letzten zehn Jahre deutlich gesunken. Umgekehrt und noch etwas stärker sank im selben Zeitraum auch das Bekenntnis zu demokratischen Institutionen unter den politischen Entscheidungsträgern. Die Unzufriedenheit mit unzureichender Regierungsführung verbindet sich in zahlreichen Ländern wie Benin, El Salvador, den Philippinen oder Tunesien mit der Versuchung, institutionelle Blockaden notfalls auch mit undemokratischen Mitteln zu lösen und die Gewaltenteilung auszuhöheln.

Übersehen wird dabei, dass autoritäre Lösungen nur selten Effizienzgewinne versprechen. Insgesamt klafft eine immense Effizienzlücke zwischen Demokratien und Autokratien, die der BTI seit Jahren stets aufs Neue belegt. Für jede gut regierte Autokratie finden sich zehn weitere autoritäre Regime, die deutlich ineffizienter aufgestellt sind. Dies zeigt sich insbesondere im Bereich der Antikorruptionspolitik, in dem Autokratien auf der BTI-Zehnerskala um deutliche 2,14 Punkte schlechter abschneiden als Demokratien. Ähnlich große Systemunterschiede finden sich bei Politikkoordination oder Ressourceneffizienz, aber auch bei wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit oder sozialer Inklusion.

Effizienzlücke: Antikorruptionspolitik in Demokratien und Autokratien



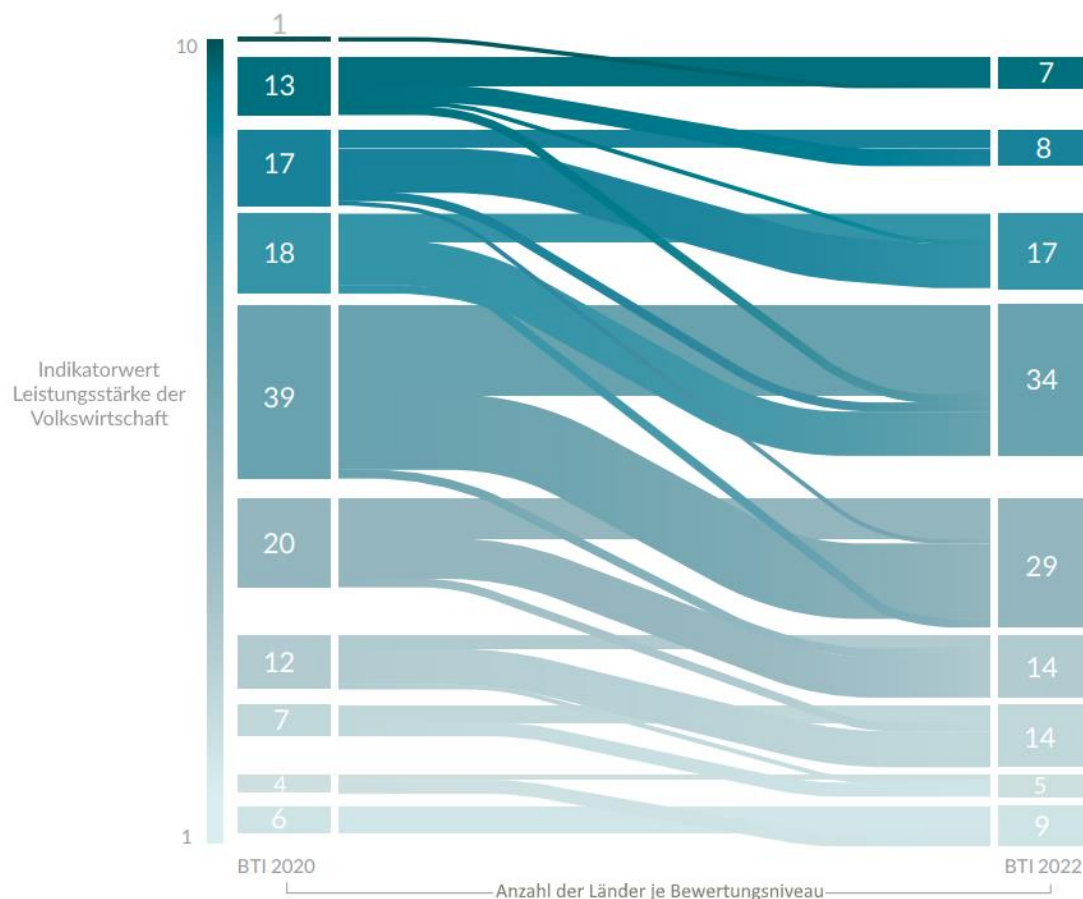
Anzahl der Länder je Bewertungsniveau, BTI 2022

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.

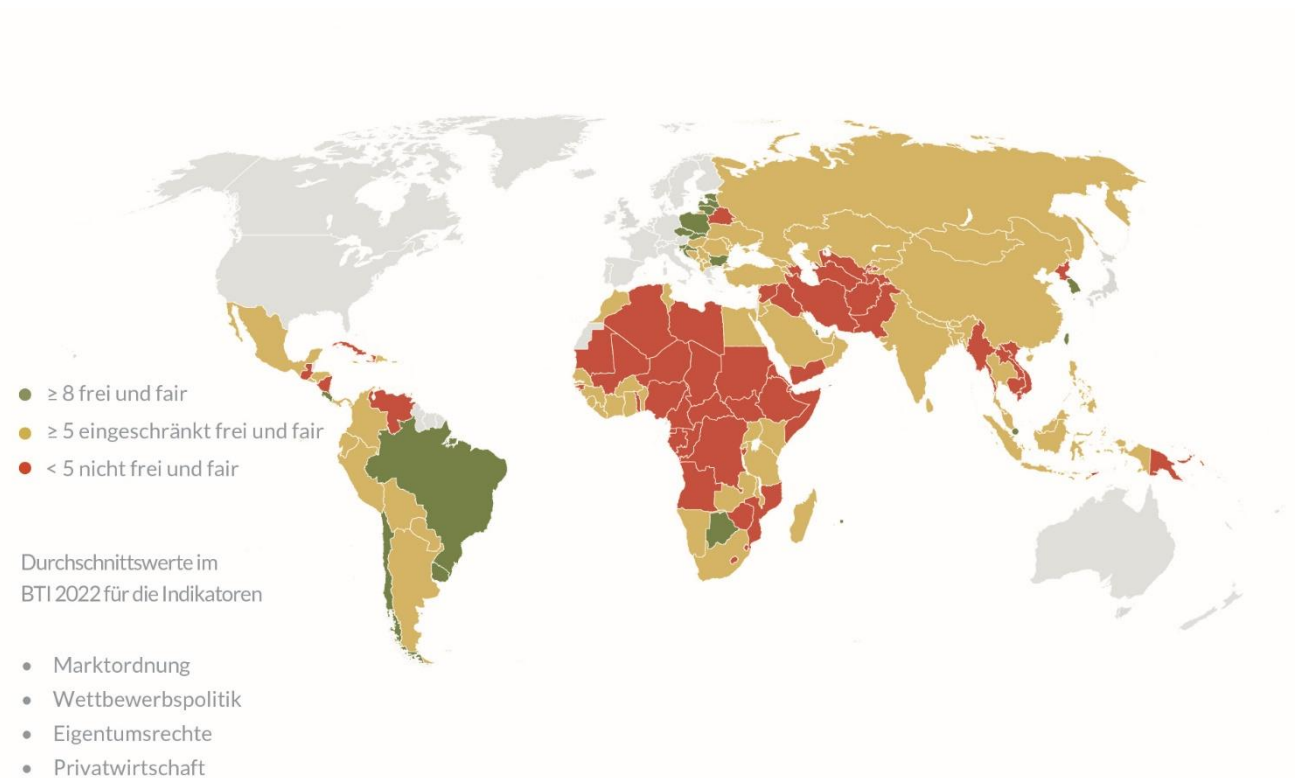
Einbruch wirtschaftlicher Leistungsstärke



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 abzuwenden zu können.

Der überwiegend negative Trend bei der wirtschaftlichen Transformation lässt sich fast ausschließlich auf die beiden Faktoren Leistungskraft und Fiskalstabilität zurückführen. Das bedeutet allerdings auch, dass die ausgeprägten strukturellen Defizite weiterbestehen, die auch schon vor der Pandemie die Chancen breiter Bevölkerungsschichten in vielen Ländern einschränkten. Dies gilt insbesondere für den ordnungspolitischen Wirtschaftsrahmen. 50 Länder (45 davon autokratisch regiert) 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.

Wirtschaftliche Freiheit und Fairness



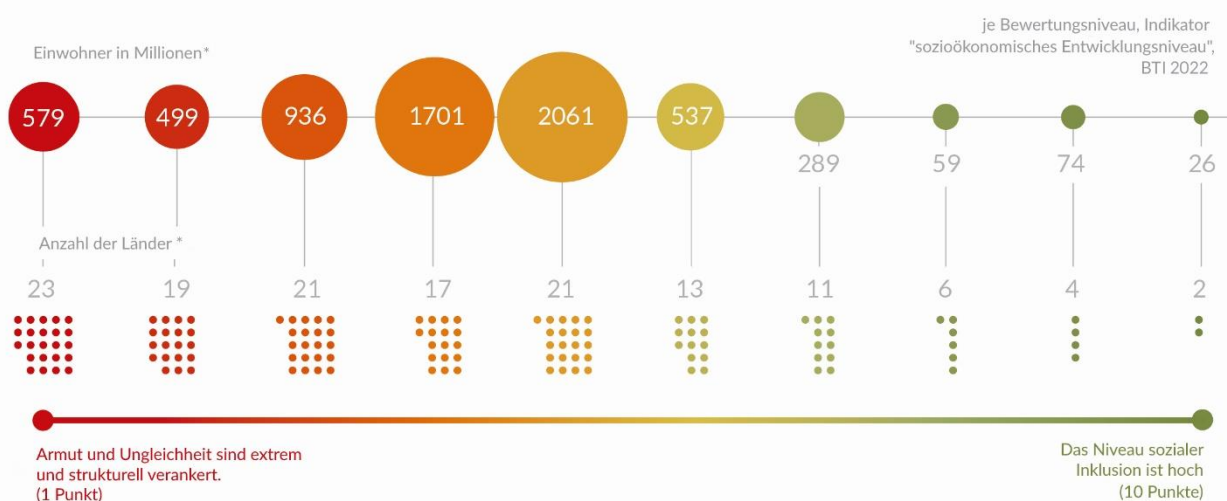
Der coronabedingte wirtschaftliche Abstieg hatte Auswirkungen auf das Ausmaß von Armut und Ungleichheit in den meisten Entwicklungs- und Transformationsländern, auch wenn die numerischen Bewertungen des BTI 2022 diese sozioökonomischen Folgen von COVID-19 bisher nur zum Teil erfassen können.

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.

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. Die Auswirkungen der weit verbreiteten und lange anhaltenden Unterbrechungen des Schulbetriebs werden in vollem Umfang jedoch erst mittel- bis langfristig einzuschätzen sein.

In mittlerweile 80 von 137 Ländern herrscht massive und strukturell verankerte soziale Ausgrenzung, deren sozioökonomisches Entwicklungsniveau entsprechend auf der BTI-Zehnerskala mit 4 oder weniger Punkten bewertet wird. Neben der wachsenden Ungleichheit innerhalb von Gesellschaften steigt nun auch die Ungleichheit zwischen Ländern zum ersten Mal seit einer Generation intensivierter Globalisierung wieder an, während auch die zwischenzeitlich reduzierte Armut wieder massiv zunimmt.

Strukturell verankerte Armut und Ungleichheit



Polarisierung und steigende Konfliktintensität

Die dargestellten sozioökonomischen Verwerfungen haben in den letzten Jahren in mehrfacher Hinsicht zur Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beigetragen. Eine dauerhafte soziale Marginalisierung schwächt die Zuversicht in gesamtgesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und in den Reformwillen der politisch Verantwortlichen sowie die staatliche Kompetenz. 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.

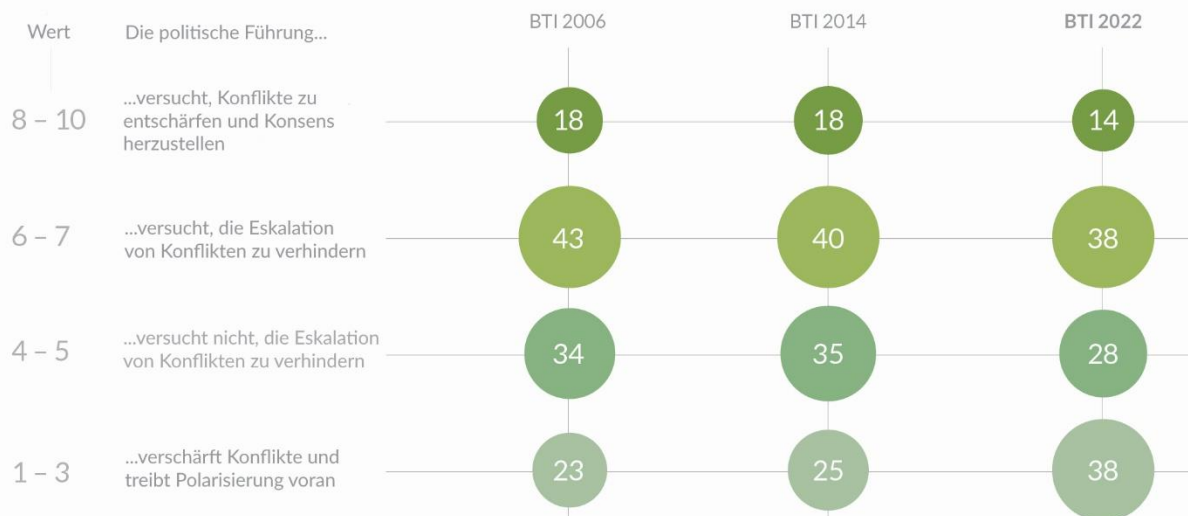
Andererseits wurde die Forcierung von dominanten identitären Partikularinteressen zunehmend auch zur Herrschaftslegitimierung genutzt, wobei insbesondere religiös grundierte Polarisierungsmuster eine Rolle spielen. Vor allem die Regime in Ungarn, Indien und der Türkei haben Identitätspolitik polarisierend 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.

Mit zunehmend identitätsbasierten, polarisierenden und ausgrenzenden Trends ist die Konfliktintensität in zahlreichen Ländern deutlich angestiegen. 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.

Konsensorientiertes Regieren bleibt Mangelware

Diese signifikant angestiegene Konfliktintensität 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.

Immer weniger Regierungen gelingt es, die Verschärfung gesellschaftlicher Konflikte zu verhindern



Indikator "Konfliktmanagement", BTI 2006 – BTI 2022.

Anzahl der Länder je Bewertungsniveau. Abgebildet sind nur die 118 Länder, die seit 2006 kontinuierlich im BTI untersucht werden.

Abnehmende Deeskalation und Vermittlungsbereitschaft gingen 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, wo die Regierung sozialpartnerschaftliche Abstimmungsprozesse unterminierte und die internationale Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen unter Beobachtung stellte. Auch in Brasilien, El Salvador, Indien und Sri Lanka nahmen die zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten im Untersuchungszeitraum stark ab.

Die stärksten Einbußen im Bereich der Konsensbildung seit Beginn des letzten Jahrzehnts gab es jedoch bei der Einigkeit über die Transformationsziele sowie dem Ausschluss antidemokratischer Vetoakteure, die mit jeweils über einem halben Punkt auf der Zehnerskala im globalen Durchschnitt zurückgingen. 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.

Starke demokratische Institutionen und konsensorientiertes Regieren stehen in einem engen Zusammenhang. Dies gilt auch auf internationaler Ebene, wo der BTI hinsichtlich der regionalen Kooperation, der Wirkmächtigkeit internationaler Abkommen sowie der Glaubwürdigkeit ihrer Unterzeichner seit Jahren einen Abwärtstrend verzeichnet. Besonders problematisch: deutlich im BTI abgewertete regionale Vormächte wie die Türkei und Iran und einflussreiche Regime wie China und Russland missachten zunehmend ein auf Vertrauen und Zusammenarbeit bauendes internationales Regelwerk sowie ein konsensorientiertes diplomatisches Vorgehen. Angesichts der Vielzahl regionaler und globaler Aufgaben verheißt die Abwendung von internationaler Zusammenarbeit zusätzlich erschwerte Rahmenbedingungen für eine friedliche und kooperative Transformation.

Über den BTI

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.

Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Sabine Donner

Senior Expert
+49 5241 8181501
sabine.donner@bertelsmann-stiftung.de

Hauke Hartmann

Senior Expert
+49 5241 8181389
hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de

Claudia Härterich

Project Manager
+49 5241 8181263
claudia.haerterich@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.

www.bti-project.org