

BTI 2020 | Ergebnisüberblick

Machtmissbrauch und Vetternwirtschaft
untergraben Demokratie und Marktwirtschaft

Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung



Diese Zusammenfassung skizziert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung BTI 2020 im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2017 bis zum 31. Januar 2019.

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

Einleitung

Die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und Regierungsführung ist in Entwicklungs- und Transformationsländern im letzten Jahrzehnt kontinuierlich gefallen und hat einen neuen Tiefstand erreicht. Der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) belegt, dass in zahlreichen der 137 untersuchten Staaten Demokratieabbau, grassierende Korruption und zunehmende Polarisierung einander bedingen und sich wechselseitig verstärken.

Der BTI 2020 verzeichnet in einer steigenden Zahl von Ländern einen verzerrten politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb. Regierungen und mit ihnen verbundene Wirtschaftseliten nutzen bestehende Privilegien, um ihre Macht zu festigen und sich selbst zu bereichern. Diese Form der klientelistischen Herrschaftsgestaltung ist von jeher in Autokratien zu beobachten, findet aber vermehrt auch unter demokratisch gewählten Regierungen statt. Das Ergebnis ist eine zunehmende Ausgrenzung, politisch durch die Aushöhlung von Rechtsstaatlichkeit und die Beschneidung von Partizipationsmöglichkeiten, wirtschaftlich durch unfairen Wettbewerb und wachsende soziale Ungleichheit. Zugleich sind die ausgleichenden und konsensstiftenden Elemente der Regierungsführung zurückgegangen. Bestehende ethnische, religiöse oder regionale Spaltungen werden häufig instrumentalisiert und vertieft, so dass die Polarisierung von Gesellschaften in der zurückliegenden Dekade weltweit gestiegen ist.

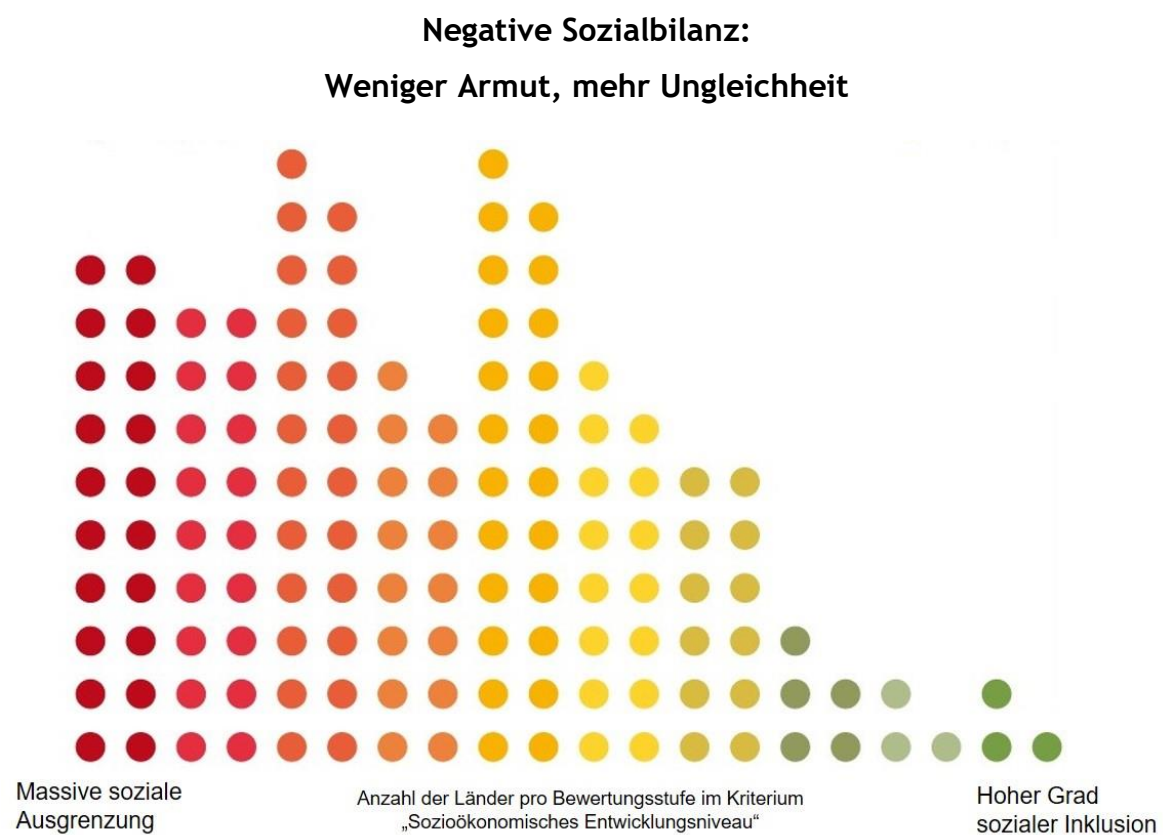
Gestiegene Polarisierung:

Ethnische, religiöse und regionale Spaltungen haben sich vertieft



Mehr Ungleichheit, weniger Wettbewerb

Auf das drängendste Problem der wirtschaftlichen Transformation – die sozioökonomische Marginalisierung breiter Bevölkerungsschichten durch Armut und Ungleichheit – findet die Mehrheit der Regierungen keine Antwort. In 76 von 137 Ländern sind Armut und Ungleichheit weit verbreitet, darunter 46 von 50 afrikanischen Ländern.



Das im BTI 2010 mit durchschnittlich 4,46 Punkten bereits sehr schlecht bewertete sozioökonomische Entwicklungsniveau sackte kontinuierlich auf den aktuellen Tiefstand von 4,28 Punkten ab. Zwar konnte Armut in den letzten Jahren weltweit teils erheblich reduziert werden, aber die soziale Spaltung hat in vielen Ländern deutlich zugenommen. Der auch durch Globalisierungseffekte bedingte Trend zu größerer sozialer Ungleichheit ist selbst von aktiv sozialpolitisch agierenden Regierungen nur schwer zu stoppen, die allerdings im BTI 2020 nicht zahlreich vertreten sind. Sowohl die sozialen Sicherungssysteme wie auch das Ausmaß von Chancengleichheit werden nach wie vor im

globalen Durchschnitt mit jeweils um die 5 Punkte bewertet, mit rudimentären Sozialsystemen, einem hohen Armutsrisiko und struktureller Diskriminierung gegenüber Frauen und Minderheiten.

Auch die wirtschaftliche Leistungsbilanz des Jahrzehnts ist negativ. In 61 der 128 seit dem BTI 2010 untersuchten Staaten verschlechterten sich die makroökonomischen Indikatoren, unter anderem in Argentinien, Brasilien, Russland, Südafrika und der Türkei, in weiteren 35 stagnierten sie. Während der BTI 2010 noch 38% aller untersuchten Länder als fiskalpolitisch stabil eingestuft hatte, sank dieser Anteil im BTI 2020 auf 20%. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer sind so hoch verschuldet wie seit den 1980er Jahren nicht mehr und wenden teils deutlich über 20 Prozent ihrer Einnahmen alleine für die Zinstilgung auf.

Trotz weltwirtschaftlicher Erschütterungen sind viele Regierungen aufgrund von Vetternwirtschaft und Missmanagement nicht von ihrer Mitverantwortung für ausbleibenden Fortschritt freizusprechen. Wenn man marktwirtschaftliche Ordnungen von staatsdirigistischen, marktverzerrenden oder klientelistischen Strukturen abgrenzt, gewährleisten lediglich 15 von 137 Regierungen freien und fairen Wettbewerb, weitere 14 tun dies in eingeschränkter Weise. In über 100 Ländern können die Wirtschaftsordnungen nur bedingt oder gar nicht als Marktwirtschaften bezeichnet werden. Kennzeichnendes Muster ist, dass in 70 Prozent aller Wirtschaftsordnungen zwar hinreichende privatwirtschaftliche Rahmenbedingungen bestehen, die sich aber mit schweren regulativen Defiziten gerade in der Antimonopolpolitik verbinden. Tendenziell genießen Marktteilnehmer in Marokko, Paraguay, dem Senegal oder Thailand somit eine gewisse Rechtssicherheit – ob sie aber überhaupt Zugang zum Markt erhalten und dort als gleichberechtigte Wettbewerber antreten dürfen, wird entweder unzureichend oder in diskriminierender Weise geregelt.

Insofern muss wirtschaftliche und soziale Fairness wesentlich stärker thematisiert werden. Es ist in vielen Ländern ein Muster an Diskriminierung und Machtkonzentration zu verzeichnen, das durch eine defizitäre oder manipulative Markt- und Wettbewerbsordnung sowie durch sozioökonomische Ausgrenzung entsteht.

Schleichende Erosion von Demokratiequalität

Auch politischer Wettbewerb wird immer stärker eingeschränkt. Autoritäre Regierungsmuster haben in den letzten zehn Jahren kontinuierlich zugenommen. Zahlreiche Autokratien sind deutlich repräsentativer geworden, während in einer Reihe von vormals gefestigt wirkenden Demokratien grundlegende

Beteiligungsrechte und Rechtsstaatlichkeit angetastet werden. Trotz einiger gegenläufiger Entwicklungen setzt sich dieser Trend einer weltweiten Erosion der Demokratiequalität im BTI 2020 ungebrochen fort.

Die steigende Frustration vieler Bürger mit diesen Entwicklungen drückt sich besonders alarmierend in sinkenden Zustimmungswerten zur Demokratie aus, die seit dem BTI 2010 im globalen Durchschnitt um 0,79 Punkte auf einer Zehnerskala zurückgegangen sind. Zwar sprechen sich in den meisten Gesellschaften noch immer deutliche Mehrheiten für eine demokratische Ordnung aus, sind aber unzufrieden damit, wie Demokratie in ihren Ländern funktioniert und misstrauen Institutionen und Politikern.

Zwei Seiten einer Medaille:

Abbau demokratischer Institutionen - schwindendes Vertrauen der Bürger



Das Misstrauen in die politische Klasse wird in vielen Ländern maßgeblich durch grassierende Korruption und systematischen Amtsmissbrauch gefördert. In Ostmittel- und Südosteuropa sowie in Lateinamerika wurden mehrere Korruptionsskandale aufgedeckt, in die zahlreiche hochrangige Politiker über Jahre verstrickt gewesen waren. Opposition und kritische Zivilgesellschaft empört vor allem, wenn die Ahndung von Amtsmissbrauch wie in Brasilien in parteiischer Weise vorgenommen oder sich wie in Rumänien eine Regierung hartnäckig gegen eine effektive Strafverfolgung ausspricht. Eine wirksame Ahndung von Amtsmissbrauch gibt es laut BTI nur in 12 Staaten, mit Singapur als einziger Autokratie.

Diese Vertrauenskrise befördert in einigen Ländern populistischen Protest und bringt Regierungen an die Macht, die sich vorgeblich dem Kampf gegen „korrupte Eliten“ verschrieben haben, aber wie im Falle Ungarns oder der Türkei eher neue klientelistische Netzwerke schaffen. Sie begreifen ihr

Mandat in antipluralistischer Weise als Revolution an den Wählern mit dem Auftrag, den von ihnen definierten „Willen des Volkes“ kompromisslos umzusetzen. Dazu konzentrieren sie sukzessive die Macht in der Exekutive durch Gängelung der Justiz, Einschränkung der Presse- und Versammlungsfreiheit sowie Manipulation von Wahlen.

Zu einem ähnlichen Instrumentarium der Machtsicherung greifen traditionelle Eliten in defekten Demokratien sowie autokratische Herrscher, die ihre Repressionsstrategien verfeinern und ausbauen. So hat sich in fast jedem fünften bereits im BTI 2018 untersuchten Land (24 von 129) der Gesamtwert der politischen Transformation um mindestens 0,25 Punkte verschlechtert, während nur jede zehnte Regierung positive Veränderungen im selben Ausmaß erreichen konnte. In den letzten vier Jahren neu als Autokratie abgestufte Regime wie Bangladesch, Guatemala, Honduras, Kenia, Mosambik, Nicaragua, die Türkei und Uganda haben einen schleichenden Prozess des Demokratieabbaus hinter sich, andere stark defekte Demokratien wie Moldawien, die Philippinen oder Sambia stehen an der Schwelle zum autokratischen System. Treiber dieser kontinuierlichen Erosion von Demokratiequalität sind Rückschritte in den zentralen Bereichen Partizipation und Rechtsstaatlichkeit.

Innenpolitische Fronten verhärten sich

Zunehmende wirtschaftliche Ausgrenzung und politische Polarisierung erschweren es vielen Regierungen, einen Konsens für Reformen herzustellen. Allerdings sind zahlreiche Machthaber aktiv daran beteiligt, Spannungen in der Gesellschaft zu schüren. Im weltweiten Durchschnitt verschlechterten sich alle fünf BTI-Indikatoren der Konsensbildung, insbesondere das Konfliktmanagement. Durch weniger ausgleichendes oder kompromissloses Handeln der Regierung haben sich die innenpolitischen Fronten in den letzten zwei Jahren in 29 Ländern verhärtet, in keinem Land so stark wie in Nicaragua.

Autokratisierungstendenzen haben auch Auswirkungen auf die Zusammenarbeit auf internationalem Parkett. Regionalpolitisches Machtstreben und illiberale Allianzen haben die Zusammenarbeit mit externen Unterstützern sowie im bi- und multilateralen Rahmen erheblich beeinträchtigt, im Nahen Osten, in Osteuropa, auf dem Balkan und in Mittelamerika. Gerade die recht hoch bewertete regionale Kooperationsbereitschaft ist aktuell besonders stark rückläufig.

Entgegen der Argumentation von Autokraten und Populisten trägt eine Machtkonzentration in der Exekutive nicht dazu bei, die Regierungsleistungen zu verbessern. Dies zeigte sich nirgends deutlicher als hinsichtlich der Fähigkeit von Regierungen, eigene Erfahrungen und externe Anregungen zu

nutzen. Ein knappes Viertel aller Regierungen demonstrierte in den letzten zwei Jahre weniger Bereitschaft zu politischem Lernen, vor allem in defekten Demokratien und neuen Autokratien. Weniger Konsensbildung und höhere politische Polarisierung führten bei zahlreichen Entscheidungsträgern zu Beratungsresistenz und dem Verlust des institutionellen Gedächtnisses. Noch einmal stärker traf dies auf die neu als Autokratien eingestuft Regime zu. Das türkische Beispiel illustriert, wie sich ein immer mehr auf eine Führungsfigur zugeschnittenes System selbst schrittweise des kritischen Diskurses, alternativer Ideen und damit letztlich Innovationskraft und Flexibilität beraubt.

Eskalation statt Konsensbildung: Schlechteres Konfliktmanagement



Als positiv ist zu vermerken, dass Fortschritte im Bereich der Antikorruptionspolitik gemacht wurden. In Äthiopien, Armenien, Ecuador, Malaysia und Südafrika haben neu gewählte Regierungschefs die Korruptionsbekämpfung als eines ihrer vorrangigen politischen Ziele bezeichnet und erste Erfolge vorzuweisen. Die Verbesserungen sind als positives Zwischenergebnis auf dem Weg zu einer glaubhaften und nachhaltigen Antikorruptionspolitik zu werten. Die bulgarische Regierung hat sich

in diesem Indikator ebenso wie Malaysia und Südafrika auf 7 Punkte verbessert und gehört damit nun zu einer relativ kleinen Spitzengruppe von 23 Transformationsländern. Umgekehrt bedeutet dies allerdings auch, dass ein solches Niveau von weit über 100 Ländern nicht erreicht wird – der Indikator Antikorruptionspolitik bleibt der am schlechtesten bewertete Governance-Aspekt im BTI.

Die überwiegend negativen Trends der letzten zehn Jahre lassen den Schluss zu, dass die Transformationsziele Demokratie und inklusive Marktwirtschaft zusehends aus dem Blickfeld der handelnden Akteure geraten. Mit den Indikatoren hinsichtlich des Umgangs mit antidemokratischen Akteuren (-0,48), der internationalen Glaubwürdigkeit (-0,43) und des Akteurskonsenses (-0,41) haben sich genau die Punkte im zurückliegenden Jahrzehnt am stärksten verschlechtert, bei denen es um die Grundrichtung des Transformationskurses geht. Im letzten Jahrzehnt hat sich die Regierungsführung in 42 Ländern deutlich (mit einem Minus von mindestens 0,50 Punkten) verschlechtert, am stärksten in der Türkei und Ungarn, aber auch in Brasilien, Indien, Mexiko oder Nigeria. Insgesamt werden heute über drei Milliarden Menschen deutlich schlechter regiert als noch vor 10 Jahren.

Ausblick

Proteste gegen Machtmissbrauch reißen nicht ab

Der BTI 2020 verzeichnet in vielen Demokratien und Marktwirtschaften einen Etikettenschwindel von Scheinpartizipation und Wettbewerbssimulation, der zu verstärkter politischer Gängelung und mehr sozialer Ungleichheit führt. Lichtblicke gegen diesen Trend gab es in Äthiopien, Armenien und – nach dem Ende des Untersuchungszeitraums des BTI – auch in Algerien oder dem Sudan, wo langanhaltende Proteste zu Regierungswechseln und zur Hoffnung auf politische Veränderung führten. Autokraten mögen ihre Herrschaftsmechanismen verfeinert haben, aber auch Zivilgesellschaften haben gelernt. Augenfällig gaben sich die Demonstranten dort nicht mit der Absetzung von Staatshäuptern zufrieden und wussten um den langen Atem, den es braucht, um wirkliche Veränderungen einzuleiten.

Positiv stimmt somit, dass der Protest gegen Korruption und Amtsmissbrauch weltweit nicht abgeflaut ist und sich gegen den Versuch richtet, politische Partizipation, wirtschaftliche Teilhabe und Rechenschaftslegung zwar formal zuzusagen, aber in der Praxis auszuhöhlen. Damit bleiben die Attribute, nach denen der BTI seine Transformationsleitbilder ausrichtet, weiterhin aktuell: eine Demokratie muss rechtsstaatlich verankert sein, und eine Marktwirtschaft sozial inklusiv wirken, damit gesellschaftlicher Wandel nachhaltig gestaltet werden kann.

Kontakt

Sabine Donner

Senior Expert

+49 5241 81 81 501

sabine.donner@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Hauke Hartmann

Senior Expert

+49 5241 81 81 389

hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de

Robert Schwarz

Senior Project Manager

+49 5241 81 81 402

robert.schwarz@bertelsmann-stiftung.de

Über den BTI

Seit 2004 analysiert und bewertet der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) regelmäßig die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und Regierungsführung in mittlerweile 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 2017 bis zum 31. Januar 2019. 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.

Mehr Informationen auf unserer Projektwebsite www.bti-project.org.