



Policy Brief 2020/01

Hauke Hartmann

Hohe Krisenanfälligkeit

Die Ergebnisse des BTI 2020 im Zeichen der Corona-Pandemie

COVID-19 wird in den meisten der vom BTI 2020 untersuchten 137 Entwicklungs- und Transformationsländer gerade die Schwachstellen verstärken, die die Negativbilanz des letzten Jahrzehnts geprägt haben: mangelnde Rechtsstaatlichkeit, eingeschränkte politische Rechte, fiskalpolitische Instabilität und steigende soziale Ungleichheit.

Aktuell hält die Corona-Pandemie weite Teile der Welt in Atem. Weder ist absehbar, wie schnell und weit sich COVID-19 verbreiten wird, noch wie lange die aus der Pandemie erwachsene Krise der Wirtschaft und der Sozialsysteme bis zur Entwicklung eines Impfstoffs andauern wird. Klar ist allerdings, dass sie die teils nur schwach ausgebauten Gesundheitssysteme vieler der vom Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) untersuchten 137 Entwicklungs- und Transformationsländer auf das Äußerste strapazieren und einschneidende ökonomische und soziale Konsequenzen nach sich ziehen wird. Einige Experten gehen bereits jetzt davon aus, dass zahlreiche Länder in ihrer Entwicklung um viele Jahre zurückgeworfen werden und Hunderte Millionen von Menschen in extreme Armut abzugleiten drohen (Steiner 2020). Damit werden die Stabilität

der politischen Institutionen und die Regierungsfähigkeit der von der Pandemie erfassten Staaten einem beispiellosen Stresstest unterzogen.

Der bisherige Umgang mit der Krise und ihre absehbaren Auswirkungen legen die Prognose nahe, dass die Pandemie gerade die Schwachstellen verstärken wird, die die vom BTI 2020 identifizierte Negativbilanz des vergangenen Jahrzehnts geprägt haben (Bertelsmann Stiftung 2020). Sie wird in vielen Ländern

- dazu beitragen, dass die Machtballung in der Exekutive gesteigert und Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung weiter ausgehöhlt werden, einhergehend mit schwerwiegenden Einschränkungen von politischen Rechten wie Versammlungs- und Meinungsfreiheit

- die schweren fiskal- und währungspolitischen Instabilitäten vieler Länder aufgrund von massiven Investitionsbedarfen zur Kriseneindämmung und Konjunkturbelebung weiter erhöhen
- und die schwächsten Mitglieder der Gesellschaften besonders stark treffen und damit Armut und Ungleichheit noch einmal verstärken.

Sie könnte zudem die bereits bestehenden Tendenzen zu Polarisierung, Abschottung und nationalstaatlichen Alleingängen steigern, auch wenn positivere Szenarien einer innergesellschaftlichen Solidarisierung und verstärkten internationalen Zusammenarbeit nicht zu voreilig abgeschrieben werden sollten. Gerade reichere europäische Länder sollten hier ein starkes Zeichen internationaler Solidarität und Hilfsbereitschaft setzen.

Machtkonzentration und Demokratieabbau

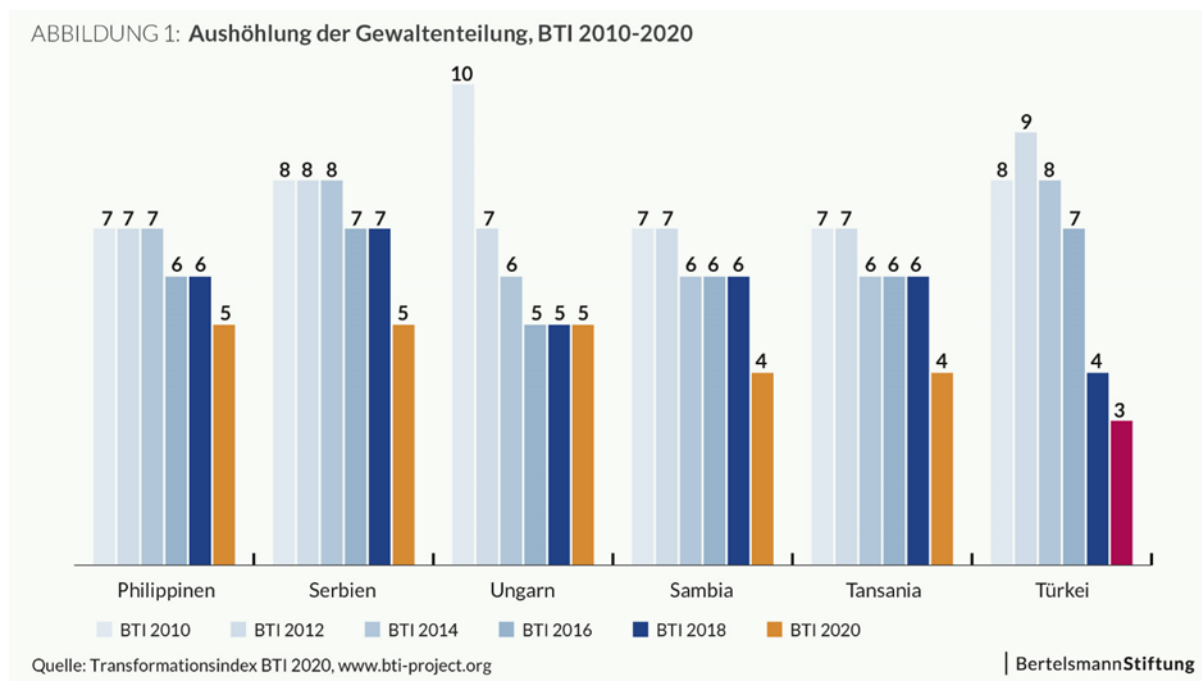
In Krisenzeiten wächst die Bereitschaft, Einschränkungen von Grundrechten hinzunehmen und eine Ausweitung von Exekutivbefugnissen zu akzeptieren, um eine drohende Gefahr abzuwenden. Dies ist die Logik von Notstandsverordnungen, die in den Verfassungen vieler Staaten verankert sind. Auf die rapide Verbreitung der Corona-Pandemie haben mittlerweile fast alle Regierungen mit rigiden Krisenplänen reagiert, die der Koordination von Maßnahmen zum Infektionsschutz, dem Ausbau der Krankenbehandlung und Materialbeschaffung, der Verhängung von Ausgangssperren und Kontaktverboten sowie der Stimulierung der Wirtschaft und der Vermeidung von sozialen Härtefällen dienen sollen.

Auch wenn föderal verfasste Demokratien wie Deutschland und die Schweiz durchaus ihre teils dezentral organisierte politisch-administrative Steuerungsfähigkeit unter Beweis gestellt haben (Bertelsmann Stiftung 2019), wird eine starke zentralisierte Führung von der Bevölkerung nicht nur aus Gründen der (vermeintlich) effektiveren Politikkoordination akzeptiert oder präferiert, denn in unsicheren Zeiten wächst auch das Bedürfnis nach Information, Ermutigung und Orientierung durch eine entschlossene und richtungsgebende Exekutive.

Diese krisengetriebene Zustimmung zu einer starken Exekutive steht aktuell allerdings am Ende eines Jahrzehnts, in dessen Verlauf in 60 der 128 vom BTI bereits 2010 untersuchten Staaten so wieso schon eine teils massive Aushöhlung der Gewaltenteilung stattgefunden hat (Donner 2020). In zahlreichen Ländern bietet sich zunehmend autoritär regierenden Staatschefs nun die Gelegenheit, ihre bereits überdehnte Machtfülle noch weiter auszubauen.

Das ungarische Beispiel illustriert diese Problematik: Das Parlament verabschiedete am 30. März mit der Zweidrittelmehrheit der regierenden Fidesz-Partei ein selbstentmachtendes Notstandsgesetz, das es Ministerpräsident Viktor Orbán erlaubt, zur Bewältigung der Krise per Dekret zu regieren, den Ausnahmezustand unbegrenzt zu verlängern und bestehende Rechtsvorschriften auszusetzen oder von ihnen abzuweichen. Dies wird verbunden mit drakonischen Strafandrohungen für die Verbreitung von Falschmeldungen und die Behinderung der Pandemiebekämpfung und eröffnet der Regierung weitreichende Möglichkeiten, die Meinungsfreiheit weiter einzuschränken und die kritische Öffentlichkeit zu unterdrücken. Die unbefristete Ausrufung des Notstands sowie die komplette Entmachtung des Parlaments stellt die nicht nur faktische, sondern auch formelle Aushebelung der Gewaltenteilung dar. Die Regierung nutzt damit, in den Worten des ungarischen Philosophen Gáspár Miklós Tamás, "die Epidemie als Vorwand ..., um eine offene, formale Diktatur einzuführen" (Deutsche Welle 2020).

Auch wenn die ungarische Aushebelung der Gewaltenteilung den bislang gravierendsten Fall des Demokratieabbaus darstellt, gehen andere Regierungen schon jetzt in eine ähnliche Richtung, insbesondere bei Einschränkungen der Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Der BTI 2020 weist neben Ungarn auch Serbien, die Philippinen, Sambia und Tansania als Kandidaten für das Abgleiten in autoritäre Verhältnisse aus. In diesen Ländern ist Rechtsstaatlichkeit in den vergangenen Jahren bereits in bedenklichem Ausmaß ausgehöhlt worden, und bei weiterer exekutiver Machtballung im Zuge der Corona-Krise droht



auch deren Gewaltenteilung, wie im türkischen Fall bereits geschehen, unter demokratische Mindeststandards zu fallen.

Das türkische Beispiel wiederum belegt anschaulich, dass eine Machtkonzentration in der Exekutive nicht zwingend dazu beiträgt, Regierungsleistungen zu verbessern, sondern eher die Fähigkeit von Regierungen einschränkt, aus eigenen Erfahrungen und externen Anregungen zu lernen (Schwarz 2020). Unter Präsident Recep Tayyip Erdoğan beraubte sich weit vor der Corona-Krise ein immer mehr auf eine Führungsfigur zugeschnittenes System selbst schrittweise des kritischen Diskurses, alternativer Ideen und damit letztlich Innovationskraft und Flexibilität. Diese stark eingeschränkte Lernfähigkeit machte sich bei der nur schleppenden Überwindung der türkischen Wirtschaftskrise 2018, dem wenig effizienten Umgang mit verfügbaren Ressourcen sowie der kompromisslosen Ausgestaltung internationaler Beziehungen besonders abträglich bemerkbar.

Wie der Türkei erging es zahlreichen Ländern mit stark gesunkener Demokratiequalität. Ein knappes Viertel aller Regierungen demonstrierte in den letzten zwei Jahren weniger Bereitschaft und Fähigkeit zu politischem Lernen, vor allem in defekten Demokratien und neuen Autokratien wie der Türkei. In Zeiten einer globalen Epidemie, in

der schnelle Anpassungsfähigkeit, transparente Evaluation und Kommunikation sowie eine lernfähige Zusammenarbeit vieler gesellschaftlicher Akteure vonnöten ist, wird sich diese Verringerung von Steuerungsqualitäten noch einmal umso schmerzhafter auswirken.

Die chinesische Reaktion auf die sich entfaltende Corona-Krise wiederum belegt die Defizite einer eingeschränkten Rechenschaftslegung und Transparenz gerade in Autokratien. Als Mitte November 2019 die ersten Hinweise auf eine neue, hoch ansteckende Infektionsgefahr in der chinesischen Provinz Hubei auftauchten, wurden diese Informationen unterdrückt, mahnende Ärzte eingeschüchert und Labore geschlossen. Kostbare Zeit zur Eindämmung von COVID-19 wurde verspielt, bis sich die chinesische Führung nach zwei Monaten korrigieren musste und dann mit drakonischen Maßnahmen der Abriegelung und Ausgangssperre in der betroffenen Provinz reagierte.

Seitdem hat das Land – sollten die vorgelegten Zahlen stimmen – wohl bei der Eindämmung der Infektionskrankheit wichtige Erfolge zu verzeichnen und auch eine beeindruckende internationale Kooperations- und Hilfsbereitschaft unter Beweis gestellt, aber der Triumphalismus der chinesischen Führung wirkt angesichts der frühen Versäumnisse propagandistisch und deplatziert. Wenn der chinesische Außenminister Wang Yi im

Interview mit der Nachrichtenagentur Reuters erklärt, „nur in China und nur unter der Führung von Präsident Xi kann es so wirksame Maßnahmen geben, um diese plötzliche und sich schnell ausbreitende Epidemie unter Kontrolle zu bringen“ (Reuters 2020), dann blendet er die Leistung von asiatischen Demokratien wie Südkorea und Taiwan aus, die unter ähnlich guten Voraussetzungen – unter anderem einer meritokratisch ausgerichteten Beamtenerschaft und hilfreichen Vorerfahrungen mit der Bekämpfung der Infektionskrankheit SARS von 2003 – zu ähnlich guten Eindämmungserfolgen gelangt sind, und dies allerdings unter weitgehender Einhaltung rechtsstaatlicher Standards sowie mit einem funktionierenden und transparenten Frühwarnsystem. Insofern spricht viel dafür, dass China nicht wegen, sondern trotz seiner autoritären Einparteienherrschaft nach ersten, systembedingten Fehlern viele weitere Schritte richtig gemacht hat.

Die bisherige Bilanz der Pandemiebekämpfung fällt jedoch in Bezug auf die Systemfrage uneinheitlich aus, was auch auf den erratischen Kurs zahlreicher demokratisch gewählter populistischer Regierungen zurückzuführen ist. Zum aktuellen Zeitpunkt sieht es eher danach aus, dass unabhängig von der Systemfrage eher die Kompetenz und Legitimität einer Regierung ausschlaggebend ist (Kleinfeld 2020). Dies bedeutet zumindest, dass – anders als die Protagonisten einer harten Hand behaupten – eine Autokratisierung an sich keine Effizienzgewinne verspricht.

Die Ergebnisse des BTI 2020 verweisen aber zudem auf schwerwiegende Legitimitätsdefizite in Autokratien wie Demokratien. Da autokratische Regierungen nicht auf input-orientierte Legitimitätsargumente zurückgreifen können, müssen sie ihre Herrschaftsberechtigung über ihre Leistungsfähigkeit gerade im ökonomischen und sozialen Bereich definieren. Allerdings erreichen im BTI 2020 nur vier Autokratien (drei Golfstaaten plus Singapur) einen fortgeschrittenen wirtschaftlichen Entwicklungsstand, gemeinsam mit 22 Demokratien. Hinzu kommen acht Autokratien, unter ihnen China, Russland und die Türkei, die mit bereits eingeschränkter wirtschaftlicher Transformation immerhin noch einen Gesamtwert von 6.00 Punkten oder mehr erreichen und sich damit in der

oberen Hälfte des wirtschaftlichen Leistungstabaus des BTI bewegen – gemeinsam mit weiteren 22 Demokratien. Fällt die autokratische Leistungsbilanz mit lediglich einem guten Fünftel (12 von 56) aller wirtschaftlich und sozial passablen oder erfolgreichen Staaten bereits ernüchternd aus, so wird sie am unteren Ende des BTI-Wirtschaftsrankings vollends katastrophal. Die 25 Staaten mit besonders schwachem wirtschaftlichen Transformationsstand sind ausschließlich Autokratien, deren Regierungen sich wie im Iran oder Venezuela an Ideologien klammern müssen, weil ihre output-orientierten Legitimitätsargumente aufgezehrt sind.

Umgekehrt ist aber das Legitimitätspolster in den vergangenen zehn Jahren auch in Demokratien dünn geworden. Der BTI 2020 verzeichnet auch in vielen demokratisch regierten Ländern einen durch Korruption, Machtmissbrauch und klientelistische Strukturen zunehmend verzerrten politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb, der in politischer Entmündigung und wachsender sozialer Ungleichheit mündet. Die steigende Frustration vieler Bürger mit diesen Entwicklungen drückt sich in sinkenden Zustimmungswerten zur Demokratie aus, die seit dem BTI 2010 im globalen Durchschnitt um 0,79 Punkte auf einer Zehnerskala zurückgegangen sind. Unter den 57 Ländern, die sowohl der BTI 2010 als auch der BTI 2020 als Demokratien einordnet, ist die Zustimmung in 34 Staaten gesunken – und nur in zwei (Mauritius und Senegal) gestiegen. Zwar sprechen sich in den meisten Gesellschaften noch immer deutliche Mehrheiten für eine demokratische Ordnung aus. Sie sind aber unzufrieden damit, wie Demokratie in ihren Ländern funktioniert und misstrauen Institutionen und Politikern.

Ein solches Maß an Misstrauen in Demokratien wie Autokratien schwächt das soziale Gefüge, und die mangelnde Legitimität zahlreicher Regierungen wird eine effektive und vertrauensvolle gesamtgesellschaftliche Anstrengung gegen die Ausbreitung von COVID-19 noch schwieriger machen.

Drohende wirtschaftliche und soziale Katastrophe

Zur Kriseneindämmung und für Konjunkturprogramme verfügen die meisten der 137 vom BTI 2020 untersuchten Staaten nicht über hinreichende finanzielle Ressourcen. Schon der vor dem Ausbruch der Corona-Krise erstellte globale Wirtschafts-Report des BTI 2020 warnte vor einer drohenden Schuldenkrise (Hartmann 2020), und seitdem ist dieses Szenario noch einmal deutlich wahrscheinlicher geworden. Mitte April hatten bereits über 100 Regierungen beim Internationalen Währungsfonds Finanzhilfe beantragt (IMF 2020).

Das zurückliegende Jahrzehnt war von einer stark gesunkenen Haushaltsdisziplin geprägt. Zahlreiche Regierungen profitierten zunächst von sprunghaft gestiegenen und auf hohem Niveau verbliebenen Devisenerlösen, die sich aus steigenden Rohstoffpreisen und anderen Quellen wie Überweisungen von Arbeitsmigranten, Tourismuseinnahmen und Industriegüterexporten speisten. Sie richteten daher ihre Haushalte zunehmend expansiver aus. Als ab Ende 2014 die Weltmarktpreise für Energie, Metalle und Agrarprodukte rapide fielen und die globale Nachfrage erlahmte, wurde ein ressourcengetriebenes Wachstumsmodell brüchig. Ohne Produktivitätssteigerungen, Produktdiversifizierung, Stärkung der Binnennachfrage und eine substantielle Integration des informellen Sektors in den formellen Sektor stieß es rasch an seine Entwicklungsgrenzen.

Vielen Staatshaushalten droht jetzt, angesichts der notwendigen Investitionen in Gesundheitssystem und Krisenmanagement sowie bei einbrechender Weltwirtschaft und massivem Kapitalabfluss, der Bankrott: Der Indikator Fiskalstabilität weist im BTI 2020 mit einem durchschnittlichen globalen Minus von 0,45 Punkten auf der BTI-Zehnerskala eine der stärksten Verschlechterungen in diesem Jahrzehnt auf. Der Anteil von Ländern wie China, Südkorea und Taiwan mit einer robusten Fiskalstabilität von 8 bis 10 Punkten halbierte sich nahezu von 37 Prozent im BTI 2010 auf 20 Prozent im BTI 2020.

Viele Länder sind so hoch verschuldet wie seit den 1980er Jahren nicht mehr. Der Anteil der alleine für Zinszahlungen aufgewendeten Staatseinnahmen ist laut Weltbank im Libanon (45,7 Prozent) und Sri Lanka (40,0 Prozent) besonders hoch. Aber auch die Regierungen Ägyptens und Brasiliens wenden ein ganzes Drittel ihrer Staatseinnahmen für den Zinsdienst auf und verloren hinsichtlich der im BTI bewerteten Fiskalstabilität in diesem Jahrzehnt deutlich (-2 bzw. -3 Punkte). Immerhin noch ein Viertel des Haushalts fällt für Zinszahlungen in Ghana (-2), Indien (-1), Jamaika (-1) und Sambia (-2) an. Besonders betroffen sind die Niedrigeinkommensländer, von denen knapp die Hälfte akute Bedienungsschwierigkeiten aufweisen, auch, weil der Anteil von Krediten zu höherverzinsten Marktbedingungen für Entwicklungsländer in den letzten zwölf Jahren von einem knappen Viertel auf 46 Prozent angestiegen ist (DIE 2019).

Aus massiver Überschuldung könnte im Zuge der Corona-Pandemie eine Welle von Staatspleiten resultieren. Schon jetzt hat die ökonomische Schockwelle zahlreiche Länder erreicht, bevor es überhaupt zu den zu erwartenden hohen Infektionsraten gekommen ist. In Argentinien droht die Umschichtung der noch unter Präsident Mauricio Macri erneut stark gestiegenen Staatsverschuldung zu scheitern, Südafrikas Staatsanleihen wurden von Ratingagenturen erneut auf Ramschstatus abgestuft, die Wachstumsprognosen Brasiliens wurden schon jetzt geviertelt und der Türkei fehlt nach der Währungskrise von 2018 der fiskalpolitische Spielraum für mehr als das am 18. März angekündigte und vermutlich unzulängliche Konjunkturpaket von 15 Milliarden Euro.

Noch einmal stärker werden ärmere und fiskalpolitisch instabile energieexportierende Länder wie Angola, Nigeria oder Venezuela betroffen sein, die neben eigenem Politikversagen unter dem von Saudi-Arabien induzierten und von gesunkener Nachfrage verstärkten Verfall der Ölpreise leiden. In zahlreichen Entwicklungsländern hat sich die heimische Währung gegenüber dem Dollar als schwächelnd erwiesen, wodurch sich der Schuldendienst für die in Dollar denominierten Kredite massiv erschwert hat. Damit droht das Bankensystem in diesen Ländern zu kollabieren.

Tragisch ist an dieser fiskalpolitisch so prekären Situation, dass damit vielerorts die Ressourcen fehlen, um dem umfassenden gesellschaftlichen Schock auch nur annähernd angemessen zu begegnen, der sich aus einer Überforderung der Gesundheitssysteme, der extremen Kontraktion des Wirtschaftslebens und den daraus resultierenden massiven sozialen Verwerfungen ergeben wird. Die von hochentwickelten Industrienationen wie Deutschland verfolgte „Hammer and Dance“-Strategie, die Infektionsrate (und daraus resultierende Immunisierung eines Teils der Bevölkerung) in einem Mix aus Restriktion und Lockerung nach Möglichkeit nur bis zur Belastungsgrenze des Gesundheitssystems ansteigen zu lassen (Pueyo 2020), parallel stabilisierende Maßnahmen für konkursgefährdete Unternehmen zu ergreifen und sozialen Härtefällen vorzubeugen, stellt für die allermeisten der vom BTI untersuchten Entwicklungs- und Transformationsländer aus mehreren Gründen keinen gangbaren Weg dar:

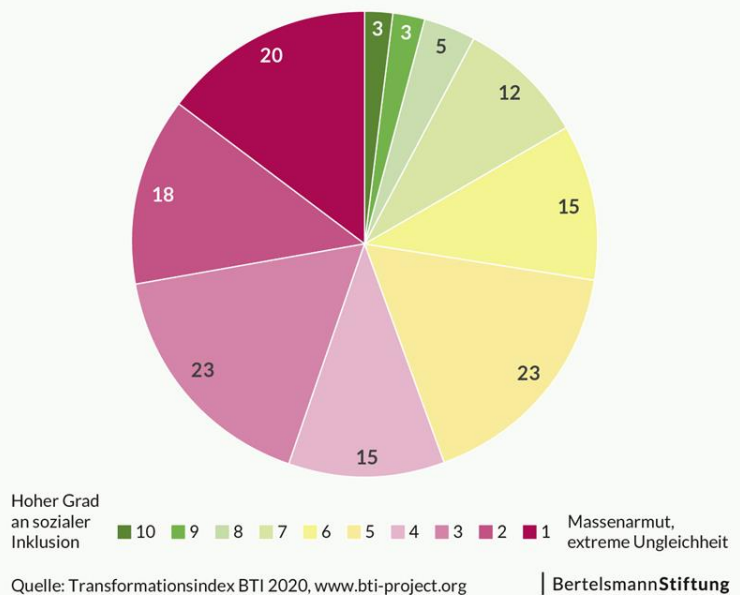
Zum einen fehlen eben fast allen Regierungen dieser Länder die fiskalpolitischen Möglichkeiten, um stabilisierende und sozialpolitische Maßnahmen im europäischen Umfang zu ergreifen.

Zum zweiten ist die medizinische Infrastruktur in den meisten Ländern so schwach entwickelt, dass deren Kapazitäten auch bei moderater Infektionsrate sehr schnell überfordert sein werden. So ist das im afrikanischen Vergleich vergleichsweise gut entwickelte südafrikanische Gesundheitssystem selbst unter normalen Bedingungen bereits jetzt mit über sieben Millionen HIV-Infizierten schon an der Belastungsgrenze.

Zum dritten schließlich kann die Infektionsrate angesichts von fehlenden hygienischen, sozialräumlichen und steuerungspolitischen Kapazitäten in den meisten Ländern nicht unter Kontrolle gehalten werden, wenn die Epidemie erst einmal ausgebrochen ist. Das indische Beispiel der Millionen Wanderarbeiter, die den Virus aus den überfüllten Metropolen in ihre Dörfer zurücktragen, illustriert,

dass angesichts des täglichen Kampfes ums Überleben der Aufruf zu „Social Distancing“ ungehört verhallen muss.

ABBILDUNG 2: Sozioökonomisches Entwicklungsniveau, BTI 2020



Das Leben an oder unterhalb der Armutsgrenze zählt für die meisten Menschen in Entwicklungsländern zum Alltag. Im BTI 2020 weisen 76 von 137 Ländern ein sehr niedriges Niveau der sozioökonomischen Entwicklung auf, das mit 4 oder weniger Punkten bewertet wird. In mehr als der Hälfte aller vom BTI untersuchten Länder sind Armut und Ungleichheit damit weit verbreitet und weisen auf fest verankerte Ausgrenzungsmuster hin.

Trotz insgesamt eher gesunkener extremer Armutsraten hat sich die soziale Ungleichheit in den letzten zehn Jahren noch verstärkt, auch in den wenigen Ländern, deren Regierungen eine aktive Sozialpolitik verfolgen. In Botswana beispielsweise wurde und wird der Ressourcenreichtum für eine langfristige Entwicklungsstrategie eingesetzt, die unter anderem binnen 20 Jahren nahezu in einer Halbierung der offiziellen Armutsrate auf 16 Prozent resultierte. Trotzdem lebt etwa ein weiteres Drittel der Bevölkerung nur knapp oberhalb dieser Armutsrate und ist weiterhin einer hohen sozialen Anfälligkeit ausgesetzt. Der Koeffizient von Einkommensungleichheit im Gini-Index weist mit derzeit etwa 0.53 noch immer auf eine extreme sozioökonomische Polarisierung hin. In Lateinamerika, der Region mit der insgesamt

größten sozialen Ungleichheit, ist es zahlreichen Regierungen während des Ressourcenbooms gelungen, das Entstehen einer „prekären Mittelschicht“ zu fördern (Thiery 2020), von denen in den letzten Jahren bereits Millionen wieder in Armut abgeglitten sind und die sich im Zuge des wirtschaftlichen Corona-Schocks fast komplett aufzulösen droht.

Ein wesentliches Problem ist in diesem Zusammenhang die in den meisten Ländern nur geringe Größe des formellen Sektors. Nach Angaben der International Labour Organization sind mehr als 60 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung im informellen Sektor tätig, in Subsahara-Afrika sind es sogar 85 Prozent (ILO 2018). Auch wenn der informelle Sektor ein Sicherheitsventil für Arbeitssuchende darstellt, so ist er deutlich weniger produktiv, schlechter bezahlt, sozialpolitisch weniger zugänglich und arbeitsrechtlich so gut wie nicht abgesichert. Die soziale Verletzlichkeit der im informellen Sektor arbeitenden Bevölkerung ist also besonders hoch und droht, wie im Falle Indiens mit weit über 80 Prozent informell Beschäftigter, durch die Corona-Krise in dramatischer Weise zu steigen. Insofern droht die Pandemie sich zu einer globalen Sozialkrise noch ungeahnten Ausmaßes auszuweiten.

Schlechte Regierungsqualität in Krisenzeiten

Vor dem Hintergrund der akut drohenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen ist besonders problematisch, dass viele Regierungen in Entwicklungs- und Schwellenländern

für diese großen Herausforderungen nur unzureichend gerüstet sind. Der aktuelle Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung zeichnet ein besorgniserregendes Bild und belegt, dass im zurückliegenden Jahrzehnt die Regierungsqualität in zahlreichen Ländern deutlich gesunken ist. Darunter befinden sich bevölkerungsreiche und wirtschaftlich für ihre Regionen bedeutsame Staaten wie Ägypten, Brasilien, Indien, Indonesien, Mexiko, Nigeria und die Türkei. Insgesamt verschlechterte sich die Governance-Leistung seit dem BTI 2010 in 42 der 128 kontinuierlich untersuchten Ländern deutlich (mit einem Minus von mindestens 0,50 Punkten auf der BTI-Zehnerskala), davon sind mehr als drei Milliarden Bürger – und damit nahezu die Hälfte aller im BTI-Ländersample lebenden Menschen – betroffen.

Beunruhigend mit Blick auf eine gebotene gesamtgesellschaftlich getragene und internationale abgestimmte Krisenstrategie ist dabei, dass gerade die konsensorientierten Aspekte von Governance wie Konfliktmanagement oder die Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit sehr stark zurückgehen.

Bestehende ethnische, religiöse oder regionale Spaltungen werden häufig instrumentalisiert und vertieft, so dass die Polarisierung von Gesellschaften in der zurückliegenden Dekade weltweit gestiegen ist. Seit 2010 sank in 49 Ländern die Fähigkeit oder Bereitschaft von Regierungen, moderierend und konfliktentschärfend zu agieren.

 **Starke Verbesserung der Regierungsleistung**

In 22 Ländern mit 0,66 Mrd. Einwohnern



 **Starke Verschlechterung der Regierungsleistung**

In 42 Ländern mit 3,02 Mrd. Einwohnern



Veränderungen der Regierungsleistung $\geq 0,50$ Punkte zwischen dem BTI 2010 und dem BTI 2020

Mit einem Minus von vier Punkten auf der BTI-Zehnerskala traf dies besonders auf sechs Länder zu, unter ihnen Brasilien, Indien und die Türkei. Der Rechtspopulismus von Präsident Jair Bolsonaro will die emanzipatorischen und sozialpolitischen Fortschritte Brasiliens im Sinne seiner Klientel von Evangelikalen, Sozialkonservativen und Wirtschaftslobbyisten rückgängig machen und hat die politische Spaltung seines Landes vertieft. Der Hindunationalismus von Premierminister Narendra Modi untergräbt das pluralistische und säkulare Fundament des Vielvölkerstaates und verschärft mit ethnozentrischen Maßnahmen wie dem neuen Staatsbürgerrecht 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 und hat in seiner kompromisslosen Verfolgung oppositioneller Kritiker bereits demokratische Mindeststandards unterschritten. Allen drei Regierungschefs ist gemein, dass sie durch ihre ausgrenzende Politik wesentlich dazu beigetragen haben, das verbindende, nicht identitätsgebundene Sozialkapital in ihren Ländern zu reduzieren und damit eine gesamtgesellschaftliche Anstrengung gegen die Corona-Krise zu erschweren.

Auch auf internationaler Ebene haben die konsensstiftenden Aspekte von Regierungsqualität deutlich an Gewicht verloren, insbesondere in Zentralamerika, im Nahen Osten sowie in Ostmittel- und Südosteuropa. Regionalpolitisches Machtstreben und illiberale Allianzen haben die Zusammenarbeit mit externen Unterstützern sowie im bi- und multilateralen Rahmen erheblich beeinträchtigt. Gerade die recht hoch bewertete regionale Kooperationsbereitschaft ist im BTI 2020 besonders stark rückläufig. Dies lässt befürchten, dass vielerorts Abschottungstendenzen und nationalstaatliche Alleingänge die Reaktion auf die Corona-Pandemie prägen werden.

Allerdings lässt sich derzeit noch nicht absehen, welchen Effekt die globale Gesundheits-, Wirtschafts- und Sozialkrise auf die Qualität von Governance in Entwicklungsländern haben wird. Auch deutlich positivere Szenarien sind denkbar.

So zeichnet sich bereits jetzt eine Entzauberung autoritär-populistischer Regierungen ab, deren konfrontative und spaltende Politik sich beispielsweise in Brasilien, Indonesien oder auf den Philippinen negativ auf ein effektives Krisenmanagement ausgewirkt hat.

- Zum einen findet deren polarisierende „Wir gegen sie“-Rhetorik deutlich weniger Anklang, da sie gesamtgesellschaftliche Anstrengungen zur Krisenbewältigung untergräbt und ein Feindbild perpetuiert, das bei den meisten Bürgern längst durch die Hauptbedrohung der Pandemie abgelöst worden ist.
- Zum zweiten schließt der antielitäre Duktus eines populistischen Regierungsstils zumeist ein ausgeprägtes Misstrauen gegen Studien der etablierten Wissenschaftselite ein, deren Forschungsergebnisse bei der Pandemiebekämpfung allerdings hochgradig gefragt sind.
- Zum dritten beinhaltet die ausgeprägte Personalisierung politischer Macht in populistischen Regimes auch eine als wesentlich direkter wahrgenommene Verantwortung von Regierungschefs für negative Entwicklungen und verleitet sie deshalb dazu, die Krisensymptome erst zu ignorieren, dann herunterzuspielen und ihnen schließlich mit „optimistischer Verzerrung“ zu begegnen (Booth und Lassa 2020).

Dieses von US-Präsident Donald Trump bekannte bagatellisierende Reaktionsmuster kennzeichnete auch die anfängliche Reaktion der Staatschefs in Brasilien („Grippchen“), Indonesien („kleine Krankheit“) oder auf den Philippinen („hysterische Öffentlichkeit“) (Booth und Lassa 2020, Satrio 2020, Palatino 2020). Auch wenn sich deren aktuelles Vorgehen mittlerweile grundlegend voneinander unterscheidet, so haben die Regierungen in allen drei Ländern kostbare Zeit für eine Bekämpfung der Ausbreitung von COVID-19 vertan und an Glaubwürdigkeit eingebüßt.

Zudem ist durchaus denkbar, dass es im Zuge einer umfassenden Krise zu einer innergesellschaftlichen Solidarisierung kommt, die zivilgesellschaftliche Selbsthilfe und Kooperation gegen die gesundheitlichen und sozialen Folgen der

Pandemie stärkt. Unter den wenigen Demokratieindikatoren, die sich im Verlauf der letzten zehn Jahre im BTI positiv entwickelt haben, zählt die gestiegene Selbstorganisationskraft und Kooperationsbereitschaft der Zivilgesellschaft in vielen Ländern.

Schließlich besteht aktuell, bevor die Ausbreitung des Virus in den meisten Ländern ihren Höhepunkt erreicht hat, noch die Möglichkeit, durch eine deutlich verstärkte internationale Zusammenarbeit die Wucht der Krise etwas abzumildern. In den vergangenen Wochen sind erste richtige Schritte zur Unterstützung von Entwicklungsländern gegangen worden, von einem zeitweisen Schuldenerlass des IWF über Initiativen zur Stärkung der Weltgesundheitsorganisation bis hin zu Hilfspaketen in Milliardenhöhe. Zurecht aber fordert Bundesentwicklungsminister Gerd Müller ein deutliches Signal „Europa hilft“ und betont, dass beispielsweise die 15 Milliarden Euro des EU-Hilfspaketes lediglich Umschichtungen bereits budgetierter Mittel sind und eine substantielle Aufstockung, auch durch Stabilisierungskredite und Nothilfen, vonnöten sei (Müller 2020).

Angesichts drohender Hungersnöte „biblischen Ausmaßes“ (UN News 2020), die das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen bei ausbleibender Stabilisierung und Unterstützung befürchtet, wird es wesentlich sein, dass der wiederholt betonte politische Wille zu internationaler Zusammenarbeit zügig in Taten resultiert. Dann kann diese Krise auch eine Chance für die Wiederbelebung des Multilateralismus sein.

Dr. Hauke Hartmann ist Senior Expert der Bertelsmann Stiftung und Projektleiter des Transformationsindex BTI.

Ein dreifach herzlicher Dank geht an Sabine Donner (Bertelsmann Stiftung), Prof. Dr. Rolf Langhammer (Institut für Weltwirtschaft, Kiel) und Dr. Peter Thiery (Institut für politische Wissenschaft, Universität Heidelberg) für ihre Kommentare und Anregungen.

Quellen

Bertelsmann Stiftung, Hrsg. (2020). Transformation Index BTI 2020: Governance in international comparison. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Bertelsmann Stiftung, Hrsg. (2019). Sustainable Governance Indicators 2019. www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive_Capacity (26. April 2020).

Booth, Miranda und Jonatan A. Lassa (2020). „Are populist leaders a liability during COVID-19?“ <https://theconversation.com/are-populist-leaders-a-liability-during-covid-19-135431> (26. April 2020).

Deutsche Welle (2020). „Corona-Krise in Südosteuropa: Quarantäne für den Rechtsstaat“ www.dw.com/de/corona-krise-in-s%C3%BCdosteuropa-quarant%C3%A4ne-f%C3%BCr-den-rechtsstaat/a-52896701 (26. April 2020).

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE (2020). „A looming debt crisis in developing countries: What role for the G20?“ <https://blogs.die-gdi.de/2019/06/05/a-looming-debt-crisis-in-developing-countries-what-role-for-the-g20> (26. April 2020).

Donner, Sabine (2020). „Widerstand gegen Demokratieabbau und autoritäre Herrschaft wächst“, Demokratie-Report BTI 2020. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020. www.bti-project.org/content/de/berichte/global-report-d/global_findings_democracy_2020_DE.pdf

Hartmann, Hauke (2020). „Globale Unsicherheit“, Wirtschafts-Report BTI 2020. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020. www.bti-project.org/content/de/berichte/global-report-e/global_findings_economy_2020_DE.pdf

International Labour Organization ILO (2018). „More than 60 per cent of the world's employed population are in the informal economy“. www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627189/lang-en/index.htm (26. April 2020).

International Monetary Fund IMF (2020). „The IMF's Response to COVID-19“. www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19#Q5 (26. April 2020).

Kleinfeld, Rachel (2020). „Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?“ www.carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404 (26. April 2020).

Müller, Gerd (2020). „Das Signal muss sein: Europa hilft - Gerd Müller warnt vor Corona-Ausbreitung.“ Interview, MOZ. www.moz.de/nachrichten/brandenburg/artikel-ansicht/dg/0/1/1797259 (26. April 2020).

Palatino, Mong (2020). „What Is Bogging Down the Philippines' COVID-19 Response?“ <https://thediplomat.com/2020/04/what-is-bogging-down-the-philippines-covid-19-response> (26. April 2020).

Pueyo, Tomas (2020). „Coronavirus: The Hammer and the Dance“ <https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-be9337092b56> (26. April 2020).

Reuters (2020). „Exclusive: Senior China diplomat concedes challenge of coronavirus, slams 'overreaction'“. www.reuters.com/article/us-china-politics-exclusive/exclusive-senior-china-diplomat-concedes-challenge-of-coronavirus-slams-overreaction-idUSKBN2082EZ (26. April 2020).

Satrio, Abdurrachman (2020). „Indonesia's Fight against COVID-19: A Battle Over the Meaning of Emergency?“ <https://verfassungsblog.de/indonesias-fight-against-covid-19-a-battle-over-the-meaning-of-emergency> (26. April 2020).

Schwarz, Robert (2020). „Reformregierungen trotzen Negativtrend“, Governance-Report BTI 2020. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020. www.bti-project.org/content/de/berichte/global-report-g/global-findings-governance-2020_DE.pdf

Steiner, Achim (2020). „Es ist unvorstellbar“. Interview, Die ZEIT. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-04/achim-steiner-coronavirus-krise-armut-arbeitslosigkeit-schuldenerlass> (26. April 2020).

Thiery, Peter (2020). „Rückwärts in die Zukunft?“ Regionalbericht Lateinamerika und Karibik, BTI 2020, S. 20. Gütersloh: Bertels-

mann Stiftung 2020. www.bti-project.org/content/de/berichte/regional-reports/regional-report_LAC_2020_DE.pdf

UN News (2020). „As famines of 'biblical proportion' loom, Security Council urged to 'act fast'“, <https://news.un.org/en/story/2020/04/1062272> (26. April 2020).

Titelbild: © Getty Images
Grafiken: Jürgen Schultheiß (1, 2), Statista GmbH (3)

Autor | Kontakt

Dr. Hauke Hartmann

Programm Nachhaltig Wirtschaften
Bertelsmann Stiftung
hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon: +49 5241 81 81389

Der Policy Brief **Governance in international perspective** ist ein gemeinsames Produkt der Sustainable Governance Indicators SGI (www.sgi-network.org) und des Transformationsindex BTI (www.bti-project.org) der Bertelsmann Stiftung.

Der Transformationsindex BTI bewertet alle zwei Jahre die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und Governance in 137 Entwicklungs- und Transformationsländern.

Die Sustainable Governance Indicators SGI bewerten jedes Jahr die Politikperformanz, Demokratiequalität und Governance-Kapazität aller 41 OECD- und EU-Staaten.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Stefan Empter
Telefon: +49 5241 81-81137
stefan.empter@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Daniel Schraad-Tischler
Telefon: +49 5241 81-81240
daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de