



Globale Ergebnisse

Undemokratischer und erfolgloser

von Sabine Donner und Hauke Hartmann

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/legal-code.de>



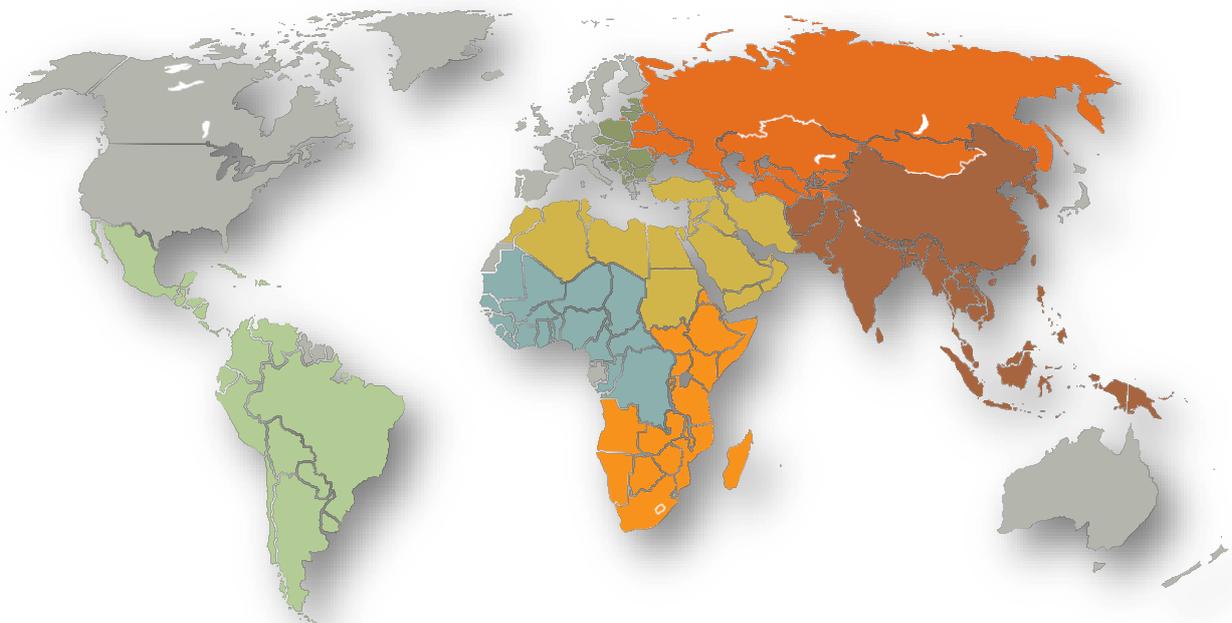
Das Titelfoto (© PhotoDisc/Gettyimages.com) und die Logos sind ebenfalls urheberrechtlich geschützt, unterfallen aber nicht der genannten CC-Lizenz und dürfen nicht verwendet werden.

DOI 10.11586/2024042

Globale Ergebnisse BTI 2024

Undemokratischer und erfolgloser

von Sabine Donner und Hauke Hartmann*



Dieser Bericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex BTI 2024 der Bertelsmann Stiftung im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2021 bis zum 31. Januar 2023. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.org.

Zitiervorschlag:

Sabine Donner, Hauke Hartmann, Undemokratischer und erfolgloser - BTI 2024 Globale Ergebnisse, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2024

* Sabine Donner und Hauke Hartmann sind Senior Experts bei der Bertelsmann Stiftung und leiten das BTI Transformationsindex-Projekt.

Einleitung

Regierungsqualität und Steuerungsleistungen hin zu rechtsstaatlicher Demokratie und sozial inklusiver Marktwirtschaft sind schlechter denn je. Der globale Durchschnittswert im Governance-Index des BTI 2024 ist auf einen neuen Tiefststand von 4,60 Punkten gesunken. In einer Zeit also, in der durch die Folgen des Klimawandels, die Multipolarität der Weltordnung und zunehmende Ungleichheiten und Polarisierungen besonders anspruchsvolle Anforderungen an Regierungsleistungen gestellt werden, sinkt die Qualität des Transformationsmanagements.

Diese Entwicklung ist eng verbunden mit dem parallel sinkenden Status der politischen Transformation. Eine Schwächung oder Aushebelung der Gewaltenteilung durch exekutive Dominanz unter populistischen Regimen mit autoritärer Tendenz oder sich verhärtenden Autokratien sowie die Beschneidung von politischen Beteiligungsmöglichkeiten engt den öffentlichen Diskurs und die kritische Kommentierung von Regierungspolitik ein und eröffnet weitere Möglichkeiten für klientelistische Praktiken.

Die negativen Trends in politischer Transformation und Governance fanden vor dem aktuellen Hintergrund erschwerter wirtschaftlicher Bedingungen durch die Folgen der russischen Invasion der Ukraine statt, die Lebensmittel- und Energiepreise in die Höhe trieb und die postpandemische Inflation in vielen Ländern weiter anheizte. Auch das Absinken des wirtschaftlichen Transformationsstands ist jedoch in Zusammenhang mit schlechter Regierungsführung zu sehen. Viele Regierungen sind nicht willens oder fähig, langfristig eine nachhaltige und sozial inklusive Wirtschaftspolitik zu verfolgen. Ihre Bemühungen sind auf die Aufrechterhaltung eines korrupten Patronagesystems gerichtet, das weder freien noch fairen wirtschaftlichen Wettbewerb erlaubt.

Alle drei Untersuchungsdimensionen des BTI haben damit einen neuen Tiefststand erreicht. Während der wirtschaftliche Transformationsstand, auch durch die moderate Wirtschaftserholung nach der COVID-19-Pandemie, nur leicht nachließ, weisen die Trendkurven für Demokratiequalität und Regierungsleistungen seit vier Jahren deutlich nach unten.

Alle BTI-Untersuchungsdimensionen erneut auf dem Tiefststand



Durchschnittswerte Untersuchungsdimensionen, BTI 2006 – BTI 2024 für 119 durchgängig untersuchte Länder

Die große Mehrheit der 137 im BTI untersuchten Staaten wird nicht gut regiert, und der Trend ist weiter rückläufig. Bis zum BTI 2018 umfasste die Gruppe der Länder mit sehr guter oder immerhin guter Governance stets ein Drittel oder mehr des Ländersamples. Diese im BTI 2024 von Taiwan bis Côte d'Ivoire reichende Gruppe ist auf ein gutes Viertel geschrumpft. Erneut wird mehr als 100 Ländern eine nur mäßige bis gescheiterte Regierungsführung bescheinigt.

Sinkende Gestaltungsfähigkeit

Die Einbrüche bei der Regierungsleistung weltweit sind maßgeblich auf eine im globalen Durchschnitt gesunkene politische Gestaltungsfähigkeit zurückzuführen. Gerade in den letzten vier Jahren waren immer weniger Regierungen in der Lage, langfristig und lernfähig gesellschaftlichen Fortschritt zu kartieren, zu planen und umzusetzen.

Der fehlende Kompass

Desorganisierte Regierungsführung beginnt mit defizitärer oder unterlassener Prioritätensetzung. Unter den 56 Ländern, in denen auf eine langfristige Setzung und transparente Organisation von Prioritäten komplett oder nahezu durchgängig verzichtet wird und deren Priorisierung der BTI 2024 mit lediglich 1 bis 4 Punkten bewertet, werden 50 autokratisch regiert. Mehr als zwei Drittel aller im BTI untersuchten Autokratien verzichten damit auf eine nachvollziehbare Setzung gesellschaftlicher Entwicklungsziele und fokussieren sich stattdessen fast ausschließlich auf repressiven Machterhalt und systematische Plünderung. In zahlreichen Fällen werden, wenn überhaupt, bewusst nur allgemein gehaltene Prioritäten formuliert, denen es an Operationalisierung mangelt. Dies erlaubt Regierungen, kurzfristige Eigeninteressen der Selbstbereicherung und Patronage zu priorisieren.

Ein Blick auf die sechs Demokratien in dieser Ländergruppe mit schwacher Priorisierungsleistung veranschaulicht das eklatante Steuerungsversagen auf diesem Bewertungslevel. Das ethnisch und religiös parzellierte bosnische und libanesische Patronagesystem basiert auf institutioneller Dysfunktionalität, an deren Beseitigung die herrschenden Eliten kein Interesse haben. Auch in Brasilien unter Bolsonaro, Nepal, Peru und Sierra Leone war die Exekutive im Untersuchungszeitraum nicht in der Lage, abgestimmt stringente politische Prioritäten zu formulieren. Weitgehend orientierungslose oder desinteressierte politische Eliten versäumen so die Formulierung wesentlicher gesellschaftlicher Entwicklungsziele.

Vernachlässigte Sozialpolitik

Der Ausbau von sozialen Sicherungssystemen und der Gesundheitsversorgung ist nicht allein eine Frage der Prioritätensetzung, sondern korreliert in hohem Maße mit dem Wohlstandsniveau eines Landes. Die meisten der 62 sozialpolitisch mit 4 Punkten oder weniger bewerteten Länder bleiben mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von überwiegend weniger als 12.500 USD pro Kopf und Jahr unterhalb des globalen Durchschnitts. In diesen Ländern sind die sozialen Sicherungsnetze rudimentär und decken nur wenige Risiken für eine begrenzte Zahl von Leistungsempfängern ab. Die Mehrheit der Bevölkerung ist von Armut bedroht.

Ein Automatismus der sozialpolitischen Absicherung leitet sich daraus allerdings nicht ab. In den meisten Fällen sind Länder mit sozialpolitisch nicht engagierten Regierungen nicht nur weniger wohlhabend, ihre Eliten sind auch auf die Wahrung eines hochgradig ungleichen Status Quo bedacht. In Ländern wie Ägypten oder Äquatorialguinea, in denen die politischen und wirtschaftlichen Eliten ein klientelistisches Regime aufrechterhalten wollen, oder in Ländern wie

Iran und Venezuela, in denen die Regierung primär auf Machtsicherung bedacht ist, treten Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung in den Hintergrund – auch wenn alle vier genannten Länder ein BIP pro Kopf aufweisen, das oberhalb des globalen Durchschnitts liegt.

Umgekehrt zeigen die demokratischen Regierungen von Albanien und der Dominikanischen Republik, dass mit politischem Willen und einer entsprechenden Priorisierung auch ohne hohes BIP durchaus Fortschritte der sozialen Absicherung zu erreichen sind. In Albanien hat die Regierung den institutionellen und rechtlichen Rahmen für die Armutsbekämpfung verbessert und das Niveau der Sozialhilfe für alle Leistungsempfänger um mindestens 10 % angehoben. In der Dominikanischen Republik weitete die Regierung von Präsident Luis Abinader den Empfängerkreis von Sozialhilfe bei erhöhten Zuwendungen und Leistungen aus. Erstmals werden informell Beschäftigte bei Sozialhilfeszuschüssen berücksichtigt und erhalten Haushaltshilfen einen Mindestlohn und eine Rente.

Insgesamt aber zählen soziale Sicherungssysteme mit einem globalen Durchschnittswert von 4,93 Punkten eindeutig nicht zu den von Regierungen gesetzten Prioritäten. Die im BTI 2024 als Demokratien klassifizierten Länder erreichen immerhin noch einen Durchschnittswert von 6,05 Punkten, entsprechend einem nicht umfassenden Sozialsystem wie in Argentinien oder Südafrika, das einen substanziellen Teil der Bevölkerung einem Armutrisiko aussetzt. Der Durchschnittswert für Autokratien hingegen beträgt lediglich 3,97 Punkte und entspricht nur rudimentärer sozialer Absicherung wie in Angola oder Nicaragua.

Der Abstand zwischen demokratischer und autokratischer Priorisierungsfähigkeit ist ähnlich groß: 6,21 Punkte für Demokratien, 4,10 Punkte für Autokratien. Nur in Ausnahmefällen ist autokratische Prioritätensetzung an gesamtgesellschaftlicher Entwicklung und damit an sozialer Inklusion orientiert.

Kaum Erfolge in der Bildungspolitik

Trotz signifikanter bildungspolitischer Anstrengungen werden Fortschritte in Bildung, Ausbildung und Forschung nur selten erreicht. In den zurückliegenden Jahren sind weltweit die Bildungsausgaben, abgesehen von einer Stagnationsphase während der COVID-19-Pandemie, laut Angaben von Weltbank und UNESCO (Education Finance Watch 2023) kontinuierlich gestiegen. Gerade die Niedrigeinkommensländer (low-income countries) erhöhten jüngst ihre Aufwendungen trotz sinkender Entwicklungshilfe in diesem Bereich deutlich, um den während der Pandemiezeit entstandenen Lern- und Bildungsverlusten entgegenzuwirken. Trotz dieser klaren Prioritätensetzung lassen eindeutige Bildungserfolge auf sich warten, was auf eine nicht hinreichende Operationalisierung der bildungspolitischen Maßnahmen und eine entsprechend defizitäre Umsetzung schließen lässt. Der globale Durchschnittswert für den Indikator Bildungspolitik, seit zehn Jahren mit leichtem Abwärtstrend, sank auch im BTI 2024 ein weiteres Mal.

Trotz nominell hohen Einschulungsraten in vielen Ländern führt die Armut vieler Lernender, der Mangel an qualifiziertem Lehrpersonal sowie eine kaputte oder unzureichende materielle Infrastruktur zu hohen Schulabbrecherquoten. Georgien, Marokko oder Tunesien zählen im BTI 2024 zu den 21 Ländern mit sinkenden Bewertungen für ihre Bildungspolitik. Sie weisen zwar steigende Bildungsinvestitionen auf, aber die Operationalisierung ist, wie im georgischen Fall, geprägt von “ambitious announcements with questionable impacts.” Daraus resultieren mangelnde Implementierungsfähigkeiten und im Ergebnis ein sinkendes oder nicht auf den Arbeitsmarkt abgestimmtes Bildungsniveau.

Die ausgeprägte Diskrepanz zwischen Investitionen und Leistung deutet auf ein Effizienz- und Umsetzungsproblem hin. Im globalen Durchschnitt fielen in den letzten zehn Jahren die bereits niedrigen Werte für Bildung und Forschung um 0,37 Punkte und damit etwa so stark wie das Minus von 0,31 Punkten für Implementierungsfähigkeit. Ursachen für gravierende Umsetzungsdefizite sind unter anderem eine unterbezahlte, unmotivierte oder unprofessionelle Verwaltung und eine Top-Down-Managementkultur mit einem hohen Grad an Zentralisierung der Entscheidungsfindung. Vieles spricht dafür, dass gerade stärker dirigistisch oder klientelistisch ausgerichtete Staaten an der Operationalisierung ihrer Zielvorgaben, so wie im Bildungsbereich, scheitern.

Worte, keine Taten

Stärker noch als Wille und Fähigkeit zur Prioritätensetzung sank in den letzten Jahren die Umsetzungskapazität. Scheiterten vor vier Jahren bereits 35% aller untersuchten Regierungen bei der effektiven Umsetzung der meisten oder aller ihrer selbstgesteckten Prioritäten (1 bis 4 Punkte), so erhöht sich dieser Anteil nun auf 44%. Parallel dazu sinkt die Anzahl der Regierungen, die die meisten oder alle ihre strategischen Zielsetzungen implementieren können (7 bis 10 Punkte) von 30 im BTI 2022 auf 23.

Implementierungsfähigkeit geht zurück



Anzahl der Länder pro Bewertungsstufe für den Indikator "Implementierung", BTI 2014 und 2024.
 Farbcode: Unterschiedliche Einfärbungen veranschaulichen die Anzahl der Länder pro Bewertungsstufe von 1 Punkt (dunkelrot) bis 10 Punkte (dunkelgrün).
 Hervorgehoben durch Klammern sind die Bewertungsstufen 4 und 5.

Mit Botswana ist nunmehr auch das letzte südafrikanische Land aus der Spitzengruppe erfolgreicher Politikumsetzung gefallen, so wie zuvor schon Namibia und Südafrika. Das Mandat der in diesen drei Ländern noch immer weitgehend unangefochten regierenden Parteien leitet sich maßgeblich aus den Verdiensten ab, die sie sich bei der Erlangung der Unabhängigkeit oder der Überwindung der Apartheid erworben hatten. Seit Längerem aber zeigt sich auch dort, dass eine

lange und ununterbrochene Amtszeit die Grenzen zwischen Staat und Regierungspartei verwässert und das Staatsgefüge anfällig für Vetternwirtschaft und Korruption macht. Die Defizite an Priorisierung, Implementierung und Lernfähigkeit sind in allen drei Ländern seit Jahren steigend.

Umweltpolitik nur selten umgesetzt

Kein anderer Wirtschaftsindikator im BTI hat eine so kleine Spitzengruppe wie die Umweltpolitik. Gerade einmal zehn Länder – sieben ostmitteleuropäische Staaten sowie Chile, Taiwan und Uruguay – erreichen die Bewertungsstufen 8 und 9 (10 Punkte erreicht kein Land) und weisen damit eine nur leicht defizitäre Umsetzung ihrer umweltpolitischen Prioritäten auf. Hingegen ordnet die Hälfte aller untersuchten Länder umweltpolitische Belange in der umsetzungsbezogenen Praxis meistens oder komplett Wachstumserwägungen unter und sieht von ökologischen Regulierungsmaßnahmen ab.

Erst in der Umsetzung vorgegeblicher politischer Prioritäten zeigt sich zumeist, ob die Regierung konsequent und umfassend hinter ihren verlautbarten Zielsetzungen steht. So überwiegen im Falle Marokkos die Widersprüche im umweltpolitischen Bereich gegenüber den Umsetzungserfolgen. Die Zielsetzungen der marokkanischen Regierung, unter anderem mit Blick auf den Ausbau der Solarenergie und die in der National Energy Efficiency Strategy vorgesehenen Energiesparmaßnahmen, kontrastieren mit der Verlängerung der Laufzeiten für Kohlekraftwerke sowie dem Ausbau der Erdgas-Infrastruktur. Der Green Morocco Plan verschleiert die Schäden, die gerade für Kleinbauern durch die Übernutzung des Grundwassers durch landwirtschaftliche Großbetriebe entstehen. Noch immer wird Marokko im BTI als eher progressives Land im umweltpolitischen Bereich eingeordnet, aber die Bewertungen für Priorisierung, Implementierung und Umweltpolitik sanken alle von 7 auf 6 Punkte.

Umgekehrt stiegen die Bewertungen von Gambia und Kenia hinsichtlich der Umweltpolitik an. Gambia ist eines der wenigen Länder, das bereits in seinen nationalen Selbstverpflichtungen dem Pariser 1,5-Grad-Ziel entspricht, hat in Wiederaufforstung und Solarenergie investiert und verfügt über eine wache, umweltbewusste Zivilgesellschaft, die sensibel auf umweltpolitische Belange reagiert. Der neugewählte kenianische Präsident William Ruto hat das Vorhaben seines Landes bekräftigt, bis Ende des Jahrzehnts sämtlichen Strombedarf des Landes mit erneuerbaren Energien zu decken. Bereits heute hat das Land eine 90%ige Stromabdeckung durch erneuerbare Quellen und ist zudem Vorreiter in Plastikvermeidung. Beide Fälle illustrieren, dass es für die konsequente Umsetzung politischer Prioritäten nicht immer eines großen Budgets bedarf, aber des politischen Willens, verlautbarte Ziele nachzuhalten.

Dieser politische Wille geht den meisten im BTI untersuchten Ländern ab. Mit einem globalen Durchschnitt von 4,56 Punkten ist Umweltpolitik der am zweitschlechtesten bewertete aller 14 Wirtschaftsindikatoren.

Eine schwache autokratische Lernkurve

Eine erfolgreiche Setzung politischer Ziele und deren Implementierung bedürfen kontinuierlich Monitoring und Evaluation, um aus den eigenen Fort- und Rückschritten zu lernen und sich gegebenenfalls flexibel anzupassen. Die Adaptions- und Innovationsfähigkeit durch Lernen, von jeher Schwachstelle politischer Gestaltungsfähigkeit, sank im Untersuchungszeitraum weiter. Im BTI 2024 sind es insbesondere die sich verhärtenden und noch straffer zentralistisch ausgerichteten Autokratien wie China, Russland, die Türkei oder Vietnam, auf die mehrheitlich die Verluste an Lernfähigkeit, Innovation und Flexibilität zurückzuführen sind.

So wiederholte sich im Untersuchungszeitraum das starre Beharren auf einen einmal eingeschlagenen Pandemiekurs im Fall der chinesischen Zero-COVID-Politik, die von Wirtschaftseinbrüchen und Versorgungsengpässen gekennzeichnet war. Ihr Scheitern war systemisch bedingt. Das chinesische Regime mutiert in zunehmendem Maße von einer Einparteienherrschaft zu einer absolutistischen Monokratie unter Xi Jinping. Vormalige Stärken chinesischer Lernfähigkeit werden zurückgefahren. Die chinesische Meritokratie leidet darunter, dass mittlerweile Loyalität zu Xi bei der Besetzung leitender Posten wichtiger als Qualifikation ist, insbesondere seit dem Parteitag der KP Chinas im Oktober 2022. Der chinesische Experimentalismus, der vormals dezentral Innovation und eigenverantwortliche Lösungssuche gestattete, wird zunehmend durch zentralistisches Lernen im deutlich kleineren Kreis ersetzt. Die Staatsspitze schirmt sich damit von unvoreingenommenen Informationen und hilfreicher Kritik ab und büßt an Flexibilität ein.

Schleppende Erholung, steigende Inflation und wachsende Verschuldung

Die zurückliegenden Jahre verlangten in Reaktion auf die Folgen der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine auch in ökonomischer Hinsicht von den Regierungen ein hohes Maß an Flexibilität und Lernfähigkeit ab, dem sie nur begrenzt entsprechen konnten.

Nach der massiven Kontraktion der Weltwirtschaft durch die Pandemie fand eine Konjunkturerholung statt, die allerdings im Vergleich zum vorigen Abschwung schwach ausfiel. Der entsprechende Indikator im BTI vermerkt nach dem Absturz des globalen Durchschnittswerts von 5,88 auf 5,20 Punkte nur einen leichten Wiederanstieg auf 5,32 Punkte. 20 Länder wiesen sogar eine verschlechterte volkswirtschaftliche Bilanz auf, 13 davon in Fortsetzung des vor zwei Jahren diagnostizierten Negativtrends. Besonders ausgeprägt ist das Minus in den politisch destabilisierten Staaten Myanmar und Sri Lanka sowie bei den Kriegsparteien Russland und Ukraine.

Die nur zögerliche Erholung trifft auf fiskalpolitisch teils stark angeschlagene Länder. Die zusätzlichen pandemiebedingten Belastungen durch Einnahmehausfälle und zusätzliche Ausgaben im Gesundheits- und Sozialbereich sind nicht allein für die vielerorts dramatische Haushaltslage verantwortlich zu machen. Sie trafen häufig auf Länder, die bereits zuvor stark verschuldet und nahe dem Staatsbankrott waren. Die strukturelle Überschuldung von Argentinien, dem mit 57 Milliarden USD größten Einzelkreditnehmer in der Geschichte des Internationalen Währungsfonds (IWF), dem Libanon, mit 283% mit der weltweit höchsten Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP oder Pakistan mit der Rekordzahl von 23 IWF-Umschuldungen ist auch ein Resultat einer verantwortungslosen und klientelistisch motivierten Verschuldungspolitik. Politische Lernfähigkeit scheint in diesen Fällen nur in geringen Ansätzen vorhanden zu sein.

Der BTI 2024 attestiert diesen drei Ländern sowie 36 weiteren Staaten mit 4 oder weniger Punkten eine inkonsistente Haushaltspolitik, nicht hinreichend, um Fiskalstabilität zu erlangen. Oder, wie es das BTI-Ländergutachten für das fiskalpolitisch zerrüttete Ghana treffend anmerkt, schlicht „hemmungslose Verschuldung“. Nach der volkswirtschaftlichen Leistungsstärke ist Fiskalstabilität mit einem globalen Durchschnittsminus von 0,70 Punkten der am zweitstärksten abgewertete Wirtschaftsindikator der letzten 10 Jahre.

Eine wesentliche Ursache für die nur schleppende Wirtschaftserholung und die damit verbundenen fiskalpolitischen Schwierigkeiten waren die inflationseindämmenden Maßnahmen, die die Zentralbanken in den meisten Ländern in Form von konjunkturhemmenden Zinserhöhungen ergriffen. Die inflationären Tendenzen resultierten zum einen aus der ab 2021 stark gestiegenen Nachfrage, die sich nach allmählicher Überwindung der Pandemie aus der Öffnung vieler Ökonomien ergab. Die noch immer beeinträchtigten globalen Produktionslieferketten erzeugten ein nur begrenztes Angebot, was rapide Preisanstiege insbesondere für Nahrungsmittel und Energie nach sich zog. Die russische Invasion der Ukraine im Februar 2022 verstärkte diesen Inflationsdruck maßgeblich, da beide Länder wesentliche Produzenten von Düngemitteln, Weizen und Speiseöl sind und Russland zudem Öl und Gas exportiert. Der Anstieg der Rohstoffpreise befeuerte die Inflation zusätzlich.

Immerhin aber reagierten die meisten Regierungen oder ihre Zentralbanken flexibel und lernfähig auf die inflationären Tendenzen. 88 Länder warteten mit einer soliden Geldwertpolitik auf, die im BTI 2024 mit 7 oder mehr Punkten bewertet wird. Andere Länder wie Libanon, Simbabwe, Sudan oder der Türkei hingegen wiesen 2022 teils dreistellige Inflationsraten auf. Die türkische Zentralbank, politisch besetzt und direkten Anweisungen des Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan folgend, senkte trotz inflationärer Tendenzen 2021 den Zinssatz, um Investitionen anzukurbeln. Der rapide Verfall der Landeswährung resultierte jedoch 2022 in hohen Inflationsraten. Innenpolitisch bedingte dies hohe soziale Kosten, außenwirtschaftlich einen deutlichen weiteren Vertrauensverlust. Das türkische Beispiel illustriert, wie stark eine verengte, auf eine Person zugeschnittene Führung zu einem systemisch bedingten Verlust von Lernfähigkeit und damit zu einer verfehlten Wirtschaftspolitik führen kann.

Machtkonzentration beeinträchtigt Kompetenz

Insgesamt ist ein Drittel aller untersuchten Regierungen nicht willens oder fähig, gesellschaftliche Entwicklung in umfassender und inklusiver Weise zu planen, umzusetzen sowie flexibel und lernfähig auszugestalten. Diese zwischen 1 und 4 Punkten in politischer Gestaltungsfähigkeit bewerteten 44 Regierungen stellen eine relativ stabile Gruppe dar, deren Anteil am Gesamt-sample sich in den letzten Jahren nur leicht von 29% auf 32% vergrößert hat. Lediglich vier der 44 betroffenen Länder sind Demokratien: Libanon, Malawi, Peru und Sierra Leone. Damit umfasst diese Gruppe mehr als die Hälfte aller im BTI 2024 als Autokratien klassifizierten Regime.

Das leichte Wachstum dieser Gruppe sowie die schlechteren Durchschnittswerte auch auf diesem bereits niedrigen Niveau sind darauf zurückzuführen, dass sich zahlreiche autokratische Regime von Belarus bis Uganda noch weiter verhärtet haben. Putschstaaten wie Burkina Faso, Mali und Myanmar finden sich ebenso unter den Absteigern wie Guinea-Bissau, wo Präsident Umaro Sissoco Embaló gegen Justiz, Opposition und Medien vorging und das Parlament auflöste. Die repressive Verhärtung und weitere Machtkonzentration in Autokratien bedeuten eine Entscheidungsfindung in immer engeren Führungszirkeln oder personalistischen Regierungsstilen. Dies

mindert Regierungskompetenz, die sich der Abwägung alternativer Gestaltungsvorschläge, der Berücksichtigung kritischer Stimmen oder der sorgsamsten Evaluation bestehender Politiken und Prozesse beraubt.

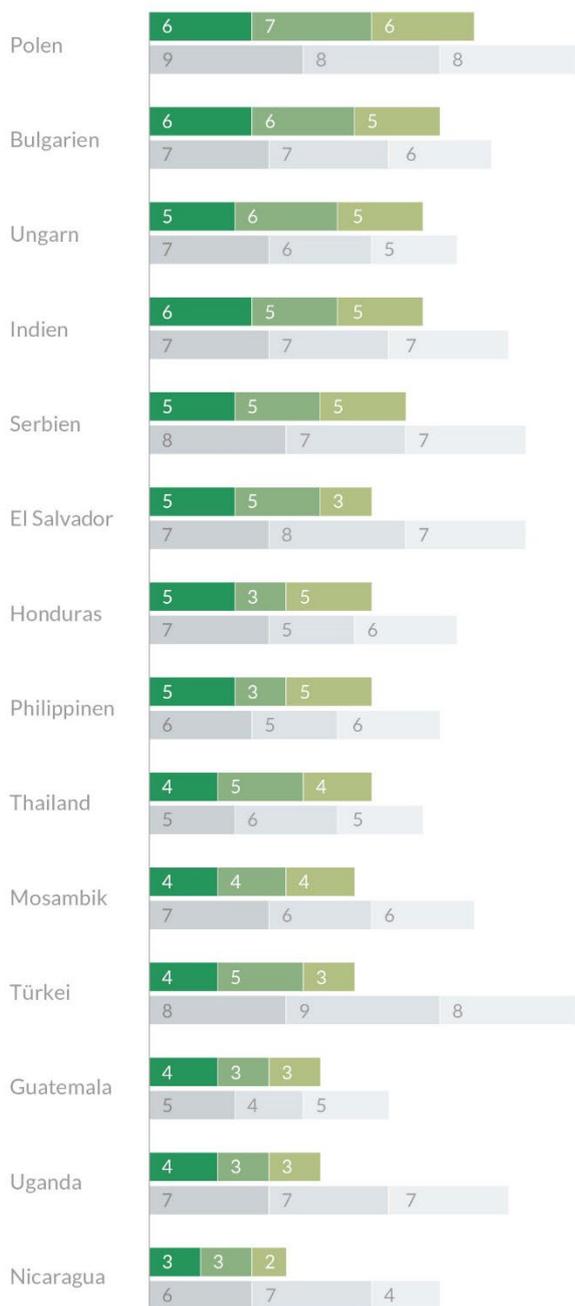
Ebenfalls stabil ist die Anzahl der Regierungen geblieben, die eine gute bis ausgezeichnete Gestaltungsfähigkeit aufweisen. Seit über zehn Jahren umfasst diese mit zwischen 8 und 10 Punkten bewertete Spitzengruppe etwa ein Dutzend Länder. Mit kontinuierlich sicherer strategischer Ausrichtung und Umsetzungsfähigkeit sowie innovativer wie flexibler Politikgestaltung seit dem BTI 2006 zeigen die drei baltischen Staaten sowie Singapur, Taiwan und Uruguay, wie sich auch bei globalen Krisen zielsicher Kurs halten lässt.

Costa Rica, Südkorea, Tschechien sowie Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate konnten sich in den letzten 10 Jahren teils deutlich in Prioritätensetzung, Implementierung und Lernfähigkeit verbessern und zählen aktuell zu den gestaltungsfähigsten Ländern. Umgekehrt weisen ehemals zielsicher steuernde Regierungen wie in Brasilien, Chile, Mauritius, der Slowakei und Polen nunmehr ausgeprägtere Gestaltungsdefizite auf.

Brasilien hat nun die Möglichkeit einer Kurskorrektur durch die Wahl von Präsident Ignacio Lula da Silva, der sein Amt erst gegen Ende des aktuellen Untersuchungszeitraums antrat. Seine Regierung steht vor der Aufgabe, die massiven Einbrüche an politischer Gestaltungsfähigkeit, die das Land unter seinen Amtsvorgängern und insbesondere unter dem Rechtspopulisten Jair Bolsonaro erlitten hat, wieder rückgängig zu machen. Denn ähnlich wie die sich autoritär weiter verhärtende Türkei büßte Brasilien gleichzeitig an Kompetenz wie an Gewaltenteilung ein und befindet sich nach 10 Jahren kontinuierlicher Rückschritte nahezu mit halbiertes Punktzahl für Gestaltungsfähigkeit mit 4,3 Punkten abgeschlagen im unteren Ende des Bewertungstableaus.

Der brasilianische Fall ist extrem, aber dennoch typisch. Das in den letzten vier Jahren im globalen Durchschnitt deutlich zutage tretende Minus an Gestaltungsfähigkeit ist primär darauf zurückzuführen, dass gut oder leicht defizitär gestaltende Regierungen bei der Setzung und Umsetzung von strategischen Prioritäten teils deutlich einbüßten und parallel rechtsstaatliche Rückschritte insbesondere im Bereich der Gewaltenteilung verzeichneten.

Illiberale Machtfülle trägt zu abnehmender Steuerungsfähigkeit bei



Indikatoren "Gestaltungsfähigkeit", BTI 2014 und 2024.
Länderauswahl: 14 (ehemalige) Demokratien mit einer Erosion der Rechtsstaatlichkeit von $\geq 1,50$ Punkten in den letzten 10 Jahren.

BTI 2024
BTI 2014

■ Priorisierung ■ Implementierung ■ Lernfähigkeit

Vierzehn Länder, die alle im BTI 2014 als Demokratien eingestuft worden waren, mussten in den letzten zehn Jahren einen Rückgang ihrer Rechtsstaatlichkeit um 1,50 Punkte oder mehr hinnehmen. Sie veranschaulichen eindrucksvoll den engen Zusammenhang zwischen illiberaler Machtausweitung und abnehmender Steuerungsfähigkeit. Die Aushöhlung zentraler demokratischer Institutionen in El Salvador, Guatemala, Mosambik, Nicaragua, Thailand, der Türkei und Uganda hat die Etablierung autokratischer Herrschaft ermöglicht. Die Fähigkeit und Bereitschaft, Reformen zu priorisieren und durchzuführen sowie aus früheren Erfahrungen zu lernen, nahm in allen 14 Ländern erheblich ab. Diese Beispiele zeigen, dass politische Steuerungsprozesse weniger fundiert, weniger effizient und letztlich orientierungslos werden, wenn Entscheidungsfindungen unwidersprochen bleiben und politische Maßnahmen nicht angefochten werden können.

Weniger Rechtsstaat

Das globale Niveau von Rechtsstaatlichkeit ist in den vergangenen zehn Jahren gesunken, deutlich und mit zunehmender Geschwindigkeit. Der aktuelle Rückgang von 0,15 Punkten trägt maßgeblich dazu bei, dass Rechtsstaatlichkeit im globalen Durchschnitt seit dem BTI 2014 mehr als einen halben Punkt auf der Zehnerskala des BTI eingebrochen ist. Dies kennzeichnet wesentliche Verluste bei der Ahndung von Amtsmissbrauch und der Unabhängigkeit der Justiz, mehr noch beim Schutz der Bürgerrechte und vor allem bei der Kontrolle der Exekutive durch effektive Gewaltenteilung.

Eine verschlechterte Bewertung von drei oder mehr Punkten bei Gewaltenteilung bedeutet eine einschneidende Neuordnung der regierungsinternen Machtverhältnisse: von funktionierender horizontaler Verantwortlichkeit hin zu einer von der Exekutive dominierten Konstellation der Staatsgewalten, oder von defekter Gewaltenteilung hin zu deren weitgehender Aushebelung oder völliger Abschaffung. Seit dem BTI 2006 ist eine so starke Erosion einer vormals erreichten

Gewaltenteilung im Vergleich zum heutigen Stand in 31 Staaten und damit in mehr als jedem fünften Land zu verzeichnen gewesen, am ausgeprägtesten in Ungarn und der Türkei mit einem Minus von jeweils 6 Punkten.

Ein solch umfassender Abbau von Regierungskontrolle kann aus gewaltsamen Machtübernahmen resultieren, wie dies im aktuellen Untersuchungszeitraum durch die Militärputsche in Burkina Faso, Guinea und Myanmar sowie den Sieg der Taliban in Afghanistan der Fall war. Er kann aber auch über viele Jahre hinweg das Ergebnis schleichend zunehmender staatlicher Dysfunktionalität wie in Bulgarien, Mexiko oder Peru sowie ansteigender Autokratisierung wie in Guatemala, Mosambik oder Uganda sein.

Der häufigste Fall aber ist eine absichtsvolle Aushebelung von Kontrollinstanzen wie Justiz, Parlament, Aufsichtsbehörden oder auch Medien im Zuge der Monopolisierung und Verstetigung einer einmal gewonnenen Machtposition. Bangladesch und Ungarn stellten frühe Prototypen dieser Usurpation dar, indem klare parlamentarische Regierungsmehrheiten zum Abbau horizontaler Kontrollmechanismen genutzt wurden. Mitte des letzten Jahrzehnts fand das populistische Beispiel Ungarns seine Nachahmer in Ländern wie Indien, Polen oder der Türkei. In den letzten Jahren und auch im aktuellen Untersuchungszeitraum waren es vor allem zunehmend autoritär agierende Staatschefs, die, teils mit großem Zuspruch aus der Bevölkerung, Effizienzdefizite kritisierten und eine starke Exekutive als Lösung gegen Korruption und Reformstau propagierten.

Fast immer geht eine Schwächung der Gewaltenteilung auch mit der Beschädigung anderer rechtsstaatlicher Institutionen einher. In den 36 Ländern, in denen in den letzten vier Jahren die funktionale und institutionelle Unabhängigkeit der Justiz eingeschränkt wurde, waren fast alle Systeme auch von einem Verlust horizontaler Gewaltenteilung gekennzeichnet. In Bangladesch, Guatemala, Tansania, Uganda und Simbabwe folgte die Beschneidung der justiziellen Unabhängigkeit einer zuvor bereits erfolgten Einschränkung der Gewaltenteilung. Eine autoritärer agierende Exekutive stellt somit den wesentlichen Treiber rechtsstaatlicher Erosion dar.

Im Untersuchungszeitraum wurde dies durch den Niedergang der Rechtsstaatlichkeit in El Salvador illustriert. Bei den Wahlen vom März 2021 mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Partei im Parlament ausgestattet, nutzte Präsident Nayib Bukele diese Machtposition zur umgehenden Entlassung aller fünf Richter der Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs sowie des Generalstaatsanwalts und besetzte die Positionen durch Loyalisten. Die neu ernannten Richter bestätigten entgegen anderslautenden Paragrafen die Verfassungskonformität einer erneuten Präsidentschaftskandidatur Bukeles 2024. Da die Legislative eine Zwangsverrentung von Richtern mit einem Alter über 60 Jahre einführte, erlaubte dies dem Obersten Gerichtshof eine Neubesetzung von über einem Viertel der Richterstellen ohne transparentes Auswahlverfahren. Die Regierung beschädigte auch eine effektive Ahndung von Amtsmissbrauch, indem sie die Zusammenarbeit mit der Internationalen Kommission gegen Straflosigkeit in El Salvador beendete und korrupte hochrangige Regierungsbeamte deckte. Schließlich wurden auch staatsbürgerliche Rechte durch einen in Reaktion auf Bandengewalt verhängten Ausnahmezustand eingeschränkt. Dieser führte unter anderem zur Inhaftierung von 60.000 Personen, von denen Tausende nach Ansicht von Menschenrechtsorganisationen zu Unrecht ihrer Freiheit beraubt worden sind.

Das salvadorianische Beispiel ist besonders auffällig hinsichtlich Geschwindigkeit und Ausmaß des rechtsstaatlichen Abbaus, aber durchaus repräsentativ für eine Reihe von Exekutiven in Mittelamerika (Guatemala, Honduras, Nicaragua), Europa (Bulgarien, Ungarn, Polen) oder in Kirgisistan, den Philippinen und der Türkei. In all diesen Fällen haben sich sämtliche rechtsstaatlichen Aspekte von Gewaltenteilung und unabhängiger Justiz bis zu Rechenschaftslegung und Schutz der Bürgerrechte in den letzten Jahren verschlechtert, auf Betreiben einer Regierung, die limitierende Kontrollinstanzen zur eigenen Machtsicherung ausschalten wollte. Klientelismus, exekutive Übergriffe und Autokratisierung führten somit in ehemals gut gestaltenden Ländern innerhalb der letzten zehn Jahre zu massiven Steuerungsverlusten.

Das leere Effizienzversprechen

Die Unzufriedenheit in vielen Ländern mit den Ergebnissen von Politik hält an und gefährdet die Unterstützung von demokratischen Institutionen und Prozessen. Ein gleichbleibend niedriges oder sinkendes sozioökonomisches Entwicklungsniveau, schlechte Verwaltungs- und Versorgungsleistungen sowie korrupte Praktiken und der Missbrauch öffentlicher Ämter schüren Proteste gegen politisch Verantwortliche, denen es an Willen oder Fähigkeit zu mangeln scheint, gesellschaftlichen Fortschritt effizient, koordiniert und transparent in die Wege zu leiten. Ressourceneffizienz bleibt das am schlechtesten bewertete Governance-Kriterium, Antikorruptionspolitik der am schlechtesten bewertete Indikator von Regierungsqualität im BTI.

Aus der Sehnsucht nach besserer Governance nach langen Jahren der Klüngelei und Misswirtschaft erklärt sich der hohe Zuspruch, den Präsident Patrice Talon bei der Beseitigung der zersplitterten Parteienlandschaft in Benin erhielt, der Präsident Nayib Bukele in rücksichtslosem Vorgehen gegen die etablierten Institutionen und Bandengewalt zukam, der der Militärjunta um Colonel Mamady Doumbouya in Guinea nach Absetzung der korrupten Regierung von Alpha Condé zuteilwurde, der dem Verfassungsreferendum für ein starkes Präsidialregime unter Sadyr Dschaparow in Kirgisistan ausgesprochen wurde, den Präsident Kais Saied für die Auflösung des zerstrittenen und blockierten Parlaments in Tunesien erfuhr – und den der radikallibertäre Außenminister Javier Milei bei den Präsidentschaftswahlen in Argentinien nach Ende des Untersuchungszeitraums erhielt, der sinnbildlich die Kettensäge gegen das alte, korrupte und verfahrenepolitische System ansetzen will.

Die in all diesen Ländern verbreitete und angesichts der Zustimmungsraten ablesbare Bereitschaft, eine Verletzung rechtsstaatlicher Standards zugunsten von mehr in Aussicht gestellter Regierungseffizienz zu akzeptieren, ist eine gefährliche Wette auf Gemeinwohlorientierung und Fähigkeit einer gestärkten Exekutive.

Ein Blick auf die Demokratieentwicklung autoritärer regierter Staaten zeigt, dass exekutive Machtzuwächse leicht zu installieren, aber nur schwer wieder zu beseitigen sind. Staaten wie Honduras, Kenia und Sambia, die im Zuge von Wahlen eine Re-Demokratisierung einleiten konnten und im BTI 2024 wieder als Demokratien kategorisiert werden, haben noch längst nicht das rechtsstaatliche Niveau wiedererlangen können, das sie vor der Autokratisierung einmal hatten.

Ein Blick auf die Effizienzbilanz von Staaten wiederum, die im BTI 2020 als Demokratien eingeordnet waren und in den letzten vier Jahren die starke Schwächungen von Gewaltenteilung aufgewiesen haben, zeigt nahezu durchgängig negative Resultate. So wird die effiziente Ressourcennutzung in Argentinien und Indien zunehmend durch politisch motivierte Postenbesetzungen beeinträchtigt, die auf Gesinnung oder Religion mehr achten als auf Eignung. Politikkoordination konnte in Peru unter Präsident Pedro Castillo schon aufgrund der hohen Fluktuation der Minister mit rund 70 Wechseln in nur 16 Monaten kaum stattfinden, während umgekehrt in El Salvador der hohe Grad von Personalisierung die Tweets des Präsidenten aussagekräftiger machte als Kabinettsberatungen. In Bulgarien hat die Antikorruptionsbehörde im Zuge anstehender, umstrittener Reformen ihre Arbeit quasi eingestellt und die Staatsanwaltschaft geht auch offensichtlichen Fällen von Straffreiheit nicht nach, während in Kirgisistan weder öffentliche Ausschreibungen für Staatsaufträge noch öffentliche Einkommenserklärungen von Amtsinhabern mehr vorgeschrieben sind.

Dies ist, wie sich im globalen Durchschnitt zeigt, ein systemisch bedingtes Muster mit nur wenigen Ausnahmen. Generell gibt es zwischen den 63 Demokratien und den 74 Autokratien erhebliche Unterschiede in Bezug auf Ressourceneffizienz bei der Regierungsführung. Es gibt keinen Effizienzvorteil straffen autoritären Regierens durch vermeintlich schnelleres und entschiedeneres Handeln. So bleibt die Qualität der Politikkoordination in Autokratien im globalen Durchschnitt weit hinter der von Demokratien zurück (-1,54), ihre Nutzung der verfügbaren Ressourcen ist deutlich weniger effizient (-1,88), und der Unterschied zwischen autokratischer und demokratischer Antikorruptionspolitik ist besonders groß (-2,20).

Einige wenige autoritär regierte Ausnahmestaaten sind in der Lage, eine gute Ressourceneffizienz an den Tag zu legen. Neben dem effizienten und strategisch umsichtig planenden Stadtstaat Singapur sind dies die beiden Golfstaaten Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate sowie, wenn auch bereits mit großem Abstand, das relativ gut koordinierte Ruanda. Dem stehen effiziente 24 Demokratien gegenüber. Am Ende der Skala finden sich 45 desorganisierte, ressourcenvergeudende und korrupte Regime, die – mit Ausnahme von Bosnien-Herzegowina, Honduras, Kenia, Lesotho und dem Libanon – allesamt autokratisch regiert werden.

Keine positive Leistungsbilanz für die meisten Autokratien



Ausgrenzung, Unterversorgung und Korruption

Die strukturellen Hürden für gute Regierungsführung liegen in zahlreichen Ländern sehr hoch. Extreme Armut, schwerwiegende infrastrukturelle Mängel und Bildungsdefizite stellen einen schweren Ballast für die Regierungsarbeit dar. Die Auswirkungen des Klimawandels, die Verwüstung von Anbauflächen und die größere Häufigkeit und Heftigkeit von Naturkatastrophen belasten zusätzlich zahlreiche Länder des globalen Südens. Der BTI trägt bei der Beurteilung von Regierungsleistungen diesen strukturellen Hürden Rechnung und bewertet Governance unter erschwerten Bedingungen höher.

Im Zeitverlauf der letzten 20 Jahre lässt sich festhalten, dass die Einschränkungen, unter denen Regierungen ihre Politiken planen und umsetzen müssen, von einem relativ hohen Niveau aus noch angestiegen sind. Länder mit den höchsten strukturellen Hindernissen sind in ihrer überwiegenden Mehrzahl zugleich sehr arme Länder mit einem niedrigen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Unter den 39 am stärksten belasteten Staaten sind nur 8 Demokratien zu finden.

Die Ressourceneffizienz ist in den meisten dieser stark belasteten Länder sehr niedrig. Weder werden die Einnahmen aus den teils reichlich vorhandenen Bodenschätzen für sozialen Fortschritt eingesetzt, noch findet eine effiziente Koordinierung von politischen Maßnahmen statt, schon gar nicht gegen die vielerorts grassierende Korruption. Für viele Länder gilt, dass sie von einer schmalen Elite beherrscht werden, die die verfügbaren Ressourcen systematisch zur Selbstbereicherung plündert.

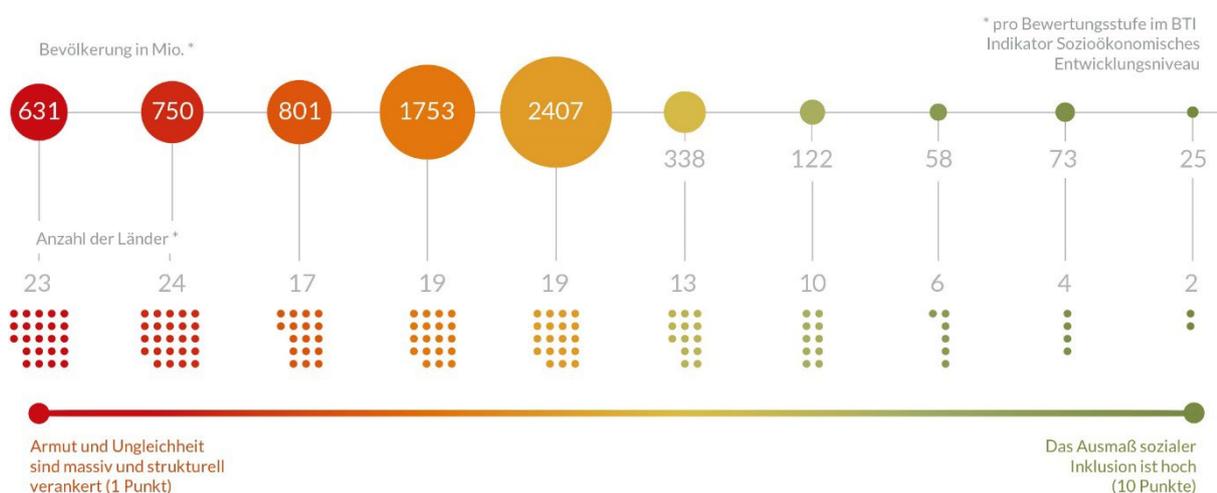
Arm, autokratisch, ausbeutend. Auch wenn dieser düstere Dreiklang auf die meisten Länder dieses von hohen strukturellen Hürden geforderten knappen Drittels des BTI-Ländersamples zutrifft, so ergibt sich daraus keine Zwangsläufigkeit. Noch vor vier Jahren wurden beispielsweise fast alle Staaten Westafrikas demokratisch regiert. Ihre Autokratisierung der vergangenen Jahre zeigt indes, wie schwer demokratische Governance unter adversen Bedingungen aufrecht zu erhalten ist. Ebenso belegen die Regierungsleistungen in Benin, Guinea oder Ruanda, dass eine gestaltende und effiziente politische Steuerung auch in ärmeren und autokratisch regierten Staaten möglich ist. Anders als in den meisten der strukturell besonders belasteten Staaten liegen Gestaltungsfähigkeit und Effizienz dieser Regierungen über dem globalen Durchschnitt, im Falle Benins und Ruandas sogar deutlich.

Dennoch korrelieren autoritäre Herrschaftsstrukturen, weit reichende sozioökonomische Marginalisierung, unzureichende Verwaltung und Versorgung sowie verbreitete Korruption in signifikanter Weise. Es finden sich nur wenige, reiche Autokratien, die sozialen Ausgleich anstreben, eine staatliche Versorgung mit Grundbedürfnissen und Verwaltungsleistungen gewährleisten und Korruption und Amtsmissbrauch wirksam bekämpfen und auf der BTI-Zehnerskala in diesen Aspekten mit 7 oder mehr Punkten bewertet werden. Singapur brilliert in allen Bereichen, die Golfstaaten Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate sorgen zumindest für die Bevölkerungsminderheit ihrer Staatsbürger umfänglich. Das Ausmaß von Armut und Ungleichheit ist in diesen drei Staaten sowie in Belarus, Kasachstan und Kuwait begrenzt. Eine tatsächlich effektive Ahndung von Amtsmissbrauch findet unter autokratischer Ägide nur in Singapur und mit Abstrichen in den Vereinigten Arabischen Emiraten statt.

Nur ein Viertel der Demokratien und noch nicht einmal jede zehnte Autokratie erreicht ein sozioökonomisches Entwicklungsniveau, das einen relativ hohen Grad sozialer Inklusion gewährleistet. Umgekehrt sind es nunmehr 83 von 137 Ländern, in denen eine massive und strukturell verankerte soziale Ausgrenzung herrscht. Mehr als die Hälfte dieser Länder liegt auf dem afrikanischen Kontinent. Auf den untersten beiden Bewertungsstufen mit sehr hohen Armutsraten und extremer Ungleichheit sind 36 der 50 untersuchten afrikanischen Länder eingeordnet.

Neben der wachsenden Ungleichheit steigt auch die Armut wieder deutlich an, die in den Jahren vor der Corona-Pandemie zwischenzeitlich reduziert worden war. Im globalen Durchschnitt sank das sozioökonomische Entwicklungsniveau auf den Tiefststand von 3,98 Punkten, eine Bewertung, die der Situation in Botswana, Ghana oder Peru entspricht.

Armut und Ungleichheit nehmen zu



Auch die Gewährleistung von Versorgungsleistungen wie Wasser-, Sanitär- und Elektrizitätszugang, Transport und Kommunikation sowie von grundlegenden Verwaltungsstrukturen hat erneut abgenommen. Hier sind es knapp zwei Drittel der Demokratien, aber nur ein Viertel der Autokratien, die eine, wenn auch mitunter defizitäre, landesweite Abdeckung gewährleisten. Umgekehrt ist die Versorgung mit Basisdiensten in einem knappen Viertel aller untersuchten Länder nicht gesichert.

Es ist aber gerade die unterlassene Bekämpfung korrupter Strukturen, die das Effizienzversprechen einer vermeintlich stringent und energisch durchgreifenden autokratischen Lenkung als ideologische Verbrämung einer weder auf Fairness noch Inklusion bedachten Regierungsform enthüllt. Von den lediglich 15 Regierungen, die sich der Korruptionsbekämpfung ernsthaft widmen und erfolgreich Integritätsmechanismen eingerichtet haben, ist Singapur die einzige Autokratie. Von den 87 Regierungen hingegen, die nicht willens oder fähig sind, Korruption einzudämmen und im BTI 2024 mit 4 oder weniger Punkten bewertet werden, werden 63 autokratisch regiert. 85% aller Autokratien haben nicht die Autorität, die Kapazität oder überhaupt die Absicht, intransparente Strukturen der Selbstbereicherung und Patronage zu bekämpfen.

Schwindender gesellschaftlicher Konsens über Transformationsziele

In vielen Ländern führt das Ausbleiben wesentlicher sozioökonomischer Fortschritte dazu, dass einem erheblichen Teil der Bevölkerung eine bessere Lebensqualität vorenthalten bleibt. Diese Situation ist eng mit zwei zentralen Faktoren verknüpft: die Politik der Regierung ist entweder zu wenig auf gesamtgesellschaftlichen Fortschritt ausgerichtet oder es gibt große Defizite, die darauf ausgerichteten politischen Maßnahmen umzusetzen. Diese Unzulänglichkeiten finden ihre Entsprechung in eklatanter Weise in der schwindenden Fähigkeit und Bereitschaft von Regierungen, einen breiten Konsens herzustellen, einen pluralistischen Dialog zu führen und eine inklusive Regierungsführung aufrechtzuerhalten. Seit 2014 ist Konsensbildung das BTI-Kriterium im Governance-Index, das kontinuierlich im globalen Durchschnitt die größten Verluste verzeichnet. Im Vergleich zum BTI 2014 summieren sie sich auf -0,55 Punkte auf einer Zehnerskala. Die Fähigkeit und Bereitschaft zur Konsensbildung wird in 80 Ländern schlechter bewertet als im BTI 2014, während es nur in 37 Staaten Verbesserungen gab.

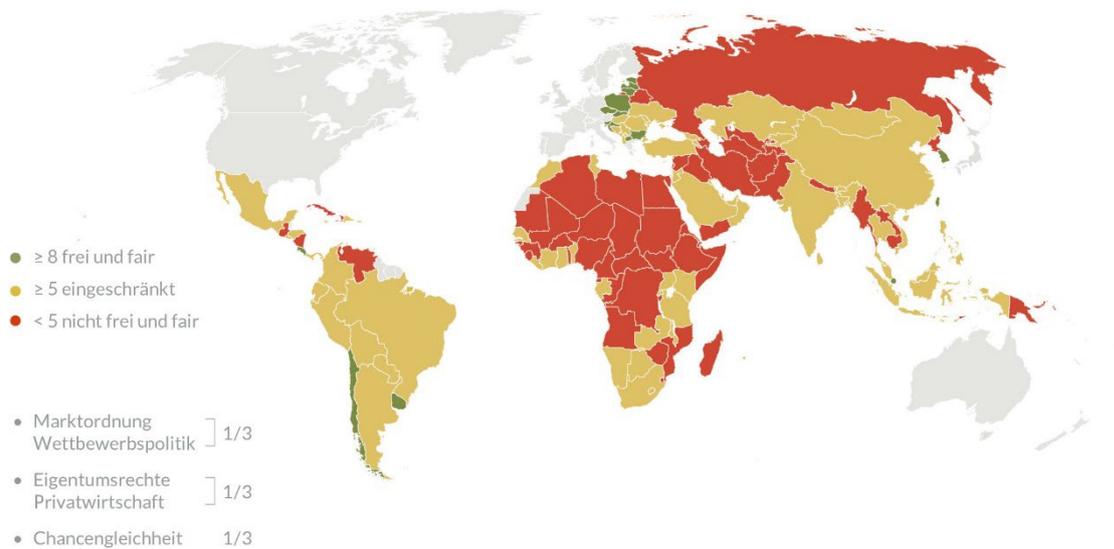
Sowohl innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Eliten als auch zwischen Regierenden und Regierten gelingt es immer weniger, eine Einigung über gesamtgesellschaftliche Ziele herzustellen, innergesellschaftliche Gräben zu überbrücken, die Bevölkerung am politischen Prozess zu beteiligen oder mit Akteuren umzugehen, die sich gegen demokratisches Regieren stellen. Das Vertrauen vieler Bürgerinnen und Bürger in ihre Regierungen sinkt, gleichzeitig wächst der Unmut darüber, dass die politischen und wirtschaftlichen Eliten eher Ursache der Probleme zu sein scheinen, als zu ihrer Lösung beizutragen.

Wirtschaftliche und politische Teilhabe bleiben unerfüllte Ziele

Die Erwartungen an eine gute Regierung zeigen sich nicht nur an konkreten Politikergebnissen, sondern auch daran, ob sie die Rahmenbedingungen dafür schafft, dass sich Bürgerinnen und Bürger selbstbestimmt ins gesellschaftliche Leben einbringen und aktiv dazu beitragen können, ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Die Ergebnisse des BTI belegen, dass die Regierungen der überwältigenden Mehrheit der Länder keine Wettbewerbsbedingungen schaffen, die für alle gleich sind – weder wirtschaftlich noch politisch. Wenn man den Erfolg von Regierungen daran misst, wie gut sie in der Lage sind, möglichst vielen ihrer Bürgerinnen und Bürger eine faire Chance auf wirtschaftliche Perspektiven zu ermöglichen, sieht die Bilanz düster aus.

Bildet man einen eigenen Index für „Freiheit und Fairness wirtschaftlicher Transformation“ aus jenen BTI-Indikatoren, die die Rahmenbedingungen dafür untersuchen (Marktorganisation, Wettbewerbspolitik, Schutz von Privateigentum, Rechtsgarantien für privates Unternehmertum, Chancengleichheit), wird das Ausmaß der Einschränkungen deutlich.

Wirtschaftliche Transformation mit eingeschränkter Freiheit und Fairness



In nur 16 Staaten ist eine Teilhabe am wirtschaftlichen Wettbewerb nahezu uneingeschränkt möglich, in 66 teilweise. Rund 40 Prozent aller im BTI untersuchten Länder haben 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. Den mit Abstand schwächsten globalen Durchschnittswert (5,01 Punkte) dieser Auswahl erzielt die Chancengleichheit. Ihn erreichen oder unterbieten 80 Länder, in denen Frauen oder Mitglieder ethnischer, religiöser und anderer Bevölkerungsgruppen massiv hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Teilhabemöglichkeiten diskriminiert werden.

Stark eingeschränkte wirtschaftliche Teilhabechancen

All diese Faktoren setzen Rahmenbedingungen, die Politik aktiv gestalten könnte, vorausgesetzt sie verfügt über ein gewisses Maß an staatlicher Kapazität und dem Willen zu langfristiger Gestaltung gesellschaftlicher Transformation. Im mittelfristigen Vergleich mit dem BTI 2014 fällt auf, dass sich weder an der Zusammensetzung der drei Gruppen (frei und fair – teilweise frei und fair – unfrei und unfair) noch an dem Zahlenverhältnis zwischen ihnen im vergangenen Jahrzehnt Grundsätzliches verändert hat. Dabei halten sich die Anzahl der Länder, in denen es Verbesserungen gab (54), zwar die Waage mit denjenigen, in denen Freiheit und Fairness der wirtschaftlichen Transformation heute stärker eingeschränkt sind als noch im BTI 2014 (56). Das Ausmaß der Verschlechterungen ist jedoch deutlich größer als das der Verbesserungen. Die stärksten Verluste gab es dabei in scheiternden Staaten wie Libyen, Syrien und dem Jemen. In ihnen war eine freie und faire Teilhabe am Wirtschaftsgeschehen bereits eingeschränkt, bevor Bürgerkriege und bewaffnete Auseinandersetzungen und die damit zusammenhängenden Macht- und Verteilungskämpfe sie in noch weitere Ferne gerückt haben.

Fast ebenso große Einbußen gab es jedoch auch für die Türkei und Ungarn, deren Wirtschaftsordnungen noch im BTI 2014 als uneingeschränkt frei und fair charakterisiert worden waren. Zwar mit deutlich geringeren Verlusten, aber dennoch spürbaren Einschränkungen der Freiheit und Fairness wirtschaftlicher Transformation reihen sich etwa Brasilien, Indien, Polen, Serbien, Südafrika oder Venezuela in diese Gruppe ein – allesamt Länder, in denen in den vergangenen Jahren die Grenze zwischen Staat und Wirtschaft zusehends verschwamm und die Regierungen sich immer stärker nicht als Treiber gesamtgesellschaftlicher Entwicklung, sondern als Vertreter von Partikularinteressen sahen. Die ausbleibenden Fortschritte zu mehr wirtschaftlicher Teilhabe lassen jedenfalls darauf schließen, dass Machtkonzentration oder Machterhalt einer kleinen Elite häufig Vorrang gegenüber der Ausgestaltung einer gerechteren Wirtschaftsordnung hat.

Doch es gab im vergangenen Jahrzehnt auch positive Entwicklungen: die Regierungen in 9 der 16 am besten eingestuften Staaten konnten ihre freien und fairen Wirtschaftsordnungen moderat ausbauen. Verbesserungen gab es auch in einer Reihe von Ländern, in denen nach Protesten der Bevölkerung oder Regierungswechseln offenbar eine höhere Priorität auf bessere Rahmenbedingungen für eine gerechtere Teilhabe gelegt wurde. Hierzu gehören Armenien und Ecuador ebenso wie die Mongolei oder Tansania. Die Regierungen in Moldau und der Ukraine (jeweils +1,17 Punkte) stehen jenseits der akuten externen Bedrohung bei der Umsetzung ihrer Reformagenda ebenfalls vor der Herkulesaufgabe, gegen mächtige Interessen und heftige Widerstände eine Entflechtung von Staat und Wirtschaft hinzubekommen und Oligopole abzubauen.

Frappierend ist der starke Zusammenhang zwischen der Qualität von Demokratie und der Bereitschaft, eine gerechtere Wirtschaftsordnung für einen möglichst großen Anteil der Bevölkerung herzustellen. Nur fünf zum Ende des BTI-Erhebungszeitraums Anfang 2023 als Demokratien klassifizierte Staaten – Libanon, Nepal, Niger, Sierra Leone und Timor-Leste – gehören zur Gruppe der 55 Länder, deren Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Teilhabe als unfrei und unfair charakterisiert werden. Umgekehrt ist unter den 16 Ländern mit nahezu uneingeschränkter wirtschaftlicher Freiheit und Fairness Singapur als einzige Autokratie zu finden.

Zunehmende Einschränkungen der politischen Beteiligungsrechte

Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Blick auf die Möglichkeiten zur Teilhabe am politischen Leben. Die Kernprinzipien politischer Partizipation – die Möglichkeiten zur Auswahl politischer Herrschaftsträger in freien und fairen Wahlen, zur freien Meinungsäußerung und zum Zusammenschluss in Vereinigungen sind seit dem BTI 2014 kontinuierlich gesunken, in den vergangenen beiden Jahren im globalen Durchschnitt besonders stark. In 25 Ländern sind Wahlen weniger frei und fair, in 32 wird die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit weniger geachtet und in 39 die Meinungs- und Pressefreiheit stärker eingeschränkt als vor zwei Jahren. Positive Entwicklungen hingegen sind deutlich seltener und umfassen jeweils nur etwa ein Dutzend Länder.

Militärputsche und Konsolidierung autokratischer Herrschaft

Treiber der negativen Entwicklungen sind vor allem autoritäre Regime, die ihren Machtanspruch immer rigider gegen die eigene Bevölkerung durchsetzen. Das Vortäuschen kompetitiver Wahlen früherer Jahre und das Zulassen eines Mindestmaßes an Dissens haben sie aufgegeben. Dies galt für Russlands Parlamentswahlen 2021 und die faktische Ausschaltung jeglicher Opposition noch vor dem Einmarsch in die Ukraine ebenso wie für Belarus, wo Präsident Alexander Lukaschenko

seit den Protesten im Zusammenhang mit den gefälschten Präsidentschaftswahlen 2020 seinen Krieg gegen die eigene Bevölkerung fortsetzt. Ebenfalls in gewaltsamer Auseinandersetzung mit ihrer eigenen Bevölkerung befindet sich die Militärjunta Myanmars, seit sie 2021 die Niederlage der eigenen Kandidaten in den Wahlen nicht anerkennen wollte und sich zurück an die Macht putschte. Die anhaltenden Proteste wurden und werden mit exzessiver Gewalt niedergeschlagen. Eine weitere Reihe von Militärputschen oder nicht verfassungsgemäße Machtübernahmen dominierte den Untersuchungszeitraum. In Burkina Faso, Mali, Guinea und Sudan ergriffen die Militärs die Macht (Niger und Gabun folgten nach dem Ende des aktuellen BTI-Untersuchungszeitraums) und setzten so eine selbstbestimmte Möglichkeit zur Auswahl politischer Herrschaft durch die Bevölkerung aus.

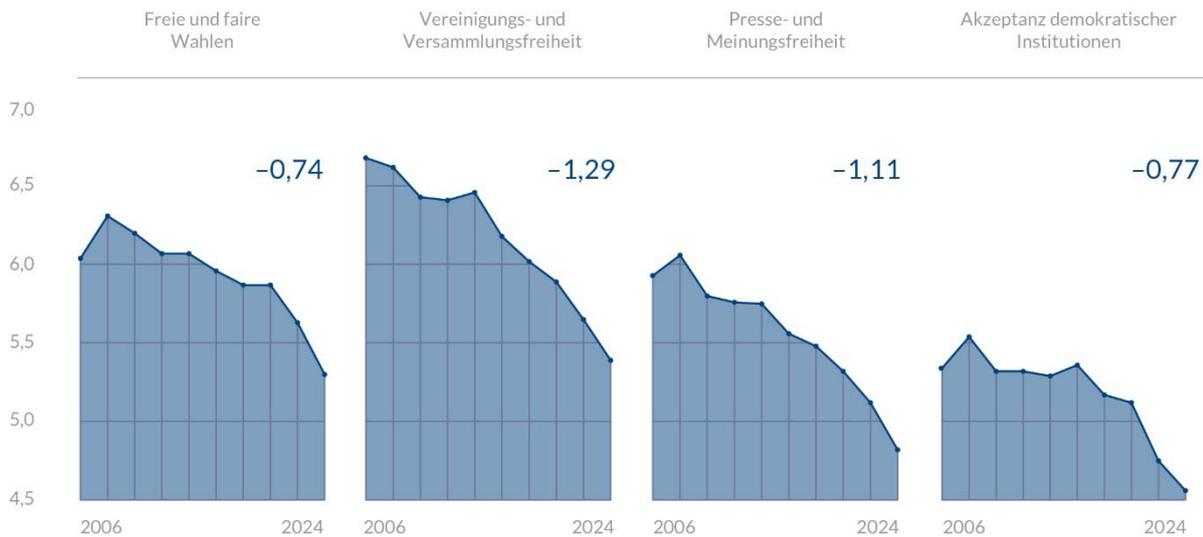
Aushöhlung der Demokratie von innen setzt sich fort

Aber auch demokratisch gewählte Regierungen rissen Macht an sich und setzten demokratische Verfahren wie Wahlen außer Kraft – sei es durch den Verstoß gegen Amtszeitbegrenzungen wie in El Salvador oder die Auflösung des Parlaments und das Durchsetzen einer neuen Verfassung in einem fragwürdigen Referendum durch den tunesischen Präsidenten Kais Saied. Die anschließenden Parlamentswahlen quittierte die Bevölkerung Tunesiens mit einer Wahlbeteiligung von 11 Prozent. Auch eine geeinte Opposition hatte bei den Parlamentswahlen in Ungarn im April 2022 keine faire Chance, die Regierungspartei FIDESZ abzulösen, vor allem da Wahlrechtsänderungen sowie staatlich dominierte Medien den Wettbewerb inzwischen stark zugunsten Viktor Orbáns verzerrt haben. In Brasilien, auch das eine immer populärer werdende Strategie, hatte Amtsinhaber Jair Bolsonaro vorsorglich bereits vor den Präsidentschaftswahlen angekündigt, dass er im Falle einer Niederlage das Wahlergebnis nicht akzeptieren würde. Den Vorwurf von Wahlfälschungen konnte die neue Regierung zwar ebenso abwehren wie den anschließenden Sturm seiner Anhänger auf das Parlament, das Verfassungsgericht und den Präsidentenpalast, aber das gesäte Misstrauen in den Wahlprozess und die Normalisierung solcher Art Normüberschreitungen beschädigt Demokratie.

Meinungs- und Versammlungsfreiheit auf dem Rückzug

Wie stark die Substanzverluste im Bereich der Meinungs- und Pressefreiheit sowie der Versammlungsfreiheit inzwischen ausgeprägt sind, zeigt der Vergleich zum BTI 2014. Während vor zehn Jahren im Indikator Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit 19 Prozent der Länder die niedrigste Bewertung (1-3 Punkte) erhielten, sind es im BTI 2024 nun 36 Prozent. Umgekehrt hat sich der Anteil jener Länder, die diese Rechte nahezu uneingeschränkt gewähren (8-10 Punkte) von 40 auf 27 Prozent verringert. Der Anteil der Länder, in denen Meinungs- und Pressefreiheit faktisch nicht mehr existiert, hat sich seit 2014 von 18 auf 38 Prozent mehr als verdoppelt.

Politische Partizipation und Achtung demokratischer Institutionen geschwächt



Durchschnitt der Indikatoren, BTI 2006 bis BTI 2024, für 119 kontinuierlich bewertete Länder

Was sich hinter den nüchternen Zahlen verbirgt: In immer mehr Ländern werden kritische Journalisten schikaniert, diffamiert und bedroht. In zahlreichen Staaten sind sie drakonischen Strafen ausgesetzt, die bewusst viel Spielraum lassende Desinformations- oder Fake-News-Gesetzgebungen ermöglichen. Dies geht in vielen Staaten einher mit einer staatlich dominierten Medienlandschaft, weil Oppositionsmedien die wirtschaftliche Grundlage entzogen wurde oder sie von regierungsfreundlichen Unternehmern aufgekauft wurden. In zahlreichen vor allem autokratischen Staaten hat zudem die lückenlose Überwachung ebenso zugenommen wie die Häufigkeit von Internet-Shutdowns, mit denen kritische Stimmen bereits vor der Äußerung abweichender Meinungen mundtot gemacht werden sollen. Bürgerinnen und Bürgern, die sich bei Demonstrationen oder bei ihrer Betätigung in Nichtregierungsorganisationen ebenfalls immer größeren Risiken ausgesetzt sehen, wird so eine zentrale Möglichkeit genommen, Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen, indem ihnen Informationen vorenthalten werden. Die Räume für politische Teilhabe und offenen Diskurs sind deutlich kleiner geworden. Umso bemerkenswerter, dass sich auch in repressivsten Regimen der Unmut über Regierungen weiterhin Bahn bricht, sei es bei den anhaltenden Protesten gegen Chinas Zero-COVID-Politik, den Demonstrationen von Iranerinnen und Iranern gegen das Mullah-Regime nach dem Tod von Mahsa Amini oder den Protesten gegen die Militärregierung in Myanmar.

Zahlreichen Autokratien sind Machtsicherung und die Erhaltung ihrer Patronagesysteme wichtiger als gesellschaftlicher Fortschritt. Offenbar aber erfordert die Wahrung vermeintlicher politischer Stabilität ein immer größeres Ausmaß an Repression. Durch Unterdrückung erzielt man allerdings keinen breiten gesellschaftlichen Konsens. Die möglichst vollständige Zentralisierung oder Personalisierung von Macht sowie die Exklusion jeglicher Opposition mag Regierungen im Amt halten. Mit Blick auf gute Regierungsführung beschränken autoritäre Regime dadurch allerdings auch gleichzeitig ihre Potenziale für eine bessere Politikgestaltung und Problemlösungsfähigkeit in demselben Maße, in dem Kritik an Fehlentwicklungen und der Raum, neue Ideen einzubringen, beschnitten wird. Die Unfähigkeit zur Kurskorrektur ist praktisch systemimmanent, was in Zeiten von Krisen und Ungewissheit besonders negativ ins Gewicht fällt.

Hier läge eigentlich der größte komparative Vorteil, den demokratisch regierte Staaten für sich beanspruchen sollten und müssten: mit inklusiver politischer Beteiligung den Wettbewerb der Ideen zuzulassen, der gutes Regieren ausmacht.

Inklusives Regieren bleibt Mangelware

Doch was für die Teilhabe im vorpolitischen Raum für Beteiligungsrechte wie Versammlungs- und Meinungsfreiheit gilt, findet seine Entsprechung auch im Regierungshandeln vieler Staaten. Die Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren in den politischen Prozess und die Konsultation der Öffentlichkeit bleibt nach der Antikorruptionspolitik der schwächste Punkt von Regierungsfähigkeit. In den wenigsten Ländern gibt es auf nationaler Ebene eine ernstgemeinte institutionelle Verankerung der Inklusion von nichtstaatlichen Akteuren. Eine Ausnahme ist die Einbeziehung von Feedback in den Gesetzgebungsprozess, die in vielen Demokratien vorgeschrieben ist, aber allzu häufig von den Regierungen als reine Formalität umgesetzt wird.

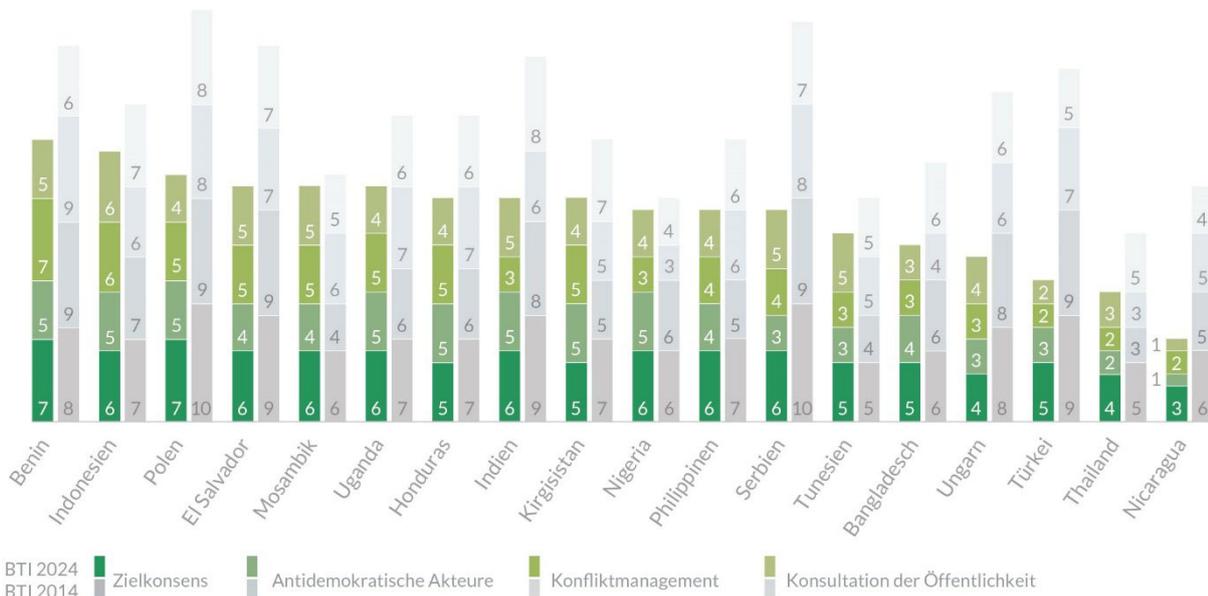
Es gilt auch hier, dass diejenigen Regierungen, die eine positive Vision für gesellschaftliche Ziele haben, diese klar priorisieren können und an einer tatsächlichen Implementierung interessiert sind, die Notwendigkeit und den Vorteil solch eines inklusiven Regierungsstils sehen. Zwar erreicht hier kein Land die Höchstpunktzahl von 10 Punkten, aber die Regierungen von Estland oder Taiwan beweisen, wie es gelingen kann, die von politischen Entscheidungen Betroffenen bereits im Prozess des Agenda-Settings oder der Politikformulierung in den Dialog einzubeziehen. Die von Taiwans Regierung geschaffene virtuelle Plattform vTaiwan geht dabei noch weit über das nationale und lokale Online-Petitions-Portal Estlands hinaus und hat sich seit seiner Einführung im Jahr 2014 nicht nur als Ideengeber für Politik bewährt, sondern diente auch als Katalysator zur Konsensbildung zwischen Akteuren mit weit divergierenden Interessen.

Nur wenige andere Regierungen sind so experimentierfreudig und mutig, Bürgerinnen und Bürger jenseits organisierter Interessen in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Der wohl umfassendste Konsultationsprozess fand im Untersuchungszeitraum des BTI 2024 in Kolumbien statt, wo die neue Regierung unter Präsident Gustavo Petro vor der Erstellung des Regierungsprogramms für ihre Amtszeit in insgesamt 51 sogenannten „Verbindlichen Regionaldialogen“ rund 250.000 Bürgerinnen und Bürger konsultierte, die ihre Ideen und Forderungen für die nationale und regionale Entwicklung einbringen konnten. Offenbar wurden mehr als 89.000 Vorschläge generiert. Wie viele davon letztendlich im fertigen Programm nach der Diskussion in Parlament und Senat landen, bleibt abzuwarten. Die ambitionierte Reformagenda Petros stieß inzwischen auf zahlreiche Hürden, allerdings war ein Ziel des Konsultationsprozesses auch, überhaupt in den Dialog zu treten, vor allem mit Bevölkerungsgruppen, die ihre Interessen bisher nicht ausreichend artikulieren konnten. Eine zentrale Herausforderung besteht allerdings nach solch einem umfassenden „Bottom-Up-Prozess“ darin, ob es gelingt, die Inklusion der nichtstaatlichen Akteure zu verstetigen und im politischen Prozess systematisch zu verankern.

Dass in autokratischen Regimen eine Inklusion diverser Akteure, die von der politischen Agenda der Regierung abweichen, nicht gewünscht ist, da sie den Machterhalt gefährden könnte, versteht sich von selbst. Hier stellen die durchaus stattfindenden Konsultationen mit regierungstreuen nichtstaatlichen Akteuren eine Illusion dar, die Regierungshandeln legitimieren soll, indem sie Zustimmung der Bevölkerung simuliert. Aber auch in einigen Demokratien, deren Regierungen einen autoritär-populistischen Führungsstil an den Tag legen, wird die vermeintliche Beteiligung der Bevölkerung überflüssig. In ihrer eigenen Logik als Vertreter des wahren Volkswillens kennen sie die Bedürfnisse ihrer Regierten auch ohne jegliche Konsultation. So fordert

Premierminister Narendra Modi die Bürgerinnen und Bürger auf, ihm ihre Anliegen direkt zuzusenden. Gelegentlich geht er auf einige der Anfragen in seinen monatlichen Radioansprachen ein. Konsultationsprozesse mit nichtstaatlichen Akteuren, die für Gesetzgebungsverfahren eigentlich vorgesehen sind, finden demgegenüber immer weniger statt. Die Bewertung der indischen Regierung für diesen BTI-Indikator hat sich seit Modis Amtsantritt im Jahr 2014 von 8 auf 5 Punkte verschlechtert. Noch gravierender sind die Rückschritte in Brasilien, das noch bis 2013/14 als globales Vorbild für die institutionelle Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in den politischen Prozess galt und mit 9 von 10 Punkten bewertet wurde. Bereits in den 1980er Jahren bekam die Zivilgesellschaft die Möglichkeit, sich an der kommunalen und regionalen Haushaltsplanung zu beteiligen. In der ersten Amtszeit von Präsident Lula (2003–2011) wurden dann konsequent und systematisch weitere Dialogformate und Beteiligungsgremien auf nationaler Ebene geschaffen. Bereits unter den Folgeregierungen wurden diese Formen der Beteiligung immer weniger genutzt, doch erst Präsident Jair Bolsonaro versuchte unmittelbar nach seinem Amtsantritt die etablierten Institutionen wie etwa die nationalen Räte für die Gestaltung öffentlicher Politiken per Dekret abzuschaffen und – nach Eingreifen des Obersten Gerichtshofes – mit unterschiedlichen Methoden deren Arbeit zu behindern. Im BTI 2024 ist die Bewertung des Indikators „Öffentliche Konsultation“ auf 3 Punkte gefallen.

Weniger Konsensbildung bei sinkender politischer Beteiligung



Indikatoren zur "Konsensbildung", BTI 2014 und 2024. Länderauswahl: 18 (ehemalige) Demokratien mit einem Rückgang von ≥ 1,50 Punkten bei der politischen Partizipation in den letzten 10 Jahren.

Das Potenzial jedenfalls, das Bürgerbeteiligung für die Responsivität von Politik haben könnte, wird von den meisten demokratischen Regierungen nicht voll ausgeschöpft. Häufig sind es neu ins Amt gekommene Reformregierungen, die damit experimentieren. Ob diese Versuche erfolgreich sind, hängt jedoch nicht nur vom politischen Willen der Regierung ab, sondern auch davon, wie groß die Gräben zwischen politischen Akteuren und der Bevölkerung bereits sind. Um Demokratie resilienter zu machen gegenüber autoritären Übergriffen und um Politikergebnisse zu verbessern, schlummert hier vermutlich das größte Potenzial, um Transformationsprozessen ein neues Momentum zu geben.

Einigkeit über Transformationsziele bröckelt

Solch ein Momentum wäre angesichts multipler Krisen von innen wie von außen in vielen Staaten dringend erforderlich. Betrachtet man die stärksten Einbußen im Bereich der Konsensbildung der vergangenen 10 Jahre, dann gehört die bröckelnde Einigkeit politischer Akteure über die Ziele der Transformation mit einem Rückgang von 0,61 Punkten auf der Zehnerskala im globalen Durchschnitt zu den einschneidendsten Veränderungen. Zum einen erklärt der wachsende Anteil von autokratisch regierten Ländern sowie die steigende Repression in Autokratien diese Verschlechterung – der Konsens über das Transformationsziel Demokratie ist hinfällig, wenn jene politischen Akteure, die es einst oder immer noch verfolgen wollten, vollständig marginalisiert werden.

Doch auch in Demokratien ist der Konsens darüber, wo die Reise hingehen soll, im letzten Jahrzehnt brüchiger geworden. An der Oberfläche stellen viele politischen Akteure nicht die Demokratie als Ideal generell in Frage, doch zwischen den Vorstellungen, entlang welcher Kriterien dieses Ideal mit Leben gefüllt werden soll, wächst die Uneinigkeit, wer die wahren Demokraten sind. In vielen Ländern herrscht ein majoritäres Verständnis vor, das zwar Wahlen weiterhin als Kern einer Demokratie anerkennt, deren Regierungen aber Gewaltenteilung und Machtkontrolle sowie eine Rechenschaftspflicht gegenüber den Regierten zwischen den Wahlen nicht als essenziellen Bestandteil von Demokratie hält. Dass ein rechtsstaatliches Fundament unabdingbar für eine funktionierende Demokratie ist, ist zunehmend umstritten. Das traditionelle Modell der liberalen Demokratie sieht sich zunehmender Konkurrenz ausgesetzt, selbst in jenen politischen Räumen, die noch als demokratisch gelten, und die politischen Eliten sind auch dort immer weniger bereit, seine Normen, Institutionen und Verfahren zu respektieren.

Schwindende Akzeptanz demokratischer Institutionen

Es ist daher wenig überraschend, dass sich dieser mangelnde Konsens in ebenfalls sinkenden Werten hinsichtlich der Akzeptanz demokratischer Institutionen durch die wichtigsten politischen Akteure spiegelt, mit einem aktuellen Minus von 0,19 Punkten im Durchschnitt der 137 untersuchten Länder. Auch hier gilt zu beachten, dass der steigende Anteil der Autokratien und deren Verhärtung wesentlich dafür verantwortlich sind.

Betrachtet man allerdings die Entwicklung über einen längeren Zeitraum und nur in jenen Staaten, die sowohl im BTI 2014 als auch im BTI 2024 als Demokratien eingestuft sind, wird deutlich, wie die Abkehr der Eliten von demokratischen Institutionen das letzte Jahrzehnt geprägt hat: mit einem Minus von 0,66 Punkten im Durchschnitt der 56 Demokratien wird deutlich, dass die Verweigerung einer aktiven Stabilisierung und Unterstützung der demokratischen Ordnung durch maßgebliche Teile der politischen Elite einer der stärksten demokratieuntergrabenden Faktoren der letzten zehn Jahre war. Auch die Zustimmung zur Demokratie seitens der Bevölkerung ist seit Beginn des letzten Jahrzehnts gesunken, um durchschnittlich -0,46 Punkte in der Gruppe derselben 56 Länder. Eine generelle Abkehr von den Werten und Zielsetzungen der Demokratie stellt dies laut den Ländergutachten in der überwiegenden Anzahl der Demokratien nicht dar. Erschüttert ist vielmehr das Vertrauen in demokratische Institutionen, und die Unzufriedenheit mit der demokratischen Praxis sowie ausbleibenden politischen Lösungen für die aus Sicht der Befragten drängendsten Probleme nimmt zu.

Einfluss antidemokratischer Vetoakteure wächst

In keinem Bereich der Konsensbildung und insgesamt im Governance-Index gab es im letzten Jahrzehnt größere Einbußen als beim Umgang mit antidemokratischen Vetoakteuren. Um 0,77 Punkte hat sich der Wert im globalen Durchschnitt seit dem BTI 2014 verschlechtert, auch im Vergleich zum BTI 2022 gab es noch einmal einen Rückgang um durchschnittlich 0,28 Punkte. Verschlechterungen in 33 Ländern stehen nur 9 Verbesserungen gegenüber. Treiber dieser Entwicklung ist natürlich zum einen die wachsende Zahl der Autokratien. Wenn Antidemokraten an der Macht sind, stellt sich nicht mehr die Frage, wie sie erfolgreich in demokratische Reformbemühungen einbezogen oder so ausgeschlossen werden können, dass sie Transformation nicht blockieren.

Zum anderen gibt es eine Reihe von Staaten, in denen sich wie geschildert demokratisch gewählte Regierungen immer weniger an demokratische Normen und Prozesse halten. Aber auch hier gab es in den höchsten Bewertungsstufen zwischen 8 und 10 Punkten, in denen der Ausschluss oder die Kooptation erfolgreich gelingt, sodass demokratische Reformen nicht blockiert werden können, eine Verschiebung über die Jahre. Noch im BTI 2014 ist dies 36 Regierungen gelungen, im BTI 2024 nur noch 28. Hauptgrund dafür ist, dass in zahlreichen Ländern neue Parteien und Bewegungen eine Rolle spielen, die Demokratie vor allem majoritär verstehen und daher offensiv institutionelle Kontrollinstanzen von Macht oder Gewaltenteilung sowie Minderheitenschutz ablehnen, auch schon bevor sie potenziell an die Macht kommen. Mit polemischer Rhetorik und einem Politikstil, der politische Entscheidungsträger und deren Defizite angreift, treiben sie oft etablierte Parteien vor sich her, die in vielen Fällen bisher noch keine guten Rezepte im Umgang mit solchen Akteuren gefunden haben. Eine wachsende gesellschaftliche Polarisierung ist Teil des komplizierten Mixes an Herausforderungen, mit denen sich Regierungen konfrontiert sehen.

Wenig Bereitschaft zur Entschärfung innergesellschaftlicher Konflikte

Die Einschränkung von politischen Beteiligungsrechten geht fast immer mit einer Verschärfung politischer, sozialer, ethnischer oder religiöser Konflikte einher. Im globalen Mittel aller schon im BTI 2006 untersuchten Staaten stieg die Konfliktintensität um 0,78 Punkte. In den vergangenen zwei Jahren ist die Konfliktintensität in 39 Ländern gestiegen. Am stärksten betroffen waren im Untersuchungszeitraum Burkina Faso, wo die neue Militärjunta im Kampf gegen die Bedrohung extremistischer Islamisten die militärischen Anstrengungen erhöht hat, und dem Iran, wo spätestens die gewaltsame Niederschlagung der Massenproteste dazu geführt hat, dass sich die massive Kluft zwischen Regime und Gesellschaft kaum mehr schließen lassen wird. Auch die demokratisch regierten Länder Panama, Sierra Leone und Südafrika gehören zur Gruppe mit den größten Einbußen, allerdings stieg dort die gesellschaftliche Polarisierung von einem deutlich niedrigeren Niveau aus. Dies ist charakteristisch für einen kurz- wie längerfristigen Trend. 20 der 39 Staaten, deren Konfliktintensität im BTI 2024 angestiegen ist, sehen sich noch immer einem niedrigen oder mittleren Niveau ausgesetzt (2–5 Punkte).

Der Anstieg von Konfliktintensität geschieht vielerorts nicht sprunghaft, sondern vollzieht sich graduell von einem relativ niedrigen Niveau aus: es brodeln stärker als noch vor einem Jahrzehnt; politische, soziale, ethnische und religiöse Spaltungen sind sichtbarer geworden. Wurden noch im BTI 2006 in 41 Prozent der Länder die politischen, gesellschaftlichen, ethnischen oder religiösen Spannungen auf einem sehr niedrigen Niveau eingestuft, so sind es im BTI 2024 nur noch 25 Prozent.

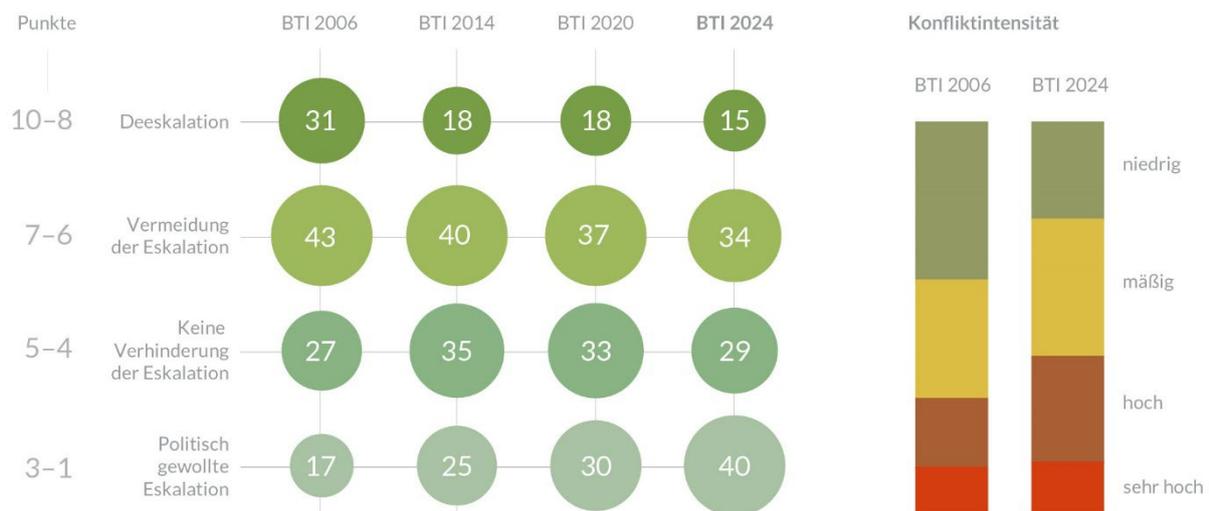
Kein Zweifel – der Druck auf Regierungen und Machteliten hat vielerorts zugenommen. Die Ursachen für die steigende Konfliktintensität innerhalb von Gesellschaften unterscheiden sich in Ausmaß und Ausprägung teilweise erheblich, doch einige Aspekte ähneln sich. In zahlreichen Staaten sind es interne Machtkämpfe der politischen Eliten im Zusammenspiel mit wirtschaftlichen Krisen und knapper werdenden Ressourcen, die bereits bestehende Konfliktlinien verschärfen. Die mangelnde Responsivität der Regierungen auf die Erwartungen ihrer Bürger sowie anhaltendes Missmanagement, grassierende Korruption und Klientelismus führten in vielen Staaten zu einer tiefen Frustration mit der etablierten politischen Führung und einer Vertrauenskrise, die die zunehmende Polarisierung entlang neuer oder alter Konfliktlinien noch prononcierter zutage treten ließen.

Machteliten eskalieren häufig Konflikte

Die Reaktion der Politik auf zugespitzte innergesellschaftliche Konflikte ist bisher denkbar unzureichend. Während ein Mehr an Inklusivität, ausgleichender Konsensbildung und Responsivität der politischen Eliten dringlich erforderlich wäre, um eine effiziente und langfristige politische Steuerung zu ermöglichen, weisen die Ergebnisse des BTI 2024 erneut darauf hin, dass eine Mehrheit der Regierungen ihre Anstrengungen gerade in diesen Bereichen nicht ausreichend verstärkt hat.

Am deutlichsten wird dies bei der Bewertung der Fähigkeit von politischen Akteuren zu effektivem Konfliktmanagement. Keine andere politische Gestaltungsleistung hat im globalen Durchschnitt in den vergangenen zwanzig Jahren solche Qualitätseinbußen erlebt (-1,08 Punkte). Das Verhältnis der Länder, denen entweder eine aktive Deeskalation gelingt oder die wenigstens eine weitere Polarisierung verhindern können, hat sich im Vergleich zu jenen, die keine Eskalation verhindern oder sogar aktiv innergesellschaftliche Konflikte schüren, seit dem BTI 2006 signifikant verschoben: waren damals noch 74 Regierungen erfolgreiche Mediatoren, so sind es heute nur noch 49, die Anzahl der aktiven Polarisierer ist demgegenüber von 17 auf 40 Staaten angewachsen. Dazu gehören nicht nur die repressivsten Regime der Welt, sondern auch die populistischen oder nationalistischen Regierungen Brasiliens unter Jair Bolsonaro, Indiens, der Türkei und Ungarns, die ein konfrontativer und autoritärer Führungsstil eint. Die Regierungen Serbiens, der Philippinen oder auch Perus und Sierra Leones kommen gefährlich nahe an die Zone dieser politischen Führungen, die absichtlich gesellschaftliche Konflikte eskaliert.

Die Konfliktintensität steigt, die Fähigkeit und der Wille zur Deeskalation sinken



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

Sie profitieren politisch von einer sich verschärfenden innergesellschaftlichen Polarisierung, weil sie ihre Anhänger mobilisiert. Loyalitäten lassen sich zudem entlang dieser Spaltungslinien besser verorten, solange Politik ein Nullsummenspiel ist und das Freund-Feind-Schema verfängt. Konkrete Politikinhalte, die eigene Führungsfähigkeit oder gar gesamtgesellschaftliche Ziele werden zur Nebensache; es geht vielmehr um die Durchsetzung von Partikularinteressen gegenüber den politischen Gegnern. Diese Strategie ist ein Spiel mit dem Feuer, denn gesellschaftlicher Zusammenhalt lässt sich schwer wiederherstellen, wenn die Gegensätze zwischen den Lagern jahrelang als existenziell und unvereinbar dargestellt wurden. Polens PiS-Regierung beherrschte in den vergangenen Jahren diese Klaviatur besonders gut, ihre Konfliktmanagementfähigkeit hat sich seit 2014 von 9 auf 5 Punkte verschlechtert. Der neuen polnischen Regierung stellt sich damit die große Herausforderung, die tiefen Gräben wieder zuschütten zu müssen. Die Wahlkampfstrategie zumindest machte Hoffnung darauf, dass sich Ton und Stil ändern. Bewusst übernahm die Opposition nicht die populistischen Argumentationsmuster und Mobilisierungsstrategien – jenseits ihrer Geschlossenheit möglicherweise eine Erfolgsfaktor bei der Ablösung der PiS.

Die schwindenden Bemühungen oder Fähigkeiten von Regierungen zum effektiven Konfliktmanagement zeigen sich besonders deutlich in jenen zwei Regionen, die nach wie vor durchschnittlich die besten Governance-Leistungen an den Tag legen. In Lateinamerika sowie Ostmittel- und Südosteuropa ist das Klima in den letzten Jahren deutlich rauer und der Politikstil in zahlreichen Staaten konfrontativer geworden. In beiden Regionen stehen die Regierungen vor der Herausforderung, die zunehmende soziale Differenzierung der Gesellschaften, die nicht zuletzt durch die Transformationen der vergangenen Jahrzehnte ausgelöst wurden, abzufedern. Dies geschieht vor dem Hintergrund anhaltender wirtschaftlicher Probleme seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, einer zunehmenden Frustration jener Bevölkerungsschichten, die sich als Verlierer der Veränderung seit Beginn der Transformationsprozesse in den 90er Jahren sehen, und steigender Forderungen nach mehr Investitionen in Bereiche wie Bildung, Gesundheit, in-

nerer Sicherheit oder soziale Gerechtigkeit. Das Bedürfnis, ihre Regierungen verstärkt zur Rechenschaft zu ziehen und anhaltende Korruption und Klientelismus nicht mehr zu dulden, äußerte sich in Protesten gegen das politische Establishment.

Zahlreiche Regierungen agieren merklich konfrontativer und weniger inklusiv als noch Mitte der 2000er Jahre. Neue politische Parteien und Bewegungen, die sich als Alternativen zu den etablierten politischen Eliten darstellen, haben aus der mangelnden Responsivität von Regierungen, den enttäuschten Erwartungen der Bürger:innen und dem Regierungsversagen angesichts wachsender Herausforderungen Kapital geschlagen. In der Auseinandersetzung mit den etablierten Parteien, die ihre populistischen Argumentationsmuster und Mobilisierungsstrategien häufig übernehmen, tragen sie zu einem sich verschärfenden Ton im politischen Diskurs und der Polarisierung des politischen Wettbewerbs in zahlreichen Staaten bei.

Schlechtes Regieren behindert internationale Zusammenarbeit

Die steigende Konfliktintensität und die mangelnde Fähigkeit oder Bereitschaft zur Deeskalation und Konsensbildung auf nationaler Ebene findet ihre Entsprechung in zunehmend unverbindlichem, unkooperativem oder konfrontativem Verhalten auf internationaler Ebene. Heimische Polarisierung und Repression sowie nationalistische Aggression nach außen sind zwei Seiten derselben autoritären Medaille. Die Regierungen, die für die größten Rückschritte im Bereich internationaler Zusammenarbeit verantwortlich sind, zählen ausnahmslos auch zu den aktivsten Treibern einer politischen Regression. Dabei überträgt sich das Freund-Feind-Denken polarisierender Regime, die das Schüren von Konflikten als innenpolitisches Mittel der Machtsicherung verwenden, auf eine nationalistische und transaktionale Außenpolitik, in der das Recht des Stärkeren gilt. Das eklatanteste Beispiel hierfür war im Untersuchungszeitraum das russische Regime, das in grober Missachtung des Völkerrechts und rücksichtsloser Brutalität einen Angriffskrieg gegen die Ukraine losbrach. Neben den von Putin selbst postulierten imperialistischen Ansprüchen war eine wesentliche Triebfeder der Invasion wohl aber auch die Sorge, dass ein erfolgreicher demokratischer Nachbar im eigenen Land als Gegenmodell zum autoritären System gesehen werden könnte.

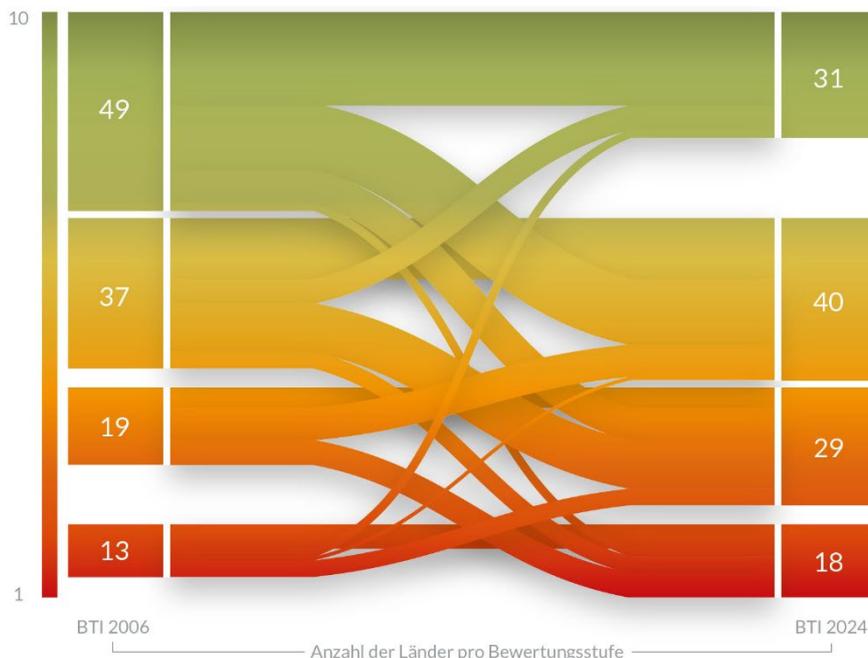
Die Befürchtung externer Destabilisierung trieb auch die westafrikanischen Putschländer Burkina Faso und Mali in eine selbstisolierende Konfrontationsstellung gegenüber westlichen Ländern und internationalen Organisationen sowie gegenüber der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS, die auf die Einhaltung vereinbarter demokratischer Standards drängten. Nach Ende des Untersuchungszeitraums fand dieses Duo durch die Putschisten in Niger weitere Verbündete und erhält zudem russische Unterstützung. Derweil sah sich die sudanesischer Militärjunta einer noch stärkeren Isolierung ausgesetzt und wurde mit Sanktionen und internationaler Kritik, auch von der Afrikanischen Union, belegt, da sie die zivilen Regierungsvertreter systematisch ins Abseits drängte. Ebenfalls weitgehend isoliert ist das Militärregime in Myanmar, das nach verlorenen Wahlen putschte und danach mit massiver Repression gegen pro-demokratische Demonstrationen vorging.

Auf einer qualitativ anderen Ebene, und dennoch mit ebenso deutlichen Einbußen, fiel die Bereitschaft und Fähigkeit zur internationalen Zusammenarbeit in Argentinien, Bangladesch, El Salvador, Peru und Tunesien aus. Auch hier spiegeln sich die innenpolitischen Defizite im außenpolitischen Auftreten. Die ideologisch aufgeladene und chronisch unzuverlässige peronisti-

sche Außenwirtschaftspolitik entspricht dem polarisierenden und intransparenten innenpolitischen Vorgehen der mittlerweile abgewählten argentinischen Regierung. Die autoritäre Regierung in Bangladesch hat durch Verschleppung, außergerichtliche Tötung, Folter und fehlende Haftung für derartige Verstöße die energische Kritik der Vereinten Nationen sowie der US-amerikanischen Biden-Administration auf sich gezogen. Die Geringschätzung rechtsstaatlicher Institutionen und Menschenrechte durch den salvadorianischen Präsidenten Bukele setzte sich auch außenpolitisch in der Missachtung der von El Salvador unterzeichneten Inter-American Democratic Charter fort. Die innenpolitische Lähmung der zwischen Exekutive und Parlament polarisierten Regierung in Peru blockierte auch die internationale Zusammenarbeit. Die ausgeprägt personalisiert geführte tunesische Regierung unter Präsident Saied erwies sich als unflexibel und diplomatisch eingeschränkt und verlor aufgrund reduzierter Glaubwürdigkeit einen substanziellen Teil der US-amerikanischen Unterstützung.

Diese Regierungen sind die jüngsten Treiber einer längerfristigen Entwicklung, die sich immer deutlicher abzeichnet: die Erosion internationaler Kooperation und multilateralen Konfliktmanagements. Im Unterschied zu den anderen Governance-Kriterien, deren Bewertungen sich primär erst in den letzten knapp zehn Jahren verschlechterten, ist die internationale Kooperationsbereitschaft von einem hohen Niveau aus bereits seit zwanzig Jahren kontinuierlich gesunken. Insgesamt ist allerdings internationale Zusammenarbeit noch immer das am besten bewertete Governance-Kriterium. Während Gestaltungsfähigkeit, Effizienz und Konsensbildung im globalen Mittel mit unter 5 Punkten bewertet werden, liegt das Kooperationskriterium trotz starker Verluste gerade im Bereich der Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit noch immer bei über 6 Punkten.

Abnehmende Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit in internationaler Zusammenarbeit



Dennoch: das Überschreiten internationaler Normen und das Infragestellen der liberalen Weltordnung begann weit vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. Er hat allerdings insbesondere die etablierten Demokratien aus der Selbstgefälligkeit der 2000er Jahre katapultiert, mit der sie annahmen, dass sich trotz des Erstarkens autoritärer Regime und multipler globaler Krisen nichts ändern würde. Das Erwachen führte zur militärischen und finanziellen Unterstützung der Ukraine, durchaus in dem Bewusstsein, dass es auch um die Verteidigung demokratischer Werte geht.

Klar wurde allerdings auch, dass sich außerhalb der westlichen Welt nicht leicht Verbündete gewinnen ließen. Um die liberale internationale Ordnung zu bewahren und eine Alternative abzuwenden, in der die alleinige Durchsetzung des Rechts des Stärkeren obsiegt, bedarf es mehr Anstrengungen, um Glaubwürdigkeit zurückzuerlangen. Glaubwürdigkeit im Sinne eigener Konsequenz bei der Einhaltung von Werten, beispielsweise beim Schutz von rechtsstaatlichen Standards innerhalb der Europäischen Union, und Glaubwürdigkeit bei der entschlossenen Unterstützung von Demokratien unter Druck sowie gefährdeter Verteidiger der Demokratie.

Die Sensibilisierung kommt spät, aber die entschlossenere Ahndung der polnischen oder ungarischen Verstöße gegen europäische Werte setzt ein wichtiges Signal, ebenso wie die Verleihung des Kandidatenstatus für eine EU-Mitgliedschaft an die Ukraine, Moldau und Georgien oder die Wiederbelebung der Integrationsanstrengungen für die Westbalkanstaaten. Für die Welt außerhalb Europas wird das Herstellen eines Konsenses und das Schmieden von demokratischen Koalitionen noch schwieriger werden, nicht zuletzt auch weil es (demokratische wie autokratische) Profiteure dieser neuen geopolitischen Unordnung gibt und die Narrative und Diskurse über die Zukunft multilateraler Zusammenarbeit vielfältiger werden und auseinanderdriften. Gute Regierungsführung ist zentral, nicht nur zur Erlangung von partizipativen, fair ausgestalteten und sozial inklusiven Lebenswirklichkeiten. Sie ist auf nationaler Ebene wesentlich für die Wiederherstellung oder Festigung des Vertrauens in demokratische Institutionen, und auf internationaler Ebene bedeutsam für eine kooperative und friedfertige Lösung globaler Zukunftsaufgaben.

Kontakt

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

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

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

www.bti-project.org

www.bertelsmann-stiftung.de