

BTI 2016 | Executive Summary

Politische und soziale Spannungen nehmen weltweit zu

Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung



Diese Executive Summary skizziert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung BTI 2016 im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2013 bis zum 31. Januar 2015.

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

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 Internationale Lizenz.

Einleitung

Die politische Gestaltung demokratischer Transformation, wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Teilhabe sowie der gesellschaftliche Dialog darüber sind schwieriger geworden. In den meisten arabischen Ländern ist der kurze demokratische Aufbruch längst von einem harten autoritären Rollback wie in Ägypten erstickt worden. Der Zusammenbruch von Staaten wie Jemen, Libyen und Syrien hat ein Vakuum hinterlassen, das Terrororganisationen wie der Islamische Staat mit zerstörerischer Macht füllen. Die Zerreißprobe in der Ukraine, wo separatistische und hegemoniale Bestrebungen einen brüchigen Transformationsstaat herausfordern, ruft ungelöste geopolitische Konflikte im post-sowjetischen Raum in Erinnerung. Auch in einigen schon länger etablierten Demokratien wie Ungarn werden Opposition und regierungskritische Zivilgesellschaft seit Jahren systematisch marginalisiert. Proteste gegen Ungleichheit, wirtschaftliche Not, Korruption und unzureichende soziale Absicherung werfen selbst in einem relativ stabilen Schwellenland wie Brasilien neue Gräben zwischen Eliten und unzufriedenen Bürgern auf.

Diese Entwicklungen sind keine Einzelfälle. Die Daten des BTI 2016 belegen eine neue Qualität der Repression in vielen Autokratien, eine Verstärkung bestehender Defekte in demokratischen Gesellschaften, eine höhere Intensität politischer und sozialer Spannungen und eine abnehmende Dialogfähigkeit und Konfliktlösungskapazität maßgeblicher politischer Akteure in den 129 untersuchten Entwicklungs- und Transformationsländern.

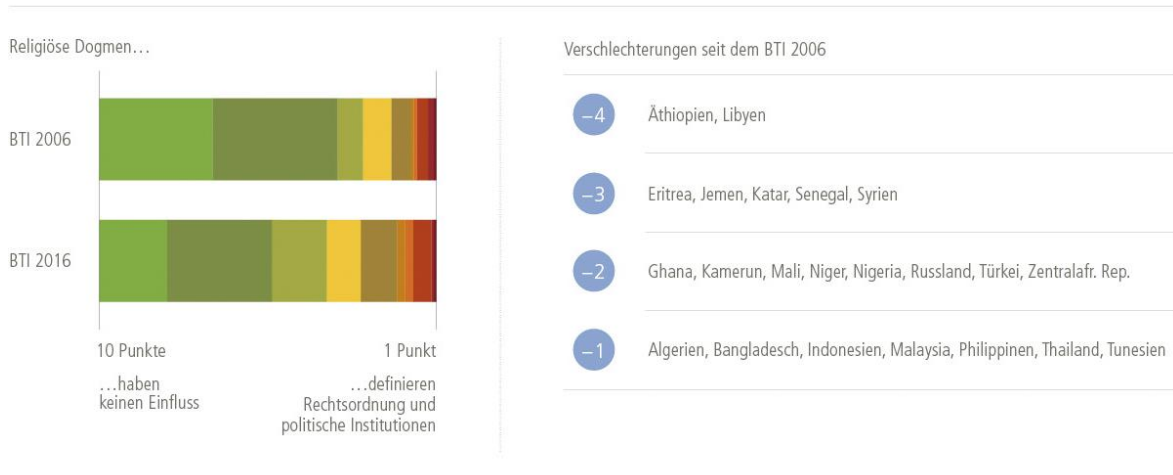
Der Einfluss von Religion auf Politik wächst weiter

Die Intensität von sozialen, ethnischen und religiösen Konflikten hat in den letzten zehn Jahren zugenommen, im globalen Durchschnitt um über einen halben Punkt auf der BTI-Zehnerskala. Gesellschaftliche Auseinandersetzungen werden zunehmend entlang religiöser Konfliktlinien ausgetragen. Militante und extremistische Organisationen, die - von Boko Haram und Al-Qaida über den Islamischen Staat bis zu den Taliban – zumeist einer militant-dschihadistischen Ideologie anhängen, befördern diese Konflikte.

Der Einfluss religiöser Dogmen auf die Verfasstheit politischer Systeme nahm nach dem bereits im BTI 2014 verzeichneten deutlichen Anstieg noch einmal zu. In 21 Staaten waren Rechtsordnung und politische Institutionen stärker als noch vor zwei Jahren diesem Einfluss ausgesetzt, während er sich in nur fünf Ländern reduzierte. Der Einfluss des Islamismus hat sich in den arabischen Staaten Irak,

Libyen und Syrien noch einmal vergrößert, aber auch in der Türkei verfolgt die Regierung eine stärker islamistische Politik als in der Vergangenheit. Doch eine zunehmende religiöse Aufladung von Politik ist weder allein begrenzt auf den arabischen Raum, noch auf muslimische Mehrheitsgesellschaften. Allerdings gibt es klare regionale Schwerpunkte. Zu den 42 Staaten, in denen Religion derzeit zumindest einen spürbaren Einfluss auf Politik hat, zählen neben arabischen Ländern ausschließlich afrikanische und asiatische. Betrachtet man den längeren Zeitraum seit dem BTI 2006, so ist der gewachsene Einfluss der Religion auf die Politik der am stärksten ausgeprägte negative Trend im Vergleich aller 18 Indikatoren in der Dimension politischer Transformation.

Einfluss religiöser Dogmen steigt

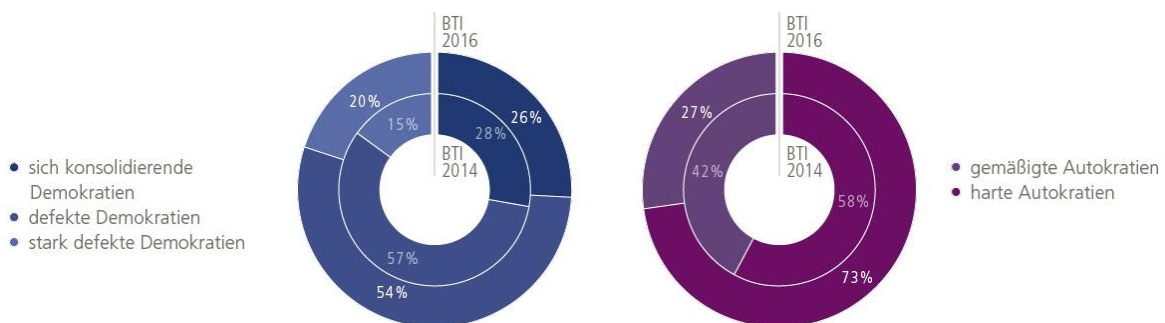


Immer weniger Raum für Dissens

Auch insgesamt fällt die Bilanz der politischen Transformation zwischen 2013 und 2015 negativ aus. Zwar bleibt die Anzahl von Demokratien und Autokratien relativ stabil, es gab sogar eine leicht positive Verschiebung: während der BTI Irak und Thailand aktuell wieder als Autokratien klassifiziert, erfüllen Guinea, Madagaskar, Mali und Nepal wieder demokratische Mindeststandards, so dass 74 demokratisch regierte Länder 55 autoritären Staaten gegenüberstehen (BTI 2014: 72 zu 57). Gleichzeitig hat sich in fast 60 Prozent der 129 Staaten der Entwicklungsstand der politischen Transformation verschlechtert. Auch das Ausmaß der Verschlechterungen ist größer als das der Verbesserungen. In einem Fünftel aller Länder ist die Demokratiequalität deutlich zurückgegangen, während sie sich in weniger als einem Zehntel signifikant verbessert hat.

Die gravierendsten Rückschritte gab es erneut im Bereich der politischen Partizipationsrechte (Qualität der Wahlen, Presse- und Medienfreiheit, Versammlungsfreiheit) und der Rechtstaatlichkeit (Gewaltenteilung und Schutz der Bürgerrechte). Besonders in Autokratien haben die Repressionen stark zugenommen. Weltweit stieg die Anzahl harter Autokratien von 33 auf 40 Staaten, so viele wie noch in keiner Erhebungsrunde des BTI. Nur noch 15 Autokratien schützen Bürgerrechte zumindest rudimentär und gewähren in beschränktem Ausmaß politische Rechte.

74 Demokratien : 55 Autokratien im BTI 2016
72 Demokratien : 57 Autokratien im BTI 2014



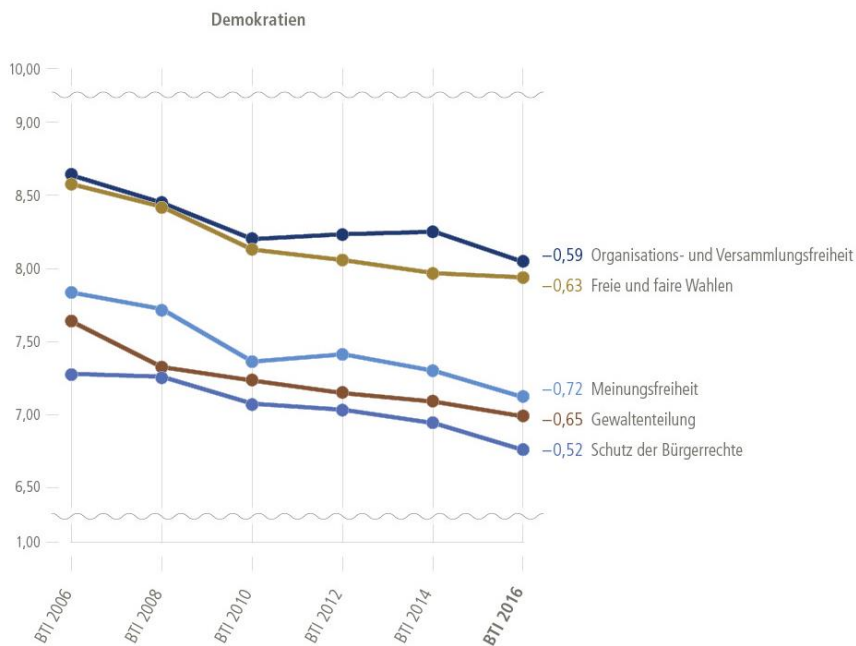
Knapp drei Viertel aller autokratischen Regierungen dagegen beschneiden politische Opposition bereits im Ansatz und schränken Freiheitsrechte so stark ein, dass ihr politisches System nur noch als hart autokratisch bezeichnet werden kann. Gab es noch in den vergangenen Jahren die Tendenz, ein gewisses Maß an Dissens und Pluralismus zu billigen – von der Zulassung oppositioneller Parteien zu Wahlen bis zur Duldung gemäßigter oppositioneller Medien und Nichtregierungsorganisationen –, so bedienen sich zahlreiche Regime nun wieder kruderer Methoden, um einen offenen gesellschaftlichen Diskurs zu unterbinden. Willkürliche Inhaftierungen von Menschenrechtsaktivisten und Journalisten haben ebenso zugenommen wie Verbote von Demonstrationen oder repressive Gesetzen gegen zivilgesellschaftliche Organisationen. Dies geschieht häufig unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung oder der Abwendung ausländischer Einmischung in innere Angelegenheiten. Die regionalen Schwerpunkte liegen vor allem im Nahen Osten und Nordafrika sowie im postsowjetischen Eurasien. Die Reaktion der autokratischen Regime auf die Ereignisse des arabischen Frühlings und des Euromaidan fällt hart aus. Jegliche Opposition, die die Stabilität der eigenen Herrschaft gefährden könnte, soll verhindert oder im Keim erstickt werden. Umso mehr, als auch in vielen Autokratien die Proteste gegen soziale Missstände, manipulierte Wahlen, die Willkür der herrschenden Elite und grassierende Korruption deutlich zugenommen haben.

Um die eigene Regimestabilität zu sichern, greifen die Regierungen auf ein Instrumentarium an sich ähnelnden Strategien zurück, die vom Demonstrationsverbot bis hin zu Gesetzesmaßnahmen zur Gängelung zivilgesellschaftlicher Organisationen, Medien und oppositionellen Parteien reicht. Drei Vorgehensweisen kommen in jüngster Zeit in immer mehr Staaten zum Einsatz: erstens die Kontrolle von Geldflüssen aus dem Ausland an lokale zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die Registrierung dieser NGOs als „ausländische Agenten“; zweitens die Kooptation von zivilgesellschaftlichen Organisationen durch Staatsstiftungen wie in Marokko oder den Aufbau von staatlich gelenkten Dachorganisationen nach russischem Vorbild; sowie drittens der gesetzlich verankerte Zugriff auf das Internet und soziale Medien.

Auch Demokratien schränken Beteiligung ein

Allerdings sinkt der politische Transformationsstand auch in vielen demokratisch regierten Ländern. Freie und faire Wahlen, Organisations-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit sowie Gewaltenteilung und Bürgerrechte sind auch hier noch weiter eingeschränkt worden.

Rechtsstaatlichkeit und Beteiligungsrechte in Demokratien gehen zurück



Besonders ausgeprägt waren die staatlichen Eingriffe im Bereich der Organisations- und Versammlungsfreiheit, die mit 19 Ländern ein gutes Viertel aller Demokratien betrafen, vor allem in Subsahara-Afrika. In Kenia, Nigeria und dem Senegal wurden Demonstrations- und Versammlungsrechte unter dem Vorwand der Verhinderung gewaltsamer Ausschreitungen oder einer terroristischen Bedrohung beschnitten. In Mosambik und Sambia schränkte die Regierung im Vorfeld der Wahlen die Möglichkeiten der Opposition zu Versammlungen ein. Aber auch relativ weit fortgeschrittene Demokratien wie Botswana, Ghana und Südafrika schränkten die Bedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement ein.

Die Presse- und Meinungsfreiheit, auch dies ein fortbestehender Negativtrend, wurde in fast allen Ländern Ostmittel- und Südosteuropas stärker behindert als noch vor zehn Jahren, vor allem in Mazedonien und Ungarn. Die Medienreform der polnischen Regierung vom Herbst 2015, nicht berücksichtigt in dieser Erhebung, ist ein weiteres Indiz für diese beunruhigende regionale Entwicklung. Die Beeinflussung der Berichterstattung durch die regierenden Parteien oder einzelne Politiker, die Übernahme von führenden Medienorganen durch einflussreiche Geschäftsleute und damit eine Verschärfung des Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Misere für kleinere unabhängigere Zeitungen sind vor allem dafür verantwortlich. Medien, Politik und Wirtschaft sind stärker miteinander verbandelt, sodass die Presse ihre unabhängige Kontrollfunktion zunehmend eingebüßt hat. Die Verquickung von Politik und Wirtschaft erhöht zudem den Druck auf kritische Journalisten, drohende Verleumdungsklagen führen häufig zur Selbstzensur.

Zweifel an Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen

Die Einschränkung politischer und bürgerlicher Rechte ist in vielen Staaten in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Aufstieg majoritanistischer Regierungsformen zu sehen. Zahlreiche demokratisch und mit großer Mehrheit gewählte Regierungen begreifen ihren Wählerauftrag als ein imperatives Mandat zum kompromisslosen Durchsetzen von politischen Zielen ohne Konsultation von Opposition und Zivilgesellschaft und unter Missachtung von Minderheitenrechten. Die „illiberale Demokratie“ Ungarns bleibt das prominenteste Negativbeispiel einer Aushebelung von Gewaltenteilung unter gezielter Beschneidung von Kontrollinstanzen und Meinungsfreiheit. Andere defekte Demokratien wie Argentinien, Ecuador, Mazedonien oder die Türkei durchlaufen eine ähnlich starke Polarisierung, die in ihrer ausgrenzenden und paternalistischen Herrschaftsform bereits Grundzüge autoritären Regierens wie in Russland oder Venezuela in sich trägt.

Populistische, polarisierende oder illiberale Bewegungen profitieren oft davon, dass die Unzufriedenheit vieler Bürger mit Missmanagement und wirtschaftlicher Ungerechtigkeit so ausgeprägt ist. Die Zustimmung zur Demokratie bleibt in den meisten Ländern mit verlässlichen Umfragedaten noch immer hoch, aber die Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen, der Reformbereitschaft der politischen Eliten und der Fähigkeit von Politik, wirtschaftliche Perspektiven zu bieten und für soziale Inklusion zu sorgen, hat in fast der Hälfte aller Demokratien erheblich zugenommen.

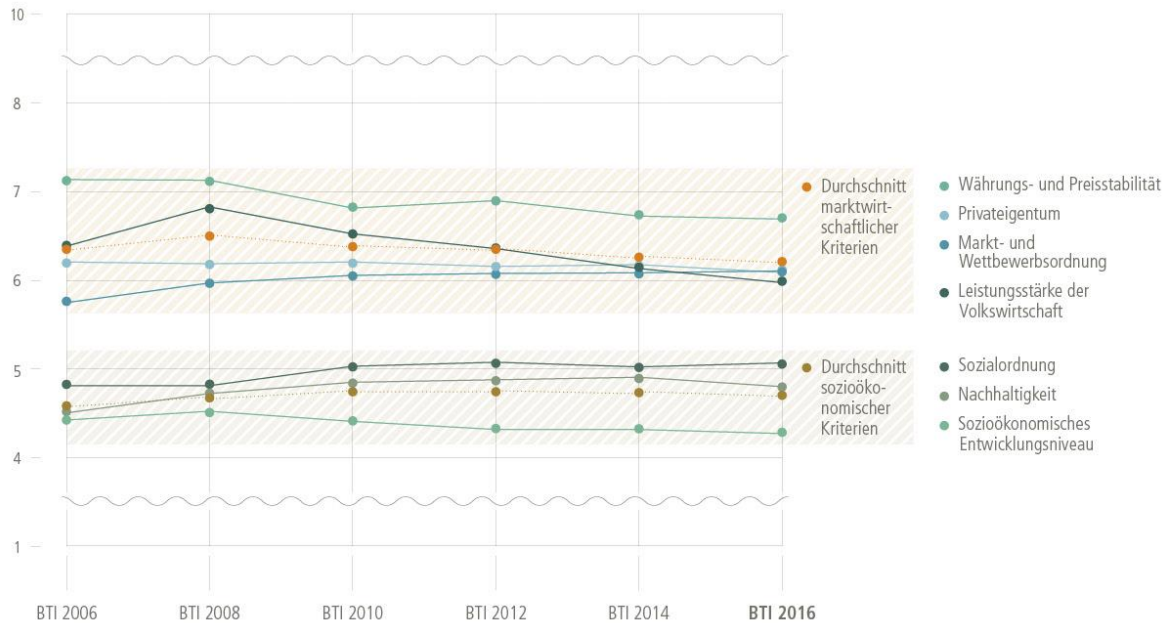
Diese Desillusionierung wird durch die anhaltende Unfähigkeit von Regierungen befeuert, Amtsmissbrauch und Korruption in den Griff zu bekommen. Nur 30 Ländern gelingt es überhaupt, einigermaßen funktionierende Integritätsmechanismen zu installieren (6 bis 9 Punkte). In der ganz überwiegenden Zahl der Länder ist die Regierung nur sehr eingeschränkt bereit und in der Lage, Maßnahmen gegen Korruption einzuführen, oder scheitert komplett in der Korruptionsbekämpfung. Entsprechend ist Antikorruptionspolitik (4,35) der am schlechtesten bewertete Leistungsaspekt von Regierungspolitik überhaupt, besonders in Afrika, dem Nahen Osten und vor allem dem postsowjetischen Eurasien. Singapur ist die einzige Autokratie mit funktionierenden Integritätsmechanismen. Als Region hebt sich alleine Ostmittel- und Südosteuropa positiv ab, mit starken Verbesserungen insbesondere in Lettland und Polen.

Sozialpolitik bleibt große Schwachstelle

Die Transformationskrisen und Konflikte hängen untrennbar mit sozialen Missständen zusammen. Insbesondere Armut, Ungleichheit und wirtschaftliche Perspektivlosigkeit stellen den sozialen Sprengstoff dar, der sich in Protesten gegen schlechte Regierungsführung entlädt. Das sozioökonomische Entwicklungsniveau verharrt seit Jahren im weltweiten Durchschnitt auf einem extrem niedrigen Niveau, mit aktuell 4,34 Punkten wird kein Indikator im BTI 2016 schlechter bewertet.

Seit 2006 hat der BTI immer wieder die Diskrepanz zwischen der wirtschaftlichen und der sozialen Komponente einer sozial verantwortlichen Marktwirtschaft belegt. Auch im BTI 2016 liegen die marktwirtschaftlichen Kriterien Währungs- und Preisstabilität (6,70), Privateigentum (6,14), Markt- und Wettbewerbsordnung (6,07) und volkswirtschaftliche Leistungsstärke (6,03) im Durchschnitt deutlich vor den „sozialen“ Kriterien Sozialordnung (5,05), Nachhaltigkeit (4,79) und Sozioökonomisches Entwicklungsniveau (4,34).

Dauerhafte Lücke zwischen wirtschaftlicher und sozioökonomischer Entwicklung



Am größten ist die Diskrepanz dort, wo auch die Not am größten ist: in den unterentwickelten Regionen Subsahara-Afrikas, insbesondere Westafrikas. Benin, Burkina Faso, Mali und Niger stehen stellvertretend für eine Reihe von Ländern, die zwar ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum generieren und offen für marktwirtschaftliche Reformen sind, ohne dass dies zu durchgreifenden Verbesserungen des Lebensstandards und der Aufstiegschancen breiter Bevölkerungsschichten geführt hätte.

In 90 Prozent aller untersuchten Länder sind Regierungen erfolgreicher darin, wachstumsfördernde Markt- und Wettbewerbsordnungen, stabile Währungen und Preise und Schutz von Privateigentum zu verankern, als sozioökonomische Hindernisse zu überwinden, soziale Sicherheit und Chancengleichheit zu gewähren und Umwelt- und Bildungspolitiken nachhaltig auszugestalten. Dies liegt wesentlich an der einseitigen Prioritätensetzung der vergangenen Jahrzehnte: viele Regierungen gaben marktwirtschaftlichen Strukturanpassungen den Vorrang vor einer aktiven Sozialpolitik. Der BTI identifiziert nur wenige Länder wie Bhutan, Bolivien, die Mongolei und Ruanda, in denen sich diese Gerechtigkeitslücke in den letzten zehn Jahren spürbar verringert hat. Dieser Befund spricht dafür, dass soziale Inklusion institutionell stärker untermauert und ein deutlich größeres Gewicht in der Ausgestaltung einer marktwirtschaftlichen Entwicklungsstrategie bekommen muss.

Leistungsstärke und makroökonomische Stabilität sinkt

Angesichts dieses sozialen Handlungsdrucks macht sich umso empfindlicher bemerkbar, dass die günstigen weltwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Rahmenbedingungen in den Jahren vor der Wirtschafts- und Finanzkrise nicht konsequenter für eine nachhaltige Sozialpolitik genutzt worden sind. Die Wachstumsraten sind nicht mehr so hoch wie in den „fetten Jahren“ von 2004 bis 2007. Der Indikator, der die wirtschaftliche Leistungsstärke der Entwicklungs- und Schwellenländer untersucht, ging kontinuierlich und im globalen Mittel nun bereits in der vierten BTI-Ausgabe in Folge zurück, von 6,82 im BTI 2008 auf nunmehr 6,03. Alle BRICS-Staaten haben seit Januar 2011, dem Messzeitpunkt des BTI 2012, an wirtschaftlicher Leistungsstärke eingebüßt, Brasilien (-3 Punkte), Indien und Russland (beide -2) am stärksten, China und Südafrika (beide -1) etwas weniger stark. Auch Argentinien (-2) und Mexiko (-1) haben an Dynamik verloren. Von den elf G20-Schwellenländern konnten nur vier – Indonesien, Saudi-Arabien, Südkorea und die Türkei – ihr Niveau von Januar 2011 halten, keines verbesserte sich seither messbar.

Zudem ist in mehr als der Hälfte dieser G20-Länder auch die makroökonomische Stabilität zurückgegangen. So hat Brasiliens Zentralbank erhebliche Mühe, die Inflation unter Kontrolle zu halten, zumal die Regierung Rousseff gleichzeitig die Staatsfinanzen stabilisieren, Leistungsbilanzdefizite reduzieren, den Wertverlust des Real stoppen und regulierte Preise für Strom, Benzin und öffentlichen Verkehr anheben muss. Auch Indien hatte zumindest bis 2013 erhebliche Probleme mit der Währungsstabilität. Inzwischen haben fallende Ölpreise und ein Vertrauensvorsprung an die Regierung Modi wieder zu moderateren Inflationsraten geführt. Die russische Wirtschaft leidet nicht nur unter dem niedrigen Ölpreis, sondern auch unter den westlichen Sanktionen. Die Rücklagen, die in den Finanzkrisen 2008 und 2014/15 für Liquidität gesorgt und die Wirtschaft angekurbelt hatten, werden allen Prognosen zufolge innerhalb der nächsten drei Jahre aufgebraucht sein. Südafrika schließlich weist volatile Wechselkurse infolge wachsender Leistungsbilanzdefizite, eine niedrige Sparquote und Abhängigkeit von kurzfristigen Kapitalzuflüssen aus.

Der Rückgang der makroökonomischen Stabilität wurde in zahlreichen Ländern ausgelöst oder begleitet von einem Rückgang an Haushaltsdisziplin, sinkenden Rohstoffeinnahmen und teils hohen Aufwendungen, insbesondere in Osteuropa, zur Bankenrettung. Vielen Regierungen wird es unter diesen Umständen schwer fallen, die dringend benötigten sozialpolitischen Impulse zu setzen.

Regierungen noch nicht für anstehende Aufgaben gerüstet

Gegenwärtig sind die Regierungen mehrheitlich nicht ausreichend für all diese Herausforderungen gewappnet. Die Gruppe der Staaten, denen der BTI eine sehr gute Regierungsqualität attestiert, umfasst nur noch sechs Länder, so wenig wie noch nie: Uruguay, Chile, Taiwan, Estland, Polen und Litauen. Das Rekordtief bei guter Governance korrespondiert mit dem Rekordhoch bei schlechter Governance: die Anzahl von Regierungen, denen der BTI ein schwaches oder gescheitertes Transformationsmanagement bescheinigt, ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen auf nunmehr 46, ein gutes Drittel des Untersuchungssamples.

14 von 15 flächenmäßig größten Ländern im BTI wird ein negativer Trend in punkto Governance bescheinigt. Die Regierungen einiger Flächenstaaten weisen in dem kurzen Zeitraum der letzten zwei Jahre einen sehr deutlichen Leistungsabfall auf, unter ihnen Brasilien und Russland. Andere büßen zwar weniger stark ein, senden aber aufgrund ihrer jeweiligen regionalen Ankerfunktion ein warnendes Signal, so wie Argentinien und Mexiko in Lateinamerika, China, Indien und Indonesien in Asien, Algerien und Saudi-Arabien in Nordafrika und dem Nahen Osten. Dieser Trend bestätigt sich bei 13 der 15 bevölkerungsreichsten Staaten. Während kein einwohnerstarkes Schwergewicht seine Regierungsleistungen verbessern konnte, offenbarten einige Ankerstaaten wie Mexiko, Nigeria, Russland und die Türkei sowohl kurz- wie mittelfristig eklatante Einbrüche im Transformationsmanagement.

Besonders schwer fällt ins Gewicht, dass zwölf der 15 bevölkerungsreichsten Länder in den vergangenen zwei Jahren an Bereitschaft und Fähigkeit zu internationaler Zusammenarbeit verloren haben, Nigeria, Russland und die Türkei besonders deutlich. Auch Brasilien, China, Indien und eben Russland büßten hier ein. Die rückläufige Kooperationsfähigkeit der BRICS-Länder wird komplettiert durch das gesunkene diplomatische Engagement von Südafrika im Bereich der regionalen Integration. Dabei ist auffällig, dass sich ein Faktor der internationalen Zusammenarbeit besonders häufig verschlechtert hat: der Aspekt der Glaubwürdigkeit. Ausgerechnet in einer Zeit also, in der angesichts der zunehmenden Vernetzung und komplexer globaler Probleme dringend eine größere internationale Zusammenarbeit vonnöten wäre, sinkt die Fähigkeit der Regierungen wichtiger Ankerstaaten, friedfertig, vertrauenswürdig und überzeugend aufzutreten.

Keine andere politische Gestaltungsleistung hat im globalen Durchschnitt in den vergangenen zehn Jahren eine solche Qualitätseinbuße erlebt wie die Fähigkeit zu effektivem Konfliktmanagement. Dies traf vorrangig auf arabische und afrikanische Regierungen zu. Im Nahen Osten und Nordafrika sank die durchschnittliche Managementleistung zur Konfliktentschärfung im vergangenen Jahrzehnt

um 2,67 auf nunmehr 3,50 Punkte; dies ist interregional der mit Abstand schlechteste Wert. In mehr als drei Vierteln der arabischen Länder nahm die Kapazität und Bereitschaft zur Lösung von Konflikten seit 2006 ab. Nur wenig besser ist die Situation in Subsahara-Afrika. In den 38 dort untersuchten Ländern fiel die Bereitschaft und Fähigkeit zur Entschärfung von gesellschaftlichen Konflikten in der zurückliegenden Dekade in 23 Fällen.



Um die intensiver werdenden gesellschaftlichen Konflikte und die zunehmende Polarisierung zu entschärfen und das Vertrauen der Bürger in die politischen Eliten wieder herzustellen, bräuchte es dringlicher denn je ein Mehr an Dialog, eine entschiedene Umsetzung von Reformen, eine entschlossene Bekämpfung von Korruption auf allen Ebenen und einen neuen Konsens zwischen Regierungen und Regierten darüber, wo die Reise hingehen soll. Allesamt Regierungsleistungen, die der BTI in vielen Ländern als schwach bewertet. Wenn Desillusionierung und Perspektivlosigkeit nicht noch stärker in populistischen Protest oder militante Radikalisierung umschlagen sollen, müssen Regierungen die Forderungen ihrer Gesellschaften nach mehr politischer, sozialer und wirtschaftlicher Teilhabe ernstnehmen und nach neuen Wegen des Dialogs suchen.

Kontakt

Bei Rückfragen oder für Länder- und Regionalberichte wenden Sie sich gerne an das BTI-Team:

Sabine Donner

Senior Project Manager

+49 5241 81 81 501

sabine.donner@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Hauke Hartmann

Senior Project Manager

+49 5241 81 81 389

hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de

Robert Schwarz

Project Manager

+49 5241 81 81 402

robert.schwarz@bertelsmann-stiftung.de

Alle 129 Länderberichte sowie sämtliche Ergebnisse und Datentabellen stehen auf der Webseite www.bti-project.de zur Verfügung.