



Das Wichtigste in Kürze

Nachhaltiges Regieren im Kontext der Coronakrise

Wie resilient sind die OECD- und EU-Staaten wirklich?

Christof Schiller, Thorsten Hellmann, Helene Schüle,
Sascha Heller und Emma Gasster

Impressum

© Bertelsmann Stiftung
Dezember 2021

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

Verantwortlich

Dr. Christof Schiller

Autoren

Dr. Christof Schiller
Dr. Thorsten Hellmann
Helene Schüle
Sascha Heller
Emma Gasster

Statistische Analysen und Berechnungen

Dr. Margit Kraus, Calculus Consult

Gestaltung

Markus Diekmann, Bielefeld

Bildnachweis

© wellphoto - stock.adobe.com

Nachhaltiges Regieren im Kontext der Coronakrise

Wie resilient sind die OECD- und EU-Staaten wirklich?

Christof Schiller, Thorsten Hellmann, Helene Schüle,
Sascha Heller und Emma Gasster

Das Wichtigste in Kürze	4
Demokratie- Resilienz in der Krise	4
Governance-Kapazität in der Krise	6
Wirtschaftliche Krisenfestigkeit	10
Krisenfestigkeit des Sozialstaates	12
Nachhaltiges Krisenmanagement messen	15
Adresse Kontakt	20

Die komplette Studie und alle 29 Länderberichte
(jeweils in englischer Sprache) sowie Grafiken finden Sie unter
www.bertelsmann-stiftung.de und www.sgi-network.org

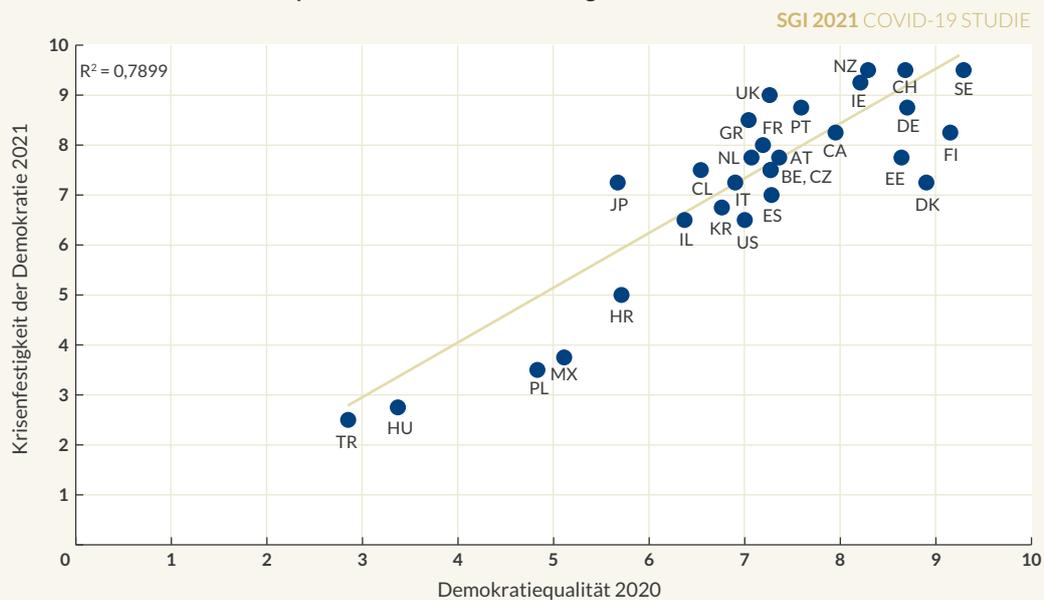
Das Wichtigste in Kürze

Demokratie- Resilienz in der Krise

In Staaten, in denen die Medienfreiheit, Bürger- und politische Rechte, die Unabhängigkeit der Justiz oder wichtige demokratische Werte schon vor der Krise ausgehöhlt worden waren, verfestigten sich unter dem Deckmantel der Corona-krise diese besorgniserregenden Entwicklungen weiter. Dagegen konnten als demokratisch resilient eingestufte Länder diesem Anspruch zumindest weitgehend auch in der Krise gerecht werden. In der Türkei und Ungarn, aber auch in Polen, Mexiko und Kroatien ging die Schwächung zentraler demokratischer Institutionen während der Krise weiter. In diesen Staaten nahm der Druck auf Medienschaffende deutlich zu. Auch die

Möglichkeiten der Gerichte, die Rechtmäßigkeit politischer Maßnahmen zu kontrollieren, wurde in diesen Staaten noch weiter eingeschränkt. Um die Ausbreitung des Coronavirus einzudämmen, haben alle anderen von uns untersuchten Staaten ebenfalls signifikante Einschränkungen politischer Freiheiten und der Bürgerrechte erlassen. Insofern kann das erste Jahr der Coronapandemie durchaus als Lackmустest dafür gelten, ob sich die gewählten Regierungen im akuten Krisenfall glaubhaft und verbindlich dafür eingesetzt haben, bei erstmöglicher Gelegenheit diese Rechte wieder herzustellen. Auch ist zentral, welche Versuche es gab, die Einschränkungen dieser Rechte bestmöglich zu kompensieren. Es geht also um die Verhältnismäßigkeit der Einschränkungen (Abb. 1).

ABBILDUNG 1 Demokratiequalität 2020 und Krisenfestigkeit der Demokratie 2021



Einheit: Indexwert, 1-10
Quelle: Sustainable Governance Indicators

BertelsmannStiftung

Nur acht Staaten ist es im ersten Corona-Jahr durchgängig gelungen, eine hohe Glaubwürdigkeit bei der Verhältnismäßigkeit der Einschränkungen der politischen Freiheiten und Bürgerrechte unter Beweis zu stellen. In Irland, Neuseeland, Schweden, der Schweiz, Estland, Griechenland, Portugal und dem Vereinigten Königreich schätzten unsere Gutachter die Zusagen der Regierung, die Einschränkungen der politischen Freiheiten und Bürgerrechte bei der erstmöglichen Gelegenheit aufzuheben, als besonders glaubhaft ein. In vielen dieser Staaten lagen den Entscheidungen klare gesetzliche Grundlagen zugrunde, häufig gab es verbindliche Ausstiegsklauseln und eine regelmäßige Kontrolle durch Judikative und Legislative. Besonders problematisch waren Einschränkungen politischer und bürgerlicher Freiheiten dann, wenn sie zusätzlich politischem Kalkül unterlagen und nur für bestimmte Gruppen galten. Dies war beispielsweise in Polen der Fall, wo Einschränkungen in der Demonstrationsfreiheit für verschiedene Gruppen und Demonstrationen unterschiedlich ausgelegt wurden. Auch in Ungarn und der Türkei hat sich unter dem Deckmantel der Krise die Situation im Bereich der Bürger- und politischen Rechte weiter erheblich verschärft.

Ein wichtiger Gradmesser für die Qualität der demokratischen Kultur ist die Kompromissfähigkeit politischer Akteure. In zehn der von uns untersuchten Ländern stellte eine starke ideologische Polarisierung der Parteien allerdings ein erhebliches Hindernis entweder im politischen Entscheidungsprozess oder aber später in der Koordination und Implementierung wichtiger Krisenreaktionsmaßnahmen dar. Insbesondere zu Beginn der Pandemie herrschte in vielen Staaten auch solchen mit starker parteipolitischer Polarisierung, eine hohe Kooperationsbereitschaft zwischen den verschiedenen politischen Akteuren; es kam zu einer kurzfristigen Unterstützung des Regierungskurses – dem sogenannten „Rally Around the Flag“-Effekt. Dies änderte sich jedoch im weiteren Zeitverlauf. In Belgien, Estland, Frankreich, Spanien, der Türkei, Israel, Polen, Ungarn, Mexiko und den USA wurden wichtige Fortschritte in der Pandemiebekämpfung auch dadurch ausgebremst, dass es nicht ausreichend genug gelang, die parteipolitischen Gräben zu überwinden.

ABBILDUNG 2 Widerstandsfähigkeit der Demokratie

SGI 2021 COVID-19 STUDIE



Governance-Kapazität in der Krise

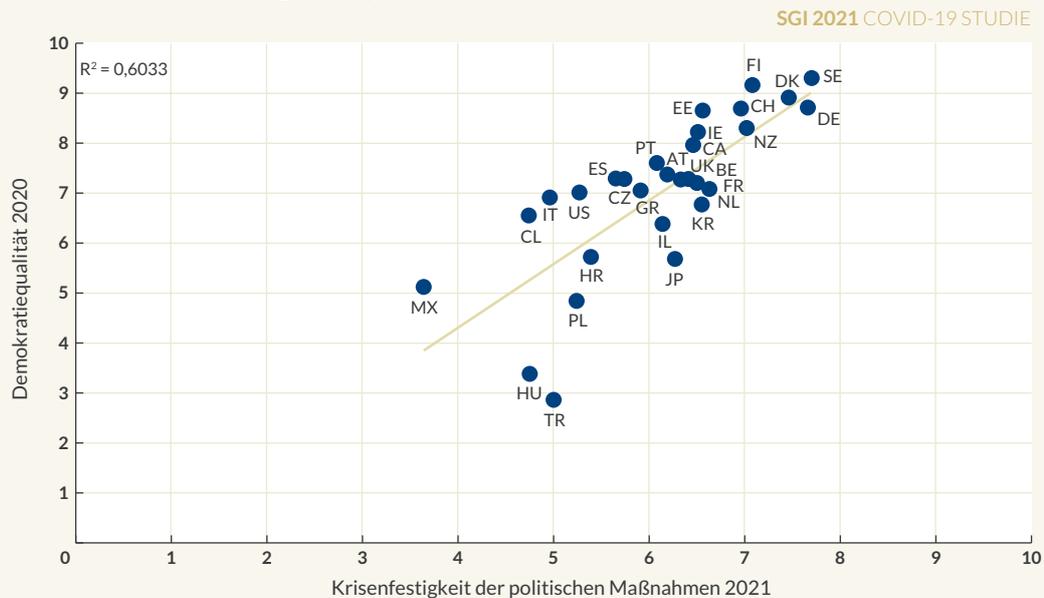
Resiliente demokratische und rechtsstaatliche Strukturen und Prozesse tragen somit erheblich zu einer guten Krisenantwort bei. Eine hohe Resilienz essentieller demokratischer Institutionen ist eine notwendige, aber allein noch keine hinreichende Bedingung für eine effektive Politikperformanz. So weisen Staaten mit hohen Score-Werten in der Demokratieperformanz im Vorjahr in der Regel auch eine erfolgreichere Kombination aus Krisenvorbereitung und Krisenreaktion auf (Abb. 3).

Allerdings zeigt sich, dass es eine Reihe von Staaten gibt, die trotz robuster demokratischer Strukturen Schwachstellen mit Blick auf die Krisenresilienz ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik aufweisen. Zentral für die Zukunftsfähigkeit der Staaten ist somit neben der Demokratiequalität gleichermaßen auch die Nachhaltigkeit und Effektivität der Governance-Fähigkeiten in den Staaten. Dies bezieht sich erstens auf die Qualität des vorhandenen Krisenmanagementsystems selbst. Zweitens ist die Handlungsfähigkeit der Regierung mit Blick auf wichtige Steuerungsleistungen in der Krise bei Kriterien wie der Fähigkeit zur effektiven Formulierung einer Krisenantwort, der Etablierung eines funktionierenden Monitoringsystems in der Krise, der Krisenkommunikation oder der Umsetzung politischer Maßnahmen zentral. Drittens müssen Bürger und die Zivilgesellschaft in die Lage versetzt werden, die Politikerarbeit fortlaufend zu überwachen und darauf Einfluss zu nehmen.

Rückblickend war allerdings mit Ausnahme Koreas keines der von uns untersuchten Länder in Bezug auf sein administratives Krisenmanagement und -vorsorgesystem hinreichend auf die Bewältigung einer Gesundheitskrise im Ausmaß

der COVID-19-Pandemie vorbereitet. Fast alle Länder verfügten z.B. zu Beginn der Krise nicht über ausreichend medizinische Ausrüstung für den Pandemiefall. Besonders problematisch ist, dass auch die klare Verteilung von Kompetenzen zwischen den beteiligten Behörden im Krisenfall vielerorts nicht gegeben waren. Stattdessen führten in fast allen Ländern unklare Verantwortlichkeiten und nicht-eingeübte Abstimmungswege zu erheblichen Koordinationsschwierigkeiten zwischen Behörden unterschiedlicher Ebenen. Das war eine besondere Herausforderung in allen föderal organisierten Staaten – betraf sie allerdings bei weitem nicht allein. Auch stärker zentralisierte Staaten wie das Vereinigte Königreich, Estland, Italien oder Japan verzeichneten starke Koordinationsschwierigkeiten zwischen Zentralregierung und den Regionen. Um die Krisenvorsorge in allen Staaten zu stärken, wird es somit nun darauf ankommen, die Krisenarchitektur insgesamt in regelmäßigen Abständen einer Evaluation und Stresstests zu unterziehen. Damit diese Übungen allerdings nicht folgenlos bleiben, sind die an der Evaluation beteiligten Akteure z.B. mit einem Mandat und einem klaren Zeitplan auszustatten, um verbindliche Empfehlungen an die Regierungsspitze zur Anpassung der Krisen-

ABBILDUNG 3 Krisenfestigkeit der politischen Maßnahmen 2021 und Demokratiequalität 2020



Einheit: Indexwert, 1-10
Quelle: Sustainable Governance Indicators

BertelsmannStiftung

vorsorgearchitektur geben zu können. Wichtig ist auch die Transparenz des Evaluationsprozesses selbst.

In unserer Studie zeigt sich dabei auch, dass Länder, die bereits mit einer gut ausgebauten politischen-administrativen Steuerungskapazität zu Fragen der Koordinierung, Formulierung, Umsetzung oder Kommunikation von Politik vor der Krise ausgestattet waren, häufig auch während der Krise im Vorteil sind, wenn es darum geht, schnell effektive Gegenmaßnahmen zu formulieren, Maßnahmen zu evaluieren oder Krisenpolitik erfolgreich zu kommunizieren. Die meisten Länder, die unser executive capacity-Ranking in der SGI-Erhebung 2020, das den Zeitraum bis November 2018 bis November 2019 betrachtet, anführten, führen auch das Ranking zu „executive reponse“ in unserer Sondererhebung an. Dies gilt einerseits für die Nordischen Länder Finnland, Schweden und Dänemark sowie andererseits für Neuseeland, die bei der exekutiven Krisenreaktion erneut die Spitzengruppe bilden. Aber auch sonst bewegen sich viele der von uns untersuchten Industrieländer mit Blick auf die Qualität der abgerufenen politischen Steuerungsleistungen in der Krise recht nah am Niveau der Steuerungskapazitäten, die Ihnen von unseren Länderexperten bereits vor der Krise attestiert wurden. Es gibt allerdings wichtige Ausnahmen. Griechenland z.B. hat sich verglichen mit dem Vorkrisenzeitraum in den Bereichen evidenzbasierte Politikformulierung und nationale Koordinationsleistungen deutlich verbessert und bildet zusammen mit den Nordischen Ländern und Neuseeland die Spitzengruppe im Bereich „executive reponse“. Im Gegensatz dazu hat sich Estland merklich gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum in nahezu allen Governancebereichen verschlechtert - sei es bei der Qualität der evidenzbasierte Politikformulierung, der Politikevaluation, der gesellschaftlichen Konsultation oder nationalen Koordination von Politikmaßnahmen. Beim detaillierten Blick auf die einzelnen von uns untersuchten Kriterien guter Regierungsführung lassen sich auch wichtige Erkenntnisse für zukünftige Krisen ableiten.

Ländern, denen es gelang, vorhandenen Expertenrat schnell und effektiv in die Formulierung und Nachjustierung geeigneter politischer Maßnahmen einfließen zu lassen, waren oftmals auch

mit Blick auf die Effektivität ihrer Krisenreaktion erfolgreicher. Dies gilt im besonderen Maße für Neuseeland, Korea und Griechenland, die unser Ranking zur effektiven Politikformulierung anführen. In nicht weniger als 12 der von uns untersuchten 29 Ländern gelang es dagegen nur sehr unzureichend, vorhandenen Expertenrat systematisch und vor allem schnell in eine kohärente Pandemiebekämpfungspolitik umzusetzen. In den USA und Mexiko entschieden sich die amtierenden Präsidenten, den Rat etablierter wissenschaftlicher Beratungsgremien bewusst zu ignorieren oder äußerten sich verächtlich. Die traurigen Folgen sind bekannt: bei der Übersterblichkeit belegt Mexiko den letzten und die USA den 27. Platz unter den 29 von uns untersuchten Ländern.

Im weiteren Verlauf der Corona-Pandemie waren politische Entscheidungsträger dann allerdings zunehmend auch mit der Herausforderung konfrontiert, die divergierenden Expertenmeinungen, die schnell anwachsende wissenschaftliche Evidenz sowie weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Perspektiven auf die Folgen der Pandemie in eine kohärente Krisenreaktion einfließen zu lassen. Nahezu alle von uns untersuchten Ländern verzeichneten im Zeitverlauf eine starke Varianz in der Befolgungsintensität von den Ratschlägen, die die Regierung beratenden Virologen zur Einhegung des Pandemiegeschehens gaben. Zentral ist somit einerseits, dass im Verlauf der Krise der Kreis der beratenden Experten und gesellschaftlichen Gruppen noch hinreichend offen und durchlässig bleibt für neue Mitglieder, die neue Erkenntnisse und bislang fehlende Perspektiven einbringen können. In einigen von uns untersuchten Ländern wie z.B. Schweden und den Niederlanden stellte sich heraus, dass der Kreis der beteiligten Experten hier anfangs noch zu stark abgeriegelt war. Andererseits fehlte es in allen Ländern außerdem an formal abgesicherten Mechanismen, um divergierende Perspektiven und Zielkonflikte im weiteren Verlauf der Krise aufzudecken, wirksam auszubalancieren und koordinieren zu können.

Ein weiteres wichtiges zukünftiges Handlungsfeld für Regierungen ist der Bereich Datenkapazität für die Evaluation der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen. Gerade bei der Frage von für das Krisenmanagement zentralen gesundheitsbezo-

genen und anderen sozio-ökonomischen Frühwarnindikatoren deckte die Pandemie noch sehr viele Schwachstellen in den von uns untersuchten Ländern auf. In vielen Staaten fehlte es anfangs an validen und reliablen Daten wie beispielsweise zur Kapazität der Intensivstationen oder zur Übersterblichkeit. Dies galt unter anderem auch für Vorreiterländer wie die Niederlande, die ansonsten über eine sehr gut ausgebaute Informationsinfrastruktur verfügen. Großes Potential liegt in diesem Zusammenhang in der Verknüpfung unterschiedlicher und passgenauerer administrativer Daten sowie in der Verknüpfung dieser Daten etwa mit einer häufig durchgeführten Haushaltsumfrage. Insgesamt konnten Länder wie die Niederlande, Neuseeland, Dänemark und Korea, die über eine sehr gut ausgebaute Informations- und Dateninfrastruktur zum kontinuierlichen Monitoring der Folgen der Pandemie hatten, jedoch größere Erfolge in der Abmilderung der wirtschaftlichen, gesundheitlichen und sozialen Folgen der Pandemie verzeichnen.

Wichtig ist, ob verfügbare Daten und Informationen sodann nutzerfreundlich und schnell auch für eine weitergehende Überprüfung der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Allerdings hat die Coronakrise auch gewaltigen Aufholbedarf bei der Schaffung von Open Government aufgedeckt. In acht der von uns untersuchten 29 Staaten wurden Bürgern Daten zur Pandemie nur sehr unzureichend und unvollständig zur Verfügung gestellt. Auch stellten sich die Daten nach Veröffentlichung dann oft als wenig reliabel heraus. Darüber hinaus war häufig unklar, welche Datenbasis und welche Interpretation der Daten letztlich den Entscheidungen der Regierung zu den getroffenen Pandemiemaßnahmen zugrunde lag. Neben diesen acht Staaten wurden auch in vielen weiteren wichtige (Roh-)daten oder Informationen zu den zugrundeliegenden Entscheidungsparametern nicht durchgängig der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Entgegen diesem Trend konnte Kanada auch in der Krise durch seine bereits gut ausgebaute Open Government Plattform die Transparenz, Rechenschaftslegung und Beteiligung der Bürger nochmals deutlich erhöhen.

Insgesamt litt in allen von uns untersuchten Staaten die Beteiligung der Legislative oder zivilgesellschaftlicher Gruppen wie Arbeitge-

berverbänden, Gewerkschaften, Umwelt- oder Wohlfahrtsverbänden an der Politikformulierung unter dem hohen Zeitdruck, unter dem Maßnahmen verabschiedet werden mussten. Keines der von uns untersuchten Länder hat seine Konsultationsverfahren so weiterentwickelt, dass sie auch unter großem Zeitdruck einen angemessenen und wirksamen Ideenaustausch zwischen Regierung und Zivilgesellschaft in der Politikformulierungsphase ermöglicht hätten. Die Kontrollmöglichkeiten der Parlamente waren in vielen von uns untersuchten Ländern sowohl de-facto als auch de-jure stark eingeschränkt. In sechs Ländern hatte das Parlament nahezu keine Aufsichtsmöglichkeit mehr. Nur Portugal und Griechenland haben zivilgesellschaftliche Gruppen stärker einbezogen als vorher. Allerdings standen auch in diesen Fällen primär die Information der Sozialpartner durch die Regierung im Vordergrund der Konsultationen und nicht so sehr der Ideenaustausch. Für eine gute Krisenerholung wird daher zentral sein, dass zivilgesellschaftliche Gruppen zukünftig wieder stärker an der Formulierung derjenigen Maßnahmen beteiligt werden, die den Weg aus der Krise weisen sollen.

Aufgrund der schwachen Einbindung zentraler zivilgesellschaftlicher Akteure kommt der Krisenkommunikation der Regierung umso größere Bedeutung zu. Hier zeigt sich, dass Länder, die in der Lage waren, relativ erfolgreiche politische Maßnahmen als Antwort auf die Krise zu formulieren, häufig auch über eine kohärente und einheitliche Krisenkommunikationsstrategie verfügten. Es gibt also einen Zusammenhang zwischen einer aktiven und kohärenten Unterrichtung der Bevölkerung zur Krisenpolitik auf der einen Seite und einer erfolgreichen Krisenreaktion auf der anderen Seite. So gelang es in Ländern wie Neuseeland, anhand weniger, klarer Ziele und Maßnahmen ein geteiltes Verständnis in der Gesellschaft zu Ursache und Wirkungen der Coronakrise herzustellen. Die Koordination der Krisenkommunikation stellte insbesondere die föderal organisierten Staaten von Anfang an vor größere Herausforderungen als stärker zentralisierte Regierungssysteme. In Staaten wie Kanada, USA, Deutschland, der Schweiz oder Belgien gelang es noch zu selten, eine konsistente Information der Bürger über die unterschiedlichen Gebietskörperschaften hinweg sicherzustellen.

Bei der Frage gelungener nationaler Koordination müssen föderal organisierte Systeme aber zumindest nicht von vornherein den Vergleich mit stärker zentralisierten politischen Systemen scheuen. Dies ist auch nicht weiter überraschend. Denn und auch das hat die Pandemie eindrücklich gezeigt, geht es auch darum, eine nationale kollektive Kraftanstrengung zu mobilisieren und zu orchestrieren, Solidarität zwischen den subnationalen Einheiten herzustellen und subnationale Akteure zu befähigen, passgenaue lokale Lösungen zu finden. Hier können prinzipiell auch und gerade föderale Staaten auf bewährte Strukturen und Prozesse zurückgreifen. In Deutschland beispielsweise gelang es über einen langen Zeitraum durchaus, durch eine starke wissenschaftliche Begleitung der Bund-Länder-Koordinationsrunden allzu starke Bund-Länder-Fraktionen im weiteren Prozess der Pandemiebekämpfung durch das Kanzleramt vergleichsweise erfolgreich einzuhegen und gleichzeitig effektiv auch auf regionale Besonderheiten und Belange zu reagieren. In der zweiten und dritten Pandemiewelle allerdings nahm insbesondere aufgrund mehrerer Landtagswahlen dieser Grundkonsens mehr und mehr ab und es fehlte an einer koordinierten Vorgehensweise. Insgesamt liegen allerdings mit Neusee-

land, Korea, Dänemark, Griechenland und Schweden stärker zentralisierte Staaten an der Spitze des Rankings. Hier erfolgte die nationale Koordination auch unter Berücksichtigung nationaler Belange im ersten Pandemiejahr am geräuschlosesten.

Insgesamt müssen nahezu die Hälfte der von uns untersuchten Staaten – 14 Staaten insgesamt – rückblickend als nicht ausreichend resilient in Bezug auf ihre politisch-administrative Handlungsfähigkeit in der Corona-Krise gelten. Die Divergenz zwischen den Industriestaaten bei der Frage der Steuerungsfähigkeit könnte zukünftig sogar noch weiter anwachsen als abnehmen. So haben beispielsweise Länder wie Kanada, Neuseeland oder Korea aufgrund pandemischer Vorerfahrungen und einer ausgeprägten Evaluationskultur bereits im ersten Pandemiejahr solche Evaluationsprozesse und Anpassungsschritte angestoßen. In Neuseeland gab es eine große Bereitschaft und den Willen, von den Pandemieerfahrungen in anderen Ländern zu profitieren. So wurde die NZ Covid Tracer App eng an die Tracing App in Singapur angelehnt.

Unsere Analyse zeigt, dass die Qualität der Krisenreaktion im ersten Corona-Jahr maß-

ABBILDUNG 4 Allgemeine Krisenvorsorge und allgemeine Krisenreaktion



geblich davon abhing, wie gut die Staaten auf einen Krisenfall vorbereitet waren. Diejenigen Länder, die über ein effektives Krisenvorsorge- und managementsystem verfügten und in wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht bereits vor der Pandemie gut aufgestellt waren, haben im Regelfall auch in der Krise eine bessere politische Steuerungsfähigkeit unter Beweis gestellt sowie besser auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen reagiert (Abb. 4). Als positiver Ausreißer kann Griechenland betrachtet werden, das trotz ungünstiger Ausgangslage eine überdurchschnittliche Krisenreaktion gezeigt hat. In

negativer Hinsicht fallen die USA auf, wo aufgrund der Rahmenbedingungen eine bessere Performance zu erwarten gewesen wäre.

Unser **Gesamtranking zur Qualität der politisch-administrativen Steuerungsfähigkeit in der Krise** (Abb. 5) wird angeführt von Neuseeland, Korea und Schweden. Die größten Schwächen in der Fähigkeit, Krisen in der Dimension der Corona-Krise erfolgreich zu steuern, zeigten sich in Israel, Kroatien, Italien, Polen, Ungarn und Mexiko.

Wirtschaftliche Krisenfestigkeit

Mehr als die Hälfte der von uns untersuchten Staaten realisierte bereits lange vor der Corona-Krise nur ein schwaches Wirtschaftswachstum. Im Zeitraum 2010 bis 2019 lag das reale durchschnittliche Wirtschaftswachstum in 15 der 29 Staaten bei weniger oder gerade einmal 2 Prozent. Auch mit Blick auf die Bruttoanlageinvestitionen scheinen einige der führenden Wirtschaftsnationen zunehmend den Anschluss gegenüber anderen Ländern zu verlieren. Als einziges G 7-Land ist noch Japan in den Top 10 der von uns untersuchten Staaten vertreten. Die Fortschritte bei der Produktentwicklung, die das Ergebnis einer effektiven Forschungs- und Innovationslandschaft sind, fallen ebenfalls höchst unterschiedlich aus.

Keiner der von uns untersuchten Staaten hatte vor der Krise bereits überzeugende Antworten auf die Transformation hin zu einer klima- und ressourcenschonenden Wirtschaftsweise. So gehören einige der Staaten mit der zuletzt dynamischsten wirtschaftlichen Entwicklungsperformance zur Schlussgruppe bei zentralen Outcome-Indikatoren auf dem Weg zum klimaneutralen Wirtschaften. Wirtschaftliche Top-Performerländer, wie Irland, Estland, Polen oder Südkorea, gehören zu den Staaten mit den höchsten Pro-Kopf-Treibhausgasemissionen. Andererseits haben Vorreiterländer beim Klimaschutz und beim Ausbau der erneuerbaren Energien wie Schweden oder Finnland noch großen Aufholbedarf in Punkto Energieeffizienz und mit Blick auf den schonenden Umgang mit Rohstoffen.

Die hohe Staatsverschuldung in vielen Ländern und der durch die Konjunkturprogramme weitere

ABBILDUNG 5 Organisation des Krisenmanagements

SGI 2021 COVID-19 STUDIE



Anstieg erfordert klare Schwerpunktsetzungen mit Blick auf die größten zukünftigen sozio-ökonomischen Herausforderungen. Es zeigt sich, dass Länder, die bereits vor der Krise besonders hoch verschuldet waren, in der Regel ihre Staatsverschuldung im ersten Jahr der Pandemie stärker erhöht haben als Länder, die weniger stark verschuldet waren. Gleichzeitig haben fiskalisch gut positionierte Staaten die ihnen zur Verfügung stehenden günstigen Kreditoptionen nicht übermäßig stark genutzt. Es ist somit bereits jetzt absehbar, dass die Corona-Krise dazu beitragen wird, dass sich die Kluft zwischen fiskalisch gut positionierten Ländern und denen, die bereits vorher schlechter dastanden, weiter vergrößern wird.

In den allermeisten von uns untersuchten Staaten spielte im ersten Pandemiejahr der Aspekt der nachhaltigen Transformation der Wirtschaft bei der Ausgestaltung der Konjunkturprogramme noch so gut wie gar keine Rolle. In der Minderheit der von uns untersuchten Staaten wurden Konjunkturprogramme bereits in den Dienst der wirtschaftlichen Transformation hin zu Klimaneutralität und ressourcenschonendem Wachstum gestellt. Lediglich 10 der 29 von uns untersuchten Staaten kündigten in diesem Bereich Maßnahmen an. Nur zwei Staaten – Deutschland und Schweden – verfolgten bereits das Ziel, die Konjunkturprogramme möglichst kohärent an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen auszurichten.

Einige Länder waren arbeitsmarktpolitisch zwar relativ gut für die Krise gerüstet, viele andere dagegen konnten in der Krise jedoch noch nicht auf bestehende geeignete Instrumente und Institutionen zurückgreifen. Länder mit umfassenden Kurzarbeiterregelungen und einer gut ausgebauten Arbeitsmarktpolitik sind besser durch das 1. Pandemiejahr gekommen als Länder, die diese Instrumente nicht hatten. Das Instrument der Kurzarbeit wurde auch in der Corona-Krise wieder zum Exportschlager. Vorreiterländer wie Deutschland, Frankreich und die Schweiz bauten ihre Regelungen sogar noch weiter aus. Am besten aufgestellt mit Blick auf die Resilienz der Arbeitsmarktpolitik sind Deutschland, die Schweiz, Dänemark und Schweden. Gemeinsam ist diesen Ländern, dass ihre Systeme es den Arbeitgeber- und der Arbeitnehmervertretungen ermöglichen, konstruktiv zusammen zu arbeiten. Außerdem

konnte gerade die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer dort stark ausgebaut werden.

Trotzdem hat kaum eines der von uns untersuchten Länder die erste Phase der Kurzarbeit bereits für die Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens für mehr Anreize für die Weiterbildung und -qualifikation seiner Arbeiter genutzt. Der Arbeitsmarkt wird nach der Krise, wenn alle Menschen an ihre Arbeitsplätze zurückkehren, anders aussehen und andere Kenntnisse und Qualifikationen erfordern als vor der Krise. Einen interessanten Weg hat hier Dänemark eingeschlagen. Hier wurde die Höhe der Ausgleichszahlungen bei Umschulung

ABBILDUNG 6 Resilienz der Wirtschaft

SGI 2021 COVID-19 STUDIE



so ausgestaltet, dass die höchsten Leistungen sich an Personen richteten, die sich in Bereichen mit Fachkräftemangel umschulden.

Unser **Gesamtranking zur wirtschaftspolitischen Resilienz** (Abb. 6) wird von Deutschland, Schweden, der Schweiz und Dänemark angeführt. Die Schlussgruppe bilden Polen, Kroatien, Ungarn, Chile, die Türkei, Italien und Mexiko. Sowohl mit Blick auf ihre Krisenanfälligkeit als auch mit Blick auf ihre Krisenreaktion in der Wirtschaftspolitik haben diese Staaten den größten Aufholbedarf in Sachen wirtschaftliche Nachhaltigkeit.

Krisenfestigkeit des Sozialstaates

Insgesamt zeigt die Analyse (Abb. 7) einen starken Zusammenhang zwischen der Vorbereitung auf die Krise und der Krisenreaktion. Länder, deren Sozialsysteme bereits vor der Pandemie gut aufgestellt waren, haben in der Regel auch in der Krise besser auf die Herausforderungen in der Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik reagiert.

Bildungspolitisch gut auf die Krise vorbereitete Länder zeichneten sich besonders durch einen

hohen Grad der Digitalisierung im Bildungssystem und einen gewissen Grad an Autonomie in Bezug auf die Lernmethoden aus. Die Pandemie hat in allen 29 Ländern Schulschließungen in mehr oder weniger großem Umfang nach sich gezogen. Ein rascher und reibungsloser Übergang vom Präsenzunterricht zum Online-Unterricht ist in den Staaten am besten gelungen, deren Bildungssysteme sich bereits vor der Pandemie durch einen hohen Grad der Digitalisierung auszeichneten, also durch das Vorhandensein digitaler Infrastruktur sowie entsprechenden Lehrpersonals mit Erfahrung im Fernunterricht. Besonders hervor tun sich hier Dänemark und Schweden, die bei allen vier einbezogenen Digitalisierungsindikatoren zu den Top 4 Ländern gehören. Eine Gemeinsamkeit der gut aufgestellten Bildungssysteme ist zudem ein gewisser Grad an Autonomie für dezentrale Gebietskörperschaften bzw. für die Lehreinrichtungen selbst, wenn es um die (Erprobung neuer) Lehrmethoden geht.

Die bereits vor Corona bestehende ungleiche Verteilung der Bildungschancen hat sich in den meisten Ländern verschärft. Kinder aus sozial benachteiligten Familien waren aufgrund fehlender Laptops, einem Mangel an schnellem Internet



oder fehlender digitaler Fähigkeiten stärker von den Schulschließungen betroffen. Dies trifft auch auf gut aufgestellte Staaten zu. So haben beispielsweise in Dänemark, trotz der gut ausgebauten digitalen Infrastruktur, viele Schüler in der Primarstufe keinen Unterricht erhalten, insbesondere Kinder aus wirtschaftlich und ethnisch benachteiligten Milieus. Auch in Kanada waren Schüler mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund unverhältnismäßig stark von Schulschließungen und der Umstellung auf Online-Lernen betroffen, da es an unterstützenden Programmen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen mangelte.

Die Erhöhung der Intensivkapazitäten ist in vielen Ländern mit einer Vernachlässigung von Menschen mit anderen Krankheiten einhergegangen; hierbei war vor allem der Mangel an ausgebildetem Personal der zentrale Engpassfaktor. Die Ausweitung der medizinischen (Krankenhaus-) Kapazitäten ist oftmals auf Kosten von Menschen mit anderen Krankheiten erfolgt, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Während in manchen Staaten „nur“ Wahloperationen verschoben wurden, hat die Konzentration auf Covid-Patienten in anderen Ländern schwerwiegende Folgen gehabt. So konnten beispielsweise in Polen viele erkrankte

Menschen selbst in Notfällen nicht in Krankenhäuser eingeliefert werden. Als zentraler Engpassfaktor hat sich in den meisten Ländern ein Mangel an medizinischem Personal erwiesen. Daher konnten aufgebaute Intensiv-(Kapazitäten) häufig nicht genutzt bzw. eine angemessene Behandlung der Patienten nicht gewährleistet werden.

Die betrachteten EU- und OECD Staaten haben eine Reihe familienpolitischer Maßnahmen angepasst und/oder auf den Weg gebracht, um die aufgrund der Schließungen von Schulen und Kindergärten erschwerte Kombination von Arbeit und Familie zu erleichtern und Familien bei der Bewältigung von Einkommensverlusten finanziell zu unterstützen. In vielen Ländern wurden Einrichtungen der „early childhood education and care“ trotz Corona für Eltern in „systemrelevanten“ Berufen offengehalten. In den Fällen, in denen dies nicht möglich war, wurden oftmals finanzielle Unterstützungsleistungen für Eltern eingeführt, die aufgrund von Schul- oder Kindertageschließungen zu Hause bleiben mussten. Daneben sind vielerorts weitere (finanzielle) Leistungen angepasst oder eingeführt worden. Zu nennen sind hier beispielsweise die Aufstockung von Kindergeld, einmalige Bonuszahlungen für

ABBILDUNG 8 Familienpolitische Krisenreaktion und familienpolitische Krisenvorsorge



Familien, die Einführung zusätzlicher Leistungen für ärmere Familien oder Subventionen für Arbeitgeber, die flexibles Arbeiten ermöglichen. Insgesamt zeigt sich, dass Länder, die bereits vor der Krise familienpolitisch nachhaltig aufgestellt waren, auch mit ihrer Krisenreaktion erfolgreicher waren (Abb. 8).

In keinem Land ist es gelungen, eine gerechtere Arbeitsteilung innerhalb der Haushalte zwischen den Geschlechtern zu befördern. Staatliche Unterstützungsmaßnahmen haben zwar die negativen Auswirkungen der Krise auf Familien abgemildert, konnten jedoch nicht zu einer ge-

rechteren Teilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Geschlechtern führen. Im Gegenteil, die Corona-Krise hat das Denken in traditionellen Familienrollen verstärkt: Die Hauptlast des zusätzlichen Betreuungsaufwandes der Kinder sowie der Pflege älterer Familienmitglieder wurde von Frauen getragen. Dies unterstreicht, dass bisherige familienpolitische Maßnahmen kaum dazu beigetragen haben, die Arbeitsteilung innerhalb der Haushalte zwischen Frauen und Männern gerechter zu gestalten.

Insgesamt ist die Krisenfestigkeit des Sozialstaates in den Ländern Nordeuropas am stärksten ausgeprägt. **Unser Gesamtranking zur Resilienz des Sozialstaats** (Abb. 9) wird angeführt von Dänemark, Schweden, Estland und Finnland. Mit Ausnahme des Gesundheitsbereichs, in dem Schweden (Krisenreaktion) und Estland (Vorbereitung und Krisenreaktion) leichte Schwächen zeigen, zählen diese Staaten in allen drei Bereichen (Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik) zu den Top-10 Ländern; im Bildungsbereich sogar zu den Top-5. Als wenig resilient haben sich hingegen die Sozialsysteme in den USA, Chile, Ungarn und Mexiko erwiesen. Zwar erreichen die USA einen Rang im Mittelfeld in Bezug auf die Vorbereitung im Bildungsbereich und Chile einen Mittelfeldrang bei der Krisenreaktion im Gesundheitsbereich. In den übrigen untersuchten Bereichen weisen diese Staaten jedoch große Schwächen auf.

ABBILDUNG 9 Krisenfestigkeit des Sozialstaates

SGI 2021 COVID-19 STUDIE



Indexwert: standardisiert, 1-10

Quelle: Sustainable Governance Indicators

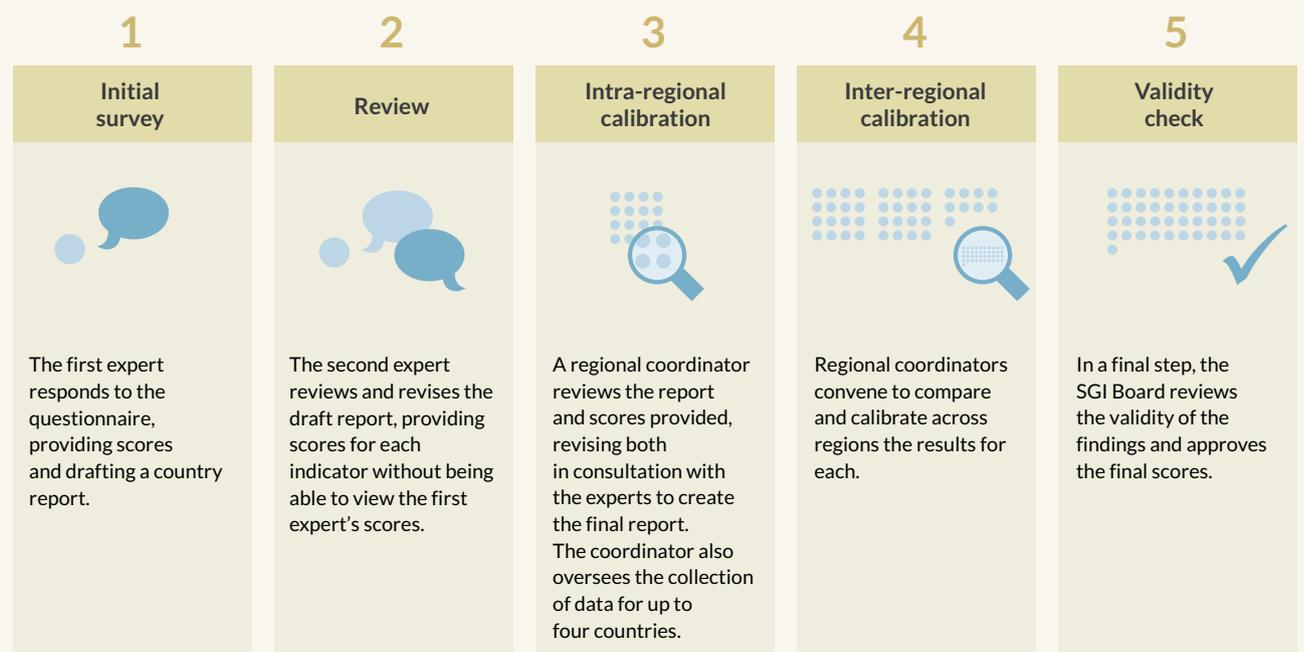
BertelsmannStiftung

Nachhaltiges Krisenmanagement messen

Die Leitfragen der Corona-Sondererhebung der Sustainable Governance Indicators 2021 lauten: Wie gut funktionieren demokratische Kontrollmechanismen in der Krise? Wie vorausschauend und effektiv ist der politische Prozess des Krisenmanagements organisiert? Wie krisenanfällig sind die Wirtschafts-, Gesundheits- und Sozialsysteme in den OECD- und EU-Ländern und wie effektiv und nachhaltig ist ihre Krisenreaktion? Dafür werden 29 Staaten der OECD und EU auf Grundlage von rund 94 Indikatoren (Abb. 11) bewertet und verglichen. Die Beurteilung erfolgt durch mehr als 70 internationale Experten aus der Wissen-

schaft, die jeweils detaillierte Länderberichte für einen Staat erstellen (Abb. 10). Auf diese Weise lassen sich Erfolgsbeispiele für ein effektives und nachhaltiges Corona-Krisenmanagement identifizieren. Das Instrument basiert auf drei Säulen: dem Resilience of Policies Index, der die Krisenanfälligkeit- und reaktion in der Wirtschafts- und Sozialpolitik misst, dem Resilience of Democracy Index zur Messung der Robustheit zentraler demokratischer Institutionen und dem Resilience of Governance Index, der die Krisenvorsorge, Krisenreaktion und Rechenschaftslegung der Exekutive beurteilt.

ABBILDUNG 10 Survey Process



Quelle: Sustainable Governance Indicators

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 11 Survey Structure



Resilience of Democracy

How well do democratic checks and balances function in a crisis?



Resilience of Governance

How forward-looking and effective is the political process of crisis management organized?



Resilience of Policies

How vulnerable are economic, health and social security systems in OECD and EU countries?
How effective and sustainable is their crisis response?

Quelle: Sustainable Governance Indicators

Resilience of Policies

Economic Resilience

Welfare State Resilience

Economic Preparedness

Economic Preparedness

- 📄 Economic Policy Preparedness
- 📊 GDP per Capita
- 📊 Gross Fixed Capital Formation
- 📊 Real GDP Growth Rate
- 📊 Energy Productivity
- 📊 Greenhouse Gas Emissions
- 📊 Material Footprint
- 📊 Renewable Energy

Labor Market Preparedness

- 📄 Labor Market Policy Preparedness
- 📊 Unemployment Rate
- 📊 Long-Term Unemployment Rate
- 📊 Youth Unemployment Rate
- 📊 Employment Rate
- 📊 Low Pay Incidence
- 📊 Employment Rates by Gender
- 📊 Involuntary Part-Time Employment
- 📊 Net Unemployment Replacement Rate
- 📊 Older Employment Rate

Fiscal Preparedness

- 📄 Fiscal Policy Preparedness
- 📊 Debt to GDP
- 📊 Primary Balance
- 📊 Gross General Government Interest Payments
- 📊 Budget Consolidation

Research and Innovation

- 📄 Research and Innovation Policy Preparedness
- 📊 Public R&D Spending
- 📊 Private R&D Spending
- 📊 Total Researchers
- 📊 Intellectual Property Licenses
- 📊 PCT Patent Applications
- 📊 Quality of Overall Infrastructure
- 📊 International Internet Bandwidth

Economic Crisis Response

Economic Response

- 📄 Economic Recovery Package
- 📊 Workplace Closing
- 📊 Change in GDP Growth Rate
- 📊 Change in Gross Fixed Capital Formation
- 📊 Fiscal Measures in Response to COVID-19 Pandemic

Sustainability of Economic Policy Response

- 📄 Recovery Package Sustainability

Labor Market Response

- 📄 Labor Market Policy Response
- 📊 Change in Unemployment Rate
- 📊 Change in Employment Rate
- 📊 Change in Youth Unemployment Rate
- 📊 Change in Older Employment Rate

Fiscal Response

- 📄 Fiscal Policy Response
- 📊 Change in Public Debt
- 📊 Change in Primary Balance

Research and Innovation Response

- 📄 Research and Innovation Policy Response

Welfare State Preparedness

Education System Preparedness

- 📄 Education Policy Preparedness
- 📊 Upper Secondary Attainment
- 📊 PISA Results, Socioeconomic Background
- 📊 Pre-primary Expenditure
- 📊 Low Achievers in all PISA Subjects
- 📊 PISA Availability of Effective Online Learning Platforms
- 📊 PISA Availability of Digital Learning Resources for Teachers
- 📊 PISA Quality of Schools' Internet Connection
- 📊 PISA Availability of Portable School Computers

Healthcare System Preparedness

- 📄 Health Policy Preparedness
- 📊 Spending on Preventive Health Programs
- 📊 Healthy Life Expectancy
- 📊 Perceived Health Status
- 📊 Out of Pocket Expenses
- 📊 Physicians
- 📊 Influenza Vaccination
- 📊 Daily Smokers
- 📊 Prevalence of Diabetes
- 📊 Nurses
- 📊 Intensive Care Beds

Families

- 📄 Family Policy Preparedness
- 📊 Childcare Enrollment, 0-2 Year Olds
- 📊 Childcare Enrollment, 3-5 Year Olds
- 📊 Fertility
- 📊 Child Poverty
- 📊 Female Labor Force Participation

Welfare State Response

Education System Response

- 📄 Education Response
- 📊 School Closures

Healthcare System Response

- 📄 Health Policy Response
- 📊 Excess Mortality
- 📊 Testing Policy
- 📊 COVID-19 Mortalities
- 📊 SARS-CoV-2 Infections

Family Policy Response

- 📄 Family Support Policies
- 📊 Change in Ratio of Female to Male Employment

- 📄 Qualitative Indicator
- 📊 Quantitative Indicator

OECD and EU country sample

Canada

- 49,392 \$
- 37,593,384
- 4.2/km²
- 11.8 % (2018)
- federal

Single-party minority cabinet, prime minister: Justin Trudeau



United States

- 62,606 \$
- 328,239,523
- 36.2/km²
- 17.8 % (2017)
- federal

Minimum winning coalition, president: Donald J. Trump

Mexico

- 19,953 \$
- 127,575,529
- 66.3/km²
- 16.6 % (2016)
- federal

Minimum winning coalition, president: Andrés Manuel López Obrador

Chile

- 23,956 \$
- 18,952,038
- 25.7/km²
- 16.5 % (2017)
- unitary

Multi-party minority cabinet, president: Sebastián Piñera



Turkey

- 28,518 \$
- 83,429,615
- 109.6/km²
- 15.2 %
- unitary

Single-party minority cabinet, president: Recep Tayyip Erdoğan

Israel

- 40,090 \$
- 9,054,000
- 400.0/km²
- 16.9 % (2018)
- unitary

Minimum winning coalition, prime minister: Benjamin Netanyahu
Oversized cabinet, prime minister: Benjamin Netanyahu and Benny Gantz

Denmark

- 57,929 \$
- 5,814,422
- 136.5/km²
- 6.7%
- unitary
- Single-party minority cabinet, prime minister: Mette Frederiksen

Sweden

- 53,080 \$
- 10,278,887
- 24.6/km²
- 10.2%
- unitary
- Multi-party minority cabinet, prime minister: Stefan Löfven

Finland

- 48,731 \$
- 5,521,606
- 18.2/km²
- 5.4%
- unitary
- Oversized cabinet, prime minister: Antti Rinne/Sanna Marin

Estonia

- 36,919 \$
- 1,326,898
- 31.3/km²
- 13.9%
- unitary
- Minimum winning coalition, prime minister: Jüri Ratas/Kaja Kallas

Ireland

- 88,086 \$
- 4,934,040
- 71.7/km²
- 6.0%
- unitary
- Multi-party minority cabinet, prime minister (Taoiseach): Leo Varadkar
- Minimum winning coalition, prime minister (Taoiseach): Micheál Martin

United Kingdom

- 46,631 \$
- 66,836,327
- 280.6/km²
- 11.3% (2018)
- de facto federal
- Minimum winning coalition, prime minister: Boris Johnson

Germany

- 53,945 \$
- 83,092,962
- 240.4/km²
- 9.0%
- federal
- Minimum winning coalition, chancellor: Angela Merkel

France

- 47,680 \$
- 67,055,854
- 119.2/km²
- 6.7%
- unitary
- Oversized cabinet, president: Emmanuel Macron

Belgium

- 52,064 \$
- 11,502,704
- 382.7/km²
- 7.3%
- federal
- Multi-party minority cabinet, prime minister: Sophie Wilmès
- Oversized cabinet, prime minister: Alexander de Croos

Netherlands

- 57,102 \$
- 17,344,874
- 508.2/km²
- 6.7%
- unitary
- Multi-party minority cabinet, prime minister: Mark Rutte

Switzerland

- 71,712 \$
- 8,575,280
- 219.0/km²
- 9.6%
- federal
- Governing executive: Bundesrat

Austria

- 56,303 \$
- 8,879,920
- 109.3/km²
- 8.6%
- federal
- Minimum winning coalition, chancellor: Sebastian Kurz

Poland

- 33,219 \$
- 37,965,475
- 123.6/km²
- 9.4%
- unitary
- Single-party majority cabinet, prime minister: Mateusz Morawiecki

Czechia

- 40,937 \$
- 10,671,870
- 138.6/km²
- 4.3%
- unitary
- Multi-party minority cabinet, prime minister: Andrej Babiš

Hungary

- 32,935 \$
- 9,771,141
- 106.7/km²
- 8.6%
- unitary
- Minimum winning coalition, prime minister: Viktor Orbán

Croatia

- 28,712 \$
- 4,065,253
- 73.4/km²
- 12.2%
- unitary
- Multiparty minority cabinet, prime minister: Andrej Plenkovic

Spain

- 40,880 \$
- 47,133,521
- 93.7/km²
- 13.6%
- de facto federal
- Single-party minority cabinet, prime minister: Pedro Sánchez
- Multi-party minority cabinet, prime minister: Pedro Sánchez

Portugal

- 34,923 \$
- 10,286,263
- 111.3/km²
- 10.5%
- unitary
- Single-party minority cabinet, prime minister: António Costa

Italy

- 42,424 \$
- 60,302,093
- 205.6/km²
- 13.8%
- unitary
- Minimum winning coalition, prime minister: Giuseppe Conte

Greece

- 29,662 \$
- 10,717,169
- 80.9/km²
- 12.3%
- unitary
- Single-party majority cabinet, prime minister: Kyriakos Mitsotakis

South Korea

- 42,765 \$
- 51,709,098
- 527.3/km²
- 16.7% (2018)
- unitary
- Single-party majority cabinet, president: Moon Jae-in

Japan

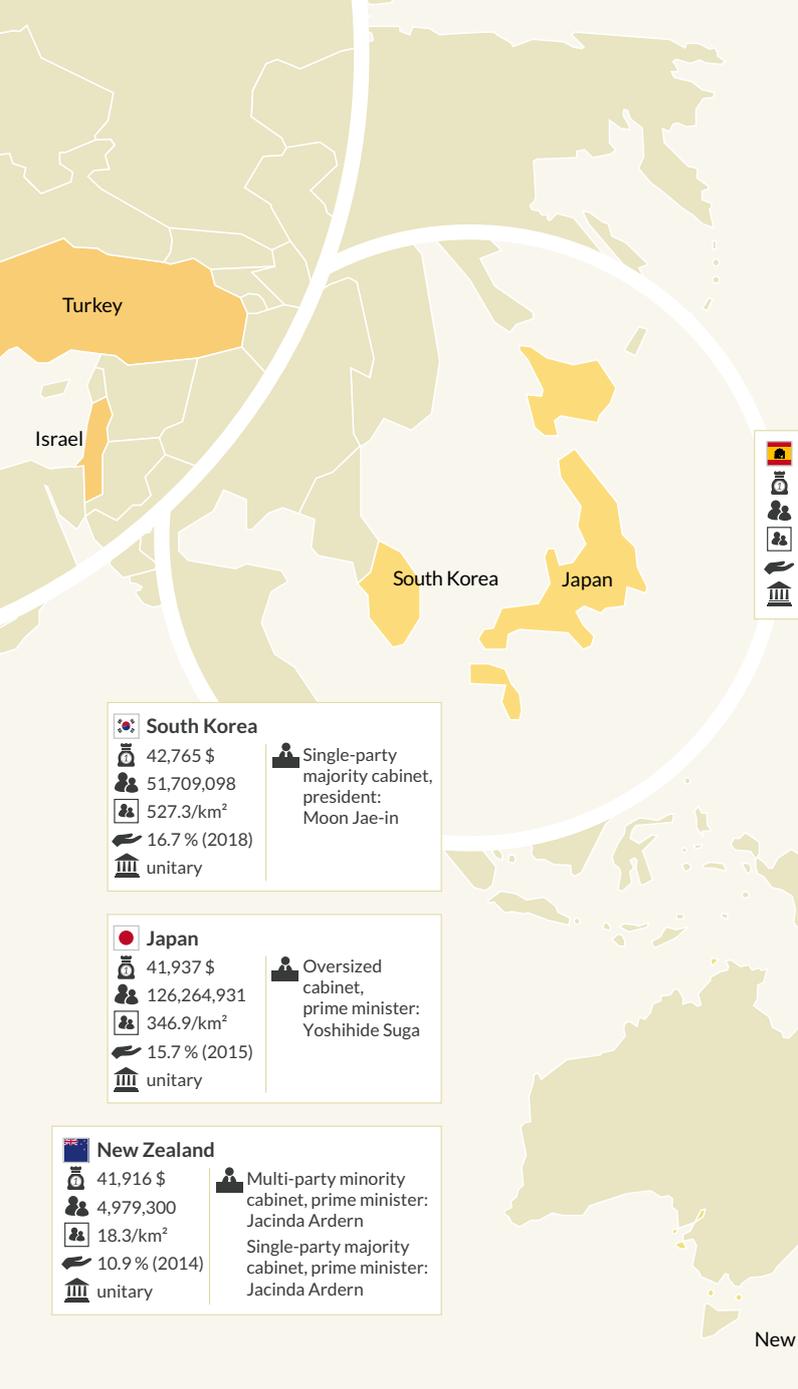
- 41,937 \$
- 126,264,931
- 346.9/km²
- 15.7% (2015)
- unitary
- Oversized cabinet, prime minister: Yoshihide Suga

New Zealand

- 41,916 \$
- 4,979,300
- 18.3/km²
- 10.9% (2014)
- unitary
- Multi-party minority cabinet, prime minister: Jacinda Ardern
- Single-party majority cabinet, prime minister: Jacinda Ardern

Legend

- GDP per capita (\$)
- Population
- Population/km²
- Poverty rate (%)
- State structure
- Government from November 1, 2019 to January 15, 2021



Adresse | Kontakt

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

Dr. Christof Schiller
Program Shaping Sustainable Economies
Telefon +49 5241 81-81470
christof.schiller@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thorsten Hellmann
Program Shaping Sustainable Economies
Telefon +49 5241 81-81236
thorsten.hellmann@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de