

# Die LDCs und ihre „Entwicklung“

## Lackmustest für internationale Zusammenarbeit

Barbara Adams und Julie E. Kim

Einer der globalen Prozesse, die der Omikron-Variante zum Opfer fielen, war die fünfte UN-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder Ende Januar in Doha, Katar. Sie wurde durch ein Treffen am 17. März 2022 in New York ersetzt, auf dem das sog. Aktionsprogramm von Doha angenommen wurde. Eine vollständige Konferenz soll im März 2023 stattfinden. Dann sollen Regierungen mit weiteren Interessenvertreter\*innen zusammenkommen, um neue Pläne und Partnerschaften für die Umsetzung des Aktionsprogramms in den nächsten zehn Jahren zu entwickeln. Die Konferenzen und Aktionsprogramme für die am wenigsten entwickelten Länder haben eine lange Geschichte. Sie dokumentieren den Zustand der weltweiten Solidarität mit den Ländern, die wirtschaftliche Zusammenarbeit am dringendsten benötigen. Und sie adressieren die Ursachen für die weltweiten Ungleichheiten.

2021 war das Jahr, in dem sich die Einführung der laut UN-Kategorisierung „am wenigsten entwickelten Länder“ (Least Developed Countries, LDC) zum fünfzigsten Mal jährte. Das Aktionsprogramm von Doha (Doha Programme of Action, DPoA) ist das fünfte Zehn-Jahres-Programm. Alle Programme hatten zum Ziel, Ländern zu ermöglichen, aus der LDC-Kategorie herauszuwachsen oder zu graduieren, wie es in der Sprache der Diplomatie heißt.<sup>1</sup> Im Gegensatz zur Klassifizierung der Bretton-Woods-Institutionen, die arme Länder als sog. einkommensschwache Länder (Low-income Countries, LIC) bezeichnen, stützt sich die UN-Kategorie nicht nur auf das Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf, sondern auch auf den Human Assets Index und den Economic and Environmental Vulnerability Index. Im Gegensatz zum Ansatz der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) umfasst die Kategorie neben den Verpflichtungen der LDC selbst vor allem diejenigen ihrer Entwicklungspartner in Form internationaler Unterstützungsmaßnahmen (International Support Measures, ISM).

Angesichts der Klimakrise, der COVID-Pandemie und der sich abzeichnenden Schuldenkrise – allesamt Bedrohungen für die LDCs, die sie weder selbst verursacht haben noch durch innerstaatliche Maßnahmen allein bewältigen können – wurde die zentrale Rolle der ISM im DPoA erneut hervorgehoben und unter die Lupe genommen. Das DPoA unterstreicht zwar, dass die LDCs die Hauptverantwortung für ihre eigene Entwicklung tragen, bekräftigt aber auch, dass sich die Entwicklungspartner zu „konkreter und substanzieller Unterstützung“ solidarisch verpflichten.

Vor der Pandemie waren die Entwicklungsfortschritte der LDCs bestenfalls instabil und schlimmstenfalls nicht erkennbar.<sup>2</sup> Die sog. Graduierung aus der LDC-Kategorie soll

*Solidarität ist nicht mit Wohltätigkeit gleichzusetzen, sondern ist in einer vernetzten Welt nichts weiter als gesunder Menschenverstand. Solidarität ist der Grundsatz der Zusammenarbeit in dem Bewusstsein, dass wir auf Gedeih und Verderb miteinander verbunden sind und dass weder Gemeinschaften noch Länder ihre Herausforderungen im Alleingang bewältigen können. Solidarität heißt, dass wir gemeinsam Verantwortung füreinander tragen und dabei unser aller Menschlichkeit, die Würde eines jeden Menschen, unsere Vielfalt und unsere unterschiedlichen Fähigkeiten und Bedürfnisse berücksichtigen.*

UN-Generalsekretär António Guterres in *Unsere gemeinsame Agenda*, Pkt. 8 (2021)

ein Zeichen für nachhaltige Bemühungen und Ergebnisse im Hinblick auf die wirtschaftliche und sonstige Entwicklung sein. Einige LDCs äußerten sich besorgt darüber, den Großteil der ISM bei der Graduierung zu verlieren, doch scheinen Fortschritte in diesem Punkt angesichts der Pandemie sehr unwahrscheinlich. Der UN-Ausschuss für Entwicklungspolitik (Committee for Development Policy, CDP), der den Graduierungsprozess überwacht, stellte fest, dass die LDCs nicht nur schon vor der Pandemie nicht auf dem richtigen Weg waren, sondern dass die Krise weltweit „jahrelange Fortschritte bei der Erreichung der SDGs rückgängig“ macht und eine Rückkehr zum Stand vor der Pandemie nicht machbar sei.<sup>3</sup> Ohne die koordinierte Finanzhilfe der internationalen Gemeinschaft könnten die LDCs bei der Erholung von der Pandemie alleingelassen werden und, wie UNCTAD dokumentiert, „ein verlorenes Jahrzehnt riskieren und am Rande der Weltwirtschaft verharren.“<sup>4</sup>

Denken Sie daran, dass die Überschuldung eines Landes sowohl auf schlechte Kreditvergabe als auch auf schlechte Kreditaufnahme zurückzuführen ist.

Joseph Stiglitz beim LDC-Zukunftsforum 2021

## Verschuldung und illegitime Finanzströme

Lähmende Schulden bedeuten eine unmittelbare und drohende Krise für die LDCs. Zwei neue Maßnahmen, die Schuldnerländern in der aktuellen Krise helfen sollen, wurden angekündigt: die Zuteilung von Sonderziehungsrechten (SZR) durch den IWF und die G20-Initiative zur Aussetzung von Schuldendienstleistungen (Debt Service Suspension Initiative, DSSI). Die SZR-Zuteilungen sollten bedürftigen IWF-Mitgliedsländern zusätzliche Liquidität zur Verfügung stellen, wurden jedoch entsprechend den IWF-Quoten der einzelnen Länder zugeteilt, die für LICs nur 3,2%, für die USA dagegen 17,4% betragen. Es wurden Anstrengungen zur Umschichtung dieser Mittel gefordert. Die G20 verpflichteten sich zu einer solchen Maßnahme im Jahr 2020, umgesetzt wurde sie aber nicht.

Was die DSSI angeht, so geht es lediglich um eine Aussetzung der Schuldentrückzahlung. Das Problem wird also nicht gelöst, sondern bestenfalls vertagt. In der DPoA wird mit Besorgnis festgehalten, dass Stand Februar 2021 vier LDCs bereits Zahlungen einstellen mussten (*in debt distress*) während für 16 LDCs ein hohes Risiko der Überschuldung

Sie müssen sich darüber im Klaren sein, dass die Kluft zwischen den reichen Ländern und den Ländern mit mittlerem Einkommen kleiner ist als die Kluft zwischen den Ländern mit mittlerem Einkommen und den LDCs. Und sie haben drei bis fünf Jahre Zeit, um von den LDCs zu den Ländern mit mittlerem Einkommen aufzusteigen.

Ha-joon Chang beim LDC-Zukunftsforum 2021

bestehende. Die CDP-Studie über die Auswirkungen von COVID-19 betont, dass das DSSI nur vorübergehend und „eindeutig unzureichend“ sei, zumal es multilaterale Kreditgeber ausschliesse, die mehr als ein Drittel der Gesamtverschuldung ausmachen. Dieses Versäumnis trage dazu bei, dass die LDCs mehr für den Schuldendienst als für den Gesundheitssektor ausgeben. In ihrem Bericht über die globalen Wirtschaftsaussichten für 2022, der sich auf Länder mit niedrigem Einkommen konzentriert, stellt die Weltbank fest, dass viele Länder mit einer Liquiditätskrise konfrontiert seien und eine Verringerung des Schuldenstandes erforderlich sei.<sup>5</sup>

Der sogenannte Mbeki-Bericht aus dem Jahr 2015 weist für die letzten 50 Jahre Verluste in Höhe von über 1 Billion US\$ durch sog. illegitime Finanzflüsse (IFF) aus Afrika aus. Dort sind 33 LDCs beheimatet.<sup>6</sup> Schätzungen zufolge entgehen den Regierungen weltweit jährlich 600 Mrd. US\$ an Steuern.<sup>7</sup> In Sambia macht der Kupferbergbau 80% der Exporteinnahmen, aber 30% der Steuereinnahmen und 12% des Bruttoinlandsprodukts aus,<sup>8</sup> ermöglicht durch lukrative Steueranreize für multinationale Bergbauunternehmen. In Verbindung mit anderen Steuervermeidungstechniken, wie z. B. der Überbewertung von Produktionskosten, ermöglichen es diese Maßnahmen den Unternehmen, keine Gewinne vor Ort auszuweisen. Die weithin anerkannte Lücke in der internationalen Steuerzusammenarbeit und die anhaltende Debatte über eine Legaldefinition von IFF führen zu weiterer

Steuervermeidung und -hinterziehung und untergraben nicht nur die Entwicklung der LDCs, sondern auch die Mobilisierung inländischer Ressourcen für Investitionen in wichtige öffentliche Programme wie das Gesundheitswesen während der Pandemie.





## Internationale Unterstützungsmaßnahmen

Die sog. ISM sind für die Entwicklung der LDCs von grundlegender Bedeutung. Sie umfassen finanzielle Mittel, den Aufbau von Kapazitäten und technische Zusammenarbeit. In Abstimmung mit Entwicklungs- und Handelspartnern erhalten die LDCs unter anderem Handelsprivilegien, die „besondere und differenzierte Behandlung“. Fallen bzw. wachsen Länder jedoch aus der LDC-Kategorie heraus, sehen sie sich mit dem Verlust dieser Unterstützung konfrontiert. Übergangslos müssen sie sich im globalen Wettbewerb um Handel, Finanzen und Investitionen bewähren. Das alles zusätzlich zum Druck der Pandemie und der Erreichung der SDGs. Versuche, die ISM im Kontext der DPoA auszuweiten, blieben fragmentiert. Garantien von Seiten der Entwicklungspartner gibt es keine. So verfehlen die Geber beispielsweise weiterhin das Ziel, zwischen 0,15% bis 0,20% ihres BNE für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit mit LDCs aufzuwenden.<sup>9</sup> Das DPoA unterstreicht aber die Bedeutung der Verlängerung der ISM für graduierende LDCs; so sollen gewährte Handelspräferenzen schrittweise auslaufen. Solche Maßnahmen würden eine nachhaltige und unumkehrbare Graduierung gewährleisten und dazu beitragen, dass die LDCs und die Entwicklungspartner gleichermaßen politisch zur Verantwortung gezogen werden.

In diesem kurzen Artikel konnten nur einige der Probleme angesprochen werden, mit denen LDCs konfrontiert sind. Sie sind aber beispielhaft für die Verflechtung von innen- und außenpolitischen und Unterstützungsmaßnahmen. Die Entwicklungs- und Handelspartner der LDCs – seien es Länder mit höherem Einkommen oder IFI – müssen deren erhöhte Anfälligkeit für exogene Schocks unbedingt anerkennen. Dies

erfordert eine Neubewertung und Neugestaltung der ISM, wobei die Qualität und die tatsächliche Umsetzung der ISM während des Prozesses vor und nach der Graduierung eng begleitet werden müssen. Sollte dies nicht in einem ersten Schritt Benchmarks und Indikatoren sowohl für die Partner als auch für die LDCs beinhalten?

- 1 Fifth UN Conference on the LDCs (2022): Doha Programme of Action for the Least Developed Countries. UN Doc. A/CONF.219/2022/3. <https://digitallibrary.un.org/record/3959499?ln=en>
- 2 [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP\\_Comprehensive\\_Study\\_2021.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_Comprehensive_Study_2021.pdf)
- 3 <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/CDP-2021-Plenary-Briefing.pdf>
- 4 [https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2021\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2021_en.pdf)
- 5 <https://www.twn.my/title2/finance/2022/fi220204.htm>
- 6 UN Economic Commission for Africa (2015): Illicit financial flows: report of the High Level Panel on illicit financial flows from Africa. Addis Ababa. <https://repository.uneca.org/handle/10855/22695>
- 7 Siehe z. B. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/tackling-global-tax-havens-shaxon.htm>.
- 8 [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/Session19/A\\_HRC\\_WG.2\\_19\\_CRP.3.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/Session19/A_HRC_WG.2_19_CRP.3.pdf)
- 9 [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP\\_Comprehensive\\_Study\\_2021.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_Comprehensive_Study_2021.pdf), S. 8.

Aus dem Englischen von Wolfgang Obenland.



Barbara Adams (unten) ist Senior Policy Analyst beim Global Policy Forum und Fakultätsmitglied an der New School, wo Julie E. Kim im Rahmen des Graduate Program in International Affairs mit den Schwerpunkten Development and Governance & Rights studiert.

Dieser Text ist Teil des

**Rundbrief Forum Umwelt & Entwicklung, Ausgabe 1/2022**

## **WAS KOSTET DIE WELT?**

**NACHHALTIGKEIT BRAUCHT GERECHTE FINANZSYSTEME**



Zum Download weiterer Artikel und des gesamten Rundbriefs:  
<https://www.forumue.de/hintergrundanalyse/rundbriefe/>