



# University of Bremen

SUDAN ECONOMY RESEARCH GROUP  
DISCUSSIONS PAPERS

---

Die Wirtschaftspolitik des  
Bashir-Regimes seit 1989

By: Karl Wohlmuth  
Department of Economics,  
University of Bremen

Universität Bremen  
Sudanforschungsgruppe Bremen  
Diskussionsbeiträge

D-28334 Bremen, Federal Republic of Germany  
P. O. Box 33 04 40 (Postfach 33 04 40)  
Telex UNI 24 58 11  
Telephone (04 21) 218 - 30 74

Sudan Economy Research Group  
Discussion Paper No. 28  
Editor: Karl Wohlmuth  
Professor of Economics,  
University of Bremen

Die Wirtschaftspolitik des  
Bashir-Regimes seit 1989

By: Karl Wohlmuth  
Department of Economics,  
University of Bremen

Bremen, September 1993

## Die Wirtschaftspolitik des Bashir-Regimes seit 1989

Karl Wohlmuth

Universität Bremen

Nach den Intentionen des Bashir-Regimes sollte mit der National Salvation Revolution (NSR) eine grundlegende Wende in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik des Sudan eingeleitet werden. In diesem Beitrag wird zunächst auf die unmittelbare Phase der Neukonzipierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik im Sudan nach dem Machtwechsel eingegangen; in diesem Zusammenhang werden auch die verfügbaren relevanten Daten über die wirtschaftliche Entwicklung seit dem Regimewechsel diskutiert. In einem zweiten Schritt werden die konzeptionellen Grundlagen der Politik des Bashir-Regimes erörtert; insbesondere wird auf die wesentlichen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prinzipien eingegangen. In einem dritten Teil wird die faktische Wirtschaftspolitik seit 1989 analysiert, um die Leitideen der NSR mit der praktizierten Wirtschaftspolitik zu konfrontieren.

### 1. Der Machtwechsel von 1989 und die Neukonstituierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

Mit der Übernahme der Macht durch den Revolutionary Command Council for National Salvation (RCCNS) am 30. Juni 1989 beginnt ein neues Kapitel der sudanesischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, mit Auswirkungen auf die binnen- wie auch die außenwirtschaftlichen Entwicklungen. Wie bereits in dem Beitrag von Hansohm (in diesem Band) ausgeführt wurde, hat sich die Wirtschaftslage des Sudan in den Jahren 1985-89 dramatisch weiter verschlechtert.

Auch die sozialen Indikatoren, soweit überhaupt Daten vorhanden sind, zeigen einen ungünstigen Trendverlauf, insbesondere weil die Ausgaben des Staates für die Infrastruktur und für die sozialen Leistungen durch die Inflation ausgehöhlt bzw. gar weiter gekürzt wurden (vgl. Wohlmuth 1992). Da jedoch die Daten, die über die wirtschaftliche und soziale Lage im Sudan verfügbar sind, weithin widersprüchlich sind und eine Basis für Projektionen und Berechnungen nicht immer gegeben ist, werden vorliegende mehr oder weniger pessimistische Trendberechnungen wiedergegeben, deren Qualität von den zugrundeliegenden Annahmen und Schätzungen durch internationale Organisationen und bilaterale Entwicklungshilfeeinrichtungen (Weltbank, IWF, USAID etc.) bestimmt wird.

Die Tabelle 1 zeigt, daß das Wachstum des Bruttosozialprodukts (BSP) seit den 80er Jahren stagniert, daß aber auch in der Periode 1965-73 die Wachstumsleistung insgesamt unbefriedigend blieb. Ein Wachstum der Wirtschaft hat es im Sudan offensichtlich nur in der kurzen Periode 1974-80 gegeben, einer Periode, die mit dem ambitionierten Versuch einer offensiven Strukturanpassungspolitik, der sog. "Brotkorbstrategie", eng verbunden ist. Viele Stabilisierungsprobleme sind in dieser Periode erst entstanden, da versucht wurde, eine Vielzahl von kapital- und importintensiven Projekten gleichzeitig zu verwirklichen. Die Finanzierung sollte durch arabische und internationale Kredite erfolgen. Die heimische Bruttoersparnisbildung hat sich seit 1973 drastisch verschlechtert. Die Bruttoersparnis (als Prozentsatz des Bruttosozialprodukts) sank von 11,9 Prozent im Jahre 1973 auf 2,3% 1989 und weiter auf 1,8% im Jahre 1990. Die heimischen Bruttoinvestitionen sind von 11,7% (des BSP) im Jahre 1973 auf 4,5% im Jahre 1985 gesunken, bei einer heimischen Bruttoersparnis im Jahre 1985 von -3,8%! Mit 9,7% 1989 und 8,8% im Jahre 1990 wurden Anteilswerte für die Bruttoinvestitionen erreicht, die weder eine Erhaltung noch eine Vertiefung und Erweiterung des Kapitalbestandes ermöglichen. Die Wertschöpfung in der Landwirtschaft (als Summe der Eigenleistung des Sektors) weist für die Periode 1965 bis 1985 eine Stagnation auf; in der Folgeperiode ist die Wachstumsrate der Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Produktion sogar negativ: -

Tabelle 1: Die ökonomische Lage des Sudan in verschiedenen Perioden der Entwicklung

Perioden/Jahre	1965-73	1974-80	1981-85	1986-89	1990	1991
1. Wachstum des Bruttosozialprodukts (BSP), durchschnittliche jährliche Änderung in Prozent	0,9	5,3	0,2	1,0	-1,5	0,7 <sup>a</sup>
2. Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion, durchschnittliche jährliche Änderung der Wertschöpfung in Prozent	0,3	1,4	0,2	-4,7	-3,6	-4,2
3. Industrielles Wachstum, durchschnittliche jährliche Änderung der Wertschöpfung in Prozent	1,0	4,3	4,1	1,0	-5,9	-
4. Inflationsrate (GDP-Deflator), durchschnittliche jährliche Änderung in Prozent	7,2	15,4	31,7	45,6	62,9	78,3
5. Exportwachstum, durchschnittliche jährliche Änderung in Prozent	3,0	1,7	-0,1	-0,9	-11,8	-
6. Importwachstum, durchschnittliche jährliche Änderung in Prozent	-5,8	8,4	0,0	-4,3	-22,2	-

Jahre	1973	1980	1985	1989	1990	1991
7. Heimische Bruttoinvesti- tion (in Pro- zenten BSP)	11,7	15,1	4,5	9,7	8,8	-
8. Heimische Bruttoersparnis (in Prozent des BSP)	11,9	3,4	-3,8	2,3	1,8	-

Quelle: The Global Coalition For Africa 1992 Annual Report,  
African Social and Economic Trends, November 1992,  
Washington D.C.: Global Coalition for Africa, Selected  
Development Indicators, S. 23ff.

a) vorläufige Schätzungen

4,7%. Das industrielle Wachstum weist immerhin für die Periode 1974-1985 eine bescheidene Wachstumsrate von über 4% auf, während in der Periode 1986-89 nur ein Wachstum von 1% erreicht wird. Diese Abschwächung hat mit der Krise der ambitionierten agro-industriellen Expansionspolitik zu tun.

Die Inflation beschleunigt sich seit 1965 mit wachsendem Tempo und erreicht bereits in der Periode 1986-89 einen Wert von 45,6%. Diese Zahlen weichen auch erheblich von den offiziellen Werten ab, die von den Regierungen jeweils genannt wurden.

Die Export- und Importentwicklung zeigt seit 1980 einen kontinuierlichen Abwärtstrend. Dieser Trend hat mehrere binnen-, außen- und weltwirtschaftliche Ursachen (vgl. Wohlmuth 1992). Bei der Bewertung der außenwirtschaftlichen Entwicklungen ist zu bemerken, daß weltwirtschaftliche Faktoren erst ab 1990 eine negative Rolle spielen. So zeigt sich in der Periode 1985 bis 1989 keine Verschlechterung der Terms of Trade (der realen Austauschverhältnisse); eine negative Entwicklung tritt erst 1990 ein (vgl. Tabelle 2). Die Nahrungsmittelimporte sind aber bereits 1989 gegenüber 1985 stark zurückgegangen, als Prozentsatz der Exporte (von Gütern und Nichtfaktordienstleistungen) von 30,3% im Jahre 1985 auf 14,4% im Jahre 1989 bzw. auf 14,7% im Jahre 1990. Die Schuldendienstquote (tatsächliche Zahlungen für Tilgungen und Zinsen/Exporte) sinkt kontinuierlich seit 1980 und erreicht 1989 einen Wert von nur noch 9,1%. Offensichtlich drücken diese Zahlen die Verschlechterung der Zahlungsbilanzposition einerseits und die Folgen der Importsubstitutionspolitik bei Weizen andererseits aus. Schließlich zeigt sich auch die ausweglose Situation bei der internationalen Verschuldung. Tatsächlich würde die Schuldendienstquote bei einer regulären Bedienung der Schulden bei weit über 100% der Exporterlöse liegen. Auch eine Lösung für die Zahlungsrückstände gegenüber dem IWF ist nicht gefunden.

In dieser Situation der dramatischen Zuspitzung der binnen- wie der außenwirtschaftlichen Lage versuchte das Regime zunächst, eine

Tabelle 2: Außenwirtschaftliche Indikatoren

Perioden/Jahre	1974-80	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Terms of Trade, durchschnittliche jährliche Änderung bzw. Index	-1,8	84,4	94,1	95,8	100,2	93,9	52,2
Jahre	1973	1980	1985	1989	1990	1991	
2. Nahrungsmittelimporte (Mais, Reis, Weizen), in Mill. US \$ zu laufenden Preisen	26	71	203	108	97	-	
3. Nahrungsmittelimporte (in Prozent der Exporte von Gütern und Nichtfaktordienstleistungen)	6,1	8,8	30,3	14,4	14,7	-	
4. Schuldendienstquote (in Prozent des Exports)	13,3	25,5	12,0	9,1	5,8	3,9	
Perioden/Jahre	1979-81	1985	1988-90				
5. Pro Kopf-Nahrungsmittelproduktion, Grundnahrungsmittel (Getreide, Hülsenfrüchte, Wurzeln etc.) in Kilogramm	186	252	139				

Quelle: vgl. Tabelle 1

Stabilisierung durch administrative Maßnahmen zu erreichen (Disziplinierungsansatz). Durch disziplinierende Zwangsmaßnahmen sollte eine Stabilisierung auf den verschiedenen Märkten (auf Güter-, Faktor- und Devisenmärkten) erreicht werden (Awad 1992, S. 122). Die Folgen dieser Zwangsmaßnahmen (gegen Schmuggel, Schwarzmärkte), verbunden mit drastischen Strafen, waren weitreichend und bewirkten eine weitere Aushöhlung von Produktionsanreizen, das Verschwinden der Güter von den offiziellen Märkten, eine Verstärkung der Tendenz zur Informalisierung und Illegalisierung von Marktbeziehungen und rasch sinkende Steuereinnahmen. Die Wirkungen waren so einschneidend, daß sich das Regime bald zu einer wirtschaftsliberaleren Haltung durchrang.

Bereits im Juli 1989 versuchte das Regime auch, in Verhandlungen mit dem IWF abzuwenden, daß der Sudan als "nichtkooperatives" Mitglied erklärt wird. Allerdings zeigten sich schon in der frühen Phase des Regimes Widersprüche zwischen verschiedenen Interessengruppen innerhalb der Junta. So konnte sich der Finanzminister nicht in all jenen Fragen durchsetzen, die für ein IWF-konformes Stabilisierungspaket (Staatsausgabenreduzierung, Privatisierung, Änderungen in der Wechselkurs- und Handelspolitik) wichtig sind. Insbesondere ist in den Fragen nach der Höhe der notwendigen Abwertung des sudanesischen Pfundes (LS) und nach dem Ausmaß des Abbaus von Subventionen für Weizenbrot ein anhaltender Dissens zum IWF erkennbar. Ein Anpassungsprogramm entlang der IWF-Programatik wird aber dennoch vom Finanzminister als Dokument der National Conference for Economic Salvation (vom 30. Oktober bis 21. November 1989) vorgelegt; übrigens war dieses das einzige Dokument, das der Konferenz offiziell vorgelegt wurde (vgl. Awad 1992). Alle klassischen Bereiche der Anpassungspolitik werden in dem Dokument erwähnt: Staatsausgabenkürzungen; die Eliminierung von Subventionen; die Erhöhung der Preise für öffentliche Leistungen; eine effektivere Kontrolle bei der Kreditgewährung durch das Bankensystem und des Geldmengenwachstums durch die Bank of Sudan; sowie Steuererhöhungen (mit Ausnahme von Unternehmenssteuern); einschneidende Privatisierungsmaßnahmen; und die Reduzierung der

Zahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten bei gleichzeitiger Begrenzung des nominellen Wachstums der Löhne.

Die Debatte bei der Konferenz führte rasch zu Widerspruch gegen dieses Programm, das von vielen Teilnehmern als "Rezessionsprogramm" gewertet wurde; das Programm wurde als Fortsetzung der Politik des negativen Wachstums in den 80er Jahren interpretiert und weitgehend abgelehnt. Alternativen wurden auf der Basis des Konzeptes der "Self-Reliance" vorgeschlagen, doch blieben die konkreten Vorschläge für eine alternatives Programm eher diffus und inkonsistent.

Erstens wurde auf die großen Möglichkeiten des Sudan, die Devisenguthaben der SNWA (Sudanese Nationals Working Abroad) und die hohen heimischen Bankguthaben der Privaten zu nutzen, verwiesen, um auf dieser Basis unabhängig von ausländischen Kreditgebern und Investoren zu werden (vgl. Awad 1992, S. 124). Es wurde aber nicht deutlich gemacht, wie diese Finanzmittel mobilisiert und für Investitionen genutzt werden können.

Neben diesen Finanzierungskomponenten (Mobilisierung von verfügbaren Devisen und von heimischen Bankguthaben) wurde zweitens auch auf eine wesentliche Ursache der Budgetdefizite verwiesen, nämlich auf die - im internationalen Vergleich - niedrigen staatlichen Einnahmen; die These von den exzessiv hohen Ausgaben des Staates wurde - auch mit Verweisen auf internationale Vergleiche - verworfen. Daher sollte die Besteuerung der "wohlhabenden Schichten" konsequent eingeführt werden, um so das Budgetdefizit zu verringern und gar einen Überschuß bei den laufenden Budgetposten zu erreichen.

Drittens wurde hinsichtlich der Subventionen nicht die umfassende Abschaffung, sondern ein konsequentes "Targeting" (Begrenzen auf Bedürftige) befürwortet; so sollten die Armen gezielt vor den Folgen der Stabilisierung geschützt werden. Dadurch sollten die

"wohlhabenden Schichten" durch ein duales Preissystem (Marktpreise versus subventionierte Preise) konsequent von allen Vorteilen der Subventionierung ausgeschlossen werden.

Viertens wurde hinsichtlich der Eigentumsordnung die Position vertreten, daß eine Koexistenz aller Eigentumsformen (öffentlich, privat, genossenschaftlich und gemischtwirtschaftlich) notwendig und zu fördern sei, und daß die Reform aller Wirtschaftssektoren die relative Bedeutung und Effizienz dieser Bereiche berücksichtigen müsse. Hinsichtlich der Privatisierung wurde die Position vertreten, daß ein wesentliches Kriterium die Effizienz der Unternehmen sein müsse; auf die Gefahr "ideologischer Privatisierungen" wurde verwiesen.

Insgesamt schienen daher die Mobilisierung von finanziellen Ressourcen, eine konsequente Stabilisierungspolitik; eine Umverteilung und armutsorientierte Preispolitik und eine effizienzorientierte staatliche Wirtschafts- und Eigentumspolitik Kernelemente eines alternativen Programms zum Programm des Finanzministeriums zu sein.

Bei der Wirtschaftskonferenz wurde nun mühsam versucht, beide Positionen zu versöhnen. Zwei Komitees, das 'Committee on Guiding Principles and Policies' und das 'Budget Committee' präsentierten die "alternative" bzw. die "orthodoxe" Position. Aus dieser Diskussion ergaben sich verschiedenen Leitideen/Prinzipien (vgl. Abschnitt 2 unten); insbesondere wurde auf Prinzipien wie "self-reliance", Gerechtigkeit und sektorale Komplementarität als wesentliche konzeptionelle Grundlagen der sozioökonomischen Umgestaltung verwiesen. Grundlegende orthodoxe und 'alternative' Positionen schienen in den letztlich verabschiedeten Kompromiß Eingang zu finden: die Beibehaltung restriktiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen einerseits und die Förderung von "self-reliant policies" (u.a. Förderung der heimischen Weizen- und Zuckerproduktion) andererseits (vgl. Awad 1992, S. 125-126). Insbesondere wurde auch ein neuer Kodex für Investitionen für das Jahr 1990 in Aussicht

gestellt, um so die darniederliegende Investitionstätigkeit zu stimulieren. Die stabilisierungspolitischen Teile des Wirtschaftsprogramms sollten daher mit den eher wachstumspolitischen Komponenten gezielt verschränkt werden.

In der Zeit nach der Wirtschaftskonferenz stellte sich aber schnell heraus, daß die Versöhnung der beiden Positionen nur oberflächlich gelungen war und die neuen Leitlinien zu immer neuen Konflikten zwischen Vorschlägen des Finanzministeriums und anderen Behörden/Instanzen/Interessengruppen des Revolutionsregimes führten. Das neue Investitionsgesetz von 1990 wurde etwa vom Finanzministerium kritisiert, da eine Politik der Fortführung von Regulierungen der Industriepreise mit Protektions- und Subventionsmaßnahmen zugunsten der heimischen industriellen Produzenten kombiniert werden sollte, während das Finanzministerium in der Liberalisierung der industriellen Produzentenpreise und einer stärkeren Öffnung der Wirtschaft einen notwendigen Schritt für die Wirtschaftsreform sah. Offensichtlich wurde auch wesentlich stärker auf die rechtliche Sicherung von Kapitalanlagen denn auf die Schaffung eines günstigen Investitionsklimas im weiteren Sinne geachtet. Insbesondere arabische Investoren schienen zunächst große Erwartungen in das neue Investitionsgesetz zu setzen. Die zur Ausfüllung des Gesetzes neugeschaffene Public Investment Authority erhielt jedenfalls zahlreiche Anfragen und Angebote.

Das neuerliche Scheitern von Verhandlungen zur Beendigung des Bürgerkrieges und die Suspendierung der US-Wirtschaftshilfe im März 1990 (mit Ausnahme von humanitärer Hilfe) waren jedoch Signale, die jede (geplante) Investitionstätigkeit im Sudan bremsen und auch die Wiederaufnahme der Kreditgewährung aus dem Westen verhinderten. Die Bemühungen um eine konstruktive Regelung der Beziehungen zum IWF wurden daher verstärkt. Diesem Ziel diente auch die Verabschiedung des Three Year Economic Recovery Programme (ERP), inhaltlich basierend auf den Ergebnissen der Nationalen Wirtschaftskonferenz. Dieses Programm war gleichzeitig die Basis für das Budget 1990/91 (Awad 1992, S. 128); es wurde vom IWF relativ wohlwollend betrachtet, da Privatisierungsmaßnahmen und Demonopo-

lisierungsmaßnahmen (Auflösung von Staatsmonopolen) vorgesehen waren. Eine restriktive Wirtschaftspolitik sollte mit einer islamischen Sozialpolitik (Solidarity Fund) und mit der Einrichtung von Fonds zur Förderung von Kleinbauern und Handwerkern kombiniert werden, um so die Armen und die Kleinproduzenten vor den Folgen einer restriktiven Wirtschaftspolitik besser zu schützen (Awad 1992, S. 129). Die noch offenen Fragen (Ausmaß der Abwertung des sudanesischen Pfundes und die Zahlungsmodalitäten hinsichtlich der Zahlungsrückstände gegenüber dem IWF) schienen ebenfalls prinzipiell lösbar zu sein.

Das Scheitern aller Versuche, die Überweisungen der SNWA und auch die lokalen Devisenguthaben für die nationale Entwicklung zu mobilisieren, führte offensichtlich nahe an ein Übereinkommen mit dem IWF heran, das aus Gründen der internationalen Kreditwürdigkeit so dringend nötig schien. Die Haltung des Sudan in der Golfkrise hat jedoch die weitere Entwicklung maßgeblich bestimmt. Insbesondere das Ausbleiben arabischer Hilfe (zur Zahlung der Schulden an den IWF) bedeutete das Ende aller Bemühungen, ein Übereinkommen mit dem IWF zu erzielen. Die Erklärung des Sudan durch den IWF als nicht-kooperatives Mitglied (am 14. September 1990) war daher auch ein einschneidendes Datum in den internationalen Finanzbeziehungen des Sudan.

Alle verfügbaren Daten für die Bewertung der Entwicklung des Sudan seit 1989 zeigen denn auch, daß von einer positiven Wende überhaupt nicht die Rede sein kann (vgl. Tabelle 1-3). Alle relevanten ökonomischen Indikatoren haben sich verschlechtert. Gerüchte über spektakuläre Wachstumsgewinne seit 1992 in Landwirtschaft und Industrie werden verbreitet, doch entziehen sich alle diese Mutmaßungen der näheren Überprüfung (vgl. Wohlmuth 1992). Produktionsverluste, die Verschlechterung der Zahlungsbilanzlage, die zunehmende Informalisierung der Beschäftigung, die Verschlechterung der sozialen Lage und ökologische Fehlentwicklungen werden durch die Verschärfung des Bürgerkrieges noch eskaliert. Die weiter sinkenden Einnahmen aus der Entwicklungshilfe und aus Gastarbeiterüberweisungen und die durch

Zinsen weiter wachsende Auslandsverschuldung (im Jahre 1990 von 15,4 Mrd. Dollar; vgl. Weltbank 1992, S. 250ff.) lassen wenig Spielraum für wirtschaftspolitisches Handeln. Die Regierung versucht aber in dieser Situation zunehmend, die Leitideen und Prinzipien der Revolution zu artikulieren und zu propagieren. Eine Analyse dieser Vorstellungen erweist sich als sinnvoll, um das praktische Handeln der Regierung auf dieser Grundlage dann bewerten zu können.

Tabelle 3: Sudan's ökonomische Entwicklung seit 1989

Forecast Summary	1989	1990	1991 <sup>a</sup>	1992 <sup>b</sup>
Real GDP growth (%)	7.4	-7.0	-12.0	-5.0
Consumer price inflation (%)	64	80	150	175
Exports fob (\$ mn)	545	555	425	500
Imports fob (\$ mn)	1,051	1,216	1,325	1,450
Current A/c balance (\$ mn)	-152	-390	-500	-475
Total external debt (\$ bn)	13.0	13.2	13.4	13.6

a = Estimates, b = forecasts

Quelle: Sudan Studies, January 1992, S. 6

## 2. Die wirtschaftspolitischen Leitideen und Prinzipien des Bashir-Regimes

Seit der Wirtschaftskonferenz von 1989 haben sich immer deutlicher die zentralen ökonomischen Doktrinen des Bashir-Regimes herausgebildet. Gefordert wird eine radikal neue Wirtschaftsphilosophie, die auf den kulturellen Werten des Landes basiert und alle Dimensionen und Motivationen des sudanesischen Lebens umfassen soll. Als sozio-ökonomische Ziele wurden wiederholt genannt: erstens, die Aufrechterhaltung der individuellen und nationalen Würde; zweitens, die Realisierung regionaler integrierter Entwicklung; drittens, die Entwicklung der menschlichen und materiellen Ressourcen des Landes; viertens, der Schutz der Umwelt; fünftens, eine gerechte Verteilung des Wohlstands; und sechstens, die Verbesserung des ökonomischen Managements, um mit dem Verfall der Produktion und der Infrastruktur fertig zu werden (vgl. Wohlmuth, 1982, S. 23).

Diese allgemeinen Ziele, die bei der Wirtschaftskonferenz erstmals formuliert wurden, basieren auf der Grundauffassung, daß die wesentliche Ursache der Probleme des Sudan, der politischen/ökonomischen/sozialen Krisenhaftigkeit, im Fehlen einer authentischen Wirtschafts- und Sozialphilosophie zu finden sei. Alle wirtschaftspolitischen Programme und Politiken müßten daher auf der Basis einer neuen Philosophie konstituiert werden, soll der Abstieg des Landes endlich gebremst wird. Im wirtschaftspolitischen Kernbereich wurde daher wiederholt auf folgenden Leitideen und Konzepte (vgl. United Nations 1990, S. 22-27) Bezug genommen:

1. Mobilisierung des produktiven Potentials in Industrie und Landwirtschaft;
2. Konzentration der Kräfte auf Produktion und Investition;
3. Umfassende Planung auf der Grundlage der "Self-Reliance";
4. Grundlegende Reform der Administration und der öffentlichen Institutionen;

5. Verbesserung der Steuergerechtigkeit und Erhöhung des Steuervolumens;
6. Stabilität im Finanz- und Währungsbereich;
7. Zerschlagung von illegalen Handelsaktivitäten und Förderung von rationalen Außenhandelsstrukturen;
8. Mobilisierung von heimischen Ersparnissen und Entwicklung des Finanzsystems;
9. Nahrungsmittelsicherung im Rahmen einer allgemeinen Politik der Sicherung von Lebensgrundlagen; und
10. Schutz aller Kleinproduzenten hinsichtlich ihrer Produktionsbedingungen.

Im Laufe der Zeit wurden diese Grundideen weiter konkretisiert. Die Grundkonzepte der Mobilisierung, Stabilisierung, Armutsorientierung, Grundbedarfssicherung etc. finden sich wieder in den insgesamt 10 Prinzipien, die als maßgeblich für die Wirtschaftspolitik des Bashir-Regimes gelten können:

1. Self-Reliance (Self-Sufficiency/Self-Dependence/Real Dependence/Economic Liberation): Self-Reliance wird interpretiert im Sinne einer Befreiung von westlicher ökonomischer, politischer und kultureller Dominanz. Self-Reliance wird dem Anspruch nach auf alle Ebenen der Politik bezogen, sowohl auf die gesamtstaatliche als auch auf die regionale, die sektorale und die lokale Ebene. Die propagierte Strategie der Self-Reliance, die aber nicht weiter konkretisiert wird, soll sich nicht nur auf die Außenwirtschaft, sondern auch auf die regionale fiskalische Autonomie und auf die regionale Nahrungsmittelsicherung beziehen. Regionen und Provinzen sollen mit ihren Aufgaben der Existenzsicherung für die Bevölkerung selbst fertig werden. Mittelzuweisungen vom Zentralstaat werden nicht erwähnt, sollen offensichtlich in dieser Konzeption keine Rolle mehr spielen. Im außenwirtschaftlichen Kontext soll Self-Reliance mit einer Politik der selektiven Importsubstitution identisch sein.

2. Unabhängige Entscheidungsbildung: Eng mit dem Prinzip der Self-Reliance ist die Doktrin der sog. unabhängigen Entscheidungsbildung und -kompetenz verknüpft. Dieses Prinzip bezieht sich auf alle internationalen Angelegenheiten und auch auf die regionale afrikanische bzw. die regionale arabische Zusammenarbeit. Dieses Prinzip bezieht sich insbesondere auf die Haltung gegenüber allen Formen von Konditionalität, die von internationalen Organisationen, wie Weltbank und IWF, im Rahmen ihrer Kreditzusagen genutzt werden. Das Regime lehnt Konditionen grundsätzlich ab. Argumentiert wird, der Sudan sollte als gleichberechtigter Partner, nicht als ein Vasall der internationalen Organisationen, behandelt werden. Es wird daher jede Form der Konditionalität als Einmischung in interne Angelegenheiten eines souveränen Staates betrachtet. Auch in Bezug auf die OAU (Organization for African Unity), die Arabische Liga, die PTA (Preferential Trade Area) und die ECA (Economic Commission for Africa) gilt dieser Anspruch. Die Haltung des Regimes während der Golfkrise mag diese Position des Sudan zunächst noch verhärtet haben. Dieser prinzipiellen Position steht aber eine zeitweise recht flexible Haltung gegenüber dem IWF gegenüber. Die Annäherung an Positionen des IWF wird aber als souveräne Entscheidungsbildung des Regimes interpretiert.

3. Neue Demokratie und effektive Partizipation: Im Rahmen einer den sozialen Gegebenheiten angepaßten neuen Demokratiebewegung sollen die Massen, die Parteien und die sektoralen Interessen so organisiert werden, daß Konflikte intern kanalisiert und Entscheidungsprozesse mit dem Ziel der Mobilisierung nationaler menschlicher und materieller Ressourcen gebündelt und beschleunigt werden können. Die Diskussion über eine neue Verfassung, die diesem Ziel entspricht, wird verbunden mit Ansätzen für die Schaffung einer neuen Volksbewegung ("effective popular participation") und grundlegend neue föderale Strukturen, um auf dieser Basis die Ressourcen des Landes effektiver für die Entwicklung zu mobilisieren. Die Verfassungs- und Föderalisierungsdiskussion ist intensiviert worden, doch wurde bisher auf tragfähige ökonomische Grundlagen kaum Bezug genommen.

4. Ökonomische Stabilität: Als ganz wesentliches Prinzip wird die Sicherung der ökonomischen Stabilität erwähnt; verwiesen wird vor allem auf die makroökonomische (die fiskalische wie die monetäre) Stabilität und die Stabilität des Wechselkurses. Durch eine strikte Kontrolle der Geld- und Kreditpolitik, der Zentralbankpolitik, der Budgetpolitik sowie der Wechselkurspolitik und durch eine umfassende Währungsreform soll diesem Ziel entsprochen werden. In der Tat schien dieses Prinzip bei allen Maßnahmen und Verhandlungen in der ersten Zeit nach dem Machtwechsel von zentraler Bedeutung zu sein und insbesondere die Arbeit der Regierung an einem Strukturanpassungskonzept zu leiten. Eine Währungsreform, eine strikte Geld- und Fiskalpolitik und eine straffe Kontrolle des Devisenmarktes sollten zu dieser Stabilität beitragen. Mißerfolge in der Stabilisierungspolitik zeigen sich bald. Vage blieben die konkreten Ziele und die Instrumente der Stabilisierungspolitik; widersprüchlich blieb von Anfang an die faktische Wechselkurspolitik und die praktizierte Budget- und Kreditpolitik. Hohe und wachsende Inflationsraten und nichtplanmäßige (außerbudgetäre) Ausgaben wirkten destabilisierend.

5. Sektorale Komplementarität: Von großer Bedeutung ist wohl das Prinzip der sektoralen Komplementarität. Insbesondere sollten die produktiven Sektoren Landwirtschaft und Industrie in ihren produktiven Verflechtungen (Linkages) entwickelt und vernetzt werden. Während die Landwirtschaft als Schlüsselsektor der Wirtschaft definiert wurde, soll es Aufgabe der Industrie sein, die "Agrarrevolution" durch produktivitätserhöhende Inputs und die effiziente Verarbeitung von landwirtschaftlichen Rohprodukten zu stimulieren. Die Landwirtschaft wird zum Schlüsselsektor der Self-Reliance-Strategie erklärt ("we eat what we produce"); alle Subsektoren der Landwirtschaft und alle Regionen sollen von der Agrarrevolution profitieren. Die Agrarrevolution soll insbesondere zur Nahrungsmittelsicherheit (food security) und zur Verringerung der Nahrungsmittelimporte (food self-sufficiency) beitragen. Devisen sollen dadurch gespart werden; lokale und regionale Anreize sollen rasch zu einer Verringerung der Nahrungsmittelimportabhängigkeit beitragen.

Die Agrarrevolution soll durch neue Initiativen bei der Förderung von Agro-Industrien unterstützt werden, Programme zur Förderung der Kleinbauern und der ländlichen und städtischen Kleinindustrie sollen diese Strategie ergänzen. Auch die alten Pläne, den Sudan zum "Brotkorb" der arabischen Welt zu entwickeln, werden wieder verfolgt. Die Strategie der sektoralen Komplementarität soll zusätzlich durch infrastrukturelle Programme breit unterstützt werden. Insbesondere dieses Kernstück der neuen Wirtschaftsstrategie wird immer wieder hervorgehoben; auf spektakuläre Erfolge der Agrarrevolution wird seit 1991 verwiesen.

6. Mobilisierung lokaler Ressourcen: Lokale Ressourcen (materielle und finanzielle Ressourcen, Humankapital etc.) sollen in einem gewaltigen Aufbauprogramm mobilisiert werden, um Güter und Dienstleistungen auf der Grundlage lokaler Rohstoffe und Faktoren für den lokalen Bedarf zu produzieren. Diese Stoßrichtung auf lokale Ressourcen und lokale Bedarfe soll auch durch eine kulturelle und politische Mobilisierungsstrategie unterstützt werden. Durch eine das gesamte Bildungs- und Ausbildungssystem und die gesamte Kulturpolitik verändernde Revolution von Werten und Formen (Arabisierung, Islamisierung, Basierung der Kultur und des Bildungssystems auf authentischen Werten der Nation und des Volkes) soll der ökonomische Mobilisierungsansatz gestützt werden. Alle Stufen des Bildungs- und Ausbildungssystems, auch der Bereich des tertiären Bildungssystems, sind auf die Anpassung an lokale Bedürfnisse, Ressourcen, Erwartungen und auf die Mobilisierung lokaler Träger und Akteure auszurichten. In der Tat hat das Regime sehr bald versucht, die ökonomische Mobilisierung durch eine breitgefächerte kulturelle und politisch-religiöse Mobilisierung abzustützen (Kampagnen zur Änderung von Wertvorstellungen, Neugründung von Universitäten, Arabisierung, Islamisierung, Förderung der Mobilität im Bildungs- und Ausbildungssystem etc.). Weder über die Kosten noch über die Effektivität und Nachhaltigkeit dieses Mobilisierungsansatzes liegen bisher brauchbare Informationen vor.

7. Neue Sozialpolitik und neue Solidarität: Die sozialen Probleme des Landes und die Folgen der restriktiven Elemente der Strukturanpassungspolitik sollen durch islamische und staatliche Solidaritätsfonds, durch Sozialprogramme und Hilfsprogramme verschiedenster Art gelöst bzw. gemildert werden. Ein (fehlendes) System der sozialen Sicherung soll auf islamischer und auf staatlicher Grundlage etabliert werden, um insbesondere Arme und Kleinproduzenten durch Maßnahmen zu fördern, die sich direkt auf die Produktivität auswirken (Landreform, Kreditzuweisung, Ausbildungsförderung etc.). Die Hilfsmaßnahmen sollen so umgestaltet werden, daß die Produktion auf Haushaltsebene und in den Betrieben der Kleinproduzenten rasch erhöht werden kann. Offensichtlich soll auch den Segmenten des informellen Sektors mit niedrigsten Einkommen und den Migranten bzw. Flüchtlingen eine primär produktionswirksame Unterstützung gewährt werden. Alle in- und ausländischen Nichtregierungsorganisation (NROs) sollen auf dieses Ziel der Politik verpflichtet werden. Wohl in keinem Bereich zeigt sich eine deutlichere Diskrepanz zwischen Doktrin und Realität im Sudan, wenn z.B. auf die zwangsweise Massenrückführung von Flüchtlingen u.a. Aspekte der sozialen und ökonomischen Realität (zunehmende Armuts- und Umweltmigration) verwiesen wird. Über Höhe und Verwendung der diversen Sozialfonds liegen keine näheren Informationen vor. Eine Bewertung von deren Effektivität ist daher nicht möglich.

8. Umfassende Kontrolle der Verwendung öffentlicher Ressourcen: Besonders deutlich wird auf die Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln und auf die umfassende Kontrolle des Einsatzes von Steuermitteln auf allen Ebenen des Staates und in den Staatsunternehmen verwiesen. Eine umfassende öffentliche Kontrolle von Ressourcen soll durch eine grundlegende administrative Reform und Reform des öffentlichen Dienstes erreicht werden. Dadurch soll der Staatsapparat gezielt in die Mobilisierungsstrategie eingefügt werden, um die kulturelle, soziale und ökonomische Mobilisierung staatlicherseits zu ergänzen. Zahlreiche Ansätze der Reform sind bekannt geworden, doch ist über die bisherigen Ergebnisse der Mobilisierungskampagnen im Staatsapparat (einschließlich

der paramilitärischen Ausbildung) wenig bekannt. Offensichtlich dienen die Kampagnen mehr dem unmittelbaren Machterhalt des Bashir-Regimes als in funktionalistischer Hinsicht der Stützung eines gesamtwirtschaftlichen Mobilisierungsansatzes.

9. Liberalisierung/Deregulierung/Privatisierung: In einer etwas späteren Phase der "Revolution" (seit 1990/91) wird der Liberalisierung und Deregulierung (von Preisen, Märkten, Richtlinien und Regulierungen, administrative Kompetenzen und Investitionsmodalitäten) und der Privatisierung (von öffentlichen Unternehmen und Staatsmonopolen) immer größeres Gewicht eingeräumt. Es entsteht daher der Eindruck, daß andere Prinzipien gegenüber diesem Prinzip nunmehr in den Hintergrund treten (z.B. das Prinzip der "self-reliance", das Prinzip der unabhängigen Entscheidungsbildung oder auch das Prinzip der Mobilisierung lokaler Ressourcen). Insbesondere wird verstärkt auf den engen Zusammenhang von Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung verwiesen. Hingegen finden sich keine Hinweise auf Machtkontrolle, Monopolkontrolle, Wettbewerbspolitik und eine staatliche Ordnungspolitik, um so einen effektiven Rahmen für die Marktliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung zu schaffen, so daß eine Mobilisierung von Ressourcen gelingen kann. Über das faktische Ausmaß der Marktliberalisierung herrscht nach wie vor Unklarheit. Alte und neue Regulierungen erfolgen parallel zu Liberalisierungen von Märkten und Preisen; alte Regulierungsinstanzen werden aufgelöst und durch neue Behörden ersetzt. Investitionen sind offensichtlich nicht weniger kompliziert als vor 1990/91.

10. Rekonstruktion/Rehabilitierung im Süd-Sudan: Als zentrales Anliegen wird die Rekonstruktion und die Rehabilitierung der Infrastruktur, der Wirtschaft und der Gesellschaft im Süd-Sudan herausgestellt. Verwiesen wird besonders auf die Notwendigkeit der Implementierung neuer Wertsysteme (Arabisierung, Islamisierung), nicht aber auf die Abstimmung von Grundsätzen für einen Dialog zwischen ethnischen und sozialen Gruppen, Parteien und Regionen, um so einen Kompromiß hinsichtlich einer Friedensordnung

herbeizuführen. Die neuen Grundlagen des Föderalismus, die in der Verfassung vorgesehen sind, zeigen nicht auf, wie und auf welcher Ressourcenbasis lokale bzw. regionale Autonomie im Süden verwirklicht werden könnte. In der Zwischenzeit ist der Bürgerkrieg weiter eskaliert, mit schrecklichen Folgen für alle Bewohner des Sudan. Ein kompromißhaftes Herangehen an die Probleme scheint immer aussichtsloser zu werden.

Auf der Basis dieser 10 Prinzipien soll eine umfassende Wirtschafts- und Gesellschaftsreform eingeleitet werden. Es ist jedoch offensichtlich, daß diese Prinzipien sich einer konkreten und widerspruchsfreien Definition bzw. Interpretation entziehen. Zudem sind in Bezug auf die Anwendung der Prinzipien vielfache Widersprüche und "Tradeoffs" festzustellen, so etwa zwischen dem Prinzip 1 (Self-Reliance) und dem Prinzip 9 (Liberalisierung). Noch gravierender sind aber die Widersprüche, die sich auf tun zwischen den Prinzipien und der realen Politik des Bashir-Regimes. Auf diese Kluft soll unten am Beispiel der Landwirtschafts- und Industrieförderung eingegangen werden.

Die verfügbaren Daten über die ökonomische und soziale Entwicklung seit dem Machtwechsel (vgl. insbesondere auch die Tabellen 1-3) geben keinen Hinweis darauf, daß diese Prinzipien in der faktischen Politik eine nennenswerte Rolle spielen. Wachsende Inflation, zunehmende Zahlungsbilanzprobleme und weiterhin stagnierende Wachstumsraten belegen, daß Instabilität, chaotische Privatisierung, fehlende Mobilisierung, wachsende Importabhängigkeit, zunehmende Ungleichheit und abnehmende Bedarfsdeckung das Erscheinungsbild prägen.

### 3. Die praktizierte Wirtschaftspolitik des Bashir-Regimes in den Bereichen Landwirtschaft und Industrie

In den beiden Bereichen Landwirtschaft und Industrie zeigen sich die Widersprüche zwischen den proklamierten Zielen (sektorale Komplementarität, Mobilisierung lokaler Ressourcen, Self-Reliance

etc.) in besonders eklatanter Weise. Insbesondere zeigt sich, daß in den faktischen Politiken für die Subsektoren und hinsichtlich der Vernetzung (Linkages) dieser Sektoren die beiden zentralen Forderungen der Wirtschaftskonferenz von 1989 nach Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit weitgehend unbeachtet bleiben. Diese Defizite betreffen die Landwirtschafts- und Industriepolitik einerseits und die allgemeine Investitionsförderung andererseits.

### 3.1 Die Landwirtschaftspolitik des neuen Regimes

Wie soll die Agrarrevolution durch die staatliche Wirtschaftspolitik unterstützt werden? Besondere Betonung wird offiziell auf die Revitalisierung des traditionellen landwirtschaftlichen Subsektors und auf die Verbesserung der Produktionsbedingungen für Kleinbauern und -pächter, insbesondere hinsichtlich des landwirtschaftlichen Kreditsystems, gelegt. In der Realität dominiert aber nicht eine Politik für den kleinbäuerlichen Sektor der traditionellen Regenlandwirtschaft, sondern die Förderung der Importsubstitution von Weizen, Mais und Reis im Subsektor der Bewässerungslandwirtschaft und der Sorghum-Produktion in der mechanisierten Regenlandwirtschaft. Es zeigt sich in der Tendenz eine deutliche Bevorzugung der Bauern mittlerer Betriebsgrößen, sowohl bei der Land- und Kreditzuteilung wie auch bei der Versorgung mit staatlichen Inputs, Privilegien und Rechten.

Von besonderer Bedeutung ist die Importsubstitutionspolitik bei Weizen, die auf Kosten der Baumwollproduktion für den Export geht; diese Importsubstitutionspolitik wird weitgehend ohne Berücksichtigung von Kosten- und Umweltgesichtspunkten geplant und vorangetrieben (vgl. Wohlmuth 1992, S. 28ff.). Neue Institutionen (so das National Committee for Wheat und das High Committee for the Harvest) sollen eine Konzentration der Ressourcen und Kräfte auf dieses Ziel hin ermöglichen. Eine Mobilisierung von Produktion, Distribution, Lager- und Transportkapazitäten soll dadurch erreicht werden; eine diesbezügliche umfassende Strategie ist aber nicht erkennbar. Im Gegensatz zur propagierten Strategie der

Liberalisierung und Deregulierung dominieren weitgehend administrative und direktive Maßnahmen bei der Lenkung von Produktion, Vermarktung, Distribution und beim Transport von Getreide. Die notwendigen Dienstleistungen für die Förderung der Landwirtschaft (Bereitstellung von Saatgut, Extension Services, Transport, Lagerung etc.) werden staatlicherseits nicht im notwendigen Umfang bereitgestellt; private Investoren haben in diesen Bereichen aber keine ausreichenden Investitions- und Produktionsanreize. Das Fehlen von Infrastruktur und von öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere Transport, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, läßt die privaten Investoren an der Sinnhaftigkeit von Investitionen in der Landwirtschaft zweifeln. Das neue Investitionsgesetz von 1990 hat diesbezüglich bisher keine Wende herbeiführen können.

Es zeigt sich insgesamt ein eklatanter Widerspruch zwischen der proklamierten Strategie der Förderung von Kleinbauern, von lokalen Getreidesorten und Produkten für lokale Bedarfe einerseits und der Praxis einer auf den städtischen Bedarf ausgerichteten Importsubstitutionspolitik in Bezug auf Weizen, Mais und Reis andererseits.

Es zeigt sich auch ein deutlicher Widerspruch zwischen der Forderung nach sektoraler Komplementarität einerseits und der Praxis des Regimes, alle relevanten Bereiche zur Unterstützung der Agrarrevolution (Kreditpolitik, Investitionsförderung im Bereich der Dienstleistungen und Inputs für den Agrarsektor, Umweltschutz, Lagerung und Transport, Agrarforschung und landwirtschaftsbezogene Ausbildung) zu vernachlässigen, andererseits; die Kreditpolitik der Agricultural Bank of Sudan (analog der Kreditpolitik der Industrial Bank of Sudan) zeigt keine anderen Konturen als vor dem Regimewechsel. Eine Förderung von Kleinbauern durch innovative landwirtschaftliche Finanzierungsmodelle blieb bisher aus.

Es zeigt sich vor allem auch ein Widerspruch zwischen den Postulaten der Effizienz, der Stabilität, des Vorrangs für produktive

Sektoren und des kontrollierten und effektiven Einsatzes von öffentlichen Mitteln in der Wirtschaftsförderung einerseits und der Praxis der Mittelverwendung und -kontrolle andererseits, denn die Preisanreize für die Weizenproduktion sind - aufgrund der hohen und rasch steigenden Produktionskosten - bei den administrativ vorgegebenen Aufkaufpreisen nicht wirksam. Weder die Ziele Effizienz und Gerechtigkeit noch das Ziel Self-Reliance können als die tatsächlichen Zielsetzungen für die Weizenpolitik der Regierung gesehen werden.

Das sogenannte Small Farmers Programme orientiert sich eher an den Interessen der Bauern und Pächter mit mittleren Betriebsgrößen/Einkommen. Dies zeigen deutlich die Entscheidungen der Regierung (hinsichtlich der Importlizenzen für Traktoren und landwirtschaftliche Geräte) und die Kreditentscheidungen der Agricultural Bank of Sudan. Die Präferenz für die Bewässerungslandwirtschaft und die mechanisierte Regenlandwirtschaft zeigt sich daher in allen wichtigen Entscheidungsbereichen.

Es ist auch völlig offen, inwieweit die islamischen Solidarprinzipien in den islamischen Kredit- und Bankinstitutionen überhaupt relevant sind für die Versorgung der Kleinbauern mit Finanzmitteln für den Ankauf von Inputs und Saatgut. Viele Ansätze innovativer Förderung werden erwähnt, doch gibt es keinen eindeutigen positiven Befund über die Produktionswirksamkeit dieser Initiativen. Die Klagen über den unzureichenden Zugang der Kleinbauern zu Betriebs- und Investitionskrediten wird immer wieder vorgebracht (vgl. Sudanow seit 1989/90).

Insbesondere zeigt sich wieder einmal, daß grundlegende Reformentwürfe für den Landwirtschaftssektor (so die Strategy for the Development of Rainfed Agriculture) in der Politik des Sudan keine nennenswerte Rolle spielen (vgl. zu dieser Strategie Wohlmuth 1991). Die in diesem Dokument nachgewiesene Vorteilhaftigkeit einer Strategie zur Förderung der Regenlandwirtschaft - vor allem auch aus Gründen der Zahlungsbilanz- und Wachstumspolitik - findet

in der Politik des Regimes offensichtlich keine Unterstützung. Die Beschleunigung der Land-Land-Migration wie auch der Land-Stadt-Migration trotz der abnehmenden Einkommenslücken im Sudan zwischen Land und Stadt verweist auch auf Mißerfolge der sog. Politik der Agrarrevolution seit 1989. Die Folgen des Bürgerkriegs und der Naturkatastrophen (Flut, Dürren etc.) sind gravierend, aber sicherlich nicht die alleinigen Ursachen des Scheiterns der Landwirtschaftspolitik.

Insbesondere zeigt sich, daß auf regionaler Ebene die ursprünglich anvisierte Politik strategischer Getreidelager nicht konsequent genug verfolgt wurde; dies wurde begründet mit dem Verweis auf die neuen Prioritäten der Politik der Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung. Zudem wurden in der Außenwirtschaftspolitik in wachsendem Maße Tauschgeschäfte Getreide gegen Öl (mit dem Ziel der Versorgung mit strategischen Rohstoffen) der lokalen Versorgung mit landwirtschaftlichen Gütern untergeordnet. Die Nichtverfolgung der strategischen Lagerpolitik einerseits und die Durchsetzung einer strategischen (bilateralen) Exportpolitik andererseits haben Effekte, die letztlich die Prinzipien der Wirtschaftsreform in der Landwirtschaft auf die eine oder andere Weise aushöhlen. Im großen und ganzen blieb auch die Privatisierungspolitik in der Landwirtschaft bisher eher symbolischer Natur, denn die Public Agricultural Corporation wurde bisher kaum davon betroffen. Auch in den Bereichen Viehzucht und Forstwirtschaft finden sich manche neue institutionelle Ansätze, aber kaum effektive Reformen (vgl. Wohlmuth 1992, S. 31ff.).

### 3.2 Die Industriepolitik des neuen Regimes

Zwei Bereiche standen bisher im Mittelpunkt der Industriepolitik des neuen Regimes: erstens die Privatisierungspolitik und zweitens die Verabschiedung und Implementierung eines neuen Investitionsgesetzes.

Die Privatisierung ist bisher in höchstem Maß chaotisch, ad hoc und spontan erfolgt; klare Grundvorstellungen und Konzepte fehlen nach wie vor. Die Privatisierung erfolgt unkoordiniert und es fehlt ein Bezug zu wesentlichen Zielen der Privatisierung wie Effizienz, Einkommensumverteilung, Beschäftigungsschaffung, Devisen-erwirtschaftung, ökonomische Stabilisierung, regionale und technologische Entwicklung. Die Privatisierungspolitik ist auch nicht den proklamierten Prinzipien (z.B. Self-Reliance, Mobilisierung von lokalen Ressourcen, unabhängige Entscheidungs-bildung, planvoller Umgang mit öffentlichen Mitteln etc.) verpflichtet. Die so zentrale Forderung nach Erhöhung der Effizienz von Unternehmen durch Privatisierung spielt offensichtlich keine Rolle, da die eigentlichen Ursachen der Ineffizienz von öffentlichen und privaten Unternehmen staatlicherseits nicht analysiert werden (vgl. zu diesem alle Eigentumsformen im industriellen Sektor des Sudan betreffenden Effizienzproblem Wohlmuth 1989).

Das neue Investitionsgesetz von 1990 kann aber nur dann effektiv eingesetzt werden, wenn die Privatisierungspolitik planvoll erfolgt und wenn konsistente Handels-, Auslandsinvestitions-, Technologie-, Steuer-, Wettbewerbs-, Banken- und Stabilisierungspolitiken dieses Gesetz unterstützen. Schließlich ist eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit des Investitionsgesetzes eine umfassende Infrastrukturpolitik.

Eine ganz wesentliche Voraussetzung ist aber, daß das neue Investitionsgesetz nur bei einem makroökonomischen Politikrahmen wirken kann, der durch glaubwürdige Reformen und eine stabile Währung private Investitionen unterstützt; die gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen sind in diesem Kontext ebenfalls entscheidend. Alle diese Voraussetzungen sind derzeit im Sudan nicht gegeben, sind durch das neue Regime bisher nicht geschaffen worden. Darüber hinaus weist das neue Investitionsgesetz erhebliche Schwächen auf, die die Verbesserung gegenüber vorhergehenden Gesetzen stark relativieren:

- erstens finden kleine und informelle Unternehmen auch in diesem Gesetz keine Berücksichtigung; das Small Industries Programme der Regierung ist noch nicht ausformuliert bzw. auf das Investitionsgesetz bezogen worden. Das neue Investitionsgesetz ist daher allenfalls für eine kleine Zahl von privatisierten größeren Unternehmen relevant; die Gewinner der chaotischen Privatisierungspolitik gewinnen zusätzlich, da sie in den Genuß der Steuervorteile und sonstigen Privilegien des Gesetzes kommen.
- zweitens werden die ausländischen und die heimischen Investitionen nur dann steigen, wenn die Voraussetzungen dafür in Form von unterstützenden Politiken geschaffen sind und diese die Grundlage des Gesetzes bilden. Ein enger Zusammenhang zwischen Förderungspolitik und Wirtschaftsreform wird im neuen Investitionsgesetz aber nicht deutlich gemacht. Andererseits ist es aber ein Fortschritt, daß das Gesetz auch Investitionen zur Rehabilitation/Modernisierung/Erweiterung von bestehenden Unternehmen fördert, nicht nur neue Projekte.

Beide Problembereiche (erstens Begrenzung der Förderung auf relativ große Unternehmen und zweitens unzureichende Verzahnung von Förderungspolitik und Wirtschaftsreform) sind bisher von der Wirtschaftspolitik nicht korrigiert worden. Von allergrößter Bedeutung im Sudan ist aber die Tatsache, daß die große Zahl der Kleininvestoren (mehr als 50% der industriellen Wertschöpfung wird in den kleinen Unternehmen erwirtschaftet) keine Fördermittel erhalten (vgl. Hansohm 1992).

Ein dritter Problembereich bezieht sich auf die Nennung einer Vielzahl von Zielen der Investitionsförderung durch das neue Gesetz, ohne aber eine klare Hierarchie der Ziele auszuweisen. Es bleibt daher unklar, wie die Ziele (u.a. regionale Entwicklung, Nahrungsmittelsicherung, Exportförderung, integrierte ländliche Entwicklung, Einkommensverteilung, Beschäftigungsbeschaffung und Importsubstitution bei Grundbedarfsgütern) mit den Instrumenten der Investitionsförderung erreicht werden sollen und welche Krite-

rien für die Auswahl und Gewährung von Vorteilen, Ausnahmen, Garantien und Privilegien maßgeblich sind.

Ein vierter Problembereich betrifft den intendierten Schutz heimischer Industrien durch eine sog. Schutzklausel im Investitionsgesetz; dadurch werden Monopolpositionen verstärkt, der Wettbewerb wird reduziert und das Prinzip der Liberalisierung und Deregulierung wird wieder ausgehöhlt. Es fehlt jeder Hinweis auf eine nur temporäre Protektion und auf eine Begrenzung des Zollschatzes auf Industrien in der Entwicklungsphase.

Ein fünfter Problemkreis betrifft die Tatsache, daß das neue Investitionsgesetz nicht auf eine umfassende Industrie- und Landwirtschaftspolitik Bezug nimmt, um dem Prinzip der sektoralen Komplementarität zu genügen. Investitionsförderung ohne Grundlegung durch eine kohärente Industrie- und Landwirtschaftspolitik macht wenig Sinn, weil die potentiellen Investoren den Rahmen für ihre Entscheidungen vermissen.

Mit Hilfe einer neuen Public Investment Corporation soll die Implementierung des neuen Investitionsgesetzes gefördert werden, doch existieren schon seit vielen Jahren eine Vielzahl von Institutionen, die im Sudan Aufgaben der Investitionsförderung durchführen (vgl. Wohlmuth 1992, S. 34). Die Parallelität im institutionellen Bereich wird noch verstärkt. Eine Folge ist, daß damit die Koordinationsprobleme zunehmen. Erstaunlich ist, daß insgesamt noch mehr reguliert, rationiert und administrativ zugeteilt wird seit das neue Investitionsgesetz in Kraft ist. Es ergibt sich ein Gesamtbild der Über-Regulierung, der arbiträren Entscheidungsbildung, der wachsenden Unsicherheit und zunehmender Verzögerungen im Entscheidungsprozeß bei der Förderung von Investitionen. Der potentielle Investor findet nicht die versprochene Konzentration von Kompetenzen und schnellere Entscheidungsabläufe vor.

Die vom neuen Regime anvisierte Mobilisierung von Überweisungen der SNWA für Investitionen im Sudan wird durch das neue Gesetz nicht erleichtert. Es gibt keine besonderen Garantien für Investitionen von SNWA; die praktizierte Wechselkurspolitik bietet nicht den geringsten Anreiz für Anlagen im Sudan. Neue Modelle der Förderung von Anlagen im Sudan über internationale Investmentgesellschaften, die die Mittel der SNWA verwalten könnten, haben aufgrund der vielen ungelösten Fragen im Kontext der Auslandsverschuldung des Sudan derzeit keine Aussicht auf Realisierung. Die Auslandsinvestitionen aus arabischen Ländern tendieren ebenfalls gegen Null. Es finden eher "Divestments" als "Investments" statt; die islamischen Banken spielen dabei eine Rolle, da die Kontrolle der Bank of Sudan über das Bankensystem nicht mehr funktioniert; dies gilt insbesondere gegenüber islamischen Banken und Finanzinstitutionen. Sogenannte bilaterale Integrationsabkommen (etwa mit Libyen) sind allenfalls als bilaterale Zahlungs- und Handelsabkommen zu qualifizieren; Investitionen werden auf dieser Grundlage aber nicht vorgenommen.

Die Self-Reliance-Rhetorik hat in der Zwischenzeit alle Schlüssel-sektoren der Industrie (v.a. Textilien, Schuhe, Speiseöl, Seife, Zucker, chemische Grundstoffe und pharmazeutische Produkte) erfaßt (vgl. Wohlmuth 1992, S. 35ff.). In der Realität der Versorgung mit Grundbedarfsgütern hat der Verweis auf 'we wear what we produce' und 'we use what we produce' aber immer weniger Relevanz, da die Kapazitätsauslastung der Industrien auf sehr niedrigem Niveau verharrt und Investitionen zur Erhaltung und Modernisierung des Kapitalbestandes nicht vorgenommen werden können; zudem ist die Belieferung der Industrie mit Rohmaterialien und Inputs aller Art nicht gewährleistet. Da regelmäßig notwendige Ersatzteile für die Produktion vielfach nicht importiert werden können oder Importe nur im Rahmen eines sehr aufwendigen Lizenzierungsverfahrens (verbunden mit Tauschgeschäften zur Bezahlung der Ware) möglich sind, verbleiben nur geringe Chancen für eine Rehabilitation/Revitalisierung jener Industrien, die Güter für den täglichen Bedarf produzieren. Diese Lage betrifft insbesondere die Textilindustrie, die Schuhindustrie, die Speiseöl- und

Seifenproduktion, die Zuckerindustrie und die Produktion von pharmazeutischen Produkten und von chemischen Grundstoffen (vgl. Wohlmuth 1992). Erstaunlicherweise hat der Sudan heute gerade in den Industrien die größten Probleme, die schon vor Jahrzehnten (seit etwa 1960) unter der Etiketle 'Förderung von Self-Reliance' bzw. 'nationale Importsubstitution' aufgebaut wurden. All diese Industrien leiden heute unter einem Übermaß an Regulierung, Rationierung von Inputs und Outputs, Mangel an Rohmaterialien, und an exzessiver Preiskontrolle bzw. administrativer Kontrolle auf allen Ebenen, von der Inputbeschaffung und Investition bis zur Vermarktung und Verteilung.

Demgegenüber steht aber die Propagierung großer neuer Infrastruktur-, Energie- und Rohstoffexplorationsprojekte durch das neue Regime; dies trotz der riesigen Spar- und Devisenlücke und der weit hin unzureichenden administrativen Kapazitäten. Das Dilemma der Wirtschaftspolitik unter Präsident Numeiri scheint eine Fortsetzung zu finden: neue Projekte von erheblicher Dimension werden geplant statt existierende Projekte zu erhalten und in einem adäquaten wirtschaftspolitischen Rahmen produktiv zu nutzen.

Besonders fatal ist aber auch die Tatsache, daß dabei dem Prinzip der 'sektoralen Komplementarität' in keiner Weise entsprochen wird. Die Programme für Landwirtschaft und Industrie weisen Defekte auf, da insbesondere die Voraussetzungen für sektorale Kompatibilität, die Vernetzung der Sektoren durch Inputs und Outputs und die Schaffung von angemessenen ökonomischen Anreizen für die Nutzung von Produkten des anderen Sektors vernachlässigt werden (vgl. Wohlmuth 1992, S. 38ff.). Insbesondere die unkontrollierten Bevölkerungs- und Flüchtlingsbewegungen, die ungeplante Landverteilung und die ungelösten Fragen der Förderung von Regionen und Provinzen, v.a. hinsichtlich der notwendigen Investitionen im Infrastrukturbereich und in den produktiven Sektoren, sind als besondere Problemfaktoren zu erwähnen. Die Vernachlässigung von Kleinindustrie und Kleinbauernwirtschaft und die abnehmende Effizienz staatlicher Leistungen und regulativer Interventionen sind verhängnisvolle Signale. Das Fehlen einer

umfassenden Umweltpolitik bzw. Politik der Ressourcenschonung wirkt sich immer verheerender auf die landwirtschaftliche Produktivität aus; die weitere Verarmung der Bevölkerung führt nicht nur zu wachsender Migration, sondern auch zu weiteren Umweltschäden durch inadäquate Ressourcennutzung.

Das Ausbleiben der internationalen Entwicklungshilfe verstärkt all diese negativen Tendenzen und bedeutet, daß auch langfristig erprobte und international finanzierte öffentliche Beschäftigungsprogramme, Aufforstungsprogramme, Ausbildungs- und Sozialprogramme u.a. mehr nicht fortgeführt werden können.

Die praktizierte Wirtschaftspolitik des neuen Regimes weist daher in eine grundsätzlich andere Richtung als die proklamierten und propagierten Zielsetzungen und Prinzipien es vermuten ließen.

#### 4. Schlußfolgerungen

Über die Wirtschaftspolitik des Bashir-Regimes liegen wenige verläßliche Informationen, Einschätzungen und Daten vor. Der Versuch, die Phase der Wirtschaftspolitik seit 1989 zu bewerten, basiert daher auf a) wenig gesicherten Daten einerseits, b) Analysen der Deklarationen, Stellungnahmen und Pläne des Regimes andererseits, und c) vor allem einer historisch-strukturellen Analyse der längerfristigen Entwicklungsprobleme des Sudan seit der Unabhängigkeit.

Insgesamt ergibt sich ein Bild, das durch gravierende Widersprüche zwischen proklamierten Zielen einerseits und der praktizierten Wirtschaftspolitik andererseits gekennzeichnet ist. Dazu kommt, daß die Zielsetzungen und Prinzipien des Regimes in sich wenig konsistent ausformuliert erscheinen und eher darauf abzielen, eine ideologische Grundlage für den Machterhalt zu schaffen.

Besonders bemerkenswert ist aber die Tatsache, daß den produktiven Sektoren Landwirtschaft und Industrie - trotz der Betonung der Schlüsselrolle der Landwirtschaft und einer neuen Wirtschaftspolitik bei der Reform und Modernisierung der Wirtschaft - wenig kontinuierliche Aufmerksamkeit zukommt, insbesondere in den Politikbereichen Investitionsförderung, Preisreform und Infrastrukturentwicklung, bzw. aber sehr widersprüchliche Politikmaßnahmen festzustellen sind. Die Kontinuität einer Politik der Vernachlässigung von Kleinbauernwirtschaften der traditionellen Regenlandwirtschaft und von Kleinindustrien in den Städten und auf dem Lande ist erstaunlich ausgeprägt. Zu erwähnen ist auch das Ausmaß der wirtschaftspolitischen Unsicherheit, die insbesondere auch alle Investoren, Produzenten und Vermögens- bzw. Devisenhalter betrifft: auf allen Ebenen der Politik werden Maßnahmen der Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft durch Maßnahmen der Regulierung und administrativen Behinderung konterkariert.

### Literatur

- Attaelmannan Taha, E. et al., Towards Alternative Economic Policies for Sudan, Bremen: University of Bremen, Sudan Economy Research Group, Discussion Papers, No. 20, 1990
- Awad, M. Hashim, The Sudan and the IMF, DSRC Book Series No. 6, Khartoum: Khartoum University Press, 1992
- Global Coalition For Africa, 1992, Annual Report, African Social and Economic Trends, Washington D.C.: The Global Coalition for Africa, November 1992
- Hansohm, Dirk, Small Industry Promotion in Africa-Lessons from Sudan, Bremer Afrika-Studien Bd. 2, Münster/Hamburg: LIT, 1992
- Sudan Studies, Newsletter of the Sudan Studies Society of the United Kingdom, January 1992
- Sudanow, verschiedene Hefte seit 1989/90
- United Nations, Sudan - Country Presentation to the Second United Nations Conference on the Least Developed Countries, UNCLDC II/CP. 32, Paris: 3-14 September 1990
- Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1992. Entwicklung und Umwelt, Washington D.C.: The World Bank 1992

- Wohlmuth, Karl, Alternative Economic Strategies for the Sudan, Sudan Economy Research Group Discussion Paper No. 26, Bremen: University of Bremen, December 1992
- Wohlmuth, Karl, National policies for agriculture, S. 436-454, in: G.M. Craig (Ed.), The Agriculture of the Sudan, Oxford: Oxford University Press 1991
- Wohlmuth, Karl, Sudan's Industrialisation after Independence: A Case of Africa's Crisis of Industrialisation, S. 357-379, in: Nurul Islam (Ed.), The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development, Vol. 5: Factors Influencing Change, Houndmills, Basingstoke and London: Macmillan 1989
- World Bank, Sudan. Reversing the Economic Decline. Country Economic Memorandum, Washington D.C.: The World Bank, Report No. 8414-SU, July 1990
- World Bank, The World Bank Atlas, 25th Anniversary Edition, Washington D.C.: IBRD/The World Bank 1992

Sudan Economy Research Group Discussion Papers

- No. 1 Bestimmungsfaktoren des Arbeitsverhaltens in 'traditionellen' Gesellschaften: Ein Fallbeispiel aus dem Westsudan (die Fur und Baggara) (Determinants of Working Behaviour in 'traditional' societies: A case from the Western Sudan)  
By Dirk Hansohm, University of Bremen, November 1984
- No. 2 Handwerk Im Sudan - Technische und Sozioökonomische Aspekte (Non-Factory Small Industry In Sudan-Technical And Socioeconomic Aspects)  
By Peter Oesterdiekhoff, University of Bremen, December 1984
- No. 3 East-South and South-South Economic Cooperation of the Democratic Republic of the Sudan  
By Dirk Hansohm and Karl Wohlmuth, University of Bremen, January 1985
- No. 4 The Limited Success of IMF/World Bank Policies in Sudan  
By Dirk Hansohm, University of Bremen, February 1985
- No. 5 Agroindustrielle Großprojekte und Landbevölkerung in Sudan (Agroindustrial Large-scale projects and peasant population in Sudan)  
By Angela König, Bremen, March 1985
- No. 6 A New Approach to Agricultural Development in Southern Darfur - Elements of an Evaluation of the Jebel Marra Rural Development Project  
By Dirk Hansohm, University of Bremen, March 1985
- No. 7 Promotion of Rural Handicrafts as a Means of Structural Adjustment in Sudan.  
With Special Reference to Darfur Region  
By Dirk Hansohm and Karl Wohlmuth, University of Bremen, December 1985
- No. 8 Sudan: A Case for Structural Adjustment Policies  
By Karl Wohlmuth and Dirk Hansohm, University of Bremen, February 1986
- No. 9 Foreign Private Direct Investment And Economic Planning In The Sudan  
By Ahmed A. Ahmed, University of Khartoum, December 1986

- No. 10 Sudan's National Policies on Agriculture,  
By Karl Wohlmuth, University of Bremen,  
June 1987
- No. 11 Sudan's Small Industry Development. Structures,  
Failures and Perspectives  
By Dirk Hansohm and Karl Wohlmuth, University  
of Bremen,  
December 1987
- No. 12 Landwirtschaftliche Vermarktung und Marktpolitik.  
Strukturen, Defizite und politische Optionen im  
agrarischen Marketing von Regenfeldbau und Viehwirt-  
schaft (Agricultural Marketing and Market Policy)  
By Peter Oesterdiekhoff, University of Bremen,  
June 1988
- No. 13 Problems Arresting Private Sector Development in  
Western Sudan  
By Eltigani S. Mohamed and Bashir O.M. Fadlalla,  
University of Khartoum,  
March 1989
- No. 14 The Potential of Small Industries in Sudan. Case  
Study of Nyala  
By Dirk Hansohm, University of Bremen,  
April 1989
- No. 15 Problems in Evaluating the Impact of Structural  
Adjustment Policies in Sudan: The Case of Agricul-  
ture.  
By Badr-el-din A. Ibrahim, University of Khartoum,  
June 1989
- No. 16 Economic Development of the Southern Sudan:  
An Overview and A Strategy  
By B. Yongo-Bure, University of Khartoum,  
September 1989
- No. 17 An Evaluation of the Empirical Studies on Handicrafts  
and Small Scale Industrial Activities in Sudan.  
By Badr-el-din A. Ibrahim, University of Khartoum,  
September 1989
- No. 18 Impacts of Male Outmigration On Women: Case Study Of  
Kutum/Northern Darfur/Sudan.  
By Elke Grawert, University of Bremen,  
April 1990
- No. 19 The Nationalities Question and National Unity or  
Disintegration in Sudan.  
By B. Yongo-Bure, University of Khartoum,  
September 1990

- No. 20           Towards Alternative Economic Policies For Sudan.  
By Elhafiz Attaelmannan Taha, Yassin Abdelrahman  
Ahmed, Eltag Abdel Mutalib Mohamed, Mohamed Ali Omer,  
Saad Eldin Ibrahim Mohamed, Ahmed Osman Omer,  
Ministry of Finance and Economic Planning, Khartoum,  
Sudan,  
October 1990
- No. 21           Producer Incentives Policy and Structural Rigidities  
in Traditional Agriculture of Sudan  
By El Fatih Ali Siddig, Ministry of Finance and Eco-  
nomic Planning, Khartoum, Sudan,  
December 1990
- No. 22           The Role of Small Scale Rural Industries in the  
Recovery and Development of the Southern Sudan  
By B. Yongo-Bure, Institute of African and Asian  
Studies, University of Khartoum, Khartoum, Sudan,  
April 1991
- No. 23           Small Industry in Sudan: Distinctive Advantages  
and Growth Constraints  
By Dirk Hansohm, University of Bremen,  
January 1992
- No. 24           Kenana: A Large-Scale Project in the Sudan. An  
Economic Evaluation  
By Yousif Taha Gumaa, University of Gezira,  
Wad Medani, Sudan,  
February 1992
- No. 25           For Whom is the Rural Economy Resilient?: Initial  
Effects of Drought in Western Sudan  
By Leslie Gray, Department of Agronomy, University  
of California; Davis, California; and Michael Kevane,  
Department of Economics, University of California,  
Berkeley, California,  
March 1992
- No. 26           Alternative Economic Strategies for the Sudan  
By Karl Wohlmuth, University of Bremen, Germany  
December 1992
- No. 27           Auswahlbibliographie zum Thema Frauen im Sudan.  
Literatur seit 1980  
(A Bibliography on Women in Sudan)  
By Annette Weber, Berlin, Germany,  
May 1993
- No. 28           Die Wirtschaftspolitik des Bashir-Regimes  
seit 1989  
By Karl Wohlmuth, University of Bremen, Germany  
September 1993