

# Die Institutionalisierung von politischer Entwicklung im »sozialistischen« Einparteistaat Sudan – ein ungelöstes Problem\*

von Rainer Tetzlaff

Im Oktober 1981 erschien in der offiziellen sudanesischen Zeitschrift SUDANOW ein Kommentar ihres Chefredakteurs Dr. Mohamed Osman Abu Sag zum politischen System des Sudan, der u. a. folgende These enthielt: »Our marked political stability, based on strong presidential system and popular participation, could well be examined against current theories of modernisation and development«. Der folgende Beitrag stellt einen Versuch dar, im Sinne dieser Aufforderung einige ungelöste Probleme der politischen Entwicklung des Sudan – vor allem der Institutionalisierung von politischer Stabilität und popularer Mitbestimmung – kritisch zu thematisieren.

## 1. Politische »Entwicklung« versus politischer »Verfall«: – eine unrealistische Alternative

Im Jahr 1965 provozierte der US-amerikanische Politologe Samuel P. Huntington die Sozialwissenschaftler mit seiner Forderung nach einer Theorie des »politischen Verfalls« in Entwicklungsländern. Eine solche Theorie hätte die bestehenden Konzepte und Rezepte bezüglich der »Modernisierung« von Entwicklungsländern mindestens zu ergänzen, wenn nicht zu ersetzen. Rationalisierung, Integration und Demokratisierung wären – so Huntington – bisher die gebräuchlichsten Bestandteile von Definitionen »politischer Entwicklung«, ferner noch Mobilisierung und Partizipation. Solche Theoreme würden jedoch nur das Unvermögen von Sozialwissenschaftlern modernisierungstheoretischer Provenienz (wie Almond, Pye, Eisenstadt oder Coleman) signalisieren, die postkoloniale Entwicklung auch als »umkehrbaren Prozeß« – d. h. als politische Destabilisierung, als »politischen Verfall« – zu begreifen:

»In Wirklichkeit scheinen nur einige der Tendenzen, die so oft unter dem Begriff ›politische Entwicklung‹ gefaßt werden, für Entwicklungsländer charakteristisch zu sein. Anstelle eines Trends zu Wettbewerb und Demokratie ergab sich (jedoch in Wirklichkeit) ein ›Erosion der Demokratie‹ und eine Tendenz zum autokratischen Militärregime und zur Einparteien-Herrschaft. Anstelle von Stabilität gab es Staatsstreichs und Revolten.

\* Dieser Aufsatz beruht auf einem von der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung geförderten Forschungsprojekt über den Sudan von 1977 bis 1980. Es handelt sich hierbei um die überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Referats, das der Verfasser im Februar 1981 auf einem interdisziplinären Symposium über Entwicklungsprobleme des Sudan vorlegte, das unter Leitung von Prof. Günter Heinritz, Geographisches Institut München, und dem Verfasser in der Politischen Akademie Tutzing stattfand.

Anstelle eines eingehenden Nationalismus und statt ‚nation building‘ gab es wiederholte ethnische Konflikte und Bürgerkriege. Anstelle von institutioneller Rationalisierung und Differenzierung gab es häufig einen Verfall des aus der Kolonialzeit übernommenen Verwaltungsapparates und eine Schwächung oder Spaltung der während des Unabhängigkeitskrieges entwickelten politischen Institutionen“.<sup>1</sup>

Diese Kritik scheint auf den ersten Blick – denkt man etwa an Ghana, Zaire, Uganda, den Tschad oder auch an Pakistan/Bangladesch – plausibel und zutreffend. In diesen Ländern hat es Zusammenbrüche staatlicher Autorität mit anhaltenden Krisen der »Unregierbarkeit«<sup>2</sup> gegeben. Bei näherem Hinsehen erkennt man jedoch auch in Huntington's Kritik den generalisierenden und eurozentrischen Standpunkt des Betrachters, der der kolonialen/postkolonialen Realität nicht gerecht zu werden vermag. Wieso sollte in den exkolonialen Gesellschaften Afrikas und Asiens eine »Erosion der Demokratie« stattgefunden haben, wenn doch in den langen Jahrzehnten davor (unter der Kolonialherrschaft) gar keine demokratischen Prozeduren und Institutionen entwickelt worden waren? Erzwungene Ruhe, militärisch gesicherte Ordnung und gouvernementale Dekrete von oben bestimmten die politische Praxis, nicht etwa Mitbestimmung des Volkes und institutionalisierter Meinungspolarismus. Wo gab es denn politische oder sonstige Stabilität, die nicht auf dem Gewaltmonopol des kolonialen Staates (und seiner jederzeit mobilisierbaren Machtressourcen des Mutterlandes) beruhte? Wo konnten denn die neuen Herrscher auf die zuvor geschaffenen Grundlagen einer »Nation« zurückgreifen? Wo hatten sich denn politische Parteien und Interessenverbände über einen längeren Zeitraum mit rechtlich gesetzten Ordnungen und Spielregeln entwickeln können, die nun für »demokratische«, »zivile« und »partizipatorische« Prozeduren bei der Rekrutierung von Machträgern oder bei deren Abberufung hätten eintreten können?

Gerade am Sudan lässt sich gut zeigen, daß sich auch diese Begriffe von Entwicklung und Verfall nicht so einfach und generell auf die komplexe Realität von Entwicklungsgesellschaften übertragen lassen. Seit der Machtergreifung der Militärs unter Oberst Numeiri im Mai 1969 sind zwar alle Parteien, die bis dahin politischen Wettbewerb und parlamentarische Kompromißfindung zur tragikomischen Farce hatten verkommen lassen,<sup>3</sup> aufgelöst, aber die neu geschaffene, nach nasseristischem Vorbild modellierte »Sudanese Socialist Union« (SSU) – die staatliche Einheitspartei – gewährleistet vermutlich nicht mehr aber auch nicht weniger Möglichkeiten für reale Partizipation des Volkes als vorher unter den Zivilregierungen; sie hat aber auch eine andere Funktion erhalten, nämlich

- 1 Samuel P. Huntington, Politische Entwicklung und politischer Verfall, in: Martin Jänicke (Hrsg.), Politische Systemkrisen, Köln 1973, S. 262.
- 2 Zur Definition dieses Begriffs im Kontext von Entwicklungsländern siehe R. Tetzlaff. Das politische System im Sudan, in: Rainer Tetzlaff und Karl Wohlmuth (Hrsg.), Der Sudan. Probleme und Perspektiven der Entwicklung eines weltmarktabhängigen Agrarstaates, Frankfurt a. M. 1980, S. 644 f.
- 3 Siehe dazu Abelgadir A. Abdel Ghaffar und Klaus Landfried, Demokratische Republik Sudan, in: F. Nuscheler und K. Ziener u. a. (Hrsg.), Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch, Band II: Afrika, Berlin und New York 1978, S. 1945 ff.

die der Kontrolle der Bevölkerung – bei gleichzeitiger Legitimierung einer präsidialen Militärdiktatur durch selektive Kooptation konfliktfähiger Machteliten.<sup>4</sup>

Trotz zahlreicher Revolten, Putsche und Attentatsversuche auf Präsident Numeiri zeichnet sich der Sudan durch ein hohes Maß an politischer De-facto-Stabilität aus, wenn man darunter die Überlebensfähigkeit eines politischen Entscheidungs- und Machtzentrums über einen längeren Zeitraum versteht – unabhängig von dessen entwicklungspolitischen Leistungen und der Funktionstüchtigkeit der einzelnen Institutionen. Und was die Leistungen bezüglich »nation building« angeht, so muß man dem Numeiri-Regime immerhin bescheinigen, daß es über verfassungsrechtliche (zivile) Mittel eine institutionalisierte Konfliktlösung zustande gebracht hat, die einen 17-jährigen Bürgerkrieg beendete und die sich bisher (seit dem Addis Abeba Agreement von 1972) einigermaßen bewährt hat. Dennoch ist der Sudan unter Präsident Numeiri ein Land, das in wachsendem Maße Züge von »Unregierbarkeit« herausbildet – wenn man formal die permanente Auflösung und Umfunktionalisierung der politischen Institutionen – vor allem der Parlamente – zum Kriterium nimmt. Wenn Huntington daher meint, daß »eine Theorie politischer Entwicklung . . . durch eine Theorie des politischen Verfalls ergänzt werden« müßte,<sup>5</sup> so ist dieser Gedanke prinzipiell nicht von der Hand zu weisen. Allerdings erscheint diese Wachstum-Verfall-Terminologie als ungeeignet, weil sie das Erkenntnisinteresse in eine falsche Richtung zu lenken geeignet ist: »**Verfall**« suggeriert nämlich einen Prozeß der unaufhaltsamen Veränderungen von einer wünschenswerten oder vollkommeneren Ordnung in einen bedauerlichen und weniger funktionsgerechten Zustand der Gesellschaft. Ferner wird dadurch a priori unterstellt, daß die postkolonialen Machteliten wirklich nur die Aufrechterhaltung oder Fortsetzung des politischen status quo ante (nur mit personell ausgetauschten »Charaktermasken« bzw. Funktionsträgern) angestrebt hätten und nicht vielleicht auch etwas Eigenes, etwas Neues.

Es gibt ja schließlich noch eine **dritte Dimension** zwischen gradliniger Fort- und Weiterentwicklung einerseits und politischem Verfall und Diskontinuität andererseits, nämlich die bewußte oder durch »trial-and-error«-Experimente zustandekommende Um- oder Neustrukturierung von überkommenen Institutionen bzw. die von außen aufgeherrschte Anpassung lokaler Verhältnisse an neue unbequeme Herausforderungen. Und solche entstehen zwangsläufig durch die Zugehörigkeit der Ex-Kolonien zur kapitalistischen Weltgesellschaft mit ihren Krisen, Konjunkturzyklen und Machtkonflikten (z. B. die Explosion der Erdöl- und Düngemittelpreise).

U. E. müssen daher die in vielen Entwicklungsländern beobachtbaren Destabilisierungskrisen daraufhin untersucht werden, ob und bis zu welchem Grade es sich um »hausgemachte« (endogene, selbstverschuldete) Krisen handelt, ohne positive Rückwirkungen auf notwendige sozio-ökonomische Transformationsprozesse (als Arbeitshypothese sei hier beispielsweise der »Zerfall« Ugandas unter seinem Präsidenten Idi Amin genannt); ob und wieweit es sich um zwar destabilisierende, aber unvermeidbare und langfristig

4 Dies habe ich darzulegen versucht in Tetzlaff (Anm. 2), S. 688 p.

5 Huntington (Anm. 1), S. 265.

positive Prozesse der Korrektur historischer Fehlentwicklungen und institutioneller Unangepaßtheit handelt (z. B. das System der spezifisch afrikanischen Einheitspartei, das nach Hans F. Illy« als die Innovation afrikanischer Politik zu betrachten ist»;<sup>6</sup> oder ob drittens die exogen induzierten Krisenmomente überwiegen, die dann bestehende Verhältnisse in Entwicklungsländern zutiefst erschüttern und die dortigen Staatseliten zur Ohnmacht, zur Korruption, zu politischem Zynismus etc. treiben (als Beispiel wären hier die kupferexportierenden Länder Sambia und Peru zu nennen und vor allem die meisten der erdölimportierenden Staaten der Vierten Welt).

Im folgenden soll deutlich gemacht werden, daß die ganz erheblichen **Steuerungsdefizite** des sudanesischen Staates in Gestalt des 13-jährigen Numeiri-Regimes nicht etwa simpel das Ergebnis von selbstverschuldetem »Verfall« sind, sondern Folgen und Begleiterscheinungen des Kampfes um Selbstbehauptung einer bürokratisch-militärischen Staatselite der Vierten Welt, die im Kontext natürlicher Engpässe (Ressourcenknappheit), des kolonialen Erbes und der Widersprüche des Weltmarktes und der Weltpolitik (Nahost-Krise) zu überleben versucht. Dies geschieht im Rahmen einer ökonomisch, ethnisch, religiös sehr heterogenen Entwicklungsgesellschaft auf der Suche nach ihrer nationalen Einheit, die ökonomisch fest im kapitalistischen System der internationalen Arbeitsteilung als Lieferant von Rohstoffen (Baumwolle, Erdnüsse, Sesamöl) verankert ist, die von einer sozialistischen Einheitspartei regiert wird und in der die arabischen Moslems in der Nordhälfte des Landes das politische Sagen haben.

Eingedenk dieser Komplexität des gegenwärtigen Prozesses von politischem Wandel/ politischer Entwicklung soll im folgenden für das Beispiel Sudan aufgezeigt werden, daß und wie sich politische Instabilität eines Herrschaftsregimes nicht zuletzt in der Krisenhaftigkeit der zentralen Institutionen des politisch-administrativen Systems widerspiegelt. Daraus kann dann die Einsicht begründet werden, daß als **eine** notwendige, wenn auch keineswegs hinreichende Bedingung für politischen Wandel im positiven Sinne (Förderung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozesse durch katalysatorische Staatsfunktionen) der Aufbau relativ selbständiger eigenverantwortlicher Institutionen anzusehen ist, die zu einer Verstetigung, Entpersonalisierung und Rationalisierung von politischen Fortschritten führen können.

Wenn hier vom Staat – genauer gesagt, vom »peripheren« Staat – die Rede ist (was auf die prinzipielle Einschränkung seiner politischen Handlungsspielräume durch die abhängige Randstellung seiner Ökonomie auf dem Weltmarkt hinweisen soll), dann ist hinzuzufügen, daß mindestens vier Dimensionen staatlicher Existenz unterschieden werden können:<sup>7</sup>

6 Hans F. Illy, Rüdiger Sielaff, Nikolaus Werz, Diktatur – Staatsmodell für die Dritte Welt?, Freiburg und Würzburg 1980, S. 27.

7 Nach Tetzlaff/Wohlmuth (Anm. 2), S. XV. Ausführlicher jetzt Rolf Hanisch und Rainer Tetzlaff, Der Staat in Entwicklungsländern als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Dies. (Hrsg.), Staat und Entwicklung. Studien zum Verhältnis von Herrschaft und Gesellschaft in Entwicklungsländern, Frankfurt a. M. 1981, S. 19 f.

- 1.) die **materielle** Basis eines Regimes, gemessen am Indikator der staatlichen Revenuequellen (Herkunft und Umfang);
- 2.) die **soziale** Basis eines Regimes, d. h. die regierenden, herrschenden und beherrschten Gruppen und Klassenfraktionen;
- 3.) die **operative** Basis des Staates, d. h. die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen und die Steuerungskapazität der Staatsbürokratie;
- 4.) die **legitimitorische** Basis des Staates, d. h. die Mischung aus integrativen und repressiven Elementen der Herrschaftssicherung.

Auch wenn bei allen vier Dimensionen die Frage nach der Institutionalisierung von politischen Prozessen eine wichtige Rolle spielt, können im folgenden aus Platzgründen nur einige Beobachtungen thematisiert werden, die in die Rubriken operative und legitimitorische Staatsfunktionen gehören. Dabei wird zu überprüfen sein, ob und wieweit Huntingtons Kriterien zur Bestimmung der Stärke politischer Organisationen und Verfahrensweisen – die hier noch einmal resümiert werden sollen – brauchbar sein können.<sup>8</sup>

1. **Anpassungsfähigkeit** (im Gegensatz zu Rigidität) als eine Funktion von Umweltbedrohung und Alter: »Je mehr Herausforderungen in der Umwelt einer Organisation aufgetreten sind und je höher ihr Alter, desto anpassungsfähiger ist sie«.<sup>9</sup>

2. **Komplexität** (im Gegensatz zu Simplizität):

»Komplexität kann sowohl die Multiplikation von Unterorganisationen, hierarchischer und funktionaler Art, als auch die Differenzierung verschiedener Typen von Unterorganisationen bedeuten. Je größer die Anzahl und Vielfalt der Untereinheiten, desto größer ist auch die Fähigkeit der Organisation zur Sicherung und Erhaltung der Loyalität ihrer Mitglieder.«<sup>10</sup>

3. **Autonomie** (im Gegensatz zu Subordination), wobei sich Autonomie auf die Relation zwischen sozialen Kräften (Verbänden, Lobbies) auf der einen und politische Organisationen (Partei, Parlament, Exekutive) auf der anderen Seite bezieht: »Politische Organisationen und Prozeduren, die für innergesellschaftliche Einflüsse nichtpolitischer Art anfällig sind, sind es im allgemeinen auch für Einflüsse von außen. Für Agenten, Gruppen und Ideen anderer politischer Systeme ist es ein leichtes, in sie einzudringen.«<sup>11</sup>

4. **Kohärenz** (im Gegensatz zu Uneinigkeit), wobei diese vor allem durch einen minimalen Konsens unter den organisierten Mitgliedern »über ihre funktionalen Gruppengrenzen und Konfliktlösungsmechanismen« zustandekommt.<sup>12</sup>

Die Einsicht in die Notwendigkeit des Aufbaus funktions- und anpassungsfähiger Institutionen mit einem kritischen Minimum an Autonomie und Kohärenz für eine sich ent-

8 Vgl. auch den anregenden Aufsatz von Bassam Tibi, Schwache Institutionalisierung als politische Dimension der Unterentwicklung – Der Fall Ägypten, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 1/1980, S. 3–26, in dem Tibi die Validität Huntingtonscher Kategorien testet.

9 Huntington (Anm. 1), S. 267.

10 Ebd. S. 270.

11 Ebd. S. 273.

12 Ebs. S. 274.

wickelnde postkoloniale Gesellschaft wie der Sudan – die bislang von extremer Labilität ihrer Institutionen gekennzeichnet ist – ergab sich dem Verfasser bei diversen Forschungsaufenthalten im Sudan; daß diese Erkenntnis nicht nur von akademischem Belang ist, sondern auch in der politischen Praxis des Sudan als wichtiges Problem gesehen wird, erfuhr jetzt durch das Buch des ehemaligen SSU-Politbüromitglieds und Informationsministers **Bona Malwal** eine Bestätigung. In seinem 1981 erschienenen Buch »People & Power in Sudan – the struggle for national stability«, hat Malwal seine Erfahrungen als Politiker dokumentiert. Seine beiden zentralen Thesen lauten: Die erste Voraussetzung für politische Entwicklung sei »an open government in which decisions are the result of open discussions openly arrived at«. Die zweite These besagt, »that the demonstrable gains made by the government of President Jaafar Numeiri can only be consolidated by their institutionalisation«.<sup>13</sup> Politische Führer seien von nur »ephemärer« Bedeutung; solche, wie Numeiri, bewirkten zwar »entscheidende Änderungen in der Geschichte einer Nation, aber damit solcher Wandel eine große Persönlichkeit überleben kann, muß er in den Institutionen des Landes verankert werden«.<sup>14</sup>

Wie auch die positiven Beispiele der glücklichen Regierungs- und Präsidentenwechsel in Kenia und Algerien vermuten lassen – etwa im krassen Unterschied zu Ghana, wo keine Partei, kein Parlament, keine Gewerkschaft, nicht mal das Militär als Institution seit den ersten Anfängen postkolonialer Entwicklung besteht und diese Regierungswechsel überstanden hat –, ist die Existenz von Institutionen mit einem gewissen funktionalen Eigenleben wie Partei, Parlament, Justiz und Staatsadministration offensichtlich **eine günstige Voraussetzung** für politische Stabilität im Sinne der Setzung fester und berechenbarer Rahmenbedingungen für sozio-ökonomische Entwicklung, für private und öffentliche Investitionen des In- und Auslandes – was aber nicht mit den eigentlichen Triebfedern und sozialen Antriebskräften von Entwicklung verwechselt oder gar gleichgesetzt werden darf.

## **2. Die Expansion der Staatsaktivitäten nach der Unabhängigkeit als Beweis für Anpassungsfähigkeit und als Folge von organisatorischer Komplexität**

Daß nachholende Entwicklung oder »Modernisierung« primär Aufgabe des Staates sei – und nicht etwa Aufgabe einer privatwirtschaftlichen nationalen Interessengruppe – war eine Überzeugung, die mehrheitlich von den postkolonialen politischen Eliten Afrikas und Asiens zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit geteilt wurde. Im kolonialen Staatsapparat mit Polizei, »Schutztruppe«, Steuereintreibern und Distriktkommissaren hatte sich am sichtbarsten koloniale Fremdherrschaft manifestiert; »nationale Befreiung« zielte aber vor allem ab auf Vertreibung und Austausch der fremden Herren, nicht aber auf

<sup>13</sup> Nach Robert O. Collins (University of California, Santa Barbara/USA): Besprechung von Bona Malwal, People and Power in The Sudan. The struggle for national stability, London 1981, in: SUDANOW, Khartoum, September 1981, S. 35.

<sup>14</sup> Ebd.

die Auflösung der bestehenden öffentlichen Institutionen. Nirgends wurde die kolonialstaatliche Unterdrückungs- und Entwicklungsapparatur von den neuen Herren zerschlagen, in ihre Einzelteile aufgelöst oder in ihren Funktionen bewußt geschwächt, sondern sie wurde als nützliches Erbe bereitwillig und meist ohne große Veränderungen übernommen. So wurde der koloniale Staat von den zunächst zivilen, bald aber immer häufiger militärischen Verwaltern in Besitz genommen und so gut es ging funktionsfähig gehalten. Diese staatlich angestellten Administratoren – die vom Staat lebenden Staatsdiener – stellten (noch) keine bestimmte soziale Klasse dar mit einem eindeutig definierbaren und/oder organisierten Klasseninteresse (vergleichbar dem der Großbauern oder der Händler oder des Bergwerkproletariats), sondern es waren Leute, die ihre Schreibtisch- bzw. Kasernenkarriere in der Kolonialzeit begonnen hatten und die über spezielle (berufliche) Fähigkeiten verfügten, die sie in der traditionellen (vorkolonialen) Gesellschaft weder gelernt noch gebraucht hatten.<sup>15</sup>

Die Erlangung politischer Unabhängigkeit markiert aber auch den Beginn eines Prozesses ständiger Expansion und Intensivierung staatlicher Aktivitäten und die Erweiterung seiner Funktionen und Kompetenzen, ein Prozeß, der meist erst durch souveränitätsgefährdende Staatsverschuldung zum Stillstand kommt (oder – wenn der IWF eingreift – umgekehrt wird). Vier Trends waren für Afrika im allgemeinen bezeichnend:

**Erstens:** Mit der Erlangung der nationalen Unabhängigkeit setzte in der Regel eine forcierte Politik der »Afrikanisierung« (Nationalisierung/»Indigenisierung«) der Staats- und Verwaltungsangestellten ein, was bedeutete, daß innerhalb kürzester Zeit (jedes Jahr drängten mehr erwartungsvolle Jugendliche von den mittleren und höheren Schulen auf den Arbeitsmarkt) europäische durch meist sehr viel jüngere und unerfahrenere einheimische Fachleute ersetzt wurden. Im Sudan stieg die Zahl der bei der Zentralverwaltung Angestellten zwischen 1950 und 1976/77 um 800 %, von 12 127 auf 119 115.<sup>16</sup>

15 Näheres dazu in R. Tetzlaff, Staat und Klasse in peripher-kapitalistischen Gesellschaftsformationen: Die Entwicklung des abhängigen Staatskapitalismus in Afrika, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 1/1977, S. 43–78. Siehe jetzt auch den sehr brauchbaren Überblick über das Gesamtproblem in Franz Nuscheler und Klaus Ziemer, *Politische Herrschaft in Schwarzafrika. Geschichte und Gegenwart*, München 1980.

16 Nach SUDANOW vom Dezember 1977, S. 11. Im Jahr 1920 ist der Sudan noch mit 3980 Zivilbeamten (davon nur 550 Briten, aber 1630 Ägypter und 1520 Sudanesen) verwaltet worden; 1930 waren es dann 5430. Zur Zeit der Unabhängigkeit im Juni 1955 befanden sich 9915 Civil Servants im sudanesischen Staatsdienst. Diese Zahl hatte sich nur drei Jahre später um 50 % auf 14 373 erhöht. Interessant dabei ist, daß zwischen 1955 und 1958 die Zahl der britischen Civil Servants drastisch abnahm (von 732 auf 182), während im gleichen Zeitraum die Zahl der Sudanesen im öffentlichen Dienst von 9007 auf 13 810 stieg. M. a. W., in drei Jahren, in denen zwar auch neue Institutionen geschaffen wurden (Ausdehnung des Bildungssektors), aber die öffentlichen Funktionen doch im wesentlichen dieselben waren wie in der Kolonialzeit, wurden 550 aus dem Dienst scheidende Briten durch neunmal soviel Sudanesen, nämlich 4803, ersetzt.

Hierbei handelte es sich um zwei konträre personalpolitisch-fiskalische Grundsätze: in der Kolonialzeit hatte die Maxime Vorrang, die Verwaltungskosten zu minimieren, um einen möglichst großen Anteil vom kolonialwirtschaftlichen Surplus außer Landes bringen zu können; danach bestand das Interesse der nationalen Regierung vor allem darin, für die eigenen Anhänger als Belohnung für den Einsatz im Unabhängigkeitskampf Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen. Dabei hatten weniger funktionale Imperative als vielmehr politische (Sicherung der Loyalität) und sozialpolitische Ziele (soziale Sicherheit für Großfamilien) Priorität. Nach Tetzlaff, »Selbstverwaltung« und öffentliche Korruption als Herrschaftsformen der bürokratischen Kleinbourgeoisie: das Beispiel des »sozialistischen« Sudan, in: Hanisch/Tetzlaff (Anm. 7), S. 325.

Dieser Personal- und Generationenwechsel bedeutete zwangsläufig einen erheblichen, aber doch aufgrund der historischen Umbruchssituation unvermeidbaren **Rückgang an administrativer »Effizienz«** – so fraglich deren sozialer Inhalt auch immer war (d. h. er müßte für die Bevölkerung nicht nur negativ sein!).

Die durch eine explosionsartige Expansion der Bürokratie gekennzeichnete Situation komplizierte sich **zweitens** dadurch, daß im Selbstverständnis der postkolonialen Herrschaftseliten und mehr noch aufgrund der Erwartungen der mobilisierten Volksgruppen der »freie« und eigene Staat nun zusätzliche **Leistungen** erbringen sollte. Dabei handelte es sich um solche, die die ausländischen Herren den Afrikanern weitgehend vorenthalten hatten, nämlich nationale, gesamtgesellschaftliche »Entwicklung«: Bildung, industrielles Wachstum und institutionelle Modernisierung. Es läßt sich nicht generalisierend sagen, was im einzelnen die verschiedenen Segmente der afrikanischen Gesellschaften von ihren neuen Regierungen erhofften, aber nach Einschätzung des Verfassers lehrt die Erfahrung, daß folgende soziale Bedürfnisse und Erwartungen in Schwarzafrika als sehr dringliche Forderungen (inputs) an den Staat angesehen wurden, auf die die neuen nationalen Regierungen mit dem Einsatz von Personal und Finanzen sowie dem Aufbau neuer Institutionen antworten mußten (output des Staates), wollten sie ihre Legitimität be halten:

- Ausbau von möglichst für die Benutzer kostenlosen Bildungsstätten aller Art, unter besonderer Berücksichtigung der stark vernachlässigten ländlichen Gebiete;
- Schaffung von Arbeitsplätzen, vor allem im administrativen Sektor der Hauptstadt und in den größeren Handels- und Provinzstädten,
- Schaffung besserer und billigerer Wohnungen für Angestellte des »civil service«; Ausbau oder Neuinstallierung von Verkehrsmitteln (Straßen), der Kommunikationsnetze (Telefone, Rundfunkstationen) und anderer öffentlicher Versorgungsbetriebe;
- Schaffung neuer Einkommen und Verdienstmöglichkeiten im privaten kommerziellen Bereich (z. B. für die bisher diskriminierten Kaufleute und Händler) mit Hilfe staatlicher Maßnahmen (Subventionen, Staatskredite, Zollerleichterungen etc.).<sup>17</sup>

**Drittens** war die neue politische Herrschaftselite auch an der Verbreiterung und Konsolidierung ihrer eigenen **finanziellen** Einnahmen aus staatskontrollierten Produktionsbetrieben interessiert, was ebenfalls die Schaffung neuer Institutionen und neuer Verwaltungs posten erforderlich machte. Dabei ist die **Revenuebeschaffung** für den Staatshaushalt eine abhängige Variable der Fähigkeit der Ökonomie zur Akkumulation von Kapital – abgesehen von allen **externen** Finanzierungsquellen wie den Entwicklungskrediten. Außer der Verstaatlichung schon bestehender kommerzieller Unternehmen (Bergwerke, Industriebetriebe, Plantagen, Banken etc.) wurden – vor allem auch im Sudan – neue staatlich überwachte Betriebe wie die großen Bewässerungsprojekte (Rahad Scheme, New Halfa, Kenana etc.) zum Ausbau der Monokulturproduktion für den Weltmarkt

17 Im Sudan betrugen die staatlichen Subventionen an die Privatwirtschaft im Rekordjahr 1975/76 9,5 Mio. Sud. Pfund (= 3,1 % der ordentlichen Staatsausgaben). Nach Christine Borrmann, Staatshaushalt, in: Kurt Eitner und Munir D. Ahmed (Hrsg.), Republik Sudan. Staat Politik. Wirtschaft, Hamburg 1980, S. 133.

ins Leben gerufen. Der Typ, der sich hier als beliebteste Betriebsorganisation herausbildete, war die »**parastatal**« Corporation.<sup>18</sup>

Der postkoloniale Staat wurde somit oft auch direkt zum Unternehmer – anstelle einer voll entwickelten konkurrenzfähigen Nationalbourgeoisie.

**Viertens** schließlich wuchs der Bedarf an Bürokräten und Technokraten auch noch durch die von außen herangetragene Notwendigkeit, ausländische Entwicklungskredite und Entwicklungshilfe in transparenter, kalkulierbarer Weise administrativ zu absorbieren: somit entstand eine **Entwicklungsplanungsbürokratie** als ein besonderer Zweig der staatlichen Verwaltung mit einem eigenen Haushalt (dem »Entwicklungs-Budget« im Unterschied zum »Current Budget« für die laufenden Staatsgeschäfte).

Zusammenfassend kann mal also sagen: die personell expandierende Staatsbürokratie nach der Unabhängigkeit ist nicht als überflüssiger Luxus zu interpretieren, sondern ergab sich als Folge neuer staatlicher Aufgabenbereiche und von Legitimationszwängen der neuen politischen Eliten.

### 3. Effizienzprobleme staatlicher Bürokratien

Was nun die Lenkungskapazität des sudanesischen Staates bezüglich der beiden zuletzt genannten Staatsfunktionen (Kapitalakkumulation und Entwicklungsplanung) angeht, so waren die Leistungen hier aus einer Reihe von Gründen eher mager. Die Geschichte der von diversen Geldgebern (Sowjetunion, USA, Weltbank, arabische Banken) beeinflussten Entwicklungsplanung im Sudan ist das für schwache Entwicklungsbürokratien Afrikas typische Drama, bestehend aus Hoffnungen, guten Absichten, ständigen Frustrationen und neuen Anläufen – eine Mischung aus versuchter Ressourcenlenkung und von der Privatwirtschaft kaum ernst genommener »shopping lists« für ausländische Investoren, die eher staatliche Wunschträume als realistische Plandaten repräsentierten.<sup>19</sup> Irgendeine intersektorelle **Kohärenz** zwischen den Wirtschaftssektoren konnte bisher im Sudan nicht hergestellt werden.<sup>20</sup>

Fragt man nach den **Gründen** für das schlechte Funktionieren der Parastatals und anderer staatlich gelenkter Behörden, so erscheinen – soweit es darüber überhaupt schon zuverlässige Untersuchungen gibt – immer wieder dieselben Engpässe und Probleme auf-

18 Staatliche Unternehmen erhielten 1975/76 34,9 Mio. Sud. £ an Zuschüssen, was 11,5 % der Ausgaben des ordentlichen Staatsbudgets entsprach. Borrmann (Anm. 17), S. 133.

19 Zur Entwicklungsplanung im Sudan siehe Harald Sellin, Staat und Klassen im Sudan. Zur Entwicklung von Klassenstruktur und bürgerlichen Staatsfunktionen, in: Rolf Hanisch und Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Historische Konstitutionsbedingungen des Staates in Entwicklungsländern, Frankfurt/M. 1980, S. 187–240, hier vor allem S. 207 f.; ferner: Borrmann (Anm. 17), S. 134 f. Siehe allgemein auch den Aufsatz von Rolf Hofmeier: Staatliche Entwicklungsplanung in Tanzania – Instrument zur sozialistischen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft oder Hilfsmittel zur Stärkung der Stellung der Staatsbürokratie?, in: Hanisch/Tetzlaff (Anm. 7), S. 433 f.

20 Siehe hierzu die Ergebnisse der Bremer Ökonomen Karl Wohlmuth und Peter Oesterdiekhoff, Literaturnachweise in: Tetzlaff/Wohlmuth (Anm. 2).

zutreten. Aus dem allgemeinen Schrifttum zur Beschreibung von Defiziten der Staatsverwaltungen in Entwicklungsländern sind als wesentliche Merkmale folgende **Effizienzhindernisse** zu entnehmen,<sup>21</sup> die sich mit meinen eigenen Beobachtungen im Sudan weitgehend decken:

1. Begrenzte **Ressourcenausstattung** in finanzieller und personeller Hinsicht. Auch kann die personelle Über- und Fehlbesetzung den Output und die Anpassungsfähigkeit eines Staatsbetriebes spürbar reduzieren.
2. Geringer **Autonomiegrad** von Verwaltungen. Bürokratien sind in der Regel abhängig von
  - Politikern des eigenen Landes (Pramat der Parteipolitik gegenüber funktionalen administrativen Imperativen),
  - ausländischen Geldgebern und »beratenden« Institutionen (z. B. IWF und Weltbank),
  - in- und ausländischen Kunden, d. h. zahlungsfähigen Abnehmern der »Dienstleistungen« (politische Klientelbeziehungen zwischen Amtsinhabern und den lokalen Größen von Politik und Wirtschaft).
3. Geringe Informations- und **Problemverarbeitungskapazität**, zum Teil als Folge mangelnder infrastruktureller Ausstattung (technisches Büroequipment), teilweise aber auch als Folge von nicht-sachbezogenen und nicht kompetenz-orientierter Personalpolitik. Die **Personalisierung** und Politisierung der Verwaltung (Nepotismus, Klientelwirtschaft, Korruption) ist in Afrika weitverbreitet; eine Folge davon ist, daß die Behördenleiter überlastet und überfordert sind und für ihr persönliches Überleben und Wohlleben oft zuviel Zeit und Energien verschwenden müssen, was dann in Strategien der Problemunterdrückung, -ausblendung und -verschiebung als Ersatzhandlungen für eine wirkliche Aufgabenverarbeitung einmündet (Reduktion von »Komplexität«).
4. Niedrige **Innovationsbereitschaft** des Einzelnen, soweit die geplanten oder potentiellen Reformen den Funktionsträgern nicht unmittelbare persönliche Vorteile bei geringen **Risiken** einzubringen geeignet erscheinen. Dabei spielt die kurze Verweildauer auf einem Posten eine Rolle.
5. Kulturelle **Wertemuster** bei Amtsträgern, die sich an Großfamilie, Dorf- oder Stammgemeinschaft orientieren und die für das Funktionieren einer anonymen, unpersonlichen, bürokratischen Großorganisation eher hinderlich sind (die aber für das Individuum durchaus rational sein können, z. B. weil der Staatsbetrieb dem Einzelnen in der Regel keine dauerhafte Existenzsicherung (Pension/Rente) bieten kann).<sup>22</sup>

21 Definitionshilfe und Anregungen verdanke ich einem Forschungsprojektentwurf von Prof. Dr. Joachim Jens Hesse von der Gesamthochschule Duisburg über »Bürokratie und Unterentwicklung« in Lateinamerika. Siehe auch Hofmeier (Anm. 19).

22 Als solche, die Entwicklungsplanung behindernde Einflußkomplexe nennt Hofmeier u. a. »Konfliktscheu« bei der Übernahme öffentlicher Verantwortung und noch nicht voll entwickelte Verhaltensweisen der Loyalität und Disziplin gegenüber der neuen Bezugseinheit »Staat«. Ebd. S. 460.

Diese fünf »allgemeinen« Hindernisse für eine effiziente, moderne Verwaltung eines Entwicklungslandes auf dem Wege staatlich beschleunigter Produktivkraftentwicklung – von denen übrigens 2, 3 und 4 auch für Staatsbürokratien im »real existierenden Sozialismus« nicht untypisch zu sein scheinen, denn wer **kontrolliert** hier im »Staat des ganzen Volkes« die öffentlichen Behörden und die Ressourcenverteilung? – bedürfen freilichen für jedes einzelne Land einer besonderen Untersuchung, um wirklich aussagekräftig zu sein.

Im folgenden sollen anhand einiger Wirtschaftsbeispiele die Folgen von planerischer und administrativer Ineffizienz im Sudan aufgezeigt werden. Seit Beginn der siebziger Jahre haben die staatlichen Infrastrukturbetriebe und parastaatlichen Entwicklungsinstitutionen in der Regel betriebswirtschaftliche **Defizite** erwirtschaftet, im Geschäftsjahr 1974/75 allein 43,9 Mio. Sud. Pfund, woran das Gezira-Projekt den Löwenanteil hatte (zur Zeit der Briten bedeutete »Gezira« die sudanesische Henne, die die goldenen Eier zu legen hatte und auch legte). Über die zunehmenden Mängel der Staatsbetriebe offenbar selbst erschüttert, schrieben die Autoren des »Six-Year-Plans of Economic and Social Development 1977/78–1982/83«: »Die umfangreichen Investitionen in die Unternehmen des öffentlichen Sektors bedürfen einer detaillierten Untersuchung der Gründe für deren schlechte finanzielle Leistung«.<sup>23</sup>

Zu ermessen ist dabei, wieweit solche Defizite auf **externe** (Weltmarkt-bedingte) Negativ-einflüsse zurückgeführt werden müßten. Jedenfalls sprechen alle Hinweise dafür, diese externen Faktoren als sehr schwergewichtig zu veranschlagen. Z. B. wurden in den 1970er Jahren die erwarteten inländischen Staatseinnahmen aus parastaatlichen Entwicklungsbetrieben (vor allem im Agrarsektor) oftmals von den tatsächlichen Einnahmen übertroffen, die laufenden Ausgaben jedoch erfuhren eine unerwartet hohe Steigerungsrate, vor allem infolge der Preissprünge bei Dieselöl und landwirtschaftlichen Betriebsmitteln – d. h. Importprodukten. »Demzufolge mußten z. B. 1974/75 68 % der Staatsinvestitionen durch Verschuldung beim inländischen Bankensystem finanziert werden«.<sup>24</sup>

Die stärkste **Diskrepanz zwischen Plan und Realität** ergab sich in bezug auf die **Handels- und Zahlungsbilanz**: Für 1973/74 war erstere vom Planungsministerium auf + 18,0 Mio. Sud. £ veranschlagt worden (Zahlungsbilanz: + 16,7), tatsächlich ergab sich ein Negativsaldo von – 3,9 Mio. Sud. Pfund (bei der Zahlungsbilanz: – 15,6 Mio. Sud. Pfund) und ein Jahr später ein Negativsaldo in der Handelsbilanz von – 122,2 Mio. Sud. £ anstelle der erhofften + 20,0 Mio. Sud. £. Bei der Zahlungsbilanz stand ein Negativposten in Höhe von – 51,9 Mio. Sud. £ einem Planungsansatz von + 19,9 Mio Sud. £ gegenüber.<sup>25</sup> Hier ist sicher, daß diese horrenden Diskrepanzen nicht primär auf illegale Kapitalflucht,

23 Ministry of National Planning, Khartoum 1977, Band I, S. 13. Zu einigen Gründen der Finanzpleite der Parastats siehe H. Sellin (Anm. 19).

24 Borrman (Anm. 17), S. 135.

25 Ebd. S. 135.

Korruption oder bürokratische Schlampelei zurückzuführen sind.<sup>26</sup> Man kann sich sogar auf den Standpunkt stellen, daß es hier im Kern gar nicht um das Problem von administrativer Effizienz oder Ineffizienz geht, sondern um die Frage nach der richtigen Entwicklungsstrategie bzw. den günstigen oder ungünstigen internationalen Rahmenbedingungen für Entwicklung. Solange Ökonomien der Vierten Welt so ungeschützt sind – ohne Kompensationszahlungen von Seiten der reichen und neureichen Staaten –, können Entwicklungsbürokratien bestenfalls Elend und Mangel nur mehr oder weniger gerecht verwalten und verteilen, nicht aber wirklich überwinden helfen.

Wie interne und externe Faktoren dazu beigetragen haben, über wirtschaftliche Krisen politische Instabilität auszulösen, soll am Beispiel der jüngsten Studentenrevolte in Khartoum illustriert werden. Anfang Januar 1982 kam es wieder einmal zu Protesten der Studenten der University of the Sudan in Khartoum, die zum Eingreifen der Polizei führten. Ein Student wurde erschossen, andere Studenten wurden verletzt und inhaftiert. Universitäten wurden geschlossen. Als Grund für den Protest dieser zahlenmäßig kleinen, aber für die politische Geschichte des Landes wichtigen Initiativgruppe wurde – neben drakonischen wirtschaftlichen Sparmaßnahmen im Rahmen eines IWF-Kredits<sup>27</sup> – die Erhöhung der Preise für Zucker – eines Hauptnahrungsmittels im Sudan – angegeben.<sup>28</sup> Ohne daß heute schon detaillierte Beweise dafür vorgebracht werden können, so ist doch mit einiger Sicherheit davon auszugehen, daß die drastische Erhöhung der Zuckerpreise um 62 % eine Folge von zwei sich wechselseitig verstärkenden intern-externen, also transnationalen oder weltgesellschaftlichen Ereignissen ist: zum einen steigender Importmengen und steigender Preise für Importzucker, was zu einer weiteren Belastung der angespannten Zahlungsbilanz führte, die die Regierung über höhere Konsumentenpreise auf die Bevölkerung überwälzen wollte, zum anderen die Folge einer verfehlten Politik der Importsubstitution für Zucker mittels einer extrem kostspieligen, hypermodernen auslandsabhängigen Großtechnologie, für die beispielhaft die gigantische Kenana-Zuckerfabrik (ursprünglich vom Lonrho-Konzern initiiert) steht, die vermutlich mehr volkswirtschaftlichen Schaden anrichtet als Nutzen erbringt.<sup>29</sup>

#### **4. Die staatliche Ideologie des Sozialismus als Mittel der Legitimation für staatlichen Autoritarismus und Zentralismus**

Wieviel staatlich erzwungene Disziplin, wieviel institutionelle Gewalt oder gar Repression in einem sich entwickelnden Land »notwendig« (im Sinne von entwicklungskon-

26 – obwohl diese Faktoren auch nicht unerheblich dazu beitragen, daß die Entwicklungserfolge so gering sind. Vgl. Tetzlaff (Anm. 16), S. 319 f.

27 Nach Süddeutsche Zeitung vom 11. 1. 1982: Es ging um einen 225 Millionen-Dollar-Kredit des IWF, für den Numeiri das Sudanesische Pfund abwerten und die Lebensmittelpreise erhöhen mußte.

28 Nach Frankfurter Rundschau vom 9. 1. 1982.

29 Zum Hintergrund siehe Karl Wohlmuth, Der Staat in peripheren Ökonomien und die Transnationalen Konzerne. Interaktionen am Beispiel der Kenana-Sugar-Corporation/Sudan, in: Hanisch/Tetzlaff (Anm. 7), S. 554–590.

form) ist, hat die Sozialwissenschaft immer wieder beschäftigt.<sup>30</sup> Der Sudan unter Nu-meiri ist dabei ein Land, an dem sich die beiden typischen Formen der staatlichen Legiti-mationsbeschaffung in ihrer wechselseitigen Bedingtheit gut studieren lassen. Man kann diesen Zusammenhang thesenförmig so formulieren:

Kann ein Regime der üblichen »Revolution der Erwartungen« seitens der mobilisierten Bevölkerung nach der Unabhängigkeit mit positiven Maßnahmen nicht hinreichend be-grennen und werden seine Mittel und Möglichkeiten geringer, seine Herrschaft über die Bevölkerung mittels materieller Entwicklungserfolge zu legitimieren, wächst zwangsläu-fig die Versuchung des Regimes, zu Maßnahmen der Gewalt – z. B. Auflösung aller In-stitutionen der echten Volkspartizipation – und/oder zu solchen der ideologischen Mani-pulation zu greifen.

Wie in vielen Entwicklungsländern wurde nach 1969 auch im Sudan der Versuch ge-macht, Ohnmacht wie Allmacht der sich etablierenden bürokratisch-militärischen Staatselite mit einer Philosophie oder Theorie zu vertuschen, die sich auf den »**Sozialis-mus**« als Negation des kolonialwirtschaftlichen Kapitalismus berief. Ferner versprach »der Sozialismus« auch eine Rechtfertigung der Staatsbürokratie für ihre zunehmend »repressiver« und militanter werdenden Maßnahmen gegen oppositionelle Gruppen (im Sudan: Transportarbeiter, Studenten, Gezirapächter, Soldaten). Bei der Beurteilung sol-cher Vorgänge sollte man allerdings bedenken, daß es kaum möglich ist, die legitime Grenze zwischen unnötiger schikanöser Unterdrückung sozialer oder regionaler Proteste durch ein Regime einerseits und einer notwendigen Zentralisierung und Disziplinierung im gesamtgesellschaftlichen Interesse – öffentlich gelenkte Kapitalakkumulation als Entwicklungsauftrag des Staates – andererseits zu bestimmen.

Ein afrikanischer Staatsmann, der dies Dilemma von Demokratie versus Entwicklungs-disziplin schon nach wenigen Jahren als Regierungschef erkannt und formuliert hatte – der es dann in der Praxis aber auch nicht lösen konnte –, war **Kwame Nkrumah**, der an der Schwelle zur vollen Unabhängigkeit der Goldküste (Ghanas) im Oktober 1956 schrieb:

»Der Kapitalismus ist ein zu kompliziertes System für eine plötzlich unabhängig gewor-dene Nation. Daher röhrt das Bedürfnis nach einer sozialistischen Gesellschaftsordnung. Aber sogar ein System, das auf **sozialer Gerechtigkeit** und auf einer **demokratischen Ver-fassung** beruht, könnte unter Umständen gewisse Notmaßnahmen **totalitären** Charakters nötig haben. Ohne **Disziplin** hat die wahre Freiheit keine Aussicht, zu überleben. Die Grundlage muß auf jeden Fall eine loyale, ehrenhafte, hart arbeitende und verantwor-tungsfreudige **Zivilverwaltung** sein, auf die sich die an der Macht befindliche **Partei** ver-lassen kann. Auch Streitkräfte zur Verteidigung müssen bereitgestellt werden.«<sup>31</sup>

Demokratische Verfassung versus »totalitäre« Notstandsmaßnahmen; Freiheit des Indi-viduums versus öffentlich zu erzwingende »Disziplin« (das konnte heißen: bedingungs-

30 Siehe Illy/Sielaff/Werz (Anm. 6) und jetzt auch Hartmut Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus oder büro-kratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt/New York 1981.

31 Kwame Nkrumah, *Schwarze Fanfare*, München 1958, S. 10–11. Hervorhebungen von R. Tetzlaff.

loser Gehorsam, Einschränkung der Menschenrechte oder auch Konsumverzicht); die komplexen Beziehungen wechselseitiger Abhängigkeiten im institutionellen Machtdreieck von Zivilverwaltung, Partei und Militär – das waren die Themen für das politische Drama, das sich auch im unabhängigen Sudan abspielte. Hoffnungen auf Freiheit, Demokratie und soziale Gerechtigkeit blieben in einem 25-jährigen mühsamen Kampf der politischen Eliten um nation-building, Staatskonsolidierung und wirtschaftliche Entwicklung zunehmend auf der Strecke – was jedoch wuchs und gedieh war eine staatliche Verwaltung, die aber unter der Schirmherrschaft bzw. durch die Konkurrenz mit einer »sozialistischen« Einheitspartei verunsichert wurde.<sup>32</sup> Dadurch erlitt die Verwaltung Einbußen an organisatorischer Autonomie bzw. konnte diese nie im Sinne von wirklicher Fachkompetenz entfalten, was manchen Experten (zusätzlich zu den höheren Gehältern) bewogen haben mag, als Gastarbeiter in die Golfstaaten zu gehen. Dieser »brain drain« von ausgebildeten Sudanesen schwächt natürlich in starkem Maße die Effizienz des öffentlichen Sektors. Zudem blieben Minister, Provinzkommissare, Behördenchefs und Parteisekretäre – alle vom Staatspräsidenten persönlich berufen – nie lange auf ein und demselben Posten, so daß sich Fachkompetenzen schwerlich institutionalisieren konnten. Im Gegenteil, es gehört zu den politischen Ritualen des Numeiri-Regimes, daß auch Verwaltungschefs häufig postenmäßig routieren, womit wohl das Entstehen persönlicher Hausmachten verhindert werden soll. Der Staatspräsident agiert wie in alten Zeiten die »göttlichen Könige« mit ihrer »souveränen Macht« im Namen der paternalistischen Tradition;<sup>33</sup> er verteilt die Staatspflichten und -pfründen nicht nach Kompetenzkriterien sondern nach politischer Opportunität und persönlicher Loyalität des Amtsträgers zu seinem obersten Dienstherrn.

Bezugnehmend auf die eher enttäuschenden Erfahrungen mit dem »Sozialismus« in Entwicklungsländern wie Ägypten, Ghana und Tansania, aber auch in Kuba, konstatierte der bekannte Agrarökonom René Dumont 1969 (also dreizehn Jahre nach dem oben zitierten Statement Nkrumahs): »Jede schnelle und manchmal verfrühte Hinwendung zu einem Sozialismus, der die Verlockungen und Bequemlichkeiten des Totalitarismus und der Planung durch Terror vermeiden will, benötigt eine rasche Zunahme der allgemeinen Moral«.<sup>34</sup>

So plausibel diese These erscheinen mag, so dringlich stellt sich die Frage, woher denn diese neue Moral genommen werden sollte bzw. was ihre Entstehungsbedingungen sein könnten. Eine spürbare Zunahme der »allgemeinen Moral« im öffentlichen Sektor einer ressourcenarmen Entwicklungsgesellschaft ist unter zwei Voraussetzungen denkbar,

32 Neuerdings soll die »Kontrolle der SSU über die politische Arena« wiederum effizienter gestaltet werden: »The new rules take account of the need for co-ordination as well as the enhancement of central control with the view to effect efficiency and instil discipline.« Aus einem Kommentar von Abu Sag, der als Titel die Parole von Rudi Dutschke trägt: »The march of the SSU through institutions«, SUDANOW, September 1981, S. 6.

33 Vgl. hierzu den Kommentar von M. O. Abu Sag, dem neuen Chefredakteur von SUDANOW, Oktober 1981, S. 6; sowie im einzelnen Tetzlaff (Anm. 2), S. 668 f.

34 R. Dumont, Auf der Suche nach einem angepaßten Sozialismus – das Beispiel Tansania, in: Dirk Berg-Schlosser (Hrsg.), Die politischen Probleme der Dritten Welt, Hamburg 1972, S. 326.

nämlich daß erstens hinreichende materielle und immaterielle **Anreize** für normenge-rechtes vorbildliches Verhalten gewährt würden und daß zweitens gesellschaftliche Kontrollinstanzen geschaffen würden, die den Mißbrauch von öffentlicher Macht anprangern und ahnen könnten. Daß Korruption im Sinne der persönlichen Bereicherung von Amtsträgern auf Kosten der Allgemeinheit oftmals ein individuell notwendiger und verständlicher Kampf um das Überleben in einer Gesellschaft ist, die wenig alternative Verdienstmöglichkeiten bietet, ist zwar eine Tatsache, die Korruption in einem Land der Vierten Welt in einem mildernden Licht erscheinen läßt als die Korruption in reichen westlichen Industriestaaten, aber als öffentliches Ärgernis mit manchmal schweren politischen Folgen sollte man sie auch nicht bagatellisieren.<sup>35</sup>

Obwohl die Korruption im Sudan noch nicht ghanaische Ausmaße angenommen hat, so ist doch die jüngste Entwicklung im Südsudan alarmierend. Im Regionalparlament von Juba z. B. forderte 1978 ein frisch gewählter Abgeordneter die moralische Umerziehung der skrupellosen **Staatsverdiener** zu integeren **Staatsdienern**: »Welcher ausländische Staat wird hier noch investieren wollen, wenn er erfährt, daß die Menschen in dieser Region nicht ehrlich arbeiten? Dies trifft für alle Minister, Direktoren und jeden Staatsdienner zu . . . Sie müssen begreifen, was **öffentliches Eigentum** ist und was **Privateigentum** ist.«<sup>36</sup> Zwei Jahre später – im Februar 1980 – wurde die Partei dieses Abgeordneten und die daraus hervorgegangene Regierung unter **General Lagu** wieder abgewählt, wegen erwiesener administrativer Unfähigkeit und bodenloser Veruntreuung öffentlicher Gelder (Lagu soll angeblich internationale Entwicklungskredite auf sein Privatkonto transferiert haben). Die Lagu-Regierung wurde nun ersetzt durch den Vorgänger **Abel Alier** und seine Ministermannschaft, die zwei Jahre zuvor von der Bevölkerung wegen grassie-render Korruption abgewählt worden war.

Doch auch diesmal blieb die Regierung in Juba nicht lange im Amt: Anfang Oktober 1981 hörten der Präsident des High Executice Council Abel Alier, seine Minister und die Parlamentsabgeordneten über Radio Omdurman, daß Staatspräsident Numeiri im Zuge seiner üblichen überraschenden Dekrete die Regierung im Süden suspendiert und das Parlament aufgelöst hatte. Als Übergangsregierung bis zu einer vorgesehenen institutio-nellen Neuorganisation des Landes (Aufteilung des Sudan in mehrere relativ autonome Provinzen im Zuge einer »Dezentralisierung«) und auch des Südsudans, der bisher eine verwaltungsmäßige Einheit gewesen war, wurde ein der Bevölkerung weitgehend unbe-kannter Militär eingesetzt, General Gasmalla Rassas.<sup>37</sup>

35 Im Januar 1982 putschte sich Leutnant Jerry Rawlings in Accra zum zweiten Mal innerhalb von 2 1/2 Jahren an die Macht, um wieder einmal ein korruptes Regimes – diesmal eine Zivilregierung – aus dem Amt zu ja-gen. Nach dem ersten Mal – im Juni 1979 – wurden acht hohe Offiziere, darunter drei ehemalige Staatschefs, erschossen, zahlreiche andere wegen Korruption zu hohen Gefängnisstrafen verurteilt. In Ghana war die öffentliche Korruption in seinen verschiedenen Varianten zu einem System geworden, das als »Kalabule« be-zeichnet wird.

36 Zitiert nach Tetzlaff (Anm. 7), S. 338.

37 Vgl. SUDANOW, November 1981, S. 15: »Divide to unite?« sowie das Interview mit General Rassas, S. 16–17.

Kaum etwas bezeichnet besser den politischen Stil des Numeiri-Regimes als diese willkürliche Auflösung von halbwegs demokratischen Institutionen, was wohl dem Wähler die Belanglosigkeit seiner politischen Partizipation deutlich vor Augen führen dürfte. Und wenn dann noch die Auflösung der Parlamente – am 5. Oktober 1981 wurde auch das Nationalparlament aufgelöst, um durch fünf Regionalparlamente mit insgesamt sehr viel mehr Abgeordneten als den bislang 366 Parlamentariern ersetzt zu werden – unter dem Slogan geschieht, die politische Macht in die Provinzen und zum Volk zurückzubringen, ebnet eine solche Politik den Boden für politische Entfremdung und Zynismus. Auf einem Bildungs-Seminar des staatlichen »Instituts für Massenkommunikation« für Lokalpolitiker über Regionalisierung und Dezentralisierung kritisierte ein Händler aus der Weißen Nil-Provinz die »Demagogie« der Regierung: »I don't understand what this regional government is all about . . . People are talking and yet there is nothing being done; you talk of more officials being employed, yet you have no offices to put them in«.<sup>38</sup>

Ist im Sudan die bewußte Destabilisierung politischer Institutionen zum Mittel geworden, um von den Schwächen des Regimes abzulenken?

## 5. Die mangelnde politische Autonomie der Institutionen als eine Schwäche »sozialistischer« Entwicklungsregime

Nach westlichem Verständnis ist es ein politisches Paradox, wenn ein wirtschaftlich stramm kapitalistisch organisierter Staat mit vehement anti-kommunistischer Außenpolitik den »**Sozialismus**« als Staats- und Parteiideologie reklamiert und propagiert. Aber Sozialismus wird auch im Sudan nicht als marxistischer Begriff im Sinne des wissenschaftlichen Sozialismus als neue Produktions- und Gesellschaftsformation verstanden, sondern eher als politisch-moralische Parole, die nationale Einheit und solidarisches Verhalten fördern soll. So bestimmt **Artikel 30** der sudanesischen Verfassung von 1971: »Das sozialistische System soll das Wirtschaftsfundament der sudanesischen Gesellschaft sein, in der Weise, daß es genügend produziert und Verteilungsgerechtigkeit gewährleistet und ein anständiges Leben aller Bürger sichert und jede Form von Ausbeutung und Ungerechtigkeit ausschließt.«

Sozialistische Wirtschaft wird verstanden als das harmonische Zusammenwirken des öffentlichen, des kooperativen, des privaten und des gemischten (staatlich-privaten) Wirtschaftssektors, wobei die Verfassung in Artikel 32 dem **öffentlichen Sektor** – der auch die wichtigste Einnahmequelle der Staatsbürokratie darstellt – eine »Pionier-Rolle« für die wirtschaftliche Entwicklung einräumt.<sup>39</sup>

Tatsächlich müßte auch in einer wirklich sozialistischen Gesellschaft der Staat (Zentralorgane wie Gemeinden) – quasi in Stellvertretung einer nicht vorhandenen Unterneh-

38 Zit. nach SUDANOW, Februar 1981, S. 23: »Seminar: Is Regionalism reasonable?«

39 Siehe im einzelnen Tetzlaff (Anm. 2), S. 692 f.

mer-Bourgeoisie – die führende Rolle bei der Entwicklung der nationalen Produktivkräfte spielen. So hat jüngst ein Vertreter der vergleichenden entwicklungstheoretischen Forschung die These aufgestellt, daß sozialistische Regime bisher nur dort entstanden seien (in Osteuropa sowie in Ostasien und auf Kuba), wo aus der vorangegangenen Dialektik von fehlgeleittem Wachstum und sich ausweitendem Massenelend ein so erheblicher sozialer Konfliktstoff entstanden war, daß es alternativlos nur noch eine sozialistische Konfliktlösung gegeben hätte: »In solcher Konstellation« – meint der Friedens- und Konfliktforscher Dieter Senghaas – »wächst Sozialismus die Aufgabe zu, peripherisierte Gesellschaften vor weiterer Peripherisierung zu bewahren und vermittels einer kohärenten Produktivkraftentwicklung noch einmal eine beschleunigte nachholende Entwicklung zu ermöglichen. Sozialismus wird zur alternativlosen Entwicklungspolitik unter Bedingungen, unter denen Kapitalismus versagt. Seine Funktion ist die eines Geburtshelfers und Schrittmachers für eine differenzierte und proportionierte Produktivkraftentwicklung. Nicht die Fülle, sondern der Mangel, überdies noch in der Regel eine kriegsbedingt verschärzte Mangellage ist das Umfeld, in dem Sozialismus Wurzeln zu schlagen vermochte und zu einer gesamtgesellschaftlich bestimmenden Kraft wurde«.<sup>40</sup> Diese »Mangellage« erkläre auch, warum sich sozialistische Regime (wie auch alle **frühkapitalistischen**) als autokratisch-repressive Bürokratien gebärden müssen: sie haben gegen massive Widerstände eine **Akkumulation von Kapital** als Voraussetzung für produktive Investitionen zuwegezubringen: »In diesen Frühphasen haben autoritäre Regime die Funktion von Modernisierungsagenturen, die Konsumverzicht erzwingen und das nicht-konsulierte Mehrprodukt in produktive Investitionen umlenken.«<sup>41</sup>

Allerdings läßt sich diese Korrelation nicht umkehren und – bezogen auf abhängig-kapitalistische Gesellschaften – behaupten, daß die Existenz autoritärer Zwangsbürokratien schon ein hoffnungsvolles Anzeichen für zukunftsweisende Akkumulation und gesamtgesellschaftlich vernünftige Entwicklung sei. Im Gegenteil, bisher haben alle Experimente mit Militärdiktaturen gezeigt, »daß autoritäre Regime **ohne vorausgehende gesellschaftsstrukturelle Veränderungen** keine langfristig proportionierte Entwicklung zustande zu bringen vermögen«.<sup>42</sup> Aber der Sudan wie auch Ägypten oder Ghana sind lehrreiche Beispiele dafür, daß soziale Strukturreformen nicht von oben dekretiert werden können. Andererseits ist es kein Zufall, daß gerade auch putschistische **Militärregime**, ohne demokratische Legitimation, die – um die »Ehre der Nation« zu retten – »korrupte«, »reaktionäre« und »ineffiziente« Zivilregierungen gestürzt haben, eine Vorliebe für »sozialistische« Doktrinen, Appelle und Politiken entwickeln; denn »Sozialismus« verheißt ihnen Disziplin, Hierarchie und Planbarkeit, setzt Zentralisierung von Entscheidungen und Ressourcen voraus und kann für sich reklamieren, die dem Kapitalismus immanente Klassenkampfsituation überwunden zu haben. So versteht sich die 1972 gegründete SSU, die in der Verfassung als einzige politische Organisation zugelassen ist, als »eine

40 Dieter Senghaas, Sozialismus. Eine entwicklungsgeschichtliche und entwicklungstheoretische Betrachtung, in: Leviathan 1/1980, S. 16.

41 Ebd. S. 27.

42 Ebd. S. 27.

Allianz der arbeitenden Kräfte, wie sie durch die Bauern, Arbeiter, Intellektuellen, nationalen Kapitalisten und Soldaten repräsentiert wird«. Diese unitarische Verfassung und die »sozialistische« Einheitsorganisation SSU, die über allen Parteiungen und Klassen stehen soll, haben für die reale Herrschaftsstabilisierung des Numeiri-Regimes jedoch nur eine geringe Bedeutung, und zwar deshalb, weil beide Institutionen nur soviel an Wirksamkeit entfalten können, wie ihnen der Präsident selbst de facto an Wirksamkeit einräumt. Der vom Volk ohne Gegenkandidaten alle sechs Jahre zu wählende Präsident ist das »Symbol der Souveränität und der nationalen Einheit«; er ernennt den Premierminister, alle Minister, Generäle und Richter, er kann jederzeit das Parlament außer Kraft setzen und mit **Notverordnungen** (»presidential decrees«) regieren. Von all diesen verfassungsmäßigen Vollmachten macht Präsident Numeiri auch seit Jahren Gebrauch, und zwar in einer so systematischen Weise, daß ein hoher Würdenträger niemals weiß, wann ihm der Präsident die Gunst entzieht und warum. Als im August 1979 Abul Gasim, langjähriger Generalsekretär der SSU und First Vice-President des Staates von Numeiri überraschend seiner Ämter enthoben wurde, wußte niemand genau warum. Von heute auf morgen versank der »starke Mann« des Regimes in der politischen Versenkung!

Auch die **Partei**, obwohl als Barometer für den Volkszorn und für politische Apathie und Opposition von gewisser Bedeutung, hat sich nicht zu einer halbwegs autonomen und repräsentativ-demokratischen Institution entwickeln können, weil bislang auch hier alle hauptamtlichen Funktionäre vom Präsidenten ernannt worden sind.<sup>43</sup> Ständige Ämterneu- und -umbesetzungen (die berüchtigten »reshuffles«), auch im wichtigsten Parteigremium, dem ca. 28-köpfigen Politbüro, haben dazu beigetragen, daß sich auch hier keine Leistungsverwaltung, keine Traditionen oder feste Spielregeln für ein an festen Normen orientiertes Entscheidungssystem mit relativer Autonomie und Fachkompetenz heranbilden konnte. Diese labile Form von Herrschaft einer nicht genau definierbaren politischen Elite ohne eindeutigen Klassencharakter, die letztlich auf die Unterstützung und Duldung durch loyale Armeeoffiziere angewiesen bleibt – und diese lassen sich ihre politische Loyalität etwas kosten – hat keine festen Wurzeln in den produzierenden Schichten des Volkes. Dies erklärt auch, warum solche Regime weder Bauern und Arbeiter für öffentliche Entwicklungsaufgaben ohne Zwang mobilisieren können, noch von der Partei verteidigt werden, wenn eine oppositionelle Gegenelite (z. B. putschistische Unteroffiziere) nach der Staatsmacht greift. Äthiopien und der Iran unter ihren Kaisern dürften lehrreiche Beispiele sein.

43 Dies soll sich nun – als Folge des politischen Drucks von unten (der Mahdisten, der Moslem Brothers und der Regionalisten im Westen)? – ändern. Siehe Interview mit Minister of Culture and Information Ismail Haj Musa: »The SSU is moving towards more elections« SUDANOW, Februar 1981, S. 18.

## Schluß

Zusammenfassend kann man sagen: Trotz der äußereren Stabilität des Numeiri-Regimes ist das autokratische Militärregime im Gewand quasi-demokratischer Institutionen nicht wirklich stabil, weil alle Staatsmacht von einem politisch nicht kontrollierbaren, winzig kleinen Entscheidungszentrum ausgeht. Das Numeiri-Regime

- sozialistisch in seinem ideologischen Anspruch,
- militärisch seiner Machtbasis nach,
- unkontrollierbar-bürokratisch seiner Funktionsweise nach und
- abhängig-kapitalistisch von seiner ökonomischen Basis her

ist gekennzeichnet durch eine historisch erklärbare Kombination des Mangels von Vorzügen rivalisierender Gesellschaftssysteme, von Kapitalismus und Sozialismus:

Zum einen fehlt ihm die soziale Dynamik einer selbständigen nationalen Bourgeoisie – privatwirtschaftliche Risikobereitschaft, das Aufspüren von Investitionschancen seitens mobiler Industrieller, auf Gewinnmaximierung und Kostenminimierung fixierte Unternehmensphantasie etc.; zum anderen fehlen ihm aber auch (noch) die Effizienz einer am sozialistischen Gesamtwohl orientierten und kompetenten Beamten- oder Funktionärskaste, die in öffentlich kontrollierbaren Staatsverwaltungen agiert und die über ein Mindestmaß an institutionalisierter Autonomie – als Gegenprinzip zum politischen Zentralismus – verfügt.

In diesem Sinne ist der Sudan noch eine instabile Übergangsgesellschaft, die ihre endgültige politische Form der Entscheidungsfindung, Machtkontrolle und politischer Partizipation noch nicht gefunden hat. Alle hier thematisierten staatlichen Lenkungsdefizite resultieren aus zwei Hauptproblemen des Landes: erstens aus der schwachen ökonomischen Basis des Sudan als weltmarktabhängiger Baumwollproduzent und zweitens aus dem vergeblichen Versuch des Militärregimes, angesichts der enormen wirtschaftlichen Schwierigkeiten immer mehr politische Macht (und Finanzressourcen) zu zentralisieren. Solange diese Staatsmacht im Zentrum – und zu einem gewissen Maß ist diese Konzentration unvermeidlich (äußere Sicherheit) und sogar entwicklungskonform (Notwendigkeit der Allokation knapper Ressourcen und der Planung von Investitionen) – nicht von dezentralisierten Stadt- und Gemeinderäten als echte institutionelle Vertretungen von Volksinteressen ausbalanciert wird, kann es keine vom augenblicklichen Inhaber der Staatsmacht unabhängige politische Stabilisierung im Sudan geben. Daß dieses Problem des richtigen politischen Gleichgewichts zwischen Staatszentrum und regionalen gesellschaftlichen Selbstverwaltungskörpern – die Krux des demokratischen Zentralismus im weitesten und allgemeinsten Sinne – ein universell ungelöstes Problem ist, für das es – wie z. B. Polen und Belgien zeigen – keine Patentlösung gibt, ist für Demokraten im Sudan nur ein schwacher Trost. Aber die Tatsache, daß die Aufgabe der politischen Dezentralisierung und der Machtdelegierung nach unten auf der politischen Agenda des Landes seit der Unabhängigkeit steht, ist auch ein Hinweis auf die politische Lebendigkeit seiner Bürger. Nicht zuletzt stellen dies die häufigen Bahnarbeiterstreiks sowie die jüngsten Studentenrevolten unter Beweis.

## **The institutionalization of political development in the »socialist« one-party system of Sudan – an unsolved problem**

By *Rainer Tetzlaff*

The article deals with the question of institution-building in the Sudan as **one** precondition for real political development. Applying the criteria developed by Samuel Huntington in regard to political institutions such as autonomy and flexibility, the post-colonial development in the Sudan is examined in the light of its weak public institutions. The author examines the reasons for the little efficiency of the administration and the parastatals and of the latent instability of the one-party system under the autocratic rule of President Numeiri.

While planning of resources by the government and the social and economic development of the country show little if any positive results, the state is eagerly occupied with propagating »socialism« and »decentralization«. Both are used as ideological instruments for the legitimization of power by the Numeiri government rather than tools for development and popular participation.

The missing autonomy of the institutions of the Numeiri regime became evident especially in the Southern Region, where the president has dissolved government and parliament several times since 1978. Economically dependent on cotton production for export, the Sudan apparently has not yet institutionalized a suitable framework for a stable political development.

## **Manpower Policy and Industrialization in the Sudan**

By *Karl Wolfgang Menck*

During the starting phase of the Six-Year Plan 1977/78 to 1982/83 a small fraction of the total labour force was employed by the Sudanese industry, because of investments mainly provided to the agricultural sector. Also, industrial enterprises refer that there is a lack of qualified manpower which results from the educational system. It is oriented more towards cultural, political and other non-economic targets than to equal the demand of manpower arising from the industrialization process. This can be demonstrated very clearly by the university education.

University students were enrolled without the expectation of being employed adequately in the Sudan after finishing the examinations. As the problem of unemployment of university leavers grew, government offered a special fund, by which jobs were created in the public sector. Although huge resources were made available for this purpose, the problem of unemployment could not be solved. On the contrary, the university enrollments were increased due to the social prestige of a high-level training and the governmental promise to guarantee employment in the public sector.