

Sudan

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 1,2 / Marktwirtschaft: 2,1)		3,3	Ergebnis Management-Index		2,0
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	32,2 Mio.	
Wahlbeteiligung	55 % (offiziell)		BIP p. c. (\$, PPP)	1.970	
Frauenanteil im Parlament	9,7 %		Arbeitslosenquote	18,7	
Bevölkerungswachstum^a	2,5 %		HDI	0,503	
Größte ethnische Minderheit	k. A.		UN-Education Index	0,51	
			Gini-Index	-	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Am 30. Juni 1989 wurde mit einem militärischen Staatsstreich unter dem Kommando von Brigadegeneral Hassan Umar al-Bashir die erst 1986 demokratisch gewählte Zivilregierung unter Führung von Premierminister Sadiq al-Mahdi gestürzt. Die Entmachtung der demokratisch legitimierten Regierung setzte das neue Regime unter erheblichen Rechtfertigungsdruck, wobei als Argumente für den Staatsstreich unter anderem die Verfälschung der Demokratie, der Missbrauch der Institutionen, der vernachlässigte Kampf gegen Chaos, Korruption und Nepotismus sowie der ungelöste Südsudankonflikt genannt wurden.

Das eigentliche Motiv für die Machtergreifung, nämlich die Überwindung der säkularen Staatsverfassung (1956 bis 1983; 1983 bis 1985 Einführung des islamischen Strafrechts; seit April 1985 wieder suspendiert) durch ein umfassendes, Politik und Religion verschmelzendes „islamisches Gesellschaftsprojekt“ wurde erst sukzessive eingeräumt und gewann erst nach der Machtkonsolidierung an Profil. Im Zuge dieses Prozesses zeigte sich dann auch, dass (Scheich) Hassan al-Turabi, seit den 60er Jahren der Führer der islamistischen Bewegung des Sudan beziehungsweise der 1985 gegründeten National Islamic Front (NIF), der eigentliche spiritus rector des Machtwechsels war.

Noch 1989 setzte dann ein zielstrebiges, bis heute anhaltendes, über weite Strecken koerziver Prozess der Umgestaltung der sudanesischen Gesellschaft und des sudanesischen Staates entlang islamistischer Prinzipien ein. Dieser Prozess weist sowohl durch das Konferenzprinzip und das Zugeständnis von Wahlen partizipa-

tive Elemente als auch durch den eingeräumten großen Stellenwert für privatwirtschaftliches Agieren marktwirtschaftliche Strukturkomponenten auf.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der Bruch mit dem säkularen politischen System bedeutete eine Zäsur und löste einen politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess aus. Beide Prozesse waren und sind zwar miteinander korreliert, weisen jedoch unterschiedliche Umsetzungsdynamiken auf. Die politische Transformation setzte angesichts des Verbots aller Parteien und Organisationen und der Auflösung aller politischen Organe ab 1990 mit der Suche nach einem neuen, islamischen DemokratiekrITERIEN (Shura-/Beratungsprinzip) genügenden und schariakonformen politischen System ein. Vor dem Hintergrund der seit der Unabhängigkeit 1956 gemachten negativen Erfahrungen mit einem auf politischen Parteien basierenden Regierungssystem sollte das „institutionalisierte parteipolitische Chaos“ durch ein vom libyschen Beispiel inspiriertes direktdemokratisches, parteiloses politisches System überwunden werden.

Unter Einbeziehung eines breiten gesellschaftlichen Spektrums (Frauen, Studenten, Berufsvereinigungen) – wenngleich überwiegend aus dem Kreis der NIF-Sympathisanten – wurde von der NIF auf zwei großen Konferenzen (National Dialogue Conference on the Political System, August-Oktober 1990; National Founding Conference on the Political System, April/Mai 1991) ein föderales, direktdemokratische Elementen beinhaltendes politisches System beschlossen, dessen lokale, regionale, föderalstaatliche und nationalstaatliche Gremien sukzessive aufgebaut wurden und das mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im März 1996 seine institutionelle Vervollständigung fand.

Seither ist – auch dank entsprechender Manipulationen und politischer Vorfeldkontrolle durch so genannte Rettungskomitees (ähnlich der libyschen Revolutionskomitees) – die NIF über das von ihr kontrollierte Konferenzsystem die dominierende politische Kraft. Der ehemalige Revolutionsratsvorsitzende Bashir wurde in formal pluralen Präsidentschaftswahlen 1996 unangefochten zum Präsidenten gewählt und bei der Wahl im Dezember 2000 in seinem Amt bestätigt.

Das politische System erfuhr in den letzten fünf Jahren zweimal zentrale Eingriffe: Der erste Eingriff erfolgte im November 1998, als in Anerkennung des realen politischen Pluralismus und als Beitrag zur Lösung des Südsudan-Konflikts sowie des Konflikts mit der nordsudanesischen Exilopposition die Staatsführung vom

Prinzip des parteilosen Staatsaufbaus leicht abrückte und die Bildung politischer Vereinigungen zuließ, die bei den Parlamentswahlen mit der Funktion von Parteien antreten konnten, ohne dass dieser Begriff Eingang in das zugrunde liegende Gesetz gefunden hätte. Die NIF, die sich dadurch zur National Congress Party (NCP) modifizierte, hat allerdings durch die Kontrolle aller Institutionen 355 der 360 Parlamentssitze erzielt.

Der zweite Eingriff war die Entmachtung Turabis im Dezember 1999, die dieser selbst über Machtfragen provoziert hatte. Wichtiger als die Abspaltung der Turabi-Fraktion von der NCP und ihre Konstituierung als *Popular National Congress (Party)* war die damit einhergehende Verhängung des Ausnahmezustandes, die bis heute anhält und vereinfachte Mechanismen der Kontrollausübung impliziert.

Die wirtschaftliche Transformation vollzog sich unter dem Druck der 1989 einsetzenden Isolation des Sudan und der Einstellung von Entwicklungshilfeleistungen durch die meisten Entwicklungshilfeorganisationen. Die sudanesische Staatsführung hat deshalb noch auf der Basis der Entscheidungen der beiden nationalen Wirtschaftskonferenzen (1989 und 1996) einen rigiden Liberalisierungs- und Privatisierungskurs sowie einen Kurs der ökonomischen Restrukturierung eingeleitet, der nicht nur die makroökonomischen Strukturdaten stabilisierte, sondern auch Anerkennung von Seiten des IWF erhielt.

Der Prozess der Deregulierung und der Förderung von ausländischen Direktinvestitionen im Kontext des Ausbaus der Erdölförderung (Beginn des Erdölexportes 1999), deren Erlös (2002: 800 Mio. US-Dollar) der sozialen Stabilisierung zugute kommt, wird im Rahmen der seit 1989 gewählten Ordnungspolitik fortgesetzt. Zugleich ist die Staatsführung bestrebt, die wirtschaftliche Transformation anhand von langjährigen Plänen (unter anderem Politisch-ökonomischer Zehnjahresplan 1990 bis 2000; Sudan Strategic Plan 2020) zu steuern.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Sudan hat bei der Transformation der politischen Ordnung in Richtung westliche Demokratievorstellung nur in einigen Bewertungsbereichen minimale Fortschritte gemacht. Massive Transformationsdefizite bestehen weiterhin in den Bereichen politische Repräsentation und Rechtsstaatlichkeit.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Im Sudan bestehen seit der Unabhängigkeit mit kurzer Unterbrechung 1972 bis 1983 erhebliche Staatlichkeitsprobleme. Das staatliche Gewaltmonopol ist nur auf Teilen des Staatsterritoriums gegeben (im größten Teil des Nordsudan sowie in den wenigen nicht von der Sudan People's Liberation Army/SPLA kontrollierten Gebieten des Südsudan). Der sudanesischer Bürgerkrieg hat sich seit der Erdölprospektion im regierungskontrollierten nördlichen Südsudan Ende der 90er Jahre intensiviert.

Trotz des Bürgerkriegs auf derzeit rund einem Drittel des Staatsterritoriums ist die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk keine politisch relevante Frage, weil die Staatsführung nicht einzelnen Volksgruppen den Staatsbürgerstatus abspricht, sondern – trotz Rassismus der arabischen Sudanesen gegenüber Sudanesen schwarzafrikanischer Volkszugehörigkeit – die Konfliktlinie den religiösen Aspekt betrifft: Zustimmung zum islamischen Staat beziehungsweise Ablehnung des islamischen Staats auf Basis der Scharia.

Religion und Staat sind im regierungskontrollierten Sudan nicht getrennt und das politische System ist folglich nicht säkular, wie von der SPLA und Teilen der nordsudanesischen Opposition gefordert. Innerhalb des Nordsudan besteht ein in Grenzen leistungsfähiges Verwaltungssystem. Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind allerdings wegen tribaler Auseinandersetzungen und Kriminalität nicht in allen Bundesstaaten gewährleistet (Ausnahmestand in Darfur). Das Regime versucht, das Problem der inneren (Un-)Sicherheit durch harte Urteile gegen Unruhestifter in den Griff zu bekommen.

(2) *Politische Partizipation*: Die politische Partizipation innerhalb des seit 1990/1991 aufgebauten, libysch inspirierten und direktdemokratisch strukturierten Volkskonferenzsystems steht jedem sudanesischen Staatsbürger und jeder Staatsbürgerin über 18 Jahre offen. Für die Wahlen zu den Staatsversammlungen (Parlamenten) der 26 Bundesstaaten sowie dem nationalen Parlament und für die Direktwahl des Staatspräsidenten gilt das universelle, aktive und passive Wahlrecht. Wegen entsprechender Manipulationen ist der formal kompetitive Wahlprozess jedoch kein Spiegelbild des Wählerwillens, sondern der Wahlprozess ist nur Legitimationsinstrument für die Aufrechterhaltung der autoritären Herrschaft. Die Wahlbeteiligung war deshalb bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1996 beziehungsweise 2000 (offiziell 66 Prozent; nach Angaben der Opposition

sieben bis zehn Prozent; in 120 Wahlkreisen gab es keine Konkurrenz) niedrig. In den meisten südsudanesischen Wahlkreisen gab es bürgerkriegsbedingt keine Wahlen.

Die Regierung besitzt nur im regierungskontrollierten Nord- und Südsudan die effektive Regierungsmacht. Die Militärfraktion um Staatspräsident Bashir verfügt über dominanten Einfluss und besetzt kontinuierlich die wichtigsten Ministerien. Die Durchsetzung der konstitutiven Rechte politischer Organisation und Kommunikation sind nur in Ansätzen gewährleistet.

Staatliche und vor allem die privaten Medien unterliegen der Kontrolle durch die Regierung (Zensurmaßnahmen). Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich auf der Basis des Political Association Act von 1998 zwar bilden, sind jedoch der vorhergehenden Legalisierung und in ihrem Agieren dem Damoklesschwert des geltenden Ausnahmegesetzes unterworfen. Ethnische, religiöse oder regionale Kriterien sind zwar für die Bildung von (politischen) Vereinigungen kein Ausschlusskriterium, sind jedoch auch nicht dominierend.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Im Sudan existieren im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative große Transformationsdefizite. Der Präsident bzw. die vom Präsidenten geführte De-facto-Partei NCP verfügt im Parlament über die Mehrheit und bestimmt die Regierung, sodass die Gewaltenteilung (seit 1989 bis heute) zugunsten der Staatsführung beeinträchtigt ist. Das in der Verfassung von 1998 (Verfassungsreferendum Mai 1998) kodifizierte Höchste Gericht genießt zwar weitgehende Unabhängigkeit, insofern die Richterposten vom Präsidenten jedoch mit loyalen Personen besetzt werden, ist diese Unabhängigkeit stark eingeschränkt.

Der Justizapparat ist institutionell stark ausdifferenziert, unterliegt jedoch in allen politischen Entscheidungen den genannten Bedingungen, das heißt, er ist politischen Instanzen nachgeordnet. Die Scharia, von nichtmuslimischen und moderaten muslimischen Sudanesen abgelehnt, wird überproportional praktiziert und Hadd-Strafen werden als politisches Exempel statuiert. Politische Korruption ist ausgeprägt und wird nur dann in Einzelfällen oder in temporären Kampagnen strafrechtlich verfolgt, wenn es aus machtpolitischen Aspekten opportun ist.

Die bürgerlichen Freiheiten im weitesten Sinne (Menschenrechte, Diskriminierungsverbot, Religionsfreiheit) werden seit der islamistischen Machtübernahme systematisch verletzt, wenngleich im Kontext der verstärkten Friedensbemühun-

gen mit der SPLA (2001, 2002) und der Suche nach einem Arrangement mit der nordsudanesischen Opposition eine Abschwächung eingetreten ist.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die politischen Institutionen sind mit den genannten Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit stabil. Das Kongresssystem funktioniert seit Mitte der 90er Jahre und die Parlamentswahlen wurden trotz erschwelter Bedingungen gemäß Zeitplan 1996 und 2000 durchgeführt. Eine Anpassung gab es hinsichtlich der dezentralen Strukturen (1994 Ausweitung von neun auf 26 Bundesstaaten), um traditionelle regionale Identitäten zu schwächen und größere politische Flexibilität und damit Stabilität zu erzielen.

Die größte Herausforderung innerhalb des Untersuchungszeitraumes war neben der permanenten militärischen Herausforderung durch die SPLA die machtpolitisch inspirierte Auseinandersetzung zwischen Staatspräsident Bashir und Parlamentspräsident Turabi (1999), die mit Turabis Entmachtung (und Verhaftung 2001) endete. Der permanenten Herausforderung des Regimes durch demokratisch ausgerichtete Studenten (Streiks, Demonstrationen) wurde durch Repression begegnet; die politische Stabilität war dadurch nicht gefährdet.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Die 1998 erfolgte Wiederzulassung politischer Vereinigungen mit Parteicharakter und ihre Beteiligung an den Parlamentswahlen (2000) hat nicht dazu geführt, dass sich die Parteien wie in der Periode 1985 bis 1989 wieder als organisatorisch stabile, gesellschaftlich verankerte Kraft etablieren konnten. Die auf die Anhänger der Mahdiya-Bewegung gestützte Umma-Partei sowie die sich auf die Khatmiya-Bruderschaft stützende Democratic Union Party (DUP) sind derzeit wegen des ungeklärten Kurses gegenüber der Staatsführung immer noch nicht voll handlungsfähig (keine Repräsentanz im Parlament) und unterliegen staatlichen Mechanismen der Handlungseinschränkung.

Das rekonstituierte Parteiensystem leidet mit Ausnahme der Großparteien NCP, Umma-Partei, DUP und Turabis Popular Congress Party (eine Abspaltung der NCP) unter einem niedrigen Organisationsgrad, geringen programmatischen Kapazitäten, starken personalisierten und klientelistischen Tendenzen und hoher Wählervolatilität. Die genannten Großparteien richten sich hingegen einseitig an ihrer (religiösen) Wählerklientel aus und verfolgen miteinander konfligierende

Interessen. Die seit der Unabhängigkeit eine große Rolle spielenden zivilgesellschaftlichen Gruppen, in erster Linie die Gewerkschaften, sind seit 1989 verboten beziehungsweise in neue staatsloyale Verbände übergeführt worden. Diese sind ex officio über das Konferenzsystem in die staatliche Willensbildung integriert und üben dadurch eine (beschränkte) integrative Funktion aus.

Die Kooperationsfähigkeit von Staat und gesellschaftlichen Interessenverbänden einschließlich den Sicherheitskräften ist insofern gegeben. Vereinigungen, die auf mehr Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte abzielen (wie die Rechtsanwältinnen-Union, Menschenrechtsvereinigung usw.) und durch ihre programmatische Ausrichtung in Opposition zum Regime stehen, werden nachhaltig mit abgestuft repressiven Maßnahmen verfolgt. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen des Staates und die Transformationspotenziale ist deshalb schwach und äußert sich passiv in der Nichtteilnahme an Wahlen.

3.2. Marktwirtschaft

Der Sudan hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung seit 1989/1990 beachtliche Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen vor allem in den Bereichen Armutsbekämpfung, Abbau des Einflusses islamistischer Personengruppen in der Wirtschaft und Optimierung unternehmerischer Abläufe.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen für den Sudan ein weiterhin niedriges Entwicklungsniveau, selbst wenn es sich in den letzten Jahren (1995 bis 2000) im HDI-Wert von 0,462 auf 0,499 leicht erhöht hat. Strukturelle Faktoren, Bürgerkriegsauswirkungen (unter anderem fünf Mio. „displaced persons“ aus den sudanesischen Kriegsgebieten) und, zumindest bis 1999, finanziell äußerst beschränkte Kapazitäten haben bewirkt, dass armutsbedingte, bildungsbedingte, ethnisch bedingte und/oder religiös bedingte soziale Exklusion massiv zu verzeichnen ist. Im Zuge der seit 1999 angelaufenen Erdölexportförderungspolitik ist eine leichte Verbesserung im sozialpolitischen Bereich festzustellen; die Spanne der Einkommensungleichheit hat sich jedoch bislang in keinem Fall verringert.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Durch die ökonomische Transformation sind inzwischen die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs gewährleistet. Im Rahmen der seit 1997 durchgeführten IWF-konformen und IWF-überwachten Restrukturierungsmaßnahmen kam es – umgesetzt im wirtschaftlichen Reformprogramm 1998 bis 2002 – zu einer konsequenten Liberalisierungs- und Stabilisierungspolitik. Hauptelemente waren eine strikte Ausgabendisziplin, Subventionskürzungen, eine Steuerreform, die Förderung von ausländischen privaten Direktinvestitionen und eine (noch nicht abgeschlossene) Privatisierungspolitik, die allerdings auch die Zerschlagung und Verlagerung von nationalen Staatsunternehmen in die Zuständigkeit der Bundesstaaten einschließt. Der Außenhandel wurde liberalisiert, Freihandelszonen wurden geschaffen, Zölle abgebaut oder reduziert. Transformationsdefizite gibt es jedoch noch im Bereich der weiteren Reduzierung bürokratischer Prozesse innerhalb der Wirtschaftsverwaltungen und Unternehmen.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die Regierung betreibt eine konsequente klassische, auf finanzielle Stabilität ausgerichtete Finanz- und Währungspolitik mit besserem Budgetmanagement, Reduzierung des Haushaltsdefizits und Wechselkursstabilisierung. Auch die Fiskal- und Verschuldungspolitik der Regierung ist stabilitätsorientiert. Eine Steuerreform ist in Vorbereitung. Die hohen Inflationsraten von Anfang der 90er Jahre (durchschnittlich 80 Prozent) wurden inzwischen auf durchschnittlich 6,5 Prozent gedrückt; die vom Numairi-Regime geerbten hohen Auslandsschulden sind noch nicht getilgt, es gibt jedoch seit 2001 Gespräche mit dem IWF über eine politische Lösung. Die in den 90er Jahren kriegs- und sanktionsbedingt geschrumpften Devisenreserven haben sich durch den einsetzenden Erdölexport wieder erhöht.

3.2.4. Privateigentum

Rechte an Privateigentum und Eigentumserwerb sind hinreichend definiert. Die Privatisierung größerer Staatsbetriebe läuft (zurzeit sind rund zehn Betriebe betroffen). Mittels Investitionsfördermaßnahmen (neue Regelungen 2001) sollen ausländische Direktinvestitionen angezogen werden. Im ökonomisch dominanten Erdöl- und Bankensektor ist keine wettbewerbsnegative Konzentration festzustellen.

3.2.5. Welfare Regime

Die beschränkten Finanzmittel (zumindest bis 1999/2000) haben verhindert, dass die kriegsbedingt verbreitete Armut in der notwendigen Weise bekämpft werden konnte, sodass bis heute familiäre und tribale Beziehungsstrukturen die Funktion der Sozialversicherung übernehmen. Reguläre Sozialversicherungssysteme umfassen nur die Staatsangestellten und Beschäftigten von Großbetrieben. Insgesamt ist die Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens (wie auch des Transportsektors) vor allem in den peripheren Landesteilen gering.

Zwar gibt es einen High Council for Poverty Control, doch sind dessen Handlungskapazitäten angesichts der Dimension des Problems (rund 50 Prozent der Bevölkerung sind sehr arm oder arm; 40 Prozent sind nicht reich und nur zehn Prozent sind reich) beschränkt, sodass selbst die offizielle Zeitschrift *Sudanow* 2000 davon sprach, dass „das Volk in Armut versinkt“. Die Regierung ist einerseits bestrebt, die sozialen Leistungen insgesamt zu verbessern, hat jedoch andererseits im Rahmen der strikten Ausgabendisziplin zahlreiche Subventionen gekürzt; insofern ist das wichtigste Mittel zur Bekämpfung von Armut die Inflationsbekämpfung, von der die Mehrheit der Bevölkerung profitiert.

Mit der Förderung direkter Auslandsinvestitionen vor allem im Nicht-Erdölsektor will die Regierung die Schaffung von Arbeitsplätzen sichern. Chancengleichheit ist beim Zugang zur Administration und zu privatwirtschaftlichen Arbeitsplätzen nicht gegeben, weil Einstellungen nach ethnisch-tribalen und religiösen Kriterien vorgenommen werden. Die geschlechterspezifische Diskriminierung bezieht sich auf die Hierarchieebene (je höher, desto stärker die Diskriminierung).

3.2.6. Leistungsstärke

Die insgesamt – am BIP gemessen – wenig leistungsfähige sudanesische Volkswirtschaft, deren ungenutztes Hauptpotenzial die Agrarproduktion ist, erhielt besonders durch die Restrukturierungsmaßnahmen seit 1997, die ein erfolgreiches Krisenmanagement darstellen, die Grundlage für ein zukünftiges gesundes Wachstum. Die makroökonomische Stabilisierung ist unter den erschwerten Bedingungen eine – unabhängig von der ideologischen Ausrichtung des Regimes – anzuerkennende Leistung. Viel eher als die noch nicht ausgeschöpften Transformationspotenziale zu erschließen, hätte indes eine leistungsoptimierende Politik darauf zu drängen, den Südsudankonflikt zu beenden. Dessen Ressourcenbindung

und Ressourcenverschwendung sind die Hauptblockade für das Wachstum der sudanesischen Volkswirtschaft.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Im Sudan ist weder ein über Grundstrukturen hinausgehendes soziales Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken vorhanden noch ist eine hoch stehende Gesundheitsversorgung gegeben. Regelmäßig wiederkehrende Epidemien und die Ausbreitung von Aids insbesondere in den südlicheren Landesteilen sind eine ständige Herausforderung. Das Umweltbewusstsein ist in den letzten Jahren zwar sukzessive angestiegen, eine signifikante Wende der Umweltsituation auch wegen fehlender Mittel ist jedoch noch weit entfernt.

Bestrebungen zur Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit finden sich in der Forschung zur Solarenergie (2003 Einweihung eines Forschungszentrums). Das Institut für strategische Studien und andere Einrichtungen sind zumindest mit der Entwicklung langfristiger Perspektiven für die sudanesische Wirtschaft und Gesellschaft (Sudan 2020) beschäftigt. Das Bildungssystem, gegenüber der englischen Ausprägung früherer Dekaden inzwischen stark arabisiert, ist trotz des niedrigen Anteils der Bildungsausgaben am BSP von nur 1,4 Prozent eine der Prioritäten der Regierungspolitik (zum Beispiel deutlicher Ausbau des Schul- und Hochschulwesens). Der positiven quantitativen Entwicklung steht allerdings eine Verschlechterung der Qualität des Unterrichts und damit auch der Bildungsabschlüsse gegenüber.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) Demokratie: Die demokratische Transformation im Sudan stand in den letzten Jahren stets unter dem Vorbehalt des Machterhalts der islamistischen Staatsführung/der NCP beziehungsweise der Sicherung des islamistischen Gesellschaftsmodells auf der Basis der Scharia. Wahlen oder die Zulassung von parteiähnlichen Organisationen erfolgten unter dem Aspekt der Legitimitätsausweitung oder Kooptierung, nicht um demokratischer Prinzipien willen. Die umgesetzten Schritte sind tendenziell stets umkehrbar. Progressive, auf Dauer angelegte Tendenzen hinsichtlich der freien Organisationsmöglichkeit der Bürger, der freien Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen und der Medien- und Meinungsfreiheit sind nicht erkennbar.

Auch die Entwicklung des Institutionen-Settings, der wechselseitigen Kontrolle und Kompetenzabgrenzung von Regierung, Parlament und Judikative ist auf die Erhaltung des Status quo fixiert. Im Vergleich zur vorislamistischen Periode ist somit eine verfestigte repressive Entwicklungstendenz feststellbar. Die institutionelle Stabilität und die Gesprächsbereitschaft mit der nord- und südsudanesischen Opposition sind jedoch angesichts des vielfachen Postulats, an der islamistischen Ausrichtung unter allen Umständen festhalten zu wollen, nur scheinbare Positiva. Der nichtislamistische sudanesischer Bürger reagiert darauf mit Partizipationsverweigerung.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode trotz des niedrigen Entwicklungsstandes und zunehmender Erdöleinkommen nur eine minimale Verbesserung. Der Gini-Index dürfte sich – empirische Daten liegen nicht vor – dabei eher noch leicht erhöht haben, weil die erdölbedingten Finanzströme der letzten Jahre obere Einkommensschichten überproportional begünstigten. Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich indes verbessert und konsolidiert.

Angesichts der (ererbten) Krisenbedingungen zu Beginn des Untersuchungszeitraumes zeigen die Daten der makroökonomischen Entwicklung einen signifikanten Erfolg der staatlichen Wirtschaftspolitik, trotz aller bestehenden Transformationsdefizite (Überbesetzung der Administration sowohl in der Zentraladministration als auch der Administration in jedem der 26 Bundesstaaten; Dominanz von Klientelbeziehungen; Korruption). Die positive Wachstumsentwicklung ist dabei zunehmend von der Entwicklung im Erdölsektor gestützt.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	Reprä-	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,477	0,453	0,163	0,48	-		1.394
2000	0,499	0,478	0,48	0,50	9,7		1.797

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (2/4)
Wachstum des BIP in %	2,29	9,12	8,30	6,00	-
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-1,19	48,41	116,74	-	-
Importwachstum in %	-3,05	-13,94	12,72	-	-
Inflation in % (CPI)	34,91	3,44	7,0	5,98	-
Arbeitslosigkeit in %	-	-	-	-	18,7
Haushaltsdefizit in % des BIP	0,40	0,93	0,5	-	-
Leistungsbilanzsaldo in Mrd. \$	-	-	-	-1,598	-1,276

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Das niedrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, der im Allgemeinen niedrige Bildungsstandard, der seit 1983 anhaltende Bürgerkrieg mit seither rund 1,5 Mio. Toten, die religiöse Konfliktlinie und die Auseinandersetzung mit der demokratischen Opposition (im Inland sowie – zusammengeschlossen in der National Democratic Alliance/NDA – im Ausland) behinderten bereits zu Beginn der Untersuchungsperiode die Transformation. Hinsichtlich struktureller, den politischen Prozess langfristig prägender sozioökonomischer Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation damit als (sehr) hoch anzusehen.

Ein Basiskonsens über Demokratie und die zentralen demokratischen Spielregeln bestand und besteht nicht, wobei dies auch mit dem hohen Prozentsatz der Bevölkerung unter 20 Jahren zusammenhängt, die das „alte demokratische System“ gar nicht mehr kennt. Erschwert wird die Umsetzung der demokratischen Transformation durch die geringen zivilgesellschaftlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Vorerfahrungen (nur in jeweils kurzen Perioden seit 1956). Trotz der schwierigen weltwirtschaftlichen Bedingungen während der Bewertungsperiode hat der 1999 einsetzende Erdölexport negative Rückwirkungen paralyisiert. Grundsätzlich belastet der Fortbestand des ungelösten Südsudankonflikts und der anhaltende Konflikt mit der NDA jegliche Transformationsbemühungen. Mehr Rechtsstaatlichkeit bleibt auf der Strecke.

5.2. Zielsicherheit

Die seit 1989 amtierende Staatsführung hat aus ihrem Bestreben, ein islamistisches Gesellschaftsmodell durchzusetzen (ab 1989 bis ca. 1996/97) und danach auf Dauer zu etablieren und zu verteidigen, nie einen Hehl gemacht. In diesem Sinne folgte das Regierungshandeln strategischen Prioritäten; Reform- und Restrukturierungsmaßnahmen waren insofern in sich konsistent, als sie das oben genannte Ziel unterstützen sollten. Demokratische Elemente und Marktwirtschaft waren keine Ziele an sich, sondern wurden eingeführt, weil sie als adäquat zur Stabilisierung des vorherrschenden Politikkonzeptes eingeschätzt wurden. Erwartungssicherheit besteht folglich in Bezug auf die Fortsetzung des islamistischen Kurses (der an das Regime um Präsident Bashir gekoppelt ist), nicht prinzipiell in Bezug auf die gewählten Herrschaftsmechanismen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die sudanesische Staatsführung setzt die im Land verfügbaren materiellen, personellen und organisatorischen Ressourcen auf mehreren Ebenen nur suboptimal ein. So wird durch die ideologische Fixiertheit auf das islamistische Gesellschaftsmodell der Krieg mit der säkular orientierten, überwiegend von schwarzafrikanischen Christen dominierten SPLA perpetuiert und damit kriegsbedingt die Fehlallokationen der Ressourcen fortgeschrieben. Die zweite Ebene suboptimaler Ressourcennutzung ist die Administration. Sie ist durch den gewählten zentralstaatlichen und 26 Föderalstaaten umfassenden Staatsaufbau extrem kopflastig und aufgebläht und umso ineffektiver, je stärker sie geographisch und funktional von der Zentraladministration in Khartum entfernt ist. Die öffentlichen Dienstleistungen sind dennoch in Einzelsektoren wie der forcierten Investitionsförderung effizient.

Weitere Deregulierungen mindern die bestehenden Transformationsdefizite, die jedoch wegen Bildungsmängeln und der landesweit verbreiteten Korruption ohne einschneidende Reformschritte nicht unter ein bestimmtes Maß fallen werden. Auf rhetorischer Ebene wird zwar der Wille zur Reform zum Ausdruck gebracht, doch verhindern politische Rücksichtnahmen, dass in den Ministerien jeweils die kompetentesten Persönlichkeiten Ressortchefs werden. Nach unten setzt sich dies fort (ethnische/regionale Bevorzugung vor Qualifikation).

Die kulturelle Verankerung von Reform (Islam = reformerische Kraft; Islam = gegen Korruption) wird zwar in Einzelfällen, zum Beispiel in Reden von Präsident Bashir, thematisiert, spielt jedoch im Alltag keine übermäßige Rolle. Extrem ausgeprägt ist das Hierarchiedenken und damit die Zentralisierung selbst nachgeordneter Entscheidungen auf höchster Ebene, was Entscheidungsabläufe verzögert. Diese negativen Aspekte prägen jedoch nicht nur Regierungshandeln, sondern finden sich auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene und in den Apparaten politischer Vereinigungen (Parteien). Die permanente Untergrabung demokratiestützender Einstellungen hat damit eine gesamtgesellschaftliche Dimension.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die staatstragenden politischen Akteure handeln prinzipiell flexibel und lernfähig, solange die Grundsatzfrage der politischen/gesellschaftlichen Ausrichtung nicht gestellt wird. Im politischen Bereich hat es nachweislich Versuche gegeben, Defizite des vorhergehenden politischen Systems auszugleichen (was nicht heißt, dass damit nicht neuer Reformbedarf erzeugt wurde). Die wirtschaftliche Reformpolitik war zwar IWF-konform und damit konform zu gängigen Reformkonzepten, hatte jedoch der Sozialverträglichkeit der Reform zu wenig Stellenwert beigemessen. Die Verankerung des ökonomischen Reformprogramms im Parlament, in der Verwaltung und in ökonomischen Kreisen ist gegeben; damit ist angesichts der vorherrschenden staatlichen Autorität und Entscheidungskraft die Grundlage für die Weiterführung der ökonomischen Transformation gegeben.

Die Bereitschaft zur demokratischen Transformation ist hingegen gering, insofern von der Verwirklichung der „islamischen Demokratie“ ausgegangen wird. Die nicht zuletzt unter dem Druck der USA seit 2002 zustande gekommenen Verhandlungen mit der SPLA zeigen deshalb zwar eine Annäherung in der Frage nach der beiderseitigen Aufteilung der Reichtümer (Erdöleinnahmen) und der Bestätigung einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung, verzeichneten jedoch einen Stillstand in der Frage der Machtverteilung und im Verhältnis von Religion und Staat, wo beide Seiten kompromisslos sind und dies entsprechend ihrem Selbstverständnis sein müssen.

5.5. Konsensbildung

„Konsensbildung“ ist seit der Unabhängigkeit des Sudans einer der dominierenden Defizitbereiche. Der Dissens über die Zugehörigkeit zur Arabischen Welt vs. Schwarzafrika, säkular versus islamistisch, Kapitalismus/Marktwirtschaft vs. Staatswirtschaft, prägt in unterschiedlicher Mischung bis heute die Gesellschaft und erschwert das Finden eines Konsenses über den nationalen Entwicklungsweg. Da seit der islamistischen Machtübernahme durch Repression, seit den Wahlen ab 1996 durch strukturelle Faktoren demokratische Akteure verfolgt bzw. diskriminiert werden und antidemokratische Vetoakteure die politische Macht ausüben, wird die Herausbildung eines eventuellen Konsenses von vornherein vereitelt.

Oppositionsparteien können durch ihre absolute Minderheitenposition im Parlament nicht initiativ werden und außerparlamentarische Oppositionsgruppen stehen unter strikter Kontrolle der Sicherheitsapparate. Der Dissens über die innenpolitischen Strukturen ist allerdings eindeutig größer als der Dissens in Wirtschaftsfragen, wo sowohl die islamistische Staatsführung als auch die Opposition (ob demokratischer Ausrichtung oder der PNC Turabis) die kapitalistische Wirtschaftsordnung bejahen. Die islamistische Staatsführung spaltet mit ihrem Gesellschaftsmodell und ihrem Herrschaftsanspruch die multireligiöse sudaneseische Gesellschaft bzw. vertieft Konfliktlinien, die vor 1989 nicht in dieser Form oder Schärfe bestanden. Dadurch ist es auch ausgeschlossen, dass die Regierung eine grundlegende staatliche Solidarisierungsbereitschaft unter den Bürgern erzeugen kann.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Eine Kooperation mit ausländischen Akteuren im politischen Transformationsprozess ist zwar gegeben, beschränkt sich jedoch in der Regel auf solche, die die Interessen der Staatsführung unterstützen (Kooperation mit Ägypten, Libyen zur Ausbalancierung der schwarzafrikanischen Unterstützung der SPLA; Kooperation mit Tschad zur Herstellung interner Stabilität in Darfur; kooperative Mitgliedschaft in der SinSad-Regionalgemeinschaft). Die Kooperation mit der IGAD erfolgte sowohl aus Gründen der Beeinflussung des Friedensprozesses als auch aus dem Grund, weil die sudaneseische Führung nicht als „Friedensfeind“ dastehen wollte.

Daneben gibt es eine Kooperation, die zwar nicht von der Staatsführung selbst initiiert wurde und auch nicht unbedingt von ihr begrüßt wird, die sich jedoch aus Opportunitätsgründen und wegen der internationalen Konstellation (Post-11.-

September-Ära) herausgebildet hat: Hierzu gehören die Kooperationen mit der US-Friedensinitiative ab September 2001, mit der Antiterrorcoalition und mit dem UNO-Menschenrechtsgesandten für den Sudan. Die USA, die seit 2001 vor allem auf Druck kirchlicher Kreise ein stärkeres Engagement zur Herbeiführung eines Friedensschlusses zwischen Regierung und SPLM zeigen, sind derzeit zu einem der vitalsten außenpolitischen Akteure im Sudan geworden.

Die Verbesserungen der wirtschaftlichen Transformationsbilanz seit 1997 stehen in engem Zusammenhang mit der verstärkten Kooperation mit den externen Akteuren IWF und Weltbank, insofern das wirtschaftliche Restrukturierungsprogramm IWF-konform und IWF-überwacht ist. Die Strategie der Staatsführung basierte auf der Abstimmung der Reformen mit den IWF-Konzepten und hat sich international positiv für das Image des Sudan und das „risk assessment“ ausgezeichnet. Der Sudan erhielt zwar wegen der ungelösten Altlasten (die nicht von der jetzigen Regierung zu verantworten sind) keine IWF-Hilfe, wurde aber ab 2001 vom IWF wieder als Gesprächspartner akzeptiert.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politisch-ökonomischen Transformation und der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) im Falle des Sudan zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen der Transformation sind für den politischen Bereich als blockiert, für den wirtschaftlichen Bereich als schwierig zu bezeichnen. Die grundlegende Frage der staatlich-nationalen Identität ist seit 1956 ungelöst und die erheblichen Defizite im Bereich rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen sind bis heute nicht überwunden. Die Segmente mit guter Bildung oder jene, die die Fortführung des säkularen Staatsmodells hätten absichern können, waren zu schwach, um sich auf Dauer als politikbestimmende Kraft durchzusetzen.

Die Transformation vollzog sich während des Bewertungszeitraumes asymmetrisch als Kombination von Stillstand (Politik) und effizientem Krisenmanagement bzw. erfolgreicher ökonomischer Restrukturierung (Liberalisierung/ Deregulierung; Privatisierung; Stärkung der Privatwirtschaft usw.). Die Machtposition des Regimes konnte trotz Bürgerkrieg und Opposition nicht entscheidend geschwächt

werden; noch bestimmt die Staatsführung das Ausmaß der Transformationsschritte und ihre Umsetzungsgeschwindigkeit. Die Bereitschaft zum Friedensschluss mit der SPLA und dessen erfolgreiche vertragliche Regelung wird nicht nur die außenpolitische Entwicklung (zum Beispiel Ende der Sanktionspolitik der USA), sondern auch die ökonomische Entwicklung (Rückkehr der Oil Majors im Friedensfall) entscheidend beeinflussen.

(2) *Stand und Wegstrecke, Management:* Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist extrem kurz, knüpft höchstens in Teilbereichen (Wahlen) an Standards der Periode vor der Machtergreifung der Regierung an. Demokratische Transformation im westlichen Sinn ist nicht gewollt, weil demokratische Transformation im „islamischen Sinn“ als Ziel gilt.

Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation war länger, weil hier die ideologische Position eine größere Kongruenz mit den westlichen Konzepten der Krisenbewältigung aufweist. Den politischen Entscheidungsträgern ist es gelungen, die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren. Die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung wurden verbessert. Die Transformation zur leistungsfähigen sozial flankierten Marktwirtschaft ist jedoch weder abgeschlossen noch konsolidiert.

Obwohl die meisten quantitativen Indikatoren ein erfolgreiches Krisenmanagement verraten und die forcierte Erdölförderung reformerischen Spielraum erweitert (allerdings auch die militärische Aufrüstung begünstigt), sind wichtige sektorale Reformen wie Effizienzsteigerung im Agrarsektor, Ausbau eines verbesserten Sozialversicherungswesens oder die Korruptionsbekämpfung usw. noch nicht in Angriff genommen oder nur unzureichend umgesetzt.

7. Ausblick

Die Transformation im Sudan wird unter der Annahme einer fortgesetzten islamistischen Herrschaft auch in Zukunft eine asymmetrische sein, das heißt: Fortsetzung der ökonomischen Transformation, insbesondere der stärkeren Integration der sudanesischen Wirtschaft über den Erdölsektor, den Agrarexport und geforderte ausländische Direktinvestitionen in die internationale Wirtschaft, bei zugleich von Machterhalt bestimmtem Taktieren im Bereich politische Transformation. Obwohl die Aufgabe des islamistischen Gesellschaftsprojektes abgeschlossen ist, sind in Einzelfällen Zugeständnisse zu erwarten, um die kooperati-

onsbereite Opposition (zum Beispiel die Umma-Partei) zu kooptieren und die eigene Position unter anderem im Südsudankonflikt zu stärken.

Grundsätzliche Verbesserungen im Bereich Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Verbesserung der Menschenrechtssituation sind genauso wenig zu erwarten wie ein Rückgang des arabischen Rassismus gegenüber den schwarzafrikanischen Staatsbürgern und der Diskriminierung der Christen und Anhänger afrikanischer Naturreligionen durch die islamistische Staatsführung. Die bisherigen Modifizierungen im institutionellen Bereich waren in dieser Hinsicht nur kosmetischer Natur ohne nachhaltige institutionelle Effekte.