

Arbeitsmarktpolitik und Industrialisierung im Sudan

Kritische Analyse und Schlußfolgerungen für die Arbeitsmarkt- und Industrialisierungspolitik in den ärmsten Ländern

von *Karl Wolfgang Menck*

1. Arbeitsmarktpolitik und Industrialisierung im Sudan

A. Der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktpolitik und Industrialisierung im Entwicklungsprozeß

Im Sudan wie in anderen Entwicklungsländern wird der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktpolitik und Industrialisierung erst seit kurzem als wichtiger Bestandteil der Entwicklungspolitik angesehen. Das Interesse an den mit diesem Thema verbundenen Fragestellungen läßt sich u. a. erklären

- mit dem geringen Fortschritt der Industrialisierung in den meisten Entwicklungsländern trotz der intensiven Anstrengungen¹,
- den zunehmend deutlicher hervortretenden Schwierigkeiten bei der Ausbildung und
- der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit in den meisten Entwicklungsländern.²

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse wird der Blick für eine Ausbildungspolitik in Entwicklungsländern geschärft mit dem Ziel, geeignete Arbeitskräfte für die Tätigkeit in der Industrie vorzubereiten und dadurch eine der Ursachen für die geringen Fortschritte in der gewerblichen Wirtschaft zu beseitigen. Gleichzeitig wird die Industriepolitik auch im Hinblick auf beschäftigungspolitische Zielsetzungen überprüft. Arbeitsmarktpolitik umfaßt in diesem Zusammenhang Gestaltung des Erziehungs- und Ausbildungswesens und Lohnpolitik nach dem Bedarf der gewerblichen Produktion. Sie wird mittelbar zumindest von den im Inland verfügbaren Produktionsfaktoren und darunter dem Humankapital bestimmt, das u. a. das Ergebnis der Ausbildungspolitik ist. Insofern stehen Industrialisierung und Manpowerpolitik in einem circulären Verhältnis.

Der vorgelegte Text beschränkt sich auf das Verhältnis von Industrie und Manpowerpolitik nach kurzen Feldforschungsarbeiten und intensiven Literaturstudium über den Sudan. Die Erkenntnisse, die dabei gewonnen werden, sollen in einem zweiten Abschnitt zu Schlußfolgerungen für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik und Industrialisierung in den ärmsten Ländern führen.

- 1 Vgl. u. a. D. Keschull u. a., *Industrialisierung im Nord-Süd-Dialog. Vorschläge zur dritten Generalkonferenz von UNIDO und Bewertung des Verlaufs*, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 5, München 1980, S. 15 ff.
- 2 Vgl. K. W. Menck u. a., *Elemente einer internationalen Strategie für die dritte Entwicklungsdekade*, Hamburg 1980, S. 55 ff.

B. Arbeitskräftebedarf der Industrie und Ausbildungswesen im Sudan zu Beginn des Sechs-Jahres-Plans (1977/78–1982/83)

Die sudanische Industrie beschäftigte 1976/77 185 000 Personen und damit rund 30 v. H. aller in einem festen Arbeitsverhältnis stehenden Personen. Der Anteil der Industrie an der Gesamtbeschäftigung ist geringer als in der Landwirtschaft (3,4 Mio Einwohner) und in Handwerk, Handel und Finanzen (246 000 Einwohner). Für 1983 wird sich die Lage nicht wesentlich ändern: Geschätzt wird die Zahl der in Industrie beschäftigten Einwohner auf 351 000 Personen bei insgesamt 6,4 Millionen Erwerbstätigen. Davon werden in der Landwirtschaft 4,2 Mio Personen und 393 000 in Handwerk, Handel und Finanzen tätig sein (vgl. Tabelle 1).

Aus den wenigen verfügbaren Statistiken geht hervor, daß in der privaten Wirtschaft überwiegend Männer tätig sind: 1973 waren von 68 323 im nicht-staatlichen Bereich tätigen Einwohnern 63 447 Männer. Vergleichsweise hoch ist der Anteil der Frauen bei den kaufmännischen Angestellten, am niedrigsten ist er in technischen Berufen, im Management und in Dienstleistungsberufen (vgl. Tabelle 2). Eine im Jahre 1974 durchgeführte Betriebsstättenzählung läßt erkennen, daß von 32 684 in der privaten Industrie tätigen Einwohnern 27 674 in der Produktion, 3 335 Personen in der Verwaltung und 401 Personen als Techniker und Ingenieure tätig sind. Die meisten Beschäftigten entfallen auf Betriebe mit mehr als 100 Arbeitnehmern, insgesamt 31 017 von 44 994 Einwohnern. Die in der Industrie beschäftigten Personen leben überwiegend in Khartoum (32 694), im Red Sea-Gebiet (8 133) sowie im Blue-Nile Gebiet (2 015), in den anderen Provinzen werden kaum Industriebetriebe anzufinden sein, wie sich aus der Beschäftigungsstruktur ergibt.³ Diese Zahlen gelten als wenig verlässlich, da bei ihrer Erhebung nicht alle Betriebe einbezogen wurden und häufig unvollständige Meldungen abgegeben wurden. Insofern ist bei der Interpretation dieser Angaben Vorsicht berechtigt. Gleichwohl belegen sie, daß die Industrie im Sudan bislang nur wenige Arbeitskräfte im Vergleich mit anderen Sektoren beschäftigt.⁴ Gleichzeitig ergibt sich aus den vorhandenen Unterlagen, daß vergleichsweise wenig qualifizierte technische und wirtschaftliche Fachkräfte für die Industrie ausgebildet werden. In den Unternehmen stellen für die Produktion angelernte Arbeitskräfte ohne umfassende technisch-gewerbliche oder kaufmännische Kenntnisse den größten Anteil unter den Beschäftigten. Die Relation zwischen technischen und wirtschaftlichen Führungskräften einerseits und allen anderen Arbeitnehmern andererseits beträgt 1:54 und ist damit ungünstiger als in Industrieländern und in weiter entwickelten Ländern, deren Industrie einen höheren Leistungsstand bereits erreicht hat.

Erklärt wird der zahlenmäßig begrenzte Beschäftigungseffekt der sudanesischen Industrie mit dem geringen Anteil der Industrieproduktion am Bruttosozialprodukt und der

3 Vgl. Ministry of Public Service and Administrative Reform, Department of Labour, Manpower Administrations, Labour Market Information Unit, Establishments Survey in Establishments Employing (5) Employees and (over), o. O., Juli 1974, Tab. 4, 5, 6 und eigene Berechnungen.

4 Vgl. u. a. J. Faaland, Growth, employment and equity. Lessons of the Employment Strategy Mission to the Sudan, in: International Labour Review, Vol. 114, 1976, S. 10.

geringen Kapazitätsauslastung⁵ von rund 50 v. H. in diesem Wirtschaftszweig, die wiederum u. a. mit der unzulänglichen Qualifikation der Arbeitskräfte begründet wird. Die einheimische Industrie trägt 10 v. H. zum Bruttosozialprodukt bei (vgl. Tabelle 3) und setzt sich überwiegend aus Betrieben zusammen, die Textilien, Zucker, Zement herstellen oder einheimische landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeiten. Durch Aufbau von neuen Anlagen ist in den letzten Jahren die Produktion wesentlich erhöht worden, vor allem in der Textilerstellung und bei der Verarbeitung von Speiseölen.⁶ Gleichzeitig ist die mengenmäßige Herstellung bei anderen Gütern wie Zement, Schuhen, Butter und Käse rückläufig gewesen.

Ursachen für das geringe Wachstum der Industrie ist nicht nur die unzureichende Ausstattung mit Kapital. Zwar werden insgesamt weniger als 20 v. H. aller Investitionen in diesen Sektor geleitet.⁷ Aber auch Engpässe erklären bei der Belieferung mit Rohstoffen, Energie und Ersatzteilen sowie in der materiellen Infrastruktur (Verkehrswesen) die geringe Leistungsfähigkeit der sudanesischen Industrie. Dazu kommt der Mangel an Managern⁸ und an Facharbeitern wegen unzureichender Kapazitäten in der technisch-gewerblichen und kaufmännischen Ausbildung.⁹

Insgesamt leistet das bestehende Ausbildungssystem nur einen eng begrenzten Beitrag zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs. Ziele der Erziehungspolitik umfassen zwar ökonomische Vorgaben, vor allem aber kulturelle und politische Absichten wie »nation-building, acquiring of new values, modernization process, use of technology, questions of identity.«¹⁰ Insofern hat eine allgemeine, nicht an beruflicher Qualifikation ausgerichtete Lehrplangestaltung Vorrang. Daneben wurden in der Vergangenheit mehr Studenten als notwendig im Hinblick auf den künftigen großen Bedarf in Verbindung mit der Annahme eines hohen wirtschaftlichen Wachstums im Sudan ausgebildet. Begründet wurde diese Politik u. a. damit, daß in dem rohstoffarmen Sudan Humankapital ein wichtiger Faktor für wirtschaftliches Wachstum ist und infolgedessen eine rasche Ausdehnung der Zahl akademischer Arbeitskräfte auch Grundlagen für wirtschaftliches Wachstum

- 5 Vgl. u. a. S. M. Naseem, *The Impact of Trade Policies on the Growth of Employment and Output in Manufacturing Industries in the Sudan*, in: Ho Mohamed El-Hassan (ed.), *Growth, Employment and Equity. A Selection of Papers Presented to the ILO Comprehensive Employment Strategy Mission to the Sudan 1974-1975*, Khartoum, o. J., S. 75; Mohamed Alded Rahman Ali, *Fiscal and Monetary Policies and Employment in the Sudan*, in: Ali Mohamed El-Hassan (ed.), a.a.O., S. 132.
- 6 S. Nimeri, *The Five Year Plan (1970-75): Some Aspects of the Plan and its Performance*, Development Studies and Research Centre, Monography Series No. 1, Khartoum, January 1977, S. 6 f.
- 7 Vgl. u. a. BfAI, *Sudan, Wirtschaftliche Entwicklung 1979*, Köln Sept. 1980, S. 6; o. V., *Sudan*, in: o. V., *Africa South of the Sahara 1980-81*, 10th edition, London 1980, S. 984 ff.
- 8 Vgl. Ministry of Culture and Information, *The Democratic Republic of the Sudan, The Six Year Plan of Economic and Social Development, 1977/78-1982/83*, o. O., o. J., S. 4 f.
- 9 Vgl. u. a. Management, Development and Productivity Centre, *The Management Problems of Sudanese Business Enterprises*, Khartoum, March 1978.
- 10 Vgl. A. H. El Jack and A. R. E. Ali Taha, *Vocational Training and Economic Development in the Sudan*, Development Studies and Research Centre, Monograph Series No. 2, Khartoum, March 1977, S. 20.
- 11 M. O. Beshir, *Educational Reform in Africa*, in: ders., *Education in Africa. Two Essays*, Khartoum 1976, S. 26.

schaffen kann. Diese Haltung führt dazu, daß die berufliche Ausbildung für die Industrie, für die öffentliche Verwaltung und für landwirtschaftliche Betriebe vernachlässigt wurde.¹¹ Infolgedessen wurden Akademiker ohne angemessene Beschäftigungsmöglichkeiten ausgebildet,¹² während gleichzeitig Fachleute für den beruflich-gewerblichen Sektor nicht in ausreichender Zahl unterrichtet werden.¹³ Verstärkt wurde diese Fehlentwicklung durch die Einstellung der sudanesischen Bevölkerung, die der akademischen Ausbildung einen höheren ideellen Stellenwert zuwies.

Eine marktwirtschaftliche Korrektur dieser nach ökonomischen Kriterien verhängnisvollen Bildungspolitik war deshalb nicht möglich, weil die Regierung den Lohnmechanismus als Regulator außer Kraft gesetzt hatte. Anstelle freier Lohnvereinbarungen, in denen Bedarf und Angebot berücksichtigt werden konnten, bestimmte der öffentliche Sektor durch seine Lohnpolitik das Verhalten von Arbeitnehmern und Unternehmern.¹⁴ Die Übernahme der Grundsätze der öffentlichen Lohngestaltung führte dazu, daß auch die privaten Unternehmen Lohnsätze nach einer »job-evaluation« festlegten. Sie orientiert sich in erster Linie an der Qualifikation, der Punkte zugeordnet wurden, und nach der Gesamtsumme der Punkte wird die Lohnhöhe festgesetzt.¹⁵ Für arbeitslose Akademiker wurden zunächst Arbeitsplätze mit vergleichsweise hohen Mindestgehältern in der öffentlichen Verwaltung geschaffen.¹⁶ Später wurde diese Regelung durch einen Fonds zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Akademiker im öffentlichen Dienst fortgeführt. Die dafür kumulierten Kosten werden bis 1985/86 auf 13 Mio £ geschätzt.¹⁷

Der geringe Zusammenhang zwischen Manpowerpolitik und Industrialisierung findet auch seinen Niederschlag in dem Nebeneinander von Planungseinrichtungen für die Industrie und im Erziehungswesen des Sudan. Die Unabhängigkeit führt u. a. dazu, daß nationale Projekte und Vorhaben der Entwicklungskooperation mit Industrieländern nur auf bildungs- oder industriepolitische Ziele ausgerichtet werden. Die im Sudan üblichen Planungsverfahren werden durch Mangel an Daten und wegen unklarer Kompeten-

11 Vgl. M. El Bashir, *Bureaucracy and development. General impressions from the Sudanese experience*, in: *African administrative studies*, Vol. 16, 1976, S. 21 f.; W. S. Mann, *Sudan-Cooperative Societies, Present Structure and Traditional Origins*, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. Arbeiten aus der Abteilung Entwicklungsländerforschung, Nr. 57, o. V., September 1977, S. 3.

12 Vgl. u. a. S. El Din El Zein El Tayeb, *The students' Movement in the Sudan 1940-1970*, Khartoum 1971, S. 26 und 32 f. und Tabelle 7.

13 Vgl. D. Khalid, *Das System der technischen und beruflichen Ausbildung im Sudan (vervielfältigtes Manuskript)* Hamburg, Oktober 1978.

14 Vgl. J. Faaland, a.a.O., S. 6.

15 Vgl. o. V., *Growth, Employment and Equity. A Comprehensive Strategy for the Sudan*, Geneva 1976, S. 111 ff.

16 Vgl. ebenda, S. 115 ff.

17 Mr. El Murtada Mustafa, *Sudan – The Educated Unemployment Relief Fund Experience: Government as an Employer of Last Resort*, o. O., o. J., (vervielfältigt); ders. *Educational Factors in Farming a Strategy for Employment in the Sudan*, o. O., o. J. (vervielfältigt);

A. H. El Tigani, *The Effect of the »ILO-Comprehensive Strategy for the Sudan« on the Preparation of the Six Year Plan for Economic and Social Development*, Symposium on ILO Report Growth, Employment and Equity, Khartoum-Friendship Hall, 2nd-5th May 1977;

M. El Martada Mustafa and W. A. Miller, *Some comments on the ILO Strategy for the Sudan with Reference to Education and Training*, Symposium on ILO . . . , a.a.O.

zen häufig verzögert. Dies macht häufig nachträglich Anpassungen an zwischenzeitliche Änderungen der Rahmenbedingungen, insbesondere an finanzielle Restriktionen, notwendig; dadurch werden Entscheidungen wiederum hinausgeschoben und Maßnahmen verspätet eingeleitet. Dadurch sinkt nicht allein die Effizienz der Industrie- und Ausbildungspolitik. Die Möglichkeiten für eine wirksame Abstimmung von Industrie- und Bildungspolitik werden auch drastisch herabgesetzt.

C. Ziele und Maßnahmen künftiger Industriepolitik und Arbeitsmarktpolitik

Die Leitlinien für die Industrie- und Arbeitsmarktpolitik bis 1982/83 ergeben sich nach dem Sechs-Jahresplan, der 1977/78 beginnt. Darin werden folgende industriepolitische Ziele formuliert:

- (1) Development of those industries where Sudan has a comparative advantage.
- (2) Development of agro-industries based on local agricultural production.
- (3) Production of agricultural inputs such as cement, insecticides, agricultural implements and spare parts.
- (4) Development of small industries based on local raw materials.
- (5) Attention should be given to industrial production and its orientation for export purposes.
- (6) Exploration and exploitation of mineral wealth for broadening the economic base of the national economy.
- (7) Support basic services necessary for the provision of petroleum materials and their storage and marketing.
- (8) Achieve self-sufficiency in basic consumer goods.
- (9) Development of basic infrastructure such as power and especially hydro-electric power and building and construction industries.
- (10) Encourage production of both foreign and national private sector in the industrial development of the country.¹⁸

Die Industrie soll vor allem landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeiten, Nahrungsmittel herstellen, Ledererzeugnisse fertigen sowie Reifen, chemische und keramische Erzeugnisse, Maschinen und elektrische Geräte produzieren.¹⁹ Um die Investitionen in der Industrie zu fördern, ist die 1976 verabschiedete und in Kraft gesetzte Regelung für Kapitalanlagen 1980 überarbeitet und geändert worden.²⁰ Darin werden steuerliche Vorteile in- und ausländische Investoren angeboten, wenn sie Kapital in der Industrie anlegen und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.²¹

18 Ministry of Culture and Information. The Democratic Republic of the Sudan, The Six Year Plan, a.a.O., S. 17 (Um Mißdeutungen als Folge von Übersetzungen zu vermeiden, werden Zitate aus dem Plan nach der Originalfassung in englischer Sprache zitiert).

19 Vgl. ebenda, S. 18/19.

20 Vgl. u. a. Ministry of Culture and Information. The Democratic Republic of the Sudan, The Development and Promotion of Agricultural Investment Act, 1976, Khartoum, o. J.

21 Vgl. E. De Browns-Hay, Sudan: New Investment Act, in: Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. 34, 1980, S. 508.

Nach den Erfahrungen in der Vergangenheit darf die Wirkung dieser Industrialisierungsförderung insbesondere auf die Beschäftigung nicht allzu hoch veranschlagt werden. Denn tatsächlich wurden bislang trotz intensiver Bemühungen um die Erweiterung der Investitionen die angestrebten Zuwachsraten nicht verwirklicht.²² Darüber hinaus können die Auslastungsquoten und damit die Beschäftigungswirkungen nicht wesentlich erhöht werden, bevor nicht

- realisierbare Berechnungen für die industrielle Produktion in den Ministerien vorgenommen werden,
- das interne Transportwesen verbessert wird,
- die laufende Finanzierung der in den Entwicklungsplänen vorgesehenen Ausgaben sichergestellt ist und
- Projekte, an denen ausländisches Kapital beteiligt werden soll, systematisch und gut vorbereitet werden.²³

Darüber hinaus scheitert die Industriepolitik daran, daß die Ziele auf der Projektebene keine deutlichen Prioritäten setzen und daß einzelne Vorhaben ohne gegenseitige Abstimmung mit den Projekten in anderen Sektoren durchgeführt werden.²⁴ Dadurch entfallen für die Industrialisierung des Landes wichtige Linkage-Effekte.

Die fiskalischen Instrumente spielen aus der Sicht potentieller Investoren nur eine untergeordnete Rolle und bevorzugen ein kapitalintensives Produktionsverfahren. Das ohnehin unübersichtliche steuerliche Instrumentarium ist für den Steuerpflichtigen nur schwer verständlich und ist nicht auf spezielle beschäftigungspolitische Wirkungen ausgerichtet.²⁵ Die Überbewertung der Währung und die inländische Geld- und Kreditpolitik durch Zinssubventionen bevorzugen ebenfalls die Verwendung arbeitssparender Technologien.²⁶ Die Industrialisierungspolitik ordnet sich in die übergeordnete Entwicklungspolitik und Wirtschaftspolitik ein, die insgesamt weniger auf die Beschäftigung von weiteren Arbeitskräften orientiert ist als vielmehr auf eine rasche Steigerung der mengenmäßigen Produktion von Gütern und Dienstleistungen, um dadurch den Lebensstandard der Bevölkerung zu verbessern und die unmittelbare Armut zu beseitigen.²⁷

Die Ziele für die Erzielung werden weitgehend ohne Rücksicht auf die industriepolitischen Absichten formuliert:

- (1) The full enrollment of all children, who are of school age (7 years old).
- (2) The eradication of occupational illiteracy among the citizen by 1990.
- (3) The establishment of crafts training centres to absorb those who finish their elementary education and fail to join the junior secondaries.

22 Vgl. S. Nimeri, *The Five Year Plan (1970–75)*, a.a.O., S. 45 und 49.

23 Vgl. ebenda, S. 19.

24 Vgl. S. Nimeri, *Taxation and Economic Development. A Case Study of the Sudan*, Khartoum, o. J., S. 199/200.

25 Vgl. A. Ahmed Suliman, *Issues in the Development of the Sudan*, Khartoum 1975, S. 36 ff.

S. M. Naseem, *The Impact of Trade Policies*, a.a.O., S. 83.

26 Vgl. u. a. M. Abdel Rahman Ali, a.a.O., S. 132 ff.

27 Vgl. u. a. H. A. Abu Shamma, *Some Reflections on Human Resources Development*, in: *Symposium on ILO Report Growth, Employment and Equity*, Khartoum, Friendship Hall, 2nd–5th May 1977, S. 8/9.

- (4) The expansion of junior secondary education and its development.
- (5) The diversification of higher secondary education and the development of technical education.
- (6) The encouragement of female education to narrow the gap between male and female education in all provinces.
- (7) To achieve equity in the distribution of the educational services among the various regions and provinces.
- (8) The improvement of university and higher education.
- (9) The improvement of post-graduate studies which related to development requirements.²⁸

Als vordringlich werden Maßnahmen angesehen wie:

- (1) The state should adopt a system of mixed education at the primary age.
- (2) The accomplishment of necessary procedures to coordinate the execution of school building plans.
- (3) Taking all these measures to organize elementary schools that operate day and night according to the plan.
- (4) Introducing practical agriculture and vocational studies in all elementary schools and in all general secondary school classes.
- (5) Taking the necessary measures to develop the syllabus of the different educational levels.
- (6) Relating the expansion of higher education to the need of the different sectors of the economy.
- (7) Taking the necessary measures for the implementation of the educational plan in both its quantitative and qualitative aspects.²⁹

Wenn diese Politik verwirklicht wird, kann auch künftig der Arbeitskräftebedarf der Industrie im Sudan nicht gedeckt werden. Dies ergibt sich u. a. daraus, daß sämtliche Empfehlungen für eine arbeitsmarktorientierte Ausbildung nicht beachtet wurden.³⁰ Nach wie vor wird die technisch-gewerbliche Ausbildung vernachlässigt.³¹ Hochschulen und Universitäten werden weiter ausgebaut ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Bedarf.³² Änderungen, die schon seit langem für Lehrpläne und Lehrinhalte vorgesehen sind, werden weiterhin aufgeschoben.³³ Zu ihrer Rechtfertigung weisen die Bildungspolitiker im Sudan darauf hin, daß Bedarfsprognosen für die einzelnen Sektoren nicht vor-

28 Vgl. Ministry of Culture and Information. The Democratic Republic of the Sudan, The Six Year Plan, a.a.O., S. 24/25.

29 Ebenda, S. 25.

30 Vgl. u. a. M. El Amin, A Comprehensive Strategy of Education for Sudan, Symposium on ILO Report Growth, Employment and Equity, Khartoum, Friendship Hall, 2nd-5th May, 1977; o. V., Growth, Employment and Equity, a.a.O., S. 131 ff.

31 Vgl. A. Ahmed Sulinam, a.a.O., S. 89.

32 Vgl. H. A. Abu Shamma, a.a.O., S. 13/14.

33 Vgl. u. a. M. O. Beshir, Education and Training, in: Growth, Employment and Equity. A Selection of Papers Presented to the ILO Comprehensive Employment Strategy Mission to the Sudan, a.a.O., S. 214 ff.

liegen und damit Anhaltspunkte für die Gestaltung des Umfangs und der Aufgaben des Erziehungswesens fehlen.³⁴

Völlig unbeachtet bleibt in der Politik für Industrialisierung und Erziehungswesen die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus dem Sudan. Den Politikern dient sie als Regulativ, um für im Inland arbeitslose Akademiker im Ausland attraktive Lebens- und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen und damit die Fehler des gegenwärtigen Entwicklungssystems zu verdecken.³⁵ Gleichzeitig erhoffte sich die Regierung Devisenrückflüsse in Form von Zahlungen an die Familien im Inland. Gegen die Abwanderung hatte die Regierung ohnehin kaum Maßnahmen ergreifen können. Denn die kurzfristige Steigerung der Nachfrage nach qualifizierten technisch-gewerblichen Arbeitskräften als Folge des raschen Einkommensanstiegs durch die Öleinnahmen hat zu hohen Löhnen und günstigen Arbeitsbedingungen in ölexportierenden arabischen Ländern geführt,³⁶ die im Sudan bei weitem auf absehbare Zeit nicht erzielt werden können.³⁷

Die verschiedentlich verlangte Beseitigung des Unemployment Relief Funds ist ebenfalls nicht vorgesehen,³⁸ weil er am Widerstand der Akademiker und weiter Kreise der Bevölkerung gescheitert wäre. Die insgesamt geringen Beschäftigungswirkungen wären angesichts der hohen Aufwendungen ein hinreichender Grund, um anstelle des Fonds eine bessere Abstimmung von Angebot und Nachfrage herbeizuführen.

D. Überholte Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik und Industrialisierung im Sudan

Ursachen für die unzureichende Abstimmung von Industrialisierung und Arbeitsmarktpolitik ist das zu Beginn der 70er Jahre beschlossene und seither unveränderte Konzept³⁹ auf der Grundlage von Vorstellungen, Humankapital für den Aufbau einer nationalen Industrie zu bilden und damit die unzureichende Verfügbarkeit von Rohstoffen im Inland, die niedrige Arbeitsproduktivität und den Mangel an Infrastruktur zu ersetzen. Zudem war nach der Unabhängigkeit allgemein erwartet worden, daß der rasche wirt-

34 Vgl. u. a. H. A. Abu Shamma, a.a.O., S. 14; A. H. El Jack and Dr. A. R. E. A. Taha, a.a.O., S. 4.

35 Vgl. H. G. Grubel, A. Scott, *The Brain Drain. Determinants, Measurement and Welfare Effects*, Waterloo 1977, S. 146;

J. S. Birks and C. A. Sinclair, *Some Aspects of the Labor Market in the Middle East with Special Reference to the Gulf States*, in: *Journal of Developing Areas*, Vol. 13, 1979, S. 314.

36 Vgl. H. G. Grubel, A. Scott, a.a.O., S. 23;

A. G. Blomqvist, *International Migration of Manpower and Social Rates of Return to Education in LDCs*, Seminar Paper No. 147, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, July 1980.

37 Vgl. ebenda, S. 21 ff., o. V., *Sudan Struggles Against Worker Exodus. 1 Million Have Sought More Lucrative Jobs in Mideast Oil Nations*, in: *International Herald Tribune*, Nr. 30423 vom 09. 12. 1980.

38 Vgl. u. a. M. E. Mustada Mustafa and W. A. Miller, *Some Comments on the ILO Strategy for the Sudan with Reference to Education and Training*, Symposium on ILO Report, Growth, Employment and Equity, Khartoum, Friendship Hall, 2nd–5th May 1977.

39 Vgl. A. H. El Tigani, *The Effect of the ILO Comprehensive Strategy for the Sudan on the Preparation of the Six Year Plan for Economic and Social Development*, in: *Symposium on ILO Report Growth, Employment and Equity*, Khartoum, Friendship Hall, 2nd–5th May 1977, S. 3.

schaftliche Fortschritt, bedingt durch schnelles Wachstum der Industrie, nicht ohne eine große Zahl von Akademikern gesichert werden kann. Deshalb wurden die Kapazitäten der Universitäten über den jeweils feststellbaren Bedarf ausgedehnt. Finanziert werden sollte dieses Konzept aus Mitteln der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und Zuweisungen an den erdölexportierenden arabischen Staaten, die den Aufbau des Sudan als Kornkammer begünstigten.⁴⁰

Schon seit Mitte der siebziger Jahre wird dieses Konzept zunehmend in Frage gestellt, nachdem den hohen Kosten der Ausbildung und der Beschäftigungsprogramme nicht die erwarteten Erfolge gegenüberstehen. Die ILO-Mission hat ebenfalls die Notwendigkeit eines Umdenkens in der Industrie- und Bildungspolitik hervorgehoben. Die daran anschließende Diskussion im Sudan zeigt, daß diese Anregungen vor allem bei Experten in Hochschulen und in der Entwicklungsplanung auf fruchtbaren Boden gefallen sind. Die Politik hat sich aber noch nicht geändert. Die veralteten Angaben über Beschäftigungsstand und industrielle Produktion können als ein Indiz für das insgesamt geringe Interesse an Arbeitsmarktproblemen in Zusammenhang mit der Industrialisierung angesehen werden.

II. Schlußfolgerungen für die Arbeitsmarktpolitik und Industriepolitik in ärmsten Entwicklungsländern

A. Sudan als ein Land in der Gruppe der ärmsten Länder

Der Sudan kann als durchaus repräsentativ für viele ärmste Entwicklungsländer gelten. Der Anteil der Industrie am Bruttosozialprodukt, die Quote der Erwachsenen mit Lese- und Schreibkenntnissen in v. H. der Gesamtbevölkerung liegen unter dem Durchschnitt dieser Länder und lassen die Annahme zu, daß gerade diese Merkmale für den Sudan ungünstiger ausgeprägt sind als in anderen Entwicklungsländern in der Gruppe der ärmsten Länder. Darüber hinaus sind die außenwirtschaftlichen Kennziffern für den Sudan wesentlich nachteiliger als für andere Länder in der Gruppe der ärmsten Staaten. Insofern werden die Probleme der Industrialisierung und der Arbeitsmarktplanung deutlicher ausgeprägt als in anderen Ländern dieser Gruppe. Eine Übertragung der für den Sudan gewonnenen Erkenntnisse muß allerdings insoweit mit Vorbehalt erfolgen, als in der Gruppenbildung für Entwicklungsländer strukturelle, qualitative Merkmale nur teilweise berücksichtigt werden, die ihrerseits wichtige Rahmendaten für alle Bereiche der Entwicklungspolitik und insbesondere für die Industrialisierung und Arbeitsmarktpolitik setzen.

40 Vgl. u. a. o. V., Die Araber wollen im Sudan ihre Kornkammer aufbauen, in: Handelsblatt, Nr. 69 vom 07. 04. 1977.

B. Verbesserung der Planungs- und Durchführungskapazitäten für die Industrie- und Arbeitsmarktpolitik

Die Probleme der sudanesischen Industrie- und Arbeitsmarktpolitik können auf begrenzte Planungs- und Durchführungskapazitäten für die Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungspolitik zurückgeführt werden. Infolgedessen unterbleibt die Lösung komplexer, miteinander verbundener Problembereiche. Eine Erhöhung der Ressourcen aus dem Ausland erleichtert zwar die Durchführung der notwendigen Maßnahmen, beseitigt aber die Schwierigkeiten nicht, weil die Absorptionsfähigkeit in der öffentlichen Administration nicht ausreicht, um Entwicklungshilfeleistungen sinnvoll in die nationale Entwicklungspolitik einzufügen. Diese Unfähigkeit erleichtert es fremden Staaten oder starken Interessengruppen im Inland, ihre Zielvorstellungen durchzusetzen und eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Politik zu durchkreuzen mit dem Ziel, eigene Gruppen- oder Staatsinteressen mit Vorrang zu verfolgen.

Wenn dieses Ergebnis zutrifft, können die Industrieländer und die ärmsten Länder selbst Abhilfe schaffen, indem der Ressourcentransfer mit Maßnahmen zur Verstärkung der Planungs- und Administrationsfähigkeit verbunden wird. Dies erfordert neben mehr Entwicklungshilfe in Form von finanziellen Leistungen zu vergünstigten Bedingungen die Ausbildung von Fachleuten in Wirtschaft, öffentlichen und privaten Unternehmen und Gewerkschaften, der Auf- bzw. Ausbau von Einrichtungen und die Gewinnung von Experten für Industriepolitik, Arbeitsmarktbeobachtung und Bildungsplanung. Diese Erkenntnis ist offensichtlich schon in Ansätzen in die internationale Entwicklungspolitik eingegangen. Die »entwicklungspolitischen Grundlagen der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Empfehlungen der ›Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen‹ bekunden die Bereitschaft, in den ärmsten Ländern eine Mindestversorgung der armen Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Leistungen (z. B. Nahrung, Bildung, Gesundheit) zu sichern sowie die Planungs-, Management- und Durchführungskapazität auszudehnen« (Textziffer 32). Bei den Beratungen für die 3. Entwicklungsstrategie der Vereinten Nationen wurde vorgesehen, daß die ärmsten Entwicklungsländer dabei unterstützt werden, in Planung und Durchführung von Programmen zur Industrialisierung zu verbessern.⁴¹ Ähnliche Vorschläge finden sich auch in der Entschließung über am wenigsten entwickelte Entwicklungsländer (TOP 15)-TD/L. 175 bei der 5. Welthandelskonferenz.⁴²

41 Vgl. International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade, Text Submitted by the Chairman of Working Group I, United Nations A/S-18/AC. 1/L. 2, Add. 1, S. 39.

42 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, UNCTAD V, Neue Weltwirtschaftsordnung, Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 64, September 1979, S. 139.

Anhang: Tabellen

Tabelle 1:

Struktur der Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen 1976/77 und 1983 geschätzt

	1976/1977	1983 (geschätzt)
Gesamtbeschäftigte	5,0 Millionen Einwohner (abgerundet)	6,4 Millionen Einwohner
davon in		
Landwirtschaft	3,435 Millionen Einwohner	4,118 Millionen Einwohner
Handwerk, Handel, Finanzen	0,246 Millionen Einwohner	0,383 Millionen Einwohner
Industrie	0,185 Millionen Einwohner	0,351 Millionen Einwohner
sonstige Tätigkeiten	1,149 Millionen Einwohner	1,532 Millionen Einwohner

Quelle: BfAI, Sudan. Wirtschaftliche Entwicklung 1979, Köln, September 1980, S. 19
o. V., Sudan, The Country and its Market, Paris, August 1979, S. 21.

Tabelle 2:

Beschäftigte im privaten Bereich (alle Branchen) des Sudan nach Berufen 1973 und nach Geschlechtern

Berufsgruppe	Beschäftigte		Gesamt
	männlich	weiblich	
Technische u. ä. Berufe	1 394	28	1 422
Manager	1 000	11	1 011
Kaufmännische Angestellte	7 097	1 048	8 145
Verkäufer	1 366	56	1 422
Dienstleistungsberufe	6 091	48	6 139
Landwirtschaftliche Tätigkeiten	150	—	150
Herstellung von Gütern	45 989	3 584	49 573
Andere	360	101	461
Summe	63 447	4 876	68 323

Quelle: o. V., Growth, employment and equity: A comprehensive study for the Sudan, Geneva 1976, S. 310

Tabelle 3:

Struktur des Bruttosozialprodukts des Sudan nach ausgewählten Sektoren 1975/78
in Millionen £ Sud und in v. H.

Sektor	1975/76	
	in Mio £ Sud	in v. H.
Landwirtschaft	688,4	38,9
Handel, Banken, staatl. Dienstleistungen	591,1	34,4
Industrie	162,2	9,4
sonstige Branchen	296,6	17,3
Gesamt	1 718,3	100

Anmerkung: Summen ergänzen sich nicht zu 100 % aufgrund der Angaben in der Quelle

Quelle: BfAI, Sudan, wirtschaftliche Entwicklung 1979, September 1980, S. 30.

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 legitimation 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.

The Six-Year Plan does not change this policy fundamentally. Although the industrial policy has to create more employment opportunities than in earlier plans and defines the necessity to increase the efficiency of human capital, the educational policy sticks to traditional guidelines and historical patterns. It has to be concluded that the radical change in the educational system – required by the industrialization policy – has not been realized yet. Insofar adjustments, proposed f.i. by the expert mission of the ILO, are not yet part of the Sudanese policy.

The example of the Sudan is representative for the industry and education policy in many least developed countries. One reason for neglecting the interrelationship between labour market and training is the lack of statistical analysis of demand on supply of manpower and the low efficiency in planning, performance and evaluation of educational policy according to the demand of the industry in the development process. Developed countries can support especially least developed countries to overcome these difficulties which hamper self-sustaining growth by providing personal, know-how and financial resources for manpower analysis and planning and educational policy.

Trade Unions in Nigeria since 1977 . . .

By *Christoph Muermann*

Nigerian Trade Unions have developed in recent years to one of the most powerful Trade Union organizations in Africa.

What are their limitations and perspectives? The answer to this question might be interesting not only for Nigerian Trade Unionists – especially in a time of internationalization of production.

The rapid industrial development in Nigeria, which is based on the »oil-boom«, has promoted on the one hand the growth of a capital-intensive industry which hardly takes into account basic needs. On the other hand it has also promulgated social problems such as the influx of the rural population and even immigration workers from neighbouring countries into the industrial areas who are trying to participate in the economic growth, but often only augment mass unemployment in the urban slum areas. The still existing split of the Nigerian economy into a modern sector and a traditional sector (with different wages) and the short historical consciousness of a relatively young Trade Union Movement are among the other factors, which determine the limitations of Nigerian Trade Unions.

Nevertheless the establishment of **one** Central Labour Organization (Nigerian Labour Congress) in Nigeria during the end of the military government in 1977/78 with 42 member Trade Unions (organised on an industrial basis) and the establishment of a more solid financial contribution system means a big step forwards for the Nigerian Trade Union Movement.