

alisiert. Durch die nachfolgende Bhutto-Regierung wurde einzig der zuständige Bundesminister für 'Kashmir and Northern Areas Affairs' zum Bevollmächtigten ('Chief Executive') der 'Northern Areas' ernannt. Nach diesem, bis heute gültigen System kann der Regionalrat ('Northern Areas Council') zwar seinen Sprecher und mehrere Berater mit Ministerfunktionen bestimmen, doch verbleiben Haushalt, Verwaltung und Justiz unter der Kontrolle des Bundesministers in Islamabad und des von ihm eingesetzten Generalsekretärs ('Chief Secretary').

Zusätzlich spielen die staatliche Verwaltung die lokale Bevölkerung und deren Interessenvertreter durch ein wechselndes politisches Patronagesystem gegenseitig aus. Dabei werde auch bewußt die religiöse und ethno-linguistische Vielfalt der Region genutzt und insbesondere der Konflikt zwischen Schiiten und Sunniten geschürt, berichtet der BNF-Geschäftsführer Nawaz Khan Naji. Hinzu kämen Klagen über Korruption und Günstlingswirtschaft innerhalb der Regionalverwaltung, weiß der 'Jamaat-e-Islami'-Politiker und Vorsitzende der regionalen Anwaltskammer, Sher Wali, zu berichten: "Sobald ein Bürokrat das Pensionalter erreicht, wird er als 'Chief Se-

cretary' in die 'Northern Areas' versetzt, um hier noch rasch zu Geld zu kommen. Dies ist ein lukrativer Posten, wegen des Grenzschnitts mit China sowie dem verbotenen Handel mit Greifvögeln und Edelsteinen. Zudem ist das Budget wegen der mangelnden Rechnungslegung offen für Eingriffe zum eigenen Nutzen."

Doch im März 1999 erteilte das höchste Gericht Pakistans der Regierung den Auftrag, innerhalb von sechs Monaten sowohl die legislativen als auch die exekutiven Rechte des 'Northern Areas Councils' zu erweitern. Dies hätte erstmals die Errichtung einer unabhängigen Justiz ermöglicht, einschließlich des Rechts, auch schriftliche Petitionen einzureichen, dies ist in den 'Northern Areas' bislang nicht möglich. Zwar hat das Justizministerium in Islamabad schon entsprechende Reformpläne ausgearbeitet, doch wird auf höherer Ebene weiterhin die Überarbeitung der LFO, und somit das Festhalten am alten System vorgezogen.

Ein Ergebnis ist, daß der im November 1999 neugewählte Regionalrat zu seiner konstituierenden Sitzung, entgegen der LFO von 1994, erst nach mehr als einem halben Jahr zusammentrat. Laut Sher Wali bedauern sowohl die

Einwohner als auch die Kandidaten, sich an dieser Wahl beteiligt zu haben, da dies nicht wirklich Sinn mache. "Wir dachten, daß unsere Opfer in Kargil die Politiker in Islamabad davon überzeugen würden, uns unsere Rechte zu übertragen, doch sie halten uns weiter gefesselt" beklagt Hussain Shah (MQP). Er warnt zugleich, daß sich die Situation in Gilgit ähnlich entwickeln könne wie im indischen Teil Kaschmirs, wenn sich nichts verbessere. Nawaz Khan Naji (BNF) stimmt ihm zu und erklärt, daß jedermann auf der Straße die pakistanischen Exzesse gegen die 'Northern Areas' beklagt. "Die Eisen sind heiß und niemand kann vorhersehen was passiert, wenn der Hammer fällt."

Das Establishment in Islamabad bleibt davon aber bislang unberührt. Ein hochrangiger Regierungsbeamter in Gilgit faßt dies wie folgt zusammen: "Die Bewohner der 'Northern Areas' haben die Inder auf eigene Initiative hinausgeworfen, China wird seine guten Beziehungen zu Pakistan nicht riskieren, Zentralasien ist zu weit entfernt und zu schwach, um hier Einfluß auszuüben. Also haben sie keine andere Wahl, als bei Pakistan zu bleiben."

(Übersetzung: Jürgen Clemens)

Dorfräte in den 'Northern Areas'

Zeichen der politischen Dezentralisierung oder ein Schritt zur Entpolitisierung der Nordgebiete?

von Jürgen Clemens

Erst mehr als ein halbes Jahr nach den Wahlen zum 'Northern Areas Legislative Council' (NALC) (vgl. auch 'Südasiens', 7-8/99) fand die konstituierende Sitzung dieser für die Bevölkerung der pakistanischen Nordgebiete höchsten repräsentativen Vertretung statt. Politische Kreise in Gilgit bezweifeln deshalb die proklamierten Absichten der Militärregierung in Islamabad, die politische Macht tatsächlich nach und nach dezentralisieren zu wollen. Nach dem speziellen Recht für die 'Northern Areas' und für das NALC, der vom Bundesministerium für Fragen Azad Kashmirs und der 'Northern Areas' in Islamabad verfügten 'Legal Framework Order' (LFO), muß die konstituierende Sitzung vielmehr samt den erforderlichen Wahlen des Sprechers und der "Berater", 'Advisor' mit Funktion von Ministern, binnen drei

Monaten nach der Wahl abgeschlossen sein.

Doch seit der Machtübernahme der Militärs in Islamabad verrottet das politische System in den 'Northern Areas' trotz der Wahlen im November zusehends, und die Regierung in Islamabad verletzt nicht nur den Willen der dortigen Bevölkerung, sondern auch ein Dekret des Höchsten Gerichtes ('Supreme Court'). Noch im Juli 1999 wurde die Sharif-Regierung durch den höchststrichterlichen Spruch aufgefordert, dem Rat der 'Northern Areas' originäre Regierungsverantwortung zu übertragen und der Bevölkerung ihre fundamentalen Bürgerrechte zuzuerkennen. Im Einklang mit diesem Rechtsspruch hat die zuständige Abteilung des Bundesministeriums am 7. Dezember 1999 einen Erlaß vorgelegt, wonach der Rat der 'Northern

Areas' legislative, exekutive und vor allem fiskalische Rechte und Verantwortungen übertragen bekommen sollte. Doch weiterhin genießt der von der Bundesregierung in Islamabad eingesetzte 'Chief Secretary' eine nahezu absolute Verfügungsgewalt und kontrolliert vor allem die Personalpolitik sowie den Haushalt in der Gebirgsregion. Laut Monatszeitschrift 'Herald' hat der Minister Abbas Sarfraz gegenüber gewählten Ratsmitgliedern erklärt, daß sie die Verfügungsgewalt über die Entwicklungshelfer für die Region "vergessen sollten".

So wurde im Frühjahr diesen Jahres ein neues Verwaltungssystem auf Dorfebene eingeführt. Parallel zu den im November gewählten Räten auf Unions-(i.d.R. ein Zusammenschluß mehrerer Dörfer) und Distriktebene wurden in

Dörfern mit mehr als 500 Einwohnern eigene Räte, 'Dehi Councils' einberufen. Deren ausgewählte Mitglieder sollen nach den Vorstellungen der Bundesregierung unmittelbar die Verwendung der staatlichen Entwicklungshilfeleistungen bestimmen und kontrollieren. Die somit ausgehebelten politischen Vertreter in den höheren Gremien setzen sich gegen diese, ohne demokratische Legitimierung eingesetzte, Verwaltungsebene zur Wehr. Sie fürchten natürlich auch, ihre Pfründe bei der Verteilung und Kontrolle der lokalen Projekte zu verlieren.

Wie ist nun dieser Akt der Militärregierung zu werten, der offensichtlich auf ähnliche Maßnahmen früherer Militärregime in Pakistan zurückgreift, die politische Kontrolle in den Dörfern möglichst unmittelbar zu ermöglichen? Nach offiziellen Verlautbarungen ist die Einführung der 'Dehi Councils' in den 'Northern Areas' ein Pilotprojekt für die mehrfach angekündigte Machtverteilung und Dezentralisierung auf "Graswurzel-Niveau" ('Devolution of Power'). Der entsprechende Erlaß bezieht sich auf die 1991 ergänzte Wahlordnung für die Kommunalverwaltung ('Local Government Election Order 1979'). Für die 'Northern Areas' wurde explizit erklärt, daß die Erfahrungen des 'Aga Khan Rural Support Programmes' (AKRSP), eine seit 1982 in dieser Region tätige Nichtregierungsorganisation, (vgl. auch 'Südasiens', 1/00), hinsichtlich der Selbstverwaltung von Dorfgemeinschaften für die Einsetzung der Dorfräte genutzt werden müßten. So erfolgte die Gründung von insgesamt 539 'Dehi Councils' mit 3393 ernannten Mitgliedern in den fünf Distrikten der Nordgebiete in der gesetzten kurzen Frist von nur wenigen Wochen mit Unterstützung der Sozialarbeiter dieses Entwicklungsprogramms.

Die Größe der 'Dehi Councils' schwankt je nach Einwohnerzahl zwischen fünf und sieben Mitgliedern und sie sollen für dieselbe Periode im Amt bleiben wie die gewählten Räte auf höherer Ebene. Zusätzlich wurden Dorfkomitees ('Village Committees') einberufen, deren Mitglieder nur für je zwei Jahre gewählt werden, wobei Neuwahlen auch früher mit einer Zweidrittelmehrheit der Dorfbevölkerung möglich sind.

Nach offizieller Lesart sind die 'Dehi Councils' ein Instrument zur Machtübergabe und direkter Partizipation der Bevölkerung im Entwicklungsprozeß der Region. Demnach sollen die Räte alle Vermögen auf Dorfebene verwalten, die Regierungsstellen bei der regionalen Entwicklung beraten und kontrollieren sowie die Umsetzung von Entwicklungsvorhaben in der Region sicherstellen. Zudem sollen ihre Sprecher befugt sein, eine Evaluierung der staatlichen

Stellen abzugeben zu den internen jährlichen Verwaltungsbericht ('Annual Confidential Report', ACR) beizutragen.

Nach einem Erlaß des Bundesministeriums unterstehen somit alle Regierungsstellen der örtlichen Kontrolle durch die Dorfräte, welche zudem für alle längerfristigen Entwicklungsvorhaben auf Dorfebene zuständig sein werden. Deren Ausführung soll wiederum dem Amt für Kommunalverwaltung und Regionalentwicklung ('Local Bodies & Rural Development'; LB&RD) übertragen werden. Den gewählten, höheren Räten bleibt demnach einzig die Anerkennung der entsprechenden Entwicklungsvorhaben, während die Gelder unmittelbar den Dorfräten zufließen sollen. Entsprechend der Praxis der AKRSP-Projekte sollen diese Gelder in einer öffentlichen Dorfversammlung überreicht werden, um eine größtmögliche Transparenz zu gewährleisten. Auf Wunsch der Dorfgemeinschaften können zudem spezielle Projektkomitees zur Projektabwicklung bestimmt werden.

Nach jüngeren Verlautbarungen sollen die Dorfräte eine weitere tragende Rolle zur Umsetzung des Armutsbekämpfungsprogramms ('Poverty Alleviation Programme' PAP) der Regierung in den 'Northern Areas' übernehmen. Hierzu hat die Bundesregierung rund 150 Millionen Rupien bereit gestellt, mit denen insbesondere lokale Infrastrukturprojekte finanziert werden sollen. Diese Mittel stammen aus einem zinsgünstigen Kredit der Weltbank und sollen die Wirtschaftsentwicklung der Nordgebiete fördern. Kritik wird jedoch laut, da die Regierung für die Fertigstellung der Projekte eine Frist bis zum Ende dieses Jahres gesetzt hat. Somit werden überwiegend Jeppisten und andere vergleichsweise rasch zu verwirklichende Projekte erstellt. Demgegenüber benötigen Bewässerungsmaßnahmen und Projekte zur Urbarmachung von Brachland, welche langfristig eher ein größeres Potential zur Wirtschaftsentwicklung besitzen, jedoch mehr Zeit und fallen aus der Förderaster heraus.

Auch bei der Auswahl und Bewertung der Infrastrukturprojekte wurden die Kapazitäten des AKRSP eingesetzt. In Kooperation mit dem LB&RD-Amt wurden in diesem Frühjahr mehr als 1.300 mögliche Projekte in den 539 'Dehi Councils' beantragt, bewertet und schließlich zur Umsetzung vorgeschlagen.

Vertreter des AKRSP sehen in dieser Maßnahme zum einen eine weitere Anerkennung ihrer erfolgreichen Arbeit der Mobilisierung und Organisation der ländlichen Bevölkerung. Zusätzlich vermochten die Manager des AKRSP zahlreiche Dorfkaktivisten davon zu überzeugen, daß sie in diesen Räten vertreten sein sollten. In den verschiedenen Teil-

regionen sind demnach bis zu mehr als einem Viertel der ernannten Ratsmitglieder entweder aktive oder ehemalige gewählte Vertreter der dörflichen Selbsthilfeorganisationen des AKRSP. Deren aktive politische Arbeit gilt nunmehr als weiterer Beleg dafür, daß der 'Capacity Building'-Ansatz in den 'Northern Areas' erfolgreich war.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die übergangenen Politiker der Region diesem kommunalpolitischen Prozeß freien Lauf lassen und die von oben eingesetzte "Entwicklung von Unten", trotz ihrer bislang positiven Erfahrungen im Verlauf der AKRSP-Arbeit ihre politische Feuertaufe bestehen wird. Deren Umsetzung in anderen ländlichen Teilen Pakistans, ohne vergleichbare Traditionen der Selbstverwaltung, und damit auch die Ernsthaftigkeit der Dezentralisierungsabsichten der Militärregierung in Islamabad, bleibt noch offen.