

Organisationen vorgestellt

'Aga Khan Rural Support Programme'

von Jürgen Clemens

Die Hochgebirgsregionen Südasiens sind seit langem Gegenstand intensiver Beschäftigung von Seiten der Politik, Wissenschaft und Entwicklungshilfe. Dabei sind die Auswirkungen von kolonialen Grenzziehungen und regionalen Hegemoniebestrebungen ebenso bedeutend wie ökologische und demographisch-soziokulturelle Probleme. Insbesondere die stetig anwachsende Bevölkerung dieser zwar verkehrstechnisch abgelegenen, aber strategisch bedeutsamen Gebiete, zusammen mit der zunehmenden Entwaldung großer Areale waren Ansatzpunkte für eine Vielzahl von Entwicklungshilfeprojekten.

Maßnahmen zur ländlichen Regionalentwicklung, basierend auf Konzepten der Selbsthilfe und Partizipation der Bevölkerung, haben dabei einen hohen Stellenwert zur Verbesserung der Lebensbedingungen. Vor dem Hintergrund der Kritik an der Komplexität dieses Ansatzes stellt sich die Frage nach den Erfolgsaussichten, d.h. der Nachhaltigkeit, eines ländlichen Entwicklungshilfeprojektes im Hochgebirge.

Das 'Aga Khan Rural Support Programme' in Nordpakistan

Das 'Aga Khan Rural Support Programme' (AKRSP) wurde 1982 als ein Zweig der international tätigen und aus der ismailitischen Glaubensgemeinschaft hervorgegangenen 'Aga Khan Foundation' (AKF) gegründet. Aufgabe des AKRSP ist die ländliche Entwicklung in den peripheren Hochgebirgsregionen Nordpakistan, vor dem Hintergrund hoher Abwanderungsraten, hoher Kindersterblichkeit und niedrigen Bildungsstandes.

Dieses Entwicklungsprogramm steht als nicht-staatliche und überkonfessionelle Organisation der gesamten, auch nicht-ismailitischen, Bevölkerung im Projektgebiet offen. Dies war letztlich auch eine wesentliche Voraussetzung, um internationale Entwicklungshilfegelder, vor allem aus Kanada, den Niederlanden, Großbritannien sowie den USA, akquirieren zu können. Diese Unterstützung sowohl durch staatliche als auch private Geberorganisationen unterscheidet das AKRSP deutlich von anderen Projekten und ist ein Indiz für die intensive und erfolgreiche Propaganda durch das Programm-Management.

Entwicklungsziele des Programmes

Erklärtes Hauptziel des AKRSP ist die ökonomische Integration der ländlichen Bevölkerung in die landesweite Wirtschaftsstruktur Pakistans mittels Umwandlung der Subsistenzlandwirtschaft durch gezielte Produktivitätssteigerung sowie deren Überschußvermarktung. Sozialleistungen im weitesten Sinne sind kein direkter Programmbestandteil,

hierzu bestehen allerdings enge Kooperationen mit anderen AKF-Programmen in den Sektoren Allgemeinbildung (v.a. für Mädchen), Basisgesundheitsdienste sowie Siedlungswesen.

Das Modell der ländlichen Entwicklung umfaßt sowohl die soziale Organisation der Bevölkerung, als auch ökonomische und produktionstechnische Anreize sowie spezielle Qualifizierungsmöglichkeiten. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die unmittelbare Einbindung der Dorfbevölkerung sowohl in Entscheidung, Planung als auch Realisierung von Teilprogrammen durch lokale Selbsthilfeorganisationen, sogenannte Dorfgenerationen. Hiermit wird gleichzeitig ein institutionelles Vakuum ausgefüllt, welches 1972 entstand, nachdem die lokalen Fürstentümer ihre politische Legitimation verloren hatten.

Nordpakistan

Die Northern Areas von Pakistan sowie der Distrikt Chitral, North-West Frontier Province, befinden sich im Hindukusch-Karakorum Gebirgsmassiv und unterliegen einem ariden Klimaregime mit trocken-heißen Sommern sowie kalten Wintern. Die ökonomische Basis dieser Hochgebirgsregion beschränkt sich im wesentlichen auf die Landwirtschaft in Bewässerungsoasen, (ca. 1.400 bis 3.500 m Meereshöhe), verbunden mit der almwirtschaftlichen Nutzung der Hochlagen. Dabei ist die Agrarsozialstruktur geprägt durch das Überwiegen von selbständigen Kleinbauern (im Mittel ca. 1 ha Landbesitz) und Eigenbewirtschaftung der Nutzflächen. Pachtverhältnisse sind hier selten und die Besitzstruktur wird nicht durch die Dominanz einzelner Landlords verzerrt. Grundlage der Landbewirtschaftung sind traditionelle und arbeitsaufwendige Techniken der Feldbewässerung mit Gletscherschmelzwasser. Die Errichtung solcher Bewässerungskanäle wurde in der Vergangenheit durch die lokalen Herrscher bestimmt, der Bau erfolgte jedoch durch die Dorfbevölkerung, die sich hierbei Nutzungsrechte am Wasser erwarb. Die Unterhaltung der Anlagen sowie die Verteilung des Wassers inner-



Dörfliche Siedlungen im Karakorum (Foto: Jürgen Clemens)

halb der Gemarkung erfolgt auch heute noch gemeinschaftlich durch die Dorfbewölkerung.

Die Entwicklung seit 1972, dem verwaltungstechnischen Anschluß der Northern Areas an Pakistan, ist gekennzeichnet durch eine politische Sonderstellung, die vor allem auf die strategisch wichtige Lage zu China und Kaschmir zurückzuführen ist. Neben der verkehrstechnischen Erschließung, v.a. nach Fertigstellung des Karakoram Highway, sind vor allem die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln, Weizen, Zucker, Salz und Tee, sowie außerlandwirtschaftliche Einkommen bestimmend für einen Wandel der traditionellen Subsistenzlandwirtschaft. Zumindest in einigen Talschaften nimmt die Landwirtschaft nun die Rolle einer Zuerwerbs- oder auch Nebenerwerbslandwirtschaft ein, die allerdings im Familienverband aufrecht erhalten wird.

Außeragrare Einkommensteuern bieten sich traditionell bei Militär, Polizei und öffentlicher Verwaltung, zunehmend auch durch Abwanderung in die Distrikthauptorte oder in die Großstädte, hauptsächlich nach Karachi. Zu Beginn der 80er Jahre verfügte die Mehrheit der Haushalte über mindestens ein männliches Mitglied mit saisonalem oder permanentem Geldeinkommen.

Das von AKRSP betreute Projektge-

biet ist in seiner Größe, ca. 69.200 Quadratkilometer, mit Bayern zu vergleichen und wird von etwa 832.000 Einwohnern (1992) bewohnt, das geschätzte Bevölkerungswachstum liegt bei ca. 3,5 Prozent jährlich. Die religiöse Differenzierung weicht hier signifikant von der des Staates Pakistan ab. Gegenüber der sunnitischen Majorität für Gesamt-Pakistan (> 80 Prozent) sind hier Schiiten und Ismailiten dominierend, sie haben das Hochgebirge in der Geschichte häufig als Rückzugsraum aufgesucht und besiedelt. Diese Konstellation hat in den 80er Jahren in Gilgit, dem zentralen Ort der Region, mehrmals zu gewalttätigen Auseinandersetzungen v.a. zwischen Sunniten und Schiiten geführt, die aber nur in seltenen Fällen auch gegen ismailitische Einrichtungen gerichtet waren.

Selbsthilfeorganisationen und Infrastrukturausbau

Die vom AKRSP initiierten Dorforganisationen sind sowohl Ziel als auch Mittel des Entwicklungsmodelles. Als Teilziel im Rahmen des 'Institution Building' sollen sie langfristig eine eigenverantwortliche Gestaltung der lokalen und regionalen Entwicklungsbedürfnisse (felt needs) ermöglichen. Zur Implementierung der verschiedenen Teilprogramme dienen sie wiederum als Mittel, d.h. or-

ganisierten Dörfern wird die Teilnahme an verschiedenen Leistungen, wie Kredite, agrotechnische Innovationen oder Ausbildungsprogramme, angeboten.

Zwischen AKRSP und den Dorforganisationen werden in sogenannten 'Terms of Partnership' eine Vielzahl allgemeiner Verpflichtungen der Dorforganisation, wie Gleichberechtigung aller Mitglieder und regelmäßige Sparleistungen auf ein gemeinsames Dorfkonto, festgelegt. Deren Einhaltung wird durch 'Social Organizer', AKRSP-Angestellte, während ihrer regelmäßigen Beratungen bei Dorfbesuchen überprüft.

Ein entscheidendes Instrument zur Gründung der angestrebten Selbsthilfeorganisationen ist die Vergabe von Zuschüssen für den Ausbau der dörflichen Infrastruktur, insbesondere im Agrarsektor. Hiermit sollen lokale Engpässe behoben werden, die eine Produktionssteigerung behindern. Dies können zusätzliche Bewässerungsmaßnahmen, aber auch Verbindungsstraßen oder Brücken zum übergeordneten Verkehrsnetz sein. Grundbedingung ist die Beteiligung aller Organisationsmitglieder am Nutzen des neuen Projektes.

Über Art und Umfang eines solchen Projektes, 'Productive Physical Infrastructure', entscheidet die Dorforganisation. Während AKRSP hierzu technische und organisatorische Unterstützung an-

bietet, sowie die Finanzmittel zur Verfügung stellt, werden Bau und Unterhaltung des Projektes durch die Dorfbevölkerung übernommen. Durch den Rückgriff auf traditionelle Gemeinschaftsstrukturen und das Eigeninteresse der Dorfbevölkerung an solchen Maßnahmen ist deren zügige Realisierung in den meisten Fällen gewährleistet. Die individuelle Arbeitsleistung der Mitglieder wird dabei entlohnt, wobei allerdings mindestens 25 Prozent des Arbeitslohnes als Spareinlagen auf das Dorfkonto zu leisten sind um Sicherheiten für spätere Kredite anzusammeln.

Das 'Aga Khan Rural Support Programme' wurde 1983 im damaligen Distrikt Gilgit begonnen und 1986 auf die Distrikte Chitral und Baltistan ausgedehnt, wobei hier schon vorher einige Pilotprojekte durchgeführt wurden. Bei der Umsetzung der Programmaktivitäten versicherten sich die Manager des AKRSP jeweils der Zustimmung und möglichst auch der Unterstützung der lokalen religiösen und politischen Repräsentanten. Dies führte in Baltistan zu einer unmittelbaren Kooperation mit der Lokalverwaltung, indem beide Budgets für Entwicklungsmaßnahmen zusammengelegt wurden.

So konnte im gesamten Arbeitsgebiet eine hohe Akzeptanz erreicht werden. Bis zum September 1992 waren in 1.555 Dorfgemeinschaften ca. 68.850 Mitglieder organisiert, dies entspricht etwa 73 Prozent aller Haushalte. Hinzu kommen 548 selbständige Frauenorganisationen mit 18.930 Mitgliedern, entsprechend etwa 20 Prozent aller Haushalte. Der höchste Organisationsgrad bezüglich der Dorfgemeinschaften ist für Gilgit, ca 90 Prozent, festzustellen (64 Prozent für Chitral und 67 Prozent für Baltistan).

Die Analyse des Ausbreitungsprozesses zeigte jedoch, daß für die Region Gilgit nicht nur der Organisationsgrad signifikant höher ist (u.a. arbeitet das Programm dort drei Jahre länger). Dieser Unterschied trifft vor allem auf die rasche Ausbreitung im ismailitischen Siedlungsgebiet zu. So war z.B. in Oberhunza nach einem Jahr schon in etwa 70 Prozent aller Dörfer eine Dorfgemeinschaft gegründet, während dies in Teilen von Baltistan erst nach zweieinhalb Jahren oder länger der Fall war. Gemeinsam mit programmexternen Fallstudien weisen diese Ergebnisse darauf hin, daß die Akzeptanz von AKRSP in ismailitischen Siedlungsgebieten am höchsten ist, wobei dies im wesentlichen auf die positiven Erfahrungen aus vorausgegangenen Wohlfahrtsprogrammen der Ismailiya zurückzuführen ist.

Dieser letztgenannte Aspekt ist deshalb von Bedeutung, da das AKRSP-Management in den programminternen Publikationen den ismailitischen Ursprung des

Programmes bewußt herunterspielt und die Programmfolge einzig auf die eigene Strategie und Methodik zurückführt. Hierbei spielen projekt-politische Faktoren eine zentrale Rolle. Zum einen ist die externe Finanzierung des AKRSP an die konfessionelle Unabhängigkeit geknüpft (s.o.), zum anderen ist das Management an einer vielfachen Übertragung des Programmansatzes in anderen Regionen interessiert.

Dies stellt aber nicht die eigentlichen Programmfolge in Frage. Nicht nur der hohe Organisationsgrad als solcher (s.o.), sondern auch die niedrige Quote an abgebrochenen Infrastrukturprojekten und inaktiven Dorfgemeinschaften stehen stellvertretend hierfür. Hinzu kommt noch, daß eine große Anzahl der Dorfgemeinschaften sich an weiterführenden Teilprogrammen beteiligt und z.T. eigene finanzielle Ressourcen hierfür bereitgestellt hat, z.B. Neulanderschließung nach Fertigstellung von Kanalneubauten oder -erweiterungen, Ausbildung von Dorfspezialisten, u.a. für verbesserte Tierhaltung, Pflanzenschutz oder Aufzuchtmaßnahmen, oder auch die gemeinsame Vermarktung von Agrarprodukten.

Jedoch ist nicht auszuschließen, daß insbesondere das Spar- und Kreditprogramm zu "Mitnahmeeffekten" geführt hat, wenn Familien über nennenswerte außerlandwirtschaftliche Einkommen verfügen und sich über zusätzliche Einzahlungen auf das Dorfsparkonto höhere, zinsgünstige Kreditansprüche sichern können.

Die Programmfolge des AKRSP sind zwar einerseits durch externe Faktoren begünstigt, v.a. die hohe Akzeptanz unter den Ismailiten sowie ein politisch-administratives Machtvakuum infolge des Sonderstatus der Northern Areas, sie zeigen aber andererseits, daß sich ländliche Entwicklungsprojekte, trotz aller Kritik an ihrer Komplexität, in der Praxis bewähren können. Als wichtige Aspekte bezüglich des AKRSP sind hierbei hervorzuheben:

- *die langfristige Programmstrategie, mittlerweile im 11. Jahr, die eine behutsame Anpassung an die lokalen Verhältnisse erlaubt,*

- *die vom pakistanischen Staat unabhängige Finanzierung und Organisation, die konsequente Partizipation der ländlichen Bevölkerung vom Projektbeginn an.*

Der Programmansatz hat sich demnach bewährt und wird häufig als ein Vorbild für effektive ländliche Entwicklung und den Einsatz einer Nichtregierungsorganisation (NRO) gewürdigt. Die Strategie und Methodik des AKRSP werden zumindest in Pakistan von mehreren Ge-

berorganisationen übernommen und teilweise auf schon laufende Projekte übertragen. Am deutlichsten wird die Adaption beim 'National Rural Support Programme' (NRSP), welches als NRO mit Mitteln der pakistanischen Regierung im August 1992 gegründet wurde und in 16 Distrikten aktiv werden soll. Die Leitung des NRSP wurde mittlerweile vom langjährigen AKRSP-General Manager übernommen.

Zu kritisieren bleibt jedoch die über lange Zeit dominierende Konzentration auf landwirtschaftliche Maßnahmen. Da die lokale Landwirtschaft alleine das ständig anwachsende Arbeitskräftepotential nicht absorbieren kann und zudem einem Bedeutungswandel unterliegt, sind Programmaktivitäten zur Förderung des Handwerks und des Kleingewerbes dringend erforderlich. Eine von der Bevölkerung im Projektgebiet durchaus erwünschte Industrialisierung kann jedoch aufgrund der Marktfürer sowie der fehlenden Rohstoffe und Energie alleine auf die Verarbeitung von Nahrungsmitteln oder evtl. die Möbelproduktion beschränkt bleiben.

In der jüngsten Programmphase, seit 1991, werden solche Anstrengungen unternommen, indem z.B. die Kreditprogramme auch für Handwerker zugänglich gemacht wurden. Gleichzeitig werden auch Umweltschutzmaßnahmen als Programmziele aufgenommen, z.B. watershed management. Neben solchen erforderlichen, inhaltlichen Erweiterungen zeigt sich aber auch die Notwendigkeit für ein regional differenziertes Vorgehen, da die internen Wohlfahrtsdisparitäten im Arbeitsgebiet nicht ausgeglichen werden konnten. Weiterhin haben die Dörfer in den Doppelerntegebieten und in Nähe der befestigten Straßen eindeutige Entwicklungsvorsprünge. In solchen Teilregionen ist das AKRSP mit seinen Zielen einer nachhaltigen Entwicklung durch die Förderung der lokalen Selbstverwaltung am weitesten fortgeschritten. Dies zeigt sich u.a. daran, daß hier eine Reihe von Programmaktivitäten sukzessive eingestellt oder kommerzialisiert werden, d.h. bei AKRSP eingekauft werden können.

Erst mit den jüngsten Aktivitäten entwickelt sich das AKRSP von einem, erfolgreichen, ländlichen Unterstützungsprogramm zu einem integrierten, ländlichen Regionalentwicklungsprogramm. Die Programmfolge liegen im Bereich der Selbstorganisation der ländlichen Bevölkerung sowie der Aktivierung deren endogener Entwicklungspotentiale. Eine Angleichung der Wohlfahrtsdisparitäten gegenüber dem Tiefland und den Großstädten als bevorzugtem Migrationsziel liegt jedoch außerhalb der Projektreichweite.